

”EIHÄN RÄÄTÄLÖITYJÄ SOSIAALIPALVELUJA VOI KILPAILUTTAA?”

Yksityiset sosiaalipalvelut – sosiaalilautakunnan puheenjohtaja päätöksentekijänä

Sosiaalityön ammatillinen lisensiaatintutkimus

Erikoistumisalana yhteisösosiaalityö

Helsingin yliopiston yhteiskuntapolitiikan laitos

Merja Etholén-Rönnerberg

Helmikuu 2008

Sisällysluettelo

1. Johdanto	4
2. Kunnallisen toimintaympäristön muutos	10
2.1 Sosiaalipalvelujärjestelmä ja pitkä 1990-luku	10
2.2 Kunnallishallinnon vaikutus hyvinvointipolitiikkaan	18
2.3 Miten uusi julkisjohtaminen - NPM - etenee kunnissa?	23
3. Sosiaalipalveluiden hankinta ja tuottaminen	29
3.1 Hankintalainsäädäntö	31
3.2 Lääninhallituksen ja kunnan valvontavastuu	34
3.3 Järjestöt palveluntuottajina	37
3.4 Yritykset palveluntuottajana	40
4. Tutkimuksen kohde sekä menetelmät	44
4.1 Tutkimuskysymys	47
4.2 Teemahaastattelu tutkimusmenetelmänä	48
4.3 Haastattelutilanteet käytännössä	52
4.4 Haastattelijan osuus	54
4.5 Aineiston analyysi	56
4.6 Tukiaineiston analyysi	58
4.7 Tutkimuksen laatu, luotettavuus ja eettisyys	59
5. Puheenjohtajien näkemykset yksityisiistä sosiaalipalveluista	63
5.1 Puheenjohtajien rooli ja yksityisten sosiaalipalveluiden kilpailutus	63
5.2 Kunnan keskustelukulttuuri päätöksenteon tukena	66
5.3 Sosiaalipalveluiden hankintoihin liittyvään päätöksentekoon osallistuminen	68
5.4 Puheenjohtajien kokemus kilpailutuksista	70
5.5 Kilpailutuksen ulkopuolelle jäävät sosiaalipalvelut	71
5.6 Puheenjohtajien suhtautuminen yleishyödyllisiin yhdistyksiin palveluntuottajina	74
5.7 Puheenjohtajien suhtautuminen yrityksiin palveluntuottajina	77
5.8 Yksityisen sosiaalipalvelun valvontavastuu	80
5.9 Sosiaalilautakunnan rooli nyt ja tulevaisuudessa	82
5.10 Sosiaalipalveluiden tuottamisen tulevaisuuden kuva	83
5.11 Miten puheenjohtajan näkemys kuuluu puheessa?	87
5.12 Kunnallisdemokratian toteutuminen tutkimuskunnissa	89
5.13 Hallinnon asiakirjojen tuki päätöksentekotyölle	94

6. Johtopäätökset	95
6.1 Puheenjohtajien tietämys ja ”strateginen pelisilmä” kilpailutusprosesseissa	95
6.2 Kunnan keskustelukulttuuri kantavana voimana päätöksenteossa	98
6.3 Tulevaisuuden huolen aiheet	100
6.4 Sosiaalilautakunta ja sen puheenjohtaja päätöksentekijänä	102
7. Lopuksi	104
Lähteet	107

Kuviot:

1. Sosiaalilautakunnan puheenjohtaja päätöksentekijänä
2. Tutkimusnäkökulman muotoutuminen
3. Puheenjohtajien suhtautuminen yhdistyksiin palveluntuottajina.
4. Puheenjohtajien suhtautuminen yrityksiin palveluntuottajina.
5. Sosiaalilautakunnan puheenjohtajan kokemus lautakuntaan suhtautumisesta päätöksentekokoelimenä.
6. Luottamus sosiaalilautakuntaan päätöksentekokoelimenä puheenjohtajan näkemyksen mukaan/ Puheenjohtajan suhtautuminen yrityksiin palveluntuottajina.
7. Luottamus sosiaalilautakuntaan päätöksentekokoelimenä puheenjohtajan näkemyksen mukaan/ Puheenjohtajan suhtautuminen yleishyödyllisiin yhdistyksiin palveluntuottajina.

Taulukot:

1. Julkisten ja yksityisten palveluntuottajien osuudet sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstöstä 1990-2004.
2. Sosiaali- ja terveystalouden yritykset vuonna 2004 henkilöstömäärän mukaan.
3. Puheenjohtajien puheen luokittelu.

Liitteet:

- Liite 1 Yksityisten sosiaalipalveluiden valvonta Kirkkonummella/toimiluvan haku.
- Liite 2 Yksityisten sosiaalipalveluiden valvonta/sijaintikunnan valvontavelvollisuuden hoito.
- Liite 3 Kysymysrunko
- Liite 4 Haastattelukutsu puheenjohtajalle.
- Liite 5 Tietopaketti yksityisistä sosiaalipalveluista.

1. JOHDANTO

Kunnallinen sosiaalipolitiikka elää murroskautta, ja kuntien sosiaalipalvelurakenteet ovat muovautuneet etenkin parin viimeisen vuosikymmenen aikana erilaisiksi. Muutokset johtuvat globaaleista, seudullisista ja paikallisista yhteiskuntapoliittisista linjauksista ja päätöksistä. Oman lisänsä ovat tuoneet monet lainsäädännölliset muutokset puhumattakaan kunnan oman talouden vahvasta ohjaavasta vaikutuksesta palvelujen määrään ja laatuun. Yhteiskuntapolitiikan lisensointitutkimukseni tavoite on avata kunnan poliittisen päätöksenteon vaikutusta kunnallisen sosiaalipolitiikan muovautumiseen. Tutkimukseni kohteena on tuore ilmiö, yksityisten sosiaalipalveluiden lisääntyminen. Tutkimuskuntiani ovat Helsinki, Järvenpää, Kauniainen, Kirkkonummi, Nurmijärvi ja Sipoo. Tutkimukseni on kvalitatiivinen tutkimus, ja sen empiirisen aineiston muodostavat tutkimuskuntieni sosiaalilautakuntien puheenjohtajien teemahaastattelut. Tutkimusaineistona käytän tutkimuskuntieni hallinnon asiakirjoja, joista pyrin löytämään yksityisiä hankintoja sääteleviä kunnan omia päätöksiä.

Tutkimukseni kohteena oleva yksityinen sosiaalipalvelutuotanto on monidimensionaalinen ilmiö, jossa on monia eri tasoja ja kaikilla tasoilla tapahtuu muutoksia samanaikaisesti. Palveluiden tuottamisessa valtion, kunnan, yhdistysten ja yritysten rajat ovat liikkumassa. Julkiset toimijat – valtio ja kunnat – ovat siirtymässä yhä enemmän palveluiden tilaajaksi. Kunnat palveluntuottajina ovat yhä useammin samalla viivalla muiden tuottajien kanssa. Olen sijoittanut tutkimusasetelmani muuttuvaan kunnalliseen toimintaympäristöön, jossa muu kuin kunnan oma palvelutuotanto kasvaa eniten.

Laki yksityisten sosiaalipalveluiden valvonnasta (603/1996) jakaa palveluntuottajat karkeasti julkisiin ja yksityisiin. Lain mukaan julkisia palveluntuottajia ovat valtio, kunnat ja kuntayhtymät ja yksityisiä palveluntuottajia ovat järjestöt, yritykset ja muut palveluntuottajat, joita voivat olla esimerkiksi seurakunnat ja säätiöt.

Tutkimuksellisesti aiheeni valinta ja luomani tutkimusasetelma on ollut ja on haasteellinen. Tutkimukseni paikantuu hyvinvointipalvelujen uudelleen organisoitumiseen ja teen sen erityisesti kunnallishallinnon poliittisen päätöksenteon näkökulmasta. Tutkimusmetodinen ratkaisuni tuonee yhden lisäulottuvuuden tarkastella yksityisiä sosiaalipalveluja. Toivon luomallani tutkimusasetelmalla ja metodisella lähestymistavallani liittyväni uuden ilmiön

monitieteelliseen avaamiseen, hahmottamiseen ja jäsentämiseen kokonaiskuvan ja ymmärryksen saamiseksi siitä.

Tutkimukseni aiheen valinnassa yhdistyy ammatillinen ja tieteellinen intressi. Olen toiminut lähes 20 vuotta työhistoriastani erilaisissa sosiaalitoimen johto- ja esimiestehtävissä kolmessa kunnassa. Olen tehnyt alkutaipaleen työurastani sosiaalityöntekijänä erilaisissa asiakaspalvelun tehtävissä. Opiskelen Helsingin yliopiston valtiotieteellisessä tiedekunnassa ammatillista lisensiaatintutkintoa erikoistumisalana yhteisösosiaalityö. Ammatillisen lisensiaatintutkinnon tavoite on avata käytännön sosiaalityötä tutkimukselle. Koska työskentelen sosiaalitoimen hallinnollisessa johdossa, on ollut luontevaa sijoittaa tutkimusteema johtamisympäristöön. Olen ollut tekemisissä sosiaalipalveluiden hankintojen kanssa osana virkatehtäviäni yli kymmenen vuoden ajan. Pohdintani niiden sopivuudesta kunnalliseen toimintaympäristöön sijoittuvat 2000-luvulle, jolloin niiden määrä on lisääntynyt ja niihin liittyvät tehtävät ovat tulleet osaksi arkityötäni.

Kannatan pohjoismaista hyvinvointivaltiota, jossa julkisten tahojen vastuu kansalaistensa hyvinvointipalvelujen järjestämisessä on merkittävä. Olen seurannut läheltä kunnassa tapahtunutta muutosta sosiaalipalveluiden tuottajasta sosiaalipalveluiden järjestäjäksi. Olen nähnyt, miten kunnat ovat muuttuneet yritysmäisiksi organisaatioiksi ilman arvo- tai periaatekeskustelua avoimen demokratian pelisääntöjen mukaisesti. ”Yön aikana” on keskushallinnon nimi saattanut muuttua konsernihallinnoksi, mikä ohitetaan olankohautuksella, vaikka kysymys on huomattavasti suuremmasta asiasta kuin pelkästä nimenmuutoksesta.

Tutkimusaiheeni valinnan taustalla ovat pelko ja huoli pohjoismaisen hyvinvointivaltion rakenteiden murenemisestä liiallisen ja harkitsemattoman yksityisen palvelutuotannon lisäämisen johdosta. Ennakoin, että sosiaalipalvelujärjestelmän rakenteiden rapautumisen myötä kuntalaisten palvelut pirstoutuvat ja heikentyvät. Tällöin syrjäytymisvaarassa olevat ihmiset eivät saa tarvettaan vastaavia palveluita ja yhteiskunnan kahtiajako syvenee. Rapautumisen taustalla tunnistan kolmenlaisia ilmiöitä: 1) ihmisten tukena toimivien järjestöjen voimat vähenevät jäsentensä yhteisöllisyyden vahvistajana ja etujen puolustajana, kun palveluiden tuottamisen kilpailutusvaateet ottavat ylivallan 2) demokraattinen päätösvalta ohenee kunnissa yritysmäisen johtamisen ”kaapatessa” aiemmin poliittisen päätöksenteon kohteena olevat asiat omiin asiantuntijaprosesseihinsa ja 3) taloushallinto ja sen osana erilaiset kustannuslas-

kelmat syrjäyttävät sosiaalipoliittiset näkökulmat ja vaarana on, että lyhytaikaisilla säästöillä heikennetään ihmisten elämisen mahdollisuuksia radikaalilla ja peruuttamattomalla tavalla. Mainitut huolen aiheeni toimivat yhtenä motiivinani tutkimukseni aiheen valinnalle tieteellisten näkökohtien rinnalla. Olen myös hämmästynyt siitä, miten vähän eri tieteitä edustavat asiantuntijat pohtivat yhdessä meneillään olevaa tärkeätä yhteiskuntapoliittista muutosta. Heitä ei myöskään käytetä asiantuntijoina kunnissa tehtäessä tärkeitä sosiaalipoliittisia linjuspäätöksiä.

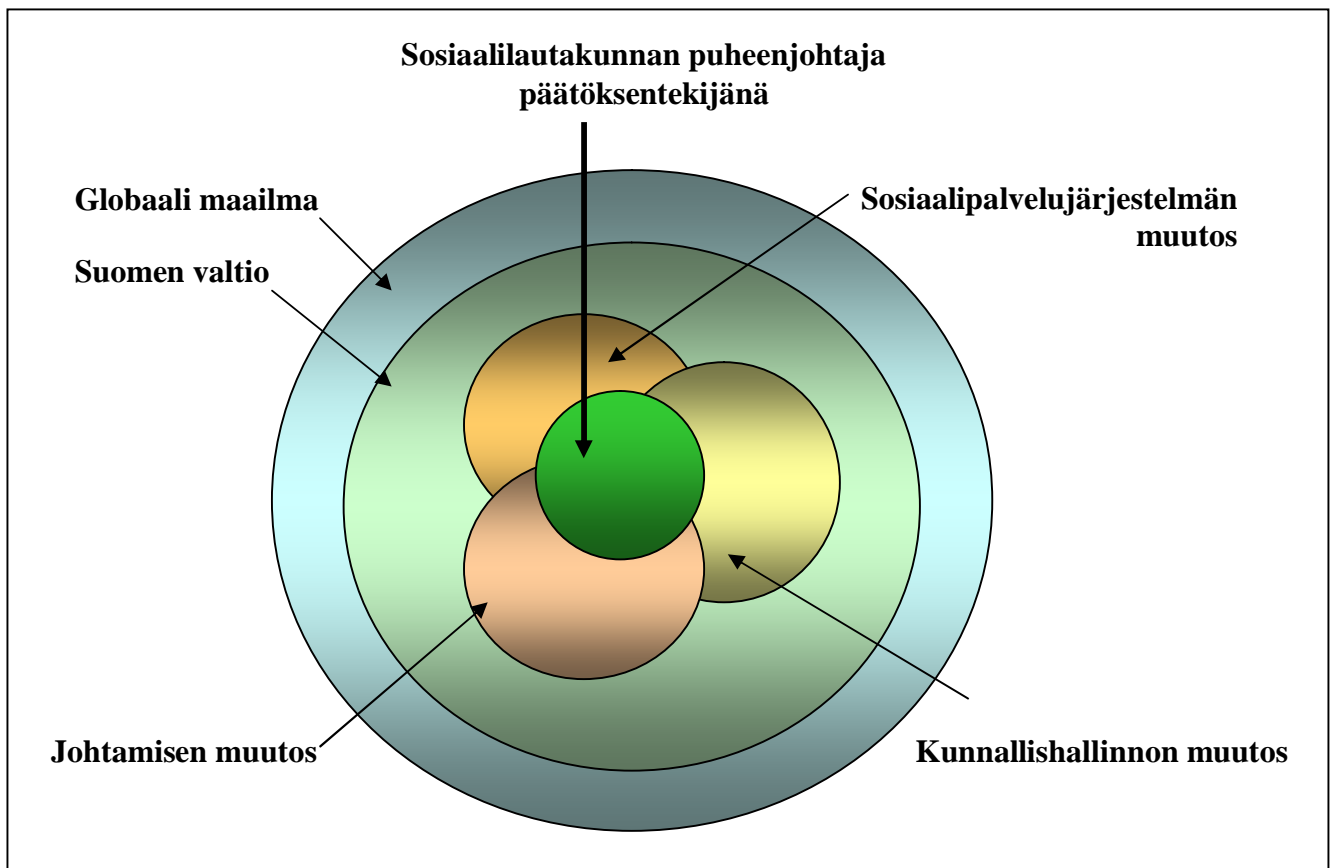
Sosiaalihuollossa on pitkät perinteet erilaisten järjestöjen ja kirkon tuottamilla palveluilla erilaisin ostopalvelusopimuksin. Palveluiden ostot olivat aiemmin enimmäkseen yksittäisiä, ja ne räätälöitiin asiakkaan tarvetta vastaaviksi. Vuonna 1992 säädetty hankintalaki (1505/92) käynnisti - tosin vähitellen - uuden kauden: sosiaalipalveluiden massatuotannon. Yksityinen sosiaalipalvelutuotanto lisääntyi 2000-luvulla ja erona aiempaan ostopalvelukäytäntöön on se, että ”johtotähtenä” on yhä useammin kustannustehokkuus asiakaslähtöisyyden sijasta. Leena Eräsaari (2007, 30 -31) puhuu vanhusten kunnioitusvajesta tuoreessa Tampereen Nääsவில்-yhdistyksen toimintaa koskevassa tutkimuksessa. Kunnioitusvaje on osuva nimi sille käsitteelle ja tunteelle, jota en osannut lausua ääneen tai kirjoittaa esiin kuin vasta tutkimukseni teon loppuvaiheissa tutustuessani Nääsவில்-tutkimukseen. Palvelujärjestelmä aiheuttaa asiakkaiden kunnioitusvajeen, kun ihmisiä niputetaan sopiviksi paketeiksi tai tuotteiksi tarjousasiakirjojen sisältöjen mukaisesti ensisijaisena tavoitteena kustannustehokkuus. Helsingin sosiaalilautakunnan puheenjohtaja osui asian ytimeen epäsuoran kysymyksen muodossa: ”Eihän räätälöityjä sosiaalipalveluja voi kilpailuttaa?” Tutkimukseni sai nimen tästä lauseesta, joka kuvaa asiakkaan tarpeista lähtevän palvelun ensisijaisuutta.

Nina Granqvist tutki vuonna 1997 Åbo Akademissa hyväksytyssä väitöskirjassaan *Privatesering i princip och praktik – en studie av privat inslag i finlandsvensk kommuners verksamhet* kuntien yksityisen palvelutuotannon lisääntymistä heti hankintalain säätämisen jälkeen vuonna 1992. Hän oli erityisesti kiinnostunut tutkimaan kunnan johdon motiiveja asiasta. Hän ei löytänyt tutkimuksessaan konkreettista syytä kunnan haluun yksityisen palvelutuotannon lisäämiseen. Hänen väitöskirjatyönsä empiirinen aineisto koostuu kaikkiin Suomen kuntiin lähetetystä kyselystä. vuonna 1993 Sen lisäksi hän lähetti kyselyn yli 25 000 asukkaan kuntien/kaupunkien kunnanhallitusten puheenjohtajille ja kunnanjohtajille. Hän kartoitti lisäksi kuntien yksityisten palveluiden määrän ja havaitsi, että kuntien johtohenkilöiden positiivisilla asenteilla palvelujen yksityisiä hankintoja kohtaan oli myönteinen vaiku-

tus yksityisten palveluiden lisääntymiseen. Hän ei löytänyt sisältöä yksityisten palveluiden lisäämishalulle ja nimitti sen käsitteellä ”handlingskraft” - suomeksi käännettynä toimintatarmo ja metaforanomaisesti hän nimitti sen ”mustaksi laatikoksi”. (Granqvist 1997,33.)

Pyrin omalla laadullisella, muutamaa kuntaan kohdistuvalla tutkimuksellani löytämään sisältöä tähän Nina Granqvistin ”mustaksi laatikoksi” nimeämään ilmiöön yli kymmenen vuotta hänen tekemänsä tutkimuksen jälkeen kartoittaessani sosiaalilautakuntien puheenjohtajien näkemyksiä yksityisistä sosiaalipalveluista ja niiden kilpailuttamisesta. Olen itse mieltynyt käyttämään metaforia selkiyttämään asioita ja asiayhteyksiä. Yksi tärkeimmistä johtamisen lähdekirjoistani on Gareth Morganin teos *Images of Organization*, joka käsittelee organisaatioiden johtamista eri metaforien avulla (Morgan 2001). ”Mustasta laatikosta” puhutaan erityisesti lentokoneonnettomuuksien yhteydessä, ja siihen tallentuvat lentokoneen miehistön ohjauksen perusratkaisut. Erityisesti niistä pyritään löytämään selitys tapahtuneeseen onnettomuuteen. Oletan löytäväni sosiaalilautakunnan puheenjohtajien haastatteluista Granqvistin nimeämän ”mustan laatikon” johtolankoja. Samaa termiä on käyttänyt myös Pertti Alasuutari (1989, 9-15; 2001, 32-45). Hänen vertauksensa tutkimuksen laatimisesta salapoliisiromaanin kirjoittamiseen on ollut oiva neuvo. Olen pyrkinyt kirjoittamaan tutkimuksen kulun näkyväksi opastamaan lukijaa johtolankojen yhteen punomisessa.

Kunnallinen päätöksentekoympäristö kokee tällä hetkellä suuria muutoksia, joista kunta- ja palvelurakennemuutos (Paras-hanke) on akuutein ja konkreettisin. Olen luonut tutkimukseni viitekehyydeksi kunnallisen päätöksentekoympäristön avaamisen kolmesta näkökulmasta: kunnan sosiaalipalvelujärjestelmän, kunnallishallinnon ja johtamisen näkökulmista. Ne ovat osin päällekkäisiä, mutta tutkimuskohteeni monipuoliseksi avaamiseksi erottelen ne toisistaan ja tarkastelen niitä erillisinä. Sosiaalilautakuntien puheenjohtajat tekevät tärkeitä päätöksentekotyötä kolmen eri näkökulman toisiaan leikkaavassa kohdassa. Koen tarpeelliseksi avata nykyisen johtamisen muutoksen vaikutusta myös poliittiseen päätöksentekoon kunnissa. Nykyisessä kunnallishallinnossa asiat ikään kuin ”karkaavat” poliittisen päätösvalan ulottumattomiin virkamiesvalmisteluihin ja päätöksiin osana erilaisia strategia- ja kehittämisprosesseja. Valitsemieni näkökulmien lainsäädäntö- ja teoriapohjissa on tapahtunut toisistaan riippumattomia mutta toinen toisiinsa vaikuttavia muutoksia, joiden yhteisvaikutuksia ei ole osattu huomioida eikä ennakoita.



KUVIO 1. Sosiaalilautakunnan puheenjohtaja päätöksentekijänä.

Laatimani kuvio 1 pyrkii osoittamaan kunnan sosiaalipoliittiseen toimintaympäristön muu-
vautumiseen vaikuttavat tekijät, joiden leikkauspisteessä sosiaalilautakunnan puheenjohtaja
tekee päätöksentekotyötään. Tutkimusaiheeni ja tutkimusasetelmani valintaa puoltaa sen
ajankohtaisuus ja tutkimattomuus. Suomalainen hyvinvointivaltio selvisi 1990-luvun lamasta.
Selviytymisen asteesta on kullakin omat näkemyksensä riippuen kunkin sanojan omista läh-
tökohdista, tiedonintressistä ja poliittisista näkökannoista. Kaikille kannanottajille lienee
yhteisenä mielipiteenä se, että laman jälkeinen aika käynnisti suuren rakenteellisen muutos-
työn suomalaisen hyvinvointivaltion olemukseen.

Tutkimuskysymykseni on, minkälainen näkemys ohjaa sosiaalilautakunnan puheenjohtajan
toimintaa ja päätöksentekoa yksityisistä sosiaalipalveluista. Oma sosiaalitoimen hallintovi-
ranomaisen roolini on tuottanut minulle sellaista tietoa, joka on mahdollistanut tutkimusase-
telmani laatimisen. Ulkopuolisen tutkijan olisi ollut vaikea rakentaa vastaavanlaista tutki-

musasetelmaa. Siihen tarvittiin ”sisäpiirihavaintoja”. Edellä kertamani hallintoviranomaisen ja tutkijan kaksoispositio ei ole ollut ongelmaton, ja sen merkitystä ja mahdollista vaikutusta olen pyrkinyt tuomaan esiin tutkimuksen eri vaiheissa. Sosiaalityön ammatillisen lisensiaa-
tintutkinnon suorittaminen antoi minulle oivan mahdollisuuden tutkimuksen tekemiseen. Tutkimusaiheen valinta oli minulle selvä heti koulutuksen käynnistyessä vuonna 2004, ja olen tehnyt tutkinnon osana olevat etätehtävät tutkimusaiheeseeni liittyvistä asioista. Yksi osa tutkimuksen käytännönläheisyyttä on myös ollut se, että olen voinut pohtia tutkimukses-
tani nousseita eri näkökulmia ja kysymyksiä työssäni sosiaalitoimen hallintoviranomaisena kunnan luottamushenkilöiden, kollegoitten ja yhteistyökumppanien kanssa. Koen myös kou-
lutuksen kehittäneen analyyttisempaa työtettä perusvirkatehtäväni hoitamisessa. Koulutuk-
sessa saatu uusi ja ajankohtainen tutkimustieto sekä kotimaasta että muualta maailmasta on antanut paljon tietopääomaa tutkimukseni tekoon ja virkatehtäväni hoitoon.

Olen saanut vastata useaan otteeseen tutkimukseni tekovaiheissa kysymykseen, mitä teke-
mistä valitsemallani tutkimuskohteella on yhteisösosiaalityön kanssa. Sosiaalitoimen johta-
misen toimintaverkostot muuttuvat yksityisen sosiaalipalvelutuotannon kasvun myötä. Ne
voivat koostua esimerkiksi palveluiden tuottajien edustajista toimitusjohtajineen, laadunhal-
lintapäällikköineen, sopimusneuvottelijoineen, esimiehineen ja juristeineen. Nimitän näitä
uusia johtamisen verkostoja uusyhteisöiksi. Ne voivat syntyä myös toimintojen rahoittajien
vaatimuksista, jolloin voidaan puhua jopa pakkoyhteisöistä. Uusyhteisöillä lienee yhteinen
intressi tuottaa hyvää palvelua asiakkaille. Yhteisen intressin taakse kätkeytyvissä perimmäi-
sissä tavoitteissa ja syissä on varmaankin eroja. Tärkein neuvotteluväline tuntuu kuitenkin
olevan raha, mikä tuo uudenlaista neuvottelukulttuuria kuntaan entisten asiakas- ja tarveläh-
töisten neuvotteluiden rinnalle ja sijaan. Uusyhteisöjen johtamisessa luodaan kunnissamme
uudenlaista toimintaperinnettä sekä poliittisessa päätöksenteossa että virkatyössä. Kunnat
ovat uusyhteisöjen synnyssä eri vaiheissa riippuen palveluhankintojensa sisällöistä ja laajuu-
desta. Osa suurista kaupungeista on siirtynyt tai siirtymässä tilaaja-tuottajamalliin, ja niiden
tilaaja- ja tuottajaorganisaatiot on erotettu sekä luottamushenkilö- että viranhaltijatasolla
toisistaan. Pienille ja keskisuurille kunnille tilaajien ja tuottajien erottelu tullee olemaan han-
kalaa.

Kolmessa tutkimuskunnistani on yhdistetty sosiaali- ja terveyslautakunta. Tutkimukseni
kohdistuu kyseessä olevien lautakuntien sosiaalihuollon asioihin, joten käytän toimielimestä
käsitettä sosiaalilautakunta tai lautakunta. Vastaavasti käytän puheenjohtajista nimeä sosiaa-

lilautakunnan puheenjohtaja tai puheenjohtaja. Muutamissa kohdissa käytän nimitystä sosiaali- ja terveyslautakunta. Yhdistetyn sosiaali- ja terveyslautakunnan mainitsemisella on tällöin merkitystä esittämäni asiayhteyden kannalta. Olen valinnut kunnikseni pääkaupungin sekä viisi pääkaupunkiseudun kehyskuntaa sillä perusteella, että niissä kaikissa on esikartoitukseni perusteella yksityisiä sosiaalipalveluja Tutkimuskunnistani kolme on kaupunkeja ja kolme on pysynyt kuntina. Nimitän niitä kaikkia tutkimuksessani kunniksi. Tukiaineistoni koostuu tutkimuskuntieni päätöksenteko- ja suunnitteluasiakirjoista, joita ovat talousarvio- ja taloussuunnitelmat, johtosäännöt, hallintosäännöt ja erilaiset kunnan strategisen johtamisen asiakirjat.

2. KUNNALLISEN TOIMINTAYMPÄRISTÖN MUUTOS

2.1 Sosiaalipalvelujärjestelmä ja pitkä 1990-luku

Suomen 1990-lukuun mahtuu niin paljon erilaisia periodeja ja tapahtumia, ja niin merkittävä transformaatio tai murros, että sitä voisi kutsua pitkäksi 1990-luvuksi. Uusliberalismi, globalisaatio uusi informaatiotalous, jälkiteollinen aika, lama ja työttömyys, EU ja rahaliitto—ovat haastaneet entisen 1960-80-lukujen hyvinvointivaltion; jokaisen on yksinkin uskottu musertavan pohjoismaisen hyvinvointimallin.(Julkunen 2001a, 13.)

Suora siteeraus Raija Julkuselta kertoo mielestäni ytimekkäästi 1990-luvun alun suuresta muutoksesta, josta kumpuaa yksityisen sosiaalipalvelutuotannon lisääntyminen. On epäilty pohjoismaisen hyvinvointivaltion selviämistä lama-Suomessa, mutta kävikö hyvinvointivaltiollemme kuitenkin paremmin kuin osattiin parhaimmissa haavekuvissa unelmoida? Kiitos lankeaa vankalle pohjoismaisen hyvinvointivaltion kantavalle tukirakenteelle. Raija Julkunen käyttää hyvinvointivaltion selviämisestä termiä ”pelastettu” (emt. 13). Hän jatkaa pohdintoja seuraavissa teoksissaan. Hän näki 1990-luvulla harjoitetun sosiaalipolitiikan muunakin kuin vain lamaan sopeutumisenä. Hänen mielestään aikakausi ei ollut vain ohimenevä ”kuoppa”, josta palataan vanhaan. Muutos oli harjoitetun politiikan ei-tavoiteltu mutta johdonmukainen seuraus ja samalla katalysaattori uuden regiimin rakentamiselle ja eetoksen vaihtamiselle. Vaikka sosiaalipolitiikan institutionaalinen rakenne ei murtunut, niin politiikka, jota ei ennen

voinut ajatella, tuli nyt mahdolliseksi ja on mahdollista jatkossakin. (Julkunen/HS/26.6.2001b; 2001c, 280; 2003a, 74.)

Sosiaalihuollon periaatekomitean mietintöä vuodelta 1971 voidaan pitää nykyisen hyvinvointipolitiikkamme ”lähtölaukauksena”. Siinä ensimmäisen kerran mainittiin käsite sosiaalipalvelu. Komitean uudistushenkinen esitys perustui YK:n ihmisoikeuksien julistukselle (1948) ja siihen sisältyvään näkemykseen, jonka mukaan valtion oli turvattava kansalaisilleen sosiaalisia oikeuksia ja etuja. Näiden turvaaminen erosi valtion suojelutehtävästä ja sosiaalihuollon periaatekomiteanmietinnön uudistuslinjauksen tavoitteena oli ensisijaisesti huoltoideologian muuttaminen palveluksi ja neuvonnaksi. Mietintö oli sävyltään poliittinen. Sosiaalihuollon periaatekomitean asetti Paasion ensimmäinen hallitus, jossa koko vasemmisto 18 oppositiovuoden jälkeen pääsi käyttämään hallitusvaltaa. Sosiaalipalveluiden synnyn toinen reitti oli konkreettisten hoivapalveluiden järjestäminen. (Rauhala 1996, 104-108.)

Myös Kyösti Urponen näkee hoivapalveluiden kehittymisen sijoittuvan 1960-luvulle, jolloin muuttoliikkeen aiheuttama luontaisten verkostojen rikkoutuminen sekä perherakenteen muuttuminen loivat tarpeen sosiaalipalvelujen synnylle. Naisten työssäkäynnin massamuotoinen lisääntyminen toi tarpeen päivähoitopalvelujen järjestämiseen. (Urponen 1994, 240-241.) Vuonna 1984 astui voimaan sosiaalihuoltolaki, jossa ensimmäisen kerran varsinaisesti määriteltiin sosiaalipalvelut: 1) sosiaalityö, 2) kasvatus- ja perheneuvonta, 3) kotipalvelut, 4) asumispalvelut, 5) laitoshoido, 6) perhehoito, 7) omaishoidontuki ja 8) vammaisten henkilöiden työllistymistä tukeva toiminta ja vammaisten henkilöiden työtoiminta. Sosiaalityö määriteltiin laissa sosiaalipalveluksi lähinnä valtionosuuksien määrittämisen takia. Kunta ei voi nykyisen lainsäädännön mukaan siirtää muille palveluntuottajille palveluita, joissa käytetään julkista valtaa (Laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta 1999/621). Sosiaalityö on esimerkki julkista valtaa käyttävästä sosiaalipalvelumuodosta.

Hyvinvointivaltiollisella sosiaalipolitiikalla ja sosiaalipalveluilla on maassamme lyhyt historia, ja vielä lyhyemmästä aikajänteestä puhutaan, kun puhutaan kunnan roolista kuntalaisten sa hyvinvointipalvelujen järjestäjänä. Maamme hyvinvointipalvelujen historia noudattelee muiden Pohjoismaiden kehitystrendejä, ja nimitykset hyvinvointipalvelujen ”pohjoismaalainen malli” tai ”pohjoismainen hyvinvointivaltio” ovat muodostuneet käsitteiksi. ”Pohjoismaisessa hyvinvointivaltiomallissa” korostuu julkisen sektorin suuri vastuu hyvinvointipalvelujen järjestämisessä ja järjestelmät on rahoitettu pääosin verovaroin. Julkinen sektori

muodostuu valtiosta ja kunnista ja niiden yhteenliittymistä. Valtio on toiminut verotulojen siirtäjänä ja tasoittajana. Pohjoismaisella mallilla on myös alueellinen aspekti, ja sillä on luotu edellytykset palveluiden alueelliselle kattavuudelle. (Kosonen1998,142-151.)

Suomalaisessa hyvinvointipolitiikassa palvelujen ideologia perustuu niin sanottuun universalismin periaatteelle. Monimerkityksinen ilmaus, mutta tarkoittaa selvimmillään sitä, että kaikki kansalaiset saavat palvelunsa yleensä samasta järjestelmästä. Yksi palvelujärjestelmä tarjoaa palveluksia niin köyhille kuin rikkaillekin. (Sipilä 1996, 15.)

Anneli Anttonen ja Jorma Sipilä (2000, 191-236.) ovat vertailleet tutkimuksessaan *Suomalaisista sosiaalipolitiikkaa* Yhdysvaltojen, Saksan ja Suomen sosiaalipolitiikkaa keskenään. Tutkimuksessa on käytetty Richard M. Titmuss`n sosiaalipolitiikan jakoa vuodelta 1974 universaaliin, suoritusperustaiseen ja marginaaliin sosiaalipolitiikkaan. Missään maailman maassa ei esiinny universaalia, suoritusperustaista tai marginaalia hyvinvointipolitiikan mallia puhtasoppisena, mutta Pohjoismaita Suomi mukaan lukien pidetään universaalina sosiaalipolitiikan ”kärkimainana”. Anttonen ja Sipilän tutkimuksessa on siteerattu Diane Sainsburyn (1996, 18) universalismi-käsitettä, jolle on annettu 1990-luvun lopulta käynnistyneessä sosiaalipoliittisessa keskustelussa neljä eri merkitystä. Universalismi viittaa hänen mukaansa:

- 1) lainsäädäntöön perustuvaan pakkoon enemmän kuin vapaaehtoisin järjestykseen
- 2) oikeuksiin, jotka koskevat koko väestöä taloudellisista tarpeista ja tuloista riippumatta
- 3) yhtäläisiin etuuksiin ja periaatteessa yhtäläiseen palvelujen saatavuuteen
- 4) yhtenäiseen ja integroituun etuuksien järjestelmään enemmän kuin erilaisiin ohjelmiin, joita on luotu erilaisille ryhmille. (Anttonen & Sipilä 2000, 160.)

Yksityisen sosiaalipalvelutuotannon lisääntyessä on syytä tunnistaa muutoksen mahdolliset uhat palveluiden universalismille. Keskustelua ei tule jättää vain riskien tunnistamistasolle, vaan pohdiskelu on syytä nostaa arvokeskustelutasolle, mitä myös tutkimuksessani peräänkuulutan. On tärkeää tunnistaa ja tiedostaa, onko kysymyksessä tehokkuusnäkökulma vai joku muu intressi. Pohdintaa tulisi käydä esimerkiksi siitä, mitä palveluita voivat yksityiset palveluntuottajat tuottaa ja mitä ei, jos palvelut halutaan tuottaa universaalisti kaikille kansalaisille Diane Sainsburyn neljän eri merkityskategorian mukaisesti.

Hyvinvointivaltion olemassaoloon ja sen kriisiin liittyy legitimitaatio-ongelma eli kysymys siitä, saadaanko verorahoilla vastinetta valtiolta ja kunnilta. Erityisesti legitimaatiokeskustelu on siirtynyt kuntiin, jotka ovat vuoden 1993 voimaan astuneen valtiosuus uudistuksen jälkeen tulleet ihmisten hyvinvointipalvelujen ”pääarkkitehdeiksi ja rakentajiksi”. Järjestelmän legitimiisyyden kyseenalaistavat varsinkin hyväosaiset ihmiset, jotka kokevat uhraavansa verovaroja huono-osaisten ja vähävaraisten ihmisten hyväksi. Legitiimisyys-keskustelun taakse kätkeytyviä tavallisen kansan termejä ovat keinottelu ja palvelujen hyväksikäyttö, ja aika ajoin jokin ihmisryhmä joutuu paheksunnan kohteena olevaksi ”silmätikuksi”. Suomessa ja Pohjoismaissa hyvinvointivaltion kannatuspohja on ollut laaja, mitä osin selittää sen laaja vaikutus työllistäjänä. Hyvinvointivaltion legitimaatiolla on selkeä suhde yhteiskuntapoliittisiin muutoksiin ja poliittisiin voimasuhteisiin. (Riihinen 1993, 2-26; Karisto & Takala & Haapola, 1999, 337- 350; Castells & Himanen, 2001, 133-148.) Legitimaatiokeskustelua käydään median johdolla usein, ja paljon puhuttu keskusteluteema oli vuonna 2006 päivähoito-oikeus. Vuonna 2007 runsaan julkisen keskustelun kohteena oli vanhustenhuolto ja osan keskustelusta voi tulkita legitimaatiokeskusteluksi.

1980-luvulle saakka Pohjoismaat uskoivat oman hyvinvointimallinsa toimivuuteen ja paremmuuteen muiden maiden järjestelmiin verrattuna. Kuitenkin jo samalla vuosikymmenellä Pohjoismaat Tanska edelläkävijänä alkoivat liukua Englannin hyvinvointipoliittikan muutosta myötäillen thatcherismin suuntaan. Julkisia palveluja soimattiin kalleudesta ja tehottomuudesta. Britanniassa ja Tanskassa alettiin etsiä uudenlaisia ratkaisuja organisoida ja tuottaa hyvinvointipalveluita. Julkisen vallan vastuuta kutistettiin ja yhteisöllisten ja yksityisten palvelujen asemaa vahvistettiin. (Anttonen & Sipilä 1993 , 438.) Suomessa 1980-luku oli vielä hyvinvointivaltion kasvun aikaa.

Lamasta selviytyäkseen monet kunnat korottivat veroäyriään 1990-luvulla kompensoidakseen uudella valtiosuus uudistuksella menettämiään tuloja ja lisäksi lähes kaikki kunnat leikkasivat menojaan. Kunnat välttivät oman palvelutuotannon lisäämistä ja siirtyivät ostamaan palveluita. Kunnan on helpompi vähentää ostosopimuksia tai olla kokonaan ostamatta, jos kunnan taloudellinen tilanne muodostuu heikoksi. Oman palvelutuotannon hallinta on jäykempää sekä palveluyksikön perustamis- että lakkautusvaiheissa. Uusien vakanssien perustamisesta säädellään tarkasti kunnan hallintosäännössä, ja työntekijäjärjestöt ottavat vahvasti kantaa henkilökunnan irtisanomisiin. Samanlaisiin johtopäätöksiin on tullut ruotsalaista hyvinvointivaltiota ja päihdehuollon sosiaalipalvelurakenteen muutosta tutkinut Kerstin Ste-

nus (1999, 227), joka toteaa yksityisten päihdehuollon palveluiden lisääntymisen olevan ennemminkin kustannusten hallinnan väline kuin tavoitteellinen visio.

Steniuksen empiirisen aineiston muodostavat neljän kunnan johtavien poliitikkojen ja virkamiesten sekä päihdehuollon laitosten ja yksityisten päihdehuoltoyksiköiden vastuuhenkilöiden haastattelut. Hän on kiinnostunut siitä, miten Yhdysvalloista lähtöisin oleva Minnesota-päihdekuntoutusmalli jalkautui niin tehokkaasti Ruotsiin. Hoitolaitosten yhtiömuoto oli osakeyhtiö, mikä oli uutta 1990-luvulla Ruotsin päihdehuollossa. Hän löysi johtavien poliitikkojen ja virkamiesten mielipiteissä ja kannanotoissa yllättävän paljon yksityisen palvelutuotannon lisäämiseen liittyvää markkinaorientoitunutta puhetta hyvinvointipuheen sijasta. Hyvinvointipuheessa korostetaan ihmisten oikeutta saada tarpeenmukaista hoitoa, kun taas markkinaorientoituneessa puheessa korostuu Steniuksen mukaan kalliin hinnan ja säästämissä näkökulma. Stenius ei kuitenkaan kokenut tutkimuksensa perusteella, että kyse olisi hyvinvoinnin rapautumisesta (emt. 220-232). Osassa Kerstin Steniuksen tutkimuskunnista oli jo palattu entiseen kunnallisen päihdehuollon rakenteeseen korvaamaan yksityistä palvelutuotantoa.

Stakesin käynnistämässä ja Suomen Akatemian rahoittamassa ”Notkahdus vai käänne?” -tutkimuksessa selvitettiin 1990-luvun talouskriisin merkitystä sosiaali- ja terveydenhuololle. Tutkimuksessa ei löytynyt alueellisia eroja kuntien meno- ja tulostrategioissa. Uusimaa ja Pohjois-Suomi erosivat hieman toisistaan, mutta erot eivät vaikuttaneet kovin johdonmukaisilta. Tutkimuksen mukaan kunnat olivat kehittäneet oman polkunsä selvitä lamasta reagoidessaan taloutensa realiteetteihin. Kunnan päättäjät olivat tutkijoiden mielestä alkaneet tehdä kunnallista sosiaalipolitiikkaa. (Valtonen & Rissanen 2000, 93-107.)

Viime vuosina yksityisten yritysten ja järjestöjen kunnissa tuottamien palvelujen määrä on edelleen kasvanut, ja yhtenä suurimpana muotona ovat syntyneet ikäihmisten palveluasumisyksiköt yksityisten päivähoitoyksiköiden rinnalle. Viiden viimeisen vuoden aikana on uusia yksiköitä perustettu keskimäärin lähes 300 yksikön vuosivauhdilla. Vuosittain on lopettanut toimintansa keskimäärin 40 toimipaikkaa. Viime vuosina perustetuista toimipaikoista yli puolet on yritysten ylläpitämiä. Samoin lopettaneista yli puolet on yritysten ylläpitämiä toimipaikkoja. Lähes puolet yksityisistä sosiaalipalvelutoimipaikoista sijaitsee Etelä-Suomen läänissä. (Kauppinen-Niskanen, Stakes 2003, 33.)

Yritysten ja järjestöjen tuottamat sosiaali- ja terveystalvet ovat lisääntyneet 1990-luvun puolivälistä lähtien. Niiden määristä on kuitenkin ollut saatavilla huonosti luotettavaa tietoa kuntien erilaisista kirjaamis- ja tilastoimistavoista johtuen. Stakes julkaisi vuonna 2003 ensimmäisen raportin *Yksityinen palvelutuotanto sosiaali- ja terveydenhuollossa*. Julkaisu oli yhteistyöhanke, jossa olivat mukana eri rekisterinpitäjät ja tietojen käyttäjät sekä palveluntuottajien edustajat. Tutkimus on tehty kahden vuoden välein, ja uusin tutkimus on valmistunut helmikuussa 2007. Sen avulla saadaan tutkittua tietoa yksityisen sektorin kustannusten määrästä ja muutoksesta, toimipaikoista, henkilöstön määrästä ja kasvusta. (Kauppinen & Niskanen, Stakes 2007, 29-30.) Seuraava taulukko esittää henkilöstömäärän kasvun suhteellisen muutoksen yksityisissä sosiaali- ja terveystalveissa.

TAULUKKO 1. Julkisten ja yksityisten palveluntuottajien osuudet sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstöstä 1990-2004 (Kauppinen & Niskanen, Stakes 2007, 32)

Sosiaalitalvet	1990	1995	2000	2002	2004
	%	%	%	%	%
Julkiset palveluntuottajat	87,9	86,6	79,3	76,0	73,3
Järjestöt	11,6	11,9	16,2	18,1	19
Yritykset	0,5	1,6	4,5	5,9	7,7
Yksityiset yhteensä	12,1	13,4	20,7	24,0	26,7

Terveystalvet	1990	1995	2000	2002	2004
Julkiset palveluntuottajat	85,8	85,2	83,2	83,2	82,8
Järjestöt	5,1	5,5	5,2	5,0	4,7
Yritykset	9,1	9,2	11,5	11,8	12,6
Yksityiset yhteensä	14,3	14,8	16,6	16,8	17,2

Yksityinen sosiaalitalvetuotanto on ilmiönä tuore ja siitä on kertynyt vielä vähän tutkimuksia, mutta sosiaalitalveihin kohdistuneita tutkimuksia on tehty maassamme lukuisia, ja

niissä kuvataan usein jonkun palvelun, esimerkiksi päivähoidon tai vanhustenhuollon, kasvua. Sosiaalipalveluita käsitteleviin tutkimuksiin tuo oman tutkimukseni kannalta tärkeän näkökulman Teppo Krögerin tutkimus vuodelta 1998 *Hyvinvointikunnan aika*. Hänen tutkimuksensa asettuu yhteiskuntapoliittisen ja kunnallishallinnollisen tutkimuksen välimaastoon kuvaten kunnan ja valtion suhdetta sosiaalipalveluiden synnyssä. Kröger kirjoittaa tutkimuksessaan esiin kunnallispoliittisen päätöksenteon tärkeyden paikallisen sosiaalipolitiikan synnyssä. Tämä on oleellinen tutkimuspinta myös omassa tutkimuksessani, jossa tutkin kunnan poliittista päätöksentekoa yksityisistä sosiaalipalveluista. Kröger on kuvannut kunnan aseman hyvinvointivaltion palvelujen tuottajana hyvin ristiriitaiseksi. Yhtäältä suomalainen hyvinvointivaltio on pohjoismaisen mallin mukaisesti tavoitellut universalismia palvelujensa tarjonnassa. Toisaalta kunnallishallinto on Suomessa ymmärretty pohjoismaisen itsehallinnon perinteen mukaan periaatteessa valtionhallinnosta erilliseksi ja autonomiseksi hallinnon tasoksi, jonka toimintaan valtion ei tulisi puuttua. (Kröger 1997, 12.)

Hyvinvointipalveluiden supistuksen aikakauden esiinmarssi alkoi taloudellisen laman seurauksena 1990-luvun alussa. Vuonna 1993 voimaan astunut valtiosuus uudistus näyttäytyi ikään kuin ratkaisuna valtion kustannuskriisiin, vaikka uudistuksen tiedetään käynnistyneen jo hyvissä ajoin 1980-luvun lopulla. Valtion roolin hyvinvointierojen tasaajana voidaan sanoa päättyneen vuoteen 1993, jonka jälkeen kunnallisen sosiaalipolitiikan ”jäljet” ovat näkyvissä maan eri kuntien harjoittamassa sosiaalipolitiikassa. Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto on laatinut vuodesta 1992 alkaen vuosittaisen sosiaalibarometrin, jossa tutkitaan kuntiemme hyvinvoinnin tilaa. Tutkimus perustuu sosiaali- ja terveystoimen, kansaneläkelaitoksen, työvoimahallinnon ja järjestöjen johdolle lähetettyyn kyselyyn. Vuosittainen tutkimus on osoittanut ensimmäisestä barometristä alkaen yhteiskuntamme jakautumisen selviäjä-, tienhaara- ja kriisikuntiin. Tutkimus näyttää myös huono-osaisuuden kasautumisen tietyille väestöryhmille, kuten ylivelkaantuneille, pitkäaikaistyöttömille, yksinhuoltajille ja päihdeongelmaisille. Tuorein barometri osoittaa hyvinvointierojen kasvun syventyneen sekä yksilöiden että kuntien osalta. (ks. Sosiaalibarometri/Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto 2007.)

Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto laatii myös seutukunnallisia hyvinvointianalyyseja. Niitä on tehty viimeisen kymmenen vuoden aikana eri puolella Suomea, ja niiden tarkoitus on antaa kunnan luottamushenkilöille ja virkamiehille hyvä kunnallisen toimintaympäristön kuvaus strategisen suunnittelu- ja päätöksenteon tausta-aineistoksi. Yksi esimerkki on Kuuma-kunnista tehty hyvinvointianalyysi (ks. Siltaniemi & Eronen & Londén 2005).

Harva kiistää, että hyvinvointi jakautuu epätasaisesti maassamme. Media huolehtii omalta osaltaan teeman tietoisuudessa pitämisestä julkaisemalla listauksia velka- ja kriisikunnista aika ajoin. Ilmiö on syytä tulkita yhdeksi iduksi maailmankuulun sosiologin Ulrich Beckin Euroopan brasilialaistumisesta, minkä kauhukuvan hän luo lukijoiden silmien eteen teoksessa *Mitä globalisaation on ?* Teoksen viimeisen luvun ”Katsaus tulevaan: perikato a la carte eli Euroopan brasilialaistuminen” kauhukuvassa sosiaalivaltio on raunioina. Kansallisvaltioiden toimijoiden valta- ja oikeusrakenteiden tilalle on tullut moninaisia keskenään konfliktissa olevia herruusyhteenliittymiä, jotka rajaavat itsensä suhteessa muihin liittyimiin ja kamppailevat toisiaan vastaan. Valtio on yksi toimija muiden toimijoiden rinnalla. Jos se kerää veroja, niin se on kansalaisille suostumuskysymys. Valtion rinnalla verojen kerääjinä ovat erilaiset suojelurahastot ja ennemminkin suositaan lahjoituksia.(Beck 1999, 262 -264.) Beckin maalaama kauhukuva on kuin painajaisuni. Raija Julkunen (2006, 255 -256) puhuu Beckin tavoin markkinoiden ottamasta ylivoimasta, valtion alistuvasta roolista ja asettumisesta muiden toimijoiden joukkoon, kun määräävänä periaatteena ovat markkinat Meneillään olevaa yhteiskunnallista kehitystä tulisi pohtia Beckin perikato-maisemaa mutta vähintään Julkusen havainnoimaa markkina-maisemaa vasten.

Suomen säilyminen pohjoismaisena hyvinvointivaltiona - brasilialaistumisen lähes täydellisenä vastakohtana - on tavoite, jota tutkimuksellani haluan edistää. Uhkakuvan tärkein tarkastelunäkökulma on asiakas. Onko asiakkaan saama palvelun laatu turvattavissa mahdollisesti muutaman vuoden välein vaihtuvilla hoitopalvelun tuottajilla? Toinen tärkeä näkökulma on palveluiden järjestämisvastuussa olevan kunnan näkökulma brasilialaistumisen ehkäisemiseksi. Miten kunnissa pystytään hallinnoimaan yksityisen sosiaalipalveluiden lisääntymiseen liittyviä eri työvaiheita ja -muotoja?

Asiaa valaiseva esimerkki uhkakuvasta on noin 10 000 asukkaan kunnasta, joka päätti kilpailutuksen jälkeen keväällä 2007 hankkia hoiva- ja terveydenhuollon palvelut neljältä eri palveluntuottajalta. Yksi tarjoaja teki kolme oikaisuvaatimusta hankintapäätöksistä markkinaoikeuteen, joka päätti keskeyttää väliaikaisilla päätöksillä palvelujen hankintaprosessin langettaen kunnalle 100 000 euron uhkasakon (Markkinaoikeus / väliaikainen päätös 213 - 215/2007). Esimerkki kertoo ”karua kieltään” kunnan hallinnon toimintaympäristön muutoksesta. Kuntalaisten palvelujen saanti vaarantuu, eivätkä palvelut muodosta eheää kokonaisuutta erilaisten ristikkäisten ja toisiinsa linkittyvien sopimusten ”pelikentällä”. Kunnallinen

sosiaalipolitiikka ja sosiaalityö joutuvat antamaan tilaa taloushallinnolle ja juridiikalle myös sosiaalitoimessa (Julkunen 2006, 88-104). Yhteiskuntapoliittisesti on merkittävää, miten esimerkkikunnassa luodaan ja edistetään tulevaisuudessa eri toimijoiden yhteisöllisyyttä muutoshakujen ja markkinaoikeuden päätösten jälkeen? Nähtäväksi myös jää, vaikuttavatko palveluntuottajan vaihdokset asiakkaan arkeen ja miten.

2.2 Kunnallishallinnon vaikutus hyvinvointipolitiikkaan

Kunnallishallinnon kehitystä voi luonnehtia siirtymäksi byrokraattisesta hallintojärjestelmästä itseohjautuvien toimintayksiköiden muodostamien kuntakonsernien suuntaan. Kuntien toiminta on koko hyvinvointivaltion ajan ollut riippuvaista valtiovallan toimenpiteistä. Suhde alkoi muuttua 1980-luvulta alkaen. Nykyisin kuntien hallinnosta puhuttaessa voidaan käyttää termiä hallinta, *governance*, jolla tarkoitetaan byrokratian minimoimista, kumpanuussuhteita, verkostoja ja yhteistyötä (Anttiroiko ym. 2003, 137 -140). Kunnallishallinnon asiantuntijoiden esiin nostama hallinta-käsite sisältää niitä asiantuntijajohtamisen elementtejä, jotka kokemukseni mukaan etäännyttävät poliittiset päätöksentekijät kunnan tärkeistä strategisista päätöksistä. Hallinnassa normaali työskentelytapa on asiantuntijoiden pitkälle esivalmistelema prosessinomainen ja verkostomainen työskentely, jossa asiat avataan ja pohditaan virkamiesten ”kehittämisslangisanastolla” erilaisten konsulttien johdolla. Vaarana on, että vain murto-osalla luottamushenkilöistä on aikaa ja ”strategista silmää” lukea pitkiä ja valmiiksi prosessoituja asiantuntijaselvityksiä, vaikka he itse olisivat olleet valmistelussa mukana. Päätöksenteossa suuri vastuu lankeaa esittelijänä toimivalle virkamiehelle, jotta hän avaa päätöksenteon kohteena olevan asian oleelliset ja merkitykselliset kohdat hyvin yhteisen keskustelun pohjaksi.

1990-luvun kunnallishallinnon muutosta edelsi pitkä valmistelutyö, jonka osana tehtiin erilaisia lainsäädäntöuudistuksia:

- vapaakuntakokeilu 1980-luvun lopulta lähtien (718/1988 ja 592/1988)
- valtiosuusjärjestelmä uudistus 1993 alkaen (688/1992)
- uusi kuntalaki (365/1995)
- valtiosuusjärjestelmä uudistukset edelleen 1990-luvun lopulla (1147/1996).

Valtionosuusjärjestelmässä vuonna 1993 tapahtunut muutos mainitaan kunnissa kiristyneen kuntatalouden pääsyyksi riippumatta siitä, onko lausujana johtava poliittisen päätöksenteon tai virkamiesjohdon edustaja, ja valtiovaltaa pidetään syyllisenä. Valtionosuusuudistuksen voimaantulo sattui pahimpaan lama-aikaan, mitä pidetään valtionosuusuudistuksen pääsyyinä, vaikka tiedetään uudistuksen käynnistyneen jo edellisen vuosikymmenen puolivälin jälkeen. Korvamerkityn rahan korvasi kuntien vapaus kohdistaa saamansa väestöryhmäperusteiset valtionapunsa haluamallaan tavalla. Valtion rooli muuttui ohjaavaksi. Kuntiin kohdistuvaa valtion ohjausta ja valvontaa vähennettiin lakeja uudistamalla, mikä laajensi kuntien itsehallintoa.

Vuonna 1993 syntyneitä valtionapujärjestelmäuudistusta voidaan pitää merkittävänä taloudellisena ja erityisesti yhteiskuntapoliittisena muutoksena. Yhteiskuntapoliittisesta näkökulmasta valtionapujärjestelmän rakenteen uudistus heijasti halua korostaa kuntien paikallista vastuuta ja toisaalta siirtymistä hyvinvointivaltion laajennusvaiheesta hyvinvointivaltion rajoitus- ja supistusvaiheeseen (Helin & Oulasvirta 2000, 111-112). Petri Kinnunen on tutkimuksessaan *Hyvinvoinnin ruletti* tutkinut kansalaisten sosiaalisen tuen tuottamistapoja, ja hän on analysoinut kunnissa tapahtuvaa muutosta seuraavasti:

1990-luvun laman tuottamaan laman aikaiseen ja jälkeiseen niukkuuden aikaan nivoutui valtion otteen höllentyminen kunnan palveluiden tuottamisesta ja kunnissa ei ehditty paneutua riittävästi tai lähes lainkaan uuteen tilanteeseen. Lähestyttäessä 2000-luvun vaihdetta voidaan havaita, että ei ole tarkkaa kuvaa siitä, mitä hyvinvointiyhteiskunnan muutos on merkinnyt hyvinvointipalveluille. Hyvinvointipalvelujen aseman muutos ei ole kaikilta osilta ennakoitavissa. Yhtenäistä viimeisen neljänkymmenen vuoden muutokselle on, että hyvinvointipalvelujärjestelmää on rakennettu kokonaisuutta suunnittelellematta reagoiden havaittuihin ongelmiin ja tarpeisiin luomalla jokaista uutta havaittua tarvetta vastaava uusi palvelu tai etuus. (Kinnunen 1998, 33.)

1990-luvulla oli havaittavissa ituja uudesta hallintokulttuurista: informaatio-ohjauskulttuurista. Se rakentuu paljolti erilaisten seutu- ja maakunnallisten ohjelmien varaan. Informaatio-ohjauksen retoriikan iskusanoiksi ovat tulleet palvelu-, ydin- ja veturikunta, tahotila, kilpailu ja laatu, samanaikainen resurssien niukkuus ja mahdollisuuksien rajattomuus sekä innovaatio- ja ideakykyisyys ja dynaamisuus. Aikaisempaan nähden toimintalogiikka on muuttunut tavalla, jossa osaamisen, ennakoimisen ja päätöksenteon painopisteet asettuvat

yhä lähemmäksi paikallisia tai seudullisia toimijoita. Samalla paikallisuuden merkitys korostuu, vaikka tehtävien ratkaisut tulevat yhä riippuvaisemmiksi muutoksista kansallisissa ja kansainvälisissä ympäristöissä. Osaamiselta, ennakoinnista ja päätöksenteolta edellytetään herkkää reagoivuutta ja dynaamisuutta mutta samalla pitkäjänteisyyttä ja määrätietoisuutta. (Kinnunen 2003, 63.)

Yhteiskuntapolitiikan tutkijat kantavat huolta kuntien mahdollisuuksista vastata kuntalaistensa hyvinvoinnista valtion erilaisten lainsäädäntömuutosten jälkeen. Toisaalta kuitenkin läheisyysperiaatteen hengen mukaisesti kuntalaisia palvelevat ratkaisut tulee tehdä paikallisella tasolla. Suuri vastuu kuntalaisten palveluiden järjestämisestä lankeaa kunnan hallintoelimille. Kuntien ylintä päätösvaltaa käyttää valtuusto, jonka normatiivista valtaa haluttiin valtion taholta eri lainsäädäntöuudistuksilla vahvistaa. Erityisesti kuntalain uudistus vuodelta 1995 vahvisti ja muutti kunnanvaltuuston asemaa kuntalaisten oikeuksien ja palveluiden turvaajana. Valtuustolla on lain suoma mahdollisuus toimia kunnan laajentuneen vallankäytön keskeisenä toimielimenä. (Majoinen. 1995, 131.)

Kuntien elinvoimaisuuden vahvistamiseksi on valtiovallan taholta käynnistetty kunta- ja palvelurakennemuudistus (167/2007) eli Paras-hanke, jonka ratkaisuhetket koetaan todennäköisesti vuoden 2008 aikana. Lähitulevaisuus osoittaa minkälainen lainsäädännöllinen legitimitetti luodaan erilaisille kunnallisille yhteenliittymille ja pystytäänkö tulevaisuudessa yhteenliittymissä edistämään kunnallisen demokratian toteutumista. Kuntien yhteinen edunvalvontajärjestö Kuntaliitto tavoittelee demokratiaa uunituoreessa julkaisussaan *Paras demokratia – kohti kansanvaltaista uudistusta ja elävää lähidemokratiaa* seuraavasti:

Kunta ja palvelurakennemuudistuksen keskeinen tavoite on demokratian ja kansainvälisen ohjauksen vahvistaminen. Vahva kansainvaltainen ohjaus on elinvoimaisten ja toimintakykyisten kuntien kivijalka sekä edellytys paikallisiin tarpeisiin vastaavien palvelujen järjestämiselle ja kehittämiselle. Hallintorakenteiden ja palvelujentuotannon selkeyttämisellä kunta lisää hallinnon läpinäkyvyyttä. Kuntalais- ja asiakaslähteisillä toimintavoilla kunta parantaa palvelujen vaikuttavuutta ja lisää luottamukseen perustuvaa yhteisöllisyyttä. (Kuntaliitto 2007, 3.)

Valtiovallan taholta tunnistettiin kaikeskokoisen demokratian vahvistamisen tarve, ja kunta-
ministeri Hannes Manninen asetti joulukuussa 2003 kunnallisen demokratian kehittämisen

hankkeen osana kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelmaa. Hankkeessa selvitettiin hallitusohjelman mukaisesti sen toimikautena 1.1.2004 -31.12.2006 kuntien toiminnan verkostoitumista ja markkinaehtoistumista sekä edustuksellisen demokratian yhteensovittamista. Se pyrki myös kehittämään kuntien itsehallintoa kuntien välisen yhteistyön, toimintojen yhdistämisen ja uudentyypisten palveluntuotantomuotojen myötä syntyneissä tilanteissa. Hankkeen loppuraportissa *Kuntademokratian valkoinen kirja* esitetään seuraavia demokratiaa vahvistavia haasteita:

- a) Kuntien asiantuntijavaltaisuus, verkostoituminen ja kumppanuuksiin perustuvat työkentelytavat osana uutta *governance*-hallintamallia hankaloittavat valtuuston perustehtävän suorittamista.
- b) Luottamushenkilön tehtävän hoitaminen on vaativaa ja vaatisi ajoittain lähes kokopäivätoimista panostamista ja osaamisen vahvistumista.
- c) Valtuustoryhmien aseman vahvistamiseen tulisi panostaa osana hallintokoneistoa.
- d) Konsernijohtaminen on vailla lainsäädännöllistä pohjaa, mikä aiheuttaa useita demokratiavajeilmiöitä
- e) Uusissa palvelutuotantomuodoissa (esim. tilaaja-tuottajamalli)luottamushenkilöiden rooli on epäselvä.
- f) Kunnissa vallitsee hankinta- ja kilpailuosaamisen puute.
- g) Luottamushenkilöiden liikkumavara on kapea tilanteissa, joissa päätöksenteko etäännytty peruskuntatasolta. Uudet kunnan yhteistoimintamuodot asettavat haasteen luottamushenkilöille paikallisina edunvalvojina.
- h) Vallankäyttö on hankalaa strategioiden valmisteluprosesseissa, joista tullut hallintotyötä.(Sisäasianministeriön julkaisu 2006, 27-32.)

Valkoisen kirjan toimenpide-ehdotukset on syytä huomioida Paras-hankkeen toteutuksessa demokratian vahvistamiseksi sekä hallinnon ja päätöksenteon läpinäkyvyyden edistämiseksi, mille on rinnasteinen tavoitetila läheisyys- eli subsidiariteettiperiaate. Sen tulee toteutua kuntien itsehallinnossa; se on lausuttu Suomenkin hyväksymässä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjassa, ja se on ollut osana Suomen oikeusjärjestystä vuodesta 1991 alkaen. Euroopan itsehallinnon peruskirjan 4. artiklan 3.-kappaleeseen on kirjattu niin sanottu läheisyysperiaate.

Julkisista asioista tulee yleensä ensisijaisesti huolehtia kansalaista lähinnä oleva viranomaislainen. Annettaessa jokin tehtävä muulle viranomaiselle on otettava huomioon tehtävän laajuus ja luonne sekä tehokkuus- ja taloudellisuusvaatimukset.

Muotoilun väljyydestä huolimatta määräykset antavat tietyt selkeät reunaehdot. Ennen muuta kunnilla on oikeus vastata huomattavasta osasta julkisia asioita. Kuntatasoa ei voida niin sanotusti ”tyhjentää” tehtävistä siirtämällä niitä olennaisilta osin seutu- tai aluetasolle taikka valtionhallinnon orgaaneille. (Ryynänen & Telakivi 2006, 69-82.) Maailmankuulu sosiologi Giddens (2000, 95) toivoo, että paikallisen demokratian vahvistamiseksi subsidiariteetin käsite tulisi ottaa tosissaan eikä vain ”euroslangina”. Hänen mukaansa läheisyysperiaate on nykyaikaisen demokraattisen politiikan rakenteellinen edellytys.

Myös tietotekniikka mahdollistaa julkiselle hallinnolle lähes rajattomat edellytykset toimia demokratiaa vahvistaen. Suomi on esimerkki valtiosta, jossa hyvinvointi- ja tietoyhteiskunta kehittyvät rinta rinnan eli ne eivät ole toisiansa poissulkevia vaihtoehtoja. Menestyvä tietoyhteiskunta on anteliaan hyvinvointikunnan edellytys. Suomi pystyi jatkamaan hyvinvointivaltiona ankaran laman jälkeenkin, koska se muunsi taloutensa rakenteen. Tietoyhteiskunta ei synnytä itsestään hyvinvointiyhteiskuntaa, vaan se on tulos vallitsevista arvoista. Suomi kykeni laman oloissa jatkamaan tietoyhteiskunnan rakentamista juuri siksi, että hyvinvointiyhteiskunnan ansiosta muutos oli sosiaalisesti hyväksyttävissä (Castells & Himanen 2001, 86 -87).

Yhteiskuntamme muuttuminen sähköisesti operoivaksi tietoyhteiskunnaksi vaikuttaa kiistatonta kunnallishallintoon sekä virkamies- että luottamushenkilötasolla puhumattakaan yksittäisen kuntalaisen elämästä ja asiainhoidosta. Ihmisten verkkolukutaito on parantunut, mutta tulevaisuus osoittaa, käytämmekö sen suomina mahdollisuuksia kansalaisdemokratian vahvistamiseksi maassamme. Huomioitavaa tulevaisuudessa on kuitenkin edelleen, että iso osa kansalaisista elää ”sähköisen maailman” ulkopuolella vähävaraisuudesta tai muista syistä johtuen. Tietotekniikan antamat mahdollisuudet poliittisessa päätöksenteossa ovat kokousasiakirjojen ja päätösten sähköinen dokumentointi reaaliaikaisesti, mitä käytettäneen tällä hetkellä lähes kaikissa Suomen kunnissa. Sähköisten kokousasiakirjojen lisäksi päätöksentekijät saanevat yhtä varmasti paperiset kokousasiakirjat postitse tai kunnan työntekijän kotiin kuljettamina. Osassa maamme kuntia on käytössä myös luottamushenkilöiden yhteinen säh-

köinen keskustelupalsta, jonka ”sisäänajo” päätöksenteon työskentelyvälineenä on vasta me-
nossa.

Kuntien roolista tietoyhteiskunnassa on tehty lukuisia tutkimuksia, ja niissä kirjoitetaan tietö-
tekniikan kehityksen suurista aalloista, megatrendeistä ja siitä, miten tietoyhteiskuntakehitys
on vaikuttanut ja tulee vaikuttamaan kuntien hallintoon, palvelujen järjestämiseen ja demo-
kratiaan (Anttiroiko ym. 2003, 104-105).

2.3 Miten uusi julkisjohtaminen - NPM - etenee kunnissa?

Pitkästä historiastaan huolimatta suomalaisen kunnallishallinnon kehittyminen alkoi toden-
teolla sodan jälkeisen jälleenrakentamiskauden jälkeen hyvinvointivaltion rakentamisen
myötä. Byrokratiamaisen johtamistyylin tilalle on kahden viimeisen vuosikymmenen aikana
tullut toiminnan tehokkuuteen pyrkivää yritysmäistä johtamista, joka tunnetaan nimellä New
Public Management (NPM). Se on vallannut sijaa kunnissamme ja muissa julkisissa laitok-
sissa.

NPM:n alkuperämaaksi mainitaan Yhdysvallat, mutta sen ottaminen poliittisen ohjauksen
välineeksi tapahtui Uudessa Seelannissa ja Englannissa. *Thatcherismiksi* kutsutuksi NPM:n
mukaiselle suuntaukselle Englannissa oli pyrkimyksenä: 1) julkisen hallinnon kaventaminen,
2) markkinoiden vapaa kasvu ilman julkisen hallinnon väliintuloa ja ohjailua, 3) yksityisen
talouskasvun ihannointi ja 4) julkisen tuen vähentäminen antamalla tilaa perheille ja suvulle
perinteisten arvojen kunnioituksen mukaisesti. (Barnekov & Boyle & Rich 1989, 159.)

NPM:ään kuuluva tulosjohtaminen tuli tutuksi kunnissa 1990-luvulla erilaisten kokeiluhank-
keiden myötä ”jalkautuen” sittemmin lähes kaikkien kuntien johtamisen perusopiksi. Tulos-
johtaminen kiinnittää huomiota kolmeen toiminnan osa-alueeseen: suunnitteluun, työn ja
varojen jakamiseen ja suorituksen valvontaan. Tulosjohtoisessa organisaatiossa toiminnan
suunnittelu on tulostavoitteiden määrittelyä. Asetettuihin tavoitteisiin tähtäävä toiminta ta-
pahtuu tulosityksiköissä, joille annetaan itsenäinen päätösvalta oman kehysbudjetin puitteissa.
Suoritusten toteutumista arvioidaan tulostavoitteilla. (Aaltonen 1992, 30 -31.)

NPM on vahvasti astunut julkishallintoon, ja sen yksi uudistuselementti on budjetoinnin ja
laskentatoimen kehittäminen siten, että ne parantavat resurssien allokoinnin läpinäkyvyyttä

ja tulorientoitua. Laajojen byrokraattisten hallinnonalojen jakaminen tehtävä- ja asiakas-kentiltään helpommin hallittaviksi palveluvirastoiksi, liikelaitoksiksi ja yhtiöiksi pyrkii myös edistämään omalta osaltaan kunnan tulonmuodostusta. Toimivallan delegoiminen osana NPM-uudistusta edellä mainituille palvelu- ja muiden yksiköiden virkamiehille vähentää merkittävästi kunnallisen byrokratian ja päätöksenteon hitautta ja kankeutta. Siirtyminen valtakunnallisesti suojatusta ja keskitetystä virkamiesten palvelussuhdejärjestelmästä järjestelmään, jolle on ominaista tulospalkkaus ja virastokohtainen palvelusuhteista sopiminen, on tuottanut paljon vastarintaa julkisissa organisaatioissa. Esimerkkinä siitä on yliopiston pen-seys ottaa uudistusta vastaan. Palvelujen laadun ja asiakasnäkökulman korostaminen palvelu- jen suunnittelussa ja standardisoinnissa on myös osa NPM-uudistusta. (Ryynänen & Numme- la 1996, 330-331; Sutela 2003, 57-58.)

Julkisten palvelujen tehostaminen on NPM:n ydinsanoma, mutta julkisista palveluista saa- daan tuskin koskaan vapaita markkinoita vaan kyseessä ovat näennäismarkkinat, jotka eroa- vat yksityisistä markkinoista seuraavilla tavoilla:

1. Ne ovat julkisen sektorin luomat ja ylläpitämät.
2. Tuotetulla palvelulla on usein yhteiskunnallisia, kansalaisten hyvinvoinnille liittyviä tavoitteita.
3. Julkinen sektori toimii useimmiten palvelutuotannon tilaajana, ohjaajana ja rahoitta- jana.
4. Vaihtoehtoisilla tuottajilla (erityisesti julkisella sektorilla ja kolmannella sektorilla saattaa olla muita(kin) tavoitteita kuin voiton tuottaminen.
5. Palvelun saajat eivät yleensä kulutushetkellä maksa palvelusta, vaan palvelun tilaaja toimii heidän preferenssinsä välittäjänä ja palvelubudjetin kontrolloijana. (Suoniemi & Syrjä & Taimio 2005, 58.)

Rinnakkais- tai näennäismarkkinoille on annettu Englannissa tehdyissä tutkimuksissa nimi kvasimarkkinat ja niiden toimivuudelle luetellaan useita edellytyksiä: 1) niiden on oltava oikeudenmukaisia, 2) asiakkaan valinta ei ole todellista valintaa loppupalvelusta (tuotteesta), 3) tasa-arvo priorisoidaan palveluiden saavutettavuudessa, 4) julkisiin palveluihin liittyy aina järjestelmäkeskeisyyttä, eivätkä ne muotoudu puhtaalle kysyntä-tarjonta-periaatteelle, 5) kilpailutuksesta, sopimuksen teosta ja laadun valvonnasta syntyvät transaktiokustannukset eivät saa nousta julkisen tuottamaa palvelua kalliimmaksi ja 6) palveluista ei saa tulla kahden kerroksen palveluita, joista yksityinen ”kuorii kerman päältä”. (Le Grand & Bartlett 1993,

13-33.) Suomalaiset tutkimukset markkinamekanismin tulosta julkisiin organisaatioihin osoittavat, että näennäismarkkinoiden toimivuuteen tarvitaan pelisääntöjä, joita ei ole vielä suomalaisessa kunnallishallinnossa pystytty luomaan. Haittoina voidaan mainita muun muassa, että transaktiokustannusten laskeminen on vaikeaa, asiakkaan määrittely on ongelmallista kunnallishallinnossa ja asiakkaan vaikutus palvelun laadun valvontaan on puutteellista. (Stenius 1999, 198 -215, Kähkönen. 2000, 20 -32; Möttönen 2001, 172 -176.)

NPM:llä on julkisessa hallinnossa omat puoltajansa ja kriitikkonsa, ja keskustelun kohteena on NPM:n sisällön ruotimisen lisäksi ollut se, onko NPM uusi johtamisen paradigma vai ei. Kriitikoiden mielestä NPM:n ei katsota yltävän opiksi vaan olevan erilainen yhteenliittymä yrity maailmasta peräisin olevia uudistushankkeiden toimintaohjeita. Leena Eräsaari asettuu NPM-kriitikoiden joukkoon ja luonnehtii oppia muodiksi. Hänen mielestään NPM:n retoriikka on luotu houkuttelevaksi, ja sen sanotaan tarkoittavan siirtymistä byrokraattisista, standardoiduista palveluista kohti eriytyneempiä markkinoita, jotka ovat joustavia ja käyttäjäystävällisiä (Eräsaari 2006, 2).

Jorma Sipilä suhtautuu sosiaalipoliitikkona kriittisesti NPM:n asettumiseen hyvinvointivaltion julkisten palveluiden perusopiksi, ja hän analysoi asiaa seuraavasti:

Julkisten palveluiden lähtökohtana on yleinen etu ja oikeudenmukaisuus ja ne rakennetaan kansalaisten tarpeisiin. Poliittisilla päätöksillä suunnataan yhteisiä verorahoja tietoisesti kohteisiin, joihin ei koskaan synny markkinoita ja niitä ei voi verrata yleisillä markkinoilla syntyviin hintoihin. Julkiset palvelut tuoteistetaan NPM:n mukaisesti. Ihmisen hoivan muuttaminen tuotteeksi merkitsee satoja vuosia käynnissä olevan modernisaatioprosessin laajentamista alueille, jotka ovat säilyttäneet esimodernia luonnettaan. Modernisaation organisaatioteoreettinen ydin on tehokkuuden kasvattaminen työnjakoa eriyttämällä, mikä nostaa työntekijöiden ja organisaatioiden tehokkuutta. Keskeinen keino kasvattaa tehokkuutta on rajata organisaatioiden tehtäviä, esimerkiksi tehdä vaikeasti kuvattavasta palvelutyöstä selkeitä tuotteita. Erikoistunut tuottaja saa samalla rahalla enemmän. (Sipilä 2003, 30.)

Sakari Möttönen kuvaa tutkimuksessaan *Kuinka virastosta tuli palvelukeskus* Jyväskylän kaupungin teknisen toimialan muuttumista tekniseksi palvelukeskukseksi. Möttösen tutkimus on tapaustutkimus, jossa hän kuvaa, miten kunnallisen organisaation eli Jyväskylän teknisen

toimialan byrokraattisia toimintaperiaatteita on korvattu NPM:n mukaisilla toimintatavoilla. Tätä prosessia Möttönen kutsuu tutkimuksessaan modernisaatioksi. Taustalla on managerialismiin sisältyvä oletus, että julkisen sektorin organisaatio toimii paremmin ja on modernimpi, jos se toimii kuin yksityissektorin organisaatio. (Möttönen 2001, 5-11.) Möttönen pohtii oman tutkimuksensa lopussa, että managerialistisista menetelmistä poimitaan julkisella sektorilla vain ne, jotka tuntuvat kaunistavan julkisivua kuten yksiköiden uudet nimet, henkilöiden nimikkeet, markkinointitoiminta ja imagon rakentamiskampanjat. Sen sijaan hänen mukaansa kierretään jatkuvasti managerialismin ydinkysymystä eli kilpailuttamista, jolla vasta saavutetaan ne managerialismin hyödyt, joita ollaan tavoittelemassa. (emt. 182.)

Julkisten palvelujen tunnusmerkkejä ovat luotettavuus, oikeusvarmuus ja lahjomattomuus, jotka myös maksavat esteettömyydestä ja saavutettavuudesta puhumattakaan. Julkiset palvelumme ovat pitkän manner-eurooppalaisen kehityksen tulosta, eikä niitä tohdi vaarantaa yksityisistä organisaatioista suoraan siirrettävällä uudella johtamisopilla. Kunnallishallinnon näkökulmasta yhtenä keskeisimmistä riskitekijöistä on liiketaloudellisen modernisoinnin vaara, mikä johtaa demokratian purkuun. (Ryynänen & Nummela 1996, 294-295; Möttönen 2001, 176-184; Blomqvist & Rothstein 2000, 9-34.)

Pasi-Heikki Rannisto on tutkinut kunnanjohtajien strategista johtamista. Hän olettaa johtamisen olevan tutkimuskunnissa NPM:n oppien mukaista. Hänen tutkimuksensa tehtävänä on selvittää kunnan strategiaprosessi ja strateginen johtaminen kunnanjohtajan kannalta sekä kunnanjohtajan rooli strategian käytäntöön viemisessä. Tutkimuksen empiirisen osan muodostavat kahdeksan Peräseinäjoen kuntien kunnanjohtajien haastattelut heidän strategisesta johtamisestaan. Rannisto on päätenyt omassa tutkimuksessaan samaan johtopäätökseen kuin siteeraamansa muut tutkimukset. Kunnanjohtaja on kunnan strateginen johtaja muutaman vahvan luottamushenkilön kanssa, mikä tukee hypoteesia demokratian ohenemisesta kunnassa. (Rannisto 2006, 169-172.) Hänen tutkimuksensa perusajatuksena on löytää kunnan johtamisen strategisia elementtejä, joilla kuntaa johtavat luottamushenkilöt ja viranomaistahot tukisivat toisiaan eivätkä käyttäisi voimiaan toisiaan vastaan, kuten pahimmassa tapauksessa on vaarana.

Sosiaalitoimen johtamisesta on vielä melko vähän tutkimusta. Sitä edustavat Vuokko Niiraisen tutkimus vuodelta 1995 *Sosiaalitoimen moniulotteinen johtajuus*, Elli Aaltosen tutkimus vuodelta 1999 *Sosiaalitoimen johtaminen – byrokraatiaa vai tulosjohtamista* sekä hänen tu-

losjohtamista koskeva lisensiaatintutkimus 1990-luvun alusta. Niirasen tutkimukseen osallistivat vapaakuntakokeilukuntien sosiaalijohtajat, ja sen empiirinen osa osuu syvimpiin lama- vuosiin 1990-luvun alkuun. Sosiaalitoimi sai tutkimukseen osallistuneiden sosiaalijohtajien mukaan jatkuvasti sekä kritiikkiä toiminnastaan että tukea sille. Tutkimukseen osallistuneet sosiaalijohtajat kokivat saavansa eniten tukea omalta lautakunnaltaan. Sosiaalijohtajat joutuivat tekemään paljon työtä puolustaakseen johtamansa toiminnan legitimiisyyttä, missä oli paljolti kysymys koko hyvinvointivaltion puolustamisesta. Niirasen mukaan tulosjohtaminen oli jo ikään kuin sisäänrakennettu johtamiseen, sillä johtajat joutuivat legitimiisyyden puolustamiseksi osoittamaan toiminnan tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta tai sopeuttamaan ja koordinoimaan sosiaalitoimen ratkaisut mahdollisimman pitkälle kunnan keskushallinnon tavoitteiden mukaisiksi. (Niiranen 1995, 168-171.)

Tulosjohtaminen vakiintui 1990-luvun puolivälin jälkeen yhä useamman kunnan johtamisen perusopiksi. Aaltosen tutkimuksen mukaan se näytti tutkimukseen osallistuneiden sosiaalitoimen johtajien mielestä olevan aikaisempaa byrokraattista johtamista parempi johtamis- malli, jonka avulla pystyttiin edistämään tavoitteellista toimintaa ja työntekijöiden vaikutus- mahdollisuuksia (Aaltonen 1999, 135 -138). Olen henkilökohtaisesti ”elänyt läpi” 1990- luvulla tapahtuneen johtamisen muutoksen. Olen suorittanut 2000-luvun alussa kaksi pitkää johtamiskoulutusta, joista toisessa suurin osa osaottajista oli yritysmaailmasta. Iso osa koulu- tuksissa saaduista yritysmaailmasta johtamisopeista on siirrettävissä kuntaan, mutta suureen osaan tulee suhtautua kriittisesti kunnan organisaation ”linssien läpi” tarkastellen. Koulutuk- sissa painottui henkilöstöjohtamisen tärkeys. Siinä yrityksillä on annettavaa julkiselle puolel- le, jossa hyvät asiantuntijat ”ajautuvat” johtamistehtäviin. Osana koulutuksiani paneuduin uusiin johtamiskirjoihin, ja helppolukuisuutensa vuoksi ne ikään kuin ”imaisivat” omaksu- maan ajatuksiaan hittitermeineen ”älykäs johtaminen”, ”viisas johtaminen” (ks. Sydän- maanlakka 2004) tai tunnejohtaminen (ks. Goleman 2000).

Oman johtamisoppini kulmakivi on asiantuntijoiden johtaminen. Koen, että siirtyminen by- rokraziakeskeisestä johtamisesta kohti asiantuntijoiden johtamista on lisännyt työn laatua. Olen osallistunut valtakunnan päälehden yleisön osastossa käytyyn keskusteluun vanhusten- huollon johtamisesta. Kirjoituksessani esitän yhdeksi haasteeksi vanhustenhuollon asiantun- tijoille moniammatillisuuden kehittämisen asiakkaiden kuulemisen varmistamiseksi. Uhkana pidän palveluiden pirstaloitumista. (HS/Etholén-Rönnberg/22.9.2006.) Asiantuntijajohtami- ssa on keskeistä työntekijöiden kuuleminen, heidän vaikutusmallisuksiensa lisääminen ja

osallistuminen päätöksentekoon, mihin johto luo edellytykset ja antaa tukensa (Niiranen 1995, 142-144; Aaltonen 1999, 138). Kaikilla hyvillä ilmiöillä on nurjat puolensa, ja kysymyksenasetteluna voinee esittää, lieneekö 2000-luvun ”kuin yhtä perhettä”- johtamisopilla kulutettu ihmisten voimavarat ja sosiaalisuus loppuun ja saatettu työntekijät jaksamisen ääri-rajaille sekä työssä että kotioloissa. Joustavuudesta on tullut viimeisen kymmenen vuoden aikana työelämän taikasana, mutta sillä on myös varjopuolensa (Sennett 2002, 9-11). Näistä huolestuttavista ilmiöistä oli ituja jo 1990-luvun alussa (Niiranen 1995, 179).

2000-luku on ollut tulosjohtamisen ”kulta-aikaa” sosiaalitoimessa. Kokemukseni parilta viime vuodelta ovat koko kunnan hallinnon kehittämisinnon sävyttämiä. Arkityössä uuden johtamisopin ilmiöt näyttäytyvät erilaisina hallinnon yhdenmukauttamis- ja uudistamisprosesseina tiukkoine suoritusmääräpäivineen, joille asiakkaiden asioita edistävät yksilölliset ja muut sosiaalitoimen omat kehittämisprosessit ovat alisteisessa asemassa. NPM:n mukainen tehokkuuteen pyrkivä johtaminen pyrkii ”ottamaan niskalenkkiä” kunnan johtamisessa ja silloin on vaarana, että kuntalaisille peruspalveluja tuottavien toimialojen professioiden oma sisällöllinen kehittäminen on toissijaista konsernihallinnon monille samanaikaisille, koko kunnan hallinnon yhdenmukaistamis- ja tehostamisprosesseille.

KARTUKE-tutkimusohjelma, jossa käytettiin tasapainotettua mittaristoa - Balanced Score Card (BSC) - edustaa uutta kuntapalvelujen tuloksellisuuden arviointia ja arviointitiedon käyttöä. Tarkastelun kohteena ovat strategiatyö, tuloksellisuusarviointitiedon käyttö ja siihen kohdistuvat odotukset, henkilöstön vuorovaikutus ja henkilöstöjohtaminen sekä kunnalliset yhteistoimintaelimet ja tarkastuslautakunnat. Tutkimusohjelmassa ilmeni, että sosiaali- ja terveydenhuollossa ja koulutoimessa tuloksellisuuden arviointiin suhtaudutaan kriittisesti. Suurissa kunnissa suhtaudutaan myönteisemmin tuloksellisuuden arviointiin. Tuloksellisuuden arviointi on myös hankalaa palvelualoilla, joissa yhteiskunnallinen ja asiakaskohtainen vaikuttavuus kytketään toisiinsa ja joissa tuloksellisuuden käsitteelle annetaan hyvin erilaisia merkityksiä. Tuloksellisuuden arvioinnin perustana korostuukin vahvasti toiminnan yhteiskunnallinen arvo ja sen osoittaminen. Osassa sosiaali- ja terveydenhuollon valtaa käytetään myös viranomaisvaltaa tai siihen kytkeytyy muutoin eriasteista yhteiskunnallisen kontrollin käyttämistä. Silloin kokonaisvastuullisen tuloksellisuuden arviointi onkin monimutkaista. (Niiranen & Stenvall & Lumijärvi 2005, 243-258.)

1990-luvun alussa samanaikaisesti tulosjohtamisen esiinnousun rinnalle tuotiin myös palvelujohtaminen, jonka perusprinsiippinä on palvelun merkitys asiakkaalle ja siinä onnistuminen, mikä on koko palveluorganisaation keskeisin mitta. Palvelu on optimaalista silloin, kun sen asiakkaalle tuottama hyöty on mahdollisimman suuri käytettyihin resursseihin nähden. Johtamiselle palvelunäkökulma asettaa erityisvaatimuksia ainakin siten, että johdon tulisi tunnistaa palvelutapahtuman kriittiset pisteet (Lumijärvi 1989, 162-180). Palvelujohtaminen lienee jäänyt tulosjohtamisen ja muiden NPM:n oppien jalkoihin sillä perusteella arvioiden, ettei sitä liiemmin mainita parin viime vuosikymmenen aikoina ilmestyneissä johtamisen oppikirjoissa Tämä toiminee vastauksena Ismo Lumijärven edellä mainitun teoksen viimeisen kappaleen otsikkoon: Palvelujohtamisestako haaste tulosjohtamiselle?

3. SOSIAALIPALVELUJEN HANKINTA JA TUOTTAMINEN

Lakisääteisten sosiaalipalvelujen järjestäminen on Suomessa kuntien vastuulla. Kunta voi tuottaa palvelut yksin tai yhdessä muiden kuntien kanssa kuntainliittoina tai muina yhteensiittyminä, joista ovat viimeaikaisina esimerkkeinä jo muodostetut tai parhaillaan muodostumassa olevat sosiaali- ja terveydenhuoltopiirit. Lisäksi kunta voi ostaa palveluja muilta kunnilta, kuntayhtymiltä tai yksityisiltä palveluntuottajilta; käytännössä järjestöiltä ja yrityksiltä. Vuoden 2004 alusta lähtien kunnat ovat voineet järjestää palveluita myös antamalla asiakkaalle palvelusetelin (Laki sosiaali- ja terveydensuunnittelusta ja valtiosuudesta 733/1992).

Laki ja asetus yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta (L603/1996, A1208/1996) tulivat voimaan vuoden 1997 alussa. Lain mukaan kaikilla ympärivuorokautisia sosiaalipalveluja tuottavilla on oltava lääninhallituksen lupa tuottaa palveluja. Muita sosiaalipalveluja tuottavien pitää tehdä ilmoitus toiminnastaan sille kunnalle, jossa se toimii. Kunnan on ilmoitettava tiedot lääninhallitukselle, joka pitää rekisteriä kaikista alueellaan toimivista palveluntuottajista.

Lupa ja ilmoitusmenettely koskevat järjestöjä, yrityksiä ja yksityisiä henkilöitä, jotka tuottavat sosiaalipalveluja liike- tai ammattitoimintaa harjoittamalla. Lakia sovelletaan myös julkisyhteisöjen perustamien liikeyritysten tuottamiin sosiaalipalveluihin. Toimeksiantosopi-

mukseen perustuva perhehoito, omaishoito ja vapaaehtoistyö eivät kuulu lain piiriin. (Kauppinen & Niskanen, Stakes 2007, 27.)

Vuonna 1992 säädettiin hankintalaki (L1505/92), jonka jälkeen kunnan ja valtion on ollut pakko kilpailuttaa kynnysarvon ylittävät hankinnat. Hankintalakia voitaneen pitää sosiaalipalveluiden markkinaistumisen ja markkinamuotoisten tuotantomuotojen käynnistyksen rajapyykkinä. Kuntien sosiaalihuollossa on totuttu lähes aina luontevana osana erilaisten järjestöjen tuottamiin palveluihin kuin ”nenä naamaan”, kuten yksi haastattelemiini lautakunnan puheenjohtaja asian ilmaisi. Erilaiset järjestöt ovat olleet kunnasta riippuen palveluntuottajan roolissa koko maamme itsenäisen historian ajan erilaisin maksusitoumus- ja ostopalvelujärjestelyin.

Kunnallisoikeuden asiantuntijoiden huolena on uuden johtamisen ja voimassa olevan kuntia koskevan julkisoikeudellisen lainsäädännön ristiriita. Kunnan roolin muuttumista palveluiden tuottajasta palveluiden järjestäjäksi on syytä tarkastella myös kunnallisoikeuden näkökulmasta, jolloin julkisoikeuden rinnalle asettuu myös yksityisoikeuden periaatteet yksityisten yritysten ollessa palveluntuottajina

Palvelujen hankinta ja kilpailuttaminen on pysynyt koko tutkimukseni tekemisen ajan poliitikkojen ja median puheenaiheena, ja keskustelu kiihtyi kevään ja kesän 2007 aikana entisestään. Helsingin sosiaalijohtaja kommentoi valtakunnan ykköslehdessä pääuutistasolla otsikoilla ”Helsinki vähentää sosiaalialan palvelujen ostoa yrittäjiltä”. Hän perustelee asian sillä, että palvelujen markkinat eivät toimi Suomessa. Sosiaalijohtajan mukaan Helsinki lisää omia sosiaalipalvelujaan ja vähentää ostoja yksityisiltä. (HS/Kaikkonen/18.05.2007.) Seuraavana päivänä samassa lehdessä tuore keskustalainen peruspalveluministeri kommentoi asiaa otsikolla seuraavasti. ”Kaikkea ei kannata tehdä itse”. Hän perustelee näkökulmaansa sillä, että ulkoistaakaan ei kannata pelkästään ulkoistamisen vuoksi, vaan hinta-laatu-suhde ja kustannusvastaavuus ratkaisevat ja jokaisen kunnan on mietittävä itse paras ratkaisu. Helsingin sosiaalilautakunnan puheenjohtaja puolestaan kommentoi, että ”on harvinaisen selvää, että jos on järkevämpää tehdä itse, sitten tehdään itse”. Samassa kirjoituksessa kokoomusta ja vihreitä edustavat sosiaalilautakunnan varapuheenjohtajat puhuvat monien vaihtoehtoisten tuotantomallien puolesta ”sekä että, mutta viisaasti” ja ”emme ole hirttäytyneet yhteen palvelujen tuotantotapaan niin kuin vasemmisto tuntuu välillä olevan”. (HS/Kaikkonen/19.5.2007.)

Edellä olevat lehtikirjoitukset ovat osoitus, että Helsingissä on käynnistynyt periaatteellinen keskustelu eri sosiaalipalvelujen tuottamistavoista Vastaavanlaisen periaatteellisen keskustelun toivon käynnistyvän myös muualla Suomessa ja erityisesti meneillään olevassa Parashankkeessa, jossa kunnat yhdistyvät tai muodostavat erilaisia palvelupiirejä kuten sosiaali- ja terveydenhuollon piirit Kainuussa ja Päijät-Hämeessä.

Tutkimuksessani olevien lehtiartikkelien on tarkoitus toimia tutkimukseni ja käytännön vuoropuhelun edistäjänä ja syventäjänä. Lisäksi ne myös ovat osoituksena tutkimukseni ajankohtaisuudesta ja käytännönläheisyydestä. Olen seurannut ja kerännyt talteen lähes koko 2000-luvun mediassa käytyä keskustelua yksityisen palvelutuotannon lisääntymisestä. Tutkimukseni aineiston keruu ja analyysi muine kirjoittamisvaiheineen osuivat aikaan, jolloin keskustelu temasta mediassa oli lähes päivittäistä, ja siksikin lehtiartikkelit osuivat mielestäni sujuvasti dialogiin tutkimusaineistoni kanssa

3.1 Hankintalainsäädäntö

Vuonna 1992 säädettyä hankintalakia tarkennettiin eri hankinta-asetuksin silloin voimassa olleiden direktiivien mukaisesti. Hankintalain merkittävimmät lisäykset tulivat voimaan 1.3.1998 (lailla 1247/1997) Lainmuutoksen keskeisenä tarkoituksena oli lisätä kilpailuttamista niissä hankinnoissa, joita hankintayksiköt - erityisesti kunnat - olivat voineet tehdä omana työnään. Toisena keskeisenä tavoitteena oli tehostaa julkisissa hankinnoissa sovellettavia oikeusturvakeinoja. Hankintalainsäädäntöön tehtiin erilaisia tarkennuksia 1990-luvun lopulla ja 2000-luvun alussa. Euroopan yhteisön hankintoja koskeva lainsäädäntö koottiin yhdeksi asiakirjaksi – hankintadirektiiviksi - joka tuli voimaan 30.4.2004 Direktiivi oli sen täytäntöönpanoa koskevan 80 artiklan mukaisesti saatettava kansallisesti voimaan viimeistään 31.1.2006.(Romppainen 2007, 121-123.)

Hankintadirektiivin valmistelu kesti maassamme puoli vuotta yli määräajan ja saatettiin kansallisesti voimaan 1.6.2007 voimaan tulleella hankintalalla (348/2007) Valmistelutyötä johdettiin kauppa- ja teollisuusministeriöstä usean vuoden ajan, ja siinä kuultiin monia eri osapuolia. Kuntaedustajana sain kutsun keväällä 2006 kauppa- ja teollisuusministeriöön kuulemistilaisuuteen, jossa kerroin Kirkkonummen ja Sipoon kilpailutuskokemuksista arvioiden erityisesti uuteen lakiin sisällytettävää neuvottelumenettelyn käyttöä.

Hankintalakiin sisältyy uutena asiana kansallinen kynnysarvo. Hankinnat jaetaan niiden taloudellisen arvon mukaan kolmeen ryhmään: kansalliset kynnysarvot alittaviin, kansalliset kynnysarvot ylittäviin ja EU-kynnysarvot ylittäviin hankintoihin. Palveluhankinnoissa kansallinen kynnysarvo on 50 000 euroa. Kansallisiin kynnysarvot alittaviin hankintoihin ei sovelleta hankintalakia, mutta kaikki hankinnat tulee suorittaa lain hengen mukaisesti. Hankintalailla varmistetaan julkisten hankintojen avoimuus sekä turvataan markkinoiden toimivuus ja pyritään estämään väärinkäytökset. Lailla pyritään turvaamaan hankintaan osallistuvien tarjoajien tasapuolinen ja syrjimätön kohtelu.

Kuntaliitto on julkaissut yleiskirjeen 11/80/2007 yleisistä hankintaohjeista keväällä 2007. Se on ilmoittanut painattavansa julkaisun *Kunnan yleiset hankintaohjeet* ohjeistamaan kunnissa tehtävää hankintatyötä. Kuntaliitto suosittelee, että jokaisessa kunnassa julkaistaan omat hankintaohjeet ja lisäksi hallinto- ja johtosääntöihin esitetään sisällytettävän hankintoja koskevat päätöksentekotasot, päätösvallan euromääräiset rajat ja määräykset otto-oikeudesta. Kunnanvaltuuston hyväksymällä hallintosäännöllä ja johtosäännöillä organisoidaan hallintoa kuntalakia täydentäen (L365/1995). Hallinto-, johto- ja, hankintasäännöt sekä muut kunnan toimintaa ohjaavat säännöt muodostavat kunnallisen oikeusjärjestyksen perustan kunnan ja kuntalaisten asioiden hyväksi ja oikeudenmukaiseksi johtamiseksi ja hoitamiseksi.

Markkinaoikeus ratkaisee hankintoihin liittyvät ristiriidat. Hankintojen lisääntyessä on markkinaoikeuden jutturuuhka vastaavasti kasvanut. Yhtenä syynä ovat kunnan hankintaviranomaisten osaamisen puutteet johtuen vähäisestä kokemuksesta. Toisena syynä lienee myös tarjoajien kokema epäreilu kohtelu tai jopa ”kiusaamishalu”. Uudessa laissa säädetään muutoksenhakijan kuluriskistä, mikä tarkoittaa häviäjäosapuolen velvollisuutta maksaa pääsääntöisesti vastapuolen oikeudenkäyntikulut. Vanhan hankintalain mukaan muutoksenhakijan ei ole tarvinnut maksaa hankintayksikön oikeudenkäyntikuluja silloinkaan, kun hakemus on hylätty. Hävinneen tarjoajan muutoksenhaku markkinaoikeuteen voi tuottaa hankinnan toteuttajalle runsaasti ylimääräisiä kustannuksia. Muutoksenhaun tullessa vireille markkinaoikeus voi kieltää tai keskeyttää päätöksen täytäntöönpanon tai muutoin määrätä hankinnan keskeytettäväksi väliaikaisesti markkinaoikeuden käsittelyn ajaksi. Markkinaoikeus voi asettaa kiellon tehosteeksi uhkasakon. Julkisista hankinnoista annetun lain 8 pykälän mukaan markkinaoikeus voi käyttää muutoksenhaun johdosta seuraavia seuraamuksia:

1. poistaa kokonaan tai osaksi hankintayksikön päätöksen
2. kieltää hankintayksikköä soveltamasta hankintaa koskevassa asiakirjassa olevaa kohtaa tai muuten noudattamasta virheellistä kohtaa
3. velvoittaa hankintayksikköä korjaamaan virheellisen menettelyn
4. määrätä hankintayksikön maksamaan hyvitysmaksun sellaiselle asianosaiselle, jolla olisi ollut todellinen mahdollisuus voittaa tarjouskilpailu virheettömässä menettelyssä. (www.markkinaoikeus.fi/hankinnat.)

Julkisista hankinnoista annetun lain 8 pykälässä säädetään vahingonkorvauksesta. Vahingonkorvausvaatimus tulee esittää yleisessä alioikeudessa. Puutteellisesti tai virheellisesti hoidettu hankintaprosessi voi siis koitua kunnalle kalliiksi. Haitallisimmat seuraamukset kunnalle ja erityisesti kuntalaisille syntyvät, jos jonkin välttämättömän palvelun käyttöönotto viivästyy muutoksenhakuun johtaneen prosessin seurauksena. Ikäihmisten asumis- ja hoivapalveluiden hankinta on yksi suurimmista kilpailutetuista sosiaalipalvelukohteista, ja muutoksenhaut ovat niissä yhtä yleisiä kuin muissakin hankinnoissa. Markkinaoikeus on antanut vuonna 2006 täytäntöönpanokiellon ja määrännyt uhkasakon kahdessa päätöksessään (Markkinaoikeus/95/06-Porin kaupunki, Markkinaoikeus/68/06-Porvoon kaupunki) vanhusten asumispalveluista (www.markkinaoikeus.fi/hankinnat). Päätöksellä on suora vaikutus kunnan järjestämisvastuun hoitamiseen, sillä ikäihmisten muutto uusiin palveluasuntoihin viivästyy ja kunnan tulee järjestää heille muulla tavoin asumis- ja hoivapalvelut. Markkinaoikeuden päätökset tarkoittavat pahimmassa tapauksessa uusien palveluasuntojen olemista tyhjillään, mistä seuraa kiinteistön omistajalle kustannuksia maksamattomista vuokrista. Nämä kustannukset taas lankeavat todennäköisesti kunnan kustannuksiksi nopeasti ikäihmisille järjestettävän hoivan lisäkustannusten ohella.

Kunnat oppivat kilpailuttamaan kokemuksen myötä. Tarjousasiakirjan laadinta, kilpailutusprosessin konkreettinen käynnistäminen, päätöksenteko ja sopimusasiakirjan hiominen voitaneen tarjoajan kanssa ovat kukin vaativia työvaiheita. Koko prosessiin on syytä varata riittävästi aikaa onnistuneen lopputuloksen saamiseksi kaikkien osapuolten intressit ja oikeudet huomioiden ja tyydyttäen. Kilpailuttamisesta syntyneet työkustannukset, transaktiokustannukset ovat vaikeasti arvioitavissa ja laskettavissa, sillä tehtävä hoidetaan usein muiden töiden lomassa eikä siihen käytettyä aikaa dokumentoida. Olen hoitanut työssäni useita kilpailutusprosesseja kahdessa työkunnassa. Hyvistä suunnitelmista huolimatta hankintaprosessin hoitoon sisältyvät työvaiheet ajankäyttöineen ovat jääneet myös minulta kirjaamatta.

Vuoden 1992 hankintalain ohjenuorana on myös ollut tarjoajien avoin, syrjimätön ja tasa-
puolinen kohtelu, mitä edisti tarjouksen jättäneiden osallistujien kohtelu ikään kuin palvelu-
tehtävänä. Tarjouskilpailun käynnistäminen on kunnille uusi ja vaativa tehtävä. Sen mahdol-
lisimman hyvällä hoidolla edistetään hyvien tarjousten saamista tarjouskilpailun kohteena
olevaan palveluun tai muuhun hankintaan, millä tyydytetään kuntalaisten tarpeet. Olen vas-
tannut useista tarjouskilpailuista molemmissa työkunnissani. Tarjoajat ovat antaneet hyvää
palautetta tarjousasiakirjan liitteeksi laatimastani koko prosessin aikataulusta, millä he ovat
saaneet etukäteisinformaation prosessin eri vaiheista tarjouksen jättöpäivästä päätöksente-
koon ja sopimusasiakirjan laadintaan saakka.

3.2 Lääninhallituksen ja kunnan valvontavastuu

Laissa ja asetuksessa yksityisten sosiaalipalvelujen valvonnasta (L603/1996, A1208/1996)
palvelujen valvonta kuuluu asianomaiselle lääninhallitukselle sekä sille kunnalle, jossa toi-
mintayksikkö sijaitsee. Ostamansa palvelun laadun valvonnassa sijoittajakunnalla on myös
oma roolinsa ja vastuunsa. Valvonnan kohteena ovat yksityisen palvelutoiminnan tilat, hen-
kilökunnan määrä ja ammattitaito sekä asiakaspalvelu kokonaisuudessaan. Laissa sijainti-
kunnan valvontatehtävä säädetään kunnan sosiaalihuollosta vastaavalle toimielimelle, joka
voi siirtää sen edelleen alaiselleen viranhaltijalle.

Sijaintikunnan valvontavastuun lisäksi kunnalla on vastuu kaikista järjestämistään sosiaali-
palveluista riippumatta siitä, kuka vastaa palvelutuotannosta. Yksityisten sosiaalipalvelujen
laadun takeena on sosiaalihuoltoa ja sosiaalipalveluja säätelevän lainsäädännön noudattami-
nen kunnan julkista vallankäyttöä säätelevän lainsäädännön lisäksi. Kokemukseni mukaan
kunnan sosiaalitoimen paras tapa hoitaa valvontaa on kumppanuuteen perustuva yhteistyö
sekä yrityksen perustamisvaiheissa että sen toimiessa. Olen pyrkinyt palvelemaan työkunnis-
sani yksityisiä palveluntuottajia mahdollisimman hyvin yksikön perustamisesta lähtien. Olen
laatinut vuonna 2003 toimintakaaviot yksityisen toimintayksikön perustamisen tukemiseksi
sekä sijaintikunnan valvontavastuun hoidosta (Liitteet 1 ja 2). Olen jakanut lukuisat määrät
kaavioita yrittäjien apuvälineeksi tavoitteena heidän tuottama hyvä ja laadukas asiakaspalve-
lu. Toimiessani yhteistyössä yksityisten palveluntuottajien kanssa tuon myös kaiken aikaa
esille heidän suuren vastuunsa palveluiden laadusta ja lainmukaisuudesta. Palvelun saavalle
kuntalaiselle ei saa palvelun laadussa näkyä eroja, on sitten kysymyksessä yksityinen tai jul-

kinen palveluntuottaja. Palvelujen yksityistämisestä keskustellaan julkisuudessa paljon, mutta kunnan valvontavastuusta käyty keskustelu on ollut vähäistä. Tulevaisuus osoittaa, käynnistykö kaksi suurta sosiaali- ja terveysalan yritysostoa keskikesällä 2007 uuden aikakauden valvonnan vastuun korostamisessa lehdistössä, mistä esimerkkinä seuraava pääkirjoitus:

Palveluiden tarvitsijalle on melko yhdentekevää, kuka palvelun tuottaa, kunhan saatu hoito tai hoiva on laadukasta, edullista ja sitä on riittävästi tarjolla. Siksi onkin erittäin tärkeää, että yksityisiltä ostettaville hoivapalveluille asetetaan tarkat laatuvaatimukset, näiden täyttymistä valvotaan ja tavoitteiden alituksesta määrätään tarpeeksi kovat sanktiot. Valtakunnallisten valvontaviranomaisten tehtäväksi jää vahtia, ettei kunta taloudellisesti vaikeina vuosina käytä hoito- tai hoivapalveluiden tasoa joustovarana. (HS/ 13.7.2007.)

Vuonna 2001 asui voimaan laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeudesta, ja sen mukaan kaikki asiakkaan saamat tukitoimenpiteet on määriteltävä asiakkaan kanssa yhdessä laadittavassa hoito- ja palvelusuunnitelmassa. Kaikista tukitoimista ja avustuksista tulee tehdä päätös muutoksenhakuosoituksineen ja kaikki asiakkaita koskevat asiat tulee dokumentoida. Asiakkaalle tulee taata oikeus tutustua omiin asiakirjoihinsa lain säätämiä poikkeustilanteita lukuun ottamatta. Sosiaalitoimen viranomaisvastuun piiriin kuuluu ohjeistaa yksityisiä sosiaalipalveluita tuottavia tahoja toimimaan vallitsevan lainsäädännön mukaisesti asiakastyöstä asiakirjojen arkistointiin. Tämä turvaa laadullisesti tasa-arvoisen palvelun kaikissa kunnan järjestämissä palveluissa. Kunnallislain säätämän muutoksen haun lisäksi sosiaalihuollon asiakas voi tehdä muistutuksen saamastaan huonosta kohtelusta tai muista palveluiden saamiseen liittyvistä epäkohdista kunnan sosiaaliviranomaiselle. Lisäksi asiakkaalla on mahdollisuus kääntyä myös sosiaaliasiamiehen erilaisissa ongelma- ja kohteluasioissa. Sosiaaliasiamies raportoi havaitsemistaan epäkohdista vuosittain kunnanhallitukselle. (L812/2000.)

Stakes asetti helmikuussa 2005 neljä työryhmää, joiden tehtävänä oli selvittää julkisen hyvinvointivastuun mahdollisuuksia, painopisteitä ja rajoituksia 2000-luvun Suomessa. Yksi työryhmistä keskittyi oikeudellisten näkökohtien pohdintaan. Työryhmän loppuraportissa esitetään huoli siitä, että suomalaisen hyvinvointivaltion kestävyyttä koettelee toimintojen ulkoistamisesta seuraava toimintojen yksityistäminen ja siitä seuraava kilpailuttaminen. Raportissa kiinnitetään huomiota siihen, että palveluja ulkoistettaessa asiakkaalle syntyy ”aito”

valintatilanne vain silloin, kun kunta järjestää palvelun antamalla palvelusetelin. Palvelujen ulkoistamisessa piilee riskikohtia asiakkaalle hänen oikeusturvansa näkökulmasta. Työryhmä ehdottaa perustuslaista johtuvia toiminnan kehittämistarpeita, joissa erityisen tärkeää on huomioida asiakaslähtöinen näkökulma. Valvonnan merkityksen oivaltaminen on kunnissa vasta alkutekijöissään, ja usein se tapahtuu vasta jonkun palveluntuottajan toiminnassa esiin tulleiden puutteiden kautta. Asiakkailta on saamistaan palveluista muutoksenhakuoikeus, jolla jälkikäteen oikeusturvan varmentamisen menetelmin saatetaan saada lopullinen päätös muutaman vuoden päästä. Kuntien etukäteissuunnitteluun perustuvan valvonnan edistämiseksi on kunnissa syytä huomioida seuraavat kehittämisenäkökohdat yksityisen palvelun valvonnan parantamiseksi:

1. Palvelujen tuottamista koskevassa valvonnassa tulisi kiinnittää huomiota siihen, että sopimusoikeudelliset näkökohdat eivät johda palvelujen järjestämiseen liittyvien velvoitteiden painottumiseen liikeloudellisten näkökohtien kautta tarkasteltavina tuotteina.
2. Yksityisen sosiaalihuollon valvonta kuuluu sosiaalilautakunnalle, siitä vastaavalle toimielimelle tai sen määräämälle viranhaltijalle. Yksityisten sosiaalipalvelujen lain valvonnasta annetun lain 4 pykälän mukaan toimintayksiköllä tulee olla palveluista vastaava viranhaltija, joka vastaa siitä, että palvelutoiminta täyttää sille asetetut vaatimukset.
3. Palvelun tuottajan ja asiakkaan suhteeseen liittyy, että palvelun saaja on riippuvainen palvelun tuottajasta ja palvelun saajan käytös voi vaikuttaa palvelun laatuun. Erityiseen palvelun saajan asemaan liittyvän riippuvuussuhteen lisäksi sosiaali- ja terveydenhuollon palvelun tarvitsijan kyvyt puolustaa oikeuksiaan ovat usein heikentyneet juuri siksi, että hän tarvitsee asianomaista palvelua.
4. Silloinkin, kun asiakas pystyy päättämään yksityisen ja julkisen palvelun välillä – edellyttäen, että vaihtoehtoja on – hän ei välttämättä ole kykenevä puolustamaan esim. sopimusoikeudellisia intressejään tai ymmärtämään niiden merkitystä. (Stakes 2006, 86-103.)

Olen sisällyttänyt tutkimukseeni monia Suomen kuntaliiton ja Stakesin ajankohtaisia julkaisuja. Ne ovat informatiivisia, mutta tutkimuksellisesti melko merkityksettömiä. Toivoisin tutkimukseni palvelevan kunnan päätöksentekijöitä sosiaalipalvelujen hankintojen ”käsikirjana”. Olen siksi siteerannut Kuntaliiton ja Stakesin tuoreita julkaisuja sellaisinaan. Ne toimivat näkökulmien avaajina ja yhdistäjinä muuttuvassa tilanteessa ja niissä ikään kuin puo-

lustetaan kuntalaisen laadukkaan palvelun saamista ulkoapäin tulevaa offensiivista vastaan. Stakesin edellä siteerattu raportti tuo selkeästi esiin mainitsemani puolustamisnäkökulman, sillä siinä luetellaan monia palvelujen ulkoistamisesta johtuvia hyvinvointivaltion uhkatekijöitä. Raportissa kiinnitetään huomiota asiakkaan kykyyn valita omia palvelujaan ja valvoa niiden laatua, joiden puute on todellinen riski asiakaslähtöisyyden toteutumiselle.

Yksityisen sosiaalipalvelun valvonta on vastuullinen tehtävä ja tehtävän hoito vaihtelee kunnan koosta ja yksityisen sosiaalipalvelun tuottajien määrästä riippuen. Useimmissa Suomen kunnissa yksityisen sosiaalipalvelun valvonta hoidettaneen muiden tehtävien ohessa. Valvontaan liittyvät kustannukset ovat kilpailutuskustannusten lisäksi välillisiä kustannuksia kunnille. Ne on syytä huomioida varsinaisen yksityisen palvelutuotannon kustannusten lisäksi ns. transaktiokustannuksina. Liisa Kähkönen (2000, 88) on kunnallistalouden tutkimuksessaan pyrkinyt selvittämään kuuden tutkimuskuntansa transaktiokustannukset. Hänen tutkimuksensa mukaan transaktiokustannukset voivat muodostua suuremmiksi kuin tuottajan vaihtamisesta saavutettu kustannusten alenema palvelujen hinnassa.

3.4 Järjestöt palveluntuottajina

Kuntien itse tuottamien palvelujen rinnalla on järjestöillä ja kirkolla pitkät perinteet palvelujen tuottamisessa. Suomen sosiaalipalvelujen synnylle on tunnuspiirteistä vahvojen järjestöjen rooli palvelujen synnyttäjinä ja kehittäjinä, millä on ollut vaikutusta koko palvelujärjestelmän historiaan. Tällaisina järjestöinä voidaan mainita viime vuosisadan alkupuolella vuonna 1917 perustettu Kunnallisten Köyhäinhuoltovirkaileijain yhdistys, nykyisin Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto, ja sodan jälkeen syntyneet Ensi- ja turvakotien liitto 1940-luvun lopulla, ja A-klinikkasäätiö 1950-luvun alussa. Järjestöjen historialla on vahva kytkentä koko maan historiaan ja sen lainsäädännön kehittymiseen. Kyösti Urponen (1994, 228-258) kirjoittaa sosiaaliturvan syntymisen historiaa kuvaavassa laajassa kokoomateoksessa järjestöjen kehityksestä sodan jälkeen seuraavasti:

Sota oli järjestöjen kulta-aikaa, jolloin monia järjestöjä toimi mm. Suomen huollon piirissä. Vuonna 1938 oli perustettu Raha-automaattiyhdistys, joka osaltaan tuki järjestöjen taloutta ja edisti niiden toimintaa kansalaisten hyvinvoinnin kehittämiseksi. Sodan jälkeen seurasi järjestöjen toiminnan kannalta hiljaisempi ajanjakso julkisten palvelujen kehittyessä entistä kattavammiksi. Yhteiskunnallisen muutoksen myötä nousi kuitenkin

kin uusia tarpeita ja palveluhaasteita, joihin järjestöjen oli nopeasti reagoitava. Näin järjestöjen tehtävät ovat moninaistuneet ja järjestöjen uusi nousu on alkanut. Maassa on yli 10 000 sosiaalipolitiikan alalla toimivaa järjestöä, joissa on noin 2,5 miljoonaa jäsentä.

Kunnan sosiaalipalvelurakenteiden tutkimisessa on kolmannen sektorin toiminnan kuvauksella merkittävä osuus. Kolmannen sektorin merkitys on ollut ja on kuntalaisille merkityksellinen uuden toiminnan innovoijana ja kehittäjänä jäsentensä tarpeista käsin. Järjestöt ovat osa niin sanottua kolmatta sektoria yhtenä sosiaalipoliittisena toimijana valtion ja kuntien rinnalla. Kolmas sektori on Suomessakin osoittautumassa merkittäväksi taloudelliseksi ja poliittiseksi, mutta ennen muuta yhteisölliseksi tekijäksi. Kolmatta sektoria voisi kuvata sosiaalisesti yhteisöksi, joka toiminnassaan osallistuu kokemuspohjaisesti yhteiskunnan suunnitteluun ja vaikuttaa vaihtelevasti poliittiseen päätöksentekoon. Lisäksi se on varsin mittava taloudellinen (non-profit) toimija, joka tuottaa palveluita ja tavaroita sekä vaikuttaa elämäntapoihin ja kulutustottumuksiin. Työllistäjänä sen osuus kasvaa. Kolmannella sektorilla on huomattava yhteiskunnallinen merkitys, mutta ei vielä kovin huomattavaa asemaa valtion ja yritysten rinnalla. (Rönneberg 1999, 97.)

Kolmannen sektorin rooli on merkittävä myös kansalaisyhteiskunnan ja demokratian edistäjänä. Miten kunnan päätöksenteossa huomioidaan kuntalaisten näkökulmat ja toiveet? Kolmas sektori järjestöineen toimii kuntalaisten mielipiteen ilmaisijoina ja yhteisenä voimana, mikä tarjoaa kunnalle mahdollisuuden ottaa päätöksenteossa huomioon eri kuntalaisintressit tarkoituksenmukaisten palveluiden kehittämiseksi. Hyvinvointikunta on tulevaisuudessa entistä tärkeämpi osa uudistuvaa hyvinvointimallia, johon liittyy aiempaa enemmän paikallisuus, kansalaisuus ja innovatiivisuus. Tällöin kuntalaisten kannalta on ensiarvoisen tärkeää, että he pääsevät suunnittelemaan jo ennakkoon niitä hyvinvointipalveluja, joita heille tuotetaan ja tarjotaan, ja ylipäättään seuraamaan palvelujen tuottamisprosessia. (Heinonen 1999, 177 -178.) Tuoreena esimerkkinä demokratian laajentamisesta omien palveluiden suunnittelussa on Kirkkonummen sosiaalitoimessa syksyllä 2006 käynnistynyt Seniorivoima-hanke. Siinä ikäihmiset itse vanhusneuvoston johdolla yhdessä kunnan asiantuntijoiden kanssa ovat suunnitelleet omia palvelujaan ja toimintakykyä ylläpitäviä aktiviteetteja kymmeneksi vuodeksi eteenpäin. Hankkeessa yhdistyvät innovatiivisuus, demokratian syventäminen ja yhteisöllisyyden lisääntyminen alueellisesti ja yli kieliryhmien.

Käytän tutkimuksessani rinnakkaisina käsitteinä yhdistyksiä ja järjestöjä. Yhdistyksillä tarkoitetaan useamman kuin kahden henkilön vapaaehtoisia yhteenliittymiä, jotka muodostuvat jonkin yhteiseksi koetun intressin ajamiseen. Yhdistykset eroavat yrityksistä siinä, ettei niiden tarkoituksena ole – ainakaan pääasiallisesti – taloudellisen voiton tavoittelu eikä jäsenistön enemmistö ole palkkasuhteessa niihin. (Siisiäinen 2002, 9.) Yritysten ja järjestöjen tuottamat sosiaalipalvelut ovat merkittävästi lisääntyneet 1990-luvun puolivälistä alkaen. Järjestöjen toiminta on omalta osaltaan vahvistamassa asuinalueiden, kylien ja seutujen asukkaiden yhteisöllisyyttä. Kaj Ilmonen (2000, 12) nostaa esiin toimittamassaan kirjassa *Sosiaalinen pääoma ja luottamus* kysymyksen siitä, onko järjestöjen toiminta kukoistanut hyvinvointivaltion turvin. Järjestöt ja säätiöt ovat kunnissa syntyneet asukkaiden omista tarpeista ja ne kuuluvat saumattomana osana paikkakuntalaisten elämään. Ne edustanevat osassa kuntia vanhojen maalaiskylien perinteitä (ks. Holmila 2001).

Järjestöissä toimivat asiantuntijat esittävät järjestöjen ja yritysten palveluntuottajina eroavan toisistaan siinä, että järjestömainen palvelutuotanto lähtee ihmisten tarpeista eikä sen tehtävänä ole tuottaa voittoa. Järjestöt pystyvät aloittamaan ja kehittämään palveluja tilanteisiin, joissa yritysmuotoisen palvelutoiminnan kehittämiseksi ei ole edellytyksiä. Järjestötoiminnan yksi keskeinen resurssi ovat myös toimintaan sitoutuneet ihmiset, jotka antavat toimintaan vapaaehtoisen työpanoksensa ja usein myös kokemuksellisen asiantuntijuutensa saman elämäntilanteen kokeneille. Järjestöjen tuottamat palvelut liittyvät konkreettisesti ihmisten arjessa selviytymiseen, eikä niitä voi tuotteistaa palvelutuotteiksi. (Ilmonen 2000, 29-38.) Järjestöjen johto on pyrkinyt vaikuttamaan eri tavoin jäsenistönsä etujen ja toimintaedellytysten turvaamiseksi tuottamalla esiin järjestöjen erityistä asemaa palveluntuottajana (Särkelä/HS/14.6.2005).

Järjestöjen aloitteellisuus ja joustavuus uusien tukimuotojen ja palvelujen tuottamisessa asiakkaiden tarpeista lähtien on ollut aina merkittävä, mikä tuli esille myös Sosiaali- ja terveysturvan keskusliiton vuonna 1994 suorittamassa tutkimuksessa osana Hyvinvoinnin tukiverkostohanketta. Tutkimus suoritettiin kyselytutkimuksena Suomen kunnille ja noin 100 järjestölle. Tutkimus koski muun muassa hyvinvointipalvelujen tuottamisen erilaisia odotuksia ja muotoja. Tutkimuksen yhtenä tuloksena saatiin, että kunnat näkevät järjestöjen toiminnan väylänä, jota pitkin kansalaisten tarpeet ja mielipiteet välittyvät eteenpäin. Kymmenen vuoden takaisessa tutkimuksessa kunnat näkivät järjestöjen täydentävän omia palveluitaan. Järjestöjen erilaisesta toiminnasta kunnat näkivät tärkeimpänä järjestöjen palvelutoiminnan

ja seuraavaksi tärkeimpänä järjestöjen vapaaehtoistoiminnan. (Eronen & Hokkanen & Kinnunen & Lehto-Pusa & Rönnerberg & Särkelä 1995, 50-57.)

Sosiaalipolitiikan tutkijat ja keskeiset vaikuttajat, jotka näkivät jo 1990-luvun alussa ”ituja” hyvinvointiyhteiskunnan murroksesta ja järjestöjen roolin muuttumisesta, esittivät silloisissa tutkimuksissaan ja kirjoituksissaan huolestuttavia kysymyksiä ennakoimastaan muutoksesta: ”Tämän kaiken seurauksena lienee alkamassa uusi kamppailu siitä, kuka tekee 1990-luvulla inhimillisesti välttämättömän huolenpitytyön: kunnan ammattilainen, yrittäjä, omainen, vai vapaaehtoinen auttaja?” (Satka 1993, 331.) Suomalaisen järjestötoiminnan erityispiirteenä on tuen ja palvelujen tuottaminen harvinaisia (1/10 000 henkilöä) sairaus- ja vamma-ryhmille. Yhdeksän valtakunnallista järjestöä muodostaa tiiviisti yhteistyötä tekevän harvinaisverkoston. Järjestöt tarjoavat harvinaisiin sairauksiin ja vamma-ryhmille kuuluville sekä heidän läheisilleen erilaista vertaistukitoimintaa, kurssi- ja kuntoutustoimintaa sekä tiedotusta, ohjausta, koulutusta ja neuvontaa. Osa toiminnasta on suunnattu ammattihenkilöille. (Vuorinen & Särkelä & Peltosalmi 2006, 69.)

Järjestöjen rooli työllistäjänä on merkittävä. Toimipaikkojen määrä on 1990-luvun aikana lähes nelinkertaistunut. Vuonna 1990 yksiköitä oli noin 750, kun niitä vuonna 2004 oli lähes 3350. Yksityisistä toimipaikoista oli 51 prosenttia järjestöjen ylläpitämiä vuonna 2004. Järjestöjen osuus oli suurin päihdehuollossa, jossa esimerkiksi lähes kaikki A-klinikat ja melkein kaikki asumispalveluyksiköt ovat järjestöjen ylläpitämiä. Myös ensi- ja turvakodeista suurin osa on järjestöjen ylläpitämiä. (Kauppinen & Niskanen, Stakes 2007, 52-53.) Järjestöillä on ollut sosiaalipalveluissa suurempi osuus kuin yrityksillä, mutta viime aikoina yritystoiminta on kasvanut nopeammin kuin järjestöjen palvelutoiminta. Järjestöjen ja yritysten keskinäinen suhde on lähivuosina muuttumassa myös sen takia, että osa järjestöistä on yhtiöittänyt tai suunnittelee yhtiöittävänsä palvelutuotantonsa. Yhtiöittäneiden järjestöjen määrä ei ole vielä suuri, mutta yrityssektorille siirtyneen palvelutuotannon volyyymi on merkittävä. (emt. 46.)

3.5 Yritykset palveluntuottajina

Sosiaalipalveluyrittäjyyden voidaan katsoa syntyneen 1990-luvulla ja vielä tarkemmin määriteltynä vuoden 1993 valtionosuusuudistuksen jälkeen. Yrittäjien kasvua nopeutti 1990-luvun alun lama. Sen aikaansaama sosiaalialan työntekijöiden nopeasti lisääntynyt työttö-

myys, kuntien rahapula ja vähenevät julkiset palvelut synnyttivät hoivayrittäjät. Vuonna 1991 Suomessa toimi 116 sosiaalialan pienyritystä, joista useimmat keskittyivät vanhusten asumispalvelujen tuotantoon. (Satka 1994, 331.)

Laajamittaisen yritysmäisen palvelutuotannon sosiaalialalla voidaan sanoa käynnistyneen vasta 1990-luvun lopulla. Sosiaalipalveluja tuottavien yritysten määrä, niiden yhteenlaskettu liikevaihto ja henkilöstön määrä on nelinkertaistunut vuoden 1995 jälkeen. Yritysten osuus sosiaalipalveluissa oli vuonna 2002 noin 5 prosenttia. Nopeimmin kasvavia toimialoja ovat olleet asumispalvelut, kotipalvelu ja lasten päivähoido. Yritysten kasvun taustalla ovat myös olleet palvelutarpeiden kasvu sekä sosiaalipalveluihin kohdennetun ostovoiman lisääntymisen esimerkiksi kotitalousvähennyksen ja palvelusetelijärjestelmän kehittymisen myötä. (Kauppinen & Niskanen, Stakes 2007, 50.) Vuonna 2004 yksityisestä päivähoitosta 39 prosenttia oli eri yritysten tuottamaa. Lasten ja nuorten laitoshoidossa yksityisen palvelun kasvu on ollut nopeata. Vuonna 2004 yritykset tuottivat 70 prosenttia yksityisestä laitos- ja perhehoitosta. Asumispalveluista vastaavat luvut perustuvat vain arvioon ja vuonna 2004 arvioidaan yksityisten yritysten tuottaneen 30 prosenttia. (emt. 63-64.)

Sosiaali- ja terveystalvveluja tuotetaan yritystoiminnan kaikissa muodossa. Henkilöstömäärältään pienet yritykset toimivat useimmiten toiminimenä tai avoimena tai kommandiittiyhtiöinä. Hieman suuremmat yritykset toimivat osakeyhtiöinä. Useimmat sosiaalipalveluyritykset ovat 1-2 henkilön yrityksiä, joita on neljäviidesosa kaikista sosiaalipalveluyrityksistä.

Stakesin tuottaman tutkimuksen tietoihin perustuen voi tutkia julkisen ja yksityisen palvelutuotannon osuuden muutosta. Mielenkiintoista on tutkia henkilöstön muutosta, jolla on erityisesti merkitystä alan henkilöstön rekrytointiin kunnille ja valtiolle. Seuraava taulukko kuvaa sosiaali- ja terveystalvveluyritysten henkilöstön määrää vuonna 2004.

TAULUKKO 2. Sosiaali- ja terveysalan yritykset vuonna 2004 henkilöstömäärän mukaan (Kauppinen & Niskanen, Stakes 2007, 50)

	Henkilöstömäärä alle 10 henkilöä	10-49	50-249	250-	Yhteensä
Sosiaalipalveluyritykset lukumäärä	1908	269	6	3	2 186
%	87,3	12,3	0,3	0,1	100,0
Terveyspalveluyritykset, lukumäärä	11642	140	24	4	11 810
%	98,6	1,2	0,2	0,0	100,0

Sosiaali- ja terveyspalveluiden tuotanto on viime vuosiin asti ollut maassamme hyvin paikallista toimintaa. Palveluja on tuotettu paikallisiin tarpeisiin ja lähinnä kotikunnan asukkaiden tarpeisiin. Vuonna 2005 voimaan astunut laki palvelusetelitoiminnasta lisää sosiaalialan yritysten määrää tulevina vuosina.

Sosiaali- ja terveyspalveluyritysten toimintaympäristö on muuttunut oleellisesti viimeisen kymmenen vuoden aikana. Palvelumarkkinoiden osittainen avautuminen ja kansalaisten ostovoiman parantuminen ovat lisänneet yritysten palvelujen kysyntää. Erityisesti sosiaalipalveluyritysten kasvu on ollut nopeaa jo kymmenen vuotta. Niiden yhteenlaskettu liikevaihto on kasvanut yli 20 prosenttia vuodesta toiseen. Sosiaalipalveluyritysten kehitys ja kasvumahdollisuudet ovat kuitenkin edelleen voimakkaasti kytköksissä julkisen sektorin päätöksiin ostovoiman lisääntymisestä. Arvioiden mukaan noin prosenttia sosiaalipalveluyritysten myynnistä tapahtuu joko suoraan tai välillisesti kunnille (emt. 50-51).

Sosiaalialan yritysten toimintaedellytyksiin maassamme sisältyy runsaasti riskejä, mikä selittää, miksi yli 50 henkilöä työllistäviä yrityksiä on vasta kourallinen. Kasvun esteinä lienevät riippuvaisuus julkisen sektorin toiminnasta ja rahoituspäätöksistä, yritystoiminnan lyhyt historia, muun kuin julkisen rahoituksen vaikea järjestäminen, kasvaneet laatuvaatimukset ja teknologian nopea kehitys. Globaaleja sosiaalipalveluyrityksiä on maassamme vasta muutama ja yritysostot ovat harvinaisuuksia. Onko yritysostoissa alkamassa uusi aikakausi, sillä keskikesään 2007 sijoittui sosiaali- ja terveysalan kaksi suurta yritysostoa, joista valtakunnan päälehti uutisoi pääkirjoituksessaan seuraavasti:

Yksityisiä terveystalvveluita tuottavien yritysten kauppa käy vilkkaana. Pääomasi-joittajien usko yksityisten hoito- ja hoivapalveluyritysten kasvuun osoittaa, että yksityiset palvelut valtaavat yhä suuremman osan terveydenhuollon palvelujärjestelmästä. Tuorein hoitoalan yrityskauppa, MedOne-yhtiön vähemmistöosakkuiden siirtyminen ruotsalaiselle sijoitusyhtiölle ennakoi keikkalääkärien välittämällä aloittaneen yhtiön toiminnan laajenemista ja uusien palvelujen tuottamista.(HS/Yli-Kovero/13.7.2007.)

Edellä oleva siteeraus osoittaa todeksi sen, mitä Raija Julkunen uumoili myös hoiva-alalla tapahtuvan. Ensi askel yrittäjyydessä ovat yhden ja kahden naisen firmat, jotka juuri ja juuri tuottavat toimeentulon omistajilleen. Sitten palveluyritykset ketjuuntuvat ja muuttuvat kansainvälisten yritysten sisaryrityksiksi, ja lopuksi ne siirtyvät kansainvälisten ketjujen omistukseen. (Julkunen 2003, 191.)

Työkuntani Kirkkonummi toimii esimerkkinä sosiaalipalveluyrittäjyyden pitkäjänteisestä kasvusta. Kirkkonummelle luotiin oma kunnallinen palveluseteli sekä päivähoidon että vanhustenhuollon kotipalveluun jo vuonna 1992. Yritystoiminta lähti hitaasti käyntiin kotipalvelussa ja vuosittain perustettiin noin 1-2 yhden tai kahden naisen yritystä. Toiminnan vakiintuessa palvelusetelitoiminnalla oli selkeä elinkeinopoliittinen aspekti, ja 1990-luvun lopulla yritysten kasvu oli noin neljä yritystä/vuosi. Parhaimmillaan Kirkkonummella noin 30 000 asukkaan kunnassa toimi noin 20 kotipalveluyrittäjää, mitä määrää voidaan pitää korkeana kunnan silloiseen väkilukuun nähden. Eri puolilta Suomea tultiin ihmettelemään Kirkkonummen kasvanutta hoivayrittäjyyttä. Kunta vähensi vuoden 2004 alussa asiakkaalle myönnettävää palvelusetelillä ostettavan palvelun kuukausittaista tuntimäärää, millä oli suora vaikutus kotipalveluyrittäjyyden kasvun pysähtymiseen ja jopa vähenemiseen kunnassa. Vuoden 2004 palvelusetelin vähentämispäätöksen syynä oli sosiaalitoimen kustannusten hillintä. Päätöstä olisi kannattanut pohtia myös elinkeinopoliittiselta kannalta, jos olisi haluttu luoda kunnassa toimiville yrityksille edellytyksiä menestystä.

Yksityisen palvelun tulo kuntiin on tuonut kunnan palveluista vastaaville viranhaltijoille uudenlaisen tehtäväalueen, ja kunnan vastuu palveluiden järjestäjänä ja samalla valvojana sisältää monikerroksisia vastuita. Kunta voi edistää yksityisten palveluntuottajien toimintaa auttamalla niitä verkostoitumaan keskenään, järjestämällä koulutusta yhteistyössä eri

toimijoiden kanssa ja auttamalla niitä löytämään ja kehittämään erikoistumisalueita kunta-laisten palvelutarpeiden tyydyttämiseksi. Lyhytkestoiset sopimukset vähentävät entisestään kunnan mahdollisuuksia valvoa yksityisen palvelun laatua (Stenius 1999, 216-220).

Kuntalaisen saamaan palveluun ei pitäisi vaikuttaa, kuka palvelun tuottaa. Silloin kun asiakkaalle tarjotaan mahdollisuus valita palveluntuottaja, voi se olla hänelle vaikea tai jopa ylivoimainen tehtävä. Asiakkaan on myös vaikea arvioida palvelun hinta-laatu-suhdetta (emt. 217) ja hänen saattaa olla myös hankalaa hallita yksityisen palveluntuottajan erilaisten ”lippujen ja lappujen” täyttäminen maksuista päätettäessä, sillä jostakin tuottamastaan palvelusta palveluntuottaja saattaa laskuttaa suoraan asiakasta ja jostakin toisesta lasku saattaa tulla kunnan kautta. Asiakkaalla saattaa olla myös vaikeuksia hahmottaa, kenelle hän kohdentaa mahdollisen palautteen palvelun laadusta.

4. TUTKIMUKSEN KOHDE SEKÄ MENETELMÄT

Lisensiaatintutkimukseni pyrkii tuottamaan tietoa yksityisiä sosiaalipalveluita koskevasta kunnan poliittisesta päätöksenteosta. Tutkimukseni teoreettinen osa käsittelee kunnan sosiaalipalvelujärjestelmän, kunnallishallinnon ja johtamisen muutosta aikaisempien tutkimusten, ajankohtaisten lehtikirjoitusten ja käytännön työstäni ”kumpuavien” kokemusten avulla. Empiirinen aineistoni koostuu sosiaalilautakunnan puheenjohtajien haastatteluista, ja tutkimateriaalina käytän tutkimuskuntieni hallinnon asiakirjoja. Alkuperäinen tarkoitukseni oli kerätä tutkimuskunnistani tilastomateriaalia eri yksityisten sosiaalipalvelumuotojen määristä. Aloitin tiedon kokoamisen Kirkkonummelta ja Sipoosta. Totesin tavoitteeni olevan hankala toteuttaa kuntien erilaisten käsitteiden määrittelyn ja tilastoinnin vuoksi. Tutkimuskysymyksiä täsmennettyäni en myöskään kokenut relevantiksi kerätä määrällisiä tietoja kuntien yksityisistä sosiaalipalveluista, koska tutkimukseni sijoittui kunnallishallinnon ja kunnallisen sosiaalipolitiikan suhteen tutkimiseen. Olen tukeutunut tutkimuksessani Stakesin keräämiin tilastotietoihin.

Avaan tutkimuksellani poliittisen päätöksenteon ja kunnallisen sosiaalipolitiikan suhdetta. Tutkimukseni tarkoitus on olla kartoittava, kuvaileva ja analysoiva. Kartoittavan tutkimuksen ominaispiirteitä ovat: tapahtumien kuvaus, uusien näkökulmien ja ilmiöiden löytäminen, vähän tunnettujen ilmiöiden selvittäminen ja hypoteesien kehittäminen. Kuvailevalla tutki-

mukselle on tyypillistä tarkkojen kuvausten esittäminen henkilöistä, tapahtumista tai ilmiöistä sekä ilmiöiden keskeisten ja tunnistavien piirteiden dokumentointi. (Hirsjärvi & Remes & Sajavaara 2000, 117-136.)

Tutkimukseni kuluessa ja erityisesti sen loppuvaiheissa rupesin etsimään sille paikkaa yhteiskuntatieteellisten tutkimusten joukossa. Paikantamisessa auttoi Petri Kinnusen, Anneli Pohjolan ja Reijo Väärälän (1993, 9-28) artikkeli *Hyvinvointipalvelujen tutkimisen metodologinen yhtälö* osana Lapin yliopiston *Näkökulmia hyvinvointipalvelujen tutkimukseen –raporttia*. Kirjoittajat kertovat hyvinvointipalvelujen tutkimuksen edellyttävän monitasoista ja –metodista tutkimusta ja heidän mukaansa kansalaisten ja virallisten järjestelmän kohtaamista leikkaa kehyksenä organisaatiotutkimus ja toiminnallisesti hallinnon tutkimus (emt. 19). Tutkimukseni asettunee kirjoittajien mainitsemaalle kehykselle tutkiessani kunnallispoliittista päätöksentekoa erilaisista palveluiden järjestämismallivaihtoehdoista.

Sain koulutukseni aikana syksyllä 2004 mahdollisuuden siirtyä Kirkkonummelta sosiaali- ja terveysjohtajan viransijaisuuteen Sipooseen. Toimiessani Sipoossa kunnan ylimmässä virkamiesjohdossa tutkimukseni näkökulma siirtyi kuvaamallani tavalla yksityisiä sosiaalipalveluita koskevaan päätöksentekoon ja kunnallishallintoon. Päädyin eri vaiheiden jälkeen kohdistamaan tutkimukseni luottamushenkilöiden yksityisiä sosiaalipalveluita koskevaan päätöksentekoon. Lukiessani tutkimusaiheeni valintaan liittyvää kirjallisuutta nostin tutkimusteemaani esiin erilaisissa asiantuntijatapaamisissa kyseenalaisten meneillään olevia suuria muutostrendeja, kuten kuntien yhteisten sosiaali- ja terveystieteiden muodostamista erilaisine konsulttiselvityksineen. Kaipasin muutosprosessien rinnalle arvo- ja periaatepohdintoja muutosten vaikuttavuuden ennakoimiseksi. Koin jääväni yksin eri asiantuntijafoorumeilla kysymyksiäni kanssa, mikä entisestään lisäsi kiinnostustani valitsemaani tutkimusnäkökulmaan.

Tutkimus on kvalitatiivinen tutkimus, jolle on tyypillistä, että se muuttuu tutkimusprosessin aikana. Näin on tapahtunut myös omalle tutkimukselleni, jonka aiheen valinta ja tutkimusnäkökulman muotoutuminen heijastelevat työhistoriaani. Aloittaessani lisensiaatintutkintoon tähtäävät opintoni sain samanaikaisesti hoidettavakseni työssäni ikäihmisten asumispalveluiden kilpailuttamisprosessin, mikä herätti kiinnostukseni sosiaalipalveluiden erilaisia järjestämistapoja koskevaan pohdintaan. Tällöin olin erityisesti kiinnostunut siitä, miten yksityisillä palveluilla pystytään tyydyttämään asiakkaiden tarpeet ja vastaako laatu kunnan oman

palvelun laatua. Sen sijaan, että olisin tutkinut suoraan tärkeintä asiaa - asiakkaan saamaa palvelua yksityisiltä palveluntuottajilta - asetuin tutkimaan ketjun varhaisempaa vaihetta eli poliittista päätöksentekoa yksityisistä sosiaalipalveluista kuten seuraava kuvio osoittaa:



KUVIO 2. Tutkimusnäkökulman muotoutuminen

Kuvio1 osoittaa tutkimusnäkökulmani muotoutumisen sijoittuvan palveluiden hankinnoissa prosessin alkupäähän. Tutkimukseni oli sijoittumassa yhteiskuntapoliittisen ja hallintotieteellisen tutkimuksen rajapinnalle. Perehdyin kunnallishallintoa koskeviin tutkimuksiin empiirisen aineiston kokoamista suunnitellessani. Kunnallishallintoon perehtyessäni harkitsin kuntalain avaamista tutkimuksessani siltä osin, että olisin tuottanut tietoa kunnan eri toimielinten, hallituksen, valtuuston, sosiaali- ja terveyslautakunnan ja tarkastuslautakunnan, roolista ja tehtävistä. Tein kuitenkin rajauksen pitkän harkinnan jälkeen täsmennettyäni tutkimuskysymyksiäni ja jätin mainittujen toimielinten tehtäväkuvakset tutkimukseni ulkopuolelle. Erityisesti mainituista toimielimistä tutkimukseni näkökulmasta kiinnostustani herättää tarkastuslautakunta Pohtimisen arvoista on, miten se arvioi yksityisten sosiaalipalvelujen tuloksellisuutta jälkikäteisvalvonnan hoitoon säädettyinä kunnan toimielimenä.

Yksityisten sosiaalipalveluiden lisääntymisen myötä kunnat ovat saaneet hoitaakseen uuden tehtävän - yksityisten sosiaalipalveluiden valvonnan. Koin tarpeelliseksi tuottaa tietoa tutkimuksessani yksityisten sosiaalipalveluiden valvonnasta erityisesti sijaintikunnan valvontavastuun näkökulmasta, mikä kokemukseni mukaan kunnissa hoidetaan muiden töiden ohessa eikä siihen kohdisteta riittävästi resursseja.

Ratkaisu tutkimusaineiston keräämisestä syntyi kuin itsestään. Aluksi hahmottelin tutkimusmenetelmäksi sosiaalilautakuntien yhteiset ryhmähaastattelut. Tavoitteeni oli tarjota tilaisuus 3-4 kunnan sosiaali- ja terveyslautakunnille käydä johdollani arvo- ja periaatekeskusteluja yksityisistä sosiaalipalveluista, mille ei kokemukseni mukaan ollut tilaa varsinaisessa lautakuntatyöskentelyssä kuten ei muillekaan syvällisille arvokeskusteluille. Olin innostunut ideoimastani aineiston keruutavasta, jolla ennakoin myös edistävänä lautakuntakuntatyöskentelyä. Pidän ryhmäkeskusteluja hyvänä työskentelymenetelmänä lähes kaikessa toiminnassa, sillä toisten mielipiteiden kuuleminen ja avoimen dialogin syntyminen on tärkeää kaikessa vuorovaikutuksessa. Olen suorittanut psykoterapeutin nimikkeeseen oikeuttavan perhe- ja verkostoterapeutin tutkinnon. Kolmevuotisessa koulutuksessa harjaannuin erilaisten ryhmätyömenetelmien käyttöön ja suunnittelin valmiiksi, miten ohjaan lautakunnan ryhmäistuntoa edistääkseni mahdollisimman avointa vuorovaikutusta.

Kahden ryhmäistuntoyrityksen jälkeen tein tutkimusasetelmaani muutoksen luopumalla alkuperäisestä tutkimusideastani ja päädyin haastattelemaan sosiaalilautakuntien puheenjohtajia, jotka ovat kunnissa vastuullisessa luottamushenkilötehtävässä. Puheenjohtajat voivat strategisella yhteiskuntapoliittisella johtamisellaan olla vaikuttamassa kuntalaisten hyvinvointiedellytysten luomiseen merkittäväällä tavalla. Heidän johtamansa toimialan budjetti saattaa olla lähes 60 prosenttia kunnan käyttötalousarviosta. Toimielimen puheenjohtajalla on myös kuntalain mukaan merkittävää kokousteknistä valtaa, josta esimerkkeinä ovat asian esittely, otto-oikeuden käyttö, kokouksen laillisuuden toteaminen ja johtaminen, asian ratkaisu äänestystuloksen mennessä tasan ja pöytäkirjan laadinnasta vastaaminen.

4.1 Tutkimuskysymys

Tutkimuksen teoreettisen näkökulman muodostaa kunnallisessa päätöksentekoympäristössä kolme toisiaan leikkaavaa tiedonintressiä: 1) yhteiskuntapoliittinen, 2) hallintotieteellinen ja 3) organisaatioteoreettinen. Avaan näitä kolmea erilaista tiedonintressiä erilaisten tutkimusten valossa tuodakseni esiin ne toisistaan riippumattomat ja aikataulullisesti yhteensopiviksi suunnittelemattomat, mutta samanaikaisesti vaikuttavat muutokset, joiden leikkauspisteessä on sosiaali- ja terveyslautakuntien puheenjohtajien päätöksenteon toimintaympäristö. Analysoin puheenjohtajien temahaastatteluaineistoa teoreettiseen viitekehykseen tukeutuen Lisäksi tutkin sisällönanalyysin keinoin kuntien hallinto- ja johtosäännöt sekä talousarvio- ja strategia-asiakirjat selvittääkseni, mitä yksityisten palveluiden päätöksenteosta lausutaan

kyseessä olevissa asiakirjoissa. Näillä tutkimusmenetelmillä pyrin löytämään mahdollista sisältöä Nina Granqvistin nimeämään ”mustaan laatikkoon” (Granqvist 1997,33).

Puheenjohtajien teemahaastatteluista koostuvan empiirisen aineiston avulla kuvaan kunnan poliittisen päätöksenteon roolia ja puheenjohtajan näkemystä yksityisistä sosiaalipalveluista

Päätutkimuskysymykseni on: Millaiset näkemykset ja tiedot ohjaavat sosiaalilautakunnan puheenjohtajan toimintaa ja päätöksentekoa yksityisistä sosiaalipalveluista? Tutkimukseni alakysymyksiä ovat:

1. Minkälaisia arvo- ja periaatekeskusteluja kunnissa käydään yksityisistä sosiaalipalveluista ja kilpailuttamisesta?
2. Minkälaiseen tietoon puheenjohtajan näkemys perustuu?
3. Minkälainen on puheenjohtajien sosiaalipalvelujen järjestämisen tulevaisuuden kuva?
4. Minkälainen luottamus ja uskottavuus sosiaalilautakunnalla on puheenjohtajan mielestä kunnan toimielimenä?
5. Miten kunnan hallinnon asiakirjapäätökset ja -ohjeistukset tukevat yksityisiä sosiaalipalveluita koskevaa päätöksentekoa?

Pyrin tutkimukseni empiirisellä aineistolla saamaan selville sen, mihin puheenjohtajien näkemys perustuu. Pohjautuuko heidän näkemyksensä yhteiskuntapoliittiseen näkemykseen vai johonkin muuhun? Lisäksi pyrin saamaan selville, mihin tietoihin heidän näkemyksensä pohjautuvat ja kuinka paljon he käyttävät esimerkiksi hyväksi aiemmista kilpailutusprosesseista saatuja kokemuksia. Hyvin oleellinen kysymys on sekin, käydäänkö kunnissa arvo- ja periaatekeskusteluja palveluiden vaihtoehtoisista tuottamistavoista. Kysymys on siitä syystä tutkimukseni kannalta oleellinen, että jos arvo- ja periaatekeskusteluja käydään niin, mistä näkökulmista perusteluja esitetään.

Kolmannen alakysymyksen tehtävänä on valottaa puheenjohtajien näkemyksiä tulevaisuuden yhteiskunnasta ja siitä, millaisena poliittinen päätöksenteko heidän mielestään tulevaisuudessa näyttäytyy. Onko poliittisen päätöksenteon rooli tulevaisuudessa heikkenemässä vai vahvistumassa puheenjohtajien mielestä ja mitä muutos merkitsee kuntalaisten hyvinvointipalveluihin? Sosiaalilautakunnan roolin ja aseman selvittäminen on oleellista tutkimuskysymykseni kannalta. Onko sosiaalilautakunta yhteiskuntapoliittisten strategisten linjausten ja päätösten tekijä kunnassa vai missä ne päätökset tehdään? Tärkeätä on myös

saada kuvaa siitä, millä tavoin lautakunta saa hankituksi itselleen edellä mainitun roolin ja mikä merkitys sillä on tutkimukseni pääkysymykseen.

Viimeisellä alakysymykselläni pyrin kartoittamaan, onko kunnissa tehty strategisia linjauspäätöksiä yksityisten sosiaalipalveluiden hankkimisesta ja kilpailutuksista ja löytyykö kunnan omista päätöksistä sosiaalilautakunnan päätöksentekoa tukevaa normipohjaa. Tavoitteeni on myös kartoittaa ja avata sitä, minkälaisia tehtäviä ja ajankäyttömuotoja liittyy puheenjohtajan tehtävän hoitoon.

4.2 Teemahaastattelu tiedonkeruumenetelmänä

Tutkimusmenetelmää pohtiessani päädyin hyvin nopeasti valitsemaan teemahaastattelun, koska sen käyttäminen tiedon tuottamisessa uudesta ilmiöstä on joustavaa. Teemahaastattelu on puolistrukturoitu haastattelu, jolle on luonteenomaista, että jokin näkökohta on lyöty lukkoon, mutta keskustelu voi muuten olla melko vapaata (Hirsijärvi & Hurme 2001, 47). Menetelmä on minulle entuudestaan tuttu, sillä käytin sitä pro gradu -tutkimuksessani 1980-luvulla (Rahikainen 1983, Helsingin yliopisto). Haastattelin 12 espoolaista perhettä, joiden lapset olivat tutkimushetkellä sijoitettuna koulukotiin.

Teemahaastattelu on yksi tutkimushaastattelun, laji ja se on ennalta suunniteltu päämäärätietoinen keskustelu, joka tähtää informaation keräämiseen valitusta aiheesta. Tutkimushaastatteluun kuuluu haastattelurungon laatiminen, haastattelemine, tulosten rekisteröinti ja litteointi. Haastattelua valmistellaan ennalta suunnittelemalla ja perehtymällä teemaan ja kohteeseen. (Hirsijärvi & Hurme 1982, 25-27.) Tutkimuksessani teemahaastattelun pääjuonen muodosti keskustelu yksityisistä sosiaalipalveluista, joista olin laatinut kysymysrunгон (liite 3). Vaihdoin kysymysrunгон järjestystä vapaasti kaikissa kuudessa haastattelussa. Teemahaastattelu sopi aineistoni keräämismenetelmäksi. Se salli haastateltavien vapaan reagoinnin ja haastateltavien ottamisen osaksi tiedon muodostusta ajattelevina ja toimivina olentoina (emt. 36).

Rinnastin suunnittelemani tutkimusmenetelmän toimintatutkimukseen, jonka tavoitteena on saada aiottuja vaikutuksia tutkittavassa ilmiössä. Laadin teemahaastattelun kysymysrunгон etukäteen hahmottelemieni tutkimuskysymysten perusteella. Kysymykset muotoutuivat tutustuessani kohteeni kolmeen eri näkökulmaan liittyvään kirjallisuuteen ja lisäksi käytännön työkokemuksesta kumpuavista erilaisista kysymyksistä ja ihmettelystä. Kysymyksiä laatiesani en pohtinut kysymysten esittämisjärjestyksen merkitystä kuin aloituskysymyksen osalta empiirisen aineiston hankinnassa, vaan ymmärsin asian merkityksen vasta aineiston analyysivaiheessa pohtiessani esimerkiksi tilaaja-tuottaja-mallikysymykseeni saamaani aineiston vähäisyyttä. En toimittanut kysymysrunkoani etukäteen haastateltaville enkä myöskään antanut sitä heille luettavaksi haastattelutilanteessa. Käytin sitä itse haastattelun runkona.

Alkuperäisen tutkimussuunnitelmani mukaisesti ajoitin lautakuntien kanssa käytävät ryhmäkeskustelut keväälle 2006. Laadin ryhmäkeskusteluihin motivoivan kutsun, jossa selostin tutkimustani ja tutkimusaiheeseeni päätymistä (liite 4). Kirjallisen kutsun mukana toimitin laatimani tietopaketin yksityisistä sosiaalipalveluista (liite 5). Olin sopinut Kirkkonummen ja Sipoon puheenjohtajien kanssa haastatteluajat, ja he sanoivat vielä muistuttavansa lautakunnan jäseniä tutkimukseni ryhmäkeskustelusta seuraavassa lautakunnan kokouksessa. Tutkimuspaikaksi puheenjohtajat valitsivat sosiaalitoimiston kokoushuoneen.

Järjestämäni tilaisuuteen Kirkkonummella saapui maaliskuussa 2006 puheenjohtaja ja hänen puolueensa toinen lautakunnan jäsen. Osallistujat ihmettelivät ja harmittelivat muiden jäsenten poissaoloa. Kukaan lautakunnan jäsenistä ei ollut ilmoittanut minulle, ettei pääse saapumaan tilaisuuteen. Ryhmäkeskustelutilaisuutta edelsi hiljaisuus, mikä ilmeisesti toimi ennakoivana signaalina tutkimukseni ensimmäisen ryhmäkeskustelun osallistujien vähäisyydestä. Ryhmäkeskustelu sujui ensimmäiseksi keskusteluksi hyvin, ja kysymysrunгон toimivuus tuli myös testatuksi. Olin etukäteen suunnitellut ensimmäisen haastattelun toimivan koehaastatteluna kysymysrunkon toimivuudesta. En katsonut tarpeelliseksi tehdä muutoksia siihen ensimmäisen haastattelun suoritettua. Keskustelu kesti etukäteen alustavasti sovitut kaksi tuntia. Keskustelun lopuksi osallistujat harmittelivat vielä muiden jäsenten poissaoloa. Tutkijana olin kokenut takaiskun tutkimusideani ja -asetelmani toimivuudesta, mikä ei kuitenkaan hillinnyt innostustani jatkaa tutkimustani.

Parin viikon kuluttua ensimmäisestä tutkimushaastattelustani matkustin Sipooseen toiseen tutkimuskeskustelutilaisuuteeni. Sipoon tilaisuutta edelsi myös hiljaisuus, eikä kukaan lauta-

kunnan jäsenistä ottanut yhteyttä ilmoittaakseen esteestä tai kysyäkseni jotakin tutkimukseeni liittyen, mitä olin suositellut. Tutkimustilaisuuteen Sipooseen saapui ainoastaan puheenjohtaja, joka oli myös harmissaan oman lautakuntansa jäsenten osallistumattomuudesta hänen mielestään tärkeään tilaisuuteen. Ryhmäkeskustelu muuttui kahdenkeskiseksi keskusteluksi, joka tilaisuuden luonteen muutoksesta aiheutuneesta hämmennyksestä selviytyämme onnistui hyvin. Laatimani kysymysrunko soveltui myös henkilökohtaisen teema-haastattelun pohjaksi. Puheenjohtajaa ei tarvinnut paljon ”lämmittelä”. Hän keskittyi antamieni kysymysten, teemojen ja väitteiden innoittamana keskusteluun avoimen vuorovaikutuksellisesti. Toisessa tutkimustilaisuudessa pystyin jo paremmin luottamaan äänityslaitteen toimivuuteen, mikä lisäsi keskittymistäni ensimmäiseen keskustelutilaisuuteen verrattuna. Kiitin puheenjohtajaa antoisasta keskustelusta ja tutkimukseni edistämisestä ja pyysin häntä viestittämään minulle, jos hänelle tulee mieleen jotakin lisättävää haastateluuni. Hän sanoi vievänsä moittivat terveiset lautakuntansa jäsenille.

Käynnistettyäni auton Sipoon kunnantalon pihalla koin olevani tilanteessa, jossa minun tuli pohtia tutkimusasetelmani muuttamista. Minun oli syytä kriittisesti arvioida alkuperäistä tutkimusasetelmaani. Koska en pystynyt motivoimaan kahden minulle tutun lautakunnan jäseniä tutkimukseni keskustelutilaisuuteen, en pystyisi tekemään sitä muillekaan, minulle vieraille lautakunnille. Alkuperäinen tutkimusideani ei ollut toteuttamiskelpoinen. Tutkimusasetelmani muutos oli ilmeisesti hiljaisesti kypsynyt ajatuksissani vaihtoehtoisena ratkaisuna, koska se oli välittömästi mielessäni: kokonaisten sosiaalilautakuntien sijasta haastattelin jatkossa vain lautakuntien puheenjohtajia. He ovat kunnissa vaikutusvaltaisessa asemassa poliittisina päätöksentekijöinä. Heti Sipoon jälkeisen tutkimuspäivän aamuna päätin liittää tutkimukseeni kolme muuta pääkaupunkiseudun kehyskuntaa. Valitsin ne niin, että kaikki puheenjohtajat olisivat eri puolueista. Kirkkonummen puheenjohtaja edusti sosiaalidemokraattista puoluetta ja Sipoon keskusta-puoluetta. Tutkin kehyskuntien Internet-sivuja ja päädyin ehdottamaan seuraavien kuntien sosiaalilautakuntien puheenjohtajille osallistumista tutkimukseeni: 1) Kauniainen, puheenjohtajan puolue RKP, 2) Nurmijärvi, puheenjohtajan puolue kokoomus, 3) Järvenpää, puheenjohtajan puolue sitoutumaton Pro Järvenpää-puolue.

Lähestyin puheenjohtajia puhelimitse ja kerroin tutkimuksestani ja halustani haastatella heitä. He ilmaisivat puhelinkeskustelussa tutkimusaiheeni olevan tärkeä, mutta he vähätelivät samalla omia tietojaan ja kokemustaan aiheesta. Lisäksi yksi puheenjohtaja piti lyhyttä kokemustaan lautakunnan puheenjohtajana mahdollisena riskinä haastattelun onnistumiselle. Ker-

roin tutkimuksen luonteesta ja erityisesti siitä, että haastatteluni tarkoitus ei ole tentata heitä heidän tiedoistaan yksityisistä sosiaalipalveluista vaan antaa kysymysteni avulla mahdollisuus pohtia asiaa. Sanoin lähettäväni heille etukäteistietopakettin aiheesta, joka sisälsi konkreettista tietoa yksityisten sosiaalipalveluiden kehityksestä ja määrästä sekä hankintalainsäädännöstä ja kunnan valvontavastuusta. Etukäteisinfopaketin tavoite oli antaa faktatietoa yksityisten sosiaalipalveluiden kehityksestä ja määristä. Tietopaketti ei mielestäni sisältänyt tietoja, joilla olisi voinut olla vaikutusta puheenjohtajien näkemyksiin. Sain muutamalta puheenjohtajalta palautetta tietopakettin hyödyllisyydestä puheenjohtajan tehtävän hoidossa. Koin tuottaneeni laatimallani tietopaketilla toimintatutkimuksen tavoitteen mukaista positiivista muutosta (Kuula 1999, 9-15).

Tutkimuspaikan- ja ajan valinta on tärkeä vaihe haastattelussa. Sovimme puheenjohtajan kanssa yhdessä haastattelupaikan ja -ajankohdan. Yhteydenotto haastateltavaan oli ennen kaikkea hänen motivointiaan yhteistyöhön. Kun tämä oli onnistunut, niin itse ajan sopiminen oli enää muodollisuus. Kaksi haastatelluista valitsi haastattelupaikaksi kuntansa virastotalon ja yksi puheenjohtaja ehdotti haastattelupaikaksi omaa kotiaan. Tein haastattelut sovittuina ajankohtina huhti - toukokuussa 2006. Litteroin haastattelut välittömästi niiden jälkeen.

Syksyllä 2006 esitellessäni tutkimussuunnitelmaani koulutusseminaarissamme päädyin hankkimaan vielä yhden tutkimuskunnan. Valitsin kuudenneksi tutkimuskunnakseni kotikaupunkini Helsingin, jonka puheenjohtajan puolue on sama kuin työkuntani Kirkkonummen eli SDP. Soitin syyskuun lopussa 2007 Helsingin sosiaalilautakunnan puheenjohtajalle. Sain ensimmäisellä yhteydenotolla hänet suostumaan tutkimukseni haastateltavaksi. Hän sanoi tutkimukseni olevan hyvin ajankohtaisesta aiheesta, ja hän kysyi minulta ensimmäisessä puhelinkeskustelussa, miten erottelen tutkimuksessani yleishyödylliset yhdistykset ja kaupalliset yritykset. Sanoin yhden tutkimusteemani koskevan hänen mainitsemaansa asiaa. Sovimme haastattelun lokakuulle hänen kotiinsa. Helsingin puheenjohtajan haastattelu sujui aiempien haastattelujen mukaisesti. Teemahaastattelurunko oli sama kuin aiemmissakin haastatteluissa.

Seuraavaksi vielä lyhyesti menettelytapani:

1. Otin puhelimitse yhteyttä ja kerroin tutkimuksestani ja ilmaisin haluni haastatella lautakunnan puheenjohtajaa.

2. Lähetin sähköpostitse yhden liuskan pituisen selvityksen tutkimuksestani ja lisäksi kerroin siinä itsestäni asiantuntijana ja opiskelijana/tutkijana.
3. Toimitin laatimani infopakettin yksityisistä sosiaalipalveluista haastattelun pohjamateriaaliksi motivointikirjeen mukana.
4. Otin uudelleen yhteyttä suostumuksen saamiseksi ja haastatteluajan ja -paikan sopimiseksi.
5. Haastattelu tapahtui puheenjohtajan asuinkunnassa, haastattelun pituus oli noin 1,5-2,5 tuntia etukäteen laatimani teemahaastattelurungon mukaisesti.

4.3 Haastattelutilanteet käytännössä

Puheenjohtajien haastattelut sujuivat aina samantyyppisesti. Kerroin aluksi kiinnostukseni heräämisestä aiheeseeni ja kiitin puheenjohtajaa hänen antamastaan ajasta tutkimukseni onnistumisessa. Lisäksi kerroin tutkimuseettiset periaatteet, jotka koskivat itse haastattelutilannetta, aineiston käsittelyä ja arkistointia. Mainitsin myös, että haastateltavalla on milloin tahansa mahdollisuus keskeyttää haastattelu. Tarkistin kussakin tilanteessa vielä erikseen, että voin käyttää nauhuria, vaikka olin maininnut asiasta kirjallisessa haastattelukutsussa. Tutkimusta valmistelevia toimenpiteitä oli nauhurin sijoittaminen sopivalle etäisyydelle ja sen toimivuuden testaus. Näitä toimenpiteitä ”höystin” juttelullani säästä tai muusta arkipäiväisestä aiheesta. Pyrin juttelullani luomaan tilaisuuteen hyvän ja avoimen tunnelman haastatteluni kulkua edistääkseni. Juttelulle käytetään verkostoterapiakäsitteistössä rinnakkaisena käsitteenä heimoutumista, jonka merkitys istunnon kokonaisuuden onnistumisessa voi muodostua ratkaisevaksi (Seikkula 1994, 79 -81). Haastattelussa on myös merkityksellistä miettiä kysymysten järjestys ja rytmitys. Sijoitin alkuun kysymyksen, jolla uskoin haastattelun käynnistyvän sujuvasti. Haastatteluteknisesti erilaisilla kysymyksillä on myös erilainen merkitys ja vaikutus. Temaattisesti kysymykset ohjaavat haastattelun pääaiheeseen ja tutkimuksen teoreettisiin käsitteisiin. Kysymysten oli tarkoitus edistää myönteistä vuorovaikutusta, pitää yllä keskustelua ja motivoida haastateltavia puhumaan kokemuksistaan ja tunteistaan (Hirsjärvi & Hurme 2000, 105).

Olin etukäteen valinnut teemahaastattelun tutkimusmenetelmäksi sen vuorovaikutteisuu- den vuoksi. Tarkoitukseni oli käyttää menetelmää alustavan tutkimussuunnitelmani mukaisesti eli haastatella menetelmällä koko lautakuntaa. Olin vakuuttunut sen toimivuudesta, koska olin aiemmin käyttänyt sitä. Luotin myös perhe- ja verkostoterapiakoulutuksessa saa-

maani oppiini sekä kokemukseeni lukuisten ryhmien ja istuntojen ohjaamisesta. Haastattelemani puheenjohtajat vaikuttivat tutkimusaiheeseeni liittyvällä kiinnostuksella haastattelujen onnistumiseen. Heitä ei tarvinnut paljon ”lämmittelä” aiheeseen, mitä pidin osoituksena tutkimusteemani ajankohtaisuudesta. Ensimmäisestä kysymyksestä lähtien haastateltavat innostuivat kertomaan kilpailutuskokemuksistaan ja muista sillä hetkellä ajankohtaisista asioista. Minä haastattelijana liityin sujuvasti heidän arkeensa ja haastateltavien puheenvuorot olivat avoimia ja sisältörikkaita. Haastattelutilanteissa ei ilmennyt hiljaisia hetkiä tai taukoja, joiden laukaisemiseksi kysytään haastattelijan ammattitaitoa (Hirsjärvi & Hurme 2000 ,121; Hirsjärvi ym. 2000, 208).

Pisin haastatteluista kesti hieman yli 2,5 tuntia ja lyhyin noin 1,5 tuntia. Haastateltavat halusivat myös palata johonkin aiempaan teemaan, jos heille tuli täydentäviä ajatuksia. Teemahaastattelun yksi vahvuus on sen joustavuus ja haastattelun syventäminen haastateltavan intressien mukaisesti. Haastattelujen lopuksi keskustelimme siitä, miten haastateltavat kokivat tilaisuuden, ja pyysin heitä esittämään mahdollisia kysymyksiä.

4.4 Haastattelijan osuus

Teemahaastattelu on hyvä menetelmä antamaan tietoa varsinkin uusista ja monimutkaisista ilmiöistä. Teemahaastattelu antaa haastattelulle rakenteen, jonka puitteissa on tilaa aidolle dialogille. Haastattelun tai ryhmäistunnon aloitus on kokemukseni mukaan tapaamisen tärkein vaihe, sillä siinä eri positioissa olevat ihmiset liittyvät yhteisen käsittelyn kohteeseen tai ongelmaan. Kokouksen alussa luodaan pohja dialogille, jolla yhteistä asiaa viedään eteenpäin ja tärkeintä on erityisesti yhteisen asian jakaminen. Suomalainen ”verkostoguru” Hannu Seikkula (1994, 79 -80) kertoo omasta tavasta käynnistää verkostokokous: ”Omaksi periaatekseni on kehittynyt, että verkostokokouksen vetäjien – verkostotiimin – tehtävä on kytkeytyä jokaiseen tilanteeseen sen vuorovaikutustilanteen kontekstin mukaisesti. Tämä periaate korostaa erityisesti kielellisen vuoropuhelun eli dialogin merkitystä verkostokokouksen keskeisenä tapahtumana.” Verkoston heimoutuminen on hänen mielestään jokaisen kokouksen tärkein osa ja ”huolellisesti toteutetulla heimoutumisella on työ puoliksi tehty, sillä verkosto on saatu kokoon ” (emt. 79 -80).

Psykoterapiakoulutuksessani saamani verkostotyön opit ovat jatkuvassa käytössä omassa esimies- ja johtamistyössäni. Panostan eri tilaisuuksissa erityisesti siihen, että jokainen osal-

listuja tulee osalliseksi prosessiin jakamaan yhteistä asiaa kuten, kahdenkeskisissä tutkimukseni teemahaastatteluissa. Tuore kokemukseni vuorovaikutuksen tärkeydestä ja merkityksestä aidon dialogin syntyemisessä on Kirkkonummen Seniorivoima-hanke (Etholén-Rönnerberg 2007, 19).

Haastattelun ytimen muodostaa haastateltavan kunnioittaminen omana yksilönä. Aito kuuleminen on edellytys luottamuksen syntymiselle kaikessa inhimillisessä vuorovaikutuksessa. Edellä mainitut taidot kuuluvat mielestäni sosiaalityöntekijän ammatin ”perustyökalupakettiin”. Haastateltavani olivat poliitikkoja, jotka haluavat kertoa mielipiteistään kannattajilleen ja todennäköisesti myös muille heidän mielipiteistään kiinnostuneille. Näihin rinnastin myös itseni tutkijana. Lautakunnan puheenjohtajan työ on hyvin yksinäistä, sillä hänellä ei ole vertaiskollegaa omassa kunnassaan, mikä ehkä myös ”siivitti” heidän haluan keskustella tutkimusaiheesta. Koin myös saavani arvostusta asiantuntijan roolissa, jonka olin ottanut etukäteen lähettämässäni infokirjeessä kertomalla työroolini ja asiantuntijaroolini yhteen nivoutumisesta (Hirsjärvi & Hurme 2000, 96 -99).

Haastatteluissa liitin teemahaastatteluaihiotani perusteluillani toinen toisiinsa. Varoin tuomasta omia näkökulmiani esiin yksittäisissä kysymyksissä, vaan puheeni ikään kuin perusteli teema-aihiotni valintaa. Lähettämäni etukäteistietopaketti toimi mielestäni myös perusteluna valitsemilleni kysymyksille. Haastatteluja litteroidessani totesin joissakin kohdin puhuneeni liikaa. Haastateltavat esittivät myös minulle kysymyksiä vastattaviksi ja pohdittaviksi heitä parhaillaan askarruttavista asioista. Tilaisuudet olivat vuorovaikutteisia.

Pyrin välttämään vaikuttamasta haastateltavien mielipiteiden muodostukseen vastauksillani. Välitin haastateltaville eri tahojen yhteystietoja, joihin he voisivat olla yhteydessä saadakseen lisätietoja. Esimerkkinä tutkijalle esitetystä kysymyksestä on Helsingin puheenjohtajan kysymys näkemyksestäni ja kokemuksestäni päivähoiton ruokapalvelujen ulkoistamisesta Kirkkonummella. Välitin puheenjohtajalle Kirkkonummen päivähoitopäällikön yhteystiedot tietojen saamiseksi asiasta. Nauhoittamieni haastatteluäänitteiden perusteella en kyseenalaistanut kenenkään mielipiteitä, mikä olisi ollut tutkimuseettisesti ja tutkimuksen luotettavuuden kannalta haitallinen teko. Muutamassa kohdassa koin myötäileväni muutamalla sanalla puheenjohtajan puhetta ollessani samaa mieltä jonkun kysymyksen lopuksi. Katson tällä väliintulollani olevan vähäinen merkitys tutkimuksen luotettavuuteen. Tavatessani puheen-

johtajat 14.6.2007 kerroin myös olevani tietoinen siitä, että omat näkemykseni voivat olla riskitekijä, joka vaikuttaa tutkimustuloksiin.

Haastattelutilanteiden lopuksi keskustelin haastateltavani kanssa haastattelun sujuvuudesta ja mahdollisista mieleen tulleista kysymyksistä ja lisäpohdintaa aiheuttaneista asioista ja pyysin heiltä palautetta haastatteluista ja haastattelijan tehtäväni hoitamisesta. Valitsemani asema haastatteluissa ei saamani palautteiden eikä oman kokemukseni pohjalta haitannut haastattelujen onnistumista. Sain useammalta haastatellulta erityiskiitosta jakamastani tietopaketista ja he kysyivät lupaa jakaa sitä eteenpäin lautakuntansa jäsenille. Yksi puheenjohtaja vielä jälkeinpäin lähetti sähköpostia kiittääkseen haastattelusta ja siitä saadusta oppimiskokemuksesta ja erityisesti jakamastani tietopaketista. Olin tyytyväinen, että kokoamastani tietopaketista oli hyötyä haastateltavilleni.

Kaikki haastattelut toimivat minulle haastattelijana/tutkijana oppimiskokemuksena ja intoutumisen lähteenä. Haastattelut olivat melko intensiivisiä ja vaativat keskittymiskykyä, mikä teki ne melko raskaiksi. Haastattelukokemukset olivat voimaannuttavia, koska aiheeni oli ajankohtainen ja tärkeä. Jokaisesta haastattelusta lähdin kotimatalle posket hehkuen sellaisen tunteen vallassa, että ”minä olin valinnut tutkimusaiheekseni tärkeän asian”. Koin myös tutkimuksellani pystyväni tarjoamaan puheenjohtajille yhden mahdollisuuden pohtia tärkeää palveluiden yksityistämisen teemaa. Haastatteluista tehdessäni minulle oli jo varhain syntynyt idea puheenjohtajien yhteistapaamisesta kahdesta syystä. Ensinnäkin tutkimukseni avulla minulla olisi mahdollisuus edistää puheenjohtajien verkostoitumista keskenään. Yhteisessä tilaisuudessa he voisivat jakaa keskenään näkemyksiä palveluiden yksityistämisestä. Tapaamisessa he voisivat kuulla toisiaan ja jakaa yhteisiä kokemuksia – hyviä ja huonoja. Rinnastan tilanteen myös verkostoterapiaan Seikkulan oppien mukaisesti. Asioiden yhteinen jakaminen ja jopa voimattomuuden tunne niiden ratkaisemiseksi voi mahdollistaa ongelmia ylläpitävän kehän purkamisen (Seikkula 1994, 84). Toinen tärkeä syy puheenjohtajien yhteiseen tapaamiseen oli tutkimukseni eettisyyden varmistaminen, sillä silloin minulla oli mahdollisuus saada heiltä suoria palautteita ja kommentteja tutkimukseni haastatteluaineiston analyysistä.

4.5 Aineiston analyysi

Äänitin kaikki haastattelut. Olin etukäteen informoinut haastateltavia äänittämisestä ja haastattelutilanteessa vielä varmistin nauhoittamisen mahdollisuuden. Purin äänitteet henkilökohtaisesti välittömästi haastattelutilanteen jälkeisinä päivinä. Halusin tehdä sen heti aavistaen, että jos äänitteessä olisi ollut epätarkkuuksia, olisin vielä muistanut asian. Onneksi nauhoitukset olivat hyvät. Alkuperäiseen tutkimussuunnitelmaan liittyvään aikatauluun olin myös etukäteen merkinnyt äänitteiden purkamiseen käytettävän ajan. Pystyin pitäytymään suunnittelemani aikataulussa.

Valitsin litteroinnin tasoksi haastateltavien vastauksien purkamisen kokonaisuudessaan sana sanalta, mistä minulla oli kokemusta jo pro gradu -tutkielmassani. Omia kysymyksiäni ja lisäpuheitani en katsonut tarpeelliseksi kirjoittaa puhtaaksi. Halusin olla tutkijana ”nöyrä” haastatteluaineiston materiaalin suhteen. Aioin lukea sen sellaisenaan moneen kertaan kuulakseni haastateltavien puheen sisällön ja merkityksen, ja vasta huolellisen perehtymisen jälkeen oli aikomukseni tehdä täsmentämistä, tiivistelmiä ja tulkintoja. Kutsun työvaihetta ”syväkuuntelemiseksi” haastateltavien todellisen mielipiteen ja sanoman kartoittamiseksi. Ajallisesti haastattelujen tekeminen kesti matkoista riippuen yli puolesta päivästä kokonaiseen työpäivään. Litterointiin käytettävä aika vei noin kolminkertaisen ajan itse haastattelutilanteeseen verrattuna. Koin tutkimukseni kannalta merkitykselliseksi purkaa itse nauhat. Yksi haastattelu on litteroituna keskimäärin 4-6 konseptiliuskaa. Yhteensä haastattelut tuottivat materiaalia noin 35 konseptiliuskaa.

Seuraava vaihe aineistoni käsittelyssä oli, että purin kertyneen materiaalin lyhyesti teema-alueittain kysymysrunгон mukaisesti. Luin haastattelut useampaan kertaan kunnittain ja kysymyksittäin. Tein kustakin teema-alueesta yhden liuskan pituisen koosteen. Tämä vaihe edesauttoi aineiston hahmottamista kokonaisuutena ja toimi pohjana seuraaville vaiheille ja aineiston kategorisoinnille. Seuraavaksi kirjoitin teema-alueet tiivistäen ja yhdistäen vastauksia löydettyäni samankaltaisuuksia sekä toisaalta tuodakseni esiin vastauksien erilaisuuksia ja yksityiskohtia.

Aineiston analyysi on aineiston erittelyä ja luokittelua rinta rinnan synteesin kanssa, jossa pyritään luomaan kokonaiskuvaa ilmiöstä ja esittämään se uudessa perspektiivissä (Hirsjärvi & Hurme 2000, 143). Luettuani aineistoani teema-alueittain aloin löytää erilaisia luokituksia ja aloin typologisoida aineistoa. Laatiessani etukäteen kysymysrunkoa loin osan kysymyksistä astekysymyksiksi suunnittelematta etukäteen niiden analyysia. Yksi väittäjä oli myös

mahtunut kysymysteni joukkoon. Sijoitin puheenjohtajien näkemykset asteikkojanalle muutamien kysymysten perusteella. Joskus tällainen tyyppiluokitus rakennetaan etukäteen valituista ja tarkoin selvitetystä muuttujista; joskus taas se rakennetaan kokonaisvaltaisesti ja voidaan vasta huolellisen käsiteanalyysin avulla palauttaa joihinkin perusulottuvuuksiin (Eskola 1975, 195 -198). Omassa analyysissäni tärkein vaihe oli aineiston lukeminen moneen kertaan läpi, minkä työvaiheen jälkeen asteikkojanojen laatiminen oli sujuvaa. Aineistoni osoitti merkityksellisimmiksi kysymyksiksi sosiaalilautakunnan roolia ja vastuuta sivuavat kysymykset. Seuraavassa esittelen kolme aineiston analyysitapaani.

Analysoin ensimmäisessä vaiheessa puheenjohtajien puheista NPM:n mukaista markkinamyönteistä puhetta, markkinakriittistä puhetta ja puhetta julkisen sektorin vastuusta sosiaalipalveluiden järjestäjänä, minkä puhettavan nimesin julkisen vallan järjestämisvastuu-puheeksi. (ks. analyysin tulos luku 5.10.) Seuraavaksi asetin puheenjohtajien vastauksia asteikkojanalle. Kokeilin useampien vastauksien asettamista asteikkojanalle, mutta päädyin asettamaan monen kokeilun jälkeen janalle vain sellaisia, mitkä kysymykset sisälsivät itsessään jo aste-kysymyksen alkaessaan sanalla *miten*. Asetin 3-osaiselle asteikolle puheenjohtajien näkökulmat ja suhtautumiset seuraaviin kysymyksiin:

- Miten suhtaudut yleishyödyllisiin yhdistyksiin palveluntuottajina? (ks. analyysin tulos luku 5.6.)
- Miten suhtaudut yrityksiin palveluntuottajina? (ks. analyysin tulos luku 5.7.)
- Minkälainen on sosiaalilautakunnan luottamus ja uskottavuus päätöksentekuelimenä kunnassasi? (ks. analyysin tulos luku 5.9.)

Kolmantena analyysivaiheena käytin kaksisuuntaisen koordinaatiston muodostamista. Kun olin saanut asetettua puheenjohtajien vastaukset tiettyihin kysymyksiin asteikolle, päätin muodostaa kahdesta asteikosta kaksisuuntaisen koordinaatiston, jolloin sain uuden tavan tyypitellä aineistoa. Muodostin kaksisuuntaiset koordinaatistot seuraavista asteikoista:

1. Sosiaalilautakunnan luottamus päätöksentekuelimenä puheenjohtajan näkemyksen mukaan -suhtautuminen yrityksiin palveluntuottajina.
2. Sosiaalilautakunnan luottamus päätöksentekuelimenä puheenjohtajan näkemyksen mukaan – suhtautuminen yleishyödyllisiin yhdistyksiin palveluntuottajina. (ks. analyysin tulokset luku 5.11.)

Ryhtyessäni lukemaan haastatteluaineistoja en ollut päättänyt jonkun tietyn analyysimenetelmän käyttöä vaan laatimani tapa ikään kuin vain asettui käyttööni. Käyttämäni tapa tai menetelmä asettuu diskurssianalyysin väljään kehikkoon , jonka teoreettisia lähtökohtaoletuksia on:

1. Oletus kielen käytön sosiaalista todellisuutta rakentavasta luonteesta.
2. Oletus useiden rinnakkaisten ja keskenään kilpailevien merkityssystemien olemassaolosta.
3. Oletus merkityksellisen toiminnan kontekstisidonnaisuudesta.
4. Oletus toimijoiden kiinnittymisestä merkityssystemeihin.
5. Oletus kielenkäytön seurauksia tuottavasta luonteesta.(Jokinen & Juhila & Suoninen 1993, 17-18.)

4.6 Kunta-aineiston analyysi

Tutkimukseni tukiaineiston tutkimuskuntien hallinnosta muodostavat seuraavat asiakirjat: kunnan hallintosääntö, sosiaalitoimen johtosääntö, kunnan erilaiset strategisen suunnittelun asiakirjat vuodesta 2004 alkaen, kunnan vuoden 2007 talousarvio ja vuosien 2007-2009 kuntasuunnitelma.

Sain asiakirjamateriaalin käyttööni lähes kokonaan kuntien nettisivuilta (www/asianomainen.kunta/paatoksenteko). Muutaman kunnan www-sivut teettivät jonkin verran ”salapoliisityötä”. Helppous voisi selvästi olla osoitus siitä, että sähköinen asiakirjahallinta edistää avoimuutta ja läpinäkyvyyttä. Kaikilla kuntalaisilla ei ole kuitenkaan käytössä tietokonetta ja laajakaistayhteyttä, joten päätöksenteon avoimuutta ei tule edistää ainoastaan sähköisin välinein.

Analysoin hallintoasiakirja-aineiston niin, että kartoitin kunnittain eri asiakirjoista löytyvät palveluiden yksityistämiseen liittyvät asiakohdat. Yhdistin ne yhdeksi taulukoksi kunnittain. Olen kirjannut tutkimukseni loppuun kartoittamani kunta-aineiston. Tutkin aineiston keväällä ja kesällä 2007, minkä jälkeen kunnissa laaditut vastaavat asiakirjat ovat jäänyt tutkimukseni ulkopuolelle.

4.7 Tutkimuksen laatu, luotettavuus ja eettisyys

Tutkimukseni teema ”kumpuaa” työstäni eli sosiaalitoimen hallinnosta. Se on pysynyt alusta lähtien samana, vaikkakin tutkimukseni tarkka kohde ja tutkimusasetelma vaihtuivat työtehtävänäni muuttuessa runsaan vuoden ajaksi sosiaali- ja terveystoimen sijaisuudeksi Sipoossa vuosina 2004 - 2005. Ilman yhteyttä työhöni en olisi löytänyt tutkimusasetelmaani, mitä pidän tutkimukseni vaikuttavuuden kannalta merkityksellisenä.

Tutkimuskuntien valinnassa ensimmäisenä lähtökohtana oli kuntien sijaitseminen pääkaupunkiseudulla, sillä siellä on kokemusta yksityisistä sosiaalipalveluista. Otin tietoisesti riskin ottaessani työnkuntani Sipoon ja Kirkkonummen tutkimukseen mukaan. Tutkimukseni eettisen ”pullonkaulan” saattaa muodostaa suhteeni näihin kahteen kuntaan vai muodostaako? Vaikka alusta lähtien tunnistin eettisen riskin, en siitä huolimattakaan kyseenlaistanut Kirkkonummen ja Sipoon mukanaoloa tutkimuksessa. Päinvastoin toivoin tutkimuksellani edistävänäni minulle tuttuun ja tärkeiden kuntien päätöksentekijöiden työtä kuntalaistensa hyvinvointipalvelujen toteuttamisessa. Olen pohtinut, voiko käytännönläheistä tutkimusta tehdä ilman yhteyttä perustyöhön eli onko huoleni tutkimukseni eettisestä vahvuudesta tältä osin turha.

Selostin tutkimustani useamman kerran Sipoon ja Kirkkonummen sosiaali- ja terveystoimikuntien kokouksissa ja sain lautakuntien jäseniltä kannustusta sisällyttää kunnat tutkimukseen. Päätöksenteon muiden kuntien valitsemisesta päätin siirtää siihen, kunnes olin tehnyt Kirkkonummen ja Sipoon lautakuntien haastattelut. Haastattellessani Kirkkonummen ja Sipoon lautakunnan puheenjohtajia toimin tutkijana uudessa roolissa entisten lisäksi. Tilanne oli tutkimuseettisesti riskialtis erityisesti Kirkkonummella, jossa olin viranhaltijana tutkimuksen tekohetkellä. Haastattelussa en kuitenkaan kokenut kaksoisroolini olevan haitaksi, mutta analyysivaiheessa kaksoisrooli vaati tarkkuutta, jotta pidin tutkijan ja viranhaltijan roolit erillään. Sipoon haastattelun aikoihin sijaisuuteni kunnassa oli jo päättynyt.

Kvalitatiivisissa tutkimuksissa nostetaan tärkeiksi tutkimuksen reliäbeliuden ja valiuden sijaan tutkimuksen laatu ja luotettavuus (Hirsjärvi & Hurme 2000, 184-190; Alasuutari, 2001, 143-146). Tutkimukseni luotettavuuden ja laadun olen pyrkinyt varmistamaan seuraavien keinoin: 1) olen kertonut haastateltaville omat tutkimuksen aihetta koskevat näkemykseni, 2)

olen paikantanut asemiani tutkijana ja kunnan viranhaltijana ja pyrkinyt pitämään ne erillään tutkimukseni teossa, 3) olen kerännyt tutkimusaineistoni tutkimuseettisin periaattein, 4) olen litteroinut ja koodannut tutkimusaineiston sanatarkasti nauhoilta henkilökohtaisesti varmistakseni niiden tarkkuustason, 5) olen pyrkinyt perustelevaan ja osoittamaan metodiset ratkaisuni mahdollisimman läpinäkyvästi, 6) olen pyrkinyt kirjoittamaan esiin tutkimuksellisen ajattelukehikkoni avoimesti tutkimuksen lukijoille tuodakseni esiin tutkimuksen juonen, 7) olen jättänyt tutkimukseeni mahdollisimman paljon haastateltavieni omaa puhetta tutkimuksen monikerroksisuuden ja autenttisuuden turvatakseni ja jotta lukijalla on mahdollisuus nähdä, olenko tehnyt oikeita tulkintoja, 8) olen koko tutkimuksen ajan pyrkinyt olemaan rehellinen ja nöyrä tutkija 9) olen pyrkinyt käyttämään kaikki tutkimustani edistävät kommentit refleksiivisenä peilinäni hyvin suoritettun tutkimuksen takaajaksi, 10) tutkimukseni haastateltavat saivat luettavakseen tutkimukseni ja 11) tapasin puheenjohtajat 14.6.2007 yhteisessä tilaisuudessa, jossa puheenjohtajat kommentoivat ja tarkensivat puheenvuorojaan ja näkemyksiään haastattelussa. Tilaisuuden tavoite oli tutkimukseni eettisyyden vahvistaminen ja puheenjohtajien työn tukeminen.

Olen tutkimukseni eri vaiheissa joutunut perustelevaan sitä, että tutkimuksessani kunnat mainitaan omilla nimillään. Keräämäni asiakirjamateriaali on kunnan julkista asiakirjamateriaalia, ja kunnan poliittiset valtasuhteet ovat myös julkista tietoa. Omat perusarvoni ovat avoimuus ja oikeudenmukaisuus, ja arvojeni mukaisesti ja niitä edistäen olen myös tehnyt tutkimustani. Olen kerännyt itse tutkimusmateriaalini kuntalaisten asioita hoitavilta poliittisin perustein valituilta luottamushenkilöiltä, sosiaalikunnan puheenjohtajilta. En kerro tutkimuksessani heidän nimiään vaan nimitän heitä puheenjohtajiksi. He ovat kunnassa merkittävässä ja vaikuttavassa poliittisessä roolissa ja tehtävässä. Kuntalaisilla on oikeus tietää, mitä mieltä he ovat toimielimensä päätösvallan piiriin kuuluvista asioista.

Suorittamassani teemahaastattelussa en sivunnut mitään henkilökohtaisia asioita ja puheenjohtajilla oli mahdollisuus olla vastaamatta kysymyksiini tai keskeyttää koko haastattelu. Muutama puheenjohtaja kuvasi jotakin asiaa pyytäen pitämään asian ”tutkimuksen ulkopuolella” ja kunnioitin pyyntöä. Työkunnistani Sipoosta ja Kirkkonummelta olen pyrkinyt karsimaan sellaiset seikat ja asiat pois tutkimuksestani, jotka olen saanut tietooni tai ollut niiden hoitamisessa mukana viranhaltijana enkä tutkijana. Asiat ovat mahdollisesti vaikuttaneet ajatusmaailmani rakentumiseen myös tutkijana. Tutkimukseni analyysissä olen pyrkinyt välttämään sellaisten asioiden esiin nostamista, joista voisi olla haittaa haastattelemilleni pu-

heenjohtajille tai tutkimuskunnilleni ylipäättänsä. Tällöin tutkijana jouduin pohtimaan asiaa tutkimukseni päämäärän kannalta, sillä tutkimukseni tavoite on tukea tutkimuskuntien perustehtävän hoitoa eikä vahingoittaa sitä. Olen kirjoittanut tutkimukseni erityisesti kunnan luottamushenkilöille auttamaan heitä heidän vaativassa päätöksentekotyössään.

Puheenjohtajien yhteisessä tilaisuudessa 14.6.2007 oli ensisijaisesti tavoitteena keskustella tutkimukseni sisällöstä. Pyysin puheenjohtajia perehtymään mahdollisuuksiensa mukaan tutkimukseeni etukäteen ja erityisesti haastatteluaineiston analyysiini. Tilaisuuteen saapuivat Helsingin, Kauniaisten ja Sipoon puheenjohtajat. Tilaisuuden aluksi kertasin tutkimusasetelmani, sillä haastatteluista oli kulunut vuosi ja tutkimuskysymykset olivat muuttaneet muotoaan useaan kertaan työprosessin aikana, kuten kvalitatiivisille tutkimuksille on tyypillistä (Kuula 2006, 106).

Puheenjohtajat sanoivat, että tutkimukseni aihepiiriin liittyvissä asioissa oli tapahtunut niin paljon menneen vuoden aikana, että osa heidän puheenvuoroistaan tuntui vanhoilta, mikä oli osoitus tutkimusaiheeni ajankohtaisuudesta. Yksityisten sosiaali- ja terveystalviteiden teema on ollut koko tutkimuksen tekoajan ajankohtainen, ”polttava” aihe, mitä osoittavat tutkimukseni viiteaineistona olevat lehtileikkeet.

Puheenjohtajat kertoivat, että he ovat joutuneet kuluneen vuoden aikana ottamaan kantaa monin eri tavoin yksityisiin sosiaalipalveluihin ja että heille on kerääntynyt uutta tietoa. Jotkut mielipiteet olivat täsmentyneet tai ehkä muuttuneetkin. Tilaaja-tuottaja-malli oli yksi haastatteluni kohteena olevista kysymyksistä, ja missään kunnassa malli ei ollut ajankohtainen haastatteluntekohetkellä. Nyt osa puheenjohtajista oli joutunut perehtymään asiaan ja heillä oli haastatteluhetkeä enemmän tietoa asiasta. Tältä osin tulokset olivat jo vanhentuneet, mikä sekin on osoitus tutkimuksen ajankohtaisuudesta. Olen jo aiemmin pohtiessani teema-haastattelun kysymysrunjon järjestystä tuonut esiin tilaaja-tuottajamalli-kysymykseni ja sen, olisinko saanut enemmän aineistoa sijoittamalla kysymyksen haastattelun alkuun. Asiana kysymys oli iso ja vaativa, ja noin kahden tunnin haastattelu oli ”imenyt mehut” vastauksista eli puheenjohtajilla ei riittänyt enää energiaa asian pohdiskeluun.

Puheenjohtajat tekivät aineistoni analyysistä selventäviä kysymyksiä ja tarkensivat puheenvuorojaan joiltakin osin, nyt kun he olivat lukeneet niitä muuhun aineistoon linkittyneinä. Joistakin kysymyksistä sain palautetta, että minun haastattelijana olisi tullut määritellä termi,

esimerkiksi tilaaja-tuottaja-malli, keskustelun pohjaksi. Jaoin tilaisuudessa heidän vastauksistaan laatimani asteikkojanat ja kaksisuuntaiset koordinaatistot. Helsingin puheenjohtaja tarkensi hieman omaa näkemystään yhdessä vastauksessaan ja muutti vastausjanelle sijoittelua. Keskustelutilaisuudessa kysyin vielä, voinko käyttää tutkimuskunnista oikeita nimiä ja siteerata heidän puheenvuorojaan sosiaalilautakunnan puheenjohtajina. He antoivat ”täyden siunauksensa” ratkaisulleni, koska he ovat kuntiensa luottamushenkilöitä ja kuntalaisten ja muiden asiasta kiinnostuneiden on hyvä tietää heidän käsityksistään. Pyysin myös niiltä puheenjohtajilta palautetta, jotka eivät päässeet tilaisuuteen.

Keskustelutilaisuus oli vuorovaikutteinen, ja puheenjohtajat kyselivät myös toisiltaan tutkimuksessa esiintyvistä näkökohdista. Tilaisuuden toinen motiivi olikin tarjota puheenjohtajille mahdollisuus keskustella keskenään yksityisistä sosiaalipalveluista ja muista sosiaalilautakunnan puheenjohtajan tehtävän hoitoon liittyvistä asioista. Kiitin puheenjohtajia ajasta ja vaivannäöstä, jota sain heiltä tutkimukseni tekemiseen. Korostin tilaisuudessa, kuten jo haastatteluita tehdessäni, että tutkimukseni tavoitteena oli edistää heidän ja muiden kunnallisten päätöksentekijöiden tehtävänhoitoa. Alkuperäisen tutkimusmenetelmäni oli tarkoitus myötäillä toimintatutkimusta edistämällä lautakunnan arvokeskustelua yksityisistä sosiaalipalveluista. Kun alkuperäinen tutkimusasetelma muuttui, halusin toteuttaa alkuperäistä ideaani ja järjestää puheenjohtajille yhteisen keskustelutilaisuuden. Pyysin puheenjohtajia kertomaan vielä jälkepäin yhteisen tilaisuuden synnyttämiä ajatuksia. Lisäksi pyysin poissaolevia puheenjohtajia kommentoimaan tutkimustani puhelimitse tai sähköpostitse heidän ilmoittaessaan, että he olivat esteellisiä saapumaan 14.6.2007 pidettävään keskustelutilaisuuteen.

5. PUHEENJOHTAJIEN NÄKEMYKSET YKSITYISISTÄ SOSIAALIPALVELUISTA

5.1 Puheenjohtajien rooli ja yksityisten sosiaalipalveluiden kilpailutus

Sosiaali- (ja terveys)lautakuntien puheenjohtajien rooli on kunnissa merkittävä. Yhdistetyn lautakunnan talousarvio voi olla lähes 60 prosenttia koko kunnan budjetista. Puheenjohtajan vastuun ja vallan säätelee kuntalaki. Hän johtaa asioiden käsittelyä toimielimen kokouksessa, ja hänellä on oikeus lautakunnan esittelijän lisäksi esitellä asioita virallisessa päätöksenteko-

järjestelmässä. Puheenjohtajan ääni myös ratkaisee äänestystilanteissa äänten mennessä tasan. (Kuntalaki 365/1995.)

Haastatelluista puheenjohtajista neljällä on pitkä kunnallispoliittinen tausta. Yhdellä puheenjohtajista oli kokemusta saman lautakunnan puheenjohtajuudesta aiemmilta vuosilta. Kaksi puheenjohtajaa oli aiemmin ollut sosiaalilautakunnan jäsenenä. Kolme muuta ovat tuoreita sosiaalilautakunnan jäseniä ja kahta haastateltua lukuun ottamatta kokemus puheenjohtajana on uusi. Kukaan haastatelluista puheenjohtajista ei ole kunnanhallituksen jäsen. Kaksi puheenjohtajista kertoi, etteivät he olleet alun pitäen halukkaita sosiaali- ja terveyslautakunnan puheenjohtajaksi, mutta tehtävä lankesi muun poliittisen kokemuksen myötä poliittisten neuvottelujen tuloksena. Sosiaalilautakunnan ja erityisesti yhdistetyn sosiaali- ja terveyslautakunnan puheenjohtajan tehtävä on kunnissa merkittävä, muttei ehkä haluttava. Lautakunnan puheenjohtajuudella ei ”kiilloteta poliittista kruunua” vaan maineen saa puheenjohtajana, jonka lautakunta ”elää yli varojen”. Kahdella tutkimukseni puheenjohtajista on sosiaali- tai terveysalan tutkimus.

Puheenjohtajat kokevat tehtävänsä monisyiseksi ja vaativaksi. Perehtymistä edellyttävien asioiden määrä on suuri. Kuntalaiset ovat yhteydessä puheenjohtajiin monissa eri asioissa, ja yleensä yhteydenoton syynä ovat erilaiset moitteet. Puheenjohtavat kokevat olevansa kuntalaisten palveluksessa ja toimivansa linkkinä viranhaltijoihin. Muutama puheenjohtaja mainitsi hienovaraisesti ”kestosoittajista”, jotka päivittäin raportoivat heille arjen tapahtumia.

Kaikki puheenjohtajat kertoivat yhteistyön toimialajohtajan kanssa olevan avointa ja luottamuksellista ja sujuvan hyvin, mikä heidän mielestään edisti puheenjohtajana toimista. Johtaminen on muuttunut byrokratiakeskeisestä johtamisesta tulosjohtamiseksi, jossa vallitsee selkeä työnjako toimialajohtajan ja asioiden valmistelijoina toimivien virkamiesten kesken. Muutos osoittaa liiallisen byrokratian tuoman jäykkyyden antaneen tilaa runsaassa kymmenessä vuodessa asiantuntijuuden kannalta tarkoituksenmukaisille työskentelytavoille (Niiranen 1994, 178). Puheenjohtajan ja esittelijänä toimivan toimialajohtajan yhteistyössä todentuu tutkimuskunnissani puheenjohtajan toimiminen sosiaali- ja terveystoimen virkamiesjohdolle ”poliittisena selkänäjänä” (Blom 1994, 158-162; Virtanen 2003, 301-302).

Puheenjohtajan tehtävän hoitaminen on aikaa vievää ja vastuullista työtä. Puheenjohtajat ilmaisivat haastatteluissa erilaisia aikaa vieviä tehtäviä:

1. lautakunnan ja muiden kunnan päätöksentekaelinten kokouksiin valmistautuminen kokousasiakirjoihin tutustumalla
2. yhteydenpito kokouksen esittelijään tarkennusta vaativien päätösehdotusten johdosta
3. lautakunnan ja muiden kunnan päätöksentekaelinten kokoukset
4. lautakunnan asioiden ”lobbaaminen” seuraaville päätöksentekaelimille, erityisesti talousarvioasioihin liittyvät kokousten jälkeiset ”pihakokoukset”, muut tapaamiset ja sähköpostit ja puhelinsoitot
5. kunnan erilaiseen strategiatyöhön osallistuminen: kokoukset, seminaarit ja muut tilaisuudet
6. koulutustilaisuudet ja muu tiedonhankinta
7. paikallisiin lehtiin kirjoittaminen päätöksenteon kohteena olevista asioista
8. seutukunnalliset tilaisuudet: tutustumisvierailut, osallistuminen seutukunnallisten päätöksenteko-elinten työskentelyyn esimerkkinä Kuuma-kuntien Kuuma-parlamentti ja Kuuma-komissio
9. kunnan edustus erilaisissa yhteistyöorganisaatioiden hallituksissa, esimerkkinä erityishuoltopiirit, sairaanhoitopiirit jne.
10. vastaaminen sähköpostitse kuntalaisten yhteydenottoihin ja tarvittaessa asian selvittäminen kunnan virkamiehen kanssa asian taustatietojen tarkentamiseksi
11. puhelinkeskustelut kuntalaisten kanssa
12. kuntalaistilaisuuksiin osallistuminen
13. kunnan omiin toimintayksiköihin ja eri työmuotoihin tutustuminen
14. yksityisten yksiköiden toimintaan tutustuminen
15. erilaisiin kunnan työntekijöiden järjestämiin tilaisuuksiin osallistuminen.

Puheenjohtajien mainitsemisissa tehtävähoidoissa mainittiin Kuuma-kuntayhteistyöhön osallistuminen. Tutkimukseni kunnista Järvenpää ja Nurmijärvi kuuluvat Keravan, Mäntsälän, Pornaisten ja Tuusulan kanssa Kuuma-kuntiin. Yhteistyön tavoitteena on kehittää aluetta kilpailukykyisenä ja omaleimaisena asuin- ja yritys ympäristönä sekä hoitaa kuntien tehtäviä yhdessä. Kuuma-kumppanuus on kuntien, yritys elämän ja oppilaitosten yhteistoimintaa (www.kuumakunnat.fi). Kuuma-kumppanuus edustaa uudenlaista kuntien yhteistoimintaa, ja sen yhteistyöelimiä ovat Kuuma-komissio ja Kuuma-parlamentti, joissa kunnat vuorottelevat vetovastuussa.

Puheenjohtajat eivät kertoneet haastatteluissa, kuinka paljon puheenjohtajan tehtävän hoito vaatii aikaa vaan ilmaisivat sen: ”tehtävän hoito vie paljon aikaa.” Yksi puheenjohtaja sanoi, että ”tehtävän hoito vie vaikka vuorokauden kaikki tunnit jos vain sen sallii”. Intensiivisinä päätöksentekoaikoina aikaa saattaa kulua useampi päivä viikossa, ja rauhallisina aikoina tehtävänhoito vie hieman vähemmän aikaa. Kaksi puheenjohtajista on eläkkeellä, ja he sanoivat käyttävänsä puheenjohtajan tehtävänhoitoon paljon aikaa. Osa puheenjohtajista mainitsi lautakuntien pitkistä kokouksista, jotka saattoivat kestää jopa 5-6 tuntia.

Kaikki puheenjohtajat kertoivat oman lautakuntansa työskentelyn olevan avointa, keskusteluvaa ja sitoutunutta, mitä osa puheenjohtajista piti edelleen ”pienenä ihmeenä” aiempiin lautakuntatyöskentelyihin verraten. Kaija Majoinen (ks. Majoinen 1995) on tutkinut valtuuston työskentelytapoja sen avoimen ja läpinäkyvän työskentelyn edistämiseksi. Tutkimukseni puheenjohtajien työskentelytavoissa on piirteitä, jotka muistuttavat Majoinen nimeämää ”mahdollistavaa” työtettä. Tutkimieni lautakuntien vahva sitoutuminen kuntalaisten peruspalvelujen edistämiseen on mielenkiintoinen ilmiö. Se saa pohtimaan, onko lautakuntien jäsenille tulo sosiaali- ja terveyslautakuntaan tietoinen valinta ja ovatko he valmiita ikään kuin edunvalvontapuolueena, ”sosiaalipuolueena”, ajamaan kuntalaisilleen hyviä peruspalveluita puoluerajat ylittäen. Sosiaalipuolue-nimi ei ole minun keksimäni nimitys, vaan sen antoi eräs pitkäaikainen kirkkonummelainen luottamushenkilö omasta kokemuksestaan sosiaalilautakunnassa, jossa puolueiden raja-aidat kaatuivat. Osa puheenjohtajista kertoi lautakuntansa puolustavan vahvasti hyvinvointipalveluita ja olevan ”altavastajaan” ja painostajan roolissa kunnassa. Tutkimani lautakunnat edustavat puheenjohtajien haastattelujen perusteella sosiaalipuoluetta parhaimmillaan.

Puheenjohtajat kertoivat joutuneensa tekemisiin yksityisten sosiaalipalvelujen kanssa ryhdyttyään puheenjohtajiksi. Osa puheenjohtajista kertoi törmänneensä palveluiden kilpailutukseen oman siviilityönsä kautta. Muutamalla puheenjohtajalla on pitkä poliittinen ura takana, ja he kaikki kertoivat olleensa jo aiemmin tietoisia yksityisistä palveluista, mutta vasta puheenjohtajuus lautakunnassa edellytti asiaan perehtymistä syvällisemmin.

Kaikki puheenjohtajat olivat tietoisia hankintalain vaativuudesta ja sen asettamista velvoitteista kunnalle, kun se harkitsee palveluiden järjestämistavaksi muuta kuin kunnan omaa tuotantoa. Kuntien sosiaalihuollon palvelurakenteilla on monikymmenvuotiset perinteet monitoimijuudesta, ja kullakin kunnalla on omanlaisensa sosiaalipalvelujärjestelmä. Haastatte-

luissa tuli välittömästi esiin kuntien palvelurakenteen erityispiirteet mainintoina vahvoista järjestöistä tai ylipäättänsä järjestöjen nostaminen esiin kokonaisuutena. ”Täällä on niin pitkät ja hyvät perinteet järjestöpuolella, ettei osaa edes ajatella ettei niitä olisi” tai ”meillä on pitkät perinteet järjestöjen kanssa toimineesta kumppanuudesta” ovat puheenjohtajien lausumia kiteytyksiä järjestöjen kanssa vallinneesta yhteistyöstä. Kilpailuttamisen vaatimuksen laajentaminen myös yleishyödyllisten yhdistysten palveluihin sai jotkut puheenjohtajista tuhtumaan jopa.

Puheenjohtajien kommentit yksityisten palveluiden olemassaolosta vaihtelivat, ”ei ole mikään itsetarkoitus, että kunta tuottaa kaikki palvelut” tai ”kunnan omat tuottamat palvelut on kunnan tahtotila”. Kaikki puheenjohtajat kertoivat yksityisten palvelujen täydentävästä merkityksestä kunnan itse tuottamien peruspalvelujen rinnalla.

5.2 Kunnan keskustelukulttuuri päätöksenteon tukena

Puheenjohtajat kokivat Kauniaisten ja Järvenpään puheenjohtajia lukuun ottamatta, ettei yksityisten sosiaalipalveluiden tulosta kuntiin käydä riittävästi keskustelua. Kauniaisissa on kunnan yhteisenä tahtotilana hyvien ja laadukkaiden ja kaksikielisten peruspalveluiden tuottaminen kuntalaisille, ja siellä on yhteisesti todettu jo aikoja sitten, etteivät yksityiset pärjää hinta- ja laatukilpailussa kunnan kanssa. Keskustelua asiasta ei tarvitse käydä jatkuvasti, minkä kyllä mahdollistaisi Kauniaisten avoin ja laaja luottamushenkiöiden ja virkamiesten käymä vuoropuhelu.

Muiden kuntien puheenjohtajat kokivat keskustelujen olevan riittämättömiä. Muutamassa kunnassa oli juuri laadittu tai oli juuri käynnistymässä palvelustrategiatyöskentely, ja prosessilta odotettiin erityisesti arvo- ja periaatekeskustelujen käymistä. Helsingissä tehdään hankintastrategia palvelustrategian jälkeen, ja Helsingin puheenjohtaja harmitteli, että tutkimushaastattelu olisi ollut parhaimmillaan vasta näiden strategioiden laatimisen jälkeen. Helsingissä ei puheenjohtajan mukaan toisaalta tarvitse käydä keskustelua järjestöjen roolista, sillä noin 90 prosenttia kaupungin yksityisistä sosiaalipalveluista hankitaan yleishyödyllisiltä yhdistyksiltä ja pääsääntöisesti heillä on ainoana palvelunostajana kaupunki eli markkinoita ei ole. Kolmen kunnan puheenjohtajat harmittelivat keskustelujen vähäisyyttä ja

erityisesti arvokeskustelujen puutetta valtuustotasolla (ks. Majoinen 2005, 80-82). Nurmijärvellä keskustelu menee valtuustotasolla hyvin nopeasti poliittiseksi. ”Meillä keskustelu jää sille tasolle, että vasemmisto-demari haluaa kunnallisia palveluja, mutta oikeisto-keskusta haluaa myös yksityisiä palveluja”, kertoo Nurmijärven puheenjohtaja kaivaten lisäkeskustelua asiasta.

”Sosiaalilautakunnassa ei ole politiikka vallallaan, vaan siellä pystytään käymään monia syviä keskusteluja”, kertoi Nurmijärven puheenjohtaja, ja samansuuntaisesti kertoivat myös muiden kuntien puheenjohtajat omissa haastatteluissaan. Kaikkien puheenjohtajien puheenvuoroissa tuli esille keskustelujen runsaus omassa lautakunnassa ja avoin ja toimiva yhteistyö valmistelijoina ja esittelijöinä toimivien virkamiesten kanssa. Järvenpään puheenjohtajan kommentti kuvaa sosiaalitoimen nauttimaa luottamusta: ”Kyllä me saadaan vapaat kädet tehdä lautakuntana sekä virkamies- että luottamushenkilötasolla hyvää työtä, että kyllä meihin täällä kaupungissa luotetaan.” Helsingin suuri koko erottaa sen muista tutkimuskunnista sosiaalitoimen asioiden käsittelyssä kaupungin ylemmissä toimielimissä. Esimerkiksi käy sosiaalitoimen palvelustrategia, jonka hyväksyy sosiaalilautakunta, kun taas pienemmissä kunnissa vastaavan asiakirjan hyväksyy yleensä valtuusto.

5.3 Sosiaalipalveluiden hankintoihin liittyvään päätöksentekoon osallistuminen

Puheenjohtajat kertoivat kokemuksensa kilpailutetuista yksityisistä sosiaalipalveluista olevan melko vähäistä. Puheenjohtajille, joilla on vastattavanaan myös terveystoimi, kilpailutusko- kemusta on syntynyt enemmän. Nämä puheenjohtajat kertoivat kilpailuttamisen terveydenhuollossa olevan erilaista. Se on yksinkertaisempaa ja helpompaa kuin jonkun palvelukokonaisuuden hankinta ja kilpailuttaminen.

Kertoessaan yksityisistä sosiaalipalveluista puheenjohtajat liittivät keskusteluun omien palvelujen hintatietoisuuden kasvattamisen ja sanoivat vertailun oman ja muun palvelutuotannon hintojen välillä olevan jatkuvaa. Kauniaisten ja Helsingin puheenjohtajien sanoin: ”Yritämme koko ajan seurata hintavertailuja ulkopuolisen ja oman tuotannon välillä.” Kauniaisten ja Järvenpään puheenjohtajat ilmaisivat hyvin vahvasti mielipiteensä siitä, että yksityisten yritysten pääoman tuottoon kohdennetaan verovaraja. ”Minä olen vanha konservatiivinen jääri, minulle tuo sosiaalipalveluiden yksityistäminen tuntuu peikolta, että joku yksityinen meitä rahastaa” ja ”kunnallinen toiminta perustuu verovaroihin ja tähän ei pidä

muodostaa voiton tuottamisen mahdollisuutta jollekin yritykselle.” Helsingin ja Kauniaisten puheenjohtajat kertoivat kaupungin usein päihittävän esiin tulleissa hintavertailuissa yksityiset palvelut. Järvenpään puheenjohtaja kertoi lautakunnan tuoreesta päätöksestä perustaa kunnallisen lastensuojelun kriisiyksikkö korvaamaan yksityistä palvelutuotantoa. Perusteena päätökselle oli kunnan ammattitaitoinen henkilökunta ja oman palvelun edullisuus yksityiseen palvelutuotantoon verrattuna.

Puheenjohtajat kokivat tärkeäksi myös roolinsa uusien keskusteluteemojen ja -kysymysten esiin nostajana/herättelijänä. Osoituksena siitä on Sipoon puheenjohtajan näkemys: ”Olen nostellut kysymyksiä esiin ja herätellyt ja mikään asia ei ole itsestään selvyys. Sen olen nähnyt tärkeimpänä vaikutustapanani, ja se on minun työtäni lautakunnan puheenjohtajana.” Lisäksi hän kertoi, että ”tosi paljon tulee yhteydenottoja muilta puolueilta ja kuntalaisilta, että miten joku palvelu järjestetään”. Lisäksi Sipoon puheenjohtaja kertoi kaikkien puolueiden mukanaolon sosiaali- ja terveyslautakunnassa edistävän runsaiden mielipiteiden esiin saamista päätöksentekotyössä ja puolueiden sitoutumista yhteisten asioiden ajamiseen.

Helsingin puheenjohtaja kertoi konkreettisen esimerkin siitä, miten hän oli virkamiesvalmistelussa ollut palveluiden hankintapäätösesitystä tutkiessaan huomannut selvän kilpailutuslainsäädännön vastaisen asian, minkä vuoksi kilpailutusta ei laitettu käytäntöön. Hän oli juuri muutamaa viikkoa ennen haastattelua yhden kilpailutusprosessin opettamana sopinut sosiaalijohtajan kanssa siitä, mitkä asiakirjat tuodaan asian valmisteluvaiheessa lautakuntaan keskusteltavaksi ja päätettäväksi. Puheenjohtaja katsoi, että ainakin yhden aiemman kilpailutusprosessin kriteeristö olisi muuttunut, jos se olisi ollut lautakunnan käsittelyssä. Monet puheenjohtajat mainitsivat kilpailutuksen hankaluudeksi sen, että kilpailutuksiin osallistuvien palveludentuottajien tarjousasiakirjat sisältävät usein palvelukonseptin eikä käytännössä toimivaa palvelua. Kilpailun voittanut firma useimmiten perustaa uuden organisaation hoitamaan kilpailutettua palvelua eli vasta sitten käytännössä nähdään palvelukonseptin toimivuus. Voittaneella palveluntuottajalla saattaa olla toimintaa muissa kaupungeissa, mutta jokainen kunta ja kaupunki on erilainen ympäristöineen ja liikenne- ja muine olosuhteineen, joten harva sosiaalipalveluiden palvelukonsepti on suoraan siirrettävissä kunnasta toiseen. Helsingin puheenjohtajalla oli erityishuoli jonkin palvelukonseptin suorasta siirtämisestä kaupungista toiseen, koska Helsinki on maamme ainoa suurkaupunki,

Lähes kaikki puheenjohtajat olivat myös huolissaan reppufirmojen käytöstä henkilökunnan rekrytoinnissa. Kauhukuvaksi Järvenpään ja Kauniaisten puheenjohtajat lausuiivat pelkonsa siitä, että koko henkilökunta joudutaan pahimmassa tapauksessa ostamaan reppufirmoilta. Puheenjohtajat tarkoittivat reppufirmoilla henkilöstövuokrausyrityksiä.

Nurmijärven puheenjohtaja harmitteli, ettei voida edes miettiä yksityisen palvelun mahdollisuutta, kun sellaista ei ole usein edes tarjolla. Hän liitti asiaan myös elinkeinopoliittisen näkökulman sanomalla, että ”tavallaan pitäisi viestittää, että me tulemme perustamaan tällaisia palveluja ja annamme sillä tavoin vinkkiä ja luottamusta uusille yrittäjille”.

Kirkkonummen puheenjohtaja mainitsi puheenvuorossaan, ettei aina ole ihan tietoinen siitä, ketkä ovat päättäneet kunnassa kilpailutetuista palveluista ja missä päätös on tehty. Esimerkkinä hän mainitsi kuntansa toisen toimialan ruokapalveluiden kilpailutuksen.

Sipoon puheenjohtaja puolestaan kertoi hyvänä kokemuksena päivähoidon strategiaprosessityöskentelyn, jossa virkamiehiltä saatiin perinpohjaista tietoa kustannuksista, laadusta, henkilökuntarakenteesta, kiinteistöjen määrästä ja kuntoisuudesta. Tämä tärkeä tieto toimi hyvän päätöksenteon pohjana kesän 2006 päivähoiton kilpailutukselle. Vastaavanlaista työskentelymallia hän suositteli käytettävän muissakin asioissa.

5.4 Puheenjohtajien kokemus palveluiden kilpailutuksesta

Puheenjohtajat kertoivat, että heillä on vähän hankinta- ja kilpailutuskokemusta, mutta he saavat sitä koko ajan lisää. Lähes kaikkien kuntien lautakuntien jäsenet olivat vaihtuneet. Useimmille jäsenille päätöksenteko yksityisistä sosiaalipalveluista oli melko uutta luottamusmieskokemusta. Asiaan vaikutti se, että sosiaalilautakunnan puheenjohtajakautta oli haastattelun ajankohdasta riippuen kertynyt runsaasta vuodesta hieman yli puoleentoista vuoteen. Kilpailuttamiskokemuksen vähyteen vaikutti, ettei kunnissa ole kilpailutettu tai ei ole haluttu kilpailuttaa sosiaalipalveluita. Helsingin ja Kauniaisten puheenjohtajat kertoivat kaupunkiansa osallistuneen pääkaupunkiseudun lastensuojelulaitosten kilpailutukseen, minkä seurauksena heille aiemmin tuotettujen palveluiden hinnat nousivat. Puheenjohtavat arvioivat hintojen nousseen hankinnan massiivisuuden vuoksi. Järvenpää ja Nurmijärvi kuuluvat Kuuma-kuntiin, jotka olivat myös yhdessä kilpailuttaneet lastensuojelun perhekotipalvelut. Kuuma-kunnille oli tapahtunut samoin kuin pääkaupunkiseudun kunnille eli hinnat olivat

nousseet. Sosiaali- ja terveyslautakuntien puheenjohtajille oli kertynyt enemmän kilpailutuskokemusta, mutta se oli erilaista.

Joillekin puheenjohtajille oli siirtynyt ”perintönä” aiemman lautakunnan huonohko kilpailutusprosessi, jonka jälkiä he joutuvat paikkailemaan sekä saamiensa kuntalaispalautteiden että eri oikeusasteiden toimeksiannosta muutoksenhakuprosesseissa. Näkyvänä esimerkkinä koko maassa on toiminut Helsingin vammaispalvelumatkojen kilpailutus. Nykyinen sosiaalilautakunta kilpailutti sen uudelleen ja sai oppia aiemman kilpailutusprosessin erehdyksistä ja virheellisyyksistä. Helsingin puheenjohtaja kertoi kuljetuspalvelukokemuksestaan seuraavasti: ”Kun minä tulin mukaan, niin ensimmäinen kierros oli käyty. Toiminta ei lähtenyt hyvin käyntiin ja tuli valituksia ja sopimuksenteko ei onnistunut. Eihän se nytkään toimi kaikilta osin moitteettomasti, mutta ainakin paremmin ja sopimus on järkevämpi.” Helsingin ensimmäisen kuljetuspalvelukilpailutuksen epäonniset vaiheet ovat merkittävästi muokanneet suuren yleisön suhtautumista kuljetuspalveluiden kilpailutukseen. Kuljetuspalveluiden ja päivähoidon kilpailutuksen lisäksi syksyllä 2006 julkisuudessa pohdittiin Helsingin sotaveteraanien kuntoutuspalvelujen hankintapäätöstä, jossa monet entiset palveluntuottajat jäivät puutteellisten tarjousasiakirjojen vuoksi hankintapäätöksen ulkopuolelle (HS/Pyykkönen/27.10.2006).

Järvenpään puheenjohtaja kertoi aiemman lautakunnan tehneen päivähoidon kilpailutuksessa ”ison kämmin” eli asioita päätettiin ”väärässä marssijärjestyksessä” ja kaksi perhettä valitti kaikki mahdolliset oikeusasteet ja aikaa ”palo” useampi vuosi. Prosessi toimi puheenjohtajan mukaan hyvänä oppina nykyiselle lautakunnalle, vaikkakin sen hoitaminen oli työlästä ja vei paljon resursseja.

5.5 Kilpailutuksen ulkopuolelle jäävät sosiaalipalvelut

”Kyllä minä näen että se yksityiseltä ostettava on täydentävää kuten päivähoidossa, missä on tosi pitkät perinteet erilaisten vanhempien perustamien yhdistysten kanssa. Samoin vanhus-tenhuollossa ostot ovat täydentäviä”, kertoi Kauniaisten puheenjohtaja. ”Päivähoidossa yhteistyö on tosi hyvällä ja vakaalla pohjalla”, oli yhden puheenjohtajan lausahdus. Samanlaisen näkemyksen esitti myös Helsingin puheenjohtaja ja lisäsi, ettei erilaisten etuuksien myöntämistä voi ulkoistaa.

Lähes kaikki puheenjohtajat mainitsivat termit ydinpalvelut - varsinaiset sosiaalipalvelut - ja tukipalvelut, joilla he tarkoittivat ruoka-, siivous- ja muita sellaisia palveluita. Helsingissä valtuusto on tehnyt keväällä 2006 päätöksen, että ruoka- ja siivouspalvelut siirretään liikelaitos Palmialle. Puheenjohtaja mietti ruokapalvelun suhdetta ydinpalveluihin eli lapsen hoitoon ja sitä, miten ruokapalveluhenkilökunta siihen osallistuu. Useimman puheenjohtajan mielestä ydinpalvelut kunnan tulee tuottaa itse, mutta tukipalveluita voidaan heidän mielestään hankkia muilta toimijoilta. Kaikki puheenjohtajat tiedostivat, että sosiaalilautakunnan toimielimen vastuun piiriin kuuluu velvoitteita kuten sosiaalityö, joita kunta ei voi ulkoistaa, koska niissä käytetään julkista valtaa.

Puheenjohtajilla oli myös huoli syrjäytymisvaarassa olevien kuntalaisten palveluista ja kunnan vastuusta tuottaa heille niitä. Sipoon puheenjohtaja kertoi lähes runolliseen sävyyn ”ihmistä ja perhettä lähellä olevista palveluista”, kun taas Kirkkonummen puheenjohtaja puhui kunnan tehtävästä turvata omilla peruspalveluillaan eheät palveluketjut kaikille kuntalaisille mutta erityisesti syrjäytymisvaarassa oleville kuntalaisille. Osa puheenjohtajista puntaroi puheessaan peruspalvelu-erityispalvelu-teemaa puhuessaan mielenterveys-, lastensuojelu- ja päihdepalveluista. He miettivät erityisesti sitä, milloin muiden tahojen tuottamilla erityispalvelulla pystytään turvaamaan asiakkaan tarvitsema erityisen tuen tarve. Puheenjohtajilla oli yksimielinen näkemys seudullisten palveluiden kehittämisen tarpeesta joillakin erityisaloilla, kuten kuurojen tulkkipalveluissa. Pohdittavaa tuotti myös se, kumpi painaa erityispalveluissa enemmän pidempi matka vai erityispalvelun laatu. Puhuessaan syrjäytymisvaarassa olevista kuntalaisista ja erityisryhmistä kuten kehitysvammaisista puheenjohtajien puheissa oli tunnistettavissa Markku Lehdon (HS/ 8.6.2007) kirjoittamista velvoituseettisistä periaatteista, joita palveluja kilpailutettaessa ei saa sivuuttaa.

Yksityisen palvelutuotannon lisääntyminen vanhustenhuollossa ”kirvoitti muutaman puheenjohtajan kielen valloilleen”, ja he kyseenalaistivat kunnan tavan hoitaa vastuullinen roolinsa ja vastustivat kunnan ikäihmisten kускаamista kunnan ulkopuolelle erilaisiin hoitopaikkoihin tokaisemalla, ”että kyllä se on kunnalle aika rankka päätös”. Kahdessa tutkimuskunnassa eli Helsingissä ja Nurmijärvellä oli suurin osa vanhustenhuollosta siirretty terveystoimen alaisuuteen, minkä puheenjohtajat kertoivat heti haastattelun aluksi. Helsingin puheenjohtaja kertoi, että kotihoidon siirtämisestä terveystoimen alaisuuteen on kokeilu vuosille 2005 – 2008 ja lopullinen päätös tehdään kokeilun loppuvaiheissa.

Aineistoa analysoidessani herättivät puheenjohtajien vahvat kommentit vanhustenhuollosta minussa näkemyksen, että puheenjohtajat eivät mieltäneet itseään päätöksentekijöinä vanhustenhuollon asioissa. Puheenjohtajat kommentoivat harmitellen vanhusten siirtämistä toiseen kuntaan ”sivustaseuraajan” roolissa. Tutkijana herättää ihmetystä se, että vanhustenhuollon päätöksenteossa he eivät käytä omaa vastuullista rooliaan päätöksentekijänä. Onko kysymyksessä Julkusen mainitsema ”hiipivä ja ryömivä vallan pakeneminen” luottamushenkilöiden päätöksenteosta (Julkunen 2003b, 187-188)?

Virkamiehenä vanhusten hoitopaikkojen osto toisesta kunnasta on ymmärrettävää, sillä myös työkunnassani Kirkkonummella on ikäihmisille ostettu yksittäisiä asumis- ja hoivapaikkoja ympäristökunnista erikoissairaanhoidon sakkopaikkojen välttämiseksi. Asia on raportoitu säännöllisesti sosiaalilautakunnalle, joka on antanut sille hyväksynnän kustannusnäkökulmasta. Samalla se on kuitenkin todennut, että kaikki kunnan vanhukset tulisi hoitaa omassa kotikunnassa. Kirkkonummen esimerkki kuvaa, miten kustannusnäkökulma on hallitseva ja asiakasnäkökulma toissijainen. Kirkkonummella ostopäätös naapurikunnasta oli pakon sanelema, sillä kunnasta ei ollut ostettavissa yhtään lisäpaikkaa. Kirkkonummi ostaa kaikki vanhusten 100 palveluasumispaikkaa yksityisiltä yrityksiltä, mikä tuottaa monenlaisia riskejä. Tilanteeseen on johtanut se, että kunnan nopean väestönkasvun vuoksi päiväkotien ja koulujen rakentamisen ollessa ensisijaisia, ja kunnan omat vanhustenhuollon investointihankkeet ovat siirtyneet. 60-paikkainen hoivakoti valmistuu kunnan omana investointina vuonna 2009.

Helsingin puheenjohtaja oli tietoinen uuden hankintalain valmistelun yhteydessä käydyistä vanhustenhuollon palveluita koskevasta keskustelusta ja siitä, että vanhusten palveluita ei tarvitse kilpailuttaa, jos se edellyttää vanhuksen siirtämistä toiseen paikkaan. Tulevaisuus näyttää, onko 1.6.2007 voimaan astuneen uuden hankintalain erityisperusteeksi riittävä peruste kilpailutuksen ulkopuolelle jääväksi hankinnaksi se, ettei vanhusta tarvitse siirtää toiseen hoitopaikkaan.

Lastensuojelulaitosten ja perhekotien kilpailutus on aiemmin ollut esillä, koska niiden kilpailutuksen myötä hinnat kohosivat. Osa puheenjohtajista nosti esiin myös asiakasnäkökulman kyseenalaistaessaan ulkoistamista ja kilpailuttamista lasten saaman hoidon laadun ja jatkuvuuden näkökulmasta. Järvenpäässä oli juuri tästä syystä päätetty perustaa kuntaan oma kriisisyksikkö ostojen sijaan. Kirkkonummen puheenjohtaja oli lautakuntakeskustelussa oman puolueyhmänsä mukana esittänyt perusteluita kunnan oman perhekotitoiminnan volyymin

lisäämisestä yli oman tarpeen myytäväksi muillekin kunnille. Nurmijärvellä oli käynnistymässä prosessi kevyempien vaihtoehtojen luomiseksi lastensuojeluun. Etusijalla puheenjohtajan esityksissä oli lapsen hoitaminen omassa kotikunnassa oman perheen välittömässä yhteydessä. Lisäksi Nurmijärven puheenjohtaja peräänkuulutti uudenlaisia ratkaisuja kehitysvammahuoltoon, Sipoon puheenjohtaja halusi myös löytää vaihtoehtoisia palvelujen tuottamistapoja kehitysvammahuoltoon erityishuoltoapiirien tuottamien palvelujen rinnalle. Haastatteluajankohtaan mennessä keväällä 2006 oli käynnistynyt Kuuma-kuntien yhteinen mielenterveyskuntoutujien palveluiden kilpailutus, jonka tuloksista ja käytännön seurauksista on saatavissa tietoa ja kokemusta myöhemmin.

Helsingin puheenjohtajan mielestä ulkoistuksen ulkopuolelle tulee jättää kaikkien asiakkaiden räätälöidyt palvelut. Hänen mielestään yksittäisen asiakkaan saamaa hoivaa ei voi ulkoistaa, vaan ne tulee räätälöidä hänen tarpeidensa mukaan. Standardoitut ja massamuotoiset palvelut ovat hänen mielestään ihan eri asia, sillä niistä voi laatia tarjouspyyntöjä suurempana massana. Hän havainnollisti esimerkkinä räätälöidystä palvelusta haastattelupäivänä Helsingin Sanomissa olleesta artikkelista, missä kerrottiin selkäydinpotilaan saamasta avusta itselleen ja muutaman kuukauden ikäiselle vauvalleen. ”Mitenköhän palvelun olisi voinut kilpailuttaa, kun nyt jo äiti kritisoi, että yhden tai kahden avustajan sijasta kaupunki juoksuuttaa hänen kotiinsa aivan liikaa erilaisten tukimuotojen antajia?” puheenjohtaja ihmetteli.

Helsingin sosiaaliamiehet (Autti & Soppela 2007, 10) kirjoittavat vuoden 2006 raportissaan asiakasnäkökulman kaventuneen häntä itseään koskevassa päätöksenteossa ottamatta kantaa palvelujen järjestämistapaan.

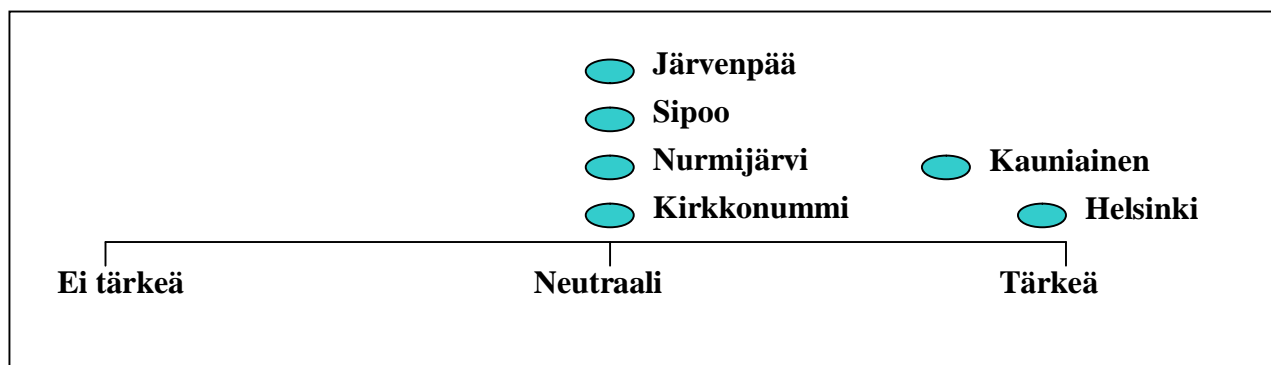
5.6 Puheenjohtajien suhtautuminen yleishyödyllisiin yhdistyksiin palveluntuottajina

Kuntien erilaiset palvelurakenteet ovat muotoutuneet vuosikymmenien kuluessa omanlaisikseen. Tutkimukseni kunnista neljä eli Helsinki, Kauniainen, Kirkkonummi ja Sipoo ovat kaksikielisiä. Helsinkiä lukuun ottamatta muilla tutkimukseni kaksikielisillä, kunnilla on paljon yhteistä siinä, miten yhdistykset ovat kehittyneet eri kylissä. Niissä on perinteisiä ruotsinkielisten kotiäitien muodostamia pieniä puolipäiväleikkikouluja. Lähes joka kylässä on myös aktiivista VPK-toimintaa. Tutkimuksen kohteena olevien kuntien sijainti pääkaupunkiseudulla tai sen kupeessa on osaltaan muovannut niiden palvelurakennetta, ja osissa kuntia on pystytty nojautumaan erityisjärjestöjen kuten A-klinikkasäätiön ja Diakonissalai-

toksen, tuottamiin palveluihin pääkaupunkiseudulla. Tutkimuskuntien peruspalveluissa tukeuduttiin yhdistysten tuottamiin palveluihin täydentävinä palveluina etenkin päivähoidossa.

Helsingin ja Kauniaisten puheenjohtajat olivat jo muiden kysymysten yhteydessä kertoneet pelostaan yhdistysten tulevaisuuden rapautumisesta. Helsingissä kaupunki joutuu heti pulaan, jos yhdistysten tarjoamat palvelut loppuvat. Helsingin puheenjohtaja pohti yhdistysten kilpailusvaateiden lisäksi verottajan arvonlisäveropäätösten vaikutusta niiden talouteen ja toimintaedellytyksiin. Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto (STKL) on antanut verohallitukselle sen pyynnöstä lausunnon yleishyödyllisten yhdistysten ja säätiöiden verotuksesta. Lausunnossa kehoitetaan erityisesti huomioimaan yhdistysten rooli yleishyödyllisinä toimijoina. STKL pyytää verohallitusta asettamaan yleishyödyllisyyden menettämisen kynnyksen mahdollisimman korkeaksi. Lisäksi se toteaa lausunnossaan, että järjestöt tuottavat jäsenistöilleen heidän tuottamiaan erityispalveluita, joita ei ole saatavissa vapailta markkinoilta, joten palvelutuotannon rinnastaminen yritysmäiseen toimintaan on liian yksioikoista ja suoraviivaista (www.stkl.fi/kannaotot). Maamme hallituksen toivotaan turvaavan järjestöjen palvelutuotannon kasvamisen. Hallitusohjelmassa on huomioitu arvonlisäveron vääristymät yksityisiin sosiaali- ja terveyspalveluihin, ja tulevista toimenpiteistä kirjoitetaan hallitusohjelmassa seuraavasti: ”Selvitetään yksityisiin sosiaali- ja terveyspalveluihin sisältyvän piilevän arvonlisäveron aiheuttamat kilpailuvääristymät. (Pääministeri Matti Vanhasen II hallitusohjelma 2007, 53.)

Haastattelun yhtenä kysymyksenä oli puheenjohtajien suhtautuminen yleishyödyllisiin yhdistyksiin palveluntuottajina. Sijoitin puheenjohtajien vastaukset asteikkojanalle. Seuraava kuva osoittaa puheenjohtajien suhtautumisen yleishyödyllisiin yhdistyksiin palveluntuottajina.



KUVIO 3. Puheenjohtajien suhtautuminen yhdistyksiin palveluntuottajina.

Kuvion mukaan Helsingin puheenjohtaja pitää yhdistyksiä tärkeinä palveluntuottajina. Kunnaisissa yhdistysten rooli on myös merkittävä. Muiden tutkimuskuntien puheenjohtajien vastauksissa yhdistysten rooli palveluntuottajina on neutraali.

Helsingin puheenjohtajan huolenaihe on se, miten kaupunkilaisille pystytään tuottamaan korvaavat palvelut, jos yleishyödyllisiltä järjestöiltä viedään kilpailutuslainsäädännöllä ja verottajan arvonlisäpäätöksillä toiminnan edellytykset. Haastattelun ajankohtana lokakuussa 2006 Helsingissä oli parhaillaan käynnissä päivähoidon kilpailutus, jossa päiväkotien asettaminen samalle viivalle yksityisten yritysten kanssa puheenjohtajan mielestä vääjäämättä heikentää yhdistysten mahdollisuutta antaa tarjouksia ja pärjätä kilpailutuksessa. Helsingin puheenjohtaja sanoi oppineensa päivähoidon kilpailutusprosessiin liittyvästä lautakunnan roolista asiakirjojen hyväksymisessä sen, että nyt on tarkkaan sosiaalijohtajan kanssa määritelty, mitkä asiakirjat tuodaan lautakunnan hyväksyttäväksi. Jos hän olisi pystynyt vaikuttamaan Helsingin päivähoidon kilpailutusprosessiin oikeaan aikaan, niin tuskin nykyisen kilpailutuksen ehdot palvelun tarjoajille olisivat toteutuneet. Esimerkki osoittaa, että hankintaprosesseja ei ole kunnassa säädelty. Asioista sopimisen pohjana toimii hyvä hallintatapa, mikä saattaa olla riski demokraattiselle päätöksenteolle. Vastaavanlainen esimerkki on Espoon kotihoidon kauppapalvelujen kilpailutusprosessi, jonka hintavertailut eivät olleet sosiaalilautakunnan puheenjohtajan mukaan lautakunnan tiedossa sen tehdessä päätöstä hankinnasta. Hänen mukaansa ”asiantuntijat eivät kunnioita demokratiaa” (Lillkvist/HBL, 26.3.2007).

Järvenpään, Kirkkonummen ja Sipoon puheenjohtajat kertoivat hieman säätiöiden asemasta omassa kunnassaan. Säätiöitä on perustettu kuntiin erityisesti vanhustenhuollon palveluihin siten, että kunta on niissä yhtenä osapuolena järjestöjen lisäksi. Osa säätiöistä on todennäköisesti perustettu rahoituslähteen saamiseksi kunnan investoinneille, sillä säätiöt ovat itsellisinä toimijoina hakeneet Raha-automaattiyhdistykseltä avustusta vanhusten palvelutaloihin. Ennen hankintalain voimaansaattamista vuonna 1994 yhteistoiminta säätiön kanssa sujui kunnissa ostopalvelusopimuksilla ja maksusitoumuskäytännöillä. 2000-luvulla kunnat alkoivat tosissaan noudattaa hankintalakia, ja niissä alkoi palveluiden kilpailuttaminen, mikä asetti säätiöt ja yhdistykset samanlaiseen asemaan yritysten kanssa. Vuosien kuluessa perinteiseksi muodostunut toimintamalli säätiöiden kanssa rikkoontui palvelujen kilpailuttamisen myötä, kuten Kirkkonummen ja Sipoon puheenjohtajat kertoivat puheenvuoroissaan. Järvenpään

puheenjohtaja kertoi lisäksi oman roolinsa vastaavanlaisen säätiön hallituksessa aiempina luottamushenkilövuosinaan olleen hankala.

Olen virkatyössäni Sipoossa ja Kirkkonummella kokenut samanlaisia ilmiöitä kilpailutuksista ja sopimuksenteosta kunnassa pitkään toimineiden säätiöiden kanssa. Kuntien ”isät” olivat olleet 1980-luvulla yhdessä eläkeläisjärjestöjen vastuuhenkilöiden kanssa perustamassa säätiöitä paikallisen vanhustenhuollon kehittämiseksi ja erityisesti Raha-automaattiyhdistyksen investointirahoituksen saamiseksi kuntaan. Ennen hankintalainsäädännön voimaantumista kunnan ja säätiön yhteistyö oli ollut ”yhteiseen hiileen puhaltamista” kaikissa tilanteissa. Molemmissa kunnissa 2000-luvun palveluiden kilpailutusprosessit muuttivat tilanteen lähes päinvastaiseksi. Neuvottelutilanteissa tunsin ”luissa ja ytimissäni” entisen yhteistyökumppanin muuttuneen palvelun tarjoajaksi ja kohteluni oli tasapuolisen neutraalia sen edustajia kohtaan, kuten muitakin tarjoajia kohtaan. Hankintalainsäädäntö kilpailutusvaateineen muuttivat ja toimivat yhteistyökäytännöt kylmän kalskeiksi sopimusneuvotteluiksi, joissa yhteisen tahtotilan löytyminen on edelleen vaikeaa, vaikka itse kilpailutuksesta on kulunut jo monta vuotta. Yhteistyön vaikeutuminen ei koske vain säätiöiden palvelutoimintaa, vaan se heijastuu myös kaikkeen muuhun yhteistyöhön. Hyvän yhteistyön pohjana oleva luottamus on poissa, ja sitä on vaikeaa tai lieneekö jopa mahdotonta saavuttaa takaisin. Sosiaalisen pääoman muodostumiselta on hävinnyt ”pohja” (ks. Ilmonen 2002).

5.7 Puheenjohtajien suhtautuminen yrityksiin palveluntuottajina

Yrityksiä esiintyy palveluntuottajina tutkimuksen kohteena olevissa kunnissa vaihtelevasti. Helsinki ostaa puheenjohtajan mukaan 90 prosenttia ulkopuolisista palveluistaan yleishyödyllisiltä järjestöiltä. Kauniaisten ostot järjestöiltä ja erityisesti järjestöjen yhteenliittymältä Danny-lähipalvelulta muodostaa kaupunkilaisten palveluiden saamisen näkökulmasta toimivan palvelumallin.

Nurmijärven puheenjohtaja harmitteli yritysten vähyyttä Nurmijärvellä. Tarjouskilpailuihin ei ole siellä eikä juuri lähiseudullakaan osallistujia. Kunnassa ei ole puheenjohtajan kertoman mukaan käytössä myöskään palveluseteleitä, joita käyttämällä voitaisiin aktivoida yksityisrittäjyyden syntymistä. Hänen mielestään ”palveluntuottajana voi toimia kuka tahansa läänin hyväksymä palveluntuottaja”. Kuitenkaan yksityisiä yrityksiä ei hänen mielestään

pidä ”haalia hinnalla millä hyvänsä”. Hinnalla pitää hänen mukaansa olla suhde laatuun (Stenius 1999, 218).

Kaikki puheenjohtajat tiedostivat ja tiesivät yritysten tulevan sosiaalipalveluihin jopa melko pysyvästikin. Aila-Leena Matthies (1991, 42) on tutkinut vapaaehtoissektoria sekä Suomessa että Saksassa, ja hän havaitsi Suomessa jo 1990-luvulla tendenssin, jonka mukaan julkiset palvelut keskittyvät normaaliväestön tarpeisiin ja kaupallisten markkinoiden tarjonta normaalia vaativampiin tilanteisiin. Matthiesin ennakoimasta tendenssistä eli vaativampien asiakkaiden asettumisesta yritysten asiakkaiksi on kokemuksia tutkimuskunnissa. Sipoon puheenjohtaja lausui meneillään olevasta muutoksesta kuntien sosiaalipalvelurakenteissa seuraavasti:

Yksityiseen liiketoimintaan perustuvaa tuotantoa on nyt jo paljon sosiaalipalveluissa. Onko meidät kasvatettu niin, että tuntuu että nuo isot firmat on jotenkin niin outoja? Kyllä meidät on kasvatettu niin, että säätiöt ja yleishyödylliset yhdistykset tuntuvat jotenkin niin läheisiltä ja niillä on niin hyvä ja puhdas maine. Ne syntyi siihen yhteiskunnalliseen tilanteeseen kuin nenä naamaan ja ne niin kuin istuivat kuvioon ja niidenhän on pitänyt myös muuttua. Liiketoimintaahan se myös niilläkin on. Tavallaan mielikuva yksityisestä on häilyvä; pientä ja suurta niissäkin, liiketoimintaa vähän kaikessa. Järjestöt ovat omanlaisia ja niillä on kokemusta vähän kaikesta. Vaikea niistä on sanoa, että mikä on parempi. Kumppaneina ne kaikki ovat samanlaisia; tällä hetkellä kilpailijoina kaikki samalla viivalla.

Suurin osa puheenjohtajista hörähti nauramaan kuultuaan kysymysrunon osana olevan ainoan väittämäni ”julkinen palvelu tuhlaa ja yksityinen säästää” ja tokaisivat ”ei pidä paikkaansa”. Heidän vastaväitettään tukivat oman ja muun palvelutuotannon välillä suoritettut hintavertailut, joita kaikissa kunnissa tehdään yhä enemmän. Kauniaisten puheenjohtaja lausui kunnan oman palvelutuotannon motiivit seuraavasti. ”Se on jotenkin aina ollut meillä Kauniaisissa etusijalla, että me tuotamme palvelut itse. Silloin me tiedetään mitä me saamme ja silloin me pystymme myös itse vastaamaan ja saamaan myös kaikki tarvittavat joustot käyttöön, kun porukan täytyy venyä. Miten se oikein onnistuisi yksityisissä palveluissa - ei mitenkään?”

Puheenjohtajien mielestä kunnissa ovat kaukana ne ajat, kun voitiin puhua kunnan ”lampionojailukulttuurista”. Järvenpään puheenjohtaja sanoi, sanoi että ”sehän on selvä, että jos minun firma tekee satasella ja sinun firma 80:llä, niin pakkohan minun on nipistää jostain”. ”Viimeiset löysät” kunnista lähtivät 1990-luvun alussa, kun useimmissa kunnissa laman tiimellyksessä tehtiin henkilöstöleikkauksia. Päinvastoin, osa puheenjohtajista oli kovasti huolissaan kunnan työntekijöiden kiihtyneestä työtahdistista.

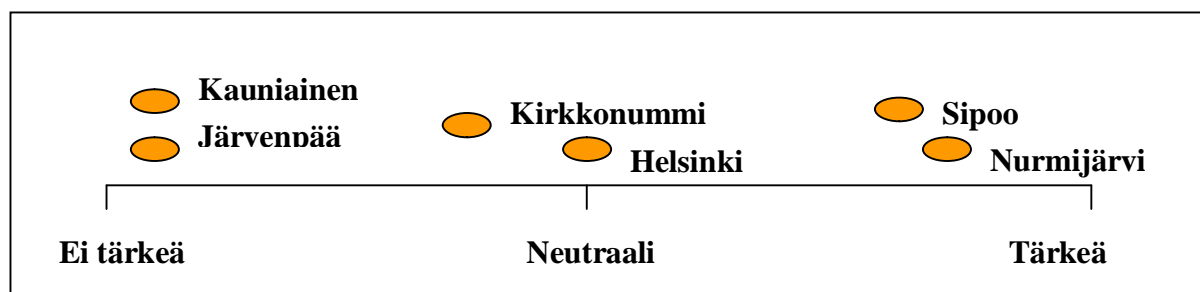
Nurmijärven puheenjohtaja sanoi ”haluavansa kuntakentälle yksityisiä palveluita, mutta ei hinnalla millä hyvänsä”. Hän myös kaipasi kunnan elinkeinopoliittisia strategisia linjauksia yritystoiminnan elvyttämiseksi kunnassa (ks. Stenius 1999). Kunnassa toimii tällä hetkellä vähän sosiaalipalveluyrityksiä, ja hän kaipasi kuntakentälle kilpailua, sillä ”jos alalla ei ole kilpailua, niin sitten se vääristyy”. Hän myös kertoi esimerkin kunnallisen demokratian aiheuttamasta kankeudesta ja kustannustehottomuudesta:

Meillä on vuorohoitoa kahdessa eri taajamassa sijaitsevassa päiväkodissa. Niitä yritettiin yhdistää, mutta kun asia tuli päätöksentekoon niin valtuutetut jänisti. Kymmenen perhettä nimittäin vastusti, ja päätös tehtiin entisen kahden yksikön mallin mukaan. Jos tämä olisi tapahtunut yksityisellä puolella, niin ehdottomasti vuorohoitoryhmät olisi yhdistetty eli ei olisi ollut millään varaa pitää kahta pientä ympärivuorokautista yksikköä; ei missään tapauksessa. Tässä on tätä demokraattisen päätöksenteon jäykkyyttä, joka maksaa.

Sipoon puheenjohtaja sanoi osittain yhtyvän väitteeseen yksityisen palvelun edullisuudesta. Hänen kokemuksensa perustui yksityisen yrityksen palveluksessa kertyneeseen lähes 20-vuotiseen työkokemukseen. Hänen mukaansa ”yksityisellä puolella tehokkuus ja työtahti ovat erilaisia ja siitä yksityisestä työnantajasta tulee jotenkin kuin oma ja siihen sitoudutaan toisella tavalla. Työhön sitoutumisella luodaan ”porkkanoita”, että tekee enemmän. Yksityisen tehokkuutta puoltaa hänen mielestään myös nopeampi päätöksenteko, kun asiat hoidetaan kerralla kuntoon eikä pallotella viikkokaupalla työntekijältä toiselle. Nurmijärven puheenjohtaja kyseenalaistaa kunnallisen monopolin useissa palveluissa eli hänen mukaansa ”jos alalla ei ole kilpailua, niin sitten se vääristyy”.

Teemahaastattelun yhden kysymyksen muotoilin seuraavasti: miten suhtaudut yksityisiin yrityksiin palveluntuottajina. Lähes kaikki puheenjohtajat antoivat kysymykseen sellaisen

vastauksen, jonka asettamista asteikkojanalle oli helppoa. 14.6.2007 tilaisuudessa Helsingin puheenjohtajan korjasi omaa sijaintiaan janalla toteamalla, että hän ”ei ole varma miten hän ajatteli haastattelun tekohetkellä, mutta nyt hän sijoittaa oman mielipiteensä janalle näin”. Seuraava kuvio osoittaa puheenjohtajien suhtautumisen yrityksiin palveluntuottajina.



KUVIO 4. Puheenjohtajien suhtautuminen yrityksiin palveluntuottajina

Kuviosta ilmenee, että Kauniaisten ja Järvenpään puheenjohtajat eivät pitäneet yritysten roolia merkittävänä sosiaalipalveluiden tuottamisessa. He eivät myöskään pitäneet asiaa suotavana. Kirkkonummen puheenjohtajan suhtautumisessa oli häivähdys ei-tärkeyttä, kun taas Helsingin puheenjohtaja koki 14.6.2007 tilaisuudessa suhtautumisensa olevan neutraalia. Sipoon ja Nurmijärven puheenjohtajat pitivät yritysten roolia merkittävänä sosiaalipalveluiden tuottamisessa ja toivoivat niitä tulevan kuntiin lisää.

5.8 Yksityisen sosiaalipalvelun valvontavastuu

Puheenjohtajat tiedostivat yksityisen palvelun valvonnan vastuunalaiseksi ja resursseja vieväksi työksi, mikä oli joillekin puheenjohtajille osaperustelua sille, että yksityistä palvelua on kunnissa vähän.

Puheenjohtajat kokivat myös, että kuntalaisten hiljaisuus on tulkittava tyytyväisyydeksi saamansa palvelun laatua kohtaan. Kuntalaiset soittavat heille etenkin kun valittavat saamistaan palveluista eli ääritapaukset tulevat ilmi. He myös tiedostavat Nurmijärven puheenjohtajan sanoin ”ettei hiljaisuus tarkoita hyvää laatua”. Hänen mukaansa ”pitäisi olla sisäiset laadunvarmistukset ja jotkut kriteerit ja asiakaskyselyjä pitäisi myös tehdä. Pitäisi olla rakenteissa nämä laadunvarmistukset. Hyvän laadun saaminen on paljon vaikeampaa kuin huonon laadun saaminen”. Kirkkonummen puheenjohtaja kertoi lautakunnan saavan tietoa palvelukyselyjen kautta esimerkiksi ateriapalveluista. Hän kertoi myös voineensa kävellä torilla

melko rauhassa. Aika ajoin häntä kyllä ”nykäistään hihasta” ja kerrotaan ”sydämen päällä” olevat asiat. Tätä tapaa saada palautetta hän piti yhtenä keinona.

Kauniaisten puheenjohtaja peräänkuulutti myös laadun varmistuksia ja laatujärjestelmiä muita puheenjohtajia hieman ponnekkaammin sanoen:

Jos yksityiset palvelut ovat huippuhyviä, niin se on ihan ok. Mutta vaatimus palveluiden laadusta ja tasosta on tosi korkea, ja se palvelu, mitä heiltä ostetaan tulee olla huippuhyvää. Laatua ja riskitekijöitä on seurattava koko ajan. Olen erityisesti huolissani niiden kuntalaisten saamien palveluiden laadusta, jotka eivät itse pysty kertomaan saamastaan palvelusta, kuten kehitysvammaiset, mielenterveyskuntoutujat ja muut syrjäytymisvaarassa olevat kuntalaiset. Puhutaan paljon siitä, että asiakkaat valvovat laatua. Se ei päde sosiaalihuollossa. Meidän asiakkaat eivät pysty valvomaan palvelun laatua, Miten kehitysvammaiset lapset, dementiavanhukset, mielenterveysasiakkaat tai ketkä tahansa asiakkaat voivat valvoa laatua? He eivät pysty siihen millään tavoin. Siksi me tuotamme Kauniaisissa itse palvelut. Siksi tänne Kauniaisiin muutetaan eli hyvien palveluiden perässä. Kyllä me tiedostetaan palvelun laatu ja valvonnan tärkeys ja se tehtävä on meille niin tärkeä, ja se on yksi syy, miksi me ei haluta yksityistä palvelua, kun meillä ei ole mahdollisuutta valvoa sitä.

Muutamalla puheenjohtajalla oli myös kokemuksia siitä, että jonkun palveluntuottajan laatu kyseenalaistetaan ja sopimuksen jatko on katkolla. Tällaisissa tilanteissa tulee helposti palveluntuottajista, kunnan viranomaisista ja asiakkaiden omaisista riidan osapuolia. Toinen toisensa kuuleminen jää taustalle. Kun keskusteluun sekaantuu vielä media, niin asiat saavat ”uutta väriä”. Tällaiset tapahtumat ovat puheenjohtajalle koettelemuksen paikka, mutta ”puheenjohtaja kantaa vastuunsa istuen paneelissa vastaten asiakkaiden omaisten kysymyksiin”, kertoi Helsingin puheenjohtaja. Puheenjohtaja oli jossakin tilaisuudessa kysynyt, tulisiko kaupungin jättää valvomatta yksityisiä palveluita. Omaiset eivät pitäneet vaihtoehtoa suotavana. He olivat tilaisuudessa vaatimassa palveluyksikön toiminnan jatkolupaa lääninhallituksen asettamasta toiminnan keskeyttämishuolimatta. Helsingin valvontavastuun hoito on aivan omaa luokkaansa, koska kaupungissa on yli 500 yksityistä sosiaalipalvelujen tuottajaa. Omasta tuotannosta vastaavat viranomaiset kaikissa kunnissa myös vastaavat yksityisten sosiaalipalveluiden valvonnasta, jonka lautakunnat ovat heille delegoineet. Puheen-

johtajat antoivat virkamiehille tunnustuksen asian hoitamisesta. Virkamiehet informoivat tarvittaessa lautakuntaa ja vaikeat tilanteet hoidetaan yhdessä.

Jotta yksityisen palvelun laadusta ja valvonnasta saataisiin enemmän tietoa, Järvenpään lautakunnassa oli sovittu, että lautakunnan kokoukset pidetään eri palveluntuottajien yksiköissä. Samalla tutustutaan niiden toimintaan ja henkilöstöön yhteistyön lisäämiseksi. Järvenpään puheenjohtaja sanoi myös tehneensä oma-aloitteisesti yksittäisiä käyntejä saadakseen lisätietoja yksittäisen palveluntuottajan toiminnasta. Hän kertoi lautakunnan valvontaroolin hoitamisesta seuraavasti:

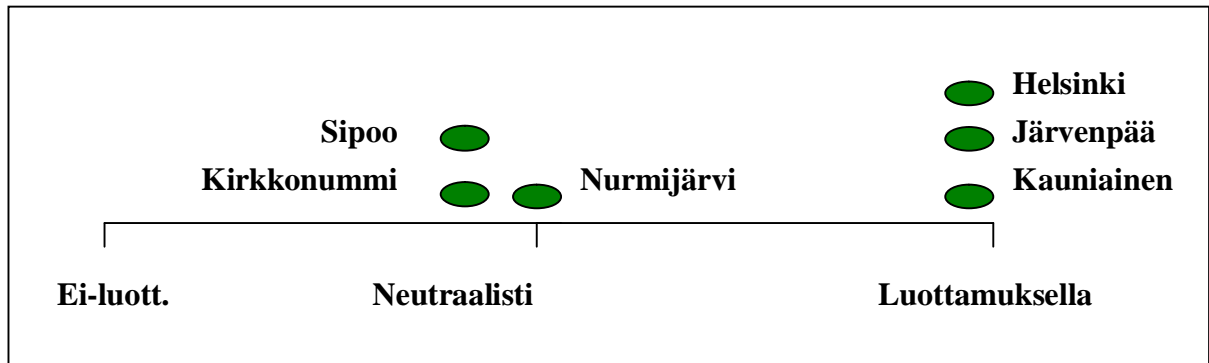
Meillä on sellainen systeemi täällä Järvenpäässä, että lautakunta pitää kokoukset eri paikoissa. Käymme suurimpien yksityisten palveluntuottajien paikoissa. Se on merkittävin kanava, mistä me saadaan tietoa. Aina olen ollut tervetullut niihin paikkoihin. On hyvä nähdä, minkälainen ympäristö ja minkälaiset puitteet, niin on paljon helpompi elää niiden päätösten kanssa. Kaikkia ei ole ehtinyt vielä kartoittaa; tämä on niin laaja kenttä.

Kirkkonummen puheenjohtaja toivoi voivansa tutustua yhä paremmin yksityisiin palveluntuottajiin ja toivoi lautakunnalle järjestettävän vierailuja eri palveluntuottajien yksiköihin. Kirkkonummella on vanhusten palveluasuminen sataprosenttisesti yksityistä palvelutuotantoa, mikä on lautakunnan puheenjohtajan mukaan ”riskialtista hommaa, sillä mihin vanhukset sitten pannaan, jos joku palveluntuottaja lopettaa toimintansa”.

5.9 Sosiaalilautakunnan rooli nyt ja tulevaisuudessa

Sosiaalilautakunnan roolia puheenjohtajat pitivät tulevaisuudessakin visioivana ja keskustelvana kuntalaisten asioita hoitavana ryhmänä, joka vie heidän asioita yhdessä eteenpäin virkamiesten kanssa. ”Se on visioiva ja linjoja asettava elin, jolla on pitkät perinteet ja varmasti joudutaan perustelemaan entistä enemmän hyvinvointipalveluja tulevaisuudessa”, lausui Nurmijärven puheenjohtaja, jonka suoraan lainausta myötäilevät myös muiden puheenjohtajien toteamukset sosiaalilautakunnan roolista tulevaisuudessa. Missään puheenvuorossa ei lautakunnan roolia kyseenalaistettu ja erityisesti painotettiin sen tärkeyttä arvokeskusteluja käyvässä foorumina. Puheenjohtajat kokivat työtehtävänsä vaativaksi ja paljon aikaa vieväksi. Kukaan puheenjohtaja ei valittanut poliittisen tehtävänsä kuormittavuutta, vaikka osa pu-

heenjohtajista ei ollut alun perin halunnut tehtävään, vaan se lankesi heille luottamustehtäväpaikkoja jaettaessa. Yhden kysymyksen olin muotoillut asteikkokysymykseksi: miten sosiaalilautakuntaan suhtaudutaan päätöksentekuelimenä kunnassasi. Kolme puheenjohtajaa antoi vastauksen, joka oli suoraan sijoitettavissa asteikkojanalle. Kolmen muun puheenjohtajan vastauksesta tein tulkinnan sijaintipaikan asettamiseksi janalle. Vastausten sijoitus asteikkojanalle on seuraavanlainen:



KUVIO 5. Puheenjohtajan kokemus lautakuntaan suhtautumisesta päätöksentekuelimenä

Kuvio kertoo, että Kirkkonummen ja Sipoon sosiaalilautakuntaan kohdistuu lievää epäluottamusta päätöksentekuelimenä. Nurmijärven sosiaalilautakunnan luottamus on puheenjohtajan vastauksen mukaan neutraali, kun taas Helsingin, Järvenpään ja Kauniaisten sosiaalilautakuntiin suhtaudutaan kunnissa luottamusta osoittaen.

Puheenjohtajat olivat tietoisia kaupunkien hallinnossa tilaa ottaneesta tilaaja-tuottajamallista, mutta eivät olleet perehtyneet siihen syvällisemmin ajaakseen sitä oman lautakuntansa toimialueelle. Malli oli useimmille tuttu muista yhteyksistä ja Järvenpään puheenjohtaja totesi: ”Oikeastaan ei tilaaja-tuottajamallista ole sosiaalilautakunnassa ollut puhetta. Se on yksi vaihtoehto ja se on nykypäivää ja kyllä se tulee kunnan toimintaan aivan varmasti.” Helsingin puheenjohtaja totesi tilaaja-tuottajamallin sopivan standardoiduille palveluille, muttei räätälöidyille. Hän totesi lisäksi, että ”osaahan nykyäänkin myyjä myydä ja tilaaja ostaa; mitä tarkoitetaan tilaaja-tuottajamallilla”. Helsingin sosiaalitoimessa ei olla hänen mukaansa ottamassa tilaaja-tuottaja-mallia käyttöön, kuten muutamissa suurissa kaupungeissa parhailaan tapahtuu.

Haastatellut puhuivat seutukunnallisista palveluista jossakin määrin esimerkiksi puhuessaan mielenterveys- ja päihdepalveluista, mutta puheenvuoroissa aihetta sivuttiin vähän. Järvenpään ja Nurmijärven puheenjohtajat mainitsivat puheenvuoroissaan Kuuma-yhteistyön ja Kauniaisten ja Helsingin puheenjohtajat pääkaupunkiseutuyhteistyön. Kuntien palvelurakennuudistus oli haastatteluhetkellä keväällä 2005 vielä alkuvaiheissaan. Siihen liittyvät pohdinnat eivät tulleet esille puheenjohtajien haastatteluissa kuin vähäisessä määrin. Muuta seutukunnallista luottamushenkilöyhteistyötä tutkimuskysymykset sivusivat vain vähän. Osa puheenjohtajista kertoi osallistuvansa puolueensa erilaisiin koulutuksiin ja verkostojen kokouksiin ja saavansa sitä kautta tilaa ja mahdollisuutta asioiden pohdinnalle.

5.10 Sosiaalipalveluiden tuottamisen tulevaisuuden kuva

Puhe tulevaisuudesta oli lähes yksinomaan uhka- ja riskisävytteistä. Puheenjohtajat eivät juurikaan kertoneet myönteisistä palveluihin vaikuttavista ennusteista. Suurimpana haasteena tulevalle palveluiden tuottamiselle kaikki puheenjohtajat pitivät henkilökunnan saatavuutta, ja joillekin puheenjohtajille reppufirmat olivat uhka, jonka he mainitsivat useamman kerran haastattelun aikana. Puheenjohtajat eivät tuoneet lainkaan esille pelkoa kunnan henkilökunnan siirtymisestä yksityisen työnantajan palvelukseen. Puheenjohtajien haastatteluissa ei välittänyt kuvaa julkisen ja yksityisen välisestä henkilökunnan kilpailutilanteesta. Vuotta aiemmin huoli kuntien henkilökunnan siirtymisestä yksityisten palveluntuottajien palvelukseen oli suurempi, mistä kertoo seuraava lehtiartikkeli. Valtakunnan päälehti haastatteli Kunta-alan ammattiliiton puheenjohtajaa aiheesta marraskuussa 2005 ja kirjoitti hänen lausumastaan uhkakuvasta seuraavasti:

Santamäki-Vuori lupaa joukkonsa kuntapalvelujen tuottavuuden parantamiseen, muttei kehitykseen, jossa vain saneerataan työntekijöitä ulos kuntien palveluksesta. Santamäki-Vuori näkee, että ulkoistamisessa ollaan kuilun partaalla. Hänestä kunta- ja palvelurakennuudistus on menossa väärään suuntaan, kun tehokkuutta palvelujen tuottamiseen haetaan vain ulkoistamisesta. (Vainio/HS 9.11.2005.)

Helsingin puheenjohtajaa pelotti järjestöjen aseman kuihtuminen tulevaisuudessa. Joidenkin järjestöjen kanssa on Helsingissä lähes sadan vuoden perinteet sekä yleishyödyllisessä toiminnassa että palveluiden ostossa. Hän esitti huolensa seuraavasti:

Olen huolissani kolmannen sektorin tulevaisuudesta. Uskon, että joillekin järjestöille tulee käymään tosi huonosti. Heiltä on viety selviytymisen edellytykset. Meillä ei ole sellaisia kaupallisia markkinoita, joilla voisi korvata kolmannen sektorin toiminnan ja palvelukset. Kaupungin on sitten tuotettava itse, ja se on aika suuri se järjestöjen palvelujen osuus, minkä kaupungin pitäisi sitten ottaa hoitaakseen, jos järjestöt kuihtuvat.

Sipoon puheenjohtaja pohti kunnan roolia palveluiden järjestäjänä tulevaisuudessa. Hän sanoi palautteessaan haastattelun sujumisesta ”heränneensä” sijaintikunnan valvontavelvoitteesta. Hän ei ollut aiemmin ajatellut, että Sipoon on yhdessä lääninhallituksen kanssa vastattava kaikista Sipoossa sijaitsevista yksityisistä sosiaalipalveluyksiköistä, vaikka sipoolaisille ei ostettaisikaan niistä palveluita. Puheenjohtaja sanoi ehdottavansa seuraavien vuosien talousarvioiden suunnittelussa määrärahan varaamista yksityisten palveluiden laadun valvontaan ja hallintoon. Haastatteluhetkellä huhtikuussa 2006 Helsingin ja Sipoon välinen rajakiista ei ollut vielä käynnistynyt. Sipoon puheenjohtajan näkökulmat perustuivat Sipoon silloiseen hillittyyn väestönkasvuun:

Jotenkin näen; en tiedä pelkääkö, että kunnan palveluiksi jäävät raskaimmat palvelut ja yksityiselle menee niin kuin ”rusinat pullasta”. Siinä pitää olla erityisen tarkka, ettei käy niin. Kuntalaisten tulee olla tasa-arvoisessa asemassa. Pitää tarkkaan miettiä, ettei luoda kahden portaan järjestelmää, ettei yksityinen vain karsi ”kermaa päältä”. Meidän tulee tarkkaan miettiä, mistä ne palvelut tulevaisuudessa hankitaan ja haetaan. Lisäksi meillä on kunnallisissa palveluissa oltava riittävästi osaamista ja kokemusta myös yksityisten palveluiden kilpailuttamisesta ja valvonnasta. Ne pitää nähdä perustyön resurssoinnissa.

Kauniaisten puheenjohtaja koki kuntien joutuvan priorisoimaan palveluitaan tulevaisuudessa taloudellisen tilanteen heikkenemisen vuoksi, ja lisähuolena hänellä oli huoli henkilökunnan saatavuudesta:

Suurin huoli henkilökunnan saatavuudesta on tällä hetkellä kotihoidossa. Miten saadaan palveluita tuotettua hyvin ja laadukkaasti ja asiakkaiden tarpeiden mukaan? Tuottamistavat tulevat kehittymään pakostakin, koska kuntien taloudellinen tilanne on heikko ja kaikkia palveluita ei enää pystytä tuottamaan itse. Ehkä me joudutaan rajoittamaan ja priorisoimaan, ja tämä näkyy jo nyt vammaisten palveluissa, joissa joutu-

taan nyt tekemään karsintoja. Me ei varmastikaan enää tulevaisuudessa pystytä tuottamaan kaikille yhtä laadukkaita kaksikielisiä peruspalveluita kuin nyt.

Nurmijärven puheenjohtaja sanoi kunnan keskittyvän tulevaisuudessa kevyempien palvelurakenteiden luomiseen lapsiperheille sekä päivähoidossa että lastensuojelussa. Hän perusteli asiaa sekä asiakaslähtöisesti että kustannusten hillinnän näkökulmasta:

Parhaimmillaan palvelurakenne olisi esimerkiksi päivähoidon osasektorilla sellainen, että päiväkodeissa hoidetaan ainoastaan niitä lapsia, joiden vanhemmat ovat kokopäivätyössä ja muille lapsille tarjottaisiin avoimen päiväkodin palveluja ja päiväkerhoja, ja saataisiin sitä mukaa kevennettyä päivähoidon palvelurakennetta. Tuonne sosiaalipalveluiden alueelle kasvavaan lastensuojeluun tulisi luoda kevyempiä vaihtoehtoja esimerkiksi niille lapsille ja nuorille, jotka kotiutuvat sairaalasta, että saataisiin sijoitusjaksot lyhyemmiksi ja että pystyttäisiin näitä nuoria tukemaan avohoidon keinoin.

Järvenpään puheenjohtaja pohti tulevaisuutta palveluiden legitimitisyyden ja universaalisuuden näkökulmista, ja hän vertasi elintapojen ja muun elämäntalouden välistä eroa seuraavasti:

Kyllä se pikkasen pelottaa tämä koko EU ja globalisaatio. Sosiaalipalvelut ovat ensimmäisiä, joita ruvetaan syyllistämään, että tarvitseeko normaalien kansalaisten maksaa niiden kuntalaisten elämää, jotka eivät kykene huolehtimaan itsestään. Minua kyllä pelottaa, että miten tällä aikakaudella – mulle kaikki heti ja kaverista ei välitetä -periaatteella; niin miten tässä oikein tulee käymään. Kyllä sosiaalipalveluiden tulee olla verorahapohjaisia. Vieläkin on hyvää jäljellä. Terveyspuolta pidetään vielä enemmän itsestänselvyytenä. Jos sinä poltat ja tulee syöpä, niin julkinen terveydenhuolto hoitaa. Toista se on sosiaalipuolen. Jos sinä olet mokannut oman elämäsi itse aiheuttaen, niin senkus kärsit sen itse ja ei sitä tarvitse muiden maksaa. Toisaalta kyllä nykyään alkaa olla jo moralisointia tupakoitsijoita kohtaan.

Kirkkonummen puheenjohtaja oli huolissaan siitä, kuinka palvelut riittävät nykyiselle väestömäärälle kunnan kasvun ollessa jo tällä hetkellä liian suurta. Hän sanoi kuntalaisten tarvitsevan tulevaisuudessa edelleenkin sosiaalitoimen palveluita ja ehkäpä nykyistä enemmän. Palvelun kasvun ja kunnan talouden suhdetta hän pohti seuraavalla tavalla:

Kyllä meillä tulevaisuudessa on varmasti aika paljon samanlaista kuin nyt. Se tulevaisuuden kuva on paljon sitä kuin nykyisin, että aina on uhkakuva kunnan rahavarojen riittävyydestä. Kyllä minä toivon, että kaikkein eniten apua tarvitsevien kuntalaisten asiat tulee hoidettua. Kyllä niitä asiakkaita tulee olemaan enemmän, jotka tarvitsevat meidän palveluita.

Nurmijärven puheenjohtaja puhui uhkien rinnalla uusien palvelumuotojen kehittämisen tärkeydestä. Hän kertoi lautakunnan puheenjohtajana tavoittelevansa palvelurakenteen uudistamista. Tutustuttuaan sosiaalitoimen palveluihin hän ei haastatteluhetkellä ollut enää niin varma uudistamisen toteutumisesta. Hän kertoi uudistamisen vaativan aluksi runsaasti kustannuksia:

On uskallettava tehdä sellaisia rohkeita päätöksiä pitkällä tähtäyksellä, jotka keventävät palvelurakennetta. Se tulee maksamaan, koska eihän me yhtäaikaisesti voida ajaa vanhaa toimintaa alas vaan meidän on kustannettava uutta ja vanhaa yhtäaikaisesti, ja ne on juuri niitä päätöksiä, mitä ei haluta tehdä, koska rahasta on koko ajan puutetta. Vie useamman vuoden ennen kuin palvelurakennetta saadaan uusinnettua; ne on niitä vaikeita päätöksiä.

5.11 Miten puheenjohtajan näkemys kuuluu puheessa?

Päädyin puheenjohtajien haastatteluaineistoa analysoidessani tyypittelemään heidän puheitaan kolmeen luokkaan: markkinamyönteiseen, markkinakriittiseen ja julkisen vallan järjestämisvastuupuheeseen. Poimin puheista kaikki sanonnat, jotka ovat listattuna kolmeen luokkaan seuraavasti:

- **NPM:n mukainen markkinamyönteinen puhe:** on hyvä että on yksityisiä yrityksiä, täytyy olla kilpailua, palvelut pitää tuottaa halvemmalla, kustannustehokkaat palvelut, kilpailutus sopii isoille standardoiduille palveluille, kyllä yksityistä palvelua voi olla muttei liikaa, oman puolueen listaukset kilpailutettavista palveluista, yksityinen puoli hoitaa palvelut mutkattomammin, yksityisellä puolella karsitaan, jos on tarvis, uusia ratkaisuja menojen vähentämiseksi, ei meillä ole niin kallisiin palveluihin tulevaisuudessa varaa, on saatava nykyisten palveluiden rinnalle kevyempiä vaihtoehtoja, vanhustenhuollossa ostot ovat täydentäviä, kunnalla saattaa mennä viikkoja selvittelyissä

kun yksityisellä hoidetaan asia heti loppuun saakka, koko ajan seurataan hintoja oman ja ulkopuolisen tuotannon välillä, täydentävyys koskee tukipalveluita.

- **Markkinakriittinen puhe:** ei yksityisiä palveluita hinnalla millä hyvänsä, kilpailutuksen jälkeen hinta kallistuu, yksityisiä ei pystytä valvomaan, rahan vuoksi ne pitää lapset itsellään, reppufirmat rupeavat rahastamaan, muutaman vuoden välein palveluntuottajaa vaihdetaan, yksityinen palvelu on mulle kaikinensa peikko, voiko yksityisiin palveluihin luottaa kun on elämästä ja kuolemasta kysymys, ne yksityisen tuottamat ruoat ei ole kuulemma hyvänmakuisiakaan, toi yksityiset on vähän muotijuttu niitä tulee ja menee, kyllä hoivakodista olisi tultava kunnallinen, isot firmat on jotenkin niin outoja, noi ostot voi kääntyä myös itseänsä vastaan, yksityiset nappaa rusinat pullasta, ei vanhuksia saa siirtää kilpailutuksen myötä paikasta toiseen.
- **Julkisen vallan järjestämisvastuun puhe:** kyllä kunnan on taattava peruspalvelut, lapsen etu on tärkeä, kunnan tulee vastata palveluista, kynnystä palveluihin ei saa olla ollenkaan, palvelut on annettava riippumatta vastaanottokyvystä, kuntalaisten tulee olla palveluiden suhteen tasa-arvoisessa asemassa, kuntalaisista pidetään huolta, itse tuotetut peruspalvelut ovat koko kunnan tahtotila, kunnan tulee tuottaa itse räätälöidyt palvelut, kunnan tulee tuottaa itse ihmistä lähellä olevat palvelut, syrjäytymisvaarassa olevien kuntalaisten palvelut ovat ensisijaisia, me halutaan turvata hyvät ja kaksikieliset palvelut, sosiaalipalveluista vastuu on kunnalla, kunta pystyy tuottamaan parhaimmat ja halvimmat peruspalvelut.

Kun olin sijoittanut puheet kolmeen luokkaan, laskin seuraavaan taulukkoon sanontojen ja väittämien määrän absoluuttisina lukuina Jotkut sanonnat saattoivat esiintyä puheenjohtajan puheessa useamman kerran eli luvut eivät osoita erillisten sanontojen määrää

TAULUKKO 3. Puheenjohtajien puheen luokittelu.

Kunta	Markkinamyönteinen puhe	Markkinakriittinen puhe	Julkisen vallan järjestämisvastuupuhe
Helsinki	5	12	7
Järvenpää	1	12	9
Kauniainen	7	5	18
Kirkkonummi	3	8	6
Nurmijärvi	20	3	4
Sipoo	10	3	8

Taulukko 3 osoittaa, että Nurmijärven ja Kauniaisten puheenjohtajien puheet muodostavat kaksi ääripäätä. Nurmijärven puheenjohtajan puheesta on erotettavissa 20 erilaista markkinamyönteistä lausumaa ja Kauniaisten puheenjohtajan puheesta melkein vastaava määrä julkisen vallan järjestämisvastuun sisältämiä lausumia tai kannanottoja. Muista kunnista Helsingin ja Järvenpään puheenjohtavat myötäilevät muita enemmän markkinakriittistä puhetta. Sipoon puheenjohtajan puheessa on melko paljon markkinamyönteistä puhetta ja Kirkkonummen puheenjohtajan puheessa melko paljon markkinakriittistä puhetta.

Puheen luokittelun perusteella tulkitsen Helsingin, Kauniaisten ja Järvenpään puheenjohtajan toiminnan sosiaalipalveluiden hankintaprosessissa perustuvan sellaiseen yhteiskuntapoliittiseen näkemykseen, jossa kunnalla on julkinen vastuu kuntalaisten sosiaalipalveluiden järjestämisestä. Nimeän nämä kunnat eli Helsingin, Kauniaisten ja Järvenpään Teppo Krögerin tutkimuksen nimen mukaisesti hyvinvointikunniksi (ks. Kröger, 1997). Analyysieni perusteella hyvinvointikunniksi nimeämieni tutkimuskuntieni puheenjohtajien puheista on löydettävissä ideologista pohjaa pohjoismaalaiselle hyvinvointivaltiomallille (Stenius 1999, 179-189). Tutkimukseni puheenjohtajat edustivat viittä eri puoluekantaa. Hyvinvointikuntien puheenjohtajien puoluetustat ovat sosiaalidemokraattinen puolue, RKP ja Pro Järvenpää. Nurmijärvi ja Sipoo edustavat kuntia, joissa otetaan vaikutteita monilta tahoilta ja joissa ei ole selkeästi näkyvissä päätöksenteossa sosiaalilautakunnan puheenjohtajan sosiaalipoliittinen näkemys. Kirkkonummi kuntana sijoittuu tutkimuksessani näiden kahden kuntaryhmän välimaastoon.

Yhteistapaamisessa 14.6.2007 Helsingin, Kauniaisten ja Sipoon puheenjohtajat antoivat palautetta suorittamistani analyyseista. Kauniaisten puheenjohtaja sanoi lukeneensa tyytyväisenä tutkimukseni ja kommentoi, että ”tutkimustulokset osoittavat sitä, miten asiat Kauniaisissa ovat”. Helsingin puheenjohtaja ei kommentoinut suoraan hyvinvointikuntajohtopäätöstäni, mutta ei myöskään korjannut sitä. Sipoon puheenjohtaja ilmaisi oman kantansa sanomalla ”olet tehnyt aivan oikean tulkinnat; asiat ovat juuri niin kuin olet kirjoittanut”.

5.12 Kunnallisdemokratian toteutuminen tutkimuskunnissa

Oma aktiivisuus ja kiinnostus ottaa asioista selvää antavat puheenjohtajille pohjaa asioiden hoitamiseen. Hallittava tiedon määrä on puheenjohtajien mukaan valtaisa, ja on pystyttävä keskittymään oleelliseen. Järvenpään puheenjohtaja peräänkuulutti luottamushenkilöiden perehtymistä asioihin. Aktiivisuutta pitää olla myös kuntalaisia, muita päätöksentekijöitä ja päätöksentekoelimiä kohtaan. On kirjoitettava lehtiin ja seurattava koko ajan asioiden kulkua päätöksenteossa ja hallinnossa. Kirkkonummen pitkän linjan puheenjohtaja toteaa, ”että sitenhän se työ vasta alkaa, kun lautakunta on tehnyt päätöksen; ylimpiin päätöksentekoelimiin menevät asiat vasta työtä teettävätkin”. Kirkkonummen puheenjohtaja kertoi lisäksi tietotekniikan helpottavan päätöksentekoprosessin seuraamista huomattavasti. Puheenjohtaja kertoi seuraavansa asioiden etenemistä sen minkä ehtii, mutta päätöksenteossa on niin valtavasti asioita, ettei niiden seuraaminen ei aina onnistu eläkeläiseltä - miten sitten työssäkävältä. Kirkkonummen puheenjohtaja sanoi olleensa edellisellä valtuuskaudella vielä enemmän perillä koko kunnan asioiden päätöksenteosta, sillä hän oli tuolloin valtuuston varapuheenjohtaja ja osallistui aina kunnanhallituksen kokouksiin. Sipoon puheenjohtaja kaipasi kuntaansa uudenlaista keskustelukulttuuria seuraavin sanoin:

Monissa kunnissa on uudenlaista päätöksentekokulttuuria - seminaarityyppistä keskustelua, yhteistä koulutusta jne. Niiden tulisi olla linjauskeskusteluina päätöksenteon rinnalla. Niitä ei ole koskaan liikaa ja niitä tulisi kehittää eli yhteisen pöydän ääressä asioista keskustellaan ja sitten myöhemmin asiat tuodaan lautakuntaan päätettäväksi. Se vaatii uudenlaista kypsyttelyä. Minä olen luottavainen siinä, että meidän kunnassa kyetään siihen. Se on myös luottamushenkilöiden asia, mutta niin kuin sanoin niin luottamushenkilöt voivat myös asian eteen tehdä jotain. Keskustelukulttuuri on opittava ja meitä luottamushenkilöitä on moneen lähtöön.

Muutama puheenjohtaja vaati hyvää perehtymistä päätöksenteossa oleviin asioihin myös viranomaisilta eikä vain luottamushenkilöiltä. Puheenjohtajat ilmaisivat puheissaan kunnioitettavaa suhtautumista viranhaltijoiden työhön. Kenenkään puheenjohtajan puheissa ei tullut esille, että he haluaisivat olla vaikuttamassa yksilöllisiin asiakaspäätöksiin. Kaikkiin puheenjohtajiin kuntalaiset olivat yhteydessä eri tavoin. Helsingin puheenjohtajaan kaupunkilaiset olivat yhteydessä suurena määrin, jotkut erittäin useasti. Puheenjohtajat kertoivat selvittä-

vänsä virkamiesten kanssa yhteydenottajien asioiden taustat ennen vastauksen antamista. Puheenjohtajan rooli on ”puun ja kuoren välissä olemista” Helsingin puheenjohtajan sanoin.

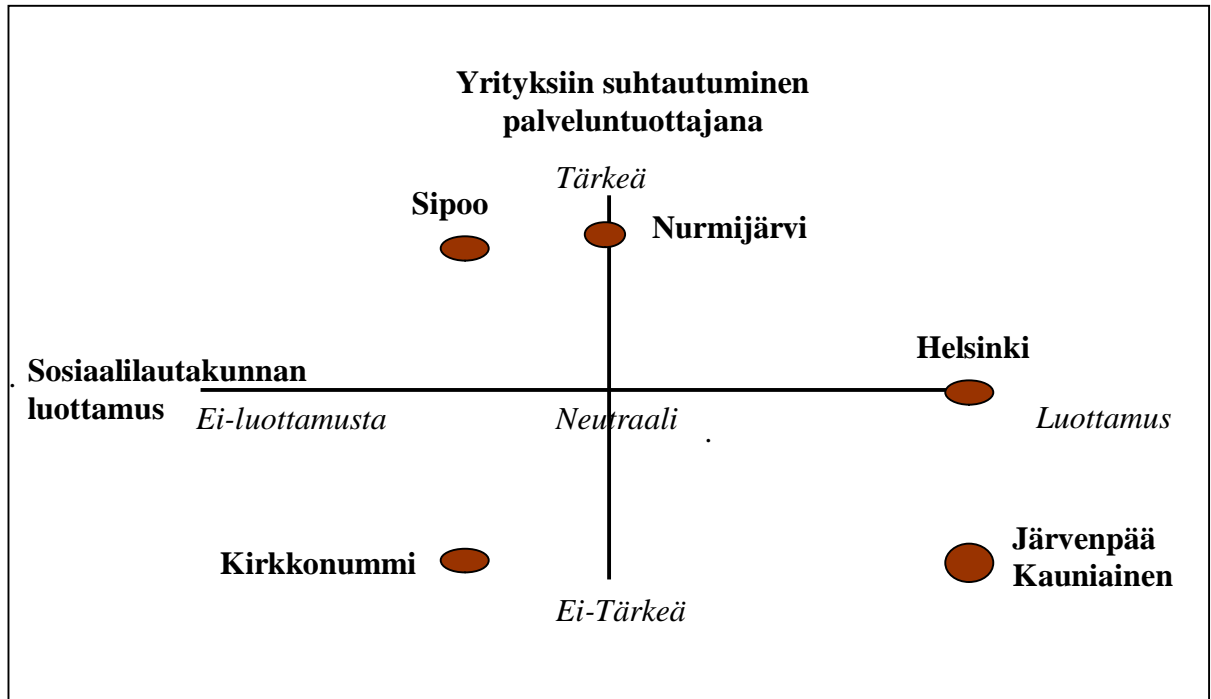
Sipoon puheenjohtaja kertoi, että nykyään valtuustossa päätettäviä asioita on vähän, ja ihmetteli ”että mihin ne asiat ovat oikein karanneet”. Hän kertoi myös, että kunnassa olisi syytä uusia hallintosääntö vastaamaan nykyaikaa. Helsingissä eri tasoilla käsiteltävien asioiden määrä poikkeaa muista tutkimuskunnista kaupungin koosta johtuen. Puheenjohtajien yhteisenä toiveena oli asioiden käsittelyn avoimuus ja monipuolisuus. Lisäksi kaivattiin yhteisiä pohdintoja tulevien päätösten taustojen kartoittamiseksi ja selvittämiseksi. Palvelluiden vaihtoehtoisista järjestämis- ja hankintatavoista ei tutkimuskunnissa Kauniaista lukuun ottamatta käydä arvo- ja periaatekeskusteluja. Tilanne lienee samanlainen myös muissa Suomen kunnissa. Pragmaattiset syyt aiheuttavat usein sen, ettei kunnan päätöksenteossa pohdita valinnan ideologista perustaa (Romppainen 2007, 484). Kauniaisten avoin ja usein tapahtuva luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden välinen keskustelu toiminee tavoitteellisena esimerkkinä muille kunnille, mistä puheenjohtajalta suora lainaus: ”Me saadaan kaikki luottamushenkilöt ja asiantuntijavirkamiehet samaan tilaisuuteen ja sitten me puhumme näistä asioista ja kuulemme asiantuntijoilta itseltään, miten asiat tulisi hoitaa. Meille Kauniaisissa on tärkeä juttu tämä meidän avoin yhteistyö kuntalaisten asioiden hoitamisessa.”

”Valtaa ei anneta, se otetaan”, totesi lisäksi Kauniaisten puheenjohtaja, jolla on pitkä kunnallinen luottamushenkilökokemus. Nurmijärven puheenjohtaja puhui myös vallasta v toteamalla: ”Jos sinä et ole kiinnostunut kuin hyvin kapeasta siivusta, niin silloin sinä et pysty valtaasi käyttämään,” vaan sen tekee jotkut muut, sillä vallalle löytyy aina ottajia. Puhuttaessa sosiaalilautakunnan vastuusta ja roolista puheenjohtajat ilmaisivat kannanottoja, joista voi tunnistaa demokratia ohentamisen uhkakuvia: valtaklikit, kuppikunnat, pienet valtaryhmittymät, kunnanjohtajan kaveeraus, johtoryhmän kasvanut rooli, valta on vaan joidenkin käsissä, luottamushenkilöiden perehtymättömyys asioihin, ryhmäpäätökset, talousjohtajan suuri valta, valtuuston vähentynyt valta, vallan kasautuminen, hallintosäännön vanhentuneisuus, virkamiesvallan kasvu, käsiteltävien asioiden runsaus ja vaikeaselkoisuus, lainsäädännön tuntemuksen puute.

Puheenjohtajat eivät itse puhuneet demokratiavajeesta kuin vähäisessä määrin muutaman puheenjohtajan kertoessa valtuustotyöskentelystä. Yhteisessä ryhmäistunnossa 14.6..2007 kaksi puheenjohtajaa sanoi olevansa eri mieltä demokratiavaje- tai ohentamishypoteesistani

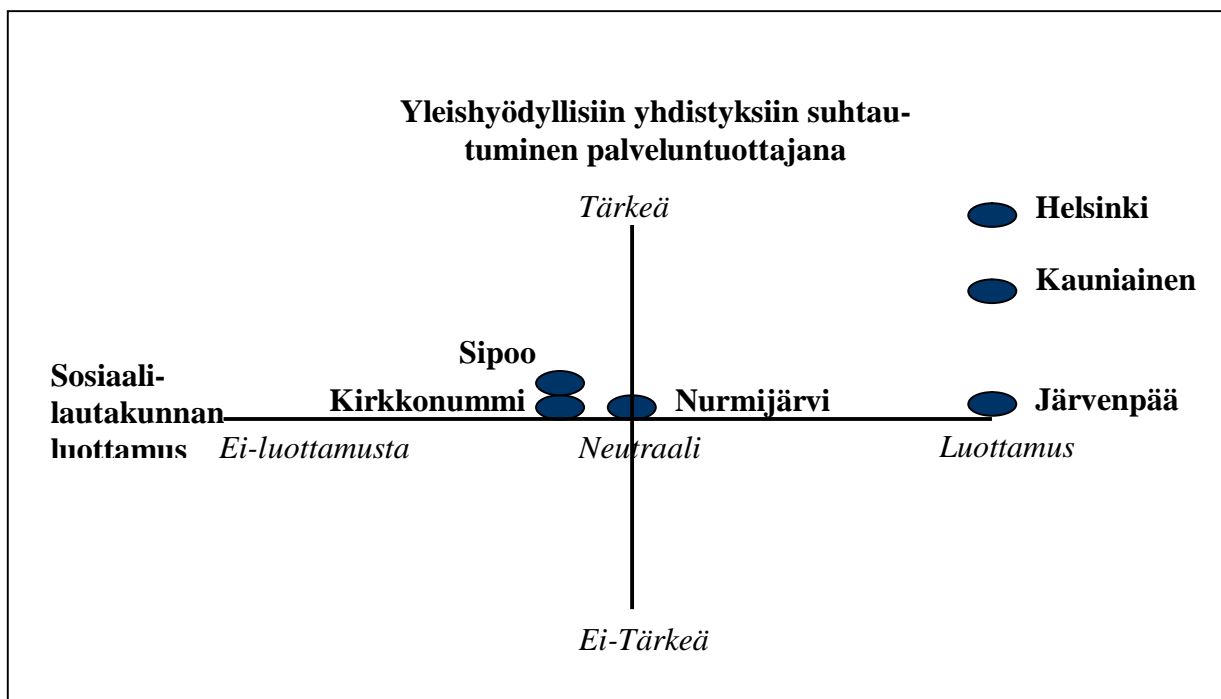
(ks. Möttönen 1997; Majoinen 2001, Rannisto 2006; Rynänen & Telakivi 2006). He sanoivat käyttävänsä ylintä päätösvaltaa lautakuntansa alaisista asioista kunta- ja hallintolain mukaisesti. Molemmat puheenjohtajat ovat tutkimukseni hyvinvointikunnista. Pohdittavaksi jää, voiko tutkimukseni johtopäätöksenä esittää, että hyvinvointikunnissa päätöksenteko toimii demokratian pelisääntöjen ja kuntalain hengen mukaisesti. Vaihtoehtoisena johtopäätöksenä on syytä pohtia, että ollaanko kunnissa Raija Julkusen esittämässä hyvinvointivaltion jälkiekspansiivisessa tilassa, jossa muutokset tulevat ”ryömien tai hiipien”, jolloin niitä ei edes tunnusteta (Julkunen 2003b, 187 -188).

Yksi tutkimusaineistoni analyysitapa on kaksi kaksisuuntaisen koordinaatiston muodostaminen. Olen laatinut niitä kaksi, ja molemmissa toisen asteikkojanan muodostaa puheenjohtajan näkemys sosiaalilautakunnan luottamuksesta päätöksentekoelimenä. Ensimmäisen koordinaatiston toisen janan muodostaa puheenjohtajan suhtautuminen yleishyödyllisiin yhdistyksiin palveluntuottajina ja toisen kaksisuuntaisen koordinaatiston toisen asteikkojanan muodostaa puheenjohtajan suhtautuminen yrityksiin palveluntuottajana. Olen valinnut molempiin kaksisuuntaisiin koordinaatistoihin sosiaalilautakunnan nauttiman luottamuksen, koska sen merkitys kunnallisen sosiaalipolitiikan synnylle on suuri. Toiset asteikkojanojen koordinaatistot ovat merkittäviä tutkimukseni teeman johdosta.



KUVIO 6. Luottamus sosiaalilautakuntaan päätöksentekojen puheenjohtajan näkemyksen mukaan/ Puheenjohtajan suhtautuminen yrityksiin palveluntuottajina.

Kuvio 5 osoittaa Järvenpään ja Kauniaisten sijoittuvan koordinaatistossa aivan samalle paikalle. Helsinki on muista kunnista lähimpänä niitä eli hyvinvointikunnat muodostavat oman kuntaryppään. Sipoo ja Nurmijärvi sijoittuvat lähelle toisiaan, ja Kirkkonummi sijoittuu kuntaryhmien väliin kuten myös puheenjohtajien puheen luokittelussa.



Kuvio 7. Luottamus sosiaalilautakuntaan päätöksentekojen näkökulmasta / Puheenjohtajan suhtautuminen yleishyödyllisiin yhdistyksiin palveluntuottajina.

Kuvio 6 osoittaa myös toisessa kaksisuuntaisessa koordinaatistossa Kauniaisten, Helsingin ja Järvenpään muodostavan oman kuntaryhmän. Toisen kuntaryhmän muodostavat Sipoo, Kirkkonummi ja Nurmijärvi, ja niissä sosiaalilautakunnan nauttima luottamus on neutraalia ja yleishyödyllisten yhdistysten rooli palveluntuottajana on puheenjohtajien mielestä merkityksetön.

Analyysit ovat samansuuntaiset puheenjohtajien puheista tehdyn hyvinvointikunta-tulkinnan kanssa eli edellä esittämäni analyysit vahvistavat Helsingin, Järvenpään ja Kauniaisten nimitämistä hyvinvointikunniksi puheenjohtajien näkemysten pohjalta tehtyjen eri analyysien perusteella. Yhdistävinä tekijöinä näissä kunnissa on luottamus lautakuntaan päätöksentekojen näkökulmasta, minkä saavuttaminen lienee vaatinut vuosien työn. Helsingissä ja Kauniaisissa on vakiintunut käytäntö tehdä yhteistyötä paikallisten yhdistysten kanssa palveluiden tuottamisessa.

5.13 Hallinnon asiakirjojen tuki päätöksentekotyölle

Tutkimuskuntien strategiset asiakirjat, vuoden 2007 talousarvion ja vuosien 2007 -2009 taloussuunnitelmat sisältävät Kauniaisten ja Nurmijärven asiakirjoja lukuun ottamatta hyvin samansisältöistä tekstiä vaihtoehtoisista palvelujen tuottamistavoista, kustannustietoisuudesta ja tehokkuuden lisäämisestä, tilaaja-tuottajamallin kokeilusta ja mahdollisesta käyttöönotosta

sekä hankinta-, kilpailutus- ja sopimusosaamisen vahvistamisesta. Kauniaisten hallinnon asiakirjoissa lausutaan kunnan itse tuottamien palveluiden ensisijaisuudesta etenkin välittömästi asukkaisiin kohdistuvissa peruspalveluissa. Henkilöstöstrategian mukaan peruspalveluihin panostaminen sisältää resurssien lisäämistä henkilöstöön jopa keskimääristä enemmän paremman laadun turvaamiseksi. Kauniaislaisille taloudellisuus on ”harkittua voimavarojen käyttöä kuntalaisten tarpeiden huomioimiseksi”. (Talousarvio 2007 ja taloussuunnitelma 2007 -2009, Kauniaisten kaupunki, 5.)

Nurmijärven kunta eroaa hallintoasiakirjojen perusteella eniten muista kunnista kuntana, jossa konsernihallinnon johtamisvisiot, periaatteet ja päämäärät tuotetaan avoimesti kaikkien kuntalaisten tietoon hyvin raportoituina nojaten visioon ”Nurmijärvi – vastuullisten ihmisten elinvoimainen kunta pääkaupunkiseudulla”. Vuonna 2005 käynnistyneessä koko kunnan strategiaprosessissa määritellään seitsemän strategista päämäärää, joiden läpileikkaavina käsitteinä ovat palvelutoiminnan tehostaminen, vaihtoehtoiset palvelujen tuottamistavat, aktiivinen kehittäminen, avoin ja monensuuntainen vuorovaikutus kunnan sisällä ja kuntayhteistyö. Strategian punaisiksi langoiksi on lueteltu viisi eri näkökulmaa, joissa kaikissa korostetaan eri asioiden tehostamista. Mainitsemisen arvoista tutkittavan teeman kannalta on, että Nurmijärven strategia-asiakirjoissa 1) kannustetaan kuntalaisia kuntapalveluita täydentävien yksityisten palveluiden käyttöön, 2) kunnan palvelutuotantoa kilpailutetaan palvelustrategian mukaisesti säännöllisesti ja 3) kunta on palvelutuotannossa seudun kustannustehokkain kunta. (Talousarvio 2007 ja taloussuunnitelma 2008 - 2009, Nurmijärven kunta, 1-19.)

Hallinnon asiakirja-aineistosta tehty analyysi on samansisältöinen puheenjohtajien puheesta tehdyn analyysin kanssa, sillä Nurmijärven puheenjohtajan puheessa 20 markkinamyönteistä sanontaa tai väittämää, kun taas Kauniaisten puheenjohtajan puheessa oli 18 julkisen vallan vastuu-puhe sanontaa (ks. luku 5.11). Johtopäätöksenä voi sanoa, että Kauniaisissa ja Nurmijärvellä sosiaalilautakuntien puheenjohtajat ovat sitoutuneet kuntansa strategiaan linjauksiin ja päämääriin vahvasti, ja he viestittävät puheessaan kuntansa arvoja ja päämääriä puheenjohtajan tehtävää hoitaessaan. Muiden puheenjohtajien puheen suhteesta kunnan strategisten asiakirjojen linjauksiin ei voida päätyä vastaavanlaiseen johtopäätökseen.

Minkään kunnan hallinto- ja johtosäännöissä ei ollut mitään mainintaa yksityisten palveluiden hankintoihin liittyvästä päätöksenteosta. Muutaman kunnan asiakirjoissa oli mainintoja

hankinnoista ja niissä viitattiin kunnan hankintaohjeisiin. Palveluiden ostot muodostavat merkittävän osan kunnan käyttötaloudesta, joissakin kunnissa ne voivat olla suurempia kuin henkilöstön palkkauskulut. Hallinnan avoimuuden ja läpinäkyvyyden näkökulmasta on hie- man ristiriitaista että henkilöstövakanssien perustamisesta ja jopa nimikkeen muutoksen kä- sittelyjärjestyksestä säädellään tarkasti kunnan hallintosäännössä, mutta mahdollisesti mil- jooniin euroihin yltäviä palveluiden ostoja ei hallintosääntö säätele asiasta lainkaan. Niissä vain luotetaan virkamiesten ja poliittisten päätöksentekijöiden hyvään hallintatapaan.

6 JOHTOPÄÄTÖKSET

6.1. Puheenjohtajien tietämys ja ”strateginen pelisilmä” kilpailutusprosesseissa

Tutkimuskuntien sosiaalilautakuntien puheenjohtajat ovat hyvin sitoutuneita tehtävänsä hoi- tamiseen. Puheenjohtajat pitivät omaa kilpailutuskokemustaan vähäisenä, ja osa heistä sanoi joutuneensa tekemisiin palveluiden kilpailutuksen kanssa vasta ryhtyessään sosiaalilauta- kunnan puheenjohtajaksi. Kahdella puheenjohtajalla on sosiaali- tai terveysalan perustutkinto, joten heille oli kertynyt jonkin verran kokemusta kilpailutuksista oman ammattityönsä kautta. Haastatteluajankohtana keväällä 2006 puheenjohtajakautta oli takana vasta runsas vuosi ja useimpien puheenjohtajien kilpailutuskokemus oli vähäistä. Yhteisessä ryhmätapaamisessa kesäkuussa 2007 puheenjohtajat harmittelivat, että he olisivat olleet nyt aiempaa tietävämpiä asiasta vuoden aikana kertyneen kokemuksen ansiosta. Muutama puheenjohtaja sanoi saa- neensa parhaimmat oppiläksynsä edellisen lautakunnan epäonnisesti hoidetusta kilpailutus- prosessista, jonka uusi puheenjohtaja lautakuntansa kanssa sai vastataksaan. Prosesseissa käytiin läpi kaikki muutoksenhakutiet ja ”aikaa paloi paljon”. Helsingin vammaispalvelulain mukaisten matkojen kilpailutus on tästä esimerkki, ja lautakunnan puheenjohtaja sanoi uuden kilpailutuksen sujuneen kokemuksesta oppineena ainakin vähän edellisen lautakunnan toi- mintaa paremmin.

Kuntien hankintaprosessien hoito ja päätöksenteko perustuvat hyvään hallintotapaan, sillä minkään kunnan hallinto- tai johtosäännöissä ei määritellä sitä, mistä hankintaprosessin vai- heista päättää toimitin ja mistä tehdään viranomaispäätös. Esimerkkinä voi mainita Helsin- gin päivähoiton kilpailutusprosessin. Siinä valmisteltiin viranomaistyönä tarjousasiakirja, johon sisältyi tarjoajan rahoituspääomaan liittyviä ehtoja. Tämä pudotti järjestöjä tarjoajien

joukosta pois tai ne joutuivat pienentämään heidän tarjoamansa palvelun määriä. Puheenjohtaja sanoi päivähoiton kilpailutusprosessin jälkeen sopineensa sosiaalijohtajan kanssa, mitkä asiakirjat tuodaan sosiaalilautakunnan päätettäväksi. Puheenjohtajilta vaaditaan tarkkaa ”strategista pelisilmää”, jotta he pystyvät havainnoimaan hankintaprosessien avainkohdat ja välttymään Helsingin päivähoiton kilpailutusprosessin kaltaisilta tilanteilta. Prosessilla rapautettiin järjestötoiminnan vuosien kuluessa syntyneitä toimintaedellytyksiä, millä voi olla seurausvaikutuksena sosiaalisen pääoman ohenemiseen kaupungin eri osissa (ks. Ilmonen 2000). Esimerkki toiminee myös osoituksena hiipivästä ja ryömivästä NPM:n mukaan tuomasta johtamisilmiöstä (ks. Julkunen 2003b), jossa asiat karkaavat demokraattisen päätöksenteon ulottumattomiin ja ensisijainen näkökulma asiaan on taloudellinen varmuus ja kustannustehokkuus. Asiakkaiden arkeen hankintalain mukaiset kilpailutukset tuovat muutosta ja epävarmuutta uudesta. Asiakkaat reagoivat eri tavoin epävarmuuteen. Päivähoiton kilpailutuksen lisäksi syksyllä 2006 julkisuudessa pohdittiin moniäänisesti Helsingin sotaveteraanienkuntoutuspalvelujen hankintapäätöstä, jossa monet entiset palveluntuottajat jäivät puutteellisten tarjousasiakirjojensa vuoksi tarjouskilpailun ulkopuolelle.

Tutkimuskuntieni sosiaalilautakuntien puheenjohtajat seuraavat tarkkaan toimialansa kustannuskehitystä. Puheenjohtajat kertoivat pyytävänsä hintavertailuja omasta ja muusta palvelutuotannosta lähes kaikissa toiminnoissa. Lause oli sekä sisällöltään että intensiivisyydeltään niin samanlainen kaikilla puheenjohtajilla, että väistämättä tutkijana huomasin ajattelevani ”puheenjohtajat ovat hyvin läksynsä oppineet tässä kustannusten hillintää korostavassa kunnallisessa toimintaympäristössä”. Yhteistapaamisessa 14.6.2007 Helsingin, Kauniaisten ja Sipoon puheenjohtajat kertoivat harmistuneina lastensuojelun sijoituspalveluiden kilpailuttamisen nostaneen hintoja. He epäilivät hankintojen massivisuuden vaikuttaneen asiaan. Asiassa voi myös sanoa vallitsevan ”myyjien markkinat”, sillä kuntien on pakko ostaa yksityisiltä tuottajilta oman tuotannon ollessa riittämätön. Palvelujen kilpailuttaminen on tuonut uuden osaamislajin hallintoon. Palvelujen hankinnat kunnan ulkopuolelta lisäävät transaktiokustannuksia (ks. Stenius 1999; Kähkönen. 2000; Möttönen 2001).

Uusi hankintalainsäädäntö astui voimaan 1.6.2007, ja se toi kuntiin lisäkoulutustarpeen hankintalain sisällöstä. Kunnissa on koulutettu henkilökuntaa hankintaprosessin eri vaiheiden oikeaan hoitoon. Jos kunnissa ei lisätä henkilökuntaa, niin väistämättä ulkopuolisiin hankintoihin menevä aika on pois kunnan omasta palveluntuotannosta ja sen kehittämisestä. Hankinnat ja kilpailutusprosessit lisäävät byrokraatiatyötä hallinnossa. Muutamassa kunnassa laa-

dittiin tutkimuksen tekoaikana hankintastrategiaa. On toivottavaa, että tutkimuskunnissani ja myös kaikissa muissa Suomen kunnissa laaditaan Kuntaliiton ohjeiden mukaisesti hankintasäännöt. Hallinto- ja johtosääntöihin on myös syytä kirjata hankintaprosessin eri vaiheiden päätöksentekotasot demokratian vahvistamiseksi erilaisissa hankinnoissa.

Puheenjohtajat toivat haastatteluissa esiin, että usein kunnissa olisi ollut järkevämpää luoda jokin tarvittava palvelu omana palvelutuotantona, mutta kunnan byrokraattisen jäykkyyden vuoksi palveluiden ostoilla päästään nopeampaan ratkaisuun. Nämä voivat tapahtua virkamiespäätöksinä lautakuntien hyväksyessä päätökset jälkikäteen. Kunnissa uusien vakanssien perustaminen tapahtuu kunnanhallitusten tai jopa -valtuustojen päätöksillä, jolloin niiden päätöksenteko valmisteluineen voi viedä jopa puoli vuotta. ”Hätäratkaisuksi” kustannusten hillintään luotu yksityistämispäätöstä tulee pohtia, sillä se tuskin toimii riittävänä perustana yritystoiminnan kehittymiselle, vaan siihen vaaditaan pidemmän aikavälin strategisia päätöksiä.

Yhteiseen tapaamiseen osallistuneet Helsingin, Kauniaisten ja Sipoon puheenjohtajat kokivat toimivansa ”kädet sidottuina” byrokraattisen jäykkyyden edessä edellä kuvatuissa tilanteissa. Järkevien sosiaalipoliittisten ja samalla asiakaslähtöisten ratkaisujen tekemiseksi kunnissa tulisi pohtia, miten päätösprosesseja voi yksinkertaistaa ja nopeuttaa omia vakansseja perustettaessa. Puheenjohtajat olivat huolissaan asiakaslähtöisyyden toteutumisesta erityisesti, kun vanhuksia sijoitetaan hoitopaikoista toisiin kilpailutuksen seurauksena. Vaarana on tällöin, että inhimilliset arvot unohtuvat ja toimitaan kustannustehokkuus ensisijaisena tavoitteena. Huoli on samansisältöinen Leena Eräsaaren nimeämän *kunnioitusvaje*-ilmiön kanssa, jossa asiakaslähtöisyys on toissijaista.

Olen tyytyväinen Kirkkonummen terveyslautakunnan tekemästä päätöksestä, jonka se teki keväällä 2007 erikoissairaanhoidon sakkopaikkojen maksun välttämiseksi. Terveyskeskussairaalaan saneerattiin muutama lisähuone potilaskäyttöön ja sairaalaan perustettiin kahdeksan lisäpaikkaa, jotka ovat vuonna 2009 hoivakotiin siirtyviä paikkoja. Päätös tehtiin hyvän esittelyn pohjalta sekä terveyslautakunnassa että kunnanhallituksessa yksimielisesti. Työkunnastani oleva esimerkki kertoo mielestäni asian hyvästä hallinnasta pitkällä aikavälillä hätäratkaisujen välttämiseksi. Päätöksellä luodaan myös edellytyksiä sille, että kuntalaiset hoidetaan omassa kunnassa.

6.2 Kunnan keskustelukulttuuri kantavana voimana

Kaikissa tutkimuskunnissani sosiaalilautakunta toimii avoimena ja keskustelevana päätöksentekokoelimenä, mihin puheenjohtajat olivat erittäin tyytyväisiä, jopa hämmästyneitä verratessaan sitä aiempiin lautakuntakokemuksiin. He antoivat lautakunnan jäsenille tunnustuksen asioihin paneutumisesta ja sitoutuneisuudesta. Toimialajohtaja ja muut asiantuntijat saivat kiitosta hyvästä asioiden esittelystä ja yhteistyöstä. Puheenjohtajien mukaan sosiaalilautakunnissa keskitytään politiikan teon sijasta asioiden sujuvaan ja asiantuntevaan päätöksentekoon kuntalaisten palveluiden turvaamiseksi. Kokemus lautakuntien työskentelyn sujuvuudesta oli kaikille puheenjohtajille yhteinen. Olen jo aiemmin tuonut esiin nimityksen ”sosiaalipuolue”. Mainitut toteamukset antavat aihetta pohdintaan, onko kunnallisdemokratia muotoutunut teknokratiaksi, jossa poliittisilla näkökannoilla ei ole enää merkitystä. Vai onko ilmiössä kyse asiantuntijavallan lisääntymisestä pitkälle valmisteltuine asiantuntijapuheineen höystettyinä mahdollisilla konsulttiselvityksillä. Näissä luottamushenkilöt lähes poikkeuksetta näkevät ainoana vaihtoehtona päätöksen hyväksymisen esityksen mukaisesti. Olen toiminut lautakunnassa valmistelijana ja ajoittain esittelijänä lähes kymmenen vuoden ajan, ja asiantuntijavallan lisääntyminen tulee esiin lautakuntatyöskentelyssä lähes kaikissa päätöksissä. Edellä kuvattu ilmiö ohentaa mielestäni vääjäämättä demokratiaa, vaikka puheenjohtajat eivät asiaa tunnista.

Olen kartoittanut yhtenä tutkimuskysymyksenäni sitä, käydäänkö kunnissa arvo- ja periaatekeskusteluja yksityisistä sosiaalipalveluista, jotta pystyttäisiin ennakoimaan päätöksen yhteiskuntapoliittinen merkitys kuntalaisille. Tutkimuskunnistani Kauniainen erottuu siinä, että siellä on yhteisten arvokeskustelujen tuloksena linjattu kunnan näkemys kuntalaisten palvelujen turvaajana: ”Kauniainen tuottaa itse kuntalaisten peruspalvelut, koska ainoastaan sillä tavalla me pystytään varmistamaan kuntalaisille kaksikieliset hyvät peruspalvelut.” Puheenjohtajien haastattelujen perusteella myös kahdessa muussa nimeämässäni hyvinvointikunnassa eli Helsingissä ja Järvenpäässä käydään lautakunnassa jonkin verran arvo- ja periaatekeskusteluja. Kolmen muun kunnan lautakunnissa keskustellaan paljon asioista, mutta arvokeskustelutasolle eivät keskustelut ulotu. Niissä myös keskusteluyhteys muihin poliittisiin päätöksentekokoelimiin on heikohko, ja puheenjohtajien haastatteluissa tuli esiin, että sosiaalilautakunnan uskottavuus ja luottamus on ajoittain haurasta muiden päätöksentekokoelinten silmissä.

Asiakirja-analyysin perusteella Nurmijärven ja Kauniaisten hallinnon asiakirjoista löytyy yhteisen kuntanäkemyksen ilmaisu yksityisistä sosiaalipalveluista. Kauniaisten strategisissa asiakirjoissa, vuoden 2007 talousarviossa ja vuoden 2007 -2009 kuntasuunnitelmassa lausutaan kaupungin tuottavan itse kuntalaisten tarvitsemat peruspalvelut. Nurmijärven vastaavissa asiakirjoissa mainitaan puolestaan kunnan tukeutuvan yksityisten palveluntuottajien palveluihin vahvana vaihtoehtona kunnallisille palveluille, niiden rinnalla tai niitä korvaten. Nurmijärvellä kannustetaan lisäksi kuntalaisia käyttämään yksityisiä palveluita. Nurmijärven asiakirjoissa avataan kunnan tämänhetkinen ”tahtotila” läpinäkyvästi kuntalaisille ”vastuullisten ihmisten elinvoimaisena kuntana pääkaupunkiseudulla”. Kunnan yhteisissä keskusteluissa on huomioitu eri intressiryhmien mukanaolo ja osallistuminen avoimen demokratian pelisäännöillä. Nurmijärven tehokkuuspyrkimys toimii läpäisevänä periaatteena hallinnon asiakirjoissa, ja yksi eniten käytetty avaintermi on kustannustehokkuus. Nurmijärven puheenjohtaja kertoi haastattelussa keskittyvänsä perheiden palveluiden kehittämiseen edullisemmiksi etenkin päivähoitossa ja lastensuojelussa, mikä tavoitteena on yhdenmukainen asiakirja-aineistosta löydetyn ”hengen”, kustannustehokkuus-näkemyksen, kanssa. Hän kantoi myös puheessaan huolta asiakaslähtöisistä, perhettä lähellä olevista palveluista, mutta kustannusten hillintäpuhe otti ylivallan, kuten aineiston analyysi osoitti (ks.luku 5.10). Onko kustannustehokkuuden vaatimus riski Nurmijärven sosiaalipalvelujärjestelmän rakenteelle?

Tutkiessani hallinnon asiakirjoja en löytänyt hallintosäännöistä mitään mainintoja tai päätöksiä hankintaprosessien eri vaiheiden päätöksenteosta. Hankintaprosessin eri vaiheiksi täsmennän päätöksenteon seuraavista asioista: 1) päätöksenteko järjestettävän palvelun tuottamistavasta, 2) tarjousasiakirjan hyväksyntä, 3) päätöksenteko kilpailutetusta palvelusta ja 4) sopimuksenteko. Pidän kunnallisdemokratian riskinä sitä, että yksityisiä sosiaalipalveluja koskeva päätöksenteko nojautuu kunnissa ainoastaan virkamiesten ja luottamushenkilöiden keskenään sopimaan hyvään hallintotapaan. Median palstoilla tuotetaan melko tiheästi tietoa siitä, että kunnissa ei hallita hankintojen ja kilpailutusten tekemistä, mikä ilmenee esimerkiksi markkinaoikeuden jutturuuhkina. Hankintojen teknisen osaamisen rinnalle kuntiin tarvitaan hankintaprosessin eri vaiheiden tunnistamista ja päätöksentekoa siitä, mikä on toimielimen ja mikä viranomaispäätöksenteon piiriin kuuluva asia. Tarjousasiakirjan käsittely ja hyväksyminen sosiaalilautakunnassa on merkittävä yhteiskuntapoliittinen päätös, kuten esimerkki Helsingin päivähoiton kilpailutuksesta osoittaa.

6.3 Tulevaisuuden huolenaiheet

Kaikki puheenjohtajat pohtivat haastatteluissaan kunnan mahdollisuuksia järjestää kuntalaisensa tarvitsemat sosiaalipalvelut tulevaisuudessa nykyisessä laajuudessaan. Uhkana esitettiin kunnan taloudellisen tilanteen heikkeneminen. Puheenjohtajat esittivät kunnan huolehtivan tulevaisuudessa erityisesti peruspalveluista. Muista palveluista ehkä joudutaan tinkimään. Eniten apua tarvitseviksi kuntalaisiksi nimettiin syrjäytymisvaarassa olevat eri-ikäiset toimintarajoitteiset kuntalaiset. Osa puheenjohtajista koki tulevaisuuden uhkakuvana sen, että kuntiin tulee ”kahden kerroksen väkeä”. Osa pystyisi valitsemaan eri vaihtoehtoisista palvelumuodoista itselleen sopivat, kun taas osa joutuu tyytymään kunnan peruspalveluihin. Yhden puheenjohtajan mukaan yksityiset palveluntuottajat tulevat ”kuorimaan kerman päältä (ks.Le Grande 2000).

Pula henkilökunnasta oli kaikkien puheenjohtajien konkreettinen ja akuutti tulevaisuuden huolenaihe. Puheenjohtajat eivät esittäneet huolta julkisen henkilöstön siirtymisestä yksityisten firmojen palvelukseen. Sen sijaan he olivat huolissaan koko sosiaali- ja terveysalan henkilöstön rekrytointiongelmasta. Kauniaisten ja Järvenpään puheenjohtajat näkivät kauhukuvana, että henkilökunnan hankkiminen siirtyy tulevaisuudessa kokonaan ”reppufirmoille”. Haastatteluissa ei juuri ilmennyt ratkaisuehdotuksia rekrytointiongelman ratkaisuun, mutta kokonaisvaltaista palkka- työmarkkinapoliittista remonttia kaivattiin parantamaan henkilöstön saatavuutta.

Helsingin puheenjohtajan suuri huolenaihe oli järjestöjen aseman vähittäinen rapautuminen meneillään olevien palveluiden kilpailutusvaatimusten ja arvonlisäveropäätösten myötä. Järjestöjen tuottamien palveluiden mahdollinen loppuminen on kaupungille todellinen uhkakuva, sillä järjestöjen palvelutuotannolla on pitkät perinteet ja niiden korvaaminen kestää kauan tai voi olla jopa mahdotonta. Mahdollisuus toimia tasavertaisina tarjoajina yritysten kanssa on järjestöille vaativa asia. Pelkona on, että tarjouskilpailuun vaadittava työ on poissa järjestöjen jäsenten edunvalvonta- ja vertaistukityöstä, mikä heikentäisi kunnan sosiaalista pääomaa (ks. Ilmonen, 2000).

Puheenjohtajat kertoivat yksityisten palveluiden täydentävästä merkityksestä kunnan itse tuottamien palveluiden rinnalla. Puheenjohtajat kertoivat yksityisten sosiaalipalveluiden oston toimivan usein hätä- ja pikaratkaisuna kuntalaisten palvelujen turvaamisessa. Kunnissa

on helpompi ostaa yksityiseltä taholta kuin lähteä perustamaan omaa palvelutoimintaa. Uusi kunnan palvelutoiminta tarvitsee tilat ja henkilökunnan, ja molempien saanti on hankalaa. Sopivista toimitiloista on kunnissa puute, ja kiinteistöjen rakentamishankkeiden suunnittelu ja toteutus vievät kunnassa useamman vuoden.

Nurmijärven puheenjohtaja toivoi omaan kuntaansa tulevaisuudessa enemmän hoiva-alan yrityksiä kunnan oman palvelutuotannon rinnalle tai sitä korvaamaan. Sosiaalipalveluyrittäjyyttä on kaikissa tutkimuskunnissa ja Kirkkonummella kunnan kokoon nähden jopa runsaasti. Yksityisten sosiaalipalveluyritysten rooli työllistäjänä on joissakin kunnissa merkittävä, mikä vielä lisääntynee tulevaisuudessa. Sosiaalipalveluyrittäjyyden kasvua edistävät kunnan strategiset päätökset lisätä yksityistä palvelutuotantoa. Kuntalaisten, yrittäjien ja kunnan asiantuntijoiden tulisi olla avoimesti vuorovaikutuksessa keskenään tulevaisuuden visioinnissa, jotta kuntalaiset saisivat tarvettaan vastaavat monipuoliset palvelut ja yrittäjät rohkenisivat luottaa yritystensä kasvumahdollisuuksiin kunnan elinkeino- ja palvelustrategian linjauksiin tukeutuen.

Yksityisten sosiaalipalvelujen valvonta on kunnalle vaativa ja vastuullinen tehtävä. Se kuuluu lain mukaan sosiaalihuoltoasioista vastaavalle kunnan toimielimelle, joka voi lain mukaan siirtää päätöksellään valvonnan alaiselleen viranhaltijalle. Puheenjohtajien haastattelujen perusteella rohkenen esittää huolen siitä, että puheenjohtajat eivät ole mieltäneet lautakunnan roolia sijaintikunnan valvontavastuusta. Useimmissa kunnissa yksityisten sosiaalipalvelujen valvonta hoidetaan muiden tehtävien ohella. Sipoon puheenjohtaja kertoi jo haastattelussa saamastaan ”oivalluksesta” sijaintikunnan valvontavastuun hoidosta, mihin hän sanoo tulevaisuudessa panostavansa ohjaamalla tehtävän hoitoon konkreettisesti resursseja. Yhteisessä tilaisuudessa kolme puheenjohtajaa sanoi saaneensa tutkimuksessani aivan aiheesta kriittistä palautetta siitä, etteivät he ole ymmärtäneet ottaa riittävän vakavasti sijaintikunnan roolia valvonnasta vastaavana viranomaisena yhdessä lääninhallituksen kanssa.. Tutkimukseni toimi ainakin tältä osin toimintatutkimuksena edistäen myönteistä muutosta, minkä olin alun perin asettanut tavoitteeksi.

Puheenjohtajien tulevaisuudenkuvaa koskevista puheista oli edellä esitettyjen näkökulmien lisäksi löydettävissä vain vähän yhteiskuntapoliittisesti ennakoivia visioita. Meneekö sosiaalilautakunnan puheenjohtajan aika ja voimavarat erilaisten nopeita ratkaisuja vaativien asioiden hoitoon sen sijasta, että he voisivat keskittyä strategisten linjausten tekoon yhdessä kun-

nan ylimmän johdon kanssa.? Sosiaalilautakunnan puheenjohtajat kertoivat haastatteluissa joutuvansa perustelemaan kuntalaisten sosiaalipalvelujen tarvetta paljon, ja he kokivat olevansa jopa ”altavastajan” roolissa palvelujen legitiimisyyden ja universalismin puolustamisessa. Sosiaalilautakunnan puheenjohtajan tehtävän hoito on ajallisesti ja sisällöllisesti vaativa tehtävä, kuten tutkimuksestani on käynyt ilmi. Puheenjohtajille ei yksinkertaisesti jää aikaa tulevaisuuden yhteiskuntapoliittisten linjausten pohdintaan ja suunnitteluun muiden tehtävien hoidon ottaessa ylivallan. Tämän toteamuksen perusteella voinee yhtenä mahdollisena johtopäätöksenä tehdä oletuksen, että strateginen päätösvalta sijaitsee jossain muualla kuin sosiaalilautakunnassa. Jos maassamme koetaan tarvetta demokratian vahvistamiseen, niin yksi keino olisi tuntuvan korvauksen maksaminen ainakin lautakuntien puheenjohtajille omistautumisesta kuntalaisten yhteisten asioiden hoitoon.

6.4 Sosiaalilautakunta ja sen puheenjohtaja päätöksentekijänä

Olen tutkimukseni analyysin perusteella nimennyt puolet tutkimukseni kunnista hyvinvointikunniksi. Niissä puheenjohtajan näkemystä yksityisistä sosiaalipalveluista ohjaa yhteiskuntapoliittinen näkemys, jossa kunnalla on keskeinen rooli sosiaalipalveluiden järjestäjänä ja tuottajana. Näissä kunnissa on puheenjohtajan mukaan lautakunnalla luottamus päätöksenteoelimenä muiden toimielimien rinnalla koko kunnassa. Kolmessa muussa kunnassa on puheenjohtajien haastattelujen perusteella tunnistettavissa ilmiöitä, joissa kyseenalaistuu sosiaalilautakunnan rooli ja ilmenee myös demokratian ohenemista.

Tutkimukseni puheenjohtajat edustavat viittä eri puoluekantaa: kokoomusta, keskustaa, SDP:tä, RKP:tä ja Pro Järvenpää-puoluetta. Tutkimukseni pienellä aineistolla ei voi tehdä johtopäätöstä puheenjohtajan puoluetustan vaikutuksesta pohjoismaisen hyvinvointimallin kannattamiseen. Tutkimukseni tulos vaikuttaisi olevan samanlainen kuin Nina Granqvistin (ks.1997). Kyseisessä tutkimuksessa todettiin keskustajohtoisten kuntien suhtautuvan yksityistämiseen myönteisimmin

Puheenjohtajien puheesta tehdyn analyysin perustella Kauniaisten ja Nurmijärven puheenjohtajien puhe ilmentää vahvaa sitoutumista kunnan arvoihin ja strategiaan päämääriin, millä lienee merkitystä tehtävän hoidon ja koko sosiaalilautakunnan vakuuttavuuden näkökulmasta.

Johtopäätöksenä voin todeta, että tutkimukseni hyvinvointikunnissa demokratia toteutuu kuntalain hengen mukaisesti. Kolmessa muussa kunnassa on havaittavissa ”ituja” demokrati-an ohenemisesta. Huomion kiinnittäminen demokratian vahvistamiseen kunnissa on tällä hetkellä merkityksellistä, sillä vuoden 2008 aikana käynnistyvät valtiovallan toimesta tulevat Paras-hankkeen kuntien yhteenliittymäratkaisut ja/tai muut seutukunnalliset ratkaisut.

Osa haastattelemistani puheenjohtajista joutui sosiaali(- ja terveys)lautakunnan puheenjohtajaksi. On hieman ongelmallista, että mainitun lautakunnan puheenjohtajan tehtävä ei ole kaikissa kunnissa haluttu. Lautakunnan hallinnassa on kunnan suurin käyttötalous, mutta silti tehtävän hoito ei houkuttele. Vallankäytön näkökulmasta asiaa tarkastellen voi vain todeta ja toivoa, että puheenjohtajilla olisi tahtoa, kykyjä ja mahdollisuutta käyttää heille poliittisella mandaatilla annettua valtaa kunnallisen sosiaalipolitiikan linjaajana. Haasteen voi luovuttaa myös kunnanjohtajalle. Voisiko hän antaa tilaa sosiaalilautakunnan puheenjohtajalle kunnan ylimmässä johdossa, kuten toivottavasti monissa kunnissa tapahtuu? Kunnan ylimmän johdon tulisi oivaltaa kuntalaisten hyvinvointipalveluihin liittyvät asiat yhtä tärkeiksi kuin maankäyttö ja elinkeinopolitiikka.

Sosiaali(- ja terveys)lautakunnan puheenjohtajan tehtävän hoito on vaativaa. Sen hoitamiseen liittyy monenlaisia tehtäviä ja ajankäyttömuotoja ja aikaa menee rajattomasti vaikka koko vuorokauden ympäri. Tehtävän hoito on myös psyykkisesti raskasta, paineensietokykyä vaativaa ja sitä voidaan pitää jopa ”uhrautumisena”. Kuntalaiset ovat paljon yhteydessä puheenjohtajaan ja antavat palautetta erityisesti palveluiden toimimattomuudesta. Yksityinen palvelutuotanto on tuonut tehtävän hoitoon erilaista vaativaa lisätehtävää esimerkkeinä yksityisten toimintayksiköiden tilaisuudet valvontatehtävän hoidossa ja yksiköiden ostopalveluiden lopettamispäätökset, joita usein ruoditaan lehdistössä.

Hankinta- ja kilpailutusprosessit tuovat hallintoon uudenlaista toimintakulttuuria ja uusyhteisöjä. Kaikki niihin liittyvät ratkaisut joudutaan tekemään itse oppien, koska oppikirjoista ei ole saatavilla uusyhteisö-ilmioistä lainkaan tietoa vaan asiat opitaan ”kantapäin kautta”. Uudenlaisessa toimintaympäristössä luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden erilliset ja yhteiset työskentelytavat on syytä määritellä uudelleen (ks.Stenius 1999).

Lopuksi vielä viimeinen esimerkki työkunnastani Kirkkonummelta, jossa vuoden 2009 alussa kohdataan jälleen uusi ilmiö ja uudenlainen yhteisö. Sosiaalilautakunta on päättänyt, että

kotihoito antaa oman tarjouksen vuoden kuluttua kilpailutettavaan Kirkkonummen Palvelukeskussäätiön asumispalvelukohteeseen. Ensimmäisen kierroksen kilpailutuksen hoiti sosiaalitoimi sopimuksen tekoineen neljä vuotta sitten. Nyt kilpailutuksen hoitaa konsernihallinto, joka joutuu hankkimaan sosiaalipalveluiden substanssiosaamisen kunnan ulkopuolelta. Kirkkonummi on keskisuuri kunta, jolla ei ole tilaaja- ja tuottajaorganisaatioita ja vastaavia lautakuntia erikseen kuten muutamassa suuressa kaupungissa. Pohdittavat aiheet asumispalvelujen hankintaprosessissa tulevat olemaan, kuka tekee sopimuksen ja kuka valvoo sitä. Nykyiset yhteisöt ovat varmasti pian muuttaneet muotoaan.

7. LOPUKSI

Tutkimukseni on esimerkki kvalitatiivisesta tutkimuksesta, joka muuntautuu tutkimusprosessin aikana moneen kertaan empiirisen aineiston ja teorian vuoropuhelun tuloksena. Tutkimusteemaani liittyvissä asioissa on tapahtunut paljon tutkimuksen tekoaikana aikana, ja lisäksi se ollut ajankohtainen keskusteluaihe mediassa. Mainitut seikat ovat lisänneet motivaatitani, mutta ne ovat aiheuttaneet jonkin verran jännitteitä itse tutkimusprosessiin. Osassa tutkimukseni piiriin kuuluvissa asioissa on tapahtunut niin paljon muutosta ja kehitystä, että joiltakin osin tutkimukseni on jo vanhahtava, mitä haastattelemani puheenjohtajat harmittelivat.

Tutkimukseni kohdistuu kuntien paikallisen itsehallinnon piirissä olevien hyvinvointipalvelujen ja tarkemmin eriteltyä sosiaalipalvelujen tutkimiseen. On syytä pohtia, että onko tutkimuksellani mitään annettavaa laajempaan hyvinvointipoliittiseen keskusteluun. Olen tutkimukseni eri kohdissa maininnut Paras-hankkeen, jonka puitteissa käydään tällä hetkellä paikallisia, seudullisia ja koko maata koskevia hyvinvointipoliittisia keskusteluja. Tutkimukseni pienestä empiirisestä aineistosta huolimatta toivon tutkimuksellani olevan jotakin käyttöä näissä akuuteissa tai muissa vastaavissa keskusteluissa. Rohkenen sanoa johtopäätökseniäni, että paikallinen itsehallinto on merkittävässä asemassa osassa tutkimuskuntiani kuntalaisten hyvinvointipalvelujen järjestämisessä. Kauniainen ja Nurmijärvi ovat tästä hyviä esimerkkejä. Niissä kunnallispoliittiset hyvinvointipalveluja koskevat strategiset linjaukset ja päätökset pohjautuvat koko kunnan hyvinvointipoliittiseen keskusteluun ja tahtotilan määrittämiseen, mikä tulee esiin myös tukiaineistona käyttämistäni hallinnon asiakirjoista.

Olen tutkimukseni johdannossa sanonut olevani pohjoismaalaisen hyvinvointivaltion kannattaja, missä mallissa julkisen tahon vastuu kansalaistensa hyvinvointipalvelujen järjestämisessä on merkittävä. Tutkimuksen tehtyäni olen edelleen valitsemani näkökulman kannattaja, mutta sitä on syytä täsmentää. Tarkennan määritystäni sitten, että palveluiden järjestäjänä voi olla erilaisia vaihtoehtoisia tahoja - yhdistyksiä, yrityksiä ja muita toimijoita. Kunnan viranhaltijoiden on pidettävä järjestämiskonsepti koossa hyvällä johtamisella. Erittäin tärkeitä on, että järjestämisen tavat perustuvat kuntalaisten edunvalvojina toimivien kunnan luottamushenkilöiden strategiaan linjauksiin ja niiden pohjalta tehtyihin päätöksiin. Kunnan viranhaltijoiden tehtävänä on tuottaa luottamushenkilöille heidän päätöksensä pohjaksi hyvin valmisteltua ja perusteltua asiakirja-aineistoa, jossa pyritään ennakoimaan eri päätösten seuraukset kuntalaisille niin hyvin kuin mahdollista. Jos asiat valmistellaan ja esitellään edellä kerrotulla tavalla, niin hyvinvointipoliittiset näkökulmat saavat sijaa kustannustehokkuusnäkökulmien rinnalla.

Tutkimukseni tärkeänä viitetutkimuksena on toiminut alusta lähtien Nina Granqvistin tutkimus *Privatesering i princip och praktik*, jossa hän nimitti kaikkea kunnan yksityiseen palvelutuotantoon liittyvää keskustelua ja tekoja ”toimintatarmoksi” (handlingskraft). Hän ei tutkimuksessaan löytänyt sisältöä, joten hän nimitti sitä ”mustaksi laatikoksi”. Tutkimukseni johdannossa olen esittänyt pyrkimykseni löytää kvalitatiivisella tutkimuksellani sisältöä Granqvistin nimeämään ”mustaan laatikkoon”. Tutkimukseni etsi ja löysi johtolankoja, ja niitä ovat kolmen tutkimuskuntani, hyvinvointikuntien, puheenjohtajan sosiaalipoliittiset näkemykset yksityisistä sosiaalipalveluista. Kolmessa muussa kunnassa puheenjohtajien näkemyksillä on jonkin verran vaikutusta, mutta ehkä tärkeämpiä ovat kunnan muut traditiot ja toimintakulttuuriin kuuluvat asiat.

Lopuksi haluan vielä kiittää tutkimuskuntieni sosiaali- (ja terveys)lautakuntien puheenjohtajia heidän antamastaan panoksesta tutkimukseni suorittamiseen. Vastapainoksi toivon tutkimuksellani edistävänä heidän ja muiden kuntiemme luottamushenkilöiden työtä. Empiirinen aineistoni on tuottanut materiaalia, jota analysoidessani olen ollut huolissani hyvinvointivaltion rapautumisesta ”ryömien ja hiipien”. Olen ottanut siihen liittyviä asioita ja ilmiöitä esiin tutkimuksessani antamalla niille nimiä ja esittämällä kysymyksiä. Tutkimuskunnissani hyvinvointipalveluiden järjestämiseen suhtaudutaan vastuullisesti. Silti minulle tutkijana jäi olo, että niissä kaikissa ”hiipii ja ryömi” pinnan alla jotain, josta en saanut kiinni, mutta jonka vaistosin. Ainakin siinä tehtävää seuraavalle tutkimukselle ja tutkijalle.

Lähteet:

Aaltonen, Elli (1992). Tulosjohtaminen kunnan sosiaalihuollossa. Tutkimus tulosjohtamisen soveltamisen mahdollisuuksista kunnan sosiaalihuollossa. Jyväskylä: Sosiaaliturvan keskusliitto. Gummerus.

Aaltonen, Elli (1999). Sosiaalitoimen johtaminen – byrokratiaa vai tulosjohtamista. Tutkimus sosiaalitoimen johtamisesta Suomessa 1950-luvulta 1990-luvun puoliväliin. Joensuu: Joensuun yliopiston yhteiskuntatieteellisiä tutkimuksia; n:o 38.

Alasuutari, Pertti(1999). Laadullinen tutkimus 3. Tampere: Vastapaino.

Alasuutari, Pertti (2001). Johdatus yhteiskuntatutkimukseen. Helsinki: Hanki ja jää.

Anttiroiko, Ari-Veikko & Haveri, Arto & Karhu, Veli & Rynänen, Aimo & Siitonen, Pentti (2003). Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Tampere: Tampereen yliopistopaino.

Anttonen, Anneli & Sipilä, Jorma (1993). Julkinen, yhteisöllinen ja yksityinen sosiaalipolitiikassa – sosiaalipalvelujen toimijat ja uudenlaiset yhteensovittamisen strategiat. Teoksessa Riihinen Olavi (toim.) Sosiaalipolitiikka 2017. Näkökulma suomalaisen yhteiskunnan kehitykseen ja tulevaisuuteen. Porvoo, Helsinki, Juva: Sitra.& WSOY, 435-461.

Anttonen, Anneli & Sipilä, Jorma (2000). Suomalaista sosiaalipolitiikkaa. Tampere:Vastapaino.

Autti, Lilli & Soppela, Marja Terttu (2007). Asiakkaan asialla. Mitä asiakkaat kertovat yhteydenotollaan? Selvitys Helsingin kaupungin sosiaaliasiamiehen toiminnasta vuonna 2006.

Barnekov, Timothy & Boyle Robin & Rich Daniel (1989) .Privatism and Urban Policy in Britain and the United States. New York.: Oxford University Press.

Bartlett, Will & Le Grand Julian. (1993). The Teory of Quasi-Markets. Teoksessa Le Grand Julian & Bartlett, William. Quasi-Markets and Sosial Policy.Hondmills:MacMillanPress, 13-35.

Beck, Ulrich (1999). Mitä globalisaatio on? Virhekäsityksiä ja poliittisia vastauksia. Tampere: Vastapaino.

Blom, Agneta (1994). Kommunalt Chefskap. En studie om ansvar, ledarskap och demokrati. Akademisk avhandling. Lund.:Universitetsförlaget Dialogos AB.

Blomqvist, Paula & Rothstein, Bo (2000). Välfärdstatens nya ansikte. Demokrati och marknadsreformer inom den offentliga sektorn. Stockholm: Agora.

Castells, Manuel & Himanen, Pekka (2001). Suomen tietoyhteiskuntamalli. Juva: WSOY.

Eronen, Anne & Hokkanen, Liisa & Kinnunen, Petri & Lehto-Pusa, Päivi & Rönnerberg, Leif & Särkelä, Riitta (1995). Hyvinvoinnin verkostoja näkyvässä. Kuntien ja järjestöjen näkemyksiä sosiaalisen tuen tuottamisesta. Jyväskylä: Sosiaaliturvan keskusliitto. Gummerus.

Eronen, Anne & Londén, Pia & Perälähti, Anne & Särkelä, Riitta (2007). Sosiaalibarometri 2007. Hyvinvointipalvelujen tuottajien ajankohtainen tilanne ja näkemys kansalaisten hyvinvoinnista. Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto. Helsinki: Hakapaino oy.

Eräsaari, Leena (2006). Uuden julkisen johtajuuden vaikutus asiantuntijuuteen. Luentomoniste. Luento Kelan paikallisjohtajien kokouksessa 29.9.2006.

Eräsaari, Leena (2007) Miten vanhusten palvelujen tilkkutäkkiä järjestetään? Teoksessa Leena Eräsaari (toim.) & Anne Niittymäki & Piia Myllykoski. Vanhusten arjen tukena. Tampere: Nääsville ry & Tampereen yliopisto, 9-35.

Eskola, Antti (1975). Sosiologian tutkimusmenetelmät 2. Porvoo: WSOY.

Etholén-Rönnerberg, Merja (2006). Laaja-alaista johtamista vanhustenhuoltoon. Helsingin Sanomat/Mielipidekirjoitus.22.7.2006.

Etholén-Rönnerberg, Merja (2007). Kirkkonummella ikäihmiset pääsivät suunnittelemaan palveluitaan. Sosiaaliturva 12, 19.

Giddens, Anthony (2000). Kolmannen tien viittoja. Teoksessa: Risto Eräsaari & Kalle Haatanen & Eija Nurminen & Keijo Rahkonen (toim.). Sosiaalipolitiikan lukemisto. Tampere: Tammerpaino, 89-99.

Goleman, Daniel (2000). Tunneäly. Lahjakkuuden koko kuva. Helsinki: Otava.

Granqvist, Nina (1997). Privatesering i princip och praktik .En studie av privat inslag i finlandsvenska kommuners verksamhet. Åbo :Åbo akademisk förlag.

Hallituksen politiikkaohjelmat / Kansalaisvaikuttaminen (2006). Kuntademokratian valkoinen kirja. Kunnallisen demokratian kehittämishankkeen loppuraportti. Sisäasiainministeriön julkaisuja 56/2006.

Heinonen, Jari (1999). Hyvinvointivaltio murroksessa. Aikamme sosiaalinen kysymys ja sen ratkaisuvaihtoehdot. Helsinki: TA-Tieto oy.

Helin, Heikki & Oulasvirta, Lasse (2000). Kuntien talouden ja valtionapujärjestelmän kehitys 1990-luvulla. Teoksessa Heikki A. Loikkanen & Juho Saari (toim.) Suomalaisen sosiaalipolitiikan alueellinen rakenne. Helsinki: Sosiaali- ja terveys turvan keskusliitto, 108-125.

Hirsjärvi, Sirkka & Hurme, Helena (1980). Teemahaastattelu. Tampere :Tammer-paino oy.

Hirsjärvi, Sirkka & Hurme, Helena (2000). Tutkimushaastattelu – Teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Helsinki: Yliopistopaino.

Hirsjärvi, Sirkka & Remes, Pirkko & Sajavaara, Paula (2000). Tutki ja kirjoita. Helsinki: Tammi.

Holmila, Marja (2001). Kylä kaupungistuvassa yhteiskunnassa. Yhteisöelämän muutos ja jatkuvuus. Hämeenlinna: Karisto.

<http://www.kuumakunnat.fi>. Luettu 17.3.2007

<http://www.stkl.fi/kannaotot>. Luettu 21.4.2007

Ilmonen, Kaj (2000). Sosiaalinen pääoma: käsite ja sen ongelmallisuus. Teoksessa Kaj Ilmonen (toim.) Sosiaalinen pääoma ja luottamus. Jyväskylä: Jyväskylän yliopistopaino, 9 -38.

Jokinen, Arja & Juhila, Kirsi & Suoninen, Eero (1993) Diskurssianalyysin aakkoset. Tampere: Vastapaino.

Julkunen, Raija (2001a). Suunnanmuutos – 1990-luvun sosiaalipoliittinen reformi Suomessa. Tampere: Vastapaino.

Julkunen, Raija (2001b) Meillä on nyt mahdollisuus kohentaa hyvinvointivaltiota. HS/Vieraskynäkirjoitus 26.6.2001.

Julkunen, Raija (2001c). Jälkiekspansiivinen hyvinvointivaltio. Janus, sosiaalipolitiikan ja sosiaalityön tutkimuksen aikakauslehti, 277-292.

Julkunen, Raija (2003a) Suunnanmuutosta lukemassa Teoksessa : Juho Saari (toim.) Instituutiot ja sosiaalipolitiikka – Johdatus institutionaaliseen muutoksen tutkimukseen, Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto. Jyväskylä:Gummerus, 71-92.

Julkunen, Raija (2003b). Hiipivä ja ryömivä pääoma valtaamassa hyvinvointivaltiota. Teoksessa Harri Melin & Jouko Nikula (toim.) Yhteiskunnallinen muutos. Tampere: Vastapaino, 181-192.

Julkunen, Raija (2006). Kuka vastaa? Hyvinvointivaltion rajat ja julkinen vastuu. Stakes. Helsinki: Gummerus.

Kaikkonen, Raija (2007) Helsinki lisää omia sosiaalipalveluja ja vähentää ostoja yksityisiltä. Helsingin Sanomat/ 18.5.2007.

Kaikkonen, Raija (2007). Yrittäjät: Helsinki antoi väärän signaalin sosiaalialan yrittäjille. Helsingin Sanomat/ 19.5.2007.

Karisto, Antti (1990). Hyvinvointivaltio ja uusi palvelukulttuuri. Teoksessa: Olavi Riihinen (toim.) Suomi 2017. Keskinäinen vakuutusyhtiö Suomi. Jyväskylä: Gummerus, 337-355.

Karisto, Antti & Takala, Pentti & Haapola, Ilkka (1999). Matkalla nykyaikaan – Elintason, elämäntavan ja sosiaalipolitiikan muutos Suomessa. Helsinki: WSOY.

Kauppinen, Sari & Niskanen, Tapani (2005). Yksityinen palvelutuotanto sosiaali- ja terveydenhuollossa. Stakes. Helsinki: Yliopistopaino.

Kauppinen, Sari & Niskanen, Tapani (2007). Yksityinen palvelutuotanto sosiaali- ja terveydenhuollossa 2004. Stakes. Helsinki: Yliopistopaino.

Kinnunen, Petri & Pohjola, Anneli & Väärälä, Reijo (1993) Hyvinvointipalvelujen tutkimisen metodologinen yhtälö. Teoksessa Liisa Hokkanen (toim.) Näkökulmia hyvinvointipalvelujen tutkimiseen. Hyvinvointipalveluprojekti, osaraportti 4. Lapin yliopiston täydennyskoulutuskeskuksen julkaisuja N:o 39. Rovaniemi: Pohjolan Painotuote oy,9-28.

Kinnunen Petri (1998). Hyvinvoinnin ruletti. Tutkimus sosiaalisen tuen verkostojen jäsentymisestä 1990-luvun lopun Suomessa. Acta Universis Lapponiensis. Rovaniemi: Lapin yliopistopaino.

Kinnunen, Petri (2003). Maakunnallinen hyvinvointi ja sen ennakointi. Teoksessa: Merja Laitinen & Anneli Pohjola (toim.) Sosiaalisen vaihtuvat vastuut. Juva: PS-kustannus, 59-85.

Kosonen, Pekka (1998) Pohjoismaiset mallit murroksessa.. Tampere:Vastapaino.

Kuntademokratian valkoinen kirja. Kunnallisen demokratian kehittämishankkeen loppuraportti (2006). Haalituksen politiikkaohjelmat/ kansalaisvaikuttaminen. Sisäasiainministeriön julkaisuja 56/2006.

Kuntalaki (365/1995)

Kuntaliitto (2006). Paras demokratia. Kohti kansanvaltaista uudistusta ja elävää lähidemokratiaa. Suomen Kuntaliitto.

Kuula, Arja (1999). Toimintatutkimus. Kenttätöitä ja muutospyrkimyksiä. Tampere: Tammerpaino oy.

Kuula, Arja (2006). Tutkimusetiikka,. aineistojen hankinta, käyttö ja säilytys. Tampere: Vastapaino.

Kröger, Teppo (1997). Hyvinvointikunnan aika. Kunta hyvinvointivaltion sosiaalipalvelujen rakentajana. Acta Universitatis Tamperensis 561. :Tampere: Tampereen yliopisto.

Kähkönen, Liisa (2000). Kilpailuttaminen kuntien tukipalveluissa. Tapaustutkimus näennäismarkkinoiden toimivuudesta siivous- ja ruokapalveluissa. Tampere:Tampereen yliopisto. Kunnallistalouden laitos.

Laki kuntien valtionosuuslain muuttamisesta 1144/1995.

Laki yksityisten sosiaalipalveluiden valvonnasta 603/1996.

Laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta 621/1999.

Laki sosiaalihuollon asemasta ja oikeudesta 812/2000.

Laki julkisista hankinnoista 348/2007.

Lehto, Markku (2007). Markkinatalouden etiikka istuu huonosti terveydenhuoltoon. Helsingin Sanomat/Vieraskynäkirjoitus/ 8.6.2007.

Lillkvist, Marcus (2007). Hemvård; Esbo tjänar, de gamla förloras – Gagars matkasse dyrast. Huvfudstadsbladet. 26.3.2007.

Lumijärvi, Ismo (1989). Byrokraateista tulos- ja palvelujohtajiksi – julkisen hallinnon johtamisen kehittämislinjoista Suomessa. Teoksessa Pertti Suhonen (toim.) Suomi – Muutosten yhteiskunta. Juva: WSOY, 162-180.

Majoinen, Kaija (1995). Mahdollistava valtuusto. Suomen Kuntaliitto. Helsinki:Suomen Kuntaliitto. Kuntaliiton painatuskeskus.

Majoinen, Kaija (2005). Valtuustot ja kunnan strateginen johtaminen. Teoksessa Päivi Kurikka & Kaija Majoinen & Marianne Pekola-Sjöblom: Edustuksellisen demokratian tila kunnissa valtuustokaudella 2001-2004. Helsinki: Suomen Kuntaliitto, ,57-83.

Markkinaoikeus: Päätös/68/2006-Porvoon kaupunki.

Markkinaoikeus: Päätös 95/2006- Porin kaupunki.

Markkinaoikeus: Väliaikainen päätös 213-215/2007.

Matthies, Aila-Leena (1991). Julkisen palvelujärjestelmän avautuminen epäviralliseen – hyppy pimeään. Teoksessa Aila-Leena Matthies (toim.) Valtion varjossa. Katsaus epävirallisen sektorin tutkimukseen. Sosiaaliturvan keskusliitto. Helsinki: Valtion painatuskeskus, 38-50.

Morgan, Gareth (1996). Images of Organisation. California: Sage Publication.

Möttönen, Sakari (2001). Virastosta tuli palvelukeskus. Kunnallisen organisaation muutokset. Juva: WS Bookwell oy.

Niiranen, Vuokko (1995). Sosiaalitoimen moniulotteinen johtajuus. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto.

Niiranen, Vuokko (2004). Sosiaalityön johtamisen vaatimukset ja kvaifikaatiot. Janus.4, 226-233.

Niiranen, Vuokko & Stenvall, Jari & Lumijärvi, Ismo (2005). Tuloksellisuusarviointi kunnissa: onnistumista ja kriittisten kohtien tarkastelua. Teoksessa Vuokko Niiranen & Jari Stenvall & Ismo Lumijärvi.(toim.) Kuntapalvelujen tuloksellisuuden arviointi – Tasapainotettu mittari kunnallisissa organisaatioissa. Helsinki: Otava, 243-262.

Pyykkönen, Anna-Leena (2006). Kilpailutus karsi rintamaveteraanien avokuntoutuspaikkoja Helsingissä. Helsingin Sanomat/ 27.10.2006.

Yksityiset lisäävät hoivapalveluita Pääkirjoitus/ Helsingin Sanomat.13.07.07.

Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma (2007). Helsinki: Edita.

Rahikainen, Merja (1983). Koulukotinuoren kotitausta. Pro gradu – tutkimus. Sosiaalipolitiikan laitos. Helsingin yliopisto.

Rannisto, Pasi-Heikki (2006). Kunnanjohtaja strategisena johtajana.. Tampere: Tampereen yliopistopaino.

Rauhala, Pirkko-Liisa (1996). Sosiaalipalvelut käytäntönä. Teoksessa: Jorma Sipilä & Outi Ketola & Teppo Kröger & Pirkko-Liisa Rauhala. Sosiaalipalvelujen Suomi. Juva: WSOY, 121-156.

Riihinen, Olavi (1993). Sosiaalipolitiikka ja legitimizeetti. Teoksessa Riihinen Olavi (toim.) Sosiaalipolitiikka 2017. Näkökulma suomalaisen yhteiskunnan kehitykseen ja tulevaisuuteen. Sitra. Juva: WSOY, 257-291.

Romppainen, Esko (2007) Sosiaali- ja terveysjärjestöjen oikeudellinen asema hyvinvointipalvelujen järjestämisessä. Tutkimus julkista avustusta saavan yhdistyksen asemasta hankintasääntöjen näkökulmasta. Helsinki: Suomalainen lakimiesyhdistys.

Ryynänen, Aimo & Nummela, Juhani (1996) Kansalainen ja uusi hallinto. Hyvinvointivaltiota vastuulliseen perusoikeusyhteiskuntaan. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.

Ryynänen, Aimo & Telakivi, Heikki (2006). Eurooppalainen mallikunta. Helsinki: Edita.

Rönneberg, Leif (1999). Eriytynyt ja moniulotteinen kolmas sektori. Teoksessa Liisa Hokkanen & Petri Kinnunen & Martti Siisiäinen (toim.). Haastava kolmas sektori. Pohdintoja tutkimuksen ja toiminnan moninaisuudesta. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto, 78-101.

Satka, Mirja (1994). Sosiaalinen työ peräänkatsojamiehestä hoivayrittäjäksi. Teoksessa Jouko Jaakkola & Panu Pulma & Mirja Satka & Kyösti Urponen. Armeliaisuus, yhteisöapu ja sosiaaliturva – Suomalaisen sosiaaliturvan historia. Jyväskylä: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto. Gummerus, 261-339.

Seikkula, Jaakko (1994). Sosiaaliset verkostot. Ammattiauttajan voima kriiseissä. Helsinki: Kirjayhtymä oy.

Sennett, Richard (2002). Työn uusi järjestys. Miten uusi kapitalismi kuluttaa ihmisen luonnetta. Tampere: Vastapaino.

Siisiäinen, Martti (2002). Kolmas sektori, yhdistykset ja innovaatiot. Teoksessa Martti Siisiäinen (toim.) Yhdistykset kolmannen sektorin toimijoina Tutkimus jyväskyläläisistä yhdistyksistä. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto, 7-14.

Siltaniemi, Aki & Eronen, Anne & Perälähti, Anne & Londén, Pia (2005). Hyvinvointipalvelut ja elämänlaatu Kuuma-kunnissa.. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto.

Sipilä, Jorma (1996). Aluksi. Sosiaalipalvelujen Suomi. Teoksessa Jorma Sipilä & Outi Ketola & Teppo Kröger & Pirkko-Liisa Rauhala (toim.). Sosiaalipalvelujen Suomi. Juva: WSOY, 10-22.

Sipilä, Jorma (2003). Hoivan organisointi: vaivaistalosta markkinatavaraksi. Sosiaalipolitiikan ja sosiaalityön tutkimuksen aikakauslehti. Janus 1, 23-38.

Stakes (2006). Hyvinvointivaltion rajat. Tällä lailla sosiaaliturvaa. Sosiaaliturvan saamisdellytyksistä ja takeista. Helsinki: Edita.

Stenius, Kerstin (1999). Privat och offentligt i svensk alkoholisvård – Arbetsfördelning, samverkan och styrning under 1900-talet. Lund: Arkiv förlag.

Suoniemi, Ilpo & Syrjä, Vesa & Taimio, Heikki (2005). Vanhusten asumispalvelujen kilpailuttaminen. Helsinki: Palkansaajien tutkimuslaitos, tutkimuksia 97.

Särkelä, Riitta (2005). Sosiaali- ja terveysjärjestöt ovat joutumassa ahtaalle. Helsingin Sanomat/ Mieli- ja mielipidekirjoitus/14.10.2005.

Urponen, Kyösti (1994). Huoltoyhteiskunnasta hyvinvointivaltioon. Teoksessa Jouko Jaakkola & Panu Pulma & Mirja. Satka & Kyösti Urponen (toim.). Armeliaisuus, yhteisöapu ja sosiaaliturva – Suomalaisen sosiaaliturvan historia. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto., 163-260.

Vainio, Riitta (2005). Kuntatyöntekijät: Ulkoistamisesta tullut ideologinen pakko. Helsingin Sanomat/ 9.11.2006.

Valtonen, Hannu & Rissanen, Pekka (2000). Lama, kuntien talous ja kuntien sosiaali- ja terveysmenot: Löytyykö laman ajalta alueellisia strategioita? Teoksessa Heikki A. Loikkanen & Juho Saari (toim.) Suomalaisen sosiaalipolitiikan alueellinen rakenne. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto, 72-93.

Virtanen, Petri (2003). Suomalaisen julkishallinnon johtamisen haasteet ja toimintaympäristön muutoksen hallinta. Hallinnon tutkimus 22 (4), 298-309.

Vuorinen, Marja & Särkelä, Riitta & Peltosalmi, Juha (2006). Järjestöbarometri 2006. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto.

Yli-Kovero, Kristiina (2007). Lääkäriyhtiö MedOne lisää hoivapalvelujen tarjontaa. Helsingin Sanomat/12.07.2007.

Kunta-aineisto:

Helsinki:

[http:// helsinki/päätöksenteko/hallintosääntö](http://helsinki/paatöksenteko/hallintosääntö). Luettu 15.6.2007.

[http:// helsinki/päätöksenteko/sosiaalitoimen johtosääntö](http://helsinki/paatöksenteko/sosiaalitoimen johtosääntö). Luettu 15.6.2007.

[http://helsinki/päätöksenteko/elinkeinostrategia](http://helsinki/paatöksenteko/elinkeinostrategia). Luettu 15.6.2007.

[http:// helsinki/päätöksenteko/henkilöstöstrategia](http://helsinki/paatöksenteko/henkilöstöstrategia). Luettu 15.06.2007

[http:// helsinki/päätöksenteko/kaupungin yhteisstrategia](http://helsinki/paatöksenteko/kaupungin yhteisstrategia). Luettu 15.6.2007.

[http:// helsinki/päätöksenteko/vuoden 2007 talousarvio ja vuoden 2008-2009 taloussuunnitelma](http://helsinki/paatöksenteko/vuoden 2007 talousarvio ja vuoden 2008-2009 taloussuunnitelma).

Järvenpää:

[http://jarvepaa/päätöksenteko/hallinto- ja toimintasääntö](http://jarvepaa/paatöksenteko/hallinto- ja toimintasääntö). Luettu 16.6.2007.

[http://jarvenpaa/päätöksenteko/kaunpunkistatetgia](http://jarvenpaa/paatöksenteko/kaunpunkistatetgia). Luettu 16.6.2007.

[http://jarvenpaa/päätöksenteko/palvelustrategia](http://jarvenpaa/paatöksenteko/palvelustrategia). Luettu 16.6.2007.

[http://jarvenpaa/päätöksenteko/henkilöstöstrategia](http://jarvenpaa/paatöksenteko/henkilöstöstrategia). Luettu 16.6.2007.

[http://jarvenpaa/päätöksenteko/talousarvio 2007 ja taloussuunnitelma 2008-2009](http://jarvenpaa/paatöksenteko/talousarvio 2007 ja taloussuunnitelma 2008-2009). Luettu 16.6.2007.

[http://jarvenpaa/päätöksenteko/omistajapoliittinen ohjelma](http://jarvenpaa/paatöksenteko/omistajapoliittinen ohjelma). Luettu 16.6.2007

Kauniainen:

<http://kauniainen/elinkeinopoliittinen ohjelma>. Luettu 5.6. 2007.

[http://kauniainen/ päätöksenteko/hyvinvointikertomus](http://kauniainen/paatöksenteko/hyvinvointikertomus). Luettu 5.6.2007.

[http://kauniainen/ päätöksenteko/henkilöstöstrategia](http://kauniainen/paatöksenteko/henkilöstöstrategia). Luettu 5.6.2007.

[http://kauniainen/ päätöksenteko/hallintosääntö](http://kauniainen/paatöksenteko/hallintosääntö). Luettu 5.6.2007.

Kirkkonummi:

[http://kirkkonummi/päätöksenteo/kunta- ja palvelustrategia](http://kirkkonummi/paatöksenteo/kunta- ja palvelustrategia)- Luettu 5.1.2007

[http://kirkkonummi/päätöksenteko/henkilöstöstrategia](http://kirkkonummi/paatöksenteko/henkilöstöstrategia).. Luettu 12.11.2006.

[http://kirkkonummi/päätöksenteko/ikäihmisten palvelujen kehittämisen strategia vuoteen 2012](http://kirkkonummi/paatöksenteko/ikäihmisten palvelujen kehittämisen strategia vuoteen 2012). Luettu 5.1.2006.

[http://kirkkonummi/päätöksenteko/hallintosääntö](http://kirkkonummi/paatöksenteko/hallintosääntö). Luettu 15.1.2006.

[http://kirkkonummi/päätöksenteko/sosiaalitoimen toimialan johtosääntö](http://kirkkonummi/paatöksenteko/sosiaalitoimen toimialan johtosääntö). Luettu 13.5.2006.

<http://kirkkonummi/paatöksenteko/vuoden> 2007 talousarvio ja vuosien 2007-2009 talous-suunnitelma. Luettu 3.12.2007.

Nurmijärvi:

<http://nurmijarvi/paatöksenteko/hallintosääntö>. Luettu 20.6.2007.

<http://nurmijarvi/paatöksenteko/sosiaalilautakunnan> johtosääntö. Luettu 20.6.2007.

<http://nurmijarvi/paatöksenteko/kunnankonserniohjeet>. Luettu 20.6.2007.

[http://nurmijarvi/paatöksenteko/Talousarvio 2007 ja taloussuunnitelma 2008-2009](http://nurmijarvi/paatöksenteko/Talousarvio_2007_ja_taloussuunnitelma_2008-2009). Luettu 20.6.2007.

Sipoo:

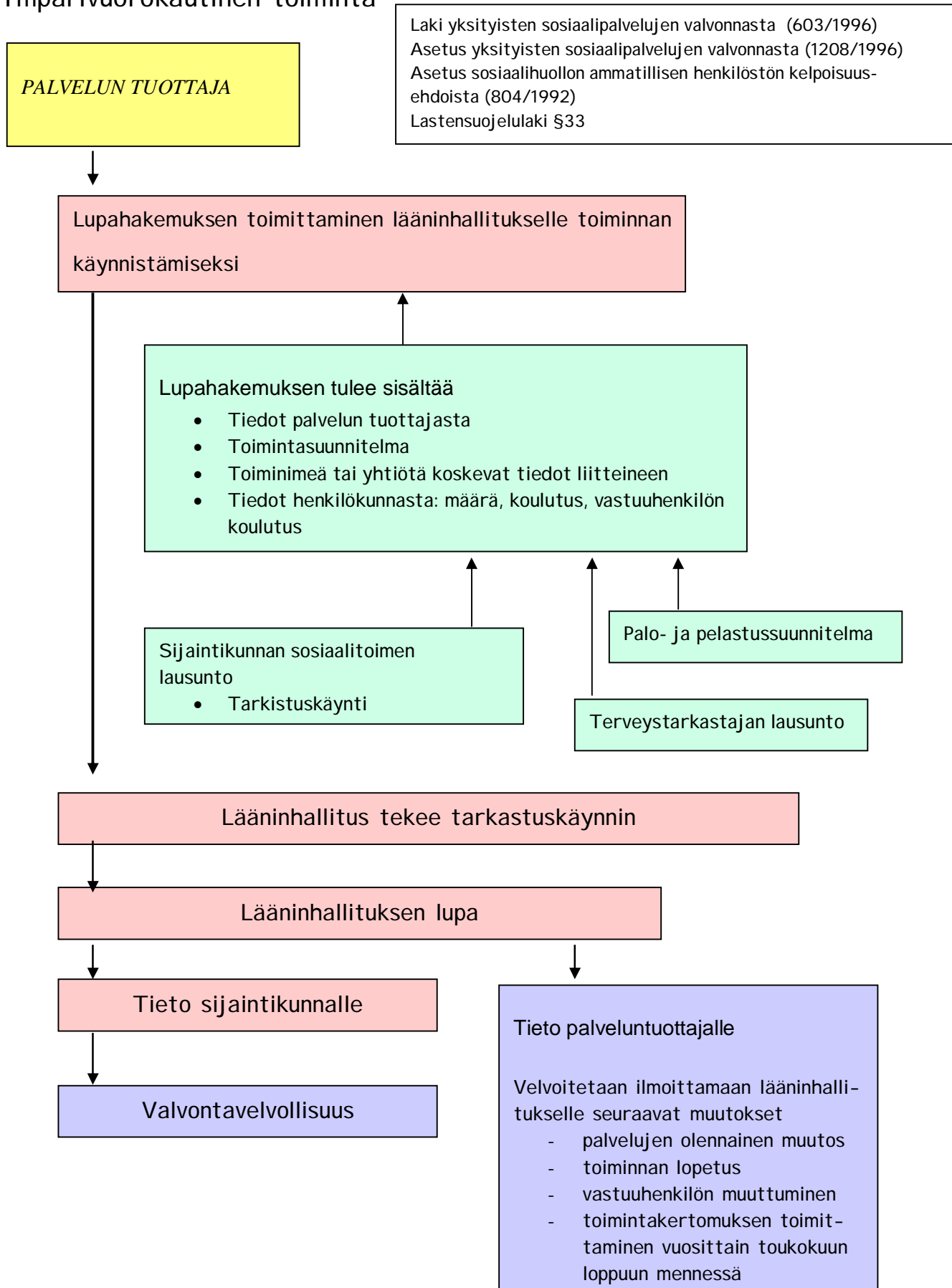
<http://sipoo.paatöksenteko/hallintosääntö>. Luettu 20.2.2007.

<http://sipoo/uuttatietoa/sipoo2025> - strategia. Luettu 5.5.2007.

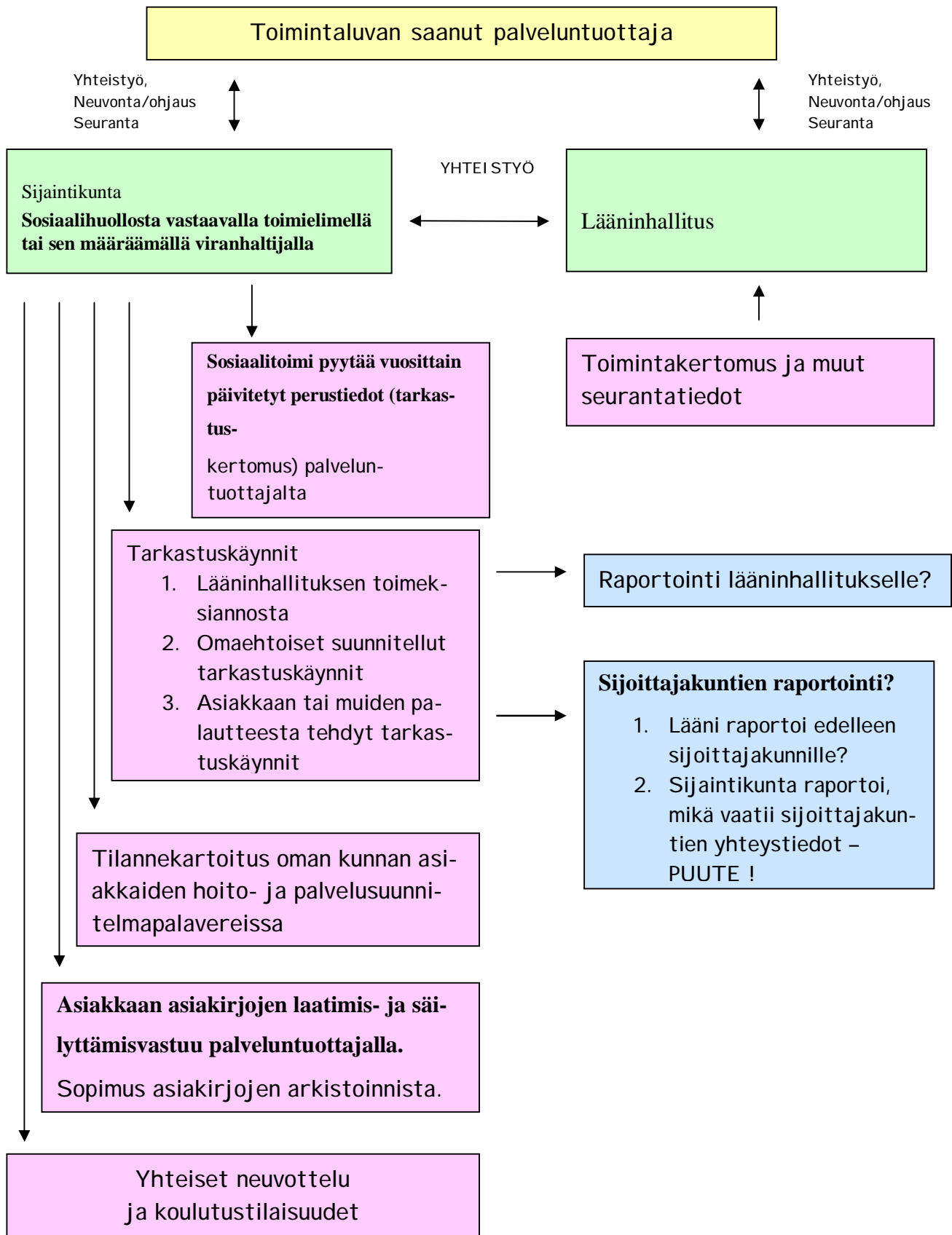
[http://sipoo/paatöksenteko/talousarvio 2007 ja taloussuunnitelma 2007-2009](http://sipoo/paatöksenteko/talousarvio_2007_ja_taloussuunnitelma_2007-2009). Luettu 25.2.2007

YKSITYISTEN SOSIAALIPALVELUJEN VALVONTA

Ympäri vuorokautinen toiminta



SIJAINTIKUNNAN VALVONTAVELVOLLISUUS



LAUTAKUNNAN KANSSA KÄYTÄVÄN KESKUSTELUN TEEMOJA

1. Milloin olet joutunut ensimmäisen kerran tekemiseen sosiaalipalveluiden yksityistämisen kanssa ja miten asiaan silloin suhtauduit?
2. Käydäänkö palvelujen tuottamistavoista riittävästi keskusteluja kunnassa sekä kunnan poliittisen johdon että virkamiesten kanssa?
3. Miten olet päässyt vaikuttamaan yksityistetäänkö joku palvelu vai ei?
4. Missä kohden toivoisit pääseväsi vaikuttamaan yksityistetäänkö joku palvelu vai?
5. Miten aiot käyttää hyväksi tulevissa päätöksissä tähänastisia kokemuksia kilpailuttamisista?
6. Mitkä sosiaalipalvelut ovat mielestäsi sellaisia ja miksi, joita kunta ei voi ulkoistaa?
7. Onko mielestäsi luottamushenkilöillä valtaa em. päätöksissä ja jos ei ole niin miten toivoisit virkamiesten toimivan em. päätösvallan palauttamiseksi?
8. Miten suhtaudut yleishyödyllisiin yhdistyksiin/järjestöihin ja yrityksiin palveluntuottajina ja jos suhtautumisesi on erilaista niin, mistä se johtuu?
9. Miten kommentoit sanontaa: julkinen tuotanto tuhlaa, yksityinen säästää?
10. Miten tietoinen olet yksityisen palvelun laadusta ja minkälaista tietoa haluaisit käyttöösi?
11. Yksityisen palvelun valvonta sosiaalilautakunnan vastuulla; miten vastuun kanto näkyy omassa toiminnassasi.
12. Minkälaisena näet sosiaalipalvelujen tuottamisen tulevaisuuden kuvan ja minkälaisena näet sosiaalilautakunnan roolin?
13. Minkälaisena näet sosiaalilautakunnan roolin tilaaja-tuottajamallissa?
14. Miten kommentoit väitettä: luottamushenkilöt ovat menettäneet valtaansa kunnissa yksityisistä yrityksistä omaksuttujen esim. tulosjohtamisen myötä.
15. Haastateltavien lisäkommentit.

Hyvä sosiaali- ja/tai terveyslautakunnan puheenjohtaja !

Kunnan luottamushenkilöt ovat kuluvana vuonna päättämässä koko maassa isoista asioista kuten kuntarakennemuutostuksesta. Lisäksi jokaisessa kunnassa on meneillään isoja strategisia kysymyksiä koskien palvelujen erilaisia järjestämistapoja.

Haluan tukea sosiaali- ja/tai terveyslautakuntien puheenjohtajien vaativaa ”it-sensä likoon laittamista” kunnan ja kuntalaisten asioiden hoidossa tarjoamalla tilaisuuden käydä keskustelua osana lisensiaatin tutkimustani sosiaalipalveluiden erilaisista järjestämistavoista (kunta/järjestöt/säätiöt/yksityiset yritykset) ja lisätä täten tiedon muodostusta tulevia päätöksentekotilanteita varten. Tutkimukseni teema on ilmaistavissa kysymyksellä ”Kuka kunnassa päättää sosiaalipalveluiden yksityistämisestä ?” Keskusteluun on syytä varata aikaa noin 1,5 tuntia ja se nauhoitetaan syntyneen keskusteluaineiston muokkaamiseksi tutkimuksen jatkokäsittelyä varten kaikki tutkimuseettiset näkökohdat huomioiden.

Opiskelen Helsingin yliopiston valtiotieteellisessä tiedekunnassa kolmatta vuotta työn ohella nelivuotista sosiaalityön ammatillista lisensiaatintutkintoa erikoistumisalueena yhteisösosiaalityö. Tutkimukseni ohjaajat ovat professorit Marianne Nylund ja Pirkko-Liisa Rauhala Helsingin yliopiston yhteiskuntapolitiikan laitokselta.

Lisensiaatin koulutuksen avulla pyrin lisäämään soveltavan tutkimukseni taitojani erityisesti sosiaalityön ja sosiaalipalvelujen vaikuttavuuden osoittamiseksi kansalaisten hyvinvoinnin tukemisessa. Tähänastinen työurani koostuu 25 vuoden työkokemuksesta erilaisissa sosiaalitoimen tehtävissä, joista noin 18 vuotta olen toiminut erilaisissa esimies- ja johtotehtävissä.

Annan mielelläni tutkimuksestani ja tulevasta yhteisestä keskustelutilaisuudesta lisätietoja !

Helsingissä 23.4.2006

Merja Etholén-Rönnerberg

Valt.maist.

merja.etholen-ronnberg@kirkkonummi.fi

puh. 09 2967 2272, 040 504 5224

YLEISTÄ TIETOA YKSITYISISTÄ SOSIAALIPALVELUISTA – etukäteisinfoksi käymääni keskustelutilaisuuteen osana lisenssiaatin tutkimustani

Laatija: Merja Etholèn-Rönnberg

Taustaksi

Olen laatinut taustatiedon hyvin yleisellä tasolla en kuntakohtaisesti lisäämään tietoa sosiaalipalvelujen tuottamisen muuttumisesta ja muutosta määrittävistä asioista kuten kilpailutuslainsäädännöstä ja palvelujen valvontavastuusta.

Käytän tekstissä palvelujen tuottajista jakoa julkinen ja ei-julkinen, jota edustavat järjestöt, säätiöt ja yksityiset yritykset. Yksityinen palveluntuottaja toimii myös tekstissä rinnasteisena ei- julkiselle palveluntuottajalle. Joissakin kohdin erottelen järjestöt säätiöistä ja joissakin kohdin puhun niistä yhdessä. Saatavilla olevissa tilastoissa ei myöskään erotella säätiöitä ja järjestöjä, mikä saattaa estää asioiden syvällisempää tarkastelua. Pyrkäämme yhteisessä keskustelussamme pitäytymään niin tarkoissa määritelmissä kuin on kulloinkin mahdollista ja avatkaamme ja täsmentäkäämme niin toisillemme yhteistä oppimista edistääksemme.

Taustatiedoiksi olen koonnut hieman tietoa kunnan vastuusta palvelujen järjestäjänä, palvelujen kilpailutuksesta, ei- julkisista palvelujen tuottajista ja erityisistä järjestöistä sekä yksityisten palvelujen valvonnasta. Olen pyrkinyt saamaan jonkinlaisen faktatietopakettin ”pähkinänkuoreen” yhteisen keskustelumme pohjaksi ja se ei pyri olemaan eikä ole kaiken kattava ja tyhjentävä.

Kunnan vastuu palvelujen järjestäjänä

Kunnat ovat vastuussa sosiaali- ja terveystalouden palvelujen järjestämisestä kuntalaisilleen, ja ne ovat perinteisesti myös itse tuottaneet suurimman osan palveluistaan. Kuntalaisille halutaan tuottaa yhä laadukkaampia palveluita ja vastaavasti myös kuntalaisten vaatimukset palvelutasosta kasvavat, mikä on usein ristiriidassa kunnan heikentyneen talouden kanssa. Kunnissa on jouduttu priorisoimaan palvelujen tuottamista lakisääteisiin palveluihin, ja niidenkin tuottamistavat ovat muuttuneet tai muuttumassa useimmissa kunnissa. Yritysten ja järjestöjen tuottamat sosiaali- ja terveystalouden palvelut ovat lisääntyneet 1990-luvun puolivälistä lähtien. Varsinkin yksityisten sosiaalipalvelujen lisääntymisen tärkeimpänä syynä pidetään vuoden 1993 valtiosuusuudistusta, jossa kunnille annettiin entistä vapaammat mahdollisuudet ostaa palveluja yksityisiltä palveluntuottajilta. 2000-luvulla palveluiden ostot ovat huomasti lisääntyneet.

Palvelujen kilpailutus

Hankintalainsäädäntö asui voimaan 1993, jonka mukaan kunnat joutuvat kilpailuttamaan palveluntuottajat aina, kun ne itse eivät tuota palveluja vaan ostavat ne yksityisiltä palvelujen tuottajilta. Palvelujen kilpailutus on monivaiheinen ja vaativa työ ja siihen tarvittava osaaminen sopimusten teon lisäksi on oltava kunnissa yhtenä osaamisen kehittämisen painopistealueena. Jos kilpailutus hoidetaan huonosti esimerkiksi epätasa-arvoisesti tarjoajia kohtelemalla ollaan hyvin nopeasti Markkina-oikeudessa, mikä on kunnalle aina huonoin vaihtoehto palveluiden tuottamisen viiveen ja prosessin aiheuttamien kustannusten synny näkökulmasta.

Kilpailutusprosessi itsessään jo tuottaa kunnalle kustannuksia ja kustannukset syntyvät seuraavista asioista:

- a) Kilpailutuksen suunnittelu: henkilöstön uuden osaamisen vuoksi tarvittavat koulutus- ym. kustannukset ja käytetty työaika, materiaaliset kustannukset: ilmoitukset, painatukset ym, tarjousten tutkimiseen tarvittava mahdollinen ulkopuolinen työpanos, hallinnon kulut, sopimuksentekokustannukset (mahdollisesti käytetään ulkopuolista juristia).
- b) Johto- ja valvontakustannukset: laadunvalvonnan järjestäminen, organisoiminen pystyttäminen, henkilöstön koulutus ja työaikakustannukset, sopimuksen toteutumisen ja palvelun laadun valvonta, tuottajan vaihtumisesta ja/tai laadun paikkailusta syntynyt lisätyö, jatkuvat/monet neuvottelut erilaisista asioista.
- c) yhteydenpito asiakkaisiin: hoidon tarpeen määrittely, sopimuksenteko, sopimuksen muutos jne.

Parhailaan on käynnissä hankintalainsäädännön uudistaminen vastaamaan Eulainsäädännön asettamia vaatimuksia. Yksityiset palvelujen tuottajat ovat ilmaisseet tyytyväisyytensä uudistuvaan lakiin, koska hankintalakia ei tarvitsisi enää soveltaa kansallisen kynnsarvon alittaviin hankintoihin. Järjestöt ovat esittäneet toiveeksi kynnsarvon asettamisen 50 000 euroksi, mutta asiasta ei ole syntynyt vielä päätöstä. Viime aikoina järjestöt ovat kokeneet uhkaa yleishyödyllisten toimintojensa järjestämisen ja toimintaedellytksiensä vuoksi, koska verottaja on eri puolilla maata kohdellut järjestöjä eri tavoin arvonlisäverotusasioissa tulkiten eri tavoin järjestöjen yleishyödyllisyyden. Järjestöjen mielestä osa palveluista voi olla myös yleishyödyllistä toimintaa kun taas verottaja tulkitsee asian toisin.

Ei-julkiset sosiaalipalvelujen tuottajat

Suomessa arvioidaan olevan noin 13 000 sosiaali- ja terveysterveystoimintaa. Vuonna 2005 rekisteröitiin 174 uutta alan yhdistystä. Suurin osa yhdistyksistä on paikallisia tai alueellisia yhdistyksiä Vaikuttamistoiminnan, kansalaistoiminnan ja asiantuntijatehtävien lisäksi järjestöt tarjoavat palveluja paitsi jäsenilleen myös muille kansalaisille. Kaikista sosiaalipalveluista 17 % on järjestöjen tuottamia. Järjestöillä on mahdollisuus kehittää ja ylläpitää palveluja myös alueilla, joilla yritysmäinen tuotanto ei ole kannattavaa kysynnän vähäisyyden tai satunnaisuuden vuoksi ja joilla julkisia palveluja ei ole syntynyt vaadittavan erityisasiantuntemuksen vuoksi. Kustannusten mukaan tarkasteltuna merkittävimpiä järjestöjen ylläpitämiä palveluja ovat ensi ja turvakodit ja päihdehuoltolaitokset. Vuonna 2002 Suomessa oli yhteensä 3018 yksityistä sosiaalipalveluja tarjoavaa toimipaikkaa, joista vähän yli puolet oli järjestöjen ylläpitämiä. Terveyspalveluista järjestöt tuottavat alle 5 % (Tiedot Sosiaali- ja Terveysturvan keskusliitosta, joka on järjestöjen ”kattojärjestö”).

Järjestöjen ja yritysten tuottamat sosiaalipalvelut ovat merkittävästi lisääntyneet 1990-luvun puolivälistä alkaen. Toimipaikkojen määrä on määrää on 1990-luvun aikana lähes nelinkertaistunut: vuonna 1990 yksiköitä oli noin 750, kun niitä vuonna 2001 oli lähes 2900. Toimipaikoista 55 % oli järjestöjen ylläpitämiä vuonna 2001. Järjestöjen osuus oli suurin päihdehuollossa, jossa esimerkiksi lähes kaikki A-klinikat ja melkein kaikki asumispalveluyksiköt ovat järjestöjen ylläpitämiä. Myös Ensi- ja turvakodeista on suurin osa on järjestöjen ylläpitämiä. Suomen sosiaalipalvelujen synnylle on tunnuspiirteistä vahvojen järjestöjen rooli palvelujen synnyttäjinä ja kehittäjinä ja jotka ovat siten vaikuttaneet koko palvelujärjestelmän historiaan. Tällaisina järjestöinä voidaan mm. mainita sodan jälkeen syntyneet Ensi- ja turvakotien liitto 1940-luvun lopulla, ja A-klinikkasäätiö 1950-luvun alussa. Järjestöjen historialla on vahva kytkentä koko maan historiaan ja sen lainsäädännön kehittymiseen. Paikalliset järjestöt ovat puolestaan muokanneet kuntien sosiaali-

lipalveluiden historiaa ja ne ovat olleet pääroolissa paikallisessa verkostoitumisessa ja sosiaalisen pääoman kasvattamisessa.

Järjestöjen ja yritysten määrän kasvua numeerisesti tarkasteltuna voi tutkia sekä kaikkien sosiaalipalveluiden kustannusten näkökulmasta sekä myös henkilöstömäärien sijoittumisesta. Joista esitän tietoja vuodelta 2002. Valitettavasti tuoreempaa tilastointia en ole saanut käyttööni, mikä on yksi osoitus ko. tietojen hajanaisuudesta ja vaikeudesta kerätä, kun yhtä rekisteriä ei ole vielä olemassa.

Julkisten ja yksityisten palveluntuottajien osuudet sosiaalipalvelujen kustannuksista toimialoittain vuonna 2002 (Kauppinen & Niskanen)

Sosiaalipalvelut	Julkiset palveluntuottajat %	Järjestöt %	Yritykset %	Yhteensä %
Majoituksen sis. sos.palvelut	62,7	26,2	6,7	100
Lasten ja nuorten laitokset	44,1	31,0	24,9	100
Kehitysvammalaitokset	81,8	17,2	0,9	100
Vanhusten laitokset	90,6	8,3	1,1	100
Päihdehuoltolaitokset	40,4	51,9	7,7	100
Palvelutalot ja ryhmäkodit	41,4	39,6	19,00	100
Ensi- ja turvakodit	19,6	78,4	2,0	100
Muut laitokset ja asumispalvelut	93,3	1,4	5,3	100
Sosiaaliset avopalvelut	85,4	11,0	3,6	100
Lasten päivähoido	96,2	0,7	3,1	100
Päivätoiminta	96,1	2,9	1,0	100
Kotipalvelut	92,7	2,0	5,3	100
Työtoiminnat ja työhön kuntoutus	77,1	18,8	4,2	100
Neuvolat	100	-	-	100
Avomuotoinen päihdekuntoutus	93,8	6,2	-	100
Muu sosiaalitoiminta	33,5	61,2	5,3	100
Kaikki sosiaalipalvelut	76,2	17,1	6,7	100

Sosiaalitoimen palvelutuotannossa oli henkilöstä vuoden 2002 lopussa 157 274 henkilöä. Julkisten tuottajien palveluksessa oli 119 563 henkeä eli 76 %. Järjestöjen palveluksessa oli 28 478 henkilöä eli 18 %. Yritysten osuus henkilöstöstä oli 9 234 eli 6 %. Vuodesta 1995 vuoteen 2002 yksityisten tuottajien osuus henkilöstöstä oli noussut 14 %:sta 24 %:iin (Kauppinen ja Niskanen 2005).

Yksityisen palvelun valvonta

Laki yksityisten sosiaalipalveluiden palvelujen valvonnasta vuodelta 1997 asettaa kunnan sosiaalitoimelle valvontavastuun yhdessä lääninhallituksen kanssa. Valvonnan kohteena on yksityisen palvelutoiminnan tilat, henkilökunnan määrä ja ammattitaito ja asiakaspalvelu kokonaisuudessaan.

Yksityisen päivätoiminnan käynnistämiseksi palveluntuottajan tulee tehdä ilmoitus lääninhallitukselle. Ympäri vuorokautisen toiminnan käynnistämiseksi palveluntuottajan tulee anoa lääninhallitukselta lupa, jonka saamiseksi liitteenä tulee olla sosiaalitoimen lausunnon lisäksi erilaisia muita lausuntoja sijaintikunnasta. Valvonnan toteuttaminen on kunnille hyvin vastuullinen vaatimus. Suuret kaupungit pystyvät asettamaan valvonnan hoitamiseen oman erityisen henkilökuntansa, mutta pienissä ja keskisuurissa kunnissa ja kaupungeissa tehtävä on yksi lukuisista vanhustenhuollon työntekijöiden tehtävistä. Valvonnan hyvä hoitaminen perustuu vahvaan yrittäjien tuntemukseen ja keskinäiseen luottamukseen. Kunnissa ei ole pystytty lisäämään valvontaa hoitavien työntekijöiden määrää suhteessa valvottavien toimipaikkojen määrän kasvuun, eli valvonnan hoitaminen jää väkisin puolinaiseksi.

Oma kokemukseni valvonnan toteuttamisesta on, että se on hyvin vaativa ja vastuullinen tehtävä kunnalle, mikä tehtävä helposti jää muiden kiireellisempien asioiden ”jalkoihin”. Ympäri vuorokautisten yksityisten sosiaalipalvelujen tuottajat ovat velvollisia ilmoittamaan lääninhallituksille ja anomaan uutta toimilupaa toimipisteen vastuuhenkilön muuttuessa. Muissa tapauksissa yrittäjien ei tarvitse ilmoittaa henkilövaihdoksista. Yrittäjillä on aivan samanlainen kilpailu työntekijöistä kuin julkisilla toimijoilla eli työntekijöiden ammattitaiton varmistaminen ja sitä kautta toiminnan laadun turvaaminen on valvottavana asiana lääninhallituksille ja kunnille hyvin vaativa tehtävä.

Helsingissä 3.10.06

Merja Etholén-Rönnerg
Valt.maist.