Vaasan yliopisto
UNIVERSITY OF VAASA

Emma Uski

”Toimimme siten, että hyvinvointialue on arvostettu, luotettava ja vetovoimainen yhteistyökumppani”

Yhteistä arvonluontia julkisessa palveluekosysteemissä

Johtamisen akateeminen yksikkö
Pro gradu -tutkielma
Sosiaali- ja terveyshallintotieteiden maisteriohjelma

Vaasa 2024

VAASAN YLIOPISTO
Johtamisen akateeminen yksikkö
Tekijä: Emma Uski
Tutkielman nimi: ”Toimimme siten, että hyvinvointialue on arvostettu, luotettava ja vetovoimainen yhteistyökumppani”: Yhteistä arvonluontia julkisessa palveluekosysteemissä
Tutkinto: Hallintotieteiden maisteri
Oppiaine: Sosiaali- ja terveyshallintotiede
Työn ohjaaja: Kaisa Kurkela
Valmistumisvuosi: 2024 **Sivumäärä:** 106

TIIVISTELMÄ:
Sosiaali- ja terveydenhuollon mittava rakenteellinen uudistus astui voimaan 1.1.2023, kun uudet hyvinvointialueet aloittivat toimintansa. Uudistuksen myötä hyvinvointialueet ovat jatkossa vastuussa sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisestä alueellaan. Hyvinvointialueiden toimintaympäristö on kompleksinen ja täynnä keskinäisriippuvuuksia. Julkisen talouden tiukat reunaehdot, väestörakenteen muuttuminen, digitalisaation lisääntyminen ja terveyserojen kasvu luovat haasteita tuoreille itsehallinnollisille toimijoille. Verkottuneessa yhteiskunnassa toimiminen ja moniulotteisiin haasteisiin vastaaminen edellyttävät hyvinvointialueilta tiivistä yhteistyötä eri kumppaneiden kanssa.

Tutkielmassa muodostetaan hyvinvointialueiden ja Helsingin kaupungin palvelustrategisten dokumenttien (n=22) perusteella kuva hyvinvointialueiden keskeisistä yhteistyökumppaneista ja yhteisen arvonluonnin eri ulottuvuuksista sekä vaikutustasoista. Tutkielmassa tarkastellaan erityisesti yhteiskunta- ja organisaatiotasoilla tapahtuvaa yhteistyökumppaneiden välistä arvonluontia osana laajempaa julkista palveluekosysteemiä. Yhteinen arvonluonti julkisessa palveluekosysteemissä on jatkuva monitoimijainen prosessi, joka perustuu julkisten palvelujen keskeisten sidosryhmäläisten yhteistyöhön. Julkisissa palveluekosysteemeissä tasapainotellaan monimuotoisten julkisten ja yksityisten arvojen luomisen kanssa. Erilaiset arvoaikomukset voivat johtaa arvon luomisen lisäksi sen tuhoutumiseen.

Tutkielman menetelmänä toimii dokumenttianalyysi. Tutkielman analyyttisena viitekehyksenä toimii julkinen palvelulogiikka ja sen keskiössä oleva yhteinen arvonluonti julkisessa palveluekosysteemissä. Julkinen palvelulogiikka on jatkumoa uuden julkisen hallinnan paradigmalle, ja sen muodostumiseen on vaikuttanut markkinointitieteen parissa kehittynyt palveluperustainen näkemys.

Tutkielman löydökset osoittavat, että hyvinvointialueiden keskeisimmät ulkoiset yhteistyökumppanit yhteisessä arvonluonnissa ovat järjestyksessä kolmas sektori (järjestöt), yksityinen sektori (yritykset), kuntasektori sekä muut hyvinvointialueet. Yhteisen arvonluonnin osalta palvelustrategisissa linjauksissa on osoitettavissa yhteissuunnittelun sekä yhteistuotannon tasot. Yhteissuunnittelulla ja yhteistuotannolla yhteistyökumppaneiden kanssa tavoitellaan positiivisia arvovaikutuksia yhteiskunta-, organisaatio- ja yksilötasoille. Yhteissuunnittelussa korostuu palvelujen kehittäminen ja uudistaminen, ja yhteistuotannossa palvelujen järjestäminen ja tuottaminen yhdessä. Yhteistuotannon osa-alueena korostuu erityisesti hyvinvoinnin, terveyden ja turvallisuuden edistäminen yhteistyössä. Ulkoisen yhteistyön merkitys ja erilaiset keskinäisriippuvuudet tunnistetaan vähintään yleisellä tasolla. Kyvyttömyys palvella tunnistetaan yhtenä syynä arvon mahdolliselle tuhoutumiselle.

AVAINSANAT: hyvinvointialueet, sote-uudistus, palvelustrategiat, asiakirjat, monialainen yhteistyö, verkostot, arvonluonti

Sisällys

1 Johdanto 6

1.1 Tutkielman tausta 6

1.2 Hyvinvointialueet tutkielman kontekstina 7

1.3 Tutkielman tavoite ja tutkimuskysymys 10

2 Palveluperustaisuus julkishallinnossa 12

2.1 Aiempien hallintoparadigmojen vaikutus 12

2.2 Julkinen palvelulogiikka 15

3 Arvonluonti 18

3.1 Julkisten palvelujen arvo 18

3.2 Yhteinen arvonluonti 22

3.2.1 Yhteistuotanto ja -suunnittelu 25

3.2.2 Yhteinen arvon tuhoaminen 27

3.3 Julkiset palveluekosysteemit 29

4 Tutkimuksen asetelma ja toteutus 35

4.1 Tutkimusmenetelmä 35

4.2 Aineisto 36

4.3 Teoriaohjaava sisällönanalyysi 39

4.3.1 Aineiston kvantifiointi 43

5 Tulokset 45

5.1 Yhteisen arvonluonnin kumppanit 45

5.2 Yhteissuunnittelu 48

5.2.1 Yhdessä kehittäminen 48

5.2.2 Dialogin merkitys 52

5.3 Yhteistuotanto 54

5.3.1 Yhteistuotannon muodot 57

5.3.2 Yhteistuotannon ohjaus ja arviointi 62

5.4 Arvovaikutusten tasot 64

5.4.1 Yhteiskunta 65
5.4.2 Organisaatio 67
5.4.3 Yksilö 69
5.5 Arvon tuhoutuminen 71
6 Johtopäätökset 75
6.1 Keskeiset havainnot 75
6.2 Pohdintaa 77
6.3 Tutkimuksen luotettavuus ja rajoitteet 81
6.4 Jatkotutkimusehdotuksia 83
Lähteet 85
Liitteet 94
Liite 1. Aineiston tiedot 94
Liite 2. Yhteistyökumppaneiden kartoitus 99

Kuviot

Kuvio 1. Julkisilla palveluilla tuotettu arvo 20

Kuvio 2. Julkinen palveluekosysteemi 33

Kuvio 3. Hyvinvointialueiden yhteistyökumppanit 46

Kuvio 4. Julkisten palvelujen arvovaikutusten tasot aineistossa 65

Taulukot

Taulukko 1. Palveluperustaisen näkemyksen päivitetyt perusväittämät 14

Taulukko 2. Arvon ulottuvuudet eri vaikutustasoilla 21

Taulukko 3. Arvon tuhoamisen kategoriat 28

Taulukko 4. Esimerkki sisällönanalyysista 42

Taulukko 5. Yhteissuunnittelun alaluokat 48

Taulukko 6. Yhteistuotannon alaluokat 55

1 Johdanto

1.1 Tutkielman tausta

Pitkään odotettu sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen uudistus astui voimaan 1.1.2023. Uudistusta oli valmisteltu ja arvioitu aina Vanhasen I hallituksen ajoista (24.6.2003-19.4.2007) lähtien (Ahonen ja muut, 2021, s. 2). Kyseessä on mittava hallinnonuudistus, jossa luotiin hyvinvointialueet kokonaan uutena hallinnollisena tasona. Sote-uudistuksen myötä sosiaali- ja terveyspalvelujen sekä pelastustoimen järjestäminen on jatkossa 21 itsehallinnollisen hyvinvointialueen vastuulla. Helsingin kaupunki sekä Ahvenanmaa eivät kuulu mihinkään hyvinvointialueeseen, vaan ovat itse vastuussa palvelujen järjestämisestä alueellaan. Tämän tutkielman kohteena ovat hyvinvointialueet sekä niihin rinnastettavissa oleva Helsingin kaupunki.

Sosiaali- ja terveyspalvelut tuotetaan järjestelmässä, joka koostuu moninaisista toimijoista monilla eri tasoilla. Näin ollen tämän tutkielman teoreettisena viitekehyksenä toimii julkinen palvelulogiikka (Public Service Logic eli PSL), jonka keskiössä on julkisissa palveluekosysteemeissä tapahtuvan yhteisen arvonluonnin tarkastelu. Arvon yhteisluomista (value co-creation) tapahtuu dynaamisten vuorovaikutussuhteiden yhteyskohdissa (Osborne, 2018, s. 225), kun useiden toimijoiden resursseja yhdistetään ja sovelletaan käytäntöön (Trischler & Charles, 2019, s. 26). Julkinen palveluekosysteemi koostuu yksilöistä, erilaisista teknologioista sekä instituutioista, joilla on kaikilla oma roolinsa julkisen järjestelmän kautta tuotetun arvon luomisessa sekä jakamisessa (Petrescu, 2019, s. 1734). Tutkielmassa tarkastelen yhteistä arvonluontia erilaisista ja vaihtuvista elementeistä koostuvana prosessina, joka ei rajoitu kahdenvälisiin vuorovaikutussuhteisiin palvelunkäyttäjän ja palveluntarjoajan välillä (Cluley & Radnor, 2021, s. 566). Tarkastelen myös systeemisten rakenteiden ja institutionaalisten mekanismien vaikutusta yhteiseen arvonluontiin eri toimijoiden välillä julkisten palvelujen kontekstissa (Trischler ja muut, 2023, s. 21–22).

Tarkastelen hyvinvointialueiden ja muiden sidosryhmien välistä yhteistyötä hyvinvointialueiden ensimmäisten palvelustrategisten dokumenttien kautta. Hyvinvointialueiden julkisia palvelustrategioita ei ole tarkasteltu tästä näkökulmasta aikaisemmin. Palvelustrategioita tutkimalla pyrin lisäämään ymmärrystä julkisten sosiaali- ja terveydenhuoltopalvelujen ekosysteemistä sekä hyvinvointialueiden ensimmäisen strategiakauden aikaisista yhteistyön linjauksista. Hyvinvointialueet toimivat osana laajaa ekosysteemiä, jossa eri toimijat ovat toisistaan keskinäisriippuvaisia. Keskinäisriippuvuuksien tunnistaminen on oleellisessa roolissa dynaamisten palvelujen kehittämisessä. Tarkastelen tutkielmassa hyvinvointialueiden palveluekosysteemiä, yhteisen arvonluonnin ilmenemismuotoja sekä arvovaikutusten tasoja. Tutkielman menetelmänä toimii dokumenttianalyysi, joka on systemaattinen menettelytapa dokumenttien läpikäymiseen ja arviointiin (Bowen, 2009, s. 27). Aineiston analysoin teoriaohjaavalla sisällönanalyysilla. Tutkielman erityinen fokus on Kelassa, joka on hyvinvointialueiden merkittävä yhteistyökumppani.

1.2 Hyvinvointialueet tutkielman kontekstina

Sote-uudistuksella tavoitellaan toimivampia, kustannustehokkaampia sekä yhdenvertaisempia sote-palveluja. Hyvinvointialueiden vastuisiin kuuluvat palvelukokonaisuuksien yhteensovittaminen, palvelujen yhdenvertaisen saatavuuden varmistaminen, tuottamistavan valinta, sekä tuottamisen ohjaus ja valvonta (Laki hyvinvointialueesta 611/2021, 7 §). Palvelujen sekä muiden toimenpiteiden tarpeen, määrän ja laadun määrittely on myös lain mukaan hyvinvointialueiden vastuulla. Kuten pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelmassakin (Valtioneuvosto, 2023, s. 20–21) todetaan, pelkkä hallinnon uudistaminen ei kuitenkaan vielä riitä. Yhteiskunnan muuttuessa yhä verkottuneemmaksi, korostuu palvelujen uudistamisessa yhteistyö. Seuraavaksi on uudistettava palveluja sekä palvelujärjestelmää yhdessä.

Itsehallinnollisen järjestämisvastuun lisäksi hyvinvointialueiden tulee tehdä yhteistyötä hyvinvointialueiden välillä sekä laajemmin kansallisella tasolla (Laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä 612/2021, 32 §, 36 §). Hyvinvointialueet on jaettu viiteen yhteistyöalueeseen, joiden tehtävä on edistää ja kehittää alueiden välistä yhteistyötä sekä alueellista yhteensovittamista (Sosiaali- ja terveysministeriö, 2023b). Uudistuksen myötä muodostetut yhteistyöalueet ovat Pohjois-Suomen yhteistyöalue, Itä-Suomen yhteistyöalue, Sisä-Suomen yhteistyöalue, Länsi-Suomen yhteistyöalue sekä Etelä-Suomen yhteistyöalue. Yhteistyöalueeseen kuuluvien hyvinvointialueiden tulee laatia ja hyväksyä yhteistyösopimukset vuoden 2025 loppuun mennessä. Yhteistyöalueiden lisäksi yhteistoimintaa Uudenmaan hyvinvointialueiden, HUS-yhtymän ja Helsingin kaupungin välillä ohjaa Uudenmaan erillisratkaisu. Laissa sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämiseksi Uudellamaalla (615/2021) 4 §:ssa todetaan, että ”erikoissairaanhoidon palvelujen järjestämiseksi Uudenmaan hyvinvointialueilla ja Helsingin kaupungilla on velvollisuus kuulua HUS-yhtymään”. Muilla hyvinvointialueilla erikoissairaanhoito järjestetään alueen sisäisesti tai joissain tapauksissa alueiden välisenä yhteistyönä.

Järjestämistehtävien toteuttamiseen hyvinvointialueet saavat strategista ohjausta ja neuvontaa sosiaali- ja terveysministeriöltä. Ohjaukseen kuuluvat vuosittain käytävät alueelliset neuvottelut sosiaali- ja terveysministeriön sekä hyvinvointialueiden välillä, joihin osallistuvat myös valtiovarainministeriö sekä sisäministeriö (Sosiaali- ja terveysministeriö, 2023b). Hyvinvointialueiden ja ministeriöiden välisissä alueellisissa neuvotteluissa seurataan myös yhteistyöalueeseen kuuluvien hyvinvointialueiden välisen työnjaon toteutumista (Sosiaali- ja terveysministeriö, 2023b). Palveluekosysteemien julkispoliittisella ohjauksella pyritään varmistamaan julkisen intressin toteutuminen, eli tarvittavien palveluhyödykkeiden taloudellinen, tehokas ja vaikuttava tuotanto (Stenvall & Virtanen, 2021, s. 88). Tästä järjestelmätason kokonaisohjauksesta jäävät ulkopuolelle muun muassa yksityinen sektori, joka tuottaa valtaosan työterveyspalveluista, Kela sekä kolmannen sektorin toimijat. Jotta kokonaiskoordinaation ulkopuolelle ei jäisi isoa osaa toimijoista, voidaan julkiselta

politiikalta odottaa keskeisen roolin ottamista eri toimijoiden välisen yhteisen arvonluonnin koordinoinnissa (Trischler & Charles, 2019, s. 32).

Hyvinvointialueet tekevät yhteistyötä myös kuntasektorin, kolmannen sektorin (järjestöt, yhdistykset, säätiöt) sekä yksityisen sektorin kanssa. Yksi hyvinvointialueiden tärkeistä yhteistyökumppaneista on Kansaneläkelaitos eli Kela. Kelan toiminta perustuu vastuullisuuteen sekä neljään arvoon: ihmisiä arvostava, osaava, yhteistyökykyinen ja uudistuva (Kansaneläkelaitos, 2023b). Kelan ja hyvinvointialueiden välisen yhteistyön keskiössä ovat yhteiset asiakkaat, sillä asiakkaiden käyttämiin sosiaali- ja terveyspalveluihin liittyvät olennaisena osana Kelan maksamat etuudet, joista Kela tuottaa tilastotietoa hyvinvointialueiden toiminnan ja johtamisen tueksi (Kansaneläkelaitos, 2023a).

Sote-uudistuksen yhteydessä on tehty useita lakimuutoksia. Muutetussa TYP-laissa (työllistymistä edistävä monialainen yhteispalvelu) säädetään, että 1.1.2023 alkaen TE-toimisto, Kansaneläkelaitos ja hyvinvointialue arvioivat yhdessä työttömien palvelutarpeet, suunnittelevat tarkoituksenmukaiset palvelukokonaisuudet sekä vastaavat työllistymisprosessin etenemisestä ja seurannasta (Laki työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta annetun lain muuttamisesta 935/2022). Myös toimeentulotukeen liittyvä lainsäädäntö on muuttunut. Perustoimeentulotuesta vastaa edelleen Kela, mutta täydentävä sekä ehkäisevä toimeentulotuki on siirtynyt kunnilta hyvinvointialueiden vastuulle (Sosiaali- ja terveysministeriö, 2023a). Mikäli asiakas hakee perustoimeentulotuen lisäksi täydentävää tai ehkäisevää toimeentulotukea, tai tuo muuten ilmi tarpeen sosiaalihuollon palveluille, voi Kela pyynnöstä välittää tiedot eteenpäin hyvinvointialueen sosiaalitoimeen (Kansaneläkelaitos, 2023d). Hyvinvointialueilla on toimeentulotukeen liittyvien vastuiden myötä merkittävä rooli ihmisten riittävän perusturvan varmistamisessa. Hyvinvointialueiden ja Kelan välisestä yhteistyöstä ja/tai tiedonsiirrosta mainitaan myös muun muassa päivitetyssä sosiaalihuoltolaissa (1301/2014) sekä laissa sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista (734/1992).

Palvelujen kokonaisuutta koskevassa kehittämisessä Kela on ottanut aktiivista roolia myös hallitusohjelman uudistuksissa sekä erilaisissa hankkeissa ja kokeiluissa (Kansaneläkelaitos, 2023c). Kelan ja hyvinvointialueiden yhteistyötä sekä palvelujen ekosysteemiä tutkitaan muun muassa Vaasan yliopiston tutkimushankkeessa (Vaasan yliopisto, 2023). Tämä tutkielma täydentää osaltaan hankkeessa nousevia näkökulmia.

1.3 Tutkielman tavoite ja tutkimuskysymys

Tutkielman tavoite on dokumenttianalyysin keinoin luoda kuvaa eri toimijoiden välisestä yhteistyöstä sote-uudistuksen myötä muuttuneessa palveluekosysteemissä, sekä tarkastella yhteisen arvonluonnin ulottuvuuksia hyvinvointialueiden keskeisissä strategiadokumenteissa. Rajapintatoimijoiden roolien kirkastaminen on olennainen osa palvelujärjestelmän uudistamista, ja valittujen dokumenttien analysointi tuo tähän kirkastamistyöhön oman panoksensa. Tässä tutkielmassa tarkastelen arvoa ja sen luomista palvelujen kehittämiseen sekä järjestämiseen osallistuvien organisaatioiden välisen yhteyden tarkastelun kautta, enkä perinteisemmästä palvelunkäyttäjän näkökulmasta. Organisaatioiden välisen yhteisen arvonluonnin keskiössä on kuitenkin pääsääntöisesti palvelua käyttävä asiakas tai potilas, ja tämä toimii kantavana ajatuksena läpi tutkielman. Pidän löydöksenä myös sitä, mikäli viitteitä keskeisten organisaatioiden välisistä yhteyksistä tai yhteisestä arvonluonnista ei dokumenteista löydy.

Palvelustrategia on yksi monista hyvinvointialueen toimintaa kuvaavista dokumenteista. Palvelustrategia linkittyy hyvinvointialuestrategiaan, ja lisäksi hyvinvointialueiden tulee laatia pelastustoimelle erillinen palvelutasopäätös. Muita keskeisiä hyvinvointialueen toimintaa kuvaavia dokumentteja ovat muun muassa hallintosääntö, talousarvio- ja suunnitelma sekä hyvinvointikertomus- ja suunnitelma. Tarkastelen dokumentteja tutkielmassa dynaamisina ja toiminnallisina tekijöinä, joilla on relationaalisia piirteitä. Sen, mitä dokumenteissa sanotaan tai jätetään sanomatta, voidaan nähdä vaikuttavan

sosiaalisen todellisuuden, kuten yhteistyön, rakentumiseen. Dokumentit eivät kuitenkaan vain sano asioita, ne myös tekevät asioita (Prior, 2008, s. 832). Dokumenttien dynaamista olemusta ei ole mahdollista tavoittaa tutkimalla pelkästään niiden attribuutteja ja sisältöä, ja syvemmän ymmärryksen saavuttaminen edellyttääkin dokumenttien tutkimista toiminnallisina tekijöinä osana laajempaa verkostoa (Prior, 2008, s. 232).

Tutkielman päätutkimuskysymys on:

1. Miten ja minkälaisena ulkoinen yhteistyö sekä yhteinen arvonluonti yhteistyökumppaneiden kanssa ilmenee hyvinvointialueiden palvelustrategisissa linjauksissa?

Tutkielma rakentuu niin, että johdannon jälkeen käyn läpi työn teoreettisen viitekehyksen taustaa. Alustan teoreettista viitekehystä käymällä läpi palveluperustaisen ajattelun kehittymistä julkishallinnossa. Työn varsinainen teoreettinen viitekehys rakentuu julkisesta palvelulogiikasta ja siihen liittyvistä arvonluonnin ja palveluekosysteemin käsitteistä. Teoriaosuuden jälkeen kuvaan tutkielman menetelmää, aineistoa sekä aineiston analyysia. Tuloksia koskevassa luvussa esittelen analyysiin perustuvat tulokset. Tämän jälkeen muodostan johtopäätökset tulosten perusteella, sekä pohdin tutkielman antia. Johtopäätöksiä koskevassa luvussa käyn läpi myös tutkielman eettisyyttä ja luotettavuutta. Lopuksi esitän jatkotutkimusaiheita.

2 Palveluperustaisuus julkishallinnossa

2.1 Aiempien hallintoparadigmojen vaikutus

Aikojen saatossa julkishallintoa koskevassa keskustelussa on korostunut erilaiset näkökulmat. Julkishallinnon elinkaarelta voidaan tunnistaa kolme merkittävää hallintoparadigmaa: 1800-luvun lopulta 1970-luvun lopulle asti vallalla ollut perinteinen julkishallinto (Public Administration eli PA), sitä seurannut uusi julkisjohtaminen (New Public Management eli NPM) sekä 2000-luvun alussa kehitetty uusi julkinen hallinta (New Public Governance eli NPG) (Osborne, 2006, s. 378–377). Perinteinen julkishallinto korostaa byrokraattista organisaatiorakennetta, hallinnon ja politiikan erottamista, ylhäältä alas johdettuja prosesseja, asiantuntijoiden hegemoniaa ja laillisuusperiaatteen dominanssia (Denhardt & Denhardt, 2000, s. 551–552; Osborne, 2006, s. 378). Perinteistä julkishallintoa on viimeisten vuosikymmenten ajan kritisoitu tehottomuudesta ja byrokraattisesta hitaudesta, mutta nykyisessä julkishallinnossa on edelleen kiistatta tunnistettavissa sen piirteitä. Tässä tutkielmassa tarkastelen kuitenkin erityisesti uuden julkisjohtamisen ja uuden julkisen hallinnan välistä suhdetta ja eroja, sekä uuden julkishallinnan roolia julkisen palvelulogiikan (PSL) ponnahduslautana. PSL:lle ei vaikuta muodostuneen vakiintunutta suomenkielistä vastinetta, mutta siitä voitaneen puhua julkisena palvelulogiikkana.

Uusi julkisjohtaminen muodostaa normatiivisen teorian siitä, miten julkisia palveluja voidaan järjestää aiempaa tehokkaammin painottamalla sopimuksellisuutta valtion auktoriteetin sijasta (Lane, 2000, s. 224). Hood (1991, s. 4–5) on tiivistänyt uuden julkisjohtamisen opit seitsemään periaatteeseen: johtajien toimintavapauden lisääminen, suoritusten standardisointi ja mittaaminen, tuloksellisuuden korostaminen, organisaatioiden hajottaminen pienempiin tulosyksiköihin, kilpailun lisääminen, yksityisen puolen johtamistapojen omaksuminen sekä resurssien nuuka ja kurinalainen käyttö. Uusi julkisjohtaminen linkittyy läheisesti julkisen valinnan teoriaan, jossa julkista

hallintoa tarkastellaan markkinoiden ja asiakkaiden näkökulmasta (Denhardt & Denhardt, 2000, s. 551). Uuden julkisjohtamisen lähikäsite on managerialismi, jossa niin ikään korostetaan johtamista itseisarvona ja johtamiskäytäntöjen tehostamista ratkaisuna moniin yhteiskunnallisiin ongelmiin (Viinamäki, 2008, s. 47–48).

Osbornen (2006, s. 377) mukaan uusi julkisjohtaminen on ollut vain väliaikainen vaihe perinteisen julkishallinnon kehityskulussa kohti uutta julkista hallintaa. Uusi julkinen hallinta korostaa keskinäisriippuvaisista ja jatkuvista kumppanuuksista muodostuvan verkoston roolia osana hallintaa (Osborne, 2006). Suuntauksen teoreettiset juuret ovat organisaatiososiologiassa sekä verkostoteoriassa, ja se painottaa kumppanuuksien lisäksi palveluprosesseja sekä näiden lopputulemaa (Osborne, 2006, s. 383). Nykymaailmassa ei ole mahdollista keskittyä vain hallinnollisiin prosesseihin (perinteinen julkishallinto) tai organisaation sisäiseen toimintaan (uusi julkisjohtaminen), vaan näiden lisäksi tulee ottaa huomioon organisaatioiden välisten suhteiden hallinta sekä julkisen palvelutuotantosysteemin tehokkuus kokonaisuutena (uusi julkinen hallinta) (Osborne ja muut, 2013, s. 135–136). Uusi julkinen hallinta ei siten ole täysi vastakohta edeltäjilleen, vaan se yhdistelee perinteisen julkisen hallinnon tilivelvollisuuden näkökulmaa ja uuden julkisjohtamisen managerialistista painotusta uudessa, palvelusysteemejä painottavassa viitekehyksessä (Osborne ja muut, 2015, s. 425). Paradigman puolesta puhujat kokevat yhteistyötä painottavan uuden julkisen hallinnan edeltäjiään sopivammaksi malliksi ylläpitämään demokraattisia suhteita kolmanteen sektoriin ja mahdollistamaan kansalaisten osallistumisen palvelujen tuotantoon (McMullin, 2021, s. 6).

Samoihin aikoihin, kun uusi julkinen hallinta on alkanut muotoutumaan, toisaalla markkinointi- ja palvelutieteen parissa on kehitelty uudenlaista vaihdantateoriaa. Tässä uudenlaisessa palveluperustaisessa näkemyksessä (Service-Dominant Logic eli SDL) keskiöön on nostettu aineettomuus, vaihtokauppaprosessit sekä ihmisten väliset suhteet (Vargo & Lusch, 2004). Palveluperustaisen näkemyksen ajatus perustuu lisäarvon

tuottamiseen asiakkaalle palvelun kautta (Osborne ja muut, 2022, s. 636). Taulukossa 1 on esitetty palveluperustaisen näkemyksen aksioomat, eli teorian perusväittämät.

Taulukko 1. Palveluperustaisen näkemyksen päivitetyt perusväittämät (Vargo & Lusch, 2016, s. 18).

Aksiooma	**Kuvaus**
Aksiooma 1	Palvelu on perustavanlaatuinen osa vaihdantaa
Aksiooma 2	Arvon yhteisluontiin osallistuu useita eri toimijoita, ja arvon yhteisluonnin ilmiöön sisältyy aina arvon saaja
Aksiooma 3	Sosiaaliset ja taloudelliset toimijat toimivat resurssien yhdistäjinä
Aksiooma 4	Arvon määrittelee sen saaja itse kokemuksensa perusteella
Aksiooma 5	Toimijoiden luomat instituutiot ja institutionaaliset järjestelyt koordinoivat arvon yhteisluontia

Palvelutieteen keskiössä on ollut tavaratuotanto ja palvelutuote vielä 2000-luvulle saavuttaessa (Virtanen, 2018, s. 24–25). Palvelun ja palvelunkäyttäjän toissijaisuus massatuotannon toimintalogiikassa on kuitenkin alkanut saamaan 2000-luvulla enenevissä määrin osakseen kritiikkiä (Virtanen, 2018, s. 24–25), ja fokus on alkanut vähitellen siirtymään tuottajasta kohti kuluttajaa (Vargo & Lusch, 2004, s. 15). Itse palvelun ja palveluprosessin ymmärtäminen on alkanut olemaan välttämätöntä kaikenlaisille yrityksille (Grönroos, 1998). Vaihdannan keskiössä ei ajatella enää olevan kouriintuntuva tuote, vaan abstraktimmat asiat, kuten informaatio, ihmisten tiedot ja taidot sekä interaktiot (Vargo & Lusch, 2004, s. 15).

Uusi julkinen hallinta on saanut enemmän jalansijaa uusimpana julkishallinnon paradigmana, kun uusi julkisjohtaminen on koettu epäsopivana viitekehyksenä kansalaisten palveluja fasilitoivan julkisen sektorin kontekstiin (ks. Engen ja muut, 2021, s. 886). Uutta julkista hallintaa ja palveluperustaista näkemystä yhdistelevä julkinen

palvelulogiikka ei ole saavuttanut paradigman statusta, mutta se voidaan nähdä mielenkiintoisena keskustelunavauksena julkisissa palveluissa tapahtuvaan arvonluontiin. Julkinen palvelulogiikka on tänä päivänä yksi tapa tarkastella ja pyrkiä kehittämään julkishallintoa. Julkinen hallinto ja politiikka kytkeytyvät palveluperustaisen näkemyksen myötä tiiviimmin muuhun yhteiskuntaan (Stenvall & Virtanen, 2021, s. 97).

2.2 Julkinen palvelulogiikka

Julkisen hallinnon kontekstissa palveluperustaista lähestymistapaa on alun perin kutsuttu julkiseksi palveluperustaiseksi näkemykseksi (Public Service-Dominant Logic eli PSDL). PSDL:sta on sittemmin tiputettu pois D-kirjain, ja suuntaus on viime vuodet kulkenut nimellä Public Service Logic (PSL) eli julkinen palvelulogiikka (Osborne, 2018, s. 225). Julkinen palvelulogiikka on laajentanut palveluperustaisen näkemyksen (SDL) teoriaa esittämällä, että arvosta voivat nauttia muutkin kuin asiakkaat (Cui & Aulton, 2023, s. 8). Julkinen palvelulogiikka määrittelee arvon muutoksena hyvinvoinnissa, jota esiintyy niin yksilö-, kuin organisaatio- ja yhteiskuntatasoilla (Cui & Aulton, 2023, s. 17). Julkinen palvelulogiikka lähestyy julkisten palvelujen johtamista ja suorituskykyä arvon ja arvon luonnin/yhteisluonnin kautta (Osborne ja muut, 2022, s. 636). Julkinen palvelulogiikka tarjoaa kolme uudenlaista näkemystä arvosta: 1) julkisten palvelujen tulee luoda yhteiskunnallista arvoa yksilöllisen arvon lisäksi, 2) arvonluonti tapahtuu kompleksisissa ja dynaamisissa julkisissa palveluekosysteemeissä ja 3) useat eri ekosysteemin toimijat voivat havaita arvon moniulotteiset elementit, vaikkakaan näitä havaintoja ei vielä ole systemaattisesti tutkittu (Cui & Aulton, 2023, s. 8).

Julkisella palvelulogiikalla on samankaltaisuuksia myös toisen palvelutieteellisen koulukunnan kehittelemän palvelulogiikka-mallin (Service Logic eli SL) kanssa (Osborne, 2018, s. 227). Palvelulogiikan mukaan yrityksen tarkoitus on fasilitoida prosesseja, jotka tukevat palvelunkäyttäjien arvonluontia (Grönroos, 2006, s. 324). Palveluperustaisen näkemyksen (SDL) ja palvelulogiikan (SL) suurin ero liittyy arvon yhteisluontiin (Trischler

ja muut, 2023, s. 6). Palveluperustaisen näkemyksen mukaan arvonluonti on aina yhteistä (value co-creation), kun taas palvelulogiikan mukaan arvon yhteisluontia varten tarvitaan suoraa vuorovaikuttamista (Trischler ja muut, 2023, s. 6), mutta arvonluonti ei aina ole yhteistä (Grönroos & Voima, 2013, s. 146). Palvelulogiikan mukaan palvelunkäyttäjä voi luoda arvoa myös itsenäisesti vuorovaikutuksessa organisaatiolta saatujen resurssien, mutta ei sen prosessien, kanssa (Grönroos & Voima, 2013, s. 142). Osa julkisen palvelulogiikan tutkijoista nojaa tässä asiassa enemmän palvelulogiikan puoleen (Osborne, 2018), mutta vastakkaisia näkemyksiä löytyy myös. Joka tapauksessa julkisten palvelujen kontekstiin kehitetty julkinen palvelulogiikka nähdään jatkumona nimenomaan palveluperustaiselle näkemykselle (SDL), mutta palvelulogiikan (SL) vaikutteet on hyvä ottaa huomioon.

Julkista palvelulogiikkaa on kritisoitu siitä, että se ei ole onnistunut riittävästi todistamaan tarpeellisuuttaan tai ainutlaatuisuuttaan, eikä perustelemaan ammentamista markkinointitieteestä (Kinder & Stenvall, 2023, s. 15–16). Kritiikin mukaan palkattu työvoima luo julkista arvoa julkisissa palveluissa, eivätkä asiakkaat (Kinder & Stenvall, 2023). Vargon ja Luschin formuloimat käsitteet, kuten value-in-production (tuotannossa syntyvä arvo), value-in-use (käytössä syntyvä arvo) ja value-in-context (asiayhteydessä syntyvä arvo), ovat joidenkin julkishallinnon tutkijoiden mielestä markkinoinnillista mystifiointia (Kinder & Stenvall, 2023, s. 14). Nämä käsitteet ovat julkisen palvelulogiikan parissa pitkälti hyväksyttyjä ja käytettyjä. Pääsääntöisesti yksityisen sektorin ympärille kehittynyt palvelutieteellinen tutkimus, josta julkinen palvelulogiikka ammentaa, keskittyy ensisijaisesti yksilölliseen ja henkilökohtaiseen arvoon (Engen ja muut, 2021, s. 886). Kinder ja Stenvall (2023, s. 16) kritisoivat sitä, miten julkinen palvelulogiikka pelkistää arvon palvelunkäyttäjän subjektiivisiksi tuntemuksiksi. Julkisten palvelujen kontekstissa arvo ymmärretään kuitenkin yleisesti ottaen yksilön arvoa laajemmaksi. Julkinen palvelulogiikka on käsitellyt paljon julkisten palvelujen tuottamista ja arvonluontia käyttäjäkeskeisestä näkökulmasta, joka voidaan nähdä liian kapeakatseisena tulkintana arvonluonnin ymmärtämiseen julkisten palvelujen kontekstissa (Trischler ja muut, 2023, s. 25). Myös Osborne ja muut (2022, s.

636) ovat tunnistaneet palvelutieteen arvonluontifokuksen olevan pohjimmiltaan liiketoiminnallinen.

Julkinen palvelulogiikka ei ainakaan toistaiseksi ole saavuttanut laajaa tunnustusta julkishallinnon tutkijoiden keskuudessa, mutta tutkimus ja kehitystyö sen parissa jatkuu. Julkinen palvelulogiikka ei myöskään ole ainoa teoreettinen viitekehys, mitä on tarjottu uuden julkisjohtamisen vaihtoehdoksi. Esimerkiksi Denhardtin ja Denhardtin vuonna 2000 esittelemä uuden julkisen palvelemisen malli (New Public Service eli NPS) tarjoaa Kinderin ja Stenvallin (2023, s. 13) mukaan vakuuttavan vaihtoehdon uudelle julkisjohtamiselle. Denhardtin ja Denhardtin (2000) mukaan julkinen etu on julkisten palvelujen ensisijainen tavoite, ja julkishallinnossa tulisi palvella kansalaisia, ei asiakkaita.

Julkisen palvelulogiikan alkuperäinen fokus ei ollut varsinaisesti arvonluonnissa, vaan julkisten palvelujen tarkastelemisessa palveluina (Trischler ja muut, 2023, s. 16). Keskustelu arvoista ja arvonluonnista on noussut kuitenkin nopeasti suuntaukseen keskiöön. Arvonluonti (value creation) ja yhteinen arvonluonti (value co-creation) esiintyvät kirjallisuudessa monesti synonyymeina. Osbornen ja muiden (2022, s. 637) mukaan yhteinen arvonluonti on julkisten palvelujen keskeisten sidosryhmien jäsenten yhteistyöhön perustuva arvonluonnin prosessi, joka on osa palveluekosysteemiä ja laajempaa arvonluonnin käsitettä. Tässä tutkielmassa tarkastelen erityisesti yhteistä arvonluontia.

3 Arvonluonti

3.1 Julkisten palvelujen arvo

Arvon määrittelystä löytyy runsaasti kirjallisuutta eri tieteenaloilta. Esimerkiksi sosiologi ja taloustieteilijä Franklin H. Giddings (1893, s. 87–89) on kirjoittanut artikkelissaan, miten taloustieteellisessä kirjallisuudessa arvoa on määritelty ainakin filosofi Lohn Locken (1632–1704) ajoilta lähtien. Arvoa on määritelty pitkään pääsääntöisesti käytettävyyden (tai hyödyttömyyden) sekä mitattavuuden kautta (Giddings, 1893, s. 87–89). Arvo on edelleenkin merkittävä käsite taloustieteessä, jonka parissa keskustellaan esimerkiksi arvopapereista, arvo-osuustilistä, arvonlisäyksestä sekä jonkin asian rahallisesta arvosta. Yhteiskuntatieteellisessä kirjallisuudessa arvo on käsitteenä erityisen kompleksinen ja kiistelty (Petrescu, 2019, s. 1734).

Giddingsin (1893, s. 87–89) mukaan arvon aiempi määrittely on jättänyt huomiotta joukon psyykkisiä prosesseja, joiden myötä yksilöt arvottavat samoja asioita eri tavalla. Arvo ei voi olla oikea tai väärä, eikä arvostuksen kohde hyvä tai huono (Brown, 1976, s. 16). Suomalaisessa kirjallisuudessa törmää usein filosofi Ilkka Niiniluodon (1984, s. 318–319) määrittelyyn, jonka mukaan arvo on melko autonomisen aseman omaava ihmisen luomus, jota ihminen käyttää toimintansa oikeuttamiseen. Erilaisten entiteettien (yksilö, ryhmät, yhteiskunta) arvot muodostuvat näiden tilaan ja ajatteluun sisältyvistä toimintamalleista ja -tavoista sekä uskomuksista (Viinamäki, 2008, s. 20). Arvokonstruktionismin mukaan mikään asia ei sinänsä ole itsessään arvokas, vaan arvo muodostuu ihmisen sosiaalisen toiminnan kautta (Niiniluoto, 1984, s. 325–326). Julkisen palvelulogiikan mukaan arvo on kontekstisidonnainen ja kehittyvä käsite, jonka tarkka sisältö vaihtelee ajan ja paikan mukaan (Cui & Aulton, 2023, s. 18).

Julkista arvoa voidaan tarkastella esimerkiksi Mooren julkisen arvon teorian (Public Value eli PV) kautta. Julkinen arvo voidaan Mooren (1994, s. 297–300) mukaan nähdä

asetettujen (poliittisten) mandaattien toteutumisena mahdollisimman tehokkaasti ja vaikuttavasti, ammattilaisten mielipiteiden hyödyntämisenä palvelujen tuotannossa, analyyttisin tekniikoin mitattavana asiana (tuottavuusanalyysi, kustannus-hyötyanalyysi) sekä asiakkaiden ja sidosryhmäläisten tyytyväisyytenä. Julkisen arvon teoria korostaa erityisesti politiikan roolia julkisen arvon määrittelyssä, sillä poliittiset linjaukset määrittelevät loppujen lopuksi sen, mitä milloinkin pidetään julkisesti arvokkaana (Moore, 1994, s. 303).

Julkinen sektori Suomessa toimii moniarvoisessa ympäristössä, ja toimintaan liittyvät poliittiset linjaukset ovat monenkirjava joukko. Esimerkiksi Huijbregts ja muut (2022, s. 841) toteavat, että tämänkaltaisen monikirjavuuden vuoksi ei ole olemassa yhtä universaalia menetelmää identifioida, reflektoida ja päättää julkisista arvoista. Kulloinkin vallalla oleva hallintoparadigma muokkaa myös arvokäsityksiä. Esimerkiksi uusi julkisjohtamisen oppi on esittänyt arvon olevan keskeinen käsite julkishallinnossa, mutta tarkastelee sitä kapea-alaisesti lähinnä taloudellisesta näkökulmasta (Cui & Osborne, 2023, s. 187). Uusi julkisjohtaminen onkin tuonut uusien hallinnollisten menetelmien lisäksi mukanaan joukon yksityiseltä sektorilta omaksuttuja arvoja (Denhardt & Denhardt, 2000, s. 551).

Julkinen arvo riippuu kansalaisten panoksesta ja sillä on niin yksilöllinen kuin yhteisöllinenkin ulottuvuus (Petrescu, 2019, s. 1748). Julkisten palvelujen arvo on paljon muutakin, kuin palvelukohtaisten tavoitteiden saavuttaminen (Osborne ja muut, 2022, s. 642). Malmivaara (2022, s. 250) esimerkiksi määrittelee sosiaali- ja terveydenhuollon arvon muodostuvan turvallisesta sekä vaikuttavasta hoidosta ja avusta. Sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmän arvo lisääntyy, kun voimavarat suunnataan entistä paremmin (Malmivaara, 2022, s. 156). Tällä voidaan tarkoittaa esimerkiksi sitä, että toiminta on tarkoituksenmukaista, ja se tapahtuu oikeassa ajassa sekä paikassa. Osborne ja muut (2021, s. 646–648) ovat eritelleet julkisten palvelujen arvon viiteen elementtiin (ks. kuvio 1). Huijbregts ja muut (2022, s. 855) esittävät, että julkisen arvonluonnin

perustan muodostaa ammattilaisten reflektoimalla saavutettu normatiivinen yhteisymmärrys julkisista arvoista.

Kuvio 1. Julkisilla palveluilla tuotettu arvo

Cuin ja Aultonin (2023) kehittämä viitekehys arvon ulottuvuuksista ja elementeistä käsittelee julkisten palvelujen arvovaikutuksia niin yksilö-, organisaatio- kuin yhteiskuntatasolla. Viitekehys (ks. taulukko 2) osoittaa, että julkiset palvelut voivat tehdä muutoksia useilla eri tasoilla. Julkisten palvelujen suunnittelussa ja toteutuksessa tulisikin identifioida nämä eri tasot, ja hallita niitä holistisesti (Cui & Aulton, 2023, s. 18).

Taulukko 2. Arvon ulottuvuudet eri vaikutustasoilla (Cui & Aulton, 2023, s. 17).

Arvon ulottuvuudet	**Utilitaarinen/ funktionaaline n**	**Hedonistinen/e steettinen**	**Relationaalinen/ interaktionaalinen**	**Episteeminen/i nstrumentaalin en**
Yksilötaso	Rahallinen arvo	Onnellisuus ja tyytyväisyys, parantunut terveys	Parantuneet ihmissuhteet	Tiedon ja taitojen karttuminen
Organisaatio-taso	Taloudellinen hyöty	Organisationaali nen koheesio	Maineen ja verkoston kasvu	Tietotaidon siirtäminen
Yhteiskunta-taso	Kansantaloude llinen arvo	Parantunut kaupunkikuva ja -elämä	Sosiaalinen koheesio, inklusiivisuus ja ekologinen kestävyys	Kulttuurin muutos

Tutkimustulokset moniulotteisen yksilöllisen arvon osalta osoittavat sen, että yleensä julkisten palvelujen tarjoajiksi mielletyt ammattilaiset voivat yhtä lailla nauttia rahallisista etuuksista, onnellisuudesta, kykyjensä kehittymisestä ja ihmissuhteidensa parantumisesta julkisten palvelujen kontekstissa (Cui & Aulton, 2023). Arvossa ei myöskään ole kyse pelkistä sisäisistä tekijöistä (toimijan rationaaliset ja emotionaaliset saavutukset), vaan myös ulkoisista tekijöistä (parantuneet ihmissuhteet ja kyvyt) (Cui & Aulton, 2023, s. 17). Yksilöllinen arvo voi realisoitua kaikilla arvon ulottuvuuksilla niin lyhyellä kuin pitkälläkin tähtäimellä (Cui & Aulton, 2023, s. 18). Yksityisen arvon ja julkisen arvon välissä on ryhmäarvo, joka koskee yhteisötasoa (Engen ja muut, 2021, s. 887). Yhteisötasoa voidaan tarkastella myös organisaatiotasona (ks. taulukko 2).

3.2 Yhteinen arvonluonti

Yhteistä arvonluontia tapahtuu muun muassa julkisten palvelujen tuotantoprosesseissa, kun kansalaiset ja palveluntarjoajat suunnittelevat ja tuottavat palveluja vuorovaikutuksessa (Osborne ja muut, 2021, s. 649). Yhteisessä arvonluonnissa palveluntarjoajan ja palvelunkäyttäjän välillä on oltava suora tai epäsuora vuorovaikutussuhde (Trischler & Charles, 2019, s. 26). Konkreettisimmalla tasolla arvoa luodaan ammattilaisten ja palvelunkäyttäjien välisissä kohtaamisissa, jotka tapahtuvat digitalisaation myötä yhä enemmän puhelimessa, chatissa tai videon välityksellä. Johtotehtävissä olevilla on keskeinen rooli yhteisen arvonluonnin edistämisessä (Malmivaara, 2022, s. 252–256).

Yhteinen arvonluonti linkittyy Vargon ja Luschin palveluperustaiseen näkemykseen, ja yhteisen arvonluonnin käsitteelle on sittemmin syntynyt erilaisia määritelmiä eri kirjoittajien taholta (Petrescu, 2019, s. 1736–1737). Osborne ja muut (2021) ovat eritelleet julkisten palvelujen arvon luomisen neljään prosessiin: yhteissuunnitteluun ja yhteistuotantoon (eksplisiittiset tuotannon prosessit), sekä yhteiskokemukseen ja yhteisrakentamiseen (implisiittiset kuluttamisen prosessit). Eksplisiittiset prosessit ovat tietoisia prosesseja, jotka vaativat yhden tai useamman sidosryhmäläisen aktiivista toimijuutta, kun taas implisiittiset prosessit tapahtuvat (palvelunkäyttäjän) tahdosta ja toimijuudesta riippumatta (Osborne ja muut, 2021, s. 648–649).

Palvelunkäyttäjä voi osallistua kollektiiviseen arvonluontiprosessiin ja luoda arvoa myös toisille palvelunkäyttäjille, esimerkiksi yhteisöllisten asumispalvelujen kontekstissa (Osborne ja muut, 2016, s. 642–643). Yhteinen arvonluonti voidaankin nähdä tämänkaltaisena monitoimijaisena ilmiönä, jossa painotus ei ole yhdessä tai kahdessa toimijassa, vaan toimijoita yhdistävissä vuorovaikutussuhteissa ja kokoonpanoissa (Cluley & Radnor, 2021, s. 568). Sosiaali- ja terveydenhuollon arvon tuottajina sekä saajina ovat potilaat sekä asiakkaat ja sosiaali- ja terveydenhuollon ammattilaiset, yksiköt, hoitotiimit sekä -verkostot, ja arvon tuottaminen mahdollistetaan

organisaatiotasolla sekä alueittaisella ja valtakunnallisella tasolla (Malmivaara, 2022, s. 252). Yhteistä arvonluontia tapahtuu myös ilman palvelunkäyttäjän osallistamista, ja jokainen yhteinen arvonluonnin prosessi on erilainen (Cluley & Radnor, 2021, s. 570). Ammattilaiset voivat esimerkiksi konsultoida toisiaan asiakkaan asian edistämiseksi, jolloin asiakasarvon luominen on yhä yhteistyön fokuksessa, vaikka asiakas ei itse konsultointiprosessiin osallistu.

Julkiset organisaatiot eivät julkisen palvelulogiikan mukaan itsessään luo arvoa, vaan ne tekevät palvelutarjouksen, jonka arvo muodostuu siinä, miten asiakas omiin elämänkokemuksiinsa peilaten tuon tarjouksen käyttää (Osborne, 2018, s. 228). Tämän käyttöarvon (value-in-use) käsitteen mukaan arvo syntyy siis siinä, kun asiakas käyttää tuotetta, tavaraa tai palvelua (Grönroos, 2006, s. 323). Palvelut nähdään välineinä itse palvelutoimitukselle (service delivery vehicles) (Osborne ja muut, 2022, s. 636). Palvelun ja tuotteen ero on siinä, että tuotteet ovat arvoa tukevia resursseja, kun taas palvelut ovat arvoa tukevia prosesseja (Grönroos, 2006, s. 324). Palveluperustaisen näkemyksen toisen (2) perusväittämän alkuperäisen version mukaan arvon saaja olisi aina osallisena saamansa arvon luomisessa. Aksiooma on sittemmin päivitetty, sillä alkuperäisen version on nähty viittaavan liikaa arvon yhteisluontiin kahdenvälisenä ilmiönä. Yhteiseen arvonluontiin osallistuu todellisuudessa useita toimijoita, usein laajassakin mittakaavassa, arvon saajan ollessa kaiken keskiössä yhdistävänä tekijänä. (Vargo & Lusch, 2016, s. 9.) Luvussa 2.1 (taulukko 1) näkyvät palveluperustaisen näkemyksen päivitetyt perusväittämät.

Osbornen ja muiden (2022, s. 637) mukaan arvonluonti julkisten palvelujen kontekstissa eroaa palvelututkimuksen liiketoiminnallisesta suuntauksesta neljällä tavalla: 1) julkisilla palveluilla on monia käyttäjiä ja muita sidosryhmien jäseniä, joilla on erilaisia odotuksia palveluja kohtaan, 2) julkisen palvelun käyttö ei ole aina vapaaehtoista, 3) poliittiset linjaukset vaikuttavat suoremmin julkisorganisaatioiden, kuin yritysten toimintaan ja 4) julkisen palvelun käyttökokemus ei ole aina pelkästään positiivinen. Julkisten palvelujen käyttäjät voivat harvemmin valita palveluntuottajaa samalla tavalla kuin yksityisten

yritysten asiakkaat (Engen ja muut, 2021, s. 901). Grönroosin ja Voiman (2013, s. 141) palvelulogiikan (SL) mukaan yhteistä arvonluomista voi tapahtua vain yhteisalueella (joint sphere), mutta asiakas/palvelunkäyttäjä voi luoda arvoa myös itsenäisesti asiakasalueella (customer sphere) ilman palveluntarjoajan (provider sphere) osallisuutta. Julkisen palvelulogiikan tutkijoiden parissa tästä on eri näkemyksiä, kuten luvussa 2.2 todettiin. Toiset tutkijat näkevät palvelunkäyttäjän arvonluontiprosessin olevan riippuvainen erilaisista resursseista, eikä palvelunkäyttäjä siten voisi luoda arvoa eristyksissä (Trischler ja muut, 2023, s. 17). Osbornen (2018) tulkinnan mukaan palvelunkäyttäjä voi luoda arvoa itsenäisesti ilman julkisen palveluntarjoajan osuutta.

Kinderin ja Stenvallin (2023, s. 17) mukaan julkisen palvelulogiikan ehdottama yhteisluonti sallii palvelunkäyttäjien johtaa ja kontrolloida julkisten palvelujen resursseja, joka johtaa työntekijöiden auktoriteetin vähenemiseen ja ongelmiin ratkaista käyttäjäryhmien välisiä konflikteja. Huolia on esitetty myös siitä, miten yhteisluonti vaikuttaa kulujen ja palvelujen reiluun jakautumiseen kaikissa yhteiskunta- ja tuloluokissa (Kinder & Stenvall, 2023, s. 14;17). Päätösvallan antaminen palvelunkäyttäjille suosii kovaäänisimpiä osallistujia, joka voi johtaa epäoikeudenmukaisiin ratkaisuihin (Kinder & Stenvall, 2023, s. 11). Myös co-etuliitteen käyttö (co-production, co-design, co-creation, co-innovation, co-construction ym.) on saanut kritiikkiä osakseen. Co-paradigmaan nähdään liittyvän muun muassa käsitteellistä epäselvyyttä, mystifiointia sekä yleistämisen vaikeutta (Dudau ja muut, 2019, s. 1578). Olemassa olevan kirjallisuuden mukaan co-paradigmaan liittyy kaksi merkittävää ristiriitaa, jotka koskevat arvon muodostumispaikkaa (locus) ja arvonluonnin kiintopistettä (focus) (Dudau ja muut, 2019, s. 1588–1590). Tunnistettuja arvon muodostumispaikkoja ovat esimerkiksi yksilölliset palvelut tai palvelujärjestelmä kokonaisuutena (Osborne ja muut, 2016, s. 645).

3.2.1 Yhteistuotanto ja -suunnittelu

Arvonluonti on yläkäsite, joka sisältää arvon tuottamisen ja saamisen sekä tuottamisen mahdollistamisen (Malmivaara, 2022, s. 252). Arvon tuottamisen mahdollistaminen käsittää kaikki sellaiset toiminnot, joilla pyritään tarjoamaan käyttäjille houkuttelevia arvoehdotuksia (value propositions) (Engen ja muut, 2021, s. 889). Uuden julkisjohtamisen mukaan arvo tuotetaan julkisorganisaatioiden sisällä ilman merkittävää asiakkaiden osallistumista (Engen ja muut, 2021, s. 888). Julkisen palvelulogiikan mukaan julkisten palvelujen vaikuttavuus riippuu ulkoisen arvon luomisesta, eikä pelkästään organisaationaalisesta tehokkuudesta tai käyttäjätyytyväisyydestä (Cui & Aulton, 2023, s. 6).

Julkisen palvelulogiikan parissa yhteistuotanto (co-production) on määritelty julkisten palvelujen käyttäjien vapaaehtoiseksi tai pakolliseksi osallistamiseksi julkisten palvelujen suunnitteluun, johtamiseen, tuotantoon ja/tai arviointiin (Osborne ja muut, 2015, s. 640). Ammattilaisilla on yhteistuotannossa yhtäläisen tärkeä rooli (Osborne ja muut, 2016, s. 649). Osborne ja Strokosch (2013) esittelevät artikkelissaan kolme esimerkkiä yhteistuotannosta: operatiivisen tason käyttäjien voimaantumiseen tähtäävä yhteistuotantomalli, strategisen tason käyttäjien osallistamiseen tähtäävä yhteistuotantomalli sekä näiden yhdistelmä tehostettu yhteistuotantomalli, jossa tavoitteena on julkisten palvelujen uudelleen muotoilu käyttäjälähtöisen innovoinnin kautta. Tehostettu yhteistuotantomalli tähtää julkisten palvelujen transformaatioon yhteisluomalla uusia palvelumuotoja ja -prosesseja (Osborne & Strokosch, 2013, s. 39). Julkisten palvelujen yhteistuotanto nähdään jatkumona, ei niinkään vakaana tilana (Osborne ja muut 2013, s. 146).

Yhteissuunnittelulla (co-design) tarkoitetaan tärkeiden sidosryhmien jäsenten (muun muassa palvelunkäyttäjät, heidän läheiset, työntekijät, muut toimijat) osallistamista julkisten palvelujen suunnitteluun tai uudelleen muotoiluun (Osborne ja muut, 2022, s. 637). Organisaatioiden välisen (palvelu-) yhteissuunnittelun tärkeimpiä mahdollistajia

ovat jaettu asiakasfokus, avoimuus sekä inspiroivat ja kokeilevat käytännöt (Pirinen, 2016, s. 19). Yhteissuunnittelusta käytetään joissain yhteyksissä termiä ”co-planning”. Yhteissuunnittelun lisäksi tai sen sijaan saatetaan toisissa yhteyksissä käyttää termejä yhteismuotoilu tai yhteisinnovointi. Yhteissuunnittelu voidaan nähdä myös osana yhteistuotantoa (ks. Osborne ja muut, 2015). Käsitteisiin viitataan monessa yhteydessä osittain päällekkäin, eikä niitä ole tarkoituksenmukaista erotella täysin toisistaan. Yhteissuunnittelun ero yhteistuotantoon voidaan nähdä niin, että yhteistuotannolla tarkoitetaan palvelujen yhteistä toimeenpanoa, johon ei välttämättä sisälly palvelujen yhteistä suunnittelua tai kehittämistä (Blomkamp, 2018, s. 735). Palvelujen yhteissuunnittelu monialaisten sidosryhmäverkostojen kesken on joka tapauksessa erityinen osa organisaatioiden välistä yhteistyötä, jota luonnehtii ihmiskeskeisyys ja toimijoiden yhteen saattaminen (Pirinen, 2016, s. 29).

Yhteistuotanto on tärkeä keskustelunaihe julkishallinnon kontekstissa, sillä siinä käsitellään sekä julkisten palvelujen tehokasta tuottamista että julkisten palvelujen roolia yhteiskunnallisten tavoitteiden, kuten inklusiivisuuden ja osallisuuden, saavuttamisessa (Osborne ja muut, 2013, s. 145). Julkisen palvelulogiikan fokus on alkujaan ollut ensisijaisesti yhteistuotannossa (Engen ja muut, 2021, s. 888). Teorian kehittyessä yhteistuotanto on alettu ymmärtämään prosessina, jossa julkinen organisaatio on hallitsevassa roolissa, ja palvelutuotannon toimintalogiikka on lineaarinen sekä tuotelähtöinen (Osborne, 2018, s. 225). Tämän lineaarisen yhteistuotantokäsityksen sijaan katseet ovat alkaneet siirtyä yhä enenevissä määrin dynaamiseen yhteisluomiseen (co-creation) myös julkisten palvelujen kontekstissa (Osborne, 2018, s. 228). Yhteisluomiseen voi kuitenkin sisältyä myös yhteistuotannollinen puoli, esimerkiksi käyttäjien osallistuessa jonkin hyödykkeen tuotantoprosessiin (Petrescu, 2019, s. 1748). Osbornen ja muiden (2016, s. 643) mukaan käyttäjän yhteistuotannollinen panos palveluprosessin aikana on paitsi välttämätöntä, myös ratkaisevan tärkeää palvelusuorituksen ja yhteisen arvonluonnin näkökulmasta. Joka tapauksessa fokuksen siirtyminen yhteistuotannosta kohti yhteisluomista on tehnyt tietä kohti palvelunkäyttäjien yhä aktiivisempaa osallistamista (Engen ja muut, 2021, s.

888). Palvelunkäyttäjän ei kuitenkaan kaikkien tutkijoiden mukaan ole välttämätöntä olla mukana arvon yhteistuotannon koko prosessissa, vaan tämä voi muiden elementtien tapaan ”tulla ja mennä” (Cluley & Radnor, 2021, s. 571). Vaikka yhteisluonti, yhteistuotanto (ja yhteissuunnittelu) ovatkin keskeisiä käsitteitä julkisen palvelulogiikan parissa, käydään niistä keskustelua myös muiden teoreettisten suuntausten äärellä.

Jotta edellytykset julkisen arvon yhteisluonnille eivät kärsisi, tulee yhteistuotannon jalkauttamisessa käytäntöön ottaa huomioon kansalaisten ja tavallisimpien palveluntuottajien osallisuus (Palumbo & Manesh, 2023, s. 1369). Kolmansien osapuolten osuus julkisten terveyspalvelujen yhteistuotantoon liittyvässä tutkimuksessa on toistaiseksi ollut suhteellisen vähäistä (Haug, 2023, s. 11–12). Yhteistuotannon kolmansilla osapuolilla (co-production intermediaries) Haug (2023, s. 14) viittaa virallisiin, valtiosta riippumattomiin toimijoihin, jotka osallistuvat julkisten palvelujen järjestämiseen tai palvelunkäyttäjien voimaannuttamiseen. Näitä toimijoita ovat muun muassa kansalaisjärjestöt, ammatilliset yhdistykset, yritykset, media ja muut erilaisten sidosryhmien edustajat (Haug, 2023, s. 11).

3.2.2 Yhteinen arvon tuhoaminen

Julkiset palvelut eivät aina johda arvon muodostumiseen, vaan kompleksisissa palveluprosesseissa tapahtuu useilla eri tasoilla myös arvon tuhoamista (value destruction) (Cui & Osborne, 2023. s. 189). Cui ja Osborne (2023) ovat tunnistaneet kolme eri tasoa, joilla arvon tuhoamista voi julkisella sektorilla ilmetä: 1) palvelujen suunnittelussa/tuotannossa, 2) palvelukohtaamisissa ja 3) palvelujen kuluttamisessa. Cui ja Osborne (2022) ovat aiemmassa artikkelissaan luokitelleet arvon tuhoamisen neljään eri kategoriaan, jotka on esitetty taulukossa 3. Engen ja muut (2021) ovat tunnistaneet tutkimuksessaan neljä erilaista syytä yhteiselle arvon tuhoamiselle (value co-destruction): läpinäkyvyyden puute, virheet, byrokraattisen pätevyyden puute ja kyvyttömyys palvella. Valtaosa yhteisestä arvon tuhoamisesta johtuu tutkimustulosten

perusteella julkisorganisaatiosta itsestään, mutta myös käyttäjät ja kolmannet osapuolet saavat aikaan arvon tuhoutumista (Engen ja muut, 2021, s. 900). Arvon hyväksikäyttö ja vastareaktiot (ks. taulukko 3) muodostavat valtaosan arvon tuhoutumisesta (Cui & Osborne, 2022, s. 14). Yhteistä arvon tuhoamista tapahtuu, kun keskenään vuorovaikutuksessa olevat toimijat eivät onnistu yhdistämään resurssejaan kaikkia hyödyttävällä tavalla (Engen ja muut, 2021, s. 890). Tutkimustulosten perusteella yhteistä arvon tuhoamista tapahtuu tilapäisesti ja sattumanvaraisesti ekosysteemissä tapahtuvien häikkien vuoksi (Engen ja muut, 2021, s. 897). Yhteisessä arvon tuhoamisessa on mukana useita toimijoita johtuen roolien ja vastuiden epäselvyydestä (Engen ja muut, 2021, s. 899). Julkisorganisaatioiden tulee kuitenkin virallisen auktoriteettiasemansa vuoksi selkeimmin ottaa vastuuta arvon tuhoutumiseen johtavien syiden vähentämisessä ja yhteisen arvonluonnin mahdollistamisessa (Engen ja muut, 2021, s. 901).

Taulukko 3. Arvon tuhoamisen kategoriat (Cui & Osborne, 2022, s. 12).

	Arvon laiminlyönti	**Arvon heikkeneminen**
Arvotappio	*Tietämättömyys* Arvoa ei tunnisteta, jolloin niin yksityisen kuin julkisen arvon luominen epäonnistuu.	*Vastareaktio* Pakotettu osallistuminen johtaa yksityisen arvon heikkenemiseen ja julkisen arvon laiminlyöntiin.
Arvojen eriävyys	*Epäsuhde* Pieni joukko käyttää julkisia resursseja yksityisen arvon luomiseen johtaen julkisen arvon laiminlyöntiin.	*Hyväksikäyttö* Julkisen arvon luominen johtaa yksityisen arvon vähenemiseen.

Yhteisen arvon tuhoamisen taustalla voivat vaikuttaa myös toimijoiden erilaiset odotukset ja resurssien vähyys tai niiden (useimmiten tahaton) väärinkäyttö (Engen ja muut, 2021, s. 890). Tutkimustulokset ovat osoittaneet, että julkisen ja yksityisen arvon luomisen taustalla olevat aikomukset voivat kilpailla tai olla ristiriidassa keskenään, joka

voi johtaa joko molempien arvojen tuhoutumiseen tai yksipuoliseen arvon luomiseen toisen kustannuksella (Cui & Osborne, 2022, s. 13). Julkisessa toiminnassa tulisikin keskittyä julkisen ja yksityisen arvon väliseen suhteeseen, eikä vain jommankumman luomiseen (Cui & Osborne, 2022, s. 16). Poiketen aiemmasta kirjallisuudesta, Cui ja Osborne (2022, s. 14) esittävät, että arvon luomista ja arvon tuhoamista tapahtuu itseasiassa samanaikaisesti johtuen erilaisista arvoaikomuksista (value intents). Arvon tuhoaminen tulisi nähdä osana arvonluontiprosessia, sillä arvon tuhoaminen lyhyellä tähtäimellä saattaa johtaa arvonluontiin pitkässä juoksussa (Cui & Osborne, 2022, s. 16).

3.3 Julkiset palveluekosysteemit

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmä on kompleksinen kokonaisuus, eikä järjestelmän toimintaa kokonaisuutena voida ymmärtää tarkastelemalla sen osia toisistaan erillään. Palvelujärjestelmä koostuu toisiinsa kytkeytyneistä toimijoista, jotka ovat keskinäisriippuvaisia toistensa toiminnasta (Puustinen & Raisio, 2020, s. 26). Kompleksisena systeeminä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmä on enemmän kuin näiden itsenäisten osiensa summa (Lindell ja muut, 2013, s. 59; 63). Myös ympäröivä maailma ja toimintaympäristön muutokset vaikuttavat järjestelmän toiminta- ja suorituskykyyn. Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmää tarkasteltaessa on otettava huomioon sen kompleksinen luonne.

Kompleksisten adaptiivisten systeemien viitekehyksessä organisaatiot nähdään elävinä entiteetteinä tai organismeina kompleksisten ekosysteemien sisällä (Rowe & Hogarth, 2005, s. 398). Organisaation tulee sopeutua eli adaptoitua toimintaympäristöönsä varmistaakseen toimintakykynsä. Organisaatio kompleksisena adaptiivisena systeeminä koostuu useista toisiinsa liittyneistä osista ja toimijoista (Lindell ja muut, 2013, s. 53). Ekosysteemi on biologiasta lähtöisin oleva esimerkki kompleksisesta adaptiivisesta systeemistä (Levin, 1998, s. 432). Tätä alun perin luonnontieteellistä käsitettä on viime vuosina alettu käyttämään yhä enenevissä määrin useissa eri yhteyksissä. Ekosysteemi

muodostuu joukosta itsenäisiä ja oman identiteetin omaavia organismeja, jotka ovat toisistaan riippuvaisia koko systeemin ylläpitämiseksi ja selviämiseksi (Rowe & Hogarth, 2005, s. 398).

Ekosysteemillä voidaan ihmistieteiden parissa viitata tiiviiseen yhteistyöverkostoon, joka muodostuu erilaisista keskinäisriippuvaisista toimijoista (Arola ja muut, 2022, s. 19). Sitra nimesi jo vuonna 2014 keskinäisriippuvuuden ”megatrendien megatrendiksi”, joka pakottaa hallintoakin uudistumaan (Laine, 2015). Keskinäisriippuvuuksien tunnistaminen ja ymmärtäminen on organisaation toimintakyvyn kannalta oleellista. Elämme verkottuneessa palveluyhteiskunnassa, jossa kokonaisuuksia ymmärtääkseen tulee asioita tarkastella yhteistyön näkökulmasta (Stenvall & Virtanen, 2021, s. 77). Yhteistyön avulla on mahdollista valjastaa käyttöön kaikkien osapuolten tiedot ja taidot yhteisen hyödyn ja lisäarvon saavuttamiseksi. Tämänkaltainen yhteistyötä painottava ekosysteeminen tapa toimia luo organisaatioille mahdollisuuden pärjätä ja menestyä alati muuttuvassa sekä monimutkaistuvassa maailmassa (Arola ja muut, 2022, s. 5). Ekosysteemistä on sittemmin jatkojalostettu palveluekosysteemin käsite, jota tarkastelen tässä tutkielmassa julkisen sektorin kontekstissa.

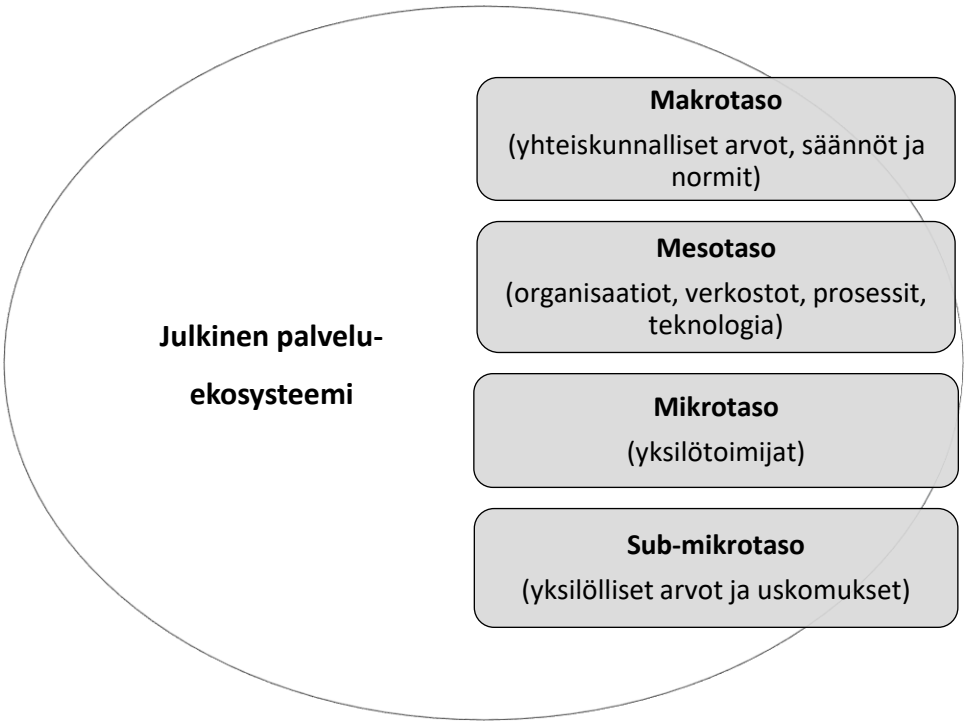
Julkiset palveluekosysteemit keskittyvät sidosryhmien välisten vuorovaikutussuhteiden yhteisevoluutioon ja kontekstiin yhteisessä arvonluontiprosessissa (Petrescu, 2019, s. 1748). Ekosysteemisen palveluajattelun mukaan arvonluonti on kansalaisia, kansalaisjärjestöjä, vapaaehtoisia sekä muita toimijoita sisältävien dynaamisten ja kompleksisten arvojoukkojen muodostama monitoimijuuden ilmiö (Trischler & Charles, 2019, s. 27). Monimuotoiset julkiset ja yksityiset arvot ovat vuorovaikutuksessa toistensa kanssa kompleksisissa julkisissa palveluekosysteemeissä (Cui & Osborne, 2022, s. 15). Palveluekosysteemin keskiössä ovat erilaiset sosiaaliset verkostot. Toimivat sosiaaliset verkostot edistävät palveluntarjoajien yhteistyötä ja yhteisasiakkuuksien hoitamista (Petrescu, 2019, s. 1743). Ekosysteemisen lähestymistavan mukaan toimijoilla ei ole ennalta määriteltyjä ja kiinnitettyjä rooleja arvonluonnissa, vaan roolit vaihtelevat tilanteen mukaan (Engen ja muut, 2021, s. 889–890). Toimijalla voi olla eri rooleja myös

samaan aikaan (Petrescu, 2019, s. 1742). Esimerkiksi julkisen organisaation työntekijä voi olla myös organisaation tuottamien palvelujen käyttäjä (ja usein onkin). Parempi ymmärrys toimijoiden moninaisista rooleista yhteisessä arvonluonnissa voi osaltaan tehostaa julkisorganisaation resurssien integrointia ja jakamista palveluekosysteemin sisällä (Petrescu, 2019, s. 1747).

Tavoitteellinen yhteistyö, jonka ekosysteemi mahdollistaa, tuo lisäarvoa kaikille (Arola ja muut, 2022, s. 19). Petrescun (2019, s. 1748) mukaan palveluekosysteemit voivat lisätä muun muassa julkisten palvelujen saamaa kannatusta, toimijoiden sitoutumista, yhteiseen arvonluontiprosessiin ja vastavuoroisiin palveluihin osallistumista, legitimiteettiä sekä kansalaisten välistä vuorovaikutusta. Ekosysteeminen lähestymistapa korostaa instituutioiden keskeistä roolia ja määrittelee myös teknologian institutionaaliseksi ilmiöksi (Vargo & Lusch, 2016, s. 10–11; Trischler & Charles, 2019, s. 26–27).

Osborne ja muut (2022, s. 638–639) esittävät julkisen palveluekosysteemin (Public Service Ecosystem eli PSE) muodostuvan neljästä tasosta: sub-mikrotasosta, mikrotasosta, mesotasosta sekä makrotasosta. Julkisessa palveluekosysteemissä tapahtuvaa arvonluontia voidaan tarkastella näiden tasojen kautta (ks. kuvio 2). Makrotasolla tarkastellaan institutionaalisten normien ja yhteiskunnallisten arvojen vaikutusta julkisten palvelujen kautta luotuun arvoon; mesotasolla tarkastellaan yksittäisten julkisorganisaatioiden, organisaatioverkostojen, organisaatioprosessien sekä -normien vaikutusta arvonluontiin; mikrotasolla sen sijaan tarkastellaan yksilöiden ja yksilötoiminnan roolia arvonluonnissa ja sub-mikrotasolla tarkastellaan yksilöllisten ja ammatillisten arvojen sekä uskomusten vaikutusta arvonluontiin (Osborne ja muut, 2022, s. 638). Arvonluontia tapahtuu kaikilla näillä tasoilla, ja Petrescun (2019, s. 1738) mukaan ekosysteemistä viitekehystä korostavien analyysien tulisi tarkastella tasoja erikseen, jotta tavoitettaisiin niin yksilölliset, kuin kollektiivisetkin näkökulmat arvonluontiin.

Julkisen palveluekosysteemin palveluissa on eroja siinä, miten ne arvottavat julkista ja yksityistä arvoa (Dudau ja muut, 2019, s. 1581). Julkista arvoa korostavissa palveluissa tärkein asema on ammatillisella arviointikyvyllä, kun taas yksityistä arvoa korostavissa palveluissa tiedon ja arviointikyvyn epäsymmetria ammattilaisen ja palvelunkäyttäjän välillä on pienempi (Dudau ja muut, 2019, s. 1581). Julkista arvoa korostavia palveluja ovat esimerkiksi verohallinto ja yleistä järjestystä ylläpitävä poliisi, siinä missä yksityinen arvo korostuu esimerkiksi vammais- tai vanhuspalveluissa. Yhteisen arvon luomisen ja tuhoamisen ollessa monitoimijaisia ilmiöitä, on niitä tarkoituksenmukaista tarkastella palveluekosysteemien sisällä (Engen ja muut, 2021, s. 900–901). Yhteinen arvon tuhoaminen voi johtua tutkijoiden mukaan ekosysteemitoimijoiden välisten prosessien epäharmoniasta (Engen ja muut, 2021, s. 900). Riittämätön tai epäselvä tieto palveluekosysteemistä, sen toiminnasta ja eri toimijoiden rooleista voi johtaa arvon tuhoutumiseen (Engen ja muut, 2021, s. 895). Palvelunkäyttäjät eivät myöskään aina tiedä, mitä ohjeita ja sääntöjä tulisi noudattaa, joka johtaa vaikeuksiin navigoida ekosysteemin sisällä (Engen ja muut, 2021, s. 896).



Kuvio 2. Julkinen palveluekosysteemi (mukaillen Osborne ja muut, 2022, s. 639).

Sitoutuminen arvon luomiseen niin palvelunkäyttäjille, kuin koko väestölle, on ratkaisevaa vaikuttavien sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen toteutumiseksi (Malmivaara, 2022, s. 254). Analysoin hyvinvointialueiden palvelustrategisia dokumentteja ekosysteemisen linssin läpi tarkastellen erityisesti makro- ja mesotasoilla tapahtuvaa yhteistä arvonluontia (Trischler ja muut, 2023, s. 22). Tarkastelen arvovaikutuksia myös mikrotasolla asiakaslähtöisen yhteisen arvonluonnin näkökulmasta. Arvonluontia ei nähdä jonkin asian lopputuloksena tai päättyvänä ilmiönä, vaan jatkuvana prosessina (Cluley & Radnor, 2021, s. 571). Melko tuoreessa systemaattisessa kirjallisuuskatsauksessa on tunnistettu tarve analysoida erityyppisten kolmansien osapuolten (järjestöt, yritykset ym.) roolia julkisten palvelujen yhteistuotannossa, siinä missä palvelunkäyttäjää painottavia tutkimuksia on tehty runsaammin (Haug, 2023, s. 17). Tutkielma vastaa osaltaan tähän tarpeeseen. Olen ottanut huomioon tutkielmassa sen, että järjestöt, yritykset, yhdistykset, laitokset ja muut yhteisöt koostuvat loppujen lopuksi yksilöistä. Samat yksilöt saattavat olla toisessa tilanteessa itse palvelunkäyttäjiä. Lisäksi monet yhteisöt keskittyvät ajamaan erilaisten

palvelunkäyttäjäryhmien asioita, toimien osaltaan yksittäisen palvelunkäyttäjän edunvalvojana ja osallisuutta lisäävänä tahona.

4 Tutkimuksen asetelma ja toteutus

4.1 Tutkimusmenetelmä

Tutkielmani on luonteeltaan laadullinen. Laadullisessa tutkimuksessa tarkoituksena on muun muassa kuvata tai lisätä ymmärrystä jostakin ilmiöstä tai tapahtumasta, jonka vuoksi laadullista tutkimusta voidaankin kutsua ymmärtäväksi tutkimukseksi (Tuomi & Sarajärvi, 2018, s. 25; 72). Pyrin tutkielmassani lisäämään ymmärrystä hyvinvointialueiden palveluekosysteemeistä sekä ulkoisten yhteistyökumppanien kanssa luodusta arvosta.

Tutkimusmenetelmä muodostuu sellaisista käytännöistä, operaatioista ja säännöistä, joiden perusteella tutkija tuottaa aineistosta havaintoja ja vetää niistä johtopäätöksiä (Alasuutari, 2012, s. 62). Tämän tutkielman tutkimusmenetelmänä toimii dokumenttianalyysi ja aineistona hyvinvointialueiden palvelustrategiset dokumentit. Dokumenteilla voidaan yleisesti ottaen viitata lähes mihin tahansa kirjallisessa muodossa olevaan materiaaliin. Erityisesti organisationaaliset ja institutionaaliset dokumentit ovat olleet laadullisen tutkimuksen perusainesta jo vuosien ajan (Bowen, 2009, s. 27). Dokumentteja voidaan tarkastella niiden tarjoaman sisällön lisäksi niiden toiminnallisuuden kautta. Dokumentit eivät ole vain staattisia ja reagoimattomia objekteja, vaan dynaamisia ja elinvoimaisia tekijöitä, joilla on relationaalisia piirteitä (Prior, 2008). Jokainen lukija tuo dokumenttien tarkasteluun mukanaan oman näkemyksensä, kokemusmaailmansa sekä tapansa tulkita lukemaansa. Priorin (2008, s. 832–833) mukaan dokumentit pystyvät ohjaamaan ja muokkaamaan taloudellisia, poliittisia ja tieteellisiä toimintoja siinä missä ihmisetkin. Tarkastelen dokumentteja tutkielmassa myös tästä näkökulmasta. Tutkielman dokumentit ovat aineistonkeruuvaiheessa olleet julkisesti saatavilla yleisessä tietoverkossa.

Vaikka dokumenttianalyysia on perinteisesti käytetty tutkimuksessa pääosin täydentävänä tutkimusmenetelmänä, on sitä Bowenin (2009, s. 29) mukaan mahdollista käyttää myös ainoana tutkimusmenetelmänä. Tässä tutkielmassa dokumenttianalyysi toimii ainoana tutkimusmenetelmänä. Dokumenttianalyysin prosessi sisältää dokumenttien etsimisen, valitsemisen, arvioimisen ja lopuksi dokumenttien sisältämän datan syntetisoinnin (Bowen, 2009, s. 28). Dokumenttianalyysin etuja ovat ajallinen tehokkuus, dokumenttien helppo saatavuus, kustannustehokkuus, täsmällisyys, kattavuus sekä reaktiivisuuden ja huomion herättämisen puuttuminen (Bowen, 2009, s. 31). Dokumenttianalyysilla on myös rajoitteita, jotka tulee ottaa huomioon: dokumentteja ei ole laadittu tutkimusta varten, dokumenttien jäljitys ei aina onnistu ja tutkija voi olla puolueellinen dokumenttien valinnassa (Bowen, 2009, s. 32).

Dokumentit tarjoavat monenlaista tietoa erilaisista ilmiöistä, mutta haasteena on koostaa niistä systemaattinen aineisto liittyen tutkittavaan ilmiöön (Alastalo & Vuori, n.d.). Loogisten johtopäätösten tekeminen saattaa olla haasteellista tarkkaankin analysoidusta aineistosta (Tuomi & Sarajärvi, 2009, s. 103). Dokumenttien tarjoamaa täysin strukturoimatontakin aineistoa voidaan kuitenkin analysoida systemaattisesti sisällönanalyysin keinoin (Tuomi & Sarajärvi, 2009, s. 103). Analysoin tutkielmassa käytetyt dokumentit teoriaohjaavan sisällönanalyysin menetelmällä.

4.2 Aineisto

Olen perehtynyt tutkielmaa aloittaessani erilaisiin julkisiin hyvinvointialueiden toimintaa kuvaaviin dokumentteihin. Tutkielman teoreettisena viitekehyksenä toimiva julkinen palvelulogiikka ja tutkimuskysymys ovat ohjanneet aineiston valintaa. Hyvinvointialueiden palvelustrategiset dokumentit ovat vaikuttaneet sopivilta vastaamaan tutkimuskysymykseen palveluperustaisen linssin läpi tarkastellen. Tarkasteltavissa dokumenteissa esitetään strategisia linjauksia kansalaisten tärkeistä peruspalveluista. Laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä (11 §) säätää

palvelustrategian laatimisesta ja sisällöstä. Alueiden on otettava palvelustrategiassa huomioon sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnalliset tavoitteet, järjestämisvastuulleen kuuluvien palvelujen pitkän aikavälin tavoitteet sekä tavoitteet saavutettavien, tarpeenmukaisten ja kustannusvaikuttavien palvelujen toteuttamiseksi (Laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä 11 §). Hyvinvointialuelaki määrää, mitkä tiedot hyvinvointialueen on julkaistava yleisessä tietoverkossa, mutta tässä listauksessa ei ole mainittu palvelustrategiaa (Laki hyvinvointialueesta 114 §). Sen sijaan järjestämislaissa säädetään, että hyvinvointialueen on julkaistava palvelustrategiansa julkisessa tietoverkossa (Laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä 11 §).

Palvelustrategisten dokumenttien etsimisen, arvioinnin ja tallentamisen olen tehnyt 5.1.2024-7.2.2024 välisellä ajalla. En ole tarvinnut erillistä tutkimuslupaa aineiston hankintaan, sillä aineisto on ollut vapaasti saatavilla internetissä. En ole ottanut Ahvenanmaata ja HUS-yhtymää mukaan analyysiin, sillä HUS-yhtymä vastaa erikseen säädetyistä vaativan erikoissairaanhoidon tehtävistä alueellaan, ja sote-uudistus ei koske itsehallinnollista Ahvenanmaata. Helsingin kaupungin olen ottanut mukaan tarkasteluun, sillä se vastaa sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisestä alueellaan samalla tavalla kuin hyvinvointialueet. Rinnastan Helsingin kaupungin tässä tutkielmassa hyvinvointialueeseen.

Päätutkimuskysymykseen (miten ja minkälaisena ulkoinen yhteistyö sekä yhteinen arvonluonti yhteistyökumppaneiden kanssa ilmenee hyvinvointialueiden palvelustrategisissa linjauksissa) olen etsinyt vastauksia aineistosta seuraavien analyysia ohjaavien kysymysten avulla:

1. Mitä ulkoisia yhteistyökumppaneita palvelustrategioissa mainitaan?
2. Miten palvelustrategioissa viitataan yhteistyöhön ulkoisten kumppaneiden kanssa?
3. Minkälaisia arvovaikutuksia ulkoisella yhteistyöllä tavoitellaan?

Palvelustrategiadokumenttien sisältö, visuaalinen ilme, laajuus, sijainti ja otsikointi vaihtelevat merkittävästi alueittain. Osa dokumenteista löytyy melko helposti

hyvinvointialueen verkkosivuilta, ja osa on pitänyt paikantaa oikean aluevaltuustokokouksen pöytäkirjan liitteistä. Olen tallentanut dokumenttien PDF-muodot itselleni dokumenttien jäljitettävyyden turvaamiseksi, joka vahvistaa tutkimuksen luotettavuutta. Olen valinnut tutkielmaan ensisijaisesti hyvinvointialueen omilla verkkosivuilla julkaistun ja helpoimmin saatavilla olevan dokumentin, mikäli olen sellaisen löytänyt. Dokumenttien pituus vaihtelee 12–334 sivun välillä. Vanhin dokumentti on hyväksytty 2.5.2022 (Pohjois-Pohjanmaan aluevaltuusto) ja uusin 19.12.2023 (Kanta-Hämeen aluevaltuusto). Hieman yli puolet hyvinvointialueista (Etelä-Karjala, Etelä-Savo, Helsinki, Itä-Uusimaa, Kanta-Häme, Keski-Pohjanmaa, Länsi-Uusimaa, Pohjanmaa, Pohjois-Karjala, Pohjois-Savo, Päijät-Häme sekä Varsinais-Suomi) on laatinut palvelustrategia-nimellä kulkevan erillisen dokumentin. Palvelustrategia tai palvelustrategisia linjauksia on sisälletty varsinaiseen hyvinvointialuestrategiaan Etelä-Pohjanmaalla, Keski-Uudellamaalla, Kymenlaaksossa, Lapissa, Pirkanmaalla, Pohjois-Pohjanmaalla, Satakunnassa sekä Vantaan ja Keravan hyvinvointialueella. Lapin hyvinvointialueen palvelustrategia on vielä tutkielmaa tehdessä valmistelun alla Lapin hyvinvointialueen aluevaltuustokokouksen (20.11.2023) pöytäkirjan mukaan (Lapin hyvinvointialueen aluevaltuusto, 2023). Lapin hyvinvointialueen osalta olen päätynyt siten ottamaan mukaan saatavilla olevan hyvinvointialuestrategian, joka sisältää palvelustrategisia linjauksia.

Kainuun hyvinvointialueella palvelustrategiasta käytetään nimeä järjestämissuunnitelma, joka on samalla uudistamis- ja sopeuttamisohjelma. Keski-Suomen hyvinvointialue ei ole 1/24 mennessä laatinut erillistä palvelustrategiaa, eikä alueen hyvinvointialuestrategiassa ole viittauksia palvelustrategisiin linjauksiin. Keski-Suomen hyvinvointialue on julkaissut hyvinvointialuestrategian lisäksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen linjaukset -dokumentin osana hyvinvointialuestrategian toimeenpano-ohjelmaa. Kyseinen dokumentti on sisältönsä perusteella verrattavissa muiden hyvinvointialueiden palvelustrategia-dokumentteihin, joten olen päätynyt ottamaan sen mukaan tarkasteluun. Keski-Suomen lisäksi myös Pohjois-Savo viittaa omaan palvelustrategiaansa toimeenpano-ohjelmana. Strategian jalkauttamiseen liittyy

lähes aina toimeenpano-ohjelma tai toimintasuunnitelma, joka on yleensä strategiasta erillinen asiakirja. Olen pyrkinyt ottamaan alueilta mukaan mahdollisimman samankaltaiset ja kattavat palvelustrategisia linjauksia sisältävät dokumentit, vaikka osaan dokumenteista viitataankin myös toimeenpano-ohjelmana. Tämän vuoksi esimerkiksi Pirkanmaalta olen ottanut tarkasteluun hyvinvointialue- ja palvelustrategian, vaikka alue on aineistonkeruuvaiheessa julkaissut myös strategian toimeenpano-ohjelman.

Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialue on yhdistänyt ylätason palvelustrategian hyvinvointialuestrategiaansa ja laatinut sen lisäksi erillisen sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämissuunnitelman. Tasapuolisuuden nimissä myös Pohjois-Pohjanmaalta olen ottanut tarkasteluun hyvinvointialuestrategian, enkä hyvinvointialuestrategian linjauksia toteuttavaa järjestämissuunnitelmaa. Niiden alueiden osalta, joissa palvelustrategia on liitetty osaksi hyvinvointialuestrategiaa, tarkastelen strategiaa kokonaisuutena. Dokumenttien liitteiden sisällön olen ottanut myös huomioon, mikäli niissä nousee esiin tutkimustehtävän kannalta oleellisia näkökulmia. Osassa strategioita liitteitä on runsaasti. Osa hyvinvointialueista on lisäksi liittänyt palvelustrategiaansa muita ohjelmia, kuten ikäohjelman tai kiinteistö- ja tilastrategian. Hyvinvointialueiden ollessa uusia itsehallinnollisia toimijoita, on odotettavaa, että tulkinnat ja toteutukset strategisten dokumenttien suhteen vaihtelevat. Tässä tutkielmassa haasteeksi on alussa muodostunut hyvinvointialueiden erilaiset tulkinnat ja toteutukset palvelustrategioiden suhteen. Koska olen analyysivaiheessa lähestynyt aineistoa kokonaisuutena, enkä vertaillen, ei dokumenttien rakenteelliset eroavaisuudet ole lopulta vaikuttaneet kokonaiskuvan piirtymiseen. Tiedot tutkielman aineistosta löytyvät kokonaisuudessaan liitteestä 1.

4.3 Teoriaohjaava sisällönanalyysi

Laadullisessa analyysissa on kaksi vaihetta: havaintojen pelkistäminen ja arvoituksen ratkaiseminen (Alasuutari, 2012, s. 32). Olen analysoinut tutkielman aineistona toimineet palvelustrategiset asiakirjat käyttäen teoriaohjaavaa sisällönanalyysia. Sisällönanalyysi on laadullisen aineiston analysoinnissa käytetty menetelmä, jolla etsitään merkityksiä tekstistä (Tuomi & Sarajärvi, 2009, s. 104). Sisällönanalyysin tekemiselle ei ole varsinaista yhtä oikeaa tapaa, mutta tutkimuskysymyksen jatkuva mielessä pitäminen on välttämätöntä analyysin onnistumisen kannalta (Elo & Kyngäs, 2008, s. 113). Teoriaohjaavassa sisällönanalyysissa käytettävät teoreettiset käsitteet johdetaan aiemmasta teoriasta (Tuomi & Sarajärvi, 2018, s. 133). Olen aloittanut analysoinnin perehtymällä aineistoon. Olen käynyt dokumentit ensiksi silmäillen läpi saaden alustavan käsityksen siitä, minkälainen aineisto on kyseessä. Tämä on ollut välttämätön vaihe, jotta olen pystynyt varmistumaan aineiston tarkoituksenmukaisuudesta.

Hyvinvointialueiden toiminta on edelleen alkutekijöissään, ja tätä tutkielmaa aloittaessani toiminta on ollut käynnissä alle vuoden. Mittavan hallinnollisen uudistuksen myötä on normaalia ja odotettavaakin, että yhteistyö eri toimijoiden välillä rakentuu vähitellen ja strategisten linjausten painotuksissa näkyy aika- ja tilannesidonnaisuus. Tutkitut dokumentit ovat alueiden ensimmäisiä strategisia dokumentteja, jonka olen ottanut tutkielmassa huomioon. Tutkielman taustaoletuksena on ollut, että hyvinvointialueet viittaavat palvelustrategioissaan ulkoiseen yhteistyöhön ja yhteiseen arvonluontiin eri tavoin ja eri painotuksella. Arvonluontia tapahtuu julkisissa palveluissa monessa yhteydessä, tilanteessa ja eri tasoilla. Arvonluonnista ei suinkaan puhuta yleensä suoraan arvonluontina. Arvoa luodaan sekä tuhotaan tietoisissa ja tiedostamattomissa kompleksisissa vuorovaikutussuhteissa ja kokoonpanoissa.

Kuten teoriaohjaavassa sisällönanalyysissa tyypillisesti, myös tässä tutkielmassa olen tuonut yläluokat aiemman kirjallisuuden pohjalta ja muodostanut alaluokat aineiston perusteella (Tuomi & Sarajärvi, 2018, s. 133). Yläluokiksi olen muodostanut aiemman tutkimuksen perusteella yhteissuunnittelun ja yhteistuotannon, eli julkisten palvelujen

arvon luomisen eksplisiittiset tuotannon prosessit (Osborne ja muut, 2021). Tämän lisäksi olen tarkastellut yhteissuunnittelulla ja yhteistuotannolla tavoiteltujen arvovaikutusten tasoja. Arvon tuhoamista olen tarkastellut erillisenä kokonaisuutena arvovaikutusten yhteydessä. Yhteissuunnittelu ja yhteistuotanto ovat aktiivista toimijuutta vaativia tietoisia prosesseja yhteistyöhön osallistuvien toimijoiden välillä, ja niiden tutkiminen palvelustrategisten dokumenttien avulla on ollut tarkoituksenmukaista. Yhteisen arvonluonnin implisiittisiä kuluttamisen prosesseja, eli yhteisrakentamista (co-construction tai value-in-context) ja yhteiskokemusta (co-experience tai value-in-use), en tässä yhteydessä ole tarkastellut omina yläluokkina. Nämä implisiittiset prosessit liittyvät enemmänkin arvon kokemiseen (Osborne ja muut, 2021), ja niitä voisi olla mielekäs tarkastella esimerkiksi haastattelun keinoin.

Aineiston koodauksessa apuna on toiminut NVivo 14 -ohjelma, joka on laadullisen aineiston hallinnointiin ja analysointiin tarkoitettu ohjelma. Ohjelman avulla olen pystynyt hallitsemaan koko aineistoa yhdessä. Olen värikoodannut ohjelman avulla aineistosta esiin nousevat ilmaisut, jotka liittyvät aiemmin määriteltyihin yläluokkiin (yhteissuunnittelu ja yhteistuotanto). Analyysiyksikköinä toimivat ilmaisut ovat olleet pääsääntöisesti kokonaisia lauseita tai useiden lauseiden kokonaisuuksia. Olen etsinyt aineistosta ilmaisuja liittyen muun muassa kumppanuuksiin, sidosryhmiin, monituottajamalliin sekä kansalliseen ja hyvinvointialueiden väliseen yhteistyöhön. Monissa yhteistyöhön viittaavissa ilmaisuissa viitataan myös asiakkaisiin/asukkaisiin/palvelunkäyttäjiin, mutta mikäli ilmaisussa on sivuttu myös muita sidosryhmiä, olen ottanut ne mukaan analyysiin. Tutkielman tarkoituksena ei ole ollut häivyttää palvelunkäyttäjän roolia yhteisessä arvonluonnissa, mutta ei myöskään painottaa sitä. Olen huomioinut myös sellaiset ilmaisut, joissa yhteistyöstä puhutaan yleisellä tasolla. Näissä tapauksissa ilmaisusta ei ole pystynyt päättelemään, että viitataanko siinä hyvinvointialueen sisäisten toimintojen väliseen yhteistyöhön vai ulkoiseen yhteistyöhön. Strategiadokumentti on myös viestinnän väline, ja valitut sanamuodot välittävät merkityksiä lukijalle (palvelujen tuottaminen yhteistyössä kumppaneiden kanssa vai kumppaneiden hyödyntäminen palvelujen tuottamisessa).

Koodatut ilmaisut olen siirtänyt NVivosta Exceliin, jossa olen päässyt tekemään niistä pelkistyksiä ja muodostamaan alaluokkia (ks. taulukko 4). Pelkistämällä eli redusoimalla ilmaisut olen karsinut niistä tutkielmalle epäolennaisen datan pois (Tuomi & Sarajärvi, 2018, s. 123).

Taulukko 4. Esimerkki sisällönanalyysista

Alkuperäinen ilmaisu	**Pelkistetty ilmaisu**	**Alaluokka**	**Yläluokka**	**Kokoava luokka**
Toimintaa kehitetään yhteistyössä luottamushenkilöiden, henkilöstön, asukkaiden sekä järjestöjen ja yritysten kanssa	Toiminnan kehittäminen sidosryhmien kanssa	Kehittäminen yhteistyössä	Yhteis-suunnittelu	Yhteinen arvonluonti
Jatkamme Perhekeskus-toimintamallin kehittämistä kuntien ja järjestöjen kanssa…	Toimintamallin kehittäminen sidosryhmien kanssa			
Tuotamme kotiin annettavat palvelut sekä ympärivuorokautisen palveluasumisen monituottajamallilla. Kumppaneina on yrityksiä ja järjestöjä	Palvelujen tuottaminen kumppaneiden kanssa	Palvelujen tuottaminen yhteistyössä	Yhteistuotanto	
Tulevaisuuden palveluja tuotetaan ennakkoluulottomasti yhteistyössä yritysten kanssa yhdessä tai hankintasopimusten kautta	Palvelujen tuottaminen kumppaneiden kanssa			

Yhteistuotannon yläluokkaan liittyviä ilmaisuja olen koodannut aluksi kaikista dokumenteista yhteensä 485. Yhteissuunnittelun yläluokkaan liittyviä ilmaisuja aineistosta on noussut selkeästi vähemmän, yhteensä 202. Osa koodatuista ilmaisuista sopii kumpaankin yläluokkaan, joka on tehnyt luokittelun ajoittain haastavaksi. Olen pystynyt kuitenkin lopulta sijoittelemaan Excelissä kaikki ilmaisut jompaankumpaan yläluokkaan, ja lopulliset koodimäärät ovat 433 (yhteistuotanto) ja 259 (yhteissuunnittelu). Kaikista dokumenteista löytyy yhteistuotantoon liittyviä ilmaisuja, mutta yhteissuunnitteluun liittyviä ilmaisuja ei löydy yhdestä dokumentista lainkaan. Excelin avulla olen saanut kokonaiskuvan kumpaankin yläluokkaan koodatuista ilmaisuista, ja luokitellut yläluokittain samankaltaiset ilmaisut yhteen alaluokkien hahmottamiseksi ja muodostamiseksi.

4.3.1 Aineiston kvantifiointi

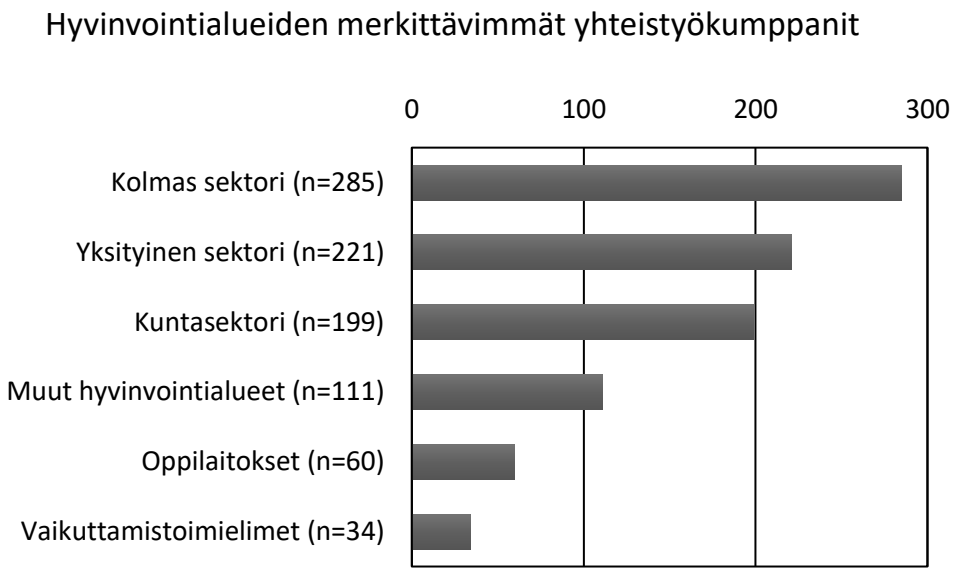
Sisällönanalyysia on mahdollista jatkaa sisällön erittelyllä, jolla tarkoitetaan aineiston sisällön kuvaamista kvantitatiivisesti (Tuomi & Sarajärvi, 2018, s. 119; 135). Olen muodostanut hyvinvointialueiden palveluekosysteemistä kuvan kvantifioimalla aineistoa. Tehdessäni sisällönanalyysia olen saanut hyvän käsityksen siitä, minkälaisia yhteistyökumppaneita hyvinvointialueet palvelustrategioissaan mainitsevat. Olen muodostanut yhteistyökumppaneista hakutermit, ja tutkin niiden frekvenssiä aineistossa. Hakutermit ja löydökset ovat listattuna liitteessä 2. Löydöksistä olen poistanut sellaiset osumat, jotka eivät viittaa kyseiseen kumppanuuteen nykyhetkessä, tai osuma on ollut tutkimuskysymyksen kannalta muutoin epätarkoituksenmukaisessa yhteydessä. Esimerkiksi hakutermeillä kela* ja kunna* aineistosta nousee paljon osumia ohi aiheen. Olen suorittanut termihaut Adobe Acrobat-ohjelmassa tiedosto kerrallaan, ja tarkistanut sekä laskenut löydökset useaan kertaan. Olen käyttänyt tutkijana harkintaa, mitkä osumat ovat olleet palveluekosysteemissä tapahtuvan yhteisen arvonluonnin kannalta oleellisia. Olen laskenut osuman mukaan, mikäli olen pystynyt tulkitsemaan sen

viittauksena yhteistyöhön, yhteisasiakkuuteen tai yhteiseen arvonluontiin kyseisen kumppanin kanssa. En ole ottanut huomioon osumia, jossa käydään läpi kuntien taloutta tai kehitystä, ellei asiasta puhuta kuntayhteistyön tai muun yhteyden näkökulmasta. En ole myöskään ottanut huomioon duplikaatteja.

5 Tulokset

5.1 Yhteisen arvonluonnin kumppanit

Hyvinvointialueiden kolme merkittävintä yhteistyökumppania ovat dokumenttien perusteella kolmas sektori, yksityinen sektori ja kunnat (ks. kuvio 3). Myös muut hyvinvointialueet, yhteistyöalueet sekä oppilaitokset on tunnistettu dokumenteissa tärkeinä yhteistyökumppaneina. Vaikuttamistoimielimistä säädetään laissa hyvinvointialueesta (32 §), ja useassa dokumentissa on viitattukin yhteistyöhön toimielinten kanssa. Hyvinvointialueen aluehallituksen on lain mukaan asetettava vammais- ja vanhusneuvosto sekä nuorisovaltuusto, ja turvattava niiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet (Laki hyvinvointialueesta 32 §). Vaikuttamistoimielimet toimivat hyvinvointialueen piirissä samalla tavalla kuin lautakunnat tai valtuusto. Poliittisista toimielimistä ne eroavat kuitenkin vahvalla kansalaisten ja järjestöjen edustuksella, jonka vuoksi niitä tarkastellaan tässä yhteydessä sidosryhmän roolissa.



Kuvio 3. Hyvinvointialueiden yhteistyökumppanit

Seitsemänneksi eniten mainintoja aineistossa ovat saaneet uskonnolliset yhteisöt eli seurakunnat ja kirkot (n=18) ja kahdeksanneksi eniten valtion toimijat (n=15). Valtion toimijoihin viitataan dokumenteissa suurelta osin ohjaaja-ohjattava-näkökulmasta. Valtion toimijoista ei dokumenttien perusteella piirry kuvaa merkittävänä yhteistyökumppanina, vaan enemmänkin tavoitteiden asettajana ja rahoittajana. Näiden lisäksi kuviosta puuttuvat Kela, joka on mainittu yhteistyökumppanin roolissa viisi kertaa (n=5), ja TE-palvelut, joka saa aineistossa kolme mainintaa (n=3). TE-palvelujen esiintyvyyttä olen tarkastellut erillisenä muista valtion toimijoista TYP-lakiin tehtyjen muutosten ja TE-palveluissa käynnissä olevan rakennemuutoksen vuoksi (TE-palvelut 2024-uudistus). Näiden yhteistyökumppaneiden lisäksi dokumenteissa on viitattu yleisesti valtakunnallisiin tai kansallisiin verkostoihin sekä kumppanuuksiin. Kansainvälisyys ja kansainvälisiin verkostoihin osallistuminen on nostettu esiin muutamassa dokumentissa rekrytointilinjausten tai TKIO-toiminnan (tutkimus, kehittäminen, innovaatiot ja osaaminen) yhteydessä. Kansainvälisistä kumppanuuksista en ole kuitenkaan saanut muodostettua dokumenttien perusteella ehyttä kuvaa.

Dokumenteissa käytetään myös yleisellä tasolla termejä sidosryhmä, kumppanit, yhdyspinnat, kumppanuudet ja verkostot ilman tarkempaa kumppanuuden identifiointia. Suoraan ekosysteemiseen lähestymistapaan tai palveluekosysteemiin viitataan kahdessa (n=2) dokumentissa.

Lapin hyvinvointialueen dokumentissa on yhteistyön näkökulmasta erityispiirteitä. Lapin laatimassa dokumentissa nostetaan esiin muun muassa rajat ylittävä yhteistyö Ruotsin ja Norjan viranomaisten kanssa sekä yhteistyö saamelaiskäräjien kanssa. Kelaan yhteistyökumppanina viitataan kolmessa dokumentissa (esimerkki 1). Hyvinvointialueen tytäryhtiöihin viitataan aineistossa myös yhteistyökumppaneina. Omistussuhteen ja määräysvallan vuoksi tytäryhtiöitä yhteistyökumppaneina en kuitenkaan ole tässä tutkielmassa tarkastellut. Niiden esiintyvyys dokumenteissa on myös hyvin vähäistä.

(1) Perhekeskuksen palvelut ja keskeiset yhdyspinnat: Varhaiskasvatus, esi- ja perusopetus, toisen asteen koulutus, kuntien hyte -toiminta, nuoriso-, liikunta- ja kulttuuripalvelut, järjestöt, seurakunnat, Kela (Länsi-Uusimaa)

Monialaisella ja moniammatillisella yhteistyöllä viitataan palvelustrategioissa pääsääntöisesti hyvinvointialueen sisäiseen yhteistyöhön, eli sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyöhön, yhteistyöhön pelastustoimen kanssa tai perus- ja erikoistason palvelujen yhteistyöhön. Ulkoiseen yhteistyöhön viittaavia termejä dokumenteissa ovat monituottajamalli, yhteistyökumppanit, verkostot, yhdyspinnat, eri toimijat sekä kumppanuudet. Palveluverkolla, palveluverkkoselvityksellä ja -suunnitelmalla viitataan enimmäkseen hyvinvointialueen sisäiseen toimintaan ja sen uudistamiseen. Oppilaitosten ja kuntien välinen yhteys on myös syytä ottaa huomioon tuloksia tulkittaessa, vaikka oppilaitokset ja kuntasektori onkin tässä yhteydessä mielletty toisistaan erillisiksi yhteistyökumppaneiksi. Kuntien vastuulla on koulutuksen ja varhaiskasvatuksen järjestäminen alueellaan, joten valtaosa hyvinvointialueiden koulutusyhteistyökumppaneista on tosiasiassa kuntien hallinnoimia toimijoita. Aineistossa kuntaan ja koulutusorganisaatioihin viitataan kuitenkin pääsääntöisesti eri yhteyksissä, joten olen nähnyt niiden erottelun tarkoituksenmukaiseksi.

Palvelunkäyttäjiä yhteistyökumppaneina en ole tietoisesti tässä tutkielmassa tarkastellut, sillä palvelunkäyttäjien roolia yhteisessä arvonluonnissa on tutkittu enemmän verrattuna muihin sidosryhmiin.

5.2 Yhteissuunnittelu

Yhteissuunnitteluksi olen laskenut ilmaisut, joissa viitataan kehittämiseen, uudistamiseen tai suunnitteluun yhteistyössä ulkoisten yhteistyökumppaneiden kanssa sekä näihin toimintoihin osallistamiseen (ks. taulukko 5). Yhteistyön rakentamisen, yhteistyöstä sopimisen ja yhteistyön vahvistamisen sekä kehittämisen olen luokitellut myös tässä yhteydessä yhteissuunnitteluksi. Olen asettanut myös yhteisen tavoitteen asettelun, dialogin käymisen ja toimijoiden roolien kirkastamisen yhteissuunnittelun alle yhteiseksi alaluokaksi (dialogin merkitys).

Taulukko 5. Yhteissuunnittelun alaluokat

Yläluokka	**Alaluokat**
Yhteissuunnittelu	Yhteistyön rakentaminen
	Yhteistyön kehittäminen
	Kehittäminen yhteistyössä
	Kehittämiseen osallistaminen
	Strategiatyöhön osallistaminen
	Dialogin merkitys

5.2.1 Yhdessä kehittäminen

Yli puolet alueista on nostanut dokumenteissa esiin uudenlaisten kumppanuuksien, yhteistyömallien sekä yhteistyörakenteiden luomisen. Viittaamalla kumppanuuksien

rakentamiseen, luomiseen ja etsimiseen alueiden voidaan tulkita viittaavaan uusiin yhteistyömuotoihin, joita ei vielä ole olemassa (esimerkit 2 ja 3). Jo olemassa olevien kumppanuuksien suhteen aineistossa on tavoiteltu yhteistyön kehittämistä, vahvistamista ja tiivistämistä. Yhteistyöverkostojen laajentaminen ja vahvistaminen on tunnusomaista ekosysteemiselle lähestymistavalle.

(2) Luomme yhteistyörakenteet tulevien työllisyysalueiden ja TE-hallinnon kanssa. (Länsi-Uusimaa)

(3) Lähdemme ennakkoluulottomasti etsimään uusia ja nykyistä laajempia yhteistyömalleja palveluiden järjestämisessä sellaisessa toiminnassa, joka tukee terveyden edistämistä, ennaltaehkäiseviä palveluita sekä hyvinvointialueen omaa palvelutuotantoa. (Etelä-Karjala)

Yhteistyöstä erikseen sopimuksen laatiminen korostuu aineiston perusteella yhteistyöaluetasolla, Uudenmaan erillisratkaisuun liittyen sekä rajapintatyössä. Rajapintarakenteista sopiminen kuntien, järjestöjen sekä muiden toimijoiden kanssa nousee esiin osalla alueista. Yksityisten palveluntuottajien kanssa hyvinvointialueet sopivat yhteistyöstä ja kumppanuudesta laatimalla muun muassa hankinta- sekä ostopalvelusopimuksia. Sopimus voidaan nähdä yhteistyön sinettinä, joka takaa yhteistyön toteutumisen. Kanta-Hämeen dokumentissa mainitaan erillisen puitesopimuksen solmimisesta kuntien ja Hämeen liiton kanssa palveluita suunniteltaessa ja järjestettäessä (esimerkki 4).

(4) Kanta-Hämeen hyvinvointialue, Kanta-Hämeen kunnat ja Hämeen liitto ovat solmineet puitesopimuksen yhteistyön periaatteista, rakenteesta, tavoitteista ja vastuista (Kanta-Häme)

Ulkoisten yhteistyökumppanien kanssa tehtävän yhteistyön kehittäminen ja vahvistaminen nousee esiin yli puolella alueista (esimerkki 5). Osa alueista viittaa yhteistyön edistämiseen tai yhteistyörakenteiden ja -mallien tiivistämiseen. Pitkäaikainen yhteistyösuhde vaatii ylläpitoa, aktiivista vuoropuhelua ja yleensä kehittämisen varaa löytyy aina. Lyhytkestoisemmissa yhteishankkeissa yhteistyössä korostuu usein tietyn päämäärän tai tavoitteiden saavuttaminen. Pitkäkestoiset

kumppanuudet ovat myös tavoitteellisia, mutta päämäärän lisäksi niissä korostuu yhteisen matkan sujuvuus.

(5) Alueella jatketaan verkostomaista kehittämistä ja kumppanuuksien vahvistamista. (Päijät-Häme)

Hyvinvointialueiden ensimmäinen valtuustokausi kestää kesään 2025 asti. Palvelujen ekosysteemin vahvistaminen ensimmäisellä strategiakaudella on nostettu esille Pirkanmaan hyvinvointialuestrategiassa (esimerkki 6). Muissa dokumenteissa ekosysteeminen lähestymistapa nousee esiin rivien välistä muun muassa yhteistyön merkityksen korostamisena ja keskinäisriippuvaisuuksien tunnistamisena.

(6) Alueet vahvistavat ensimmäisellä strategiakaudellaan palveluiden ekosysteemiä. (Pirkanmaa)

Pohjois-Karjalan hyvinvointialueen asiakkaiden tarpeissa ja toiveissa on noussut esiin toimiva yhteistyö eri tahojen (kuten Kela) kanssa (esimerkki 7). Eri tahojen välisen yhteistyön (tiedonkulku, prosessien sujuvuus, päällekkäisen toiminnan välttäminen) toimivuus nähdään tärkeänä erityisesti monia erilaisia palveluja tarvitsevien asiakkaiden näkökulmasta.

(7) Siun soten kehittämishankkeissa tehdyistä kartoituksista on tullut esiin seuraavia asiakastarpeita ja toiveita: Toimiva yhteistyö eri tahojen kanssa (ammattilaiset, järjestöt, Kela jne.) (Pohjois-Karjala)

Dokumenteista löytyy useita viittauksia toiminnan ja palvelujen kehittämiseen, uudistamiseen sekä suunnitteluun yhteistyössä eri sidosryhmien kanssa. Osa alueista viittaa dokumentissaan yhteiseen toiminnan ja palvelujen kehittämiseen useita kertoja, ja osa ei lainkaan. Erityisesti Etelä-Karjalan sekä Vantaan ja Keravan hyvinvointialueet korostavat omissa strategioissaan aktiivista ja tiivistä yhteistyötä toiminnan kehittämisessä. Kehittämisen kumppaneina korostuvat palvelunkäyttäjien lisäksi kunnat, järjestöt, yritykset tai muut palveluntuottajat, sekä muut hyvinvointialueet.

Eniten aineistossa viitataan kehittämiseen yhteistyössä, toiseksi eniten uudistamiseen ja kolmanneksi eniten yhteiseen suunnitteluun. Kehitettävään sekä uudistettavaan toimintaan ja palveluihin viitataan pääsääntöisesti yleisellä tasolla, mutta tiettyjen toimintojen kehittäminen korostuu dokumenteissa. Näitä ovat perhekeskustoiminta, asumisen palvelut, palveluverkosto ja monituottajamalli. Etelä-Karjalan dokumentissa korostetaan monituottajamallin uudistamista yhteistyössä kohti laajempaa ekosysteemimallia (esimerkki 8).

(8) Palvelustrategiset päälinjauksemme ovat: 13. Monituottaja- ja kumppanuusmalli: Uudistamme monituottajamallia yhteistyössä palveluntuottajien kanssa kohti tosiasiallista kumppanuustoimintaa ja laaja-alaisempaa ekosysteemimallia. (Etelä-Karjala)

Yhteinen suunnittelu korostuu myös tietyillä osa-alueilla. Näitä ovat hyvinvointikertomuksen ja -suunnitelman laatiminen yhteistyössä (esimerkki 9), yhteinen valmiussuunnittelu ja oman toiminnan suunnittelun yhdistäminen alueelliseen suunnitteluun.

(9) Yksi yhteistyön strategisen tason asiakirja on alueellinen hyvinvointikertomus ja - suunnitelma. Hyvinvointialue laatii hyvinvointikertomuksen ja - suunnitelman yhteistyössä alueensa kuntien kanssa. (Kanta-Häme)

Alueet korostavat dokumenteissa eri sidosryhmien osallistamista yhteiseen kehittämiseen ja suunnitteluun. Yhteisen kehittämisen ja yhteiseen kehittämiseen osallistamisen välillä on merkitysero. Osallistamiseen liittyvissä ilmaisuissa korostuu osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien lisääminen sekä eri sidosryhmien tarpeiden huomioiminen osana kehittämistä ja suunnittelua (esimerkki 10). Osallistamisessa hyvinvointialueen vastuu ja rooli korostuu, siinä missä yhteistyöhön viitattaessa osapuolten roolit näyttäytyvät symmetrisempinä. Osallistumismahdollisuuksien turvaamisesta säädetään myös hyvinvointialuelaissa (29 §). Osallisuutta voidaan tarkastella taloudellisen (having), toiminnallisen (acting) ja yhteisöllisen (belonging) ulottuvuuden kautta (Raivio & Karjalainen, 2013, s. 16).

(10) Nuorisovaltuustolle, vanhusneuvostolle sekä eri erityisryhmien vaikuttamistoimielimille ja järjestöille luomme aidot osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet palvelujen ja palvelu- ja hoitoketjujen kehittämiseen (Etelä-Pohjanmaa)

Yli puolet alueista viittaa dokumenteissaan strategiatyön osallistavaan valmisteluun (esimerkki 11). Osa alueista on avannut hyvin tarkasti strategian valmistelua, ajallista etenemistä ja osallisuuden laajuutta siinä. Esimerkiksi Pirkanmaan hyvinvointialue kuvaa dokumentissaan kattavasti strategian valmisteluprosessia ja sidosryhmäosallistumisen toteutumista. Tämänkaltaisen läpinäkyvyyden lisääminen vähentää mahdollisuuksia arvon tuhoutumiseen (ks. Engen ja muut, 2021).

(11) Palvelustrategian ja palveluverkkosuunnitelman valmistelua olemme tehneet asiakaslähtöisesti ja huomioiden niin asukkaiden, henkilöstön kuin yhteistyökumppaneidenkin osallisuus hyvinvointialueen vision mukaisesti - yhdessä tehden vaikuttavimmat palvelut (Pohjois-Karjala)

5.2.2 Dialogin merkitys

Vuorovaikutus on tärkeässä roolissa yhteisissä arvonluontiprosesseissa. Dokumenteissa korostuukin dialogin merkitys sidosryhmäyhteistyössä. Erityisesti yhteinen tavoitteen asettelu, roolijaon täsmentäminen ja yleinen vuoropuhelun käyminen nousee dokumenteissa esille. Yhteisten tavoitteiden määrittelyn tärkeys korostuu kunta- ja järjestöyhteistyön linjauksissa (esimerkki 12). Osa alueista viittaa myös palveluntuottajien kanssa asetettuihin yhteisiin tavoitteisiin. Aineistossa nousee esille yhteisen tavoitteen määrittelyn tärkeys yhteisymmärryksen ja yhteisen suunnan vahvistamiseksi.

(12) Sovimme kuntien ja järjestöjen kanssa tehtävässä yhteistyössä painopisteet, jolla voimme tunnistaa eriarvoisuuteen, terveyteen ja hyvinvointiin liittyvät riskitekijöitä (Länsi-Uusimaa)

Selkeän rajapintarakenteen luominen sekä työn- ja tehtävänjaon kirkastaminen korostuu rajapintatyön linjauksissa (esimerkki 13). Hyvinvointialueilla on erityisen paljon rajapintapalveluja kuntien kanssa, muun muassa kansalaisten hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen, turvallisuus ja varautuminen, maahanmuutto- ja kotoutuspalvelut, työttömien palvelut, ikääntyneiden palvelut sekä lasten, nuorten ja perheiden palvelut. TE-uudistuksen myötä TE-palvelujen järjestämisvastuu siirtyy kunnille 1.1.2025, joka muovannee jälleen kuntayhteistyötä. Hyvinvointialueilla on rajapintoja myös monen muun toimijan kanssa, kuten järjestöjen ja yritysten.

(13) Yhteistyön onnistumista määrittävät toimivat yhdyspinnat ja selkeä yhdyspintarakenne. Yhdyspintarakenne selkeyttää hyvinvointialueen, kuntien ja muiden alueen toimijoiden tehtäviä sekä vastuiden jakoa. (Päijät-Häme)

Länsi-Uudenmaan palvelustrategiassa nousee esiin Kelan ja hyvinvointialueen välisen työnjaon selkeyttäminen, kuten myös työnjako TE-toimiston kanssa (esimerkki 14). Kelan ja hyvinvointialueen välinen yhteistyö ja toimiva työnjako voidaan nähdä erityisen tärkeänä toimeentulotukea tarvitsevien asiakkaiden näkökulmasta. Työllisyydenhoidon kolmikantaisesta yhteistyöstä Kelan, hyvinvointialueen ja työ- ja elinkeinotoimiston kesken säädetään laissa (ks. Laki työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta annetun lain muuttamisesta 1 §, 2 §).

(14) Hyvinvointialueen ja Kelan välistä työnjakoa selkeytetään toimeentulotuen ja muiden palvelujen suhteen. (Länsi-Uusimaa)

Erityisesti kuntien, järjestöjen, muiden hyvinvointialueiden ja markkinatoimijoiden kanssa käytävää vuoropuhelua korostetaan aineistossa. Muutama alue mainitsee dokumentissaan markkinavuoropuhelun käymisen osana hankintaprosessia. Markkinavuoropuhelun, tai markkinakartoituksen, tekeminen ei ole pakollista hankintalain mukaan, mutta monet hankintayksiköt (kuten hyvinvointialueet) hyödyntävät menettelyä saadakseen tietoa markkinoiden tarjoamista vaihtoehdoista suunnitellessaan hankintoja. Analyysissa vuoropuheluun kiinnittyvät myös erilaiset yhdessä tehtävät selvitystyöt sekä yhteistyöfoorumit. Yhteistyöfoorumeina aineistossa

mainitaan muun muassa palveluntuottajaseminaarit, yhteiset koulutukset, työpajat- ja työryhmät sekä tapaamiset.

Hyvinvointialueen on lain mukaan tiedotettava toiminnastaan ja käytettävä viestinnässä saavutettavia menetelmiä (Laki hyvinvointialueesta 34 §). Linjaukset viestinnästä koskevat asukasviestinnän lisäksi myös muuta sidosryhmäviestintää. Muutama hyvinvointialue on tätä tutkielmaa kirjoitettaessa ehtinyt laatimaan erillisen viestintäohjelman, jossa viestinnän keinoista linjataan tarkemmin. Pirkanmaan hyvinvointialue- ja palvelustrategiadokumentissa nostetaan esiin viestinnän saavutettavuus (esimerkki 15).

(15) Eri kohderyhmien saavutettavuus huomioidaan kaikessa viestinnässä - niin päätöksentekoviestinnässä kuin asiakas-, henkilöstö- ja sidosryhmäviestinnässäkin. (Pirkanmaa)

Yleisesti saavutettavuuteen ja saatavuuteen kiinnitetään dokumenteissa huomiota erityisesti asiakaslähtöisten palvelujen järjestämisen näkökulmasta. Palvelujen saatavuuden turvaamiseksi alueet kehittävät ja hyödyntävät erilaisia digitaalisia ratkaisuja, joissa saavutettavuus eri kohderyhmien näkökulmasta on tärkeää ottaa huomioon.

5.3 Yhteistuotanto

Yhteistuotannoksi olen laskenut ilmaisut, jotka viittaavat palvelujen järjestämiseen tai tuottamiseen yhteistyössä sekä tiettyihin yhteistyön kokonaisuuksiin, kuten hyvinvoinnin, terveyden ja turvallisuuden edistämiseen sekä tilojen yhteiskäyttöön (ks. taulukko 6). Palvelujen järjestäminen ja tuottaminen yhteistyössä saa dokumenteissa ison roolin. Järjestämisen ja tuottamisen lisäksi olen laskenut eri sidosryhmien voimavarojen, osaamisen ja muiden resurssien hyödyntämisen omaksi alaluokaksi. Yhteistuotannon

alle olen lisäksi luokitellut sellaiset ilmaisut, joissa viitataan konkreettiseen yhteistyöhön jonkin kokonaisuuden osalta. Näitä kokonaisuuksia ovat palvelut, tilaratkaisut, tutkimus ja tiedontuotanto, koulutus sekä hyte-työ. Hyvinvoinnin, terveyden ja turvallisuuden edistämiseen eli hyte-yhteistyöhön viitataan aineistossa lukuisia kertoja. Tämän lisäksi olen tarkastellut yhteistuotannon yhteydessä prosessien sujuvoittamista yhteistyöllä sekä yhteistyön ohjausta ja arviointia. Osa ostopalveluun tai palveluseteleihin viittaavista ilmaisuista ovat olleet analyysin kannalta haastavia. Mikäli ostopalveluista tai palvelusetelistä on dokumenteissa puhuttu osana monituottajamallia tai julkisen ja yksityisen sektorin välistä kumppanuutta, olen ottanut ne mukaan analyysiin. Kumppanuudesta tai yhteistuotannosta irrallaan olevat ilmaisut liittyen ostopalvelu- tai palvelusetelitoimintaan olen jättänyt pois analyysista.

Taulukko 6. Yhteistuotannon alaluokat

Yläluokka	**Alaluokat**
Yhteistuotanto	Palvelujen järjestäminen yhteistyössä
	Palvelujen tuottaminen yhteistyössä
	Yhteiset tilaratkaisut
	Sidosryhmien resurssien hyödyntäminen
	HYTE-yhteistyö
	TKIO-yhteistyö
	Sujuvuus
	Tuki ja ohjaus
	Yhteistyön arviointi

Yhteistyöllä, sen vahvistamisella ja kehittämisellä tavoitellaan aineiston perusteella monilla alueilla prosessien sujuvuutta, hukan karsimista ja toimintojen yhteensovittamista. Terveydenhuollossa tämänkaltaisilla lean-menetelmillä pyritään muun muassa jatkuvaan toiminnan parantamiseen, kannattavuuden parantamiseen ja toiminnan kestävyyteen (D'Andreamatteo ja muut, 2015, s. 1206). Epäsymmetriset prosessit ja asioiden tekeminen moneen kertaan voivat heikentää julkisten palvelujen kykyä tuottaa arvoa. Päällekkäisen toiminnan ja prosessien välttämiseksi tai

poistamiseksi tarvitaan yhteistyötä ja avointa viestintää (esimerkki 16). Myös palvelutarpeen ja -käytön vähentämisessä avainasemassa on monitoimijainen, systemaattinen yhteistoiminta (esimerkki 17).

(16) Yhteistyöaluetasoisella yhteistyöllä pyrimme kohdistamaan resurssit tehokkaasti ja poistamaan sellaista päällekkäistä toimintaa, joka ei tuota kansalaisille lisäarvoa. (Pohjanmaa)

(17) Työttömien parempi haltuunotto niin sosiaali- ja terveyspalveluissa kuin muissakin julkisissa palveluissa on avainasemassa palvelukäytön vähentämiseksi. (Itä-Uusimaa)

Sujuvien palveluketjujen ja -kokonaisuuksien mahdollistajaksi koetaan monella alueella tiivis yhteistyö ja toiminnan yhteensovittaminen. Toiminnan yhteensovittaminen koetaan tärkeäksi niin hyvinvointialueen sisällä kuin ulkoisten yhteistyökumppanien kanssa. Keinoina tähän mainitaan muun muassa yhteensovittava johtaminen (esimerkki 18). Toimijoiden välisten prosessien epäharmonia ekosysteemin sisällä on yleinen syy arvon tuhoutumiselle (Engen ja muut, 2021, s. 900). Prosessien sujuvuudella, selkeällä työnjaolla ja yhteensovitetulla toiminnalla vähennetään mahdollisuuksia arvon tuhoutumiseen.

(18) Yhdenvertaisten, laadukkaiden ja kustannustehokkaiden palvelujen tuottaminen vaatii vahvaa toiminnan yhteensovittamista hallinnossa ja palvelutuotannossa. Lisäksi se vaatii paljon yhteistyötä niin hyvinvointialueen sisällä kuin kuntien kanssa. (Kanta-Häme)

Kokonaisarkkitehtuuri mainitaan muutamassa dokumentissa. Kokonaisarkkitehtuurilla tarkoitetaan ”toiminnan, prosessien ja palvelujen, tietojen, tietojärjestelmien ja niiden tuottamien palvelujen muodostaman kokonaisuuden rakennetta” (Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunta, 2017). Hyvinvointialueiden toiminta rakentuu monen eri keskinäisriippuvaisen toimijan yhteistyölle, ja kokonaisuuden johtamista helpottaa tiivis yhteistyö ja yhteisymmärrys.

5.3.1 Yhteistuotannon muodot

Hyvinvointialueilla on lakisääteinen vastuu järjestää sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut alueellaan. Alueet voivat järjestää palveluja yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa, ostamalla palveluja muilta toimijoilta tai hyödyntämällä palveluseteliä. Dokumenteissa viitataan pääsääntöisesti eri kumppanuuksiin riippuen siitä, onko kyse palvelujen järjestämisestä (esimerkki 19) vai palvelujen tuottamisesta (esimerkki 20). Palvelujen järjestämisessä yhteistyökumppaneita ovat erityisesti muut hyvinvointialueet, kunnat sekä järjestöt. Palvelujen tuottamisessa yhteistyökumppaneina korostuu yksityisen sektorin palveluntuottajat eli yritykset. Palvelujen tuottamiseen yhteistyössä viitataan dokumenteissa pääsääntöisesti (kumppanuuteen perustuvana) monituottajamallina.

(19) Palvelujen järjestämisessä ostopalveluna teemme moniammatillista ja pitkäjänteistä yhteistyötä muiden hyvinvointialueiden kesken ensisijaisesti yhteistoiminta-alueella ja myös tarkoituksenmukaisilta osin koko Suomessa. (Pohjois-Karjala)

(20) Tulevaisuuden palveluja tuotetaan ennakkoluulottomasti yhteistyössä yritysten kanssa yhdessä tai hankintasopimusten kautta (Etelä-Savo)

Palvelujen järjestämisen ja tuottamisen ohella dokumenteissa korostuu kumppaneiden resurssien hyödyntäminen omassa toiminnassa. Hyödyntämiseen on viitannut yli puolet alueista. Hyödyntämiseen viittaavia ilmaisuja on dokumenteissa useita, ja sanavalinnan vuoksi olen erotellut ne muista yhteistyöhön viittaavista ilmaisuista (esimerkit 21 ja 22).

(21) Terveys- ja hyvinvointiteknologia ja niihin liittyvä tutkimus- ja kehittämistoiminta vahvistavat osaamisen kasvua. Hyvinvointialue hyödyntää uusia innovaatioita ja yrittäjyyttä. (Pohjois-Savo)

(22) Lisäksi Pirkanmaalla hyödynnetään laajasti kolmatta sektoria ja yksityisiä palveluntuottajia. (Pirkanmaa)

Osa alueista viittaa dokumentissaan tuotantotapa-analyysiin, jonka perusteella valinnat palvelujen järjestämistavoista tehdään. Muutama alue mainitsee lisäksi sidosryhmien

osallistamisen hyvinvointialueen toimintaan sekä palvelujen tuottamiseen (esimerkki 23). Osallistamiseen viitataan dokumenteissa kuitenkin pääsääntöisesti kehittämisen, valmistelun, suunnittelun ja uudistamisen yhteydessä, kuten luvussa 5.2 ilmenee. Suunnitteluun ja ideointiin osallistaminen on suoraviivaisempaa, kuin itse toimintaan (esimerkiksi hoitotyöhön) osallistaminen. Asiakas- ja potilastyössä tulee aina ottaa huomioon asiakkaan oikeudet, tietosuoja sekä turvallinen ja asianmukainen hoito. Toimintaan osallistaminen ei näiden esteiden vuoksi ole yksinkertaista.

(23) Tarve mahdollistaa asukkaiden, asiakkaiden, henkilöstön, kolmannen sektorin ja muiden sidosryhmien osallisuus hyvinvointialueen toimintaan nousi vahvasti esille myös strategiavalmistelun yhteydessä kootussa aineistossa. (Vantaa Kerava)

Hyte- ja TKIO-yhteistyön olen yhdistänyt tutkielmassa yhteistuotannon alle, sillä tulkitsen niiden tähtäävän tiettyjen kokonaisuuksien (hyvinvointi, terveys, turvallisuus, tutkimus, koulutus, innovaatiot ja osaaminen) tuottamiseen tai edistämiseen yhteistyössä. Erityisesti hyvinvoinnin, terveyden ja turvallisuuden edistämiseen yhteistyössä (HYTE) kiinnitetään dokumenteissa paljon huomiota. Hyte-yhteistyöstä säädetään laissa sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä (7 §). Jokainen alue viittaa strategiassaan hyte-työhön (esimerkki 24). Tiiviillä hyte-yhteistyöllä alueilla pyritään muun muassa vähentämään raskaampien (esim. erikoissairaanhoito) palvelujen tarvetta.

(24) Yhteistyö yleishyödyllisten yhteisöjen ja yritysten kanssa tuo lisäarvoa hyvinvoinnin ja terveyden edistämistyöhön monella tavalla. (Kanta-Häme)

Turvallisuuden edistäminen yhteistyössä korostuu aineistossa hyte-työn erillisenä osa-alueena. Turvallisuuden edistämiseen liitetään aineistossa riskikartoituksen tekeminen, varautuminen, huoltovarmuus, valmiussuunnittelu ja toiminnan jatkuvuuden varmistaminen. Turvallisuuden edistämisen ulkoisina yhteistyökumppaneina korostuvat kunnat sekä alueelliset ja kansalliset toimijat. Erityisesti Päijät-Hämeen hyvinvointialueen palvelustrategiassa korostetaan turvallisuuden edistämistä yhteistyössä (esimerkki 25). Toimintavarman siviiliterveydenhuollon rooli

puolustusvoimien perustana nostetaan aineistossa myös esille, kuten myös vastuut Suomen suurimpaan lentoasemaan liittyen.

(25) Kokonaisturvallisuus ja varautuminen hyvinvointialueella edellyttävät myös yhtenäistä toimintaa pelastustoimen, sosiaali- ja terveydenhuollon välillä sekä toimivia yhteistyömalleja muiden kansallisten ja maakunnallisten toimijoiden kanssa (Päijät-Häme)

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen hyte-palvelukonseptin mukainen digitaalinen palvelutarjotin ja tiedon jakaminen hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen palveluista sekä palveluntarjoajista mainitaan muutamassa dokumentissa (esimerkki 26). Asiakkaille, työntekijöille ja sidosryhmien edustajille on tärkeää jakaa riittävästi selkeää tietoa hyvinvointialueen toiminnasta ja palvelujen verkostosta. Vaillinainen ja epäselvä tieto alueen toiminnasta ja eri toimijoiden rooleista saattaa johtaa arvon tuhoutumiseen (Engen ja muut, 2021, s. 895).

(26) Käytännön toimia tukemaan otamme käyttöön hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen (hyte) palvelukonseptin, joka sisältää toimintamallin ja digitaalisen palvelutarjottimen osana sähköisten palvelujen kokonaisuutta. Toimintamallin avulla kuntien ja kolmannen sektorin hyvinvointia, työtä- ja toimintakykyä, pärjäävyyttä, terveyttä ja osallisuutta edistävät palvelut ja toiminnot ovat sekä asukkaiden että ammattilaisten helposti löydettävissä. (Pohjois-Karjala)

Riittävän tiedon jakaminen toiminnasta on tärkeää, jotta palvelunkäyttäjät ja sidosryhmäläiset pystyvät navigoimaan hyvinvointialueen palveluekosysteemin sisällä mahdollisimman sujuvasti (Engen ja muut, 2021, s. 896). Hyte-työstä linjataan tarkemmin alueiden hyvinvointikertomuksissa ja -suunnitelmissa. Koska sote-uudistuksen yhtenä tavoitteena on hillitä kustannusten kasvua panostamalla muun muassa ennaltaehkäisyyn, nähdään hyte-työn merkitys keskeisenä hyvinvointialueiden toiminnassa.

Tutkimukseen, kehittämiseen, innovaatioihin ja osaamiseen liittyvään yhteistyöhön (TKIO-yhteistyö) viitataan useimmilla alueilla (esimerkki 27). Konkreettinen yhteistyö

erilaisten koulutusorganisaatioiden, oppilaitosten ja yliopistojen kanssa on nostettu esiin useimmissa dokumenteissa. Sosiaali- ja terveydenhuollon koulutus-, tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnasta hyvinvointialueella säädetään laissa (Laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä 32 §). TKIO-toiminnasta linjataan myös pääministeri Orpon hallitusohjelmassa.

(27) Nostetaan maakunnan koulutustasoa yhteistyössä oppilaitosten kanssa. (Etelä-Pohjanmaa)

Tilastointiin ja tiedon tuottamiseen yhteistyössä viitataan muutamassa dokumentissa. Tiedolla johtaminen on merkittävä osa hyvinvointialueiden johtamista, ja siinäkin yhteistyön voidaan nähdä olevan tärkeässä roolissa. Hyvinvointialueen yhteistyökumppani Kela tuottaa tilasto- ja tutkimustietoa sosiaaliturvaan liittyen, ja tämä tieto on saatavilla Kelan Tietotarjottimella (Kansaneläkelaitos, n.d.). Sosiaali- ja terveydenhuollon vaikuttavuuden edistämisessä korostuu tarve lisätä yhteistyötä kansanterveystyön dokumentaatiota tuottavien toimijoiden kanssa (Malmivaara, 2022, s. 247).

Tieto ei ole pelkkä objekti tai artefakti, vaan myös ihmisten yhteistyön, kokemusten ja merkitysten jakamisen tulos, ja tiedolla johtaminen edellyttää eri asiantuntijoiden yhteistyötä sekä ymmärrystä siitä, miten organisaatiot luovat, jakavat sekä käyttävät tietoa (Wei Choo, 2000, s. 395; s. 402–403). Kansalliseen ja kansainväliseen TKIO-toimintaan osallistuminen mainitaan muutamassa dokumentissa (esimerkki 28). Kansallisessa ja kansainvälisessä yhteistyössä korostuu aineiston perusteella osaamisen ja käytänteiden jakaminen. Oppiminen yleisesti on ratkaisevan tärkeässä roolissa julkisten palvelujen arvonluontiprosesseissa (Osborne ja muut, 2021, s. 652). Hyvien käytänteiden lisäksi olisi tärkeää jakaa myös tehtyjä virheitä ja epäonnistumisia, jotta samojen virheiden toistumista voitaisiin vähentää.

(28) Olemme mukana kansallisissa ja kansainvälisissä verkostoissa oppimassa ja jakamassa parhaita käytäntöjä. (Satakunta)

Kaikilla hyvinvointialueilla toimeenpannaan parhaillaan kansallista Suomen kestävän kasvun ohjelmaa (RRP). Kestävän kasvun ohjelma mainitaan muutamassa dokumentissa. EU:n elpymisvälineellä rahoitetun ohjelman keskiössä on ekologisesti, sosiaalisesti ja taloudellisesti kestävän kasvun tukeminen. Hyvinvointialueilla toteutetaan ohjelman puitteissa erilaisia hankkeita muun muassa hoitovelan purkamiseksi, digitalisaation vauhdittamiseksi ja ennaltaehkäisyn lisäämiseksi. (Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 2024a.) Ohjelman puitteissa toteutettavat yhteishankkeet voidaan nähdä laajoina yhteistuotannon tapoina.

Yhteiset tilaratkaisut mainitaan muutamassa dokumentissa. Erityisesti Pohjois-Karjalan ja Länsi-Uudenmaan hyvinvointialueet ovat nostaneet tilojen yhteiskäytön esille useassa kohtaa palvelustrategioitansa (esimerkki 29). Tilojen yhteiskäytön lisäksi esiin nousee kumppaneiden tiloihin jalkautuminen, tilojen vuokraus kumppaneilta ja tilojen etsiminen yhteistyössä. Kunnat korostuvat yhteistyökumppanina tilaratkaisuissa. Yhteiset tilaratkaisut ovat mielenkiintoinen yhteistyön osa-alue, johon suurin osa alueista ei kuitenkaan viittaa dokumentissaan. Osalla alueista vaikuttaa tutkielman tekovaiheessa olevan erillinen toimitilaohjelma julkisessa tietoverkossa, jossa asiasta linjataan tarkemmin. Tiloista linjataan myös alueiden investointi- ja palveluverkkosuunnitelmissa.

(29) Liikkuvat lähipalvelut mahdollistavat joustavat muutokset palvelutuotannossa palvelutarpeiden muuttuessa. Liikkuvissa lähipalveluissa resurssit eivät sitoudu kiinteistöihin, vaan pyrimme hyödyntämään tilanteesta riippuen tarkoituksenmukaisia tiloja tai muita soveltuvia yhteiskäyttöisiä tiloja, kumppanien tiloja tai monipalveluautoa. (Pohjois-Karjala)

Nykyiset hyvinvointialueet ovat muodostettu kunnista, joiden järjestämisvastuulla sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut olivat aikaisemmin. Järjestämisvastuun vaihtuessa tilat eivät kuitenkaan automaattisesti vaihtanut omistajaa (esimerkki 30). Tilojen käyttöasteen maksimoinnissa ja innovatiivisessa hyödyntämisessä tarvitaan

hyvinvointialueiden ja kuntien välistä yhteistyötä niin suunnittelun kuin toteutuksen tasoilla.

(30) Olemme pääosin vuokralla toimitiloissamme. Maksamme tiloistamme vuokraa yhteensä noin 86 miljoonaa euroa vuonna 2023. Vuokrasopimukset ovat pääosin siirtyneet hyvinvointialueellemme 3+1 vuoden vuokrasopimuksilla. Kunnat ovat merkittävässä roolissa vuokranantajina, sillä yli puolet toimitiloistamme on kuntien omistuksessa. (Länsi-Uusimaa)

5.3.2 Yhteistuotannon ohjaus ja arviointi

Vajaa puolet alueista nostaa dokumentissaan esiin yhteistyökumppaneiden ohjauksen, valvonnan ja avustamisen (esimerkki 31). Hyvinvointialueella on palvelujen järjestäjänä velvollisuus valvoa ja ohjata palvelujensa tuottajia. Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen tuottaminen on luvanvaraista toimintaa, jota valvoo myös Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira sekä aluehallintovirastot. Palveluntuottajien toiminnassa korostuu omavalvonta. Ohjaamalla ja neuvomalla yhteistyökumppaneita hyvinvointialueet voivat kuitenkin vähentää mahdollisia arvon tuhoutumiseen johtuvia syitä, eli virheitä toiminnassa ja läpinäkyvyyden puutetta (Engen ja muut, 2021).

(31) Palvelujärjestäjän on ohjattava myös yksityisiä ja muita palveluntuottajia. Epäkohtien tai puutteiden ilmettyä palvelunjärjestäjän on vaadittava niiden korjaamista asettamassaan kohtuullisessa määräajassa. (Etelä-Savo)

Hyvinvointialueiden on lain mukaan edistettävä hyvinvoinnin ja terveyden edistämistyötä tekevien järjestöjen toimintamahdollisuuksia (Laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä 7 §). Muutama hyvinvointialue mainitsee dokumentissaan järjestöavustukset tai muun avustusperusteisen yhteistyön (esimerkki 32). Avustustoiminnassa korostuu hankintatoiminnan tavoin läpinäkyvyys ja perusteltavuus.

(32) Tuemme järjestöjen toimintaedellytyksiä kehittämällä toiminnallista ja avustusperusteista yhteistyötä. (Pohjois-Savo)

Sidosryhmäyhteistyön koordinointi mainitaan muutamassa dokumentissa. Sidosryhmäyhteistyötä koordinoimaan on alueilla asetettu tai ollaan asettamassa erilaisia vastuutahoja, kuten päätöksenteon tuen palvelualue ja sen hallintopäällikkö (Etelä-Savo), hyte- ja yhdyspintatyön asiantuntijayksikkö (Päijät-Häme) sekä järjestämisen tuki -yksikkö (Vantaa Kerava). Sidosryhmäyhteistyön koordinoinnilla on roolinsa sujuvien prosessien varmistamisessa ja toiminnan yhteensovittamisessa (ks. luku 5.3).

Yli puolet alueista viittaa dokumenteissaan yhteistyön arviointiin, mittaamiseen ja seurantaan. Pääsääntöisesti dokumenteissa viitataan toteutuneen yhteistyön arviointiin jälkikäteen. Muutama alue viittaa lisäksi yhteistyön hyötyjen ja kustannustehokkuuden arviointiin etukäteen (esimerkki 33). Yhteistyön arviointikeinot korostuvat erityisesti Lapin ja Satakunnan dokumenteissa.

(33) Myös pohjoisen yhteistoiminta-alueen hyödyt on arvioitava esimerkiksi hankintatoimessa, henkilöstöratkaisuissa, rakentamisen konsepteissa, varastoinnissa, matkapalvelukeskuksessa tai tiedolla johtamisen ohjelmistoissa. (Kainuu)

Toteutuneen yhteistyön arviointia dokumenteissa linjataan tehtäväksi erityisesti sidosryhmäkyselyjen muodossa (esimerkki 34). Lapissa kyselyllä aiotaan tiedustella myös viestinnän onnistumista sidosryhmien näkökulmasta.

(34) Palvelustrategian seuranta ja arviointi...Kysely yhteistyön toimivuudesta: kunnat, järjestöt ja yhtiöt (Keski-Pohjanmaa)

Strategisten kumppanuuksien määrän seuranta, palvelujen järjestämistapojen vaikuttavuuden ja kustannustehokkuuden arviointi sekä yhteiskehittämisaihioiden määrän seuranta nostetaan dokumenteissa myös esille. Yhteistyön säännöllistä arviointia on tarpeen tehdä yhteisen suunnan ja yhteistyön tarkoituksenmukaisuuden

varmistamiseksi. Yhteistyön arvioinnilla ja mittaamisella hyvinvointialueet saavat myös tietoa yhteisen arvonluonnin arvovaikutuksista. Arvoa tuottamaton yhteistyö, tai pahimmillaan arvoa tuhoava yhteistyö, on tärkeä tunnistaa ja ratkoa toiminnan vaikuttavuuden ja tarkoituksenmukaisuuden vahvistamiseksi.

5.4 Arvovaikutusten tasot

Tieteellinen keskustelu arvonluonnista korostaa sitä, että arvoa tulisi tarkastella julkisten palvelujen kontekstissa eri näkökulmista huomioiden arvokäsitysten moninaisuus (Cui & Aulton, 2023, s. 19). Hyvinvointialueiden palvelustrategisissa linjauksissa on eroteltavissa kolme eri tasoa yhteisen arvonluonnin arvovaikutuksille (ks. kuvio 4). Alueet pyrkivät aineiston perusteella saamaan aikaan positiivisia muutoksia yhteiskunta- ja aluetasolla muun muassa aluetaloutta, kestävyyttä sekä sosiaalista koheesiota vahvistamalla. Organisaatiotasolla lisäarvoa pyritään luomaan muun muassa verkostojen kasvun ja resurssien jakamisen kautta. Yhteistyökumppaneiden kanssa pyritään myös lisäämään arvoa yksilötasolle eli pääsääntöisesti asiakkaille ja näiden perheille.

Suoraan lisäarvon tuottamiseen (pääsääntöisesti asiakasarvoon) viitataan muutamassa dokumentissa. Etelä-Karjalan laatimassa palvelustrategiassa viitataan useissa kohdissa suoraan asiakasarvon tuottamiseen. Etelä-Karjalan dokumentissa viitataan myös ammattilaisille ja organisaatiolle tuotettavaan lisäarvoon digitaalisten työskentelytapojen kehittämisellä.

Arvovaikutusten tasot		
Yhteiskunta- ja aluetaso (elinvoima, kansantalous, kestävyys, inklusiivisuus)	Organisaatio- ja yhteisötaso (taloudellinen hyöty, maine, verkostojen kasvu, tietotaito)	Yksilötaso (terveys, tyytyväisyys, ihmissuhteet)

Kuvio 4. Julkisten palvelujen arvovaikutusten tasot aineistossa (mukaillen Cui & Aulton, 2023, s. 17).

5.4.1 Yhteiskunta

Alueen elinvoiman edistäminen nousee esiin yli puolella alueista (esimerkit 35 ja 36). Hyvinvointialueen oma rooli alueen elinvoiman edistämisessä korostuu dokumenteissa. Erityistä huomiota dokumenteissa kiinnitetään kaikenkokoisten paikallisten yritysten huomioimiseen hyvinvointialueen hankintalinjauksissa ja kilpailutuksissa. Hyvinvointialueen työnantajaroolin ja -kuvan merkitys alueen elinvoiman edistämisessä tunnistetaan myös muutamassa dokumentissa.

(35) Hyvinvointialue tiedostaa toimintansa vaikutuksen koko maakunnan elinvoimaan, sillä hyvinvointialueen ratkaisuilla on suuri vaikutus paitsi väestön hyvinvointiin, myös Kainuun aluetalouteen (Kainuu)

(36) Varhan etu kilpailutuksissa on toimivat markkinat, jotka mahdollistavat terveen kilpailun. Kilpailutuksilla voidaan tukea alueen elinvoimaa huomioimalla myös pienten ja keskisuurten yritysten toimintamahdollisuudet (Varsinais-Suomi)

Merkittävänä itsehallinnollisena julkisena toimijana hyvinvointialueet voivat vaikuttaa kumppaneidensa, kuten yritysten ja järjestöjen, toimintaedellytyksiin. Muutamassa dokumentissa tunnistetaan tämä vaikutusvalta. Osa alueista korostaa nimenomaan paikallisten yritysten ja toimijoiden osallistumismahdollisuuksien lisäämistä. Yhdessä menestymisellä voi olla positiivisia vaikutuksia aluetalouteen, ja edelleen alueen elinvoiman vahvistumiseen (esimerkki 37). Hyvinvointialueet ja kunnat ovat molemmat julkisyhteisöinä osa julkistalouden kokonaisuutta ja siten oleellisessa roolissa koko yhteiskunnan elinvoiman edistämisessä.

(37) Tuotamme yhdessä arvoa aktiivisella kumppanuudella ja verkostoyhteistyöllä Lapin ja koko pohjoisen alueen elinvoiman edistämiseksi. (Lappi)

Kustannustehokkuuden ja palvelujen vaikuttavuuden lisääminen yhteistyöllä on toistuva teema dokumenteissa. Kokonaisuutena asiasta voi puhua myös kustannusvaikuttavuutena, johon osa alueista viittaakin. Toiminnan vaikuttavuus on yksi keskeinen kysymys ja haaste sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisessä. Alueiden tulisi pystyä järjestämään mahdollisimman vaikuttavat palvelut mahdollisimman kustannustehokkaasti. Parhaillaan monet talouttaan sopeuttavat hyvinvointialueet pyrkivät kirimään alijäämää kiinni ja välttämään valtion arviointimenettelyyn joutumisen. Yksi keino kustannustehokkuuden ja vaikuttavuuden lisäämiseksi on entistä tiiviimpi yhteistyö kumppaneiden kanssa (esimerkki 38).

(38) Palvelutarpeen kasvu korvataan hyvinvointialueille vuoden 2024 jälkeen valtion yleiskatteellisesta rahoituksesta vain 80-prosenttisesti. Siksi Oma Hämeen tulee heti löytää uusia tapoja tuottaa palveluita nykyistä tuottavammin – kuitenkin niin, ettei palveluiden saatavuus ja saavutettavuus heikenny. Keskeistä on hyvinvoinnin, terveyden ja turvallisuuden edistämisen, hyte-työn, lisääminen ja ennaltaehkäisevien palvelujen tuottaminen sekä yhteistyö muiden toimijoiden, kuten järjestöjen kanssa. (Kanta-Häme)

Taloudellisen kestävyyden lisäksi osassa dokumentteja otetaan kantaa ekologiseen (esimerkki 39) ja sosiaaliseen (esimerkki 40) kestävyyteen. Hyvinvointialueilla on

merkittävinä institutionaalisina toimijoina tärkeä rooli kestävyyden eri näkökulmien edistämisessä.

(39) Sitoudumme ruokahävikin vähentämiseen kumppaneidemme kanssa. Kasvatamme elintarvikkeiden kotimaisuusastetta ja jäljitettävyyttä. (Länsi-Uusimaa)

(40) Tähtäämme eriarvoisuuden vähentämiseen yhteistyössä kaikkien kumppaneidemme kanssa… (Varsinais-Suomi)

Aineistossa viitataan sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen lähtökohtiin, joita ovat terveys- ja hyvinvointierojen kaventaminen ja tasa-arvoinen pääsy palveluihin. Yhteiskunnan ja politiikan polarisoituminen haastaa kuitenkin yhteiskunnallisen arvon luomista myös hyvinvointialueiden kontekstissa. Hyvinvointialueiden perustamisen jälkeen Suomessa on vaihtunut hallitus, jonka myötä myös sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallisia tavoitteita on muokattu. Suuri osa dokumenteista on laadittu edellisen hallituksen aikana.

5.4.2 Organisaatio

Yhteistyön merkitys ja hyvänä yhteistyökumppanina toimiminen mainitaan suurimmassa osassa dokumentteja. Arvostettuna, luotettavana ja vetovoimaisena yhteistyökumppanina toimiminen koetaan tärkeänä hyvinvointialueen tehtävässä onnistumisen näkökulmasta (esimerkki 41). Samat attribuutit linkitetään useissa kohdissa myös alueen työnantajakuvaan. Hyvinvointialueen imagon työntekijöiden, asukkaiden ja kumppaneiden silmissä nähdään olevan merkittävässä roolissa alueen menestyksen näkökulmasta. Hyvän maineen ylläpitäminen ja maineen kasvattaminen voi luoda arvoa organisaatiotasolle.

(41) Toimimme siten, että hyvinvointialue on arvostettu, luotettava sekä veto- ja pitovoimainen yhteistyökumppani. (Satakunta)

Arvostus ja luottamus sidosryhmien kesken nostetaan aineistossa esille toimivan ja pitkäjänteisen yhteistyön näkökulmasta (esimerkki 42). Aineistossa mainittuja organisaation arvoja ovat asiakaslähtöisyys, vaikuttavuus, yhdenvertaisuus, rohkeus, luottamus, vastuullisuus ja turvallisuus. Kaikissa tutkituissa palvelustrategisissa dokumenteissa ei ole mainittu organisaation arvoja. Keski-Suomen ja Keski-Uudenmaan hyvinvointialueiden dokumenteissa yksi kolmesta arvosta on yhteistyö. Suurin osa alueista ei mainitse yhteistyötä tai kumppanuutta suoraan toimintaa ohjaavaksi arvoksi.

(42) Luottamus: Kuvastaa hyvinvointialueen ilmapiiriä ja sen kumppaneiden sekä alueen asukkaiden välistä ilmapiiriä ja on toiminnan perusta. (Pirkanmaa)

Toimiva yhteistyö eri sidosryhmien kesken ja uusien kumppanuuksien rakentaminen voi luoda arvoa organisaatiotasolle verkostojen kasvun kautta (esimerkki 43). Hyvien käytänteiden, ideoiden ja innovaatioiden siirtäminen organisaatiolta tai kumppanilta toiselle voi tuoda lisäarvoa tietotaidon karttumisen kautta. Julkisilla palveluilla pyritään tuottamaan arvoa myös yhteisöjen omien kykyjen ja kapasiteetin vahvistamisen kautta (ks. Osborne ja muut, 2021).

(43) Uusien palveluiden, palvelukanavien ja yritysten mukaantulo mahdollistaa laajemman verkostoitumisen (Etelä-Savo)

Julkiset palvelut voivat tuottaa positiivisia arvovaikutuksia organisaatiotasolla myös taloudellisen höydyn näkökulmasta. Vaikka julkinen sosiaali- ja terveydenhuolto ei varsinaisesti tavoittele voittoa, tulee sen toiminnallaan pyrkiä kustannusvaikuttavuuteen ja talouden tasapainoon. Tämänkaltaisia positiivisia talousvaikutuksia omalle organisaatiolle alueet pyrkivätkin muun muassa yhteistyöllä saavuttamaan. Alueet voivat luoda taloudellista hyötyä myös yksityisille palveluntuottajille ostamalla näiltä palveluja ja tuotteita.

5.4.3 Yksilö

Hyvinvointialueen toiminnan ja palvelujen asiakaslähtöisyys korostuu aineistossa. Sidosryhmäyhteistyön linjauksissa korostuvat asiakaslähtöisyys ja yhteistyön tuottama lisäarvo yhteiselle asiakkaalle (esimerkki 44). Yhteistyö kumppaneiden kanssa perustuu pääsääntöisesti yhteisiin asiakkuuksiin sekä asiakas- ja väestötarpeisiin (esimerkki 45). Dokumenteissa alleviivataan yhteistyön välttämättömyyttä asiakaslähtöisyyden varmistamiseksi. Asiakaslähtöisellä yhteistyöllä alueet pyrkivät vahvistamaan yksilön terveyttä, hyvinvointia, tyytyväisyyttä ja toimijuutta niin lyhyellä kuin pitkällä aikavälillä (ks. kuvio 1).

(44) Toiminta asiakkaan parhaaksi vaatii meiltä kaikilta avointa ja aktiivista yhteistyötä niin oman organisaation sisällä kuin yhdessä kumppaneidemme kanssa. (Etelä-Pohjanmaa)

(45) Monituottajamallin periaatteet: Yhteistyö ja palvelujen ostot yksityisiltä ja kolmannelta sektorilta perustuvat väestön tarpeisiin (Pohjanmaa)

Asiakaslähtöinen yhteistyö kumppaneiden kanssa korostuu erityisesti lasten, nuorten ja perheiden palvelujen järjestämisessä (esimerkki 46), työllisyydenhoidossa sekä kotoutumiseen ja asumiseen liittyvissä kokonaisuuksissa.

(46) Perhekeskuksissa sovitamme yhteen lasten, nuorten ja perheiden palveluja asiakaslähtöisesti kuntien ja kolmannen sektorin palvelujen kanssa. Huomioimme perheiden kulttuuriset lähtökohdat. (Varsinais-Suomi)

Lähes kaikki hyvinvointialueilla tapahtuva yhteistyö, yhteissuunnittelu ja yhteinen arvonluonti voidaan luokitella asiakaslähtöiseksi ja siten yksilöarvon lisäämiseen tähtääväksi toiminnaksi (esimerkki 47). Ilman palvelunkäyttäjiä ei ole tarvetta hyvinvointialueelle eikä sen kumppaneille. Myös monet yhteiskunta- ja organisaatiotason arvovaikutukset ulottuvat suoraan tai välillisesti yksilötasolle yhteiskunnan ja organisaatioiden koostuessa yksilöistä.

(47) Vantaan ja Keravan hyvinvointialue pyrkii olemaan asukkaille ja asiakkaille lisäarvoa tuottavien kumppanuusmallien edelläkävijä… (Vantaa Kerava)

Palvelujen saatavuuden turvaaminen ja vahvistaminen yhteistyön avulla korostuu muutamissa dokumenteissa. Erityisesti Helsingin ja Länsi-Uudenmaan dokumenteissa tämä nostetaan useammassa kohtaa esille (esimerkki 48). Yhteistyö nousee esille muun muassa kielellisten oikeuksien, matalan kynnysten lähipalvelujen ja erityispalvelujen saatavuuden turvaamisen yhteydessä. Palvelujen saatavuus ja saavutettavuus ovat tärkeitä näkökulmia yksilön oikeuksien toteutumisen kannalta, ja yhdenvertaisuuden lisäämiseksi on palveluja suunniteltaessa ja järjestettäessä pyrittävä ottamaan huomioon erilaisten kohderyhmien tarpeet.

(48) Opiskeluhuollon palveluissa jatketaan nykyistä hajautettua palveluverkostoa. Hyvinvointialue tekee tiivistä yhteistyötä kuntien kanssa, jotta palvelut ovat jatkossakin saavutettavia ja lähellä oppilaita ja opiskelijoita. (Länsi-Uusimaa)

Tekemällä yhteistyötä ja verkostoitumalla aktiivisesti sekä suunnitelmallisesti organisaatiot lisäävät kykyään edistää arkivaikuttavuutta, jolla tarkoitetaan sosiaali- ja terveydenhuollon arjessa ilmenevää aika- ja tilannekohtaista vaikuttavuutta (Malmivaara, 2022, s. 25; 246). Yksittäisen palveluketjun tai -kokonaisuuden vaikuttavuus muodostuu pitkästä ketjusta aina lainsäädännön tasolta lopullisen palvelunkäyttäjän kokemukseen tai muutoin mitattavissa olevaan hyötyyn (esimerkki 49).

(49) Työttömyyden, syrjäyttävien rakenteiden ja köyhyyden aiheuttamien ongelmien syiden ja seurausten tunnistaminen ja vaikuttavien toimenpiteiden rakentaminen yhdessä muiden toimijoiden kanssa (Pohjois-Pohjanmaa)

Aineistossa käytetään pääsääntöisesti passiivimuotoa, eikä sisältöä ole suunnattu suoraan lukijalle. Joitakin poikkeuksia tähän on, esimerkiksi Pohjois-Pohjanmaan dokumentissa puhutellaan myös suoraan lukijaa (esimerkki 50).

(50) Kuntien, yritysten, järjestöjen sekä muiden keskeisten toimijoiden kanssa huolehdimme yhteisesti, että saat tarvitsemasi palvelut sujuvasti ja oikeaan aikaan. (Pohjois-Pohjanmaa)

Vaikka palvelunkäyttäjien osallisuus ei ole ollut tämän tutkimuksen keskiössä, aineistosta voidaan havaita, että se nousee esiin samoissa kohdissa, joissa käsitellään muiden yhteistyökumppaneiden osallistamista. Osallistaminen voi mahdollistaa palvelunkäyttäjille kokemuksen yhteisöön kuulumisesta. Myös työntekijöiden osallistaminen mainitaan osassa dokumentteja. Yksilötason arvovaikutukset voivat koskea julkisten palvelujen kontekstissa myös yksittäisiä työntekijöitä (Cui & Aulton, 2023, s. 19). Ulkoisten yhteistyökumppaneiden kanssa toteuttavalla yhteistyöllä ei aineiston perusteella tavoitella suoria arvovaikutuksia työntekijöille. Yhteinen arvonluonti yhteistyökumppaneiden kanssa voi kuitenkin lisätä arvoa myös yksittäisille työntekijöille yhteistyöfoorumeilla verkostoitumisen (ihmissuhdenäkökulma), tai oman työn sujuvuuden (tyytyväisyysnäkökulma) lisääntymisen kautta. Yhteistyö koulutusorganisaatioiden kanssa mahdollistaa myös erilaisten koulutusratkaisujen toteuttamisen henkilökunnalle, mahdollisesti lisäten yksittäisen työntekijän tietotaitoa ja tyytyväisyyttä ammatillisen kehityksen näkökulmasta. Henkilöstön näkökulmaa hyvinvointialueet käsittelevät tarkemmin muun muassa henkilöstöohjelmissa.

5.5 Arvon tuhoutuminen

Kumppanuudet ja yhteinen arvonluonti esiintyvät dokumenteissa pääsääntöisesti positiivisessa yhteydessä. Muutamalla alueella nostetaan esiin myös huolia liittyen muun muassa yhteistyön jatkuvuuteen ja kilpailuun resursseista. Arvon tuhoutumisella julkisen sektorin kontekstissa tarkoitetaan julkisten palvelujen mahdollisia negatiivisia vaikutuksia yksilöille, organisaatioille tai yhteiskunnalle (Cui & Aulton, 2023, s. 19). Dokumenteissa nousee esiin pääsääntöisesti päinvastaiset tilanteet, eli toimintaympäristön mahdolliset negatiiviset vaikutukset julkisiin palveluihin. Kirjallisuudessa tunnistettuja syitä yhteiseen arvon tuhoutumiseen ovat virheet,

kyvyttömyys palvella, byrokraattisen pätevyyden puute sekä läpinäkyvyyden puute (Engen ja muut, 2021). Edellä mainituista syistä aineistosta nousee esiin erityisesti kyvyttömyys palvella. Muiden syiden tunnistamiseksi ja arvioimiseksi tulisi tarkastella erityyppistä aineistoa. Strategiadokumenteissa ei välttämättä ole tarkoituksenmukaista esitellä yksityiskohtaisesti minkälaisia negatiivisia vaikutuksia organisaatio voi toiminnallaan saada aikaan. Arvon tuhoutumiseen johtavien syiden tunnistaminen on joka tapauksessa tärkeää, jotta niitä voidaan vähentää.

Hyvinvointialue voi näyttäytyä toiselle hyvinvointialueelle yhteistyökumppanin lisäksi kilpakumppanina (esimerkki 51). Mikäli hyvinvointialue ei saa talouttaan määräaikaan mennessä tasapainoon, voidaan se yhdistää toiseen alueeseen valtion arviointimenettelyn kautta. Halu säilyttää itsehallinnollinen asema voi toimia alueiden muutosajurina. Hyvinvointialueella voidaan kokea toisaalta myös epävarmuutta liittyen toisen hyvinvointialueen asukkaiden mahdolliseen palvelutarpeeseen (esimerkki 52). Hyvinvointialueen on annettava potilaalle tarvittaessa kiireellistä hoitoa tämän asuinpaikasta riippumatta, ja henkilö voi halutessaan valita kiireettömän hoidon hoitopaikakseen terveyskeskuksen myös oman hyvinvointialueensa ulkopuolelta (Terveydenhuoltolaki 1326/2010, 47 §, 50 §). Monessa kunnassa asukasmäärä kasvaa kesäisin vapaa-ajan asukkaiden myötä, joka tulee ottaa huomioon kiireellisten palvelujen järjestämisessä. Etelä-Savon hyvinvointialueen palvelustrategiadokumentissa käsitellään esimerkkiasiakkuusprofiilin kautta tarvelähtöistä palvelujen tarjoamista tämänkaltaisissa tilanteissa.

(51) Tavoitteena on, että kantahämäläinen asiakas haluaa käyttää Oma Hämeen laadukkaita palveluita ja asiakkaiden hakeutuminen muiden hyvinvointialueiden palveluihin vähenee. (Kanta-Häme)

(52) Päivystävä Sairaala…Palvelukysyntään liittyy epävarmuus muiden hyvinvointialueiden asukkaiden Keski-Pohjanmaan hyvinvointialueen palvelukäytön osalta (Keski-Pohjanmaa)

Hyvinvointialueet ovat pitkälti riippuvaisia palveluja tuottavista kumppaneistaan, jotta ne saavat järjestettyä lakisääteiset palvelut asukkaille. Inflaatio ja markkinoiden heilunta voivat kuitenkin tuoda omat haasteensa sopimusperustaiseen yhteistyöhön (esimerkki 53). Voittoa tavoitteleva yksityinen sektori tekee yhteistyötä julkisen sektorin kanssa silloin, kun sen on taloudellisesti kannattavaa (esimerkki 54). Myös kolmannen sektorin toimijoiden täytyy saada kulunsa katettua, vaikka kyseessä olisi muuten voittoa tavoittelematon toiminta.

(53) Hyvinvointialueen toimintaan kohdistuu lukuisia ulkoisia riskitekijöitä, joihin vaikutusmahdollisuutemme ovat vähäiset. Niihin meidän tulee kuitenkin pyrkiä varautumaan ja tarvittaessa reagoimaan...Kustannusten noustessa yritykset ja yhdistykset vetäytyvät palvelutuotannosta ja yhteistyöstä. (Etelä-Pohjanmaa)

(54) Hyvinvointialueen tulee riskienhallinnan näkökulmasta selvittää sosiaali- ja terveyspalvelujen ulkoistamiseen liittyvät vaikutukset ja mahdolliset riskit, ja arvioida ne. Palveluita hankittaessa on jo sopimusta laadittaessa varauduttava myös sopimuksen päättymiseen. (Kanta-Häme)

Yksityinen sektori voidaan nähdä yhteistyökumppanin lisäksi kilpakumppanina esimerkiksi osaavista ammattilaisista kilpailtaessa (esimerkki 55). Julkinen sektori ei välttämättä pysty kilpailemaan palkoilla yksityisen sektorin kanssa, ja toisaalta yritysten kautta hankitut ostopalvelutyöntekijät voivat myös tulla kalliiksi. Kumppaneilta ostettavien palvelujen käytössä nähdään myös riskejä hoidon jatkuvuuden näkökulmasta (esimerkki 56).

(55) Huomionarvoista on myös se, että sote-alan ammattilaisista kilpailee hyvinvointialueen kanssa yksityinen sektori, jolla on samat mitoitusvaateet kuin meilläkin. Käytettävissä olevien tietojen perusteella henkilöstö ei tule riittämään, jos palvelujen järjestämistä ja tuottamista jatketaan nykyisellä toimintatavalla. (Pohjois-Karjala)

(56) Ostopalveluissa kontrolli asiakkaan asiasta menetetään, mikä luo taloudellista riskiä ja aiheuttaa jatkuvuuden puutetta hoito- ja palvelukokonaisuuksien osalta. (Itä-Uusimaa)

Hyvinvointialueet tasapainottelevat aineiston perusteella yhteiskunta-, organisaatio- ja yksilötason arvovaikutusten luomisen kanssa. Julkisena toimijana hyvinvointialueilla on vastuita ja velvollisuuksia moneen suuntaan. Arvoa voidaan joutua toisaalla tuhoamaan, jotta sitä saadaan luotua muualla. Julkisen arvon lisääminen voi joskus tarkoittaa yksilötason arvon heikkenemistä. Tiukassa taloustilanteessa, jossa lääketiede kehittyy hurjaa vauhtia ja väestö vanhenee, on keskustelua priorisoinnista tarpeellista käydä (esimerkki 57).

(57) Yhteiskunnallinen keskustelu priorisoinnista ja palveluiden vaikuttavuudesta tulee aloittaa ajoissa, ja hyvinvointialueiden tulee olla mukana sen johtamisessa. (Länsi-Uusimaa)

Hyvinvointialueiden toimintaa haastavat dokumenttien mukaan myös yhteiskunnan eri toimintojen keskinäisriippuvuudesta ja lisääntyvästä digitalisaatiosta aiheutuva häiriöherkkyyden lisääntyminen. Jatkuvassa muutoksessa olevat väestön palvelutarpeet, sidosryhmien tavoitteet ja hyvinvointialueen toimintaympäristö tuodaan myös esille huomioitavina asioina. Hyvinvointialueiden ja kuntien yhteisiin maahanmuutto- ja kotouttamispalveluihin vaikuttaa osaltaan maailman geopoliittinen tilanne. Sotaa ja sortoa pakenevien ihmisten määrä ja avuntarve on vaikeasti ennustettavissa, mikä voi johtaa muun muassa resursointihaasteisiin. Niin julkinen kuin yksityinenkin arvo voi tuhoutua, jos sitä ei tunnisteta (Cui & Osborne, 2022, s. 12). Arvojen tunnistamisessa korostuu avoin vuoropuhelu merkityksellisiksi koetuista asioista. Julkisorganisaatiolla (tässä yhteydessä hyvinvointialueella) on virallisen auktoriteettiasemansa vuoksi erityisiä velvollisuuksia vähentää arvon tuhoutumiseen johtuvia syitä ja mahdollistaa yhteinen arvonluonti kaikille osallistujille (Engen ja muut, 2021, s. 901).

6 Johtopäätökset

6.1 Keskeiset havainnot

Tutkielman päätutkimuskysymys oli: ”Miten ja minkälaisena ulkoinen yhteistyö sekä yhteinen arvonluonti yhteistyökumppaneiden kanssa ilmenee hyvinvointialueiden palvelustrategisissa linjauksissa?”. Ulkoinen yhteistyö ilmenee alueiden dokumenteissa vaihtelevalla painotuksella. Jokaisessa dokumentissa mainitaan vähintäänkin ympäripyöreästi yhteistyön tekeminen kumppaneiden ja sidosryhmien kanssa, ja osassa dokumentteja yhteistyötä kuvataan hyvinkin moniulotteisesti. Yhteistyö kumppaneiden kanssa koetaan dokumenttien perusteella välttämättömäksi yhteisen arvonluonnin näkökulmasta. Uuden julkisen hallinnan (NPG) vaikutus alueiden strategisiin linjauksiin ilmenee kumppanuuden, palveluprosessien ja palvelutuotantosysteemin kokonaistehokkuuden painottamisessa osana hallintaa (Osborne, 2006; Osborne ja muut, 2013). Hyvinvointialueiden merkittävimmät ulkoiset yhteistyökumppanit ovat dokumenttien perusteella kolmas sektori, yksityinen sektori sekä kunnat.

Vaikka vain pari aluetta viittaa dokumentissaan suoraan ekosysteemiseen lähestymistapaan, tunnistetaan dokumenteissa yleisesti laajan yhteistyön merkitys ja toimijoiden keskinäisriippuvuus. Alueilla tunnistetaan erilaisten keskinäisriippuvuuksien lisäksi oman roolin merkitys suhteessa toimintaympäristöön. Yhteinen arvonluonti ulkoisten yhteistyökumppaneiden kanssa näyttäytyy dokumenteissa pääosin yhteissuunnitteluna ja yhteistuotantona, eli aktiivista toimijuutta vaativina tietoisina prosesseina. Yhteistyöllä ulkoisten yhteistyökumppaneiden kanssa pyritään lisäämään palvelukokonaisuuksien ja -ketjujen sujuvuutta, toiminnan yhteensovittamista ja päällekkäisen työn poistamista. Asiakas- ja väestötarpeisiin perustuvalla yhteistyöllä tavoitellaan myös toiminnan vaikuttavuuden ja kustannustehokkuuden lisääntymistä.

Olen tulkinnut palvelustrategioita tässä tutkielmassa toiminnallisina tekijöinä osana laajempaa verkostoa (Prior, 2008, s. 232). Palvelustrategia on yhdistetty osalla alueista hyvinvointialuestrategiaan, ja näiden alueiden kohdalla ei ole ollut mielekästä tarkastella strategioita erillään toisistaan. Näiden alueiden kohdalla on ilmeistä, että palvelustrategian osuus koko dokumentista on pienempi kuin alueilla, jotka ovat laatineet erillisen palvelustrategian. Olen pyrkinyt tuomaan tutkielmassa ilmi toimijoiden verkoston lisäksi dokumenttien verkostoa, johon palvelustrategia linkittyy. Mainitsen tutkielmassa keskeisimmät hyvinvointialueen toimintaa kuvaavat dokumentit, mutta en missään nimessä kaikkia. Läheskään kaikki toimintaa kuvaavat dokumentit eivät myöskään löydy julkisesta tietoverkosta. Hyvinvointialueiden toimintaa kuvaavien dokumenttien runsaus ja osittainen yhteismitattomuus tuo omat haasteensa toiminnan analysoimiselle dokumenttien kautta.

Julkinen palvelulogiikka määrittelee arvon yksilö-, organisaatio- ja yhteiskuntatasolla tapahtuvana muutoksena hyvinvoinnissa (Cui & Aulton, 2023). Alueiden strategisissa linjauksissa näkyvät eri tasoille tavoitellut muutokset arvossa. Julkisella sektorilla korostuu yksilöarvon lisäksi julkisen arvon luominen, ja tämä tulee ilmi dokumenteissa eri tavoilla. Hyvinvointialueet pyrkivät yhteistyöllä kumppaneidensa kanssa lisäämään julkista arvoa muun muassa edistämällä (maakunta-)alueen elinvoimaa, lisäämällä yhdenvertaisuutta ja poistamalla eriarvoisuutta, sekä ottamalla huomioon kestävyyden eri näkökulmat. Hyvinvointialueilla on merkittävä rooli myös julkisen talouden tasapainottamisessa. Alueet linjaavat talouden sopeutuskeinoista taloussuunnitelmassa tai erillisessä sopeutusohjelmassa.

Asiakaslähtöisten sosiaali- ja terveydenhuoltopalvelujen tavoitteena on luoda arvoa palvelunkäyttäjälle edistämällä tämän hyvinvointia ja terveyttä. Tätä alueet pyrkivät tekemään yhteistyössä eri toimijoiden kanssa asiakkaan ollessa arvonluonnin keskiössä toimijoita ja toimintaa yhdistävänä tekijänä (Vargo & Lusch, 2016). Dokumenteissa korostuu yhteistyön tekeminen erityisesti lasten, nuorten ja perheiden palveluissa. Kaikilla hyvinvointialueilla toimii perhekeskuksia (fyysisissä toimipisteissä, verkostoissa

tai sähköisesti) joissa eri toimijoiden palvelut on koottu yhteen tukemaan perheiden ja nuorten hyvinvointia. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos on listannut perhekeskuksen palvelukokonaisuuteen myös Kelan etuudet (Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 2024b). Alueet pyrkivät dokumenttien perusteella lisäämään arvoa organisaatiotasolle kasvattamalla verkostoja, kerryttämällä tietoa ja taitoa sekä huolehtimalla maineestaan yhteistyökumppaneiden keskuudessa. Verkostoissa tapahtuva tiedon ja taidon jakaminen sekä kontaktien laajeneminen lisäävät arvoa kaikille toimintaan osallistuville organisaatioille. Hyvinvointialueet eivät ole voittoa tavoittelevia organisaatioita, joten ne eivät tavoittele toiminnallaan tasapainoisen talouden lisäksi muuta taloudellista hyötyä. Yhteistyökumppaneille (esim. yksityisille palveluntuottajille) yhteistyö hyvinvointialueen kanssa lisää arvoa organisaatiotasolle myös taloudellisen hyödyn näkökulmasta.

Yleisenä johtopäätöksenä voidaan todeta, että palvelustrategiadokumenttien sisältö, laajuus ja kattavuus niin kokonaisuutena, kuin ulkoisen yhteistyön kuvaamisen suhteen vaihtelee alueiden välillä selkeästi. Mielenkiintoisena kuriositeettina on ilmennyt Pohjois-Pohjanmaan ja Satakunnan strategiadokumenttien yhteneväisyydet. Pohjois-Pohjanmaan ja Satakunnan strategiadokumenteissa on paljon samaa, ja niissä on useammassa kohtaa käytetty täsmälleen samoja virkkeitä. Pyörää ei tarvitse aina keksiä uudestaan, ja strategiatyössä voi sekä kannattaa julkisella sektorilla tehdä yhteistyötä samalla tasolla operoivien tahojen kesken, tai ainakin hakea inspiraatiota toisten tekemisestä. Kuten Länsi-Uudenmaan (s. 87) palvelustrategiadokumentissa todetaan: ”Hyvät ideat kiertävät hyvinvointialueiden välillä, ja mallia osataan ottaa myös muualta, kuten muista Pohjoismaista”.

6.2 Pohdintaa

Monitoimijaisen yhteistyön tärkeyttä korostetaan usealta suunnalta, ja se korostuu myös valtion ohjauksessa. Sosiaali- ja terveysministeriö on laatinut kahdeksan valtakunnallista tavoitetta sosiaali- ja terveydenhuollolle vuosille 2023–2026. Tavoitteet on päivitetty

alkuvuodesta 2024. Yksi tavoitteista on saada aikaan toimivat yhteistyörakenteet ja toimintakäytännöt hyvinvointialueiden, kuntien sekä muiden toimijoiden välille erityisesti ennaltaehkäisyn näkökulmasta (Sosiaali- ja terveysministeriö, 2024, s. 10).

Keskinäisriippuvaisessa, verkottuneessa ja toisaalta pirstaleisessa maailmassa kumppanuudet ja toimiva yhteistyö ovat merkittäviä voimavaroja organisaatiolle kuin organisaatiolle. Useiden muuttujien ja ympäristön jatkuvan muutoksen vuoksi organisaation haasteeksi ei välttämättä muodostu oikeiden strategisten valintojen tekeminen, vaan joustavan ja oppivan organisaation luominen, joka on valmis määrittelemään strategiansa jatkuvasti uudelleen (Porter, 1991, s. 110). Uudistumaan kykenevät ekosysteemit ovat paikkoja, joissa myös tulevaisuuden osaaminen syntyy (Arola ja muut, 2022, s. 6). Useat hyvinvointialueet mainitsevat dokumentissa yhdeksi toimintaa ohjaavaksi arvoksi uudistumisen. Hyvinvointialueiden alkutaipale onkin tasapainottelua toiminnan vakauttamisen ja jatkuvan uudistamisen tarpeen välillä.

Strategia on merkittävä viestinnän väline, jolla hyvinvointialue viestii tavoitteistaan ja toimintaa ohjaavista arvoista kumppaneilleen (Paananen ja muut, 2023, s. 3). Palveluekosysteemissä tapahtuva arvonluonti on yhteistoiminnallinen prosessi, johon osallistuvien tahojen näkyväksi tekeminen strategiassa ja muussa viestinnässä on organisaation valinta. Hyvinvointialue tekee toimintansa näkyväksi ja tuo valintansa julkiseen keskusteluun strategiansa kautta. Selkeän informaation tarjoaminen palveluekosysteemissä toimivista eri tahoista ja näiden rooleista on avainasemassa yhteisen arvon tuhoamisen vähentämisessä (Engen ja muut, 2021, s. 895). Ulkoista viestintää voidaan tehdä organisaatioissa monen eri kanavan kautta. Julkisorganisaatiot viestivät toiminnastaan palvelunkäyttäjille ja muille sidosryhmille esimerkiksi omien verkkosivujensa tai sosiaalisen median alustojen kautta. Strategiatyössä on tehtävä tilannesidonnaista priorisointia, joka näkyy julkaistun strategian valinnoissa. Monet alueet ovat laatineet ensimmäisen palvelustrategiansa vuosille 2023–2025 eli ensimmäiselle aluevaltuustokaudelle. Laki määrää alueita tarkastamaan hyvinvointialuestrategian vähintään kerran aluevaltuustokaudella (Laki

hyvinvointialueesta 41 §). Palvelustrategian suhteen ei ole säädetty vastaavaa ohjeistusta, mutta sitä tarkasteltaneen monilla alueilla yhdessä hyvinvointialuestrategian kanssa. Palvelustrategiasta ja hyvinvointialuestrategiasta säädetään eri laeissa, mikä aiheuttanee myös eroja niiden toteutusten suhteen.

Hyvinvointialueet ovat keskenään erilaisia niin maantieteellisesti kuin demografisesti katsoen. Sosiaali- ja terveydenhuollon aiempi järjestämistapa on myös vaihdellut alueiden välillä, ja toiminnan yhteensovittaminen voi olla erityisen haastavaa pirstaleisista lähtökohdista toimintansa aloittaneille hyvinvointialueille (Paananen ja muut, 2023, s. 4). Edellytykset sujuvalle yhteistyölle, yhteiselle arvonluonnille ja toiminnan integroinnille saattavatkin vaihdella merkittävästi alueittain. Integraatiolla tarkoitetaan sosiaali- ja terveydenhuollon yhteydessä erilaisia keinoja ja ratkaisuja, joilla pyritään yhdentämään sote-palvelujen rakenteita ja toimintoja (Taskinen & Hujala, 2020, s. 48–49). Strategiaprosessilla ja -dokumentilla on myös tässä tavoitteessa oleellinen rooli (Paananen ja muut, 2023, s. 2). Hyvinvointialueet pyrkivät hyvinvointialuestrategioidensa perusteella sovittamaan toimintaansa laajasti integraation eri ulottuvuuksilla (järjestelmä-, organisaatio-, ammattilais- ja asiakastasot) vastatakseen niille asetettuihin vaatimuksiin (ks. Paananen ja muut, 2023, s. 7).

Alueiden välillä on lisäksi merkittäviä eroja sairastavuudessa ja työkyvyttömyydessä (Koponen ja muut, 2023). Monisairaiden ja paljon palveluja tarvitsevien asiakkaiden kohdalla yhteistyö eri toimijoiden välillä ja palvelukokonaisuuksien yhteensovittaminen on erityisen tärkeää. Näillä asiakkailla on monesti myös erilaisia kuntoutus- tai tukitarpeita. Kelassa julkaistiin vuonna 2023 tutkimus alue-eroista Kelan kuntoutukseen pääsyn suhteen, ja kirjoittajat laativat ratkaisuehdotuksia Kelalle ja hyvinvointialueille tutkimustulosten perusteella. Yksi hyvinvointialueille esitetty ratkaisuehdotus alueellisesti yhdenvertaisen saatavuuden tukemiseksi koski kuntoutuspalvelujen kirjaamista strategiaan (Miettinen ja muut, 2023, s. 12).

Hyvinvointialueiden tiukasta taloustilanteesta on uutisoitu runsaasti niiden toiminnan alusta alkaen. Investoinnit erilaisiin yhteistyöhankkeisiin ja erityisesti digitaalisiin innovaatioihin ovat kalliita, ja investoinnin hyöty saattaa näkyä vasta useiden vuosien päästä. Samalla voimavaroja täytyisi suunnata hoitojonojen purkamiseen ja palvelujen turvaamiseen tässä hetkessä. Arvon lyhytaikainen tuhoaminen saattaa kuitenkin johtaa arvonluontiin pitkällä tähtäimellä (Cui & Osborne, 2022, s. 16), ja tämän kanssa monet alueet varmasti tasapainottelevat parhaillaan. Julkisten palvelujen arvo voi realisoitua palvelunkäyttäjillä niin lyhyellä, keskipitkällä, pitkällä kuin elämänmittaisella aikavälillä (Osborne ja muut, 2021). Arvon realisoitumisen odottaminen vaatii palvelunkäyttäjältä pitkäjänteisyyttä ja luottoa julkiseen palveluntuottajaan. Avoin julkinen keskustelu priorisoinnista on yksi tapa lisätä luottamusta ja toiminnan läpinäkyvyyttä, sillä läpinäkyvyyden puute ja kyvyttömyys palvella ovat yleisimpiä syitä arvon tuhoutumiselle julkisissa palveluissa (Engen ja muut, 2021). Yksityisen arvon tavoittelu julkisen arvon kustannuksella voi johtaa julkisen arvon tuhoutumiseen (Cui & Osborne, 2022), ja tästä yhtenä yksinkertaistettuna esimerkkinä voidaan pitää kalliita ostopalveluja, joihin monet alueet joutuvat turvautumaan lakisääteisten palvelujen turvaamiseksi. Ostopalvelujen turvin hyvinvointialueet saavat tuotettua järjestämisvastuulleen kuuluvia palveluja, mutta monesti oman ja julkisen talouden tasapainon kustannuksella.

Jotta arvoa voidaan palvelun kautta luoda, on välttämätöntä ymmärtää myös itse palvelua ja palveluprosessia (Grönroos, 1998). Palvelu määritellään sote-sanastossa ” organisoidun toiminnan tuloksena syntyväksi aineettomaksi hyödykkeeksi, joka kulutetaan tai koetaan” (Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 2023). Hyvinvointialueet pyrkivät kumppaneiden kanssa organisoidulla toiminnalla luomaan arvoa niin yhteiskunta-, organisaatio- kuin yksilötasoille. Sote-sanasto määrittelee terveyspalvelun ”terveydenhuollon ammattihenkilön tarjoamaksi tai antamaksi palveluksi, jonka tarkoituksena on määrittää henkilön terveydentila ja palauttaa hänen terveytensä tai ylläpitää sitä” ja sosiaalipalvelun ”palveluksi, jonka tarkoituksena on edistää asiakkaan sosiaalista hyvinvointia, toimintakykyä ja osallisuutta sekä ehkäistä, vähentää ja poistaa sosiaalisia ongelmia” (Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 2023).

Julkinen sosiaali- ja terveydenhuolto pyrkiikin ensisijaisesti tuottamaan palvelun lopputuloksia (arvovaikutuksia), eikä palveluja itsessään.

6.3 Tutkimuksen luotettavuus ja rajoitteet

Tässä tutkielmassa olen käyttänyt tutkijana subjektiivista ymmärrystäni tutkimusasetelmasta päättäessä. Tuomen ja Sarajärven (2018, s. 19) mukaan tutkimustulokset eivät ole irrallisia käyttäjästä tai havaintomenetelmästä, eikä puhdasta objektiivista tietoa siten ole olemassa. Tämän laadullisen tutkielman tutkimustuloksia tulee arvioida tämä huomioon ottaen. Olen käyttänyt tutkielmaa tehdessäni hyvää tieteellistä käytäntöä (HTK) tutkimuseettisen neuvottelukunnan (TENK) ohjeiden mukaisesti. Olen toiminut hyvän tieteellisen käytännön perusperiaatteiden (luotettavuus, rehellisyys, arvostus ja vastuunkanto) mukaisesti koko prosessin ajan (Tutkimuseettinen neuvottelukunta, 2023, s. 11–12). Tutkielman luotettavuutta olen pyrkinyt tuomaan ilmi kuvaamalla ja perustelemalla tutkimuksellisia valintojani, mukaan lukien haasteita (Juuti & Puusa, 2020a, s. 175). Useiden aineistosta nostettujen esimerkkien jakaminen tuloksia koskevassa luvussa on ollut mielestäni tärkeää ja tarkoituksenmukaista ilmiön asianmukaisen kuvaamisen näkökulmasta. Laadulliselle tutkimukselle ominaisesti olen pyrkinyt saamaan aineistosta esiin erilaisia näkökulmia tutkittavan ilmiön, eli yhteisen arvonluonnin julkisessa palveluekosysteemissä, tarkastelemiseksi (Juuti & Puusa, 2020b, s. 14).

Olen ollut tarkka siitä, että viittaan asianmukaisesti muiden tekemiin julkaisuihin. Lähteinä käyttämieni vertaisarvioitujen tieteellisten artikkeleiden julkaisualustojen saamat Julkaisufoorumi-luokat ovat olleet pääsääntöisesti tasoa 1–3. Suuri osa julkaisualustoista on saanut luokitukseksi 3. Olen käyttänyt vertaisarvioitujen tieteellisten artikkeleiden lisäksi lähteinä suurimmaksi osaksi virallislähteitä, muutamia monografioita sekä tutkielman aiheen kannalta tarkoituksenmukaisiksi ja luotettaviksi kokemiani verkkoaineistoja. Tutkimani dokumentit ovat olleet aineistonkeruuvaiheessa

saatavilla julkisessa tietoverkossa, ja niiden sisältö on siten ollut kaikille avoin. Olen tallentanut dokumentit myös itselleni jäljitettävyyden varmistamiseksi. Olen huomannut tutkielman teon aikana, että dokumentin sijainti saattaa muuttua tai se saatetaan korvata muokatulla versiolla.

Hyvinvointialueille on siirtynyt uudistuksen myötä sosiaali- ja terveydenhuollon lisäksi pelastustoimen järjestämisvastuu. Olen kuitenkin rajannut pelastustoimen tarkastelun tämän tutkielman ulkopuolelle, ja tämä rajaus on syytä ottaa huomioon tuloksia tarkasteltaessa. Jotkut alueet ovat linjanneet palvelustrategioissa myös pelastustoimeen liittyviä asioita, mutta hyvin yleisellä tasolla. Hyvinvointialueet kuvaavat pelastustoimen järjestämistä erillisessä lain edellyttämässä pelastustoimen palvelutasopäätöksessä. Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä perus- ja erikoistason palvelujen välistä yhteistyötä en myöskään tässä yhteydessä tarkastellut. Olen huomioinut Helsingin kaupungin erityisyyden muihin hyvinvointialueisiin nähden. Tämä erityisyys näkyy kuntayhteistyöhön viittaavien ilmaisujen puuttumisena Helsingin palvelustrategiadokumentissa. En koe, että tällä on kuitenkaan ollut isoa merkitystä tutkielman kokonaiskuvassa.

Hyvinvointialueiden vaihtelevat tulkinnat palvelustrategisten asiakirjojen suhteen on syytä ottaa huomioon tulosten tulkinnassa. Dokumenttien kattavuus ja pituus vaihtelevat alueiden välillä runsaasti. Kyseessä ei kuitenkaan ole vertaileva tutkimus, joten aineistoa ei tässä yhteydessä ole asetettu paremmuusjärjestykseen. Myös yhteistyöhön viittaavien termien moninaisuus on haastanut jonkin verran dokumenttien tulkintaa ulkoisen yhteistyön näkökulmasta, mutta pääsääntöisesti yhteistyömuoto on käynyt ilmi kontekstista. Tutkielman tulokset tarjoavat rajatun katsauksen alueiden tekemiin palvelustrategisiin valintoihin yhteisen arvonluonnin näkökulmasta. Tutkielmassa tarkasteltujen dokumenttien sisältö ei kuvaa alueiden toimintaa kokonaisuudessaan, eikä tulosten perusteella voi tehdä yleistäviä johtopäätöksiä. Laadulliselle tutkimukselle ominaisesti pyrin tuottamaan kohteena olevasta ilmiöstä, eli yhteisestä arvonluonnista palveluekosysteemissä, osuvaa ja ymmärrystä lisäävää tietoa

yleistettävän tiedon sijasta (Aaltio & Puusa, 2020, s. 188). Paanasta ja muita (2023, s. 2) siteeraten: ”Hyvinvointialuestrategioiden tutkimus tässä hetkessä luo pohjaa ja reflektiopintaa tulevien strategioiden valmistelulle ja kehittämiselle”.

6.4 Jatkotutkimusehdotuksia

Hyvinvointialuelaki velvoittaa hyvinvointialueita tarjoamaan monipuolisesti osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia asukkaille ja palvelunkäyttäjille (Laki hyvinvointialueesta 29 §). Hyvinvointialueet ovat laatineet tai ovat parhaillaan laatimassa osallisuusohjelmia ohjaamaan tätä työtä. Osallisuusohjelman laatiminen ei ole lakisääteistä, mutta osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien käytäntöön viemiseksi ohjelma suositellaan laatimaan (Sorvettula & Lindholm, 2023, s. 6–7). Erityisesti erilaisten yhteisöjen, yritysten ja muiden toimijoiden osuus osallisuusohjelmissa olisi mielenkiintoinen jatkotutkimuksen aihe. Osallistaminen saatetaan nähdä yksinomaan palvelunkäyttäjän tai asiakkaan osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien tarjoamisena. Julkisten palvelujen yhteistuotantoon liittyvä osallistamisprosessi tulisi kuitenkin olla kaksijakoinen sisältäen niin palveluntuottajat kuin palvelunkäyttäjät/kansalaiset (Palumbo & Manesh, 2023, s. 1375). Organisaation oman henkilöstön osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet tulee myös huomioida.

Hyvinvointialueiden pakollisiin lakisääteisiin toimielimiin kuuluvat aluevaltuusto, aluehallitus, tarkastuslautakunta, kansalliskielilautakunta (kaksikieliset alueet) sekä saamen kielen lautakunta (Lapin hyvinvointialue). Lain mukaan aluevaltuusto voi lisäksi halutessaan asettaa tehtävien hoitoja varten johtokuntia, lautakuntia sekä näiden jaostoja. (Laki hyvinvointialueesta 33 §, 35 §.) Aineistoa läpikäydessä käy ilmi, että hyvinvointialueet ovat käyttäneet vaihtelevasti mahdollisuutta lautakuntien muodostamiseen. Esimerkkejä hyvinvointialueiden muodostamista lautakunnista ovat muun muassa elämänkaarilautakunta, asiakas- ja osallisuuslautakunta, terveyden ja toimintakyvyn edistämisen lautakunta sekä hyvinvointi- ja yhdyspintalautakunta. Näiden

erityyppisten lautakuntien toiminnan tarkastelu arvonluonnin näkökulmasta voisi myös olla mielenkiintoista.

Julkisen johtamisen teoriaan liittyvässä keskustelussa korostuvat Covid-pandemian jälkeisessä ajassa Kinderin ja Stenvallin (2023, s. 2) mukaan seuraavat aiheet: kansalaisten julkisista palveluista saama hyöty, palvelujen riittämättömyys puutteellisissa palveluekosysteemeissä ja uusliberalistisen näkemyksen mukainen julkisten palvelujen karsinta sekä korvaaminen yksityisen sektorin palveluilla niille, keillä on varaa niistä maksaa. Tämän päivän demokratiat, julkiset sektorit ja julkisorganisaatiot joutuvat operoimaan kansalaisten heikkenevän luottamustason, julkistalouden niukkuuden sekä epäilyksien julkisten palvelujen rahanarvoisuudesta kanssa (Dudau ja muut, 2019, s. 1579). Sote-uudistuksen kaltaisiin mittaviin organisaatiomuutoksiin liittyy oletus odottamattomasta, ennen näkemättömän emergenssi ja yksityiskohtaisten lopputulosten ennustamattomuus (Rowe & Hogarth, 2005, s. 399). Useiden hyvinvointialueiden taloustilanne on muun muassa osoittautunut arvioitua hankalammaksi. Alueilla tehdään parhaillaan valtavasti töitä ja vaikeita päätöksiä riittävien palvelujen turvaamiseksi budjetin raameissa. Julkisten sosiaali- ja terveyspalvelujen kehittämisessä ei ole päätöspistettä, joka kertoisi työn olevan tehty. Tietyn lopputuloksen saavuttamisen sijaan toiminnassa keskiöön nouseekin uudistumis- ja sopeutumiskyky sekä yhteistyö vahvoissa verkostoissa.

Lähteet

Aaltio, I. & Puusa, A. (2020). Mitä laadullisen tutkimuksen arvioinnissa tulisi ottaa huomioon? Teoksessa A. Puusa & P. Juuti (toim.), *Laadullisen tutkimuksen näkökulmat ja menetelmät* (s. 177–188). Gaudeamus.

Ahonen, E., Ahopelto, M., Heikkinen, M., Huovinen-Tervo, M., Pekkala, T. & Tolonen, E. (2021). *Sote-sopan keittokirja – Sote-uudistuksen taustatekijät ja käännekohdat*. Kunnallisalan kehittämissäätiö. Noudettu 1.12.2023 osoitteesta https://kaks.fi/wp-content/uploads/2021/09/45_sote-sopan-keittokirja.pdf

Alastalo, M. & Vuori, J. (n.d.). *Dokumentit.* Tampereen yliopisto. Noudettu 11.9.2023 osoitteesta https://www.fsd.tuni.fi/fi/palvelut/menetelmaopetus/kvali/laadullisen-tutkimuksen-aineistot/dokumentit/

Alasuutari, P. (2012). *Laadullinen tutkimus 2.0*. Vastapaino.

Arola, M., Huttula, T., Jämsén, P., Kirjavainen, A., Mustikainen, H., Ranki, S., Santamäki, I., Vesa, A-M. & Villanen, J. (2022). *Tulevaisuuden osaaminen syntyy ekosysteemeissä. Uuden osaamisjärjestelmän kuvaus*. Sitran selvityksiä 204. Sitra. Noudettu 25.10.2023 osoitteesta https://www.sitra.fi/app/uploads/2022/03/sitra-tulevaisuuden-osaaminen-syntyy-ekosysteemeissa.pdf

Blomkamp, E. (2018). The promise of co-design for public policy. *Australian journal of public administration,* 77(4), 729–743. https://doi.org/10.1111/1467-8500.12310

Bowen, G. A. (2009). Document Analysis as a Qualitative Research Method. *Qualitative research journal,* 9(2), 27–40. https://doi.org/10.3316/QRJ0902027

Brown, M. A. (1976). Values - A Necessary but Neglected Ingredient of Motivation on the Job. *The Academy of Management review,* 1(4), 15–23. https://doi.org/10.5465/amr.1976.4396236

Cluley, V. & Radnor, Z. (2021). Rethinking co-creation: The fluid and relational process of value co-creation in public service organizations. *Public money & management, 41*(7), 563–572. https://doi.org/10.1080/09540962.2020.1719672

Cui, T. & Aulton, K. (2023). Conceptualizing the elements of value in public services: Insights from practitioners. *Public management review, ahead-of-print*, ennakkoverkkojulkaisu, 1–23. https://doi.org/10.1080/14719037.2023.2226676

Cui, T. & Osborne, S. P. (2022). Unpacking value destruction at the intersection between public and private value. *Public administration*, 1–20. https://doi.org/10.1111/padm.12850

Cui, T. & Osborne, S. P. (2023). New development: Value destruction in public service delivery-a process model and its implications. *Public money & management,* 43(2), 187–190. https://doi.org/10.1080/09540962.2022.2126645

D'Andreamatteo, A., Ianni, L., Lega, F. & Sargiacomo, M. (2015). Lean in healthcare: A comprehensive review. *Health policy,* 119(9), 1197–1209. https://doi.org/10.1016/j.healthpol.2015.02.002

Denhardt, R. B. & Denhardt, J. V. (2000). The New Public Service: Serving Rather than Steering. *Public administration review,* 60(6), 549–559. https://doi.org/10.1111/0033-3352.00117

Dudau, A., Glennon, R. & Verschuere, B. (2019). Following the yellow brick road? (Dis)enchantment with co-design, co-production and value co-creation in public services. *Public management review,* 21(11), 1577–1594. https://doi.org/10.1080/14719037.2019.1653604

Engen, M., Fransson, M., Quist, J. & Skålén, P. (2021). Continuing the development of the public service logic: A study of value co-destruction in public services. *Public management review,* 23(6), 886–905. https://doi.org/10.1080/14719037.2020.1720354

Giddings, F. H. (1893). The Idea and Definition of Value. *Publications of the American Economic Association,* 8(1), 87–95.

Grönroos, C. (1998). Marketing services: The case of a missing product. *The Journal of business & industrial marketing,* 13(4/5), 322–338. https://doi.org/10.1108/08858629810226645

Grönroos, C. (2006). Adopting a service logic for marketing. *Marketing theory*, 6(3), 317–333. https://doi.org/10.1177/1470593106066794

Grönroos, C. & Voima, P. (2013). Critical service logic: Making sense of value creation and co-creation. *Journal of the Academy of Marketing Science,* 41(2), 133–150. https://doi.org/10.1007/s11747-012-0308-3

Haug, N. (2023). Actor roles in co‐production—Introducing intermediaries: Findings from a systematic literature review. *Public administration (London),* 1–26. https://doi.org/10.1111/padm.12965

Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public administration,* 69(1), 3–19. https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x

Huijbregts, R., George, B. & Bekkers, V. (2022). Public values assessment as a practice: Integration of evidence and research agenda. *Public management review,* 24(6), 840–859. https://doi.org/10.1080/14719037.2020.1867227

Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunta. (2017). *JHS 179 Kokonaisarkkitehtuurin suunnittelu ja kehittäminen*. Noudettu 15.3.2024 osoitteesta https://dvv.fi/arkkitehtuuri

Juuti, P. & Puusa, A. (2020a). Laadullisen tutkimuksen luotettavuus. Teoksessa A. Puusa & P. Juuti (toim.), *Laadullisen tutkimuksen näkökulmat ja menetelmät* (s. 173–176). Gaudeamus.

Juuti, P. & Puusa, A. (2020b). Johdanto. Mitä laadullisella tutkimuksella tarkoitetaan? Teoksessa A. Puusa & P. Juuti (toim.), *Laadullisen tutkimuksen näkökulmat ja menetelmät* (s. 9–20). Gaudeamus.

Kansaneläkelaitos. (2023a). *Hyvinvointialueet.* Noudettu 6.9.2023 osoitteesta https://www.kela.fi/yhteistyokumppanit-hyvinvointialueet

Kansaneläkelaitos. (2023b). *Kelan strategia.* Noudettu 3.10.2023 osoitteesta https://www.kela.fi/strategia

Kansaneläkelaitos. (2023c). *Sote-uudistus.* Noudettu 4.10.2023 osoitteesta https://www.kela.fi/sote-uudistus

Kansaneläkelaitos. (2023d). *Pikaopas perustoimeentulotukeen.* Noudettu 10.10.2023 osoitteesta https://www.kela.fi/toimeentulotuki-pikaopas

Kansaneläkelaitos. (n.d.). *Tutkimus.* Noudettu 8.1.2024 osoitteesta https://tietotarjotin.fi/tutkimus

Kinder, T. & Stenvall, J. (2023). A critique of public service logic. *Public management review*, ennakkoverkkojulkaisu, 1–23. https://doi.org/10.1080/14719037.2023.2182904

Koponen, P., Lindell, E., Sarnola, K. & Luoto, R. (2023). *Kansallinen terveysindeksi 2019–2021: Hyvinvointialueiden väliset erot sairastavuudessa ja työkyvyttömyydessä ovat samansuuntaisia: paras tilanne Uudellamaalla ja Pohjanmaalla*. Tilastoraportti 30/2023. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Noudettu 24.1.2024 osoitteesta https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2023052547865

Laine, P. (2015). *Sitran trendit: Keskinäisriippuvuus lisääntyy*. Sitra. Noudettu 25.10.2023 osoitteesta https://www.sitra.fi/artikkelit/sitran-trendit-keskinaisriippuvuus-lisaantyy/

Laki hyvinvointialueesta 29.6.2021/611. Finlex. Noudettu 6.9.2023 osoitteesta https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2021/20210611

Laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä 29.6.2021/612. Finlex. Noudettu 19.9.2023 osoitteesta https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2021/20210612#Pidm45809189371216

Laki sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisestä Uudellamaalla 29.6.2021/615. Finlex. Noudettu 8.1.2024 osoitteesta https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2021/20210615

Laki työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta annetun lain muuttamisesta 25.11.2022/935. Finlex. Noudettu 28.9.2023 osoitteesta https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2022/20220935

Lane, J. (2000). *New public management*. Routledge.

Lapin hyvinvointialueen aluevaltuusto. (2023). *Kokouspöytäkirja 20.11.2023*. Noudettu 23.1.2024 osoitteesta https://lapha-julkaisu.tweb.fi/ktwebscr/fileshow?doctype=3&docid=142691

Levin, S. A. (1998). Ecosystems and the Biosphere as Complex Adaptive Systems. *Ecosystems*, 1(5), 431–436. https://doi.org/10.1007/s100219900037

Lindell, J., Ollila, S., Raisio, H. & Vartiainen, P. (2013). *Johtajana kaaoksen reunalla: Kuinka selviytyä pirullisista ongelmista?* Gaudeamus.

Malmivaara, A. (2022). *Vaikuttavuus sosiaali- ja terveydenhuollossa*. Kustannus Oy Duodecim.

McMullin, C. (2021). Challenging the necessity of New Public Governance: Co-production by third sector organizations under different models of public management. *Public administration (London),* 99(1), 5–22. https://doi.org/10.1111/padm.12672

Miettinen, S., Pulkki, J., Ukkola, I., Paavonen, A-M., Rinne, H., Heino, P. & Poikkeus, L. (2023). *Alueellisen yhdenvertaisuuden tukeminen Kelan kuntoutukseen ohjautumisessa. Tutkimuksesta ratkaisuehdotuksia*. Kela. http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2023042538666

Moore, M. (1994). Public value as the focus of strategy. *Australian journal of public administration,* 53(3), 296–303. https://doi.org/10.1111/j.1467-8500.1994.tb01467.x

Osborne, S. P. (2006). The new public governance? *Public management review,* 8(3), 377–387. https://doi.org/10.1080/14719030600853022

Osborne, S. P. (2018). From public service-dominant logic to public service logic: Are public service organizations capable of co-production and value co-creation? *Public management review,* 20(2), 225–231. https://doi.org/10.1080/14719037.2017.1350461

Osborne, S. P., Nasi, G. & Powell, M. (2021). Beyond co-production: Value creation and public services. *Public administration,* 99(4), 641–657. https://doi.org/10.1111/padm.12718

Osborne, S. P., Powell, M., Cui, T. & Strokosch, K. (2022). Value Creation in the Public Service Ecosystem: An Integrative Framework. *Public administration review,* 82(4), 634–645. https://doi.org/10.1111/puar.13474

Osborne, S. P., Radnor, Z., Kinder, T. & Vidal, I. (2015). The SERVICE Framework: A Public-service-dominant Approach to Sustainable Public Services. *British journal of management,* 26(3), 424–438. https://doi.org/10.1111/1467-8551.12094

Osborne, S. P., Radnor, Z. & Nasi, G. (2013). A New Theory for Public Service Management? Toward a (Public) Service-Dominant Approach. *American review of public administration,* 43(2), 135–158. https://doi.org/10.1177/0275074012466935

Osborne, S. P., Radnor, Z. & Strokosch, K. (2016). Co-Production and the Co-Creation of Value in Public Services: A suitable case for treatment? *Public management review,* 18(5), 639–653. https://doi.org/10.1080/14719037.2015.1111927

Osborne, S. P. & Strokosch, K. (2013). It takes Two to Tango? Understanding the Co-production of Public Services by Integrating the Services Management and Public Administration Perspectives. *British journal of management,* 24(S1), 31–47. https://doi.org/10.1111/1467-8551.12010

Paananen, H., Satokangas, M., Karreinen, S., Paatela, S., Huhtakangas, M., Keskimäki, I. & Tynkkynen, L-K. (2023). *Integraation ulottuvuudet hyvinvointialuestrategioissa.* Tutkimuksesta tiiviisti 40/2023. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-408-133-7

Palumbo, R. & Manesh, M. F. (2023). Travelling along the public service co-production road: A bibliometric analysis and interpretive review. *Public management review,* 25(7), 1348–1384. https://doi.org/10.1080/14719037.2021.2015222

Petrescu, M. (2019). From marketing to public value: Towards a theory of public service ecosystems. *Public management review,* 21(11), 1733–1752. https://doi.org/10.1080/14719037.2019.1619811

Pirinen, A. (2016). The barriers and enablers of co-design for services. *International journal of design,* 10(3), 27–42.

Porter, M. E. (1991). Towards a dynamic theory of strategy. *Strategic management journal*, 12(S2), 95–117. https://doi.org/10.1002/smj.4250121008

Prior, L. (2008). Repositioning Documents in Social Research. *Sociology (Oxford),* 42(5), 821–836. https://doi.org/10.1177/0038038508094564

Puustinen, A. & Jalonen, H. (2020). Kompleksisuusajattelu – Ymmärtämistä edistävä uusi lähestymistapa vai vanhaa viiniä uudessa pullossa? Teoksessa P. Vartiainen & H. Raisio (toim.), *Johtaminen kompleksisessa maailmassa – Viisautta pirullisten ongelmien kohtaamiseen* (s. 14–36). Gaudeamus.

Raivio, H. & Karjalainen, J. (2013). Osallisuus ei ole keino tai väline, palvelut ovat! Teoksessa T. Era (toim.), *Osallisuus – oikeutta vai pakkoa?* (s. 12–34). Jyväskylän ammattikorkeakoulun julkaisuja 156.

Rowe, A. & Hogarth, A. (2005). Use of complex adaptive systems metaphor to achieve professional and organizational change. *Journal of advanced nursing,* 51(4), 396–405. https://doi.org/10.1111/j.1365-2648.2005.03510.x

Sorvettula, J. & Lindholm, J. (2023). *Hyvinvointialueen hallintosääntömalli*. Hyvil. Noudettu 22.2.2024 osoitteesta https://www.hyvil.fi/wp-content/uploads/2023/03/Hyvinvointialueen-hallintosaantomalli.pdf

Sosiaali- ja terveysministeriö. (2023a). *Toimeentulotuki*. Noudettu 10.10.2023 osoitteesta https://stm.fi/toimeentulotuki

Sosiaali- ja terveysministeriö. (2023b). *Yhteistyöalueet*. Noudettu 31.10.2023 osoitteesta https://stm.fi/yhteistyoalueet

Sosiaali- ja terveysministeriö. (2024). *Valtakunnalliset tavoitteet sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiselle.* Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2024:2. http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-5424-3

Stenvall, J. & Virtanen, P. (2021). *Ihmiskeskeinen hallinnon uudistaminen: Hallintoreformien toteutus monimutkaisessa yhteiskunnassa*. Tietosanoma / Art House Oy.

Taskinen, H. & Hujala, A. (2020). Integraatio – sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistamisen ydintä. Teoksessa H. Taskinen & A. Hujala (toim.), *Uudistuva sosiaali- ja terveysala* (s. 47–76). Tampere University Press.

Terveydenhuoltolaki 30.12.2010/1326. Finlex. Noudettu 20.3.2023 osoitteesta https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2010/20101326

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. (2023). *Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistamisen keskeiset käsitteet.* Noudettu 5.1.2024 osoitteesta https://sotesanastot.thl.fi/termed-publish-server/vocabulary/5deffdd9-14bf-4e5c-b1d7-b001cd52619e/concept/ce799336-11a9-4db5-b9c5-12960bdcfe3e

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. (2024a). *Suomen kestävän kasvun ohjelma (RRP).* Noudettu 21.3.2024 osoitteesta https://thl.fi/tutkimus-ja-kehittaminen/tutkimukset-ja-hankkeet/suomen-kestavan-kasvun-ohjelma-rrp-

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. (2024b). *Perhekeskus.* Noudettu 21.3.2024 osoitteesta https://thl.fi/aiheet/lapset-nuoret-ja-perheet/sote-palvelut/perhekeskus

Trischler, J. & Charles, M. (2019). The Application of a Service Ecosystems Lens to Public Policy Analysis and Design: Exploring the Frontiers. *Journal of Public Policy & Marketing*, 38(1), 19–35. https://doi.org/10.1177/0743915618818566

Trischler, J., Røhnebæk, M., Edvardsson, B. & Tronvoll, B. (2023). Advancing Public Service Logic: Moving towards an ecosystemic framework for value creation in the public service context. *Public management review,* ennakkoverkkojulkaisu, 1–29. https://doi.org/10.1080/14719037.2023.2229836

Tuomi, J. & Sarajärvi, A. (2009). *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Kustannusosakeyhtiö Tammi.

Tuomi, J. & Sarajärvi, A. (2018). *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi* (uudistettu laitos). Kustannusosakeyhtiö Tammi.

Tutkimuseettinen neuvottelukunta. (2023). *Hyvä tieteellinen käytäntö ja sen loukkausepäilyjen käsitteleminen Suomessa.* Tutkimuseettisen neuvottelukunnan julkaisuja 2/2023. Noudettu 29.1.2024 osoitteesta https://tenk.fi/sites/default/files/2023-03/HTK-ohje_2023.pdf

Vaasan yliopisto. (2023). *Kela ja Vaasan yliopisto selvittävät palveluiden yhteiskehittämistä ja arvoa käyttäjille.* Noudettu 3.1.2024 osoitteesta https://www.uwasa.fi/fi/uutishuone/uutiset/kela-ja-vaasan-yliopisto-selvittavat-palveluiden-yhteiskehittamista-ja-arvoa

Valtioneuvosto. (2023). *Vahva ja välittävä suomi - Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma 20.6.2023.* Noudettu 2.10.2023 osoitteesta https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaisuMetatieto/Documents/VNT_1+2023.pdf

Vargo, S. L. & Lusch, R. F. (2004). Evolving to a New Dominant Logic for Marketing. *Journal of marketing*, 68(1), 1–17. https://doi.org/10.1509/jmkg.68.1.1.24036

Vargo, S. L. & Lusch, R. F. (2016). Institutions and axioms: An extension and update of service-dominant logic. *Journal of the Academy of Marketing Science,* 44(1), 5–23. https://doi.org/10.1007/s11747-015-0456-3

Viinamäki, O-P. (2008). *Julkisen sektorin arvoympäristön kompleksisuus: tutkimus julkisten organisaatioiden arvojen, johtamisteorioiden ja arvojohtajuuden erityisyydestä*. Vaasan yliopisto. https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-476-218-2

Virtanen, P. (2018). *Palvelujen yhteiskunta - yhteistyölähtöinen arvonluominen ja palveluperusteinen toimintalogiikka.* Tietosanoma Oy.

Wei Choo, C. (2000). Working with knowledge: How information professionals help organisations manage what they know. *Library management,* 21(8), 395–403. https://doi.org/10.1108/014351200103427

Liitteet

Liite 1. Aineiston tiedot

Hyvinvointialue	**Palvelustrategiadokumenttien lähteet**	**Dokumentin otsikointi ja päivämäärä**
Etelä-Karjala	https://www.ekhva.fi/wp-content/uploads/2023/01/EKHVA_Palvelustrategia_2023-2025.pdf Noudettu 5.1.2024 (35 sivua) Hyvinvointialueen verkkosivuilla saatavilla ollut dokumentti.	**Etelä-Karjalan hyvinvointialueen palvelustrategia 2023–2025** Hyväksytty aluevaltuustossa 14.6.2023
Etelä-Pohjanmaa	https://www.hyvaep.fi/uploads/2022/12/etela-pohjanmaan-hyvinvointialue-ja-palvelustrategia_valtuuston-hyvaksyma-21.11.2022-148.pdf Noudettu 12.1.2024 (25 sivua) Hyvinvointialueen verkkosivuilla ensisijaisesti saatavilla ollut strategiadokumentti. Esitys- ja esiteversiot sekä strategiakuva olivat myös saatavilla.	**Etelä-Pohjanmaan hyvinvointialue - Hyvinvointialue- ja palvelustrategia** Hyväksytty aluevaltuustossa 21.11.2022
Etelä-Savo	https://etelasavonha.fi/wp-content/uploads/2024/02/Pienennetty_versio_FINAL_Palvelustrategia_Palvelutuotantosuunnitelma_Etela-Savon_HA_15.9.23.pdf Noudettu 7.2.2024 (334 sivua) Hyvinvointialueen verkkosivuilla saatavilla ollut dokumentti.	**Etelä-Savon hyvinvointialue – Palvelustrategia** Hyväksytty aluevaltuustossa 18.9.2023
Helsinki	https://www.hel.fi/static/sotepe/palvelustrategia/sotepe_palvelustrategia_2023_2025_FI_saavutettava.pdf Noudettu 5.1.2024 (48 sivua) Kaupungin verkkosivuilla saatavilla ollut dokumentti.	**Hyvinvointia, terveyttä ja turvallisuutta helsinkiläisille - Sosiaali-, terveys- ja pelastustoimialan palvelustrategia 2023–2025** Hyväksytty kaupunginvaltuustossa 16.11.2022

Itä-Uusimaa	https://itauusimaa.fi/wp-content/uploads/2024/01/Ita-Uudenmaan-hyvinvointialueen-palvelustrategia-2023-2026.pdf Noudettu 22.1.2024 (25 sivua) Hyvinvointialueen verkkosivuilla saatavilla ollut dokumentti.	**Itä-Uudenmaan hyvinvointialueen palvelustrategia 2023–2026** Hyväksytty aluevaltuustossa 12.12.2023
Kainuu	https://hyvinvointialue.kainuu.fi/sites/sote.kainuu.fi/files/documents/library/2023-04/Kainuun%20hyvinvointialueen%20j%C3%A4rjest%C3%A4missuunnitelma%202023%E2%80%932025.pdf Noudettu 12.1.2024 (19 sivua) Hyvinvointialueen verkkosivuilla saatavilla ollut dokumentti, johon viitattiin palvelustrategiana.	**Kainuun hyvinvointialueen järjestämissuunnitelma 2023–2025** Hyväksytty aluevaltuustossa 24.4.2023
Kanta-Häme	https://omahame-julkaisu.tweb.fi/ktwebscr/fileshow?doctype=3&docid=136030&version=1 Noudettu 15.1.2024 (52 sivua) Aluevaltuustokokouksen 19.12.2023 pöytäkirjan liite, viimeistelty versio. Hyvinvointialueen verkkosivuilla ollut dokumentti oli viimeistelemätön.	**Oma Häme - Palvelustrategia 2023–2025** Hyväksytty aluevaltuustossa 19.12.2023
Keski-Pohjanmaa	https://kpshp-hva.oncloudos.com/kokous/2023483-7-23243.PDF Noudettu 15.1.2024 (24 sivua) Aluevaltuustokokouksen 20.2.2023 pöytäkirjan liite.	**Keski-Pohjanmaan hyvinvointialue – Palvelustrategia 2022–2023** Hyväksytty aluevaltuustossa 20.2.2023
Keski-Suomi	https://www.hyvaks.fi/sites/default/files/2023-12/hyvaks_jarjestamisen_linjaukset.pdf Noudettu 22.1.2024 (23 sivua) Hyvinvointialueen verkkosivuilla saatavilla ollut dokumentti. Varsinaista palvelustrategiaa ei löytynyt alueen verkkosivuilta eikä aluevaltuuston kokousasiakirjoista.	**Ihmislähtöiseen Keski-Suomeen: sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen linjaukset** Hyväksytty aluevaltuustossa 14.11.2023
Keski-Uusimaa	https://www.keusote.fi/wp-content/uploads/2023/05/Keski-Uudenmaan-hyvinvointialueen-strategia.pdf	**Keski-Uudenmaan hyvinvointialue - Hyvinvointialueen strategia ja**

	Noudettu 5.1.2024 (12 sivua) Hyvinvointialueen verkkosivuilla saatavilla ollut dokumentti.	**palvelustrategia 2023–2025** Hyväksytty aluevaltuustossa 8.12.2022
Kymenlaakso	https://kymenhva.fi/hyvinvointialue/tietoa-hyvinvointialueesta/ Noudettu 5.1.2024 (16 sivua) Hyvinvointialueen verkkosivuilla saatavilla ollut dokumentti.	**Kymenlaakson hyvinvointialuestrategia 2023–2025** ja jäljempänä dokumentissa **Kymenlaakson palvelustrategia 2023–2025** Hyväksytty aluevaltuustossa 27.9.2022
Lappi	https://lapha.fi/documents/594637/766960/Lapin-hyvinvointialuestrategia.pdf/ Noudettu 12.1.2024 (29 sivua) Hyvinvointialueen verkkosivuilla saatavilla ollut dokumentti.	**Lapin hyvinvointialuestrategia** (sisältää palvelustrategisia linjauksia) Varsinainen palvelustrategia oli vielä työn alla 1/24. Hyväksytty aluevaltuustossa 6.2.2023
Länsi-Uusimaa	https://admin.luvn.fi/sites/default/files/2023-11/LUVN_Palvelustrategia_30102023.pdf Noudettu 5.1.2024 (93 sivua) Hyvinvointialueen verkkosivuilla saatavilla ollut dokumentti.	**Länsi-Uudenmaan hyvinvointialueen Palvelustrategia** Hyväksytty aluevaltuustossa 24.10.2023
Pirkanmaa	https://www.pirha.fi/documents/d/guest/pirha-strategia-2023-2025_taitettu Noudettu 12.1.2024 (34 sivua) Hyvinvointialueen verkkosivuilla saatavilla ollut dokumentti.	**Tärkeintä on ihminen - Pirkanmaan hyvinvointialueen strategia 2023–2025** (sisältää palvelustrategisia linjauksia) Hyväksytty aluevaltuustossa 5.12.2022

Pohjanmaa	https://ovph-d10julk.oncloudos.com/kokous/2022128-5-7980.PDF Noudettu 15.1.2024 (26 sivua) Aluevaltuustokokouksen 16.12.2022 pöytäkirjan liite.	**Pohjanmaan hyvinvointialueen palvelustrategia 2023–2025** (täysin viimeisteltyä dokumenttia ei löytynyt) Hyväksytty aluevaltuustossa 16.12.2022
Pohjois-Karjala	https://www.siunsote.fi/documents/393252/22612649/Siunsote_palvelustrategia_hyv%C3%A4ksytty+aluevaltuustossa+22.6.2023.PDF/63c80b18-b818-e20c-44d0-95f956d4bf33 Noudettu 12.1.2024 (68 sivua) Hyvinvointialueen verkkosivuilla saatavilla ollut dokumentti.	**Pohjois-Karjalan hyvinvointialueen palvelustrategia 2023–2038** Hyväksytty aluevaltuustossa 22.6.2023
Pohjois-Pohjanmaa	https://pohde.fi/wp-content/uploads/2022/11/Pohjois-Pohjanmaan_hyvinvointialueen_strategia_2023-2030_Versio_4-5-2022.pdf Noudettu 30.1.2024 (32 sivua) Hyvinvointialueen verkkosivuilla saatavilla ollut dokumentti.	**Hyvinvointi, terveys ja turvallisuus – yhdessä tehden Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueen strategia 2023–2030** (sisältää palvelustrategian) Hyväksytty aluevaltuustossa 2.5.2022
Pohjois-Savo	https://pshyvinvointialue.fi/documents/594193/719483/Pohjois-Savon_hyvinvointialue_Sote-palvelustrategia.pdf/cc9d1b4c-fdc7-c3cb-a375-ae72ddbd201c?t=1692350884295 Noudettu 12.1.2024 (50 sivua) Hyvinvointialueen verkkosivuilla saatavilla ollut dokumentti.	**Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelustrategia** Hyväksytty aluevaltuustossa 19.6.2023
Päijät-Häme	https://www.paijatha.fi/wp-content/uploads/2023/05/Paijat-Hameen-hyvinvointialueen-palvelustrategia-2023-2025.pdf Noudettu 5.1.2024 (18 sivua)	**Päijät-Hämeen hyvinvointialue Palvelustrategia 2023–2025**

	Hyvinvointialueen verkkosivuilla saatavilla ollut dokumentti.	Hyväksytty aluevaltuustossa 19.12.2022
Satakunta	https://satakunnanhyvinvointialue.fi/wp-content/uploads/2023/03/sha_strategia_20232025.pdf Noudettu 12.1.2024 (22 sivua) Hyvinvointialueen verkkosivuilla saatavilla ollut dokumentti.	**Satavarmaa hyvinvointia, terveyttä ja turvallisuutta, lähellä ihmistä Satakunnan hyvinvointialueen strategia 2023–2025** (sisältää palvelustrategian) Hyväksytty aluevaltuustossa 19.12.2022
Vantaa ja Kerava	https://vakehyva.fi/sites/default/files/document/Vakehyva_Strategia_hyv%C3%A4ksytty.pdf Noudettu 5.1.2024 (32 sivua) Hyvinvointialueen verkkosivuilla saatavilla ollut dokumentti.	**Vantaan ja Keravan hyvinvointialuestrategia** (sisältää palvelustrategisia linjauksia) Hyväksytty aluevaltuustossa 22.11.2022
Varsinais-Suomi	https://www.varha.fi/sites/default/files/2023-11/Varsinais-Suomen%20hyvinvointialueen%20palvelustrategia.pdf Noudettu 12.1.2024 (31 sivua) Hyvinvointialueen verkkosivuilla saatavilla ollut dokumentti.	**Varsinais-Suomen hyvinvointialueen palvelustrategia** Hyväksytty aluevaltuustossa 15.11.2023

Yhteensä 1048 sivua/dia

Liite 2. Yhteistyökumppaneiden kartoitus

Yhteistyökumppani	**Hakutermit**	**Löydökset** suluissa kaikkien hakutermien löydökset yht. n=olennaiset yhteistyöhön viittaavat osumat karsinnan jälkeen
Kunnat tai kunnan edustajat	kunti* kunna* kunta*	Etelä-Karjala (25) n=8 Etelä-Pohjanmaa (32) n=8 Etelä-Savo (179) n=21 ~~Helsinki (ei otettu mukaan)~~ Itä-Uusimaa (13) n=4 Kainuu (16) n=3 Kanta-Häme (68) n=16 Keski-Pohjanmaa (14) n=4 Keski-Suomi (7) n=5 Keski-Uusimaa (4) n=0 Kymenlaakso (15) n=2 Lappi (30) n=10 Länsi-Uusimaa (77) n=28 Pirkanmaa (27) n=12 Pohjanmaa (23) n=4 Pohjois-Karjala (60) n=18 Pohjois-Pohjanmaa (14) n=11 Pohjois-Savo (16) n=11 Päijät-Häme (36) n=12 Satakunta (52) n=12 Vantaa Kerava (21) n=7 Varsinais-Suomi (24) n=3 N= 199
Kolmas sektori	3.*/kolma* järjestö* yhdisty* säätiö*	Etelä-Karjala (64) n=15 Etelä-Pohjanmaa (55) n=16

	yhteisö* vapaaeht*	Etelä-Savo (166) n= 45 Helsinki (16) n=11 Itä-Uusimaa (15) n=2 Kainuu (23) n=4 Kanta-Häme (94) n=22 Keski-Pohjanmaa (26) n=5 Keski-Suomi (13) n=4 Keski-Uusimaa (3) n=0 Kymenlaakso (15) n=2 Lappi (19) n=5 Länsi-Uusimaa (126) n=30 Pirkanmaa (58) n=7 Pohjanmaa (23) n= 11 Pohjois-Karjala (99) n=26 Pohjois-Pohjanmaa (32) n= 16 Pohjois-Savo (34) n=22 Päijät-Häme (47) n=10 Satakunta (46) n=10 Vantaa Kerava (88) n=15 Varsinais-Suomi (36) n=7 N=285
Yksityinen sektori	yrity* yrittäj*yksityi* palveluntuottaj*	Etelä-Karjala (8) n=7 Etelä-Pohjanmaa (15) n=14 Etelä-Savo (84) n=56 Helsinki (6) n=4 Itä-Uusimaa (1) n=1 Kainuu (6) n=4 Kanta-Häme (15) n=13 Keski-Pohjanmaa (3) n=2 Keski-Suomi (2) n=1 Keski-Uusimaa (0) n=0

		Kymenlaakso (2) n=1 Lappi (1) n=1 Länsi-Uusimaa (44) n=37 Pirkanmaa (4) n=3 Pohjanmaa (8) n=5 Pohjois-Karjala (20) n=16 Pohjois-Pohjanmaa (17) n=17 Pohjois-Savo (9) n=9 Päijät-Häme (6) n=6 Satakunta (15) n=11 Vantaa Kerava (7) n=6 Varsinais-Suomi (13) n=7 N= 221
Uskonnolliset yhteisöt	kirkk* kirko* seurakun* uskonn*	Etelä-Karjala (1) n=1 Etelä-Pohjanmaa (6) n=6 Etelä-Savo (2) n=1 Helsinki (0) n=0 Itä-Uusimaa (0) n=0 Kainuu (0) n=0 Kanta-Häme (4) n=4 Keski-Pohjanmaa (0) n=0 Keski-Suomi (3) n=2 Keski-Uusimaa (0) n=0 Kymenlaakso (0) n=0 Lappi (0) n=0 Länsi-Uusimaa (7) n=2 Pirkanmaa (0) n=0 Pohjanmaa (0) n=0 Pohjois-Karjala (1) n=1 Pohjois-Pohjanmaa (2) n=0 Pohjois-Savo (1) n=1

		Päijät-Häme (0) n=0 Satakunta (0) n=0 Vantaa Kerava (0) n=0 Varsinais-Suomi (0) n=0 N=18
Oppilaitokset	koulu* oppilaito* yliopisto*	Etelä-Karjala (6) n=2 Etelä-Pohjanmaa (19) n=4 Etelä-Savo (38) n=0 Helsinki (2) n=0 Itä-Uusimaa (5) n=0 Kainuu (1) n=0 Kanta-Häme (31) n=12 Keski-Pohjanmaa (10) n=0 Keski-Suomi (3) n=1 Keski-Uusimaa (0) n=0 Kymenlaakso (0) n=0 Lappi (7) n=1 Länsi-Uusimaa (35) n=11 Pirkanmaa (17) n=7 Pohjanmaa (13) n=0 Pohjois-Karjala (16) n=2 Pohjois-Pohjanmaa (23) n=8 Pohjois-Savo (16) n=4 Päijät-Häme (0) n=0 Satakunta (23) n=6 Vantaa Kerava (5) n=2 Varsinais-Suomi (26) n=0 N= 60
Työvoimapalvelut	te-palv* te-toim* te-hall*	Etelä-Karjala (3) n=0 Etelä-Pohjanmaa (11) n=0

	työvoima* työlli*	Etelä-Savo (44) n=1 Helsinki (1) n=0 Itä-Uusimaa (9) n=0 Kainuu (6) n=0 Kanta-Häme (24) n=0 Keski-Pohjanmaa (3) n=0 Keski-Suomi (1) n=0 Keski-Uusimaa (1) n=0 Kymenlaakso (2) n=0 Lappi (8) n=0 Länsi-Uusimaa (45) n=1 Pirkanmaa (3) n=0 Pohjanmaa (8) n=1 Pohjois-Karjala (12) n=0 Pohjois-Pohjanmaa (6) n=0 Pohjois-Savo (14) n=0 Päijät-Häme (8) n=0 Satakunta (9) n=0 Vantaa Kerava (8) n=0 Varsinais-Suomi (0) n=0 N=3
Kansaneläkelaitos	kela* kansaneläkelaito*	Etelä-Karjala (0) n=0 Etelä-Pohjanmaa (1) n=0 Etelä-Savo (4) n=0 Helsinki (0) n=0 Itä-Uusimaa (0) n=0 Kainuu (0) n=0 Kanta-Häme (1) n=0 Keski-Pohjanmaa (0) n=0 Keski-Suomi (0) n=0 Keski-Uusimaa (1) n=0

		Kymenlaakso (0) n=0 Lappi (0) n=0 Länsi-Uusimaa (4) n=2 Pirkanmaa (1) n=0 Pohjanmaa (4) n=2 Pohjois-Karjala (6) n=1 Pohjois-Pohjanmaa (0) n=0 Pohjois-Savo (0) n=0 Päijät-Häme (0) n=0 Satakunta (0) n=0 Vantaa Kerava (0) n=0 Varsinais-Suomi (0) n=0 N= 5
Vaikuttamistoimielimet	vammaisneuvosto* vanhusneuvosto* nuorisovaltuusto* toimieli*	Etelä-Karjala (0) n=0 Etelä-Pohjanmaa (10) n=10 Etelä-Savo (10) n=6 Helsinki (0) n=0 Itä-Uusimaa (0) n=0 Kainuu (0) n=0 Kanta-Häme (2) n=2 Keski-Pohjanmaa (1) n=1 Keski-Suomi (2) n=1 Keski-Uusimaa (0) n=0 Kymenlaakso (0) n=0 Lappi (0) n=0 Länsi-Uusimaa (4) n=3 Pirkanmaa (4) n=1 Pohjanmaa (2) n=2 Pohjois-Karjala (1) n=1 Pohjois-Pohjanmaa (1) n=1 Pohjois-Savo (2) n=2

		Päijät-Häme (0) n=0 Satakunta (0) n=0 Vantaa Kerava (4) n=4 Varsinais-Suomi (0) n=0 N=34
Yhteistyöalueet/muut hyvinvointialueet	yhteistyöalue* yta* hyvinvointialuei* hyvinvointialueet*	Etelä-Karjala (15) n=4 Etelä-Pohjanmaa (22) n=6 Etelä-Savo (103) n=13 Helsinki (21) n=9 Itä-Uusimaa (16) n=0 Kainuu (17) n=4 Kanta-Häme (70) n=12 Keski-Pohjanmaa (4) n=2 Keski-Suomi (7) n=1 Keski-Uusimaa (2) n=0 Kymenlaakso (4) n=0 Lappi (14) n=1 Länsi-Uusimaa (83) n=16 Pirkanmaa (17) n=1 Pohjanmaa (3) n=0 Pohjois-Karjala (57) n=15 Pohjois-Pohjanmaa (24) n=8 Pohjois-Savo (15) n=5 Päijät-Häme (11) n=4 Satakunta (24) n=4 Vantaa Kerava (30) n=6 Varsinais-Suomi (2) n=0 N=111

Valtion toimijat	valtio* ministeri*	Etelä-Karjala (11) n=0 Etelä-Pohjanmaa (2) n=0 Etelä-Savo (39) n=1 Helsinki (11) n=1 Itä-Uusimaa (2) n=0 Kainuu (4) n=0 Kanta-Häme (39) n=1 Keski-Pohjanmaa (0) n=0 Keski-Suomi (0) n=0 Keski-Uusimaa (1) n=0 Kymenlaakso (4) n=0 Lappi (1) n=1 Länsi-Uusimaa (28) n=1 Pirkanmaa (7) n=1 Pohjanmaa (2) n=1 Pohjois-Karjala (6) n=1 Pohjois-Pohjanmaa (0) n=0 Pohjois-Savo (9) n=1 Päijät-Häme (5) n=2 Satakunta (0) n=0 Vantaa Kerava (10) n=4 Varsinais-Suomi (0) n=0 N=15