



Vaasan yliopisto
UNIVERSITY OF VAASA

Heidi Keso

**SOSIAALI- JA TERVEYSHUOLLON SEKÄ
MAAKUNTAUUDISTUKSEN VAHVAT DISKURSSIT**

Case Pirkanmaa

Johtamisen yksikkö
Hallintotieteen maisteri
Sosiaali- ja terveyshallintotiede
pro gradu -tutkielma
Heidi Keso

Vaasa 2022

VAASAN YLIOPISTO**Johtamisen yksikkö**

Tekijä:	Heidi Keso		
Tutkielman nimi:	SOSIAALI- JA TERVEYSHUOLLON SEKÄ MAAKUNTAUUDISTUKSEN VAHVAT DISKURSSIT: Case Pirkanmaa		
Tutkinto:	Hallintotieteen maisteri		
Oppiaine:	Sosiaali- ja terveyshallintotiede		
Työn ohjaaja:	Harri Jalonen		
Valmistumisvuosi:	2022	Sivumäärä:	116

TIIVISTELMÄ:

Pro gradu -tutkielman aihe liittyy julkisen hallinnon kehittämiseen. Tutkielma asemoituu sosiaali- ja terveyshallintotieteen alaan. Suomen valtio ja kunnat pyrkivät kohti parempaa hallintoa ja vaikuttavampaa toimintaa. Julkishallinnon muutokset ovat kestoaltaan pitkiä ja muokkaantuvat hitaasti. Kyse on muutoksista, jotka koskettavat usein laajaa väestöryhmää. Suomessa viimeinen kansallisen tason laaja julkisen hallinnon reformi on valmisteilla sosiaali- ja terveyshuollon perusteellisena uudelleen järjestämisenä sekä maakuntien rakenteellisena muutoksena. Tutkielman tavoite on ymmärtää ja analysoida, miten sosiaali- ja terveyshuollon sekä maakuntien uudistus eteni vuosina 2017-2019 aikana. Kyseessä on tietyn ajanjaksona virtaava rakenteellinen, taloudellinen ja toiminnallinen muutos. Tutkielma vastaa kysymyksiin, miten sosiaali- ja terveydenhuollon uudistustavoitteita pyrittiin saavuttamaan sekä millä hallinnon toimilla se toteutetaan.

Tutkielman lähestymistapa on ajallinen tapaustutkimus, joka on rajattu esimerkki laajemmasta ilmiöstä. Tapauksen konteksti on Suomen julkisen hallinnon sosiaali- ja terveyspalveluiden sekä maakuntauudistuksen kehittäminen ajalta heinäkuu 2017 – maaliskuu 2019, jolloin pääministerinä toimi Juha Sipilä. Tutkimusaineisto koostuu muutosjohtajien haastatteluista ja uudistukseen kohdistetuista mediateksteistä, joita analysoidaan diskurssianalyysin menetelmin. Menetelmällä tulkitaan keskusteluja ja tietomuotoja, joilla pyritään vaikuttamaan toimijoiden näkemyksiin ja ajatteluun. Keskustelujen puheavaruudessa yhdistyvät sote-palveluiden käyttäjien tarpeet ja edut, maakuntien mahdolliset toimintamallit, erilaiset poliittiset pyrkimykset ja talouden hallintaan tarvittavat mallit. Analyysi erittelee reformin tavoitteiden saavuttamiseen liittyviä keinoja ja niiden perusteluja. Lisäksi analysoidaan näiden keskustelujen funktioita ja seurauksia. Tulkinta perustuu sosiaaliseen konstruktion, jossa kielenkäyttöä tarkastellaan toimintana, joka rakentaa sosiaalista todellisuutta. Tutkimusaineiston keskustelut muokkaavat tarkasteltavaa ilmiötä, joka koskettaa ihmisiä tässä ajassa, ja yhtäaikaaisesti rakentavat tulevaisuutta.

Tutkimustulokset kiteyttävät haastattelujen aineiston ja mediatekstien keskusteluissa esitettyjä vastakkaisia tai puoltavia diskursseja. Tuloksena on myös yhteenveto vahvoista diskursseista, jotka nousivat esiin julkisissa keskusteluissa sosiaali- ja terveydenhuollon uudistamisesta. Reformin vahvat diskurssit on nimetty innovatiivisuuden, valinnanvapauden ja talouden hallinnan diskursseiksi. Vallalla oleva diskurssi ohjaa ajattelua ja uskottavuutta. Aineistosta nousivat ensin vahvoina toimivia diskursseja, jotka keskustelun edetessä heikentyivät toisten diskurssien noustessa valtaan. Diskurssianalyysi metodologiana antaa mahdollisuuden tulkita puheavaruudessa syntyviä toimintamalleja, jotka rakentavat yhteiskuntaamme. Uudistuksien virrassa on tietoa, jota ymmärtäen asioita voitaisiin tehdä toisin.

AVAINSANAT: Reformi, sosiaali- ja terveyspalvelut, maakuntauudistus, julkisen hallinnon sekä sosiaali- ja terveyspalveluiden kehittäminen, diskurssianalyysi.

Sisällys

1 JOHDANTO	6
1.1 Tutkimuksen tarkoitus, tavoitteet ja rakenne	10
2. TUTKIMUKSEN LÄHTÖKOHTAISET KÄSITTEET	15
2.1 Muutosjohtajuus, managerialismi, reformi	16
2.2 Innovaatiot	18
2.3 Innovaatiot julkisella sektorilla	21
2.4 Kilpailukyky käsitteenä	24
3 LAADULLISEN TUTKIMUKSEN PARADIGMA, MENETELMÄT JA AINEISTO	27
3.1 Aineistolähtöinen ja teoriaan kiinnittyvä tutkimus	29
3.2 Aineiston analyysimenetelmänä diskurssianalyysi	32
3.3 Diskurssianalyysin työkaluja ja tulkintaa	34
3.4 Aineisto ja sen keruu	38
4 EMPIIRINEN ANALYYSI	40
4.1 Tavoitteet uudistukselle	41
4.2 Case: Pirkanmaa 2019 ja sote-uudistuksen monet käytännöt	43
4.3 Miten muutoksen innovatiivisuus ilmenee maakunnan tasolla?	46
4.4 Uudistamisen menetelmät kuntatason sote- ja makusuunnittelussa	49
4.4.1 Benchmarking: Tilaaja-tuottaja –malli yksi mahdollinen toimintatapa?	53
4.4.2 Kokeilut: Pirkanmaan kokeilu valinnanvapauden merkityksestä	58
4.5 Asiakaslähtöisyys keskiössä riitauttaa tavoitteet	63
4.5.1 Kunnan tavoitteet: hyvät palvelut ja toimivat järjestelmät	64
4.5.2 Poliittinen debatti: maakuntamalli ja valinnanvapaus	69
4.5.3 Talouden ja kilpailukyvyyn hallintaa vai palveluja tarvitsevien etu	76
5 TUTKIMUKSEN TULOKSET	87
5.1 Innovatiivisuuden diskurssit uudistuksessa	90
5.2 Talouden hallinnan merkitys sote- ja maku-uudistuksessa	94
5.3. Asiakaskeskeisyyden ja valinnanvapausdiskurssin merkitys uudistuksessa	97
5.4. Reformia voidaan tarkastella diskurssien kautta	99

6 JOHTOPÄÄTELMÄT	103
LÄHDELUETTELO	107
LIITTE 1. Haastattelurunko	114
LIITE 2. Haastateltavat	115
LIITE 3. Mediatekstien lähteet	116

Kuviot

Kuvio 1. Tutkielman rakenne ja viitekehys.

Taulukot

Taulukko 1. Innovaatioita ja suunnittelua monin keinoin.

Taulukko 2. Kokeilut innovatiivisen suunnittelun tukena.

Taulukko 3. Maakuntaudistuksen tavoitteita.

Taulukko 4. Maakuntamalli ja valinnanvapaus.

Taulukko 5. Talouden ja kilpailukyvyn hallintaa vai palveluja tarvitsevien etu.

Lyhenteet

Sote Sosiaali- ja terveyshuolto

Maku Maakuntaudistus

1 JOHDANTO

Suomen valtio ja kunnat ovat jatkuvasti pyrkineet kohti parempaa hallintoa ja vaikuttavaa toimintaa. Julkishallinnon muutokset ovat usein kestoltaan pitkiä ja muokkaantuvat hitaasti. Samanaikaisesti kyse on muutoksista, jotka koskettavat usein laajaa väestöryhmää. Siksi julkishallinnon muutokset ovat ilmiönä mielenkiintoinen tutkimuskohde. Tämän tutkielman tavoite on ymmärtää, selittää ja pelkistää, miten sosiaali- ja terveyshuoltoa sekä maakuntien uudistusta vietiin eteenpäin tietyn rajatun ajanjakson aikana.

Kansallisella tasolla Suomessa viimeinen laaja julkisen sektorin uudistus on valmisteilla sosiaali- ja terveyshuollon (lyhennettynä ”sote”) perusteellisena uudelleen järjestämisenä. Sote- uudistuksen alku sijoitetaan vuoteen 2005, jolloin Matti Vanhasen johtamana hallitus käynnisti poliittisen innovaation, joka tunnetaan nimellä puoliväliriihi. 2000-luvulla valtion johdon aloitteesta tehtyjä kehityshankkeita on kuvattu Jouko Luukkosen (2018) väitöskirjassa vuoteen 2017 maaliskuuhun saakka. Luukkosen mukaan uudistuksien tai uudistuksiin pyrkivien hankkeiden alkuhetkeksi voidaan määrittää Terveys 2015 –hanketta vuodelta 2001. Sitä seuranneet uudistukset ovat kulkeneet Paras-hankkeen (alk. vuonna 2005) ja terveydenhuoltolain valmistelun (alk. vuonna 2008) kautta Paras -hankkeen keskeyttämiseen Kataisen hallituksen päätöksellä vuonna 2011. Kataisen hallituksen ajalla (2011 – 2014) syntyi useita sote -linjauksia ja -raportteja, ja hallitusohjelmaan tehtiin monia kirjauksia sosiaali- ja terveydenhuollon uudistamisesta. Kataisen hallituksen jälkeen Stubbin hallitus (2014-2015) siirtyi kuntauudistuksesta sote-uudistukseen ja sen päätyttyä Sipilän hallitus käynnisti sote- ja maakuntauudistuksen (Luukkonen, 2018; Kähkönen, 2007).

Luukkosen (2018) väitöstutkimus käsittelee sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisen rakenteen uudistamista ja siihen liittyviä valmistelu- ja päätösprosesseja vuoteen 2017 saakka. Samoihin aikoihin itsekin kiinnostuin aiheesta ja siitä, mitkä ovat ne keskustelut ja toimenpiteiden keinot, jotka Sipilän hallituksen aikana sote- ja maku -uudistuksessa nousivat vahvasti esiin uudistuksen edetessä. Kiinnostavaa Luukkosen

(emt.) työssä on ajallinen prosessinäkökulma, jossa tiettyjä alueita tutkittiin ja vertailtiin tietyllä ajanjaksolla, joka alkoi vuonna 2011 ja päättyi vuoteen 2017. Samankaltainen ilmiön ajallinen seuranta, on myös omassa työssäni, vaikka lyhyemmällä jaksolla ja eri metodologisella otteella.

Koska opintojeni aiheet liittyivät yhteiskunnan, valtion, kuntien vastuulla oleviin tehtäviin ja niiden kehittämiseen sekä rahoittamiseen, tuntui luontevalta alkaa tutkia aiheita lähemmin. Sosiaali- ja terveyspalvelut ovat merkittävä osa-alue yhteiskunnan ylläpitämisessä. Kuntien vastuulla on ollut tarjota kuntalaisille palveluita kuten sosiaali- ja terveyspalvelut ja kunnille on annettu palveluiden tuottamiseen veronkanto-oikeus. Tässä tutkielmassa keskitytään sosiaali- ja terveyspalveluiden sekä maakuntauudistuksen (lyhennettynä ”maku”) kehittämiseen ajanjaksolla, joka alkoi 1. heinäkuuta 2017 ja päättyi 8. maaliskuuta 2019.

Aiheen kartoittamiseen olen käyttänyt useita tutkimusaiheeseen liittyviä hallintotieteen väitöskirjoja, jotka käsittelevät julkisten organisaatioiden johtamista, kehittämistyön toimintamalleja, alalla käytettyjä käsitteitä ja niiden määrittelyjä sekä innovaation merkitystä kehitystoiminnassa (Rajaniemi 2010; Valkama, 2004; Torppa, 2007; Kähkönen, 2007; Luukkonen 2018). Lisäksi useat sosiaalitieteen, valtiotieteen, terveystieteen ja yhteiskunnan ilmiöistä kiinnostuneet tutkijat ovat tehneet arvioita eri julkishallinnon ja kuntauudistusten kehityshankkeista ja niiden prosesseista ja lopputuloksista (esim. Lehto, 2017; Salmisaari, 2013, Anttonen & Haveri & Lehto & Palukka, 2012; Koskiahho, 2008).

Tutkielmani empiirinen aineisto koostuu asiantuntijahaastatteluista ja mediasta luetuista artikkeleista. Metodologian lukemistoksi olen valinnut laadullista tutkimusmetodologiaa käsittelevää tutkimusta kuten Alasuutari (2019), Kaisto & Pyykkönen (2010), Valli (2018) ja Jokinen & Juhila (1996), joissa käsitellään aineistolähtöisen tutkimuksen etenemistä ja aineiston merkitystä tutkimuksessa. Vähitellen tapahtuvassa ilmiötä tutkivassa tutkimuksessa tavoitellaan ilmiön

ymmärtämistä ja käsitteellistämisestä, ei niinkään etukäteen hahmotetun teorian testausta (Niikko, 2015).

Yksi 2010-luvun suurimpia uudistuksia on parhaillaankin käynnissä olevat sosiaali- ja terveyshuollon uudistus ja maakuntauudistus. Sote- ja maku-uudistus merkitsee kaikille alan toimijoille uudenlaista toimintaympäristöä, johon toimijoiden tulisi sopeutua mutta myös tuoda uutta osaamista toiminnan uudistamisen mahdollistamiseksi. (Turtia 2018). Turtia kirjoittaakin raportissaan, että uudenlaisen osaamisen lisäksi tarvitaan uudenlaisia toimintamalleja kuten verkostoitumista yli sektori- ja toimialarajojen.

Sosiaali- ja terveydenhuollon kehittäminen on ollut jo pitkään eri hallitusten työpöydällä. Uudistus alkoi jo edellisten hallitusten aikana. Matti Vanhasen ensimmäinen hallitus (vuosina 2003–2007) aloitti uudistuksen valmistelun ja sitä pyrittiin jatkamaan myös seuraavalla hallituskaudella (2007–2011) Paras-hankkeen nimikkeellä. ”Paras-uudistuksen keskeinen tavoite oli vahvistaa sosiaali- ja terveydenhuollon rakenteita, vaikka uudistuksen yleisenä tavoitteena oli vahvistaa muutoinkin kuntien kykyä vastata lakisääteisistä velvoitteistaan”, kirjoittaa Auli Valli-Lintu raportissaan (2017). Paras-uudistusta työstettiin puitelakivaiheittain (vuosina 2007–2013), jolloin loppujaksossa uudistusta täsmennettiin sosiaali- ja terveydenhuollon osalta enemmän velvoittavaan muotoon. Silloin uudistusta nimitettiin kunta- ja palvelurakennemuutostukseksi ja sitä johdettiin Jyrki Kataisen johdolla, joka myöhemmin jatkoi uudistusta nimikkeellä kunta- ja sote-uudistus.

Sote-uudistusta jatkettiin Sipilän hallituksen päätöksellä ehdottaa eduskunnalle maakuntauudistusta ja uusien maakuntien perustamista 1.7.2017 alkaen ja sote-uudistusta eli sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuun siirtämistä kunnilta maakunnille 1.1.2019 alkaen. Hallitus antoi sote- ja maakuntauudistusta koskevan esityksen eduskunnalle 2. maaliskuuta 2017 (HE 15/2017).

Uudistuksen välttämättömyyttä on perusteltu siten, että Suomen valtio haluaa turvata tärkeät julkiset palvelut ja lisätä ihmisten mahdollisuuksia osallistua, vaikuttaa ja valita palveluja itse (Lehto, 2017). Turvaamisella tarkoitetaan sitä, että taloudellisten

laskelmien mukaan Suomen valtiolla ei ole mahdollisuutta jatkaa sosiaali- ja terveyspalvelujen tarjoamista samalla tasolla kuin tähän saakka on tehty. Palveluiden kustannukset ovat nousseet ja hallitus päätti tehdä päätöksiä tilanteen parantamiseksi.

Yhteiskuntapolitiikan professori Lehto toteaa artikkelissaan (4/2017), että Sipilän hallituksen ”sosiaali- ja terveyshuollon uudistuksen tarkoitus on saada aikaan toimiva kokonaisuus, jossa ihmiset saavat palveluja aikaisempaa yhdenvertaisemmin. Käyttöön tulisi ottaa mahdollisimman vaikuttavat ja tehokkaat toimintatavat. Tarkoituksena on myös luoda Suomeen nykyaikainen ja kustannustehokas hallinto eli mittavia uudistuksia on odotettavissa”.

Sipilän hallituksen ensimmäisissä esityksissä 2.3.2017 ehdotetaan säädettäväksi maakuntalaki, laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiseksi ja niiden voimaantulolaki. Lisäksi esityksessä on maakuntien rahoitusta, maakuntajakoa, kuntien peruspalvelujen valtionosuutta, verotusta, henkilöstön asemaa ja vaaleja koskevia lakeja sekä eräiden yleishallintolakien muutoksia. Kaikkiaan esitykseen sisältyy 34 lakia. Ehdotuksen mukaisilla laeilla perustettaisiin Manner-Suomeen 18 maakuntaa 1.7.2017 mennessä, joiden pohjana on pääosin nykyinen maakuntajako. Uudistuksessa maakunnista tuli julkisoikeudellisia yhteisöjä, joilla on alueellaan itsehallinto ja maakunnille tullaan valitsemaan suorilla vaaleilla maakuntavaltuustot. Maakunnat ovat monitoimialaisia viranomaisia ja niiden tehtävääloista säädetään maakuntalaissa (Alueuudistus.fi, 2017).

Yllä mainittujen esitysten mukaan samalla uudistetaan julkisen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä, tuottamista, hallintoa, suunnittelua, rahoitusta ja valvontaa koskevat säännökset. Uudistuksella siirretään lähes 200 eri kunnallisen organisaation järjestämä sosiaali- ja terveydenhuolto maakunnille. Maakuntien alueellista yhteistyötä varten suunniteltiin lisäksi viisi yhteistyöaluetta. (VN, 331/2017). Kunnilta siirrettäisiin iso tehtäväpaketti maakunnille, joka tietää suurta muutosta kuntasektorin taloudelle. ”Sosiaali- ja terveydenhuolto on arvoltaan 12 prosenttia

Suomen bruttokansantuotteesta ja se työllistää 17 prosenttia ansiotyössä olevasta työvoimasta”, kirjoitettiin Helsingin Sanomissa elokuussa 2017.

Kuten tässä vaiheessa tiedetään, lakiesityksiä on tullut jälkeinpäin lisää, kun edelliset lakiesitykset eivät menneet läpi tai niihin vaadittiin muutoksia. Esimerkiksi 5.7.2017 päätöksensä mukaisesti hallitus esitti, että sote- ja maakuntauudistus tulee voimaan 1.1.2020, joka siirtyi lopulta vuoden 2022 tammikuulle.

1.1 Tutkimuksen tarkoitus, tavoitteet ja rakenne

Tutkielmani tarkoitus on ymmärtää ja selittää sekä pelkistää, miten tiettyä ajankohtana käynnissä ollut sosiaali- ja terveyshuolto sekä maakuntauudistus muotoutuvat (Alasuutari, 1993). Tutkielman lähestymistapa on ajallinen tapaustutkimus, joka on rajattu esimerkki laajemmasta ilmiöstä ja asiasta. Tässä tutkielmassa tapauksen konteksti on Suomen hallinnon sosiaali- ja terveystalouden sekä maakuntauudistuksen kehittäminen ajalta heinäkuu 2017 – maaliskuu 2019, jolloin pääministerinä toimi Juha Sipilä.

Aineiston avulla seurataan ja pyritään ymmärtämään käynnissä olevaa muutosprosessia ja sen erilaisia toimintamalleja (Kiviniemi, 2010). Tutkielmassa tulkitaan muutosprosessissa käytettyjä toiminta- ja ajattelumalleja, aiheeseen liittyviä keskusteluja ja muutoksen keskeisten toimijoiden esittämiä käsitteitä. Myös muutosprosessin tavoitteiden sanoittaminen ja siihen liittyvät keskustelut ovat tutkimuksen kohteena, sillä ihmisten välinen kommunikointi esittää kulttuurisesti merkitseviä asioita. Kielen välityksellä luomme ymmärryksiä sen hetkistä tapahtumista ja kieltä käyttäen rakennamme tulevaisuutta (Lehtonen, 1996). Erityisesti suurissa yhteiskunnallisissa muutoksissa, joissa on aina epävarmuustekijöitä, kielellä on vahva merkitys. Näitä muutoksia aikaansaavat ihmiset, jotka keskustelevat, suunnittelevat ja kertovat tulevaisuuden tapahtumista toisilleen ja samalla ne

muokkaavat tulevaisuutta. Lehtosen mukaan ”kieli osallistuu keskeisellä tavalla todellisuuskuvamme muotoutumiseen” (Lehtonen 1996, s. 34).

Tässä opinnäytetyössä käytetään laadullista tutkimusotetta. Laadullisessa tutkimuksessa korostuu aineiston merkitys teoreettisen tarkastelun jäsentäjänä ja keskusteluttajana. Laadullisilla tutkimusmenetelmillä voidaan käsitteellistää vähitellen tapahtuvaa ilmiötä. Kirjoitustani tukevat ja ohjaavat tutkimukset, joissa osoitetaan teksti- ja diskurssianalyysin merkittävyyttä tutkittaessa teksteistä ideologioita, valtasuhteita ja kulttuurisia arvoja (esim. Alasuutari, 2019; Kaisto & Pyykkönen, 2010; Lehtonen 1996; Vuori, 2022).

Laadullisen tutkimusotteen mukaisesti tutkimuskysymykset ovat mitä ja miten kysymyksiä (Valli, 2018). Kysymyksillä pyritään selvittämään uudistusta muuttavana ilmiönä, ja sitä eteenpäin vievää kehittämistyötä. Kysyn, mitä sote- ja maku-uudistusta toteutettaessa, siitä vastaavat toteuttajat, uudistavat ja miten heidän mielestään uudistusta viedään eteenpäin. Nivon haastatteluissa esiin tuodut käsitykset ja näkemykset haastattelujen aikaan ja uudistuksesta käytyihin keskusteluihin.

Aineiston keruumenetelmänä käytän asiantuntijahaastatteluja ja ne on lueteltu liitteessä 2. Diskurssianalyysin menetelmillä tulkiten haastateltavien puheista heidän antamia merkityksiä sote- ja maakunta uudistuksesta (vrt. Berger & Luckman, 1994; Vuori, 2022). Haastateltavana oli 4 asiantuntijaa ja haastattelut tehtiin vuonna 2018. Haastattelut on tehty teemahaastatteluna ja haastattelukysymykset on luettavissa liitteessä 1. Lisäksi käytän toissijaista kirjallista materiaalia kuten julkaisut verkossa ja printtimediassa (Aaltola & Valli, 2010) ajalta 2016 - 2019. Vuonna 2016 media-aineistosta on hyödynnetty 3 artikkelia, jotka antoivat taustatietoa varsinaiseen ilmiön aineiston tutkimiseen. Median artikkeleita on kerätty ajalta 1.7.2017 - 30.6.2019 yhteensä 89, joista 16 on otettu tutkielmani keskusteluihin mukaan. Muut printtimedian artikkeliaineistot ovat kasvattaneet ymmärrystäni ilmiön ympärillä käydyistä keskusteluista ja näkemyksistä uudistuksen kokonaisuudesta ja eri

näkökulmista. Kuten usein, postmodernit laadullisen tutkimusmenetelmien käyttäjät, näkökulmani tutkimukseen on lähtökohtaisesti näkemys maailmasta, joka näyttyy pirstaleisena ja kompleksisena. Kieli, sosiaalisen organisaation muodot, kulttuurioletukset, subjektiivisuus ja valta ovat kietoutuneina toisiinsa (Hitchcock & Huges, 1995).

Tutkielmani yleisenä tavoitteena on tulkita Pirkanmaan sote- ja maku-uudistusta seuraamalla ja tulkitsemalla, miten hallinnollisia ja rakenteellisia uudistuksia viedään eteenpäin, ketkä muutosprosessiin osallistuvat sekä miten muutos onnistuu suhteessa asetettuihin tavoitteisiin ja mitkä ovat muutoksen haasteet ja vastavoimat. Tutkimuskysymykset liittyvät siihen, millaisen roolin uudistusten tekeminen saa osana lainsäädännön edellyttämää sote- ja maakuntauudistusta ja millaisia keinoja uudistuksen onnistumiseksi käytetään.

Tutkielmassa etsitään vastauksia seuraaviin kysymyksiin:

1. Miten maan hallituksen antamat uudistustavoitteet pyritään toteuttamaan maakunnassa?
2. Mitkä ovat kansallisessa reformissa käytetyt diskurssit?

Tutkimustani ohjaa osin pyrkimys hahmottaa aineiston kautta ajassa elänyttä merkityksenantoa, ja tehdä näkyväksi tuossa ajassa olleita tulkintoja siitä, mihin sote-uudistuksella pyritään. Merkityksienantojen tulkitseminen tarjoaa uusia näkökulmia tutkijalle tutkia muutoksessa olevia ilmiöitä. Merkityksenanto jatkuvana prosessina katsotaan ihmis- ja sosiaalitieteissä yleisemminkin keskeiseksi metodiseksi piirteeksi: määriteltyjen jäykistyneiden rakenteiden sijaan tarkastelun keskiöön otetaan koko ajan muutoksessa oleva dynaaminen prosessi (Niikko, 2015). Derridalaista filosofiaa mukailien dekonstruktion avulla voidaan osoittaa vastakohtia, kätkeytyjä merkityksiä ja hajottaa kokonaisuuksia osiin. Näin pyritään ymmärtämään kielen, todellisuuden ja

ajattelun välisiä suhteita. Dekonstruktioanalyysillä voidaan osoittaa, että todellisuus konstruoidaan kielessä ja kuvataan kielen avulla representaatioina ja diskursseina. (Rhedding-Jones, 2005.) Dekonstruktioanalyysin avulla pyritään myös paljastamaan taustalla olevat ideologiset esioletukset tai intressit, ja ne esitetään siinä valossa, kun niitä käytetään, eli miten jokin ilmiöön liittyvä perustelu tai normi rakentuu ja siten rakentaa myös tulevaisuuttamme. Diskurssianalyysin taustalla on konstruktioismi ja hyödyntää dekonstruktioanalyysiä kielenkäytön analyysissä. Diskurssianalyysissä keskitytään ihmisten väliseen puhuttuun ja kirjoitettuun vuorovaikutukseen.

Opinnäytteen rakenne ja viitekehys esitetään kuviossa 1, jossa kuvion vasemmalla puolella kuvataan rakenne ja oikealla olevissa kehyksissä on esitetty viitekehysten sisältö. Tutkimuskysymykset ovat johdattavia kysymyksiä, jonka avulla ilmiö voidaan käsitteistää ja siten ymmärtää, miten muutos muokkautuu. Analyysissä pyritään tunnistamaan, minkälaisia käsitteitä on käytössä soite- ja maku-uudistuksessa ja miten niitä on käytetty. Tutkimusasetelmassa kuvataan se tapa, miten tutkimusongelman, käytettävien empiiristen aineisto ja niiden analyysin muodostama kokonaisuus. Kuvaan myös, miten teoria kietoutuu laadulliseen aineistoon. Empiirinen analyysi kuvaa, millä menetelmillä empiiristä aineistoa analysoidaan ja mitä aineisto on. Johtopäätöksissä kiteytetään, millaisesta ilmiöstä on kyse ja miten sitä voidaan käsitteellistää ja ymmärtää.

TUTKIELMAN RAKENNE JA VIITEKEHYS

SOSIAALI- JA TERVEYSHUOLLON JA MAAKUNTAUUDISTUKSEN VAHVAT DISKURSSIT –

Case Pirkanmaa

1 Miten maan hallituksen antamat uudistustavoitteet pyritään toteuttamaan maakunnassa?

2 Mitkä ovat kansallisessa reformissa käytetyt diskurssit?

Käsitteelliset lähtökohdat

Hallintomallin muutos ja sen johtaminen

Sosiaali- ja terveyshuollon kehittäminen

Kuntauudistuksen tutkimukset

Tutkimuksessa käytettyjä käsitteitä

Metodologiaa kehystävät tutkimukset

Sosiaalinen konstruktionismi

Julkisrahoitteiset palvelut

Julkisen ja yksityisen sektorin rajapinta, johtaminen

Hallinnanvalta

Diskurssianalyysianalyysi

Tavoite, keinot, faktuaalistaminen
ja intressi

Hallituksen tavoitteet
tulkintaresurssina

Aineistona

Median kirjoitukset, haastattelut,
tieteelliset artikkelit, internetsivut ja
raportit

Yhteenveto ja loppupäätelmät

Empiirisen aineiston yhteenveto

Pohdinnasta loppupäätelmiin

Kysymykset

Käsitteet ja
merkitykset

Tutkimusaset
elma

Empiirinen
analyysi ja
aineisto

Johtopäätök
set

Kuvio 1. Tutkielman rakenne ja viitekehys.

2. TUTKIMUKSEN LÄHTÖKOHTAISET KÄSITTEET

Sote- ja maku-uudistus on pitkäaikainen prosessi ja siihen liittyviä tutkimuksia ja raportteja on syntynyt runsaasti, joka kertoo myös aiheen tärkeydestä. Hallinnollisten ja rakenteellisten muutosprosessien eteneminen ja läpivienti onkin ilmiökenttä, josta on kirjoitettu 2000-luvulla enenevässä määrin. Hallinnollisten muutosprosessin tunnistamisessa erityinen huomio on jo pitkään kohdistettu siihen tapaan, millä käytetyt käsitteet muuttuvat ja vaihtuvat hallinnollisissa puhe- ja kirjoitustavoissa. Sosiaali- ja terveyshuollon uudistamista käsitteleviä ja alan käsiteanalytiikkaan paneutuneita hallintotieteen väitöskirjoja ovat esimerkiksi Luukkonen (2018), Rajaniemi (2010), Kähkönen (2007) ja Valkama (2005). Lisäksi lähihistoriassa hallinnollisesti toteutettuja uudistuksia on tutkittu eri tieteenalojen näkökulmasta kuten esimerkiksi kuntatutkimuksen, hallinnon, sosiaalipolitiikan ja terveydenhuollon suunnasta. Usein näissä tutkimuksissa on myös tuotettu uusia käsitteitä tai avattu toiminnassa tunnistettujen, puhetapoihin vakiintuneiden, käsitteiden sisältöä sekä arvioitu tiettyjen käsitteiden käyttöönoton merkityksiä ilmaisemaan uusia tai uudistettuja toimintamalleja. Käsitteet voivat olla vahvasti yhteiskuntaan juurtuneita tai ne ovat kenties vasta nousemassa valtavirtakäsitteistöön. Esimerkkeinä tällaisista uusista, aiemmin vakiintuneiden puhe- ja ajattelutapojen näkökulmasta epätyypillisistä, käsitteistä on kirjoittanut professori Briitta Koskiahho vuonna 2008 kirjassaan ”Hyvinvointipalvelujen tavaratalossa”. Hän viittaa YK:n Sosiaalisen kehityksen tutkimuslaitoksen UNRISD:n raporttiin 2000, jossa käsiteltiin sitä, kuinka valtion olemassaolon pelastamiseksi alettiin etsiä uusia käsitteitä kuten esimerkiksi markkinaorientoituminen, hallinnollinen hajauttaminen ja kuluttajaorientoituminen sekä markkinatehokkuus (emt. s. 18). Käsitteiden merkitykset ja sanojen valinnat nivoutuvat myös osaltaan yleisempään ja laajempaan diskursiiviseen muutokseen. Käsitteitä ympäröivä keskustelukenttä muotoutuu uudelleen (vrt. Jokinen & Juhla, 1996).

Kun analysoin aineistoa, kiinnitän huomiota siihen, mitkä käsitteet ja diskursiiviset puhuvat nousevat esiin ja millaisella tavalla ne ovat sijoitettavissa hallinnon ja johtamisen vakiintuneisiin ajattelu- ja puhetapoihin. Sosiaali- ja terveyshuollon sekä julkisten toimijoiden uudet käsitteet, jotka muokkaavat, ohjaavat ja hallitsevat toimintaa, nousevat tässä tutkielmassa keskiöön. Lisäksi pyrin tunnistamaan poikkeavia, uudempia diskursseja. Empiirisessä laadullisessa tutkimusotteessa keskustelut ja tulkinnat ovat niitä, joihin tutkijan tulee kiinnittää huomiota ymmärtääkseen tutkimuskohdetta. Käsitteitä käytetään, kun kerrotaan ja kuvaillaan sosiaalista todellisuutta, oli sitten kyse asiasta tai ilmiöstä. Käsitteet antavat myös aineiston analyysiin sen tuen, jonka avulla tutkimusanalyysin kiteytykset kiinnitetään teoriaan (Alasuutari, 2019; Juhila, 2022). Seuraavassa kappaleessa esitellään muutamia käsitteitä, joita lukemiston perusteella oletetaan löydettävän myös tutkielman aineistosta. Näiden käsitteiden käyttö, hylkääminen ja kääntäminen lisäävät ymmärrystä tutkittavasta ilmiöstä.

2.1 Muutosjohtajuus, managerialismi, reformi

Sote- ja maku-uudistuksessa, kuten yleensä muutosta tai prosessia tutkittaessa, lähtökohtaisesti kiinnostus kohdistuu johtamiseen. Johtamisteorioissa on useita lähestymistapoja riippuen siitä, mitä johdetaan, miten johdetaan ja ketkä ovat johtamisen kohteena. Muutosta johdettaessa kriittinen tekijä on johtaja, johtajat tai johtajuus. Muutosjohtajuus on johdon käyttäytymistä muutosta edistettäessä. Johto muokkaa ja muotoilee muutosprosessia ja strategiaa sekä esittää tavoitteet ja mahdollistaa johdettavilleen muutokseen tarvittavat resurssit (Van der Voet, 2016). Johtamisen näkökulmasta on tärkeä pohtia, millaista muutosta ollaan tekemässä. Johtamistyyleissä ja johtamisen merkityksestä muutosjohtajana on paljon erilaisia toimintamalleja. Pauli Juuti kirjoittaa johtajuuden muutoksesta kirjassaan Johtamispuhe (2001) ja kirjoittaa uudenlaisesta johtajuudesta ja siitä, että johtajuus on kaikkien asia. Johtaminenkin muuttuu ja se saa uusia merkityksiä. Tässä ajassa, jossa

nyt olemme vuonna 2022, yhä enenevässä määrin johtaminen tarkoittaa valtuuttamista, rinnalla kulkemista ja ihmisten mahdollistamista onnistua omassa työtehtävässään. Lisäksi Juutin näkemys on, että konstruktivistisessä johtajuusajattelussa johtaja toimii työyhteisössä, jota myös heimoksi kutsutaan. Johtaminen on sosiaalista toimintaa, jossa ihmiset etsivät yhdessä merkityksiä kokemastaan ja tulevasta. Erityisesti muutostilanteissa johtajan rooli on tukea yhdessätekemistä, vahvistaa kulttuurin muutosta, ylläpitää dialogia ja pitää kiinni yhteisesti luoduista tulevaisuuden visiosta ja toimia prosessin konsulttina. Muutosta voidaan tulkita prosessina, jossa tärkeintä on se, miten asioita tehdään eikä niinkään mitä tehdään (Juuti, 2001, s. 346 – 350).

Julkisen johtamisen malleista New Public Management (NPM) on saanut paljon huomiota julkisella sektorilla ja sulautunut monen maan hallinnon esimerkilliseksi johdon toimintamalliksi. Hyvin moni-ilmeinen ja monen maan julkisorganisaation johtamiseen vaikuttanut johtamismalli NPM on vaikuttanut myös pohjoismaissa. Käsitteen aikaisempi versio, mutta samaa tarkoittava käsite, on managerialismi, jota käytetään usein toistensa synonyyminä. Pohjoismaissa käytettynä NPM korostaa kansalaisoikeuksia, desentralisaatiota, säännösten purkamista ja tulosjohtamista (Pollit, 1995; Haveri, 2002; Torppa, 2007). Käytännössä tämä tarkoittaa, että muutosta ei johdeta ylhäältä alaspäin vaan muutokseen otetaan mukaan henkilökuntaa tai kansalaisia, joiden ääni tulee kuulluksi ja he ovat myös muutoksessa mukana.

Managerialismi voidaan käsittää myös johtamisparadigman muutoksena siten, että se pyrkii murtamaan byrokratiaa ja professionaalien johtamisen normia. Managerialismin toimintamalli uudistuksessa tuo mukanaan ajatuksen hajauttamisesta pienempiin yksiköihin, tulosorientaatioon, markkinaohjautuvuuteen ja julkisen organisaation rakenneuudistuksiin. (Torppa 2007.) Näiden lisäksi johtamismallina managerialismi on saanut lisää sisältöä käsitteiden jatkokehittäjiltä Peters & Watermannilta (2004). Kirjoittajien (emt.) mukaan hyvä johtaminen ja kilpalukkyvykyys vahvistavat liiketoimintaa, jos seuraavat peruseriaatteet on otettu huomioon. Ne ovat

tekemisestä oppiminen, asiakaslähtöisyys, itsenäiset ja pieniin osiin jaetut yritykset, tuottavuus ihmisen avulla, toiminta-arvot, matala organisaatorakenne, pitäytytään siinä liiketoiminnassa, jonka yritys parhaiten osaa sekä johdon osaaminen. Näiden lisäksi huomioitavia tekijöitä ovat arvoihin perustuva organisaatiokulttuuri, täsmentynyt strategia ja taloudelliset mittarit (Torppa, 2007).

Koko Suomea koskevasta sote- ja maku-uudistuksesta voidaan käyttää käsitettä reformi, joka on valtiovallan johtamaa muutosta ja kehittämistä. Kaarina Torppa on väitöskirjassaan määritellyt reformi-käsitettä ja kirjoittaa käsitteen pitävän sisällään ymmärryksen siitä, että kyse on hyödyllisestä ja tarkoituksellisesta hallinnon muutoksesta. Muutoksella pyritään sen hetkisestä tilanteesta parempaan tulevaisuuden tilaan. Reformi-käsite liitetään selkeästi kehittämisajatteluun, jossa pyritään olemassa olevan asian tai toimintatavan uudelleen järjestämiseen. Uudistus voi olla kokonaisvaltainen rakenteellinen ja hallinnollinen uudistus tai kehitystoimi, jolla pyritään jo olemassa olevan toiminnan tai asian uudelleen järjestämiseen. (Torppa 2007, 47.) Sote- ja maku-uudistuksessa reformin tavoitteena ovat muutokset muun muassa palveluiden parantamisessa, niiden tasa-arvoisessa saavutettavuudessa sekä sosiaali- ja terveydenhuollon menokehityksen hillitsemisessä.

2.2 Innovaatiot

Kun muutosjohtajuus linkitetään yleisemmän toimintahorisontin hahmottamiseen ja uudenlaiseen avaamiseen, niin kehittäminen ja uudistaminen liitetään usein innovaatioihin. Innovaation luokitteluja on useita, joista esittelen yleisen jaottelun kolmeen eri innovointitapaan: inkrementaalinen-, radikaali- ja prosessi-innovaatio. Innovaatiotoiminta ei enää noudata perinteistä keksimisen logiikkaa. Sen sijaan, että tuotteille ja palveluille etsitään asiakkaita, etsitään yhä useammin asiakkaille uusia ratkaisuja (Tuomi, 2002). Inkrementaaliseen innovaatioon eli vähittäin tapahtuvaan innovointiin ryhdytään, kun tavoitteena on uudistaa jotain toimintoa tai kohdetta

kokeillen ja muotoillen. Innovaatioiden tehtävä on kehittää tuotteita ja palveluja yhä houkuttelevammaksi ja löytää uusia markkinaosuuksia. Kun innovaatiot onnistuvat ja tuote tai palvelu paranee ja käyttö lisääntyy, se saa myös uusia kilpailijoita. Kilpailijoiden seurauksena hinta alenee ja yhä enemmän käyttäjiä pystyy hyötymään tuotteesta. Innovaatioita tehdään yleisesti tuottojen lisäämisen tavoitteena kuin kustannusten vähentämisen näkökulmasta. (Starr 1992). Inkrementaalisen innovointimallin vastakohta on radikaalinen innovaatio. Radikaalinen innovaatio tarkoittaa, että kokonainen systeemi muuttuu ja muutoksen kohteena voi olla tuotannon kokonaisvaltainen uudistus tai organisaation rakenteen ja toimintamallien täydellinen muutos (Pietiläinen ja muut, 2005).

Prosessi-innovaatio nimensä mukaisesti toteutuu esimerkiksi pitkäjänteisessä projektissa tai kehityshankkeessa. Prosessi-innovaatio voi toteutua yhteisöllisenä prosessina, jonka seurauksena innovaatio leviää koko yhteisön hyväksi. Mezias ja Kuperman (2000) seurasivat pohjoisamerikkalaisen filmitoimialan alkuvaiheita ja osoittivat, että toimialan muotoutumisvaiheessa innovatiivinen yrittäjyys luo liiketoimintamahdollisuuksia muullekin yrittäjyydelle. Haasteena yhteisöllisille innovaatioille on liiketoiminnan menestymisen edellytys. Markkinoilla on oltava tarvetta yrityksen palveluille ja alalla on oltava muuta yritystä tukevaa toimintaa. Yrityksen pyrkimykset toimia kilpailuilla markkinoilla estää innovaatioiden jakamista kilpailukyvyn heikkenemisen pelossa.

Toisaalta vahva kilpailukyky voi johtaa yllätykselliseenkin lopputulemaan, kuten 2000-luvun alussa tapahtui. Pieniä hoivayrityksiä syntyi runsaasti, kun alan pienet yritykset saivat osallistua julkisiin hankintakilpailutuksiin. Vuonna 2010 ja sen jälkeen nähtiin parhaiten menestyvien, innovatiivisten pienten yritysten nopea väheneminen, koska suuret yritykset rakensivat kasvuaan ja kilpailukykyään yritysostoin. Näin innovatiiviset toimintamallit ja kyvykkyydet sulautettiin isompaan organisaatioon.

Julien (1995) pohtii, miksi pienet ja keskisuuret yritykset pystyvät jatkamaan toimintaansa pitkiäkin aikoja tuottoisasti, kun ne näyttävät olevan sekä teknologioiltaan että tietämykseltään jäljessä suuryrityksiä. Tämän perusteella on mahdollista ajatella, että myös pienet sote-alalla toimivat yritykset voivat olla hyväksi koko sektorin kannalta ja erityisesti asiakkaiden näkökulmasta. Innovatiivisuus näkyy siinä, miten teknologiat ovat joustavassa käytössä ja miten ne auttavat sopeuttamisessa alan vaihteluihin ja asiakkaiden muuttuviin tarpeisiin.

Palvelutoiminnan näkökulmasta innovaatio voi olla mikä tahansa suunniteltu tai toteutettu uudistus, joka vahvistaa organisaation kilpailuasetelmaa ja joka mahdollistaa pitkän aikavälin kilpailuedun säilyttämisen. Innovaatio voi olla uutuus organisaatiossa, toimialalla, kotimarkkinoilla tai maailmassa. Se, että asiakastarpeiden lisäksi tuotteen käyttäminen nousee palveluliiketoiminnassa innovaatiotutkimuksen keskiöön, haastaa perinteisen lähtökohdan, jonka mukaan innovaatio on selkeästi rajattavissa oleva artefakti tai ratkaisu, jolla on tietyt määritetyt ja kaupallistettavissa olevat ominaisuudet. (Pietiläinen ja muut, 2005)

1970-luvulla innovaatiotutkimuksissa vahvistui näkemys, joka sen sijaan, että nähdään teknisten innovaatioiden vaiheittain syntyvän lineaarisena mallina, tutkitaan innovaatioita kompleksisena ilmiönä. Sen mukaan innovaatio tapahtuu ihmisten ja artefaktien välisessä vuorovaikutuksessa, missä tieto, kommunikaatio, yhteydenpito ja viestintä ovat merkittävässä asemassa. Tämän ajattelutavan mukainen malli on esimerkiksi Klinen ja Rosenbergin (1985) ketjumalli, joka korostaa informaation kulkua, tieteen ja käytännön välistä vuoropuhelua sekä sitä, että prosessi etenee ketjumaisesti uuden kehittämisen ja palautteen välisenä vuorovaikutuksena (Henderson & Clark 1990; Palmberg & Leppälahti & Lemola & Toivanen, 1999).

Suomen ja Ruotsin terveydenhuollon uudistusta tarkastellessaan Vartiainen (2008b, 161,171) esitteli termin ”wicked issues”, jolla viitataan ongelmaan tai ongelmiin, joita on hankala tunnistaa ja vielä tunnistamisen jälkeenkään niille ei ole yksiselitteistä

ratkaisua. Ratkaisuyritykset voivat vain antaa lisää tietoa ongelman luonteesta. Sote- ja maku-uudistusta ajatellen ongelmakohtien näkeminen on lisäksi ideologinen ja poliittinen asia. Minkä kukakin katsoo tuottajien ja rahoittajien yhdistelmästä parhaaksi, määrittelee myös sitä, mitä nähdään ongelmallisena (Powell, 2007. 13-15).

Lisäksi Vartiainen (2008b) on jo aiempia terveydenhuollon uudistuksia tarkastellessaan havainnut, että useinkaan uudistusten tulokset eivät ole sitä, mitä on odotettu. Yksi suuri syy tähän on, että tutkijat, terveydenhuollon henkilöstö, kansalliset ja paikalliset päättäjät eivät ole ottaneet asian kompleksisuutta riittävän vahvasti huomioon. Näin ollen ongelmia on yksinkertaistettu liiaksi, samoin kuin uudistuksia, joilla niitä yritetään korjata. Siksi kompleksisuuden huomioon ottaminen on tärkeää tutkielmassa käsillä olevassa sote- ja maku-uudistuksessa, koska siinä pyritään uudistamaan koko järjestelmä, ei vain osaa siitä, ja se tekee kompleksisuuden huomiotta jättämisen ongelmalliseksi.

2.3 Innovaatiot julkisella sektorilla

Innovaatiot on sana, joka pitkään liitettiin yksityisen sektorin toimintaan. Näin esimerkiksi uudet ansaintalogiikat, uudet mediat ja viestintäkanavat sekä uudenlaiset toimijat on nostettu innovaatiotutkimuksissa esiin silloin, kun innovaatiotutkimus kohtaa uusia haasteita talouden suunnatessa yhä syvemmälle osaamisintensiivisyyteen ja palvelutalouteen. Kuitenkin innovaatiot ovat sekä käsitteenä että siihen liittyvänä ajattelutapoina nousseet ja vakiintuneet myös osaksi julkista johtamista. Kuntasektorilla on kehitetty erilaisia tapoja innovoida sitä, miten kaupunkien ja kuntien resursseja voidaan ottaa käyttöön projekteihin, jossa tarvitaan vahvaa ja kokonaisuuden kannalta isoa toimijaa. Tästä on kyse silloin, kun tavoitteena on innovoida palveluja kuntalaisten tarpeisiin, yritysten yhteistyön edistämiseen (yhteissuunnitteluun) ja tarjoamaan innovaatioalustoja sekä yhteiskehittämistä yhdistäen useita eri toimijoita (Tukiainen, Leminen & Westerlund, 2015). Älykkäät

kaupungit ja muilla innovaatioita edistäväillä julkisen sektorin ohjelmilla synnytettiin niin kutsuttuja innovaatioalustoja kuten OSKE ja INKA (TEM, 2017).

Palveluinnovaatioiden erottaminen teknisistä innovaatioista antaa kehittäjille paremmin palveluun liittyviä innovaationäkökulmia. Samoin innovaation ymmärtäminen kompleksisena ilmiönä avaa innovaatiokäsitettä kohdistamaan resursseja palvelujen kokonaisuuteen, jolloin huomioidaan asiakastarve, saavutettavuus, käyttäjä ja palvelun konteksti. Palveluinnovaatioita on kuvattu seuraavalla tavalla: niillä on monta ulottuvuutta ja ne voivat liittyä esimerkiksi palveluntuottajan ja asiakkaan suhteeseen, palvelutuotteen tai palvelun uudistamiseen, yhteistyö- ja kumppanuussuhteiden uudelleenjärjestämiseen tai palveluorganisaation sisäisten työskentelytapojen muutokseen. Aidosti innovatiivisen palvelukonseptin on oltava monistettava eli siirrettävissä uusiin olosuhteisiin ja konseptin uutuusarvo on usein muussa kuin itse teknologiassa. Palveluinnovaatiokeskusteluissa painotetaan usein tarvetta ideoiden levittämiseen kaikille ja hyvää yhteistyötä kumppaneiden kanssa. Toisaalta painotetaan myös tiukkaa kilpailua palveluntarjoajien kesken, koska sillä saadaan aikaan kustannusten vähenemistä ja palvelujen rationalisointia. (www.eu06.fi/news.)

Elinkeinoelämän keskusliitossa ennakoitiin vuonna 2006, että sosiaalipalveluissa tullaan tulevaisuudessa EU:n tasolla, ja siten myös Suomessa, verkostoitumaan kansainvälisesti ja globaalisti palveluketjuihin. Innovaatioiden ajateltiin leviävän kaikkien palveluntuottajien ulottuville. Kuitenkin verkostoituminen on myös haaste, organisaatioiden jatkuva kilpailu oman palvelutoiminnan kehittämisessä kiristää kilpailua uusista innovaatioista ja tehokkaista toimintatavoista. Myös vuonna 2017 Elinkeinoelämän keskusliitto otti kantaa sosiaalisiin palveluihin, joita EU:ssa tulisi edistää yhteisesti talouspolitiikan ohjauksen ja sisämarkkinoiden kanssa yhdessä. Tällä pyritään vahvaan yhteistoimintaan ja globalisaation tuomiin hyötyjen käyttöönottoon sekä talouden että sosiaalipalveluiden piirissä (EK, 2017). Edelleen kilpailukyvyyn

kehittämisen katsotaan tuovan hyvinvointia ja työtä kaikille. Lisäksi sosiaalisia innovaatioita tulisi kehittää sisämarkkinoiden yhteisellä panostuksella.

Professori Koskiaho (2008) kiinnittää huomion siihen, että strategiaa, ansaintalogiikkaa ja markkinaosaamista ei pidetä keskeisinä asioina, tai osaamisina, silloin kun puhutaan sosiaalipalveluista. Erityisesti kirjoittaja ihmettelee, miksi sosiaalipalveluiden johdon tehtävien keskeisinä piirteinä ei nosteta ansaintalogiikan tuntemusta vaikka se on keskeinen osaamisalue palvelualan yritysten johtamisosaamisen kriteeristöissä. Sosiaalialan johtajien tehtävien keskeisinä piirteinä korostetaan johtamisen ja verkostoituneen liiketoiminnan osaamista. Huomion arvoista on, että ansainnasta on vaikea puhua ääneen kun asia koskee sosiaalipalveluita, mutta se on yleinen ongelma myös muissa hyvinvointipalveluissa ja kolmannen sektorin keskusteluissa (emt, s. 165-166).

Innovaatiojärjestelmistä ja innovaatioverkostojen toimijoita käsittelevissä tutkimuksissa on havaittu, että on tärkeää ymmärtää erityisesti institutionaalisten toimijoiden rooli ja merkitys osana innovaatioympäristöä ja innovatiivista toimintaa. Aluetutkimuksissa on määritelty sitä, minkälainen on innovatiivinen ympäristö, joka tukee osaamisintensiivisten yritysten alueellista ryhmittymistä (Kautonen, Kolehmainen & Koski 2002; Nieminen & Kaukonen 2001; Kautonen, Koski & Schienstock 2004). Tutkimusten mukaan innovaatioympäristöt ja paikallisten toimijoiden verkostot synnyttävät tarvittavia innovaatioita. Julkisorganisaatiot tarvitsevat yritysverkostosuhteita yhä enenevässä määrin, koska kaupungeille on syntynyt uusi rooli innovaatioiden edistämiseksi. Eri hankkeiden ja ohjelmien mahdollistamana kaupungit ovat 2000-luvulla lähteneet vahvistamaan alueellisia innovaatiokeskittymiä innovaatiopolitiikan suunnitteluun sekä kehityksen ja uudistusten aikaansaamiseksi.

Männistön (2002) tutkimus tuo esille sen, että alueelliset innovaatiojärjestelmät ovat sosiaalisia innovaatioita siinä mielessä, että erilaisten hankkeiden, esimerkiksi osaamiskeskushankkeiden, eteenpäin vieminen on viime kädessä kiinni hyvistä

sosiaalisista suhteista. Tänä päivänä voimme esimerkkinä käyttää vaikka viimeisten parin vuoden sisällä rakennettuja hyvinvointikeskuksia. Siitä esimerkkinä Pirkanmaalta toimii Tesomaan hyvinvointikeskus, toiselta nimeltään kohtaustila, jossa toimii terveysasema, hammashoitola, äitiys- ja lastenneuvola, kirjasto, nuorisotila sekä neuvonta- ja ohjauspalveluja. Erityisesti suurilla organisaatioilla on mahdollisuus erilaisten strategioiden kautta mukauttaa alueellinen innovaatiojärjestelmä sellaiseksi, joka tukee parhaalla mahdollisella tavalla suurten yritysten omia toiminnallisia päämääriä. Tällaisia esimerkkejä Pirkanmaalta löytyy esimerkiksi Pihlajalinnan ja Mänttä-Vilppulan kunnan tekemä uusi sosiaali- ja terveysalan organisaatio, jossa omistajuus on jaettu prosenttiosuuksin molemmille osapuolille.

Sosiaalisia innovaatioita tutkittaessa ihmisen toiminta nousee keskiöön. Näkökulma korostaa, että innovaatio todentuu vasta, kun tapahtuu muutos ihmisten välisen vuorovaikutuksen käytännöissä (Tuomi, 2002). Tarvitaankin laadullista tutkimusotetta, joka auttaa tekemään havaintoja organisaatioiden toiminnan arkisesta todellisuudesta ja päätöksenteon sekavalta vaikuttavasta dynamiikasta.

2.4 Kilpailukyky käsitteenä

Yllä käydyssä keskustelussa (lukuissa 2.1, 2.2, 2.3) innovaatioista ja siihen liittyviä toimintatapoja hahmoteltaessa on todettu, että innovatiivisuus ja kilpailukyky liittyvät vahvasti toisiinsa. Tämä vaikuttaisi näkyvän myös Valtiovarainministeriön tavoissa ajatella julkista sektoria. Esimerkkinä julkisen sektorin kilpailukyvyn ylläpidon tarkoitus:

Julkisen sektorin tuottamilla palveluilla on keskeinen asema koko yhteiskunnan kilpailukyvyn rakentamisessa ja ylläpitämisessä. Julkisen palvelutuotannon laadun ja tuottavuuden kehittäminen on keskeinen osatekijä kansallisen kilpailukyvyn edistämiseksi. Kansalaisten hyvinvoinnin perustana ovat laadukkaat ja taloudellisesti tuotetut julkiset palvelut. (VN.fi).

Elinkeinoelämän keskusliitto kiteyttää kilpailukyvyn seuraavasti:

Kilpailukyvyllä tarkoitetaan yleensä kustannuskilpailukykyä, hintakilpailukykyä tai reaalista kilpailukykyä. Kustannuskilpailukyky kuvaa tuotannon sijaintimaan kustannuksia suhteessa kilpailijamaihin, hintakilpailukyky myyntihintoja suhteessa kilpailijoiden hintoihin ja reaalinen kilpailukyky sisältää mm. tuotteen tai palvelun laatuun liittyviä tekijöitä. (ek.fi).

Elinkeinoelämän keskusliiton verkkosivuilta voi lukea, että Suomi menestyi 2000-luvun alkupuolella hyvin erilaisissa kilpailukykytutkimuksissa. Näissä selvityksissä kansantalouden kilpailukyvyllä tarkoitetaan ns. reaalista kilpailukykyä eli arviota yleisestä yritysten toimintaympäristöstä ja houkuttelevuudesta investointikohteena. Kilpailukyky selvitykset ovat kuitenkin luonteeltaan taaksepäin katsovia, ja ne ovat osoittautuneet huonoiksi tulevan kehityksen ennakoijiksi. Kilpailukyky arvioi toimijan, yleensä yrityksen, toimialan tai kansantalouden, kykyä selviytyä taloudellisen kilpailun olosuhteissa. Kilpailukyky-käsite onkin liiketaloustieteen tutkimuksissa ja konsultoinnissa paljon hyödynnetty mittari. Sen kehittäjänä tunnettu yhdysvaltalainen professori Michael Porter on, alun perin yritysten kilpailukykyä lähteneestä ajatuksesta, laajentanut käsitteen käyttöä mittarina kansallisissa kilpailukykykysymysten vertailussa (Vuorinen, 2013, s. 228).

Kansallisen kilpailukyky-käsite nousi poliittiseen keskusteluun jo 1990-luvulla. Sen jälkeen sitä on pidetty vahvana argumenttina kansallisuuksia verratessa useita vuosikymmeniä. Kilpailukyky-käsitettä käyttivät monet toimijat, sillä se oli hyvin muotoutuva strateginen käsite, jolla sai huomiota. Kilpailukykyä kehitettiin, parannettiin ja sitä julistettiin poliittisissa ohjelmissa 1990-luvulla (Kantola, 2010, 98) ja se elää käsitteenä vielä vuonna 2017 aloitetussa sote- ja maakunta uudistuksessa.

Kilpailukyky on kompleksinen käsite, jota voidaan hyödyntää monessa asiassa. Erityisesti kilpailukyky poliitikkojen käytössä yhdistetään moneen eri tarkoitukseen. Anu Kantola (2010) on tutkinut kilpailukyky merkitystä politiikan strategioissa ja viittaa Deanin tutkimuksiin (1999) hallinnan vallan käytöstä, tekniikoista ja rationaalisuuksista. Tutkimuksen mukaan kansallisesta kilpailukykyä on tullut merkittävä poliittinen kysymys, kun kilpailukykyä alettiin mitata ja arvioida valtioiden ja

kansojen kesken (emt.). Käsitteenä kilpailukyky on saanut ajan myötä vahvan sijan niin julkisella kuin yksityisellä sektorilla ja siksi se tukee monenlaisia vallan diskursseja.

3 LAADULLISEN TUTKIMUKSEN PARADIGMA, MENETELMÄT JA AINEISTO

Tämä opinnäytetyö on aineistolähtöinen ja siinä käytetään laadullisia tutkimus- ja analyysimenetelmiä ja sen tutkimusasetelmaa voidaan kuvata tapaustutkimuksena. Työn filosofinen ajattelu pohjaa hermeneutiikkaan, joka pyrkii ymmärtämään ilmiötä. Tutkielman näkökulma perustuu sosiaaliseen konstruktionismiin ja sen lähtökohtiin ja metodologisesti ilmiötä tulkitaan diskurssianalyysillä. Tässä lähestymistavassa aineistot ovat ”paloja tai näytteitä todellisuudesta” kuten professori Pertti Alasuutari (2019) sen sanoittaa. Konstruktionistinen näkökulma ohjaa työtäni tutkimaan kulttuurisia merkityksiä tutkimuskohteesta. Eero Suonisen ja Arja Jokisen (2022) mukaan todellisuutta ei nähdä olevan ”jossain tuolla löytämistään odottamassa”, vaan todellisuus nähdään toiminnassa ja puheessa jatkuvasti rakentuvana.

Ajatus todellisuuden sosiaalisesta tuottamisesta ja sen tulkinnasta ei ole uusi yhteiskuntatieteissä, sillä Bergerin ja Luckmannin klassikko ”The Social Construction of Reality” julkaistiin jo vuonna 1966. Sen jälkeen heidän työnsä on laajasti levinnyt ja innoittanut useita tutkijoita tutkimaan ilmiötä kielen konstruktionistisesta näkökulmasta. Yllä mainittujen tutkijoiden lisäksi hyödynnän työssäni myös yhteiskuntatieteen Foucault-vaikutteisia tutkimuksia, joissa todellisuuden rakentumisen keskeisiksi aiheiksi ovat nousseet totuuden, tiedon ja vallan neuvottelut (Sawicki, 1991; Mills, 1997, Kaisto & Pyykkönen, 2010).

Kielen ei nähdä vain heijastavan todellisuutta, vaan aktiivisesti tuottavan sitä. Toiminta ja puhe tuottavat merkityksiä, joita voidaan tutkia ja sitä myöden ymmärtää toiminnan ja puheen tuottamia seurauksia. Näkökulmassa ajatellaan lähtökohtaisesti, että tutkittavista ilmiöistä, kuten tässä työssä sosiaali- ja terveyshuollosta sekä maakuntauudistuksesta, on vallalla useita käsitteellistämisen tapoja, jotka vaihtelevat ajallisesti ja paikallisesti ja kulttuurisesti (Alasuutari, 2019). Useiden käsitteellistämisen

tapojen olemassaolo on selitettävissä sillä, että todellisuuden katsotaan muodostuvan merkityksenantoprosesseissa, joissa osallistujat tuottavat, muuttavat, muokkaavat, uusintavat, yhdistävät ja erottavat merkityksiä. Merkityksenantoprosesseissa toimijat tulkitsevat todellisuuden päättymätöntä virtaa itselleen ymmärrettäviksi ilmiöiksi ja tulevat tuottaneeksi erilaisia versioita todellisuudesta. (Keso, 1999.)

Työni voidaan luokitella tapaustutkimukseksi. Sen aineisto on sijoitettavissa sote-uudistuksen tiettyyn vaiheeseen ja yhdelle paikkakunnalle. Aineiston ydin muodostuu haastatteluista, jotka on tehty Pirkanmaan sote-uudistuksen toimijoille, jotka veivät uudistusta eteenpäin omana työnään. Työni ei kuitenkaan ole perinteinen tapaustutkimus, jossa kohteena on jokin organisaatio tai ryhmä, jotka ovat selkeästi sijoitettavissa suhteessa ilmiöön. Sen sijaan tutkimukseni aineisto sopii kuvaamaan yhtä hetkeä hyvin monitasoisessa prosessissa.

Professori Alasuutarin (2019) mukaan tapaustutkimuksessa aineiston koko ei ole merkitsevää, koska tavoitteena ei ole tehdä yleistyksiä aineiston ulkopuoliseen todellisuuteen. Aineisto voi esittää pientä palaa todellisuudesta itsessään. Tässäkin tapaustutkimuksessa aineisto on rakentunut ajassa, kulttuurin virrassa. Tutkimuksen epistemologia pohjaa tietämisen ja tiedon näkemykseen, jossa merkityksenantoja tutkimalla ymmärrys ilmiöstä kasvaa. Merkityksenantoja voidaan analysoida sosiaalisissa vuorovaikutustilanteissa, kirjoituksissa ja muissa merkitysvälitteisessä tekemisessä (emt). Pirkanmaan sote- ja maku-uudistuksesta olen kerännyt aineistoa haastatteleamalla. Uudistusta käsittelevissä keskusteluissa risteytyvät sekä haastateltavien puhe että media-artikkeleiden sanoma. Uudistus on yhtenäinen ja kuitenkin kaksikerroksinen, joka konkretisoituu Pirkanmaan muutosjohtajien haastatteluissa.

3.1 Aineistolähtöinen ja teoriaan kiinnittyvä tutkimus

Laadullisen tutkimuksen verkkokäsikirjassa (2022) tuodaan esiin empiirisen aineiston merkitys tutkimuksessa.

Aineistovetoinen tutkimus tarkoittaa sitä, että tutkimuksen empiirinen aineisto on se, josta lähdetään liikkeelle. Tulokset "nousevat" aineistosta ja vasta tämän jälkeen niitä mahdollisesti verrataan aikaisempiin teorioihin tai tutkimustuloksiin. (Juhila, 2022)

Laadullinen tutkimus perustuu paitsi kerättyyn aineistoon ja sen analyysiin, myös teorioihin, joihin tutkimus ja analyysi kiinnittyvät. Sosiaalityön professori Juhilan mukaan teoriat eivät välttämättä ole sisällöllisiä teorioita, vaan ne auttavat tutkijaa tulkitsemaan ilmiötä ja kiinnittämään sen yksityiskohtia yhteiskunnallisiin ajankohtaisiin todellisuuksiin (Juhila, 2022). Näin ollen reformia voidaan tutkia puheen ja tekstien kautta, liittäen ne kehittämisen toimenpiteisiin, vallankäyttöön ja käsitteisiin. Tässä tapauksessa analysoidaan yhtä ajanjaksoa, joka on jo päättynyt, mutta on yksi pala tai näyte valtakunnallisesta edelleen käynnissä olevasta reformista. Ryhdyin systemaattisesti seuramaan reformin kehkeytymistä vuonna 2016 lopulla mutta varsinaisen aineiston keruun aloitin 1.7.2017. Silloin pääministeri Sipilä hallituksen päätöksellä ehdotti eduskunnalle uusien maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä kunnilta maakunnille.

Kun pyritään ymmärtämään ja löytämään vastauksia ilmiöön liittyviin kysymyksiin, tulee kiinnittää huomiota analysoitavan aineiston sanastoon ja käsitteisiin, joiden kautta ilmiötä kuvataan. Ilmiötä voidaan tarkastella tutkien, minkälaisia merkityksiä ilmiölle annetaan ja mistä ilmiö koostuu. Kaikissa yhteisöissä merkityksiä tehdään erilaisissa merkkijärjestelmissä (Berger & Luckmann, 1995, 47) kuten strategisessa visioinnissa (puhuttua), hallituksen piirtämässä prosessikaavioissa (visuaalista) ja lakivalmisteluissa (kirjoitettua).

Merkitykset ja merkkijärjestelmät ovat nousseet tutkimusten kiinnostuksen kohteeksi Wittgensteinin merkitysfilosofian kehittyessä 1900-luvun alkuaikana postmodernin hengessä. Myös menetelmänä dekonstruktiivinen ote analyysin välineenä vahvistui samassa hengessä. Tässä ajattelussa kieli, organisaatiot, kulttuurioletukset, valta ja subjektiivisuus ovat toisiinsa kietoutuneita (Hitchcock & Hughes, 1995; Niikko, 2015). Derrida kehitti dekonstruktioon perustuvan koulukunnan ja vahvasti ajattelua siitä, että kaikki on tekstiä ja että tekstistä voidaan analysoida tekstin binaarisia vastakohtia, kätkeytyjä merkityksiä sekä purkamalla kokonaisuuksia osiin. Tässä järjestelmässä vastakkaiset käsitteet eivät ole tasa-arvoisia vaan hallitseva termi saa määritellä vastakohtaan negaation kautta. Näin ollen toinen ääripää saa keskeisen merkityksen, on vahvempi, ja toinen ääripää marginalisoidaan ja määritellään vahvemman valtaa pitävän merkityksen kautta (Niikko, 2015). Dekonstruktiossa rakennetaan tietoa uudelleen kyseenalaistamalla yhdenmukaista ymmärrystä ja tulkintaa. Tavoitteena on tunnistaa keskustelujen ja käsitteiden taustalla olevat ideologiset esioletukset, jotka eivät ole aina helpolla todennettavissa ja osoitettavissa. (Rhedding-Jones, 2005, s. 53-54).

Hallinnan analytiikka on yhteiskuntatutkimuksen tutkimussuuntaus, joka on käyttänyt Michel Foucault'n valta-analytiikkaa tutkimusnäkökulmana. Hallinnan analytiikan perusainekset ovat tunnettuja foucault'laisesta valta-analytiikasta. Helén (2010) kuvaa, että "valta käsitetään hajautuneeksi: se koostuu lukuisista suhteista, toimijoista ja vallan subjekteista, joista muodostuu vallan harjoittamisen järjestely ja tilanne". Tässä yhteydessä käytetty käsite *hallinta* ei tarkoita esimerkiksi maan hallitusta eli sellaista instituutiota, jolla on valtion ylin valta. Sen sijaan hallinnalla tarkoitetaan ihmisten toimintatapaa tarkoituksellisesti muuttavaa, vaikuttavaa tai ohjattavaa toisten ihmisten ajattelua ja käyttäytymistä.

Puhuttua kieltä, organisaation toimintoja, tapoja ajatella tulevaisuudesta, onnistumisen mittareita ja muutoksen prosesseja kirjoitetaan muistioihin, raportteihin, strategiadokumentteihin, taloudellisiin laskelmiin ja lakiin kirjalliseen merkkimuotoon

kirjaimiksi ja numeroiksi. Kirjoitettuun muotoon siirrettyä puhetta kutsutaan tekstuaalistamiseksi (vrt. käsite Smith, 1990b, s. 5-121). Sitä voidaan käyttää sosiaalisen ja kulttuurisen toiminnan merkityksiä tutkittaessa. Ihmisten välinen kommunikointi esittää kulttuurisesti tärkeitä asioita. Kielen välityksellä luomme ymmärryksiä sen hetkisestä tapahtumasta ja samalla luomme tulevaisuutta (Lehtonen 1996). Erityisesti suurissa yhteiskunnallisissa muutoksissa, joissa on aina epävarmuutta, kielellä on voimakas merkitys. Näitä muutoksia tekevät ihmiset, jotka keskustelevat, suunnittelevat ja kertovat menneisyyden tapahtumista, tämän hetken tilanteesta tai vaikkapa tulevaisuudesta. Kieli osallistuu keskeisellä tavalla todellisuutta koskevan kuvamme muotoutumiseen (Lehtonen 1996, 34). Eero Suoninen (Jokinen ja muut, 2016) tiivistää, miksi diskurssianalyysiä käytetään tiedon hankintaan.

Diskurssianalyysissä tarkastellaan kielenkäyttöä toimintana, joka rakentaa sosiaalista todellisuutta. Oletuksena on, ettei todellisuutta olisi olemassa sellaisenaan ilman niitä kielellisiä merkityksenantoja, joilla sitä luonnehditaan (Jokinen ja muut, 2016).

Nykyaikaiset blogit ja verkkosivustot kuvaavat hyvin tämän päivän tekstuaalisuuden käytäntöjä. Tekstuaalistamisen käytäntöjen kautta toimijat pyrkivät tekemään näkyväksi, keräämään, lajittelemaan ja säilyttämään toimijoiden omaa tai toimijoille tärkeiden tahojen toimintaa. Länsimaisen ajattelun mukaan juuri tekstuaalistaminen on tärkein tapa tehdä todellisuuden ilmiöstä olevaisia, arvostettuja ja häviämättömiä (vrt. Smith 1990b).

Toimintojen valikoituminen huomionarvoiseksi tapahtuu sosiaalisessa vuorovaikutuksessa, esimerkiksi yhteisön sisällä tai blogikirjoituksissa. Diskurssiteoreettisesta näkökulmasta on mielekästä tulkita toimijoiden vuorovaikutteisia merkityksenantoprosesseja, sillä niissä neuvotellaan tiedosta, totuudesta ja vallasta (Mills, 1997, s. 18-19). Vuorovaikutteinen merkityksen antoprosessiin osallistuva sitoutuu aktiivisen merkityksen tekemiseen ja siten tuo näkyväksi oletuksen todellisuuden konstruktiiivisesta luonteesta.

3.2 Aineiston analyysimenetelmänä diskurssianalyysi

Tutkielman aineiston analyysimenetelmänä käytetään sisällönanalyysia diskursiivisella otteella. Diskurssianalyysi määritellään ”kielenkäytön ja muun merkitysvälitteisen toiminnan tutkimukseksi, jossa analysoidaan yksityiskohtaisesti sitä, miten sosiaalista todellisuutta tuotetaan erilaisissa sosiaalisissa käytännöissä” (Jokinen ja muut, 2016).

Aiemmin mainitulla dekonstruktioilla on yhteys diskurssianalyysiin siten, että se hyödyntää dekonstruktion ajattelua tekstin kriittisessä lukemisessa ja tulkinnassa. Diskurssianalyysi ei tarjoa lopullista vastausta tiettyyn ongelmaan vaan auttaa tulkitsijaa ymmärtämään tuon ongelman taustalla olevia tekijöitä. Sekä dekonstruktioivinen lukeminen että diskurssianalyysi ovat kriittisen ajattelun soveltamista sosiaalisiin tilanteisiin ja kätkeytyneiden uskomusten, toimintojen ja maailman tulkintojen avaamista (Niikko, 2015). Diskurssianalyysi auttaa tulkitsijaa todentamaan, että kyseisen ongelman ratkaisut piilevät itse sen olemuksessa. Diskurssianalyysi on tulkitsevaa dekonstruktioivista lukemista, joten siinä ei ole tarkkoja ohjeita seurattavaksi. Molemmat ovat kriittisen ajattelun soveltamista sosiaalisiin tilanteisiin ja piiloisten toimintojen, uskomusten, uskomusjärjestelmien ja sosiaalisen ympäristömme tulkittamista (Niikko, 2015; Kaisto & Pyykkönen, 2010).

Sarah Millsiä (1997) pidetään yhtenä kriittisen ja feministisen diskurssianalyysin avaajana. Hän yhtyy Foucault'in (1989) ajatteluun sanoen, että ”yksi parhaimpia tapoja ymmärtää diskurssi on nähdä se käytäntöinä, jotka johdonmukaisesti muokkaavat puheen kohteena olevia objekteja”. Hän myös vahvistaa pohdintaansa sanoen, ”että diskurssi tuottaa lausumia, käsitteitä ja seurauksia”. Diskurssin voi tunnistaa ajatusten, mielipiteiden, käsitteiden, ajattelutapojen ja käyttäytymistapojen järjestelmällisyydestä tietyssä tilanteessa sekä näiden ajattelu- ja käyttäytymistapojen seurauksista. (Mills, 1997, s. 17; Keso, 1999).

Analysoitaessa diskurssin seurauksia totuus, tieto ja valta ovat tulkinnan elementtejä, koska diskurssin seuraukset kietoutuvat näihin tekijöihin. Toimijat käyttävät merkittävästi aikaa ja resursseja totuuden määrittelyyn ja toisten mielipiteisiin vaikuttamiseen. Samoin toimijoilla kuten terveyden- ja sosiaalialan professiot, poliitikot, virkamiehet ja palvelujen käyttäjät luovat käytäntöjä, joilla määritetään, kenen toiminta määrittyy todeksi ja siten myös oikeaksi. (Mills 1997).

Merkityksiä tutkittaessa ilmiön kokonaisuutta pyritään hahmottamaan osien kautta. Merkityksistä, joiden avulla puhetta ja kirjoitusta tuotetaan, muodostuu diskursseja kun ajatukset, mielipiteet, käsitteet ja ajattelutavat ja käyttäytymistavat ovat järjestelmällisiä tietyissä tilanteissa. Järjestelmällisyys tarkoittaa sitä, että diskurssien keskeiset oletukset vahvistavat toisiaan ja muodostavat loogisen, sisäisesti koherentin ja tiiviin kokonaisuuden. Merkityksiä neuvotellaan jatkuvasti ja samalla tukeudutaan kulttuurisiin diskursseihin. (Mills 1997, 17).

Diskurssit käytännössä osoittavat myös, mitä ja miten asioita voidaan tehdä tai mikä on oikein tai väärin ja mihin diskurssiin puheen tai kirjoituksen tuottaja haluaa yhtyä (Lehtonen 1996, 68). Kaikilla näillä ajattelu- ja käyttäytymistavoilla on seurauksia. Diskurssiin yhtyminen on toimijalle voimavara, johon hän voi nojata ja jonka avulla tietty asia kuulostaa luonnolliselta ja oikealta.

Diskurssianalyysin haasteena on se, että diskurssien rajat ovat sosiaalisissa käytännöissä jatkuvasti muuttuvia ja rakentuvat toimijoiden valinnan mukaan. Siksi diskurssi ei ole todellisuudesta irrotettavissa oleva kokonaisuus, vaan vaatii kanssatekstien läsnäolon tulkintatilanteessa. Käsite *kanssatekstit* on suomennos 'kontekstista', tarkoittaen tekstejä, jotka ovat olemassa aina yhdessä niiden tekstien kanssa, joiden konteksteja ne ovat (Lehtonen, 1996). Käsillä olevassa tutkielmassa kanssatekstien merkitys näkyy esimerkiksi siinä, mitä aineistoa kulloinkin tulkitaan. Eri aineistolajeissa on otteita keskusteluista ja toiminnasta, joissa konteksti ohjaa keskusteluja ja niiden muotoja. Usein haastattelussa tuotetaan merkityksiä

yhteiskunnallisesta ajankohtaisesta aiheesta ja näille keskusteluille löytyy kanssateksti median antamista merkityksistä. Näin tietty diskurssi vahvistuu, koska se on aihe, johon moni eri tahon toimija liittyy. Esimerkiksi media pyrkii tiedottamaan, poliitikko pyrkii antamaan tietoa tilanteesta ja näkökulmia ratkaisuihin, kun taas haastateltavat kertovat, miten reformia on viety eteenpäin heidän maakunnassaan. Kaikki nämä toimijat voivat alkaa kuvata prosessin aikataulun luonnetta ja merkitystä liittyen siten diskurssiin, joka koetaan tärkeäksi vaikkakin eri syystä.

3.3 Diskurssianalyysin työkaluja ja tulkintaa

Analyysissä diskursseja voidaan lukea ja tulkita kiinnittämällä huomiota aineistoteksteissä tapahtuviin erontekoihin, vahvistamiseen ja arvojärjestysten rakentamiseen. Analyysiä tehdessä kiinnitetään huomiota keskusteluun, joka esimerkiksi tarjoaa ymmärrettävältä kuulostavaa ajattelumallia ja samalla luo vastustajan, jota vastaan perustellaan asioita. Tai keskustelu yhtyy jo esitettyyn ajattelumalliin tai täysin uuteen yllättävään diskurssiin. Aineistosta voidaan myös tulkita niitä keskusteluja, joissa tiettyjä kohteita ei liitetä lainkaan mukaan keskusteluun vaan ohitetaan asia. Hegemoninen diskurssi on tunnistettavissa siitä, että se on vahva ja hyväksytty ajattelumalli tai logiikka tietyissä, laajoissakin, yhteisöissä. Ajallisesti hegemoninen diskurssi pysyy valtavirrassa pitkään, kuten ajatus sosiaali- ja terveyshuollon uudistamistarpeesta tai kuntarakenteen uudistamisesta. (Jokinen, Juhila & Suoninen, 1993; Keso, 1999).

Tässä työssä tulkitaan erilaisia keskusteluja ja tietomuotoja, joilla on pyritty vaikuttamaan toimijoiden näkemyksiin ja ajatteluun. Diskursseissa on paljon merkityksiä, joilla pyritään muokkaamaan ihmisten haluja, pyrkimyksiä, etuja ja uskomuksia. Erityisesti hallinnan valtaa rakentavissa muutoksissa pyritään hallitsemaan edellä mainittuja toimijoiden ajattelua ja toimintaa. Hallinnan analyysin päätehtävän mukaisesti en pyri analyysissäni osoittamaan, kuka pitää valtaa ja ketä alistetaan vaan

miten valta toimii. Hallinnan analyysi kohdistuu siihen, miten valtaa saavutetaan diskursiivisesti, miten valtaa käytetään ja millaisiin politiikan ja eettisten käytäntöjen uutta luoviin piirteisiin ja kekseliäisyyteen toimija nojaa. Seuraukset ovat yleensä toimijoiden intressin mukaisia ja toimijan yhteisön hyväksymä diskurssi kuten esimerkiksi hallituksen uudistuksen tavoitteet. (Kaisto & Pyykkönen, 2010).

Tutkielman tärkein merkkijärjestelmä on kirjoitettu ja puhuttu kieli. Diskurssianalyttinen lähestymistapa ohjaa myös katsomaan sitä, miten tutkimuksessa kieltä käytetään ja tutkittavaa ilmiötä kielellistetään. Kielen sisällölliset merkitykset eivät kuitenkaan tule kielestä itsestään vaan kyse on kontekstista, jossa kieltä käytetään ja puhetavoista, diskursseista, joihin kielenkäytöllä suuntaudutaan. Käyttäessämme kieltä merkityksellistämme kohteet, joista puhumme tai kirjoitamme. Todellisuuden merkityksellistäminen tekee mahdolliseksi tulkita päättymätöntä todellisuuden virtaa ymmärrettäviksi ja käsitteellistettäväksi ilmiöiksi. Merkitykset saavat sisältönsä suhteessa toisiinsa, sillä kieli on suhde- ja erontekojärjestelmä, jossa kaikki elementit liittyvät yhteen ja jossa minkä tahansa elementin merkitys riippuu kaikkien muiden merkkien samanaikaisesta olemassaolosta. (Jokinen & Juhila & Suoninen 1993; Keso 1999).

Sosiologit Jokinen, Juhila & Suoninen (1993) määrittelivät kirjassa *Diskurssianalyysin aakkoset* merkityksien saavan sisältönsä suhteessa toisiinsa, sillä kieli on suhde ja erontekojärjestelmä, jossa kaikki elementit liittyvät yhteen ja kaikki elementit ovat merkityksellisiä vaikuttaen tilanteen kokonaisuuteen. Käytössä olevat käsitteet rajaavat myös itse ilmiötä. Ne vaikuttavat siihen, mitä ilmiöstä havaitaan, mitkä käsitteet ovat vallan hallinnan näkökulmasta kiinnostavia ja minkälaisia selitysmalleja annetaan esiin nousseille teemoille ja asioille. Apukysymykset aineistolle voivat olla sen suuntaisia kuten mitä ja miten asiasta tai teemasta kerrotaan, millaisia seurauksia puheesta seuraa tai mitkä ovat muotoutumassa olevat tuotokset.

Tutkielmassa analysoidaan ja tulkitaan diskursseja myös tulkintaresurssiajattelun mukaan (Hoikkala 1993, 25-26). Vaikka tulkintaresurssi ei olekaan täysin yksiselitteinen analyysiyksikkö, se mahdollistaa eri tavoin toimivien diskurssien hahmottamisen. Tällä tarkoitetaan sitä, että tulkintaresurssi on sosiaalisesti jaettu, keskeinen käsitys jonkin ilmiön olemaisuudesta. Tulkintaresurssi vetää puoleensa merkityksiä, joista muodostuu diskursseja, joissa ilmiötä tulkitaan ja se voi realisoitua erilaisina versioina. Esimerkiksi sosiaali- ja terveystalouden uudistamistarve saa erilaisia sisältöjä erilaisissa diskursseissa, joissa uudistuksen tarpeellisuuteen tai uudistuksen keinoihin otetaan kantaa esimerkiksi esittämällä taloudelliset haasteet tai keskustelemalla uudistuksen oikeista ja vääristä menetelmistä tai juridisiin perusteisiin nojaten uudistaminen voi olla toteuttamiskelvoton. Vahvat perustelut ikärakenteen vaikutuksesta kustannuksiin eli taloudellisessa keskustelussa hoidon tarpeen kasvusta ja sen merkityksestä taloudelle on ollut sote-keskustelun yksi vahva tulkintaresurssi. Siten tulkintaresurssin erilaiset versiot toimijoiden tulkinnoissa ohjaavat lukijaa tunnistamaan aineistosta erilaisia diskursseja. (Keso 1999)

Hahmotan aineistosta esiin nousevia ajattelu- ja puhetapoja osana neljää, yleisempää ja tiettyyn sisältöön kytkeytyvää puhemaailmaa. Analyysin apuvälineinä ne on sijoitettavissa neljään kategoriaan: tavoite, ehdotetut keinot, faktuaalistaminen ja diskurssi, johon keskusteluissa yhdytään. *Tavoite* tarkoittaa tässä analyysissä niitä tavoitteita, jotka hallitus on esittänyt yleisesti uudistuksen tavoitteeksi ja jotka emeritusprofessori Juhani Lehto on artikkelissaan kiteyttänyt viiteen osa-alueeseen (Lehto 2017). Maakuntatasolla tehdyn analyysin kohdalla tavoite on täsmentynyt maakuntaan sopivaksi ja tarpeelliseksi. Maakuntatason tavoitteet ovat haastateltavien näkemyksiä ja osittain maakunnan tavoitteita, mutta pääosin tavoitteet noudattavat Lehdon kiteyttämien viiden tavoitteen linjaa. *Keinot* ovat niitä, joita toimijat (haastateltavat, poliitikot mediatekstien välityksellä) puheessaan esittävät hyväksi toteutustavaksi tavoitteen saavuttamiseksi. *Faktuaalistaminen* vakuuttamisen muoto, jota käyttämällä esitetyn ”tiedon totuusarvosta tulee niin suuri, että kyseinen versio vaikuttaa itsestään selvältä ja ainoalta oikealta” (Jokinen ym., 2000, s.152).

Faktuaalistamista tapahtuu silloin, kun toimija vahvistaa näkemystään esimerkiksi viitaten vahvaan käsitteeseen, toimintamalliin tai tuttuun analogiaan. *Diskurssiin* yhtymällä tarkoitetaan, että toimija vahvistaa tiettyä säännönmukaista systeemiä tai tietystä näkökulmasta rakennettua merkitysjärjestelmää. Diskursseissa muokataan järjestelmällisesti tietoa ja rakennetaan samalla sosiaalista todellisuutta (Jokinen ym., 1993). Taulukko toimii analyysin työkaluna ja esitetyt käsitteet toimivat nimettynä tulkintaresursseina taulukoiden sarakkeissa.

Toiminnan Tavoite	Ehdotetut Keinot	Faktuaalistaminen	Diskurssi johon yhdytään kertoo toimijan Intressin

Lisäksi tutkielmassa käytetään yhtenä analyysin apuvälineenä käsitettä toimijuus. Toimijuudesta voidaan käyttää myös käsitettä subjektiasema (Foucault, 1980) ja sillä tarkoitetaan tilanteeseen vaikuttavia tekijöitä, joihin valta vaikuttaa. Subjektiasema voi olla yksilön tai ryhmän toimintaa eri vallankäytön kehyksessä, kuten eri organisaatioissa ministeriössä, yrityksissä ja sairaaloissa. Valta on siis dynamiikkaa aikaansaava voima, joka toisen toimijan intressistä voi näyttäytyä huonolta ja toisen mielestä hyvältä toiminnan suunnalta.

Suvi Ronkainen (1999) käsittelee väitöskirjassaan toimijuutta, tuoden sen näkökulman esiin, että toimijuus ymmärretään mahdollisuutena vastustaa erilaisten käsitteiden faktuaalistamista ja neuvotella niistä. Diskursiiviset käytänteet, eivät ole ristiriidattomia, vaan ne muodostuvat kilpailevista ja toisiaan kyseenalaistavista väitteiden järjestelmästä. Aineistossani on tunnistettavissa monia toimijuuksia, jotka tukeutuvat erilaisiin diskursseihin pyrkiessään vahvistamaan omaa näkemystään tai väitettään kulloisessakin tilanteessa. Näin eri näkemykset saavat voimaa tai menettävät merkitystään eri vuorovaikutustilanteissa. Analyysissä etsitään eri keskusteluissa vallalla olevia diskursseja, joita käytetään asioiden perusteluun tai esitetään kunkin

tilanteen ymmärryksen muuttamiseksi tai nykyisessä pysymiseksi. Toisaalta toimijat myös tukeutuvat vahvoihin diskursseihin samalla vahvistaen niitä. Näin tehden toimijat myös häivyttävät vastakkaisia diskursseja ja näin ollen kysymys on siitä, mihin näkemukseen yhdytään, sitä vahvistaen ja mistä näkemyksistä luovutaan. Näkemysten argumenttikamppailussa luodaan ja perustellaan sekä uusinnetaan asioiden merkityksiä eri tilanteissa ja tarkoituksissa. (Keso 1999).

3.4 Aineisto ja sen keruu

Aineisto koostuu haastatteluista ja valtakunnallisten sanoma- ja aikakauslehtien artikkeleista. Koska aineistoa on kerätty eri aineistomuodoista, analyysissa näitä käytetään myös keskusteluttamaan toisiaan kanssateksteinä, jolloin tiettyjen diskurssien vahvuus ja yhteiskunnallinen yhteys sekä kulttuuriset käytännöt tulevat näkyväksi. Pääosin mediatekstejä on kerätty Helsingin Sanomista ajalta 2017–2019 ja niiden julkaisupäivämäärät ovat viitteissä. Vuonna 2016 media-aineistosta on hyödynnetty 3 artikkelia, jotka antoivat taustatietoa varsinaiseen ilmiön aineiston tutkimiseen. Median artikkeleita on kerätty ajalta 1.7.2017 - 30.6.2019 yhteensä 89, joista 16 on otettu tutkielmani keskusteluihin mukaan. Pirkanmaan liitto julkaisi vuonna 2016 verkkosivuston nimellä ”Pirkanmaa 2019”, jossa tiedotettiin uudistuksen vaiheista ja toimenpiteistä. Olen käyttänyt sivustoa lähinnä paikallisen informaation hakemiseen, en niinkään työssäni analysoitavana aineistona, vaan lukemistona antamaan ymmärrystä tapauskohteen kontekstista. Lehdistöaineistoa käytettäessä on ymmärrettävää, että medially on suuri merkitys tekstien kirjoittajana, kertojana, haastattelijana ja tapahtumien analysoijana. Tässä ei kuitenkaan keskitytä median rooliin toimijana tarkasteltaessa sosiaali- ja terveydenhuollon sekä maakuntien reformia, vaan median tekstejä käytetään sekundäärisenä aineistona, joiden avulla tehdään tulkintoja reformin etenemisestä ja keinoista, joilla reformia viedään eteenpäin.

Yhtenä aineiston keruumenetelmänä käytän asiantuntijahaastatteluja, jotka ovat lueteltu liitteessä 2. Haastateltavat olivat Pirkanmaan alueen sote- ja maku-uudistusta varten kootun kehittämisryhmän johtajia, jotka toimivat nimikkeellä muutosjohtajat. Haastattelu on muodoltaan teemahaastattelu, jonka runko on liitteessä 2. Litteroin haastattelut, joskin yhden haastattelun kohdalla jouduin tyytymään osin omiin muistiinpanoihini, koska nauhoitus epäonnistui teknisistä syistä. Yksi haastateltava oli Pirkanmaalla toimivan sosiaali- ja terveyspalveluiden pienen yrityksen toimitusjohtaja. Haastattelut tehtiin ajalla maaliskuu 2018 -2019. Haastateltavien valinnassa käytin lumipalloefektiä eli pyysin aina haastateltaviltani, että keitä hän suosittelee haastateltavaksi. Haastateltavien litteroidusta haastatteluteksteistä analysoin heidän antamia merkityksiä sote- ja maakunta uudistuksesta.

4 EMPIIRINEN ANALYYSI

Aineiston keruu on rajattu ajallisesti Sipilän hallituskauden aikana tuotettuja sosiaali- ja terveyspalveluiden uudistamiseen sekä maakuntauudistukseen liittyviä keskusteluja. Sipilän hallituskaudella (alk. 29.5.2015) hallituksen päätöksestä eduskunnalle ehdotettiin maakuntauudistusta ja uusien maakuntien perustamista 1.7.2017 sekä sosiaali- ja terveyspalveluiden uudistusta ja niiden järjestämisvastuun siirtämistä kunnilta maakunnille 1. tammikuuta 2019 alkaen. Tätä ehdotusta ennen kyseisten asioiden mahdollistamiseksi oli jo tehty paljon suunnittelua ja valmistelua. Poliittinen kahtiajako syntyi, kun keskustapuolue halusi rakentaa maakuntauudistusta, jolloin Suomen 18 maakuntaa ohjaisivat sosiaali- ja terveyspalveluiden tarjontaa ja taloutta. Toinen puolue, kokoomus, sen sijaan ajoi valinnanvapautta sosiaali- ja terveyspalveluihin, jolloin asiakas voisi itse valita palveluntuottajan perustason sosiaali- ja terveyspalveluissa. Uudistuksen oli tarkoitus tulla voimaan vuoden 2019 alussa. Monta asiaa oli kuitenkin vielä 2016 vuoden lopulla päättämättä. Antamassaan haastattelussa peruspalveluministeri Rehula sanoi, että edessä on vielä ”jumbppaa ja töitä eikä valmista tule marraskuussa”. (HS 29.11.2016). Medioista oli kuultavissa ja luettavissa, että monet asiantuntijat pitivätkin hallituksen suunnittelemaa aikataulua epärealistisena.

Tutkielman media-aineisto on kerätty sanomalehdistä ja aikakauslehdistä, joista on valikoitu aiheita siitä, miten valtakunnan tasolla asioista puhutaan ja miten lait ja päätökset ohjaavat ja mahdollistavat kuntien suunnittelua ja toimintaa. Aineistostani suurin osa on mediasta poimittuja lainauksia, joissa käsitellään lähinnä hallituspuolueiden esiin tuomia perusteluja uudistuksille ja niiden rakenteille. Koska hallitus on myös hallinnollisesti oikeutettu toimija ja omaa hierarkkisesti valmistelu- ja toimeenpanovaltaa oppositioon nähden, hallituksen käsityksistä ja näkemyksistä myös kirjoitetaan mediassa eniten. Olen kerännyt myös haastatteluaineistoa, jossa Pirkanmaan muutoksen suunnittelijat ja toimeenpanijat kertovat omia näkemyksiään uudistuksen etenemisestä. Heidän näkemykset ovat konkreettisia maakuntatason

näkemyksiä sote- ja maku-uudistuksen ja siihen liittyvän monitasoisten muutoksen eteenpäinviemisestä. Tutkielman lähtökohtana on se, että poliittisessa päätöksenteossa uudistuksille kirjatut tavoitteet ovat kaikille samat, mutta poliittista tulkintaa tavoitteista prosessoidaan jatkuvasti. Näin ollen keinot tavoitteiden saavuttamiseen muokkautuvat eri toimijoiden intressien mukaan. Myös perustelut ovat myös sen mukaiset. Useimmat intressiristiriidat nousivat esiin, kun tavoitteiden saavuttamiseksi etsittiin ja esitettiin keinoja. Nämä keinot saivat hyvin erilaiset perusteet, riippuen siitä, millä keinoilla tavoitetta tavoiteltiin ja millä aikataululla tavoitteiden vaatimat muutoksen tehtäisiin.

Erilaiset aineistoni edustavat sote- ja maku-uudistuksen keskustelujen suhteen myös erilaisilla yleisyytasoilla käytävää keskustelua. Media-aineistossa, joka on kerätty valtakunnan lehdistön kirjoituksista, kerrotaan uudistuksesta suurelle yleisölle, yleisesti. Sen sijaan haastatteleman Pirkanmaan toimijoiden keskustelu edustaa selkeästi sote- ja maku-uudistuksen alueellista puhetta siitä, miten uudistuksen toimeenpanoa suunnitellaan.

4.1 Tavoitteet uudistukselle

Suuri kansallinen reformi perustuu hallituksen sosiaali- ja terveystalouden uudistukselle sekä maakuntauudistukselle asettamiin tavoitteisiin, joita myös strategisiksi kärjiksi kutsutaan median kirjoituksissa. Lähtökohtaisesti perustuslain (1999/731) 19. § määrittää terveyden ja sosiaalihuollon säädetyt tavoitteet. Tämän perustuslain yleinen tavoite on, että julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystaloudelliset palvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Perustuslain lisäksi sote- ja maku-uudistuksen keskeiseksi tavoitteeksi on useissa valmisteluasiakirjoissa asetettu uuden lainsäädännön käytännön toteutuksen tavoitteeksi seuraavat asiat emeritusprofessori Juhani Lehtoa suoraan lainaten:

- parempaa sosiaali- ja terveyspalvelujen tasa-arvoista saatavuutta ja saavutettavuutta
- eri palvelujen integroitumista sekä asiakastasolla että järjestelmätasolla parempaa palvelujen laatua
- parempi terveydenhuollon tai sosiaali- ja terveydenhuollon peruspalvelujen saatavuus
- sosiaali- ja terveydenhuollon menokehityksen hillitseminen vuosittaisten 3,0 - 3,5 prosentista 0,9 prosenttiin. (Lehto, 2017, 460)

Lehto kirjoittaa Yhteiskuntapolitiikka-lehdessä, että sote-uudistukseen liittyvät lakiehdotukset sisältävät sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen, rahoituksen mallin, ehdotukset verotuksesta sekä kuntien valtionosuusjärjestelmän muuttamisesta. Lisäksi valmistellaan lakiehdotukset maakuntien hallinnosta, taloudesta, maakuntajaosta ja -vaaleista, omaisuuden ja henkilöstön siirrosta sekä muista uudistuksen voimaantuloon liittyvistä säännöksistä (s. 460).

Lehto (2017) on myös esittänyt sote-järjestelmän keskeisten osajärjestelmien hierarkian perustuen hallituksen 31.1.2017 julkaiseman lakiluonnokseen. Valtionvarainministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön alla tulisivat toimimaan maakuntahallinnot ja niiden ministeriöiden valtion rahoituksen, tulosohjauksen sekä lainsäädännön ohjauksen. Maakuntahallintojen alla toimisivat maakunnan sote-liikelaitokset sekä sote-keskukset ja suunhoitokeskukset sekä niiden palvelujen tuottajat. Maakunnat tuottaisivat palvelut itse, mutta olisivat velvoitettuja hankkimaan merkittävän osan asukkaiden palveluista ulkopuolisilta palvelujen tarjoajilta. Näistä toimijoista Lehto puhuu palvelumarkkinoina. Asukkaille tarjottavien palveluiden rahoitusmuodoissa on nimetty asiakasseteli ja henkilökohtainen budjetti.

Lakiluonnoksia valmisteltiin kiivaassa tahdissa ja arvio oli, että lakiluonnos voisi olla valmis julkaistavaksi ennen joulua 2017. Vaikeita päätöksiä oli vielä tehtävä ja iso kysymys liittyi rahoitukseen. Mitä pidemmälle uudistusta vietiin, sekä maakunta

uudistuksen että sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistuksen kanssa, sitä enemmän hallituspuolueet toivat omia intressejään esiin. Talous sai keskusteluissa suuren merkityksen, mikä on hyvin loogista, koska uudistuksen tavoitteissa uuden maakuntahallinnon tehtävä oli ohjata rahoitusta niin, että sillä turvataan jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistetään väestön terveyttä.

4.2 Case: Pirkanmaa 2019 ja sote-uudistuksen monet käytännöt

Opinnäytetyöni empiirinen tarkastelu kohdistuu Pirkanmaan maakuntaan ja siellä tehtyihin sosiaali- ja terveyshuollon sekä maakuntauudistuksen toimenpiteisiin. Työn tarkoitus on osoittaa yhden tapauksen esimerkillä, millaisia ajatuksia ja toimintamalleja suunnitellaan ja tehdään kuntatasolla sosiaali- ja terveyshuollon sekä maakuntauudistuksen toteuttamiseksi. Tämän aineiston keruuseen olen haastatellut Pirkanmaan muutosjohtajia ja yhtä pienyritystä terveyspalveluiden palvelutarjoajaa. Isoista terveyspalveluyritysten näkemyksistä on ollut mahdollista lukea ja kuulla medioista, joihin viittaan analyysissäni.

Aloittaessani 2017 tämän tutkielman aineiston keruuta Pirkanmaan tilanne näytti seuraavanlaiselta. Pirkanmaan sote- alueessa on mukana Keski-Suomen alueelta kaksi kuntaa. Tampere kehyskuntineen on alueen väestöllinen keskus ja kunnista viisi hankkii lähes kaikki sote-palvelut kunnan ja yksityisen yhdessä omistamilta yhtiöltä, kaksi kuntaa itse omistamiltaan yhtiöiltä ja kahden terveysaseman palvelut ostetaan yksityiseltä. Myös sosiaalipalveluiden tuotanto- ja järjestämistapa vaihtelevat merkittävästi. Tämä johtuu paljolti kuntien erilaisista lähtökohdista palveluiden järjestämiselle.

Vuonna 2017 Pirkanmaalla perusterveydenhuollon palveluja toteutti 15 terveyskeskusta, n. 700 yrityksen ja 10 järjestön (yhdistys tai säätiö) toimipaikoissa. Verorahoituksen ohella palveluita rahoittavat mm. Kela, asiakkaat itse, työnantajat

työtulovakuutuksen kautta sekä asiakkaat yksityisten vakuutustensa kautta. (Mäkinen ym. 2016.)

Uudistuksen tavoitteiksi mainitaan, että sote-palveluissa otetaan käyttöön tehokkaimmat ja vaikuttavimmat toimintatavat, ihmisten erot hyvinvoinnissa ja terveydessä vähenevät ja ihmiset saavat sote-palvelut nykyistä yhdenvertaisemmin. (Alueuudistus.fi. 2017) Tavoitteet ovat varsin kunnianhimoisia ja samalla epämääräisiä.

Terveyden ja hyvinvoinnin edistämisen alueelliset linjaukset, ennen vuoden 2017 uudistuksen alkua, teki Pirkanmaan sairaanhoitopiirin nimeämä Terveyden edistämisen neuvottelukunta. Toimeenpanosta on vastannut alueellinen terveyden edistämisen työryhmä, johon mm. kunnat ovat nimenneet edustajansa. Kunnissa oli lisäksi hyvinvointikoordinaattorit, jotka toimivat poikkitoiminnallisissa hyvinvointiryhmissä niin potilastyössä kuin henkilöstön hyvinvoinnin tueksi. (Konttajärvi & Varjonen-Toivonen 2016.) Huomattavaa siis on, että tuolloin terveyden ja hyvinvoinnin edistäminen oli vahvasti julkisvetoinen toimi.

Pirkanmaan sote- ja maku-uudistusta rakentamaan muodostettiin oma organisaatio, johon valittiin asiantuntijoita eri organisaatioista. Nämä olivat kaikki viranhoitajia joissain alueen kunnallisissa organisaatioissa ja olivat siten virkavapaalla omasta tehtävästään (osa-aikaisena tai täysiaikaisena) tämän uudistuksen vaatiman ajan. Uudistuksen johtajiksi valittiin kolme muutosjohtajaa. Yhteensä tässä uudistustyössä ja organisaatiossa oli mukana noin 40 henkilöä ja ajan myötä henkilömäärä nousi 70:ään.

Aineistoni perusteella kaikki haastateltavat olivat hyvin yhdenmukaisia siinä, että sote- ja maakuntauudistuksessa on kysymys julkisen hallinnon ja julkisin varoin tuotettujen palvelujen mittavasta reformista ja hallintojärjestelmän uudistamisesta. Hyvin samansuuntaisesti haastateltavat esittelivät teemaa todeten:

Tämä uudistus on toiminnallinen, taloudellinen ja rakenteellinen uudistus ja yksi suurimmista reformeista Suomessa. (H3 F)

ja

Haasteena muutoksessa on se, kun kunnat kokevat luopuvansa 150 vuotta vanhasta kuntaperinteestä. (H2 E)

Haastattelemieni asiantuntijoiden mukaan kunta kokee erityisesti menettävänsä taloudellista liikkumavaraansa, kun kunnan budjetti pienenee noin puoleen.

Taloudellisesta itsemääräämismahdollisuudesta luopuminen on myös vallasta luopumista. Mielenkiintoista on, että sosiaali- ja terveyshuolto koko ajan on ollut vahvasti lailla säädeltyä, jonka vuoksi kunnat eivät ole voineet tehdä paljonkaan poliittisia päätöksiä asiasta ja heille on jäänyt lähinnä maksajan rooli. Osa kunnista on osannut lähteä siitä lähtökohdasta, että rakennetaan uutta ja erilaista kuntatulevaisuutta. Tulevaisuuden kuvia on monia ja osalla uudet kunnan tehtävät ja tavoitteet on hyvinkin selkeästi visualisoitu. (H2 E)

Muutoksessa on ollut tarkoitus tehdä enemmän kuin vain hallinnollisesti yhdistää organisaatioita vaan halutaan saada aikaan myös uutta ja innovatiivista. Organisoinnin kohteena on myös sellaisia yksiköjä, joihin ei tarvita suuria muutoksia kuten AVI:n siirtymät, Ely-keskukset ja Palolaitoksen siirtymät. Lisäksi Pirkanmaalla on jo erikoissairaanhoidon tehty "mini-sote" Tampereen yliopistollisen sairaalan kanssa, jolloin alueen sairaaloita on jo lakkautettu tai yhdistetty Tampereen yliopistolliseen sairaalaan. Näin ollen muutosjohtajat ovat katsoneet, ettei näiden kohdalla muutos ole välttämättä kovin suuri, mutta kun keskustelut kääntyvät koskemaan kuntien perusturvaa eli terveyskeskuksia ja sosiaalitointa, oli tilanne toisin. Pirkanmaalla jokainen kunta on tehnyt omanlaisensa tavan tarjota sosiaali- ja terveystalvveluitaan, kuten muutosjohtaja asiaa kuvaa:

Joka kunnassa on tehty oman mallin mukaan eri tavoin kaikki ne sote-palvelut ja sisällöt ovat erilaiset, ne liitetään nyt yhteen eri kulttuurista ja erilaisilla kokoonpanolla ne liitetään yhteen. (H1 X)

Haastateltava tuo ilmi sen, että erilaisten palveluiden ja eri organisaatio kulttuurien yhdistäminen on haastavaa. Näin suuret muutokset vaativat aikaa ja motivaatiota kaikkien kuntien henkilöstöltä.

4.3 Miten muutoksen innovatiivisuus ilmenee maakunnan tasolla?

Analyysissä tarkastellaan, miten hallituksen viisi strategista kärkeä toteutetaan Pirkanmaan maakunnassa. Haastatteluissa muutosjohtaja kertovat, miten suunnittelua ja toimeenpanoa on ajateltu vietävän eteenpäin. Hyvien ideoiden ja uudistuksen onnistumisen takaamiseksi esitettiin että, suunnitteluun osallistetaan mahdollisimman paljon eri alojen ihmisiä. Lisäksi haastatteluissa muutosjohtajat kertoivat pyrkivänsä rekrytoimaan uudistuksen suunnitteluprosessiin erityisen hyviä ja osaavia henkilöitä. Sellaisia, jotka ovat alansa asiantuntijoita ja toimivat paikallisesti sekä ovat tekemisissä alueen asukkaiden kanssa oman työnsä puolesta. Tavoitteena on toimia läpinäkyvästi, nykyaikaisella tavalla ja luoda hyvä maine alueelliselle kehittämistoiminnalle.

Pirkanmaan sote- ja maakuntauudistuksen johtajat käyttivät puheessaan uudistuksesta nimitystä reformi ja yhdistävät uudistukseen myös johtamisajattelua. Haastatteluista korostui näkemys, että tehokas ja uudenaikainen johtaminen on erittäin merkittävä voimavara suuren ja kompleksisen uudistuksen onnistumisessa. Sote- ja maku-uudistuksissa pyrittiin haastateltavan (H1 X) mukaan ”uudenlaiseen toimintamalliin, joka etsi tehokkuutta managerialistisen johtamisen keinoin”.

Edellinen lainaus on helposti sijoitettavissa julkisen johtamisen managerialistiseen ajattelumalliin. Managerialismi voidaan käsittää myös johtamisparadigman muutoksena siten, että pyritään murtamaan byrokratiaa ja sen mukaista professionaalien johtamisen normia. Managerialismin toimintamalli tavoittelee uudistuksessa desentralisaatiota eli päätös- ja toimintavallan jakamista pienempiin yksiköihin tai matalampaan organisaatorakenteeseen, tulorientoitioon ja markkinaohjautuvuuteen sekä julkisen organisaation rakenneuudistuksiin. (Torppa 2007, s. 47-50).

Pirkanmaan sote- ja maku-uudistuksen johtaja kertoo haastattelussaan siitä, kuinka uudistusta lähdettiin viemään eteenpäin. Hänen mielestään uudistus tarkoittaa muun

kehittämisen ohella rakenteellista julkisen hallinnon kehittämistä ja siinä tehtävässä haastateltava haluaa tehdä Pirkanmaasta hyvän esimerkin.

Maakuntatasosta halutaan luoda moderni ja uudenlainen, uutta julkista hallintaa edustava hallintoporras. Itse haluaisin puhua hyvinvointikeskuksesta kuin sote-keskuksesta, koska se on laajempi ja ottaa huomioon jo aiemmin sanotut asiat. (H1 X)

Uudistuksen valmistelu usean ihmisen kanssa vaatii myös hyvää vuorovaikutusta ja yhteistyötä sekä hyvää johtamista. Siksi paljon uusia viestintäkanavia ja toimintatapoja otettiin käyttöön. Muutosjohtaja kertoo Pirkanmaalla tehdyistä toimenpiteistä organisoinnin osalta näin:

Me keksittiin, että pidetään koko ajan porukka aktiivisena... otettiin twitteri käyttöön ja joukkovoimaa hyödynnettiin siinä [uudistuksen edistämisessä], että miten saadaan ihmiset keskustelemaan ja dialogiin ja sen on meidän toimintamalli. Se on osoittautunut tehokkaaksi, että mitä kannattaa tehdä, ja mitä nyt tapahtuu, se on keskustelun ja kehittämisen kanava. (H1 X)

Haastateltavan johdolla myös organisoiduttiin uudella tavalla, jotta asiantuntijoiden välinen vuorovaikutus tapahtuisi mahdollisimman tehokkaasti. Maakunnan eri kehitysorganisaatiot muuttivat yhteisiin tiloihin parantaakseen vuorovaikutusta ja tiedonkulkua organisaatioiden välillä.

Monitoimitilassa tällaisessa tilassa on kyllä ollut todella tehokasta ja välitöntä. Tällaisen hankkeen vetäminen tällainen monityötila on parasta mitä voi olla....helpompi tulla kuin kuvittelin.... kaikki vehkeet toimii ja luodaan toimintaympäristöjä ettei tarvisisi matkustella ja voidaan pitää skype-palaverita... koko Suomessa 60 ihmistä niissä [kuntien ja maakuntien välisissä] neuvottelussa ja se toimii, joka viikko, tunnin palaveri... ja tekniikka toimii... (H1 X)

Välittömyydellä viitataan hierarkian tuomien esteiden vähentämistä, jolloin viesti kulkee sujuvasti ja laajasti. Digitaalisten työvälineiden käyttö on koettu hyväksi ja tehokkaaksi sekä aikaa säästäväksi, kun kenenkään ei tarvitse matkustaa suunnittelukokouksiin. Uudistuksen valmisteluun rekrytoitiin useita työntekijöitä

suunnittelemaan ja koordinoimaan uudistusta. Rekrytoinnin lisäksi Pirkanmaan alueella kaikista kunnista oltiin tiiviisti mukana työstämässä uudistusta. Pirkanmaan alueen lisäksi pidettiin yhteyksiä myös muihin maakuntiin ja siellä kunkin maakunnan muutosjohtajiin.

Ja totta kai työryhmät jotka meillä on ja jossa tehdään oman työn ohella yhteistä maakuntaa niin ani harva on niistä pois. Mukana on 500 ihmistä niissä ryhmissä nyt 360 ihmistä tekemässä sitä työtä. Halu on edelleenkin kova tehdä ja valmistella... oman työn ohella tekeminen auttaa siinä työn tekemisessä ja sen yhteisen konsensuksen löytämisestä. Nyt saatiin vuoden alussa rahaa ja voitiin palkata 50 ihmistä lisää tekemään maakuntauudistusta ja ne haettiin kaikki sisältä. Oletettiin, että meiltä löytyy ne osaajat ja se tuo kilpailua ja siten saadaan motivoituneimmat ihmiset tekemään tätä asiaa... kun me rekrytoimme ihmisiä me haastatellaan ja yritetään löytää ne parhaat osaajat, motivaatiokohdallaan ja tiimityötekijöitä. Porukka koostuu vähän eri ammattiryhmistä ja siitä tulee osaamispääomaa joka tässä kierroksissa on... jos joku puuttuu niin sitten mietitään kuka otetaan. (H1 X)

Managerialistinen johtaminen, hyvä hallinto ja innovatiivinen uudistaminen olivat paljon käytettyjä käsitteitä, kun käsiteltiin reformin uudistuksesta ja sen tavoitteista Pirkanmaalla. Valtiotasolta tulleet sote- ja maku-uudistusten tavoitteet ovat ohjaavia tavoitteita myös kuntatasolla, jossa tavoitteet muokataan tarkoituksen mukaisesti konkreettisemmaksi. Sekä kuntien rakenneuudistus että sosiaali- ja terveyshuollon uudistus tarvitsee keinoja, joilla uudistusta johdetaan. Keinot eivät ole aina selkeitä ja tietoisesti valittuja, vaan ne voivat syntyä ja jalostua eri keskusteluissa ja eri näkökulmista. Ammatilliset johtajat ovat myös yksilöitä, joilla voi olla erilainen ammatillinen ja sosiaalinen historia, siten on ymmärrettävää, että jokaisen muutosjohtajan oma näkökulma vaikuttaa päätöksiin ja toimintatapoihin. Luvuissa 4.4 analysoin toimintaa ohjaavia keinoja, joilla pyritään tavoitteiden toteutumiseen.

Uudistuksia suunniteltaessa visiolla on suuri merkitys uudistuksen toteutumiseen. Muutosjohtajat kertoivat usein millaisia visioita uudistuksen johtajilla on ollut mielessä.

Mutta nyt tuleva hyvinvointikeskus ajattelu pitäisi sisällä muutakin palveluita, kuten liikkuvia palveluita, erikoislääkärikonsultaatiot palvelut ovat lähellä

asiakasta. Palvelut tulevat lähelle asiakasta mutta asiakas ei liiku niin paljon. Sote-uudistuksen perusfilosofia lähtökohdaltaan erikoissairaanhoidot on keskitetty määritelty 12 pisteeseen, palvelut siis etäännytty mutta näitä palveluita tarvitset elämässäsi sängen harvoin. Erikoispalveluiden keskittämisen toinen syy on se, että ne tarvitsevat teknologiaa ja moniammatillisuutta. Ei vaan yksi erikoislääkäri vaan nyt tarvitaan diplomi-insinöörejä ja muita asiantuntijoita palvelua tuottamaan. Yhteenkin yksikköön palkkasin enemmän diplomi-insinöörejä kuin lääkäreitä yhdessä vuodessa. DI tulee leikkaukseen mukaan mittaroimaan, miten leikkaus onnistuu ... (H1 X)

Haastattelussa muutosjohtaja (H1 X) kuvasi tulevaisuutta erityisesti terveystalouden näkökulmasta. Haastattelusta voi tulkita kuinka asiantuntevasti haastateltava näkee mahdollisuuksia terveystalouden uudistamiseen. Haastateltava on ammatiltaan lääkäri ja, kuten haastattelun otteesta voi tulkita, hän on hyvin tietoinen terveystalouden mahdollisuuksista toimia uudella ja innovatiivisella tavalla.

4.4 Uudistamisen menetelmät kuntatason sote- ja makusuunnittelussa

Innovaatio käsitteenä edustaa erityisen luovaa ja arvostettua tekemistä, jonka tuloksena syntyy jotain erityistä, jossa useat toimijat haluavat olla mukana. Pirkanmaan muutosjohtajat kertovat haastatteluissa, että heillä on vahva tavoite tehdä muutoksia uudella tavalla ja esimerkillisen innovatiivisesti. Innovaatiot kohdistuisivat hallinnon kehittämiseen ja kehittämisen toimintamalleihin. Siksi on kiinnostavaa analysoida aineistoa kysyen, millaisella tavalla innovaatiosta puhutaan, mitä sanalla tarkoitetaan eli onko sana *innovaatio* tarkoitus hyödyntää diskursiivisesti tehokkaana käsitteenä. Kiinnostavaksi tavoitteen tekee se, että hallinnon hierarkkisessa toimintaympäristössä on harvoin sijaa mullistaville innovaatioille. Usein innovaatioiksi tarkoitettujen uudistumisten jäävät pienten kehittämistoimenpiteiden tai muokkausten tasolle (Kautonen ym. 2004).

Yhden haastateltavana olleen muutosjohtajan erikoistumisalueena on innovaatioiden ja tulevaisuusajattelu edistäminen. Hän toimii alueen sosiaali- ja terveystalouden

sekä maakuntauudistuksen osa-aikaisena projektipäällikkönä. Jo haastattelun alkuvaiheessa haastateltava kertoi, että hänen mielestään nyt työn alla oleva muutos on yksi mittavimmista reformeista vuosikymmeniin.

Sote- ja maku-uudistuksessa on kyse julkisen hallinnon ja julkisin varoin tehtyjen palvelujen uudistamisesta. Kysymys on toisaalta hallintojärjestelmän uudistamisesta, mutta se on samalla myös tämmöisen palvelujärjestelmän, juuri meidän keskeisimmän palvelujärjestelmän, uudistamisesta siinä yhteydessä. Käynnissä on siis taloudellinen, toiminnallinen ja rakenteellinen uudistus, jolla haetaan myös uutta julkisen hallinnon kehittämisvaihetta. (H3 F)

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen sekä maakuntauudistuksen suunnittelu jakautui ensimmäiseen valmisteluvaiheeseen (alkaen 1.7.2017) ja toiseen valmisteluvaiheeseen alkaen 1.1.2018 ja päättyen 30.6.2018. Haastateltava kuvasi julkisen hallinnon uudistamisen tavoitteita, joilla pyrittiin luomaan tulevasta maakuntahallinnosta moderni ja uudenlainen, ja se toimisi julkista hallintaa edustavana uutena hallintoportaana.

Haastateltava kertoi, että projektin ykkösvaiheessa (1.7.2017 alkaen) oli tarkoitus suunnitella, miten muutosta viedään eteenpäin. Toimintatapoja ja toimintatiloja organisoitiin mahdollistamaan uudenlaista ja tehokkaampaa yhteistyötä. Kehittämiseen osallistuivat työntekijät ja johtajat siirtyivät avokonttoriin ja erilaisia digitaalisia viestintäratkaisuja otettiin käyttöön. Organisoitumiseen liittyi myös laaja rekrytointi ja henkilöiden toimenkuvia täsmennettiin. Ratkaisuissa pyrittiin toimimaan innovatiivisesti ja osallistavasti.

Yksi muutosjohtajista kertoi haastattelussaan kuinka tärkeää on toimia innovatiivisesti ja kuvasi, millä tavalla Pirkanmaalla on toimittu sekä miten innovatiivista ja kehittämistä edistävää toimintaa tullaan saamaan aikaan.

Jokainen maakunta on erilainen, meidän tavoitteena [Pirkanmaalla] on tehdä tehokas ja asiakaslähtöinen malli. Se että käytämme kansainvälistä mallia tai tieteellistä tietoa on merkittävää ja sitä käytetään muuten hurjan paljon. Toinen syy onnistumisen on se, että olemme olleet hyvin monessa Euroopan maan reformissa mukana, tehneet yliopistossa töitä ja meillä on kansainvälistä kokemusta ja

ymmärrystä. Tässä joukossa haetaan yhä enemmän eri ratkaisuvaihtoehtoja... toimimme yhteistyössä yliopistojen ja Business Finlandin kanssa tässä kehittämisessä. (H1 X)

Vaiheessa kaksi (1.1.2018) ryhdyttiin tutkimaan erilaisia vaihtoehtoisia keinoja toteuttamista varten. Näitä olivat esimerkiksi erilaiset vertailututkimukset, hyviä käytäntöjä etsien, sekä kokeilut sosiaali- ja terveyspalveluja käyttävien asiakkaiden kanssa. Aineistoni viimeisessä jaksossa, josta haastateltavien mukaan puhutaan vaiheesta kolme, Pirkanmaan toimijat saivat tietää, että he ovat alkaneet toteuttaa muutosta liian varhain ja toimijat palasivat perinteisempään suunnitteluun.

Valmisteluvaiheiden jälkeen 1.7.2018 on siirrytty uudistuksen toimeenpanon tukemiseen, jolloin tehtiin jälleen mittavia organisaatiomuutoksia. Työryhmiä pienennettiin ja valmistelussa vahvistettiin maakuntien roolia toimeenpanossa.

Haastateltavien kertomuksista oli tunnistettavissa uudistuksen eri vaiheissa hallinnollisia innovaatioita, kuten toimintaympäristön organisoitiin avoimeksi toimitilaksi, digitaalisten viestintävälineiden aktiivinen käyttöönotto ja toimijoiden sitouttaminen yhdessä tekemisen toimintamalliin. Haastateltavien mukaan uudistuksen edetessä innovatiivisuus on nostettu yhä tärkeämmäksi organisaation kehittämisessä. Innovatiivisuus ja innovaatiot on sanottu olevan yksityiselle sektorille elinehto ja siten innovaatio käsitteenä on ollut sille merkityksellinen (ks. luku 2.2). Aineistosta on luettavissa, että innovatiivisuuden merkitys on vahvistunut myös julkisen puolen kehittämisprojekteissa. Haastatteluaineistosta voidaan lukea että innovaation merkitys on myös kehittäjiä motivoiva ja kirittävä diskurssi. Haastatteluissa myös kuvattiin, millaisia innovaatioon tähtääviä toimintamalleja on kehitetty ja kuinka uudistamisen kohteet ovat laaja-alaisia, ei vain yksittäisiä pyrähdyksiä. Julkisen uusi johtaminen on myös ottanut innovatiivisuuden mukaan kehitystyöhön. Useiden vuosien aikana palvelumuotoilu on tuonut uuden tavan etsiä tietoa julkisten organisaatioiden palveluiden kehittämiseen. Tämän myötä asiakas, asiakaskeskeisyys ja asiakaslähtöisyys ovat keskeisiä keskustelun aiheita julkisellakin puolella. Esimerkkejä ovat kaupungit ja

kunnat, jotka etsivät uusia hyviä käytäntöjä toimintansa kehittämiseen vertaillen toisia kaupunkeja ja kuntia. Esimerkkinä vertailumenetelmästä esitän Tampereella toteutetusta vertailututkimuksesta seuraavassa luvussa.

Asiakaskeskeisyys sanan nousee esiin useasti muutosjohtajien haastatteluissa ja käsitteelle on annettu monta roolia uudistusprosessissa. Asiakaskeskeisyys on osana toiminnan tavoitetta ja se on myös objektina toteutuksen keinovalikoimissa. Uuden julkisen johtamisen peruselementit saavat vahvistusta Pirkanmaan projektin muutosjohtajilta. Omaksuttu managerialismi toimii rakenneuudistusten edistäjänä, mutta kaiken takana ovat hallituksen antamat tavoitteet. Koska tavoitteet on annettu valtion tasolta, voidaan todeta, että tämän reformin toteutus on siltä osin ylhäältä alaspäin johtamista.

Uusia ideoita ja näkökulmia etsittäessä yksi hyväksi havaittu työmenetelmä on tehdä vertailututkimus (engl. Benchmarking) mahdollisten samankaltaisten tai täysin erilaisten organisaatioiden tai toimijoiden tai toimintamallien suhteen. Erityisesti tätä menetelmää on hyödynnetty julkisella sektorilla hallinnon muutoksissa ja kehittämisessä. Kun mietitään uutta toimintamallia, on hyvä verrata jo testattuun toimintamalliin, josta voidaan saada esimerkkejä hyvistä ja huonoista toiminnan malleista hyvinkin yksityiskohtaisesti. (Lijphart 1971; Fitzpatrick ja muut, 2011).

Kokeilu on toinen hyvä menetelmä uusien palveluiden suunnitteluun (Miettinen & Valtonen, 2013; Burnett & Evans, 2016) Kokeiluja tehdään tulevan palvelun muotoilun onnistumiseksi. Kun palvelua on kokeiltu valitussa potentiaalisessa tai jo tiedossa olevassa asiakasryhmässä, saadaan paljon tietoa palvelun toimivuudesta, laadusta ja mahdollisista puutteista. Pirkanmaalla hyödynnettiin kokeiluja, joilla kerättiin tietoa siitä, millainen merkitys valinnanvapaudella on terveyspalveluita tarvitseville. Kokeiluilla saatiin paljon tietoa asiakkaiden tarpeista ja käyttäytymisestä.

Seuraavassa luvussa kuvataan, millaisia tilaaja-tuottaja -mallin käytäntöjä ja siitä saatuja oppeja olisi mahdollista hyödyntää sote-palvelujen uudistuksessa.

4.4.1 Benchmarking: Tilaaja-tuottaja –malli yksi mahdollinen toimintatapa?

Haastatellut muutosjohtajat kertoivat, että vertailututkimusta hyödynnettiin sote-uudistuksen edistämiseksi. Tampereen kaupungin vuonna 2006 toteuttamaa tilaaja-tuottaja -mallia ja siihen liittyvää tietoa ja kokemusta, mallin hyviä ja huonoja puolia analysoitiin huolellisesti. Tavoitteena oli selvittää, mitkä asiat kyseisessä mallissa toimivat ja mitkä eivät sekä miten mallia voitaisiin hyödyntää uudistettuna mallina. Tilaaja-tuottaja –malli mahdollistetaan sen, että kaupunki tekee yhteistyötä yksityisten palvelun tarjoajien kanssa. Näin ollen yksityiset toimijat toimisivat kaupungin omien yksikköjen palveluntarjoajien rinnalla.

No, kyllä mä periaatteessa nään sen ihan positiivisena asiana. Yksityinen ja julkinen niin neon kuitenkin hyvät pari vähän sparraamaan toisiaan. Julkisella mä en ajattele sillä tavalla että julkinen puoli on tässä automaattisesti häviäjä. Julkisella puolella on hirveän paljon sellaisia vahvuuksia sitten joita yksityisellä sektorilla ei välttämättä ole. Mutta on myös semmoisia heikkouksia sitten joita pitäis nyt pyrkiä korvaamaan. (H2 E)

Tilaaja-tuottaja -mallissa tärkeintä oli ohjaukseen keskittyminen ja sen avulla varmistettiin ettei julkinen toimija käytä valtaa häiritsemällä alan markkinoita. Yhteistyössä kaupunki pystyi ottamaan mallia yksityisiltä toimijoilta ja samalla se saattoi muovata toimintaansa yksityisen yrityksen markkinamallin mukaiseksi.

Julkisen ja yksityisen yhteistyöllä on hyviä puolia, joista voidaan uudistuksessa ottaa oppia. Myös asiakastarve ja siihen vastaaminen nousee esiin esimerkiksi seuraavassa haastatteluissa:

Tilaaja-tuottaja mallia käytettiin yhtenä vertailukohteena, koska siinä mallissa oli sama ideologia kuin nykyisessä [sote-uudistus] mallissa mutta

järjestämisasiä pitää hoitaa eri tavalla. Tarvitaan uusia näkökulmia ja oppeja tilaajan toimintoihin ja ennen kaikkea järjestämistahon harjoittamaan ohjaukseen ja palvelujen suunnitteluun ja myös poliittiseen ohjaukseen. Järjestämisasiä on keskeinen asia koko uudistuksessa ja se [tuleva uudistus] sisältää paljon muutakin kuin palvelun tilaamista. Tässä otetaan syvällisemmin kantaa siihen, miten väestön palvelutarpeisiin vastataan. Prosessi on vähän laajempi kuin pelkkä palvelujen tilaaminen. (H3 F)

Jo aiemmin tutkielmassa viitattiin erilaisiin menetelmiin, jotka auttavat innovoinnissa ja palveluiden kehittämisessä. Yllä olevasta haastattelulainauksesta on tulkittavissa, että vertailututkimuksen avulla löydetään parannusehdotuksia ja näkökulmia tilaaja-tuottaja -mallin ideologian hyödyntämiseen sote-uudistuksessa. Erotuksena aikaisempaan, jo käytössä olleeseen malliin, on tunnistettavissa asiakkaiden palvelutarpeen nostaminen suunnittelun keskiöön.

Yllämainittujen ideoiden ja innovaatioiden lisäksi on haluttu tutustua erilaisiin yksityisen sektorin toimintamalleihin. Muutoksen johtajat ovat pyytäneet useita eri asiantuntijoita kertomaan omista toimintamalleistaan kuten esimerkkinä ketju liiketoimintamalleista, joilla katsottaisiin olevan yhteyksiä tuleviin maakuntatoimintamalleihin.

Kun ruvetaan tekemään liiketoimintasuunnitelmaa ja pohditaan, ehkä vähän uudesta näkökulmasta sitä asiakaskokemusta ja tämmöistä. Meillä on muun muassa toi [asiantuntija] ollut pitämässä meille tämmöisen inspiraatioluennon. Hän on rakentanut aikoinaan ton hammaslääkäriketjun ja tän tyypistä. Tämmöinen ketjuihminen, kun tästähän tulee ketju periaatteessa tästä maakunnan sote-keskuksesta. (H2 E)

Haastateltavan mukaan oppeja ja oivalluksia on saatu ohjausjärjestelmän muodostamiseen ja palvelutuotantoon. Myös ohjaukseen on etsitty uusia toimintamalleja. Järjestämis- ja tuottamisvastuu nousee esiin jälleen, kun puhutaan maakuntauudistuksesta ja maakunnan tehtävistä ja koko julkisen hallinnon uudesta toimintatavasta.

kun näitä tilaaja-tuottajamallien arvioita olen lukenut Tampereella ja muualta Suomessa, niin niistä hyvistä ja huonoista käytännöistä voidaan paljon oppia. (H3 F)

Haasteltava kiteyttää asian vielä lopuksi:

Ja siinä mielessä se on kyllä kauheen kiinnostava asia, koska se nyt edustaa semmosta, tavallaan innovatiivista ajattelua kuitenkin nyt tässä julkisen hallinnon yleisen toimintatavan kehittämässä. H3 (F)

Pirkanmaan uudistuksessa on pyritty kehittämään poliittista ohjausta ja tilaajatoimintaa, samoin myös hallintoa ja hallinnon toimintamalleja yleisesti. Vertailututkimusten tulosten mukaan keskeiseksi parannuskohteeksi maakuntaorganisaation toiminnassa nousisi suunnittelu ja ohjaus sekä järjestämis- ja tuottamistoiminnan kehittäminen. Moderniksi toiminnaksi kuvataan myös markkinoiden hyödyntämistä väestön tarpeiden mukaisten palvelujen järjestämiseen, sen sijaan, että julkinen hallinto perinteisesti päättäisi tarpeen havaittuaan perustaa siihen tehtävään oman organisaation. Taulukossa 1 on tiivistetty, miten Pirkanmaalla pyrittiin edistämään ja hyödyntämään sote- ja maku-uudistuksessa innovatiivista ajattelua ja sen myötä myös reformin tavoitteita kuten palveluiden laadun ja saatavuuden sekä integroitumisen osalta.

Taulukko 1. Innovaatioita ja suunnittelua monin keinoin.

Innovaation tavoite	Keinot	Faktuaalistaminen	Intressi
Oppia yksityisen ja julkisen yhteistyöstä sekä kehittää yhteistyötä	Benchmarking (vertailututkimus), Pirkanmaalla	Maakuntamallista luodaan moderni ja uudenlainen julkista hallintaa edustava hallintaporras	Pirkanmaalla innovatiiviset toimintatavat tuottavat hyvää mainetta.
Järjestämis- ja tuottamistoiminnan kehittäminen.	Benchmarking toisten kaupunkien tilaaja-tuottamallin opeista	Järjestämistoiminnan suunnittelu ja ohjaus, myös poliittinen ohjausmallit uudistettava. Keskeistä onnistumiselle	Maakunnalle uusi tapa hoitaa sote-palveluiden järjestämistä ja tuottamista julkisena laaja-alaisena järjestäjänä.
Tehokas ja asiakaslähtöinen malli maakunnalle	Hyödynnetään tieteellisiä tutkimuksia ja toimitaan yhteistyössä Euroopan maiden reformeissa	Tiedolla ja kokemuksella pystytään tekemään hyvä lopputulos	Julkinen innovatiivinen reformi käyttää manageriaalista johtamisfilosofiaa
Tietoa ja oppia yksityisen puolen liiketoimintamalleista	Kuunnellaan asiantuntijoita	On mietittävä uusia toimintamalleja maakunnan tulevalle toiminnalle.	Saadaan oppia yksityiseltä sektorilta uudenlaisen maakunnan toimintaan.

Keskeistä uudistuksessa on ollut se, että uusi julkinen sosiaali- ja terveyshuolto tulisi siirtymään maakunnalle. Sipilän hallitus antoi käytännön toteutukseen karkeita tavoitteita, mutta jätti tilaa maakunnan muutosjohtajille luoda tarkemmat tavoitteet. Pirkanmaan tapauksessa uudistuksen suunnittelijat asettivat tavoitteekseen saada aikaan innovatiivinen ja tehokas sekä asiakaslähtöinen reformi, josta Pirkanmaa voi olla ylpeä. Innovaatiot ja innovatiivinen toiminta sekä managerialistinen johtaminen ovat olleet uudistusten keskiössä Pirkanmaan maakunnassa.

Taulukossa 1 Innovaation tavoite -sarakeessa aineiston analyysistä on tiivistetty esitettyjä tavoitteita uudistukselle. Aineistoni tulkinnasta kirkastui muu muassa useampia toisiltaoppimisen toimenpiteitä useampia, kuten vertailututkimus yksityisen

sektorin ja julkisen sektorin yhteistyön parantamiseksi. Vertailututkimusta käytettiin myös aikaisempien toimintamallien arviointitulosten hyödyntämiseen esimerkiksi tilaaja-tuottaja-mallin tarkempaan arviointiin sen hyvistä ja huonoista puolista. Arvioinnin tuloksena todettiin esimerkiksi, että järjestämis- ja tuottamistoiminnon kehittämistä on parannettava, jos kyseinen malli otettaisiin käyttöön. Tehokas tuotanto ja asiakaslähtöinen palveluprosessi näyttäytyvät toimivan haasteltavien tulkintaresurssina, kun suunnitellaan tulevalle maakunnalle tärkeitä arvoja. Arvojen kautta voidaan myös löytää manageriaalisesta johtamisesta, joka ohjaa muutosjohtajien toimintaa ja joilla alueen muutosjohtajien asettamat tavoitteet saavutetaan.

Haastatteluaineiston puheavaruudessa on myös tunnistettavissa asiantuntijoiden merkitys tiedon hankinnassa. Useissa tapauksissa asiantuntijat olivat yksityisen sektorin edustajia, jotka jakoivat tietoa erilaisista liiketoimintamalleista. Näitä malleja käytettiin tulevan maakunnan innovatiivisia toimintamalleja suunniteltaessa.

Haastatteluaineistosta oli tunnistettavissa keinovalikoimasta vertailututkimuksen tekeminen, tieteellisten tiedon ja kokemustiedon hyödyntäminen. Nämä esitetyt keinot ovat uudistuksen ja kehittämisen kontekstissa konkreettisia ja arvostettuja toimintamalleja. Faktuaalistamisella pyritään vahvistamaan ja oikeuttamaan näitä toimenpiteitä ja määrittelemään niihin liittyviä ajattelumalleja. Keskusteluissa innovatiiviset tavoitteet, keinot ja näiden yhdistäminen vahvistetaan konkreettisilla käytännön esimerkeillä. Intressisarake osoittaa minkälaisia tuloksia keskusteluissa pyritään edesauttamaan ja mitä konkreettista halutaan saada aikaan. Kuten edellä, haastattelujen lainauksista voidaan lukea innovaatiot ja moderni uudistaminen kiedotaan yhteen innovaatiotietokurssissa. Myös organisaatioiden hyvän johtamisen diskurssi nojaa vahvasti managerialismin ajatteluun ja ohjaa näin myös Pirkanmaan sote- ja maku-uudistamisprojektin tavoitteita.

4.4.2 Kokeilut: Pirkanmaan kokeilu valinnanvapauden merkityksestä

Vuonna 2017 Sipilän hallitus linjasi, että ”Suomessa otetaan käyttöön valinnanvapausmalli, jossa asiakas itse valitsee perustason palveluntuottajansa kelpoisuusehdot täyttävien julkisten, yksityisten ja kolmannen sektorin palveluntarjoajien joukosta”. Sosiaali- ja terveysministeriön mukaan valinnanvapauskokeilut olivat välttämättömiä, jotta tietämys valinnanvapauden vaikutusmekanismeista järjestäjiin, tuottajiin ja asiakkaisiin paranisi (Valinnanvapauskokeilun loppuraportti, 2021).

Valinnanvapausmallia kokeiltiin Suomessa useissa maakunnissa, Pirkanmaalla jo ensimmäisen kerran vuonna 2007. Mallia suunniteltiin ja kokeiltiin, jotta pystyttäisiin arvioimaan asiakkaiden halukkuutta valinnanvapauteen ja valinnanvapauden seurauksia sekä palveluntarjoajien kykyä palvella asiakkaitaan. Erityisesti valinnanvapauden ajateltiin kohdistuvan julkisiin palveluntarjoajiin haasteellisesti. Taustalla oli useissa keskusteluissa esiin noussut mielikuva siitä, että ”yksityiset tarjoavat parempia ja tehokkaampia palveluita kuin julkisen puolen toimijat ja sen vuoksi suurin joukko pyrki siirtymään yksityisten palveluntarjoajien asiakkaisiksi”. (Valinnanvapauskokeilun loppuraportti, 2021).

Haastateltavien mukaan kokeilulla haluttiin myös mitata kilpailukykyä ja tunnistaa, mitkä ovat merkittävimmät houkuttimet silloin, kun asiakas saa valita. Asiakas saattoi siis valita yksityisten ja julkisten ja kolmannen sektorin välillä, hyödyntäen palveluseteliä palvelun maksamiseen. Kilpailun katsottiin olevan vain hyväksi kaikkien, käyttäjien ja tuottajien ja rahoittajien (kunta ja valtio) näkökulmasta. Valinnanvapauskokeilussa asiakkaat saivat pysyä julkisen puolen asiakkaina tai vaihtaa kokeilussa mukana oleville yksityisille toimijoille.

Pirkanmaan muutosjohtajien keskusteluissa käsiteltiin eri malleja talouden näkökulmasta kuin myös palveluiden tuottajien organisoinnista sekä sote-palveluiden

tasa-arvoinen saatavuudesta ja saavutettavuudesta. Ennen uudistusta, liikkuvuuden mahdollistamiseksi yli kuntarajojen, kuntien välinen taloudellinen yhteistyö oli katettu palvelusetelillä, jonka kuntalainen sai voidakseen käyttää toisen kunnan palveluntarjoajia sitä halutessaan. Vuoden 2017 maakuntauudistuksen suunnittelussa nostettiin keskusteluun uusien sote-keskusten rakentaminen, mikä edellytti ensisijaisesti maakuntien synnyttämisen. Suunnitelmissa esitettiin, että sote-keskusten tuottajana voisi toimia julkinen taho, kuten maakunta, mutta myös yksityisten yritysten oli mahdollista perustaa sote-keskuksia. Keskustelusta on mahdollista tulkita vahvaa tahtoa rakentaa toimintamalleja, jossa sekä julkinen että yksityinen voivat tuottaa palveluita erikseen tai yhteistyönä.

Valinnanvapauskeskusteluista nousee jälleen esiin kilpailuasetelma yksityisen ja julkisen välillä. Valinnanvapauskokeilujen avulla oli tarkoitus viestiä julkisen sektorin palveluntarjoajille, että myös julkinen sektori yhtiöittäisi toimintojaan oman kilpailukykyensä vahvistamiseksi. Valinnanvapauskokeilussa testattiin myös sitä, millä ehdoilla sosiaali- ja terveyspalveluiden palveluntarjoajana voisi toimia yksityinen yritys. Yksityisten terveyspalveluiden pääsy julkisen perusterveydenhuollon palveluntuottajaksi oli ennen uudistusta Suomessa hyvin rajallista. Yksityinen markkina olikin keskittynyt suurille yrityksille.

Kokeiluilla saatiin uutta tietoa eri toimintamalleista. Tampereella vuonna 2007 aloitettu valinnanvapauskokeilu osoittautui hyvin erilaiseksi kuin 2017 aloitettu kokeilu. Ihmisten käyttäytyminen oli erilaista, eikä käynnissä olevasta kokeilusta voitu tehdä vertailua edellisen kanssa. Tärkeäksi tekijäksi muodostui kohderyhmän erilaisuus ja johtopäätökseksi todettiin, että kohderyhmän profiili määrittää asiakkaiden toimintamallia. Lisäksi tulokset osoittivat, että palveluja vähän käyttävät eivät herkästi vaihda palveluntarjoajaa, vaikka valinnanvapautta käyttäen olisivat voineet vaihtaa sitä. Ne, jotka olivat tottuneet käyttämään julkisia palveluja, jatkoivat tutussa palvelussa ja samoin tekivät ne, jotka olivat tottuneet käyttämään yksityisiä palveluita (Valinnanvapauskokeilun loppuraportti, 2021).

Vuosi kokeilun alkamisesta vuonna 2018 Pihlajalinna Oy päätti jättäytyä kokeilusta, koska se oli tullut yhtiölle tappiolliseksi toiminnaksi, kirjoitti Helsingin Sanomat. Asiakkaat olivat hakeutuneet Pihlajalinnan palveluiden asiakkaaksi, kuin myös Mehiläisen, Terveystalon ja pienen paikallisen Medics24:in piiriin. Kilpailu sosiaali- ja terveystalujen toimijoiden kesken osoitti sen, ettei kilpailu tuota aina toivottua tulosta eli palveluiden laadun paranemista, saatavuuden helpottamista tai hintojen alenemista (HS 30.7.2018).

Yllä esitetty tapaus nosti esiin yhden eron yksityisen ja julkisen tuottajan välillä. Julkisen sektorin toimija ei voi lakata tarjoamasta palveluja yhtäkkiä niitä tarvitseville siinä vaiheessa, kun huomataan, että palvelu ei kannata. Sen sijaan yksityinen voi poistua kilpaillulta markkina-alueelta oman liiketoimintastrategiansa mukaisesti. Tämä liittyy eri toimijoiden toimintalogiikkaan ja siihen, mikä on kunkin toimijan tarkoitus (vrt. Koskiahho 2008, s.181). Onko yksityisellä ja julkisen sektorin organisaatiolla sama tarkoitus? Näin ei pääsääntöisesti ole, koska osakeyhtiölain (624/2006) 1 luvun 5§ mukaan osakeyhtiönä toimivan ”yhtiön toiminnan tarkoitus on tuottaa voittoa omistajilleen, jollei yhtiöjärjestyksessä määrätä toisin”. Sen lisäksi muillakin yksityisillä yrityksillä ja elinkeinon harjoittajilla voi olla samanlainen toimintamalli ilman lain kirjausta. Julkisella sektorilla toimivat kunta, valtio ja julkiset liikelaitokset toimivat eri periaatteella. Niiden toiminnan tarkoitus on ylläpitää ja turvata yhteiskuntaa ja sosiaalista toimintaa poliittisella ja hallinnollisella ohjauksella sen eri muodoissa. (Helén, 2010, 27-35)

Yritysten liiketoiminnan logiikka ja liiketoiminnan ytimessä olevat strategiset kysymykset kiinnostavat myös sote-palveluiden uudistuksia pohtivia toimijoita. Keskustelut yksityisen ja julkisen yhteistyöstä julkisen sektorin tehtävistä jakaa ihmisten näkemyksiä aiheesta. Siksi myös yksityisten yritysten strategia ja intressit toteuttaa julkisen sektorin tehtäviä sote-palvelun osalta nousevat keskusteluun.

Ja tää on kyllä mielenkiintoinen koska yritystenkin puolelta tavallaan se liiketoiminnan, logiikka ja semmoiset ne ihan liiketoiminnan ytimessä olevat strategiset kysymykset, nekin tuntuu elävän sillä tavalla että se, perusyrityksessä voiton maksimoinnin koneena, niin se ei oo enää ainoa tulokulma kuitenkaan vaan siellä puhutaan yhteiskunnallisesta vastuusta ja, yhteiskunnallisista yrityksistä ja kaikennäköisistä muista, erityyppisistä toiminnan periaatteista. (H3 F)

Haastateltava (H3 F) kuvasi vastakkainasettelua yksityisen ja julkisen toimijoiden yhteistyöstä ja osoitti siinä olevan myös positiivisia yhteistyön mahdollisuuksia. Yhtenä haasteena nähdään myös yksityisen halukkuus ymmärtää julkisen hallinnon muuttuvia periaatteita:

Kyllä mä nään siinä paljon mahdollisuuksia ja mielenkiintosta semmosta yhteensovittamisen kenttää. (H3 F)

Pienen terveystalvija tarjoavan yrityksen kokemus yhteistyöstä on jäänyt laihaksi. Alalla toimiva pk-yrityksen palvelujohtaja kertoo kokemuksestaan yhteistyömahdollisuuksista julkisten kanssa.

Mut ei me voida [tehdä yhteistyötä], kun tässä on kuitenkin ne asetelmat, että me ollaan pieni ja sitten on ne isot niin, sitten [meidän] on parempi pistää heti pillit pussiin. (H4 Y)

Periaatteessa yksityinen sektorikaan ei ole homogeeninen ryhmä, vaan se jakautuu erilaisiin toimijoihin, globaaleihin ja suuriin, keskisuuriin ja pieniin yrityksiin. Paljon puhutaan suurien yritysten yhteistyöstä, mutta tarkasteltaessa sosiaali- ja terveystalvija tuottajien kokonaisuutta pienet ja keskisuuret yritykset ovat jääneet vähälle huomiolle. Haastateltava kertoi kokemuksistaan erilaisissa markkinakuulemis-seminaareissa. ”Kun keskustelu liittyy yksityisen ja julkisen yhteistyöhön, yksityisillä tarkoitetaan useimmiten alan suuryrityksiä ja yritysketjuja” (H4 Y).

Taulukossa 2 on koottu haastatteluanalyysissä näkyvää tapaa hahmottaa menetelmiä, kuten *kokeilu* ja *pilotointi* osana palveluiden ja hallintojärjestelmän innovatiivista uudistamista.

Taulukko 2. Kokeilut innovatiivisen suunnittelun tukena

Innovaation tavoite	Keinot	Faktuaalistaminen	Intressi
Lisätä asiakasymmärrystä palvelun käyttöhalukkuudesta ja palvelun tarjoajan valinnasta.	Valinnanvapauskokeilut, Pirkanmaalla	Vähennetään jonoja ja tarjotaan laadukasta palvelua	Selvittää yksityisen ja julkisen tasavertaisen kilpailutilanteen, asiakas tekee valinnan.
Yksityisen ja julkisen toimijoiden yhteistyön mahdollistaminen	Valinnanvapauskokeilut, Pirkanmaa ja Jyväskylä	Pitää asukas ja asiakas keskiössä.	Tavoitteena toimijoiden tasa-arvoinen ja oikeudenmukainen toimintatapa.
Hallintojärjestelmän uudistaminen: toiminnallinen, taloudellinen ja rakenteellinen uudistus	Pilotointi: yksityiset mukana valinnanvapaus kokeilussa.	Yksityisten ja julkisten toimijoiden erilaiset toimintalogiikat.	Uudistetaan käytäntöjä ja muokataan enakkoluuloja.

Taulukon 2 ensimmäinen sarake kiteyttää innovaatioille osoitettuja tavoitteita, jotka toimivat suunnan näyttäjinä toiminnalle. Vahvistamalla asiakasymmärrystä, eli tunnistetaan syvällisemmin asiakkaan tarve ja tapa käyttää palvelua, saadaan konkreettista tietoa muutoksen tarpeista kaikille organisaatioille, yhteisöille ja kunnille. Ensimmäisen rivin toinen sarake kertoo keinosta, miten tietoa tulisi hankkia. Tässä tapauksessa otetaan kokeilut tiedonhankintamenetelmäksi ja tehtiin valinnanvapauskokeiluja Pirkanmaalla. Vahvistukseksi kolmannessa sarakkeessa tiivistetysti vakuutettiin, että näin saadaan tietoa suoraan potentiaalisilta käyttäjiltä. Kokeilujen yksi seuraus oli myös saada tietoa yksityisen ja julkisen sektorin vetovoimaisuudesta asiakkaiden näkökulmasta. Valinnanvapausdiskurssi avaa monia eri suuntaan vieviä keskusteluja ja käsillä olevassa aineistossani on nostettu esiin julkisen

ja yksityisen sektorin kilpailukyvn ja siihen liittyvien tulevien maakuntien sote-palveluiden palveluntarjoajien vertailu.

Innovatiivisuus tarvitsee tietoa ja kokeilut ovat siihen hyvä menetelmä. Tulevaa maakuntaa ajatellen tehtiin valinnanvapauskokeilu Pirkanmaan ja Jyväskylän alueilla. Edelleen keskustelu yksityisen ja julkisen yhteistyön mahdollisuuksista olivat tässä kokeilussa yhtenä ajatuspolkuna. Kokeilua vahvistettiin tuomalla esiin asiakkaiden ja asukkaiden merkitys palveluiden ja rakenteiden suunnittelussa. Intressinä toteuttaa hallituksen tavoitteita eli vahvistaa asiakaskeskeisyyttä toteuttaen tasa-arvoisia ja oikeudenmukaisia palveluita.

Haastatteluaineiston mukaan muutoksen tarve voi kohdistua hallintojärjestelmän uudistamiseen, palveluiden saatavuuden lisäämiseen ja laadun varmistamiseen sekä asiakaskeskeisyyden vahvistamiseen. Asetetut tavoitteet saavat vahvistusta tehdyillä kokeiluilla kuten kokeilu tietyllä alueella tai pilotoinnit erilaisten toimijoiden kanssa. Taulukon viimeisellä rivillä on kiteytetty hallintojärjestelmän toiminnallinen, taloudellinen ja rakenteellinen uudistus. Pilotointi on kokeilua vahvempi menetelmä, koska ensimmäistä kertaa otettiin mukaan myös yksityisen sektorin palveluntarjoajia. Pilotista pyrittiin saamaan tietoa kokonaisvaltaisesti ja siksi pilotissa kerättiin tietoa asiakaskäyttäjien lisäksi sote-toimijoiden eri toimintalogiikoista. Empiirisen aineiston mukaisesti pilotissa saatiin tietoa, jonka mukaan voidaan tehdä päätöksiä. Yhteistyö yksityisen ja julkisen kanssa jatkuu ja nousee usein esiin toimijoiden intresseissä jatkossakin.

4.5 Asiakaslähtöisyys keskiössä riitauttaa tavoitteet

Maakuntiin valittujen muutosjohtajien tehtävänä oli muotoilla eri markkinoista toimiva kokonaisuus, joka täyttäisi perustuslain yleiset tavoitteet sosiaali- ja terveyshuollossa. Muutosjohtajille annettiin mielenkiintoinen mutta haastava tehtävä, kun heidän tuli

hallita julkisten hierarkioiden ja perustason yhteistyöverkostojen kokonaisuutta (Lehto 2017). Seuraavassa alaluvussa käydään läpi sote-uudistuksen muuttuvaa ilmiötä maakuntatason näkökulmasta.

4.5.1 Kunnan tavoitteet: hyvät palvelut ja toimivat järjestelmät

Kussakin maakunnassa suunnittelu ja toteutus ovat erimuotoisia, koska yksittäisillä maakunnilla on omat näkemykset sosiaali- ja terveyshuollon tarpeista ja rajoituksista. Lehto (2017, s. 460) toteaa maakuntauudistuksen logiikkaa analysoidessaan, että maakuntajohtajien tehtäväksi jää jalkauttaa valtiotason uudistuksen tavoitteita kuntatasolle. Muutosjohtajat suunnittelivat omien tiimiensä kanssa, millaisia palveluja omassa kunnassa tarvitaan, miten eri järjestelmiä pystytään integroimaan ja ylipäätään, miten valtiotasolla esitetyt tavoitteet saavutetaan. Suomen hallituksen esittämistä tavoitteista (kts. s. 40). Pirkanmaan maakunnassa painotettiin vahvasti asiakasnäkökulmaa. Asiakaslähtöisyydellä, jota myös asiakaskeskeisyydeksi nimitetään, pyrittiin vahvistamaan sote-palveluiden tasa-arvoista saatavuutta ja saavutettavuutta sekä parempaa palvelua.

Haastattelemani muutosjohtaja (H1 X) täsmensi Pirkanmaan tilannetta muutoksen alkaessa. Hän kuvasi, kuinka maakunnassa on tehty jo pitkään erikoissairaanhoidon ”mini sotea”, jossa on yhdistetty aluesairaaloiden toiminta Tampereen yliopistolliseen sairaalaan. Näin saatiin viidestä sairaalasta yksi suuri kokonaisuus. Työstettävän muutoksen suurin haaste koettiin olevan siinä, kun muutokseen otetaan mukaan peruspalvelut. Pirkanmaan alueella jokaisessa kunnassa sosiaali- ja terveyspalvelut on järjestetty eri tavoin. Haastateltava kuvasi kuinka toisissa kunnissa sote-palveluja järjestävät kunnat itse ja toiset kunnat ovat järjestäneet palvelut yhdessä, aikaisemman Paras-lainsäädännön puitteissa. Lisäksi on kuntia, jotka ovat tehneet kokonaisulkoistuksia. Tässä kokonaisulkoistuksilla tarkoitetaan, että kunta tai kuntayhtymä päättää siirtää itse tuottamiaan palveluja yksityisen tai kolmannen sektorin toimijan tuotettavaksi (Kuntaliitto.fi, 2020)

Palveluohjausta pyrittiin kehittämään niin, että palveluiden tavoitettavuus olisi mahdollisimman helppoa.

Mutta nyt tuleva hyvinvointikeskus-ajattelu pitäisi sisällä muutakin palveluita, kuten liikkuvia palveluita, ja erikoislääkärikonsultaatiopalvelut ovat lähellä asiakasta. Palvelut tulevat lähelle asiakasta mutta asiakas ei liiku niin paljon. Sote-uudistuksen perusfilosofia on lähtökohdaltaan erikoissairaanhoidon keskittämistä 12 pisteeseen [alueelliseen paikkaan] ja näin ollen palvelut siis etäännyvät, mutta näitä palveluita asukkaat tarvitsevat elämässään sängen harvoin. Erikoispalveluiden keskittämisen syy on se, että ne tarvitsevat teknologiaa ja moniammatillisuutta, eikä vaan yksi erikoislääkäri vaan nyt tarvitaan diplomi-insinöörejä ja muita asiantuntijoita palvelua tuottamaan. (H1 X)

Uudistuksessa haetaan parempaa laatua palveluihin, mutta sen myötä myös kustannukset kasvavat. Esimerkkinä haastateltava kertoo uudesta moniammatillisesta tavasta toimia terveydenhuollon ympäristössä sekä investoinnit ja hankinnat uuteen teknologiaan. Esimerkkejä voidaan tulkita niin, että julkisten sosiaali- ja terveystalouden kohdalla joudutaan ristiriitaiseen tilanteeseen tavoitteiden suhteen. Tavoitteesta ”parempi laatu asiakkaalle” on ristiriidassa tavoitteen ”sosiaali- ja terveydenhuollon menokehityksen hillitseminen vuosittain”. Uuden teknologian avulla katsotaan voitavan tunnistaa esimerkiksi leikkauksien onnistumista ajantasaisesti leikkaustoimenpiteen aikana, jolloin ei synny tilanteita, joissa leikkauksen jälkeen todetaan, että korjaustoimenpiteet ovat välttämättömiä. Sosiaali- ja terveystalouksissa palvelujen laatu on yhteydessä ihmisen elämänlaatuun ja siksi tavoitteiden tärkeyttä joudutaan punnitsemaan ja priorisoimaan.

Jos on hermopinne ja kirurgi tekee leikkauksen ja tietenkin toivotaan, että jalka toimii ja hermot toimiin ja voidaan todeta, että leikkaus onnistui. Tänä päivänä tehdään niin, että laitetaan antureita potilaaseen ja seurataan koko ajan, ettei tule haavereita leikkauksessa. Ja tiedetään, että jalka liikkuu sen leikkauksen jälkeen. Ei ainakaan jää hermopinteeseen kun ommellaan kiinni. (H1 X)

Yllä olevassa haastatteluotteessa haastateltava (H1 X) kuvaa säästöjä, joita uusien teknologioiden investoinnit ja moniammatillisuus tuovat erikoissairaanhoidon. Toisaalta hän myös kertoo, että suurimmat kustannukset muodostuvat laitteista, moniammatillisuudesta, teknologiasta ja uudistuvista lääkkeistä.

Haastatteluissa kuvataan myös palveluvaihtoehtojen uudistuvia toimintamalleja, joiden ytimessä ovat asiakaskeskeisyys ja saavutettavuus. Kotiin tuotavilla palveluilla ja lähipalveluilla pyritään mahdollistamaan ikäihmisten, vammaisten sekä päihde- ja mielenterveysasiakkaiden mahdollisuuksia saada tarvitsemiaan sote-palveluja.

Haasteena on se ikäihmisillä, että jos sut irrotetaan tutusta ympäristöstä niin ei kenenkään pää kestä sitä ja jos sut tuodaan tutusta ympäristöstä terveyskeskukseen niin sä olet ihan hukassa, osaat todennäköisesti toimia paremmin tutussa ympäristössä kuin uudessa. Pitkäaikaismuisti vielä pelaa mutta lähimuisti ei pelaa enää. Olisi parempi asua kotona ja sitä tuetaan kotiin tuotavilla palveluilla. Kotiin tuotavat niin sanotut verkostopalvelut tarkoittaa että omaisia ja läheisiä tuetaan myös palvelun kyljessä. (H1 X)

Haastattelujen analyysi nostaa esiin sote-uudistuksen kompleksisuuden, ”jossa asiat ja ilmiöt ovat kietoutuneet yhteen eikä kokonaisuutta voi ymmärtää pilkkomalla se osiinsa ja tarkastelemalla osia yksitellen” (Vartiainen & Raisio 2020, s. 16). Tavoitteet voivat olla hyvin tarkoituksen mukaisia mutta myös käytännössä hyvinkin ristiriitaisia. Menokehityksen hillitseminen on haastavaa, koska samaan aikaan tarvitaan uutta teknologiaa varmistamaan toimenpiteiden onnistuminen ja mittaamaan toimenpiteiden tuloksia. Lisäksi uusien ja parempien lääkkeiden hinnat tuottavat lisää kustannuksia.

Alla esitetyssä keskustelussa muutosjohtaja kertoo Pirkanmaan uudistuksen periaatteista. Haastatteluaineistosta on tulkittavissa muutosjohtajien olevan hyvin johdonmukaisia asiakaskeskeisyyden palveluiden suunnittelussa. Silloin palveluita suunniteltaessa asetaudutaan asiakkaan asemaan, jotta voidaan tunnistaa asiakkaiden todellisia tarpeita ja löytää ratkaisuja niihin tarpeisiin.

Että näitä, toiminnan periaatteita. Ja, siinä yhtenä periaatteena sitten kun mennään eteenpäin siitä niin, me halutaan tehdä ja viedä asioita eteenpäin, avoimesti ja pitää asukas ja asiakas keskiössä. Sehän lähti siitä ajatuksesta, että me halutaan tehdä merkittävä uudistus, joka on Suomen paras ja Euroopan kiinnostavin. Että semmonen kunnianhimon taso oli aika korkealla siellä muutoksen suunnittelussa. (H3 F)

Samassa keskustelussa asiakaskeskeisyyden lisäksi tuotiin esiin myös toinen suunnittelun periaate, johon asiakaskeskeisyys liitetään. Yllä olevasta otteesta voi tulkita myös toisen tavoitteen, jossa asiakaskeskeisyys palveluiden suunnittelussa liitetään reformin onnistumiseen, joka puolestaan vahvistaa Pirkanmaan imagoa. Keskustelua tulkiten voidaan kiteyttää, että reformin onnistuminen ja imagon vahvistuminen saavutetaan, kun tehdään asioita modernisti, avoimesti ja asiakasta ymmärtäen. Tästä voi tulkita, että suunnitteluvaiheen tärkeänä tavoitteena oli kunnianhimoisesti loppuun saatettu ja onnistunut merkittävä uudistus, joka saa tunnustusta Euroopan laajuisesti.

Taulukko 3. Maakuntauudistuksen tavoitteita.

Tavoitteet	Keinot	Faktuaalistaminen	Intressi
Parempaa palvelujen laatua	Moniammatillisuus ja teknologia	Hoidon tulokset ovat parempia	Toimivat järjestelmät
Parempaa sote-palvelujen tasa-arvoista saatavuutta ja saavutettavuutta	Innovatiivinen asiakaskeinen suunnittelu	Panostukset hoitoon	Esimerkillistä suunnittelua uudistuksen toteutukseen.
Eri palvelujen integroitumista sekä asiakastasolla että järjestelmätasolla	Pidetään asiakas keskiössä	Kunnianhimoinen uudistus	Suomen paras ja Euroopan kiinnostavin uudistus.
Sote-huollon menokehitysten hillitsemisen	Uusia palveluita asiakasymmärryksen avulla	Teknologia varmistaa laadun ja tehdään vähemmän virheitä erikoissairaanhoidossa.	Uusia ja innovatiivisia tapoja tuottaa palveluja.
Digitaalisaation hyödyntäminen: Maakunta innovaatioalustana	Uuden oppiminen, Pirkanmaalla	Nykyaikainen ja moderni hallinto	Alueellisen hallinnon hyvän maine vahvistuu.

Taulukon 3 ensimmäisellä rivillä muutosjohtaja (H1 X) nostaa haastattelussa esiin professionaalien tiimityöskentelyn ja toimivan teknologian tärkeyden. Niiden avulla ajatellaan pystyttävän tarjoamaan asiakkaalle parasta mahdollista hoitoa. Molemmat käsitteet professionaali työskentely ja teknologia liitetään vahvaan sote-uudistuksen toteuttamista kannustavaan diskurssiin, jota ei juurikaan vastusteta. Diskurssi pitää sisällään ajatuksen, että juuri nämä mainitut arvostettavat toimintatavat mahdollistavat hyvän palvelun lopputuloksen ja johon tarvitaan toimivia järjestelmiä. Professionaali kertoo ammattimaisesta osaamisesta sekä siitä, että teknologian ja sen sisältämän tietotaidon avulla pystytään varmistamaan laadukasta hoitoa. Taulukon toisella rivillä tavoite mukailee hallituksen esittämää tavoitetta sote-palveluiden saavutettavuudesta ja saatavuudesta. Jälleen asiakaskeskeinen ja innovatiivinen suunnittelu on Pirkanmaan uudistuksen keskiössä. Ja aineistoon nojaten tulkitsen, että intressinä on suunnitella hyvin ja olla innovatiivinen maakunta. Rivillä kolme liitytään hallituksen osoittamiin tavoitteisiin. Palvelujen integrointi yhdistetään teknologiaan ja järjestelmiin, joiden avulla intressi tai toivottu seuraus on hyvä maakuntaimago myös Euroopan tasolla, hyvät ja innovatiiviset palvelut ja keskitetty hallinto. Viimeisessä rivissä digitaalisuus tuodaan jo sinänsä merkitykselliseksi uudistuksien mahdollistajana ja siksi maakunnan tulisi haastateltavien mukaan toimia innovaatioalustana. Digitaalisuutta hallitseva liitetään hyvään ja moderniin hallintoon, joka on esimerkillinen muillekin maakuntauudistusta tekeville muutosjohtajille Suomessa.

Haastatteluaineistosta voi tulkita, että muutosjohtajat käyttävät hyvin paljon samoja diskursseja esimerkiksi *keinot* sarakkeessa. Diskurssit saavat uuden muodon, kun diskursseihin yhdistetään merkityksiä, kuten asiakaskeskeisyys, asiakasymmärrys, uuden oppiminen, hyvät palvelut ja innovatiivisuus. Kielen käytön vaihtelevuuden ei tule kuitenkaan käsittää johtuvan ihmisten epäjohtonmukaisuudesta vaan Suonisen (1993) mukaan ”pikemminkin siitä, että kielen avulla tehdään erilaisia asioita, tuotetaan erilaisia funktiota”. Funktio pitää sisällään sekä tarkoitukselliset että huomaamattomat seuraukset, jotka voivat olla ideologisia.

Keskusteluissa syntyneestä puheavaruudesta voi tulkita profession hierarkian ja teknologiaa yhdistävän diskurssin, joka on helposti yhdistettävissä hyvän hoidon ja asiakaslähtöisyyden diskursseihin. Ne vahvistuvat yhtenäiseksi loogiseksi toiminnaksi, mutta irrallisina, toisistaan erotettuna, voidaan nähdä kompleksisuutta ja haasteellisuutta toteutuksessa.

4.5.2 Poliittinen debatti: maakuntamalli ja valinnanvapaus

Empiirisessä aineistossani osa on median tuottamaa materiaalia ja se koostuu sote- ja maku-uudistukseen liittyvistä teksteistä. Median julkaisut edustavat enimmäkseen valtion poliittisen tason suunnittelua ja päätöksentekoa sote- ja maku-uudistuksessa. Aineiston keruujalla nousi esiin muutamia selkeästi enemmän huomiota herättäneitä aiheita. Valitsin analysoitavaksi media-kirjoituksista maakuntamallin ja valinnanvapaus keskustelut, koska keskustelujen merkitys oli huomattava uudistuksen etenemiselle. Aiheet aiheuttivat poliittisissa keskusteluissa suuria ristiriitatilanteita, kun poliitikot esittelivät näkemyksiään eri vaihtoehdoista. Maakuntamallin muodostamisen taustalla oli vahvimmin pääministeripuolueen poliittiset intressit saada Suomeen alueuudistus, jossa maakunnat ottavat tuottaakseen ja järjestääkseen aikaisemmin kuntien tehtäviin kuuluneet sosiaali- ja terveyshuollon. Maakuntauudistuksessa pyrittiin siihen, että 18 maakuntaa toimisivat hierarkia-asemassa valtion ja kuntien välissä, ollen suurempia kokonaisuuksia kuin yksittäiset kunnat

Valinnanvapaus-ajattelun tarpeellisuus perustuu siihen, että sote-palveluita tarvitsevat voisivat tasapuolisesti itse valita palvelun tuottajan. Näin toteutettuna saavutettaisiin tavoite palveluiden tasa-arvoisesta saatavuudesta ja saavutettavuudesta sekä lupaus palvelujen paremmasta laadusta. Uudistuksen suunnitelmien mukaisesti maakunnat myös veloitettaisiin antamaan asiakaseteleitä yksityisille palveluntarjoajille vaihtoehtona omille palveluilleen. Eryyksen kiivaaksi asiakassetelikeskustelu muuttui silloin, kun keskustelussa otettiin esiin, että asiakassetelien antaminen ulottuisi

erikoissairaanhoidon palveluihin ja yksityiselle sektorille. Mediassa kirjoitettiin, että maakunta, yhtenä uutena toimijana, auttaa ohittamaan palveluseleiden jako-ongelmia. Toinen näkökulma palveluseleiden tarpeeseen oli se, että niitä tulisi jakaa valinnanvapauden toteutumiseksi. Keräämäni media-aineiston mukaan kokoomuspolitiikkojen kokemus aikaisemmista setelien käytöstä oli se, että ”kunnat eivät anna palveluseleitä palvelua tarvitseville, koska he suojelevat omaa palvelutuotantoaan” (HS 27.9.2017). Tämän estääkseen kokoomus halusi varmistaa, että sama ei toteutuisi asiakasetelien jaossa.

Mediateksteissä tuodaan esiin, että erityisesti laadun tasoa vahvistaa yksityisten yritysten tasokkaampi hoito ja tehokkuus, jolloin saadaan myös kustannussäästöjä. Kannanotoissa osoitetaan, että palvelutarjoajien lisääntyminen lisää kilpailua sekä yksityisten että kunnallisten palvelutuottajien kesken. Talousajattelun mukaisesti kilpailu parantaisi laadun tasoa ja hintojen laskua. Hallinnan näkökulmasta keskusteluissa on kyse vallan käytöstä ja oman intressin vahvistamisesta. Perustelut esitetään niin, että ne vastaavat tavoitteisiin, mutta asiaa lähemmin tarkasteltuna, voidaan huomata, että palvelujen käyttäjät eivät ole enää keskustelun keskiössä vaan keino tai menetelmä, jolla tavoitteeseen pyritään. Sipilän hallituksen keskusteluissa keskiössä on maakunta, joka ottaa hoitaakseen ohjauksen ja rahoituksen. Keskusteluissa palveluiden tuottamiseen otettaisiin mukaan myös yksityisen puolen palvelujen tarjoajat sillä ajatuksella, että valinnanvapaus lisää palvelujen monipuolisuutta. Keskusteluissa huomioitiin myös kolmas sektori, mutta huomattavasti vähemmällä painotuksella, vaikka kolmas sektori on toiminut jo pitkään julkisten toimijoiden rinnalla sote-palvelujen tuottajana. Kumppanuuksista kolmas sektori on lähinnä julkisia toimijoita, kun tarkastellaan yhteistyön näkökulmasta. Kolmannella sektorilla toimivilla palvelujen tarjoajilla on toisiaan lähellä oleva toimintalogiikka: molemmat pyrkivät voittoa tavoittelematta tuottamaan yhteiskunnallista hyvää. Näin ollen myös yhteistyö koetaan helpommaksi kuin yksityisten yritysten kanssa toimittaessa. Haastateltavat, kappaleessa 4.4.2 (kiteytetty taulukossa 2), nostavatkin esiin julkisen ja yksityisen yhteistyön kehittämisen haasteellisuuden ja tarpeellisuuden.

Tämä keskustelu tai keskustelemattomuus näyttyy siltä, että itsestään selvistä asioista (kuten yhteistyö kolmannen sektorin kanssa), ei nyt kannata keskustella, kun on vaikeampiakin asioita käsiteltävänä.

Valinnanvapaus ei ollut uusi asia sote-alan toimijoille ja silti se sai aikaan suurta kohua media-aineistoni mukaan. Valinnanvapaus nostetaan välttämättömäksi päätökseksi, jotta kuntalaiset voivat käyttää valinnan vapauttaan. Päätös valinnanvapauden käyttöönotosta yhtenä uudistuksena oli mukana keskusteluissa uutuuksena, vaikka hoitoa tarvitsevien oli jo sillä hetkellä mahdollisuus valita terveyskeskuksensa ja jopa erikoissairaanhoidon toimipaikan ilman tulevaa uutta sotea. Huomioitavaa kuitenkin on, että sosiaalipalveluiden puolella tällaista valinnan mahdollisuutta ei ole siinä määrin kuin perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon piiriin nyt kaavaillaan.

Mediajulkaisujen perusteella nimenomaan Kokoomus ja valinnanvapaus nivoutuvat toisiinsa. Kokoomus on se puolue, joka haluaa nostaa valinnanvapauden maakuntahallinnon tasolle merkittävydessään. Valinnanvapaus on yksi merkittävistä käsitteistä, jonka painoarvoa haluttiin nostaa hierarkiassa ylöspäin. Käsitteiden avulla luodaan merkityksiä, jotka voivat muuttaa kokonaista järjestelmää. Valinnanvapauden taustalla on katsottu olevan yhden puolueen intressit ja tahto saada isot terveyspalveluyhtiöt mukaan julkisten palveluntarjoajien rinnalle. Samassa artikkelissa kerrotaan, mitä negatiivista tapahtuu, jos esitettyä tahtoa ei saada läpi.

Jos valinnanvapaus vesittyy, kokoomus lyö jarrut pohjaan maakuntauudistuksessa (HS, 27.9.2017).

Uutisoinnissa julkaistujen tekstien perusteella sote- ja maku-uudistus näyttyy merkittävänä poliittisena pelinä. Tässä kamppailussa kumpaakaan asiaa ei enää perusteltu asiakaslähtöisyyden näkökulmasta, vaan tavoitteena oli uhmata valtahierarkiaa ja voittaa peli. Voittaminen voi tarkoittaa, että koko uudistus kaatuu, joten ennen keskustelua on suunniteltu skenaariot ja strategia. Yhtenä vaihtoehtona esitettiin, että sote- ja maakuntauudistus mahdollisesti pysähtyy tai ainakin siirtyy

myöhäisemmäksi ajankohdaksi. Printtimedioiden kirjoituksista käy ilmi, että toimijat käyttävät monia vallan välineitä ja erityisesti siinä muodossa, että mielikuvilla luodaan erilaisia skenaarioita ja useimmiten dystopioita. Dystopia on ei-toivottu tulevaisuuden kuva, jossa on ja tapahtuu paljon ei-toivottuja asioita (Raisio 2017), kuten taloudellisten säästöjen menetys tai että kunnallisuudistus jää toteutumatta ja siitä syystä ihmiset kärsivät huonosta sosiaali- ja terveyshuollosta.

Mielenkiintoista on, että näissä keskusteluissa toimijoiden perustelut ovat selkeästi eri puolueiden intresseistä, eikä perusteluina käytetä juurikaan asiakastarpeen näkökulmaa. Asiantuntijaosapuolena toimiva Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen pääjohtaja Juhani Eskola toteaa asiakassetelistä mediassa seuraavasti: ”Ratkaisut lisäävät kustannuksia, erikoissairaanhoidon pirstaloituu ja koko järjestelmästä tulee vaikeasti hallittava.” (HS, 21.10.2017.)

Lundström ja Mäenpää (2020) ovat tutkineet kompleksisten ongelmien käsittelyä ja todenneet, että usein tällaisissa tapauksissa käytetään monia eri pelistrategioita samanaikaisesti. ”Kompleksiset ongelmat ovat sellaisia, joita on vaikea määrittellä ja niitä ei voi yksittäinen toimija hallita. Ongelmaa ratkottaessa faktat, uskomukset, ideat, syyt ja seuraukset ovat koko ajan läsnä” (em. s. 48). Poliittiset toimijat voivat näin ollen käyttää strategioita kuten autoritaarinen strategia, kilpailuhenkinen strategia ja yhteistyötä korostava strategia. Strategioiden valinta perustuu siihen, miten toimija tulkitsee tarvittavaa vallan käytön määrää ongelman määrittämiseen ja mittakaavaan.

Edellä esitetyn lainauksen perusteella poliitikot näyttävät toimijoina, jotka pyrkivät autoritaarisessa strategiassaan rajaamaan päätöksenteon hallituspuolueiden väliseksi kamppailuksi, eikä siihen peliin tarvitse ottaa muita toimijoita mukaan. Samalla saadaan rajattua ongelma kahteen asiaan maakuntalaki ja valinnanvapauslaki, jotka kytketään toisiinsa. Ilman toista ei ole toistakaan. Kilpailuhenkisessä strategiassa ei keskitytä ongelman ratkaisuun tai asetettuihin tavoitteisiin, vaan ennen kaikkea vastustajan kukistamiseen. HS kirjoitti lokakuussa 2017 että ”hallituspuolueet ovat

sopineet keskenään, että jos valinnanvapauslaki jää syntymättä, myös ostojen järjestämislaki ja maakuntalaki vedetään eduskunnasta”.

”Hallitus rakentelee vaikeaa sote-mallia” pääkirjoitustoimittaja Jaana Savolainen totesi kolumnissaan. (HS 26.11.2017.) Erityisesti kolumnissa tuotiin esiin uudistuksen kokonaisuuden hallinnan katoaminen ja liian suuren muutoksen toteutus. Kirjoittaja totesi että ”olisihan tämän voinut tehdä yksinkertaisemminkin” ja esitti oman analyysinsä siitä, miten muutos olisi pitänyt suunnitella. Kirjoituksessa tuotiin esiin, että mallin ottaminen jo olemassa olevista paikallisesti tehdyistä sote-uudistuksista, ja tavoitteiden mukaisesti uudistuksen tulisi parantaa hoitoon pääsyä terveyskeskuksissa, hillitä kustannusten kasvua ja kaventaa terveyseroja.

Helsingin Sanomat kirjoitti 1.4.17 terveydenhuollon osiossa: ”Hallituksen on korjattava valinnanvapautta koskevaa esitystään. Aikataulusta tulee entistä kireämpi eivätkä hallituspuolueet ole vielä päässeet päätökseen siitä, millä tavoin ja missä aikataulussa valinnanvapaus tulee voimaan. Huhtikuussa 2017 sote-uuudistusta kommentointiin ja korjattiin jo useaan otteeseen ja valmista pitäisi olla.” Näin Helsingin Sanomien kirjoitus listasi valinnanvapauden keskeiset ongelmat (emt.).

Suomen kuvalehti (51-52/2017) kertoo hallituksen esityksen valinnanvapautta koskevasta osasta saaduista lausunnoista, joita eri tahoilta oli pyydetty. Lausuntoja antoivat kunnat, tutkijat, ministeriöt, järjestöt ja viranomaiset, ministeriö sai lähes 700 lausuntoa. Kysymystä ”voidaanko ehdotetulla valinnanvapauslailla osaltaan kaventaa väestön terveys- ja hyvinvointieroja sekä parantaa palvelujen yhdenvertaista saatavuutta” tarkasteltiin artikkelissa tarkemmin kuntien osalta. Suomen 311 kunnasta 276 kuntaa vastasi kysymykseen. 222 kuntaa vastasi kysymykseen ”ei” tai ”ei pääosin”, joka tulkittiin epäilyksi että valinnanvapaus kaventaisi terveyseroja ja parantaisi palvelujen yhdenvertaista saatavuutta. Vastakkaisia vastauksia antoi 51 kuntaa.

Valinnanvapautta perusteltiin monella eri tavalla. Sitä pidettiin merkittävänä kustannusten vähentämisen näkökulmasta mutta myös sosiaali- ja terveyspalvelujen tasa-arvoista saatavuutta ja palvelujen laatua tavoitellessa. Sen katsottiin vaikuttavan myös palveluverkon kehittymisen näkökulmasta, koska valinnanvapauden myötä valtaa siirtyy järjestäjältä asiakkaalle merkittävässä määrin. Lakien laatiminen hidasti valinnanvapauden käyttöönottoa. Kesällä 2017 aloitettiin valinnanvapaus-pilotti, johon hakeutui mukaan kahdeksan maakuntaa. Pilottien avulla valinnanvapauden sisältöä oli tarkoitus tarkentaa lain valmistelun myötä (VN, 2017)

Taistelu puolueiden näkemyksestä uudistukseen tarvittavista keinoista kiihtyi vuonna 2019. Erilaisia keinoja esitettiin ja vesitettiin. Aikataulun kireys tuli näkyvämmäksi vuoden loppupuolella, jolloin lainsäädännön saaminen loppuun ennen aikarajan päättymistä tuntui mahdottomalta.

”Tahtokin alkaa käydä vähiin myös hallituspuolueissa. Keskusta painaa päälle, koska se haluaa maakuntauudistuksen voimaan ja sulan hallituksen ja pääministeri Juha Sipilän hattuun”, kirjoittaa Helsingin Sanomat 5.3.2019.

Taulukossa 4 olen analysoinut uudistuksen tavoitteiden saavuttamisen keinovalikoimia ja keinojen faktuaalistamiseksi annettuja merkityksiä sekä tulkinnut, mikä ajattelumalli on intressin taustalla.

Taulukko 4. Maakuntamalli ja valinnanvapaus.

Tavoite	Keinot	Faktuaalistaminen	Intressi
Taata tasa-arvoiset palvelut kuntalaisille ympäri Suomen	Maakuntamalli, joka on kuntaa suurempi ja hierarkkisesti kuntaa ylemmällä tasolla	Maakuntamalli on välttämätön palveluiden saatavuuden kannalta	Poliittinen tahto: pääministeri puolueelle kunnia
Oikeus valita itse peruspalvelujen tuottajan (ei sidottu kuntarajoihin eikä julkiseen palvelun tuottajaan)	Asiakasseteli kaikille sitä tarvitseville	Ihmisten tulee voida itse valita haluamansa palvelutarjoajan.	Poliittinen peli, auktoriteetin haltuunotto poliittista voittoa tavoitellen.
Talouden parempi hallinta	Kustannusten vähentäminen, suuruuden ekonomia	Maakunnat valtion kassan vartioina	Markkinatalouslogiikan käyttöönotto

Tavoitteiden osalta taulukosta 4 voi lukea, että keskustelu kulkee päättävien poliitikkojen tasolla. Keskustelut lähtevät tulkintaresursseista, joissa nojataan ylätasoin käsitteisiin, verrattuna kuntatasolla käytyihin keskusteluihin. Poliittisten toimijoiden tavoitteet ovat abstraktisemmalla tasolla ja päätöksien seuraukset vaikuttavat koko Suomen reformiin. Diskurssit voivat olla silti hyvin samoja, kuten ensimmäisen rivissä esitetään: tavoitteena on taata tasa-arvoiset palvelut Suomessa. Tavoitteen saavuttamiseksi esitetään maakuntamallia, koska se on isompi toimija ja hierarkiassa ylemmällä tasolla kuin kunta. Tulkiten aineistostani, kuinka maakunnasta tulee vahva ja välttämätön palveluiden saatavuuden kannalta. Diskurssiin liitetään *leveämpien hartioiden* sekä *palvelun saatavuuden* toteuttamisen välttämättömyyttä. Intressisarakkeessa aineiston perusteella spekuloiden voidaan nähdä, että pääministerin esittämä maakuntamalli edistäminen on erittäin tärkeä tavoite.

Samaan diskurssiin kietoutuu kansalaisten *oikeuden valita* haluamansa peruspalvelun tuottajan maantieteellisestä asuinkunnasta riippumatta. Diskurssia voi näin ollen muokata molempien puoluekeskusteluiden ytimeen. Intressissä ilmenee lopullinen tavoite, josta molempien puolueiden edustajat ovat samaa mieltä: peli joka on

voitettava. Kolmannella rivillä tuodaan talouden ja hallinnon näkökulma on vahvasti esillä. Se on diskurssi, joka vahvistaa suuruuden ekonomiaa ja markkinalogiikkaa. Kiinnostavaa keskusteluissa on se, että samanaikaisesti ja tasoisina keskustellaan valinnanvapauslaista, joka toimisi yhtenä mallina rahoitukselle ja maakuntahallinnon rakenteellisesta uudistuksesta, joka toisi kustannussäästöjä ja talouden parempaa hallintaa. Diskurssit näyttävät yhteneviltä, eikä mitään ristiriitaa tuntuisi olevankaan. Diskursseihin, joihin on liitetty useita keskusteluja ja annettuja määritelmiä, selittää jännitteiden synnyn. Siksi diskurssien ristiriita on johdettavissa tässä tapauksessa poliittisiin ideologioihin ja siitä kehkeytyvään valtataisteluun. Tilanteen muokkaamisen onnistumiseksi käytetään uhkailua, ja etsitään lisää argumentteja, kuten mediakirjoituksista voimme tulkita.

4.5.3 Talouden ja kilpailukyvyn hallintaa vai palveluja tarvitsevien etu

Tässä luvussa analysoin aineistoja asettamalla mediatekstit ja haastatteluaineistot vuorovaikutukseen keskenään. Mediateksti edustaa valtiotason keskusteluja ja haastateltavat maakuntatasoa. Molemmista aineistoista on mahdollista löytää johdonmukaista keskustelua saman ilmiön äärellä.

Julkisten hyvinvointipalveluiden kehittämisen keskeinen lähtökohta oli, jo vuonna 2012 päättyneessä Paras-hankkeessa, muuttaa ja tehostaa kuntien palveluja ja rakenteita. Vuonna 2016 alkanut sote- ja maakuntauudistus jatkoi samaa linjaa, kuitenkin muokaten uudistuksen tavoitteita. Poliittisessa suunnittelussa käytiin keskustelua siitä, että taloudellisesti hyvinvointipalvelujen ongelmat voidaan ratkaista suuruuden ekonomia -ajattelulla (Anttonen ym. 2012). Käsitys siitä, että kuntakokoa kasvattamalla voidaan parantaa kuntapalveluiden tuottavuutta, tiivistyi 2017 alkaneessa sote- ja maakuntauudistuksessa. Suurena toimijana maakunta ottaisi haltuun aikaisemmin kunnan velvoitteena olleita sote-palveluita. Muutoksen suuri aalto on viime vuosikymmeninä koskettanut monia sektoreita, niin myös julkisen sektorin toimintaa. Julkinen sektori ei ole enää ainoa sote-palvelujen tuottaja ja rahoittaja. Taloudelliseksi

tueksi haetaan yksityisiä rahoittajia ja uudenlaisia rahoitusmuotoja, kuten palvelujen käyttäjien suurempaa maksuosuutta, palveluseteleitä ja vakuutuksia (Anttonen ja muut. 2012).

Mediateksteissä on ollut useita sote-uudistukseen esitettyjä rahoitusmalleja. Marraskuussa 2017 Helsingin sanomat kirjoitti politiikkasivustollaan ”Yksityiset: Sote kaipaa asiakasseteliä”. Kirjoituksessa viitataan siihen, että sosiaali- ja terveystieteistä on nyt rakentamassa julkisten toimijoiden lisäksi yksityiset toimijat ja myös molemmilla osapuolilla on omia näkemyksiä toiminnan kehittämisestä ja sen keinoista. Yhteistyö herättää monia näkemyksiä, joiden vahvana perusteluna on joko rahatalous, lähinnä vähenevinä kustannuksina, tai hoitojonojen lyheneminen. Yhteistyötä kannustaen keskusteluissa tuodaan esiin yksityisille yrityksille merkityksellinen näkökulma, joka kyseenalaistaa yhteistyön käytännön, jossa yksityisiä yrityksiä ei oteta riittävästi mukaan valmisteluun. Julkisen ja yksityisen sektorin toimijoiden tavoitteet ovat hyvin samansuuntaisia, mutta tavoitteiden saavuttamisen keinot ovat erilaisia ja tukeutuvat vahvasti toimijoiden intresseihin. Yksityissektorin toimijat ajattelevat tavoitteiden saavuttamista markkinalogiikalla, kun taas poliitikot oman puolueensa intressin mukaan hallinnan valtahierarkian muuttamisella.

Rahoituksen lisäksi julkinen sektori tarvitsee lisää sote-palvelujen tarjoajia ja siitä näkökulmasta katsottuna yhteistyö on välttämätöntä. Yksityinen ja julkinen erottelu on vahvasti esillä mediassa, vaikka toimijoita on muitakin, kuten kolmas sektori, joka on jäänyt hyvin vähälle huomiolle. Samoin vähäistä näkyvyyttä on saanut muut sote-palveluja vahvistavat tukitoiminnat kuten omaishoitajien työpanos. On kuitenkin löydettävissä keskusteluja, joissa yhteistyön nimissä toivotetaan mukaan myös edellä mainitut tahot. Julkisen ja yksityisen erottaminen on tässä ajassa vallalla oleva ajattelumalli, joka hallitsee kehittämistä mutta samalla sulkee pois innovatiivisia ajattelumalleja.

Muodostettavien maakuntien sote-uudistuksesta ja siihen liittyvistä palveluntarjoajista oli luettavissa valtakunnallisissa medioissa. Yleisellä tasolla kiinnostusta herättivät suunnitelmat mahdollisista yritys- ja organisaatiomalleista. On selvää, että yhtiömuodolla on väliä muun muassa yhtiön taloudellisiin edellytyksiin, mutta keskustelusta puuttuu se, miten kussakin yhtiömuodon valinnassa organisaatiot voivat toteuttaa omaa missiotaan eli sitä tarkoituspää, miksi yritys on olemassa. Suurimmat muutokset koskevat näin ollen missiotasoisia asioita, jolloin kilpailukyky ja -edut ovat täysin eri toimintalogiikan piirissä.

Kiinnostavaksi puheenaiheeksi nousi kysymys, että aikooko terveydenhoidon organisaatio julkisin varoin tarjota terveydenhoitoa ja pyörittää sillä tavoin talouttaan vai onko organisaatio osakeyhtiölain piirissä. Nämä erilaiset yhtiömuodot eroavat lain mukaan toiminnan tarkoituksessa ja tavoitteessa ja talouden johtamisessa. Helsingin Sanomissa 29. kesäkuuta 2017 julkaistussa artikkelissa, asiantuntijat ottivat kantaa julkisen ja yksityisen sektorin tasa-arvoisiin mahdollisuuksiin osallistua avoimella markkinoilla terveydenhoidon tarjontaan.

Artikkelin ingressissä kerrottiin seuraavaa: "Kilpailuviranomainen ihmettelee, miten hallitus aikoo taata tasapuolisen kilpailun. Julkinen sote-keskus saa muun muassa veroetuja" (HS 29.6.2017).

Yllä oleva lainaus liittyy yleiseen keskusteluun siitä, että julkisen sektorin toimijat olisivat paremmassa tai huonommassa asemassa jollain tietyllä yhtiömuodolla. "Täydellisten markkinoiden teoria ei päde terveydenhuoltoon" kirjoitti Aki Linden Kauppalehden Debatti-sivulla (HS, 2.1.2017). Hän viittasi 1994 British Medical Journalin pääkirjoitukseen, jossa esitettiin että markkinoille pääsy on muun muassa koulutusvaatimuksilla ja -määrillä tiukasti rajoitettua ja säädeltyä. Lisäksi palvelujen kysyntä ylittää pysyvästi tarjonnan ja tuotteet ovat vaikeasti hahmotettavia. Potilas-asiakas on heikossa asemassa vertailemaan palvelun tarjoajia, koska palvelun tuottajan valinta ei perustu todelliseen tietoon siitä, kuka tai mikä organisaatio on osaamiseltaan paras. Vahva markkinointi on se, joka vaikuttaa ja ne, joilla on markkinointiin resursseja ja tahtoa sitä myös hyödyntävät. Toisin kuin julkisessa

organisaatiossa markkinoinnin tuoma asiakasmäärä yksityissektorilla auttaa saamaan lisää tuloa, kun kapasiteettia on käytettäväksi tai sitä voidaan investointien avulla lisätä. Vastakkainen tilanne on julkisella sektorilla, sillä asiakasmäärät eivät sinänsä lisää tuloja vaan päinvastoin, resursseja kulutetaan enemmän (emt). Aki Lindenin kirjoitus viittasi julkisen terveydenhuollon professoivaltaan, joka rajoittaa alan toimijoiden muuntautumista markkinatilanteen muuttuessa ja siksi kilpailutilanne olisi epäsuhtainen.

Sote- ja maku-uudistuksessa sote-palveluiden käyttäjille annetaan myös uusia merkityksiä. Se, miten palveluiden tarvitsijat nimetään, tullaan rakentaneeksi palveluiden käyttäjille tietty positio (Jokinen ja muut 1996). Potilaat, asiakkaat, asukkaat ja käyttäjät heijastavat kukin erilaista suhtautumista palveluiden käyttäjään. Asiakkaalle tarjotaan mahdollisuus valita asiakassetelin avulla itselleen parhaimmalta tuntuva palveluntarjoaja olettaen, että setelin käyttäjä on itsenäinen ja valintaan kykenevä asiakas. Maakuntatasolla toimiva muutosjohtaja kuvaa alla olevassa lainauksessa talouteen liittyviä haasteita ja niitä seurauksia, kun talouden hallinta jätetään palvelua tarvitsevan omalle kontolle. Alla olevassa lainauksessa muutosjohtaja antaa ymmärtää, että mahdollisesti kaikki eivät pystyisi seteliä käyttämään, koska vain ”pääosa asiakkaista osaa käyttää” valinnan mahdollisuutta.

Mutta vaikein haaste tulee olemaan siinä, että kun sulle annetaan mahdollisuus valita yksityinen tai julkinen, miten sen teet. Ja osaako asiakkaat käyttää tulevia sote-keskuksia, väitän että pääosin osaa. (H1 X)

Talouden hallinta ja asiakkaan etu pyritään kietomaan samaan diskurssiin, kun puhutaan asiakassetelistä, joka näyttäisi olevan avain valinnanvapauteen. Uudistuksen tavoitteisiin viittaava talouden hallinta sekä sote-palveluiden tasa-arvoinen saatavuus ja saavutettavuus pyritään liittämään yhteen. Yhteen liittäminen voidaan tulkita siten, että monisäikeisempi diskurssi liudentaa valinnanvapauteen liittyviä käytännön ongelmia, joita valinnanvapaus saattaisi tuottaa.

Valtakunnan politiikassa on kuohuttanut viime viikkoina valinnanvapaus. Kokoomus ja keskusta ovat väentäneet kättä siitä, miten laajalti suomalaiset saavat itse valita hoitopaikkansa, kun sote-uudistus tulee voimaan. (HS 27.9.2017)

Valinnanvapauden tarpeellisuutta perustellaan monin eri tavoin, kuten hoitoa tarvitsevien itsemääräämisoikeudella tai sillä että valinnanvapaus toisi yksityiset palveluntarjoajat sote-palvelujen piiriin.

Haaste tulee olemaan siinä, kun nyt puhutaan että terveyskeskuksen lääkäripalveluihin ei pääse tai on pitkät puhelinjonot tai voit kahden viikon päästä saada vastaanottoajan, niin tähän hätään on suoravalinta palvelut eli julkisen palveluntuottajan rinnalle tulevat yksityiset palvelut jotka maakunta maksaa. Tämä lyhentää jonoja ja lisää kilpailuja ja lisää myös laatua ainakin asiakaskokemuksen näkökulmasta. (H1 X)

Talouden näkökulmasta olisi tärkeää ottaa huomioon myös se, että yksittäiset henkilöt ovat niitä, jotka palveluja ostavat ja käyttävät. Vaikutusta on myös sillä, onko transaktioon käytetty itse ansaittua rahaa vai verovaroin kerättyä rahaa, jolloin asiakkaalle eli palvelun ostajalle annetaan rahaa tietyin perustein. Asiakkaalla on mahdollisuus saada henkilökohtaisen budjetin toimintakykyarvioiden mukaan. Siinä arvioidaan ja laaditaan budjetti asiakaskohtaisesti, miten paljon asiakas tekeleitä asiakas vuodeksi tarvitsee. Budjetin ohjaamana asiakas voi valita minkälaisia palveluja hän tarvitsee ja mihin hoitoon hän hakeutuu.

Tärkeää tässä on se, että rahan [asiakaseteleiden] pitäisi riittää vuodeksi, siis vastuu siirtyy asiakkaalle, että hän käyttää kohtuudella sitä rahaa, niin ettei se ole kesällä loppu vaan että osaa käyttää sitä. (H1 X)

Hallinnan näkökulmasta uudistuksen yksi päämäärä on, että ihmiset ottavat yhä enemmän itse vastuuta omasta terveydestään ja talouden hallinnasta. Ihmisille annetaan vapaus valita tarvitsemansa sosiaali- ja terveyspalvelut haluamaltaan palveluntarjoajalta. Haastateltavan näkemys hyvästä kehityksestä on hyvin samantapainen kuin poliittisen liberalismiin ydinsanoma on. Tämän politiikan tavoite on valtion vallan rajoittaminen suhteessa yksilön vapauteen valita itse palveluitaan ja siten

ottaa vastuuta omasta hyvinvoinnistaan (Rose, 1999; Saastamoinen, 1998; Helen, 2010).

Valinnanvapaus on yksi talouteen vaikuttava keino, jolla sosiaali- ja terveystaloutta pyritään uudistamaan. Uudistuksia ovat vastuun siirto omaehtoisuuteen, vastuun siirto omasta taloudenpidosta sekä palvelun tarjoajien vastuu palveluiden onnistumisesta. Kuten alla olevassa haastattelun otteesta tuodaan esiin, sote-uudistuksessa pyritään uudistamaan yleinen asiakkaiden ohjaus ja neuvonta ja sitä kautta saadaan säästöjä aikaan.

Sote uudistuksessa, mikä nyt radikaalisti uudistuu, on yleinen asiakkaiden ohjaus ja neuvonta, tässäkin kun voi sanoa, että suurin osa asiakkaista on omatoimiasiakkuuksia, eli osaat käyttää internettiä ja hake neuvoa ja varata netistä vastaanottoaikoja. (H1 X)

Kilpailukyky ja -etu on mahdollisuus silloin, kun toimijoita on runsaasti. Kilpailukyvykkyyden uskotaan nousevan, kun mukana on monia erilaisia toimijoita. Vapaiden markkinoiden katsotaan lisäävän tarjontaa, jonka taas oletetaan vaikuttavan hintojen laskuun. Helsingin Sanomat kirjoittavat vapaiden markkinoiden ja leveiden hartioiden rakentamistoimenpiteistä.

Sosiaali- ja terveystaloutta valinnanvapaus on saanutkin merkittävää huomiota, koska se tarvitsee täysin uutta lainsäädäntöä. Valinnanvapaudessa on kyse uudenlaisesta lainsäädännöstä, jossa yritetään näyttää yksityisiä yrityksiä ja julkisia palveluita. (HS 5.3.2019)

Tästä talouden diskurssista on häivytetty se näkemys, että julkiset toimijat ovat lähtökohtaisesti tavoittelemassa eri tavoitetta kuin yksityiset, liiketoimintalogiikalla toimivat, palvelujen tarjoajat. Huomiota herättää se, että aihetta ei nosteta esiin vaikka kahden eri toimintalogiikan omaavan organisaation syvälinen tarkastelu voisi auttaa ymmärtämään, miten näitä eri toimintalogiikalla toimivia palveluntarjoajia tulisi hyödyntää sosiaali- ja terveystaloutta tuottamisessa. Sipilän hallituksen uudistuksessa valinnanvapaus linjattiin niin, että vain yhtiöitettyt toimijat ovat sote-palvelujen kilpailussa mukana. Haasteena pidetään julkisten tahojen markkinaehtoisten

kilpailukykytaitojen puute, mutta kilpailun on nähty olevan pelkästään hyväksi toimijoiden kehittämisen näkökulmasta.

Politiikan keinovalikoimaan kuuluva opposition tekemä välikysymys tehtiin neljäntenä päivänä huhtikuuta 2017, jotta hallitus tekisi päätöksiä nopeammin. Hallituksessa istuvat perussuomalaiset eivät uskoneet soten-uudistuksen aikatauluun ja heidän mielestään kiireisen aikataulun ansiosta yksityiset terveystaluyritykset tulevat saamaan valinnanvapaudessa selkeän aikatauluedun. Asiaa vahvistetaan vielä uhkakuvalla, jossa ”pahimmillaan yksityiset olisivat ainoat, jotka ovat mukana [valmiina uudistukseen] ja jotka todennäköisesti veisivät työntekijät” ja että ”maakunnat eivät saa sote-yhtiöitään pystyyn ajoissa, jolloin yksityiset yritykset vievät koko potin”, artikkelissa analysoidaan. Keskustelusta voidaan tunnistaa kamppailu, joka syntyy yksityisen ja julkisen sektorin kilpailukykyä. Keskustelun poliittiset osapuolet ovat huolissaan, että sektorit eivät ole tasavertaisia ja aikataululla voidaan siihen vaikuttaa puoleen ja toiseen.

Tulkintani mukaan hallitus suojautuu vastarinnalta kertomalla, että hallituskin on huomannut, etteivät kustannukset mahdollisesti pienenekään. ”Hallitus myöntää, että sote-uudistuksella tavoiteluihin kolmen miljardin säästöihin sisältyy ”epävarmuustekijöitä” (HS 4.5.2017).

Alkuvuonna 2019 toimijat keskittyivät esittämiensä keinojen läpiviemiseen, faktuaalistamiseen ja intressinsä vahvistamiseen eri asiantuntijoiden tukemana. Medioista löytyi useita artikkeleita ja uutisia, joissa poliitikot toivat esiin uusia kehittämisen sivupolkuja, mutta ne olivat usein joko aikataulullisesti mahdottomia ottaa enää käsittelyyn tai ne eivät olleet lainmukaisia. Välillä uudistukseen liittyvät ideat ja keinot pysäytettiin perustuslakivaliokunnassa tai julkisesta hallinnosta päättävien talouden hoitajien taholta kustannuksia nostavaksi tai mahdottomaksi. Esimerkkejä konfliktien aiheista olivat muun muassa vanhuspalvelujen hoitajamitoitus ja Ahvenanmaan maakunnan rahoitus. Eduskunnan keskuudessa oli nähtävissä

jännitteitä, jotka johtuivat tiukasta aikataulusta. Medioiden tiedotus keskittyi uudistuksen aikatauluun ja poliitikkojen kannanottoihin aikatauluista ja uudistuksen onnistumisen mahdollisuuksista.

”Seuraavista viikoista tulee eduskunnassa hermopeli, jollaista on harvoin nähty.” kirjoitti Helsingin Sanomat helmikuussa (HS 23.2.2019).

Sipilän hallituskauden suurimman uudistuksen aikataulu muodostui kireäksi, kun kaikkien lakiesitysten tuli olla valiokunnassa jo maaliskuun alkupuolella. Tämän lisäksi uudistuksen lainsäädännön tulisi olla linjassa EU-lainsäädännön kanssa. Lisäksi Suomen eduskuntavaalit on määrätty pidettäväksi 18.4.2019. Aika loppui kesken ja Sipilän hallitus erosi 8.3.2019 ja presidentti Niinistö pyysi hallitusta jatkamaan toimitusministeriönä, joka päättyi 6.6.2019. Pirkanmaan maakunta- ja sote-uudistuksen valmistelu päättyi niin sanottuun ”mustaan perjantaihin” 8.3.2019, kuten suunnittelua ja kehitystyötä tehneet työntekijät totesivat. Pirkanmaan sote- ja maku-uudistuksen on laskettu saaneen rahoitusta 7,4 miljoonaa euroa. Ensimmäisessä vaiheessa palkattiin noin 70 henkilötyövuotta ja seuraavissa vaiheissa (vaiheet 2 ja 3) henkilöstön määrä väheni 40 henkilötyövuoteen. Kokonaisuutena maakunta- ja sote-uudistuksen valmisteluun on vuosina 2017–2019 käytetty noin 200 miljoonaa euroa. Valtaosa rahoituksesta on myönnetty maakuntien liitoille uudistuksen esivalmistelutehtäviin sekä uudistuksessa tarvittavien ICT-muutosten valmisteluihin. Valmisteluorganisaatioiden jatkuvuus turvataan rajatusti 30.9.2019 saakka. (VN, 2019).

Taulukko 5. Talouden ja kilpailukyvyn hallintaa vai palveluja tarvitsevien etu.

Toiminnan tavoite	Ehdotetut Keinot	Faktuaalistaminen	Intressi
Parempaa palvelujen laatua	Valinnanvapaus	Ihmisten tulee voida valita itselleen parhaimman palvelun tarjoajan	Julkiset ja yksityiset palveluntarjoajat kilpailuun keskenään
Menokehityksen hillitseminen	Maakunnat valtion kassan vartioina	Suuruuden ekonomia	Vahva maakunta
Parempaa sosiaali- ja terveyspalvelujen tasa-arvoista saatavuutta ja saavutettavuutta	Leveämmät hartiat	Markkinatalouden logiikka mukaan	Kilpailukyvyn tason nostaminen
Parempi terveydenhuollon tai sosiaali- ja terveydenhuollon peruspalvelujen saatavuus	Asiakasseteli	Ihmisillä on useita vaihtoehtoja oman hyvinvoinnin ylläpitoon.	Ihmiset ottavat itse vastuun omasta terveydestään. Valtion valtaa henkilökohtaisissa päätöksissä ja ohjauksessa vähennetään. Poliittinen liberalismi.
Eri palvelujen integroituminen sekä asiakas- että järjestelmätasolla: asiakasseteli ja maakuntamalli.	Hallituspuolueiden tekemä sopimus	Sote on saatava maaliin tammikuun 2019 mennessä.	Poliittiset taistot toteutusmuodoista oman puolueen intressien mukaan.

Taulukossa 5 on nähtävissä, että useita käsitteitä on käytetty useissa yhteyksissä ja eri tavoitteita varten. Tällaista poliittista rationaliteettia kutsutaan käännettävyydeksi. Se näkyy hyvin aineistoni analyseissa, jolloin samaa käsitettä kuten ”valinnanvapaus” käsitteellä voidaan perustella monella eri tavoitteella (Rose, 1999). Käännettävyys poliittisissa keskusteluissa vahvistaa tiettyä diskurssia, kuten tässä moraalista päätöksentekoa. Se tukee moraalisia asioita sosiaali- ja terveyshuollon uudistamisessa kuten oikeudenmukaisuutta, tasa-arvoa ja elämänlaatua.

Taulukon ensimmäinen rivillä tavoitteena on esitetty palveluiden laadun parantaminen, joka on ylätasolla olevia hallituksen esittämiä tavoitteita. Keinona on esitetty valinnanvapautta, koska ihmisillä pitää olla oikeus valita itselleen paras mahdollinen palveluntarjoaja. Palveluntarjoajien tulee olla siis monipuolinen, minkä takia tarvitaan sekä julkisen että yksityisen sektorin toimijoiden keskinäistä kilpailua paremmuudesta palveluiden tuottajina.

Taulukon toisella rivillä on kiteytetty myös yksi viidestä ylätason tavoitteesta: sosiaali- ja terveydenhuollon menokehityksen hillitseminen. Tämän saavuttamiseksi keinoksi on keskusteluissa esitetty maakuntamallia, jolle annetaan sote-palveluiden järjestämisvastuu ja sen mukainen rahoitus. Mallia vahvistetaan osoittamalla, että vahva maakunta pystyy valvomaan maakunnittain taloutta ja suuruuden ekonomian mukaisesti pystyisi hillitsemään kustannusten nousua. Intressin näkökulmasta tahtona on antaa talouden hallintavaltaa maakunnalle, yksittäisten kuntien sijaan.

Taulukon kolmannella rivillä esitetään jälleen ylätason tavoite palveluiden saatavuudesta ja saavutettavuudesta. Keinona esitetään *leveämpiä hartioita* ja se tarkoittaisi tässä talouden kontekstissa markkinatalouslogiikan vahvistamista. Jälleen intressinä on yksityisten ja julkisten toimijoiden kilpailukyvyyn nostaminen. Useasti käytetty kilpailullinen kirittäminen ilmenee aineistoissani.

Samana tavoitteen saavuttamiseen on esitetty toinenkin keino, asiakasseteli. Diskurssiin liitetään ihmisten oma hyvinvointi ja näin hyvinvoinnin ylläpito on heidän oman tahtonsa mukaista. Aineiston analyysin tuloksin esiin nousee politiikan uusliberalistinen näkökulma siitä, että kansalaisten tulee ottaa enemmän vastuuta omasta terveydestään ja valtion valtaa vähennetään henkilökohtaisissa päätöksissä ja ohjauksessa.

Viidennen rivin tavoite on ilmennyt sekä ylätason että kuntatason tavoitteissa. Palvelujen integrointia sekä asiakas- että järjestelmätasolla on liitetty sekä

maakuntauudistukseen että sote-palveluiden uudistukseen. Diskurssiin kuuluu pelistrategian sijaan sopimusstrategia. Poliitiikan osapuolet päätyivät sopimukseen siitä, että sekä valinnanvapaus- että maakuntamalli otetaan käyttöön. Aikaraja oli yksi selittävä syy sille, että uudistusta ei saada voimaan, mikäli uudistusta ei ryhdytä tekemään yhdessä taistelevien puolueiden kesken ja siihen tarvittiin kompromissi, joka näin sopimuksella hyväksyttiin.

Markkinatalouden diskursseissa on tavoitteita ja toimintaa vahvistavia käsityksiä. Poliittisessa keskustelussa kilpailukykydiskurssi heijastaa vahvaa ja hyvää toimijaa, koska se pärjää kilpailukyvyllään ja –eduillaan muita vastaan. Diskurssiin on lisätty se, että julkinen on otettu mukaan kilpailemaan kilpailukyvyistä, jota se ei ole tottunut kohtaamaan kuin lähinnä kansainvälisissä vertailuissa. Lisäksi kilpailukyvyyn vertailu on vaikeaa tehdä systemaattisesti kansallisten eri järjestelmien kesken (Lijphart 1971). Keskusteluissa kilpailukyvykkyys on vahvuus ja sitä julkiselta sektorilta nyt vaaditaan ja johon maakunta valjastetaan.

5 TUTKIMUKSEN TULOKSET

Muodollisesti uudistuksen ytimessä on julkisen sosiaali- ja terveystuollon siirtyminen kunnilta maakunnille samalla kun maakuntien kokoa ja määrää muutetaan. Muutoksessa on kyse aluerakenteen muokkaamisesta sote-toiminnalle tarkoituksenmukaiseksi niin, että sote- ja maku-uudistukset nivoutuivat toisiinsa. Uudistusta on tutkimusaineistoni keskusteluissa kuvailtu Suomen suurimpana julkisen hallinnon ja julkisin varoin toteutettuna reformina, jota on suunniteltu monen virkamiehen ja asiantuntijan voimin. Tutkielmani tarkoitus on tutkia käsillä olevaa uudistusta ilmiönä, joka tapahtuu sosiaalisessa ja kulttuurisessa kontekstissa tiettyinä ajankohtana.

Tutkielmassa käsitellään media-aineiston avulla valtakunnan tasolla tapahtuvaa keskustelua keskittyen Sipilän hallituksen aikana aloitettuun ja päättyneeseen sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistukseen. Media-aineisto linkitetään Pirkanmaan maakunnan kolmen muutosjohtajan sekä yhden alalla toimivan pk-yritysjohtajan haastatteluihin. Media-aineiston analyysin avulla pyritään tunnistamaan yleisiä, poliittisesti ohjattuun muutokseen liittyviä keskusteluaiheita. Haastatteluaineistoni koostuu uudistajista, jotka haastattelujen tekemisen aikana edustivat toimijaverkkoa, joiden tehtävänä oli uudistuksen eteenpäin vieminen. Haastattelujen aikana oli tiedossa se, että Suomen senhetkinen hallitus pyrkii erittäin nopeaan ja hyvin monitasoiseen muutokseen. Kansallisen uudistuksen peruslähtökohtana ovat lait ja valmisteluasiakirjat, jotka velvoittavat toimeenpanemaan sote- ja maku-uudistuksen. Lakiesityksen perusteluissa on annettu toimijoille jonkin verran ohjausta, mutta se, miten ja millä keinoin tavoitteisiin pyritään, on jätetty maakunnissa toimiville muutosjohtajille ja heidän tiimeilleen mietittäväksi (STM, 2017). Kyse on maakuntien tehtäviä valmistelevasta lakiuudistuksesta, joka edellytti perustuslakien muuttamista ja sen linkittämisestä sote-uudistukseen. Kyseisessä tapauksessa maakunnan muutosjohtajilla oli valta muotoilla maakuntakohtaisia tavoitteita, sillä Sipilän hallituksen esittämät tavoitteet esitettiin

ylätasolla. Tavoitteiden väljyys jätti tilaa maakunnille ottaa huomioon oman alueensa tarpeet.

Tutkielmani tutkimuskysymykset ovat:

- 1 Miten maan hallituksen antamat uudistustavoitteet pyritään toteuttamaan maakunnassa?
- 2 Mitkä ovat kansallisessa reformissa käytetyt diskurssit?

Olen vastannut ensimmäiseen kysymyksen analysoimalla, miten Pirkanmaalla vietiin muutoksia eteenpäin ja miten muutosjohtajien strategisia toimintamalleja rakennettiin. Toiseen kysymykseen vastasin analysoiden media-aineistossa esitettyjä keskusteluja kysyen, minkälaisiin diskursseihin keskustelut johtivat. Aineistoni on sidottu aikaan, jolloin Sipilä toimi hallituksen pääministerinä ja käynnisti sote- ja maku-uudistuksen 1.7.2017. Ajanjakso päättyi, kun uudistus päätettiin ajaa alas 8.3.2019, koska Sipilän asettama aika hankkeelle loppui kesken. Uudet vaalit olivat tulossa kesällä 2019, eikä jatkovalmisteluille ollut enää aikaa.

Olen kerännyt empiiristä aineistoa, haastateltavien puhetta ja median tekstejä, jotka ovat ilmiön analyysissä käytettyjä aineistoja. Tutkimusaineistoista tulkittujen puheavaruuksien ja puhetekojen analyysin avulla pystyttiin tunnistamaan ja ymmärtämään liikkeessä olevan reformin vahvoja diskursseja sekä niiden logiikoita ja niiden tuottamia seurauksia. Tutkielman tuloksissa diskursseja on nimetty ja pyritty tiivistetysti selittämään se, mikä on kussakin diskurssissa merkityksellistä eli miten diskursseilla muokataan uudistusta ja vaikutetaan uudistukseen.

Rakenteilla olevat kansalliset uudistukset muokkautuivat toimijoiden suunnitellessa ja tehdessä päätöksiä. Päätöksen tekijät, joskin erilaisella tavalla, voivat olla virkamiehiä, politiikkoja, yrittäjiä, journalisteja ja työntekijöitä. Puheavaruudessa toimittaessa pyritään päätöksentekoa perustelemaan erilaisilla logiikoilla ja yhtymällä diskursseihin, jotka siinä hetkessä tuntuvat luontaisilta ja selkeiltä perusteluilta. Erityisesti media-

aineistossa on nähtävissä diskursiivista vallan käyttöä ja hallintaa sekä siihen liittyvän hierarkiaa. Valtaa ei tässä yhteydessä ymmärretä yksilöiden omaisuutena tai diskurssien ulkopuolelta tulevana voimana ja siksi valtaa voidaan tutkia sosiaalisiin käytäntöihin kietoutuneena ilmiönä (Jokinen ja muut, 2000).

Kaikille tutkimusaineiston haastateltaville esitettiin kysymys siitä, mikä voisi olla kaikkein suurin este sote- ja maku-uudistukselle. Yleisesti haastateltavien näkemysten mukaan politiikka on ensisijainen ja merkittävin muutokseen vaikuttava taho, joka voisi nousta käsillä olevan reformin esteeksi. Toiseksi reformin onnistumisen esteeksi nimettiin lainsäädännön hitaus. Analyysissä oli tunnistettavissa, että vaikka median julkisessa puheessa poliittiset päättäjät esittivät tavoitteet hyvin yhtenevinä, aineistoni tulkinnoissa keinot ja niiden faktualistaminen paljastivat kuinka erilaisia näkökulmia tavoitteiden taakse kytkeytyi. Lisäksi tutkimusaineistoja tulkiten toimijoiden intresseistä oli tunnistettavissa eroja. Sekä media-aineistossa että haastatteluaineistossa syntyi keskustelua, jossa toimijat pystyivät määrittelemään toisten keinot huonoiksi tai hyviksi. Vahvaa (hegemonista) diskurssia käyttäen ja sitä muokaten toimijat pyrkivät saavuttamaan itselle mieluisan lopputuloksen. Vahva diskurssi tarkoittaa, että suuri osa kuulijoista tai asianosaisista ymmärtää diskurssin hyväksi ja arvostettavaksi puheteoksi eli puhe, joka vakuuttaa ja sen kautta rakentuvia ehdotuksia halutaan laittaa täytäntöön.

Seuraavissa luvuissa tuon esille, miten diskursseja muokataan ja miten niihin nojataan oman näkökulman vahvistuksen saamiseksi. Faktuaalistamisella pyritään saavuttamaan oman intressin mukainen lopputulos. Olen nimennyt diskursseja, joita avaan seuraavissa alaluvuissa. Nimetyt diskurssit ovat innovatiivisuuden, talouden hallinnan ja valinnanvapauden diskurssit. Näiden kiteytysten avulla pyrin myös vastaamaan tutkimuskysymyksiini ja kysymyksen alakysymyksiin.

Innovaation, talouden hallinnan ja valinnanvapausdiskurssien, kuten muidenkin diskurssien käyttöönottoon kytkeytyy usein ideologisia seurauksia (Jokinen & Juhila,

1993). Analyysiani kiteyttävissä taulukoissa on neljä saraketta, joista neljännen sarakkeen otsikon olen nimennyt sanalla ”intressi”. Intressi-sarakeeseen olen kirjoittanut tulkintani keskustelujen potentiaalisiksi ideologiseksi seuraukseksi. Näitä puheeseen piiloutuvia intressejä ei välttämättä ole aina tunnistettavissa tai analysoitavissa aineistoista, eivätkä ne välttämättä ole läsnä aineistoissani. Myöskään puhuja ei välttämättä aina itse tunnista tavoittelevansa jotain tiettyä seurausta puhuessaan. Diskurssin käytön seuraukset ja omat intressit ”eivät ole aina selkeästi aineistossa nähtävissä ja siksi niitä voidaan kuvata aineistoon tukeutuvana spekulatiivisena päättelynä” (Jokinen ja Juhila, 1993). Diskursseissa voidaan tehdä monia asioita yhtä aikaa, kuten puhua tavoitteista, esittää keinoja niiden saavuttamiseksi, vahvistaa tavoitteen merkitystä ja kuvata omaa näkemystä tavoiteltavasta lopputuloksesta.

5.1 Innovatiivisuuden diskurssit uudistuksessa

Pirkanmaan tapauksessa uudistuksen suunnittelijat olivat asettaneet tavoitteekseen saada aikaan innovatiivinen ja tehokas sekä asiakaslähtöinen uudistus. Pirkanmaan muutosjohtajien haastatteluaineistosta voidaan lukea, että innovaatiot ja innovatiivinen toiminta sekä managerialistinen johtaminen olivat reformin suunnittelun johtolanka. Innovaatiodiskurssissa on tunnistettavissa merkityksiä, jotka liittyvät palvelujen kehittämiseen, organisaation uudistamiseen ja hyvään johtamiseen. Innovaatiot ja innovatiivisuus organisaatioissa ja liiketoiminnan kehittäminen ovat jo useita kymmeniä vuosia olleet valtaa pitäviä diskursseja. Diskurssi toimii uudistumisen peruskalliona ja se on vahvasti arvostettu ja haluttu toimintamalli, koska se vahvistaa diskurssiin yhtyviä toimijoita. Innovaatiodiskurssi mahdollistaa ja valtuuttaa toimijoita tekemään asioita, joihin muutos liittyy. Innovaatio uudistavana toimintamallina on saanut kansatekstejä aiheista, kuten moderni johtaminen. Modernilla johtamisella viitataan managerialismiin ja se heijastaa modernia ja hyvää johtajuutta. Digitaalisuus

saa merkityksen nykyajan teknologiasta ja sen ymmärtämisestä, ollen kaiken uudistumisen mahdollistaja.

Innovatiivisen suunnittelun tavoitteilla voi olla myös muita funktioita. Tässä tapauksessa yksi niistä liittyy Pirkanmaan imagoon laajassakin mittakaavassa. Mutta minkälaiseen ajattelu- ja keskustelutapaan sote-uudistuksen nivominen Pirkanmaan imagoon oikein liittyy? Onko kyse sote- ja maku-uudistuksen toteuttamisen yleisemmästä diskurssista, jossa uudistuksessa onnistuminen on yksi tekijä maakunnan hyvän imagon rakentamisessa? Sote- ja maku-uudistukseen nimittäin liittyy vahva puhe onnistumisen vaateesta, jolla maakuntia on asetettu kilpailemaan keskenään. Näin voidaan ajatella, että intressi ei niinkään kohta sote-uudistuksen tai maakuntauudistuksen tavoitteita vaan sille on rakentunut funktio, jolla on omat intressit.

Käsitteenä innovaatio saa monia merkityksiä sote- ja maku-uudistuksessa Pirkanmaalla. Se vahvistaa ihmisten halukkuutta toimia muutoksen moottorina, sillä innovaatio heijastaa uutta ja mielenkiintoista, jopa arvokasta, maailmankatsomusta. Lisäksi innovaatiota tekevät yhteisöt ovat kiinnostavia ja vetävät luokseen, koska innovaatiot voivat mullistaa vanhoja toimintamalleja, tuoda esiin jotain aivan uutta ja samalla voidaan samaistua sankarillisiin, arvostettuihin tekoihin.

Sote- ja maku-uudistuksen suunnittelussa ja toimeenpanossa Pirkanmaalla on käytetty monenlaisia tapoja löytää uusia näkökulmia ja innovatiivisia malleja toiminnalle. Aineiston kautta nähtävissä olevan reformin lyhyestä ajanjaksosta huolimatta voidaan tunnistaa uudistusten kehittämistoimenpiteiden olleen pääosin prosessi-innovaatioita. Tästä on esimerkkinä Pirkanmaan maakunnan uusi ja julkiselle hallinnolle erilainen organisoitumistapa, jossa maakunnan eri kehitysorganisaatioiden henkilöstö muutti yhteisiin tiloihin (avotoimistoon) parantaakseen vuorovaikutusta ja tiedonkulkua organisaatioiden välillä. Toisena esimerkkinä toimii nykypäivän digitalisaation hyödyntäminen uudistuksessa niin, että vuorovaikutustavat siirtyivät aikaisemmista

massiivisista lähikokouksista verkkoyhteydellä käytäviin etäkokouksiin, joka johti tehokkaaseen ajankäyttöön.

Muutosjohtajat osallistuivat toimintaan aikana, jolloin muutoksen eteenpäin viemiseen liittyvissä keskusteluissa oli jo nostettu esiin ajatus vertailututkimuksen hyödyllisyydestä. Vertailut kilpailijoiden tai yhteistyökumppanien kanssa antavat hyviä ideoita ja uusia toimintamalleja, joita organisaatio voi ottaa omaan käyttöön. Vertailututkimusta pidettiin käytännöllisenä työkaluna tiedon hankintaan ja ongelmien ratkaisuun ja jota Pirkanmaan sote- ja maku-uudistustyössä hyödynnettiin. Vaikka konkreettisia ratkaisuja haasteisiin ei välttämättä löytynyt, muutosjohtajat löysivät kompleksisen haasteen ydinongelman. Esimerkkinä siitä ovat julkisten ja yksityisten yhteistyön kitkan tunnistaminen, asiakkaiden erilainen käyttäytyminen eri ajassa sote-palveluita valitessaan sekä se, että palvelutuotannon kehittäminen vaatii, että tuotannossa on erotettava toimintatavat ja ohjaus.

Innovaatiot ja innovatiivinen toiminta ovat eilinehtoja jatkuvuudelle sekä uudistumiselle. Lisäksi innovatiivista kehittämistä pyrittiin toteuttamaan myös sote-palveluita suunniteltaessa tai toimintamallia etsittäessä. Useissa keskusteluissa nostettiin esiin organisaatioiden yhtiömuodon tärkeyttä sote-alalla. Julkisen organisaatiomuodon sijaan esitettiin, että maakuntien sote-keskusten tulisi olla liikelaitos tai muu yhtiöitetty organisaatio. Lisäksi yksityisten toimijoiden mukana olo sote-markkinoilla oli toivottavaa, jotta innovatiivisia toimintamalleja siirtyisi myös julkiselle sektorille niin sanotusti kirittämään toiminnan kehittämistä. Keskustelut painottuivat usein talouden parempaan hallintaan, mutta myös innovatiivisiin ja joustaviin toimintatapoihin. Tätä voi pitää loogisena jatkumona näkemykselle, jonka mukaan hierarkia haastaa innovatiivista toimintaa ja siten julkisen organisaation innovaatioita ei voida niin joustavasti toteuttaa kuin yksityisellä sektorilla. Esimerkiksi Männistö (2002) nostaa esiin yksityisen yrityksen koon tuomia kilpailuetuja, koska suurilla organisaatioilla on mahdollisuus erilaisten strategioiden kautta mukauttaa alueellinen innovatiivinen toimintamalli sellaiseksi, joka tukee parhaalla mahdollisella

tavalla yrityksen omia toiminnallisia päämääriä. Esimerkkinä toimivat useat yhteistyöesimerkit julkisen ja yksityisen terveysalan yrityksen yhdistymisestä kunnan terveyslaitosten kanssa. Yhteistyötä haastaa se, että kumppaneilla on erilaisia toimintatapoja ja ne toimivat eri logiikalla. Tämä oli asia, joka oli myös muutosjohtajien tiedossa (ks. luku 4.4.2). Aineiston analyysissä sivuttiin Jyväskylän tapausta, jossa terveysyritys Pihlajalinna jätti kesken valinnanvapauskokeilun ja jossa viitattiin myös yksityisen ja julkisen yhteistyön haasteisiin. Yksityinen voi sanoa sopimukset irti, koska kansallinen terveyshuolto ei ole heidän vastuullaan, toisin kuin julkisen sektorin toimijoilla.

Työni aineistoanalyysissä oli tunnistettavissa lainsäädännöllinen prosessi-innovaatio. Haastateltavat kertoivat, että reformissa käytetään *mahdollistavaa* lainsäädäntöä, jolloin ohjaus on vähäisempää, mutta suunnittelu ja siihen liittyvät toimenpiteet ovat maakuntien muutosjohtajien vallan alla. Tämä näkyi muun muassa tavoitteiden väljyydessä, joka mahdollisti maakuntien kehittäjien itse suunnitella paikalliset tavoitteet olettaen, että ne ovat linjassa hallituksen antamien viiden kärkitavoitteen kanssa.

Innovaatio ja innovatiivisuus näyttäytyvät hegemonisena diskurssina, johon tukeutuen saadaan aikaan muutosta, innostusta, tietoa ja jopa pelkoa. Pelkoa lähinnä siksi, että innovaatiodiskurssi kutsuu myös kilpailemaan. Innovaatio käsitteenä on myös vaativa ja saa ihmiset yrittämään parhaansa, ja onnistuessaan palkintona on saavutettu erottuvuus ja sen mukana arvostettu imago. Tutkimusaineistoani analysoiden olen tutkinut innovaation merkitystä ilmiön muotoutumiselle. Sen mukaan ilmiö kompleksisena, jatkuvasti muutoksessa olevana kulttuurisena tapahtumasarjana saa vahvistusta innovaatiodiskurssista, joka myös muokkaantuu saaden aikaan keskustelujen mukaisia seurauksia.

5.2 Talouden hallinnan merkitys sote- ja maku-uudistuksessa

Yksi selkeä ja suoraan talouteen liittyvä hallituksen esittämä tavoite uudistukselle oli sosiaali- ja terveyshuollon menokehityksen hillitseminen vuosittaisten 3,0 - 3,5 prosentista 0,9 prosenttiin. Kuitenkin aineistossani talouden hallinnan merkitys uudistuksen näkökulmasta on piiloinen, hiljainen ja nousee vain harvoin selkeästi esiin. Taloudesta keskustelu ei saa paljon tilaa tutkielmani haastatteluissa eikä media-aineistossa, talouteen liittyvät keskustelut käydään kiertäen. Ne näyttäytyvät esimerkiksi siten, että keskustelu käsittelee yksityisten yritysten mukaantuloa sote-palvelujen tuottajiin. Myös asiakaseteliin kietoutuu keskustelu, jossa puhutaan asiakkaan kautta rahasta. Asiakasetelin mukana asiakkaalle annetaan vastuu omien palveluiden valinnasta. Kumpaakaan esimerkkiä ei avata syvällisemmin aineistoni keskusteluissa.

On kiinnostavaa ja yllättävää, että aineiston diskursseissa maakuntien talous ei nouse esiin yleisellä tasolla eikä sitä myöskään käsitellä tai suunnitella läpinäkyvästi tai selkeästi. Tämän aihepiirin puuttuminen on erikoista, sillä yhtenä uudistukseen liittyvänä tavoitteena on menokehityksen hillitseminen. Ja täsmennettynä tavoitteena sote-menojen oli tarkoitus olla vuonna 2029 kolme miljardia euroa pienemmät kuin ilman uudistusta. Sekä haastateltavat että mediatekstit kertoivat, että sosiaali- ja terveydenhuollon kustannuksia pyritään jyvittämään asiakasetelimalliin ja asiakaskohtaisiin hoitobudjetteihin. Aineistoni mukaan Sipilän hallituksen aikana asiakaseteleiden hinnoittelu oli vielä kesken ja siihen liittyi monia haasteita. Esimerkiksi monisairaalle asiakkaalle vuosittain laadittava henkilökohtainen budjetti koettiin haastavaksi tehtäväksi, koska sairauden muutokset ovat tai saattavat olla hyvin nopeasti muuttuvia. Sen lisäksi sote-keskuksille kaavailtiin mahdollisuutta kilpailuttaa palveluntuottajia ja tehdä ostopalvelusopimuksia, joita asiakkaat voivat käyttää. Aineistostani ei kuitenkaan noussut esiin keskustelua siitä, vähentääkö yllä mainittujen toimintamallien käyttöönotto kustannuksia ja jos, niin miten.

Keskusteluissa tarjottiin keinoja toteuttaa annettuja sote- ja maku-uudistuksen tavoitteita. Talouden merkityksiä liitettiin moniin eri diskursseihin, kuitenkin avaamatta talouden konkreettisia lukuja tai hintoja. Keskustelut saivat hyvin eripuraisen tunnelman, kun hallituksen eri puolueet toivat esiin näkemyksiään talousarvioista. Media-aineiston mukaan tulkitsen, että vasta lakien lausuntokierroksilla useimmille eduskunnan päättäjäille avautuu tarkemmin kustannusten määrät ja kohteet.

Talouskysymykset kiinnittyvät hyvinkin paljon käytettyihin diskursseihin, kuten valinnanvapausdiskurssiin tai sote-keskuksiin liittyviin maakuntauudistuksen keskusteluihin. Aineistoani tulkiten useassa talouteen liittyvissä keskusteluissa käytetään puheen *kääntämistä*. Esimerkiksi terveysmenojen säästämistä koskevat puheet käännetään terveyshuollon tehostamiseen ja tuotantopotentiaalin parempaan hyödyntämiseen. Kun talouskeskustelussa puhutaan maakuntauudistuksesta, kytketään keskustelu osaamiseen ja sen kehittämiseen kaikilla tasoilla. Kuitenkin maakuntauudistuksesta keskusteltaessa talous katoaa. Keskusteluissa annetaan ymmärtää, että tulevat maakunnat ovat vastuussa uudistuksen onnistumisesta. Se taas aiheuttaa kysymyksiä kuten, onko maakuntaa hallinnoivilla riittävä talouden osaaminen hallitsemaan maakunnan taloutta. Keskustelut viestivät myös siitä että, jos osaamista ei ole niin silloin osaamista pitää ostaa asiantuntijoilta ja se lisää kustannuksia.

Tulkitsen yksityisen ja julkisen yhteistyöstä käytävän keskustelun liittyvän talouden hallintaan sekä rahan ja tuotantokapasiteetin riittävyyteen. Aineistoanalyysini mukaan talouden hallinnan diskurssissa on elementtejä siitä, että muuttamalla julkista hallintoa enemmän liiketoimintaa muistuttavampaan toimintatapaan ja markkinatalouslogiikkaan, talouden hallinta vahvistuu. Taloutta käsitellään kilpailukykyasiana, joka markkinataloudessa nähdään olevan merkittävä tekijä palvelujen tarjonnan kasvulle. Kuitenkin julkisen sektorin toiminnan näkökulmasta olisi vaikea ajatella, että asiakkaita pitäisi houkutella, kun niitä on riittävästi ja jopa jonoiksi asti. Aineistostani on tulkittavissa keskustelujen liittyvän yhteen talouden ja kiistan yksityisten ja julkisten toimijoiden kilpailukykyä. Keskusteluista voidaan tulkita, että

kilpailukyky käsitteenä on tullut joustavaksi politiikan keinoksi viedä haluamiaan tavoitteita eteenpäin ja väistää toisia tavoitteita.

Aineistoanalyysin mukaan talouden hallintaa pyritään siirtämään enemmän kansalaisille itselleen sillä ajatuksella, että jokaisen tulee itse hallita omaa talouttaan. Siihen liittyy myös oman hyvinvoinnin ylläpitoa ja se koskee siten myös sosiaali- ja terveyspalveluita. Sote- ja maku-uudistusta tehtäessä kansalaisten roolit ovat alati muuttuvia. Heistä puhuttaessa roolit voivat olla asiakkaana, potilaana, asukkaana, markkinaosuutena tai hinnoitteluyksikkönä. Vastuun siirtäminen palveluja tarvitseville on uudistuksessa tunnistettavissa oleva siirtymä. Julkisen sektorin aloittamat uudistavat hankkeet ja päätökset tähtäävät siihen, että yksilöitä kannustetaan ja ohjataan ottamaan enemmän vastuuta itsestään. Uusliberalistinen ajattelu perustuukin siihen, että yksilöt pystyisivät irtautumaan hyvinvointivaltion holhouksesta. (Kaisto & Pyykkönen 2010, Rose 1999.)

Vaikka muutosjohtajien haastatteluissa ei puhuttu suoraan sote-huollosta ja talouden hillitsemiselle asetetuista yleisistä tavoitteista, voidaan aineiston analyysin kautta todeta, että kustannusten hillitseminen ei keskusteluissa liikkuvien diskurssien tasolla näytä toteutettavalta asialta. Sote-palveluiden suunnittelussa pyritään asiakaslähtöisyyteen ja palveluiden laatuun, mutta ilmaistut ehdotukset eivät tue kustannusten laskua. Kompleksiseksi asian tekee se, että asiakaslähtöisyyden noudattaminen näyttäisi lisäävän menoja monella eri tavalla. Vahvat diskurssit tuovat keskusteluun mukaan paljon erilaisia mahdollisuuksia, joihin on loogista yhtyä, mutta joiden seurauksia ei voi ennustaa. Tavoitteena talouden hallintaan on, että maakunta voi toimia valtion kassan vartijana ja tuottaa tasa-arvoisia palveluita ”isoilla hartioilla”. Taloudesta keskustelu on hyvin diskurssiivista, se muovautuu keskustelujen mukaan ja näyttäytyy hankalaksi aiheeksi, johon ei haluta tarttua.

5.3. Asiakaskeskeisyyden ja valinnanvapausdiskurssin merkitys uudistuksessa

Valinnanvapausdiskurssi on esiintynyt aineistossani vahvana diskurssina, jolla voidaan perustella monenlaisia asioita. Maakuntatasolla valinnanvapauskokeilut Pirkanmaalla ja Jyväskylässä tehtiin asiakasymmärryksen lisäämiseksi, jotta osattaisiin muotoilla innovatiivisia sote-palveluita asiakastarpeen mukaan. Hyvien palveluiden kriteerinä on olla laadukas, mahdollistaa palvelun saatavuutta ja saavutettavuutta sekä sen tulee olla tasa-arvoinen ja oikeudenmukainen. Samassa kokeilussa pilotoitiin yksityisen palveluntarjoajien vetovoimaisuutta julkisten rinnalla. Valinnanvapauskeskustelut muokkasivat valinnanvapausdiskurssia liittäen sen merkitystä kansallisen reformin innovatiivisena ja asiakaskeskeisenä keinona vastata hallituksen esittämiin tavoitteisiin.

Valinnanvapausmalli liitettiin myös asiakkaan saamaan etuun, joka tarjoaa hänelle mahdollisuuden valita omasta mielestään laadukkaimman palvelun ja parhaimman sote-palveluntarjoajan. Palveluntarjoaja voi olla joko julkisen tai yksityisen sektorin toimija. Kuten talouden hallinnan keskusteluissa myös valinnanvapauskeskustelu kiinnittyi asiakaseteleihin, jotka toimisivat asiakkaan maksuvälineenä suoritetusta sote-palvelusta mutta sitä voidaan myös tulkita etuna tehdä valintoja.

Valinnanvapaus ei ollut uusi asia sote-uudistuksen poliittisille toimijoille, mutta se sai aikaan suurta kohua media-aineistoni mukaan. Valinnanvapausmalli nostettiin välttämättömäksi päätökseksi, jotta kuntalaiset voivat käyttää valinnan vapauttaan. Päätös valinnanvapauden käyttöönotosta sote-uudistuksen yhtenä uudistuksena oli mukana keskusteluissa, vaikka hoitoa tarvitsevien oli jo aikaisemminkin ollut mahdollisuus valita terveyskeskuksensa ja jopa erikoissairaanhoidon toimipaikan ilman nyt käsillä olevaa sote-uudistusta. Huomioitavaa kuitenkin on, että sosiaalipalveluiden puolella tällaista valinnan mahdollisuutta ei ole siinä määrin kuin perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon piiriin nyt kaavaillaan. Vaikka valinnanvapaus on keskusteluissa vahvistettu hyväksi ja tarpeelliseksi toimintamalliksi,

se herättää kysymyksen siitä, että pystyykö asiakas valitsemaan itselleen sopivat palvelut ja palveluntarjoajat. Aineistoanalyysin mukaan perusoletuksena on, että kaikilla on kyky hallita itseään ja osata arvioida tarpeitaan ja päätöstensä seurauksia. Näin vahva diskurssi ajoi kysymyksen merkityksen marginaaliin.

Aineistoa analysoimalla voidaan myös tulkita vahvojen diskurssien vahvistuvan ennestään, kun niihin liitetään uusia elementtejä. Elementtien liittäminen muokkaa diskurssia, vahvana diskurssina, joka näyttäytyy loogisena ja arvostettavana vuorovaikutustilanteissa. Näin diskurssi toimii myös vallan määrittäjänä asioista päätettäessä. Valinnanvapausdiskurssi avaa monia eri suuntaan vieviä keskusteluja alkaen palveluiden suunnittelun parantamisesta, julkisen ja yksityisen sektorin kilpailukyvyyn vahvistumisesta ja tulevien maakuntien talouden hoidon onnistumisesta. Voidaankin kysyä, onko valinnanvapausmallin hyväksyminen koko reformin tärkein päätös. Aineistoa tulkiten näyttäisi siltä, että päätökseen on kytketty useita hyviä tavoitteita, mutta diskurssin seuraukset näyttäytyvät hyvin yksisuuntaisilta ja toimivat vain tiettyjen tavoitteiden puolestapuhujina.

Kompleksisen ilmiön olemus näyttää olevan myös peli, jota pelataan ”reformialustalla”. Aineistoni analyysin perusteella reformi voi ilmentyä diskursiivisena poliittisena pelinä, jossa pelinappulana on sote- ja maakuntauudistus. Maakunta- ja valinnanvapausmallin toteuttamisen puolustajat ja vastustajat olivat päätyneet poliittiseen peliin. Uudistus etenee vain, jos sitä viedään eteenpäin valtaapitävien politiikkojen odotusten mukaisesti tai muuten peli päättyy. Keskustelun puolue toimijat pyrkivät vaikuttamaan uudistukseen saavuttaakseen omia intressejään. Aineistoa tulkiten poliittisen pelin yhtenä tavoitteena oli, että sen hetken tilanteessa onnistuttaisiin vielä muuttamaan poliittista valtahierarkiaa. Huomion arvoista on se, että vaikka keskustelun tavoitteen ytimessä on ollut asiakkaan paras palvelu, intressinä olikin valtataistelu puolueiden välillä ja se tavoite nousi tärkeämmäksi kuin uudistuksen edistäminen. Aineistoanalyysini mukaan kumpaakaan mallia ei kamppailussa enää perusteltu

asiakslähtöisyyden näkökulmasta. Pelin mukaisessa kamppailussa valtaapitävien politiikkojen tahto voittaa, tai pelisääntöjä on muutettava.

Hallinnan politiikan rationaliteettiin sopii hyvin myös käsitteiden *kääntäminen* eli asiaa voidaan esittää niin, että tietty käsite voi tukea monia eri asioita tai väitteitä (Rose 1999). Kääntämistä esiintyi useissa keskusteluissa. Esimerkiksi taulukossa 4. on esitetty *asiakassetelin* tavoitteeksi, että jokainen voi valita peruspalvelunsa tuottajan. Taulukossa 5. esitettiin, että asiakasseteli toimii varmistajana sille, että yksityiset alan yritykset pääsevät mukaan palvelutarjoajaksi. Näin sama keino voi vahvistaa eri diskurssiin liittyviä tavoitteita kuten, että asiakasseteli vahvistaa julkisten ja yksityisten toimijoiden yhteistyötä mutta lisäksi se vahvistaa taloutta, kun ihmiset ottavat vastuun omasta hyvinvoinnistaan. Valinnanvapausdiskurssia tulkitaan hyvin käytännöllisenä, koska se sopii moneen eri tarkoitukseen ja toimijoiden omien intressien edistämiseen.

5.4. Reformia voidaan tarkastella diskurssien kautta

Diskurssianalyysi on käytännöllinen menetelmä käynnissä olevan ilmiön havainnointiin ja uusien näkökulmien löytämiseen. Tuloksena on saatu tietty ajankuva julkisen reformin keskusteluista, joissa myös vallan käyttö näyttäytyi. Usein kulttuuriset ja liikkeessä olevat ilmiöt ovat hyvin kompleksisia, eikä toiminnalle löydy helposti logiikkaa. Kuitenkin ihmisten välisissä keskusteluissa tuodaan esiin merkityksiä eri tilanteista ja merkityksiä tulkitaan eri tavoin. Puhumalla ja kirjoittamalla jaetaan käsityksiä, jotka jaetaan kuulijakunnalle tai lukijoille. Kaikki puheet ja kirjoitukset eivät kuitenkaan ole samantasoisia tai -arvoisia, koska ne muokkautuvat valtarakennelmissa, joita yksilöt käyttävät yhteisöissään. Vallan käyttö on aina läsnä, ja sitä käytetään hyvin eri tavoin. Aikaisemmissa luvuissa on tuotu esiin, että valta voi olla yhteiskunnallisen position antamaa valtaa (hierarkia) tai tilanteen sallivaa toimintaa (diskurssin mukainen). Aineistoni puheavaruudesta on mahdollista tulkita useampia tapoja edistää uudistusta ja siten rakentaa uusia diskursseja ja muokata jo tunnistettavia diskursseja.

Professiot sekä julkisen hallinnon toiminta perustuvat hierarkiaan, joka heikentää organisaatiokulttuurin innovatiivisuutta. Muutosjohtajien haastatteluissa nousi esiin, kuinka hierarkia muutti uudistuksen kulkua ja toimintamalleja. Haastatteluaineistossa tuotiin esiin, että maakuntatasolla pystytään vain vähän vaikuttamaan uudistuksen kokonaisuuteen. Muutosjohtajien mukaan esteenä on se, että heillä ei ollut oikeutta toimeenpanna muutoksia, vaan vain suunnitella tulevaa sosiaali- ja terveystalouden sekä maakunnan tulevaa toimintaa, valtion tasolla päättäjien päättäessä asioista.

Keskusteluissa syntyneestä puheavaruudesta voi tulkita professiohierarkian ja teknologiaa yhdistävän diskurssin, joka on helposti yhdistettävissä hyvän hoidon ja asiakaslähtöisyyden diskursseihin. Ne vahvistuvat yhtenäiseksi loogiseksi toiminnaksi, mutta irrallisina, toisistaan erotettuina, voidaan nähdä kompleksisuutta ja haasteellisuutta toteutuksessa. Esimerkiksi haastattelukertomuksista voidaan tunnistaa ristiriitaisuutta tavoitteiden saavutettavuuden ja asiakaskeskeisyyden välillä. Ristiriitaisuutta on tunnistettavissa siinä, ettei hyvä palvelu välttämättä tue sote-huollon menokehityksen hillitsemistä. Diskurssi saa kuitenkin lisävahvistusta ajattelulogiikasta, että potilaiden *kuuluu* saada parasta mahdollista hoitoa tasavertaisesti ja että *paras ja laadukas* hoito auttaa menokehityksen hillintää. Asiakaskeskeisyys antaa ymmärtää, että asiakas ja hänen tarpeensa ovat kaiken uudistuksen ja toiminnan lähtökohtana. Aineistoanalyysini mukaan on nähtävissä, että uudistuksen suunnittelu ja päätöksenteko syntyy hierarkkisesti korkealla hallintotasolla kaukana palveluiden käyttäjien arjesta. Tästä näkökulmasta asiakkaiden tarpeet ja käytännöt eivät kohtaa hallituksen tavoitteissa. Diskurssianalyysi paljastaa tavoitteiden toteuttamisen haasteellisuuden, ja se näyttäytyi muutosjohtajien ja muiden uudistuksen toteuttajien työssä.

Yhtenä tavoitteena Sipilän hallituksen esittämästä viidestä tavoitteesta oli tasavertainen palvelutarjonta. Toisena tavoitteena on talouteen liittyvä menokehityksen hillitseminen. Molemmat tavoitteet on liitetty suuruuden ekonomian diskurssiin, jolloin

näiden tavoitteiden toteuttaminen vaatisi suurempia harteita eli maakuntamallia toteutukseen. Talouden parempaa hallintaa tavoiteltaessa liitytään myös markkinatalousajattelun diskurssiin, joka ottaisi yksityisen sektorin talouden toimintatavan vankemmin huomioon ja toivottavaksi toimintamalliksi. Lisäksi yksityiseltä sektorilta odotetaan myös vastuunottamista sote-palveluista, ehkä laadukkaampaa palvelua ja tehokasta asiakaspalvelua.

Kaiston ja Pyykkösen (2010, s. 42-43) tutkimusanalyysiin nojaten voidaan nähdä, että uusliberalistinen näkökulma murtaa markkinoiden logiikan sekä yhteiskunnan ja sosiaalisen logiikan rajaa. Myös tämän reformin suunnittelussa murtuminen näky siinä ajattelussa, että julkisen ja yksityisen yhteistyö tuo kaivattua lisävoimaa hyvinvointivaltion kehittämiseen. Kun yksityisen sektorin toimijat vahvistavat heille tuttua toiminnan ja käyttäytymisen mallia, samalla julkisen vallan toimintatavat menettävät valtaa eli yhteiskunnan ja sosiaalisen toiminnan merkitykset heikentyvät. Tämä näkyy aineistossani vastakkainasetteluissa kuten yksityisen ja julkisen yhteistyökeskusteluissa sekä maakuntamallin ja valinnanvapauskeskusteluissa. Taloudellinen toimintalogiikka korostuu mutta myös poliittis-hallinnollinen logiikka muovautuu ja rakentuu yhä lähemmäksi markkinatalouden toimintamallia.

Aineistoni kautta on nähtävissä, että talous on aihe, josta haastatteluissa ei juurikaan puhuta. Samalla, kun talousaihe on media-aineistossa läsnä vain rajallisina viittauksina, se on läsnä taustalla olevana diskurssina, jota ohitetaan tai vältellään. Lisäksi aineistostani oli tulkittavissa, että talouden ja hyvinvoinnin hallinnan vastuuta pyritään siirtämään palveluja tarvitseville.

Media-aineistosta oli tulkittavissa, että poliittista keskustelua voidaan verrata peliin, ja kilpailuun. Aineistoni perusteella kyseessä oli poliittinen peli, jossa keskustelun kummatkin puolue toimijat pyrkivät vaikuttamaan uudistuksiin. Muutos voisi olla mahdollista, jos diskurssikamppailussa toimija hyödyntää siinä hetkessä vahvinta diskurssia. Aineistossani valinnanvapaus ja maakuntauudistus onnistuttiin saattamaan

samalle valtasolulle diskurssin ollen kulttuurisesti, moraalisesti vahva ja tukeutui maan lainsäädäntöön. Näin pelin seurauksena oli sopimuksen laatiminen kiistelevien puolueiden kesken, ja että sekä maku- ja sote-uudistus pyrittiin toteuttamaan. Huomion arvoista on se, että keskustelun tavoitteen ytimessä on ollut asiakkaan paras palvelu, mutta, kun intressinä olikin valtataistelu puolueiden välillä, niin se nostettiin tärkeämmäksi kuin uudistuksen edistäminen. Oltiin valmiita lopettamaan koko uudistus.

Jos edellä kuvaamani siirretään hallinnan politiikan rationaliteettiin, voi sitä tarkastella myös käsitteiden *kääntämisenä*: asia voidaan esittää niin, että tietty käsite voi tukea monia eri asioita tai väitteitä (Rose, 1999). Esimerkiksi, kun keskustelun kohteena on maksuväline kuten asiakasseteli ja käytön tarkoituksena on antaa jokaiselle palvelua tarvitsevalle mahdollisuus itse valita peruspalvelunsa tuottajan. Ja toisaalla media-aineiston artikkelissa oli tulkittavissa, että asiakasseteli toimi varmistajana sille, että yksityiset alan yritykset pääsevät mukaan palvelujen tarjoajiksi. Näin sama keino voi vahvistaa eri diskurssiin liittyviä tavoitteita kuten, että asiakasseteli vahvistaa julkisten ja yksityisten toimijoiden yhteistyötä ja sen lisäksi se vahvistaa taloutta, kun ihmiset ottavat vastuun omasta hyvinvoinnistaan.

Uudistuksen hegemoniset diskurssit, jota tämän tutkielman aineistosta voidaan tulkita, näyttävät hegemonisuutensa vuoksi olevan lähes vastustamattomia. Vahvoja diskursseja hyödynnetään siten, että se avulla perustellaan keinoja, jotka näyttäytyvät loogisina faktoina ja siten hyväksyttävinä. Vahvoiksi uudistusta ohjaaviksi toimijoiksi nousivat erityisesti laki, politiikka ja professiot, joille kaiken ajattelun perustana on hierarkkisuus ja näille vastakohtana esiintyvät markkinatoimijat sekä talous, joiden ajattelun perustana on kilpailullisuus ja kilpailukyky. Hierarkkinen ajattelumalli syö innovatiivisuuden kilpailukykyä ja kilpailu syö etiikkaa ja luotettavuutta. Uudistuksen onnistumisen esteeksi näyttäytyivät politiikan toimintamallit, lainsäädännön hitaus sekä hierarkia.

6 JOHTOPÄÄTELMÄT

Diskurssianalyysin keskeinen idea on tutkia kielenkäyttöä sosiaalisen todellisuuden rakentajana. Tutkielmani yleisenä pyrkimyksenä on ollut kulttuurisen ja yhteiskunnallisen, ajassa muuttuvaan hallinnolliseen ilmiöön liittyvien keskeisten hegemonisten diskurssien tulkitseminen. Hegemoniseksi diskurssiksi nimetään säännön mukaista merkityksellistämisen tapaa, johon liittyen puhuja pystyy vahvistamaan omaa kertomustaan. Sen myötä puhuja muokkaa diskurssiin yhtyen järjestelmällistä tietoa ja rakentaa samalla sosiaalista todellisuutta. Hegemoninen diskurssi on vahva ja hyvin helposti hyväksytty, looginen ja useassa yhteydessä käytetty ja lisäksi se esiintyy itsestäänselvänä ja vaihtoedottomana puhetekona. (Jokinen ym. 2016, Pietikäinen & Mäntynen 2020).

Vahvoiksi hegemonisiksi tulkitsemani diskurssit olen esittänyt luvussa viisi. Olen nimennyt niitä seuraavasti

- innovatiivisuuden diskurssi
- talouden hallinnan diskurssi
- valinnanvapausdiskurssi.

Innovatiivisuuden diskurssia on käsitelty eniten luvussa 4.4, missä aineistoanalyysi pohjautuu Pirkanmaan muutosjohtajien haastatteluaineistoon. Analysoin heidän puheitaan maakunnan sote-palveluiden uudistamisesta, joissa he kertoivat hyvin konkreettisesti visioistaan, arvoistaan ja käytännön toimintamalleistaan. Visiot liittyivät tulevaisuuden näkemyksiin, uudistuksen tavoitteisiin ja niiden saavutettavuuteen. Suunnittelussa innovatiivisuus oli tunnistettavissa kaikkien haastateltavien keskusteluissa ja ajattelu oli sisäänrakennettu tavoitteisiin ja myös oletettuihin tuloksiin. Innovatiivisuus oli vahvasti liitetty henkilökunnan joustavuuteen ja motivointiin, Pirkanmaan maakunnan imagoon ja hyvään johtamismalliin.

Talouden hallinnan diskurssi on kietoutunut moneen eri merkitysjärjestelmään ja aineistooni viitaten se on toiminut monen erilaisen diskurssin vahvistajana. Kuitenkaan itse taloudesta ei keskustella avoimesti ja näkyvästi vaan se on peitelty toisiin todisteluihin. Talouden hallintaan liittyviin kertomuksiin kietoutuvat hyvät palvelut ja menokehityksen hillitseminen, maakuntamallin tehtävät sekä yksityisen ja julkisen sektorin yhteistyöhön liittyvät mallit, valinnanvapauteen ja asiakasseteliin sekä palvelujen laatuun ja palvelun tarjoajien kyvykkyyteen. Aineistoni mukaan julkisen sektorin vahvuus sote-uudistuksessa on se, että palveluiden tuottaminen julkisella sektorilla tuo vakautta toimintaan toisin kuin yksityisen sektorin toimintalogiikka. Konkreettisesti aineistosta oli tulkittavissa poliittiset painotukset ja taistelu vallasta puolueiden hierarkiassa.

Asiakaskeskeisyyden diskurssiin on nojattu monissa keskusteluissa ja sen tukemana on viety useita asioita eteenpäin. Aineistossani asiakaslähtöisyys on tärkeä arvo erityisesti maakuntien palveluja suunniteltaessa. Sanaa asiakaslähtöisyys ei mainittu hallituksen esittämässä tavoitteissa. Kuitenkin uudistusten ympärillä käyty keskustelu ja toteutussuunnitelmat osoittivat asiakaskeskeisyyden olevan useamman tavoitteen ytimessä. Uudistuksen edetessä valinnanvapausdiskurssi vahvistui kattavaksi tavaksi puhua asiakaskeskeisyydestä, uudistuksen tavoitteista, maakunnan rakenteesta ja rahoituksesta. Aiheet limittyivät sopivasti ja valinnanvapausdiskurssi sai hegemonisen aseman, johon tukien oli hyvä edistää politiikan omia tavoitteita.

Maakuntauudistus ja valinnanvapaus olivat keskustelujen kohde, joka jakoi paljon puolueiden näkemyksiä ja haastoi jopa hallituksen olemassaolon. Asiakaskeskeisyys oli maakuntatasolla hyvinkin konkreettinen arvo sote-palveluja suunniteltaessa. Kuitenkin valinnanvapauskeskustelun kiihtyessä, huolimatta politikoiden aikaisemmista keskusteluista, asiakaskeskeisyys ei ollut enää keskiössä. Siitä tuli merkitykseltään tarpeeton, kun valinnanvapaus diskurssina antoi enemmän pohjaa monelle muullekin tavoitteelle kuin asiakaskeskeisyydelle. Media-aineistoa tulkiten erityisesti kokoomus puolueena näki valinnanvapauden vahvistavan yksityisten sote-palveluyritysten

mahdollisuutta päästä mukaan tarjoamaan maakunnille palveluitaan. Vaikka sote-palveluiden suunnittelijoiden näkemysten mukaan asiakaskeskeisyys oli merkityksellinen asia, niin poliittisissa keskusteluissa se liudentui lähes olemattomaksi. Asukkaiden tai hyvinvointi- tai terveyspalvelujen käyttäjien sijaan sana 'asiakas' nousee keskustelussa keskiöön. Kuitenkaan sitä, mitä varsinaisesti *asiakas* sanalla tarkoitetaan tai miten asiakaskeskeisyyttä toteutetaan, katoaa.

Seuraan edelleen reformin käsittelyä mediassa. Uusi hallitus muodostettiin kesällä 2019 ja pääministeri vaihdoksen jälkeen Sanna Marinin hallitus jatkoi sote- ja maakuntauudistusta. Kuten olemme tottuneet, uusi hallitus muuttaa usein käsitteitä vaikka kyseessä olisi sama uudistus. Maakunnat, sote-huollon järjestäjinä, saivat nimekseen *hyvinvointialue*.

Marraskuussa 2022 mediassa käydyt keskustelut tuntuvat tutuilta. Kiinnitin huomiota siihen, että yksityiset hoivayritykset päättivät irtisanoa hoivasopimuksiaan. Tämä muistutti vuoden 2018 valinnanvapauskeskustelusta (ks. luku 4.4.2), jossa yksityinen terveyspalveluja tarjoava yritys päätti irrottautua yhteistyöstä. Tulkitsin julkisen ja yksityisen yhteistyön haasteelliseksi ja että yhteistyöhön pitäisi ryhtyä vain, jos molemmat osapuolet ymmärtävät ja hyväksyvät toimintalogiikkojen erilaisuudet ja niistä johtuvat seuraukset. Mielestäni julkisen sektorin sote-tuotanto toisi vakautta toimintaan, jota tällä hetkellä tuntuisi tarvittavan. Toinen media-keskustelu, joka ei liittynyt sote-uudistukseen, jossa istuva ministeri ihmetellen toisti tuttua tapahtumaa poliittisessa keskustelussa: "On erikoista, että nämä asiat jätetään kahden puolueen taisteluksi" (SK 43/2022). Kahden hallituksessa olevan puolueen keskinäinen debatointi näyttää hidastavan lakien valmistelua. Toimintatapa on hyvin samanlainen kuin aineistossani esiin noussut keskustelu maakuntauudistuksen ja valinnanvapauden kesken. Ja niin myös median otsikoinnit toistuivat: "Aika loppuu kesken!" (em.).

Yllä mainitsemani keskustelut herättävät miettimään, voisiko ilmiöiden diskursiivinen tutkiminen ajassa antaa uutta näkökulmaa käytäntöjen muuttamiseen, enemmän

uudistusta tukevaksi kuin estäväksi. Puhe muokkaa todellisuuttamme, joten diskursseja analysoiden pystyisimme tunnistamaan myös ideologiset seuraukset.

Tutkielmaani kirjoittaessa syntyi aiheita jatkotutkimukseen, jotka voisivat olla seuraavanlaisia:

- Miten tunnistaa yksityisen ja julkisen yhteistyön vielä tunnistamattomat haasteet?
- Miten julkisen sektorin hallinnan käytäntöjä voidaan muokata uudistuksia vahvistavaksi?

Vaikka uteliaisuuteni johdatti minut sote- ja maakuntauudistuksen tutkimiseen, on sanottava, että aihe on laaja ja sen tarkempi rajaaminen olisi auttanut tiivistämään tutkielman johtolankaa. Tästä tutkielman kirjoittamisesta sain paljon ajatuksia ja ymmärrystä todella kompleksisesta ilmiöstä. Jäin vielä ihmettelemään, miksi uudistuksien toimintamalli on hyvin samankaltainen, ajanjaksosta toiseen. Katson, että diskurssianalyysillä tehdyt syvälliset tutkimukset voivat tuoda vielä runsaasti uudenlaista tietoa reformien järjestelmällisyydestä tai järjestelmättömyydestä. Tutkimuksilla on mahdollisuus vaikuttaa yhteiskunnallisesti tuoden esiin tärkeitä aiheita ja myös niihin kulttuurisiin toimintamalleihin, joissa kapeikot ja muuttumattomuus ovat läsnä.

LÄHDELUETTELO

- Aaltola, J. & Valli, R. (2010). Ikkunoita laadullisiin tutkimusmenetelmiin II. Näkökulmia aloittelevalle tutkijalle tutkimuksen teoreettisiin lähtökohtiin ja analyysimenetelmiin. Jyväskylä. PS-kustannus.
- Alasuutari, P. (1993). Laadullinen tutkimus. Tampere. Vastapaino.
- Alasuutari, P. (2019). Teoksessa Jaana Vuori (toim.) Laadullisen tutkimuksen verkkokäsikirja. Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietoaarkisto Arja Jokinen. Noudettu 2.4.2022 osoitteesta <https://www.fsd.tuni.fi/fi/palvelut/metelmaopetus/>.
- Alueuudistus.fi (2017). Sote- ja maakuntauudistus. Noudettu 2.9.2017 <http://alueuudistus.fi/documents/1477425/3223876/tiivistelma-sote-ja-maakuntauudistuksen-lainsaadannosta-2.3.2017.pdf/ea7f35db-c837-4baf-b267-363c0b17d1e2/tiivistelma-sote-ja-maakuntauudistuksen-lainsaadannosta-2.3.2017.pdf>
- Anttonen, A., Haveri, A., Lehto, J. & Palukka, H. (toim.) (2012). Julkisen ja yksityisen rajalla. Julkisen palvelun muutos. Tampere. Tampereen Yliopistopaino Oy.
- Berger, P.L. & Luckmann, T. (1995). Todellisuuden sosiaalinen rakentuminen. Helsinki. Gaudeamus.
- Burnett, B. & Evans, D. (2016). Designing your Life. How to Build a Well-Lived, Joyful Life. New York. Alfred A Knopf.
- Deconstructionism: Literary Criticism Essays: Examples, Topics, Titles, & Outlines. Noudettu 2.9.2019 osoitteesta <http://www.fni.com/cim/briefing/decon>
- EK.fi (n.d.) Tutkittua tietoa. Noudettu 12.04.2022 osoitteesta <https://ek.fi/tutkittua-tietoa/tietoa-suomen-taloudesta/kilpailukyky/>
- EK.fi (2017). EUn tulevaisuus. Noudettu osoitteesta https://ek.fi/wp-content/uploads/Eun-tulevaisuus_EK2017_final_6.10.17-1.pdf
- Fizpatrick, J., Goggin, M., Heikkilä, T., Klingner, D., Machado, J. & Martell, C. (2011). A New Look at Comparative Public Administration: Trends in Research and an Agenda for the Future. Public Administration Review. November 821 – 830.
- Foucault, M. (1989). The Archaeology of Knowledge. London. Routledge.

- HE 15/2017. Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi.
- Helén, I. (2010). Hyvinvointi, vapaus ja elämän politiikka. Foucault'ilainen hallinnan analytiikka. Teoksessa Kaisto, Jani & Pyykkönen, Miikka (toim.). Hallintavalta. Sosiaalisen, politiikan ja talouden kysymyksiä. Helsinki. Gaudeamus.
- Haveri, A. (2002). Uusi julkijohtaminen kunnallishallinnon reformeissa. Hallinnon Tutkimus 21. 4-9.
- Henderson, R. & Clark, K. (1990). Architectural innovation: The reconfiguration of existing product technologies and the failure of established firms. *Administrative Science Quarterly*, 35, 9-30.
- Hitchcoc, Gk. & Hughest, D. (1995). *Research and the Teacher. A Qualitative Introduction to School-based Research*. London. Routledge.
- Hoikkala, T. (1993): *Katoaako kasvatus, himmeneekö aikuisuus? Aikuistumisen puhe ja kulttuurimallit*. Jyväskylä. Gummerus.
- Jokinen, A. & Juhila, K. (1996). *Merkitykset ja vuorovaikutus. Poimintoja asunnottomuuspuheiden kulttuurisesta virrasta*. Acta Universitatis Tamperensis. ser A vol. 510. Tampereen yliopisto.
- Jokinen, A. & Juhila, K. & Suoninen, E. (2000). *Diskurssianalyysin aakkoset*. Jyväskylä: Vastapaino.
- Jokinen, A. & Juhila, K. & Suoninen, E. (2016). *Diskurssianalyysi: teoriat, peruskäsitteet ja käyttö*. Tampere: Vastapaino.
- Juhila, K. (2022) *Laadullisen tutkimuksen ominaispiirteet*. Vuori, Jaana (toim.). *Laadullisen tutkimuksen verkkokäsikirja*. Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietoaarkisto. Luettu 22.3.2022 osoitteesta www.fsd.tuni.fi/fi/palvelut/menetelmäopetus/
- Julien, P-A. (1995). New technologies and technological information in small businesses. *Journal of Business Venturin*. 10(6) 459-475.
- Juuti, P. (2001). *Johtamispuhe*. Juva. PS-kustannus.

- Kaisto, J. & Pyykkönen, M. toim. (2010). Hallintavalta. Sosiaalisen, politiikan ja talouden kysymyksiä. Gaudeamus, Helsinki 2010.
- Kantola, A. (2010). Kilpailukyky politiikan valtastrategiana. Teoksessa Kaisto, J. & Pyykkönen, M. (toim.) Hallintavalta. Sosiaalisen, politiikan ja talouden kysymyksiä. Helsinki. Gaudeamus.
- Kautonen, M., Koski, P. & Schienstock, G. (2004). From the national industrial heartland towards a node in the global knowledge economy: The case of Tampere Region. Teoksessa Schienstock, G (ed.): Embracing the knowledge economy: the dynamic transformation of the Finnish innovation system. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
- Kautonen, M. & Kolehmainen, J. & Koski, P. (2002). Yritysten innovaatioympäristöt. Pirkanmaa ja Keski-Suomi. Tutkimus yritysten innovaatiotoiminnasta ja alueellisesta innovaatiopolitiikasta Pirkanmaalla ja Keski-Suomessa. Teknologia katsaus 120/2002. Helsinki: Tekes
- Keso, H. (1999): Suomalaisen lentokoneiteollisuuden sankarit ja konkarit – Osaamisen diskursiivinen rakentuminen. Acta Electronica Universitatis Tampensis 9.
- Kiviniemi, K. (2010). Laadullinen tutkimus prosessina. Kirjassa Aaltola, J & Valli, R. (toim.) Ikkunoita tutkimusmetodeihin II. Näkökulmia aloittelevalle tutkijalle tutkimuksen teoreettisiin lähtökohtiin ja analyysimenetelmiin.
- Kline, S. & Rosenberg, N. (1985). An overview of innovation. Teoksessa (eds.) Landau & Rosenberg. The positive sum strategy. Harnessing technology for economic growth. 275-305. Washington D.C. National Academy Press.
- Konttajärvi, T. & Varjonen-Toivonen, M. (2016). Väestön terveyserojen kaventaminen on yhteinen veloitteemme. Teoksessa Sote- ja maakuntauudistus Pirkanmaalla. Nykytilan kuvaus. 49-54.
- Koskiahho, B. (2008). Hyvinvointipalvelujen tavaratalossa. Tampere. Vastapaino.
- Kuntaliitto.fi (2020). Sote-ulkoistukset, Sosiaali- ja terveystieteiden yksikkö. Noudettu kesäkuussa 2022 osoitteessa <https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/Sote-ulkoistukset2020.pdf>

- Kähkönen, L. (2007). Näennäismarkkinoiden tehokkuuden rajoitteet ja mahdollisuudet paikallishallinnon palveluissa. *Acta Universitatis Tamperensis* 1277.
- Lehto, J. (2017). Sote-markkinat julkisen sääntelyn haasteena. *Yhteiskuntapolitiikka* 4/2017, 458-467.
- Lijphart, A. (1971). *Comparative Politics and the Comparative Method*. The American Political Science Review. Vol. 65, No. 3. 682-693.
- Lehtonen, M. (1996). *Merkitysten maailma*. Tampere. Tammer-Paino Oy.
- Luukkonen, J. (2018). Matkalla maakunnallisiin sosiaali- ja terveystalouteihin. Tutkimus maakunnallisten sosiaali- ja terveystaloutta tukevien palvelukuntayhtymien syntyprosessista. *Acta Universitatis Tamperensis* 2396.
- Lundström, N. & Mäenpää, A. (2020). Pirullisia ongelmia ja pirullisia pelejä – kuka pelaa ja millaista peliä. Vartiainen & Raisio (toim.) *Johtaminen kompleksisessä maailmassa – viisautta pirullisten ongelmien kohtaamiseen*. Viljandi. Gaudeamus.
- Lovio, R. (1993). Evolution of firm communities in new industries. The case of the Finnish electronics industry. Helsinki School of Economics and Business Administration A:92. Helsinki. Helsingin kauppakorkeakoulu.
- Mezias, S. & Kuperman, J. C. (2000). The community dynamics of entrepreneurship. The birth of the American film industry, 1895-1929. *Journal of Business Venturing*. 16(3) 209-233.
- Miettinen, S. & Valtonen, A. (2013). *Service Design with Theory. Discussions on Change, Value and Methods*. Lapland University. Vantaa. HansaBook.
- Mills, S. (1997). *Discourse. The New Critical Idiom*. London. Routledge.
- Mäkinen, S., Holmberg-Marttila, D., Kantola, A., Kuusisto, L., Torppa-Saarinen, E. Laine, T. & Leponen, P. (2016). Perusterveydenhuolto Pirkanmaalla. Teoksessa *Sote- ja maakuntauudistus Pirkanmaalla. Nykytilan kuvaus 2016*. 55-73. Noudettu 11.4.2017 osoitteesta http://www.tampere.fi/tiedostot/n/hfZvQS6XD/nykytilan_kuvaus_kevat_2016.pdf

- Männistö, J. (2002). Voluntaristinen alueellinen innovaatiojärjestelmä. Tapaustutkimus Oulun alueen ICT-klusterista. Acta Universitatis Lapponiensis 46. Rovaniemi: Lapin Yliopisto
- Nieminen, M. & Kautonen, M. (2001). Universities and R&D networking in a knowledge-based economy. A glance at Finnish developments. Sitra Reports series 11. Helsinki. Sitra.
- Niikko, A. (2015). Dekonstruktio kvalitatiivisessa tutkimuksessa: Piilomerkitysten ja ristiriitojen etsintää ja tulkintaa. Teoksessa Valli, R & Aaltola, J. (toim.): Ikkunoita tutkimusmetodeihin 2, Näkökulmia aloittelevalle tutkijalle tutkimuksen teoreettisiin lähtökohtiin ja analyysimenetelmiin. PS-kustannus. Jyväskylä.
- Palmberg, C. & Leppälahti, A. & Lemola, T. & Toivanen, H. (1999). Towards a better understanding of innovation and industrial renewal in Finland – a new perspective. VTT Working Papers no. 41/1999.
- Peters, T. J. & Waterman, R. H. Jr. (2004). In Search of Excellence. Lessons from America's Best-Run Companies. London. Profile Books Ltd.
- Pietikäinen, S. & Mäntynen, A. (2020) Uusi kurssi kohti diskurssia. Tampere. Vastapaino.
- Pietiläinen, T., Lehtimäki, H. & Keso, H. (2005): Liiketoimintaosaamisen lähtökohdat - Innovatiivinen ja verkostomainen yrittäjäyys. Teknologia katsaus 175/2005. Helsinki: Tekes.
- Pollitt, C. (1990). Managerialism and the Public Services. The Anglo-American Experience. Oxford. Basil Blackwell Ltd.
- Powell, M. 2007. Understanding the Mixed Economy of Welfare. Bristol. The Policy Press.
- Rajaniemi, J. (2010). Organisaattorakenne ja innovatiivisuus. Acta Universitatis Tamperensis 1514.
- Raisio, H. (2017) Sosiaali- ja trveysjärjestelmien tulevaisuus. Oppimateriaalia SOTE3017. Vaasan yliopisto.
- Rhedding-Jones, J, (2005) What is Research. Methodological Practices and New Approaches. Oslo: Universitetsforlaget.

- Rose, N. (1999). Powers of Freedom. Reframing Political Thought. Cambridge: Cambridge University Press.
- Saastamoinen, K. (1998). Eurooppalainen liberalismismi. Etiikka, talous, politiikka. Jyväskylä: Atena.
- Salmisaari, K. (2013). Suunnitelman mukaista hoitoa. Moring, Bergman, Nordling, Markkula, Partanen & Soikkeli (toim.) Kansallinen mielenterveys ja päihdesuunnitelma 2009-2015 – monipuolista sisällöllistä ja rakenteellista kehittämistä 2012.
- Sawicki, J. (1991). Disciplining Foucault: Feminism, Power and the Body. London. Routledge.
- Suoninen, E. (1993/2000). Kielenkäytön vaihtelevuuden analysoiminen. Diskurssianalyysin analyysin aakkoset. Jyväskylä. Vastapaino.
- Suoninen, E. & Jokinen, A. (2022) Laadullisen tutkimuksen ominaispiirteet. Vuori, Jaana (toim.). Laadullisen tutkimuksen verkkokäsikirja. Tampere. Yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto. Luettu 22.3.2022 osoitteesta www.fsd.tuni.fi/fi/palvelut/menetelmäopetus/
- Starr, M. (1992). Accelerating Innovation. Business Horizons. July-August pp.44-51.
- Suomen perustuslaki 11.6.1999, 2 luku 19§. Luettu 31.12.2018 osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731>
- TEM (2018). Noudettu 28.2.2018 osoitteesta <http://tem.fi/julkaisut>
- Torppa, K. (2007): Managerialismi suomalaisen julkisen erikoissairaanhoidon johtamisessa. Väitöskirja Acta Universitatis Ouluensis D Medica 951, Oulun yliopisto.
- Tukiainen, Leminen ja Westerlund, (2015): Cities as Collaborative Innovation Platforms. Technology Innovation Management Review, Vol 5, vol. 10. (16-23)
- Tuomi, I. (2002). Networks of Innovation. Change and meaning in the age of the Internet. Oxford: Oxford University Press.
- Turtia, P. (2018): Sote-toimintaympäristö muuttuu – uudenlaista osaamista tarvitaan. Luettu 14.3.2018 osoitteessa <http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe201803145992>

- Van der Voet, J. (2016). Change Leadership and Public Sector Organizational Change: Examining the Interactions of Transformational Leadership Style and Red Tape. *American Review of Public Administration*, 46(6) 660-682.
- Valkama, P. (2004). Kilpailuneutraliteetin toteutuminen kuntapalveluiden näennäismarkkinoilla. *Acta Universitatis Tamperensis* 1039.
- Valli, R. (toim.) (2018). Ikkunoita tutkimusmetodeihin 1. PS-kustannus, Keuruu.
- Valli-Lintu, A. (2017). Sote- ja kuntarakenteen pitkä juoksu. *Kunnallisan kehittämissäätiön julkaisu* 10.2017.
- Valtioneuvosto (2020). Luettu 12.4.2022 osoitteesta <https://www.valtioneuvosto.fi/en/project?tunnus=VM0140:00/02/02/2000,12.04.2022>
- Valtioneuvosto (2019). Maakunta ja sote-uudistus. Noudettu 12.4.2022 osoitteesta <https://valtioneuvosto.fi>
- Valtioneuvosto (2017). Tiedote 22.5.2017. Noudettu osoitteesta 12.4.2022 <https://valtioneuvosto.fi>
- Valinnanavapauskokeilun loppuraportti (2021). Luettu 14.12.2021 https://www.keusote.fi/wpcontent/uploads/2021/11/Uudenmaan-alueellinen-valinnanavapauskokeilu_loppuraportti.pdf
- Vartiainen, Pirkko (2008a). Wicked health care issues: an analysis on Finnish and Swedish health care reforms. *Advances in Health Care Management* 5 (2) pp. 159-182.
- Vartiainen, P. (2008). Health Care Management in Finland. An analysis of the wickedness of selected reforms. *Review of Business* 28 (2) pp. 41-55.
- Vartiainen, P. & Raisio, H. (toim.) (2020). Johtaminen kompleksisessä maailmassa. Viisautta pirullisten ongelmien kohtaamiseen. Viljandi. Gaudeamus Oy.
- Vuori, J. (toim.) (2022). Laadullisen tutkimuksen verkkokäsikirja. Tampere. Yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto. Luettu 22.3.2022 osoitteesta: www.fsd.tuni.fi/fi/palvelut/metelmäopetus/
- Vuorinen, T. (2013). Strategiakirja: 20 työkalua. Talentum. Helsinki.

LIITTE 1. Haastattelurunko

Sosiaali- ja terveystalveluiden ja maakunnan uudistus

Millaisesta muutoksesta on kyse?

Miten tulitte lähteneeksi mukaan tähän muutokseen?

Mitkä ovat tavoitteet tälle muutokselle?

Miten tämä muutos on tarkoitus tehdä?

Onko käytössä jotain tiettyjä toimintamalleja?

Miten ajattelette että reformi tulisi tehdä?

Mitkä voivat olla esteenä muutokselle?

Keitä haluatte, että on mukana tässä? Miksi?

Millaisia toimenpiteitä ajattelette käyttää?

Onko näissä toimenpiteissä nähtävissä mahdollisesti innovaatioita?

Miten kehittämisen kulttuuria voidaan ylläpitää mielestänne?

Viimeinen kysymys: ketä tai keitä ehdottaisitte haastateltavaksi seuraavaksi

LIITE 2. Haastateltavat

Henkilöt	työtehtävä	haastattelu-aika
H1 X	Pirkanmaan muutoksen johdossa	maaliskuu 2018
H2 E	Pirkanmaan muutoksen johdossa	kesäkuu 2018
H3 F	Pirkanmaan muutoksen johdossa	toukokuu 2018
H4 V	Sote-alan yksityisyrittäjä	joulukuu 2018

LIITE 3. Mediatekstien lähteet

HS 29.11.2016. Soten valinnanvapaudessa on ratkaisun hetket.

HS 2.1.2017. Täydellisten markkinoiden teoria ei päde terveydenhuoltoon.

HS 4.4.2017. Perussuomalaiset eivät usko soten aikatauluun.

HS 4.5.2017. Oppositio otti kunnian käännteestä.

HS 29.6.2017. Julkisen terveydenhoidon kilpailuedut epäilyttävät.

HS 27.9.2017. Sote palaa esityksellä valinnanvapaudesta.

HS 21.10.2017. Uusintaottelu sotesta on jo näköpiirissä.

HS 1.11.2017. Yksityiset: Sote kaipaa asiakasseteliä.

HS 26.11.2017. Hallitus rakentelee vaikeaa sote-mallia.

HS 30.7.2018. Pihlajalinna pettyi Jyväskylässä.

HS 23.2.2019. Lähes mahdoton hermopeli sotesta jatkuu eduskunnassa.

HS 5.3.2019. Sote odottaa kuoliniskua.

HS 6.3.2019. Sote-uudistus venymässä taas merkittävästi.

Suomen kuvalehti 51-52/2017. Sotelle rukkaset.

Suomen kuvalehti 43/2022. Aika loppuu kesken.