

VAASAN YLIOPISTO
FILOSOFINEN TIEDEKUNTA

Juha Kujala

**TEHOKKUUS JA TILIVELVOLLISUUS SOSIAALI- JA
TERVEYDENHUOLLON PALVELURAKENNEUUDISTUKSESSA**

Julkisjohtamisen
pro gradu -tutkielma

VAASA 2016

SISÄLLYSLUETTELO

	sivu
KUVIO- JA TAULUKKOLUETTELO	3
TIIVISTELMÄ	5
1. JOHDANTO	7
1.1. Tutkimuksen tausta	7
1.2. Tutkimuksen tavoitteet ja tutkimuskysymykset	9
1.3. Tutkimuksen keskeiset käsitteet	10
1.4. Tutkimusmetodi, tutkimusaineisto ja tutkimuksen rakenne	12
2. HALLINNON TEHOKKUUS JA JULKISEN VALINNAN TEORIA	16
2.1. Tehokkuus julkisessa hallinnossa	16
2.1.1. Allokatiivinen tehokkuus	19
2.1.2. Tekninen tehokkuus	20
2.1.3. X-tehottomuus	21
2.2. Julkisen valinnan teoreettiset lähtökohdat	21
2.3. Rationaalinen käyttäytyminen julkisen valinnan teoriassa	23
2.4. Byrokratian tehottomuus	25
2.5. Rent-seeking ja intressiryhmät yhteiskunnassa	28
3. TILIVELVOLLISUUS JULKISESSA HALLINNOSSA	32
3.1. Tilivelvollisuuden käsite	32
3.2. Tilivelvollisuuden tyypit ja ulottuvuudet	34
3.3. Vertikaalinen, horisontaalinen ja viisto tilivelvollisuus	39
3.4. Tilivelvollisuuden varmistaminen organisaatiossa	40
3.5. Tilivelvollisuuden ja tehokkuuden ristiriita	42
3.6. Tilivelvollisuus ja julkinen sekä yksityinen sektori	46
4. EMPIIRISEN TUTKIMUSKOHTTEEN ESITTELY	51
4.1. Suomen sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmä	51

4.1.1. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäminen	52
4.1.2. Sosiaali- ja terveydenhuollon rahoitus, menot ja resurssit	54
4.2. Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutoksen tausta ja tavoitteet	56
5. TEHOKKUUS JA TILIVELVOLLISUUS SOTE-UUDISTUKSESSA	58
5.1. Tutkimusaineiston kuvailu ja analyysin eteneminen	58
5.2. Tehokkuuskeinot sote-uudistuksen valmistelussa	59
5.2.1. Integraatio tehokkuuskeinona	60
5.2.2. Kilpailu tehokkuuskeinona	68
5.2.3. Rahoitusratkaisut tehokkuuskeinona	73
5.3. Tilivelvollisuus sote-uudistuksessa	76
5.3.1. Demokratia tilivelvollisuuden varmistajana	76
5.3.2. Avoimuus ja responsiivisuus tilivelvollisuusmekanismeina	79
5.3.3. Markkinapohjainen tilivelvollisuus	81
6. JOHTOPÄÄTÖKSET	83
LÄHDELUETTELO	90

KUVIO- JA TAULUKKOLUETTELO

Kuvio 1. Terveydenhuoltomenot Suomessa.	55
Kuvio 2. Kilpailun kehittyminen sosiaali- ja terveydenhuollossa.	70
Taulukko 1. Erilaiset tilivelvollisuuden tyypit	34
Taulukko 2. Väestöpohjan ja integraation laajuuden riippuvuus.	61
Taulukko 3. Integraation mahdollistamat tehokkuuskeinot.	63

VAASAN YLIOPISTO**Filosofinen tiedekunta****Tekijä:**

Juha Kujala

Pro gradu -tutkielma:

Tehokkuus ja tilivelvollisuus sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutoksessa

Tutkinto:

Hallintotieteiden maisteri

Oppiaine:

Julkisjohtaminen

Työn ohjaaja:

Kirsi Lehto

Valmistumisvuosi:

2016

Sivumäärä: 98

TIIVISTELMÄ:

Julkisen hallinnon tulee toimia tehokkaasti ja sen on oltava vastuussa toimistaan. Tehokkuuden merkitys kasvaa varsinkin silloin, kun resursseista on pulaa. Tehokkuutta kannattaa kuitenkin tavoitella aina, koska resurssien haaskaaminen ei ole järkevää. Tilivelvollisuus yhdistetään vastuuseen toiminnan tuloksista, sääntöjen noudattamiseen sekä yleisesti vastuulliseen toimintaan. Siksi tilivelvollisuuden varmistaminen julkisella sektorilla on tärkeää.

Tämän tutkimuksen tavoitteena on selvittää, mitkä ovat sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutuksen keskeiset keinot tehokkuuden parantamiseksi, ja miten tilivelvollisuus kansalaisia kohtaan ilmenee uudistuksen valmistelussa. Tutkimus on luonteeltaan laadullinen ja tutkimusmenetelmänä käytetään dokumenttianalyysejä. Tutkimusaineisto koostuu vuosina 2011–2016 laaditusta sote-uudistuksen valmisteluaineistosta ja uudistusta käsittelevistä tutkimuksista.

Tutkimuksen teoreettisena viitekehysnä toimi julkisen valinnan teoria ja julkisen hallinnon tilivelvollisuutta käsittelevä teoreettinen keskustelu. Julkisen valinnan teoria tutkii julkista sektoria ja sen toimijoita taloustieteellisistä lähtökohdista. Julkinen valinta olettaa, että toimijat ovat rationaalisia ja ajavat omaa etuaan. Julkista sektoria arvostellaan tehottomaksi ja tehokkuuden parantamiseksi julkinen valinta tarjoaa julkisen sektorin altistamista kilpailulle ja markkinoille.

Tutkimusaineistosta nousi esiin kolme keskeistä keinoa, joilla sosiaali- ja terveydenhuollon tehokkuutta pyritään parantamaan. Nämä olivat sosiaali- ja terveydenhuollon integraatio, kilpailu ja rahoitusratkaisut. Integraatio mahdollistaa tehokkuuden parantamisen toimivamman yhteistyön ja organisoinnin kautta ja kilpailun lisäämisellä on tarkoitus parantaa allokatiivista tehokkuutta. Rahoituksen uudistamisella halutaan vähentää sosiaali- ja terveydenhuollon toimijoiden hoitovastuiden ja kustannusten siirtelyä ja ohjata toimijoita kokonaisuuden kannalta parempaan toimintaan. Rahoitustaholla voi myös olla merkittävä vaikutus toiminnan tehokkuuteen. Tilivelvollisuus ilmeni sote-uudistuksessa tavoitteena vahvistaa demokratiaa, avoimuuden ja responsiivisuuden lisäämistä ja kilpailusta johtuvana markkinapohjaisena tilivelvollisuutena.

Tutkimus osoittaa, että julkisen valinnan ehdottamat julkisen sektorin uudistamiskeinot ovat ajankohtaisia ja teoria kuvaa hyvin julkisten organisaatioiden tehokkuusongelmia. Sosiaali- ja terveydenhuollon tehokkuuden parantaminen vaatii päätöksiä palveluverkon sopeuttamiseksi ja tulevaisuudessa toimivan kilpailun varmistamiseen on kiinnitettävä huomiota. Riskinä on, että markkinoilla on liian vähän toimijoita, jolloin asiakkaan valinnanvapaus jää kapeaksi ja kustannukset saattavat nousta. Rahoitukseen tulisi kiinnittää enemmän huomiota, koska se muodostaa toiminnan kannustimet, joiden pohjalta sosiaali- ja terveydenhuollon toimijat osittain tekevät päätöksiä. Kansalaisten luottamuksen parantamiseksi on tärkeää varmistaa poliittisen tilivelvollisuuden toteutuminen ja hyödyntää horisontaalisia tilivelvollisuusmekanismeja.

AVAINSANAT: tehokkuus, tilivelvollisuus, julkinen valinta, sote-uudistus

1. JOHDANTO

1.1. Tutkimuksen tausta

Julkishallinnon ja koko julkisen sektorin toimintaan ja sen tehokkuuteen kiinnitetään entistä enemmän huomiota. Pitkään on keskusteltu siitä, että julkishallinnon on kyettävä hoitamaan tehtävänsä tehokkaammin, toisin sanoen on saatava aikaan enemmän samoilla resursseilla. Tehokkuus hallinnossa ei ole kuitenkaan uusi asia, sillä Max Weber esitti jo 1800-luvulla byrokratian olevan tehokkain mahdollinen tapa hallinnon järjestämiseen sen rationaalisen ja hierarkkisen olemuksen vuoksi (Lane 1993: 49). Voidaan sanoa, että julkisen hallinnon periaatteisiin kuuluu tehokkuus, ja esimerkiksi hallintolaki pyrkii Suomessa varmistamaan julkishallinnon tuloksellisen ja laadukkaan toiminnan.

Hallinnon tutkimuksen kehittyessä byrokratiaa ja sen tehokkuutta kohtaan on alettu esittää kritiikkiä. Byrokratian ja julkisen hallinnon kritiikissä erityisesti on noussut esille julkisen valinnan teoria. Julkisen valinnan synty voidaan sijoittaa 1960-luvulle Yhdysvaltoihin, kun julkisen sektorin kasvu alkoi jakaa mielipiteitä siinä määrin, että joidenkin mielestä se oli kasvanut niin suureksi, että julkinen hallinto uhkasi jo demokratiaa. Julkisen valinnan teoria on merkittävä hallintotieteessä myös siinä mielessä, että se vaikutti paljon New Public Management-johtamisdoktriinin kehittymiseen. (Lähdesmäki 2003: 43–44.)

Julkisen valinnan teoriassa on kyse poliittisen päätöksenteon ja julkisen sektorin tutkimisesta taloustiedettä hyödyntäen: lyhyesti kuvattuna se on markkinoiden ulkopuolisen päätöksenteon tutkimista (Mueller 1989: 1). Vaikka julkisella valinnalla on vahva yhteys taloustieteeseen, voidaan sitä soveltaa hallinnon tutkimukseen. Julkisen hallinnon osalta julkinen valinta tarjoaa vaihtoehtoja esimerkiksi siihen, miten julkinen hallinto voi vastata paremmin kansalaisten palvelukysyntään ja millainen hallintomalli tähän parhaiten soveltuu (Salminen 2011: 66).

Julkinen valinta keskittyy yksilön ja eri ryhmien päätöksenteon ja valintojen tarkastelemaan suljetuissa järjestelmissä. Teoriassa oletetaan, että yksilöt ja ryhmät ovat rationaa-

lisiä ja heitä ohjaavat intressit, joiden pohjalta he kykenevät tekemään omalta kannaltaan parhaan mahdollisimman valinnan. Markkinakäyttämisen sijaan julkinen valinta tutkii toimijoiden käyttäytymistä poliittisissa järjestelmissä ja julkisissa organisaatioissa. Julkisen valinnan mielenkiinnon kohteena on usein julkisten organisaatioiden tehokkuus. Teorian kannattajat näkevät jatkuvasti kasvavat julkiset organisaatiot ja niiden paisuvat budjetit ongelmana ja siksi julkinen valinta etsii ratkaisua julkisen sektorin tehokkuusongelmiin. (Salminen 2011: 66–69.)

Tehokkuuden ohella tilivelvollisuus ja vastuullisuus liittyvät olennaisesti julkishallinnon toimintaan. Vastuullisuus ja vastuun ottaminen ovat sanoja, jotka ovat olleet viime aikoina usein esillä yhteiskunnallisessa keskustelussa, mutta monelle on saattanut jäädä hämäräksi, mitä näillä sanoilla tarkoitetaan. Ilman tarkempaa määrittelyä vastuullisuuden voi ymmärtää, kuten itse parhaaksi näkee. Tämän vuoksi on hyvä perehtyä käsitteeseen ja sitä koskevaan keskusteluun tarkemmin. Vastuullisuudessa ongelmallista on, että toimivalta jakaantuu usealle eri julkiselle ja myös yksityiselle toimijalle lakien ja sopimusten kautta. Keskustelua kiusaa se tosiasia, että toimijoille on annettava riittävät valtuudet hoitaa tehtävänsä tuloksellisesti, mutta samalla heitä on kyettävä valvomaan riittävästi. (Osborne 2002: 451.)

Tutkielman tutkimuskohteeksi on valittu sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutos. Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutokseen viitataan tutkimuksessa sote-uudistuksella. Tutkimuskohteen valintaan vaikutti uudistuksen ajankohtaisuus ja sen suuri merkitys yhteiskunnalle, koska toteutuessaan sote-uudistus tarkoittaa merkittäviä muutoksia sosiaali- ja terveydenhuoltoon. Sosiaali- ja terveydenhuolto vie merkittävän osan kuntien ja valtion budjetista ja kyseisten palveluiden merkitys kansalaisten hyvinvoinnin kannalta on suuri, mikä lisää tutkimuksen merkittävyyttä. Sote-uudistus on ollut pitkään virkamiesvalmistelussa ja julkisen keskustelun kohteena, mutta sitä ei ole vielä saatu päätökseen ja uudistus tuntuu muuttuvan jatkuvasti.

1.2. Tutkimuksen tavoitteet ja tutkimuskysymykset

Tämän tutkimuksen tavoitteena on tutkia tehokkuutta ja tilivelvollisuutta osana sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutosta. Julkisen valinnan teorialle ominaista on oletus tehottomuuden esiintymisestä julkisella sektorilla sekä byrokratian jatkuva kasvaminen. Julkiseen valintaan sisältyy useita muitakin elementtejä, mutta tutkimus on rajattu julkisen sektorin tehokkuusongelmien tarkasteluun. Tutkimus ei perustu toteutettuun uudistukseen, jota voidaan verrata ja arvioida uudistusta edeltäneeseen tilanteeseen nähden, vaan tutkimus analysoi lähitulevaisuudessa toteutettavaa sote-uudistusta saatavilla olevan tutkimusaineiston pohjalta. Asetelma antaa tutkimukselle tulevaisuuteen suuntautuvan kehitysnäkökulman. Tutkimuksen tarkoituksena on vastata seuraaviin tutkimuskysymyksiin:

1. Mitkä ovat sote-uudistuksen keskeiset keinot sosiaali- ja terveydenhuollon tehokkuuden parantamiseksi?
2. Miten tilivelvollisuus kansalaisia kohtaan ilmenee sote-uudistuksen valmistelussa?

Ensimmäinen tutkimuskysymys etsii vastausta siihen, minkälaisin keinoin sosiaali- ja terveydenhuollon tehokkuutta parannetaan. Näin laajamittaista uudistusta ei tehdä ilman syytä, joten voidaan olettaa, että nykyisessä järjestelmässä on tehokkuusongelmia. Tutkimuksen tavoitteena on tämän kysymyksen osalta selvittää, miten sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut järjestetään ja tuotetaan uudistuksen jälkeen tehokkaammin. Millä tavoin entistä korkeampi tehokkuus saavutetaan ja mitkä ovat ne keinot, jotka mahdollistavat tehokkuuden parantamisen?

Toisen tutkimuskysymyksen tarkoituksena on selvittää, miten tilivelvollisuus ilmenee sote-uudistuksessa. Tilivelvollisuudella tarkoitetaan tässä sitä, että kansalaisten tahto on edustettuna sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevassa päätöksenteossa ja sosiaali- ja terveydenhuollon toimijat toimivat vastuullisesti kansalaisia kohtaan. Keskeinen ajatus tilivelvollisuutta tutkittaessa on, että kansalaiset rahoittavat veroillaan sosiaali- ja terveydenhuollon, joten vastineeksi veronmaksusta heidän on päästävä hoitoon ja saatava

asianmukaista palvelua. Poliitikot ja virkamiehet ovat tilivelvollisia kansalaisille sosiaali- ja terveydenhuollon tilasta, joten kansalaisilla täytyy olla keinot valvoa heitä jollain tavalla.

1.3. Tutkimuksen keskeiset käsitteet

Tehokkuus

Tehokkuus on keskeinen käsite hallintotieteessä. Tehokkuudella tarkoitetaan tässä tutkimuksessa sitä, mitä julkisella sektorilla saadaan aikaan aikaan käytettävissä olevilla resursseilla. Yhteiskuntatieteissä tehokkuudella viitataan usein taloudelliseen tehokkuuteen. Taloudellinen tehokkuus voidaan jakaa makro- ja mikrotaloudelliseen tehokkuuteen. Makrotaloudellinen tehokkuus viittaa julkisen ja yksityisen sektorin suhteeseen, kuten siihen, mikä on kansantalouden kannalta tehokkain julkisen sektorin koko. Mikrotaloudellisella tehokkuudella tarkoitetaan markkinoiden tehokkuutta tai organisaation sisäistä tehokkuutta. Markkinoiden tehokkuudella pyritään määrittelemään, tuottaako julkinen vai yksityinen sektori tehokkaammin jotain hyödykettä tai palvelua. (Tomkins 1987: 3–5.) Vakkurin (2009: 12, 15) mukaan organisaation tehokkuutta voidaan arvioida sen perusteella, miten se muuntaa rajalliset resurssinsa tuotoksiksi. Tällöin on kyseessä organisaation tekninen tehokkuus. Allokatiivisella tehokkuudella tarkoitetaan Vakkurin mukaan resurssien optimaalista kohdentumista organisaatiossa tai tuotosten kohdentumisen ja jakautumisen rationaalisuutta yhteiskunnassa.

Byrokratia

Byrokratialla tarkoitetaan organisaatiota, joka on rakenteeltaan hierarkkinen ja jossa toimivalta on jaettu selvästi ylhäältä alaspäin. Tyypillistä byrokratialle on tarkka velvollisuuksien ja vastuiden jako viranhaltijoiden välillä sekä muodolliset säännöt ja käytännöt, jotka määräävät organisaation tehtäviä ja sen jäsenien käytöstä. Viranhaltijoilta vaaditaan muodollista pätevyyttä tehtävään ja yleneminen perustuu ansioihin ja tuloksiin. (Warwick 1976: 4.) Byrokraateiksi kutsutaan henkilöitä, jotka työskentelevät py-

syvästi suuressa, yleensä julkisessa organisaatiossa. Heidän panostaan organisaation tehokkuuteen on vaikea arvioida. (Dunleavy 1991: 148, lainaus teoksesta Downs, 1967.) William Niskasen määrittely byrokratiasta on enemmän taloustieteellinen. Byrokraatit ovat organisaatioita, joilla on seuraavat ominaisuudet: 1) omistajat ja työntekijät eivät omi tulojen ja menojen välistä osuutta itselleen henkilökohtaiseksi tuloksi, 2) jokin osa organisaation jaksollisista tuloista saadaan muusta kuin tuotannon yksikkötuotoksen myynnistä. Yksinkertaisemmin sanottuna byrokratia on julkinen organisaatio, jonka toimintatuloista oleellinen osa on julkisen hallinnon myöntämää. (Lane 1987: 13, 54.)

Tilivelvollisuus

Tilivelvollisuudella tarkoitetaan tässä tutkimuksessa englannin kielen käsitettä *accountability*. Accountabilityn käännöksen on yleensä tilivelvollisuus, mutta joissakin tapauksissa tilivelvollisuuden ohella tutkimuksessa käytetään muitakin accountabilityn käännoissanjoja, kuten vastuu ja vastuullisuus. Tämä johtuu siitä, että accountabilitya käytetään englanninkielisessä kirjallisuudessa huomattavasti laajemmassa mielessä kuin tilivelvollisuutta suomen kielessä.

Tilivelvollisuus voidaan määritellä velvollisuudeksi selittää tekojaan jollekin toiselle henkilölle tai toimielimelle (Osborne 2002: 453). Virkamiesten on oltava tilivelvollisia toimistaan, koska heidän työhönsä sisältyy näkökohtia, jotka voivat johtaa väärin tulointoihin julkisesta intressistä ja korruptiosta (Rosenbloom, Kravchuk & Clerkin 2009: 508). Taloudellisessa mielessä tilivelvollisuudella tarkoitetaan julkisen hallinnon velvollisuutta käyttää julkisia varoja harkiten ja tuhlailematta. Vastuu verovarojen käytöstä on poliittisilla päättäjillä sekä toimintayksiköillä, joita johtavat viranhaltijat. (Meklin 2002: 43)

Tilivelvollisuuteen viitataan toisinaan hallinnon vastuullisuudella (administrative responsibility), jolla tarkoitetaan sitä, että hallinto hoitaa sille laissa säädetyt ja poliitikkojen määräämät velvollisuudet. Julkisella hallinnolla ei tule olla valtaa päättää menettelytavoistaan tai toteuttaa haluamaansa politiikkaa. Poliittisista ja moraalisisista kysymyksis-

tä määrätään siis laeissa, säännöissä tai ne tulevat korkeammalta taholta kuten poliitikoilta virkamiesten toteutettavaksi. (Burke 1986: 10–11.)

Herman Finerin mukaan viranhaltijoiden hallinnollinen vastuu (administrative responsibility) on vähintäänkin yhtä merkittävää demokraattisessa hallinnossa kuin hallinnon tehokkuus ja se toimii pidemmän päälle tehokkuutta parantavana tekijänä. Finerin mielestä julkiset viranhaltijat eivät päästä toimintatavoistaan itse, vaan he ovat vastuussa kansan valitsemille edustajille, jotka päättävät julkisten viranhaltijoiden toimintatavoista. (Bruce 2001: 5,7.)

Penncock (1979: 267) toteaa, että henkilöä voidaan pitää vastuullisena tekemisistään toiselle henkilölle, kun tämä toinen henkilö voi vaatia häntä tilille teoistaan. Vastuulla on toinenkin merkitys, johon liittyy vahvasti rationaalisuus ja moraalitieteellisyys. Penncockin mukaan henkilön käytös on vastuullista, jos se on harkinnan sanelemaa ja perustuu tosiasioiden sekä seurausten pohtimiseen. Vastuu merkitsee Penncockin mukaan rationaalisuutta, rehellisyyttä ja muiden oikeuksien ja hyvinvoinnin sekä julkisen intressin huomioon ottamista. Petter (2005: 285) puhuu julkisesta vastuusta, jolla tarkoitetaan suoraa yhteiskunnallista vastuuta. Julkinen vastuu kattaa muun muassa julkisen intressin huomioon ottamisen sekä kansalaisten kuuntelemisen. Keskeisiä arvoja ovat avoimuus, responsiivisuus ja julkinen osallistuminen.

1.4. Tutkimusmetodi, tutkimusaineisto ja tutkimuksen rakenne

Kvalitatiivinen tutkimus

Tämä tutkimus toteutetaan kvalitatiivisena tutkimuksena. Kvalitatiivinen eli laadullinen tutkimus tarkoittaa sitä, että tutkimuksen lähtökohtana on todellisen elämän kuvaaminen. Flick (2002: 5) esittää, että kvalitatiivista tutkimusta ja sen metodeita tarvitaan monimutkaisten ilmiöiden ja asioiden tutkimiseen, joita olisi vaikea tutkia noudattamalla kvantitatiiviselle tutkimukselle tyypillistä syy-seuraussuhde-mallia. Kvalitatiiviselle tutkimukselle tyypillistä on tutkimuskohteen kokonaisvaltainen kuvailu ja tutkimus-

suunnitelman joustavuus; tutkimuksen kannalta ei ole välttämätöntä asettaa hypoteeseja tai testata jotain teoriaa. (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2009: 161, 164.) Flick (2002: 5) kirjoittaa, että tutkimuskohde määrää mitä metodologiaa tutkimuksessa käytetään. Tutkimuskohdetta tutkitaan kokonaisuutena ja juuri niin monimutkaisena kuin se on, eikä sitä pelkistetä yksinkertaisempaan muotoon (Flick 2002: 5).

Tutkimusta tehdään ennakkoluulottomasti ja aineistolla on suuri merkitys tutkimuksen kehittymiselle, jonka etenemisen myötä myös tutkimussuunnitelmaa voidaan muuttaa, mikäli aineistosta paljastuvat asiat tai muut olosuhteet antavat siihen aiheita. Aineistosta löytyvät seikat määrittävät, miten tutkimus kehittyy. (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2009: 161, 164.) Laadullinen tutkimus ottaa huomioon tutkimuksen eri osapuolien eri näkökulmat tutkimuskohteeseen. Lähtökohtana on kuitenkin tutkijan subjektiivinen näkemys. (Flick 2002: 6–7.)

Laadullisessa tutkimuksessa aineiston kerääminen tapahtuu haastattelemalla, havainnoimalla tai hankkimalla dokumentteja ja tekstejä (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2009: 161, 164). Metodeja on useampia eikä laadullinen tutkimus näin ollen perustu yhteen ainoaan teoreettiseen ja metodologiseen tapaan vaan sitä leimaa useat erilaiset teoreettiset ja metodologiset lähestymistavat (Flick 2002: 7). Uusitalo (1991: 80) kirjoittaa, että kvalitatiivisessa tutkimuksessa tavoitteena on aineiston teoreettinen edustavuus, eli aineistossa tulee olla esillä tutkimusongelman kannalta olennaiset piirteet. Laadulliselle tutkimukselle ominaista on, että aineiston kerääminen, käsittely ja analyysi kietoutuvat yhteen. Aineisto ei ole tilastoina esitettyjä lukuja, kuten kvantitatiivisessa metodissa, vaan se on verbaalista ja kuvailevaa. Kun kvantitatiivisessa tutkimuksessa analyysi on tiukasti tilastotieteellistä, kvalitatiivisessa tutkimuksessa analyysi on aineistosidonnaista ja vapaampaa. Aineiston kattavuus on tärkeää, jotta tutkijan tulkinnat eivät perustuisi satunnaisiin poimintoihin. Lukija pystyy seuraamaan tutkijan päättelyä ja analyysissä on käytetty yksiselitteisiä luokittelu- ja tulkintasääntöjä, jotta analyysi on toistettavissa. Kvalitatiivisen tutkimuksen merkitys on sen teoriaa kehittävässä luonteessa. (Uusitalo 1991: 81.)

Dokumenttianalyysi

Tutkimusmenetelmäksi olen valinnut dokumenttianalyysin. Kyseinen menetelmä soveltuu hyvin sote-uudistuksen tutkimiseen, koska uudistusta varten on tuotettu ja tuotetaan jatkuvasti aineistoa. Erilaisia dokumentteja on runsaasti saatavilla sote-uudistuksen eri vaiheista ja niitä voidaan hyödyntää kokonais kuvan muodostamiseen uudistuksesta. Dokumenttianalyysissa aineisto on valmiina tutkijaa varten eikä sitä tarvitse erikseen kerätä, koska aineisto on useimmiten julkisesti saatavilla (Rapley 2007: 10). Aineistona voidaan käyttää melkein mitä tahansa tekstejä, kuten aikaisempia tutkimuksia, tilastoja, henkilökohtaisia dokumentteja ja organisaatioiden asiakirjoja, joita ovat muun muassa vuosikertomukset, tilinpäätökset ja pöytäkirjat, ja joukkotiedotuksen sekä kulttuurin tuotteita, kuten sanomalehdet. (Uusitalo 1991: 94.)

Corbin (2015: 48, 51) jakaa aineiston tekniseen ja ei-tekniseen aineistoon (technical and non-technical literature). Teknistä aineistoa hänen mukaansa ovat tutkimusraportit, teoreettiset ja filosofiset teokset sekä muu ammatillinen ja tieteellinen kirjallisuus. Tällaista aineistoa voidaan käyttää esimerkiksi vertailuun ja tutkimustulosten varmistamiseen. Eitekninen aineisto pitää sisällään kirjeet, elämäkerrat, päiväkirjat, sanomalehdet, muistiinpanot ja monet muunlaiset materiaalit.

Gillham (2010: 42) kirjoittaa dokumenttien tulkinnasta ja niiden käyttämisestä tutkimusaineistona. Hän toteaa, että hankitut dokumentit eivät vastaa tutkimuskysymyksiin, mutta ovat osa todistusaineistoa. Gillham muistuttaa, että dokumentit eivät edusta sitä, mitä tosiasiasa tapahtuu, mutta niillä on jokin yhteys siihen. On tutkijan tehtävä selvittää, millä lailla dokumenteilla on tekemistä tosielämän tapahtumien kanssa. Millainen painoarvo dokumenteille tutkimuksessa annetaan, riippuu siitä, kuinka oleellisia ne ovat tutkimuskysymysten kannalta. Joka tapauksessa jo sillä on merkitystä, että sopivia dokumentteja tutkimuksen kannalta on ylipäättään saatavilla. (Gillham 2010: 43.)

Tutkimusaineisto

Tutkimusaineistoksi on valittu vuosina 2011–2016 sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta varten laadittuja sosiaali- ja terveysministeriön ja valtiovarainministeriön raportteja ja muistioita. Tutkimusaineistona on lisäksi käytetty sote-uudistusta käsitteleviä tutkimuksia ja artikkeleita. Koko tutkimusaineisto on julkaistu verkossa, joten ne ovat helposti kaikkien halukkaiden nähtävissä. Sote-uudistus on muuttunut vuosien varrella ja on aina mahdollista, että se muuttuu myös tulevaisuudessa. Sen vuoksi ei ole varmaa, että tehdyt päätökset pysyisivät muuttumattomina. Tutkimusaineistoa on kerätty useilta vuosilta ja dokumenttianalyysin avulla siitä pyritään erottamaan sellaisia yleisiä uudistamisehdotuksia sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmään, jotka ovat pysyneet muuttumattomina huolimatta poliitikkojen näkemysten muutoksesta sote-uudistuksen valmistelun aikana. Tavoitteena on erottaa sote-uudistuksen johtoajatus ja tunnistaa tehokkuuteen sekä tilivelvollisuuteen liittyvät ongelmat sekä tunnistaa tutkimusaineistosta keskeiset keinot, joilla ongelmat pyritään ratkaisemaan.

Tutkimuksen rakenne

Tutkimuksen toinen pääluke käsittelee tehokkuutta ja julkisen valinnan teoriaa. Julkisen valinnan suhteen tarkastellaan teorian lähtökohtia, rationaalista käyttäytymistä ja teoriassa esitettyjä julkisten organisaatioiden tehokkuuteen liittyviä ongelmia. Kolmannessa pääluvussa käsitellään tilivelvollisuutta ja tuodaan esiin erilaisia näkökulmia tarkastella tilivelvollisuutta julkisessa hallinnossa. Tutkimuksen neljäs ja viides pääluke muodostavat tutkimuksen empiirisen osuuden. Neljännessä pääluvussa esitellään empiirinen tutkimuskohde eli sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutos. Luvussa esitellään myös nykyinen sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmä ja sitä koskeva lainsäädäntö pääpiirteittäin sekä sosiaali- ja terveydenhuollon rahoitus, menot ja resurssit. Sen jälkeen esitellään sote-uudistuksen tausta ja tavoitteet. Viidennessä pääluvussa toteutetaan dokumenttianalyysi, jossa käydään läpi sote-uudistuksen valmisteluaineistoa ja tutkimuksia, joiden pohjalta vastataan asetettuihin tutkimuskysymyksiin. Kuudennessa pääluvussa esitetään tutkimuksen johtopäätökset ja käydään loppukeskustelu.

2. HALLINNON TEHOKKUUS JA JULKISEN VALINNAN TEORIA

Toisessa luvussa perehdytään tehokkuuden merkitykseen julkisella sektorilla ja julkisen valinnan teoriaan. Luvussa käsitellään julkisen hallinnon tehokkuutta, jota tarkastellaan erilaisista näkökulmista. Luvussa käydään läpi julkisen valinnan teorian lähtökohdat ja käsitellään julkisen sektorin tehokkuuteen liittyviä ongelmia sekä julkisessa valinnassa esitettyjä ratkaisuja tehokkuusongelmiin.

2.1. Tehokkuus julkisessa hallinnossa

Alexander (2008:1) toteaa, että tehokkuudesta on tullut keskeinen arvo teollisissa yhteiskunnissa, itsestäänselvyys, joka yhdistetään kurinalaisuuteen, etevään johtamiseen ja kasvaviin voittoihin, ja jota ylistetään. Tehokkuus on kiistanalainen asia, jota kriitikot eivät näe pelkästään edistyksen edesauttajana, vaan myös valvonnan ja hyväksikäyttämisen keinona. Ranskalainen filosofi Jacques Ellul näki tehokkuuden ihmisten vapauden vastakohtana ja uskoi, että äärimmäinen tehokkuuden tavoittelu johtaa kaiken inhimillisen analysointiin ja järjestämiseen hallittavaksi järjestelmäksi. Alun perin tehokkuus oli filosofinen käsite, mutta myöhemmin tehokkuus ilmeni koneiden suorituskyvyn teknisenä mittaamisena. Sittemmin tehokkuuden käsitettä alettiin käyttää taloustieteessä ja koko käsite siirtyi lopulta kaikkien yleisesti käyttämäksi sanaksi. Joka tapauksessa tehokkuus on ajankohtaista edelleen ja kritiikki sitä kohtaan on harvinaista. Tehokkuus nähdään ratkaisuna niukkuudelle, kun vähemmällä voidaan tehdä enemmän ja sille on aina käyttöä, kun resursseista on pulaa. Siksi tehokkuutta pidetään yleisesti hyvänä asiana ja hyvin sekä taloudellisesti hoidettu työ yhdistetään tehokkuuteen. (Alexander 2008: 1–3.)

Julkisen sektorin tehokkuutta voidaan tarkastella eri näkökulmista ja eri tasoilla, mikä tekee sen arvioinnista monimutkaista. Julkisen sektorin tehokkuus on moniulotteinen käsite eikä sitä voi selittää yhdellä tyhjentävällä tavalla. Tarkasteltiinpa tehokkuutta missä yhteydessä tahansa, tehokkuudelle on ominaista kuitenkin se, että käytettävissä olevilla resursseilla saavutetaan mahdollisimman paljon. Toiminnan tehokkuus riippuu

siitä, mitkä kriteerit toiminnan tehokkuudelle on asetettu eli tehokkuutta voidaan arvioida eri näkökulmista. Esimerkiksi organisaation toiminta voi olla tehokasta, kun se tuottaa resursseillaan mahdollisimman suuren määrän hyödykkeitä tai palveluita. Toisaalta vaikka tuotanto on tehokasta, eivät tuotetut suoritteet välttämättä vastaa ihmisten tarpeita. Hallintotieteessä tähän ongelmaan viitataan vaikuttavuudella. (Vakkuri 2009: 12.)

Julkisten organisaatioiden tehokkuuden mittaaminen on vaikeampaa kuin yksityisten, koska yksityisten organisaatioiden tehokkuus ilmenee rahamääräisesti voittoina. Julkiset organisaatiot eivät voi käyttää samaa tapaa, joten ne joutuvat luottamaan tuottavuuden ja asiakkaiden hyötyjen mittaamiseen. (Lane 2000: 63.) Julkisella sektorilla tehokkuuteen alettiin kiinnittää enemmän huomiota 1970-luvun epävakaiden taloudellisten aikojen jälkeen. Tehokkuus ilmeni ajatuksena pienentää julkisen sektorin kuluja ja saada aikaiseksi resursseilla mahdollisimman paljon, haluttiin siis saada vastinetta rahoille. (Pollitt 1990: 57.)

Vakkurin (2009: 11) mukaan julkista hallintoa ja sen tehokkuutta voidaan tarkastella kokonaisrationaalisuuden kautta. Kokonaisrationaalisuus on eräänlainen ajatus siitä, että julkisessa toiminnassa otetaan huomioon tasapainoisesti erilaiset näkökulmat, joiden pohjalta toimintaa ohjataan. Liittyen kokonaisrationaalisuuteen Vakkuri (2009: 13) sanoo, että yhteiskuntatieteissä näyttää olevan pakonomainen tarve löytää julkishallinnon tehokkuutta selittävä ”kaiken teoria”. Hän tiivistää ajatuksen kaiken teoriasta ja kokonaisrationaalisuudesta seuraavasti:

”Kaiken teoria on ajatus kokonaisrationaalisuudesta, eräänlaisesta rationaalisten valintojen summamuuttujasta, jossa erilaiset julkishallinnon toiminnan taloudelliset, poliittiset ja eettiset näkökulmat otettaisiin huomioon optimaalisella tavalla. Se on ajatus julkishallinnon toimintajärjestelmästä, toimintapolitiikasta tai organisaatiosta, joka kykenisi vastaamaan kaikkiin asiakkaiden, kansalaisten ja muiden tärkeiden sidosryhmien odotuksiin parhaalla mahdollisella tavalla ja käyttämään samalla hallussaan olevia voimavaroja optimaalisesti.”

Talous- ja hallintotieteen periaatteena on rajallisten resurssien ajattelutapa. Kyseinen ajattelutapa juontaa juurensa oletuksesta, että tavoitteiden ja keinojen välillä on ristiriita. Rajallisten resurssien vuoksi keinojen valinnassa, yhdistelyssä ja arvioinnissa tulisi pyrkiä parhaaseen mahdolliseen ratkaisuun eli optimiin. Tällaisessa asetelmassa tehokkuus

kuvaa toiminnan kokonaisrationaalisuutta hyvin. Tehokkuus oletetaan laaja-alaisesti sosiaalisen toiminnan rationaalisuuteen kytkeytyväksi ajattelumalliksi, joka määrittää tavoitteiden ja keinojen jännitettä päätöksissä niukkojen resurssien kohdentamisesta. (Vakkuri 2009: 14.)

Tehokkuus kuvaa toiminnan kokonaisrationaalisuutta jakautumalla erilaisiin lajityyppihin toiminnan osa-alueiden mukaan, Vakkuri (2009: 15) kirjoittaa. Toiminnan kokonaisrationaalisuutta voidaan tarkastella teknisen tehokkuuden, allokatiivisen tehokkuuden ja kustannustehokkuuden kautta. Tekninen tehokkuus tarkoittaa organisaation kykyä muuntaa panokset tuotoksiksi ja allokatiivinen tehokkuus tarkoittaa panosten kohdentamisen optimaalisuutta tai tuotosten kohdentumisen ja jakautumisen rationaalisuutta yhteiskunnassa. Kustannustehokkuudella viitataan panos- ja tuotosyhdistelmien optimaalisuuteen hinnat huomioon ottaen. (Vakkuri 2009: 15.)

Epäilemättä tehokkuudella on nykyään suuri merkitys julkisessa hallinnossa. Lähdesmäen (2003: 66) mukaan tehokkuudesta, taloudellisuudesta ja vaikuttavuudesta on uuden julkisjohtamisen myötä tullut julkisen hallinnon toimintaa ohjaavat arvot. Uuden julkisjohtamisen myötä alettiin laajemmin vaatia vastinetta verorahoille. Jo aiemmin julkinen valinta oli vaatinut parempaa julkisten varojen käyttöä. Vastinetta verorahoille tarkoittaa, että julkisen sektorin on tuotettava kansalaisille mahdollisimman hyviä julkisia palveluita tuhlailematta yhteisiä resursseja. Vastinetta rahalle -ajattelussa tehokkuutta käytetään kahdessa merkityksessä: ensimmäiseksi suoritteiden ja niiden tuottamiseen käytettyjen voimavarojen suhteena. Tehokkuus paranee, jos samoilla resursseilla kyetään tuottamaan enemmän. Tehokkuudesta voidaan puhua myös silloin, kun arvioitavien organisaatioiden toimintaa verrataan johonkin standardiin. Vaikuttavuus kuvaa, miten toiminnalla on vaikutettu toiminnan kohteena olevaan asiaan tai ilmiöön. (Lähdesmäki 2003: 66–67.)

Julkisen sektorin tehokkuuden tarkasteluun voidaan ottaa mikro-, meso- tai makronäkökulma. Mikronäkökulma keskittyy tietyn hallinnonalan, organisaation tai yksikön tuotannon määrään, kustannusten ja laadun mittaamiseen. Makronäkökulma viittaa kokonaisarvion tekemiseen julkisen sektorin tehokkuudesta ja julkisen sektorin toimien vai-

kutuksien arvioimiseen. Kolmantena näkökulmana on mesotaso, joka edustaa palvelu- ja ohjelmatasoa. Mesotasolla kiinnitetään huomiota erityisesti palveluiden vaikutuksiin, niiden tasaiseen jakaantumiseen asiakkaiden kesken ja itse asiakkaisiin. Tehokkuutta ja tuottavuutta arvioidaan aikaansaatuisten vaikutusten kautta. (Lane 2000: 60; Lumijärvi 1990: 5.)

2.1.1. Allokatiivinen tehokkuus

Taloustieteessä tehokkuudella voidaan tarkoittaa allokatiivista tehokkuutta eli sitä, miten resurssit kannattaisi kohdentaa ja miten palvelut ja hyödykkeet kannattaisi tuottaa. Allokatiivinen tehokkuus kuvaa kysynnän ja tarjonnan suhdetta; mitä suurempi määrä ihmisiä saa haluaamansa palvelua, sitä tehokkaampi allokaatio on. Julkinen valinta pyrkii parantamaan julkisen hallinnon tehokkuutta muutamilla markkinapohjaisilla keinoilla. Ensinnäkin kilpailun eri toimijoiden välillä nähdään parantavan tuottavuutta ja resurssien allokaatiota. Toiseksi vaihtoehtoiset palveluntarjoajat lisäävät vaihtelua palveluiden välillä ja tämän vuoksi pystytään paremmin vastaamaan ihmisten erilaisiin tarpeisiin, mikä parantaa allokatiivista tehokkuutta. Julkisen valinnan mukaan kilpailu ja valinnanvapaus ovat avainasemassa allokatiivisen tehokkuuden parantamisessa, koska kilpailu parantaa tuottavuutta ja valinnanvapaus saa suuremman määrän ihmisiä tyytyväisiksi. (Dowding 2011: 44; Lane 2000: 61.)

Allokatiivinen tehokkuus jaetaan kulutuksen ja tuotannon tehokkuuteen sekä yleiseen sosiaaliseen tehokkuuteen. Allokatiivinen tehokkuus saavutetaan, kun tuotetaan sellainen määrä palveluita, jolla hyödykkeen tai palvelun rajahyödyt ovat yhtä suuret kuin sen rajakustannukset. Allokatiivista tehokkuutta voidaan selittää Pareto-tehokkuuden kautta. Pareto-tehokkuuden paraneminen kulutuksessa tai tuotannossa näkyy yksilön hyödyn kasvuna ilman, että kenenkään muun hyöty pienenee. Pareto-tehokkuutta voidaan parantaa vain siten, että kukaan ei kärsi muutoksesta, esimerkiksi yhden hyödykkeen tuotannon kasvu ei saa vähentää jonkun toisen hyödykkeen tuotantoa. (Dowding 2011: 44; Lane 2000: 61.) Allokatiivisen tehokkuuden voidaan katsoa edustavan makronäkökulmaa, koska allokatiivisella tehokkuudella pyritään saavuttamaan optimaalinen resurssien kohdentaminen ja palvelujen tuotanto yhteiskunnan tasolla.

2.1.2. Tekninen tehokkuus

Toinen, rajoitetumpi määritelmä taloudelliselle tehokkuudelle on tekninen tehokkuus, joka kuvaa panosten ja tuotosten suhdetta. Tuotanto on teknisesti tehokasta, kun keskimääräiset tuotantokustannukset minimoidaan. Yritysten ei välttämättä tarvitse tuottaa sellaisia määriä, joilla keskimääräiset tuotantokustannukset ovat mahdollisimman pienet, koska yritykset saattavat tehdä voittoa muutenkin. Eri asia on, voivatko yritykset pidemmän päälle välttää teknisesti tehokkainta tuotantomäärää, koska on mahdollista, että ajan kuluessa kilpailu pakottaa yritykset tuottamaan mahdollisimman lähellä teknisen tehokkuuden määrittelemää tuotantomäärää. Teknistä tehokkuutta mitataan valitettavan usein tuijottamalla pelkästään kustannuksia. On muistettava, että kustannuksia leikatessa tehokkuus kasvaa vain, jos tuotosten määrä ja laatu eivät laske. Kustannusten leikkaaminen ei siis välttämättä johda tehokkuuden paranemiseen. (Dowding 2011: 44; Lane 2000: 61.)

Organisaatioteoriassa käsitys tehokkuudesta ulotetaan kaikenlaisiin organisaatioihin. Organisaation tehokkuus jaetaan sisäiseen ja ulkoiseen tehokkuuteen, jossa sisäinen tehokkuus tarkoittaa organisaation toimien tuottavuutta ja ulkoinen tehokkuus tarkoittaa organisaation toimien vaikutusta yhteiskuntaan eli vaikuttavuutta. Tuottavuus voidaan rinnastaa tekniseen tehokkuuteen ja vaikuttavuus allokatiivisen tehokkuuteen. Organisaatiotutkimuksessa käsitys tehokkuudesta on laajempi kuin taloustieteessä ja sitä voidaan soveltaa paremmin markkinoiden ulkopuolella toimiviin organisaatioihin. (Lane 2000: 62.)

Lumijärven (1990: 2) mukaan tuottavuuden käsitteen sisältöä on ollut vaikea määritellä julkisen hallinnon kohdalla. Lumijärvi (1990: 2) erottaa julkisen hallinnon tuottavuuden tarkastelussa kolme näkökulmaa: laaja panos-tuotos-lähestymistapa, hallinnollisen rationaalisuuden lähestymistapa ja managerialistinen lähestymistapa tuottavuuteen. Lähestymistavoilla on eroja keskenään. Laaja panos-tuotos-lähestymistapa painottaa taloudellisuutta, tehokkuutta ja vaikuttavuutta tuottavuuden arvioinnissa ottaen huomioon laadun ja tulokset. Hallinnollisen rationaalisuuden lähestymistapa huomioi äsken mainittujen kriteerien lisäksi julkiset arvot, kuten demokratian ja laillisuuden. Managerialis-

tinen lähestymistapa yhdistää organisaation toimivuuden ja henkilökunnan panoksen tuottavuuteen teknisen tehokkuuden lisäksi. Lähestymistapojen pohjalta voidaan muodostaa julkisen hallinnon tuottavuuden neljä ulottuvuutta. Ne ovat 1) organisaation sisäinen taloudellisuus ja tehokkuus 2) organisaation sisäinen sosiaalinen toimivuus 3) tuotettujen palveluiden ja tuotosten laatu 4) toiminnan ulkoinen vaikuttavuus ja hyödyllisyys suhteessa kustannuksiin. (Lumijärvi 1990: 3, 11–12.)

2.1.3. X-tehottomuus

X-tehokkuus ja X-tehottomuus liittyvät läheisesti tekniseen tehokkuuteen. X-tehokkuus tarkoittaa tuotosten maksimointia käytettävissä olevilla panoksilla. X-kapasiteetiksi kutsutaan organisaation kykyä minimoida kustannukset ja saavuttaa paras mahdollinen panos-tuotos-suhde, se on kyky käyttää panokset tehokkaimmalla mahdollisella tavalla. X-tehottomuudella taas tarkoitetaan sitä, kun organisaatio ei saavuta teknisen tehokkuuden tilaa. X-tehottomuus on eräänlaista organisaation ”velttoilua”, joka ilmenee liiallisena panoksien käyttämisenä suhteessa tuotoksiin, eikä X-tehokkuutta sen vuoksi saavuteta. Sen sijaan, että organisaatio tuottaisi määrällisesti liikaa, se tuottaa liian vähän korkeammilla yksikkökustannuksilla. X-tehottomuutta sovelletaan sekä yrityksiin että julkisiin organisaatioihin selittämään tehotonta toimintaa. X-tehottomuus selittyy sillä, että organisaatiolla ei ole kilpailupaineita eikä näin välitöntä tarvetta leikata kustannuksia. Byrokratialla on harvemmin kilpailua, joten voidaan oikeutetusti olettaa sen tuotantokustannusten olevan korkeammat kuin millä se mahdollisesti pystyisi tuottamaan. Organisaation ”velttoilu” tekee elämästä helpompaa ja mieluisampaa, kun työtahti on hitaampi ja ylimääräiset resurssit varmistavat organisaation selviytymisen pidemmän päälle. Ylimääräiset resurssit voidaan käyttää myös henkilökunnan luontaisetiihin ja muuhun vastaavaan. (Lane 2000: 61, 72–73.)

2.2. Julkisen valinnan teoreettiset lähtökohdat

Julkisen valinnan teoria alkoi kehittymään 1950-luvulla taloustieteilijöiden toimesta Yhdysvalloissa. Teoriaan on pääasiassa vaikuttanut liberaali talousajattelu ja jotkin jul-

kisen valinnan näkemykset julkisesta sektorista ovat hyvin radikaaleja. Teorian arvo on siinä, että se selittää hyvin julkiselle sektorille tyypillisiä ongelmia, kuten julkisen sektorin paisumista. Julkisen valinnan teoria suosii markkinaohjautuvuutta ja kilpailua julkisella sektorilla, joiden kautta sen tehokkuutta pyritään parantamaan. Myös monopolit nähdään haitallisina ja julkinen sektori nähdään teoriassa usein suurena monopolina. (Salminen & Niskanen 1996: 28, 30–31, 36.)

Mueller (1989: 1) kuvailee julkista valintaa selkeästi. Hän kirjoittaa, että perinteisesti valtio- ja taloustiede on eroteltu toisistaan sen perusteella, mihin ne pyrkivät vastaamaan, millaisia oletuksia niissä tehdään yksilöiden motiiveista ja millaisia metodeja tutkimuksessa käytetään. Poliittinen tiede tutkii ihmisten käyttäytymistä politiikassa ja taloustiede markkinoilla. Tieteiden ihmisistä tekemissä oletuksissa on huomattavia eroja: poliittinen tiede näkee poliitikot yhteistä etua ajavina ihmisinä, kun taas taloustiede olettaa ihmisten tavoittelevan omia, yksityisiä intressejä. Julkinen valinta yhdistää molempien tieteiden näkemykset. Mueller (1989: 1) määrittelee julkisen valinnan markkinoiden ulkopuolisen päätöksenteon taloustieteelliseksi tutkimukseksi.

Julkinen valinnan teoria pyrkii mallintamaan julkisen sektorin toimintaa ja käyttäytymistä taloustieteen avulla. Kyseisen määritelmän kautta julkisen valinnan luonne on helpompi ymmärtää. Se kuvaa hyvin, millaiset oletukset muodostavat teorian perustan. Julkinen valinta kuvaa eri toimijoita taloustieteen pohjalta. Julkisilla toimijoilla tarkoitetaan poliitikkoja, puolueita, virkamiehiä ja byrokratioita eli erilaisia julkisia virastoja ja laitoksia. Ominaista teorialle on se, että siinä oletetaan itseintressin (self-interest) ohjavan julkisten toimijoiden päätöksentekoa ja valintoja. Yhtä lailla kuin kuluttajat ja yritykset pyrkivät maksimoimaan hyötynsä markkinoilla, pyrkivät julkisen sektorin toimijat maksimoimaan intressinsä parhaansa mukaan. (Lane 1993: 81.)

Julkinen valinta on yksilöpainotteinen teoria julkisesta sektorista ja teorian näkemys on, että kaikki ryhmät koostuvat viime kädessä yksilöistä ja tätä kautta yksilö on päätöksiä tekevä perusyksikkö. (Lane 1993: 155.) Käytännössä tämä tarkoittaisi, että johtaviin julkisiin aseisiin nousseet henkilöt tavoittelevat vain omia taloudellisia etujaan; poliitikot haluavat tulla uudelleenvalituiksi ja saada palkkioita, virkamiehet haluavat lisää

palkkaa, valtaa ja tunnustusta. Vaikka individualistisella lähestymistavalla on merkittävä rooli teoriassa, julkinen valinta ei rajoitu pelkästään tarkastelemaan yksilötason intressejä tai tutkimaan julkista sektoria yksilöllisestä näkökulmasta. Collective action eli kollektiivinen toiminta ja sen analysointi on merkittävä kiinnostuksen kohde julkisen valinnan teoriassa. Kollektiiviseen toimintaan liittyy olennaisesti ryhmäintressit ja ryhmien vaikuttaminen yhteiskunnalliseen päätöksentekoon. Ryhmäintressit voivat olla pienen ryhmän, kuten lobbarin, ajamia itsekkäitä intressejä tai laajemman yleisön kannattamia julkisia intressejä. Julkisen valinnan raameissa on siis mahdollista, että jotain julkista intressiä edistetään erilaisten ryhmien toimesta. (Lane 1993: 160.)

2.3. Rationaalinen käyttäytyminen julkisen valinnan teoriassa

Julkisen valinnan teoriassa käytetään taloustieteelle ominaista oletusta eri toimijoiden, kuten poliitikkojen, virkamiesten ja kansalaisten, rationaalisesta käyttäytymisestä. Ihmiset nähdään rationaalisesti käyttäytyvinä yksilöinä, jotka kykenevät tekemään omalta kannaltaan parhaan ratkaisun. (Dunleavy 1991: 3.) Rationaalisen toimijan malli asettaa Dunleavyn (1991: 3) mukaan seuraavia oletuksia:

- ihmisillä on tietyt preferenssit, joista he ovat tietoisia ja he voivat vertailla ja arvottaa niitä
- heidän preferenssinsä ovat johdonmukaisia
- ihmiset ovat ”maksimoijia”, jotka etsivät aina suurinta hyötyä ja pyrkivät minimoimaan päätöksenteon kustannukset. He toimivat rationaalisesti ja ovat tehokkaita tavoitellessaan preferenssejään.
- ihmiset ovat yleisesti ottaen itsekkäitä ja omahyväisiä ja he toimivat sen mukaan, mitä seurauksia heidän valinnoistaan on heidän hyvinvoinnilleen

Malli rationaalisesta toimijasta juontaa juurensa rationaalisen valinnan teoriasta. Rationaalisen valinnan teorian mukaan toimija valitsee parhaat mahdolliset keinot saavuttaakseen päämääränsä, mitä ne ikinä ovatkaan. Teoria on kuitenkin kohdannut kritiikkiä esimerkiksi sen osalta, että ihmisten oletetaan olevan täysin rationaalisia. Teoriaa voi-

daan hyvin soveltaa taloudellisten ilmiöiden tutkimiseen, mutta sitä ei kuitenkaan ole pidetty yhtä hyvänä poliittisissa tieteissä. Kriitikkistä huolimatta rationaalisen valinnan teoriassa on nähty olevan arvoa kriitikkojen mukaan teoriana, joka selittää, miten olisi pitänyt toimia tai mikä vaihtoehto olisi teoriassa paras. (ks. Eriksson 2005.)

Rationaalisilla preferensseillä eli mieltymyksillä tarkoitetaan sitä, että ihminen pystyy asettamaan eri vaihtoehdot loogiseen arvojärjestykseen. Tätä voidaan kuvata seuraavalla esimerkillä: jos vaihtoehto a on parempi kuin b ja b parempi kuin c niin vaihtoehto a on siinä tapauksessa parempi kuin c. Rationaaliseen käyttäytymiseen vaikuttaakin vahvasti sekä toimijan preferenssit että uskomukset. Rationaalisen valinnan teorian ytimessä on omaa etuaan tavoitteleva ihminen, economic man, joka pyrkii maksimoimaan materiaalisin hyvinvointinsa. Oletus materiaalisin hyvinvoinnin tavoittelusta on kuitenkin hyvin yksioikoinen eikä materiaalisin hyvinvoinnin tavoittelu voi olla ainoa päämäärä ja siksi on syytä keskittyä rationaalisuuteen johdonmukaisena toimintana. Rationaalinen valinta on se vaihtoehto, joka auttaa toimijaa saavuttamaan toiveensa. (Eriksson 2005: 3–14.)

Rationaalisen valinnan teorian oman edun tavoittelu ymmärretään usein itsekkyydeksi, toiminnaksi, jolla yritetään saavuttaa vain omaa hyvinvointia parantavia asioita. Rationaalisuutta ei tule ymmärtää näin yksinkertaisesti, koska rationaalisia toimijoita ei voida kuitenkaan pitää automaattisesti omahyväisinä ja itsekkäinä. Rationaalisuus ei sulje pois eettisiä tai altruistisia valintoja; on palattava takaisin pohtimaan preferenssejä ja ymmärrettävä, että eri ihmisillä on erilaisia preferenssejä. Jollekin voi olla tärkeää perheensä ja läheistensä hyvinvointi tai julkiselle viranhaltijalle on tärkeää kansalaisten asianmukainen palvelu, jolloin hän työskentelee tämän asian puolesta. Tällaista toimintaa voi pitää rationaalisenä ja ”itsekkäänä”, koska toimija noudattaa preferenssejään johdonmukaisesti. (Eriksson 2005: 75–77.) Rationaalisuus tarkoittaa siis omien preferenssien johdonmukaista seuraamista, eikä automaattisesti oman hyödyn maksimointia. On siis muistettava, että julkisen valinnan oletus rationaalisesta, omaa etuaan tavoittelevasta toimijasta ei välttämättä tarkoita etujen ja resurssien haalimista muista välittämättä.

2.4. Byrokratian tehottomuus

William Niskasen tutkimukset byrokratiasta edustavat Dunleavun (1991: 154) mukaan uusoikeistolaista julkisen valinnan suuntausta. Niskasen näkemykset byrokratiasta ovat mikrotaloustieteen mukaiset: siinä missä yksityiset yrittäjät pyrkivät maksimoimaan voittoja, pyrkivät byrokraatit maksimoimaan virastonsa budjettia. Budjetin maksimointia Niskanen perustelee sillä, että byrokraatin tavoittelemat hyödyt, joihin hän lukee esimerkiksi palkan, virkaan liittyvät edut ja vallan, voidaan saavuttaa kasvattamalla viraston budjettia. Matemaattisesti ilmaistuna byrokraatin saama hyöty on viraston kokonaisbudjetin funktio eli byrokraatit hyötyvät suuremmasta budjetista. Budjetin maksimoimisen syy on se, että yksikön päälliköt eivät saa käyttää ylijäämää yksikkönsä tarpeisiin budjettisidonaisuuden vuoksi ja tämän takia ainut tapa päästä käsiksi ylijäämään on kasvattaa budjettia tasaisesti. (Ahonen 1989: 10–11.)

Sen lisäksi, että budjetin kasvattaminen parantaa mahdollisuuksia nauttia parempaa palkkaa, suurempi budjetti antaa johtaville viranhaltijoille paremman kyvyn nujertaa vastustus ja vaikuttaa erilaisiin tapahtumiin. Niskasen mielestä budjetin maksimointi on byrokratian selviytymisen kannalta välttämätöntä kahdella tavalla: kasvattamalla budjettia voidaan osoittaa sponsoreille – hallitukselle, kunnanvaltuustolle yms. – viraston tärkeys ja välttämättömyys. Jos vaatimuksia budjetin kasvattamisesta ei esitetä, sponsorit saattavat tulkita asian niin, että virasto on menettänyt merkitystään eikä sitä tarvita. Toiseksi, budjetin kasvattaminen mahdollistaa organisatoriset muutokset. Vääränlaisia henkilöitä voidaan siirtää eri tehtäviin tarvittaessa, kun budjetti joustaa. Suuremmat budjetit ovat myös asiakasryhmien mieleen, jotka ovat saattaneet lobata viraston puolesta. (Dunleavy 1991: 155–156.)

Niskasen ajatuksen mukaan virastoilla on monopoli tarjoamissaan palveluissa ja tämän vuoksi virastoilla on monopolistisia etuja, kun ne neuvottelevat budjetista sponsorinsa kanssa. Viraston monopoliaseman ja tuotosten luonteen vuoksi sponsoreiden on ostettava viraston tuotokset yhtenä pakettina, koska ne eivät harjoita samanlaista vaihdantaa kuin yritykset, jotka voivat luonnollisesti myydä yksittäisiä tuotoksia. Niskanen myöntää, että yksiköt sisällyttävät budjettiin enemmän tuotoksia kuin olisi yhteiskunta-

taloudellisesti optimaalista. (Ahonen 1989: 11.) Niskanen päätyy lopputulokseen, että byrokratian käyttäytyminen johtaa ”sosiaaliseen tuhlaamiseen”, jolla tarkoitetaan yhteiskunnan resurssien tehotonta kohdentamista (Lane 1993: 61). Budjetin kasvattamista helpottaa myös se, että poliitikot eivät usein tiedä, paljonko viraston palvelujen tuottaminen maksaa, jotta se pystyisi vastaamaan asiakkaidensa vaatimuksiin. Poliitikoilla on luonnollisesti omiakin intressejä, kuten tulla uudelleenvalituksi. Tällöin on parasta lisätä julkisia palveluja, jolla voidaan ostaa ääniä kansalaisilta. (Lähdesmäki 1999: 55.)

Ratkaisuksi tehottomuuteen Niskanen ehdottaa uudistuksia byrokratian rakenteeseen. Uudistuksilla rajoitetaan tai hävitetään byrokratian informaatioetu suhteessa sen rahoittajaan. Niskasen uudistusehdotuksiin kuuluu, että byrokraatit täytyy altistaa kilpailulle. (Lane 1993: 61–62.) Byrokratioiden välille täytyy luoda keskinäinen kilpailu perustamalla useita samoja palveluja tuottavia byrokraatioita. Kilpailu johtaisi lopulta tehokkaampiin tuotantoprosesseihin ja näin kustannusten pienenemiseen. Myös yksityisten yritysten tulee voida osallistua julkisten palvelujen tarjontaan siinä määrin kuin se on mahdollista. Niskanen ehdottaa virkamiehille tulospalkitsemista motivoimaan heitä taloudellisesti tehokkaampaan työskentelyyn. (Salminen & Niskanen 1996: 37–38.)

Niskasen ajatukset budjettiaan maksimoivasta byrokratiasta ovat ristiriitaisen keskustelun alla. Toisaalta väitteet ovat järkeenkäyviä ja taloustiede tukee niitä, mutta Niskasen teoriaa on arvosteltu todisteiden puutteen vuoksi. Teoria nojaa vahvasti oletukseen rationaalisesti käyttäytyvästä toimijasta eikä niinkään havaintoihin, jotka tukisivat teoriaa. Myöhemmin on kuitenkin tehty empiiristä tutkimusta, joka tukee Niskasen väitettä siitä, että byrokraatit hyötyvät kasvavasta budjetista ja henkilöstömäärästä. Eräs näistä on Changin ja Turnbullin (2002) tutkimus, jossa selvitettiin byrokratian hyötyfunktiota analysoimalla paikallishallinnon työllisyys- ja kulutusdataa. Tulokseksi saatiin, että byrokraatit toimivat sen mukaan kuin niillä olisi selvät preferenssit henkilöstömäärän suhteen paikallishallinnon erilaisissa palveluissa. (Chang & Turnbull 2002: 205). Näkemystä ja tutkimusta, jonka mukaan julkiset organisaatiot ovat tehottomia ja haaskaavat resursseja, on pidetty yhtenä syynä yksityistämistoimille ympäri maailman. Makriksen (2006: 285–287) mielestä asia ei ole kuitenkaan näin yksioikoinen. Julkiset organisaatiot voivat olla tehokkaita siinä missä muutkin, mutta tälle on tietyt ehdot. Vaikka viras-

tolla on budjettineuvottelussa etu rahoittajaansa nähden, rahoittaja voi varmistaa viraston tehokkaan toiminnan käyttämällä poliittista valtaansa ja määrätä selvät säännöt budjetinmuodostamisessa.

Tullock (1987) näkee jatkuvasti kasvavan byrokratian uhkana demokratialle. Hänen mukaansa parantamalla julkisen hallinnon tehokkuutta kansalaisten vapaus ja valta heitä koskevista asioista lisääntyisi. Julkisen hallinnon tehtävät olivat kasvaneet niin laajoiksi, että byrokratioiden valvominen oli käynyt mahdottomaksi kansalaisten kannalta. Byrokratioiden ei myöskään tulisi olla kooltaan liian suuria, koska tällöin on hyvin todennäköistä, että edes byrokratiassa työskentelevät päälliköt eivät pysty kontrolloimaan alaisiaan puhumattakaan siitä, että kansalaisia edustavat poliitikot pystyisivät tehokkaasti valvomaan julkisten organisaatioiden toimia. Kontrollin ja valvonnan puutteen vuoksi olisi mielekkäämpää pitää julkisen hallinnon tehtävät realistisissa mittasuhteissa, koska tällöin resurssit riittävät parempaan lopputulokseen. Tullockin mielestä julkisen hallinnon tulisi olla enemmän desentraloitua, jotta niiden koko pysyisi kurissa. Etenkin paikallishallintoa hän pitää hyvänä vaihtoehtona. (Tullock 1987: 221–225.)

Tullockin idea byrokratiasta voidaan tiivistää siihen, että se on sosiaalisesti tehoton. Tähän on useita eri syitä; johtavien byrokraattien on esimerkiksi pidettävä huolta, että heillä on tarpeeksi uskollisia alaisia. Alaisten avulla virastolle asetetut tehtävät saadaan tietysti hoidettua, mutta alaisten määrä liittyy myös heitä johtavan byrokraatin valtaan: jos jostain syystä on mahdollista, että työntekijöiden määrää vähennettäisiin, se tarkoittaisi myös vallan pienenemistä. Johtavat virkamiehet eivät ole usein halukkaita suostumaan toimiin, jotka pienentäisivät henkilökunnan määrää. (Tullock 1987: 118, 135.)

Tullockin idea hallinnon hajauttamisen eduista saa kannatusta julkisessa valinnassa. Erääksi keinoksi rajoittaa julkisen sektorin jatkuvaa kasvua on ehdotettu hallinnon pilkkomista pienempiin osiin hallinnollisten kulujen vähentämiseksi. Tämä sotii yleistä käsitystä vastaan, jonka mukaan yhdistämällä organisaatioita hallinto tehostuu päällekkäisyyksien poistuessa. Idea piileekin siinä, että pieneksi pilkottujen virastojen välille luodaan kilpailua tehokkuutta parantamaan ja virastojen monopoliasemat alueillaan estetään. Itsehallinnolliset ja pienet organisaatiot nähdään julkisen valinnan teoriassa tehok-

kaina. Kun normaalisti virasto pyrkii kasvattamaan budjettiaan, toimii itsehallinnollinen virasto toisin; työntekijät pyrkivät maksimoimaan tehokkuutensa, etteivät viraston menot kasvaisi liian suuriksi tuloihin nähden. Itsehallinnollisilla organisaatioilla on muitakin etuja, kuten laajempi osallistuminen yhteiskunnalliseen päätöksentekoon ja demokratian lisääntyminen. (Salminen & Niskanen 1996: 36–37, 40–41.)

2.5. Rent-seeking ja intressiryhmät yhteiskunnassa

On mahdollista, että julkinen valta auttaa jotain ryhmää luomaan tai ylläpitämään monopolia. Tällaisessa tapauksessa monopolia hallitseva taho hyötyy monopolin asiakkaiden kustannuksella asiakkaiden maksaessa normaalia korkeampaa hintaa tuotteesta tai palvelusta. Siksi julkisen vallan mahdollistamia monopolituottoja kannattaa tavoitella. (Mueller 1989: 229.) Tätä monopolituottojen jahtaamista kutsutaan rent-seekingiksi eli välistävetämiseksi. Rent-seekingiä on syytä käsitellä sen vuoksi, että se liittyy sekä tehokkuuteen että tilivelvollisuuteen. Anne Krueger käytti käsitettä rent-seeking kuvaamaan tuottoja, joita joku osapuoli saa julkisen vallan talouden sääntelyn johdosta, mutta myös lahjonnan tai korruption tai muun laittoman toimen takia. Yleisesti rent-seeking katsotaan tuottojen etsimiseksi, josta on yhteiskunnallisesti enemmän haittaa kuin hyötyä. Se voidaan myös määritellä välittömästi tuottamattomaksi voitontavoitteluksi. (Udehn 1996: 28.)

Kun tavallisesti tuottoja etsitään markkinoilta, rent-seeking on sitä vastoin toimintaa, jossa pyritään saamaan hyötyä, joka riippuu erityisestä etuoikeudesta. Jotta rent-seeking olisi mahdollista, täytyy sitä varten olla institutionaaliset puitteet, johon liittyvät interventionistinen (taloudelliseen toimintaan puuttuva) julkinen valta ja intressiryhmät. Intressiryhmät yleensä lobbaavat saadakseen jonkin etuoikeuden tai hyödyn, joka voi olla verotukseen liittyvä seikka tai valtion teollisuudelle maksama tuki. Tällainen toiminta, välistä veto, keskittyy siirtämään varoja taskusta toiseen ja on siksi nollasummapelejä. Mutta koska etujen saavuttaminen vaatii panostuksia lobbauksen ja muun vastaavan toiminnan muodossa, toiminta kääntyy lopulta arvoltaan negatiiviseksi. Rent-seeking voidaankin katsoa epäilyttäväksi, ellei jopa korruptoituneeksi toiminnaksi (ks. esim.

Lambsdorff 2002). Tämän vuoksi julkisen valinnan kannattajat ovat pohtineet keinoja ilmiön kitkemiseksi ja esimerkiksi James Buchanan on päätenyt ratkaisuun, joka kuva-
taa julkisen valinnan teoriaa hyvin: valtion valtaa tulisi vähentää ja sitä kautta myös
intressiryhmien rooli menettää merkitystään. (Udehn 1996: 28–29.)

Julkisen valinnan teoriaan kuuluu olennaisena osana intressiryhmät, jotka pyrkivät vai-
kuttamaan niin poliittisiin päättäjiin kuin myös johtaviin virkamiehiin. Kaikkiin poliitti-
siin järjestelmiin kuuluu jonkinlainen intressien ilmaiseminen ja niiden yhteenkokoami-
nen. Eri intressejä on sovittelava yhteen, koska luonnollisesti eri ryhmien esittämät vaa-
timukset ovat ristiriidassa toisen ryhmän kanssa. Tämä on ensisijaisesti poliitikkojen
tehtävä, mutta myös virkamiehet saattavat jossain määrin tehdä sitä. Intressien käsitte-
lyllä on myös seuraamuksia poliitikkojen ja virkamiesten rooleille. Heikosti valvottu
lainsäädäntöelin mahdollistaa poliitikoille äänien hankkimisen lupaamalla tukea tietyille
intresseille. Tätä toimintaa kutsutaan poliittiseksi (kaupan)välitykseksi (political broke-
rage). Poliitikko pyrkii maksimoimaan intressiryhmiensä edut ja minimoimaan ne, joita
hän vastustaa. Täytyy kuitenkin muistaa, että toiminta ei käytännössä toteudu täysin
tällaisena, koska poliitikot joutuvat alistumaan puolueen tahdon ja julkisen intressin
alle. (Dunleavy 1991: 22; Self 1982: 155–156.)

Intressiryhmien hallinnollinen kohtelu lähtee oikeudellisista perusteista. Oleellisten
ryhmien näkemykset kootaan yhteen ja ne välitetään eteenpäin ilman puolueellisia nä-
kemyksiä. Usein suurien ja hyvin järjestäytyneiden ryhmien näkemykset saavat enem-
män huomioita, kun pienempien tai vähemmän merkittävien ryhmien näkemykset jäävät
usein vähemmälle huomiolle. Intressiryhmät ovat tietysti usein vuorovaikutuksessa sekä
poliitikkojen että intresseilleen oleellisten virastojen kanssa. Intressiryhmät pyrkivät
monesti vaikuttamaan suoraan virastoon tai muuhun vastaavaan laitokseen, mutta epä-
onnistuessaan tässä ne siirtyvät etsimään tukea poliitikoilta. (Self 1982: 156–157.) Dun-
leavyn (1991: 22) mukaan poliitikkojen kannattaisi ottaa huomioon seuraavat seikat,
jotka vaikuttavat intressiryhmän vaikutusvaltaan poliittisessa päätöksenteossa:

- *Absoluuttinen koko.* Mitä suurempi intressiryhmä, sitä enemmän sillä on vaiku-
tusvaltaa

- *Järjestäytyneisyyden taso.* Ryhmät, joiden todellinen jäsenmäärä on korkea suhteessa potentiaaliseen jäsenmäärään ovat vaikutusvaltaisempia kuin ne ryhmät, joilla suhdeluku on alempi.
- *Preferenssien voimakkuus.* Ryhmät, jotka uskovat asiaansa kovemmin ovat vaikutusvaltaisempia kuin välinpitämättömät ryhmät.
- *Keskeinen asema.* Ryhmät, jotka onnistuvat saamaan enemmän sosiaalisia ja poliittisia asemia ovat vaikutusvaltaisempia kuin ne, jotka eivät tässä onnistu.

Usein lobbauksen ajatellaan kohdistuvan pelkästään poliitikkoihin. McKayn (2011: 123) mukaan intressiryhmien viranhaltijoita kohtaan harjoittama lobbaus on jäänyt tutkimuksessa vähemmälle huomiolle. McKay (2011: 123) toteaa, että lainsäädäntöelimen kuten eduskunnan lobbaaminen on hyvin erilaista kuin viraston lobbaaminen. Lainsäädäntöelimen lobbaaminen on julkisesti näkyvää, koska intressiryhmät pääsevät esittämään vaatimuksiaan tilaisuuksissa, jotka esimerkiksi uutisoidaan. Ne myös tiedottavat jäsenilleen siitä, miten ne yrittävät vaikuttaa päätöksentekijöihin. Viranhaltijoihin kohdistuva lobbaaminen taas ei ole avointa ja julkista ja sen vuoksi sitä on hyvin vaikea tutkia. Lobbaaminen voi tapahtua esimerkiksi sähköpostien kautta eikä tieto siitä päädy suuremmalle yleisölle.

McKayn tutkimuksen tavoitteena on selvittää, milloin intressiryhmät päättävät lobata jotain tiettyä virastoa lainsäädäntöelimen lisäksi tai sen sijasta. McKayn (2011: 135–136) mukaan intressiryhmät, joiden ehdotukseen liittyi ristiriitoja, pyrkivät mieluummin lobbaamaan monia eri hallinnonaloja, siis sekä lainsäädäntöelintä että asiaankuuluvaa virastoa. Mikäli lobbari oli tietyn viraston entinen työntekijä, oli todennäköisempää, että hän lobbasi kyseistä virastoa. McKayn (2011: 136) löydökset voidaan kiteyttää niin, että lainsäädäntöelimen ja virastojen lobbaaminen on pyrkimyksiltään hyvin erilaista ja se saattaa johtaa myös erilaiseen politiikkaan tai päätökseen.

Intressiryhmiin liittyy vapaamatkustajuuden ongelma. Ryhmien toiminta perustuu uskoon, että sen jäsenillä on yhteiset intressit jonkin asian suhteen. Ei ole poissuljettua, etteikö ryhmään kuulumattomilla tahoilla olisi samoja intressejä kuin ryhmän jäsenillä. Vapaamatkustajuus intressiryhmien kustannuksella houkuttelee, kun kyse on edusta,

joka koskee suurta yleisöä. Tämän vuoksi on helpompaa muodostaa intressiryhmiä, kun potentiaalinen jäsenmäärä on pieni. Vapaamatkustajuus on hankalampaa pienemmissä ryhmissä kuin suurta jäsenmäärää edustavissa intressiryhmissä. Suurissa edunvalvonta-organisaatioissa käytetään vapaamatkustajuuden kitkemiseen erillisiä ja valikoituja kannustimia sen jäsenille. Tällaisia voivat olla esimerkiksi ammattiyhdistyksen tapauksessa sopimukset, joilla työnantaja suostuu käyttämään vain ammattiyhdistyksen jäseniä työntekijöinä. (Mueller 1989: 308.)

Mancur Olson on tutkinut intressiryhmien vaikutusta maiden talouskasvuun. Tarkastelussa hänellä oli ryhmät, joiden tavoitteena on jakaa etuisuuksia omien tarkoituksien mukaan. Tällaisia ryhmiä ovat esimerkiksi erilaiset elinkeinoelämä- ja ammattijärjestöt. Etuisuudet voivat olla rajoituksia jollekin alalle, kuten lääketieteellisten opiskelijoiden määrän rajoittaminen tai tullimaksujen asettaminen ulkomaisille tuotteille. Intressiryhmien keskittyminen etuisuuksien hankkimiseen johtaa rajoitusten ja sääntelyn lisääntymiseen, joka heikentää redistribuutiotehokkuutta. Olson selittää redistribuutiotehokkuushävikillä eroja maiden talouskasvussa. Olsonin mukaan vahvat intressiryhmät heikentävät talouskasvua. Tämä johtuu siitä, että ne ovat usein hitaita tekemään päätöksiä ja sen vuoksi hitaita reagoimaan muutoksiin ja hidastavat vaikuttamiensa organisaatioiden mahdollisuuksiin vastata uusiin tilanteisiin. Yhteiskunnan kyky ottaa käyttöön uutta teknologiaa ja kohdentaa resurssinsa uudelleen heikentyy ja sen vuoksi talouskasvu hidastuu. (Mueller 1989: 311–312.)

Intressiryhmiä pidetään yhtenä syynä, miksi julkinen sektori kasvaa jatkuvasti. Ei ole kuitenkaan varmaa tietoa, miten ja miksi ne edistävät julkisen sektorin paisumista vai edistävätkö ollenkaan. Intressiryhmien tavoitteilla on merkitystä, kun etsitään vastausta tähän kysymykseen. Ryhmät saattavat pyrkiä ohjaamaan osan yhteisistä varoista jäseniensä hyödyksi eli niillä on redistribuutiotavoitteita. Jotkut intressiryhmät tavoittelevat tiettyä julkisen sektorin järjestämää julkishyödykettä. Näiden tietojen valossa on mahdollista, että intressiryhmät omalta osaltaan kasvattavat julkista sektoria ajaessaan omia tavoitteitaan. (Mueller 1989: 334.)

3. TILIVELVOLLISUUS JULKISESSA HALLINNOSSA

Tämä luku käsittelee tilivelvollisuutta julkisessa hallinnossa. Tilivelvollisuus rinnastetaan sen englanninkieliseen käännössanaan *accountability*. Suomen kielen tilivelvollisuus on käsitteenä kapeampi kuin *accountability* tilivelvollisuuden tarkoittaessa pääasiassa taloudellista vastuuta. *Accountability* on laajempi eikä yhtä yksiselitteinen käsite, kuten tässä luvussa tullaan huomaamaan. Tässä tutkimuksessa tilivelvollisuudella viitataan siis *accountability*yn.

3.1. Tilivelvollisuuden käsite

Tilivelvollisuuden ongelmana on, että sillä saatetaan tarkoittaa eri tapauksissa eri asioita. Dubnick ja Frederickson (2010: 4) kirjoittavat, kuinka tilivelvollisuutta käytetään kuvaamaan esimerkiksi vastuuta, demokratiaa tai tehokkuutta – tilivelvollisuus tarkoittaa eri asioita eri tilanteissa. Tilivelvollisuudella on tämän vuoksi useita erilaisia määritelmiä, eikä varsinaista yhtä ainoaa oikeaa määritelmää ole olemassa. Sen vuoksi tilivelvollisuuden määrittely on mielekkäämpää aloittaa siitä, mitä tilivelvollisuudella yleisesti tarkoitetaan. Amerikkalaisessa keskustelussa tilivelvollisuudella usein tarkoitetaan tiettyjä standardeja, joita vasten virkamiesten ja poliitikkojen toimintaa arvioidaan. Tilivelvollisuuden noudattaminen, vastuullinen toiminta, on tavoiteltava asia, hyve, johon poliitikkojen, virkamiesten ja kokonaisen organisaation tulisi pyrkiä. (Dubnick & Frederickson 2010: 4.)

Julkisessa hallinnossa tilivelvollisuus tarkoittaa sitä, että virkamies on vastuussa toimistaan esimiehilleen, mutta laajemmassa mielessä myös poliitikoille ja muille, jotka ovat häntä ylempänä hierarkiassa (Dicke & Boonyarak 2005: 187). Mörthin (2008: 25) mukaan yleinen määritelmä tilivelvollisuudelle on, että käskyvaltaa omaava toimija saatetaan vastuulliseksi hänen tekemisistään. Julkisessa hallinnossa tilivelvollisuudella tarkoitetaan vaaleilla valittujen päättäjien ja viranhaltijoiden välillä vallitsevaa suhdetta, jota usein kuvataan päämies-agentti-suhteena. Tilivelvollisia ovat ne julkishallinnon

viranhaltijat, joille on annettu päätösvalta, jonka avulla he toteuttavat poliitikkojen käskyjä. (Wang 2002: 350, 353.)

Toisinaan tilivelvollisuus rinnastetaan vastuullisuuteen. Behn (2001: 6–7.) käsittelee vastuullisuutta jakamalla sen eri kategorioihin: taloudelliseen vastuullisuuteen, vastuullisuuteen oikeudenmukaisuudesta, vallankäytön vastuullisuuteen ja tulosvastuullisuuteen. Taloudellinen vastuullisuus on luonteeltaan melko yksinkertaista – taloudellisessa vastuullisuudessa on kyse siitä, miten verovaroja käytetään. Julkisten viranhaltijoiden on tietenkin käytettävä verovaroja järkevästi ja tätä varten on luotu säännöt, menettelytavat ja säädetty lakeja varmistamaan kansalaisten rahojen harkittu käyttö. Vastuullisuus oikeudenmukaisuudesta viittaa siihen, että julkishallinnon odotetaan kohtelevan kansalaisiaan tasapuolisesti, kun nämä käyttävät sen tarjoamia palveluita, maksavat veroja tai joutuvat oikeuteen. Julkishallinnon on toteutettava yhteiskunnassa hyväksytyä normia tasapuolisesta ja yhdenvertaisesta kohtelusta.

Julkishallinnon työntekijät ovat luonnollisesti vastuullisia vallankäytöstään. Vastuullisuus vallankäytöstä on erityisen tärkeää, koska monilla viranomaisilla ja poliitikoilla on paljon valtaa käytettävänä. Siksi kansalaiset haluavat varmistua siitä, että valtaa ei käytetä väärin ja haluavat rajoittaa poliitikkojen ja viranomaisten päätösvaltaa. Kansalaisten äänestämät edustajat säätävät lakeja ja sääntöjä, joita julkishallinnon työntekijät ovat velvollisia noudattamaan. Vallan väärinkäytön valvomisella toteutetaan kahta aiemmin mainittua periaatetta; tilivelvollisuutta verovaroista ja kansalaisten yhdenvertaista ja tasapuolista kohtelua. Sen lisäksi, että julkishallinnon on käytettävä verovaroja harkiten, sen on saatava niillä tuloksia aikaan. Julkishallinnon viranomaisilla täytyy olla tulosvastuu siitä, mitä he käyttämillään resursseilla ovat saaneet aikaan. Jotta tuloksia voitaisiin mitata, täytyy ensin asettaa tavoitteet, joita vasten tuloksia lopulta arvioidaan. (Behn 2001: 9–10.)

3.2. Tilivelvollisuuden tyypit ja ulottuvuudet

Tilivelvollisuuden käsitteen moniulotteisuuden vuoksi on syytä erotella tilivelvollisuuden erilaiset tyypit. Romzek ja Dubnick (1987: 228–230) erottavat neljä tilivelvollisuuden tyyppiä: poliittinen, byrokraattinen, oikeudellinen ja professionaalinen tilivelvollisuus. Tilivelvollisuuden tyyppejä kuvataan taulukossa 1. Taulukko 1 havainnollistaa, millainen on organisaation kontrollin lähde ja taso tilivelvollisuuden tyypeissä. Professionaalisen ja poliittisen tilivelvollisuuden kontrollin taso on matala, koska niihin ei liity tiukkoja keinoja tilivelvollisuuden varmistamiseksi. Vastavuoroisesti korkea kontrollin taso byrokraattisessa ja oikeudellisessa tilivelvollisuudessa johtuu virallisista säännöistä ja mekanismeista, joilla organisaatiot ja sen jäsenet pidetään tilivelvollisena. Kontrollin lähde on byrokraattisessa professionaalisisessa tilivelvollisuudessa sisäinen, koska se on lähtöisin organisaatiosta tai toimijasta itsestään. Ulkoinen kontrollin lähde tarkoittaa organisaatioon tai yksilöön ulkopuolelta suunnattua kontrollia, esimerkiksi viranomaisvalvontaa.

Taulukko 1. Erilaiset tilivelvollisuuden tyypit (mukailen Romzek & Dubnick 1987: 229).

		Kontrollin lähde	
		Sisäinen	Ulkoinen
Kontrollin taso	Korkea	1. Byrokraattinen	2. Oikeudellinen
	Matala	3. Professionaalinen	4. Poliittinen

Poliittisen tilivelvollisuuden kontrollin lähde on ulkoinen, kun virkamiehet ovat vastuussa poliitikoille. Vastaavasti poliitikot ovat vastuussa kansalaisille, jotka antavat

tuomionsa poliitikon toiminnasta vaaleissa. Poliittinen tilivelvollisuus on tämän vuoksi keskeistä demokratian toteutumisen kannalta. Poliittiseen tilivelvollisuuteen liittyy responsiivisuus eli kyky vastata odotuksiin, ja kysymys siitä, kenelle virkamies on vastuussa. Mahdollisia tahoja on useita kuten esimerkiksi kansalaiset, poliitikot tai viraston johtajat. Oli taho mikä hyvänsä, virkamiehen odotetaan toteuttavan valittua politiikan linjaa ja määrättyjä ohjelmia. Poliittisella tilivelvollisuudella on tärkeä rooli avoimemman ja demokraattisemman hallinnon toteuttamisessa. (Romzek & Dubnick 1987: 229.)

Byrokraattinen tilivelvollisuus tarkoittaa virkamiehen vastuuta organisaatiolleen ja sitä toteutetaan hierarkkisten suhteiden, sääntöjen ja valvonnan kautta. Esimiehillä on vahva käskyvalta alaisiinsa, jotka toteuttavat määräykset kyseenalaistamatta. Oikeudellinen tilivelvollisuus muistuttaa byrokraattista tilivelvollisuutta siinä, että julkisen hallinnon toimintaa valvotaan jatkuvasti. Oikeudellinen tilivelvollisuus perustuu ulkopuolisen valvovan tahon ja viraston väliseen suhteeseen, jossa ulkopuolinen valvoja voi asettaa virastolle lakiin perustuvia rangaistuksia tai vaatia virastoa suorittamaan sopimusperusteiset velvollisuutensa. Ulkopuolinen taho yleensä päättää laeista ja toimintapolitiikasta, jota hallinto toteuttaa. Oikeudellinen tilivelvollisuus ei siten perustu esimiehen ja alaisen väliseen suhteeseen vaan kahden autonomisen tahon suhteeseen, joka realisoituu muodollisena sopimuksena niiden välillä. Professionaalinen tilivelvollisuus on tilivelvollisuuden tyyppi, jossa vastuullinen toiminta perustuu henkilön ammattitaitoon ja asiantuntijuuteen. Toisinaan virkamiesten on käytettävä jonkun alan ammattilaisia tai asiantuntijoita ongelmien ratkaisemiseen. He odottavat saavansa täyden luottamuksen ja päätösvallan työskentelynsä ja ottavat myös täyden vastuun työskentelystään ja sen mahdollisista negatiivisista seurauksista. (Romzek & Dubnick 1987: 228–229.)

Demokraattisessa yhteiskunnassa poliittinen tilivelvollisuus on erityisen tärkeää. Poliittinen tilivelvollisuus tarkoittaa poliitikkojen ja viranomaisten vastuuta kansaa kohtaan. Poliittinen tilivelvollisuus on päämies-agentti-suhde, jossa kansalaiset siirtävät päätösvaltansa vaaleilla edustajille parlamenttiin, ja edustajat puolestaan siirtävät osan päätätävaltansa ministereille. Ministerit puolestaan siirtävät valtaansa alaspäin virkamiehille tai erilaisille hallinnollisille elimille. Poliittinen tilivelvollisuus toimii siten, että vallankäyttäjä on vastuussa valtaansa siirtäneelle taholle, eli virkamiehet ovat tilivelvollisia

ministerille, ministeri parlamentille ja kansanedustajat äänestäjille. Tämä asetelma muodostaa poliittisen tilivelvollisuuden ongelman, eli miten kansalaisten tahto välittyy poliitikkojen kautta virkamiehille ja miten kansalaiset voivat valvoa, että poliitikot toimivat äänestäjiensä intressien mukaan. (Bovens 2007: 455; Adserà, Boix & Payne 2003: 447.)

Adserán, Boixin ja Paynen (2003: 478–479) mukaan hallinnon toimivuus riippuu siitä, kuinka hyviä kansalaiset ovat pitämään poliitikot vastuussa toimistaan. Kansalaisten ensisijainen keino kontrolloida poliitikkoja on vapaat ja säännölliset vaalit, jolloin poliitikkojen uhkana on paikan menettäminen seuraavissa vaaleissa ja siksi heidän kannattaa palvella äänestäjiensä intressejä. Vaalien ohella yhtä tärkeää on kansalaisten informaation määrä, joka hillitsee poliitikkojen korruptiivista käyttäytymistä. Hallinnollinen tehokkuus paranee, kun kansalaiset saavat tarkkaa informaatiota poliitikkojen ajamista asioista ja päätöksenteon olosuhteista. Hyvin informoidut, politiikkaa seuraavat äänestäjät vahvistavat mahdollisuuksia poliitikkojen luotettavuudelle ja tehokkuudelle.

Salminen ja Lehto (2012: 154–155) selvittivät kansalaisten ja kansanedustajien näkemyksiä Suomessa siitä, kenelle virkamiesten tulisi olla tilivelvollisia. Kävi ilmi, että kansalaisten mielestä virkamiesten tulisi olla ensi kädessä tilivelvollisia asiakkailleen ja yleisemmin kansalaisille. Tämä näkemys edustaa poliittista tilivelvollisuutta. Toiseksi kansalaiset katsoivat, että virkamiesten tulee olla byrokraattisesti tilivelvollisia eli vastuussa omalle virastolleen. Mielenkiintoista on, että virkamiesten katsotaan olevan tilivelvollisia jossain määrin myös liike-elämälle. Kansalaiset yhdistävät tilivelvollisuuden käsitteet usein vastuullisuuteen ja näkevät, että virkamiehillä on useita tilivelvollisuussuhteita, koska heidän odotetaan vastaavan usean eri tahon vaatimukseen ja olevan vastuussa toimistaan. Kansanedustajien mielestä virkamiesten tulee olla tilivelvollisia ensinnäkin lainsäätäjille, toiseksi kansalaisille ja kolmanneksi omalle virastolleen. Kansanedustajien mielestä näiden kolmen tahon jälkeen virkamiehet ovat tilivelvollisia hallitukselle ja julkisen sektorin asiakkaille. Toisin kuin kansalaiset, kansanedustajat katsoivat, että virkamiehet eivät ole tilivelvollisia liike-elämää kohtaan.

Romzek ja Dubnick erottivat siis tilivelvollisuudesta neljä eri tyyppiä, jotka ovat byrokraattinen, oikeudellinen, professionaalinen ja poliittinen tilivelvollisuuden ulottuvuus. Täten virkamiesten vastuuta komentoketjussa ylöspäin aina poliitikkoihin saakka kuvailee byrokraattinen ja poliittinen tilivelvollisuus. Tällöin tilivelvollisuutta toteutetaan hierarkkisten päämies-agentti-suhteiden kautta. Myös poliitikot ovat vastuussa kansalle viime kädessä, ainakin teoriassa. (Dicke & Boonyarak 2005: 187–188.)

Koppell (2005: 95) arvostelee Romzekin ja Dubnickin mallia siitä, että se sekoittaa keskenään tilivelvollisuuden tyypit, jotka ovat oleellisesti erilaisia. Hänen mukaansa mallin heikkous kulminoituu kontrolliin. Esimerkkinä Koppell (2005: 95) käyttää sitä, kuinka poliittiselle tilivelvollisuudelle ominaista on vastata sidosryhmien odotuksiin. Agenttia kontrolloidaan ulkoisesti ja hänen oma päätäntävaltansa on suuri. Toisaalta päämiehenä saattaa olla osapuoli, jolla on muodollinen käskyvalta agenttiin tai osapuoli, jolla on vain vaikutusvaltaa mutta ei varsinaista käskyvaltaa. Siksi Koppellin (2005: 96) mielestä näitä tulisi kohdella kahtena eri käsityksenä tilivelvollisuudesta.

Koppell (2005: 94–95) käsittelee artikkelissaan sitä ongelmaa, miten tilivelvollisuudella on monia eri määritelmiä ja siksi tilivelvollisuutta on vaikea käsitellä. Hän haluaa selvittää tilivelvollisuuden merkitystä mutta ei luoda taas uutta määritelmää, koska niitä on hänen mukaansa jo riittävästi. Koppell ehdottaa tilivelvollisuudelle viittä ulottuvuutta. Läpinäkyvyys on tilivelvollisuuden perusarvo ja sen ajatuksena on, että organisaation täytyy pystyä perustelemaan toimensa ja olemaan vastuussa niistä. Läpinäkyvyys estää tai ainakin vaikeuttaa sitä peittelemistä väärinkäytöksiä ja virheitä. Siksi avoimuus tai läpinäkyvyys on tärkein keino organisaation tuloksien arvioimiseen ja se on myös perusta muille tilivelvollisuuden ulottuvuuksille. Käytännössä läpinäkyvyys tarkoittaa, että virkamiehiä arvioidaan ja kuullaan säännöllisin väliajoin ja väärinkäytökset ja virheet on tutkittava ja selitettävä. Läpinäkyvästi toimiva julkinen organisaatio suostuu luovuttamaan tietoa toiminnastaan medialle, intressiryhmille ja kansalaisille. Oleellista tilivelvollisuuden kannalta on, onko organisaation julkaisema informaatio sen tuloksista ja toiminnasta luotettavaa. (Koppell 2005: 96.)

Organisaatioiden ja yksilöiden on oltava vastuussa toimistaan ja organisaatiota tai sen jäseniä täytyy rankaista väärinkäytöksistä ja palkita hyvistä tuloksista. Tilivelvollisuus tarkoittaa tässä mielessä siis vastuunalaisuutta (liability). Poliitikot ovat vastuunalaisia, koska äänestäjät voivat rankaista heitä vaaleissa olemalla äänestämättä. Viranhaltijoilla vastuunalaisuus realisoituu virkavelvollisuutena, jonka rikkomisesta voi seurata rikoslain mukaiset seuraamukset. Rangaistusten ei tarvitse olla välttämättä tuomioita, vaan rangaistukseksi voidaan vähentää valtaa tai leikata budjettia, jos kyseessä on esimerkiksi organisaation kykenemättömyys saavuttaa asetettuja tavoitteita. (Koppell 2005: 96–97.)

Kolmas tilivelvollisuuden ulottuvuus on organisaation valvottavuus (controllability). Jotta organisaatiot ja yksilöt saadaan pidettyä tilivelvollisina, on oltava keinot, miten heitä valvotaan ja kontrolloidaan. Julkiset organisaatiot voidaan nähdä tahoina, jotka toteuttavat kansalaisten tahtoa edustajien kautta ja tämän vuoksi niiden valvominen ja kontrollointi on oleellista tilivelvollisuuden kannalta. (Koppell 2005: 97.)

Tilivelvollisuuden neljäs ulottuvuus on vastuu (responsibility). Organisaatioilla ja niissä toimivilla viranhaltijoilla on vastuu noudattaa lakeja ja muita sääntöjä, jotka säätelevät organisaation toimintaa. Lakien ja sääntöjen lisäksi vastuu voi ilmetä virallisina ja epävirallisina ammatillisina käytäntöinä ja käyttäytymisnormeina, jotka voivat kannustaa virkamiehiä parempaan käyttäytymiseen, ja asettavat tason, jota vasten virkamiehiä voidaan arvioida. Virkamiesten ei tulisi pelkästään noudattaa käskyjä, vaan käyttää asiantuntijuuttaan parhaansa mukaan ammatillisten ja moraalisten standardien rajoissa. Vastuu voi kuulua sisäisiin käyttäytymis- ja suoritusstandardeihin, jotka eivät ole lailla säädettyjä. Tällaiset vastuut voivat esimerkiksi parantaa kansalaisten luottamusta hallintoon. (Koppell 2005: 98.)

Viimeinen tilivelvollisuuden ulottuvuus Koppelin (2005: 98–99) mallissa on responsiivisuus, joka tarkoittaa organisaation kykyä vastata asiakkaiden tarpeisiin ja vaatimuksiin. Responsiivisuus painottaa asiakaskeskeisyyttä hallinnon toiminnassa ja tilivelvollisuuden ulottuvuutena se kuvaa organisaation vastuuta ulospäin sidosryhmille. Vaatimukset ja tarpeet eroavat hieman toisistaan. Organisaatio voi vastata vaatimukseen mo-

nilla tavoin: kartoittamalla asiakkaidensa toiveita tai pyytämällä palautetta kohderyhmältä. Myös intressiryhmät kokoavat yhteen ja tuovat esiin jäseniensä näkemyksiä ja toiveita. Asiakkaiden vaatimukseen vastattaessa vastuullisuus ilmenee kuluttajatytytyvääsyytenä. Tarveperustainen responsiivisuus keskittyy organisaation varsinaisiin tavoitteisiin. Organisaatio toimii vastuullisesti, jos se saavuttaa sille asetetut tavoitteet ja sen toiminta on vaikuttavaa. Responsiivisuusmielessä tilivelvollisuus on sitä, että organisaatio pystyy vastaamaan asiakkaidensa tarpeisiin.

3.3. Vertikaalinen, horisontaalinen ja viisto tilivelvollisuus

Tilivelvollisuussuhteita on erisuuntaisia sen mukaan, millaisia velvollisuuksia toimijalla on ja kenelle hän on vastuussa. Yleisin tilivelvollisuussuhde on vertikaalinen, joka on tavanomainen hierarkkinen päämies-agentti-suhde. Vertikaalisuus viittaa siihen, että päämies ohjaa agentin toimintaa ylhäältä käsin antamalla sille tarvittavat tiedot ja oikeudet toimia itsensä puolesta. Poliittinen tilivelvollisuus on vertikaalinen tilivelvollisuussuhde, esimerkiksi viraston johtaja on tilivelvollinen ministerille, ministeri eduskunnalle ja eduskunta on vastaavasti tilivelvollinen kansalaisille. (Bovens 2007: 460.)

Horisontaalinen tilivelvollisuussuhde on luonteeltaan epävirallisempi kuin vertikaalinen, koska siinä suhteen osapuolet eivät ole hierarkkisessa suhteessa. Horisontaalinen tilivelvollisuus tarkoittaa toimijan vastuuta sidosryhmiä kohtaan yhteiskunnassa. Sidoryhmillä tarkoitetaan tässä esimerkiksi kansalaisjärjestöjä, asiakkaita ja muita intressiryhmiä, jotka ovat kiinnostuneita organisaation toiminnasta. Tilivelvollisuus on luonteeltaan moraalista, organisaation velvollisuudentunteesta johtuvaa eikä muodollista, lainsäädännöllistä, vaikka joitakin velvollisuuksia tilivelvolliselle osapuolelle on voitu virallisesti asettaa. Horisontaalinen tilivelvollisuus ilmenee esimerkiksi viraston sidoryhmien informoimisena ja yleisenä tiedottamisena. Jos horisontaalisesta tilivelvollisuudesta puhutaan varsinaisena mekanismina, toimijan ja kolmannen osapuolen välillä tulee olla kuitenkin muodollinen suhde, jossa toimijalla on velvollisuus selittää tekojaan sille varatussa tilaisuudessa. Molemmilla osapuolilla on oltava mahdollisuus esittää nä-

kemyksensä ja päämiehellä oikeus asettaa virallisia tai epävirallisia rangaistuksia toimijalle. (Bovens 2007: 460; Schillemans 2011: 390.)

Schillemans (2011: 393) tuo esiin hierarkkisen (vertikaalisen) tilivelvollisuuden mahdollisuuden demokratiassa, kun demokraattiset päämiehet eivät käytännössä pysty suoraan kontrolloimaan virastojen toimintaa. Kontrollin puute aiheuttaa virastojen tilivelvollisuusvajeen. Mitä suuremmat valtuudet virastolla on, sitä suurempaa valtaa ne käyttävät ja tämä on ongelmallista demokratian kannalta. Horisontaalisilla tilivelvollisuusmekanismeilla on merkitystä vain, jos ne välillisesti parantavat demokraattisten päämiesten kontrollia toimijoista. Schillemansin (2011: 410) mukaan horisontaaliset tilivelvollisuusmekanismit pystyvät jossain määrin kuromaan umpeen tilivelvollisuusvajeita, mutta eivät kuitenkaan paranna demokraattista kontrollia virastoista. Horisontaaliset tilivelvollisuusmekanismit toimivat enemmänkin lisänä muille keinoille.

Kolmas tilivelvollisuussuhde on viisto tilivelvollisuus. Viisto tilivelvollisuussuhde ei myöskään ole päämies-agentti-suhde, mutta viisto tilivelvollisuus vaikuttaa julkiseen organisaatioon epäsuorasti. Monet valvonta- ja tarkastusviranomaiset ja esimerkiksi tilintarkastajat eivät ole minkäänlaisessa hierarkkisessa suhteessa julkisen organisaation kanssa, eivätkä näin voi vaikuttaa niiden toimintaan. Ne kuitenkin raportoivat organisaatiosta ministerille, parlamentille tai jollekin muulle elimelle, jolla on käskyvalta organisaatioon ja joka voi puuttua organisaation toimintaan saamansa informaation perusteella. (Bovens 2007: 460.)

3.4. Tilivelvollisuuden varmistaminen organisaatiossa

Perinteinen managerialistinen näkökulma painottaa organisaation sisäistä yhteneväisyyttä tilivelvollisuutta vahvistavana tekijänä. Tilivelvollisuuden varmistamiseen käytetään byrokratiateoriasta tuttuja keinoja – toimivalta ja vastuu eri toimijoiden välillä on määriteltävä organisaatiossa, jotta mahdollisilta päällekkäisyyksiltä voidaan välttyä. Toimivaltarajojen täytyy olla selvät ja yksiselitteiset työtehtävien kohdalla. Kuten hierarkkiseen organisaatioon kuuluu, käskyvaltasuhteet ovat jyrkät ja alaisilta odotetaan

tarkkaa käskyjen noudattamista, joka mahdollistaa tehokkaan ja vastuullisen toiminnan organisaatiossa. Ongelmana on, miten varmistetaan, että alaiset noudattavat esimiesten käskyjä. Ratkaisu tähän on esimiehen alaisten määrän rajaaminen. (Rosenbloom ym. 2009: 522–523.)

On tärkeää, että alaisia kannustetaan noudattamaan käskyjä ja olemaan uskollisia organisaatiolle. Keinoina on usein organisaation tehtävän tärkeyden painottaminen ja erikoistuminen, jonka vuoksi työntekijät eivät helposti löydä uutta vastaavaa työtä. Myös taloudellisia kannustimia käytetään edellisten ohella ja esimerkiksi työstä mahdollisesti saatava eläke motivoi pysymään organisaatiossa. Lopuksi, perinteisen managerialistisen näkökulman mukaan tarvitaan kurinpitojärjestelmä vastuullisuuden kontrolloimiseksi ja sisäisiä tarkastuksia viraston taloudenhoidon ja tulokellisuuden varmistamiseksi. Kurinpitojärjestelmällä pyritään tunnistamaan mahdollisia väärinkäytöksiä organisaation ohjesääntöjen noudattamisessa ja sisäisillä tarkastuksilla pyritään estämään varojen väärinkäyttö. (Rosenbloom ym. 2009: 523–524.)

Dubnick ja O`Kelly (2005: 147) kirjoittavat odotusten ja tilivelvollisuuden suhteesta. Julkisen hallinnon työntekijöiden toimintaa ajaa tarve selviytyä heitä kohtaan suunnatuista odotuksista, jotka muotoutuvat virkamiesten työskentelyä ohjaavan tilivelvollisuusjärjestelmän pohjalta. Odotuksilla tarkoitetaan tässä sitä, mitä yksilöt kokevat, että heiltä odotetaan organisaation puolelta. Käsitukset muiden odotuksista yksilöä kohtaan voidaan nähdä rationaalisenä vastauksena niille institutionaalisille puitteille, joiden rajoissa yksilö toimii. Odotukset ovat peräisin rationaalisen laskelmoinnin kolmesta tasosta (Dubnick & O`Kelly 2005: 147)

1. Ottaen huomioon institutionaalisten toimijoiden tavoitesuuntautuneisuuden, pääsyy odotuksille johtuu ajatuksesta, millaisia seurauksia tietyistä toimista mahdollisesti voi tulla.
2. Odotukset ovat toiminto puhtaasti itsekkäille reaktioille ympäristön tekijöitä kohtaan. Virkamiehet reagoivat institutionaaliin merkkeihin valitsemalla joko vähemmän vastarinnan tai käyttäytymisen, joko johtaa ylenemiseen tai muuhun palkkioon.

3. Institutionaalisen tai professionaalisen kulttuurin määrittämät normatiiviset ihan- teet asettavat odotukset

Dubnick ja O`Kelly (2005: 148) toteavat, että koska yksilöt eivät ole organisaationsa moraalisia orjia, ymmärtääkseen yksilöiden valintoja on käsitettävä millaisessa ympäristössä valinnat tapahtuvat. Kirjoittajat viittaavat yksilön toimintaa ja valintoja rajoittaviin sääntöihin ja vastuisiin, jotka muodostavat organisaatiota säätelevän tilivelvollisuusmekanismien. Epävirallisten ja virallisten tilivelvollisuusmekanismien tehtävänä on muokata odotuksia tietyin tavoin. Mekanismeilla on usein päällekkäinen ja samanaikainen vaikutus yksilön ymmärykseen siitä, miten muut odottavat hänen reagoivan tietynlaisiin tilanteisiin. Ne voivat myös tuottaa ristiriitaisia odotuksia siinä missä ne tuottavat johdonmukaisia ja vahvistavia odotuksia.

Tilivelvollisuusmekanismit voidaan jakaa neljään eri kategoriaan, joista jokainen edustaa erilaista sosiaalista identiteettiä. Useimmiten tilivelvollisuus yhdistetään vastuullisuuteen, vastuunottamiseen, joka perustuu yksilön asemaan jäsenyhteisissä, usein hierarkkisissa suhteissa. Toinen tilivelvollisuuden muoto on velvollisuus, joka sitoo yksilön identiteetin muodollisiin odotuksiin, jotka muodostuvat sääntöjen, sopimusten ja lainsäädännön pohjalta. Kolmantena tilivelvollisuuden muotona ovat roolipohjaiset odotukset. Roolipohjaiset odotukset vahvistavat moitittavuutta sekä muokkaavat ja ohjaavat yksilön käytöstä. Lopuksi, odotukset vastuullisuudesta juontuvat yksilön käsityksestä asemastaan yhteisössä. (Dubnick & O`Kelly 2005: 148.)

3.5. Tilivelvollisuuden ja tehokkuuden ristiriita

Toisinaan hallintotieteellisessä keskustelussa tehokkuuden nähdään olevan ristiriidassa tilivelvollisuuden kanssa. Aiemmin esitetyn julkisen valinnan oletuksen mukaan julkisen sektorin työntekijät pyrkivät maksimoimaan hyötyään ja edistämään omia intressejään. Julkisen valinnan kannattajat eivät katso, että virkamiehiä ohjaisi halu auttaa muita ja työskennellä yhteisen hyvän vuoksi vaan he ovat rationaalisia ja tavoittelevat itselleen tärkeitä päämääriä. Tämän vuoksi esimerkiksi johtavat virkamiehet haluavat kasvattaa

virastonsa budjettia jatkuvasti; siitä on heille hyötyä, koska he saavat käyttöönsä enemmän resursseja ja viraston merkitys sekä heidän valtansa kasvaa. Toki on huomioitava, että omien intressien tavoittelu ei aina tarkoita itsekkyyttä vaan on mahdollista, että joillekin on tärkeää edistää julkista intressiä.

Toisaalta virkamiesten pitäisi noudattaa sääntöjä ja olla samaan aikaan tilivelvollisia työnsä tuloksista, tai toisin sanoen olla tulosvastuullisia. On ilmiselvää, että tämä on ristiriidassa julkisen valinnan väitteen kanssa, että virkamiehet ovat pääosin kiinnostuneita omista intresseistään. Tilivelvollisuus on myös ristiriidassa sen sisältämien erilaisten vaatimusten kanssa, kuten miten varmistaa tasapuolinen kohtelu mutta samaan aikaan kyetä tekemään työnsä tehokkaasti. (Behn 2001: 10–11.)

Selfin (1972: 277–278) mukaan vaatimukset vastuullisuudesta ja tehokkaasta toiminnasta samaan aikaan muodostavat julkishallinnon klassisen dilemman. Kun julkishallinnossa alettiin painottaa tehokkuutta ja tulosvastuuta, samalla alettiin keskustella, heikentääkö tarkka sääntöjen noudattaminen julkisen organisaation kykyä suoriutua tehtävistään tehokkaasti. Keskustelun ytimessä on väite, että vastuullisesti toimiva hallinto lupaa mahdollisesta potentiaalistaan tehdä asiat tehokkaammin. Vaikka vallitseva näkemys on, että kyky tehokkaaseen toimintaan heikkenee virkamiehiä kontrolloivien sääntöjen ollessa liian tiukat, on tiukalla linjalla silti kannattajansa. Tiukkoja sääntöjä kannattavat perustelevat kantansa sillä, että julkishallinnolla on muita tärkeitä arvoja tuloksellisuuden lisäksi, kuten demokratian ja kansalaisten oikeuksien suojeleminen. (Kassel 2008: 241.) Aggressiiviset tilivelvollisuusstrategiat saattavat kääntää huomion pois tuloksista ja tilivelvolliset keskittyvät siihen, etteivät riko sääntöjä. Tällainen strategia voi myös saada virkamiehet liian varovaisiksi, jolloin kaikenlainen ideointi ja ideoiden toteuttaminen voi vähentyä, koska epäonnistumisesta rangaistaan ankarasti. Ei ole mitään kannustimia yrittää, vaan on parasta pitäytyä vanhoissa opituissa tavoissa. (Behn 2001: 14.)

Aggressiiviset tilivelvollisuusstrategiat saattavat heikentää hallinnon toimintakykyä. Esimerkiksi helposti jaettavat tuomiot sääntöjen rikkomisesta voivat ajaa pois kyvykkäitä työntekijöitä tai huonontavat mahdollisuuksia toimeenpanna hallinnolle määrättyjä ohjelmia. Ylipäätään liian tarkka valvonta voi johtaa suurempiin määriin väärinkäytök-

siä ja petoksia. (Behn 2001: 15.) Radin (2006: 57) kirjoittaa asiantuntijuuden ja tilivelvollisuuden suhteesta käyttäen esimerkkinä Onora O`Neillin kommentteja ”uudesta tilivelvollisuudesta”, jolle hänen mukaansa on ominaista yksityiskohtainen valvonta, mukautuminen määrättyihin menettelytapoihin ja protokolliin sekä tiukka kurinpito. O`Neillin mielestä tällainen tilivelvollisuusjärjestelmä vääristää asiantuntijoiden ammatinharjoittamista ja vahingoittaa ammattiyhpeyttä sekä ammatillisia periaatteita. Ammatinharjoittaminen keskittyi aiemmin enemmän ammattilaisten vuorovaikutukseen asiakkaidensa kanssa. O`Neillin mukaan tiukkojen sääntöjen vuoksi ammattilaiset eivät voi keskittyä asiakkaisiinsa vaan aikaa kuluu liian paljon raportointiin ja suojautumiseen enemmän ja vähemmän todennäköisiltä valituksilta. (Radin 2006: 57.)

Behn (2001: 12) kysyy, pitäisikö toimijoiden olla vastuussa ennalta määrättyjen prosessien ja standardien noudattamisesta vai tuloksellisuudesta tai aikaansaaduista tuloksista? Hän vastaa itse kysymykseensä, että on järkevämpää keskittyä prosessin kuin tulosten seuraamiseen, sillä käsitykset halutuista tuloksista voivat vaihdella eri tahojen välillä eikä niitä ole helppo tyhjentävästi määritellä. Tilivelvollisuutta, jota arvioidaan selviää standardeja kuten rahaa vasten, on yksinkertaisempaa, muodollisempaa ja objektiivisempaa tarkastella.

Tämä asetelma luo Behnin (2001: 13) mukaan tietynlaisen painotuksen tilivelvollisuuteen, johon hän viittaa käsitteellä *accountability bias*. Tilivelvollisia valvova osapuoli keskittyy sääntöjen ja menettelytapojen noudattamisen valvomiseen tehokkuuden ja tuloksellisuuden sijaan. Syy tähän on se, että on helpompaa valvoa tilivelvollisia tarkasti määriteltyjen sääntöjen perusteella kuin yrittää pitää jotakuta vastuussa tuloksista, joiden arviointiin vaikuttavat subjektiiviset käsitykset.

Millaisia tulosvaatimusten sitten pitäisi olla ja kuka nämä vaatimustasot määräisi? Behn (2001: 13–14) esittää tulos pohjaisen tilivelvollisuuden sisältävän useita ongelmia valvojien kannalta huolimatta onnistuneesti luoduista tulosstandardeista. Esimerkiksi mitä siitä seuraa, kun virasto ei saavuta asetettuja tulostavoitteita? Onko vika johtajissa, tavallisissa työntekijöissä vai riittämättömissä resursseissa, jotka virastolle on budjetoitu? Ongelmana on se, että syyllistä ei ole helppo löytää, mutta sääntöjen rikkominen on

helpompi todeta. Tilivelvollisten valvojen on tehokkaampi etsiä virheitä menettelyistä ja sääntöjen noudattamisesta kuin yrittää etsiä syytä epäonnistuneelle lopputulokselle.

Kritiikistä huolimatta tiukasti säännellyllä tilivelvollisuudella on kannattajansa. Kassel (2008: 241) kirjoittaa, että moni sääntöjen kannattaja rajoittaa perustelunsa sääntöjen tärkeydestä viranomaisten vallankäytön valvontaan ja demokraattisten arvojen sekä kansalaisten oikeuksien suojelemiseen. Moni sääntöjen puolustajista kuitenkin tunnustaa sääntöjen tehokkuutta kuristavan vaikutuksen. Kassel (2008: 242) pyrkii tutkimuksessaan osoittamaan, että sääntöjen noudattaminen on olennaista hankkeiden onnistumiselle ja vastuulliselle toiminnalle julkisella sektorilla. Hypoteesina on, että hankinta- ja sopimussäännösten kiertäminen ja niistä vapautuminen saattaa johtaa heikkoon suorituskykyyn ja epäonnistumisiin sekä vastuullisuuden heikkenemiseen julkisissa hankinnoissa. Sitä vastoin kyseisten sääntöjen noudattaminen johtaa todennäköisemmin onnistumiseen.

Kassel (2008: 241, 249–250) tutki kolmea hankintaprojektia, jossa jokaisessa tapauksessa oli jollain tavalla rikottu tai jätetty noudattamatta hankinta- ja sopimussääntöjä. Yhdessä hankkeessa johtaville virkamiehille oli annettu harkintavaltaa hankkeen toteuttamisen suhteen. Tämä johti siihen, että hanke ylitti kustannusarvion eikä useissa tapauksissa asetettuihin tavoitteisiin päästy. Jos hankinta- ja kilpailuttamissääntöjä olisi noudatettu, lopputulos olisi voinut olla toisenlainen. Johtavien virkamiesten tavoitteena oli säästää aikaa ja rahaa ohittamalla hankinta- ja kilpailuttamissäännöt, mutta jokaisessa hankkeessa kävi toisin. Yleensäkin kaikki kolme hanketta kärsivät huonosta projektisuunnittelusta ja useat tavoitteet jäivät saavuttamatta. Kasselin (2008: 250) tarkoituksena on osoittaa tapausten kautta, että sääntöjen noudattaminen voi auttaa julkisjohtajia saavuttamaan hyviä tuloksia ja parantamaan tehokkuutta.

3.6. Tilivelvollisuus ja julkinen sekä yksityinen sektori

Julkisten palvelujen tuotanto on muuttunut ulkoistamisen, yksityistämisen ja julkisen sekä yksityisen sektorin kumppanuuksien myötä. Tämä tarkoittaa sitä, että julkinen sektori ei enää tuota yksinoikeudella joitain palveluita vaan vaihtoehtoisesti tuotanto voidaan ulkoistaa yrityksille. Valtion ja kuntien omistamia yhtiöitä on yksityistetty ja toimialoja, jossa vallitsi julkisen hallinnon monopoli, on avattu kilpailulle. Uudistukset ovat luoneet haasteita tilivelvollisuudelle ja demokratialle, kun julkiselle vallalle kuuluva tehtävää saattaa hoitaa yritys, joka saa tuottonsa verovaroista. Tämä kappale käsittelee tilivelvollisuuden haasteita, kun julkisen ja yksityisen sektorin rajat hämärtyvät.

Yhteistyö julkisen ja yksityisen sektorin välillä ei ole mitään uutta vaan julkinen sektori on aina ollut vuorovaikutuksessa yksityisen sektorin kanssa esimerkiksi taloudellisissa ja paikallisissa kysymyksissä. Sektoreiden perinteinen yhteistyö on muuttunut enemmän suuntaan, jota kutsutaan yksityisen ja julkisen sektorin kumppanuudeksi (public-private partnership, PPP). (Mörth 2008: 14.) Käsitteet PPP:stä ovat kirjallisuudessa epämääräiset ja siksi Mörthin (2008: 14) mielestä on vaikea määritellä tarkalleen, mitä PPP:llä tarkoitetaan. Julkisen ja yksityisen sektorin ammattilaiset viittaavat PPP:llä monenlaisiin sektoreiden välisiin yhteistyöhankkeisiin.

Kaikkea yhteistyötä ei katsota PPP:ksi vaan PPP määritellään usein yhteiseksi hankkeeksi, joka perustuu osapuolten väliseen sopimukseen, jonka tavoitteena on myönteinen lopputulos kummallekin osapuolelle, joka voi olla taloudellinen, sosiaalinen tai molempia hyödyttävä synergiaetu. Yhteistyöllä on tarkoitus saavuttaa tavoitteita paremmin kuin että kummatkin osapuolet työskentelisivät omillaan, kumppanuus perustuu molemminpuoliseen hyötyyn. Riskinäkökulmasta katsottuna PPP:n avulla julkinen osapuoli hakee riskipääomaa ja yksityinen osapuoli vastavuoroisesti mahdollisia voittoja. Osapuolet eivät suostu sopimukseen, mikäli sillä ei kyetä saamaan transaktio- ja rahoituskustannuksia tarpeeksi alas. (Mörth 2008: 15.)

Forrer, Kee, Newcomer ja Boyer (2010: 475) toteavat, että julkis-yksityiskumppanuuksilla haetaan ratkaisuja julkisen hallinnon ongelmiin ja tarpeisiin. He näke-

vät, että PPP:t lisääntyvät tulevaisuudessa, kun hallinto kamppailee rahoitusongelmien kanssa ja etsii uusia tapoja tuottaa palveluja kansalaisille. Kumppanuuksille on ideologiset ja käytännölliset perustelut. PPP:n kannattajat pitävät yksityistä sektoria tehokkaampana palveluiden ja hyödykkeiden tuotannossa. Käytännön kannalta PPP:t ovat tapa hankkia asiantuntemusta, rahoitusta, innovaatiota ja johtamisosaamista yksityiseltä sektorilta ratkaisemaan julkisen sektorin ongelmia. Forrer ym. (2010: 476) määrittelevät PPP:t kolmen kriittisen ehdon kautta: 1) julkisen ja yksityisen organisaation suhde on pitkäkestoinen 2) yksityinen sektori osallistuu sekä päätöksentekoon siitä, miten on parasta tarjota julkista palvelua tai hyödykettä että kyseisen palvelun tai hyödykkeen tuotantoon 3) molemmat osapuolet jakavat riskit eikä pelkästään julkinen sektori.

Julkisen sektorin toimintoja on ulkoistettu ja yksityistetty siirtämällä niitä yksityisten yritysten ja kolmannen sektorin hoidettavaksi. Ulkoistamalla pyritään parempaan julkisten varojen käyttöön ja tehokkaampaan palvelutarjontaan. Ulkoistaminen on eräs sovelmus julkisen sektorin ongelmaan, tuottaako itse vai ostaako ulkopuoliselta jokin palvelu, jopa sellainen, joka on perinteisesti kuulunut julkisen sektorin vastuulle. Valtionyhtiöiden yksityistäminen on toinen suosittu julkisen sektorin uudistamisstrategia. Yksityistäminen on julkisen sektorin toiminnan ja sen omaisuuden siirtämistä yksityiselle sektorille ja se voi tapahtua myymällä julkista omaisuutta, myöntämällä toimilupia jollekin alalle tai jollain muulla tavalla. Yksityistämässä julkinen hallinto luopuu suorasta valvankäytöstään ja omistajuudestaan yhtiössä tai kokonaisella toimialalla. Jos yksityistäminen on kokonaisvaltaista, julkinen sektori luopuu palvelutuotannostaan kokonaan tietyllä toimialalla. Joissain tapauksissa valtio voi jäädä osakkeenomistajaksi yksityistettyyn yhtiöön ja säilyttää osittain päätäntävaltansa yhtiössä. Vaikka ulkoistamisessa ja yksityistämässä julkinen sektori on tekemisissä yksityisen sektorin kanssa, eivät ne vaadi kumppanuutta sektoreiden välille. (Forrer ym. 2010: 476.)

Tilivelvollisuutta julkisen ja yksityisen toimijan kumppanuudessa määrittelee osapuolien hyväksymät velvollisuudet ja vastuut. Jos kumppanuus on suunniteltu kunnolla, julkista ja yksityistä organisaatiota kumppanuussuhteessa ohjaavat kannustimet hyödyttävät molempia. Huonosti toteutettu kumppanuus ei tietenkään hyödytä osapuolia tyydyttävällä tavalla ja koko kumppanuuden idea romuttuu; julkinen organisaatio olisi voi-

nut yhtä hyvin hoitaa asian omin voimin ja päästä samaan tai parempaan lopputulokseen. Tilivelvollisuuden varmistamiseen PPP:ssä ei ole yhtä oikeaa mallia vaan se riippuu tapauksesta. Julkisjohtajien on eroteltava, arvioitava ja keskityttävä tilivelvollisuuden moniin ulottuvuuksiin, jos he aikovat muodostaa kumppanuuksia. (Forrer ym. 2010: 477.)

Forrer ym. (2010: 477) toteavat, että tilivelvollisuus on oleellista menestyksekkään julkisen hallinnon kannalta. Erilaisten kumppanuuksien lisääntyessä julkisella sektorilla samat keinot tilivelvollisuuden järjestämiseksi eivät sovi käytettäväksi kuin normaalin virastotoiminnan kohdalla. Yksityisten kumppanien osallistuminen julkisen hallinnon päätöksentekoon ja ohjelmien toteuttamiseen muuttaa tilivelvollisuutta, tai julkista vastuuta. Tilivelvollisuuden haasteet johtuvat siitä, että julkinen hallinto palvelee kansaa investointihankkeissa ja yksityisen sektorin kumppanit keskittyvät kattamaan investoinnista aiheutuneet kulut ja tekemään voittoa. Julkis-yksityis-kumppanuudessa on varmistettava, ettei julkisista palveluista tingitä yksityisten voittojen vuoksi. Julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyössä on yleistä vastuunjaon epätasaisuus, jolloin joillakin organisaatioilla saattaa olla enemmän velvollisuuksia toista osapuolta kohtaan. Tavanomaisen hierarkkiseen organisaatioon tai sopimussuhteisiin soveltuvan päämies-agenttisuhteen sijaan kumppanuudessa on kyse molemminpuolisesta vaikutusvallasta, jossa synergia ja toimijoiden itsenäisyys ovat tasapainossa ja osapuolet kunnioittavat toisiaan, osallistuvat tasapuolisesti päätöksentekoon ja ovat yhteisesti vastuussa sekä läpinäkyviä toimissaan. (Forrer ym. 2010: 477.)

Julkisten toimijoiden täytyy miettiä, miten pitää yksityistä kumppaniaan vastuussa mutta niiden on myös pohdittava, miten he ovat tilivelvollisia yksityiselle toimijalle. Byrokratialle tyypillisen ylhäältä ohjatun tilivelvollisuuden sijaan PPP:n horisontaalinen tilivelvollisuus asettaa haasteita julkisjohtajille. Kumppanuussuhde tuo mukanaan useita horisontaalisia suhteita yhteistyön, yhteisymmärykseen perustuvan päätöksenteon ja muiden organisatoriselle kumppanuudelle ominaisten piirteiden kautta. Viime kädessä tilivelvollisuuden toteutuminen kumppanuuksissa riippuu vastuiden määrittelystä sopimuksessa. Julkisen hallinnon on toimittava valvojana PPP:ssä varmistaakseen, että julkinen intressi toteutuu järjestelyn avulla. Vaikka kyseessä on kumppanuussuhde, julki-

sen vallan täytyy ottaa johtava rooli. Tilivelvollisuuden hallinta julkisen ja yksityisen kumppanuudessa vaatii julkisjohtajilta tasapainottelua monien vaatimusten, kuten kustannustehokkuuden, riskinjaon, innovaation, luotettavuuden, aikataulun, sidosryhmien osallistumisen, läpinäkyvyyden ja turvallisuuden välillä. (Forrer ym. 2010: 477–479.)

Trebilcock ja Iacobucci (2003) käsittelevät artikkelissaan yksityistämisen ja tilivelvollisuuden suhdetta. Monella toimialalla on mukana julkiset arvot, mutta se ei silti tarkoita, että toimiala pitäisi olla julkisen vallan hallussa. Usein yksityiset voittoa ja voittoa tavoittelemattomat tuottajat ja palveluntarjoajat pystyvät toteuttamaan kyseisiä arvoja ja kykenevät motivoimaan toimijoitaan paremmin kuin julkinen hallinto. Kirjoittajat tunnustavat tärkeän eron olevan siinä, että julkiset toimijat ovat vastuussa toimistaan usealla tavalla toisin kuin yksityiset toimijat ja yksityistäminen voi mahdollistaa julkisia toimijoita koskevien sääntöjen kiertämisen. (Trebilcock & Iacobucci 2003: 1447.)

Trebilcock ja Iacobucci (2003: 1447–1448) painottavat, että yksityisiä palveluntarjoajia kontrolloivien tilivelvollisuusmekanismien pienemmästä määrästä huolimatta ne eivät siltikään ole vastuuvapaita vaan yksityisiä toimijoita kontrolloi muunlaiset, ehkä jopa tiukemmat menetelmät. Markkinapohjainen tilivelvollisuus kontrolloi yrityksiä kysynnän ja tarjonnan kautta, kun yritysten tuotteita ja kykyä tuottaa kilpailukykyiseen hintaan koetellaan markkinoilla. Mutta pelkän selviytymisen lisäksi markkinavoimat ohjaavat yrityksiä toimimaan ikään kuin niitä määräsivät julkiset tilivelvollisuussäännöt. Esimerkiksi yritykset pyrkivät olemaan läpinäkyviä ja informoivat toimintatavoistaan ja saavutuksistaan asiakkaita. Yksityiset tilivelvollisuusmekanismit saavat yritykset toimimaan julkisten arvojen mukaan. (Trebilcock & Iacobucci 2003: 1447–1448.)

Julkisten organisaatioiden oletetaan toteuttavan demokratiaa, suojelevan kansalaisten oikeusturvaa ja kohtelevan heitä tasa-arvoisesti. Käytännössä julkisen hallinnon toiminta saattaa olla kaukana näistä tavoitteista. Virastossa työtehtävät on usein määritelty jäykästi, yleneminen perustuu palvelusvuosiin eikä tuloksista ja uusista innovatiivisista tai tuottavuutta parantavista ideoista palkita. Työsuhteet ovat virastoissa usein varmoja ja budjetoitikäytännöt ohjaavat kuluttamaan säästetyt varat tilikauden loppupuolella, koska ylijäämäinen budjetti johtaa usein rahoituksen leikkaukseen seuraavana vuonna.

Nämä kaikki ongelmat hankaloittavat paitsi julkisen organisaation tuotantoa myös niiden tilivelvollisuusmekanismeja. Lisäksi tilivelvollisuus nojaa monesti tiettyihin oikeuksiin, kuten oikeuteen tulla kuulluksi tai saada tietoa. Virastojen itsenäinen päätöksenteko rajoittuu vain siltä osin, mikä sen toimista on julkisen keskustelun kohteena ja laajan yleisön tiedossa. Tämän vuoksi virastot voivat ajaa agenda, joka ei välttämättä edusta julkista intressiä. Virastojen toteuttamaan politiikkaan saattaa vaikuttaa intressiryhmät, mikä heikentää vastuullisuutta. (Treblicock & Iacobucci 2003: 1448–1449.)

Treblicock ja Iacobucci (2003: 1449–1450) huomauttavat, että julkinen valvonta saattaa joissain tapauksessa heikentää yksityistämisen hyötyjä. Jos julkinen valta puuttuu jatkuvasti yritysten toimintaan jollakin toimialalla, luo se epävarmuutta, eivätkä yritykset halua epätietoisuuden vuoksi investoida tälle alalle. Julkinen valvonta voi kuitenkin olla tarkoituksenmukaista silloin, kun valvonnan kustannukset ovat markkinahäiriöistä aiheutuneita kustannuksia pienemmät. Joka tapauksessa Treblicock ja Iacobucci (2003: 1450) ovat sitä mieltä, että paras varmistus viranomaisten huonosti toteutettua sääntelyä vastaan on se, että julkinen valta puuttuu toimintaan mahdollisimman vähän. Julkisen vastuun painottaminen ei saa johtaa siihen, että mitä julkisempaa ja mitä säännellympää jokin on, sitä parempi.

Treblicockin ja Iacobuccin (2003: 1450) mielestä yksityisen sektorin tilivelvollisuusmekanismit pärjäävät hyvin julkisten tilivelvollisuusmekanismien rinnalla. He eivät keksi, millaisia demokraattisia arvoja yksityistäminen vaarantaa. He käyttävät esimerkkinä jätehuoltoa, sähköntuotantoa ja puistojen ylläpitoa, joiden yksityistämistä ei heidän mielestään voida pitää uhkana demokratialle. Jopa toimialoilla, joissa demokraattiset arvot tulevat enemmän kysymykseen, yksityistämisen puolustajat pystyvät perustelemaan, että yksityistämisen edut päihittävät siitä mahdollisesti aiheutuvan tilivelvollisuusvajeen haitat. Kirjoittajat nostavat vielä esiin argumenttinsa markkinoiden luomista yksityisistä tilivelvollisuusmekanismeista ja toteavat, että mikäli ne katsotaan riittämättömiksi, voi valtio asettaa yrityksille lainsäädännöllisiä tilivelvollisuusvaatimuksia.

4. EMPIIRISEN TUTKIMUSKOHTTEEN ESITTELY

Tässä luvussa perehdytään tutkimuksen empiriseen tutkimuskohteeseen, joka on sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutos. Tutkimuksen kannalta on oleellista käydä läpi, millainen on sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskeva lainsäädäntö ja miten palvelut rahoitetaan. Lopuksi esitellään sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutuksen tausta ja tavoitteet.

4.1. Suomen sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmä

Suomen sosiaali- ja terveydenhuollon lähtökohtana on perustuslain 19 §, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystalvet ja edistettävä väestön terveyttä. Sosiaali- ja terveydenhuollon saatavuus ja saavutettavuus ovat tärkeitä asioita kansalaisten kannalta. Sosiaalihuoltolain 33 § ja terveydenhuoltolain 10 § säättävät sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden saatavuudesta ja saavutettavuudesta. Kunnan ja sairaanhoitopiirin tulee huolehtia alueen asukkaiden palveluiden saatavuudesta ja järjestämisestä yhdenvertaisesti koko alueella. Lähtökohtaisesti terveydenhuollon talvet on järjestettävä lähellä asukkaita, mutta palveluita voidaan keskittää laadun varmistamiseksi. Sosiaalihuollon palveluihin pitää pystyä hakeutumaan omaloitteisesti ja sosiaalitalvet on toteuttava niin, että ne sopivat kaikille asiakkaille.

Sosiaalihuoltolain 3 §:n mukaan sosiaalitalvetuilla tarkoitetaan kunnallisia sosiaalitalvetuja ja niihin sisältyviä tukitalvetuja sekä muita toimia, joilla sosiaalihuollon ammatillinen henkilöstö edistää ja ylläpitää yksilön, perheen ja yhteisön toimintakykyä, sosiaalista hyvinvointia, turvallisuutta ja osallisuutta. Kunnallisia sosiaalitalvetuita ovat sosiaalihuoltolain 14 §:n mukaan sosiaalityö, sosiaaliohjaus, sosiaalinen kuntoutus, perhetyö, kotitalvetu ja kotihoito, asumis- ja laitostalvetut, liikkumista tukevat talvetut, päihde- ja mielenterveystyö, kasvatus- ja perheneuvonta sekä vanhemman ja lapsen välisten tapaamisten valvonta.

Terveydenhuolto jakautuu perusterveydenhuoltoon ja erikoissairaanhoidon. Kansanterveyslain 5 §:ssä ja 15 §:ssä säädetään, että perusterveydenhuolto kuuluu kunnan vastuulle ja kunnalla tulee olla terveyskeskus terveydenhuoltolaissa määrättyjen toimien hoitamiseen. Terveydenhoitolain perusteella tällaisia ovat muun muassa terveystarkastukset, neuvolapalvelut, sairaanhoito, suun terveydenhuolto ja mielenterveystyö.

Perusterveydenhuollosta asiakkaat ohjataan tarpeen vaatiessa sairaalaan erikoissairaanhoidon. Suomessa on 20 sairaanhoitopiiriä, jotka muodostuvat kunkin sairaanhoitopiirin alueella olevista kunnista. Terveydenhuoltolain 32 § säättää, että sairaanhoitopiirin kuntayhtymän on yhdessä perusterveydenhuollon kanssa suunniteltava ja kehitettävä erikoissairaanhoidon siten, että perusterveydenhuolto ja erikoissairaanhoidon muodostavat toiminnallisen kokonaisuuden. Terveydenhuoltolain 33 §:n mukaan sairaanhoitopiirin tehtävänä on antaa alueen terveyskeskuksille erikoissairaanhoidon palveluja, joita ei ole tarkoituksenmukaista tuottaa perusterveydenhuollossa. Lisäksi sairaanhoitopiirien tehtävänä on vastata terveyskeskusten tuottamien röntgen- ja laboratoriapalvelujen, lääkinnällisen kuntoutuksen sekä muiden vastaavien erityispalvelujen kehittämisestä ja valvomisesta ja huolehtia alueellaan tehtävänänsä kohdistuvasta tutkimus-, kehittämis- ja koulutustoiminnasta.

Sairanhoitopiirit kuuluvat johonkin viidestä erityisvastuualueesta, jotka on muodostettu yliopistollisten keskussairaaloiden ympärille. Terveydenhuoltolain 42 §:ssä säädetään erityisvastuualueen tehtävistä. Erityisvastuualueilla sovitetaan yhteen erikoissairaanhoidon palvelujen tuotantoa, tietojärjestelmiä, lääkinnällistä kuntoutusta ja hankintoja. Läkisääteisten palvelujen lisäksi on yksityisiä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita, joita ihmiset voivat halutessaan käyttää, mutta ne eivät välttämättä kuulu julkisen sairausvakuutuksen piiriin.

4.1.1. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäminen

Perustuslain 124 §:n mukaan merkittävää julkista vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaisille. Säädöksen vuoksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuu voi olla vain kunnilla tai muulla viranomaisella. Laissa sosiaali- ja tervey-

denhuollon suunnittelusta ja valtionavustuksesta (4 §) säädetään, että kuntien on järjestettävä sosiaali- ja terveystalvet joko

1. hoitamalla toiminta itse,
2. sopimuksin muun kunnan tai kuntien kanssa,
3. olemalla jäsenenä toimintaa hoitavassa kuntayhtymässä,
4. hankkimalla palveluja valtiolta, toiselta kunnalta, kuntayhtymältä tai muulta julkiselta taikka yksityiseltä palvelujen tuottajalta; taikka
5. antamalla palvelunkäyttäjälle palvelusetelin, jolla kunta sitoutuu maksamaan palvelun käyttäjän kunnan hyväksymältä yksityiseltä palvelujen tuottajalta hankkimat palvelut kunnan päätöksellä asetettuun setelin arvoon asti.

Kuntien järjestämisvastuu ei estä vaihtoehtoisten tuotantotapojen käyttöä, vaan kunta voi hankkia palveluita esimerkiksi toiselta kunnalta, yksityiseltä yritykseltä tai järjestöltä. Kunta vastaa kuntalain 8 §:n mukaan järjestämiensä palveluiden tarpeen, määrän ja laadun määrittelemisestä, joten palveluiden sisältö voi vaihdella kunnittain. Kuntalain 49 § säättää kuntien välisistä yhteistyömuodoista, joita ovat yhteinen toimielin, yhteinen virka, sopimus viranomaistehtävän hoitamisesta ja kuntayhtymä. Kuntalain 51 §:ssä säädetään yhteisestä toimielimestä, joka tarkoittaa sitä, että kunta hoitaa tehtävää yhden tai useamman kunnan puolesta ja tehtävän hoitamiseen on perustettu kuntien yhteinen toimielin. Tehtävää hoitavaa kuntaa kutsutaan vastuukunnaksi. Terveystalvetlain 10 §:ssä säädetään kunnallisten terveystalvetpalvelujen järjestämisestä ja saatavuudesta seuraavasti:

”Kunnan ja sairaanhoitopiirin kuntayhtymän on järjestettävä terveystalvethuollon palvelut sisällöltään ja laajuudeltaan sellaisiksi kuin kunnan tai sairaanhoitopiirin kuntayhtymän asukkaiden hyvinvointi, potilasturvallisuus, sosiaalinen turvallisuus ja terveystalvettila sekä niihin vaikuttavien tekijöiden seurannan perusteella lääketieteellisesti, hammaslääketieteellisesti tai terveystalvetiteellisesti arvioitu perusteltu tarve edellyttävät.

Kunnan ja sairaanhoitopiirin kuntayhtymän on huolehdittava vastuullaan olevien asukkaiden palvelujen järjestämisestä ja saatavuudesta yhdenvertaisesti koko alueellaan.

Kunnan tai sairaanhoitopiirin kuntayhtymän on järjestettävä terveydenhuoltopalvelut alueellaan lähellä asukkaita, paitsi jos palvelujen alueellinen keskittäminen on perusteltua palvelujen laadun turvaamiseksi.”

Huolimatta kunnille perustuslain 121 §:ssä taatusta itsehallinto-oikeudesta ja kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuusta kansanterveystyön 2 §:n mukaan sosiaali- ja terveysministeriöllä on vastuu sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta, ohjauksesta ja valvonnasta. Sosiaali- ja terveysministeriö määrittelee sosiaali- ja terveyspolitiikan suuntaviivat sekä vastaa keskeisten uudistusten valmistelusta ja ohjaa niiden toteuttamista.

Erikoissairaanhoito järjestetään sairaanhoitopiirin kuntayhtymänä, joka perustetaan kuntien välisellä valtuustojen hyväksymällä perussopimuksella, kuten kuntalain 55 ja 56 §:ssä kuntayhtymästä määrätään. Sairaanhoitopiirin ylin päättävä toimielin on liittovaltuusto, johon valtuutetut valitaan sairaanhoitopiirin jäsenkuntien asukasluvun perusteella (Erikoissairaanhoitolaki 16 §).

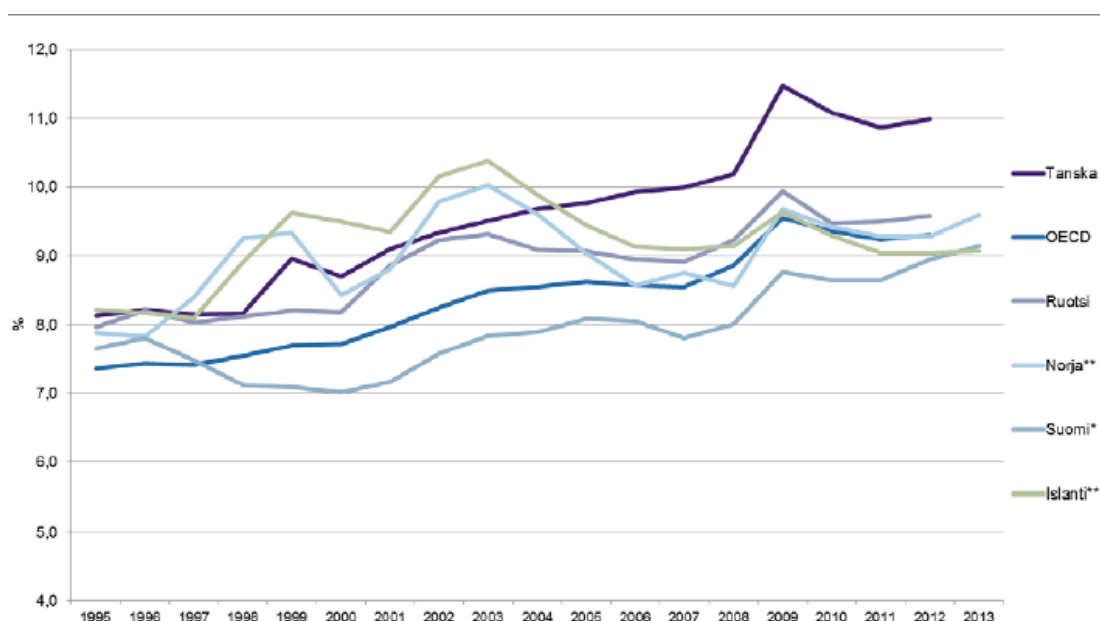
4.1.2. Sosiaali- ja terveydenhuollon rahoitus, menot ja resurssit

Sosiaali- ja terveydenhuollon rahoitusmalli on monikanavainen, joka tarkoittaa sitä, että sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmällä on useita rahoituslähteitä. Sosiaali- ja terveydenhuollon pääasiallisia rahoittajia ovat kunnat, valtio, kotitaloudet, Kansaneläkelaitos ja työnantajat. Kunnilla on verotusoikeus ja niiden osuus terveydenhuollon rahoituksesta vuonna 2013 oli 37,7 % valtion osuuden ollessa 24,4 %. Kotitalouksien osuus rahoituksesta oli noin 19 % ja koostui pääosin asiakasmaksuista ja lääkemennoista ynnä muista vastaavista. Kansaneläkelaitoksen hoitama sairausvakuutus korvaa esimerkiksi lääkemennoja, matkakustannuksia ja kuntoutusta. Kelan osuus rahoituksesta vuonna 2013 oli 13,6 %. Yksityisten ja muiden rahoituslähteiden osuudeksi jäi noin 3 %. (Terveyden ja hyvinvoinnin laitos 2015: 6.)

Terveyden- ja hyvinvoinnin laitoksen julkaiseman raportin mukaan vuonna 2013 terveydenhuollon menot olivat 18,5 miljardia euroa. Tämä on 3 395 euroa asukasta kohden ja 9,1 % suhteessa bruttokansantuotteeseen. Suurin menoerä oli erikoissairaanhoito (6,8

miljardia euroa) ja toiseksi suurin perusterveydenhuolto, jonka kustannukset olivat 3,8 miljardia euroa. Yhdessä nämä muodostivat hieman yli puolet terveydenhuollon kokonaismenoista. Vuodesta 2003 terveydenhuoltomenot ovat kasvaneet vuoteen 2013 mennessä 22 %. (THL 2015: 1.)

Kuvio 1 esittää Pohjoismaiden ja OECD-jäsenmaiden terveydenhuollon menot suhteessa bruttokansantuotteeseen. Suomen terveydenhuoltomenot suhteessa bruttokansantuotteeseen ovat alemmat kuin muissa Pohjoismaissa ja hieman alemmat kuin OECD-maissa keskimäärin. (THL 2015: 7.) Tämän perusteella ei voida sanoa, että Suomessa käytettäisiin suhteettoman paljon resursseja terveydenhuoltoon. Mutta jos bruttokansantuote kehittyy pitkään huonosti niin kuin on tapahtunut, muodostuu tietenkin sosiaali- ja terveydenhuollon menoista ongelma, vaikka niiden kasvua pystyttäisiin hidastamaan merkittävästi.



Kuvio 1. Terveydenhuoltomenot Suomessa. (THL 2015: 7.)

Suomessa on 3 lääkäriä tuhatta asukasta kohden, joka on hieman vähemmän kuin OECD-maiden keskiarvo 3,3 lääkäriä. Sairaanhoidtajia on 14,1 tuhatta asukasta kohden,

mikä on neljänneksi eniten OECD-maista. OECD-maissa on keskimäärin 9,1 sairaanhoitajaa tuhatta asukasta kohden. Sairaanhoitajien määrän suhde lääkäreihin on Suomessa OECD-maista suurin, yhtä lääkäriä kohden on Suomessa 4,7 sairaanhoitajaa, kun OECD-maissa on keskimäärin 2,8 sairaanhoitajaa lääkäriä kohden. Magneettikuvauslaitteita Suomessa on 22,1 laitetta miljoonaa asukasta kohden keskiarvon ollessa 14,1 laitetta. Röntgenlaitteita on hieman vähemmän kuin muissa OECD-maissa, 21,7 röntgenlaitetta miljoonaa asukasta kohden. Magneetti- ja röntgenkuvauksia tehdään huomattavasti vähemmän kuin muissa maissa. Sairaansijojen määrä suomalaisissa sairaaloissa on lähellä OECD-maiden keskiarvoa. (OECD 2015: 81, 91, 103–105.)

4.2. Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutoksen tausta ja tavoitteet

Sote-uudistusta edelsi kunta- ja palvelurakennemuutos eli Paras-hanke, jonka tavoitteena oli luoda Suomeen eheä kuntarakenne, parantaa tuottavuutta ja hillitä kustannuksia. Hankkeen myötä tuli voimaan Paras-puitelaki, jonka tarkoituksena oli vahvistaa kunta- ja palvelurakennetta, kehittää palvelujen tuotantorakenteita ja organisointia sekä uudistaa valtionosuuksia ja rahoitusta. (Laki kunta- ja palvelurakennemuutuksesta 169/2007) Paras-hanke päätettiin lopettaa 2011 ja siirryttiin valmistelemaan nykyistä sote-uudistusta, jota aluksi kutsuttiin kunta- ja sote-uudistukseksi.

Sote-uudistus on mittakaavaltaan suurin koskaan Suomessa toteutettava julkisen sektorin uudistus. Sote-uudistuksen toteutuessa luovutaan kuntien ja kuntayhtymien järjestämisestä sote-palveluista ja järjestämisvastuu siirtyy kuntia suuremmille alueille. Aiemmin tavoitteena oli muodostaa 5 sote-aluetta, jotka vastaavat sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä alueellaan. Juha Sipilän hallitus on linjannut, että maakuntien pohjalta muodostetaan 18 itsehallintoaluetta, joista 15 aluetta toimii sote-palveluiden järjestäjänä. Nykyisellään sote-palveluiden järjestämisestä vastaa noin 200 kuntaa tai kuntayhtymää. (Valtioneuvoston tiedote 9.11.2015.) Uudistukseen ryhdyttiin, kun todettiin, että nykyisellä kuntien hallintorakenteella ei pystytä tarjoamaan kansalaisille tasapuolisesti ja tasalaatuisesti sosiaali- ja terveystaloudellisia palveluita. Myös kustannukset ovat muodostuneet ongelmaksi monelle kunnalle. Varsinkin perustasolla palveluihin pääsy on heikentynyt

ja työntekijöitä on vaikeaa rekrytoida. Tulevaisuudessa sosiaali- ja terveyspalvelujen tarve kasvaa entisestään väestön ikääntyessä. Uudistuksen perustelut ovat sekä hallinnolliset että taloudelliset. Nykyinen sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmä ei kykene tarjoamaan palveluita tasa-arvoisesti kansalaisille ja tuotantokustannukset kuntien välillä saattavat vaihdella paljon. Juha Sipilän hallitusohjelmassa (Valtioneuvoston kanslia 2015: 28) sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutuksesta todetaan seuraavasti:

”Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistamisen tavoitteena on terveyserojen kaventaminen ja kustannusten hallinta. Uudistus toteutetaan palveluiden täydellisellä horisontaalisella ja vertikaalisella integraatiolla sekä vahvistamalla järjestäjien kantokykyä. Tällä on merkittävä vaikutus julkisen talouden kestävyysvajeeseen. Tavoitteena on ihmisen hyvinvoinnin ja terveyden kannalta tärkeä palveluketjujen saumaton kokonaisuus.”

Hallitus on asettanut sote-uudistuksen tavoitteeksi siirtää julkisten sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisvastuu kunnilta ja kuntayhtymiltä itsehallintoalueille ja vähentää julkisen talouden kestävyysvajetta 3 miljardilla eurolla. Uudistuksen tavoitteena on varmistaa palvelujen perustuslain mukainen yhdenvertainen laatu ja saatavuus sekä yksinkertaistaa sosiaali- ja terveydenhuollon monikanavaista rahoitusta. Lisäksi sote-uudistuksen tavoitteena on laajentaa asiakkaan valinnanvapautta koskemaan myös yksityisen ja kolmannen sektorin tuottamia palveluja ja monipuolistaa tuotantorakennetta. (Valtioneuvoston tiedote 9.11.2015)

5. TEHOKKUUS JA TILIVELVOLLISUUS SOTE-UUDISTUKSESSA

Edellisessä luvussa perehdyttiin sosiaali- ja terveydenhuoltoon sekä sote-uudistukseen tutkimuskohteena. Tämän luvun tarkoituksena on tutkia dokumenttianalyysin avulla tehokkuutta ja tilivelvollisuutta sote-uudistuksessa. Luvussa esitellään tarkemmin tutkimusaineisto ja vastataan sen pohjalta tutkimusongelmiin.

5.1. Tutkimusaineiston kuvailu ja analyysin eteneminen

Tutkimusaineisto koostuu yhteensä 20 sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuodista käsittelevästä raportista, muistiosta ja tutkimuksesta. Sosiaali- ja terveysministeriön ja valtiovarainministeriön vuosina 2011–2016 julkaisemia sote-uudistuksen valmisteluraportteja ja muistioita on 15 kappaletta ja mukana on myös yksi hallituksen esitys. Ministeriöiden raportit ja muistiot ovat virkamiehistä ja asiantuntijoista koostuvien työryhmien laatimia ja ne on laadittu sote-uudistuksesta vastaavalle ministerityöryhmälle päätöksenteon tueksi. Ne ovat pituudeltaan 20–140 sivun mittaisia. Lisäksi tutkimusaineistona käytetään neljää sote-uudistusta käsittelevää tutkimusta ja artikkelia, joiden tarkoituksena on tuoda toisenlaista näkökulmaa tutkimusongelmaan.

Tutkimuskysymysten perusteella tutkimuksen ensimmäisenä tavoitteena on dokumenttianalyysin avulla tunnistaa sote-uudistuksen valmistelussa esiintyvät *keskeiset keinot*, joiden avulla sosiaali- ja terveydenhuollon tehokkuutta parannetaan. Sosiaali- ja terveydenhuollon tehokkuudella tutkimuksessa tarkoitetaan 1) hallinnollista tehokkuutta ja 2) tuotannollista tehokkuutta. Tutkimuksen toisena tavoitteena on selvittää, miten tilivelvollisuus kansalaisia kohtaan ilmenee sote-uudistuksen valmistelussa. Tilivelvollisuus kansalaisia kohtaan tarkoittaa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden saatavuuden ja laadun varmistamista sekä vastuuta resurssien käytöstä.

Olen pitänyt tutkimusongelmat yleisellä tasolla, koska sote-uudistukseen on tullut muutoksia tähänkin mennessä ja näin voi käydä myös tulevaisuudessa. Yleisellä tasolla pyyminen tarkoittaa, että tutkimuksessa ei keskitytä sote-uudistuksen yksityiskohtiin,

vaan siinä pyritään muodostamaan kokonaiskuva uudistamiskeinoista, joita uudistuksella haetaan. Tavoitteena on siis löytää ne tehokkuuteen ja tilivelvollisuuteen liittyvät ilmiöt, jotka ovat pysyneet muuttumattomina sote-uudistuksen valmistelun aikana. Tutkimuskysymyksiin vastaaminen vaatii sen vuoksi tutkimusaineistosta tehtyjen havaintojen yksinkertaistamista, havaintojen yleistämistä ja niiden käsitteellistämistä.

Dokumenttianalyysi toteutetaan tarkastelemalla tutkimusaineistoa tutkimuksen teoriaa vasten. Julkisen valinnan teorian suhteen kiinnitetään huomiota erityisesti toimijoiden itseintressiin ja kilpailuun, jotka molemmat ovat teorian mukaan keskeisiä asioita julkisen sektorin tehokkuuden kannalta. Tilivelvollisuuden suhteen tutkimusaineistoa analysoidaan erityisesti tilivelvollisuuden tyyppien ja ulottuvuuksien näkökulmasta. Nouseeko tutkimusaineistosta esiin esimerkiksi jokin tietty tilivelvollisuuden tyyppi tai ulottuvuus?

Olen jakanut dokumenttianalyysin kahteen osaan, joista ensimmäisessä käsitellään tehokkuutta ja toisessa tilivelvollisuutta. Tehokkuusosassa käsitellään tutkimusaineistosta havaitut keskeiset keinot, joilla sosiaali- ja terveydenhuollon tehokkuutta on tarkoitus parantaa. Tilivelvollisuusosassa käsitellään tutkimusaineistosta erottuvat tilivelvollisuusmekanismit, joilla pyritään varmistamaan sosiaali- ja terveydenhuollon toimijoiden vastuullisuus.

5.2. Tehokkuuskeinot sote-uudistuksen valmistelussa

Julkisen sektorin tehokkuutta ja julkisen valinnan teoriaa käsiteltiin tutkimuksen toisessa luvussa. Sote-uudistuksen yhtenä tavoitteena on luoda aiempaa kustannustehokkaampi ja vaikuttavampi sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmä. Dokumenttianalyysin ensimmäisessä osassa käsitellään tutkimusaineistosta erottuvat sote-uudistuksen keskeiset tehokkuuskeinot, joilla sosiaali- ja terveydenhuollon tehokkuutta pyritään parantamaan. Julkisen valinnan teoriassa julkisen sektorin tehokkuusongelmina pidetään kilpailun puuttumista ja byrokratian itseintressistä johtuvaa jatkuvaa kustannusten kasvua. Voidaanko sosiaali- ja terveydenhuollossa havaita tällaisia tehokkuusongelmia?

5.2.1. Integraatio tehokkuuskeinona

Integraatio on tutkimusaineiston perusteella yksi sote-uudistuksen keskeisistä keinoista parantaa sosiaali- ja terveydenhuollon tehokkuutta. Integraatiolla tarkoitetaan suurempien järjestäjävastuullisten tahojen muodostamista sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista järjestämistä vastaavissa olevien kuntien ja kuntayhtymien tilalle. Toiseksi integraatiolla tarkoitetaan sosiaali- ja terveydenhuollon kokoamista saman organisaation alle, jolloin asiakkaiden palvelukokonaisuudet ovat yhden organisaation käsissä. Monien asiakkaiden palvelut voivat koostua sekä sosiaali- että terveystalouksista, mikä nykyisessä järjestelmässä aiheuttaa erilaisia ongelmia. Äskeisten seikkojen pohjalta integraation voi jakaa alueelliseen ja toiminnalliseen integraatioon.

Alueellisesta integraatiosta on erilaisia hyötyjä palveluiden järjestämisen kannalta. Peruslinjauksia valmistellut työryhmä (STM 2011: 60) linjasi, että sosiaali- ja terveydenhuolto tulee järjestää laajemmilla väestöpohjilla. Linjausta perustellaan sillä, että palvelujen järjestäjän on kestävä palvelujen satunnaisvaihtelusta aiheutuvien kustannusten vaihtelut. Laajempia väestöpohjia perustellaan myös sillä, että suurempi väestöpohja mahdollistaa paremmat taloudelliset ja toiminnalliset resurssit terveydenhuollon järjestämiseen. Palvelurakennetyöryhmän väliraportissa (STM 2012b: 27) vertaillaan väestömäärältään erikokoisten sote-alueiden vaikutuksia niiden kantokykyyn ja palvelutarpeeseen. Vertailusta käy ilmi, että mitä suurempi alue on väestöltään, sitä helpompi on ennustaa palvelukysyntää ja sitä vakaampi on alueen talous menojen osalta.

Voidaan ajatella, että suuremmat järjestäjätahot auttaisivat jakamaan taloudellista taakkaa sote-alueen kuntien välillä. Tämä hyödyttää varsinkin pieniä kuntia, joissa työikäiset ja nuoret vähenevät nopeammin kuin kaupungeissa. Suurempien sote-alueiden myötä työikäiset eivät voisi muuttaa ”karkuun” kaupunkiin, vaan alueen resursseja voitaisiin kohdentaa paikkakunnille, missä niitä tarvittaisiin eniten. Se, haluaako järjestäjä panostaa lisää esimerkiksi pienten kuntien vanhuspalveluihin ja onko sillä siihen varaa, on taas eri asia.

Sote-uudistuksen valmistelussa (STM 2012a; STM 2013b; Pöysti 2015) puhutaan järjestelmän horisontaalisesta ja vertikaalisesta integraatiosta. Horisontaalinen integraatio tarkoittaa sosiaalihuollon ja terveydenhuollon yhdistämistä samaan organisaatioon ja vertikaalinen integraatio vastaavasti perustason ja erityistason yhdistämistä. Laajan integraation ansiosta eri toimijoilla on edellytykset vastata kokonaisuudesta ja kannustimet siirtää asiakas toisen toimijan vastuulle poistuvat. Integraatiolla voidaan estää toimijoita ajamasta omaa etuaan muiden kustannuksella, kun alueen toimijat kuuluvat saman järjestäjän alaisuuteen, jolla on valta ohjata niitä. Tätä käsitellään myöhemmin hallinnon tehokkuuden ja rahoituksen yhteydessä.

Miten laaja palvelutasojen integraatio toteutetaan vaikuttaa siihen, kuinka suuret väestöpohjat sote-alueilla tulee olemaan. Mitä laajemmin sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmä halutaan integroida, sitä suurempi täytyy olla sote-alueiden väestöpohja ja sitä pienempi on alueiden lukumäärä. Seuraava laatimani taulukko havainnollistaa, miten alueellinen integraatio vaikuttaa toiminnallisen integraation laajuuteen.

Taulukko 2. Väestöpohjan ja integraation laajuuden riippuvuus.

Alueen väestöpohja	Toiminnallisen integraation laajuus
alle 20 000 asukasta	korkeintaan perustason palvelut
vähintään 20 000–50 000 asukasta	perustaso ja joitain erityistason palveluita
vähintään 50 000–100 000 asukasta	koko perus- ja erityistason integraatio

Nykyisen lainsäädännön mukaan alle 20 000 asukkaan alueella ei pitäisi olla sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuuta, eikä sote-uudistuksen valmistelussa yleisesti pidetä tarkoituksenmukaisena antaa järjestämisvastuuta näin pienille alueille. Alle 20 000 asukkaan alueella ei pystytä järjestämään kuin peruspalvelut ja nekin monessa tapauksessa rajallisesti (STM 2012c: 18). Siksi sote-uudistuksessa on lähtökohtaisesti tavoiteltu huomattavasti suurempia alueellisia kokonaisuuksia, jotka vähentävät järjestäjien

määrää huomattavasti. Rissasen (2014: 22) mielestä perustason alueet eivät edistäisi uudistuksen tavoitteita integraation suhteen.

Palvelurakennetyöryhmän loppuraportissa esitetyn näkemyksen mukaan perusterveydenhuolto ja erikoissairaanhoito voidaan onnistuneesti integroida, jos alueen väestöpohja on vähintään 50 000–100 000 asukasta (STM 2012c: 18). Täydellinen sosiaali- ja terveydenhuollon integraatio vaatisi tätäkin suurempia väestöpohjia. Integraation laajuus määrittää myös, kuinka vahva on valtiollinen ohjaus sosiaali- ja terveydenhuollossa. Ehkä tässä on syy, miksi sote-alueiden määrästä ja hallintomallista ei olla päästy lopulliseen sopimukseen. Puolueet haluavat ratkaisun, joka tukee heidän intressejään, joita voivat olla esimerkiksi päätäntävällän tai työpaikkojen säilyminen maakunnissa.

Huomioon otettavaa on, että THL on jättänyt palvelurakennetyöryhmän loppuraporttiin (STM 2012c: 35) eriävän mielipiteen. THL:n mukaan erikoissairaanhoidon laadukas järjestäminen edellyttää vähintään 200 000–400 000 asukkaan väestöpohjaa. Näkemystä perustellaan kansainvälisillä kokemuksilla, eikä THL:n mukaan ole hyötyä siirtää erikoissairaanhoidon toimintoja nykyisiä sairaanhoitopiirejä pienimmille alueille. Lopulta hallituksen esityksessä (HE 324/2014 vp) esitettiin järjestämisvastuuta viidelle sote-alueelle ja tuotantovastuuta korkeintaan 19 kuntayhtymälle. Hallituksen esityksen kaaduttua perustuslakivaliokunnassa sote-uudistusta on jatkettu maakuntiin perustuvilla 18 alueella, joista 15 järjestää palvelut itse. Alueita epäillään olevan liian monta, jotta toimintoja voitaisiin riittävästi tehostaa ja siksi Kinnula, Malmi ja Vauramo (2015: 96–97) ehdottavat tutkimuksessaan 12 sote-aluetta, jolloin pienimmällä alueella olisi 170 000 asukasta. Tämän kokoisilla alueilla olisi paremmat edellytykset selviytyä niille asetetuista tehtävistä.

Tutkimusaineistosta erottuu integraation mahdollistamiseksi tehokkuuskeinoksi hallinnon yksinkertaistaminen ja tuotannon mittakaavaetujen hyödyntäminen. Taulukko 3 esittää tiivistetysti hallinnon yksinkertaistamisen ja tuotannon mittakaavaetujen tuomat hyödyt sosiaali- ja terveydenhuollon tehokkuuden näkökulmasta, joita tarkastellaan seuraavaksi.

Taulukko 3. Integraation mahdollistamat tehokkuuskeinot.

Hallinnon yksinkertaistaminen	Tuotannon mittakaavaedut
<ul style="list-style-type: none"> • Pirstaleisuudesta johtuvista päällekkäisyyksistä päästään eroon • Asiakkaan palvelukokonaisuus yhden organisaation vastuulla • Tietojärjestelmien ja hankintojen yhteensovittaminen • Resurssien tehokkaampi kohdentaminen alueella 	<ul style="list-style-type: none"> • Joidenkin palveluiden suurtuotannon mahdollisuudet • Erikoistumisen mahdollisuudet erikoissairaanhoidossa • Tuotantokapasiteetin parempi hyödyntäminen sote-alueella

Hallinnon yksinkertaistaminen

Integraation johdosta järjestäjien koko kasvaa ja määrä vähenee. Tämän vuoksi palveluiden järjestämiseen liittyvää hallintoa voidaan vähentää, kun sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuu siirtyy kunnilta suuremmille organisaatioille. Hallintoon avautuu mahdollisuuksia hyödyntää alueiden suurempia väestömääriä ja taloudellisia resursseja palveluiden tehokkaampaan organisointiin. Järjestäjien määrän väheneminen tarkoittaa, että päästään eroon nykyisestä lainsäädännöstä johtuvista päällekkäisyyksistä ja monimutkaisista järjestelyistä. Hallintohenkilökuntaa voidaan vähentää, kun päällekkäisiä tehtäviä karsitaan, mutta hallintoa karsimalla ei saada aikaan merkittäviä suoria kustannussäästöjä, koska puhtaiden hallintokustannusten osuus järjestelmän kokonaiskustannuksista on noin 3 % (STM & VM 2015b: 10). Siksi hallinnolla aikaansaatuun säästöjen on synnyttävä toiminnan paremmasta organisoimisesta ja resurssien käytöstä.

Hallinnon yksinkertaistaminen ja yhdistäminen tuo useita mahdollisuuksia tehokkaamman toiminnan järjestämiseen. Sosiaali- ja terveyspalvelut voidaan koota saman organisaation alaisuuteen, jolloin asiakkaiden palvelujen hallinta helpottuu nykyiseen tilanteeseen verrattuna, jossa palvelukokonaisuus voi olla hajautunut useammalle järjestäjätalolle (HE 324/2014 vp s. 70). Nykyinen järjestelmä on mahdollistanut joissakin tapauksissa kustannusten ja hoitovastuun siirtämisen sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmän toisille osille, jota kutsutaan raporteissa osaoptimoinniksi.

Osaoptimointia voidaan selittää rationaalisen toimijan itseintressinä (kappale 2.4.), eräänlaisena toimijan oman edun ajamisena. Sosiaali- ja terveydenhuollossa ongelmana on, että yksikön intresseissä saattaa olla välttää vastuutaan ja siirtää palvelu sekä sen kustannukset toiselle taholle, jos se on mahdollista. Meklinin (2015: 6) mukaan myös yksikön vaikuttajahenkilöiden intressit saattavat ohjata toimintaa. Osaoptimointi ei vastaa Niskasen budjetin maksimointiteoriaa, jonka mukaan virastojen budjetti kasvaa jatkuvan ylituotannon takia. Budjetin maksimoimisen sijaan palveluiden järjestäjä tai tuottaja pyrkii siirtämään omat kustannuksensa tai velvoitteensa toiselle taholle. Kyse ei kuitenkaan ole kustannusten minimoimisesta, koska toiminta tapahtuu muiden kustannuksella ja lopputuloksena voi olla kokonaiskustannusten kasvu. Selityksenä saattaa olla, että toimijan resurssit eivät ole riittävät, joten käytetään hyväksi mahdollisuus siirtää vastuita ja kustannuksia muille. Esimerkiksi perusterveydenhuollon resurssit ovat saattaneet jäädä erikoissairaanhoidon heikommaksi, jos kunnat ovat joutuneet säästämisen vuoksi leikkaamaan järjestämistään peruspalveluista (STM 2013a: 150). On muistettava, että kyseessä on asiakas, jota liikutellaan järjestelmässä edestakaisin, koska järjestelmä mahdollistaa tällaisen toiminnan ja siksi ilmiö on ikävä varsinkin asiakaskokemuksen kannalta.

Osaoptimointia voidaan hillitä hallinnollisin keinoin, joita ovat toimintojen ja resurssien parempi hallinta. Kun toteutetaan sosiaali- ja terveyspalveluiden horisontaalinen ja vertikaalinen integraatio, pystytään asiakkaan palvelukokonaisuutta koordinoimaan paremmin, koska asiakkaan palvelut ovat jatkuvasti saman organisaation hallinnassa. Järjestämislain valmisteluryhmän loppuraportissa (STM 2013b: 59) todetaan, että kuntien yhteistoiminta mahdollistaa sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisen saman organisaation toimesta, mikä auttaa nivomaan yhteen asiakkaiden ja potilaiden erilaiset palvelutarpeet. Asiakkaiden palvelut voidaan samalla suunnitella ja toteuttaa niin, ettei synny palvelukatveita. Palveluiden laaja integraatio olisi työryhmän (STM 2013b: 60) mukaan tärkeää sen vuoksi, että eri toimijoilla olisi edellytykset kantaa vastuu kokonaisuudesta, eikä niillä olisi enää kannustetta asiakkaiden siirtämiseen vastuutaholta toiselle. Kun saman hallinnon ja budjetin alaisuudessa on alueen jokaisen tason sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut, pystyy järjestäjä tasapainottamaan resursseja eri toimintojen kes-

ken löytääkseen mahdollisimman hyvän tasapainon alueen toimintojen resurssien kohdentamisen suhteen (STM 2013a: 140; HE 324/2014 vp s. 69).

Valmisteluaineistosta välittyy yleisesti kuva, että sote-uudistuksella on tarkoitus ohjata sosiaali- ja terveydenhuoltoa asiakaskeskeisempään suuntaan. Asiakaskeskeinen järjestelmä voi parantaa tehokkuutta, jos resursseja säästetään paremman palvelusuunnittelun ansiosta. Myös kansantalouden tehokkuus paranee, jos uuden järjestelmän ansiosta asiakkaan palvelut pystytään järjestämään niin, että asiakas on hoidon takia poissa töistä vähemmän aikaa ja tuottaa talouteen enemmän.

Hallinnon yhdistämisen myötä voidaan yhdenmukaistaa tietojärjestelmät ja hyödyntää alueen suurempaa väestömäärää hankinnoissa. Pällekkäisyyksien poistamisella ja alueen yhteisillä hankinnoilla estetään kuntien välistä kilpavarustelua, josta raporteissa (ks. esim. STM 2011; STM 2012b; STM 2013a; STM 2015b) on mainittu useampaan otteeseen. Kilpavarustelua ei tarkemmin määritellä raporteissa, mutta valmisteluaineistosta saa käsityksen, että kunnat ja sairaanhoitopiirit ovat pyrkineet tarjoamaan palveluja mahdollisimman laajasti, jottei niitä lopetettaisi omasta kunnasta tai sairaalasta. Kilpavarustelu edustaa itseintressiä, kun ei mietitä todellista tarvetta, vaan keskitytään turvaamaan oma tulevaisuus välittämättä investointien järkevyydestä.

Hallinnon tehokkuuskeinot liittyvät sekä tekniseen tehokkuuteen että allokatiiviseen tehokkuuteen. Tekninen tehokkuus käsittää keinot, joilla tuotantopanoksia voidaan käyttää tehokkaammin ja saavuttaa korkeampi tuotanto samoilla panoksilla. Suurempi järjestäjä pystyy päättämään tuotantopanosten käytöstä sosiaali- ja terveydenhuollon eri tasoilla ja varsinkin monia palveluita käyttävien asiakkaiden hoitoa voitaisiin nopeuttaa. Allokatiivista tehokkuutta voidaan parantaa suuntaamalla tuotantoa sellaisiin palveluihin, jotka tuovat kokonaisuuden kannalta suurimman hyödyn, eli pyritään vastaamaan kysyntään siellä, missä on eniten puutetta. Tämä tarkoittaisi suurempia panostuksia perusterveydenhuoltoon, jossa tarjonta ei ole riittävällä tasolla (STM 2011: 27). Meklin (2015: 6–7) kritisoi sitä, kuinka palveluiden tuotanto on jäänyt uudistuksessa vähälle huomiolle, vaikka konkreettinen työ tehdään nimenomaan palvelutuotannossa.

Tuotannon mittakaavaedut

Kuten hyödykkeiden tuotannossa, myös palveluiden tuotannossa voidaan hyödyntää mittakaavaetuja. Mittakaavaetu tarkoittaa, että tuotantokustannukset tuotettua yksikköä kohden laskevat suuremman tuotantomäärän johdosta. Sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmän integraation vuoksi alueiden suuremmat väestöpohjat tuovat mahdollisuuksia tehostaa palvelutuotantoa. Palvelutuotantoon ja sen tehostamiseen kiinnitetään vähemmän huomiota STM:n raporteissa, koska niissä käsitellään pääosin palveluiden järjestämiseen liittyviä seikkoja. Joitakin viittauksia niistä löytyy liittyen palveluverkon tehokkaaseen hyödyntämiseen.

Palvelutuotanto on merkittävä osa järjestelmää, koska siellä työskentelevät ovat lähimpänä asiakkaita ja tuottavat heidän tarvitsemat sosiaali- ja terveyspalvelut. Luonnollisesti palvelujen tuotanto aiheuttaa suurimman osan sosiaali- ja terveydenhuollon kustannuksista, joten tuotannossa aikaansaadut säästöt ja tuotannon tehostaminen ovat merkittäviä sote-uudistuksen onnistumisen kannalta.

Tutkimusaineistosta erottuu pyrkimykset saavuttaa palvelujen tuotannossa mittakaavaetuja. Mittakaavaetujen tavoittelemista ei kuitenkaan suoraan käsitellä raporteissa lukuun ottamatta valtiovarainministeriön kahta muistiota. Voi olla, että raporteissa ei haluta mainita suurempien järjestäjien tarkoittavan esimerkiksi palveluverkoston karsimista. Sosiaali- ja terveysjärjestelmän integraatiota tulee hyödyntää muutenkin, kuin jakamalla sote-alueen sisällä verotuloja uudelleen. Pelkkä verotulojen uudelleenjako alueella voisi johtaa siihen, ettei palvelutuotannon rakenteeseen välttämättä puututtaisi mitenkään.

Suuremman väestöpohjan ansiosta palvelujen tuotannossa voitaisiin hyödyntää joissakin tapauksissa suurtuotannon etuja. Palvelurakennetyöryhmän loppuraportissa (STM 2012c: 18) todetaan, että tarvitaan riittäviä tuotantovolyymeja palvelujen laadun ja turvallisuuden varmistamiseksi. Raportissa tuotantovolyymeja ei kuitenkaan yhdistetä tuotantokustannusten alenemiseen, vaikka suuremmat tuotantovolyymit mahdollisesti lasisivat palveluiden yksikkökustannuksia. Kyseisessä raportissa ei myöskään mainita,

miten riittävä tuotantovolyymi saavutetaan vaan siitä puhutaan riittävän väestöpohjan yhteydessä yleisellä tasolla. Jos väestön määrä ja sairastavuus pysyy suunnilleen samalla tasolla, täytyy tuotantovolyymien kasvattaminen tapahtua keskittämällä asiakasvirtoja.

Suuremman väestöpohjan katsotaan olevan edellytys peruspalveluiden varmistamiseen. Selvityshenkilötyöryhmän (STM 2013a: 18) näkemys tukee tuotannon mittakaavaetujen hyödyntämistä. Työryhmän mukaan järjestämistä ei kannata antaa vain 20 000–50 000 asukkaan kokoisille kunnille, koska tämän kokoiset kunnat eivät pysty vastaamaan ikääntyvän väestön tuomaan palvelutarpeen kasvuun. Myös eriarvoisuus saataavuuden suhteen kasvaisi, eikä tuottavuutta pystyittäisi kasvattamaan yhtä paljon kuin työryhmän ehdottamassa ratkaisussa. Täytyy huomata, että tässä vaiheessa sote-uudistuksen valmistelua kunnille vielä kaavailtiin järjestämisen ja tuottamisen roolia. 20 000–50 000 asukkaan kuntien tuotannosta päätettäisiin erityisvastuutasolla, jossa päätettäisiin, mitä palveluja tuon kokoisten kuntien on järkevä tuottaa. Käytännössä tämä tarkoittaa palveluverkon keskittämistä alueella.

Parempi tuotantotehokkuus voidaan saavuttaa käyttämällä olemassa olevia tiloja ja laitteita tehokkaammin, mikäli joillakin yksiköillä on yli- tai alikapasiteettia tuotannossaan. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain valmisteluryhmän loppuraportissa mainitaan nykyisen kapasiteetin käytöstä seuraavasti (STM 2013b: 60):

”Julkisen talouden kestävyysvaje edellyttää, että olemassa olevat palvelut ovat täysimääräisesti käytössä. Määrittelemällä palvelujen järjestämistä nykyistä suuremmille alueille, voidaan ne suunnitella ja toteuttaa tavalla, joka ottaa huomioon sekä haja-asutusalueiden että taajamien ja keskusten tarpeet.”

Tiettyjä palveluja voidaan esimerkiksi keskittää sote-alueen sisällä yksiköltä toiselle, jotta kiinteistöt, laitteet ja työvoima olisivat mahdollisimman tehokkaassa käytössä. Valtiovarainministeriön keskustelualoitteessa Vihriälä (2014: 12) arvioi palvelutuotannon tehokkuuden yhteyttä järjestäjä- ja tuottajatahon kokoon. Terveyskeskuksen asiakaskohtaiset menot ovat alimmillaan noin 25 000 asukkaan väestöpohjalla. Erittäin pienen ja erittäin suuren väestöpohjan terveystilat ovat tehottomampia kuin keskikokoiset terveystilat. Vihriälä (2014: 12–13) arvioi, että mahdollisuus mittakaava-

etujen hyödyntämiseen on erikoisaloilla parempi kuin perusterveydenhuollossa. Esimerkiksi leikkausjonojen yhdistäminen ja sairaaloiden erikoistuminen parantaisivat resurssien käyttöä, kun tuotantokapasiteettia voitaisiin optimoida. Vihriälän (2014: 19) mukaan sote-uudistuksesta mahdollisesti saatavat mittakaavaedut eivät seuraa sairaaloiden tai terveyskeskusten koon kasvattamisesta, vaan yksiköiden suuremmasta erikoistumisesta ja työnjaosta.

Sosiaali- ja terveysministeriön ja valtiovarainministeriön alustavassa virkamiesselvityksessä (2015b: 6) todetaan, että sote-uudistuksessa tavoiteltua kustannusten kasvun hillintää ei voida saavuttaa pelkästään tuottavuutta parantavilla toimilla, vaan sairaalaverkkoa tulisi uudistaa ja toimipisteitä karsia. Palveluverkon optimointi on keskeinen keino toiminnan tehostamisessa, koska alueelliset erot väestön kasvussa ja väestörakenteessa ovat hyvin erilaisia (STM & VM 2015b: 3). Palveluverkon optimointi tarkoittaa tiettyjen tehtävien keskittämistä, jotta saadaan tarpeeksi suuria asiakasmääriä ja kiinteistöt ja laitteet tehokkaampaan käyttöön. Joissakin tapauksissa palveluverkon optimointi voi tarkoittaa toimipisteiden lopettamista, esimerkiksi liian pienien ja kalliiden toimipisteiden tapauksissa. Kinnulan, Malmin ja Vauramon (2015: 85) tutkimus tukee tätä päätelmää – esimerkiksi laboratorioiden, kuvantamisen ja leikkaussalien käyttö on alhaisella tasolla Suomessa ja vähentämällä niiden määrää voitaisiin saada aikaan merkittäviä säästöjä. Tuotannon sopeuttaminen voi kuitenkin osoittautua hankalaksi, koska tuottava henkilöstö tuo verotuloja kunnille ja ne eivät todennäköisesti halua luopua yksiköistään, vaikka se kokonaisuuden kannalta olisi järkevää. Samat kunnan päättäjät saattavat myös toimia aluetason päättäjinä ja hankaloittaa toimipisteiden karsintaa, eikä säästöjä saada aikaiseksi. (Kauhanen, Kotiranta, Kulvik, Lassila, Maijanen, Tähtinen ja Valkonen 2016: 14.)

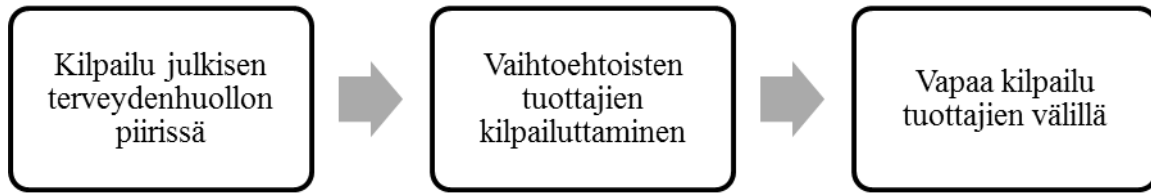
5.2.2. Kilpailu tehokkuuskeinona

Teoriaosuudessa on selvitetty, että julkinen valinta pitää kilpailua toimijoiden välillä tärkeänä keinona parantaa julkisten organisaatioiden tehokkuutta. Julkinen valinta näkee kilpailun puutteen olevan merkittävä syy siihen, miksi julkinen sektori on usein tehotomampi kuin yksityinen sektori ja miksi julkinen sektori ei välttämättä pärjää palvelu-

tasossa ja laadussa yrityksille. Korkeat kustannukset, resurssien hukkaaminen ja huono laatu johtuvat julkisen valinnan mukaan siitä, että julkisella sektorilla on monopoliase- ma jonkin palvelun tuottamiseen eikä sillä ole painetta tehostaa toimintaansa kilpailun puutteen vuoksi. Allokatiivisen tehokkuuden näkökulmasta yksipuolinen palvelutarjonta ei ole tavoiteltavaa, koska useampi tarjoaja pystyisi täyttämään useamman ihmisen vaa- timukset palvelujen suhteen. Myös X-tehottomuuden kautta (kappale 2.2.3.) havainnol- listettiin, kuinka kilpailupaineiden puute nostaa organisaatioiden kustannuksia, koska ei ole tarvetta toiminnan tehostamiseen. X-tehottomuus koskee myös yksityisiä organisaa- tioita eli laiskuus voi iskeä kehen tahansa, jos kilpailupaineita ei ole. X-tehottomuuden huomio on, että organisaatio tuottaa liian vähän liian korkeilla kustannuksilla.

Voidaan siis olettaa, että kilpailulla on mahdollista parantaa sosiaali- ja terveydenhuol- lon kustannustehokkuutta ja palveluiden laatua siinä missä muillakin toimialoilla. Kap- paleessa 2.1. todettiin, kuinka kilpailu parantaa tuottavuutta ja resurssien allokointia sekä lisää palveluiden monimuotoisuutta, jolloin suurempi määrä ihmisiä saa haluaman- sa palvelun. Kilpailu parantaa allokatiivista tehokkuutta ja sote-uudistuksessa on mah- dollista hyödyntää kilpailun tuomia etuja sosiaali- ja terveydenhuollon tehokkuuden parantamiseksi, mikäli kilpailu eri palvelutuottajien välillä toimii.

Sote-uudistuksen valmisteluaineiston pohjalta laatimani kuvio 2 esittää kilpailun kehity- tymistä sosiaali- ja terveydenhuollossa. Nykytilanteessa asiakas voi terveydenhuoltolain 47 §:n perusteella valita kotikuntansa terveyskeskuksesta mieleisensä terveysaseman ja vuonna 2014 voimaan tulleen terveydenhuoltolain 48 §:n perusteella kuntalaisella on oikeus valita perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon hoitopaikka koko maan alueelta. Asiakkaan valinnanvapautta voi tulkita jonkinlaiseksi kilpailuksi julkisessa terveydenhuollossa. Kilpailun kehittymisen toinen vaihe on vaihtoehtoisten tuottajien kilpailuttaminen, joka mahdollistaa yksityisen ja kolmannen sektorin osallistumisen sosiaali- ja terveystalvelujen tuotantoon. Kuntalain 9 §:n mukaan kunta tai kuntayhty- mä voi tuottaa järjestämisvastuulleen kuuluvat palvelut itse tai hankkia ne sopimukseen perustuen muulta palvelujen tuottajalta. Kolmas vaihe on vapaa kilpailu, jossa palvelu- tuottajat kilpailevat keskenään asiakkaista sosiaali- ja terveydenhuollon markkinoilla.



Kuvio 2. Kilpailun kehittyminen sosiaali- ja terveydenhuollossa.

Julkisen valinnan näkökulmasta pelkän tuottajien kilpailuttamisen ei voida olettaa luovan riittävää kilpailua tuottajien välillä, vaan se voi johtaa paikalliseen monopoliin, jos kilpailun voittaja jää ainoana toimijana alueelle (Kauhanen ym. 2016: 75). Siksi on varmistettava, ettei järjestäjä jää riippuvaiseksi yksittäisestä tuottajasta (STM 2012a: 22). Kilpailuttaminen voi luoda mahdollisuuksia välistävetämiseen. Myöskään asiakkaan valinnanvapaus julkisen terveydenhuollon piirissä ei luo riittävää kilpailua, koska on epätodennäköistä, että kunnat ja sairaanhoitopiirit yrittäisivät viedä toisiltaan asiakkaita.

Kilpailu erottuu tutkimusaineistossa kuvion 2 kahdella viimeisellä tavalla: vuosien 2011–2014 valmistelussa järjestäjän mahdollisuutena valita julkisen tuottajan rinnalle tuottajiksi yksityisiä yrityksiä tai kolmannen sektorin tuottajia. Tilanne ei täten muuttuisi nykyisestä, jossa kunta tai kuntayhtymä voi kilpailuttaa muiden palveluiden ohella sosiaali- ja terveystalvvelunsa ja valita tarjosten perusteella yksityisen tuottajan vastaamaan niistä. Marraskuussa 2015 hallitus linjasi, että tulevaisuudessa asiakkaalla tulee olla vapaus valita palveluiden tuottaja kaikista tarjolla olevista vaihtoehdoista. Vaikka näkemys kilpailusta on vaihtunut vapaampaan suuntaan, koko sote-uudistuksen valmistelun ajan on haluttu mahdollistaa yksityisen ja kolmannen sektorin osallistuminen sosiaali- ja terveystalvveluiden tuotantoon.

Ensimmäisenä käsitellään kilpailun ilmeneminen valmistelussa vuosina 2011–2014. Näkemyksenä oli, että järjestäjä voi tuottaa palvelut itse, yhteistyössä toisen kunnan kanssa tai ulkoistaa tuotannon yksityiselle tuottajalle. Peruslinjauksia valmistellut työ-

ryhmä (STM 2011: 60) linjasi järjestäjän mahdollisuudesta valita palvelutuottaja seuraavasti:

”Julkinen järjestäjä voi huolehtia palveluista tuottamalla palveluja itse, yhteistyössä muiden palvelujen järjestäjien kanssa tai hankkimalla palveluja muilta palvelujen tuottajilta. Palvelujen hankkiminen edellyttää julkiselta järjestäjältä riittävästi asiantuntemusta järjestettävistä sosiaali- ja terveyspalveluista sekä tähän pohjautuvaa hankintaosaamista. Mahdollisuudet erilaisiin tuottamistapoihin vaihtelevat alueellisesti ja väestöryhmittäin. Palvelujen järjestämisessä voidaan hyödyntää myös erilaisia kumppanuusmalleja.”

Linjaus ei poikkea nykyisestä tilanteesta, jossa järjestäjällä on käytettävissään samat keinot palvelujen tuotannon järjestämiseen. Hallituksen esityksen muotoon laaditussa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain valmisteluryhmän loppuraportissa (STM 2013b: 27) esitetään samaa kuin peruslinjauksia laatineen työryhmän raportissa: järjestäjällä olisi oikeus päättää tarjottavien palveluiden määrästä, laadusta ja tuotantotavasta.

Järjestäjän oikeus päättää tuotantotavoista voi parantaa kustannustehokkuutta, jos järjestäjä onnistuu saamaan aikaiseksi hyviä sopimuksia ja kumppanuus sopimusosapuolen kanssa toimii. Kuitenkin järjestäjän oikeus päättää siitä, ketkä pääsevät tuottamaan julkisrahoitteisia terveyspalveluja rajoittaa kilpailua merkittävästi. Kilpailu rajoittuu siihen, kuka pärjää parhaiten kilpailutuksessa sen sijaan, että kaikki halukkaat tuottajat tarjoaisivat vapaasti palvelujaan ja voittajiksi kilpailussa valikoituvat esimerkiksi laadukasta palvelua tarjoavat tuottajat. Pienten tuottajien mahdollisuudet osallistua sosiaali- ja terveydenhuollon kilpailutuksiin ovat usein rajalliset sellaisissa tapauksissa, joissa kunta hakee yhtä tuottajaa vastaamaan tietyn palvelun tuotannosta (STM 2012a: 19–20). Kilpailutuksen heikkous kulminoituu siihen, että vain voittajalle on tiedossa julkista rahaa. Muut voivat yrittää pärjätä kilpailussa, mutta heidän on tyydyttävä myyntituloihin ja Kela-korvauksiin, jotka eivät riitä hintojen pudottamiseen riittävän alas, jotta he olisivat tasaväkisiä markkinatoimijoita.

Kilpailu on ylhäältä ohjautuvaa järjestäjän valitessa tuottajan sen sijaan, että kilpailu perustuisi asiakkaiden omiin valintoihin. Peruslinjauksia valmistellut työryhmä (STM 2011: 13) toteaa loppuraportissaan, että vuonna 2014 voimaan astuva valinnanvapaus (Terveydenhuoltolaki 48 §) muokkaa palvelujärjestelmää asiakas-ohjaavampaan

suuntaan. Kilpailutus voi myös suosia isoja ja tunnettuja toimijoita, jotka kykenevät esittämään pieniä toimijoita paremman tarjouksen ja uskottavamman suunnitelman kilpailutuksessa. On syytä harkita kilpailutuksen mielekkyyttä, kun kyseessä ei ole hanke, joka aiheuttaa kertaluonteisen kustannuksen, vaan sopimuksen kokonaiskustannukset muodostuvat pitkältä ajalta.

Marraskuusta 2015 eteenpäin näkemys kilpailusta on muuttunut kohti vapaata kilpailua kaavaillun asiakkaan valinnanvapauden myötä. Valinnanvapautta selvittävä selvityshenkilötyöryhmä on väliraportissaan (STM 2016: 11) määritellyt mahdollista valinnanvapautta tarkemmin. Valinnanvapaus tarkoittaa asiakkaan oikeutta valita mieleisensä palvelun tuottaja, joka voi olla julkisen, yksityisen tai kolmannen sektorin toimija. Luonnollisesti tämä edellyttää, että palveluntarjoajia on paikkakunnalla tai alueella riittävästi. Hallituksen linjauksen mukaan valinnanvapaus koskisi pääsääntöisesti perustasoa ja soveltuvin osin erikoistason sosiaali- ja terveystalvituia. Valtio maksaisi kaikille järjestäjien hyväksymille tuottajille samasta palvelusta saman korvauksen ja päättäisi perittävistä asiakasmaksuista, jotka olisivat samat tuottajasta riippumatta. Asiakkaiden valinnat määrittäisivät tuottajien saamaa rahoitusta, jolloin asiakkaat ohjaisivat markkinoita.

Ehdotettu valinnanvapaus toisi vapaamman ja tasapuolisemman kilpailun julkisen ja yksityisten toimijoiden välille. Tasapuolisempi siksi, että kukaan toimijoista ei olisi paremmassa asemassa muihin verrattuna, vaan julkinen valta korvaisi kaikille tuottajille samansuuruisen osan asiakasta kohden. Järjestelmä olisi myös parempi pienille tuottajille, koska niiden ei tarvitsisi osallistua raskaaseen kilpailutukseen (STM 2016: 15). Kilpailussa menestyäkseen on tuottajan kyettävä toimimaan riittävän tehokkaasti ja palvelun on oltava riittävän laadukasta, jotta se menestyisi markkinoilla. Samat asiakasmaksut samoissa palveluissa estävät kuitenkin toimivan hintakilpailun. Jos palvelujen kustannukset välittyisivät asiakasmaksun kautta asiakkaille asti, olisi myös hinnalla vaikutusta asiakkaan valintaan. Kilpailuttamisen toimivuutta selvittänyt työryhmä painottaa toimivan hintamekanismin merkitystä markkinoiden tuomien hyötyjen kannalta (STM 2012a: 17). Laaja valinnanvapaus painottaa laatua hinnan sijaan, joten asiakkaiden hinta-laatu-preferenssit eivät pääse esiin. Laadulla kilpailu voi kuitenkin Kauhasen ym.

(2016: 22) mukaan parantaa laatua nostamatta kustannuksia, joten se voi olla toimiva vaihtoehto varsinkin vaikuttavuutta ajatellen.

Kilpailun tehokkuusvaikutus riippuu myös toimijoiden määrästä markkinoilla. Toimiva kilpailu ei anna toimijoille mahdollisuuksia välistävetoon tai laadun heikentämiseen, vaan karsii huonot toimijat pois markkinoilta. Toimivan kilpailun kannalta mallissa on riskinsä; onko markkinoilla riittävästi toimijoita tehokkaaseen kilpailuun? Toimiva kilpailu edellyttää riittävää määrää tuottajia määrätyllä alueella (STM 2012a: 19). Suomessa on vähän asukkaita ja maa on harvaan asuttu, joten vaarana on, että valinnanvapaus ja kilpailu jäävät maantieteellisesti hyvin rajatuksi. Tämän ovat huomioineet myös Kauhanen ym. (2016: 75) ja Rissanen (2014: 23).

Monikanavaista rahoitusta selvittänyt työryhmä (STM 2015a: 40–41) arvioi kilpailun vaikutuksia kustannuksien hillintään maltillisiksi, riippuen vaihtoehtoisten tuottajien määrästä ja kilpailun intensiivisyydestä. Erilaisten tuottajien neutraalilla kohtelulla ja yhtenäisillä korvauksilla voidaan luoda kilpailua niiden välille. Kauhanen ym. (2016: 12) arvioivat, että valinnanvapaus kasvattaa kustannuksia palvelujen saatavuuden parane-
misen ja lisääntyvän käytön vuoksi. Hintakilpailu on vaikeaa muissa kuin standardipalveluissa, eikä kilpailu välttämättä kompensoi valinnanvapauden tuomia kustannuk-
sia. Siksi valinnanvapauteen liittyy kustannusriski. Kilpailun toinen kielteinen vaikutus on, että yhteistyöhön perustuvat sujuvat, integroidut palveluketjut voivat vaarantua (Kauhanen ym 2016: 50).

5.2.3. Rahoitusratkaisut tehokkuuskeinona

Sote-uudistuksessa toteutetaan rahoituksen uudistus, jolla yksinkertaistetaan monikanavaista rahoitusta. Sosiaali- ja terveydenhuollon rahoitus on tehokkuuden kannalta tärkeää sen vuoksi, että rahoituksella ja kannustimilla ohjataan sosiaali- ja terveydenhuollon toimijoiden käyttäytymistä haluttuun suuntaan. Monikanavaisen rahoituksen tehokkuusongelma on kiteytetty seuraavasti:

”Koska kunkin rahoittajan päätöksenteko on itsenäistä ja riippumatonta muiden rahoittajien päätöksistä, huomio kiinnittyy usein rahoittajan intressipiiriin kuulu-

viin palveluihin sekä mahdollisuuksiin siirtää hoito- ja rahoitusvastuuta toisille rahoittajille kokonaisuuden jäädessä toissijaiseksi.” (STM 2011: 36.)

Tutkimusaineiston perusteella rahoitusratkaisulla tulee puuttua sosiaali- ja terveydenhuollon osaoptimointiin ja kannustaa toimijoita resurssien tehokkaaseen ja vaikuttavaan käyttämiseen. Toinen ratkaistava asia on, tuleeko palvelujen järjestäjällä olla verotusoikeus vai rahoittaako valtio sosiaali- ja terveydenhuollon, jolloin järjestäjä vastaisi valtiolta saamansa rahoituksen käytöstä. Ensimmäisenä tässä kappaleessa käsitellään osaoptimointiin puuttumista rahoituksen keinoin ja toisena rahoituslähteen merkitystä tehokkuuden kannalta.

Peruslinjauksia valmistellut työryhmä (STM 2011: 62) linjasi, että rahoituksen on kannustettava vaikuttavuuteen ja kustannustehokkuuteen. Työryhmän toinen tehokkuuden kannalta merkittävä linjaus on, että rahoituksen ei tule mahdollistaa osaoptimointia. Asiakkaan hoitopäätöksen on perustuttava hoidon tarpeeseen, eikä siihen, mikä taho rahoittaa hoidon. Palvelun järjestäjällä ei tule olla kannustinta siirtää rahoitusvastuuta muille. Niin ikään palvelujen tuottajalla ei pidä olla kannustinta siirtää suuria kustannuksia aiheuttavia asiakkaita muille tai ylipäätään valikoida asiakaskuntaansa.

Rahoituksen uudistaminen on keino puuttua osaoptimointiin, johon valmisteluaineistossa (ks. esim. STM 2011; STM 2013b; STM 2016) viitataan useampaan otteeseen. Osaoptimointiin on rahoitusta uudistamalla tarkoitus puuttua tekemällä muutoksia julkiseen sairausvakuutukseen. Peruslinjauksia valmistellut työryhmä (STM 2011: 72) ehdottaa, että sairausvakuutuksesta tulisi siirtää kunnan rahoitettavaksi ne palvelut, jotka kuuluvat kunnan vastuulla oleviin palveluihin ja aiheuttavat eniten kustannusten ja hoitovastuiden siirtoja. Monikanavarahoituksen yksinkertaistamista selvittänyt selvityshenkilötyöryhmä (STM 2016: 29) ehdottaa, että nykyiset kuntien rahoitusosuudet ja sairausvakuutuksen sairaanhoitovakuutusta vastaava osuus sekä osa sairausvakuutuksen työtulovakuutusta vastaavasta osuudesta kerätään jatkossa valtion toimesta.

Molemmissa tapauksissa sosiaali- ja terveydenhuollon rahoitusvastuu keskitettäisiin kokonaan tai pääosin yhdelle taholle, edellisessä järjestäjälle ja jälkimmäisessä rahoittajana toimivalle valtiolle. Rahoituksen käyttäminen olisi joka tapauksessa sote-alueen

vastuulla. Uudistus voi vähentää houkutusta siirtää kustannuksia muille, koska toimijat saisivat rahoituksensa sote-alueen yhteisestä budjetista, eikä kustannusten siirtely hyödyttäisi ketään. Osaoptimointia voitaisiin myös vähentää kehittämällä tuottajille tehokkuuteen ja vaikuttavuuteen ohjaavia kannustimia, joilla palkitaan omien vastuiden hyvästä hoitamisesta. Saman organisaation ja budjetin alla toimiminen ei välttämättä poista lopullisesti osaoptimointia, koska sisäinen budjetointi ja organisaation sisäiset rajat voivat edelleen johtaa siihen (Meklin 2015: 6; STM 2015a: 21).

Rahoituksen toinen tärkeä kysymys on, rahoittaako valtio vai järjestäjä sosiaali- ja terveydenhuollon tulevaisuudessa. Rahoitus kerätään pääosin verotuksen kautta, joten on ratkaistava, katetaanko sosiaali- ja terveydenhuollon menot valtion verotuksella vai onko järjestäjällä itsellään verotusoikeus. Peruslinjauksia valmistelleen työryhmän loppuraportissa esitetään, että järjestämistä vastuullisella taholla tulee olla kyky rahoittaa merkittävä osa sosiaali- ja terveydenhuollosta omalla tulorahoituksellaan (STM 2011: 63). Raportissa ei mainita tarkemmin tulorahoituksen vaihtoehtoista tai vaikutuksista.

Valmisteluaineistossa kiinnitetään huomiota rahoittajatahon vaikutuksiin toiminnan kannalta. Itsehallintoalueiden valmisteluraportissa (Pöysti, Niiranen & Haveri 2015: 36–37) arvioidaan sosiaali- ja terveydenhuollon rahoitusmahdollisuuksia ja katsotaan, että lähtökohtaisesti valtio vastaisi rahoituksesta, mutta itsehallintoalueen verotusoikeus voisi myös olla mahdollista. Itsehallintoalueen verotusoikeuden myötä alueella olisi vastuu toiminnan järjestämisestä ja rahoittamisesta, joka voisi kannustaa toiminnan taloudellisuuteen ja tekisi alueesta itsehallinnollisemman. Itsehallintoalueen verotusoikeus ratkaisisi myös asymmetrisen informaation ongelman, joka tarkoittaa aluetason päätöksentekijöiden valtiota parempaa tietoa alueen toiminnasta. Ongelma on tosin vähentynyt tieto- ja raportointijärjestelmien kehittymisen myötä. (STM & VM 2015a: 5–6.)

Rahoitusratkaisulla pyritään siihen, että se ohjaa sosiaali- ja terveydenhuollon toimijoita taloudelliseen ja vastuulliseen käyttäytymiseen. Tehokkuuden kannalta on merkitystä, tuleeko rahoitus valtiolta vai kerääkö paikallishallinto sen itse veroina (kappale 2.5.). Valtion rahoitus ei välttämättä motivoi toimijoita yhtä korkeaan tehokkuuteen kuin alueen omiin verotuloihin perustuva rahoitus (Kauhanen ym. 2016: 10). Huolimatta tieto-

järjestelmien kehityksestä paikallistason toimijalla voi olla budjettineuvottelussa informaatioetu valtioon nähden, jota se voi käyttää hyväkseen. Toiseksi, valtiolta tuleva rahoitus ei kannusta kustannusten kontrolloimiseen samassa määrin kuin paikallisesti veroina kerätty rahoitus. Itsehallinnollinen organisaatio muuttaa toimijoiden käytöstä hyödyn maksimoinnin suuntaan, joka itsehallinnon kohdalla näkyy pyrkimyksinä säästää kustannuksissa.

5.3. Tilivelvollisuus sote-uudistuksessa

Tilivelvollisuutta käsiteltiin monipuolisesti kolmannessa luvussa. Tässä kappaleessa pyritään selvittämään, miten tilivelvollisuus kansalaisia kohtaan ilmenee sote-uudistuksen valmistelussa. Tilivelvollisuus yleisesti ottaen viittaa vastuullisuuteen ja vastuunottamiseen toiminnasta ja sen tuloksista (kappale 3.1.). Poliitikkojen ja virkamiesten tulee olla vastuussa kansalaisille sosiaali- ja terveydenhuollon tilasta ja tuloksista. Vastuu tuloksista tarkoittaa, mitä järjestelmän resursseilla saadaan aikaan. Miten poliitikot ja virkamiehet ovat vastuussa kansalaisille ja miten varmistetaan, että kansalaiset saavat verorahojen vastineeksi asianmukaista palvelua? Tilivelvollisuuden keskeinen ongelma on, miten päämies saa agentin toimimaan haluamallaan tavalla, kun agentti toimii päämiehen resursseilla. Koska agentilla on informaatioetu päämieheen nähden, voi agentti käyttää sitä myös päämiehen etujen vastaisesti. Sen vuoksi päämiehellä täytyy olla keinot, joilla kontrolloida agenttia, jotta päämies voi varmistaa agentin toimivan hänen hyväkseen. Keinoina voidaan käyttää esimerkiksi kannustimia, rangais-
tuksia ja velvollisuuksia.

5.3.1. Demokratia tilivelvollisuuden varmistajana

Kansalaisten oikeutta päättää asioistaan turvaa perustuslain 2 §, jonka mukaan kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen. Koska sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäminen on tähän mennessä ollut kunnan vastuulla, on kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia turvannut myös perustuslain 121 §, joka takaa kunnille itsehallinnon. Kun demokratiaa tarkastellaan päämies-

agentti-suhteen kautta, päämiehenä ovat kansalaiset ja agenttina poliitikot. Poliitikot ja virkamiehet ovat päämies-agentti-suhteessa, ja siksi virkamiehet ovat viime kädessä vastuussa kansalaisille. Kansalaisilla ei ole käskyvaltaa poliitikkoihin tai virkamiehiin, joten ongelmana on, miten kansalaiset voivat valvoa ja tarvittaessa rangaista heitä huonoista tuloksista tai käyttäytymisestä.

Sote-uudistuksen valmisteluaineistossa huomioidaan demokratian merkitys kansalaisten kannalta. Peruslinjauksia valmistelleen työryhmän (STM 2011: 31) mukaan sosiaali- ja terveystalvveluista tulee päättää palveluita käyttävän väestön tasolla, etteivät palvelut erkane kuntien tehtävästä edistää asukkaidensa hyvinvointia. Demokraattinen päätöksenteko vahvistaa työryhmän mukaan julkisen vallan vastuuta kansalaisten tasavertaisista palveluista. Sote-uudistuksen yhdeksi tavoitteeksi mainitaan demokraattisen päätöksenteon vahvistaminen sosiaali- ja terveydenhuollossa (STM 2012b: 18). Demokratian kannalta ongelmaksi nähdään muodostuneen kuntayhtymissä ja sairaanhoitopiireissä tapahtuva ylikunnallinen päätöksenteko. Päätöksenteko on näennäisdemokraattista, koska sosiaali- ja terveydenhuollosta päätetään erillään kunnan muista asioista kuntayhtymissä ja sairaanhoitopiireissä (STM 2011: 64; STM 2012b: 18). Ylikunnallisen päätöksenteon takia kaikki kunnallisvaltuutetut eivät ole mukana päättämässä sosiaali- ja terveydenhuollosta, koska kuntayhtymien ja sairaanhoitopiirien valtuustoihin valitaan vain osa jäsenkuntien valtuutetuista. Tämän voidaan katsoa aiheuttavan demokratiavajeen, kun kaikkien äänestäjien edustajat eivät suoraan osallistu sote-palveluita koskevaan päätöksentekoon.

Työryhmien esittämät hallintomallit eivät kuitenkaan tarjoa ratkaisua demokratiavajeen ongelmaan, vaan valmistelun edetessä siirrytään kohti entistä välillisempää ja monimutkaisempaa demokraattista päätöksentekoa. Vuosina 2011–2014 raporteissa (ks. esim. STM 2011: 69–71; STM 2012b: 24–26; STM 2013a: 139) ehdotetut hallintomallit perustuvat kuntayhtymiin ja vastuukuntiin, jotka järjestäisivät alueellaan sosiaali- ja terveyspalvelut. Ehdotukset ovat ristiriidassa demokratian vahvistamisen tavoitteen kanssa, koska nimenomaan ylikunnallista päätöksentekoa pidettiin näennäisdemokraattisena, jonka vuoksi asukkailla on yhä vähemmän vaikutusvaltaa. On syytä kyseenalaistaa, miten suuremmat kuntayhtymät voisivat vahvistaa demokratiaa, jos pienempiä kuntayhty-

miä vaivaa näennäisdemokratia. Varsinkin vastuukuntamallia on pidetty demokratian kannalta ongelmallisena, koska pienten kuntien vaikutusmahdollisuudet saattavat olla huonot tällaisessa järjestelyssä (STM 2013a: 152–153).

Lopulta päädyttiin esittämään (HE 324/2014 vp) viittä järjestämisvastuullista sote- aluetta ja korkeintaan 19 tuotantovastuullista kuntayhtymää. Esitys kaatui perustuslaki- valiokunnan tulkintaan, jonka mukaan se on ristiriidassa perustuslain kanssa kansanval- taisuuden ja kunnallisen itsehallinnon osalta. Näin ollen voidaan sanoa, että kuntayhty- mä- ja vastuukuntamallit eivät kykene takaamaan riittävän suoraa demokratiaa ja kan- sanvaltaisuutta. Nyt sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen pohjana on maakuntiin perustuvat itsehallintoalueet. Itsehallintoalue voi vahvistaa demokratiaa nykyiseen tilan- teeseen verrattuna, kun kansalaiset pääsevät valitsemaan oman edustajan suoraan sosi- aali- ja terveydenhuollosta päättävään toimielimeen.

Itsehallintoalueiden määrän olisi hyvä perustua siihen, että asukkailla on yhteinen iden- titeetti ja asukkaat ovat tasavertaisesti edustettuina, jolloin he ovat kiinnostuneempia vaikuttamaan alueen asioihin. Liian suuret alueet eivät ole tavoiteltavia demokratian kannalta, koska osa alueen väestöstä ei välttämättä tulisi kunnolla edustetuksi. (STM 2015b: 10–15.) Itsehallintoalueen ylintä päätäntävaltaa käyttävä toimielin olisi alueval- tuusto, joka valitaan välittömällä vaaleilla (Pöysti, Niiranen & Haveri 2015: 8). Itsehal- lintoalueilla voisi myös järjestää kansanäänestyksiä ja alueen asukkailla olisi aloiteoike- us (Valtiovarainministeriö 2015: 4). Itsehallintomallia edeltävässä valmistelussa kan- sanäänestyksestä ei mainittu mitään. Itsehallintomallissa kansalaisten ja poliitikkojen suhde olisi suoraviivaisempi kuin kuntayhtymä- ja vastuukuntamalleissa ja kansalaisten olisi helpompi arvioida poliitikkojen toimintaa.

Voidaan sanoa, että mitä yksinkertaisemmin demokraattinen päätöksenteko on toteutet- tu, sitä helpompi kansalaisten on pitää poliitikot tilivelvollisina toimistaan. Monimut- kainen päätöksenteko, johon kaikki demokraattisesti valitut edustajat eivät pääse osallis- tumaan, on aluksi epädemokraattista, mutta toisaalta tarjoaa myös suojan niille edusta- jille, jotka eivät ole päättämässä sosiaali- ja terveydenhuollosta. Nämä edustajat voivat sanoa, etteivät pysty vaikuttamaan päätöksentekoon, joten heillä ei voi myöskään olla

vastuuta tehdyistä päätöksistä. Mahdollisimman suoraviivaisella demokratialla päästäisiin eroon tällaisista ongelmista, eikä kenellekään jäisi epäselväksi, ketkä asioista päättävät ja kenelle vastuu kuuluu.

5.3.2. Avoimuus ja responsiivisuus tilivelvollisuusmekanismeina

Demokraattinen päätöksenteko on keino pitää valtaa käyttävät poliitikot ja virkamiehet vastuussa kansalaisille ja varmistaa poliittinen tilivelvollisuus. Toinen puoli järjestelmästä on sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottajat, joiden toimintaan kansalaiset eivät pysty käytännössä puuttumaan. Kansalaisten ja tuottajien välinen suhde on erilainen kuin kansalaisten ja poliitikkojen välinen, koska kansalaiset ovat tuottajille ensisijassa asiakkaita ja potilaita. Teoriassa sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstö on vastuussa kansalaisille ja poliitikoille, mutta käytännössä kummallakaan ei ole suoria mahdollisuuksia vaikuttaa toimintaan. Siksi vertikaaliset tilivelvollisuuskeinot toimivat heikosti tuottajien toiminnan kontrollointiin.

Tilivelvollisuuden ulottuvuuksia käsiteltiin aiemmin kappaleessa 3.2. Analysoitaessa tilivelvollisuuden ulottuvuuksia sote-uudistuksen valmistelusta havaitaan tavoitteet lisätä avoimuutta ja läpinäkyvyyttä sosiaali- ja terveydenhuollossa. Avoimuus tarkoittaa organisaation velvollisuutta tiedottaa ja antaa tietoja toiminnastaan eri sidosryhmille, tämän tutkimuksen tapauksessa erityisesti kansalaisille. Avoimuus ja läpinäkyvyys ovat keskeisiä asioita organisaation vastuullisuuden kannalta, koska niiden avulla voidaan estää tai ennaltaehkäistä mahdollisia väärinkäytöksiä. Tulevaisuudessa eri palvelutuottajien määrän kasvaessa avoimuudella ja läpinäkyvyydellä on entistä suurempi merkitys kansalaisten ja tuottajien toimivan tilivelvollisuussuhteen varmistajana.

Toinen tutkimusaineistossa esiintyvä tilivelvollisuuden ulottuvuus on responsiivisuus. Responsiivisuudella tarkoitetaan julkisen hallinnon kykyä vastata kansalaisten palvelutarpeisiin ja vaatimuksiin (kappale 3.2.). Kun esimerkiksi perusterveydenhuollon palvelujen saatavuus on usein heikolla tasolla, on järjestelmän responsiivisuudessa parantamisen varaa. Käytännössä se tarkoittaa, että esimerkiksi jonotusaikoja on lyhennettävä, jotta palveluihin pääsy paranee.

Sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmän avoimuutta ja läpinäkyvyyttä halutaan parantaa, jotta kansalaiset saisivat paremmin tietoa palvelujen laadusta ja kustannuksista. Avoimuuden lisäämiseksi suunnitellaan mittarien ja menetelmien laatimista palveluiden tehokkuuden ja vaikuttavuuden arviointiin. Mittareiden avulla saadaan tietoa eri sote-alueiden ja tuottajien palveluiden laadusta ja kustannuksista. Tarkoituksena on julkaista tiedot kaikkien nähtävillä, jolloin ihmiset voivat vertailla eri palveluntarjoajia keskenään. Keräämällä vertailukelpoista tietoa sote-alueilta voidaan myös kehittää kaikkien alueiden toimintaa hyödyntämällä parhaimpien alueiden käytäntöjä. Kustannus- ja laatu-tietojen julkistamisen lisäksi toiminnan läpinäkyvyyden uskotaan lisääntyvän, kun hallinnon organisaatioiden määrä vähenee. (HE 324/2014 vp s 68; STM 2015: 41; Pöysti, Niiranen & Haveri 2015: 32.)

Hallituksen esityksessä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaita (HE 324/2014 vp s. 155) lain 30 §:ssä ehdotetaan, että kansanvaltaisuutta ja väestön osallistumismahdollisuuksia edistettäisiin keräämällä tietoja kansalaisten näkemyksistä esimerkiksi asiakas-palvelusta, palvelujen laadusta ja saatavuudesta. Konkreettiseksi toimiksi esitetään keskustelutilaisuuksien ja kansalaisraatien järjestämistä ja palvelujen käyttäjien edustajien valitsemista eri toimieliimiin. Tilaisuuksien myötä kansalaiset pääsisivät esittämään näkemyksiään suoraan palveluista vastaaville henkilöille, eikä avoimuus jäisi vain tiedot-tamisen tasolle. Keskustelu- ja kuulemistilaisuudet ovat keino lisätä avoimuutta ja edis-tää kansalaisten demokraattisia mahdollisuuksia kehittää sosiaali- ja terveydenhuollon toimintaa.

Vaihtoehtoisen tarjonnan lisääntyessä tulevaisuudessa avoimuudella on yhä suurempi merkitys, koska asiakkaat tarvitsevat luotettavaa ja ajantasaista tietoa palveluista ja nii-den tuottajista, jotta he voivat tehdä informoituja valintapäätöksiä. Avoimuuden voidaan ajatella ohjaavan tuottajia toimimaan vastuullisemmin, kun niitä vertaillaan jatkuvasti keskenään ja tieto huonosta palvelusta leviää julkisuuteen nopeasti. Sinällään tässä ei ole mitään uutta, koska asiat ovat aina levinneet suullisesti, mutta tietojen julkaiseminen esimerkiksi virallisilla nettisivuilla saattaa kontrolloida tuottajien toimintaa paremmin kuin pelkkä ihmisten puhe. Läpinäkyvyyden lisääntyminen organisaatioiden vähentymisen vuoksi voidaan kyseenalaistaa, koska ei ole mitenkään varmaa, että suurempi orga-

nisaatio tarkoittaa parempaa toiminnan läpinäkyvyyttä; asia voi yhtä hyvin olla toisin päin, eli pienemmät organisaatiot ovat toiminnassaan avoimempia ja läpinäkyvämpiä.

Responsiivisuus liittyy sosiaali- ja terveydenhuollon integraatioon sekä kansalaisten osallistumismahdollisuuksiin. Integraatiota käsiteltiin aiemmin (kappale 5.2.1) tehokkuuden näkökulmasta, mutta integraatio voi parantaa myös toiminnan responsiivisuutta. Valmisteluaineistossa todetaan, että integraation tavoitteena on luoda asiakaskeisempi järjestelmä, joka pystyy vastaamaan asiakkaan tarpeisiin joustavammin ja nopeammin (ks. STM 2011: 57; STM 2012c: 17; Pöysti 2015: 5). Asiakkaiden osallistuminen palvelujensa ratkaisuihin tekisi järjestelmästä hyväksyttävämmän heidän näkökulmastaan ja voisi auttaa vaikuttavampien palvelujen kehittämisessä. Asiakasosallistuminen lisää tietoa järjestelmän toimimisesta ja toimintaa voitaisiin kehittää asiakaskeisempään suuntaan. (STM 2011: 31; STM 2012b: 18.) Onnistuessaan integraatio parantaa toiminnan tehokkuutta ja realisoituu parempana responsiivisuutena, joka tukee toiminnan vastuullisuutta, kun kansalaiset saavat nopeammin palvelua. Responsiivisuudessa yhdistyy mielenkiintoisesti tehokkuus ja tilivelvollisuus, kun tehokkaampi järjestelmä pystyy palvelemaan asiakkaita nopeammin ja säästämään samalla kustannuksissa.

5.3.3. Markkinapohjainen tilivelvollisuus

Kappaleessa 3.5. keskusteltiin julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuudesta sekä kilpailuun perustuvasta markkinapohjaisesta tilivelvollisuudesta. Julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuudesta esimerkkejä sosiaali- ja terveydenhuollossa ovat vanhuspalvelujen tai terveydenhuollon palvelujen kilpailuttaminen ja ostaminen yksityisiltä yrityksiltä. Palvelujen ostaminen ulkopuoliselta perustuu sopimukseen järjestäjän ja tuottajan välillä, jolla julkinen palvelujen järjestäjä siirtää tuotantovastuun osittain tai kokonaan yksityiselle tai kolmannen sektorin toimijalle. Tilivelvollisuuden kannalta se tarkoittaa, että sopimuksessa täytyy määritellä ennalta palvelujen laadusta, saatavuudesta ja muista seikoista, ja siksi sopimusosaaminen on tärkeää lopputuloksen kannalta. (STM 2012a: 13.) Tilivelvollisuuskeinoja ovat sopimuksen velvoitteet ja sanktiot, jotka osapuolet hyväksyvät toteuttavansa, jos sopimuksen mukaisiin tavoitteisiin ei päästä tai ehtoja

muuten rikotaan. Sopimuksellisessa tilivelvollisuudessa suhde toimii myös toiseen suuntaan eli julkisella toimijalla on myös vastuu sopimuskumppaniaan kohtaan.

Markkinapohjainen tilivelvollisuus tarkoittaa markkinakilpailuista johtuvaa tilivelvollisuusmekanismia. Treblicockin ja Iacobuccin mukaan (kappale 3.5.) kilpailu testaa markkinatoimijoiden kykyä tuottaa palveluita riittävän tehokkaasti ja laadukkaasti, jolloin vain parhaat toimijat menestyvät tässä kilpailussa. Sote-uudistuksen valmistelussa ehdotetaan laadulla kilpailua, joka katsotaan varmemmaksi kuin hintakilpailu (Kauhanen ym. 2016: 22). Kilpailu motivoi toimijoita lisäksi vapaaehtoiseen läpinäkyvyyteen ja avoimuuteen, koska ne haluavat usein erottua edukseen kilpailijoistaan. Markkinapohjaista tilivelvollisuutta voidaan soveltaa sote-uudistukseen ja kaavailtuun valinnanvapauteen. Valinnanvapauden toteutuessa markkinapohjainen tilivelvollisuus tulee kyseeseen, kun tarjonta ja kilpailu sosiaali- ja terveydenhuollossa kasvaa. Voidaan olettaa, että kilpailu pitää sosiaali- ja terveystalouden tuottajat vastuullisina, koska ne eivät halua menettää asiakkaita kilpailijoilleen huonon palvelun vuoksi. Kansalaisen valinnat ohjaavat palvelutuottajien käyttäytymistä, ja kansalaiset rankaisevat huonoja tuottajia kieltäytymällä käyttämästä niiden palveluja.

Kilpailua käsiteltiin aiemmin tehokkuuden näkökulmasta kappaleessa 5.2.2. ja kilpailulla on myös yhteys tilivelvollisuuteen, kuten juuri todettiin. Teoriassa toimivat markkinat tarjoavat ratkaisun tehokkuus- ja tilivelvollisuusongelmaan, mutta kuten tehokkuuden tapauksessa, kilpailun täytyy olla riittävän kovaa, jotta markkinapohjainen tilivelvollisuus toimisi. Muuten on vaarana, että toimijoilla ei ole tarvetta pitää yllä esimerkiksi korkeaa palvelutasoa. Riski on todellinen ja kilpailua käsittelevässä raportissa (STM 2012a: 17) todetaan, että palvelun tarjoajia ja ostajia on Suomessa vähän ja toimivan kilpailun aikaansaaminen voi olla vaikeaa. Erittäin kova kilpailu voi myös olla haitallista, mikäli se johtaa esimerkiksi väärinkäyttöihin kustannusten karsimisen vuoksi. Siksi pelkästään markkinoiden varaan ei kannata laskea liikaa, eikä näin tehdäkään, koska lainsäädännössä määrätään sekä julkisia ja yksityisiä sosiaali- ja terveydenhuollon toimijoita koskevasta valvonnasta. Markkinapohjaista tilivelvollisuutta voidaan pitää kuitenkin täydentävänä tilivelvollisuusmekanismina viranomais- ja omavalvonnan ohella.

6. JOHTOPÄÄTÖKSET

Tämän tutkimuksen tarkoituksena oli tutkia tehokkuutta ja tilivelvollisuutta sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutoksessa. Tutkimuksen teoreettisena viitekehyksenä toimi julkisen valinnan teoria ja julkisen hallinnon tilivelvollisuuskeskustelu. Julkisen valinnan teoria soveltuu käytettäväksi hallintotieteessä julkisten organisaatioiden ja laajemmin julkisen sektorin tutkimiseen. Julkisen valinnan teoriassa nojataan markkinapohjaisiin keinoihin julkisen sektorin uudistamisessa, joista osa voi olla vaikea toteuttaa sellaisenaan. Näen kuitenkin, että julkisen valinnan arvo on sen kyvyssä tunnistaa julkisen sektorin ongelmia ja niiden syitä.

Tutkimuksen tavoitteena oli vastata seuraaviin tutkimuskysymyksiin:

1. Mitkä ovat sote-uudistuksen keskeiset keinot sosiaali- ja terveydenhuollon tehokkuuden parantamiseksi?
2. Miten tilivelvollisuus kansalaisia kohtaan ilmenee sote-uudistuksen valmistelussa?

Tutkimuskysymyksiin etsittiin vastauksia dokumenttianalyysin avulla tutkimalla vuosina 2011–2016 virkatyönä laadittua sote-uudistuksen valmisteluaineistoa ja sote-uudistusta käsitteleviä tutkimuksia. Tutkimuksen luotettavuutta parantaa käsitteiden tarkka määrittely ja huolellisesti rakennettu teoria sekä tutkimusaineiston laajuus. Tutkimuksen luotettavuutta lisää myös sen toistettavuus, joka on mahdollista, koska tutkimusaineisto on vapaasti kaikkien saatavilla.

Sote-uudistuksen keskeisiksi tehokkuuskeinoiksi havaittiin integraatio, kilpailu ja rahoitusratkaisut. Integraatio on merkittävä keino, koska se vaikuttaa sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstöön, poliitikkoihin, virkamiehiin ja asiakkaisiin. Integraatio edellyttää nykyistä laajempia väestöpohjia sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisessä, koska sote-uudistuksen tavoitteena on integroida horisontaalisesti sosiaali- ja terveydenhuolto sekä vertikaalisesti perusterveydenhuolto ja erikoissairaanhoidon saman organisaation alaisuuteen, jolloin toimijoiden yhteistyötä voidaan parantaa ja resursseja kohdentaa

joustavammin. Integraation ansiosta sote-alueella voidaan hyödyntää tuotantokapasiteettia tehokkaammin ja tietyillä aloilla pystytään hyödyntämään tuotannon mittakaavaetuja, joka laskee yksikkökustannuksia. Tämä ei kuitenkaan tapahdu itsestään, vaan edellyttää poliitikkojen kykenevän päätöksiin, jotka järjeistävät tuotantorakennetta. Käytännössä se tarkoittaa toimipisteiden karsimista ja tuotannon keskittämistä palveluissa, jotka vaativat suuria asiakasmääriä ja kalliita investointeja. Sosiaali- ja terveydenhuollon integraation tehokkuusedut liittyvät tekniseen ja allokatiiviseen tehokkuuteen. Tekninen tehokkuus paranee, jos panos-tuotos-suhde kasvaa tuotantokapasiteetin tehokkaamman käytön ja toimijoiden sujuvamman yhteistyön myötä. Allokatiivinen tehokkuus taas paranee, jos sote-alue kykenee kohdentamaan resurssit sinne, missä niitä tarvitaan eniten.

Toinen sote-uudistuksessa hyödynnettävä keskeinen tehokkuuskeino on kilpailu. Kilpailua syntyy kilpailuttamisesta ja asiakkaan valinnanvapaudesta, jota sosiaali- ja terveydenhuollossa on järjestelmällisesti pyritty lisäämään. Näkemys kilpailusta on muuttunut uudistuksen aikana palvelujen kilpailuttamisesta vapaaseen markkinakilpailuun. Valinnanvapauden myötä tuottajien määrä lisääntyy, mikä parantaa palveluiden saatavuutta ja oletettavasti myös laatua. Kustannusten lasku on epävarmaa ja todettavissa vasta myöhemmin. Kustannukset voivat myös nousta paremman saatavuuden vuoksi. Tutkimusaineistosta selvisi, että laatu riippuu siitä, painotetaanko kilpailussa hintaa vai laatua. Laatupainotteinen kilpailu todennäköisesti parantaa palveluiden laatua ja vaikuttavuuteen pyrittäessä se on parempi valinta. Julkisen valinnan teoria pitää kilpailua pääkeinona parantaa julkisen sektorin tehokkuutta. Kilpailun toimivuuteen liittyy kuitenkin riskejä, kuten markkinatoimijoiden määrä ja kilpailun intensiivisyys. Vähäinen ja huonosti toimiva kilpailu ei paranna allokatiivista tehokkuutta, jolloin valinnanvapaus voi jäädä kapeaksi ja kustannukset voivat nousta. Pahimmillaan voi syntyä välistävetoa, jos yksityinen toimija onnistuu saamaan monopoliaseman. Riskit ovat aiheellisia, kun ottaa huomioon Suomen vähäisen asukasmäärän ja suuren pinta-alan sekä keskittyneet markkinat monilla muilla toimialoilla.

Viimeisenä keskeisenä tehokkuuskeinona tutkimusaineistosta erottui rahoitusratkaisut. Rahoitusta ei käsitelty sote-uudistuksen valmisteluaineistoissa siinä määrin kuin se olisi

mielestäni ansainnut huomiota. Julkisessa valinnassa käsitellään paljon julkisten organisaatioiden rahoitusta ja siihen yhdistetään toimijoiden (yksilöiden, ryhmien ja organisaatioiden) rationaalisuus. Rationaaliset toimijat pyrkivät ajamaan omaa etuaan ja toimivat sen mukaan, että niillä on mahdollisuus saavuttaa tavoitteensa. Rahoituksen kannalta rationaalisuus tarkoittaa sitä, että rahoituksen tulee kannustaa oikeanlaiseen toimintaan koko järjestelmän näkökulmasta ja rangaista haitallisesta toiminnasta. Siksi rahoituksella on merkittävä rooli sosiaali- ja terveydenhuollon tehokkuudessa. Siirtämällä rahoitusvastuu yhdelle taholle eli sote-alueelle tai valtiolle poistetaan toimijoiden kannustimet siirtää hoitovastuita ja niiden kustannuksia järjestelmän sisällä. Myös rahoittajataholla näyttää olevan vaikutusta tehokkuuteen. Valtio rahoittajana tasoittaa alueiden välisiä taloudellisia eroja, mutta se ei kannusta yhtä hyvin hillitsemään kustannuksia kuin sote-alueen oma verotusoikeus. Teoriasta ja tutkimusaineistosta selviää, että sote-alueen verotusoikeus ohjaisi säästämään kustannuksissa. Lisäksi järjestäjällä olisi kokonaisvastuu sosiaali- ja terveydenhuollosta. Alueen verotusoikeuden vaarana on houkutus nostaa veroja liian helposti.

Tilivelvollisuus kansalaisia kohtaan ilmeni sote-uudistuksen valmisteluaineistossa ensinnäkin tavoitteena vahvistaa demokraattista päätöksentekoa. Tavoite vaikutti kuitenkin ristiriitaiselta sen rinnalla, millaisia hallintomalleja suunniteltiin vuosina 2011–2014. Kuntayhtymiä pidettiin epädemokraattisina, mutta ratkaisuksi esitettiin entistä suurempia kuntayhtymiä tai vastuukuntamallia, joissa kansalaisten ääni merkitsisi yhä vähemmän ja heidän olisi entistä vaikeampi arvioida poliitikkojen ja virkamiesten toimintaa. Demokratiavaje pyritään korjaamaan itsehallintoalueilla, joissa kansalaiset ääntävät edustajansa suoraan maakuntavaltuustoon. Itsehallintoalueissa on kuitenkin omat ongelmansa, koska niitä on 18, mutta itse sosiaali- ja terveystalvet järjestäviä alueita on 15, joten kolme aluetta ei kykene itsenäisesti järjestämään sote-palveluita. Voidaan aiheellisesti kysyä, millainen on itsehallintoalue, joka ei pysty itsenäisesti vastaamaan tärkeimmästä tehtävästään. Siten 18 itsehallintoalueen malli ei ratkaise demokratiaongelmaa lopullisesti, vaan alueita tulisi olla vähemmän. Johtopäätökseni on, että demokratian vahvistaminen toimii vertikaalisena tilivelvollisuusmekanismina, jolla pyritään varmistamaan poliittisen tilivelvollisuuden toimiminen järjestelmässä.

Tutkimuksessa havaittiin tilivelvollisuuden ulottuvuuksista avoimuus ja responsiivisuus keinoiksi varmistaa sosiaali- ja terveydenhuollon toimijoiden vastuullinen toiminta. Avoimuudella lisätään kansalaisten tietoa sosiaali- ja terveyspalveluiden tarjonnasta, laadusta ja kustannuksista, mikä on tärkeää varsinkin, kun toimijoiden määrä kasvaa. Kansalaisten asema muuttuu kuluttajamaisemmaksi, kun he perustavat valintansa markkinainformaatioon. Ongelmana on luoda mittarit, jotka tuottavat vertailukelpoista tietoa tuottajien toiminnasta. Avoimuutta suunniteltiin parannettavan lisäksi kuulemistilaisuuksilla ja kansalaisraadeilla, joissa kansalaiset pääsisivät keskustelemaan tilivelvollisten poliitikkojen ja virkamiesten kanssa. Eri asia on, kuinka moni osallistuu tilaisuuksiin, kun kuntavaalitkaan eivät kiinnosta ihmisiä. Tärkeintä on aluksi varmistaa mahdollisimman välitön demokratia. Responsiivisuus ilmenee sote-uudistuksen tavoitteena parantaa asiakkaiden palveluketjujen koordinoitua ja luoda asiakaskeinen järjestelmä, joka antaa asiakkaalle mahdollisuuden vaikuttaa palvelun suunnitteluun. Responsiivisuutta parantaa myös palveluiden saatavuuden paraneminen kohdentamalla enemmän resursseja ruuhkaisille aloille ja asiakkaan valinnanvapaus, joka todennäköisesti kasvattaa tarjontaa. Avoimuus ja responsiivisuus ovat horisontaalisia tilivelvollisuusmekanismeja, koska niillä ei kontrolloida toimijoita hierarkkisesti.

Valinnanvapauden ja lisääntyvän kilpailun myötä sosiaali- ja terveydenhuoltoon syntyy uudenlainen, markkinapohjainen tilivelvollisuusmekanismi. Ideaalitalanteessa kilpailu pakottaa tuottajat toimimaan tehokkaasti ja laadukkaasti, koska pelko asiakkaiden menettämisestä kannustaa tuottajia vastuullisuuteen. Kansalaisten asiakaskokemus määrittelee organisaation tulevaisuuden, joten niiden on syytä panostaa palveluiden laatuun. Koska markkinapohjainen tilivelvollisuus perustuu kilpailulle, se vaatii toimiakseen riittävän määrään markkinatoimijoita, joten siihen sisältyy riski liian vähäisestä kilpailusta. Tämä ei kuitenkaan ole ongelma, jos sosiaali- ja terveydenhuollossa on aina tarjolla julkinen vaihtoehto. Markkinapohjainen tilivelvollisuus ei ole virallinen tai lainsäädäntöön perustuva tilivelvollisuusmekanismi, vaan se syntyy puhtaasti markkinamekanismista ja kilpailusta. Sitä voidaan pitää viranomais- ja muuta valvontaa täydentävänä tilivelvollisuusmekanismina. Julkisen valinnan teoriassa julkisen sektorin altistamista markkinoilla pidetään hyvänä keinona kontrolloida julkisia organisaatiota ja motivoida

niitä parantamaan palveluaan. Sosiaali- ja terveydenhuollon valinnanvapaus toteuttaa ideaa hyvin.

Julkisen valinnan teorian kannalta sote-uudistuksessa on monta mielenkiintoista asiaa. Tutkimuksen perusteella julkisen valinnan oletus toimijoiden itseintressistä vaikuttaa pitävän paikkansa. Sosiaali- ja terveydenhuollon toimijat pyrkivät joissakin tapauksissa siirtämään hoitovastuita ja kustannuksia muille säästääkseen omissa kustannuksissaan, vaikka se kasvattaisi kokonaiskustannuksia. Tilannetta saatetaan katsoa vain oman toiminnan kannalta. Toisaalta terveydenhuollosta löytyy palveluita, joissa kapasiteettia ei hyödynnetä tehokkaasti, kuten laboratorio- ja kuvantamispalvelut sekä leikkaussalit. Vaikuttaa siltä, että ylikapasiteetista ei ole haluttu luopua, koska on haluttu turvata oman kunnan tai sairaalan työpaikat tarjoamalla palveluita mahdollisimman laajasti. Lopputuloksena on palveluiden korkeat yksikkökustannukset ja ylitarjonta. Niskasen budjetin maksimointiteoria näyttää kuvaavan julkisten organisaatioiden käyttäytymistä epävarmasti. Niskasen malli voi päteä silloin, kun resursseista ei ole pulaa ja budjettia on helppo kasvattaa, mutta niukkuudessa pyritäänkin minimoimaan omia kustannuksia kaikin keinoin. Molemmissa tapauksissa toimija pyrkii kuitenkin ajamaan omaa etuaan. Laajemmin ajateltuna kyse on sosiaali- ja terveydenhuollon resurssien kohdentamisesta. Resursseja suunnataan väärin perustein väärin asioihin, jolloin resursseja ei ole kohdennettu tehokkaasti, joka johtaa liikatuotantoon jollakin alalla ja liian vähäiseen tuotantoon toisella alalla.

Tutkimuksen mukaan sote-uudistuksen myötä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisessä ja tuotannossa on tarkoitus siirtyä kokonaisuuden optimointiin. Kokonaisuuden optimoinnilla tarkoitetaan palvelujen toimivaa organisointia ja palveluverkon sopeuttamista optimaaliselle tasolle. Tutkimus osoittaa, että julkisen valinnan teorian oletus rationaalisesta toimijasta ja itseintressistä on varteenotettava tapa analysoida yksilöiden ja organisaatioiden toimintaa julkisella sektorilla, kun muistaa, että kyse on yksinkertaisuudesta. Sosiaali- ja terveydenhuollon organisaatiot saattavat hyödyntää mahdollisuutta ajaa omaa etuaan muiden kustannuksella ja siksi rationaalisuus ja itseintressi kannattaa pitää mielessä organisaatioita ja järjestelmiä rakennettaessa.

Johtopäätökseni tilivelvollisuuden suhteen on, että nykyinen monimutkainen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäminen ja ylikunnallinen päätöksenteko on heikentänyt demokratiaa ja kansalaisten mahdollisuuksia arvioida poliitikkojen ja virkamiesten toimintaa. Sosiaali- ja terveydenhuollon monimutkaisuuden vuoksi on vaikea hahmottaa, mikä taho on vastuussa järjestelmän mistäkin osasta. On muistettava, että kansalaiset tuskin ovat perehtyneet sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmään kovin tarkasti ja siksi järjestelmän demokraattinen ohjaus pitäisi olla mahdollisimman yksinkertainen. Kaikki eivät välttämättä tiedä, että myös sairaanhoitopiirit ovat kuntalaisten rahoittamia ja kuntalaisilla on yhtä lailla oikeus vaatia poliitikkoja ja virkamiehiä vastuuseen sairaanhoitopiirin tuloksista kuin terveyskeskuksen. Sairaanhoitopiirin päätöksenteko voi tuntua kaukaiselta, kun liittovaltuusto koostuu valikoiduista usean eri kunnan edustajista. Lisäksi perusterveydenhuollon päätöksenteko on saattanut eriytyä kunnallisvaltuustosta kuntayhtymän yhtymävaltuustolle. Kansalaisten täytyy olla hyvin perillä koko sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmästä ja sen päätöksenteosta, jotta he tietävät, ketkä ovat kansalaisille vastuussa.

Sote-uudistuksessa on keskitytty pitkälti järjestämisvastuuseen, hallintomalliin ja sote-alueiden määrään. Mielestäni liian vähän huomiota ovat saaneet varsinaiset konkreettiset toimet, joilla säästötavoitteisiin päästään ja miten uudistus toteutetaan työntekijätasolla. Sote-uudistuksen virkamiesvalmistelusta jää mielikuva, että tavoitteet saavutetaan, kunhan saadaan vähennettyä järjestäjien määrää ja integroitua sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmä. Kustannusten hillitseminen puhumattakaan leikkaamisesta vaatii toimia suorittavalla tasolla, eikä vain hallinnon uudelleenjärjestäminen riitä tehostamiseen. Ennen kaikkea säästötavoitteiden saavuttaminen vaatii sote-alueilta kykyä tehdä tosiasioihin ja lukuihin perustuvia päätöksiä. Nykyisessä taloudellisessa tilanteessa ei ole varaa jäädä puolustamaan alueellisia etuja, eikä itse asiassa olisi muussakaan tilanteessa, koska resurssien haaskaaminen on aina haitallista. Investoinneista päättämisessä olisi huomattavasti kehittämistä, jotta ei panosteta päällekkäisiin palveluihin. Samoin resurssien kohdentamista tulisi parantaa tulevaisuudessa. Säästöjen on synnyttävä tehokkaammasta toiminnasta suorittavalla tasolla, sillä se kasvattaa toiminnan tuottavuutta. Tässä tutkimuksessa todettiin, että tuottavuutta voidaan parantaa useilla aloilla pelkästään purkamalla tuotannon ylikapasiteettia, joten on päättäjistä kiinni, pystytäänkö

tähän. Sote-uudistuksen tavoitteena oli varmistaa palveluiden yhdenvertainen saatavuus, mutta todennäköisesti monilla alueilla osa palveluista siirtyy pidemmän matkan päähän.

Jatkotutkimuksen aiheita sote-uudistuksesta löytyy useita. Ensimmäisenä tulee mieleen valinnanvapauden ja kilpailun vaikutusten tutkiminen sosiaali- ja terveydenhuollossa. Pystyytäänkö kilpailulla hillitsemään kustannuksia ja mitä tapahtuu palveluiden laadulle? Tätä tullaan varmasti paljon tutkimaan, mutta sitä voidaan tehdä vasta pitkän ajan jälkeen, kun on tarpeeksi dataa tutkimista varten. Toinen kiinnostava aihe on julkisten organisaatioiden tuotannon tutkiminen. Miten julkisen organisaation tuotanto vertaantuu yksityiseen ja miten julkiset organisaatiot hyödyntävät tuottavuutta kasvattavat innovaatiot?

LÄHDELUETTELO

Kirjallisuus

Adserà, Alícia, Carles Boix & Mark Payne (2003). Are you being served? Political Accountability and Quality of Government. *The Journal of Law, Economics & Organization* 19: 2.

Ahonen, Pertti. (1989). *Hallinto hallintana. Hallinnon teorian avaimet*. Helsinki: Valtion painatuskeskus.

Alexander, Jennifer Karns (2008). *Mantra of Efficiency: From Waterwheel to Social Control*. Baltimore: The John Hopkins University Press. Saatavissa 1.5.2016: <http://site.ebrary.com.proxy.uwasa.fi/lib/tritonia/detail.action?docID=10363149>.

Behn, Robert D (2001). *Rethinking Democratic Accountability*. Washington, D.C.: The Brookings Institution Press.

Bruce, Willa (2001). *Classics of Administrative Ethics*. Colorado: Westview Press.

Burke, John P. (1986). *Bureaucratic Responsibility*. 1. painos. Lontoo: John Hopkins University Press.

Chang, Chinkun & Geoffrey K. Turnbull (2002). Bureaucratic Behavior in the Local Public Sector. *Public Choice* 133: 191–209.

Corbin, Juliet & Anselm Strauss (2015). *Basics of Qualitative Research. Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory*. Lontoo: Sage Publications Ltd.

Denhardt, Janet Vinzant & Robert B. Denhardt (2006). *New Public Service. Serving, not Steering*. New York: M. E. Sharpe, Inc.

- Dicke, Lisa A. & Pitima Boonyarak (2005). Ensuring Accountability in Human Services: The Dilemma of Measuring Moral and Ethical Performance. *Teoksessa: Ethics in Public Management*, 184–202. Toim. H. George Frederickson & Richard K. Ghere. Lontoo: M.E. Sharpe, Inc.
- Dowding, Keith (2011). Rational Choice Theory. *Teoksessa: The Sage Handbook of Governance*, 36–50. Toim. Mark Bevir. Lontoo: Sage Publications Ltd.
- Dubnick, Melvin J. & George H. Frederickson (2010). *Accountable Governance: Problems and Promises*. Lontoo: M. E. Sharpe Inc.
- Dubnick, Melvin J. & Ciarán O’Kelly (2005). Accountability Through Thick and Thin: Moral Agency in Public Service. *Teoksessa: Ethics in Public Management*, 139–162. Toim. H. George Frederickson & Richard K. Ghere. Lontoo: M. E. Sharpe, Inc.
- Dunleavy, Patrick (1991). *Democracy, Bureaucracy and Public Choice. Economic Explanations in Political Science*. Hertfordshire: Harvester Wheatsheaf.
- Eriksson, Lina (2005). *Economic Man. The Last Man Standing*. Göteborg: Göteborg University.
- Gillham, Bill (2010). *Case Study Research Methods*. Continuum International Publishing. Saatavissa 25.4.2016: <http://site.ebrary.com.proxy.tritonia.fi/lib/tritonia/reader.action?docID=10404926&ppg=5>.
- Flick, Uwe (2002). *An Introduction to Qualitative Research*. 2. painos. Lontoo: Sage Publications Ltd.
- Forrer, John, James Edwin Kee, Kathryn E. Newcomer & Eric Boyer (2010). Public-Private Partnerships and the Public Accountability Question. *Public Administration Review* 70: 3, 475–484.

- Hirsjärvi, Sirkka, Pirkko Remes & Paula Sajavaara (2009). Tutki ja kirjoita. 15.–17. painos. Helsinki: Tammi Oy.
- Ingraham, Patricia W. & Laurence E. Lynn, Jr. (2004). *The Art of Governance. Analyzing Management and Administration*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- Kassel, David S. (2008). Performance, Accountability, and the Debate over Rules. *Public Administration Review* 68: 2, 241–252.
- Koppell, Jonathan (2005). Pathologies of Accountability: ICANN and the Challenge of “Multiple Accountabilities Disorder”. *Public Administration Review* 65: 1, 94–108.
- Lambsdorff, Johann Graf (2002). Corruption and Rent-Seeking. *Public Choice* 113: 97–125).
- Lane, Jan-Erik (1987). *Bureaucracy and Public Choice*. Lontoo: Sage Publications.
- Lane, Jan-Erik (1993). *The Public Sector. Concepts, Models and Approaches*. Lontoo: Sage Publications.
- Lane, Jan-Erik (2000.). *New Public Management*. Lontoo: Routledge.
- Lähdesmäki, Kirsi (1999). *New Public Management johtamisdoktriinina. NPM-doktriinin käsitteellinen tarkastelu ja sovellettavuus paikallisen elinkeinopolitiikan kontekstiin. Yhteiskuntatieteellinen tiedekunta. Julkaisematon. Vaasan yliopisto.*
- Lähdesmäki, Kirsi (2003). *New Public Management ja julkisen sektorin uudistaminen. Tutkimus tehokkuuseriaatteista, julkisesta yrittäjyydestä ja tulostavastuusta sekä*

niiden määrittelemistä valtion keskushallinnon reformeista Suomessa 1980-luvun lopulta 2000-luvun alkuun. Vaasa: Vaasan yliopisto.

Lumijärvi, Ismo (1990). How to Define the Scope of Public Productivity? Proceedings of the University of Vaasa. Discussion Papers 110. Vaasa: Vaasan korkeakoulu.

Makris, Miltiadis (2006). Political Authority, Expertise and Government Bureaucracies. *Public Choice* 127: 275–292.

McKay, Amy Melissa (2011). The Decision To Lobby Bureaucrats. *Public Choice* 147: 123–138.

Meklin, Pentti (2002). Valtiontalouden perusteet. 4. painos. Helsinki: Hallinnon kehittämiskeskus.

Mueller, Dennis C. (1989). *Public Choice II: A revised edition of Public Choice*. Cambridge: Cambridge University Press.

Mörth, Ulrika (2008). *European Public-Private Collaboration. A Choice Between Efficiency and Democratic Accountability?* Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.

OECD (2015). *Health at a Glance: OECD Indicators*. Paris.

Osborne, Stephen P. (2002). *Public Management. Critical Perspectives*. New York: Volume V. Routledge.

Penncock, J. Roland (1979). *Democratic Political Theory*. New Jersey: Princeton University Press.

Petter, John (2005). Responsible Behavior in Bureaucrats. An Expanded Conceptual Framework. *Public Integrity* 7: 3, 197–217.

- Pollitt, Christopher (1990). *Managerialism and the Public Services: the Anglo-American Experience*. Oxford: Basil Blackwell Ltd.
- Radin, Beryl A. (2006). *Challenging the Performance Movement. Accountability, Complexity, and Democratic Values*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- Rapley, Tim (2007). *Doing Conversation, Discourse and Document Analysis*. Lontoo: Sage Publications Ltd.
- Romzek, Barbara S. & Melvin J. Dubnick (1987). *Accountability in the Public Sector: Lessons from the Challenger Tragedy*. *Public Administration Review* 47: 3, 227–238.
- Rosenbloom, David H., Robert S. Kravchuk, Richard M. Clerkin (2009). *Public Administration. Understanding Management, Politics and Law in the Public Sector*. New York: McGraw-Hill Companies Inc.
- Salminen, Ari (2011). *Julkisen toiminnan johtaminen. Hallintotieteen perusteet. 3. painos*. Helsinki: Edita Publishing Oy.
- Salminen, Ari & Jouni Niskanen (1996). *Markkinoiden ehdoilla? Arvioita markkinaohjautuvuudesta julkisessa sektorissa*. Helsinki: Valtiovarainministeriö, Vaasan yliopisto.
- Salminen, Ari & Kirsi Lehto (2012). *Accountable to Whom? Exploring the Challenge of Multiple Accountabilities in Finnish Public Administration*. *Halduskultuur – Administrative Culture* 13: 2, 147–162.
- Schillemans, Thomas (2011). *Does Horizontal Accountability Work? Potential Remedies for Accountability Deficit of Agencies*. *Administration & Society* 43: 4, 387–416.

- Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (2015). Terveydenhuollon menot ja rahoitus 2013. Helsinki.
- Trebilcock, Michael J. & Edward M. Iacobucci (2003). Privatization and Accountability. *Harvard Law Review* 116: 5, 1422–1453.
- Tullock, Gordon (1987). *Politics of Bureaucracy*. 1. painos. Washington, D.C.: Public Affairs Press.
- Udehn, Lars (1996). *The Limits of Public Choice. A Sociological Critique of the Economic Theory of Politics*. Lontoo: Routledge.
- Uusitalo, Hannu (1991). *Tiede, tutkimus ja tutkielma. Johdatus tutkielman maailmaan*. Juva: WSOY.
- Vakkuri, Jarmo (2009). *Paras mahdollinen julkishallinto? Tehokkuuden monet tulkinat*. Helsinki: Gaudeamus Helsinki University Press Oy.
- Valtioneuvoston kanslia (2015). *Ratkaisujen Suomi. Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma*. Hallituksen julkaisusarja 10/2015. Saatavissa 1.5.2016: http://valtioneuvosto.fi/documents/10184/1427398/Hallitusohjelma_27052015.pdf/75d94d8d-15c9-405a-8a9b-eca4987b635e.
- Valtioneuvoston tiedote (2015). Hallitus päätti sote-uudistuksen jatkosta ja itsehallintoalueista. Saatavissa 25.4.2016: http://valtioneuvosto.fi/artikkeli/-/asset_publisher/hallitus-paatti-sote-uudistuksen-jatkosta-ja-itsehallintoalueista?_101_INSTANCE_3wyslLo1Z0ni_groupId=10616.
- Wang, Xiaohu (2002). Assessing Administrative Accountability. Results From a National Survey. *American Review of Public Administration* 32: 350–370.

Warwick, Donald P. (1976). *A Theory of Public Bureaucracy. Politics, Personality, and Organization in the State Department*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.

Dokumenttianalyysin aineisto

HE 324/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Kauhanen, Antti, Annu Kotiranta, Martti Kulvik, Jukka Lassila, Sirpa Maijanen, Marja Tähtinen & Tarmo Valkonen (2016). *Sote – enemmän, paremmin ja halvemmalla? Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 15/2016*.

Kinnula, Petra, Teemu Malmi & Erkki Vauramo. *Miten sote-uudistus toteutetaan? Kunnallisan alan kehittämissäätöön tutkimussarjan julkaisut, nro 91*.

Meklin, Pentti (2015). *Sote-uudistus – mistä uudistuksen hyödyt syntyvät? Arttu2-tutkimusohjelman julkaisusarja, nro 3/2015*.

Pöysti, Tuomas (2015). *Itsehallintoalueiden määrä ja aluejaon perusteet sekä sote-uudistuksen askelmerkit: hallituksen ratkaisujen perusteluita ja alustavaa vaikutusarviointia. Sosiaali ja terveysministeriö & valtiovarainministeriö. Saatavissa 25.4.2016: <http://vnk.fi/documents/10616/1865308/Hallituksen+linjausten+perustelumuistio.pdf/bc797c5a-6508-4c0b-989b-1ac91894a878>*.

Pöysti, Tuomas, Annikki Niiranen & Arto Haveri (2015). *Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen ja itsehallintoalueiden perustamisen sekä aluehallintouudistuksen valmistelu. Selvityshenkilöhanke. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö. Saatavissa 25.4.2016: <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/74696>*.

Rissanen, Pekka (2014). *Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen pitkä tie. Talous ja yhteiskunta 1/2014*.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2011). Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä, kehittämistä ja valvontaa koskevan lainsäädännön uudistaminen. Peruslinjauksia valmisteleavan työryhmän loppuraportti. Saatavissa 25.4.2016: <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/72851>.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2012a). Kilpailuttamisen toimivuus. Saatavissa 25.4.2016: <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/73613>.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2012b). Palvelurakennetyöryhmän väliraportti. Saatavissa 25.4.2016: <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/74246>.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2012c). Palvelurakennetyöryhmän loppuraportti. Saatavissa 25.4.2016: <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/74263>.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2013a). Selvityshenkilötyöryhmän ehdotukset sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteen uudistamiseksi. Saatavissa 25.4.2016: <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/74138>.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2013b). Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain valmisteluryhmän loppuraportti. Saatavissa 25.4.2016: <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/70157>.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2015a). Sosiaali- ja terveydenhuollon monikanavarahoituksen purkamisen vaihtoehtoja koskeva selvitys. Saatavissa 25.4.2016: <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/70346>.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2015b). Virkamiesselvitys: uusien itsehallintoalueiden muodostaminen. Saatavissa 25.4.2016: http://stm.fi/documents/1271139/1860522/Aluejakomuistio_final_0511.pdf/8cabc755-d384-44f5-9bae-c0231f25e2a7.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2016). Valinnanvapaus ja monikanavarahoituksen yksinkertaistaminen sosiaali- ja terveydenhuollossa. Selvityshenkilöryhmän väliraportti. Saatavissa 25.4.2016: http://stm.fi/documents/1271139/1979378/Valinnanvapaus_ja_monikanavarahoituksen_yksinkertaistaminen.pdf/07f40bf7-3c9e-4208-87c0-f963da12e6b0.

Sosiaali- ja terveysministeriö & Valtiovarainministeriö (2015a). Sosiaali- ja terveydenhuollon rahoitusuudistus - vaihtoehtojen arviointia. Saatavissa 25.4.2016: <http://valtioneuvosto.fi/documents/10616/1266558/Sote-rahoitusmuistio-20102015/a1ddbffb-f104-438b-83e9-8897f4025108>.

Sosiaali- ja terveysministeriö & Valtiovarainministeriö (2015b). Sote-uudistuksen sääätömekanismit. Alustava virkamiesselvitys. Saatavissa 25.4.2016: <http://vnk.fi/documents/10616/1865308/Arvio+soteuudistuksen+s%C3%A4%C3%A4st%C3%B6ist%C3%A4+ja+s%C3%A4%C3%A4st%C3%B6mekanismeista.pdf/c5c53712-7b8c-4bae-aa62-3d8953f73d3a>.

Valtiovarainministeriö (2015). Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus/itsehallintoalueiden perustaminen – osallistuminen ja vaikuttaminen. Saatavissa 25.4.2016: <http://alueuudistus.fi/documents/1477425/1989337/Kansalaisten+osallistuminen+ja+vaikuttaminen+itsehallintoalueilla.pdf/043a96ac-ef38-4a5d-9acb-87ad7ed05822>.

Vihriälä, Erkki (2014). Sosiaali- ja terveystalouden uudistusten taloudellisten vaikutusten arviointi. Keskustelualoite 2/2014. Saatavissa 25.4.2016: <http://vm.fi/documents/10623/1106800/sote-vaikutukset-28102014/4adafb9e-f4d0-4371-b007-c30df7360b54?version=1.0>.