

VARASLÄHTÖ uuteen hallinnon muotiin

Tapaustutkimus Suomen ensimmäisestä
kunnallisesta sosiaali- ja terveysalan liikelaitoksesta

Riitta Ikonen
Sosiaalityön erikoistumiskoulutuksen
lisansiaatintutkimus
Yhteisösosiaalityön erikoisala
Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos
Jyväskylän yliopisto
2014



Tiivistelmä

Riitta Ikonen

VARASLÄHTÖ uuteen hallinnon muotiin. Tapaustutkimus Suomen ensimmäisestä kunnallisesta liikelaitoksesta

Sosiaalityön erikoistumiskoulutuksen lisensiaatintutkimus

Yhteisösosiaalityön erikoisala

Jyväskylän yliopisto, Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos 2014

ohjaaja Leena Eräsaari

106 sivua

Tutkimus on tapaustutkimus, jossa kuvataan ja analysoidaan 1.1.2007 toimintansa aloittanutta Läntistä perusturvapiiriä. Se toimii Hollolan kunnan alaisuudessa tilaaja- tuottajajärjestelmällä. Isäntäkunnan lisäksi yhteistoiminta-alueeseen kuuluu Kärkölä, Hämeenkoski, Asikkala ja Padasjoki. Tutkimus pyrkii selvittämään, mitä tilaaja-tuottajamallilla ja liikelaitoksella haettiin ja miten odotukset täyttyivät. Tutkimusaineistona on käytetty Heimo-hyvinvointihankkeen, Hollolan kunnan ja Läntisen perusturvapiirin dokumentteja, Kuntaliiton kanssa tehtyä videota sekä yhdeksän asiantuntijan haastattelua.

Haastatteluissa ja tutkimuksessa painopiste on liikelaitoksen perustamisessa ja sen alkuvaiheissa. Läntisen perusturvapiirin tuottajana toimii peruspalvelukeskus Oiva-liikelaitos, jota johtaa peruspalvelukeskuksen johtaja ja johtokunta. Johtajaksi ja johtokunnan jäseniksi pyrittiin rekrytoimaan epäpoliittisia edustajia, mikä tarkoitti ihmisiä yksityisen yritystoiminnan parista. Toimintaa järjestetään kahdesta kunnasta, Hollolasta ja Asikkalasta käsin.

Läntiseen perusturvapiiriin kuuluu liikelaitoksen lisäksi tilaaja ja perusturvalautakunta, jossa on yhteistoiminta-alueen kuntien poliittinen edustus. Sen tehtävänä on toiminnan strateginen ohjaus. Tilaaja neuvottelee kuntien kanssa vuosittain palvelusopimukset, jotka vahvistetaan perusturvalautakunnassa.

Vaikka yhteistoiminta-alueen käynnistämisessä ei aikailtu, olivat haastatellut asiantuntijat ratkaisuun pääosin tyytyväisiä. Uuden, lähinnä elinkeinoelämän edustajista koostuvan, johtokunnan ajateltiin olevan dynaaminen ja innovatiivinen ja tuovan näitä piirteitä myös palvelutuotantoon. Haastatellut katsoivat, että johtokunta oli johtajan tukena, mutta muita oletettuja arvoja se ei saavuttanut. Johtokunnan ja perusturvalautakunnan roolit eivät myöskään olleet selkeät. Ei tiedetty, kenelle yhteistoiminta-alueen kehittäminen viimekädessä kuului. Järjestelmä ei avautunut henkilöstölle eikä asiakkaillekaan, jotka edelleen esittivät vaatimuksia luottamushenkilöille vanhaan tapaan. Suoritteilla saatiin työ näkyväksi. Koska tämä organisaatio muutettiin jälleen vuoden 2014 alussa, niin tutkija joutuu arvioimaan tuloksiaan. Joko haastatelluille asiantuntijoille ei ollut välittynyt kuntien tyytymättömyys tilanteeseen tai sitten he eivät halunneet paljastaa tietojaan tutkijalle.

Tutkimuksen mukaan Läntisen perusturvapiirin perustaminen ja toiminta noudattaa yksityistä ihannoivaan uusliberalistista ajattelua ja uutta julkisjohtamista (New Public Management, NPM). Opit ovat kulkeutuneet Yhdysvalloista. Uuteen hallinnon muotiin haluttiin sonnustautua nopeasti. Käynnistymistä vauhditti valtioneuvoston Paras-hanke, keskustahallitus ja valtion rahoitus. Uusi hallinnon muoti ei kuitenkaan istunut hämäläiseen mielenmaisemaan. Tilaajayksikkö lakkautettiin ja Oiva jatkaa Hollolan taseyksikkönä vuoden 2014 alusta.

Avainsanat: Kunnallinen liikelaitos, sosiaali- ja terveyspalvelut, yhteistoiminta-alue, tilaaja-tuottajamalli, New Public Management, muoti.

Sisällys

1. JOHDANTO	1
2. MARKKINAPERUSTAISEN AJATTELUN LEVIÄMINEN SUOMALaiseen JULKISJOHTAMISEEN	3
2.1. Suomalaisen sosiaalipolitiikan lyhyt historia.....	3
2.2. Uusliberalismin taustat ja markkinaperustaisen ajattelun leviäminen suomalaiseen julkisjohtamiseen	4
2.3. Uusi julkisjohtaminen, NPM.....	10
2.4. Uusi julkisjohtaminen muuttaa hallinnon	13
2.5. Uusi julkisjohtaminen muuttaa sosiaalipalveluja	14
2.6. Profiessoiden aseman ja työn muuttuminen	17
2.7. Valtion rooli kannustajana ja rahoittajana	19
2.8. Uuden julkisjohtamisen tulo Lahden seudulle	21
2.9. Tapaus Läntinen perusturvapiiri ja Oiva-liikelaitos.....	24
3. TUTKIMUS.....	29
3.1. Tutkimuksen tarkoitus ja tutkimusongelma	29
3.2. Aiempaa tutkimusta	30
3.3. Metodologia ja metodi	36
3.4. Tutkimusaineisto.....	39
4. TULOKSET	46
4.1. Haluttiin suurta ja menojen kasvun hillintää	46
4.2. Miksi liikelaitos ja tilaaja-tuottajamalli	53
4.3. Kunnallisesta demokratiasta konsulttidemokratiaan	58
4.4. Perusturvalautakunta ja tilaajaorganisaatio.....	62
4.5. Onko tieto valtaa vai vallattomuutta?	66
4.6. Kunnallinen demokratia	70
4.7. Johtajuus	72
4.8. Onko säästetty?.....	75
4.9. Henkilöstö	80
5. YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET.....	85
LÄHTEET	93
Painetut lähteet.....	93
Muut lähteet.....	99
Painamattomat lähteet.....	99
Digitaaliset lähteet	101
LIITTEET	102
KUVIOT	103

1. JOHDANTO

Nykyisessä rakennemuutoksessa syrjäisistä kuntakeskuksista muuttivat ensin pois yksityiset palvelut ja liikkeet vilkkaampiin liikekeskuksiin. Viime aikoina kuntalaisille tärkeät valtion laitokset kuten poliisi, Kela, työvoimatoimistot ja Itella vähentävät toimipisteitään ja aukioloaikojaan. Sama trendi on levinnyt kunnallisiin palveluihin kuten sosiaalitoimeen. Puhelimitse työntekijöitä tavoittaa päivittäin tunnin ajan ja ovet ovat auki pari kolme tuntia päivässä palveluohjaukseen. Tapaamiset tapahtuvat valtaosin ajanvarauksella ja kotikäynnit ovat harvinaisia. Suositellaan, että asiakkaat käyttävät mahdollisimman paljon puhelimia ja nettiä asioinnissaan. Valtiovalta kannustaa kuntia yhdistymään ja järjestämään sosiaali- ja terveyspalvelut alueellisesti.

Paras-hanke polkaistiin käyntiin 2005 valtiovarainministeriössä. Kuntaministerinä toimi Hannes Manninen. Virkamiehistä hankkeen keulakuvaksi nimettiin valtiovarainministeriön kuntaosaston päällikkö Cay Sevón. Päijät-Hämeessä Paras-hanketta ryhtyi edistämään Päijät-Hämeen sairaanhoitopiiri aluksi terveyspiirihankkeena. Myöhemmin myös sosiaalipalvelut tulivat hankkeen piiriin. Valtiolta oli haettu ja saatu rahaa hankkeen käynnistämiseen. Hanketta seurasi Paras-puitelaki, jonka turvin perustettiin viiden kunnan liikelaitos Hollolan kuntaan.

Päijät-Hämeen sairaanhoitopiirin hallitukseen tuotiin 2005 hankehakemus, yllättäen ja pyytämättä. Kuntia pyydettiin mukaan koko maakuntaa koskevaan selvitykseen. Selvitystyön edetessä ilmeni, että alueen kolmesta 20 000 asukkaan väestöpohjan täyttävistä kunnista Heinola ja Lahti jättäytyvät tuottamaan palvelunsa entiseen tapaan. Hollola, terveyskuntayhtymän myötä luottamuksen saavuttaneiden Kärkölän ja Hämeenkosken kanssa sekä Asikkalan ja Padasjoen kuntien liittyttyä mukaan, perusti kunnallisen viiden kunnan yhteistoimialueen, Läntisen perusturvapiirin. Alueen muut kahdeksan kuntaa liittyivät sairaanhoitopiiriin tuoden sen alaisuuteen perusterveys- ja sosiaalipalvelunsa. Tätä yhteenliittymää kutsutaan Päijät-Hämeen sosiaali- ja terveyskuntayhtymäksi ja siinä peruspalveluja tuottavaa osaa Aavaksi.

Hollola edellytti uudelta yhteistoiminta-alueelta hyvää tiedonkulkua ja ohjattavuutta, joten sen tuli toimia Hollolan kunnan alaisuudessa. Yhteistoimintamallilta edellytettiin dynaamisuutta ja uudistumiskykyä, jonka uskottiin toteutuvan tilaaja- tuottajamallissa. Tuottamiseen valittiin liikelaitosmalli, jossa toimii ammatillista osaamista edustava johtokunta. Poliittinen päätöksenteko sijoitettiin viiden kunnan yhteiseen perusturvalautakuntaan, jonka tehtävänä on tilaaminen. Luottamushenkilöt pääsivät periaatepäätökseen ”liikelaitos Hollolan kunnan alaisuudessa” juhannuksen alla 2006 ja työ uudella yhteistoiminta-alueella käynnistyi jo puolen vuoden päästä siitä.

Läntisen perusturvapiirin tuottaja, liikelaitos Oiva sai erityisesti alkuvaiheessaan paljon huomiota osakseen. Ympäri Suomea tultiin tutustumaan sen toimintaperiaatteisiin. Keskustelua siitä, minkälaiseen eettiseen arvomaailmaan kuntien palveluja soviteltiin, ei käyty. Haluttiin vain uutta ja toisin tekemistä niin kiireellä, ettei valtiovalta kerinnyt pysyä lakeineen ja ohjeineen perässä.

Tutkimus on kiinnostunut siitä, miten kunnallinen liikelaitos perustettiin läntiseen Päijät-Hämeeseen viiden kunnan yhteistyöllä vuonna 2006. Kyseinen liikelaitos liittyi Vanhasen 1. hallituksen kuntauudistukseen -- Paras-uudistukseen. Uudistuksen ideana oli kuntakoon suurentaminen ja palveluiden keskittäminen isompiin yksiköihin kustannustehokkuuden saavuttamiseksi. Paras-hankkeen jatkoksi säädetty puitelaki astui voimaan 23.2.2007, joten vuoden alussa käyntiin lähtenyt liikelaitos toimi laittomana parin kuukauden ajan. Se otti varaslähdön.

Tutkimuksen kysymyksenä on se, mitä liikelaitosta perustaneet poliitikot ja virkamiehet hakivat yhteistoiminta-alueesta. Se kysyy myös, ovatko alkuperäiset toiveet uudelle organisaatiolle toteutuneet: siis mitä perustetulla kunnallisella liikelaitoksella haettiin ja mitä saatiin. Kysymykseen haetaan vastausta asiantuntijahaastatteluilla ja muutoksen aikaisia dokumentteja lukemalla. Tutkimuksessa Päijät-Hämeen tapahtumia heijastetaan uusliberalismia ja uutta julkista johtajuutta kriittisesti analysoivaan yhteiskunnalliseen keskusteluun. Olen ollut työntekijänä mukana tutkimissani organisaatiomuutoksissa.

2. MARKKINAPERUSTAISEN AJATTELUN LEVIÄMINEN SUOMALaiseen JULKISJOHTAMISEEN

2.1. Suomalaisen sosiaalipolitiikan lyhyt historia

Suomalaisen hyvinvointivaltion juuret voidaan jäljittää keskiajalle asti. Kaupungit keräsivät verovaroja köyhäinhoitoon. Seurakunnat harjoittivat hyväntekeväisyyttä lahjoitusten turvin. Eri ammattikunnat perustivat sosiaalivakuutuskassoja. Jo tuolloin monet toimijat perheen ja läheisten ohella kantoivat vastuuta ihmisten pärjäämisestä. Kun köyhyyteen haluttiin puuttua paremmin, siirtyivät tehtävät kirkolta kuntien vastuulle 1800-luvun lopun murrosten: teollistumisen, kaupungistumisen ja modernisaation myötä. (Anttonen, Sipilä 2000, 11--12).

Sotien jälkeinen teollistuminen muutti perherakennetta ja arkielämää kaikissa yhteiskuntaluokissa. Huono-osaisuutta ei enää pidetty kohtalona vaan ihmisten toiminnasta aiheutuvana. Nähtiin mahdolliseksi ryhtyä suunnitelmalliseen toimintaan epäkohtien poistamiseksi. Hyvinvoinnin lisäämisen taustalla on 1900-luvulla kehitetty toimeentuloturva ja palvelujärjestelmiä tukemaan ensisijaisesti työllisyyttä ja talouskasvua. (Aaltio 2013, 22--23).

Nykyisin Suomen sosiaalipolitiikan historiaa käsitellään usein osana pohjoismaisia hyvinvointivaltioita. Erityisesti sen kehitystä verrataan Ruotsiin. Katri Hellsten (2011) kysyy: ”onko Suomi perässähiittäjää?” Samansuuntaiset sosiaalihuollon uudistukset Ruotsin kanssa on toteutettu peräkkäin. Köyhäinholitolakiin Ruotsi siirtyi 1847, Suomi viisi vuotta myöhemmin, 1852. Köyhäinhoidosta molemmat maat siirtyivät sosiaalihuoltoon 1956. Lakien sisällöissä tosin oli poikkeavuuksia. Suomessa huoltoapulaki muuttui sosiaalihuoltolaiksi 1984, kun taas Ruotsissa vastaava säädös jakautui kahteen eri lakiin: laki sosiaalipalveluista 1980 ja sosiaaliavustuksista 1982. Aiempi huoltoapulaki oli molemmissa maissa koskenut sekä palveluja että taloudellista tukea. Joillakin sosiaalivakuutuksen sektoreilla Suomi oli yllättävän nopea ottaen huomioon, että Suomen elinkeinorakenne vuonna 1950 vastasi Ruotsin vuoden 1910 rakennetta. Sotien välisenä aikana sosiaalimenojen osuus valtiontaloudesta

oli lähes pohjoismaista tasoa. Suomen kansantulo-osuuksiin suhteutettu sosiaaliturva alkoi heiketä Ruotsiin ja Tanskaan verraten 1960-luvulla ollen heikoin 1980. Siitä taso ja kattavuus alkoi kuitenkin kohentua. (Hellsten 2011, 151–153).

Olavi Riihinen pitää ajanjaksoa 1960-luvulta 80-luvun lopulle Suomen sosiaali- ja koulutuspolitiikan kultakautena. Tuolloin kyettiin viemään suomalaista demokratiaa oikeudenmukaisempaan suuntaan. (Riihinen 2011, 133). Oikeudenmukaisuutta on se, että sosiaaliset ja taloudelliset eriarvoisuudet hoidetaan niin, että suurin hyöty koituu vähäosaisimmille. Eriarvoisuuksien on liityttävä tehtäviin ja asemiin, jotka ovat avoimia kaikille reilun tasa-arvoisuuden ehdoin. (Rawls 1978, 42–43).

Sosiaalipolitiikan keskiössä olevia tekijöitä ovat Beveridgen (1942) mukaan puute, sairaus, tietämättömyys, asumiseen ja asuinympäristöön liittyvä surkeus sekä työttömyys ja toimeettomuus. Asiakkuudessa on otettava huomioon, että aina sosiaalipalvelujen asiakas ei edes haluaisi olla asiakas. Hänen tavoitteenaan on vaikean elämäntilanteensa selvittäminen ja ratkaiseminen. (Lawler 2000, 48; Niiranen 2003, 74; Valkama 2009, 37). Hyvinvointivaltion taka-ajatuksena onkin julkisten palvelujen käyttämisen minimointi. Sosiaalityön perimmäinen ideologia tähtää itsensä tarpeettomaksi tekemiseen. Ihmiset tulee sosiaalityön avulla auttaa selviämään ilman yhteiskunnan apua.

2.2. Uusliberalismin taustat ja markkinaperustaisen ajattelun leviäminen suomalaisen julkisjohtamiseen

Taylorismia on tieteellisenä liikkeenjohdon järjestelmänä harjoitettu noin 1910-luvulta 1980-luvulle. Sille oli ominaista tiukka hierarkia, tehtävien eriyttäminen ja osittelu. Työn tekemisen asemasta huomio kiinnittyi siis työn tutkimiseen ja sen sisäisten rakenteiden tapoihin. Pieniin osiin pilkottu työ tehtiin määrättyssä paikassa määrättyyn aikaan. Kehittyi liukuhihnatyö. Tuotantotapa soveltui tavaratuotantoon, kuten autoteollisuuteen (fordismi). Tieteellinen liikkeenjohto sai kuitenkin osakseen kritiikkiä ja 1920-luvulla ihmissuhdekoulukunta korosti

inhimillisten ja sosiaalisten osa-alueiden merkitystä yritysten menestymiseen. Sisäisten rakenteiden sijaan alettiin kiinnittää enemmän huomiota näihin keskeisempiin tekijöihin. (Harisalo 2008, 40; Virtanen, Stenvall 2010, 22).

Taylorismilla on ollut vaikutuksia myös Suomen 1950-luvulla alkaneelle hyvinvointivaltion rakentamisessa. Työnjakoa kehitettiin työprosesseja osittamalla ja työntekijäkohtaisilla tehtävänkuvilla, joihin liittyi koulutuksellinen erikoistuminen. Johtaminen oli hierarkkista ja perustui työn yksityiskohtaiseen järjestelyyn ja valvontaan. (Aaltonen 1997, 68--90; Niiranen ym. 2010, 71--74).

Hyvinvointivaltiossamme siirryttiin 1980-luvun lopulla tulosjohtamiseen. Päätösvaltaa delegoitiin ja valvontaa vähennettiin. Tulosjohtamisella tavoiteltiin taloudellisuutta ja tehokkuutta. Tulosjohtaminen enteili uuden julkisjohtamisen eli New Public Managementin (NPM) tuloa julkishallintoon (Mäntysaari 2004, 160--162). NPM:n kehitykseen ovat vaikuttaneet myös yritysmaailman johtamisopit. (Nivala 2006, 160--162).

Olavi Riihisen (2011) mukaan ”suomalainen hyvinvointivaltio on aina ollut riisuttu ja kevennetty pohjoismainen malli”. Se heijastaa sosiaalipolitiikan kehittämisen taustalla olleita poliittisia ja muita voimasuhteita. Kompromissien tuloksena syntyneestä kevennetystä mallista huolimatta valtiovarainministeriö ehdottaa nyt talousneuvostolle julkisen tasapainon parantamista uusliberalistin tarkoituksiperin. Ministeriön mukaan edessä on julkisen sektorin tehtäväpiirin laaja ja perusteellinen uudelleenarviointi, minkä tulee johtaa julkisen sektorin tehtävien ja vastuualueen supistamiseen, etuuksien ja vähemmän tärkeiden palvelujen karsimiseen, maksullisuuden laajentamiseen, hallinnon keventämiseen ja ohjausjärjestelmien uudistamiseen. Kun hyvinvointivaltiossa ei suvaita uusliberalistin leimaa, se häivytetään mielellään pakkotilanteella, kuten vetoamalla suhdanteisiin tai väestönkehitykseen. (Riihinen 2011, 126, 130--131). Sosiaalidemokraattien Paavo Lipponen on närkästynyt uusliberalismin esille tuomisesta. Hänen mielestään on välttämätöntä vapauttaa markkinat ja kohottaa julkisen sektorin tuottavuutta. (Lipponen 2008, 51--59).

Tuula Helne (2009) on tutkinut suomalaisen kilpailuyhteiskunnan tabuja. Näillä refleктоimattomilla, itsestään selvinä otetuilla asioilla on sosiaaliset seuraukset. Tabut seurauksineen ohjaavat politiikkaamme sosiaalisesta pois päin. Poliitiikan tabuina Helne esittää vapauden liittyvän ihmiskäsityksen, joka ei tunnista ihmisen riippuvuutta muista. Vapauden kautta tulkittu ihmiskäsitys peittää alleen ihmiselämän haurauden ja yksilön vastuun, joka jättää tunnistamatta yhteiskunnan rakenteet ja näkee turvallisuuden ja osallisuuden politisointina. Vapaudesta on tullut politiikan iskusana ilman tosiasiallista yhteiskunnallista perustaa. Tabuja ovat asiat, jotka uhkaisivat järjestelmää. Helneen mukaan on asioita, jotka tulee ottaa annettuina. Nämä pyhinä pidetyt asiat ovat talouden vaihtoehtottomuuksia: kasvu, kilpailukyky, osaaminen, teknologia ja kannustus. ”Näihin kiinnittyneinä hyväksymme muutoksen pakon ja omaksumme huomaamatta kuluttamisen ideologian”. (Helne 2009, 21--22).

Suomen hyvinvointivaltiota on lähdetty kehittämään pitkälti siitä ajatuksesta, että sosiaalipoliittisilla tuloksilla parannetaan vähempiosaisten kykyä lisätä kulutusta. Jo Pekka Kuusi kirjoitti teesin, jonka mukaan taloudelliseen kasvuun sitoutuneella yhteiskunnalla ei ole varaa antaa tuotantoelämän ulkopuolella olevien tai siihen osallistuvien vähätuloisimpien jättäytyä omiin oloihinsa ilman pyrkimystä kohottaa kulutustasoaan. (Kuusi 1961, 59). 2000-luvun aktivointipoliitiikka suuntaa edelleen Kuusen viitoittamalla tiellä kannustamalla kansalaisia työllistymään ja kuluttamalla pitämään osaltaan huolen kansantalouden kilpailukykyä.

Vappu Karjalainen (2011) katsoo globaalin talousretoriikan sysänneen sosiaalisen yhä sivummalle. Globalisaatiokieli lähtee siitä ajatuksesta, että kun talouden vaateisiin vastataan ensin, syntyy sosiaaliselle tilaa kuin itsestään. Hänen mielestään taustalla on globaalin kapitalismin ideologia, joka torjuu lähtökohtaisesti uudelleenjakoon tähtäävät politiikat. Vastuiden uudelleenjakaminen on keksitty resurssien uudelleenjakamisen sijaan. Juuri globalisaatio on toiminut keskeisenä argumenttina markkinaistamisen vaatimuksille ja yksilön vastuun lisäämiselle. Yksilöä aktivoiva ja kannustava sosiaalipoliitiikka sekä terveyden edistäminen kumpuaa näistä juurista. Modernisointia ajetaan eteenpäin tekemällä yksilöiden vaikeuksista heidän omia

elämänhallintaprojektejaan. Ennaltaehkäisevä työ on tärkeää, mutta sen ei tulisi tukahduttaa yhteiskunnan rakenteellisten kysymysten käsittelyä. (Karjalainen 2011, 9).

Uusliberalisteja eivät kiinnosta epäonnistujat eikä harjoitetun politiikan lopputuloksena syntynyt epätasa-arvo. Ajatellaan, että mitä pienempi julkinen sektori on, sen parempi ja uskotaan markkinoiden kykyyn ratkaista ongelmat. Sosiaalipolitiikka tehdään näin omana erityisenä alueenaan näkymättömäksi. Sen tehtävän halutaan olevan kontrolloiva ja yhteiskuntarauhaa varmistava. Sosiaalipolitiikka muuttuu välttämättömäksi tukitoiminnoiksi muille sektoreille. (Karjalainen 2011, 9--10).

Keskitalo on teoksessa hyvinvointiparadigman muutos ja suomalainen aktivointipolitiikka tullut siihen tulokseen, että Suomessa 1990-luvun lama loi uuden poliittisen diskurssin, jonka seurauksen tavoitteiden ja keinojen lisäksi institutionaaliset roolit muuttuivat. Haasteena oli pitkittynyt työttömyys, kasvanut syrjäytymisriski ja kyvyttömyys katkaista sosiaaliturvariippuvuus sekä oletettu passivoiva vaikutus. Uusliberalismi ja New Public Management-ajattelu loivat ulkoisia haasteita. Keskitalon mukaan Suomeen 1990-luvun puolivälissä jalkautuneet aatteet eivät ole täällä keksittyjä vaan *kulkeutuneet* poliittisen oppimisen kautta muualta maailmasta (Keskitalo 2008, 77--90).

Uusliberalismi on kulkeutunut Suomeen kansainvälisten järjestöjen, kuten OECD:n, Kansainvälisen valuuttarahaston ja Euroopan unionin kautta. Se on toteutettu hiljaisesti, asiantuntijaprojekteina ja teknokratian avulla. Ratkaisevana uusliberalismin menestyksen avaimena on pääoman mahdollisuus siirtyä toisaalle ja ulkoistaa toimintojaan. Uudistukset perustuvat tämän mukaan uusklassisen taloustieteen teknisille malleille. (Patomäki 2007, 12--13, 28, 50--51, 88).

Taloustieteilijä John Keynesin ideoilla on ollut merkittävä vaikutus niin taloudelliseen kuin poliittiseenkin ajatteluun. Häntä pidetään yhtenä hyvinvointivaltion teoreettisena isänä – joskaan hänen oppinsa eivät käsittäneet nykyiseen hyvinvointivaltiokäsitteeseen yhdistettäviä asioita kuten veroja, tulonsiirtoja tai sosiaaliturvaa. Keynes (1883--1946) oli taustaltaan englantilainen

talousoppinut. Hänet muistetaan valtion aktiivisen taloudellisen roolin puolestapuhujana. Keynesin mukaan valtion tulisi vähentää voimakkaiden talousmuutosten ja laman sekä lasku- ja noususuhdanteiden haitallisia vaikutuksia investoimalla täystyöllisyyden saavuttamiseen. Keynesiläiselle taloustieteelle vastakkaisia suuntauksia ovat uusklassinen ja monetaristinen taloustiede, jotka valtasivat alaa 1970-luvulla. Maailmanlaajuisen laman kynnyksellä keynesiläisille ajatuksille on jälleen sijaa. (www.Wikipedia2011.org). Tulevissa tekstin osissa viitataan keynesiläiseen talouspolitiikkaan.

Vaikenemista ehkä vielä tehokkaampi keino saada muutos aikaan on kriisi tai shokki, jopa sota. Naomi Klein (2008) kuvaa teoksessaan, kuinka vapaa markkinatalous käyttää hyväkseen maailmanlaajuisesti luonnonkatastrofeja ja poliittisia sekä taloudellisia kriisejä voiton tavoittelussaan. Taloustieteilijä Milton Friedman loi psykiatrisessa sairaalassa Ewen Cameronin kehittämästä sensorisesta deprivatiosta 1950-luvulla monetaristisen talusteorian, jota on lanseerattu viimeiset kolme vuosikymmentä ympäri maailmaa. Talousopin mukaan vain kriisi tai sellaiseksi koettu tuo todellisen muutoksen. Paras muutosalttius saavutetaan valtioiden tasolla sodalla. Friedman kuului Mont Pelerin Society yhteisöön ja sai sieltä lisää kannattajia, mm. itävaltalaisen Friedrich von Hayekin, Margaret Thatcherin neuvonantajan. Chicagon yliopiston taloustieteen laitos vei Friedmanin oppia ympäri maailmaa kouluttaen vaihtopilaita. Friedmanilla oli kielteinen asenne New Deal'iin ja John M. Keynesin oppeihin, joita soveltaen valtio osallistui mm. suhdannehuippujen tasaamiseen, työllistämishjelmaan ja II- maailmansodan Marshall-apuun. (Klein 2008, 172--173). Kouluttaminen on ollut oiva väline lähettää ideologioita matkaan.

Monetarismin eli kriisin hyödyntämisen muutosten aikaansaamisessa, ovat Cameronin lisäksi huomanneet jo kotimaiset toimijatkin. Hanna Kuusela ja Matti Ylönen (2013) ovat tutkineet teoksessaan Konsulttidemokratia pääosin valtion hallintoa. Tutkijat viittaavat konsultti Wiion Sitralle tekemään Sosiaaliset innovaatiot ja yhteiskunnan uudistumiskyky -raporttiin. Siinä todetaan revolutaaristen muutosjaksojen kehityspolun vaativan sitä, että syntyy yhteiskunnallista epävarmuutta ja ristiriitoja, jotka kasvattavat kansalaisten kokemaa kollektiivista stressiä. Myös Sitran strategisen designin johtaja Marco

Steinberg tiivistää valtiovarainministeriölle tekemässään Entä – jos -raportissa: uuden ymmärryksen saamiseksi on luotava ristiriitoja ja vaihtoehtoja. Konsensuskulttuuri harvoin tuottaa uutta ymmärrystä vaikka onkin lähtökohtaisesti hyvä. (Kuusela ym. 2013, 36, 48). Myös tämän tutkimuksen haastatteluaineistosta voi poimia tekstin: ”suomalainen julkinen hallinto, sehän ei uudistu kuin katastrofien kautta. Ei se uudistu!”

Pari vuosikymmentä käynnissä ollut uusliberalismin leviäminen on merkittävä muutos aiempaan. Karl Polanyi nimittää ”saatanalliseksi myllyksi” käännöstä, kun siirryttiin kontrolloidusta taloudesta yhteiskunnallisten toimenpiteiden kautta laissez faire -kapitalismiin ja markkinoiden vapautumiseen 1800-luvulla (Polanyi 1944/2009, 79--220). Nyt Suomessakin alaa valtaavaa uusliberalistista käännöstä verrataan 1900-luvun urbanisoitumiseen ja 1800- ja 1900-lukujen vaihteen teollistumiseen. Vaikka hallintokulttuuriamme on jo muutettu perusteellisesti, vallalla on edelleen ajatus, että tarvitsemme vielä ”vallankumouksellisia muutoksia”. Tässä uudessa vallankumouksessa konsensus ja edustuksellisuus korvautuvat ketterillä moniosaajilla, joita ovat konsultit. Muutosta nimitetään konsulttidemokratiaksi, joka on vallannut Suomen. Julkinen valta ulkoistaa tehtäviään ja jättää ajattelemisen vaivan muille. Päätöksenteon perusteet hämärtyvät ja virkamiesten hiljainen tieto rapautuu. Valta siirtyy konsulteille ja liikesalaisuuksien taakse piiloutuville yrityksille ja tieto kansalaisten ulottumattomiin. (Kuusela & Ylönen 2013, 17, 133). Konsulttidemokratia matkaa valtionhallinnosta kunnan hallintoon.

Kun uusi idea tai ideologia matkustaa maasta tai paikasta toiseen, käännetään se vanhaan organisaatioon. Kukin organisaatio on erilainen. Näin lopputulos on erilainen kuin missään muualla (Eräsaari 2009, 23). Eräsaaren mukaan (2011) nykyisille organisaatiomuutoksille on tyypillistä, että ne tapahtuvat nopeasti ja sisällöistä päättää keskushallinto. Uusliberalismia edistetään kriisitietoisuuden avulla. Suomessa sen luomiseen käytettiin 1990-luvulla taloudellista lamaa. Kriisitietoisuus on meillä tarkoittanut, että päätökset on tehty sotaa muistuttavissa oloissa, nopeasti, suunnittelematta, epädemokraattisesti ja joissain tapauksissa lain vastaisesti. Suomalaisessa politiikassa on pitkät perinteet vedota

välttämättömyyden retoriikkaan ja vaihtoehdoton tehostaminen 1990- luvulla jatkoi sitä. (Eräsaari 2011b, 12).

2.3. Uusi julkisjohtaminen, NPM

Leena Eräsaari (2011) pitää uutta julkisjohtamista, New Public Managementin ideologiaa ja käytäntöjä uusliberalismin hallinnollisena pikkuveljenä. Jotkut uuden julkisjohtamisen kriitikot puolestaan pitävät sitä enemmän kuin pikkuveljenä, vähintään vanhimpana veljenä ellei peräti isänä, koska uusliberalismi vaikuttaa julkisella sektorilla vielä voimakkaammin kuin yritysmaailmassa. Julkisen sektorin muuttajista poliittisesti merkittävimpinä pidetään Ronald Reagania ja Margaret Thatcheria. Ainoastaan Englannissa ja Uudessa Seelannissa uusliberalismi politisoitiin. Ammattiyhdistysliike ja työväenpuolueet vastustivat julkisen sektorin muuttamista. Kaikkialla muualla, myös Suomessa ja muissa Pohjoismaissa uudistukset on viety läpi epäpoliittisesti. Hyvinvointivaltion alasajo on kerrottu vaihtoehdottomana, yhden mahdollisuuden tarinana. Suomalainen versio uusliberalismista on väite ”sopeudumme globaaliin talouteen”. (Eräsaari 2011a, 190). Sosiaalipolitiikassa luodaan yksinkertaistavaa, välttämättömän muutoksen retoriikkaa, jossa painottuvat vain taloudelliset perustelut. Muutos tapahtuu välttämättömyydeksi koettuun suuntaan hiljaisuudessa eikä keskustelua muutoksen perusteluista ja keinosta saati niiden takana olevista arvoista tarvitse käydä. Seurauksena on kuitenkin yhä kasvava eriarvoistuminen ja kansalaisten luottamuksen heikkeneminen. (Palola 2011, 305).

Kaikessa hiljaisuudessa tapahtuneesta eriarvoistumisesta kertoo tuloerojen kehitys. Suomen tuloerot repesivät vuosina 1990- 2007 suuriksi: reaalitytulot alimmassa desiilissä kasvoivat 12,1 %, kun kasvu ylimmässä desiilissä oli 82,7 %. Rikkaimman yhden prosentin reaalitytulot kulutusyksikköä kohden kohosivat 214,2 %. Aineellinen rikkaus kasautui kumulatiivisesti ja suomalaisen yhteiskunnan tulohaitari levisi todella laajasti. (Riihinen 2011, 133). Valtio kasvattaa eriarvoisuutta panostamalla menestyjiin. OECD totesi 2010 julkaistussa maaraportissa lisääntyvän eriarvoisuuden olevan jo uhka suomalaiselle hyvinvoinnille. Uudella vuosikymmenellä yhteiskunnallinen kehitys on jatkunut

samaan, varakkaita suosivaan suuntaan varoituksista huolimatta. (Palola 2011, 287).

Muutoksessa tarvittiin uutta sanastoa ja tehostettua markkinapuhetta. Uutta julkisjohtamista edelsi kritiikki valtion vahvaa roolia kohtaan. Tehottomuuden ja tuottamattomuuden, taloudellisten ongelmien ja heikon palvelutason katsottiin johtuvan julkisesta sektorista. Sosiaalipolitiikkaa ja erityisesti sosiaalipalveluita kritisoitiin holhoamisesta ja riippuvuuden synnyttämisestä. Uudet ideologiat nähtiin ratkaisuna näihin ongelmiin. Vastinetta rahalle, Value for Money -ajattelulla ja kolmen englanninkielisen E:n periaatteella: taloudellisuus, tehokkuus ja vaikuttavuus (Economical, Effective, Effectual) haettiin tehostamaan julkista sektoria (Harris 2005, 154; Koskiahio 2008, 18; Lawler 2000, 33). Uusi ideologia ja englannin kieleen pohjautuva managerikieli ei juurtunut Suomeen itsestään. Tarvittiin pitkäaikainen koulutus, konsultointi ja kehittäminen taloudellisen liberalismien terminologian ja oppien omaksumiseen. Uutta sanastoa olivat muun muassa tulos-, tavoite- ja laatujohtaminen, yhtiöittäminen, arvioiminen, jousto ja tehokkuus, tiimi- ja projektiorganisaatio ja palvelu. Vanhaa sanastoa oli puolestaan kontrolli, hierarkia, virasto, hallinto ja byrokratia. (Eräsaari 2002, 23--24).

Uudesta ideologiasta, siihen liittyvästä kielestä ja vähitellen muokkaantuvista käytännöistä on myös käytetty nimitystä matkaava ideologia ja *matkaavat ideat* (Eräsaari 2002, 25). Englanninkielinen termistö kertoo, mistä matkaavat ideat ovat lähtöisin. Muutosta vauhditetaan houkuttelevan kerronnallisesti, siirrytään jostakin johonkin, huonommasta parempaan: tuottajakeskeisyydestä käyttäjäkeskeisyyteen, monopolistisuudesta markkinajohtaisuuteen, pakosta valintaan, yhdenmukaisuudesta monipuolisuuteen ja riippuvuuden kulttuurista itsenäisyyden korostamiseen. Tällainen ennen - jälkeen -jaottelu saa unohtamaan menneen ja näkemään tulevaisuuden liioitellun optimistisena. Ideoiden ja käytäntöjen legitimizeettipyrkimyksissä käydään kiistaa käytetystä kielestä, kertomuksista, symboleista ja myyteistä. Tarkoituksena on määritellä tapahtumien merkitys, liittää ne toivottuihin ratkaisuihin ja vakiinnuttaa viimein ideoiden ja käytäntöjen legitimizeetti. (Clarke & Newman 1997, 83).

Kieli on myös muodin väline. Uudessa julkisjohtamisessa on muodikasta esimerkiksi yhtiöittää julkinen sektori, koska ”yrittäminen” on *muodikasta*. Muodin jäljittely antaa varmuuden siitä, ettei olla toiminnassa yksin, kun tukeudutaan aiempaan muodikkuuteen. Näin vältetään kekseliäisyyden vaivalta. Muotiin kuuluu jäljittelyn lisäksi itsetehostus, vaihtelu ja yksilöllisyyden kautta muista erottautuminen. Kun alempi luokka alkaa matkia käytettyä muotia, joutuu ylempi luokka erottautuakseen vaihtamaan uuteen muotiin. Näin muoti kiertää kehää. Sellaisissa yhteiskunnissa, missä luokkien väliset erot ovat pieniä, voidaan Georg Simmelin mukaan joutua muodin nopeaan kiertoon. Ylempien luokkien on kehitettävä uusi muoti, kun alemmat luokat ovat tavoittamassa heidän käyttämäänsä. Simmel puhuu muodin hurjuudesta. (Simmel 1989, 23--33). Simmel kuten muutkin muodista kirjoittaneet on paneutunut pääasiassa esteettiseen muotiin, mikä on vaikuttanut siihen, ettei organisaatioita tai julkista hallintoa ole tullut tarkasteltua muodin näkökulmasta (Charniawska & Joerges 1996, 38).

Jos Simmelin näkemys luokista ja muodin hurjuudesta pitää paikkansa niin Suomessa ajaudutaan nopeaan muodin kierteeseen. Luokkien väliset erot ovat pienet, julkisella sektorilla ylimpään ja keskijohtoon on päästy vaatimattomista oloista kouluttautumalla. Vähäisten luokkaerojen vuoksi julkisella sektorilla uusia oppeja ja käytäntöjä saattaa tulla niin nopeasti, ettei niitä ehditä edes soveltaa, kun ne ovat jo vanhenneet. Pysyvästä muutoksesta on tullut julkisen sektorin keskeinen olotila. Kun julkinen johtaminen on muotia, ei sen ajattelutapaan tehoa järki tai rationaalinen argumentointi. Sitä ei siis ole mahdollista muuttaa vedoten yhteiskunnalliseen todellisuuteen tai sen haittavaikutuksiin. Tämän vuoksi NPM tullee saamaan tulevaisuudessa aina vaan vahvemman jalansijan. (Eräsaari 2007, 98).

Kansalaiset jäävät muodin ja muutoksen kierteessä vaille heille kuuluvia oikeuksia. Tämä ei voi olla jättämättä jälkeä oikeusvaltiota koskeviin käsityksiin. (Eräsaari 2002, 26--28; Eräsaari 2011, 181). Anna Metteri (2012) on tutkinut laajasti uuden muodin vaikutuksia yhteiskuntaan väitöskirjassaan hyvinvointivaltion lupauksia ja kohtuuttomia tapauksia. Hänen mukaansa säästöpolitiikan ohjaama julkisten palvelujen portinvartijuus nousee suurimmaksi

politiikkatason ehdoksi ja syyksi kohtuuttomien tilanteiden syntymiselle. Metteri ei syyttä kysy: ”olemmeko menossa kansainvälisen uusliberalistisen talousajattelun ja kilpailukyvyn nimissä sosiaalisen välinpitämättömyyden ja hylkäämisen suuntaan?” (Metteri 2012, 193).

Valtio aloitti yksiköittensä liikelaitostamisen 1990- luvulla. Joidenkin tehtävien hoidon se lopetti kokonaan ja joitakin toimia karsittiin radikaalisti. Myöhemmin osia yksityistettiin, esimerkiksi Rakennushallituksesta siivous Engelille. Eräsaaren (2011b) mielestä nykyinen tilanne, missä kunnat perustavat omia liikelaitoksia, on perua valtion avaamasta väylästä, jossa siirryttiin ensin julkiseen liikelaitokseen ja sitten myytiin yksityiselle. (Eräsaari 2011b, 12).

2.4. Uusi julkisjohtaminen muuttaa hallinnon

Mia Vabo tukeutuu Hoodiin (1991) ja katsoo NPM:n olevan kahden idean liitto. Ensimmäiseen, uuteen institutionaalisen talouteen, kuuluvat *kilpailukyky, käyttäjän valinnan mahdollisuuksien korostaminen*, toiminnan läpinäkyvyys sekä keskittyminen kannustaviin rakenteisiin. Toinen idea on julkisen sektorin *johtaminen liikkeenjohdon tyyliin*. Tämä liitto ei ole erityisen onnistunut. Näitä kahta asiaa yhdistää jako tilaajiin ja tuottajiin. Jako perustuu näennäismarkkinoihin, joilla palvelut rahoitetaan julkisesti, mutta niitä eivät osta yksittäiset asiakkaat vaan heidän edustajansa julkisella sektorilla. (Vabo 2005, 172).

Näennäismarkkinoiden tarkoituksena on luoda julkisen sektorin sisälle hyvin toimivat markkinaolosuhteet, tosin ne vain jäljittelevät markkinoita. Näennäismarkkinoilla voi toimia yhtäältä ulkoinen *tilaaja-tuottajamalli*, jossa kunta hankkii palveluja omilta yksiköiltään, yrityksiltä tai kolmannelta sektorilta. Toisaalta sisäisessä tilaaja- tuottajamallissa kunnan keskushallinto voi toimia ostajana ja kunnan yksiköt ainoina tuottajina. Pelkkä tilaajan ja tuottajan erottaminen toisistaan ei kuitenkaan johda toivottuihin tuloksiin. Tilaajan ohjausvallan tulisi toteutua myös sopimusten purkamisena ja palvelun tilaamisen toiselta toimittajalta. Aidoille markkinoille ominaiset tekijät jäävät puuttumaan ja

tilaaja- tuottajamallit jäävät yksiköiden välisiksi hankintasopimuksiksi. Markkinat eivät siis aukea yksityiselle sektorille. Kun palvelujen tuottaminen perustuu eri osapuolten väliseen sopimussuhteen hallintaan, puhutaan sopimuksella ohjaamisesta. (Hallinpelto 2008, 72--76; Fredrikson ja Martikainen 2006, 12; Kähkönen 2007, 22--24).

Entinen Turun kaupunginjohtaja ja Elinkeinoelämän keskusliiton puheenjohtaja Mikko Pukkinen on kuvannut julkista tilaaja-tuottajajärjestelmää: ”Sehän on vähän kuin leikkisimme kauppaa. Sinä myyt minulle tyhjiä paketteja, minä ostan ne sinulta kivillä”, hän kommentoi (Pukkinen 2010, 8). Kommentista voisi päätellä, että yksityissektori kärkkyi julkista palvelutuotantoa itselleen ja mieluusti pikaisesti. Tämän vuoksi Pukkisen on tarve aukaista asiaa julkiselle sektorille konkreettisesti, jotta he ymmärtävät hidastelunsa ja epäonnistumisensa tilaaja-tuottajakysymyksessä.

Uusliberalismin keskeinen ajatus on, että *julkisesta sektorista tulee tehdä mahdollisimman pieni*. Yksityisten markkinoiden tai yritysten tulo julkiselle sektorille ei kuitenkaan tarkoita, että yritykset perisivät maksun asiakkailta vaan sitä, että julkinen sektori maksaa ja yksityiset järjestävät. Tämä julkisen sektorin maksajan rooli jätetään keskustelun ulkopuolelle, kun yksityistä sektoria puolustetaan politiikassa tai keskusteluissa. (Eräsaari 2011a, 12). Palaan näennäismarkkinoihin paremmin tulosten yhteydessä kappaleessa 5.5.

2.5. Uusi julkisjohtaminen muuttaa sosiaalipalveluja

Hyvinvointivaltioon liittynyt sosiaalipoliittinen ajattelu korostaa julkisten palveluiden minimointia kun taas markkinaperustaisessa ajattelussa kulutusta pyritään lisäämään. (Pohjola 2010, 21). Sosiaalityössä pyrkimyksenä on ratkaista sosiaalisia ongelmia ja tuottaa voittoa tavoittelemattomia palveluja, kun taas yksityisessä palvelutuotannossa keskeistä on voiton maksimointi ja sen tiellä olevien esteiden poistaminen. (Haapola 2012, 43; Eräsaari 2011b, 187). Sosiaalisen palvelutuotantoon liittyy myös toiminnan luonteesta johtuvia erityispiirteitä. Näitä ovat alalla työskentelevien professionaalisuus, työhön kuuluva kansalaisten tai kuntalaisten oikeuksia koskeva harkinta ja palvelutarpeen

kiireellisyys. Palveluiden määrää ja laatua joudutaan myös arvioimaan. Olisi syytä arvioida markkinaperusteisen ajattelun soveltuvuutta muun muassa näihin erityispiirteisiin. (Laine 2000, 221).

Markkinaperusteisen ajattelutavan tarkoitus on ratkaista sosiaalisia ongelmia johtamisen tehokkuudella ja suorituskyvyllä. Se voikin onnistua, jos kyse olisi vain resurssien huonosta organisoinnista tai käytöstä. Yhteiskunnalliset ja sosiaaliset ongelmat ovat syntymekanismiltaan monimutkaisia ja luonteeltaan rakenteellisia. Johtamisen kaikkivoipaisuuteen uskomalla niitä ei voi ratkaista. (Lawler 2007, 127; Haapola 2012, 44). Pelkkä palvelujen organisoiminen ja järjestäminen eivät myöskään ole sosiaalipolitiikkaa. Siitä puuttuu sosiaalipolitiikan eetos, *sosiaalisten ongelmien ratkaiseminen*. Julkisen sektorin eettiset periaatteet, ongelmien poistaminen, vähentäminen tai peräti ennaltaehkäisy eivät päde yksityisessä palvelutuotannossa. Yksityisen palvelutuotannon toimintaperiaatteet ovat kaupallista. Ne ovat Value for Money -vastiketta rahalle -ajattelutapaa. Briitta Koskiahho kritisoi liiketaloustieteen näkökulmaa, joka ei huomioi ihmisten hätään ja heikkouteen liittyvien palvelujen problematiikkaa. Ihmiset, joilla ei ole voimia tai kykyä puolustaa oikeuksiaan jäävät helposti sivustakatsojiksi (Koskiahho 2008, 15–16, 182).

Valinnanvapaus on myös keskeisiä sosiaalipolitiikan muutostermejä. Muita ovat osallisuus, yksilöllisyys, asiakaskeskeisyys ja käyttäjälähtöisyys. Myös kumppanuuspuheeseen sisältyy ajatus, että toimijoilla on mahdollisuus ja vapaus valita omat partnerinsa. Todellisuus harvoin vastaa tätä retoriikkaa. (Palola 2011, 283). *Valinnanvapaus, konsumerismi ja henkilökohtainen budjetti* ovat välineitä asemoida hyvinvointivaltion toimintaa uudelleen. Vaikeasta priorisoinnista pyritään selviytymään siirtämällä valintaa kuluttajakansalaiselle. (Palola 2011, 285). Valinnan ja valinnanvapauden käänköpuoli on vastuu. Julkusen (2006) mukaan vastuupuhe on voimistunut uudessa hyvinvointijärjestelmässä, missä korostetaan valintaa. Valinta tekee asiakkaasta toimijan, josta tulee valintojensa myötä myös vastuuvollinen omasta hyvinvoinnistaan. Valinnanvapauden epäonnistumisesta tai valinnanvapauden rajoitteista ei puhuta vaan oletetaan yksilöiden olevan aidosti kykeneviä ja vapaita valitsemaan. (Palola 2011, 306). Kuluttaja-aseman antaminen palvelujen käyttäjälle perustuu siihen oletukseen,

että he kykenevät ja että heillä on voimavaroja valita palvelujen kirjosta. Palveluntarjoajia on kuitenkin niukasti ja sosiaalipalvelujen kuuluvilla asiakkaila ei ole mahdollisuutta kilpailuttaa tai edes kuluttaa halunsa mukaan. Lisäksi sosiaalipalvelujen käyttäjät ovat suurelta osalta siinä mielessä vajavaisia ihmisiä, etteivät he osaa valita. Oikeus palveluihin, siis asiakkuus perustuu juuri puutteeseen. (Haapola 2012, 46).

Jyväskylän seudulta 2011 sosiaalipalvelujen muutoksesta tehdystä tutkimuksesta ilmenee, että uudistukseen liittyvä palvelutuotannon monitoimijaistuminen ja markkinaistuminen on merkinnyt palvelujärjestelmän sirpaleistumista asiakkaiden kannalta. Tämä on vastoin Paras-hankkeen toimeenpano-ohjetta. Kuntaliitto ja sosiaali- ja terveysministeriö on edellyttänyt palvelujen järjestämistä mahdollisimman eheänä kokonaisuutena. Poikkihallinnollisen integraation oli määrä tähdätä mahdollisimman jouhevaan palveluun yli sektorirajojen. (Virkki ym. 2011, 41–42).

Uusi palvelujärjestelmä standardoi tai yksinkertaistaa aiemmin räätälöidyt ja prosesseina tuotetut palvelut. Ajatusmaailma poikkeaa myös 1990-luvun ihanteesta. Sen mukaan asiakas sai hyvää palvelua kokonaisvaltaisesti ”yhdeältä luukulta”. Tuotantoprosessien standardointiin tähtäävää sosiaalipalvelujen pirstomista ja ohentamista Eräsaari kutsuu Harrisiin (2003, 2006) viitaten *McDonaldisaatioksi*. Taylorilaisessa liikkeenjohdossa työ pilkottiin pieniin toisiaan seuraaviin vaiheisiin ja lopputuloksena oli liukuhihnatyö. Nyt kyseessä on palvelutuotanto, jossa *yksilölliset palvelut muutetaan massatuotannoksi*. Pirstottuja osia saattavat hoitaa eri organisaatiot. Suuriin asiakasmääriin tähtäävä organisaatio keskittyy helposti hoidettaviin. Palveluja pirstotaan myös siksi, että tehostamisella pyritään enempään tekemiseen. Kasvavia lukumääriä saadaankin osittamalla palveluketjut ja prosessit suoritteiksi ja tuotteiksi. Helposti hoidettavista saa nopeasti suoritteita. Suuri osa julkista palvelutuotantoa perustui ennen eri hallinnonalojen ja organisaatioiden väliseen yhteistyön jatkumoon ja luottamukseen. Tuloksen ja suuren lukumäärän tuottaminen vaatii organisatorista itsekkyyttä. Kukin organisaatio hoitaa omat asiakkaansa ja nekin vain sopimuksissa määritellyiltä osin. Yhteistyö näivettyy, kun se ei tuo kirjattavaa tulosta. (Eräsaari 2011a, 185).

2.6. Profiessioiden aseman ja työn muuttuminen

Hyvinvointivaltion palveluista päättävät ammattilaiset. Koulutuksen ja opiskelun avulla halutaan taata se, että he tekevät viisaita päätöksiä asiakkaiden hyväksi. Opiskelun ja ammatissa toimimisen kautta saatu ammattitaito ja identiteetti johtavat hyvään suorittamiseen ja ovat tärkeä osa osaamista. Nyt ammattilaisten asema on muuttunut ja sitä muutetaan edelleen radikaalisti. Ammatillisuus ja sen autonomia eivät ole arvostettua. Tästä seuraa, että suorittavaa työtä tekevät ammattilaiset eivät ole enää alansa asiantuntijoita vaan pelkästään organisaation työntekijöitä. Päätösten valmisteluun on tullut *arviointiteollisuus*. Se pitää sisällään konsultteja, auditoijia ja arvioijia. Heidän tehtävänsä on auttaa johtajia johtamaan etäältä. Tämän arviointiteollisuuden lisäksi käytetään johtamisessa enenevästi *tietotekniikkaa*. Uuden julkisjohtamisen keskeinen tavoite vähentää byrokratiaa ei kuitenkaan tosiasiallisesti toteudu vaan se vain lisääntyy. (Eräsaari 2011a, 198). Haapola (2012) kirjoittaa viitaten Tsui & Cheungiin (2007) johtajan olevan managerialistisessa ajattelussa organisaation avainhenkilön. Käytännön työtä tekevien työntekijöiden tehtävänä on huolehtia vain asioiden toimeenpanosta (Haapola 2012, 39). Tästä johtuen asiakastyötä tekeville ammattilaisille kerrotaan monin eri tavoin, että vanha on aikansa elänyttä. Tällöin häviää ammatti-identiteetti, joka johtaa ammattitaidottomuuteen ja huonoihin suorituksiin. (Eräsaari 2007, 92). Johtajien vallan lisääntymisen vastapuolena on myös poliittisten päättäjien ja kuntalaisten vaikutusmahdollisuuksien väheneminen. (Eräsaari 2011a, 198; Haverinen ym. 2007, 118). Myös tämän tutkimuksen kohteena olevaa yhteistoiminta-aluetta markkinoitiin kylvämällä epäilyksen siementä työntekijöiden ammattitaidosta.

Tehostamispyrkimyksissä asiantuntijuuden rooli siis pienenee, mikä uhkaa vahvaa ammattilaisvaltaa. Samaan aikaan professiot ja johto muuttuvat uuden julkisjohtamisen ideologian mukaisiksi kuluttajien palvelijoiksi. Perinteisellä tavalla työtä tekevät nähdään omaa etuaan ajavina lurjuksina eikä suinkaan ritareina, jotka toimisivat yhteisen hyvän eteen. Marketta Rajavaara viittaa Julian le Grandiin (2003), jonka mukaan asiakkaat halutaan vapauttaa panttivangeista kuningattariksi, suvereeniksi palvelujen valitsijoiksi ja kuluttajiksi. (Rajavaara

2007, 182). Mielikuvan mukaan ennen alamaisen asemassa ollutta julkisen palvelutuotannon asiakasta palvelee nöyrä yksityinen palvelutuotanto. Asiakkaista ja potilaista tulee palvelun valitsijoita ja kuluttajakuningattaria ja -kuninkaita. Eräsaaren (2002) mukaan yksityistä yritteliäisyyttä pidetään mielikuvissa parempana tapana toimia kuin julkisia palveluja. Yksityinen mielletään tehokkaaksi ja joustavaksi verrattuna julkiseen hallintoon. Julkisen ajatellaan olevan tehotonta ja jäykkää (Eräsaari 2002, 23).

Uuden julkisjohtamisen periaatteiden mukaan aiempien asiantuntijajohtajien sijaan valitaan ammattijohtajia. Se korostaa ylemmän johdon roolia ja merkitystä. *Ammattijohtajat johtavat* suoritusporrasta *etäältä*. Avukseen tähän tehtävään he tarvitsevat *arviointiteollisuutta*, muun muassa tietokonesovellusten laajennuksia mittareiden ja tunnuslukujen saamiseksi johdon välineeksi. Tarvitaan suorituskkyä kuvaavia indikaattoreita ja arviointikriteerejä. (Haveri 2002, 9; Homburg ym. 2007, 4–5). Laskettavuus on tullut julkisella sektorilla työtä ohjaavaksi ideaksi. Mittaaminen vie yhä suuremman osan työajasta niin työntekijöiltä kuin asiakkailtakin. Palveluun käytetty aika vähenee ja laskentatoimeen lisääntyy: ”measurement takes over”. Eri sektoreiden yhteistyön väheneminen ja prosessien osittaminen hoivaköyhyyden oloissa turhauttaa työntekijöitä. (Eräsaari 2011a, 200).

Tuloksilla ohjaamisen lisäksi uuden julkisjohtamisen ja tulosjohtamisen yhdistävä tekijä on tilivelvollisuus, joka toteutuu vaatimuksena raportoida saavutetuista tuloksista. Juhila käyttää asiasta termiä *selontekovelvollisuus*, Eräsaari ilmausta *laskennallisuus*. Se ilmenee sosiaalityöntekijän eettisenä vastuuna työprosessista sekä organisaatiolle, asiakkaalle ja yhteiskunnalle. Ammatillisesti tehtyyn työhön on lisääntynyt valvonta ja kontrolloiva ote. Uudelle selontekovelvollisuudelle ovat ominaisia vaatimus tuloksellisuuden ja tehokkuuden todentamisesta, erilaisten suoritteiden laskeminen tilaajaa varten ja prosessiajattelu. (Juhila 2009, 296–312). Prosessiajattelu on NPM:lle ominaista laskennallisuutta. Siinä työ pilkotaan ja kullakin työntekijällä on oma siivunsa hoidettavana. Pilkkomisella edesautetaan työn hinnoittelua ja tuotteistamista. Oiva- liikelaitoksen johtaja Eeva Halme sanoo tuotteistamisella tehtävän näkyväksi sen, mitä palveluja kuntalaisille tarjotaan (Halme 2008, Oiva-video).

Managerialistisessa ajattelussa asiakaslähtöisyys nähdään yhdenmukaisten kriteerien mukaan tarjottavina palveluina, joissa yksilölliset tarpeet voivat jäädä huomiotta. Kaavaan puristettu asiakkaan elämäntilanne saattaa vaarantaa asiakkaan tosiasiallisen tarvitseman tuen ja avun. (Metteri ym. 2011, 77). Sosiaalialan ammattietiikan mukainen asiakaslähtöisyys merkitsee tilannekohtaista ja asiakkaan tarpeet huomioon ottavaa harkintaa. Managerialistisen ajattelun asiakaslähtöisyys eroaa näkökulmaltaan ratkaisevasti tästä ammattietiikasta.

NPM:n muutoksia ovat myös tarjouskilpailun tai *kilpailuttamisen* mukaan tulo, palvelusetelit ja tiukat standardit palveluille. (Vabo 2005, 172). Kun palvelujen tilaajat ovat etukäteen määritelleet asiakkaan tarvitsemat palvelut, ovat vain näin ilmaistut tarpeet järjestämisen perustana. On kuitenkin asiakkaita, jotka eivät kykene vaatimaan palveluja tai tuomaan palvelutarpeitaan esiin. Tunnistamattomista tai uusista tarpeista ei ehkä ole myöhemmin mahdollista neuvotella. Hiljaiset ja vähäresurssiset asiakkaat jäävät syrjään eli juuri ne ihmiset, joille suuri osa julkisista palveluista on alun perin tarkoitettu. (Haverinen ym. 2006, 117; Häikiö 2007, 154).

2.7. Valtion rooli kannustajana ja rahoittajana

Valtioneuvosto käynnisti Paras-hankkeen vuonna 2005. Sen jatkotoimena säädettiin puitelaki (169/2007), joka tuli voimaan 23.2.2007. Lain voimassaolo kesti 31.12.2012 asti. Välillä lakia vielä tarkennettiin (384/2009). Lain keskeiset tavoitteet olivat aiempaan nähden lisätä tuottavuutta, parantaa laatua ja saatavuutta sekä vahvistaa kuntien taloutta. Lailla pyritään myös varmistamaan laadukkaat sosiaali- ja terveyspalvelut. Keinona koko maan käsittäviin tasalaatuisiin palveluihin valtioneuvosto esittää toimenpiteeksi kuntien yhdistymisen ja sosiaali- ja terveydenhuollon käsittävien yhteistoiminta-alueiden muodostamisen. Riittävällä väestöpohjalla varmistettaisiin palvelujen järjestäminen. (Kananoja ym. 2010, 108). Kunta- ja palvelurakennelilla on kaksijakoiset sisällölliset lähtökohdat: toisaalta kuntajakoon ja yhdistämiseen liittyvät tekijät ja toisaalta palvelurakenteet ja yhteistyö, jota kunnissa on

toteutettu. Uudistamisvastuu näissä asioissa on kunnilla (Raivio 2006). Puitelain päätyttyä oli tarkoitus säätää 2011 hallitusohjelman mukainen kunta- ja palvelurakennelaki. Tämän lain valmistelu on vireillä, mutta päätöksiä saa odottaa edelleen. Joissakin kunnissa ovat sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevat uudistukset edelleen tekemättä.

Palvelurakenneuudistuksen yhteydessä muodostetut sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistoiminta-alueet merkitsevät sosiaali- ja terveystalouden järjestämisessä aikaisemmasta merkittävästi poikkeavaa logiikkaa. Kun kunnat liittyvät yhteistoiminta-alueisiin, ne siirtävät sopimuksella sosiaali- ja terveystalouden tuottamisvastuun yhteistoiminta-alueille. Palvelujen tuottamis- ja järjestämisvastuu siis eriytyy.

Tilaaaja-tuottajamallissa myös kuntatason poliittista ohjausta eriytetään palvelutuotannossa. Selkeimmin tämä ilmenee liikelaitoksen toimiessa tuottajaorganisaationa. Kuntien poliittinen johtaminen kuuluu luottamushenkilöille. Kuntalain mukaan luottamushenkilöorganisaatiot käyttävät päätösvaltaa kaikissa keskeisissä asioissa. Toimeenpanosta puolestaan ovat huolehtineet organisaation johtaja, aiemmin asiantuntijuuden perusteella valittu henkilö. Tilaaaja-tuottajamallissa - erityisesti liikelaitoksissa - tuottajaorganisaation johdossa on usein ammattijohtaja. Nämä ammattijohtajat puolestaan valitaan muilla perusteilla kuin organisaation toimialan ja profession pohjalta. Jos sosiaalityön johtoon haettiin ennen sosiaalityön ammattilaisia, niin nykyään he ovat mielellään ekonomisteja, hallintotieteilijöitä tai juristeja. Toisaalta lisääntyvä sosiaali- ja terveystalouden yhdistäminen merkitsee myös sitä, että juuri terveystalouden ammattilaisista tulee yhä useammin myös sosiaalityön johtajia. Julkiset organisaatiot pyrkivät nyt palkkaamaan johtajiksi henkilöitä, joiden ansiot on hankittu yksityisen puolen organisaatioissa.

Suomessa kunnallisen itsehallinnon perusta on kuntalaisten osallistuminen paikallisdemokratiaan. Kun palveluiden tuotanto on irtautumassa päätöksenteosta, heikkenee paikallisdemokratia. (Koivusalo ym. 2009, 278). Toimintaa ohjaavissa elimissä poliittisten mandaattien sijaan korostuvat esimerkiksi liikkeenjohdolliset taidot. Kuntatason poliittinen ohjaus ei siis ulotu

enää palvelujen tuotantoon. Kuntalaissa määritetään kuntien tehtäväksi sen asukkaiden hyvinvoinnin ja kestävä kehityksen edistäminen. Tämä tehtävä voi olla vaikeaa alueellisissa yhteistoimintaorganisaatioissa, joissa päätöksenteko tapahtuu irrallaan peruskunnista. Myös sosiaali- ja terveydenhuollon johtamisen logiikka muuttuu. Mukaan tulee arviointiteollisuus ja laskennallisuus. (Heinämäki 2011, 38; Laine ym. 12--13).

2.8. Uuden julkisjohtamisen tulo Lahden seudulle

Päijät-Hämeen sairaanhoitopiirissä oli aloitettu sosiaali- ja terveystieteiden hanke vuonna 2005. Hanke käynnistettiin sen ennakkotiedon varassa, että terveyspalvelut tulisi Paras-palvelurakenneuudistuksen mukaan järjestää vähintään 20 000 asukkaan väestöpohjalle. Myöhemmin voimaan tulleen puitelain 5 § 3 momentissa säädetäänkin ”kunnassa tai yhteistoiminta-alueella, joka huolehtii perusterveydenhuollosta ja siihen kiinteästi liittyvistä sosiaalitoimen tehtävistä, on oltava vähintään noin 20 000 asukasta”. Saman pykälän 2 momentissa ohjeistetaan ”kunnat voivat sopia, että yhteistoiminta-alueen tehtävät annetaan kuntalain 76 §:n 2 momentin mukaisesti alueen yhden kunnan hoidettavaksi, jolloin tehtävien hoitamista varten perustetaan 77 §:ssä tarkoitettu alueen kuntien yhteinen toimielin tai että yhteistoiminta-alueen tehtävät hoitaa kuntayhtymä”. Lisäksi laki velvoitti kunnat tekemään selvityksen valtioneuvostolle uudistusten täytäntöönpanosta elokuun 2007 loppuun mennessä (L kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta 169/2007).

Päijät-Hämeessä käynnistynyt hanke sai nimekseen Heimo-hyvinvointipiiri. Aluksi hanke rakentui vain terveyspalveluille, mutta laajeni myöhemmin käsittämään myös sosiaalipalvelut. Se, mitkä sosiaalialan tehtävät liittyivät kiinteästi terveydenhuoltoon, ei ollut laissa määritetty yksityiskohtaisesti. Päijät-Hämeessä asia ratkaistiin siirtämällä lasten päivähoito koulu- tai sivistystoimen alaisuuteen. Joidenkin lääkärilahjojen mieleen ei ollut se, että hankkeeseen liitettiin myös sosiaalipalvelut. Erään lääkärin kommentti: ”olisi ollut parempi, jos sosiaalitoimi ei olisi ollut mukana uudistuksessa” kertoo, että sosiaalipuolta pidetään epämuodikkaana siskopuolena. Lastensuojelun osa sosiaalipalveluista on Oivassa häivytetty hyvinvointipalvelujen alle. Ihmisten arjen huonovointisuutta

myös diagnostisoidaan, jolloin terveystalvet laajenevat sosiaalipalvelujen toimialalle. Sosiaalipuoli kokee olevansa uhanalainen toimiala. Olemassaolon kannalta pidettiinkin äärimmäisen tärkeänä päästä mukaan hankkeeseen.

Merkittävänä tekijänä hankkeen käynnistämisessä oli ministeriön tarjoama rahoitus. Hankkeeseen osallistui sosiaali- ja perusterveydenhuollon lisäksi erikoissairaanhoido. Henkilöstön oli määrä kerätä hankkeessa tarvittava aineisto oman toimen ohella. Heimo-hyvinvointipiirihankkeen kunnianhimoisena tavoitteena oli sosiaali- ja terveystoimen palvelurakenteiden ja toimintamallien uudistaminen. Tavoitteisiin ajateltiin päästävän yhtäältä rikkomalla perinteiset sektorirajat ja toisaalta etsimällä uusia ja innovatiivisia ratkaisuja. (Päijät-Hämeen sosiaali- ja terveyspiirihanke 2008).

Heimo-hyvinvointipiirihanke käynnistyi siis Päijät-Hämeessä samaan aikaan kun Paras-hankkeen käytännön toimia aloiteltiin valtakunnan tasolla. Ajateltiin, että oltiin uudistusten eturintamassa. Palvelujen turvaaminen nähtiin koko maakunnan yhteistyöksi. Heimo-hyvinvointipiirihanke istui Paras-kokonaishankkeeseen hyvin ja sen tavoitteet oli kirjattu valtakunnallisen hankkeen linjauksia noudattaen kääntämällä ne paikallisesti palveleviksi. Palvelutuotannossa tähdättiin asukkaille tasapuolisesti ja tehokkaasti tuotettuihin palveluihin. Kustannusten hallintaan pyrittiin täsmentämällä julkisen sosiaali- ja terveydenhuollon roolia ja järjestämisvastuuta, luomalla mahdollisuuksia kilpailulle ja vahvistamalla kuntien ohjausta (Päijät-Hämeen sosiaali- ja terveystieteiden hanke 2008).

Heimo-hyvinvointihankkeen selvitysvaiheeseen osallistuivat kaikki alueen 15 kuntaa. Kulut tästä toiminnasta olivat 1,8 miljoonaa euroa, johon sosiaali- ja terveysministeriöstä saatiin 743 000 euroa valtionapua. Hankkeen ensimmäisessä vaiheessa määriteltiin keskitettävät, alueelliset ja lähipalvelut sekä tehtiin erilaisia perusselvityksiä toiminnan järjestämisestä ja organisoinnista. Lähipalveluiksi määritettiin mm. terveyskeskuslääkärin ja hammaslääkärin vastaanotot, neuvolat, laboratorionäytteiden otto, kotipalvelu, vanhusten ja vammaisten asumispalvelut ja niissä tarvittavat tukipalvelut. Usean kunnan yhdessä sosiaali- ja terveystalouksilla järjestettäviin palveluihin kirjattiin terveyskeskuksen akuuttivuodeosastotoiminta, erikoislääkärin konsultaatiot, sosiaalitoimen erityispalvelut, päihde-,

mielenterveys- ja erityistyöntekijöiden palvelut, perustason kuvantamispalvelut, kliiniset toimintatutkimukset ja saattohoito. Sosiaali- ja terveyspiirissä tuotettavia keskitettäviä palveluja olivat erikoissairaanhoito, terveydenhuollon yhteispäivystys, vaativat kuvantamispalvelut ja kuvakeskus, laboratoriotoiminta analytiikan osalta, sähköiset tietoyhteydet, henkilöstöpolitiikka, rekrytointi ja sijaispankki, hankinnat, contactcenter ja apuvälinekeskus ja teknillisen huollon koordinaatio. Valtakunnallisilta tuottajilta hankittiin erityistason erikoissairaanhoito ja tutkimukset. (Heimo-hyvinvointipiiri 2008).

Heimo-hyvinvointipiirin jälkeen perustetun Läntisen perusturvapiirin asiakirjoissa ei ole vastaavaa palvelujaottelua. Haastatteluaineistossa pahoiteltiin sitä, ettei kiireen takia asiaa keritty käsitellä. Tarkempi sosiaalialan palvelumäärittely puuttui Heimon hankesuunnitelmista vaikka palvelut oli suunniteltu siirtyviksi samaan organisaatioon. Sosiaalialan puuttuminen ilmenee myös hankkeen työ- ja ohjausryhmien muistioissa: joko niissä ei ollut alan edustajia tai jos oli, heidän äänensä ei välittynyt muistioon. Hanke käynnistyi terveyspalveluista. Myöhemmin siihen liittyi sosiaalipalvelut. Palvelualueiden lisäksi huomiota kiinnitettiin hoito- ja palveluketjuihin. Sosiaali- ja terveyspiirin asiantuntijat pitävät tärkeänä, että muodostetaan keskeisien sairauksien, potilas- ja asiakasryhmien hoitoprosesseista nykyiset sektori- ja organisaatorajat ylittäviä hoito- ja palveluketjuja. Vastuu hoidon ja palvelun kokonaisuudesta täsmentyy. (Sosiaali- ja terveyspiirihanke 2008).

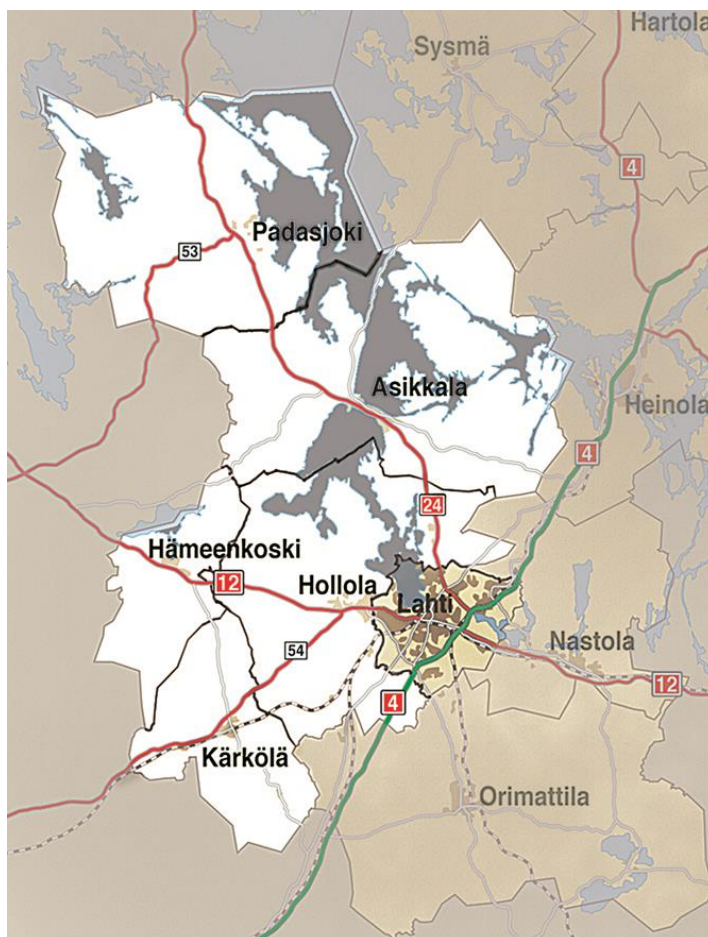
Läntisen yhteistoiminta-alueen valmistelut käynnistyivät ponnekkaammin viidessä kunnassa valtuustojen päätöksillä helmikuussa 2006. Sosiaali- ja terveysministeriö osallistui myös tämän hankkeen rahoitukseen huomattavilla summilla. Heimo- hyvinvointipiirihanke jakautui osahankkeisiin, joissa tarkentuivat organisatoriset kysymykset. Alueelle perustettiin vuoden 2007 alusta *neljä yli 20000 asukkaan perusturvapiiriä: Lahti, Heinola, Läntinen perusturvapiiri ja Päijät-Hämeen sosiaali- ja terveysyhtymä*. Päijät-Hämeen sosiaali- ja terveysyhtymä käsitti erikoissairaanhoidon, sosiaali- ja terveydenhuollon sekä ympäristöterveydenhuollon. Viidentoista kunnan erikoissairaanhoidon lisäksi se huolehtii kahdeksan kunnan, Artjärven, Hartolan, Iitin, Myrskylän, Nastolan, Orimattilan, Pukkilan ja Sysmän perussosiaali- ja

terveydenhuollosta. Lahden ja Heinolan kaupungit jättäytyivät sosiaali- ja perusterveydenhuollon osalta omiksi toimijoikseen. Heimo-hyvinvointipiirin tehtäväksi jäi uusien organisaatioiden perustamisen jälkeen palveluprosessien ja terveydenedistämisen tuominen osaksi alueen toimintaa. Hankkeen loppurahoilla keskityttiin viimeksi mainittuihin asioihin syksyyn 2008 asti (Heimo-hyvinvointipiiri 2008; Haapala 2012, 50--52).

Selvitys- ja muutoshankkeen lopputuloksena Asikkalan, Hollolan, Hämeenkosken, Kärkölen ja Padasjoen kunnat sekä Tiirismaan kansanterveyskuntayhtymä perustivat kunta- ja palvelurakennemuutoksesta annetun lain (169/2007) tarkoittaman sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistoiminta-alueen, *Läntisen perusturvapiirin* Hollolan kunnan alaisuuteen, Hollolan toimiessa isäntäkuntana. Uusi organisaatio aloitti toimintansa 1.1.2007. Jäsenkunnat siirsivät lakisääteisten sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestämisen ja tuottamisen perustetulle perusturvalautakunnalle ja Peruspalvelukeskus Oiva- liikelaitokselle. Lasten päivähoidon jäi kuitenkin järjestelyn ulkopuolelle.

2.9. Tapaus Läntinen perusturvapiiri ja Oiva-liikelaitos

Sairaanhoitopiirin alkuun panema Heimo-hyvinvointihanke jäsenyi siten, että läntisen osan viisi kuntaa päätyi jatkoneuvotteluun. Asikkala, Hollola, Hämeenkoski, Kärkölä ja Padasjoki ilmaisivat tahtonsa kunkin kunnan valtuustossa 13.11.2006 hyväksytyissä perussopimuksissa. Henkilöstö siirtyi Oiva-liikelaitoksen palvelukseen 1.1.2007 kunta- ja palvelurakennemuutoksesta annetun lain 13 pykälän mukaan viidestä kunnasta ja yhdestä terveystieteiskuntayhtymästä. Kuntien omat sosiaali- ja terveystieteislautakunnat lakkautettiin eikä kunnille itselleen jäänyt sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutuotantoa. Järjestämisvastuu siirtyi valtuustoilta kuntien yhteiselle perusturvalautakunnalle (vastuut, kuvio 2). Peruspalvelukeskus Oiva-liikelaitos vastaa yli 40 000 asukkaan alueen sosiaali- ja terveydenhuollon peruspalvelujen tuottamisesta. Tilaajakeskus kolmen työntekijän voimin jäi suoraan Hollolan kunnan alaisuuteen.



Kuvio 1. Läntisen perusturvapiirin jäsenkunnat: Asikkala, Hollola (isäntäkunta), Hämeenkoski, Kärkölä ja Padasjoki (huom. ei Lahti).

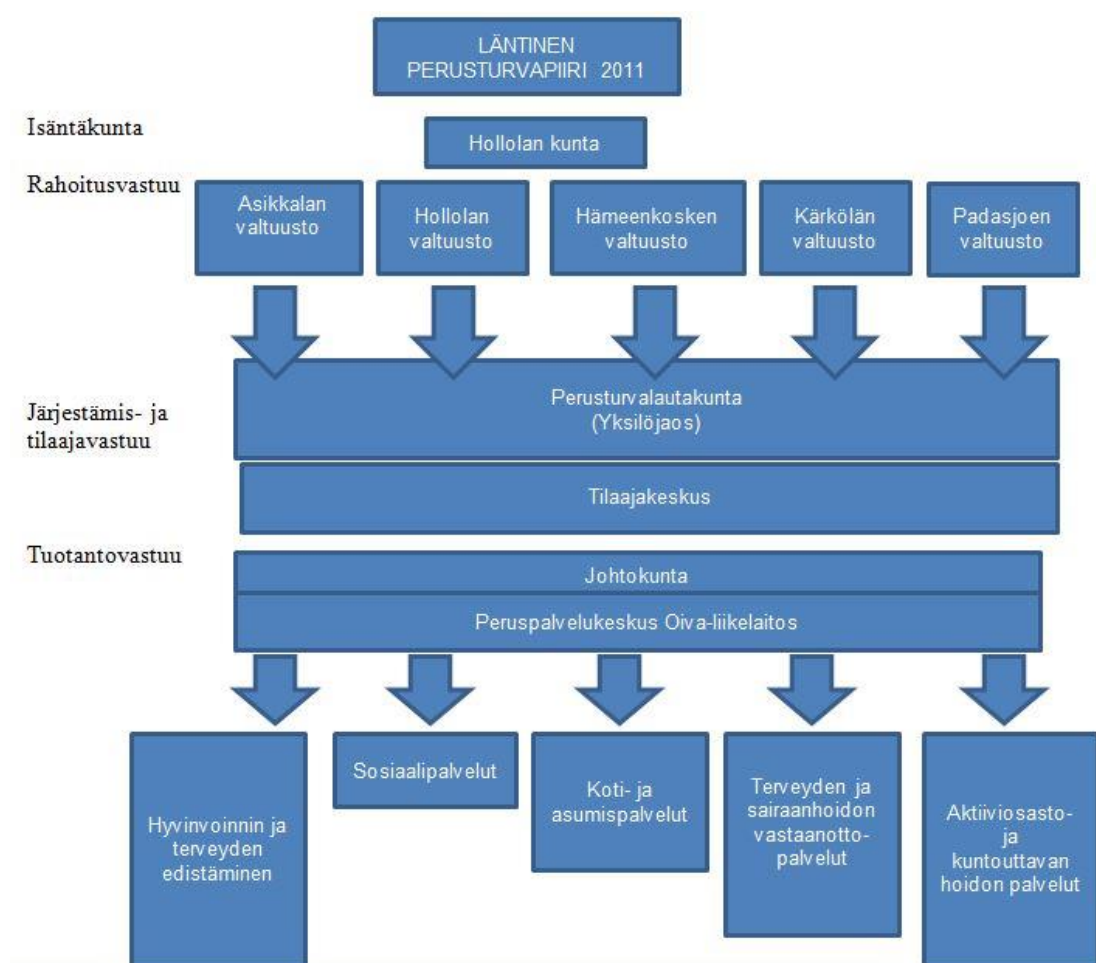
Järjestelmä toimii sopimusohjauksella. Järjestämisvastuussa oleva viiden kunnan yhteinen *perusturvalautakunta* toimii *tilaajaorganisaationa*. Kukin kunta valitsee kolme edustajaa lautakuntaan vaalikausittain. Äänestystilanteessa jäsenen äänen painoarvo määräytyy kunnan koon mukana. Edustajamäärä vähennettiin kahteen vuoden 2013 alusta. Perusturvalautakunnan jaos käsittelee yksilöasiat kuten oikaisupyynnöt. *Tilaaja* toimii lautakunnan esittelijänä.

Peruspalvelukeskus Oiva-liikelaitoksen ylin virkamies on *johtaja*. Johtaja toimii esittelijänä johtokunnassa. *Johtokunta* koostuu eri alojen, kuten tieteen ja yritysmaailman asiantuntijoista ja ammatillisista osaajista. Heidän ei tullut edustaa poliittista kenttää ja heiltä odotettiin uusia innovatiivisia näkemyksiä. Asiantuntevan ja ammatillisesti osaavan johtokunnan jäsenten lisäksi johtokunnan

kokouksiin on varattu isäntäkunnan kunnanjohtajalle läsnäolo- ja puheoikeus. Muiden kuntien johtajien osallistumisoikeus vaihtuu kahden vuoden välein.

Kuntien toimiala jakautuu yleistoimialaan ja erityistoimialaan. Yleistoimialaa edustaa kunnanvaltuusto ja -hallitus, erityistoimialaa esimerkiksi sosiaali- ja terveys- tai perusturvalautakunta. Liikelaitosta oli perustamassa kustakin kunnasta kolmijäseninen edustajisto: kunnanvaltuuston ja -hallituksen puheenjohtajat ja sosiaali- ja terveys tai perusturvalautakunnan puheenjohtaja. Yleistoimialan poliitikoilla oli 2/3 enemmistö.

Seuraavassa kuviossa esitetään Läntisen perusturvapiirin kaavion vastuittain siten, millaiseksi se muodostui yhteistoiminta-aluetta perustettaessa.



Kuvio 2: Läntinen perusturvapiiri (1.1.2007)

Kuvion kaksi alimmaista osiota kuvaavat palveluja tuottavaa liikelaitos Oivaa. Oiva tuottaa valtaosan Läntisen perusturvapiirin sosiaali- ja terveydenhuollon peruspalveluista. Päijät-Hämeen sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymä vastaa erikoissairaanhoidon, laboratorio- ja ympäristöterveydenhuollon palveluista.

Palvelutuotanto tapahtuu tulosalueilla ja -yksiköissä. Palvelut on jaettu kuuteen tulosalueeseen, joita ovat hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen, sosiaalipalvelut, koti- ja asumispalvelut, terveyden ja sairaanhoidon vastaanottopalvelut sekä aktiiviosaston ja kuntouttavan hoidon palvelut (kuvio 2). Organisaatioon kuuluva, sisäisiä palveluja tuottava talouden ja hallinnon tulosalue puuttuu kuviosta. Uusimmassa organisaatiokaaviossa aktiiviosasto sijoittuu terveyden- ja sairaanhoidon tulosityksikön alaisuuteen. Oivan tulosityksikköjaossa on viiden kunnan palvelun sijaan siirrytty noudattamaan *yhteispalvelujäsen*ystä. Hollolan yhteispalvelualueeseen kuuluvat isäntäkunnan lisäksi Hämeenkoski ja Kärkölä. Toiseen, Asikkalan palvelualueeseen kuuluu Asikkalan lisäksi Padasjoki ja Vesikansa, joka on Vesijärven ja Lahden kaupungin Hollolasta erottama osa. Työntekijöiden asemapaikka ei siis ole kussakin viidessä kunnassa vaan he liikkuvat tarpeen mukaan kahdesta kunnasta, Hollolasta ja Asikkalasta käsin. Asiakkaan näkökulmasta palvelu ei siis ole kaikissa kunnissa kaiken aikaa *saavutettavana*, mutta on esimerkiksi ajanvarauksella *saatavissa*. Hyvänä puolena voidaan pitää sitä, että pienessäkin kunnassa palvelu on kuitenkin saatavissa. Tässä yhteydessä on hyvä huomata, että saatavuudella voidaan tarkoittaa erilaisia asioita. Kaskisaaren ym. (2010,19) mukaan saatavuudessa on kyse siitä, onko palveluntarvitsija oikeutettu saamaan palvelua.

Yhteistoiminta-alueen hyvistä puolista mainitsisin, että vanhustenhoidossa on saatu säästöjä, kun sairaalahoitoa saaneet on voitu kotiuttaa ajoissa joustavasti siihen kuntaan, missä on vapaita hoitopaikkoja, kun kotiinpaluu ei ollut mahdollista. Terveyspalveluissa käy onnistuneesta esimerkistä Padasjoen röntgenlaitteiden rikki meno. Kunnan ei tarvinnut ostaa talouteensa suhteutettuna kallista laitteistoa, kun asiakkaat ohjattiin kuvantamisiin naapurikuntaan. Kunnan äärimmäisestä laidasta on Asikkalaan matkaa viitisenkymmentä kilometriä. Yleisesti ottaen palvelujen keskittäminen tietää asiakasnäkökulmasta sitä, että asiakkaat joutuvat liikkumaan enemmän saadakseen palveluja.

Toimintoja uudelleen organisoinnilla oli tarkoitus saada aikaan uusi, entistä järjestelmää tehokkaampi ja taloudellisempi toimintamalli ja palveluorganisaatio. Yhtäältä piti ottaa huomioon paineet palvelutuotannon kustannustehokkuuden nostamiseen, toisaalta ideana oli siirtää painopistettä terveys- ja hyvinvointivaikutusten synnyttämiseen. Haluttiin siirtää palvelujen painopistettä ennaltaehkäisyyn. Pitkällä aikajänteellä tämän ajateltiin olevan vaikuttavampaa ja taloudellisempaa. Isomman organisaation arvioitiin olevan myös vetovoimaisempi kilpailtaessa ammattitaitoisesta henkilöstöstä ja tuottavan tasalaatuisempia ja laadukkaampia palveluja. Palveluprosessien ja -tuotannon kehittämisen ja tehostamisen haasteena on Peruspalvelukeskus Oiva-liikelaitoksen päätöksenteon ja johtamisen jatkuva täsmäyttäminen tukemaan strategisia linjauksia. Toinen keskeinen tavoite on yhteisesti hyväksytyjen strategisten tavoitteiden ja hankkeiden konkretisointi liikelaitoksen sisäisen palvelurakenteen uudistamiseksi niin, että palvelut järjestetään selkeästi määriteltynä ja taloudellisesti tuotettuina yhdenmukaisesti koko alueella. Palvelut siis tuotteistettiin, jotta tiedetään, mitä tuotetaan. Johtaja Halmeen mukaan tuotteistuksen avulla käy selville myös kustannukset ja vaikuttavuus. Eri kuntien palvelukulttuurit yhdenmukaistettiin ja alettiin puhua ”yhdestä yhteisestä Oivasta”. (Oiva-video).

3. TUTKIMUS

3.1. Tutkimuksen tarkoitus ja tutkimusongelma

Tutkimuskohteena on Läntinen perusturvapiiri, jonka tuottaa palvelut tilaaja-tuottajajärjestelmällä. Palvelun tuottajaosuus, peruspalvelukeskus Oiva toimii liikelaitoksena. Isäntäkunta on Hollola. Alkuperäisenä ajatuksena tutkimuksessa oli selvittää Läntisen perusturvapiirin perustajien näkemystä siitä, miten uudella palvelutuotannolla on kyetty vastaamaan sille alussa asetettuihin tavoitteisiin. Tähän kysymykseen oli tarkoitus vastata yhtäältä haastattelemalla ns. avain-informantteja, asiantuntijoita ja toisaalta lukemalla uudistusta käsittelevää aineistoa. Haastattelukysymykset ovat muuttuneet ja tarkentuneet, kun olen perehtynyt tarkemmin uusliberalismia ja uutta julkisjohtamista koskeviin tutkimuksiin ja näkemyksiin.

Tarkastelen tutkimuksessa niitä odotuksia, joita Läntiselle perusturvapiirille asetettiin sen perustamisvaiheessa ja toisaalta pohdin sitä, kuinka uudessa järjestelmässä on onnistuttu täyttämään nämä odotukset. Tutkimuskysymykset ovat 1) mitä toimintamallia uudistamisella tavoiteltiin? 2) miten tavoitteet on saavutettu ja onko toteutus onnistunut? Esitin kysymykset asiantuntijahaastateltaville. Saadakseni syvällistä tietoa tarkensin kysymällä sitä, kuka päätti mennä tilaaja-tuottajamalliin? Miten siirtyminen toteutettiin? Kuka oli aloitteellinen? Oliko puolueiden välillä eroa? Tarkensin kysymyksiä myös matkaavien ideoiden suuntaan kysymällä otettiinkö mallia jostakin. Olen perehtynyt aiheita koskeviin teorioihin ja ottanut osaa keskusteluun yhteisösosiaalityön erikoistumiskoulutuksessa.

Tutkimuksessa käytetään Läntistä perusturvapiiriä tapaustutkimuksena NPM:n mukaisesta uudistuksesta. Ajatuksena on peilata liikelaitoksen perustamista ja myöhempää kehitystä uuden julkisjohtamisen etenemiseen ja tutkia, missä määrin sen kehitys on ollut uusliberalismin matkaavien ideoiden mukaista ja vastannut hallinnon uutta muotia.

Seuraavassa esittelen kolme omaa tutkimusaiheittani sivuavaa tutkimusta. Ensiksi referoin neljän kunnan kuntayhtymästä, Kalliosta tehtyä tutkimusta.

3.2. Aiempaa tutkimusta

Kunnallisia liikelaitoksia käsittelee Tampereen yliopiston tutkijoiden tekemä tutkimus yhtymämuotoisesta liikelaitoksesta, Kalliosta (Airaksinen ym., 2011). Kallio koostuu neljästä kunnasta (Alavieska, Nivala, Sievi ja Ylivieska). Läntisestä perusturvapiiristä, kuntavetoisesta yhteistoiminta-alueesta poiketen Kallio toimii kuntayhtymänä. Kallio pitää sisällään sekä tilaajan että tuottajan toisin kuin Läntinen perusturvapiiri, jossa Oiva-liikelaitos käsittää vain tuottajan. Kallion asukaspohja on suuruusluokkaa 33 000 asukasta, kun Läntisessä perusturvapiirissä se on 7 800 suurempi. Kallio aloitti toimintansa 2008 ja siirtyi omaan tutkimuskohteeseeni verraten kaksi vuotta myöhemmin, 2009 sisäiseen tilaaja-tuottajamalliin. Näiden poikkeavuuksien vuoksi uskon oman tutkimukseni puoltavan paikkaansa ja tuovan lisäarvoa jo saavutettuihin tuloksiin. Referoin tätä tutkimusta ilman lähdeviitteitä kahden seuraavan sivun verran.

Kallion 13-jäseninen yhtymähallitus rakentuu luottamushenkilöistä. Oiva-liikelaitoksen tapaan tuottajan edustajana on ulkopuolisista asiantuntijoista koostuva 3-5 jäsenen johtokunta. Kallion perustamisen tavoitteena oli luoda alueen kuntien ohjauksessa oleva järjestelmä, jonka ylläpitämiseen kuntien resurssit riittäisivät ja jonka vaikuttavuuden kehittäminen olisi mahdollista siten, että asukkaiden tyytyväisyys säilyisi. Johtamiselle asetettiin tavoitteeksi hyvin johdettu ja osaamista ja asiantuntijuutta arvostava työyhteisö. Viimeksi mainittuun tavoitteeseen Kalliossa ei päässyt, koska aloitusta seuranneena syksynä lääkäreiden joukkoirtisanoutumisuhan alla kuntayhtymän johtaja joutui irtisanoutumaan ja asiantuntijoista koostuva johtokunta siirtyi kunnanjohtajien ohjaukseen.

Kalliosta vuonna 2011 tehty tutkimus kesti seitsemän kuukautta ja sen toteutti yliopistonlehtori (Jenni Airaksinen) ja kaksi tutkijaa (Helena Tolkki ja Toni K. Laine). Tutkimuskysymyksiä oli kaksi: mitä toimintamallin uudistamisella

tavoiteltiin ja ovatko tavoitteet alueella toimivien ihmisten mielestä olleet oikeita ja miten tavoitteet on saavutettu ja onko toteutus onnistunut? Haastatteluja tehtiin 38:lle henkilökohtaisesti tai puhelimitse. Haastateltavat olivat luottamushenkilöitä, keskeisiä viranhaltijoita tai johtokunnan edustajia.

Yhteistoiminta-alueet ovat verkostoituneet järjestäen yhteisiä, valtakunnallisia tilaisuuksia. Tällaisella XV tapaamisella (Kuntatalo 26.5.2011) tutkija ja lehtori Jenni Airaksinen esitteli Kallion tutkimusta. ”Kalvosulkeisiin” oli koottu keskeiset tulokset. Tutkimustulosten mukaan Kallion johtaminen on onnistunutta kuntien johtoon ja luottamushenkilöihin päin, mutta ei niin onnistunutta organisaation sisällä. Johdon koettiin olevan liian kaukana. Ulkopoliittikkaa on korostettu sisäpolitiikan sijaan. Tavoitteet ovat epäselviä ja tilaajan ja tuottajan erottaminen tuntuu vieraalta ja keinotekoiselta, koska markkinakilpailua ei ole. Johtokunnan roolia pidettiin erityisen ongelmallisena. Sillä ei ole poliittista vastuuta, vaikka substanssiasiantuntemusta korostetaankin. Ulkopuolisuus on toisaalta vahvuus, mutta samalla heikkous. Johtokunnan kokoonpano ja olemassaolo on tulkittu signaalina alueen terveydenhuollon professioille siitä, ettei heidän asiantuntemustaan arvosteta.

Tutkimuksen mukaan kehittämisessä on epäselvää kenellä on vastuu ja kenellä oikeus. Kriisikohdaksi tutkijat mainitsivatkin järjestelmän rajapinnassa saadun palautteen: onko vastuu tilaajan vai tuottajan. Lisäksi palveluja tuotetaan kunnallisen järjestämis- ja tuottamistavan logiikalla.

Talouden kestävydestä tutkijat mainitsevat kustannusten kasvun olevan paremmin kurissa kuin ennen. Organisaatiouudistus loi paineen ajatella asioita uudelleen. Kustannusten korostumisen hintana on menetetty vapaus päättää asioista terveysasematasolla ja mahdollisuus tuottaa parhaita mahdollisia palveluja on heikennyt. Tutkimustulokset ovat kaksitahoisia. Osa oli sitä mieltä, että on helpompi tehostaa toimintaa, kun taas toiset näkivät hallinnon paisumisen ja byrokratian lisääntyneen, jolloin vaikutus on päinvastainen.

Kallion strateginen ohjaus oli voimistunut, mutta operatiivinen ohjaus oli samanaikaisesti heikentynyt ja etääntynyt strategisesta ohjauksesta. Keppiä ei

ollut ja porkkanat olivat pieniä. Hierarkiasta ja osin professio-ohjauksesta on siirrytty omistaja- ja sopimusohjaukseen. Asiakasrajapinnasta saatua tietoa sovelletaan toimintaan. Ohjausmekanismina viestintä ei ratkaise ohjauksen ongelmaa.

Johtaminen on professiojohtamisen, ammattijohtamisen ja poliittisen johtamisen tasapainoilua. Tutkimuksen mukaan poliittinen johtaminen toimi suhteessa kuntayhtymä Kallioon, mutta ammattijohtaminen suhteessa kuntiin. Kaikenlainen johtaminen katkesi kuitenkin suhteessa terveydenhuollon professioihin.

Tutkimuksen lopputuloksena järjestelmää ei pidetty yksiselitteisen toimimattomana. Sosiaalipalveluissa oli saavutettu hyviä tuloksia johtuen heikommista professioista ja erilaisesta organisaatioidentiteetistä. Kunnat olivat sitoutuneita terveyspalveluihin ja kustannukset olivat kurissa. Johtaminen koettiin kuitenkin epäonnistuneeksi terveyspalveluissa. Tunnelman aistiminen ja kentän äänen kuuleminen oli vaikeaa organisaation kahtiajakautumisen vuoksi. Järjestelmä ei ole helpottanut työn tekemistä.

Peruspalvelukuntayhtymä Kalliosta tehtyä tilaaja- tuottajatutkimusta arvioitaessa tulee mieleen, että uuteen kalajokilaaksolaiseen hallintoon on haettu mallia läntisestä Päijät-Hämeestä. Oman tutkimukseni oli alun alkaen määrä olla talouspainotteinen. Tutkimusyhteisöni ehdotti keväällä 2011 tutkimusaiheen vaihtamista nyt tekemääni tutkimukseen Läntisestä perusturvapiiristä. Jonkin aikaa olin hämilläni, mutta luettuani tämän Kalliosta tehdyn tutkimuksen, innostuin itsekin. Yhdenmukaisuuksista johtuen innostuin jopa niin paljon, että ehdotin jo seuraavana syksynä tekeväni vertailevan tutkimuksen 20 haastattelun voimin. Tätä pidettiin yhden tutkijan tekemäksi ylivoimaisena. Mitoitukseen olisi vaadittu useampi tutkija ja mahdollinen ohjausryhmä.

Kallion tutkimuksen kanssa samana vuonna julkaistiin vielä tutkimus yhteistoiminta-alueen rakenteista ja johtamisesta (Laine ym. 2011). Tämä tutkimus keskittyi kuntien ohjaustunteeseen. Tutkimusta oli tekemässä kaksi edellä esitellyn Kallion tutkijaa, Jenni Airaksinen ja Toni K. Laine. Heidän lisäksi tutkijajoukkoon kuuluivat vielä Anni Kyösti ja Helena Härkönen.

Tutkimuskohteena oli kuusi organisaatiota, yhtenä Oiva-liikelaitos. Tutkimuksen kysymykset ovat: 1. miten yhteistoiminta-alueen organisaation tavoitteet on sisäistetty ja ovatko ne toimijoiden näkökulmasta olleet oikeita sekä 2. miten yhteistoiminta-alueorganisaation tavoitteet on saavutettu ja onko toteutus ollut onnistunutta. Omassa tutkimuksessani olen pyrkinyt syventämään tutkimustemme yhteneviä kysymyksiä. Kuvaan ja referoin myös tämän tutkimuksen tuloksia kahdella seuraavalla sivulla ilman erillisiä lähdeviitteitä.

Laine ym. (2011, 11--21) mukaan Läntisen perusturvapiirin yhteistoiminta-alueen perustamisen halukkuuteen vaikuttivat tutkimuksen mukaan oletettu parantuva menokuri ja palveluiden laatu. Vedottiin myös työvoimapulaan, rahoitukseen ja lainsäädännön synnyttämään paineeseen. Yhtenä vahvana perusteluna oli halu luoda alueellinen vastavoima Lahdelle. Pelättiin Lahden kuntaliitospyrkimyksiä ja palveluiden keskittymistä Lahden kaupungin alueelle. Hyvällä luottamuspääomalla päädyttiin Hollolan isännöimään liikelaitokseen. Liikelaitoksen etuina pidettiin päätöksenteon nopeutta verrattuna kuntayhtymään tai poliittiseen päätöksentekoon. Heikkoutena pidettiin huonompaa omistajanohjaustunnetta.

Tuottajan rooli järjestelmässä on merkittävä, mistä seuraa ongelmia strategisen johdon roolissa. Tilaajan roolia on vaikea saada yhteisessä luottamushenkilöelimestä toimivaksi. Perusturvalautakunnassa työskentely on koettu jopa liian haastavaksi, mikä näkyy kiinnostuksen vähenemisenä. Perusturvalautakunnan tehtävien arvioidaan kaventuneen liikaa. Luottamushenkilöiden on vaikea mieltää strategista roolia, missä ei tehdä tuotantorakenteen kannalta olennaisia päätöksiä.

Sopimusohjaukselliset sopeutumisvaikeudet ovat moninaisia, kun merkittävä osa kunnallisesta toiminnasta on byrokraattisessa ohjauksessa. Olisi tärkeää määritellä, kuuluuko kehittämisvastuu tilaajalle vai tuottajalle vai kumpaisellekin. Kuntalaiset eivät tiedä, mihin antaa palautetta palveluverkkoa koskevissa asioissa. Operatiiviselle kentälle annetun palautteen riskinä on, ettei se kantaudu tilaajalle ja tilaussopimukseen. Kun palaute on tullut poliitikoille, on

perusturvalautakunnassa käyty ajoittain hyvinkin operationaalisiin ja tuotannollisiin asioihin perustuvaa keskustelua.

Päätöksenteosta vastaava johtokunta on muodostettu ammattilaisista. Poliitikkojen ohjausmahdollisuutta operatiiviseen toimintaan haluttiin hillitä. Yhteistoiminta-alueella näkyy kuitenkin ristiriita, joka liittyy ulkopuolisten vaikutusvaltaan tuotantokysymyksissä. Ulkopuolisten sitoutuneisuus on kyseenalaista, mm. johtokunnassa on paljon poissaoloja. Useissa haastatteluissa on oltu tyytymättömiä johtokunnan ja lautakunnan väliseen roolijakoon. Johtokunnan valtaa on kritisoitu liian suureksi suhteessa poliittiseen ohjaukseen. Joissain vastauksissa johtokunnan ulkopuolisuus ja asiantuntemus on koettu hyväksikin asiaksi.

Palvelujen käyttäjälle järjestelmä näyttäytyy epäselvänä. Logiikka ei avaudu ja suuri osa yhteydenotoista ohjautuu edelleen kunnallisille luottamushenkilöille. Palaute ohjautuu heille riippumatta siitä, koskeeko se tilaamista tai tuottamista. Pitäisi selkeyttää se, missä vaikutusvalta ja vastuu sijaitsevat.

Tutkimuksen pääalue oli kuntien ohjaustunne. Se tutkimuksen mukaan vaihtelee huomattavasti. Kun järjestelmää olivat perustamassa kunnanvaltuustojen, -hallitusten ja sosiaali- ja terveyslautakuntien puheenjohtajat, jotka työskentelevät keskeisillä paikoilla, niin he näkevät ohjausmahdollisuudet muita parempina. Johtokunnan jäsenten ulkopuolisuuden nähdään vähentävän poliittista vastuuta ja johtajuutta. Kunnan ohjausrooli on muuttanut muotoaan ja ohjausvallan harjoittamisen paikat ja muodot ovat muuttuneet. Jatkuva operatiivinen tarkkailu on vaihtunut strategiseen ohjausvaltaan joka keskittyy vuosittaiseen strategian suuntaamiseen. Kunnat kaipaavat edustuksensa vahvistamista päätöksenteossa. Tilaajan ja tuottajan välille tarvittaisiin yhteinen foorumi. Substanssiosaamisen painottamisesta johtuen kunnilla on tunne, että tuottajalla on valta käsissään. Kunnissa ei juurikaan keskustella Oivaan liittyvistä asioista, mikä heikentää yhteistoiminta-alueen kehittämistä.

Oivan johdon kuvataan olevan kovien talouspaineiden alla. Myös suuren projektimäärän seuranta ja hälisevä ympäristö häiritsevät johtoa samoin kuin

asiantuntijahenkilöstön vaje. Sosiaali- ja terveydenhuollon yhdistäminen on kasvattanut yhteenlasketun budjettiosuuden yli puoleen kunnan kokonaisbudjetista. Laskutus toimii suoritepohjaisesti, jolloin hintoja on helppo vertailla yksityisiin palveluntarjoajiin. Toiset taas kokivat, etteivät kustannusten jako, kilpailutus ja tuotantohinnat näy selvästi kunnissa. Tilaaja kokee, että tuotantoa on vaikea seurata tilastoinnin puutteen vuoksi. Hallinto- ja talouspalveluissa on niin vähän henkilöstöä, että sen työpanos riittää ainoastaan talouden seurantaan. (Laine ym. 2011, 9--19).

Lahden ammattikorkeakoulun lehtori Leena Haapola (2012) on tehnyt Oivan lähiesimiehistä tutkimuksen. Kyseessä on tieteellinen lisensiaattityö lähiesimiestyöstä tilaaja-tuottajamalliin perustuvassa organisaatiossa. Tutkimus on kiinnostunut johtamisesta ja erityisesti lähiesimiesten kyvystä vastata uuden julkisjohtamisen mukanaan tuomiin haasteisiin esimerkiksi kilpailuttamisessa ja sopimusohjauksessa. Lähiesimiesten roolia muutoksen onnistuneessa läpiviemisessä pidetään merkityksellisenä. Haapola on haastatellut tutkimukseensa vuonna 2010 yhtätoista Oiva-liikelaitoksen sosiaalipalveluissa työskentelevää lähiesimiestä. Lisäksi hän on saanut tutkimusaineistoa sähköpostikyselyllä, joka lähetettiin 110 työntekijällä. Tutkimusaineistona on myös Oivan perustamiseen ja toimintaan liittyvät asiakirjat. Tutkimuksella haettiin vastausta siihen, millaista lähiesimiestyö on tilaaja-tuottajaorganisaatiossa erityisesti seuraavissa suhteissa: mitkä ovat kokemukset lähiesimiestyöstä uudessa toimintamallissa, minkälaisia toimivia malleja on syntynyt ja mitkä ovat toimivuuden kannalta keskeisiä haasteita.

Tutkimuksen mukaan tilaaja-tuottajamalli kehystää vain jossain määrin lähityönjohton työtä. Alimman portaan johtamistaso, lähiesimiestyö on välitöntä työn johtamista, jossa tärkeä elementti on asiakastyötä tekeville työntekijöille annettava ammatillinen tuki ja ohjaus. Lähiesimies tekee usein myös itse asiakastyötä. Heillä on tärkeä rooli perinteisessä esimiestyössä eli henkilöjohtajana ja ammatillisen tuen antajana. Edelleen tutkimuksessa kävi ilmi, että lähiesimiehillä on vahva sosiaalialan arvoperusta työnsä viitekehyksenä. Suoritteiden eduksi nähtiin työn näkyväksi tekeminen. (Haapola 2012, 107--112).

Sosiaali- ja terveysministeriö käynnisti vuonna 2010 Toiminnallisen uudistamisen ja muutosjohtamisen tuki-hankkeen, jossa Läntinen perusturvapiiri ja Oiva oli yhtenä alueena kahdestatoista. (Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2011:11). Hankkeen loppuraportissa mukana olleet organisaatiot käsitellään yhtenä kokonaisuutena eikä siitä ollut mahdollista eriyttää Läntisen perusturvapiirin tuloksia. Referoin tutkimusta soveltuvien osien työssäni.

Audiapro (Laesterä 2012) on tehnyt myös talouspainotteisen auditoinnin liittyen Läntiseen perusturvapiiriin ja Oiva-liikelaitokseen. Auditointi tilattiin, jotta poliittisen johdon tieto huonosta taloudellisesta tilasta päivittyisi ja päätöksentekokyky palveluiden supistamiseen paranisi. Vaikka kyseessä ei olekaan tieteellinen tutkimus, on siinä mielenkiintoisia havaintoja, jotka liittyvät omaan tutkimukseeni.

3.3. Metodologia ja metodi

Tuomen ja Sarajärven (2002) teoksen Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi eräs kappale hakee vastausta kysymykseen ”onko laadullinen tutkimus mistään kotoisin?” Kysymys tuo mieleen asenteet 1980-luvulle saakka, jolloin kvalitatiivista tutkimusta pidettiin kärjistetysti ilmaistuna sääliittävänä yrityksenä, jonka tieteellisyys on kyseenalainen kvantitatiiviseen tutkimukseen verrattuna. Laadullinen tutkimus juontaa juurensa ymmärtävästä tutkimuksesta ja sitä käytetään ihmistieteissä (Tuomi & Sarajärvi 2002, 66). Jari Metsämuuronen määrittää metodologian yleiseksi lähestymistavaksi tutkia aihetta. Se on käyttökelpoinen, kun se on käytännön tutkimusta palveleva. Metodi eli tutkimuksen lähestymistapa puolestaan on käyttökelpoinen, kun se kykenee yhdistämään teorian, hypoteesit ja metodologian. (Metsämuuronen 2002, 172, 197). Aineistonkeruun metodina tutkimuksessani on haastattelu. Äänitin asiantuntijahaastattelut dokumentointia varten.

Tapaustutkimuksessa asiantuntijahaastattelulla tarkoitetaan tilannetta, jossa haastateltavilta pyritään saamaan tietoa tutkittavasta ilmiöstä tai prosessista. Henkilöä haastatellaan sen tiedon vuoksi, jota hänellä oletetaan olevan.

Haastateltavien valinta perustuu joko heidän institutionaaliseen asemaansa tai muuhun osallisuuteensa tutkimuksen kohteena olevassa prosessissa. Aineiston keruun tavoitteena on tuottaa kuvaus jostakin historiallisesti ainutkertaisesta tapahtumakulusta tai ilmiökentästä. (Alastalo ym. 2013, 374--375).

Tapaustutkimus on tutkimustapa tai -strategia, joka käyttää erilaisia aineistoja ja menetelmiä. Sen strategia on tarkoituksenmukainen silloin, kun tutkimuksen avulla halutaan saada lisätietoa ja ymmärrystä monimutkaisesta sosiaalisesta todellisuudesta. Tapaustutkimukselle on olennaista, että käsiteltävä aineisto muodostaa kokonaisuuden, tapauksen, jota pyritään tarkastelemaan monimutkaisena ja erilaisia näkökulmia ja prosesseja sisältävänä kokonaisuutena. (Laine ym. 2007, 9, 42). Tapaustutkimus on tyypillisimmillään esimerkiksi organisaatio, kuten tässä tapauksessa Läntinen perusturvapiiri ja siihen kytkeytyvä Oiva-liikelaitos.

Tutkimus on myös arviointitutkimus. Arvioinnin kohteena on peruspalvelukeskus Oiva-liikelaitos ja kokonaisuus, johon sisältyy myös tilaajaorganisaatio ja kunnallista demokratiaa edustava perusturvalautakunta. Yhdistetystä organisaatiosta käytetään nimitystä Läntinen perusturvapiiri. Nimitys johtuu maantieteellisestä sijainnista. Se sijoittuu Päijät-Hämeen sosiaali- ja terveystyhtymän (ent. sairaanhoitopiirin) läntiseen osaan. Tutkimuskohteella on tapauksena yleistä merkitystä, koska se on Suomen ensimmäinen kunnallinen liikelaitos. Arvioinnissa pyrin kuvailemaan asioiden lähtötilannetta, muutosta ja nykytilaa, miksi organisaatio on tietyllä tavalla. Arviointi käsittää liikelaitoksen lisäksi sen nivoutumisen ajan ilmiöihin kuten uuteen julkisjohtamiseen ja hallinnon uuteen muotiin. Tuon arvioinnin avulla esiin tutkimuksen kautta tutkimuskohteesta saamani tiedon. Pyrin arvioinnin avulla myös hakeman syitä siihen, miksi jokin asia on tietyllä tavalla.

Arvioinnin tavoitteeksi voidaan asettaa tiedon ja ymmärryksen lisääminen kohteesta. Lisäksi siihen voidaan liittää oppiminen. Tällöin ajatuksena on, että kokemuksesta voidaan ottaa oppia toiminnan parantamiseksi. Arvioija voi kuvata ilmiötä ja kertoa siitä sellaisena, kun se näyttäytyy arvioijalle. Vaikka totuuden esille saaminen saattaa olla mahdotonta, ilmiön oleellisia piirteitä lähemmäksi on

mahdollista päästä systemaattisen analysoinnin, tulkinnan ja käsitteellistämisen kautta (Alasuutari 2007, 234, 235).

Arviointia ei voida suorittaa vain yhdestä näkökulmasta eikä ilman syvällistä ymmärrystä ilmiön kontekstista. Ihmisten erilaiset tulkinnat vaikuttavat siihen, millaiseksi kokonaiskuva muodostuu. (Haveri 2008, 33). Tulkinnat voivat tuottaa myös keskenään kilpailevia ja jännitteitä arvioitavasta ilmiöstä. Arvioijan tulee tuoda jännitteet esille (Temmes 2004, 92). Arviointi voidaan toteuttaa siten, että arvioitavaa kohdetta lähestytään sekä valmiiden kriteerien että aineiston tulkinnoista muodostuvien olennaisten teemojen kautta. Kyseessä on arvioinnin strategia, joka sisältää sekä ennalta määritellyn että aineistolähtöisen arvioinnin elementtejä. (Robson 2001, 155).

Laadullisessa tutkimuksessa haastattelu on kysymysten esittämistä valituille yksilöille tai ryhmille. Haastattelun etu on ennen kaikkea joustavuus. Haastattelijalla on mahdollisuus toistaa kysymys, oikaista väärinkäsityksiä, selventää ilmausten sanamuotoa ja käydä keskustelua tiedonantajan kanssa. Analyysimenetelmä, jota voidaan käyttää kaikissa laadullisen tutkimuksen aineistoissa, on sisällönanalyysi. Sisällönanalyysia voi pitää paitsi yksittäisenä metodina myös väljänä teoreettisena kehyksenä, joka voidaan liittää erilaisiin analyysikokonaisuuksiin. Laadullisesta tutkimuksesta löytyy usein kiinnostavia asioita, joita ei ole ehkä etukäteen osannut edes ajatella. Kapeasti rajatusta ilmiöstä on kerrottava kaikki, mitä siitä irtoaa. (Tuomi & Sarajärvi 2002, 94).

Haastattelun analyysissä prosessi alkaa tutkijan tekemän taustatyön räätälöinnillä (Alastalo ym. 2013). Prosessi jatkuu haastattelun kuluessa, kun haastattelija saattaa kiistää esitettyä informaatiota ja/tai täydentää sitä. Yhteiseen faktojen tuottamiseen kuuluu myös, että tutkija tuo testattavaksi oman, sen hetkisen tulkintansa tutkimuksen kohteena olevasta ilmiöstä tai pyytää haastateltavaa kommentoimaan muiden tuottamaa informaatiota. Aineisto litteroidaan, luetaan ja verrataan muuhun aineistoon. Aineistokeruu ja analyysi limittyvät toisiinsa. (Kuusela ym. 2013, 390).

Analysoin haastatteluja aineistolähtöisen sisällönanalyysin avulla. Sisällönanalyysiä pidetään tutkimuksen perustyökaluna. Siinä on olennaista, että tutkimusaineistosta erotetaan samanlaisuudet ja erilaisuudet. Samaa asiaa merkitsevät sanat, fraasit tai muut yksiköt luokitellaan samaan luokkaan. Synonyymit tai samat käsitteet voidaan yhdistää. Sisällönanalyysi ilmentää aineistoa tuottamalla siitä yksinkertaista kuvausta. (Janhonen&Nikkonen 2001, 21). Laadullisen tutkimuksen sisällönanalyysissä jäsennetään aineistosta käsin tutkimusongelmaan tukeutuen ne teemat, jotka ovat tutkittavan ilmiön kannalta merkityksellisiä. (Eskola 2010, 146; Kiviniemi 2010, 68; Silverman 2006, 27). Etsin haastatteluaineistosta sellaisia uuteen julkisjohtamiseen liittyviä ilmiöitä ja asioita kuten kiireesti tehtyjä päätöksiä, paikasta toiseen siirtyviä matkaavia ideoita, auditointia ja laskennallisuutta, kilpailua sekä trendejä ja muoteja. Poimin tutkimusaineistosta lauseita, sanoja, niiden synonyymeja tai niihin kiinteästi liittyviä termejä kustakin aiheesta. Esimerkiksi muotiin liitän: ”tää porukka vaan päätti olla edelläkävijä”, ”riittävän erilaista”, ”me oltiin ensimmäisiä” ja ”riittävästi sitä muutosta”. Liitin termin ”hyppy”, ”aikansa elänyt” ja ”muualla Suomessa oltu hyvin kiinnostuneita” myös muotiin. Monetarismiin kuuluu muutoksen aikaan saaminen korostamalla olemassa olevaa tai oletettua kriisiä. Läntisen perusturvapiirin perustamisen vauhdittajana olleesta kiireestä ja shokkiin kuuluneista lauseista poimin esimerkiksi: ”siitä ei tiennyt kovinkaan moni”, ”ellei sitä tehdä nopeasti”, ”me ei tiedetty, mihin me ryhdytään”, ”oli vähän aikaa”, ”alkaa olemaan tärkeää tehdä se päätös” ja ”on pakko valita”. Vaikka kiire voidaan käsittää yhdenlaisena muodin perään hamuamisena, on sillä mielestäni myös muita ulottuvuuksia, yhtenä organisaatiouudistuksen hyvän hallinnon vastainen läpi vieminen.

3.4. Tutkimusaineisto

Olen haastatellut yhdeksää Läntistä perusturvapiiriä perustamassa ollutta, siellä työskennellyttä tai työskentelevää johtajaa tai jäsenkuntien johtavaa luottamushenkilöä, avaininformanttia alkuvuodesta 2012 haastateltavien itsensä valitsemissa paikoissa. Sovin tapaamisajat puhelimitse, missä yhteydessä esitin tulevan haastattelurungon. Tilojen valinnalla on merkitystä haastattelun

onnistumiselle (Eskola ym. 2010, 30). Ne olivat tuttuja ja turvallisia haastateltaville.

Esittelen haastateltaviksi valitut ja perustelut heidän osuudestaan tutkimuskohteeseen myöhemmin tässä luvussa. Tehdyt haastattelut kestivät puolesta puoleentoista tuntiin. Litteroin haastattelut samana tai haastattelua seuraavana päivänä. Aineistoa yhtä riviväliä käyttäen tuli yli 45 sivua.

Asiantuntijahaastatteluja faktanäkökulmasta käyttävien tutkijoiden lähtökohtana on, että haastattelutieto on tuotettu vuorovaikutuksessa, jolloin vuorovaikutus toimii haastatteluaineiston ominaislaatuun kuuluvana piirteenä, ei virheiden tai ongelmien lähteenä. Analyysiä tehtäessä tulee olla tarkka siitä, että aineisto ristiinvalotetaan eikä faktakuvausta rakenneta epämääräisen toisen tiedon varaan. Haastateltavat saattavat kuvata omaa toimintaansa parhain päin tai kaunistella ja selittää jälkikäteen ratkaisuja järkevästi. Kuvaukset kertovat haastateltavan omista näkemyksistä ja tavoista jäsentää maailmaa. (Alastalo ym. 2013, 377, 384). Analyysin ristiinluenta oli aiheellista omassa tutkimuksessanikin. Kaunistelua esiintyi ainakin arvioissa, jotka liittyivät asiakaspalauteprosessin onnistumiseen. Sekä muu oma tutkimusaineistoni, että Laine ym.(2011) tutkimuksen mukaan asiakaspalautteen kulkeutuminen tilaajalle ei ollut niin yksiselitteistä, kuin haastattelussa annettiin ymmärtää.

Rajatulla asiantuntijakentällä toimijoiden anonymisoiminen on harvoin mahdollista ilman, että olennaista asiasisältöä häviää samalla. Tapausten ja toimijoiden anonymisointi on vaikeaa, koska kentän toimijoiden on helppo tunnistaa toisensa ja analysoitava tapaus jo pienistä vihjeistä. Tämä huoli saattaa vaivata jo haastattelutilanteessa, jossa haastateltavat säätelevät sanomisiaan tästä syystä. Toisaalta on myös mahdollista, että haastateltava ei mitenkään karta tunnistetuksi tulemista vaan pyrkii esimerkiksi ottamaan kunnian itselleen menestyksestä ja onnistumisesta. (Alastalo ym. 2013, 383). Myös omassa tutkimuksessa havaitsin saman. Haastattelujen sisällöt olivat tutkimuksen kannalta tärkeitä, joten olen joutunut punnitsemaan tiedon anonymisoinnin ja informatiivisuuden välillä. Kuinka saisi asiat esitettyä oikealla tavalla?

Haastatteluja tehdessä ajattelin, että haastattelut ovat anonyymejä, siksi en tullut haastattelutilanteessa varmistaneeksi niiden esittämistä nimillä. Tiedeyhteisössä kuitenkin katsottiin haastatteluaineistolla olevan yleistä yhteiskunnallista merkitystä. Haastateltavat ovat sellaisissa julkisissa viroissa, että haastatteluaineisto olisi heidän mielestään perusteltua esittää avoimesti nimillä. Tutkimuseettisesti pidin tärkeänä olla uudelleen yhteydessä haastateltaviin tiedustellen sähköpostitse, oliko aineisto haastateltavan mielestä julkistettavissa nimillä. Liitin sähköpostiin litteroidun haastattelun. Osa haastateltavista ei vastannut, joten käsitin ne hiljaisiksi myöntymisiksi. Jotkut rajasivat haastattelusta osan pois, toiset puolsivat kaiken julkistamista. Eräs haastateltavista pyysi anonyymiä käsittelyä. Tutkimuksen käsittely kriittiseen uusliberalistiseen analyysiin nojaten ei ollut haastateltavien tiedossa. Näkökulma puoltaa mielestäni kuitenkin paikkaansa, joten toivon, ettei valitsemani tie aiheuta pahaa mieltä haastatteluihin suostuneille asiantuntijoille.

Valitsin ensimmäiseksi haastateltavakseni nykyisen Nastolan sosiaali- ja terveysjohtaja *Päivi Hiltusen (PH)*. Hän vastasi Läntisen perusturvapiirin käytännön valmistelutyöstä käyntiinlähtövaiheessa. Päivi Hiltunen oli ennen liikelaitosta Hollolan sosiaali- ja terveysjohtajana ja sai liikkeenluovutuksessa tehtäväkseen toimia tilaajakeskuksessa ensimmäisenä *tilaajana*. Keskuksessa hänellä oli kaksi alaista. Tehtäviin kuului myös perusturvalautakunnan esittelijänä toimiminen. Tehtäväksi lankesi myös Oivan uuden johtajan perehdyttäminen. Kun Läntinen perusturvapiiri oli ollut toiminnassa pari vuotta, siirtyi Hiltunen sosiaalialan osaamiskeskus Verson johtajaksi ja sieltä edelleen nykyiseen virkaansa tilaaja johtajaksi itäiseen Päijät-Hämeeseen, 2013 vuoden alusta liikelaitokseksi muuttuneeseen palvelukeskus Aavaan.

Haastateltavien joukkoon kuului myös Päivi Hiltusen *seuraaja*. Hän tuli virkaan toukokuussa 2009. Samaan aikaan oli käytävä uudet palvelusopimusneuvottelut kuntien kanssa. Työhön perehdyttäjää ei ollut. Ensimmäisen perusturvalautakunnan työ oli kestänyt vaalikauden, vuoden 2008 loppuun.

Hollolan kunnan kulttuuriin kuuluu virka- ja luottamushenkilöiden tehtävien selkeä ymmärtäminen ja kunnioittaminen. Sain Päivi Hiltuselta jatkovihjeen siitä,

ketkä muut olisivat avaininformantteja. Tällaiseksi ”ykköseksi” luottamushenkilöpuolella nousi *kansanedustaja* ja keskustavaltuutettu *Juha Rehula (JR)* Hollolasta. Hän on *sosiaali- ja terveysvaliokunnan puheenjohtaja* ja *sosiaali- ja terveysministeri* (24.5.2010-22.6.2011). Ministerin tehtävät hän sai edeltäjänsä, Liisa Hyssälän siirryttyä Kelan johtajaksi. Rehula oli Hollolan valtuuston puheenjohtaja ja yksi Hollolan kolmesta yhteistoiminta-aluetta neuvottelevasta luottamushenkilöstä. Luottamusta herättävänä ja aktiivisena henkilönä häntä pidetään ratkaisevassa roolissa Läntisen perusturvapiirin perustamisessa.

Vastapainona Hollolan valtuutetulle haastateltavaksi valikoitui vahva keskustavaikuttaja, *valtuutettu Tarja Tornio (TT)* Asikkalasta. Hän on tullut mukaan kunnallispolitiikkaan 1990-luvulla. Kunnanhallituksen puheenjohtajana Tornio kuului yhteistoiminta-alueen *neuvottelijoihin*. Toisena asikkalalaisena haastattelin kantaa ottavaa keskustan *valtuutettua* ja Asikkalan vuodeosastolla *sairaanhoitajana työskentelevää Hanna Hasalaa (HH)*. Hänellä oli aiheeseen tartuntapintaa myös Oivan ja henkilöstön suhteen.

Hollolan ja Asikkalan kuntien näkemysten jälkeen olivat haastatteluvuorossa Kärkölän ja Padasjoen *kunnanjohtajat*. Molempien kunnanjohtajuutta edelsi pankkitausta. Kärkölän kunnanjohtaja *Seppo Huldén (SH)* on koulutukseltaan juristi ja Padasjoen *Heikki Jaakkola (HJ)* hallintotieteilijä. Sekä Padasjoki että Kärkölä ovat poliittisesti vahvoja keskustakuntia. Vaikka kunnanjohtajat usein luopuvat tasapuolisuussyistä puolueiden jäsenyydestä, voi syystä olettaa heidän edustavan lähinnä oikeistolaisia näkemyksiä, Heikki Jaakkolan keskustaa ja Seppo Huldénin kokoomusta. Nykyisin Huldén tekee kuntajakoselvitystä konsulttina syksyyn 2014 asti.

Palveluja tuottavaan Oivaan perustettiin kaksi tulosaluetta. Ennaltaehkäisemisestä ja lapsiperhepalveluista tuli vastaamaan hyvinvoinnin- ja terveydenedistämisen tulosalue. Siihen irrotettiin perinteisestä terveydenhuollosta terveydenhoitajat ja koottiin lapsiperhepalvelut saman tulosalueen alle, myös sosiaalitoimesta lastensuojelu siirrettiin tälle tulosalueelle. Asikkalan sosiaalijohtajana aiemmin

toiminut *Mika Forsberg (MF)* siirtyi liikkeenluovutuksessa vetämään tätä tulosaluetta ja toimii edelleen yksikön *johtajana*. Hän oli yksi haastateltavista.

Toinen tulosalue, jonka tehtäväksi määrittyi vastata osaltaan vanhusväestön palvelujen saatavuudesta ja tuottamisesta, oli koti- ja palveluasumisyksikkö. Liikkeenluovutuksen yhteydessä tämän yksikön *johtajaksi* siirtyi terveystieteen maisteri, entinen Tiirismaan terveyskuntayhtymän vuodeosaston *osastonhoitaja Lea Lampi (LL)*. Hänen valintaansa haastateltavaksi vaikutti myös puoliso, joka oli ollut saman, lakkautetun kuntayhtymän ylilääkäri. Nykyisin Lampi ei ole enää Oivan palveluksessa.

Olisin halunnut vielä haastatella terveyspalveluista vastaavaa johtajaa, Jorma Valjusta, mutta useista yhteydenottoyrityksistä huolimatta en häntä tavoittanut. Mahdollisesti vastaamattomuuteen vaikutti, että haastattelu aikaan oli käynnissä Oivan auditointi. Valjus tekee myös potilastyötä, joka Kärkölän terveysasemalla saattaa aika ajoin olla kiireistä. Toinen haastattelun ulkopuolelle jääneistä oli Hollolan henkilöstöpäällikkö Hilka Myllymäki. Haastatteluaineistoa oli tuolloin jo kertynyt ja vastaukset alkoivat toistaa itseään, joten heidän poisjäämisensä ei ehkä olisi tuottanut ratkaisevaa uutta valoa tutkimukseen.

Haastateltavana olevat asiantuntijat ovat usein tottuneita esiintyjiä ja puhujia. Ammattikuntansa tai viranomaisen edustajana he saattavat kertoa asioista yleisellä, prosessikuvauksen rakentamisen kannalta hedelmättömällä tasolla. (Koskinen ym. 2005, 118--120). Ammattilaismuurin ylittäminen saattaa koitua haastattelutilanteessa hankalaksi. Yksityiskohtaiset kysymykset ja luottamuksellinen ilmapiiri kohentavat tilannetta.

Luottamushenkilöitä lukuun ottamatta haastateltavat olivat minulle entuudestaan tuttuja. Vastaanotto oli pääosin myönteistä. Kiireiseksi oletettu kansanedustajakin ehdotti haastattelutapaamista jo kahden päivän päähän ensimmäisestä yhteydenotosta. Kumppanuusasioiden selvittäminen osoittautui kiusallisimmaksi. Eräs haastateltavista pyrki kuitaamaan vastaukset yleiselle tasolle jäävällä ”markkinointipuheella”, mutta loppujen lopuksi hänkin taipui syvällisempään pohdintaan. Organisaatioon kuuluvana haastattelijana arvioin saaneeni

yksityiskohtaisempaa ja syvällisempää tutkimusaineistoa kuin olisin ulkopuolisena saanut.

Haastattelujen lisäksi tutkimusaineistona ovat Heimo- hyvinvointipiirin hankeaineistot: Hankkeen arviointiraportti (2009) ja Yhteenveto tavoitteiden toteutumisesta, tuloksista, jatkotoimista ja hyvistä käytännöistä (2008) sekä Päijät-Hämeen sosiaali- ja terveystieteiden hankkeen (2008) hankeaineisto. Aineistona on myös Läntistä perusturvapiiriä käsittelevät jäsenkuntien päätökset: valtuustopäätökset Asikkalan, Hollolan, Hämeenkosken, Kärkölän ja Padasjoen valtuustoista marraskuulta 2006. Päätösten liitteenä on ensimmäinen Päijät-Hämeen Läntisen perusturvapiirin kuntien yhteistoimintasopimus. Tilintarkastajien arviointikertomuksissa käsiteltiin perusturvapiiriä ainoastaan Hollolan kunnassa, josta aineistona olivat arviointikertomukset vuosilta 2007-12. Tutkimusaineistoon kuuluu myös Oiva-liikelaitoksen johtosääntö, joka hyväksyttiin Hollolan valtuustossa 11.12.2006. Olen tutustunut lisäksi muihinkin Hollolan kunnanhallituksen ja -valtuuston pöytäkirjoihin, esimerkiksi johtosääntöuudistuksiin 2009 ja 2013 sekä johtokunnan jäsenten ja varajäsenten valintaan vuosiksi 2006-07 (HOL 363/2006).

Edellä esitettyjen dokumenttien lisäksi tutkimusaineistoon kuuluu Läntisestä perusturvapiiristä (2008) Kuntaliiton kanssa yhteistyössä tehty video teemalla Kuntien hyvät käytännöt. Videossa haastateltavista avaininformanteista esiintyvät tilaaja Päivi Hiltunen, Asikkalan valtuutettu Tarja Tornio, Kärkölän kunnanjohtaja Seppo Huldén ja hyvinvoinnin- ja terveydenedistämisen tulosalueen johtaja Mika Forsberg. Lisäksi videolla esiintyvät kunnanjohtajat Päivi Rahkonen Hollolasta ja Kari Mustonen Hämeenkoskelta, liikelaitoksen johtaja Eeva Halme, Hollolan henkilöstöpäällikkö Hilka Myllymäki ja valtuutettu Pirkka Ahola Padasjoelta. Oiva sai perustamisvaiheessa paljon mielenkiintoa osakseen. Tieto uudesta toimintamallista ja Kuntaliitonkin hyväksymästä hyvästä käytännöstä levisi nopeasti muiden kuntien tietoon. Läntinen perusturvapiiri ja Oiva pääsikin heti catwalkille, kun vierailijoita saapui ympäri Suomea tutustumaan uuteen muotiin.

HJ: Mä ainakin koen, että kyllä tässä ihan oikeeseen suuntaan on menty. Se, että muualla Suomessa on oltu hyvin kiinnostuneita tästä toimintamallista on osoitus siitä, että siinä on ihan hyvääkin ollut.

Tämän tutkimuksen valmistumiseen ovat erityisesti vaikuttaneet professorit Mikko Mäntysaari ja Leena Eräsaari. Mäntysaari ehdotti tutkimuksen aihetta ja Eräsaari puolestaan toimi ohjaajanani. Tutkimus liittyy Sosnet lisensiaattikoulutukseen yhteisösosiaalityön alalla ja se keskittyy sosiaalipalveluja tuottavien organisaatioiden muutoksiin. Kun haastattelut on tehty 2012 vuoden alusta, tutkimuksen painopiste sijoittuu yhteistoiminta-alueen viiteen ensimmäiseen vuoteen.

Olin itse liikelaitosta valmistelevan ohjausryhmän jäsen. Ohjausryhmä koostui jäsenkuntien kunnanjohtajista, sosiaali- ja terveys-/perusturvajohtajista ja ammattiliittojen pääluottamushenkilöistä. Ohjausryhmälle tuotiin tiedoksi ja toimeenpantavaksi luottamushenkilöiden yhteistoiminta-alueesta tekemät päätökset. Siirryin Oivaan Kärkölän kunnan perusturvajohtajan virasta. Liikkeenluovutuksen kautta minulle valikoitui Asikkalan ja Padasjoen kuntien sosiaalipäällikön virka. Oivan henkilöstöksi siirtyi vajaa kymmenen prosenttia entisistä alaisista ja verkostosta. Olen tehnyt tutkimusta pitkillä säästö- ja opintovapailla saadakseni itsenäisyyttä ja etäisyyttä tutkimuskohteeseeni. Hyödynnän eri rooleissa saamaani kokemusta tutkimuksessa.

Hallinnon saattaminen uuteen muotiin ei ollut helppoa. Voin hyvin tunnistaa esittelijöiden ja luottamushenkilöiden onnistumisen paineet. Hypättiin tuntemattomaan. Vanhasta ei oltu kerätty pohjatietoa tulevan varalle. Uusi piti saada muodostettua eikä vertailukohtaa ollut. Oivan johtajalla oli edessään perehtyminen julkiseen palvelutuotantoon. Lehdistön ei tullut saada negatiivista kirjoitusaihetta, jotta kuntalaisten luottamus säilyisi. Asiakkaiden, yhteistyökumppaneiden ja työntekijöiden tuli sietää keskeneräisyyttä, joskus ylilyöntejäkin, palvella asiakkaita mallikkaasti ja opetella samalla liike-elämän kieltä ja työn mittaamista. Pilotin piti luoda kaikki tyhjästä.

4. TULOKSET

4.1. Haluttiin suurta ja menojen kasvun hillintää

Paras-lainsäädännöllä haettiin ratkaisua Suomen heikentyvään huoltosuhteeseen. Työssäkäyvien määrä suhteessa muihin väestöryhmiin oli pienenemässä erityisesti sodan jälkeisten suurten ikäluokkien jäädessä eläkkeelle. Samat lähtökohdat olivat myös Oivan perustamisen motiiveina. Palveluntarve kasvaa eivätkä taloudelliset voimavarat tahdo riittää. Yhteen liittymisellä arveltiin saatavan synergiaetua ja menojen kasvun ajateltiin hidastuvan kuntien omaan palvelutuotantoon verraten. Kun eduskunta käynnisti Paras-hankkeen keväällä 2005, hallitus koostui punamultahallituksesta (Keskusta, SDP ja RKP). Pääministerinä oli Matti Vanhanen, peruspalveluministerinä Liisa Hyssälä ja alue- ja kuntaministerinä Hannes Manninen, kaikki keskustasta. Läntistä perusturvapiiriä edeltäneet hankkeet ja yhteistoiminta-alueen perustaminen ajoittuivat tähän aikaan.

Sosiaali- ja terveystalouden tuotantoon haluttiin suurempi väestöpohja. Haastatteluaineiston mukaan Paras-puitelilla haettiin 20 000 asukkaan suuruisia toimialueita ja tiedettiin, että muutoksia oli tulossa. Oiva-alueen kolme kuntaa, Hollola, Kärkölä ja Hämeenkoski olivat jo aiemmin työskennelleet yhdessä Tiirismaan terveyskuntayhtymässä. Kehkeytyi ajatus, että samat kunnat kahden muun, Asikkalan ja Padasjoen kuntien kanssa ryhtyisivät kehittämään omaa organisaatiota, joka piti sisällään perusterveydenhuollon ja sosiaalihuollon pois lukien lasten päivähoidon. Hollolan kunta tarjoutui isäntäkunnaksi vedoten aiempaan perusterveydenhuollosta saatuun hyvään kokemukseen. Käydyissä neuvotteluissa Hollola kuitenkin vaati isännyyttä pitämällä kynnyskysymyksenä, että toiminta järjestetään kunnan alaisuudessa (Päivi Hiltunen, haastattelussaan). Näin yhteistoiminta-alueesta tuli ensimmäinen kunnan alaisuudessa toimiva monen kunnan yhteinen liikelaitos.

Laine ym. (2011) toteavat tutkimuksessaan samasta asiasta, että pienemmissä kunnissa kannettiin myös huolta kuntien palvelutuotannon kyvystä. Vaikka alussa oltiin epäluuloisia niin taloudelliset seikat, kuten oletettu parantuva menokuri vaikutti yhteistoimintahalukkuuteen. Halukkuuden takana oli myös huoli laadun

kehityksestä, mihin suuremmassa yksikössä arvioitiin pystyttävän investoimaan enemmän. Välineistökin olisi ajan tasalla. Muita yhteistoiminta-aluetta puoltavia seikkoja olivat lainsäädännön, rahoituksen ja työvoimapulan luomat paineet. Hollolaa ja pienempiä kuntia auttoi löytämään toisensa halu luoda vastavoima Lahden kaupungille. Lahtea ei pidetty esimerkillisenä yhteistyökumppanina etenkin terveydenhuollon toimialalla. (Laine ym. 2011, 11). Oma tutkimukseni tuki tätä tulosta.

Päijät-Hämeen sairaanhoitopiiri ja tarkemmin sen johto oli aloitteellinen eduskunnan hyväksymän Paras-lainsäädännön voimaan tulon jälkeen 2005. Sairaanhoitopiirin hallitukseen tuotiin hankehakemus, jossa haettiin valtiolta rahaa koko Päijät-Hämettä ja samalla sairaanhoitopiiriä käsittävään sosiaali- ja terveystieteiden hankkeeseen.

Päivi Hiltunen (PH), liikelaitoksen ja tilaaja-tuottajajärjestelmän valmistelun johtaja:

..huhu kertoo, että se tuotiin suoraan pöydältä, se ei ollut listalla ja siitä ei tiennyt kovinkaan moni, ilmeisesti ei tiennyt esimerkiksi Hollolan kunnanjohtaja. Eli se lähti hyvin nopean ja ei kaikkien osapuolten jakaman valmistelun tuloksena. Se oli iso, hyvin iso hanke ja haettiin todella paljon rahaa ja lähtöasetelma oli se, että siinä olisi koko Päijät-Häme. Siitä se lähti.

Seppo Huldén (myöh. SH), Kärkölen kunnanjohtaja:

..perusturvapiirin muodostaminen lähti liikkeelle silloisesta keskussairaasta. Elikä sillon se ei pitänyt sisällään kuin sairaanhoitopiirin, erikoissairaanhoidon. Eli se lähti sieltä ja sitten maakuntaliitto oli siinä aktiivisesti mukana.

Ohjausryhmälle tiedotettiin juhannuksen alla 2006, että kuntien ykköspoliitikot olivat päässeet yhteisymmärrykseen yhteistoiminta-alueessa, tilaaja-tuottajamallista ja isäntäkunnasta. Liikelaitos Hollolan kunnan organisaatiossa - yhteisymmärryksen myötä siirryttiin viettämään kesälomaa. Päätettiin, että lomien jälkeen ryhdytään valmistelemaan jo seuraavan vuoden alusta käyntiin lähtevän

Suomen ensimmäisen kunnallisen liikelaitoksen perustamista. Uuden, yritysmaailmaa esikuvanaan pitävän yhteenliittymän valmisteluissa tarvittiin konsulttiapua, kuten NPM:ään näyttää kuuluvan. Palkattiin avustajaksi johtava konsultti ViaGroup Oy:stä. Hän oli entinen HUS:n johtaja Seppo Tuomola.

Kunnat hyväksyivät yhteistoimintasopimukset puolitoista kuukautta (13.11.2006) ennen yhteistoiminta-alueen käynnistymistä kuntien yhtenevillä päätöksillä. Itse käynnistämiseen osallistuivat keskeiset poliitikot ja ylimmät virkamiehet. Valmistelun päävastuu oli Hollolan kunnan sosiaaliosastolla. Haastatteluaineiston mukaan henkilöstöä ei kuultu riittävästi ja ajateltiin, että jos aikaa olisi enemmän valmisteluun, ei sitä siihen käytettäisi vaan lopussa olisi kuitenkin yhtä kiire. Pahimmassa tapauksessa koko hanke hautautuisi. Nopealla toiminnalla saatettiin myös välttyä kuntalaisten tai työntekijöiden vastustukselta ja hankkeen viivästyimiseltä. Kunnalliseen demokratiaan kuuluvaa kokonaisuutta ei ajateltu.

Oppia uudenmuotoisen yhteenliittymän ohje- ja johtosääntöjen sisältöön haettiin Kuntaliitosta, josta ei ollut annettavissa varmaa neuvoa. Liikelaitoksen mahdollistava kuntalain uudistus vahvistettiin 23.2.2007 ja Kuntaliiton yleisohjeet annettiin laista vasta 21.8.2007 (Kuntaliitto 19/80/2007). Kun uusi idea tai ideologia matkustaa maasta tai paikasta toiseen, käännetään se vanhaan organisaatioon. Kukin organisaatio on erilainen. Näin lopputulos on erilainen kuin missään muualla (Eräsaari 2009, 23). Tässä tapauksessa manuaali oli Paras-lainsäädännön hallituksen esitys ja lopputulos Päijät-Hämeen sairaanhoitopiirin läntisen osan käytäntö. Kääntämistyöstä vastuun kantoi Hollolan kunnan sosiaaliosasto, jossa päävastuun virkansa puolesta kantoi sosiaali- ja terveysjohtaja Päivi Hiltunen. Toimeksiantajina olivat isäntäkunnan valtuutetut.

Hanna Hasala (myöh. HH), Asikkalan valtuutettu, Oivan vuodeosaston sairaanhoitaja:

Meillä oli kaksi huonoa vaihtoehtoa, että oli hyppy tuntemattomaan Oivaan tai hyppy kuntakahdeksikkoon Aavaan ja näistä kahdesta valittiin. Se tilanne nähtiin sillä hetkellä, että on pakko valita jompikumpi. En tiedä, mihin se tieto siitä katosi sillä hetkellä, että vasta 2012 olis ollu se semmonen perälauta, jolloin olis pitänyt

ruveta toimimaan. Me hätiköitiin ja höntyiltiin ja siinä etunenässä haluttiin olla.

SH: Voi sanoa, että jos ei hypäty pimeään niin hypättiin ainakin hämärään. Tehtiin tavallaan periaateratkaisu, että tällä linjalla mennään ja nyt katotaan, että mitä sillä syntyy.. että se antaa mahdollisuudet ja sitten se on meistä itsestä kiinni, että osoittautuuko ne hyväksi.

Uudistus toteutettiin ennen näkemättömällä kiireellä. Haluttiin lähteä pilotoimaan yritysmaailman oppeja julkishallintoon: hätäiltiin ja höntyiltiin ja haluttiin olla edelläkävijöitä. ”Työntäjänä” oli eduskunta Paras- lainsäädännöllä ja tässä tapauksessa erityisesti ministeri Hyssälä, valtuutettu Rehulan puoluetoverina. Uusi muoti taas toimi ”vetäjänä”. Lisävauhtia antoi tietenkin valtion rahoitus.

Tarja Tornio (TT), Asikkalan keskustalainen valtuutettu:

Talous on aina sosiaali- ja terveystaloudella taistelua: kuluthan nousee ja paineet on.. ja sitten yhteistoiminta-alue toimii entistä paremmin ja sinne saadaan hyviä uusia käytäntöjä ja vanhat hyvät käytännöt levitetään käyttöön.

Kunnat eivät olleet tyytymättömiä silloisiin palveluihin. Lähtötilanteessa ajateltiin, että kun parhaat käytännöt valikoituvat kaikkien kuntien käyttöön niin saadaan vielä parempaa. Suurten yksiköitten tuottavuuden kasvusta ei ole kuitenkaan tieteellistä näyttöä (Virkki ym. 2011, 15), mutta uudistuksessa toivottiin parasta. Kärkölä ja Hämeenkoski olisivat aluksi toivoneet liitosta siten, että toiminnot olisi keskitetty jo olemassa olevaan kansanterveyslain mukaiseen Tiirismaan terveystalouteen. Hollola ei tähän kuitenkaan taipunut vaan halusi pitää uuden yhteistoiminta-alueen alaisuudessaan. Kuntien ohjausmahdollisuudet usein vaikeutuvat mitä edemmäs valtuustojen määräysvallasta ne jäävät esimerkiksi kuntayhtymissä ja kuntainliitoissa.

Vain pienillä kunnilla oli Paras-selvityksen ja yhteistoiminta-alueen tarve ja sekin vasta vuoden 2012 loppuun mennessä. Hollola olisi jo yksin täyttänyt 20 000 asukkaan vaateen.

Juha Rehula (JR), kansanedustaja:

Näissä uudistuksissa on sellainen asia, että meillä ei mitään pakkoa ollut. Paras-hanke oli tiedossa, että kasata piti ne tietyt alueet. Niin kaksi vaihtoehtoa oli, että tehdä etukäteen tai jäädä odottamaan ja tää porukka vain päätti olla edelläkävijä.

Anonyymi virkamieshaastateltava:

...silloinhan, jos oikein ymmärsin, kunnat oli tehneet sen strategisen päätöksen, että mennään palvelut edellä uuteen kuntaan...Päätös yhteistoiminta-alueesta päätettiin toteuttaa puhtaasti luottamusmiesten toimesta. Näin mä oon ymmärtänyt.

Oiva- videossa toimittaja kysyi, miksi Hollola otti vaivoikseen neljä pienempää kuntaa, kun Hollolan asukasmäärä olisi yksinkin riittänyt Paras-hankkeen mittoihin? Haastateltavana ollut Hollolan kunnanjohtaja Päivi Rahkonen vetosi jo aiemmin terveyskeskuskuntayhtymän kautta syntyneeseen luottamukseen (Oiva-video 2008, Rahkonen). Paras-hankkeen tarkoituksena oli myös vähentää kuntien määrää. Tätä agendaa ei pidetty esillä uutta järjestelmää luotaessa. Hollolalla, kuten muillakin kunnilla on luontainen tarve säilyttää kunta itsenäisenä ja laajeta kuten Virkki ym. (2011, 26) kirjoittavat. Kunnanjohtajan tehtävänä on tietenkin puolustaa sitä. Tämä saattoi onnistua parhaiten säilyttämällä jo saavutettu luottamus ja luomalla sitä lisää ympäryskuntiin. Pienempien kuntien osalta arveltiin saatavan ääni Hollolassa Lahtea paremmin kuuluviin. Valittiin pienin paha.

Myöhemmin luottamushenkilöiden jäsenmäärää perusturvalautakunnassa vielä pienennettiin 2013 alusta kolmesta kahteen per kunta. Jäljestä voitiin vain ihmetellä, miten helposti kunnallisesta demokratiasta oltiin valmiit luopumaan. Muutosvastarintaa ei syntynyt, kun toimittiin sukkelaan.

TT: Tämä Oivan perustaminenhan oli hyvin päättäjakeskeinen. Poliitikot keskenään sen valmisti ja päätti, että se tehdään. Tekstit, totta kai ammatti-ihmiset sen rakensi, mutta päätöksenteko oli ihan näitten viiden kunnan kunnanhallitusten ja -valtuustojen puheenjohtajien kesken. Me puheenjohtajat kokoonnuttiin monta kertaa ja työstettiin sitä ja tahtohan oli kova.

TT: Keskusta on ollut Oivan rakentaja ja antanut kritiikkiä, Oiva on enemmän Keskustan ja Kokoomuksen juttu. Vasemmistopuolueet oli enemmän vastaan.

JR: .. tota kehitys meni eteenpäin niin, ettei meitä painostettu mistään, mutta se viesti mulle oli ministeri Hyssälältä, että koittakaahan nyt jotain saada aikaan. Mun henkilökohtainen tavoite oli se, että kyllä me muuten väännetään tämä Oiva pystyyn. Käytin itselläni perusteluna että, kun se ei syntynyt jota haettiin, niin jo ihan verrokiksi pitäisi saada aikaan tällöinen läntinen peruspalvelualue.

TT: ..Rehulan Juha oli kansanedustaja ja sosiaali- ja terveysvaliokunnassa puheenjohtaja ja perehtynyt näihin asioihin ja oli varmaan siinä sellainen avainhenkilö siinä valmistelussa.

Avainhenkilö jakaa onnistumisen koko organisaatiolle.

JR: ...meillä oli puheenjohtajisto, jossa puhutaan ja kunnanjohtaja ilmoitti, että nyt alkaa olemaan kunnan edunvalvonnan kannalta tärkeää se, että tehdään päätös puolesta tai vastaan.... mua syytetään siitä, että se teki sitä ja tätä, mutta kyllä se oli Hollolan yhteinen tahto. Me neuvottelijat, joille Hollolan kunnanhallitus oli antanut mandaatin, et kyl me muuten tätä yritetään ja yritetään tosissaan.

Liikelaitoksen perustaminen oli luottamushenkilöiden vastuulla. Keskusta oli hallituksessa ja sillä oli myös valtakunnallisesti Paras-hankkeeseen liittyviä poliittisia paineita viedä uudistus läpi. Myös poliitikolle on eduksi saada näyttöä aikaansaannoksistaan ja olemalla ensimmäinen siitä saa valtakunnantason julkisuusarvoa. Johtavat virkamiehetkin olivat innokkaita uudesta muodista. Ei tullut kyseeseen, että aloitus olisi toteutettu hankkeena tai projektiluonteisesti ja otettu siitä ensin oppia ei tullut kyseeseen. Vaikka aiempia kokemuksia ei ollut, kiire oli.

Johanna Kallio (2010) on tutkinut, miten paikallisessa palvelujärjestelmässä tapahtuneet muutokset näkyvät kuntalaisten mielipiteissä ja miten kunnallispolitiikassa niihin suhtaudutaan. Sen mukaan kansalaisten mielipide ja palvelujärjestelmän muutos ovat kulkeneet eri suuntiin. Kuntalaiset ovat vahvasti sitoutuneet julkisiin hyvinvointipalveluihin. Palvelujärjestelmää on kuitenkin kunnissa karsittu ja siirretty yksityisesti tuotetuksi. Oikeistoenemmistöisissä kunnissa oltiin useimmin palvelujen markkinaistamisen kannalla (Kallio 2010, 90--96). Luon vielä lyhyen silmäyksen toiseen päijäthämäläiseen himmeliin.

Oivan kanssa samaan aikaan käytiin muissakin Suomen kunnissa neuvotteluja mitä erilaisimmista yhteenliittymistä ja kokoonpanoista sosiaali- ja terveystalouksissa. Kielenkäytössä toiminnasta yleistyi nimitys ”himmeleiden rakentaminen” (<http://kielikello.fi>). Eduskunta vaatii jatkotoimissaan aiotulla kuntalain muutoksella lisää himmeleitä valtakuntaan.

SH: Kyllä aika pitkään niitten neuvottelujen kuluessa Kärkölässäkin epävirallisella tasolla mietittiin, mennäänkö siihen Aavaan, siihen soteyhtymävetoiseen vai mennäänkö tähän läntiseen perusturvapiiriin, tähän Hollola-vetoiseen. Mutta viime vaiheessa Hollola-vetosen puolelle kallistuttiin ennen kaikkea sen takia, että oletettiin, että mitä isompi organisaatio sen vähäisemmät vaikutusmahdollisuudet on yhdellä yksittäisellä kunnalla siinä organisaatiossa. Viiden kunnan organisaatiossa pienemmän kunnan kannanotto herkemmin tulee noteeratuksi, kun että mentäisiin hehtaarisysteemiin.

Jos Läntinen perusturvapiiri vaikuttaa monikerroksiselta ja sekavalta, vielä sekavampi syntyi Lahden seudun kahdeksan muun kunnan yhteistoiminta-alueesta, mihin kuului myös Päijät-Hämeen keskussairaala.

Päijät-Hämeen sairaanhoitopiirin nimi muuttui Päijät-Hämeen sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymäksi. Siihen kuului jäljelle jääneiden kahdeksan kunnan perustason sosiaali- ja terveystalvet sekä erikoissairaanhoido. Perustalvetu tuottava osa nimettiin *Aavaksi*. Nastolalla ja Iitillä oli yhteinen tilaajaorganisaatio, kuudella muulla ei vielä 2008 ollut mitään. Kullekin kahdeksalle kunnalle jäi omat lautakunnat. Tätä vaihtoehtoa Läntisen perusturvapiirin kunnat eivät halunneet. Päätöksiin päästiin melko vaivattomasti.

HH: Valtuustoenemmistö päätöksellä sinne mentiin. Reunaehdoista käytiin silloin äänestystä, itse muistan tehneeni sen esityksen siinä, että saatais ne reunaehdot jollain tavalla sitoviksi, mutta tota... ei se ole toteutunut, mutta kokoomus, keskusta ja demarit, valtuusto oli sen takana.

Yhteistoimintakunnissa päätökset tehtiin valtuustoenemmistöllä. Asikkalassa äänestettiin reunaehdoista, muut kunnat siunasivat liiton yksimielisesti. Kokoomus, keskusta ja sosiaalidemokraatit olivat erityisesti asian takana, vasemmistossa epäröitiin.

4.2. Miksi liikelaitos ja tilaaja-tuottajamalli

Uuden muodin perään haluttiin ehtiä ensimmäisenä. Laki ja ohjeet seurasivat jälkijunassa. Järjestelmän toimeenpanosta vastaavan Päivi Hiltusen kuvaus uudesta organisaatiosta kertoo paljon:

PH: Minusta se tuli, että kun haluttiin riittävän erilaista, riittävän uutta niin kuin riittävästi sitä muutosta. Niin mä muistan ihan sen valtuustosalissa käydyn keskustelun: pitää olla riittävästi toisin

tekemistä. Ei se auta, että pikkusen tässä viilataan jotain vaan tarpeeksi erilaista. Ja tota, haettiin tällasta, siis tätä tällaista liiketaloudellista ajattelua. Tuotiin ihan selvästi esille se, että halutaan johtokunta, jossa ei ole poliittista edustusta. Siellä on ammattilaisia. Ja siitä sitten seuraa minusta se, että sellainen päätöksentekotoimielin, jossa ei ole poliitikkoja. Jossakinhan näitten poliitikkojen on oltava. Sillon tuli yhteinen perusturvalautakunta ja siitähän seuraa tilaaja-tuottaja-asetelma. Oiva on se tuottaja, jonka päätöksentekoelin on ei-poliittinen ja perusturvalautakunta on poliittinen toimielin eli tilaaja. Minusta se on ihan tällaisen kehityksen tulos.

TT: ... Oiva on Hollolan kunnan liikelaitos. Hollola olisi vaatinut vielä tiiviimmin kunnan hallintoon. Asikkala olisi vaatinut itsenäiseksi liikelaitokseksi, mutta siitä saatiin väännettyä se kompromissi. Se kyllä hiertää vielä tälläkin hetkellä.

Tilaaja-tuottajamallista ei ollut aiemmin kokemusta. Me se siinä valmistelun yhteydessä luotiin se malli keskustelemalla, mikä on eri kuntien kannalta hyväksi, mutta uskottiin, että se toimii. Se perussopimus, joka syntyi, se oli kompromissin tulos.

Tiedon kulun epävarmuus ja kunnan vähäisemmät mahdollisuudet ohjailla järjestelmää johtivat siihen, ettei yhteistoiminta-aluetta lähdetty kokoamaan jo olemassa olevaan kolmen kunnan terveystyöntekijäyhtymään. Tahdottiin myös, että koko henkilöstö on lähtötilanteessa uuden edessä. Näin ei olisi ollut, jos uutta olisi lähdetty perustamaan jo olemassa olevaan perusterveydenhuollon kuntayhtymään. Ympäryskunnat pitivät itseään johto- ja ohjesäännöissään Hollolaa joustavampina. Päätösvaltaa oli uskottu mm. alemmille tasoille. Suoraan Hollolaan ei haluttu.

JR: Se, että syntyi kunnallinen liikelaitos: me oltiin ensimmäisiä tässä maassa ja se oli tulos siitä, että kun tilanne, missä osa kuntia ei hyväksynyt puhdasta isäntäkuntamallia ja sitten taas esimerkiksi Hollolassa lähdettiin siitä, että kuntayhtymä on aikansa elänyt, että

pitää hakea jotain muuta. ... me oltiin maan ensimmäinen kunnallinen sosiaali- ja terveydenhuollon liikelaitos.

...lähtökohtana oli, että se Oiva syntyy ja sitten piti hakeman sellainen malli, joka tyydyttää: ei kuntayhtymää eikä puhdasta isäntäkuntamallia.

HH: *Se tilaaja- tuottajamalli on äärimmäisen haasteellinen.*

Liikelaitos toimii tilaaja-tuottajamallilla ja palvelut on tuotteistettu ja hinnat laskettu suoritepohjaisesti. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että puhdasoppinen tilaaja- tuottajamalli olisi toteutunut. Julkisten palvelujen tuottaminen on yksityiskohtaisella lainsäädännöllä ohjattu valtion toimesta. Useat maksut on määrätty asiakasmaksulailla, joten hinnoittelullakin on rajansa. Kunnanjohtajat vierastavat tilaaja- tuottajamalli nimitystä ehdottaen sopimuksella johtamista tai kumppanuusmallia. Mallia pidettiin monessa suhteessa haasteellisena.

Heikki Jaakkola (myöh. HJ):

...puhdas tilaaja- tuottajamalli ei toimi enkä tiedä, toimiiko se missään oikein puhdasoppisesti. Keskustelua on vuosien varrella käyty, että onko se väärä termi puhua tilaaja- tuottajamallista, että tarjontaa ei juurikaan ole eikä pienissä kunnissa vaihtoehtoja juuri siinä ole. Pitäiskö alkaa puhumaankin sopimuksella johtamisesta eikä tilaaja- tuottajamallista.

SH: *Ja eihän tää nyt ole mikään puhdas tilaaja- tuottajamalli, täähän on eräänlainen kumppanuusmalli. Kaikki se tieto, mitä tilaaja tarvii tai suurin osahan tulee sieltä tuottajaorganisaatiosta. Eikä mun mielestä tavoiteltukaan puhdasta tilaaja- tuottajamallia. Enemminkin se on viranomais/tuottajamalli. Pitää olla se monijäseninen toimielin, joka hoitaa näitä julkisen hallinnon tehtäviä niin sen takia pitää olla se lautakunta ja sitten pitää olla joku toiminto. Pitää jonkinlaista eroa pitää siihen tuottajaan niin, että joku pikkusen kriittisesti kattoo, mitä se tuottaja tekee. Se on se*

viiden vuoden siirtymäsäännös henkilöstöasioissa, joka jo tekee sen, että sehän on pakko pyörittää Oivan kautta sitä hommaa. Eihän siitä olis tullu mitään, että yks kaks tilaajalautakunta oliskin päättänyt tilata kaikki palvelut jostain muualta.

Tilaaja tilasi ja Oiva tuotti melkein kaikki Läntisen perusturvapiirin palvelut. Ne palvelut, mitä se ei itse tuottanut eivät tulleet kilpailutettavaksi tilaajan toimesta vaan itse palveluntuottaja eli Oiva kilpailutti ne. Tämä asetelma ei toiminut tilaaja- tuottajajärjestelmän alkuperäisen idean mukaan.

Arviointiteollisuudella oli painoarvoa Läntisen perusturvapiirin muodostumisessa. Sitä tarvittiin luottamushenkilöiden ja johdon visioiden toteuttamiseen. Alkuvaiheen konsultit olivat Asikainen ja Halinen Efekosta. Muodin viimeistelystä vastasi ViaGroupin johtava konsultti Seppo Tuomola. Koska taloushallinnossa oli vain vähän henkilöstöä, niin palkattiin vielä Laesterä tekemään auditointia.

Uuden julkisjohtamisen yhtenä ideana on vähentää julkisen sektorin työntekijämäärä minimiin. Vähentämisessä käytetään apuna arviointiteollisuutta. Kun väki on vähentynyt ja sen seurauksena töitä jää tekemättä, astuvat konsultit tai yksityissektori uudelleen kuvaan paikkaamaan tekemättömät työt. Tästä muutoksesta käytetään nimitystä *vallankumouksellinen muutos*. Uusille vallankumouksellisille tämä on tarkoittanut uuden kielen ja käsitteiden luomista ja iskostamista hallintoon, valmistelun siirtämistä asiantuntijakoneistolta pienille ryhmille ja yritysmaailmasta tuttujen hallintomallien siirtämistä julkishallintoon. Nämä uudistukset eivät päädy lehtiin - ainakaan valmisteluvaiheessa. (Kuusela ym. 2013, 17, 53).

Kunnilla on aiempaa vähemmän varaa palkata ammattihenkilöstöä, joiden asiakkaille tarkoitettu työajastaan kuluu entistä enemmän kirjallisiin tehtäviin ja liikkumiseen laajemmalla alueella. Varsinaiseen palvelutuotantoon käytetyn ajan väheneminen aiheuttaa sen, että sektoreiden välinen yhteistyö vähenee. Selontekojärjestelmä vaikeuttaa työntetoa sellaisilla osa-alueilla, joilla se aiemmin oli jouhevaa. Haastatteluaineistossa tämä ilmeni Oivan alueella

vaikeutena luoda yhteydet kaikkien viiden kunnan teknisiin toimiin, sivistystoimiin ja muihin yhteistyötahoihin (MF). Erityisesti yhteistyö olisi tärkeää ennaltaehkäisyä haettaessa sosiaali- ja terveystointia lähellä olevista lasten päivähoidosta ja koulutoimesta (lastensuojelu), liikuntatoimesta (terveysliikunta, liikuntalähet), teknisen alle sijoittuvasta asuntotoimesta (sosiaalipalvelut), kuntouttavasta työtoiminnasta sekä kolmannelta sektorilta (työttömien yhdistykset), SPR:n tukihenkilötoiminnasta vanhusten ulkoiluttamisessa ja niin edelleen. Yhteistyö ei tunnu toimivan. Suuren organisaation on vaikea hallita näin suuria ja raskaita osa-alueita.

Tilaajakeskus on Hollolan kunnan yksikkö ja Oiva ensimmäinen kunnan alaisuudessa toimiva nettobudjetoitu, palveluja tuottava liikelaitos valtakunnassa. Haastatteluaineiston mukaan Oiva- liikelaitos olisi halunnut vielä itsenäisempää asemaa. Vaihtoehtona olisi ollut kuntayhtymämalli, jolloin organisaatiolla olisi ollut oma henkilöstöhallinnon yksikkö kuten kuntayhtymä Kalliolla. Osakeyhtiö olisi ollut toinen vaihtoehto. Alkujaan osakeyhtiövaihtoehtoa ei edes mietitty. Yritystaustaa tuntevan kunnanjohtaja Heikki Jaakkolan mielestä osakeyhtiömuotoa ei kannattanutkaan pitää vaihtoehtona.

HJ: ..osakeyhtiön toimintamallissa tää yhtiön etu pitäis olla päällimmäisenä. Tässä liikelaitoksessa kuitenkin se kunnallinen näkemys tulee jotenkin niin kuin selkeemmin esille. Kun on tietynlainen laki kuitenkin monessa suhteessa, jossa sanotaan minkälainen palvelu on järjestettävä. Normiohjaushan on hyvin tiukka Suomessa. Se on samalla myös rajoittava tekijä. Nykymalli on ehkä kuitenkin parempi kuin että se olis ollu osakeyhtiöpohjainen, jossa tulee näitä osakeyhtiölain velvoitteita ja semmosia, että helpommin tällainen tasetarkastelukin nousee päärooliin ja katotaan hyvin tarkasti, että yhtiö pysyy sillä tavalla pinnalla, että ei tule näitä selvitystila- ym. ongelmia. Se ei ehkä tule liikelaitoksissa, kun sen kuitenkin tulee kannattava olla ja tietysti jäsenkunnat ovat viime kädessä vastuussa niin kuitenkin tämmösessä tehtävässä, missä sinänsä ei ole avoin kilpailu käynnissä vaan tässä on paljon viranomaistehtäviä.

Viimeaikoina on uutisoitu, että kunnallisista liikelaitoksista olisi luovuttava ja siirryttävä osakeyhtiöksi tai muutettava takaisin kunnan alaisuuteen sosiaali- ja terveyspalveluissa.

Seuraavassa luvussa esittelen vielä lyhyesti, ketkä toimivat Oivan ”kättilöinä”. Osiossa selvitetään johtajaan ja epäpoliittisen johtokuntaan liittyviä asioita. Käyn vuoropuhelua myös toisen (Laine ym. 2011) Oivasta tehdyn tutkimuksen ja omien tulosten kanssa.

4.3. Kunnallisesta demokratiasta konsulttidemokratiaan

Valmisteluasiakirjoista ilmenee, että suunnittelussa ja valmistelussa oli käytetty konsultteja ja useita neuvonantajia: Kuntaliitto (Asikainen ja Halinen), Efeko, Etelä- Suomen aluehallintovirasto ja ViaGroup (Tuomola). Kuntien yhteistoimintasopimuksen sisältö ja organisaatiomuoto noudatti konsulttina toimineen Seppo Tuomolan ehdotusta. Tuomola oli käyttänyt valmistelussa ja ehdotuksen pohjana sairaanhoitopiirin hankehakemusta mm. tavoitteiden asettelussa.

TT: Se liittyy perusasioihin, että poliitikot on siinä lautakunnassa ja se varsinainen hallitus (johtokunta), se operatiivinen päätöksentekijä on koottu professionaaleista, ammatti-ihmisistä, eri alojen ihmisistä. Mun mielestä siinä ensimmäisessä hallituksessa onnistuttiin hyvin.

HJ: ... lähdettiin siitä, että poliitikot hoitaa tilaajaosuuden perusturvalautakunnan kautta ja Oiva-liikelaitokselle tulis johtokunta, jossa olis hyvin laaja-alaista asiantuntemusta, se oli yks lähtökohta.

Liikelaitoksen päättäväksi elimeksi tuli ei-poliittinen Dream-teamiksikin kutsuttu asiantuntijaelin eli johtokunta. Johtokunnan esittelijänä toimii peruspalvelukeskuksen liikelaitoksen johtaja. Isäntäkunnan kunnanjohtajalla on

puhe- ja läsnäolo-oikeus. Pienempien kuntien johtajien vastaava oikeus vaihtuu kahden vuoden välein.

Hollolan kunnanhallitus valitsee johtokunnan valtuustokaudeksi kerrallaan peruspalvelukeskus Oiva-liikelaitoksen johtosäännön (kohdan 3) mukaan. Siinä on seitsemän varsinaista ja kaksi varajäsentä. Jäsenet ja varajäsenet nimetään siten, että he kokonaisuutena muodostavat vaativan organisaation johtamisen tueksi laaja-alaisen, eri näkökulmia monipuolisesti ja tasapainoisesti edustavan osaajaryhmän. Johtokunnan jäseniä on ”etsitty johtosäännön pohjalta siten, että kuntien edustajat yhteiskokouksessaan (neuvottelijoiden tapaaminen, ohjausryhmä) sekä erikseen ovat lähettäneet Hollolaan ehdotuksia jäseniksi.” Kokouksessa todetaan edelleen, että jäsenesityksen osalta on lähdetty siitä, että heistä kukin toimii työelämässä ja on siten kiinteästi seuraamassa yleistä yhteiskunnallista muutosta. Lisäksi on haluttu turvata myös toimialan osaamistietämys ja edustus johtokunnassa.” (Hollolan kh 363/2006).

Johtokunta koostuu eri alojen asiantuntijoista. Siitä voi päätellä, että entisten kunnallisten erityistoimialojen johtajien osaaminen kyseenalaistettiin ja he olivat nyt pois muodista. Toimialaa vähemmän tuntevat, mutta trendikkäämmät asiantuntijat täyttivät vaaditut reunaehdot. Ehdollepano ei ollut julkista ja valinnan demokraattisuuskin antaa sijaa kritiikille.

Hollolan kunnanhallitus valitsi ensimmäiseen johtokuntaan jäseniksi Kärkölän kunnanjohtaja Seppo Huldénin (puheenjohtaja), Hyvinkään kaupungin sosiaali- ja terveysjohtaja Aino Eerolan, hoitotieteen professori Päivi Åstedt-Kurjen, diplomi-insinööri ja lääketieteen tohtori Tuomo Niemisen, Nordean pääekonomisti Leena Mörttisen, innovaatioprofessori (Lappeenrannan teknisen yliopiston Lahden yksikkö) Vesa Harmaakorven ja Lahden Autokori Oy:n toimitusjohtaja, Tiede- ja yrityspuisto Oy:n hallituksen puheenjohtaja Juhani Saarion. Varajäseniksi valittiin sosiaalialan osaamiskeskus Verson johtaja, professori Marjaana Seppänen ja Päijät-Hämeen yrittäjien toimitusjohtaja Outi Hongisto.

Yhteistoiminta-alueen johtamisjärjestelmä perustuu Hollolan valtuuston 11.12.2006 hyväksymään johtosääntöön, jossa on määritelty valta- ja

vastuusuhteet. Sääntöä uudistettiin pariin otteeseen vuosien kuluessa. Haastatteluaineistosta ja Oiva-videosta ilmenee, että johtokunnalta odotettiin innovatiivisuutta. Ammattijohdolla olisi parempi kyky tehdä substanssiosaamiseen perustuvia päätöksiä. Odotettua innovatiivisuutta ja päätöskykyä ei kirjattu 2007 voimaan tulleeseen johtosääntöön vaan se pyrittiin varmistamaan henkilövalinnoilla. Johtosäännöllä määritetyt tehtävät liittyvät liikelaitoksen juokseviin asioihin.

TT: Siitä johtokunnasta oli tosi kovat odotukset, kun sinne saadaan sosiaali- ja terveysalan ulkopuolisia, laajemman näkemyksen omaavia, oman alan osajia ja ammattitaitoisia ihmisiä niin heillä olisi sellainen kehittämisenäkökulma, tavallaan ulkopuolisen näkemys erilaisiin väyliin. Tässä oli se, että jos asiat ajatellaan kokonaan eri näkökulmasta, kun sen oman alan sisältä niin voitais löytää sellaista uutta. Ehkä siinä on jotain hyvääkin ollut, mutta mulla on sellainen tunne, kun seuraan niitä pöytäkirjoja ja kuulen, että enemmän päätöksenteko on latistunut siihen normaalin toiminnan pyörytykseen ja mun mielestä ne ei kuuluis sille ollenkaan, koska se oli ajateltu että se tekee näitä suuria linjoja ja erilaisia näkökulmia ei käytännön asioihin paneutuminen.

HH: Se (johtokunta) on jäänyt hyvin etäälle ja vieraaksi niin päätöksentekijänä kuin työntekijänäkin.

SH: .. en mä osaa sanoa kyllä yhtään sellaista konkreettista asiaa, joka sitä kautta olis tullu esiin, että kyl mä ennemminkin sanoisin, että se johtokunta on mieluummin tietynlainen huutavan ääni korvessa, joka yrittää ikään kuin tuoda sitä politiikan ulkopuolelta sitä realismia ja kertoa, miten joku asia pitäis nyt sitten hoitaa, jos se hoidettais kokonaisuuden kannalta järkevästi.

Tilaaaja--tuottaja-järjestelmään kuuluu poliittisen ohjauksen irrottaminen tuotannosta. Järjestelmällä haluttiin hillitä luottamushenkilöiden jopa haitalliseksi koettua ohjausmahdollisuutta operatiiviseen toimintaan. Vanhaa pidettiin hitaana

ja jähmeänä, jonka vastapainoksi luotiin ketterä, epäpoliittinen ja asiantunteva elin. Liikelaitoksen johtaja saikin johtokunnasta kokonaisen konsulttiryhmän selustakseen.

Kun liikelaitos on kunnallista toimintaa, on se ohje- ja johtosääntöjen alaista ja talous sidottu kuntien päätösvaltaan. Tämä kaksi erilaista toimintakulttuuria ilmenevät sopeutumisvaikeuksina. Yhteenvetona haastattelusta voisi todeta, että haastatellut kommentoivat johtokunnan ansioita ristiriitaisesti. Kunnanjohtajat arvioivat, että johtokunta on ollut avuksi johtamisessa.

HJ: Siellä on esimerkiksi innovaatioprofessori, arvostettu tilintarkastaja ja Metson johtaja, eli tällainen kuitenkin yrityselämän johtaja mukana niin kyllä sieltä tulee - erilaisia toimintamalleja punnitaan - toimivalle johdolle on semmosta sparrausta ja ajatusten vaihtoa monestakin näkövinkkelistä tullut, tuotu esiin sitä tietämystä ja kokemuksia, mitä on ollut. Suurin hyöty on tälle Oivan johtajalle siitä kuntatyöskentelystä. Vaikka johtokunnan asialistalla on näitä toimintasääntöjen mukanaan tuomia juttuja - siellä käsitellään taloutta aika paljon, siellä on tilinpäätöksiä ja talousarvioita käsittelyssä, mutta kyllä kehittämistyöhön ja erilaisiin hankkeisiin, joihin Oivakin on lähtenyt mukaan niin kyllä niistä hyötyä on ollut. Niistä on lähtenyt sellaisia ideoita ja toimintamalleja uuden tekniikan hyödyntämistä, mutta eihän ne tulokset ihan heti näy.

Ulkopuolisten jäsenten sitoutumisessa toimintaan on toivomisen varaa. Sitoutumattomuus näkyy paljoina kokouksista poissa oloina (Laine ym., 2011). Perustamisen jälkeiseen, 2009 johtokuntaan valikoitui seitsemästä entisestä jäsenestä neljä, 2013 valittuun johtokuntaan kolme vanhaa jäsentä

Laine ym. (2011) tutkimuksen mukaan johtokunnan ja perusturvalautakunnan väliseen roolijakoon ei olla tyytyväisiä. Johtokunnan roolin katsotaan kasvaneen liian vaikuttavaksi suhteessa poliittiseen ohjaukseen. Johtokunnan vahvaa roolia on perusteltu substanssiosaamisen ja kehittämistyön kokoamisella samaan toimielimeen. Sen ajatellaan analysoivan palveluiden tuottamista

riippumattomammin ja antavan parempaa näkemystä palvelutuotantoon kuin aikaisemmin asioista päätteet luottamushenkilöt. Laineen (2011) tutkimuksessa johtokuntaa on kritisoitu, mutta jostain näkökulmista ulkopuolisuutta ja asiantuntemusta on pidetty hyvänäkin. Kuitenkin on vahvistunut toive, että myös johtokuntatyöskentelyyn tulisi saada lisää poliittista ohjausta. (Laine ym. 2011,14). Oma tutkimukseni tukee näitä tuloksia.

Seuraavassa luvussa esittelen jäljellä olevaa kunnallista demokratiaa edustavan yhteislautakunnan, perusturvalautakunnan ja asioita valmistelevan ja siinä esittelijänä toimivan tilaajan.

4.4. Perusturvalautakunta ja tilaajaorganisaatio

Uudistuksessa oli ensisijaista, että päästetään irti vanhasta luottamushenkilöorganisaatiosta. Uuden muodin mukainen liikelaitos epäpoliittisine johtokuntineen oli jo saatu aikaan. Läntisen perusturvapiiriin luomiskertomuksessa haluttiin luottamushenkilöillekin jättää jonkinlainen rooli, jolloin päädyttiin perusturvalautakuntaan. Tehtäväkseen se sai tilaamisen.

Perusturvalautakunnan alaisen tilaajakeskuksen tehtävänä on valmistella asiat perusturvalautakunnalle. Hollolan sosiaali- ja terveystoimen johtaja toimii *tilaajana* ja lautakunnan esittelijänä. Oivan johtajalla ja tilaajalla olisi tullut olla onnistunut kumppanuussuhde, mutta jäsenkuntien mielestä myös tietynlainen etäisyys olisi hyväksi puolueettomuuden säilyttämiseksi. Jos henkilökemiat eivät toimi, kumppanuussuhteen syntyminen vaikeutuu.

Perusturvalautakunta edustaa perinteistä kunnallista demokratiaa. Kaikki kunnat valitsevat kolme edustajaa varajäsenineen lautakuntaan vaalikaudeksi kerrallaan. Äänestystilanteessa voimasuhteet painottuvat kunnan jäsenmäärän mukaan. Ensimmäiseen perusturvalautakuntaan haluttiin kunnan edustajina yhteistoiminta-aluetta perustamassa olleet, tunnetut ykkösketjun poliitikot. Haluttiin antaa kasvot toiminnalle. Tämä lautakunta toimi pari vuotta, vaalikauden 2008 loppuun. Arvioiden mukaan strategia oli onnistunut ja työ luisti. Uuden vaalikauden

alkaessa kaksi kolmannesta puheenjohtajistosta menetti kiinnostuksensa ja suuntasi uusiin haasteisiin. Perusturvalautakuntaan valittiin uudet jäsenet, joita piti perusteellisesti kouluttaa tehtäviinsä ja rooliin. Yksilöasioiden, kuten oikaisupyyntöjen käsittelyyn perustettiin erillinen jaos.

Anonyymi: Mallista tuli sellainen kuin ajateltiin: ammatillisesti johdettu tuotanto, joka pitäis olla kevyt terä, et se ei ole poliittisen päätöksenteon alla ja toisaalta olis poliittinen ohjaustapa joka tapahtuisi tilaajaorganisaation, tilaajalautakunnan (=perusturvalautakunta) kautta. Mutta se, että onko poliittisen toiminnan sisältö ihan sitä mitä ajateltiin suhteessa siihen omistajanohjaukseen niin olen ymmärtänyt, että ensimmäisellä perusturvalautakunnalla oli paremmin rooli hanskassa, koska siellä oli kuntien ykköspoliitikkoja ja heillä oli selkeä näkemys siitä, miten se toimii. Sitten kun tuli vaalit ja lautakunnan jäsenistä vaihtui kaksi kolmasosaa, he oli täysin ulkona omasta roolistaan, täysin pihalla. Nyt kun viimeinen vuosi käynnistymässä niin on tehty hirveä työ siinä, että tietää jotain, että mikä se heidän tontti on millä he leikkii.

Asetettuaan palvelutasoa ja saatavuutta koskevat tavoitteet ja selvitettyään kuntien taloudelliset resurssit ja palvelutarpeet lautakunta tilaa ja sopii palveluista Peruspalvelukeskus Oiva liikelaitoksen kanssa. Tilaaja tekee sopimukset palvelun tuottajan, Oivan kanssa ja seuraa niiden toteutumista ja vaikuttavuutta. Kyseessä on sisäinen tilaaja-tuottajajärjestelmä. Oivalle on annettu harkintavalta kilpailutuksissa, joita se ei itse tuota. Järjestelmän ulkopuolisten palveluntuottajien kilpailutus lisää Oivan painoarvoa niin, että tilaajan roolista tulee keinotekoinen.

HH: Meillä on yhteinen viiden kunnan tilaaja ja meidän kannalta hyvin epäedullista ja haasteellista on, että sekä tilaaja ja tuottaja on saman kunnan organisaation alla. Toki se ei ole ihan objektiivinen asetelma, kun sinulla on vahva tausta sinne kotikuntaan niin edustaa niitä neljää muuta kuntaa, joita sä et tunne. Kustakin kunnasta istuu perusturvalautakunnassa kolme jäsentä niin se, että saatais täältä

meidän vinkkelistä ääni kuuluviin vaatii sitä, että myös muiden kuntien edustajat ajattelee samalla tavalla ja että ajateltais vielä yhtä yhteistä Oivaa, se ei toteudu!

Vaikka lautakunnassa on kunkin kunnan edustus, ei asioiden saaminen läpi ole helppoa.

TT: Perusturvalautakunnalla ei ole paljonkaan roolia, että se tarvis olla merkittävämpi. Hallitushan periaatteessa vastaa näistä palveluista edelleenkin. Se viimeinen vastuu on kunnilla, vaikka tilaaminen on muualla ja tuotanto muualla. Tilaajakeskuksen rooli on myöskin jäänyt vähän pienemmäksi, mitä on ajateltu. Sen pitäis pystyä tuomaan perusturvalautakunnalle niitä esityksiä ja toisaalta kunnanhallituksille sitä tietoa kunnanhallituksen tarvitsemassa muodossa. Tuleehan ne normaalit raportit, mut että kyl se tilaajakeskuksen rooli ei ole ihan semmonen... tarvis olla parempi.

Läntisen perusturvapiirin hallinto on taloudellisista syistä ohut eikä se kykene tuottamaan tilaajan tarvitsemia tilastoimis- tai seurantatietoja (Laine ym. 2011, 21). Kun Oiva on perusturvalautakunnan sijaan sekä kilpailuttanut että valinnut palvelun tuottajat, taloushallinnon tuottama seurantatieto on ollut vain välttävän vaatimustason täyttävää ja kumppanuussuhteet keskeisellä johtajatasolla kompleksisia, on tämä aiheuttanut tilaajalle vahvan riippuvuuden tuottajasta ja paisuttanut sen roolia. Nämä tekijät ovat omalta osaltaan olleet heikentämässä myös järjestelmän legitimitettä.

Anonyymi: Toistaiseksi lautakunta ei ole vielä kyennyt tekemään kipeitä päätöksiä palveluverkkoon ja palvelujen saavutettavuuteen liittyviin asioihin ... ja sit kun se keskustelu, että eiks toinen osapuoli, johtokunta, voisi tehdä ne ilkeät päätökset.

Taloudelliset seikat puhuvat sen puolesta, että leikkauksia pitäisi tehdä. Säästöjä saataisiin karsimalla palveluverkostoa esimerkiksi muuttamalla pieniä terveysasemia terveydenhoitajien ylläpitämisiksi terveyskioskeiksi ja ohentamalla

palvelutarjontaa. Virkamiesten mielestä luottamushenkilöt toimivat vieläkin jarruna, kun heillä ei ole tähän valmiuksia. He keskittyvät pikku asioihin eivätkä hallitse suuria linjoja.

HJ: Tällaisten suurten linjausten ja toimintamallien päätäntä on siellä perusturvalautakunnassa, jossa on tilaaminen ja seurantapäättäminen, miten niitä palveluja on pystytty toteuttamaan ja millaista asiakaspalautetta on saatu. Mutta se varsinainen operatiivinen toiminta ja kehittämistyökin osittain ollut siellä niin jossain vaiheessa on tullut vähän sitä palautetta, että valta on poliittisilta päättäjiltä viety, mutta monesti on ollut, että he on ollut kiinnostunut pienistä asioista, jotka on sellaisia arkipäiväisiä juttuja ja jos niitä ei enää tuu käsittelyyn niin on koettu, että sillä tavalla..

SH: Se, että ei ole päästy kehittämään sitä perusterveydenhuollon järjestelmää niin kuin olis ollu tarpeen johtuu ennemminkin siitä poliittisen päätöksentekokyvyn puutteesta. Mitä Oivan organisaatio esittää, jos nyt sitten ajatellaan tänä päivänä vaikka jotain Hämeenkoskea, josta on sitten kohtuullisen hyvä yhteys linja-autolla Hollolaan niin eihän siellä mitään täyden palvelun terveyskeskusta joka päivä olis tarpeen pitää auki. On ihan varma, että ei mee perusturvalautakunnassa semmonen esitys, että siellä siirryttäis terveyskioskiin.

Perusturvalautakunta ei enää päättä montako moottorisänkyä vanhainkotiin ostetaan vaan se tilaa hyvän palvelun vanhuksille. Se ei pääse sanomaan sitä, onko keittiössä Juhla Mokkaa vai Saludoa. Sitähän se kunnallinen demokratia on, että nippeliasioiden kanssa puuhastellaan ja sitten kukaan ei ymmärrä niitä isoja kokonaisuuksia.

Legitimiteetin säilyttämiseksi luottamushenkilöiden tehtävänä on taata, että käyttäjät voivat luottaa palveluja tuottavan organisaatioon. Epävarmuus saattaa olla syynä siihen, että toiselle vaalikaudelle ei ”ykkösketjun” päättäjillä ollut

halukkuutta. Äänestäjät kaikkoavat, kun tehdään ikäviä päätöksiä. Kiinnostusta on vähentänyt varmaan myös tilaajan ja tuottajan roolien selkiintymättömyys.

Onko palvelujen karsiminen sitten ainoa tapa tarkastella tilannetta perusturvalautakunnassa? Tilaaja-tuottajajärjestelmää luotaessa typistettiin viiden kunnan lautakunnat yhteiseksi perusturvalautakunnaksi, saatiin yksi yhteinen elin. Tilaajan ja tuottajan erottaminen on ollut konsultti Laesterän (2012) mielestä taitava ratkaisu. Luottamushenkilöt eivät konsultinkaan mielestä olleet tehtäviensä tasalla. Palveluja tuli keskittää, pienten kuntien terveysasemien sijaan perustaa terveystieteiskioskeja ja lakkauttaa tuettu palveluasuminen ja Vesikansan terveysasema. Konsultti sanoi sen ääneen, mitä hänet oli tilattu sanomaan. Sanomansa hän perusti valtakunnallisiin tilastoihin. Kirjoitan tästä arvioita luvussa 4.8. ”Onko säästetty”.

4.5. Onko tieto valtaa vai vallattomuutta?

Yhteistoiminta-alueen organisaatiota rakennettiin palvelutuotannon kanssa samaan aikaan. Oheinen repliikki kuvaa hyvin alkutilannetta.

MF: Aikaa ei voi mitenkään helpoksi sanoa, vaikka hengissä on selvitty. Oivan ensimmäiset kolme neljä vuotta kulminoituu aika pitkälti siihen, että Oivaahan alettiin suunnittelemaan, kun sen toiminta oli jo alkanut. Suunnittelu syksyllä 2006 oli enemmän tällaisia suuria hallinnollisia rakenteita ja käytännössä työ aloitettiin 2007 keväällä ja aika moni asia oli silloin sekaisin ja ei ne ihan sormia napsauttamalla kyllä selkiytynyt.

Tiedotus on tilaaja- tuottajajärjestelmässä monitahoista. Ensiksikin henkilöstön itsensä tulisi olla selvillä siitä, miten työnantajan järjestelmä toimii. Tilaajajohtajan ja tuottajajohtajan ja heidän ja edustamiensa elimien, perusturvalautakunnan ja Oivan johtokunnan välillä tulisi tiedonkulun olla moitteetonta. Sitten ovat vielä asiakkaat, joiden tulisi saada tietoa.

Uusi organisaatio oli haasteellinen tiedotuksen suhteen. Miten saat aikojen kuluessa kuntalaisille tietoon sen, kenen puoleen he kääntyvät palvelutarpeissaan? Palvelun saatavuus ei ollut entisen kaltainen, kun eri työpisteissä oltiin lyhyemmän aikaa kuin aikaisemmin. Kuntalaisten on siis vaikeampi tavoittaa heitä, jos he eivät satu olemaan paikalla kahden linja-autovuoron välissä. Puhuttiin saavutettavuudesta. Usein tämä tarkoitti Oivan toisesta päästä tulevaa vierasta työntekijää, jolle piti varata asiointiaika. Vastaavanlaisiin palvelujärjestelmän haasteisiin törmättiin myös Jyväskylän seudun yhteistoiminta-alueella (Virkki ym. 2011, 135). Oheinen repliikki kuvaa henkilöstön kokemusta tiedon saannista.

JR: Henkilöstön osalta tilanne oli se, että lehdestä lukivat, että liikelaitos tulee. Henkilöstön informoimisessa ei onnistuttu.

HH: Oikeestaan sellainen pimeä vaihe kesti aika pitkään meidän lähiesimiestasolla, että mihin ollaan menossa.

Anonyymi: Jotkut tuolla Padasjoella ymmärtävät, että ovat töissä Oivassa, mutta ihan oikeasti he eivät tiedä sitä, että he ovat Hollolan kunnan palveluksessa ja organisaatiossa.

Oivaa perustettaessa tuotettiin tunnuslause: ”yksi yhteinen Oiva”. Jotkut sisäistivät sloganin ihmetellen vielä viiden vuoden jälkeenkin, miksi palkkakuitissa maksajana lukee Hollolan kunta. Jotkut työntekijät ymmärsivät, että palkanmaksaja oli entinen, toimitaan vain yhden yhteisen Oivan puitteissa. Valta- ja vastuukysymyksiä ei mietitty riittävästi alkuvaiheessa, jolloin niistä ei voitu myöskään tiedottaa.

Oman haasteensa tiedonkulussa asettaa myös tilaaja-tuottaja-asetelma. Tilaajan tulisi saada tietoa palvelun tuottajalta uusien palveluneuvottelujen pohjaksi. Siihen ei riitä ministeriön koko maasta kokoamien tilastojen keskiarvot. Oivalle on kuitenkin uuden julkisjohtamisen hengen mukaisesti haluttu ohut hallinto. Tietojärjestelmät ja ohjelmistot eivät olleet sellaisessa valmiustilassa, että ne

olisivat kysyneet vastaamaan uuden julkisjohtamisen vaateisiin. Manuaaliseen tiedonkeruuseenkaan ei ollut paluuta.

Anonyymi: Järjestelmät on niin kankeita, ettei niistä saa suoraan sitä tietoa. Ja se, että puhtaasti sitten tietoa manuaalisesti tuotettaisiin se ei ole järkevää. Se ei pelitä.

Myös kunnat tarvitsevat tietoa varmistuakseen siitä, että lakisääteiset palvelut ovat sitä tarvitsevien käytössä. Vaikka järjestämisvastuu on perusturvalautakunnalla, on kunnalla vastuu palveluiden laadusta ja järjestämisestä kuntalain mukaan. Yhteisiä tilaisuuksia järjestetään, mutta ketä kiinnostaa? Yleisökato vallitsee sekä kuntalaisille järjestetyissä tilaisuuksissa että tilaajan ja tuottajan kesken sovituissa tapaamisissa. Kunnissa on keskustelu Oivaan liittyvistä asioista vähentynyt.

SH: Aina sitä yritetään johtokunnan ja perusturvalautakunnan välillä sitä keskustelua, mutta kun ei niihin keskusteluihin ehdi paikalle ne... No, kummassakin päässä on sitä ongelmaa, että ei ehditä niihin yhteisiin keskusteluihin.

Jotkut kunnat ovat olleet omatoimisia tiedonhankinnassaan.

HH: Tietoa on tienkin perusturvalautakunnan jäsenillä, jotka kaikki on valtuutettuja ja eräs vielä istuu kunnanhallituksen pöydän ääressä ja jos on Oivan asioita kunnanhallituksessa silloin perusturvalautakunnan jäsenet kutsutaan mukaan. Sillä tavalla pyritään se tiedonkulku oman kunnan sisällä ainakin turvaamaan.

Erityisenä ongelmana tilaaja-tuottajamallissa on palautteen antaminen. Käytännössä kuntalaisten palautteiden vastaanottajina ovat kunnan luottamushenkilöt. Myös henkilöstö pyrki parannuksiin luottamushenkilöiden kautta järjestelmän alkuaikoina. Palveluverkko ja -kokonaisuudet ovat tilaajan vastuulla. Haastatteluaineiston mukaan järjestelmä ei avaudu kuntalaiselle ja palvelun käyttäjälle. Peruspalvelukeskus Oiva-liikelaitos kerää asiakaspalautteita. Järjestelmän riskinä on se, että palaute ei kantaudu operatiiviselta kentältä

tilaajalle ja sen myötä tilaussopimukseen. Asiakkaan kannalta käy entistä vaikeammaksi hahmottaa yksityisiltä ostetuista palveluista annettava palaute. Miten kantautuu kunnan valvovalle viranomaiselle vaikkapa tieto yksityisessä palvelutalossa asuvan henkilön saama henkilöstön alimitoituksesta johtuva huono hoito? Aiemmin palaute annettiin suoraan tietyille tilaajatuottajalle, nyt sopimuksin palvelevalle yrittäjälle tai tuottajalle. Viimeisessä, vuoden 2012 arviointikertomuksessa tilintarkastajat peräivät kuntalaiskyselyn perään: ”kyselyä sosiaali- ja terveystalouksista ei ole tehty, vaikka tavoitteena on ollut sen tekeminen ja keskiarvon oleminen yli 3,5 % (asteikolla 1--5). Tarkastuslautakunta edellyttää, että jatkossa kuntalaiskysely toteutetaan.”

MF: ..on liian paljon liian nopealla aikataululla tapahtunut. Eihän asiakkaat ole pysyneet perässä, kuka heidän asioita hoitaa ja jos ongelmia asioitten hoidon kanssa niin kuka palveluista vastaa on varmaan seuraava kysymys. Se ei varmaan ole ollut asiakkaille selvää. Eihän meidän kaaviossa hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen tulosalue niin se nyt ei sano joillekin asiakkaille yhtään mitään ja joillekin se sanoo sen, että kaikki asiat hoidetaan siellä. Se valmisteluvaihe oli kohtuuttoman pieni.

LL: Meillä on palautesivut ja jos itse osaa käyttää niin ihan hyvä, mutta vanhuksissa ja vammaisissa on sellaisia, jotka ei osaa käyttää. He ovat heikommassa asemassa mun mielestä kun mennään sähköisiin palveluihin niin pitäisi olla rinnalla vanhat palvelut, kun kaikilla ei ole käytettävissä eikä vanhukset välttämättä osaa käyttääkään eivätkö esim. muistisairaakaan edes opi.

Asiakaspalaute kerää tietoa jo asiakkaaksi päässeiltä kuntalaisilta. Tulevaisuudessa käy entistä tärkeämmäksi tietää, kuka avun tarvitsijoista jää ulkopuolelle ja mistä syystä. Nykyinen palautteenkeruujärjestelmä jättää nämä apuun oikeutetut huomiotta.

Onko siis tieto valtaa vai vallattomuutta? Läntisen perusturvapiirin kohdalla sen voisi arvioida olevan vallattomuutta, erityisesti sen alkuvaiheessa. Seuraavassa luvussa käsitellään kunnallista demokratiaa.

4.6. Kunnallinen demokratia

Tilaaja käy kuntien kanssa vuosittain palvelusopimusneuvottelut, joilla määritellään seuraavana vuonna tuotettavat palvelusisällöt ja niille asetetut tavoitteet. Kunnille on jäänyt (kuvio 2) rahoitusvastuu. Järjestämisvastuu on siirtynyt viiden kunnan yhteiselimelle, perusturvalautakunnalle. Kuntien valtuutetut valitsevat yhteisen perusturvalautakunnan edustajat vaalikausittain. Luottamushenkilöiden päätösvalta on kaventunut strategiaan linjauksiin ja valittujen määrä on vähentynyt ratkaisevasti.

Hollola suurimpana kuntana edustaa kaupunkimaista taajamaa, kun taas esimerkiksi Kärkölä on maaseutumainen kunta, joka on pitkälti kehittynyt yhden teollisuustuotannon, Koskisen Sahan ympärille. Suhdanteiden vaihdellessa sahalta jäi pois työntekijöitä, joille vuosikymmenten saatossa kehittyi henkilökohtaisia ongelmia. Eri kuntien ongelmat ovat siis kovin erilaisia. Aiemmin luottamushenkilöt olivat paremmin selvillä sekä kunnan sosiaalisesta tilasta että henkilöstöstä, kun kaikissa kunnissa oli erityistoimialaan kuulut monijäseniset lautakunnat. Nyt henkilöstöstä huolehtii Hollolan kunta, samoin työsuojelusta.

MF: Voi heti sanoa kunnallisesta demokratianäkökulmasta, että kyllähän se tässä yhteistoiminta-aluemallista yhdistettynä isoon lautakuntaan ja kuitenkin varsin vähään tilaajan, tilaajalautakunnan ja tuottajan vuoropuheluun on tarkottanut sitä, että ero siihen entiseen on aika iso. Ennenhän esittelevät virkamiehet kävi epävirallistakin keskustelua ajatuksella, että puhutaan niitä asioita selväksi ennen kuin tehdään mitään virallisia esityksiä. Nythän semmoista arvokeskustelua ei käydä tilaajan ja tuottajan välillä. Tämähän on tällaista mekaanista tilaamista ja tuottamista.

Poliittisilla toimijoilla ei ole päätösvaltaa operatiiviseen toimintaan. Tuottaja on eriytetty poliittisesta ohjauksesta, jolloin se on paennut kokonaan kunnallisen päätöksenteon ja se myötä kunnallisdemokratian piiristä. NPM:n periaatteiden mukaisesti Läntisen perusturvapiirin alueella on kunnallinen demokratia vähentynyt niin luottamushenkilöiden määrän vähenemisenä kuin demokraattiaan kuluvana keskustelun vähenemisenä.

PH: Sitten on se, tietysti se näkökohta, josta paljon puhutaan ja kirjoitetaan, että entäs tämä demokratia. Minustakin se on välillä vähän semmonen asia, jonka äärellä on sitten tämä kysymysmerkki, että kun olen siellä Oivan johtokunnassa varajäsenenä ja istun jopa kokouksissakin silloin tällöin niin kyllä mä sitten välillä mietin sitä, että mitenkä se sitten se tilaaja ja tuottajan kumppanuus pitäis toteuttaa ja mitenkä se tuotannosta se ääni kulkeutuisi sinne demokratiapuolelle, elikkä sinne päättäjille ja poliitikoille, että kyllä se semmonen on, että se välillä jopa vähän huolestuttaakin, että saako niinkun se poliittinen kenttä tarpeeksi tietoa sitten siitä kansalaisten elämästä.

Virkamies arvelee, että eduskunnan säätämä laki jo sinällään takaisi palvelun saamisen.

SH: Sosiaali- ja terveystoimen johtamisessa ei ole mistään demokraattisesta päätöksenteosta kysymys vain siitä, että lainsäädännöllä on säädetty, että ihmisillä on oikeus tiettyihin palveluihin, jotka heille pitää mahdollisimman hyvin ja tehokkaasti tuottaa ja tuota kyl se niin ... vaikka demokraattinen päätöksentekojärjestelmä tältä sektorilta lopetettas kokonaan niin se ei käytännössä juurikaan ihmisten palvelutasoa alentas.

Tutkijoiden mukaan tilaaja-tuottajamallissa kehittäminen typistyy palveluun tai palvelukokonaisuuteen. Palvelujen vaikutus käyttäjien asemaan tai palvelujärjestelmän arvoihin ja oikeudenmukaisuuteen jää vaille huomiota.

Kansalaisten vaikutusmahdollisuudet ja oikeudet kapenevat. (Laatu 2009, 80; Häikiö 2007, 148).

Paras-puitelain yhtenä tavoitteena on vähentää kuntien määrää. Vahvoihin peruskuntiin nojaava uudistaminen on pysäyttänyt paikallisen kehittämistyön. Kunnat eivät lähde edistämään todellista yhteistoimintaa, vaan odottavat paremmin ennakoitavia ympäristön muutoksia. Kun uudistamista koskeva lainsäädäntö koetaan epäselväksi, vaurioittaa se itsestään liikkeelle lähtevää kehitystä (Laine ym. 2011, 5). Organisaatioiden kilpailukyvyyn salaisuus on kuitenkin siinä, opitaanko hyödyntämään itseorganisoitumista (Ståhle 1998, 227). Nyt kunnat odottavat perustuslakivaliokunnan kantaa eduskunnan kaavailuihin kuntien pakkoliitoksista.

4.7. Johtajuus

Luottamushenkilöt ja valmistelijat halusivat uutta muotia edustavan henkilön Oivan johtoon. Aiempiin johtajiin nähden uuden tuli edustaa täysin erilaista, hänen oli oltava ”muusta maailmasta” (Päivi Hiltunen). Useiden hakijoiden joukosta valikoitui tällaiseksi yksityisiä terveyspalveluja tuottavan Diacorin Itäkeskuksen yksikön päällikkö. Hänellä ei ollut rasitteenaan kokemusta kuntien luottamustoimista tai viroista. Uuden johtajan suorittamaan terveystieteen maisterin opintokokonaisuuteen kuului lisäksi yritystalous, joka oli valitsijoiden mieleen, pidettiin hän yrity maailmaa uuden liikelaitoksen idolina. Tilaaja kertookin persoonana olleensa johtajaan nähden toisesta äärilaidasta. Yhteistyö oli välttämätöntä, mutta kumppanuuden saavuttaminen oli vaikeaa.

Yritysten johtaminen poikkeaa julkishallinnon johtamisesta hyvin paljon. Onnistuakseen olisi suotavaa, että yksityissektorilta siirtyvällä johtajalla olisi jotain tartuntapintaa julkishallinnon johtamiseen, ainakin luottamushenkilökokemusta siirryttäessä organisaatiokulttuurista toiseen.

Anonyymi: Tilaajan pitäisi toisaalta kauheasti korostaa kumppanuutta ja toisaalta pitäis olla räksykoiran roolissa ja mun

mielestä ne lyö toisiaan korville. On jotenkin kauhean ristiriitaiset odotukset sen järjestämisvastuun näkökulmasta sille johtamiselle.

Viiden kunnan ja terveystaluyhtymän erilaiset toimintakulttuurit aiheuttavat johtamiselle erityisiä paineita. Perinteisesti Suomessa koulutetaan sosiaali- ja terveystaluyhtymän työntekijät eri yliopistoissa ja oppilaitoksissa eikä yhteistä orientaatiota koulutuksellisesti synny. Oiva kuitenkin tuottaa yhtenäisesti sosiaali- ja terveystaluyhtymä, ainakin teoriassa. Käytännössä hyvinvointipalvelut ja sosiaali- ja terveystaluyhtymä tuotetaan omissa, aiemmin käytössä olleissa yksiköissään ja toimitiloissaan. Yhtenäistä toimintakulttuuria sosiaali- ja terveystaluyhtymän kesken ei synny, ei ainakaan jos asialle ei yritetä mitään tehdä. Saman organisaation alle siirtäminen ei riitä päällekkäisten toimintojen karsimiseen ja synergiaetujen saavuttamiseen. Henkilöstöhallinto on järjestänyt koulutusta, mutta työntekijöiden asenteita ei ole hetkessä saatu yhteisiksi. Toiveet yhdyntymiseen kuitenkin elävät ja tämä tuo haasteita johtamiselle.

SH: Johtaminen on äärimmäisen vaikea homma toteuttaa julkisella alalla. Siellä on hirveen paljon semmoisia itsenäisessä asiantuntijatai vastaavassa asemassa olevia henkilöitä, joille ei auta esimiehen kiroaminen, ei maanittelu eikä lahjominen eikä oikeestaan yhtään mikään. Ne johtamisen pulmat on varmaan jonkinmoisia ja ne tulee hyvin pitkälle sitten siitä, että tällaisia hyvin heterogeenisiä organisaatioita yritetään nivota yhteen ja sit kun niitä johtajia on paljon. Sellaisia johtajia, joilla ei ole mitään tekemistä sen koko asian kanssa. Se sivustajohtaminen on ollut tyypillistä aina kunnallisessa organisaatiossa eikä sitä vieläkaan pois saatu. Et ne on niitä pulmia, joiden kanssa oikeesti ne Oivan esimiehet joutuu painiskelemaan ja heillä ei ole kaikkia niitä pelimerkkejä käytännössä, mitä on yksityissektorilla vastaavassa tilanteessa ja se on tietysti huomioitava siinä, ettei samalla aikataululla voi tuloksia tulla.

Johtamisen suurin vaikeus tulee myös siitä, että perusturvalautakunnan ja johtokunnan roolit ovat selkiintymättömät. Tämä vahvistetaan lähes jokaisen

haastateltavan suulla. Myös tilintarkastajat arviointikertomuksissaan kiinnittävät asiaan huomiota.

HH: Jos ajatellaan johtajaresursseja niin kaikenhan pitäisi olla paljon paremmin kuin aikaisemmin, koska päällikkötaso on kasvanut ihan hiltittömästi. Mitenkä se näkyy käytännössä niin mun on hirveän vaikea hahmottaa parannuksia. Se johtamiskulttuuri on ollu kaiken kaikkiaan siis siinä ei tän uuden Oiva syntymisen aikoihin kuin ylhäältä alaspäin johtamista enkä missään nimessä ole ainoa, joka ajattelee sillä tavalla. Aika etäällä on ollut se johto kaiken aikaa työntekijöihin nähden.

Johtajien määrää ei ole uudessa yhteistoiminta-alueessa saatu vähennettyä, päälliköitä on tullut lisää ja johtamiskulttuuri on muuttunut jopa entistä hierarkkisemmaksi. Osin tämä johtuu viiden vuoden siirtymäsäännöksestä, osin uuden muodin vaateista. Johtamisen vaikeudet liittyvät uuden julkisjohtamisen kääntämiseen hallintoon. Kääntämisen ideana on vähentää professioiden ja asiantuntijoiden painoarvoa ja korostaa johtajuutta, nostaa heidät kuningattariksi. Uutta painottavat johtajat kritisoivat sekä professioita että asiantuntijoita ja halusivat muuttaa heidän näkemyksensä ja asenteensa vastaamaan ideologiaa. Käytännössä tämä tarkoittaa alamaisuutta johtajaa kohtaan ja palvelijaa suhteessa asiakkaisiin. Uuden julkisjohtamisen viitekehykseen kuuluu se, että johtajat hoitavat tehtävät etäältä. Läntisessä perusturvapiirissä johtajat ovat keskittyneet isäntäkunnan tiloihin Hollolaan.

Haastatteluaineiston perusteella voisi tehdä sen johtopäätöksen, että kunnanjohtajat ovat turhautuneita kunnalliseen päätöksentekojärjestelmään. Luottamushenkilö tekee väärin tai ei hoida velvollisuuksiaan, keskittyy epäolennaisuuksiin eikä ymmärrä kokonaisuuksia. Muodin mukainen nopea ja liike-elämän käyttämä itsenäinen johtamistapa vaikuttaisi olevan heidän mielestään vanhaa järjestelmää parempi vaihtoehto.

Uudelle julkisjohtamiselle tyypillisen, teknologiaa hyväksi käyttävään etäältä johtamisen todettiin kyllä olevan käytössä, mutta yksityiskohtaisempaa tietoa

asiasta ei tutkimuksella saatu. Pöytäkirjoista ja muistioista ilmenee, että melkeinpä joka kokouksessa käytetään huomattavasti aikaa sen hiomiseen, että teknologia saataisiin paremmin palvelemaan uutta julkisjohtamista.

4.8. Onko säästetty?

Kuntalain muutos kunnallisista liikelaitoksista edellytti liikelaitokselle erillistä budjettia ja tasetta, jotta Oivan talous näkyisi Hollolan kunnan budjetissa nettoperiaatteella. Talousarvion laadintaan jätettiin siirtymävaiheessa kahden vuoden sopeuttamisaika. Omien toimintojen osalta palvelut tuotteistetaan ja hinnoitellaan suoritteiksi. Tilaajakeskuksen kustannukset jaetaan kuntien kesken siten, että 30 % menee tasajaolla ja loput asukaslukujen suhteessa.

Palvelusopimusneuvottelut keskittyvät rahaan. Luottamushenkilöt kaipaivat kuitenkin saatua enemmän tietoa sisällöistä ja muusta palveluiden tuottamiseen liittyvistä asioista. Omaa sekavuuttaan budjettineuvotteluihin on tuonut tilaajan ja tuottajan roolien epäselvyys ja puutteet kumppanuudessa. Palvelusopimusneuvottelut koetaankin teatteriksi. Laesterän mielestä tilaisuudelle voisi miettiä toisenlaista merkitystä tai vähentää näyttelijöiden määrää (Laesterä 2012, 73).

PH: *Oiva on siinäkin edelläkävijä, että otettiin käyttöön se, että kaikki oma tuotanto tuotteistetaan, muodostetaan suoritteiksi, hinnoitellaan ja sen mukaan laskutetaan, siis kaikki oma tuotanto. Sitt tää läpikulkeva raha kulkee niin kuin rahana. Kun ymmärtääkseni samanlaista ei ole muualla tehty, ei oikein ole mitä vertailla. Taloudellisten asioiden vertaaminen ei ole helppoa ja yksinkertaista. Enemmän näkee niitä selvityksiä, joihin ei ehkä ihan suoraan voi mennä päättämään mitään eikä niihin aina voi edes luottaa. Vähemmän on niitä huolella ja tarkkaan tehtyjä selvityksiä, joiden pohjalta voisi todella väittää jotain. Tänään selailemani vertailu näytti ihan hyvältä, että palvelujen kasvuun nähden ja näihin olosuhteisiin nähden niin kyllähän Oiva varmaan ihan*

kohtuullisesti pärjää. Sitä en tiedä, onko se kuntarahoittajien, peruskuntien näkökulmasta riittävää se pärjääminen, että onko se talous tarpeeksi kestävä.

TT: No, taloushan ei ole hirveän huonolla mallilla, mutta ihan ei ole saavutettu sitä, mitä haettiin. Arvostelua on, että Oivassa on korkeat ne suoritteiden hinnat ja se tulee siitä byrokratiasta, jolloin kustannukset on korkeat, totta kai.

HH: Se oli tässä aiesopimuksessa kirjattu ylös ja yksi reunaehdoistakin: arvioitiin kustannusten olevan siellä 3- 4 % luokkaa, eli hitusen vähemmän kun kunnan oman organisaation alla aiemmin. Se odotus ei missään nimessä toteutunut vaan meil on kustannusten kasvu ollut keskimäärin 7- 10 %:n tietämällä Oivan aikana, eli merkittävästi enemmän. Se tilaaja-tuottajamalli on äärimmäisen haasteellinen. Meillä ei ole sellaista vaikutusmahdollisuutta siihen kustannusten syntyymiseen tai kustannusten kasvun hillitsemiseen. Toki käydään palvelusopimusneuvottelut vuosittain, mutta ei ole pystytty pysymään Oivassa siinä sovitussa missään vaiheessa. Kustannukset ei oo mitenkään ennakoitavissa ja se tekee sitten asetelman kunnassa tosi haasteelliseksi, kun me ei pystytä etukäteen tietämään, mihin suuntaan aina mennään.

Viimeisessä arviointikertomuksessaan tilintarkastajat kirjaavat Oiva-liikelaitoksen vuoden 2012 liikevaihdon toteutuneen noin 5,8 % talousarviota suurempana. Tulot alittivat talousarvion 49,3 %:lla. Kuntien palvelusopimusten toteutumistavoite on +/- 2 % ja 2011 tilikaudelta se ylittyi kaikissa kunnissa (tilintarkastajien arviointikertomukset vuosilta 2011- 2012).

Anonyymi: Vuosivaihteluja voi olla, mutta jos katotaan keskiarvoa viiden vuoden ajalta niin se tasottuu kyllä. Reaalikasvu on aika lähellä kahta prosenttia ja sitten kun pannaan se inflaatio päälle niin sit se on aiesopimuksen mukainen. Tilaaja-tuottajamalli kehitty

koko ajan parempaan suuntaan. Kun mä ajattelen suoritehintoja niin jossakin on saatu viilattua silleen, et se toiminta on tehokasta. Mut toisaalta se, että palvelutarve kasvaa ja se tuo lisää kustannuksia sitä kautta. Tiettyjä prosesseja on saatu hiottua sillai että se tuo kustannussäästöjä.

Kuntien palveluhinnat pyritään yhdenmukaistamaan. Yhdenmukaistaminen ei kuitenkaan ole tyydyttänyt kuntia, jotka ovat omasta mielestään painottaneet aiemmin ennaltaehkäisyä Oivaa paremmin. Erityisesti Asikkalassa kolmannen sektorin toimijat eivät ole päättäjien mielestä saaneet riittävästi jalansijaa osana palvelutuotantoa. Joustavuutta olisi kaivattu, mutta Oiva- palvelutarjotin oli sama kaikille kunnille. Kunnat eivät siis voineet halutessaan ostaa Oivalta lisäpalvelua, osaoptimoida toimintojaan.

HJ: Suoritteilla on omat hinnat ja hinnastot on ollu nähtävillä ja tiedetään. Mun mielestä on tärkeää, että ne kustannukset kohdennetaan oikein. Voi olla, että Oivankin suoritehinnoittelussa on edelleenkin epäkohtia. On selvää, että Oivalle olis edullisinta tarjota palvelut yhdestä paikkaa myös. Silloin ne 40000 asukasta liikkuu eniten. Jos vertaa lähtötilanteeseen niin kyllä niissäkin organisaatioissa jouduttiin palaverreja pitämään ja lautakuntaa ja muuta.

SH: Vanhustenhuollossa kustannustehokkuus toimii, kun porrastus toimii paremmin kuin ennen, mutta sitten on tietysti sellaisia paikkoja, jossa on enemmän kapasiteettia ja pystytään tarjoamaan aikaisempaa parempaa palvelua niin se näkyy selvänä kustannustason nousuna, tyypiesimerkkinä lastensuojelu. Perusterveydenhuollossa ei ole tapahtunut muutosta. Yksityisten lääkäri- tai terveysyhtiöiden tehokkuuteen ei päästä mitenkään niin kauan kun tehdään poliittisia päätöksiä. Ainoa tapa, millä kustannuksia saataisiin laskettua olisi, että palvelun tarjontaa saadaan vähennettyä. Kun saatavuus heikkenisi niin pomminvarma asia olisi, että käyttö vähenisi. Itse asiassa erikoissairaanhoido

aiheuttaa nyt jo maksimikapasiteetillaan ne kustannukset. Vaikka perusterveydenhoito saatais toimimaan kuinka hyvin, kustannukset ei vähene tippaakaan. Ei ne vähene, jos ei panna keskussairaaloita kiinni. Ja sitä en vielä ole kuullut, että kukaan olis esittänyt.

Suoritteet on helkkarin hyvä homma ja niitä pitäis kehittää eteenpäin. Hinnat pitäis panna laskuihin näkymään kymmenen euron tarkkuudella, että voidaan sanoa, mitä palvelut missäkin maksaa.

Kustannustietoisuus liittyy Value for money- ajatteluun. Tarkoituksena on havainnollistaa palvelujen käyttäjälle, minkä hintaista julkinen palvelutuotanto tosiasiallisesti on ja veronmaksajalle, minne rahat menevät (Eräsaari 2011b, 13). Value for money -ajatus tarkoittaa muun muassa palveluja tuottavan työntekijän selontekovelvollisuutta (Juhila 2009, 296--312). Suoritteiden kirjaaminen on kallista, kun siihen kuluu paljon työaikaa. Osa jo ennestään vähäisestä asiantuntijatyöstä siirtyy laskentatoimen tehtäviin.

Yksityisten tilitoimistojen tuottama kirjanpito ja palkanlaskenta ovat myös lisänneet laskentatoimen osuutta palvelutuotannossa. Suoritteiden laskemisen myönteisenä puolena on työn tuleminen näkyväksi. Sen sijaan työn laatua tai vaikuttavuutta sen avulla ei saada esille. Kun Läntisessä perusturvapiirissä entuudestaan on keho raportointi johtuen henkilöstön vähyydestä, ei liene helppoa saada palvelun hintoja laskuihin. Se vaatisi lisää henkilöstöä.

Uudelle julkisjohtamisen tyypillinen piirre on vallan keskittyminen johtajille ja etäältä johtaminen. Tämä edellyttää konsultointia, arvioitsijoita (evaluaattoreita) ja auditointia (Eräsaari 2011b, 13). Yhtenä tällaisena apuvälineenä tietohallinnossa käytetään yksityisiä palveluntuottajia, mm. Päijät-Tiliä ja Tietoa laajoine ohjelmistoinen. Ohjelmat eivät ole kehittyneet NPM:n etenemisen tahtiin, jolloin etäältä johtaminen ja tilaaminen ontuu, kun raportit eivät ole riittäviä palvelemaan uutta muotia.

Laskelmia siitä, paljonko verovaroja on käytetty atk-järjestelmien yhdenmukaistamiseen ja kehittämiseen ei ole. Jos uuden muodin seuraamisen voittajia lähdetään luettelemaan, voitaneen kiistatta väittää arviointiteollisuuden olleen yksi niistä.

Oivalle käy halvemmaksi keskittää palvelut mahdollisimman suureen yksikköön ja minimoida työntekijöiden matkustaminen. Kunnat edellyttävät kuitenkin joidenkin palveluiden saamista omassa kunnassa. Kahteen yksikköön keskittäminen lisää tuolloin työntekijöiden liikkumista sekä palavereihin että asiakastapaamisiin, jolloin tilintekovelvollisuuden lisäksi matkustamiseen käytetty aika on pois asiakastyöstä. Kehnojen julkisten liikenneyhteyksien vuoksi työntekijöiden matkakulut lisääntyvät, kun matkustukseen joutuu käyttämään omaa autoa. Asiakasnäkökulmasta palveluiden keskittäminen kahteen toimipisteeseen tietää myös asiakkaiden lisääntyvää liikkumista. Palvelualueet sijaitsevat kahden suuren vesistön, Vesijärven ja Päijänteen ympärillä kuten kuntakartasta (kuvio 1) näkyy. Vaikka Läntisen perusturvapiirin maapinta-ala ei olekaan suuri, vesistöt ja tieverkosto lisäävät matkan pituutta. Kun köyhimmillä ja huonokuntoisimmilla kuntalaisilla ei ole autoa eikä julkisilla kulkuvälineillä pääse jouhevasti liikkumaan, saattaa tarpeellinenkin palvelu jäädä hankkimatta. Pajukosken (2011) mukaan perustuslain yhdenvertaisuussäännösten (6 §) kautta syntyvä tosiasiallisen tasa-arvon tavoite edellyttää, että palvelujen saavutettavuuskysymys otetaan huomioon rakenteellisissa ratkaisuisa (Pajukoski 2011, 99). Nyt ei ole varmuutta siitä, toteutuuko tämä perustuslainsäännös Läntisen perusturvapiirin alueella.

Arviot siitä, onko tilaaja-tuottajajärjestelmällä saavutettu sille alussa asetettuja taloudellisia tavoitteita, vaihtelevat. Uuteen järjestelmään siirtymisessä oli niin kiire, ettei lähtötilannetta ehditty kirjata ylös. Jotkut väittävät, että Oivan viisi ensimmäistä toimintavuotta ovat antaneet viitteen siitä, että kustannusten nousun hallinta yhteistoiminnan keinoin on mahdollista. Vuoden 2010 tilinpäätöksen yhteydessä jäsenkunnille voitiin palauttaa hyväksytyn talousarvion mukaan peritystä ennakkolaskutuksesta lähes 1,5 miljoonaa euroa. Seuraavina vuosina tilanne huononi. Selvää kuitenkin on, että käyntiin saatettu

yhteistoimintajärjestelmä vaatii edelleen kehittämistä, jotta yhtäältä kasvavat palvelutarpeet ja toisaalta niukkenevat voimavarat voidaan sovittaa yhteen.

Tilaaaja- tuottajajärjestelmää luotaessa yhdistettiin viiden kunnan lautakunnat yhteiseksi perusturvalautakunnaksi. Toisaalla byrokratiaa lisättiin. Uusi muoti vaati tilaajakeskuksen, Oivan johtajan ja Dreamteamin (johtokunnan) perustamista. Taloudellisia voimavaroja vaadittiin myös tietotekniikkaan, jotta se saataisiin vastaamaan uutta julkisjohtamista puhumattakaan siitä, mitä suoritteiden laskemiseen käytetty työaika merkitsi taloudellisesti. Vuorovaikutteista sosiaalityötä tekevät kirjasivat työaikansa viidentoista minuutin tarkkuudella. Kotipalvelulla ei ole käytössään mukana kannettavia tallennusvälineitä. He pitävät minuutit mielessään ja palaavat asiakkaan luota toimistolle kirjaamaan työaikansa.

Järjestelmää luotaessa kuntalaskutuksessa hylättiin yksinkertaisempi, asukasmäärään pohjautuva kapitaatioperiaate. Kun kuntia velotaan tilaaja-tuottajajärjestelmässä suoritepohjalta, on työntekijöiden palkka suoritteista kiinni. Matkat palavereihin ja asiakkaitten luo lisääntyivät. Näitä useita, aiempaan verraten lisääntyneitä järjestelmän kuluja konsultti Laesterä ei nostanut raportissaan esille, joskaan ei niitä häneltä tilattukaan. Tilaaajan ja tuottajan erottaminen on ollut konsultin mielestä taitava ratkaisu. Luottamushenkilöiden johto on tehtäviensä tasalla. Konsultin mielestä palveluja tulisi keskittää, perustaa terveystieteiden pienten kuntien terveysasemien sijaan ja lakkauttaa tuettu palveluasuminen ja Vesikansan terveyskeskus. (Laesterä 2012, 1- 83)

4.9. Henkilöstö

Oivaa edeltäneessä sairaanhoitopiirin hankehakemuksessa painotettiin rekrytointiongelmia. Suuret ikäluokat ovat jäämässä eläkkeelle ja jotta heidän paikkansa saataisiin täytettyä, tarvittaisiin kokonainen ikäluokka saamaan alan koulutusta ja rekrytoitua sosiaali- ja terveysalalle. Nyt Oivan kanssa samoista työntekijöistä kilpailee paitsi suuret kunnat Heinola ja Lahti, keskussairaala ja kahdeksan kunnan palvelujen tuottaja, Aava. Oivalla ei ole omaa, itsenäistä henkilöstöhallintoa vaan se on yhdistetty Hollolan henkilöstöhallintoon.

Haastateltavan virkamiehen mukaan henkilöstöhallintoa pitäisi saada joustavammaksi.

SH: Poliitikot pitäis saada ymmärtämään, että se kuntasektori ei ole mikään erillinen saareke missään vaan tämä henkilöstöpolitiikassa sekä hyvässä että pahassa noudattaa ihan samoja pelisääntöjä kun noudatetaan kaikkialla muualla. Jos joku Med One palkkaa sillä lääkäreitä, että tulee joku nuori lääkäri, joka sanoo, että hän haluais palkkaa tämän verran + työsuhdeauton niin miksei sille voida sitä antaa vaan sanotaan ei: täällä virkaehtosopimuksessa lukee, että palkkaa näin ja että töitä pitää tehdä viis päivää viikossa. Sehän se niin kuin tappaa sen. Ei ymmärretä, että ollaan kilpailutilanteessa. Sitten ulkoistetaan koko homma, josta seurauksena on se, että erikoissairaanhoidon kulut kasvaa ja siitä perusterveydenhuollon potilaan kokonaisuudesta ei kukaan tiedä mitään.

HH: Oivaa perustettaessa parempi rekrytointi oli yksi perusteista. Me joudutaan turvautumaan varamiespalveluihin kaiken aikaa Oivan sisällä ja se kilpailu on ihan äärimmäisen kovaa mm. terveyspalveluita tuottavien yksiköitten välillä kuten keskussairaala ja Lahden kaupunki.

Henkilöstö saatiin Oivaan terveystyöntekijästä ja viiden kunnan sosiaali- ja terveysorganisaatiosta liikkeenluovutussäännöstöjä noudattaen. Työntekijät siirtyivät Hollolan kunnan henkilöstöosaston ja -politiikan piiriin. Heillä oli viiden vuoden siirtymäsäännössuoja.

Oivalla on siitä kiitollinen tilanne, että kunnista on siirtynyt ammattitaitoinen ja osaava ja pienistä kunnista erityisen moniosaava henkilökunta. Jotkut heistä ovat tosin poistuneet jo muihin tehtäviin, osa poistuu eläköitymisen myötä. Isossa yksikössä monen tehtävänkuva supistuu ja yhtä ja samaa palvelua annetaan laajemmalle asiakaskunnalle viiden kunnan alueella. Uudessa järjestelmässä tätä kutsutaan erikoistumiseksi ja uskotaan laadun paranevan sen myötä. Kuntien

ylimmät virkamiehet eivät luottaneet entisten työntekijöittensä asiantuntemukseen.

HJ: *Aikaisemmin oli kunnissa omat asiantuntijat joka toimintoon jotka seuraa sitten lainsäädännön muuttumista ja velvoitteita, mitä kunnalle tulee. Nyt sama henkilö jakaa sen tietopohjan näihin kaikkiin kuntiin niin kyllä se on minun mielestä ollut myös yksi olennaisen tärkeä juttu.*

SH: *..on enemmän paikkoja, jossa pystytään tarjoamaan aikaisempaa parempaa palvelua niin se näkyy selvänä kustannustason nousuna, tyypiesimerkkinä lastensuojelu. Et kun aikaisemmin ei pystytty hoitamaan kaikkia niitä tapauksia, jotka olis pitänyt hoitaa niin kulut oli pienemmät.*

Käytännön johtamistyötä tekevä ja uutta tulosaluetta johtava virkamies antoi yksityiskohtaisempaa tietoa arkipäivän tilanteesta:

MF: *..vahvuus siinä entisessä mallissa oli paikallistuntemus ihmisillä, jotka työskenteli. On aika ymmärrettävää, että työntekijöillä oli paljon helpompi tilanne kun nyt, kun hoitivat vain yhden kunnan asioista. Kun sitä peilaa tähän päivään niin vaikka meillä on tämä palvelualuemalli, että on pyritty muutamalle alueelle, muutaman kunnan asiat aina niputetaan tiimeille niin sun täytyy kuitenkin tietää sitten parin kolmen kunnan palveluverkostoa ja palveluverkostot on vähän erilaisia joka kunnassa. On siinä sellainen tietynlainen taiteilu työntekijöillä. Ja varmaan vie pikkasen energiaa itse työstä. Siihen kun yhdistää sen, että väki vaihtuu eikä sitä palvelujärjestelmää kyllä kyetä perehdytyksen aikana läpi käymään. Se on varmaan se isoin asia...*

Näyttäisi siltä, että tilaaja tuottajajärjestelmää markkinoitiin kuntiin ikään kuin pienten kuntien työntekijät eivät olisi olleet lainsäädännön tai käytäntöjen tasalla

tehtävissään. Heidän asiantuntijuuttaan mitätöitiin. Suuressa yksikössä työntekijät erikoistuvat. Osaaminen syvenee, mutta se kattaa kapeamman alueen. Vammaispalvelun tai lastensuojelun työntekijät eivät tunne enää esimerkiksi toimeentulotukeen liittyviä reunaehtoja vaikka tietämys olisi välttämätöntä. Aiemmassa aluevastuudessa sosiaalityössä ei ollut tätä ongelmaa.

Rekrytointiongelmistakaan ei ole päästy. Usein sosiaalityöntekijän nimikkeellä toimii vuodeksi kerrallaan nimitetty sosiaaliohjaaja muodollisesti pätevän hakijan puuttuessa. Laki sallii epäpätevän nimeämisen vuodeksi kerrallaan. Tämä aiheuttaa henkilöstön suurta vaihtuvuutta. Uusien työntekijöiden perehdyttäminen vie aikaa.

MF: Meillä on yksi yhteinen tietojärjestelmä, kaikki näkee toistensa tiedot. Ei ole yhden ihmisen varassa. Aina on laittaa väkeä, jos sattuu joku olee sairaana.. Ei nämä ole sillä lailla haavoittuvia. Kun ihmiset on nyt kahteen kuntaan keskitetty niin on sellaisia järkevän kokoisia työyhteisöjä.

Sosiaalialan asiakaskunta käy vuosi vuodelta haasteellisemmaksi ja vaikeammaksi palvella. Tästä esimerkki Jyväskylän seudulta tehdystä tutkimuksesta: kyselyyn vastaajista sosiaalityön neuvonta- ja ohjauspalvelujen järjestämiseen oli jossain määrin tyytyväisiä 43 % ja jossain määrin tyytymättömiä 44 % vastaajista. Yli puolet oli sitä mieltä, että asiointi oli ainakin jossain määrin monimutkaista ja työlästä ja ettei tiedon saaminen palvelusta ollut yksinkertaista ja helppoa. Neljännes vastaajista katsoi, ettei sosiaalitoimella ollut kykyä vastata palvelutarpeeseen. (Virkki ym., 2011). Läntisen perusturvapiirin pienissä kunnissa työskenteli aiemmin vain pari työntekijää. Nyt viiden kunnan yhteenliittymässä he saavat vertaistukea ja heillä on kumppanit keiden kanssa pohtia asiakkaan parhaaksi annettavaa palvelua. Kunnat eivät ole myöskään niin haavoittuvia, kun on isompi henkilöstömäärä työssä esimerkiksi sosiaalitoimessa. Yhtenevät tietojärjestelmät mahdollistavat joustavan siirtymisen. Toisaalta Oivan alueen kuntalaisilta ei ole kysytty mielipidettä nykyisestä palvelusta. Ei voida tietää, ovatko he palveluihin tyytyväisempiä kuin Jyväskylän seudulta tehdyssä tutkimuksessa.

HH: Oivan perustettaessa oli yhtenä siellä taustalla, että saatais sellainen joustava ja toimiva organisaatiomalli, missä pystyttäis myös liikuttelemaan henkilökuntaa eri yksiköiden alla. Se on osoittautunut kankeammaksi kuin vanhassa mallissa. Ennen pystyttiin siirtämään henkilöitä kodinhoidosta tai avopuolelta osastolle tai osastolta kotihoitoon. Enää ei toimi, eteen tulee, kuka maksaa? On niin tuotteistettu kaikki yksiköt. Jos meille tulee esimerkiksi avopuolelta potilas klo 16 jälkeen odottamaan ambulanssikyytiä me joudutaan palkkaamaan osastolta sinne henkilö. Kotipalvelusta ei pysty hyppäämään, se on niin kuin rasitteena osastolla. Se on järjetöntä, mutta niin se vain menee. Ei pystytä liikuttelemaan henkilökuntaa.

SH: Liikkuuko lääkärit? Siellä missä on ollut omat terveyskeskukset vaatii sukupolven vaihdoksen ennekuin se alkaa toimia.

Tilaaja-tuottajamalli suoritteineen ei kaikissa asioissa toimi yhtä joustavasti kuin aiemmin kunnallinen palvelutuotanto. Tuotteistuksen myötä henkilöstö on kouliintunut selontekovelvollisuudessaan ottamaan vastaan vain suoritteita kerryttäviä töitä. Tästä järjestelmä joutuu maksamaan. Myöskin saavutettavuudessa on toivomisen varaa. Kaikki henkilöstöryhmät eivät ole suostuvaisia ketterään liikkumiseen.

Tähän mennessä en ole vielä käsitellyt luvussa 3.1. asetettua kysymystä, miten perustettu tilaaja- tuottajamalli ja liikelaitos ovat vastanneet sille ennakkoon asetettuihin odotuksiin. Alun perin oli tarkoitus johtaa vastaus haastatteluista arvioimalla. Siitä seuraavassa luvussa.

5. YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET

Uusliberalismi levittäytyy vähin äänin matkaavana ideologiana mantereelta ja maasta toiseen. Suomessa se alkoi saada jalansijaa 1990-luvun laman jälkeen ja Päijät-Hämeeseen sen juurruttamista edisti hallitus. Ministeriön rahoitus ja Paras-lainsäädäntö rohkaisi nopeisiin toimiin. Liikelaitoksen isäntäkuntana toimiva Hollola olisi mieluusti ottanut neljän muun kunnan sosiaali- ja terveystalvet hoitaakseen, mutta pienet kunnat hamusivat muodin perään ja kompromissina alettiin valmistella Suomen ensimmäistä liikelaitosta tilaaja-tuottajajärjestelmään. Tosin haastatteluaineiston perusteella yhteistoiminta-alueeseen menttiin talvet edellä, mikä tarkoitti ”kihlausta” taka-ajatuksena kuntaliitokset, olihan Paras-puitelaki myös kuntalaki. Hollola saattoi ajatella paremminkin säilymistä Lahden kupeessa itsenäisenä kuntana saadessaan mahdollisesti ympäryskuntia liittymään Hollolaan kuin pelkästään hyväntahtoisena isäntäkuntana olemista.

Yhdistymisestä tehtiin periaatepäätös juhannuksen alla 2006 ja itse valmisteluun ryhdyttiin kesälomien jälkeen elokuussa. Yhteistyösopimus saatiin kuntiin päätettäväksi vasta marraskuussa, kun liikelaitoksen piti aloittaa toimintansa vuoden 2007 alusta. Kiire oli ja ohje- ja johtosäntöjen sisältöön ei tahtonut löytyä tukea vielä mistään, kun vastaava kuntalain muutos oli vasta hallituksen esityksasteella ja Kuntaliiton soveltamisohjeet tulossa puoli vuotta myöhemmin.

Keskustapuolue toimi uudistuksen aktiivisena käynnistäjänä, mutta päätöksen takana olivat myös kokoomus ja sosiaalidemokraatit. Järjestelmä herätti suurta mielenkiintoa ympäri Suomea. Vierailijoita kävi tutustumassa liikelaitokseen. Kuntaliiton avustuksella tehtiin toisena toimintavuonna esittelyvideo. Ajatuksena oli levittää kuntien hyviä käytänteitä laajemmallekin valtakuntaan.

Viiden kunnan ja yhden terveydenhuollon kuntayhtymän käsittävää, täysin uuden järjestelmän, valmistelua johtivat kuntien valtuustojen ja hallitusten puheenjohtajat. Laajempaa keskustelua siitä, mikä vaikutus järjestelmällä olisi kuntalaisiin tai kunnallisdemokratiaan yleisemmin, ei käyty. Ammattiosastojen

luottamushenkilöt olivat kutsuttu edustamaan henkilöstöä. Henkilöstöä ei kuultu eikä heille tiedotettu juurikaan valmisteluvaiheessa tai myöhemmin.

Palvelutuotannossa haluttiin irti kunnallisesta päätöksenteosta. Liikelaitosta johtaa epäpoliittinen johtokunta. Kunnat valitsevat perusturvalautakuntien edustajat. Entiseen nähden valittujen henkilöiden lukumäärä väheni merkittävästi. Edustajia kustakin kunnasta oli kolme, nykyisin vain kaksi. Kun ottaa huomioon sen, että epäpoliittinen johtokunta rooliepäselvyyksien vuoksi teki vielä perusturvalautakunnalle kuuluvia kilpailutuksiakin, voidaan todeta tilaaja-tuottajajärjestelmän vaikuttaneen vähentävästi kunnalliseen demokratiaan. Kunnallista demokratiaa pidettiin epämuodikkaana ja luottamushenkilöitä enemmän kiinnostuneina epäoleellisista pikku asioista suurten linjojen ja kokonaisuuksien sijaan. Uusi järjestelmä johti siihen, että isäntäkuntaa lukuun ottamatta muissa kunnissa keskustelu sosiaali- ja terveyspalveluista väheni tai lakkasi lähes kokonaan. Palvelutuotantoa käsitteleviin keskustelutilaisuuksiin tuli vuosi vuodelta vähemmän osallistujia.

Vaikka hallinto mullistui täysin, samat asiakkaat jäivät palveltaviksi kuin ennenkin ja väestö ikääntyy ennusteiden mukaan. Kuntien ja kuntayhtymän tietojärjestelmien saattamiseen yhdenmukaisesti kului paljon rahaa ja työaika. Yhdenmukainen järjestelmä mahdollisti tosin työntekijöiden siirtymisen jouhevasti kunnasta toiseen. Vaikka vanhan järjestelmän mukainen verkostotyö eri ammattiryhmien välillä väheni, lisääntyi Oivan sisällä saman ammattiryhmän kanssakäyminen. Tämä oli tärkeää erityisesti pienen kunnan yksin työtä tekeville työntekijöille. Tapaamisten edellyttämiin matkoihin kuluu työaika ja rahaa. Suoritteiden kirjaaminen on tullut henkilöstölle osaksi toimenkuvaa, siihen käytetty aika on poissa asiakastyöstä. Palvelussa ohjaukseen, neuvontaan ja yhteydenpitoon käytetty aika on vähentynyt eivätkä kuntalaiset tavoita työntekijöitä entiseen malliin. Tietotekniikka on mahdollistanut suoritteiden seuraamisen, mistä on ollut se etu, että tehty työ on saatu näkyväksi. Tietotekniikasta ei kuitenkaan ollut iloa siinä, että olisi kyetty arvioimaan, oliko Päijät-Hämeen palveluprosessit käytännössä toimivia. Tietojärjestelmissä ei ollut siihen tarvittavia työkaluja.

Asiakkaat jäivät epätietoisuuteen siitä, miten saada asiansa ja palautteensa kuuluviin. Sekä henkilöstö että asiakkaat valittivat vanhaan tapaan kunnallisille luottamushenkilöille. Perusturvalautakunnan jäsenet ottivat esiin palautetta kokouksissaan, vaikka heidän roolinsa oli tilaaminen ja suuremmat strategiset asiakokonaisuudet. Myös Oiva keräsi asiakaspalautetta, mutta saatu palaute ei kantautunut tilaajalle. Vertailtavuus muihin Suomessa oleviin järjestelmiin ei onnistunut, kun samanlaisia liikelaitoksia ei ollut. Talouden lähtötilanne jäi kirjaamatta alkutilanteen kiireen vuoksi, joten luotettavaa tietoa siitä, miten kunnittaisessa tuottavuudessa tai talouskurissa onnistuttiin, ei ole. Hallinto- ja talouspuolen vähäinen henkilöstö kykenee tuottamaan talousarviotiedot, mutta ei tilastotietoa ja raportointia. Myös tietojärjestelmä on siltä osin puutteellinen. Vuonna 2012 tilattu auditointi vakioituine rahanarvoineen osoitti, että taloudessa olisi onnistuttu hyvin, joskaan säästöt eivät riittäneet kuntien kiristyneessä taloustilanteessa. Kuntalaskutus vaihteli vuosittain eivätkä palveluntuotannon kulut olleet ennustettavissa. Auditoitujen vuosien jälkeen kuntien taloustilanne on heikentynyt entisestään.

Tilaajan ja tuottajan onnistunut kumppanuus on tärkeää. Tilaaja vaihtui parin toimintavuoden jälkeen. Ensimmäinen poistui ennen uuden perehdyttämistä. Kumppanuuden saavuttaminen vei vuosia ja onnistui tyydyttävästi vähää ennen tuottajan muualle siirtymistä. Vaikeuksia oli kuntien kanssa käydyissä sopimusneuvotteluissa. Rooliepäselvyydet ja vajavainen kumppanuus synnyttivät nimityksen teatteriesitys.

Hollolan tarkastuslautakunnan arviointikertomuksessa riskienhallinnan näkökulmasta Läntisen perusturvapiirin järjestelmä on haavoittuva. Se kirjaa avainhenkilöriskin. (Hollolan tarkastuslautakunnan arviointikertomus 11.5.2010). Tosin lähes joka kertomuksessa tuodaan julki huoli myös muun henkilöstön rekrytoinnista ja saatavuudesta vaikka yhteistoiminta-alueen keskeisenä perustamisen perusteena oli ollut oletettu paraneva tilanne työntekijöitä hankittaessa.

Riskianalyysissä kehoitetaan miettimään ”avainhenkilöriskiä”, mutta paljon suurempi ongelma ovat yhteistyöhön liittyvät riskit. Organisaatioita mylätessä

työntekijät eivät tunne yhteistyötahojaan, kuntalaiset eivät tiedä kehen ottaa yhteyttä ja missä asioissa. Kuntalaisten välimatkat kasvavat ja työntekijöiden vastaanottoajat ja paikat ovat epäselviä. Luottamushenkilöt menettävät kosketuksen äänestäjiinsä. Tilaaja ja tuottaja eivät välttämättä tule toimeen keskenään tai ylipäänsä puhu samaa kieltä.

Perusturvalautakunta oli perillä tehtävistään ensimmäisen kahden vuoden ajan, jolloin järjestelmää perustamassa olleet johtavat päättäjät edustivat kuntia. Toisella nelivuotisella vaalikaudella heidän kiinnostuksensa tehtäviin lopahti ja kaksi kolmasosaa jäsenistä vaihtui. Lautakuntatyöskentely oli pysähtyneisyyden tilassa ennen kuin uudet jäsenet perehdytettiin toimintaan. Oivan johtokunta koostuu eri alojen asiantuntijoista ja osaaajista. Osa heistä ei osallistunut tehtävän hoitoon vaan oli paljon poissa kokouksista. Sitoutuneisuus ontui. Toisaalta paikalla olleet johtokunnan jäsenet antoivat uusia näkökulmia Oivan johtamiseen, mutta ne eivät johtaneet tutkimusajanjaksona konkreettisiin uudistuksiin.

Tuottaja oli tilaajasta etäällä niin kuin uudessa julkisjohtamisessa opillisesti pitääkin. Itse tilaaminen ei kuitenkaan onnistunut puhdasoppisesti, koska kilpailutettavana oli vain saman kunnan alainen liikelaitos Oiva. Pienissä kunnissa ei toisaalta ole palveluntuottajiaakaan, jotka voisivat jättää tarjouksia aidoissa kilpailutustilanteissa. Järjestelmästä voitaneenkin puhua sopimuksella johtamisesta.

Läntisen perusturvapiirin perustajat halusivat kokeilla jotain uutta ja saada siitä kokemuksia muillekin jakaa. Uskomattomalla työmäärällä ja paneutumisella uuteen ja muodikkaaseen hallintoon onkin saatu arvokasta tietoa kunnallisen palvelutuotannon ja tilaaja-tuottajamallin onnistumisista ja kehittämisen paikoista. Elina Palola (2007) ja Elsa Keskitalo (2008) ovat tutkineet muualta Suomeen kulkeutuneita ideoita. Tässä tutkimuksessa haastateltavat eivät tunnistanee ottaneensa oppia muualta vaan vakuuttivat itse halunneensa olla perustamassa ensimmäistä liikelaitosta jopa niin innokkaasti, että voidaan puhua varaslähdöstä. Läntinen perusturvapiiri perustettiin eduskunnan Paras-lainsäädännön myötä, ministeriön rahoituksella ja konsulttien toimiessa neuvonantajina. Toisaalta uudistajien asenne kunnallista demokratiaa kohtaan, kunnallispolitiikoista

mitättömistä asioista suutaan pieksevänä joukkona, ei kuulostanut omaperäiseltä, tai sellaiselta asenteelta, joka ei olisi levinnyt uusliberalismin myötä jo muuallekin. Erään haastateltavan käyttämä esimerkki ”Saludosta vai Juhla Mokasta” on sikäli puhutteleva, että kunnalliset liikelaitokset hankkivat yleensä halvinta, joten hinnaltaan edullisempi Saludo todennäköisesti tulee aina valituksi. Toisaalta suurin osa kahvin juojista sairaalassa tai muussa laitoksessa asettaisi todennäköisesti muut merkit etusijalle. Olisiko esimerkki kahvin merkistä myös esimerkki siitä, että julkisen sektorin esimiehet ovat etäällä kuntalaisten arjesta, eivät kuulu enää samaan kuntayhteisöön?

Jos muoti toimikin selittävänä tekijänä Läntisen perusturvapiirin syntyyn, ei se selitä pääoman ja markkinavoimien kiinnostusta julkisesta sektorista. Niitä kiinnostaa voiton maksimointi ja sen esteiden poistaminen. Oliko viiden kunnan muodin seuraamisen takana halu tasoittaa tietä yksityisen palveluntarjoajan pääsyyn julkisten palvelujen tuotantoon Päijät-Hämeessä? Tätä epäilyä tutkimus ei tukenut. Perustamisen syiksi esitettiin tarve etsiä uusia väyliä alati kasvavissa talouspaineissa ja huoli kilpailussa pätevistä työntekijöistä. Tilaaja-tuottajamallille asetettiin suuria odotuksia. Ehkä ylisuuret odotukset perustuivat hanketta vetäneiden ymmärtämättömyyteen siitä, miten poikkeavia järjestelmiä julkinen ja yksityinen palvelutuotanto perusteiltaan todellisuudessa ovat.

Läntisen perusturvapiirin hallinnointi on muuttanut muotoaan, mutta näyttää siltä, että valta on edelleen yhtä hierarkkista kuin aikaisemmin. Joidenkin haastateltavien mielestä asiantuntijoiden rooli on epäselvä. Poliitikkojen vallankäyttö näyttäytyy jarrutuksena, kun päätöksiä toimintojen keskittämisestä isompiin yksiköihin ei saada. Ilmeisesti kuntalaisilta on vaikutusmahdollisuuksia hävinnyt. Yhtäältä vaikuttamisen väyliä on tukittu vähentämällä poliittisia elimiä ja korvaamalla asiantuntijoilla. Toisaalta kaikkien vaikutusmahdollisuuksia on vähennetty siten, että vain harvoilla on käsitys siitä, miten pitäisi toimia koko järjestelmän sekavuuden vuoksi. Sosiaali- ja terveysministeriökin on listannut useita kunta- ja palvelurakennemuutokseen liittyviä huolia. ”Asiakkaiden kannalta riskinä voi olla, että palvelujen saavutettavuus heikkenee, palvelut pirstaloituvat ja saumattomien palvelukokonaisuuksien saannin kannalta tärkeä sosiaali- ja terveydenhuollon yhtenäisyys jää saavuttamatta”. (STM 2009:17, 16).

Suurella organisaatiossa yhteistyösuhteet menevät joka tasolla uusiksi, mikä tarkoittaa tavallisesti sitä, että palvelut tai palveluketjut eivät toimi. Siirtymävaiheessa organisaatioiden uudet roolit ja tehtävät tarkoittavat myös sitä, että yhteistyö täytyy aloittaa alusta, uudet roolit ja niiden puitteissa tapahtuva kumppanuus tai yhteistyö vaatii opettelemista. Lisäksi uusi järjestelmä tuo omat ”jäykkyytensä”, esimerkiksi malli ei mahdollista palvelujen tilaamista kolmannelta sektorilta eikä myöskään ennaltaehkäiseviä palveluita kuten eräs haastateltava sanoi. Yhteistyöstä kunnan ja kolmannen sektorin välillä tulee tässä käytännössä mahdotonta. Myös työntekijöiden paikallistuntemus ”oli aiemmassa järjestelmässä parempi” kuten yksi haastateltava asian ilmaisi. Tämä tarkoittaa sitä, että yhteisöllinen ote kunnan palveluihin muuttuu entistä vaikeammaksi, tosin sen toteutumisesta ei yleisesti ottaen ole tietoa aiemmissakaan rakenteissa.

Kun julkisella tehdään suuria organisaatiouudistuksia, niin oikeastaan kukaan ei ota huomioon sitä, miten pitkään ja paljon ponnisteluja yhteistyön aikaansaaminen vanhoissa rakenteissa on vaatinut. Nyt kaikki yhteistyön ja (työ)yhteisöjen eteen tehty työ tunnutaan heitettävän hetkessä menemään. Tämän tapauksen analyysi on osoittanut, että yhteistyösuhteita rakennettiin pitkään ja hitaasti. Ehtivätkö ne ylipäänsä rakentua kuntoon ennen kuin uusi muutos jo tuli? Kun julkisia palveluja joudutaan vähentämään, samalla oletetaan, että erilaisten yhteisöjen, mm. kolmannella sektorilla on otettava nykyistä enemmän vastuuta kuntalaisten elämästä. Mutta jos kunnan omat palvelut ovat jatkuvan mylläyksen alla niin miten ne kykenevät tässä tehtävässä sen enempää kuin muissakaan auttamaan?

Virkamiesten mielestä luottamushenkilöt eivät ole kiinnostuneet suurista linjoista vaan yksityiskohdista. Heillä on liikaa valtaa eivätkä he halua karsia palveluja vaikka taloudelliset argumentit sitä vaatisivat. Kun ottaa huomioon ”luottamushenkilöongelman”, eri alojen asiantuntijoiden määrän ja haastattelussa mainitut sivustajohtajat, joita julkinen sosiaali- ja terveystalouden tuottaminen on vaatinut, onkin uusliberalististen tarkoituksien toteuttaminen varsin haasteellista. 150 vuotiaan kunnallisdemokratian kampeaminen ei ole pikku juttu. Helppoa ei myöskään ole uuden julkisjohtamisen mukainen yleisjohtajan nostaminen valtaistuimelle samalla kun asiansa osaavat lääkärit, sairaanhoitajat,

lähihoitajat, sosiaalityöntekijät ja muut asiantuntijaosaajat madalletaan johtajan vallan toimeenpanijoiksi. Läntisen perusturvapiirin voimat ja erityisesti hupenevat rahat eivät tähän riittäneet. Kädet on tältä osin nostettu pystyyn ja otettu kaksi askelta taaksepäin. Sisäpiirissä Oivaa verrattiin lapseen kasvukipuineen. Oivan päästyä kouluikänsä on muutoksen aika.

Haastattelujen jälkeen tapahtui yllättävä käänne. Osapuolina olleet kunnat riitautuivat. Riita alkoi, kun Asikkalan kunta ei kokenut tulevansa kuulluksi kasvaneista liikelaitoksen kuluista neuvoteltaessa. Se ryhtyi ”omin lupinsa” selvittämään muita palveluntuotantomahdollisuuksia sen sijaan, että olisi näyttänyt vihreää valoa Läntisen perusturvapiirin jatkokaudelle. Tästä isäntäkunta riemastui. Molemmat irtisanoivat sopimuksen. Hollola aikoi neuvotella jatkosopimuksen jäljelle jääneiden kuntien kesken. Riitapukarit kuitenkin taipuivat yhteisen pöydän taakse. Sovittiin, että hepeneet riisutaan ja jatketaan yhteistyötä käyttökelpoisen, arkisen muodin mukaan: tilaaja-tuottajajärjestelmä ajetaan alas ja Oiva jatkaa toimintaansa tuottajana Hollolan kunnan taseyksikkönä vuoden 2014 alusta.

Uudessa organisaatiossa tilaajalautakuntana toiminut viiden kunnan yhteinen perusturvalautakunta säilytetään eikä Hollolan kunnanhallitus pidätä itsellään otto-oikeutta sen tekemiin päätöksiin. Isäntäkunnasta käytettäneen jatkossa uudempaa nimitystä, vastuukunta. Hollola pääsi uuden käänteen kautta tuottamaan perustason sosiaali- ja terveyspalvelut siten, kuin se ehkä alun alkaenkin jo 2007 olisi halunnut ne tuottaa. Huippumuodin seuraaminen kävi entisestään kiristyneessä taloudellisessa tilanteessa liian kalliiksi.

Tilaaja-tuottajamallia perustettaessa lasten päivähoito siirtyi kuntien sivistystoimen alle. Tulosalueita jaettaessa lastensuojelu siirtyi hyvinvoinnin ja terveydenedistämisen tulosalueeseen. Nyt viimeisissä kokouksissaan johtokunta jätti irtisanoutuneen sosiaalijohtajan viran täyttämisen jatkoselvittämistä varten pöydälle. Kuntien edustajista koostuva perusturvalautakunta sai ketterältä ja innovatiiviselta johtokunnalta ”jatkovalmisteluohjeeksi sosiaalipalveluiden tulosalueen lakkauttamisen ja tehtävien uudelleen järjestämisen sekä sosiaalijohtajan viran lakkauttamisesityksen valmistelun. Perusteena on Hollolan

kunnan kunnanhallituksen 16.12.2013 tekemä päätös lisäsäästöjen tekemisestä.” Ainoana esityksenään Hollolan 1,3 miljoonan euron säästötoimenpiteiden toteuttamiseksi se esittää Oiva-liikelaitoksen organisaatiosta liudennettavaksi loputkin sosiaalipalvelut! Johtokunnan esityksen viesti on selvä. Sosiaalipalvelut ovat ei toivottu osa muodikkaassa organisaatiossa. Ne ovat kuitenkin lakisääteisiä kunnallisia palveluja, osa hyvinvointiyhteiskuntaamme. Onko sosiaali sanana liikaa uusliberaaliseen maailmankatsomukseen sovittoa? Olisiko hyvinvoinnin edistäminen jotenkin parempi? Sanan vaihdolla ei kuitenkaan vähennetä sosiaalisia tai hyvinvointiongelmia – päinvastoin. Viesti kertoo työntekijöille, että he ovat epäonnistuneet työssään. Herkimmät saattavat ajatella jopa aiheuttaneensa budjettivajeen. Ammatti-identiteetti heikkenee, kun työntekijät siirretään eri toimialojen alle eikä ammattiryhmänä pureuduta ongelmiin kuten ennen. Oivan uuden esittelijän ehdotus on: ”Lautakunta merkitsee tiedokseen sosiaalipalveluiden tulosalueen uudelleenorganisoinnin valmistelutilanteen.” Elämme mielenkiintoisia aikoja. Selviää, mitä kuntien poliittisista edustajista koostuva perusturvalautakunta reagoi viimeiseen epäpoliittisen toimielimen patoutuneeseen esitykseen.

LÄHTEET

Painetut lähteet

- Aaltio E. 2013: Hyvinvoinnin uusi järjestys. Helsinki: Gaudeamus.
- Alasuutari P. 2007: Yhteiskuntateoria ja inhimillinen todellisuus. (Social theory and human reality, 2004). Helsinki: Edita.
- Anttonen A., Sipilä J. 2000: Suomalaista sosiaalipolitiikkaa. Tampere: Vastapaino.
- Aaltonen E. 1997: Sosiaalitoimen johtamisen organisaatioteoreettinen tarkastelu. Hallinnon tutkimus 18:1, 225--236.
- Airaksinen J., Tolkki H. & Laine T. 2011: Paras palvelutuotanto - peruskunnasta peruskallioon? Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Alastalo M., Åkerman M. (2010): Asiantuntijahaastattelun analyysi. Faktojen jäljillä teoksessa Ruusuvuori J., Nikander P., Hyvärinen M. (toim) (2010): Haastattelun analyysi. Tampere: Vastapaino, 372 – 395.
- Clarke J. & Newman J. 1997: The Managerial State, Power, Politics and Ideology in the Remaking of Social Welfare. London: Sage Publications.
- Czarniawska, B. & Joerges B. 1996: Travel of Ideas. Teoksessa Czarniawska B. & Sevón G. (toim.) Translation Organizational Change. Berlin etc.: Walter de Gruyter, 13--47.
- Eräsaari L. 2002: Julkinen tila ja valtion yhtiöittäminen. Tampere: Tammer-paino.
- Eräsaari L. 2007: New Public Management on julkisen sektorin vääryyksien isä. Teoksessa Helne T. & Laatu M. (toim.) Vääryyskirja. Helsinki: Kelan tutkimusosasto. 87--101.
- Eräsaari L. 2009: New Public Management kaupungin hallinnossa teoksessa Heikkinen T. & Mattila H. (toim.) Minne menet kaupunki? Helsinki: Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskus.
- Eräsaari L. 2011a: Sosiaalipalvelut käännöksen jälkeen. Teoksessa Palola E. & Karjalainen V. (toim.) Sosiaalipolitiikka Hukassa vai uuden jäljillä. Helsinki: Unigrafia Oy Yliopistopaino, 181--203.
- Eräsaari L. 2011 b: Sosiaalityö ja New Public Management. Talentia-lehti: Tutkiva sosiaalityö. Sosiaalityön paikka tieteessä ja yhteiskunnassa. Helsinki: Sosiaalityön tutkimuksen seura 2011.

- Eskola J. & Suoranta J. 2003: Johdatus laadulliseen tutkimukseen. Tampere: Vastapaino.
- Eskola J. (2010): Laadullisen aineiston juhannustaiat. Laadullisen aineiston analyysi vaihe vaiheelta. Teoksessa Aaltola J., Valli R. (toim.): Ikkunoita tutkimusmetodeihin II. 133--157. Jyväskylä: PS-kustannus.
- Fredriksson S. & Martikainen T. 2006: Kilpailuttamisen kokemukset. Helsinki: Kunnallisan kehittämissäätiö.
- Haapola L. 2012: Lähiesimiestyö tilaaja- tuottajamalliin perustuvassa organisaatiossa. Tampereen yliopisto, yhteiskunta- ja kulttuuritieteiden yksikkö: lisensiaattitutkimus.
- Hallinpelto A. 2008: Paras tuottakoon! Hyvinvointipalvelujen tulevat markkinat. Kunnallisan kehittämissäätiön Polemia-sarjan julkaisu nro 28. Helsinki: Kunnallisan kehittämissäätiö.
- Harisalo R, 2008: Organisaatioteoriat. Tampere: Tampereen yliopisto
- Harris J.: Modernisoidut sosiaalipalvelut Isossa- Britaniassa: sosiaalityö liikeyrityksessä McKunta. Janus 13: 1, 151--171.
- Haveri A. 2002: Uusi julkisjohtaminen kunnallishallinnon reformeissa. Hallinnon tutkimus 23:1, 4--17.
- Haveri A. 2008: Evaluation of Change in Local Government. Evaluation Vol 14(2), 141--155.
- Haverinen R. & Särkelä R. 2007: Sosiaalipalveluiden tuottamisen mallit kilpailutaloudessa. Teoksessa Horttanainen E. & Salo R. (toim.) Kunnat ja globalisaatio. Helsinki: Suomen Kuntaliitto, 112--123.
- Heinämäki L. 2011: Yhteistoiminta-alueiden sosiaali- ja terveyspalvelut 2010. Järjestämisen, tuottamisen ja hallinnon kysymyksiä uusissa palvelurakenteissa. Tampere: THL Raportti 41/2011.
- Hellsten K. 2011: Onko puhe Suomesta pohjoismaisena hyvinvointivaltiona perusteltua. Teoksessa Palola E. & Karjalainen V. (toim.) Sosiaalipolitiikka hukassa vai uuden jäljillä. Helsinki: THL 146--180.
- Helne T. 2009: Miksi kelata filmiä? Ajatuksia suomalaisen elokuvan yhteiskunnallisista yhteyksistä. Teoksessa Helne T. & Kalliomaa- Puha L. (toim.) Filmi-Kela 2009: Suomi-Filmistä sosiaalipolitiikkaan. Helsinki: Kelan tutkimusosasto, 8- 61.

- Hirsjärvi S. & Hurme H. 2010: Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Helsinki: Gaudeamus.
- Homburg V, Pollit C & Thiel S. 2007: New Public Management in Europe. Basingstone: Palgrave.
- Häikiö L. 2007: Muuttuva kansalaisuus. Mikä on kuntalaisen asema tilaaja-tuottajamallissa. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 35: 2, 147--160.
- Janhonen S. & Mikkonen M. (toim.) 2001: Laadulliset tutkimusmenetelmät hoitotieteessä. Juva: WSOY.
- Juhila K. 2009: Sosiaalityön selontekovelvollisuus. Janus 1:4, 296--312.
- Jylhäsaari J. 2009: Johtamisen muutos perusterveydenhuollon organisaatioissa. Tietoista uudistamista vai realiteetteihin sopeutumista? Acta Wasaensia nro 212. Hallintotiede 13. Vaasa: Universitatis Wasaensis.
- Kallio J. 2010: Hyvinvointipalvelujärjestelmän muutos ja suomalaisten mielipiteet. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 108. Helsinki: Kelan tutkimusosasto.
- Kananoja A., Lähteinen M. & Marjamäki P. (toim.) 2010. Sosiaalityön käsikirja. Helsinki: Tietosanoma Oy.
- Kantola A. 2006: Suomea trimmaamassa: suomalaisen kilpailuvaltion sanastot. Teoksessa Heiskala R & Luhtakallio E (toim.): Miten Suomesta tuli kilpailukyky-yhteiskunta? Helsinki: Gaudeamus, 156--178.
- Karjalainen V. 2011: Aktiivisen sosiaalipolitiikan ristiriitainen tehtävä. Teoksessa Palola E. & Karjalainen V. (toim.) Sosiaalipolitiikka hukassa vai uuden jäljillä. Helsinki: THL, 227--248.
- Kaskisaari M., Tammelin M., Hirvonen J., Hämeenaho P., Ilmarinen K., Vartiainen A. 2010: Kuntalaisten arvioita sosiaalipalveluista. ParasSos-tutkimus Keski-Suomen yhdeksän kunnan alueella. Helsinki: Terveystieteiden tutkimuslaitos, raportti 6/2010.
- Keskitalo E. 2008: Balancing Social Citizenship and New Paternalism. Finnish activation policy and streetlevel practice in a comparative perspective. Helsinki: Stakes, research report 177.
- Kiviniemi K. 2010: Laadullinen tutkimus prosessina. Teoksessa Aaltola J., Valli R.: Ikkunoita tutkimusmetodeihin II. 68-- 84. Jyväskylä: PS-Kustannus.
- Klein N. 2008: Tuhokapitalismin nousu. Helsinki WSOY.
- Koivusalo M., Ollila E. & Alanko A. 2009: Lopuksi -- valinnat ja vastuu terveydenhuollossa. Teoksessa Koivusalo M., Ollila E. & Alanko A. (toim.)

- Kansalaisesta kuluttajaksi, markkinat ja muutos terveydenhuollossa. Helsinki: Gaudeamus, 276--288.
- Koskiahho B. 2008: Hyvinvointipalvelujen tavaratalossa. Tampere: Vastapaino.
- Koskinen I., Alasuutari P., Peltonen T. 2005: Laadulliset menetelmät kauppatieteissä. Tampere: Vastapaino.
- Kuula Arja 2006: Yksityisyyden suoja tutkimuksessa. Teoksessa Hallamaa J., Launis V., Lötjönen S., Sorvali I. (toim) Etiikkaa Ihmistieteille. Helsinki: Suomalaisen kirjallisuuden seura.
- Kuusela H., Ylönen M. 2013: Konsulttidemokratia. Miten valtiosta tehdään tyhmä ja tehoton. Helsinki: Gaudeamus.
- Kuusi P. 1961: 60-luvun sosiaalipolitiikka. Porvoo: WSOY.
- Kähkönen L. 2007: Näennäismarkkinoiden tehokkuuden rajoitteet ja mahdollisuudet paikallishallinnon palveluissa. Tampere: Acta Universitatis Tamperensis 127.
- Laki kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta (2007/169)
- Laki kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta annetun lain muuttamisesta 384/2009
- Le Grand J. 2003: Motivation, agency and public policy: of knights and knaves, pawns and queens. Oxford University Press.
- Laesterä E, 2012: Oivasti hoidettu- ? Auditor-yhtiöt, Pälkäne
- Laine M., Bamberg J., Jokinen P. 2007: Tapaustutkimuksen käytäntö ja teoria. Teoksessa Laine M., Bamberg J. ja Jokinen P. (toim.) Tapaustutkimuksen taito. Helsinki: Yliopistopaino, 9--40.
- Laine T., Airaksinen J., Kyösti A. ja Härkönen H. 2011: Raamit kaulassa. Rakenteet ja johtaminen sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistoiminta-alueilla. Helsinki: Suomen Kuntaliitto
- Lane J.E. 2000: New Public Management. London. Routledge.
- Lawler J. 2000: The Rinse of Managerialism in Social Work. Teoksessa E. Harlow & J. Lawler (toim.) Management, Social work and Change. London: Ashgate, 33--35.
- Lawler J. 2007: Leadership in Social Work: A case of Caveat Emptor? British Journal of Social Work (37), 123--141.
- Lipponen P. 2008: Järki voittaa. Suomalainen identiteetti globalisaation aikakaudella. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Otava.

- Metsämuuronen J. 2002: Tutkimuksen tekeminen ihmistieteissä. Sri Lanka: International Methelp Ky
- Metteri A. & Hotari A-K. 2011: Eettinen kuormittuminen ja toimintaympäristö nuorten palveluissa. Teoksessa Pehkonen A & Väänänen- Fomin M. (toim.) Sosiaalityön arvot ja etiikka. Sosiaalityön tutkimuksen seuran vuosikirja. Jyväskylä: PS- kustannus, 67--91.
- Metteri A. 2012: Hyvinvointivaltion lupaukset, kohtuuttomat tapaukset ja sosiaalityö. Tampere: Acta Universitatis Tamperensis, 1778.
- Mäntysaari M. 2004: Social Work Management in Finland. Teoksessa E.Harlow & J. Lawler (toim.) Management, Social work and Change. London: Ashgate, 151- 166.
- Niiranen V. 2003: Kunnallisten sosiaalipalvelujen kilpailuttamisen sosiaalipoliittinen näkökulma. Teoksessa Ollila E., Ilva M. & Koivusalo M. (toim.) Kilpailuttaminen sosiaali- ja terveystalouden näkökulmasta. Stakes, raportteja 276. Helsinki: THL, 69--79.
- Niiranen V., Seppänen- Järvelä R., Sinkkonen M. & Vartiainen P. 2010. Johtaminen sosiaalialalla. Helsinki: Gaudeamus.
- Nivala V. 2006: Näkökulmia julkisen sektorin johtamiseen ja johtamisen kehittämiseen. Teoksessa Juuti P. (toim.) Johtaminen eilen, tänään, huomenna. Helsinki: Otava, 129--167.
- Pajukoski M. 2011: Muuttuvat sosiaaliset oikeudet teoksessa Palola E. ja Karjalainen V. (toim.) Sosiaalipolitiikka. Hukassa vai uuden jäljillä. Helsinki: THL.
- Palola E. 2007: Näkökulmia eurooppalaiseen sosiaalipolitiikkaan: malli, väestö, reurssit ja kommunikaatio. Helsinki: Terveystalouden ja hyvinvoinnin laitos.
- Palola E. 2011: Valinnanvapauden problematiikasta sosiaalipolitiikassa. Teoksessa Palola E. & Karjalainen V. (toim.) Sosiaalipolitiikka Hukassa vai uuden jäljillä. Helsinki: THL, 283- 309.
- Patomäki H. 2007: Uusliberalismi Suomessa. Lyhyt historia ja tulevaisuuden vaihtoehdot. Helsinki: WSOY.
- Pohjola A. 2010: Asiakas sosiaalityön subjektina. Teoksessa Laitinen M. & Pohjola A. (toim.) Asiakkuus sosiaalityössä. Helsinki: Gaudeamus.
- Polanyi K. 1944/2009: Suuri murros. Tampere: Vastapaino.

- Pukkinen M. 2010: Palvelukustannukset läpinäkyviksi. Polemiikki 4/2010, 6- 9. Helsinki: Pole-kuntatieto Oy
- Raivio K. 2006: Paras-hanke Suomea muokkaamassa. Yhteiskuntapolitiikka 71:2, 186- 192.
- Rajavaara M. 2007: Vaikuttavuusyhteiskunta. Sosiaalisten olojen arvostelusta vaikutusten todentamiseen. Kelan tutkimusosasto, Hki, Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 84.
- Riihinen O. 2011: Keskiluokkaistuva ja eriarvoistuva Suomi- hyvinvointivaltio koetuksella. Teoksessa Palola E. & Karjalainen V. (toim.) Sosiaalipolitiikka Hukassa vai uuden jäljillä. Helsinki: THL, 103- 145.
- Robson C. 2001: Käytännön arvioinnin perusteet. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.
- Silverman D. 2006: Interpreting Qualitative Data. Methods for Analysing Talk, Text and Interaction. London: Sage
- Simmel G. 1898/1905: Muodin filosofia. Helsinki: Kustannus Oy Odessa.
- Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2009: 17. Johtamisella laatua ja työhyvinvointia sosiaalialalle. STM.
- Stähle P. 1998: Supporting System's Capacity for Self-renewal. Helsinki: Yliopistopaino
- Temmes M. 2004: Arviointityön autuus ja salahaudat arvioijan näkökulmasta. Hallinnon tutkimus 2, 86--93.
- Tuomi J. & Sarajärvi A. 2002: Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Jyväskylä: Gummerus.
- Vabo M. 2005: Henkilökohtaisesta luottamuksesta sopimuskontrolliin. New Public Management pohjoismaisessa hyvinvointivaltiossa. Janus, 172--178.
- Valkama K. 2009: Muuttuneen asiakkuuden haaste sosiaali- ja terveydenhuollossa. Hallinnon tutkimus 30:2, 26--53.
- Virkki T., Vartiainen A., Kettunen P., Heinämäki L., 2011: Sosiaalipalvelut muutoksessa. Kuntalaisten ja henkilöstön näkemyksiä Paras-uudistuksesta. Helsinki: THL. Raportti 56/2011.
- Virtanen P.& Stenvall J. 2010: Julkinen johtaminen. Helsinki: Tietosanoma Oy

Muut lähteet

Asikkalan perusturvalautakunta 22.11.2005, liite 199.1.

Hollolan kunnanhallitus 363/2006.

Hollolan tarkastuslautakunnan arviointikertomus 11.5.2010.

Hollolan tarkastuslautakunnan arviointikertomus 27.5.2013.

Painamattomat lähteet

Haastattelut

Forsberg Mika

Oivan hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen tulosalueen johtaja, ennen Asikkalan perusturvajohtaja

Hasala Hanna

Oivan Asikkalan vuodeosaston sairaanhoitaja, Asikkalan keskustavaltuutettu

Hiltunen Päivi

Nastolan perusturvajohtaja, tilaaja; entinen sosiaalialan koulutuskeskus Verson johtaja, entinen Läntisen perusturvapiirin tilaaja ja ennen sitä Hollolan sosiaali- ja terveysjohtaja

Huldén Seppo

Kärkölän kunnanjohtaja, entinen Oivan johtokunnan jäsen (pj.), virkavapaalla, valtion palkkaama selvitysmies kuntajakoselvitykseen liittyen Päijät-Hämeessä, kokoomustausta

Jaakkola Heikki

Padasjoen kunnanjohtaja entinen Oivan johtokunnan jäsen, keskustatausta

Koivuniemi Eija

Hollolan sosiaali- ja terveysjohtaja, tilaaja V/2008-XII/2013, entinen Pälkäneen sosiaali- ja terveysjohtaja

Lampi Lea

Oiva, koti- ja palveluasumisyksikön johtaja entinen Tiirismaan terveyskuntayhtymän vuodeosaston osastonhoitaja

Rehula Juha

Kansanedustaja, Hollolan keskustavaltuutettu, sosiaali- ja terveysvaliokunnan puheenjohtaja, sitä ennen sosiaali- ja terveysministeri, Hollolan valtuuston puheenjohtajana neuvotteli yhteistoiminta-alueita 2006

Tornio Tarja

Asikkalan keskustavaltuutettu, kunnanhallituksen puheenjohtajana neuvotteli yhteistoiminta-aluetta 2006

Digitaaliset lähteet

Heimo 2009. Päijät-Hämeen sosiaali- ja terveystieteiden hankkeen arviointiraportti.

<http://www.phsotey.fi/heimo/fi/etusivu/ajankohtaista.html>

Heimo hyvinvointipiiri 2008. Yhteenveto tavoitteiden toteutumisesta, tuloksista, jatkotoimista ja hyvistä käytännöistä.

http://www.phsotey.fi/heimo/easydata/customers/heimo/files/jory/Yhteenveto_hankkeesta_2006-2008.pdf

Keynes, John M. <http://wikipedia.org/John> Mayard Keynes (1.9.2013)

<http://www.kielikello.fi/index.php?mid=2&pid=11&aid=2494>

Oiva-

video:

www.oivappk.fi/easydata/customers/oiva/files/etusivu/peruspalvelukeskus_oiva-kunnat.net.wmw

Laine T., Airaksinen J., Kyösti A. & Härkönen H. 2011: Raamit kaulassa. Rakenteet ja johtaminen sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistoiminta-alueilla. Kuntaliitto verkkojulkaisu 1. painos: www.kunnat.fi.

Päijät-Hämeen sosiaali- ja terveystieteiden hanke 2008.

http://www.phsotey.fi/heimo/easydata/customers/heimo/files/jory/Yhteenveto_hankkeesta2006-2008.pdf

Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2011:11. Sosiaali- ja terveydenhuollon toiminnallisen uudistamisen ja muutosjohtamisen tuki- hanke. Loppuraportti.

http://www.stm.fi/c/document_library/get_file?folderId=3320152&name=DLFE-16273.pdf

LIITTEET

Läntisen alueen ”sanakirja”

Sosiaali- ja terveystieteiden, Heimo- hyvinvointitieteiden

hanke ajalla 2005- 2008, joka kattaa koko Päijät-Hämeen maakunnan. Hanke ”jalosti” kaksi toimijaa, sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymän ja Läntisen perusturvapiirin. Hankkeeseen kuuluneisiin kaupunkeihin Lahteen ja Heinolaan sillä ei ollut suurta vaikutusta.

Sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymä (entinen erikoissairaanhoidon kuntayhtymä, keskussairaala)

sai perussopimuksen muutoksella hoidettavakseen myös ympäristöterveydenhuollon ja n. 50 000 asukkaan ja kahdeksan kunnan (kunta8) perustason sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut (Aava). Myöhemmin myös ambulanssitoiminta siirtyi sen alaisuuteen.

Läntinen perusturvapiiri

Hollolan kunta isäntäkuntana järjestää tilaaja- tuottajamallilla n. 40 000 asukkaan ja viiden kunnan perustason sosiaali- ja terveystieteiden, ei lasten päivähoitoa ja edunvalvontaa. Tilaajana toimii tilaajakeskus (3 työntekijää), joka on suoraan Hollolan talousarvion alainen sekä palvelujen tuottajana perusturvakeskus Oiva-liikelaitos, jonka palveluksessa on noin 800 työntekijää nettobudjetoinnilla.

Läntinen perusturvapiirin tilaajakeskus ja Oivan johtokunta lakkaa. Tilaajana toiminut perusturvakeskus ja Oivan palvelut siirtyvät suoraan Hollolan kunnan alaisuuteen, taseyksiköksi vuoden 2014 alusta.

Läntinen

on sairaanhoitopiirin läntisin alue.

KUVIOT

Kuvio 1: Läntisen perusturvapiirin jäsenkunnat: Asikkala, Hollola (isäntäkunta), Hämeenkoski, Kärkölä ja Padasjoki (huom. ei Lahti) 24

Kuvio 2: Läntinen perusturvapiiri (1.1.2007) 26