

**PALVELUJEN KILPAILUTUS SUOMALAISTEN SOSIAALI- JA
TERVEYSPALVELUJEN JÄRJESTÄMISKÄYTÄNTÖNÄ**

Pro gradu - tutkielma

Anu Vuolukka

0394253

Yhteiskuntatieteet/ Johtaminen

Susan Meriläinen

Lapin yliopisto

2017

Lapin yliopisto, yhteiskuntatieteiden tiedekunta

| | |
|-------------------------|--|
| Työn nimi: | Palvelujen kilpailutus suomalaisten sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämiskäytäntönä |
| Tekijä: | Anu Vuolukka |
| Koulutusohjelma: | Johtaminen |
| Työn laji: | Pro gradu -tutkielma |
| Sivumäärä: | 78 |
| Vuosi: | 2017 |

TIIVISTELMÄ

Suomalaisessa yhteiskunnassa on työnalla yksi maan historian suurimmista rakenneuudistuksista – Sote- ja maakuntauudistus. Uudistuksen tavoitteena on tarjota ihmisille nykyistä yhdenvertaisempia palveluja, vähentää hyvinvointi- ja terveyseroja sekä hillitä kustannusten kasvua. Tässä tutkielmassa muun muassa sote-uudistusta tarkasteltiin sosiaali- ja terveyspalvelujen (myöhemmin sote-palvelut) järjestämiskäytännön näkökulmasta. Järjestämiskäytännöistä yksi keskeisimmistä, palvelujen kilpailutus, asetettiin tutkimuskohteeksi. Kilpailutuskäytäntöä tarkasteltiin prosessina, merkitysten luojana ja yhteiskunnallisena vaikuttajana.

Sote-palvelujen järjestämiskäytäntöjen osalta erilaiset kansalliset selvitykset ja raportit ovat yleisiä, mutta käytänteoreettinen lähestymistapa näyttäytyy tutkimuskeskustelussa vähäisenä. Käytännön tutkimus mahdollistaa kohdeilmion tarkastelun käytännön toimien kautta, tarjoten tietoa myös käytännön toimijoista ja heidän toimijuudesta. Tutkielmassa oltiin erityisen kiinnostuneita kilpailutuskäytännöstä palvelujen käyttäjien eli asiakkaiden näkökulmasta.

Tutkielma teki näkyväksi, miten palvelujen kilpailutuskäytännön fokus on kilpailutuskäytännössä itsessään, ei niinkään asiakkaassa, jolle palveluja hankitaan. Kilpailutuskäytännön keskeiset toimijat ovat palvelunjärjestäjät ja palveluntuottajat, joiden toimijuudessa suhteessa kilpailutuskäytäntöön on merkitseviä eroja sekä vallan että hallinnan osalta. Asiakkaalla ei ole kilpailutuskäytännössä ensisijaista toimijuutta. Asiakkaan toimijuus toteutuu välillisesti lainsäädännön ja kilpailutuskäytännössä palvelun sisältöön määritetyn laadunvalvonnan kautta.

Tutkielma osoitti, että kilpailutuskäytännöllä on merkittäviä yhteiskunnallisia vaikutuksia, joskin se tukee heikosti sote-uudistukselle määritettyjä tavoitteita. Parhaiten kilpailutuskäytäntö tukee tavoitetta yhdenvertaisista palveluista, mutta heikosti hyvinvointi- ja terveyserojen vähentymistä tai kustannustehokkuuden vahvistumista. Sote-uudistuksen äärellä tutkielma haastaa kaikkia toimialan toimijoita pohtimaan sote-palvelujen järjestämistä tavalla, jossa rakenteiden, lainsäädännön ja periaatteiden sijaan pääkohteiksi asettuvat käytännön toimet ja toimijuus.

| | |
|---|--|
| Asiasanat: | kilpailutuskäytäntö, sote-uudistus, julkinen hallinto, yksityinen palvelutuotanto, asiakas |
| Tutkimusmenetelmä(t): | käytäntölähtöinen aineistonanalyysi, haastattelu |
| Suostun tutkielman luovuttamiseen kirjastossa käytettäväksi. | |

Sisällys

| | |
|--|----|
| TIIVISTELMÄ | 2 |
| 1 TUTKIELMAN LÄHTÖKOHDAT | 5 |
| 1.1 Henkilökohtaiset tutkimisen motiivit..... | 7 |
| 1.2 Tutkielman hyödyt tieteenalalle..... | 10 |
| 2 KÄYTÄNTÖLÄHTÖINEN ORGANISAATIO TUTKIMUS | 12 |
| 2.1 Käytäntöteoria metodologisena valintana | 13 |
| 2.2 Käytäntö tutkimuskohteena ja käsitteenä..... | 15 |
| 3 SOTE-PALVELUJEN JÄRJESTÄMISKÄYTÄNTÖ TUTKIMUKSEN KOORTEENA | 17 |
| 3 SOTE-PALVELUJEN KILPAILUTUS SUOMESSA..... | 22 |
| 3.1 Kilpailutuksen historiaa..... | 22 |
| 3.2 Kilpailutus kansallisen sote-uudistuksen valossa..... | 24 |
| 5 SOTE-PALVELUJEN KILPAILUTUSKÄYTÄNTÖ | 26 |
| 5.1 Kilpailutuskäytäntö prosessina | 26 |
| 5.2 Kilpailutuskäytäntö merkitysten luojana | 29 |
| 5.2.1 Tarjouskilpailua edeltävä infotilaisuus..... | 30 |
| 5.2.2 Toimijaportaalin kysymykset ja vastaukset..... | 32 |
| 5.2.3 Kilpailutusasiakirjat..... | 33 |
| 5.2.4 Epävirallinen keskustelu..... | 35 |

| | |
|---|----|
| 5.3 Kilpailutuskäytäntö yhteiskunnallisena vaikuttajana..... | 37 |
| 5.3.1 Hankintamenettelyn valinta..... | 38 |
| 5.3.2 Kilpailutuskäytännön toimijat ja heidän asema..... | 39 |
| 5.3.3 Palvelujen sisällölliset valinnat | 42 |
| 6 KESKEISET HAVAINNOT KILPAILUTUSKÄYTÄNNÖSTÄ | 44 |
| 6.1 Yhdenvertaisempien palvelujen tavoite | 44 |
| 6.1.1. Digitalisaatio..... | 45 |
| 6.1.2 Asiakkaan asema | 46 |
| 6.2. Hyvinvointi- ja terveyserojen vähentäminen | 48 |
| 6.2.1 Palvelujen kehittäminen ja vaikuttavuus | 48 |
| 6.2.2 Sote-palvelualan toimintakulttuuri | 50 |
| 6.3. Palvelujen kustannustehokkuus | 54 |
| 6.4. Yhteenveto keskeisistä havainnoista..... | 55 |
| 7 TUTKIELMAN ANTI KESKUSTELUUN SOTE-PALVELUJEN JÄRJESTÄMISKÄYTÄNNÖSTÄ..... | 57 |
| 8 POHDINTOJA TUTKIELMAN ÄÄRELTÄ JA JÄLKEEN | 63 |
| LÄHTEET..... | 67 |
| LIITTEET | 77 |

1 TUTKIELMAN LÄHTÖKOHDAT

Suomalainen sosiaali- ja terveyspalvelujärjestelmä on murroksessa. Julkisen talouden kestävyysvaje ja puutteet kansalaisten tasavertaisissa sosiaali- ja terveyspalveluissa (myöhemmin sote-palvelut) ovat johtaneet palvelurakenteen laaja-alaiseen uudistamistarpeeseen. (Sote- ja maakuntauudistus 2016a). Palvelurakenteiden rinnalla on sosiaali- ja terveysalalla ollut viime vuosina huomio innovatiivisten palvelujen kehittämistarpeessa ja julkisten ja yksityisten toimijoiden yhteistyössä. Muun muassa vuosina 2008–2015 toteutetun Tekesin (2015) Innovaatiot sote-palveluissa -ohjelman tavoitteena oli vaikuttavien ja asiakaslähtöisten sote-palvelujen kehittäminen ja toimialan kumppanuuksien ja yhteistyön monipuolistaminen.

Suomessa hyvinvointiyhteiskunta on rakennettu julkisin varoin kustannettavan sosiaali- ja terveydenhuollon varaan. Päävastuu palvelujen järjestämisessä on ollut kunnilla, jotka ovat voineet tehdä sen joko tuottamalla palvelut itse tai hankkimalla palveluja yksityisen tai kolmannen sektorin toimijoilta. (Kuntalaki 2015). Sote-uudistus siirtää sote-palvelujen järjestämisvastuun tulevaisuudessa kunnilta maakunnille. (Sote- ja maakuntauudistus 2016b). Yksityisen sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen osuus palvelutuotannossa on kasvanut koko 2000-luvun ajan. (mm. Arajärvi & Väyrynen 2009, 1-2; Lith 2013, 4). Tämän kehityssuunnan on yleisesti ennustettu jatkuvan sote-uudistukseen kaavaillun valinnanvapausoikeuden myötä. Valinnanvapaus mahdollistaa kansalaisille valinnan julkisten ja yksityisten palveluntuottajien välillä. (vrt. Sote- ja maakuntauudistus 2016c).

Oma mielenkiinnonkohteeni on sote-uudistuksen keskellä nykyinen ja tuleva palvelujen järjestämiskäytäntö. Olen työskennellyt noin 10 vuotta yksityisissä sote-alan organisaatioissa johtotehtävissä ja hahmotan toimialan yksityisen organisaation johtamistyön varsin haastavana. Mielestäni erityisen haasteen yksityiseen liiketoimintaan sosiaali- ja terveysalalla luo palvelujen järjestämiskäytäntö. Julkisen hallinnon toimijoilla on palvelujen järjestämisvastuu ja yksityisen sektorin toimijat osallistuvat palvelutarjonnallaan tämän vastuun kantamiseen täydentäen julkisia palveluja. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2016). Lähtökohtana tällainen asetelma voi olla palvelujen järjestämisen näkökulmasta selkeä, mutta toimialan sisällön ja erityisesti sen kehittymisen näkökulmasta varsin haastava. Jos toisen tehtävä on järjestää ja toisen tuottaa, missä ja

kenen ehdoilla määritty palvelun sisältö? Sisältö, jonka tulisi palvella ensisijaisesti palvelujärjestelmän kolmatta tahoa, palvelujen käyttäjää.

Kysymyksenasetteluni on keväällä 2016 valmistuneen johtamisen pääaineopintoihini liittyvän kandidaatin tutkielman valossa oikeutettu. Wilmotiin (2013, 60) nojaten, voin todeta tehneeni eksplikatiivisen tutkielman, jolla pyrin kuvaamaan yksityisten ja julkisen hallinnon toimijoiden yhteistyötä PK-yritysjohtajien kokemana. Puolistrukturoitujen teemahaastattelujen välityksellä sain tietoa yhteistyön ajallisesta, rakenteellisesta ja sisällöllisestä luonteesta. Johtopäätöksenä havaitsin, että yhteistyö on haurasta ja sen motiivit molempien osapuolten omien velvollisuuksien täyttämässä ja oman toiminnan varmistamisessa. Palvelujen kilpailutuskäytäntö osoittautui yhteistyön näkökulmasta monella tapaa määrääväksi.

Yhteinen kehittäminen puolestaan koettiin kandidaatintutkielman aineiston perusteella haastavaksi ja strategista yhteistyötä ei tehdä juuri lainkaan. Huomioiden toimialan perustehtävä – kansalaisten hyvinvoinnin turvaaminen – ja toimialaan kohdistuva kustannustehokkuuden vaade, tällaiset tulokset herättivät kysymyksiä. Muun muassa Sadvnikova, Pujari, Ashish ja Mikhailitchenko (2016, 1831) kirjoittavat strategisesta yhteistyöstä todeten, että ilman riittävää yhteistyötä yhteistyökumppanit eivät voi työkennellä mutkattomasti ja tehokkaasti ja yhteistyö voi muodostua molemmille osapuolille epäedulliseksi. Heidän mukaan hyvään yhteistyöhön ei liity konfliktit, vaan pyrkimys yhteneviin toimintatapoihin ja ryhmäajattelu. Vahva ryhmäajattelu yhdistettynä näkökulmien mahdollisimman vähäiseen rajoittamiseen johtaa Sadvnikovan ym. esittämänä aitoon ”out-of-the-box-ajatteluun” ja edistää sekä yhteisymmärrystä että yhteisiä innovaatioita. Siis juuri sitä, mitä mielestäni kaivataan suomalaisiin sote-palveluihin juuri nyt, suuren uudistuksen äärellä.

Kokemukseni ja kandidaatin tutkielmani ohjaamana pyrin etenemään pro gradu tutkielmassani kohti emansipatorista tutkimusasetelmaa. Tavoitteeni on tuottaa tietoa, joka auttaa ymmärtämään suomalaisten sote-palvelujen järjestämiskäytäntöä kilpailutuksen kontekstissa. (vrt. Willmot 2013, 60). Tutkielmassani mielenkiinnonkohteenani on järjestämiskäytäntöön liittyvien toimijoiden tunnistaminen ja heidän aseman ja toimijuuden näkyväksi tekeminen. Erityisen kiinnostunut olen järjestämiskäytännöstä

palvelujen käyttäjien eli asiakkaiden näkökulmasta. Pääasiallisesti järjestämiskäytäntöä on kuvattu palvelunjärjestäjän näkökulmasta. (vrt. Lukkarinen 2007, 63.) Käytännössä tämä on nykyjärjestelmässä tarkoittanut julkisen sektorin toimijan näkökulmaa. Siitäkin huolimatta, että asiakaslähtöisyys on ollut toimialan trendisana jo vuosikymmeniä ja parhaillaankin yksi nykyyhallituksen kärkihankkeista. (vrt. Sosiaali- ja terveysministeriö 2017).

Tutkimuskysymyksenäni on: Minkälainen käytäntö kilpailutus on suomalaisten sote-palvelujen järjestämiskäytäntönä?

Tutkielman **alakysymykset** määrittävät Corradin ym. (2010, 277) käytännön määritelmän ohjaamana seuraavasti:

1. Minkälainen prosessi kilpailutuskäytäntö on?
2. Minkälaisia merkityksiä kilpailutuskäytännöllä luodaan?
3. Minkälaisia yhteiskunnallisia vaikutuksia kilpailutuskäytännöllä on?

1.1 Henkilökohtaiset tutkimisen motiivit

Sosiaali- ja terveysalan yksityisen ja julkisen sektorin yhteistyötä ja sen haasteita on selitetty esimerkiksi kuvaamalla sektoreiden erilaisuutta. (mm. HEMA-instituutti 2016). Suomalaisen sosiaali- ja terveysalan kehittyminen vaatii mielestäni kuitenkin myös huolellista toimialan käytäntöjen tutkimusta, jossa ei kaihdeta puuttua myös olemassa oleviin hallinta-, valta- ja arvoasetelmiin. Kuten Tekesin pääjohtaja Soini (2013, 7) toteaa, tarvitaan ”luutaa luutuneille ajatuksille”, mutta ennen sitä tarvitaan mielestäni vielä enemmän rohkeutta tuoda luutuneet ajatukset näkyväksi. Avata keskusteluun käytännön toimet, joita luutuneet ajatukset heijastelevat. En ole kuitenkaan kiinnostunut sellaisista toimista, jotka ovat kirjattuna ohjesääntöihin. Vaan niistä, joita elämme todeksi sosiaali- ja terveydenhuollon käytännön johtamistyössä.

Työurani on vienyt minut käytännön sote-palvelujen asiakastyöstä johtotehtäviin. Kataja ja Meriläinen (2002, 341) toteavat, että kokemus syntyy prosessin kautta, johon vaikuttavat paikat mihin itse olen itseni asemoinut ja sosiaalinen todellisuus, joka asemoi minut. Tämän näkemyksen ohjaamana olen pysähtynyt opintojeni aikana pohti-

maan muun muassa omaa toiminnallista historiaani, ”minuksi tulemista”. Arjen johtamistyön äärellä olen kokenut olevani osaamaton sekä suhteessa oman yrityksemme kasvustrategiaan että palvelujen järjestämiskäytäntöön. Näillä kahdella asialla on vahva keskinäinen side – yrityksemme palvelut mahdollistuvat asiakkaille julkisen hallinnon päätöksenteon toisin sanoen olemassa olevien palvelujen järjestämiskäytäntöjen kautta. Olen ollut myös hämilläni toimialan yhteistyön käytännöistä ja niiden aiheuttamista tunteista. Tiedostan, että tutkielmani aihe kumpuaa näistä osaamistarpeista – ja toisaalta näiden aiheiden käsittelyn tarpeesta.

Mutta en ole halunnut sortua motiiveideni tarkastelussa vain asian älylliseen ymmärtämiseen, vaan uskaltanut itsearvioinnissani myös kriittiseen tarkasteluun (vrt. Kataja & Meriläinen 2006, 151). Toisin sanoen rohjennut esittää itselleni myös kysymyksen, haenko tutkielmallani oikeutusta myös edustamalleni yritykselle ja itselleni?

Uskallan vastata, että kyllä. En voi millään tasolla hyväksyä sitä, että edustamani, käytännössä koetellun ja innovatiivisen kuntoutuspalvelumme psyykkisesti oireileville nuorille aikuisille olemassaolon oikeutuksesta pitää yli 50 000 syrjäytyneen nuoren aikuisen Suomessa taistella lähes viikoittain. (vrt. Myrskylä 2012, 2) Ja katsoa sivusta, miten palvelujen järjestämiskäytäntö pahimmillaan jyrää sekä nuoren aikuisen että hänen tarpeeseen vastaavan palveluntuottajan - argumentteina kustannustehokkuus, palvelujärjestelmä ja lainsäädäntö.

Tavoitteeni ei kuitenkaan ole puolustaa yksityistä palveluntuotantoa. Yhdyn reilusti ajatukseen, että monikansallisten sosiaali- ja terveydenhuollon jättiorganisaatioiden monopoliasema ei ole tavoiteltava. Mutta ei pidä sulkea myöskään silmiä siltä, että syystä tai toisesta juuri suuret sote-alan organisaatiot menestyvät Suomessa. Kokeemukseen perustuva arvioni on, että niissä osataan toimia järjestelmän ehdoilla. Järjestelmän, jonka julkisen hallinnon toimijat ovat luoneet. Ja kyllä, järjestelmän, johon kandidaatin tutkielmastani saamani tiedon mukaan myös PK-yritykset ovat sopeutuneet. Toimialan sisällöllinen kehittäminen ei vaikuta tällä hetkellä olevan kenenkään intressi.

Thomas, Tienari, Davies ja Meriläinen (2009, 316) pohtivat kysymystä, mikä motivoi heidän tutkimusryhmää yhteistyöhön. Heillä motivaatio kumpusi samankaltaisista

henkilökohtaisista taustatekijöistä, yhtäläisestä teoreettisesta ja ideologisesta orientatiosta ja erityisesti ajatuksesta, että he kahden eri kulttuurin edustajina loisivat stimuloivan ilmapiirin ideoinnille ja uuden tiedon tuotannolle. Työryhmässä oli vahva yhteenkuuluvuuden, tasavertaisuuden ja läheisyyden tunne. Kandidaatin tutkielmassani oman motivaation lähteeni suhteessa tutkimustyöni aiheeseen määritin Thomaksen ym. kaltaisiksi, mutta osin käänteisessä mielessä. Pro gradu tutkielmassa jatkan samalla tiellä.

Kokemukseni on, että yhteistyössä julkisen hallinnon henkilöiden kanssa henkilökohtaiset taustatekijät ovat vaikeasti hahmotettavat. Ajattelen, että muun muassa virkamiesvastuu ja politiikka ohjaavat yhteistyön keskittymään ennalta määritettyihin, järjestelmän mukaisiin asioihin. Havaitseen myös toistuvasti median, kollegoiden ja yhteistyötilanteiden tuottamassa tiedossa asioita, jotka korostavat julkisen hallinnon toimijoiden ja yksityisten toimijoiden teoreettisia ja ideologisia näkemyseroja. Ja itselleni vaikeinta on hyväksyä se, että tämän seurauksena kärsii useimmiten apua tarvitseva ihminen.

Toivon, että keskustelussa sote-palvelujen järjestämisestä huomio kiinnittyisi enemmän tarkoituksenmukaisten palvelujen ja järjestämiskäytäntöjen kehittämiseen kuin palveluntuottajien keskinäiseen valtataisteluun. Ajattelen, että pro gradu tutkielma parhaimmillaan avaa näkymiä nykyiseen järjestämiskäytäntöön ja antaa minulle eväitä johtamistyöhöni. Haluan omalta osaltani olla tukemassa sellaisia palvelujen järjestämiskäytäntöjä, jotka vahvistavat toimijoiden tasavertaisuuden ja yhteenkuuluvuuden tunnetta ja edistävät siten myös apua tarvitsevan ihmisen asemaa.

Luonnollisesti olen pohtinut, olenko asemani vuoksi vakavasti otettava tutkija. Thomas ym. (2009, 321) kysyvät yksinkertaisesti *kenen tulkinnoilla on merkitystä?* Ja *kenen teoreettisten viitekehysten tai kulttuurisen ymmärryksen kautta asioita tulee tarkastella?* Mielestäni nämä ovat hyviä kysymyksiä, mutta yhtäläillä rohkenen tutkimusaiheeni valossa kysyä, kenen muun tulkinnat olisivat soveliaampia, jos ei minun? Tutkimusaiheen henkilökohtaisuuden näen lopulta vahvuutena, erityisesti kun palautan mieleeni Wilmotin (2013, 62) kannustavat sanat. Hän toteaa, että tuomalla esiin teorian kehittämisessä ilmenevää moniarvoisuuden näkökulmaa, on mahdollista edistää organisaatioteorioita, jotka hyväksyvät erilaisten arvo-orientaatioiden olemassaolon.

1.2 Tutkielman hyödyt tieteenalalle

Bartunekin, Rynesin ja Irelandin (2006, 13) tieteellisten artikkeleiden tarkastelu nostaa esille tekijöitä, joita hyvässä tutkimuksessa on tarpeen huomioida. Ensimmäisenä he mainitsevat tutkijan kyvyn haastaa tutkimuksellaan olemassa olevia teorioita. Jo kandidaatintutkielmani äärellä perehtyessäni yhteistyöhön käsitteenä sain huomata, että yhteistyö on tutkimusaiheena varsin ”kaluttu luu”. Vaikka yhteistyötä on tutkittu eri tieteenaloilla paljon, sille on kuitenkin haastavaa löytää yksiselitteistä määritelmää. (mm. Isoherranen 2012, 38; Aira 2012, 12, 16). Yhtäläillä päädyin johtopäätökseen, että toimialan PK-yritysjohtajien käytännön kokemukset julkisen hallinnon toimijoiden kanssa tehtävästä yhteistyöstä eivät todenna yhteistyön käsitteen määrittelyn äärellä käytyä tieteellistä keskustelua. Johtopäätökseni korostaa mielestäni käytäntöperusteisen tutkimuksen tarvetta ja ilmentää hyvin tiedon alati muuttuvaa ja uudelleen määrittyvää luonnetta. (vrt. Corradi, Gherardi & Verzelloni 2010, 267).

Bartunek ym. (2013, 14) viittaavat mielenkiintoisen tutkimuksen osalta myös tutkimusaiheen rooliin mediassa. He toteavat, että tietyt teemat, erityisesti tabut, kiinnostavat mediaa aina. En väitä, että suomalaisten sote-palvelujen kilpailutusikäntö olisi mediaseksikästä, mutta rohkenen todeta, että aiheen valtakunnallisen ajankohtaisuuden vuoksi sen käsittelylle on sosiaalinen tilaus. Meneillään oleva sosiaali ja terveyspalvelujen rakenneuudistus on yksi Suomen historian suurimmista. (Sote- ja maakuntauudistus 2016d). Kokemuksesta uskallan myös väittää, että suomalaisen sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestämiseen ja tuottamiseen liittyy tabuja, joista ei puhuta. Alvessonin (2010, 79) rohkaisemana olen päättänyt unohtaa hetkeksi oman asemani turvaamisen ja tartun rohkeasti aiheeseen, joka on ”elintärkeä”. Koen, että suomalainen sosiaali- ja terveydenhuolto kaipaa kipeästi sote-uudistusta ja toimialan käytäntöjä edistävää tietoa.

Suomalaisten sosiaali- ja terveysalan johtamista on moitittu ammattitaidottomaksi. Syväjärvi (2005) toteaa, että sote-alan organisaatiot edellyttäisivät nykyisin painottuvan ammatillisen johtamisen lisäksi moniammatillisen organisaation ja johtamisen hallintaa. Härkönen ja Airaksinen (2012, 6-9) puolestaan esittävät, että johdettavan organisaation muodostuessa monista eri kumppanuuksista ja erilaisista sopimusrakenteista, johtamisen haasteeksi muodostuu se, että johtajan vaikutusmahdollisuudet oman organisaation ulkopuolella ovat rajalliset. Käytäntöteoreettisen tutkimuksen keinoin

koen mahdolliseksi selkiyttää johtajien toimijuutta toimialan käytännön johtamis-työssä ja sen myötä myös johtamistyön tavoitteita. Johtamistyön näkökulmasta erityi- sen tärkeänä koen tiedonluonnin käytännöistä, joihin johtajat toimillaan liittyvät. Käy- tännön tarkastelussa on mahdollista tehdä näkyväksi myös toimialan arvo- ja valtara- kenteita – haasteineen ja mahdollisuuksineen.

Sosiaali- ja terveysalan hyödyn näkökulmasta tutkielmani keskeinen kysymys on, mi- ten olemassa olevat palvelujen kilpailutuskäytäntö tukee sote-palvelujen tuottamiselle asetettujen tai kaavailtujen tavoitteiden saavuttamista? Yhteistyö yksityisen ja julkisen sektorin välillä on osa moninaista yhteistyöverkostoa, jossa sote-alan yritykset toimi- vat. (vrt. Aaltonen, Heinonen, Hildén & Kovalainen 2010, 34). Kuten edellä todettua, yhteistyötä korostaa myös toimialan lainsäädäntö. (vrt. Lakiluonnos sote-palvelujen tuottamisesta 2016). Lakiluonnoksessa sote-palvelujen tuottamisesta (2016) todetaan lain ensisijaisena tarkoituksena varmistaa sote-palvelujen käyttäjän asiakas- tai poti- lasturvallisuus. Käytännössä tämä tarkoittaa, että huomio kohdistuu muun muassa pal- veluntuotannon laatuun, asiakaskeskeisyyteen ja asianmukaisuuteen. Yhtälailla laki- luonnoksessa asetetaan tavoitteeksi palveluntuottajien ja viranomaisten yhteistyön edistäminen.

2 KÄYTÄNTÖLÄHTÖINEN ORGANISAATIO TUTKIMUS

Olen tutkielman hyötyjen äärellä esittänyt useita kysymyksenasetteluja suhteessa tutkimusaiheeseen. Pohdin muun muassa sote-palvelujen sisällölliseen kehittämiseen liittyviä haasteita palveluntuottajiin ja -järjestäjiin jakaantuneessa järjestämiskäytännössä. Yhtäläillä olen esittänyt vaateen, että sote-palvelujen järjestämiseen kohdistuvassa tutkimuksessa tarvitaan rohkeutta avata keskustelu toimista, joista nykyiset järjestämiskäytännöt muodostuvat. Näissä kysymyksissä tiivistyvät tutkielmani ontologiset lähtökohdat – pohdinta siitä, mistä tekijöistä sote-palvelujen järjestämiskäytäntö todellisuudessa rakentuu. (vrt. Moses & Knutsen 2007, 5). Tämä pohdinta on puolestaan johdattanut minut käytäntölähtöisen tutkimuksen maailmaan. Maailmaan, jonka epistemologia nojaa jokapäiväisiin toimiin, niiden välisiin suhteisiin ja vaikutuksiin toimintatavoissa. (vrt. Moses & Knutsen 2007, 5; Corradi, Gherardi ja Verzelloni 2010, 267).

Tutkielmani lähtökohtana olen esittänyt pyrkimykseni emansipatoriseen tutkimusasettelmaan. Emansipatorinen tiedonintressi on yksi kolmesta hallitsevasta tiedonintressistä ja niistä eniten kritiikkiä kohdannut. Ennustettavuuteen pyrkivän teknisen, tai kulttuuriperinteen välittämistä tavoittelevan hermeneuttisen tiedonintressin sijaan emansipatorinen tiedonintressi tarkoittaa vallitsevien ajattelumallien ja yhteiskuntarakenteiden näkyväksi tekemistä. (Keinänen & Vadén 2017, 165.) Asettamalla tutkimuskohteeksi sote-palvelualan keskeisimmän järjestämiskäytännön, palvelujen kilpailutuksen, näen mahdolliseksi arvioida kriittisesti siihen liittyviä toimijoita, heidän asemaa, toimijuutta ja käytännön yhteiskunnallisia vaikutuksia. Parhaimmillaan se tarjoaa mahdollisuuden arvioida myös käynnissä olevan sote-uudistuksen mahdollisuuksia saavuttaa sille asetettuja tavoitteita. (vrt. Willmot 2013, 60.)

Emansipatorisen tiedonintressin ongelmaksi on nähty sen vaikutukset tutkimuskohteiden valintaan. Väitetään, että emansipatorian ohjaamana tutkimuskohteet muovautuvat sellaisiksi, että objektiivisuudesta on luovuttava ja tiede altistuu politisoinnille. (Keinänen & Vaden, 2017, 165.) Tunnistan tämän ilmiön vahvasti tutkielmassani, jossa tutkimuskohde on henkilökohtaisesti tärkeä. Vastaan kuitenkin kritiikkiin Karl Marxin (ks. Keinänen & Vadén 2017, 166) ajatuksiin nojaten. Hänen mukaansa tiede voi palvella yhteiskunnan olemassa olevia valtarakenteita (ideologinen tutkimus) tai

kyseenalaistaa niitä (emansipatorinen tutkimus), mutta kummassakaan tapauksessa tiede ei ole objektiivista. Ymmärrystäni tieteen objektiivisuudesta ja asemastani suhteessa tutkimusaiheeseen käsittelem tarkemmin kappaleessa 1.1 Henkilökohtaiset tutkimisen motiivit.

2.1 Käytäntöteoria metodologisena valintana

Käytäntöteorian kolmena ydinteenä pidetään Whittingtonin (2006, 614–615) mukaan ¹sosiaalista yhteisöä, jonka ymmärrän esimerkiksi yhteiskunnaksi, ²ihmisten toimia käytännön äärellä ja ³toimijoita, joiden taidoista ja aloitteista käytäntö on riippuvainen. Sosiaalisten yhteisöjen osalta käytännön tutkijoiden huomio on siinä, miten sosiaaliset ryhmittymät tai systeemit määrittävät käytäntöä. Tällaisia tekijöitä ovat muun muassa jaettu ymmärrys asioista, kulttuuriset säännöt ja kieli, jotka sekä ohjaavat että sallivat ihmisten toimintaa. Ihmisten toimia käytännön äärellä tarkastellaan sekä kysymyksen *mitä* tehdään että *miten* tehdään kautta, jolloin käytäntö on muutakin kuin ulkoisesti havaittavia struktuureja tai toimintoja. Toimijoiden roolien huomioiminen käytännössä on tärkeää, koska juuri he saavat käytännön aikaan – olipa kyse sitten muutoksesta, vaikuttavuudesta tai kehittämisestä.

Corradi, Gherardi ja Verzelloni (2010, 267) toteavat, että käytännön tutkimus mahdollistaa empiirisen tutkimuksen, jossa tutkija voi oivaltaa miten tieto on kontekstissa muovautuvaa ja miten kompetenssi on ehdollinen toiminnan logiikalle. Nicoline (2009, 1391–1392) täydentäen esittää, että alati vahvistuva käytäntölähtöinen organisaatiotutkimus ammentaa voimansa kahdesta erilaisesta huolenaiheesta. Ensinnäkin, tutkijat ovat jälleen kiinnostuneita *työstä* sellaisenaan ja heillä on pyrkimys lähentää käytäntölähtöistä teorian tietoa akateemisen teorian tiedon kanssa. Toiseksi näkökulman muutos käytäntöön voi muuttaa käsitystämme työstä tai organisaatioista, koska se avaa uusia näkökulmia molempiin. Nicolinen ja Corradin ym. esitykset vahvistavat käsitystäni käytännöstä monimuotoisena ja -ulotteisena ilmiönä, joka luonteensa vuoksi yhtä aikaa sekä haastaa tutkijaa että tarjoaa uudenlaisia mahdollisuuksia tuottaa tietoa.

Corradi ym. (2010, 266) ovat pyrkineet selvittämään, mistä käytäntölähtöinen tutkimus (practice-based studies PBS) on saanut alkunsa, ja miten se on saavuttanut organisaatiotutkimuksessa johtoasemaa viime vuosina. He tunnistavat, että kyseessä on uudelleen herännyt kiinnostus organisaatioihin käytännön kautta, jonka juuret ovat syväällä filosofian ja sosiologian tutkimuskentässä. Corradi ym. toteavat, että filosofit ja sosiologit, kuten Bourdieu, Lyotard, Foucault ja Taylor ovat pyrkineet kuvamaan käytäntöä perustavanlaatuisena ilmiönä yhteiskunnassa. Bourdieun ajatuksena he esittävät, että organisaatioiden syvimmit rakenteet määrittävät organisaation sosiaalisia toimia ja ovat itseään uudelleen toistavia. Lyotardin näkökulma on puolestaan diskursiivisissa ja kielenkäytössä ja Foucaultin käytännön genealogiassa. Taylor korostaa käytäntöön liittyvien toimintojen laajuutta ja niihin liittyviä merkityksiä.

Oman tutkielmani teoreettiset juuret löytyvät Foucaultin ajattelusta. Michel Foucaultia pidetään yleisesti yhteiskunnan marginaaliryhmien, ruohonjuuritason aktivismin ja kulttuurisen monimuotoisuuden puolestapuhujana. (Villadsen 2016, 3). Tunnistan Foucaultin ajattelusta yhtymäkohtia tutkielmani lähtökohtiin, joissa olen esittänyt huolenaiheeni palvelujen käyttäjän asemasta sote-uudistuksessa ja palvelujen järjestämiskäytännössä. Ja toisaalta olen esittänyt huolen palvelujen yksipuolistumisesta ja sisällöllisen kehittämisen huomiotta jättämisestä. Foucaultin ajattelua myötäeläen, haluan tutkielmassani tuoda esille järjestämiskäytännön valta-asetelmia.

Foucaultin erityisenä huomiona on ollut, miten yhteiskunnalliset käytännöt muokkaavat odotuksia ja käyttäytymistä. (Whittington 2006, 614). Erinäisten vaiheiden kautta, Foucaultin ajattelu tutkijana kietoutui vallan käsitteen ympärille. Hän esitti, että yksilö on vallan seuraus. Toisin sanoen, valtajärjestelmät eivät ole seurausta yksilöiden toiminnasta vaan seurausta itse vallasta. Valta puolestaan esiintyy yhteiskunnassa kaikkialla, pienimmissäkin yleistä järjestystä käsittelevissä tilanteissa, jotka sittemmin kumuloiden vaikuttavat valtajärjestelmiin. (Bevir 1999, 349.) Foucault ei näe kuitenkaan valtaa vain negatiivisena, vaan myös voimana, joka kattaa koko sosiaalisen ympäristön. Vallankäytön hyväksyntä perustuu Foucaultin mukaan vallan kykyyn tuottaa mielihyvää ja uutta tietoa. (ks. Kuusela 2010, 22.) Juuri tämä Foucaultin ajatus vallasta on tutkielmani näkökulmasta kiehtovaa. Jos tutkielman avulla hahmotan paremmin kilpailutuskäytännössä vallan roolia, voin mahdollisesti myös löytää ne kriittiset vallan

mahdollisuudet, jotka luovat perustaa myös tuleville palvelujen järjestämiskäytännöille.

Yhtäläillä on tutkielmani näkökulmasta mielenkiintoista miten Foucault käsittelee vallan rinnalla myös hallinnan käsitettä. Hänen huomionsa on erityisesti yhteiskunnan hallinnan muodoissa ja rakenteissa, joille on ominaista uusiutua niitä käytettäessä. Tutkielmallani koenkin vastaavani Foucaultin haasteeseen tutkia niitä käytäntöjä, joilla, *valta tuottaa todelliset vaikutuksensa. Olemme yksilöinä osa yhteiskuntaa, vaikuttamme siihen omalla toiminnallamme ja tulemme samalla yhteiskunnan muokkajiksi. Emme voi välttyä vallalta, vaikka emme siihen tietoisesti kiinnittäisikään huomiota.* (ks. Kuusela 2010, 25)

2.2 Käytäntö tutkimuskohteena ja käsitteenä

Nicolinen (2009, 1392) tavoin, Corradi ym. (2010, 26) jakavat näkemyksen käytännöstä moniulotteisena ilmiönä, jota ei ole mahdollista arvioida, havainnoida, mitata tai määrittää tarkasti. Kuitenkin he toteavat, että käytäntöteoreettinen lähestymistapa mahdollistaa tiedon ja kompetenssin empiirisen tutkimuksen. Heidän mukaansa käytännön tieto antaa muodon kompetentille päättelylle. Corradi ym. saavat minut pohtimaan, miten itse ymmärrän käytännön. Tai jaanko ylipäätään vallalla olevan näkemyksen käytännöstä?

Corradi ym. (2010, 267) esittävät käytännön tutkimukselle kaksi päälinjaa: käytäntö empiirisenä objektina ja käytäntö tapana tarkastella maailmaa. Käytäntö tapana tarkastella maailmaa linjan osalta he kuvaavat käytännön ”linsseinä”, joiden läpi tutkija tarkastelee tutkimuskohdettaan. Käytännön linsseihin perustuvan tutkimusotteen tuella on mahdollista välttää tutkimuskohteeseen liittyvää rationalisointia ja syy-seuraus suhde -ajattelua, koska se tekee näkyväksi mikro-tason käytännön toimet, jotka tosiasiallisesti muokkaavat käytäntöä koko ajan. (vrt. Orlikowski 1996, 63).

Koska tutkielmassani mielenkiinnonkohteenani on itse palvelujen järjestämiskäytäntö, palvelujen kilpailutus, asemoin tutkimusotteeni ”Käytäntö empiirisenä tutkimuskohteena” -päälinjaan. Sote-palvelujen kilpailutusikäntännön äärellä tarjoutuu mahdollisuus tarkastella myös käytäntöön liittyvien toimijoiden toimia. (vrt. Corradi, ym. 2010,

268). Yhdyn Corradin ym. (2010, 277) esitykseen käytännöstä käsitteenä. Heidän mukaansa käytäntö rakentuu *toisiinsa liittyvistä toimista, jotka voidaan havaita esimerkiksi yleisenä järjestyksenä ja orientaationa asioihin*. Yhtäläillä he toteavat, että *käytäntö on merkitysten luomisprosessi, johon liittyy jaettu ymmärrys tehdä asioita ja jatkuva neuvottelu käytännöistä niihin osallistuvien kesken* ja kolmantena käytäntö rakentuu *niistä sosiaalisista vaikutuksista, joita käytännön toimilla saadaan laajemmin sosiaalisessa kontekstissa aikaan*. Nämä kolme näkökulmaa käytäntöön ohjaavat tutkielmani aineiston analysointia.

Tutkielman aineisto muodostuu yhdestä, vuonna 2016 toteutuneen kuntouttavan asumispalvelun kilpailutusmateriaalista. Kokoan aineiston Tarjouspalvelu.fi -sivuston tuottamista kilpailutusasiakirjoista ja kilpailutuskäytännön aikaisesta sähköisestä vuoropuhelusta. Aineiston saatavuuteen vaikuttaa se, että edustamani yritys on osallistunut kilpailutukseen. Täydentävänä aineistona hyödynnän keväällä 2016 tehtyjä PK-yritysjohtajien teemahaastatteluja liittyen heidän kokemuksiinsa yhteistyöstä julkisen hallinnon toimijoiden kanssa. (Liite 1). Haastateltavilla oli yhteensä noin 85 henkilötyövuotta kokemusta sosiaali- ja terveystalouden PK-yritysjohtamisesta eri palvelualoilta 1980-luvulta 2010-luvulle asti. Työkokemuksellaan haastateltavat edustivat kymmentä maakuntaa ja heistä kolme oli miehiä ja kaksi naista. Lisäksi hyödynnän aineistona omakohtaista kokemustani kilpailutuskäytännöstä. Kokemuksiani olen kirjannut muistiinpanoina muistikirjaani.

3 SOTE-PALVELUJEN JÄRJESTÄMISKÄYTÄNTÖ TUTKIMUKSEN KOHTEENA

Kokemukseeni perustuen käytäntöteoreettinen näkökulma on meneillä olevan sote-uudistuksen äärellä jäänyt vähäiselle huomiolle ja huomio on kohdistunut pitkälti palvelujärjestelmän rakenteisiin. Yhtälailla toimialan tutkimuksen äärellä on nähtävissä, että sote-palvelujen järjestämiskäytännöt eivät ole olleet tutkimuksen keskiössä. Havainto on mielenkiintoinen, koska sote-palveluissa yleisesti ottaen näyttöön perustuva toiminta ja hyvät hoidon ja hoivan käytännöt vaikuttavat olevan tutkimuksellinen mielenkiinnonkohde. (Mm. Hoitotyön tutkimuskeskus 2017; Käypä hoito 2017).

Tieteellisen tutkimustyön sijaan sote-palvelujen järjestämiskäytäntöjen osalta ovat yleisiä erilaiset kansalliset selvitykset ja raportit. Muun muassa Ollila, Ilva ja Koivusalo (2003, 4) kokosivat raporttiinsa sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöiden näkemyksiä kilpailuttamisesta sosiaali- ja terveydenhuollossa. Ollilan ym. esittämät näkemykset perustuvat Säätytalossa 2002 pidetyn Kilpailuttaminen sosiaali- ja terveyspolitiikan näkökulmasta -seminaarin esityksiin. Yhteenvedona he totesivat kilpailutuksen palvelevan sosiaali- ja terveyspoliittisia tavoitteita kun palvelunjärjestäjät ovat ammattitaitoisia ja kilpailutettavat palvelut ovat tuotteistettavissa ja mahdollisia asettaa keskinäiseen hinta- ja laatuvertailuun.

Varsin ajankohtaista ja syväluotavaa selvitystä sote-palvelujen kilpailutuksen mahdollisuuksista ja edellytyksistä on tehty sosiaali- ja terveysministeriön sekä valtiovarainministeriön toimeksiannosta. Selvityksessä tuli käsitellä kilpailun hyödyntämisen tarjoomia mahdollisuuksia ja kilpailun hyödyntämisen edellytyksiä suomalaisissa sote-palveluissa erityisesti palvelujen hintojen ja kustannusten hallinnan sekä palvelujärjestelmän tehokkuuden näkökulmista. Selvityksen tekoon osallistui kilpailu- ja kuluttajavirastosta koko markkinatutkimusyksikkö. Lisäksi selvityksessä oli edustus kuluttajansuojayksiköstä ja kilpailunedistämisyksiköstä. Selvitystyötä ohjasi neljä erilaista näkökulmaa: yleiset teoreettiset lähtökohdat kilpailun antamien mahdollisuuksien ja edellytyksien arvioimiselle, kilpailun mahdollisuudet ja edellytykset sekä sosiaali- että terveyspalveluissa erikseen ja uudistuksen tuloksena syntyvien markkinoiden ohjaaminen ja valvonta. Selvityksessä painotus oli kansalaisten sote-palveluihin liittyvän

valinnanvapauden toteuttamisedellytyksissä. (Virtanen, Järvelä, Kaakkola, Luukinen, Pöyry, Raijas, Saastamoinen, Tuorila ja Vuorio 2016, 5.)

Johtopäätöksenä Virtanen ym. (2016, 93–94) esittivät, että hankintakilpailuja voidaan käyttää lähes kaikissa sote-palveluissa. Ainoastaan julkisen vallan käyttöön perustuville sote-palveluille työryhmä ei näe hankintakilpailuun perustuvia edellytyksiä. Monituottajuudella varmistetaan selvityksen perusteella palveluntuottajien kustannustehokkuutta. Johtopäätöksenä työryhmä myös toteaa, että palvelujen kehittämisen lähtökohdaksi otettaisiin kansalaisten näkemykset, joiden avulla voitaisiin kehittää laajemminkin hyödynnettäviä toimintamalleja. He näkevät sote-uudistuksessa kaavaillun *henkilökohtaisen budjetin* yhteisen suunnittelun ja palvelutuotannon ilmentymänä, joka sekä nostaa kansalaisen sote-integraation keskiöön että parantaa palvelujen vaikuttavuutta ja kustannustehokkuutta. Selvityksessä esitetään myös *asiakaskeskusten* perustamista, joiden tehtävänä on ensisijaisesti palvelunkäyttäjien edunvalvonta.

Virtanen ym. (2016, 94) toteavat, että kilpailun soveltamiseen sote-palvelujärjestelmässä liittyy myös riskejä, mutta niihin on mahdollista varautua. Tärkeimpänä riskienhallintakeinona he mainitsevat institutionaalisen toimintaympäristön. Siihen liittyy muun muassa toimialan lainsäädäntö, joka määrittää niin palvelut, palvelunjärjestäjän tehtävät ja niihin liittyvän liikkumavaran ja markkinoiden ohjaus- ja valvontajärjestelmän. Yhtälaillla kaikille yhteinen laatu- ja auktorisointivalvonta ja kuluttajansuojan ja aseman vahvistaminen nimetään selvityksessä riskienhallintakeinoiksi. Yhteenvetona työryhmä toteaa, että sote-palvelujen järjestämismallin uudistaminen merkitsee kaikille toimijoille toimintaympäristön olennaista muutosta. Palvelujen markkinaehtoisuus on työryhmän kuvaamana suuri mahdollisuus juurruttaa myös julkisten sote-palvelujen järjestämismalliin jatkuvan oppimisen ja kehittämisen toimintakulttuuria.

Raportissa yksityisestä palvelutarjonnasta ja yritysten kasvusta sekä julkisista hankinnoista ja toiminnan kehittämisestä sote-palveluissa Lith (2013, 2) puolestaan toteaa, että sote-palvelujen hankinnoissa suositaan perinteisiä toimintamalleja, joissa innovaatioille ja kehittämiselle ei laiteta juurikaan painoarvoa. Lithin mukaan julkiset hankinnat olisivat omiaan luomaan uusia palveluratkaisuja toimialalle ja peräänkuuluttaa toimialalle ”koekenttä” ajattelua toimintojen tehostamiseksi.

Lithin kanssa samansuuntaisesti, vahvasti vallitsevaa palvelujen järjestämiskäytäntöä haastaen, sote-palvelualan toimintakulttuuria tarkastelivat Harjumaa, Laukkanen, Leväsluoto, Lähteenmäki, Nuutinen ja Talja (2017, 2) pohtiessaan miten kokeilukulttuuri voisi istua sote-palvelujen kehittämiseen. Selvityksen lähtökohtana olivat sähköiset palvelut ja niiden monipuolistava hyödyntäminen osana sote-palvelujen tuottamismalleja. Selvitys perustui kirjallisuuteen ja kansalaishaastatteluihin. Työryhmä tunnisti esittämässään kokeilukulttuurin mallissa kolme tasoa: kansallisen, organisaatio-, ja yksilötason. Jotta kokeilukulttuuri saisi sijaa nykyisten käytäntöjen rinnalla, vaatisi se työryhmän mukaan toimenpiteitä kaikilla tasoilla.

Kokeilukulttuurin läpilyönti edellyttäisi Harjumaan ym. (2017, 32–33) mukaan lainasäädännön uudelleen tarkastelua, kokeiluista vastuuta kantavia organisaatioita ja kansalaisten lisääntyvää kiinnostusta olla vaikuttamassa palveluihinsa. Johtopäätöksenä he totesivat, että kokeiluja erilaisista toimintamalleista onkin jo sote-organisaatioissa tehty, mutta niistä puuttuvat systemaattisuus ja selkeä johtajuus. Johtamistyön näkökulmasta keskeisimmiksi kokeilukulttuuria edistäviksi tekijöiksi nousivat muun muassa myönteinen suhtautuminen muutokseen ja kiinnostus uusien toimintamalleihin. Estäviksi tekijöiksi johdon osalta nähtiin organisaatiolähtöinen ajattelu ja resurssipaineet.

Organisaatiolähtöiseen ajatteluun antaa viitteitä myös Tynkkysen (2013, 36) väitöstudium, jossa hän tarkasteli yksityisen ja julkisen sektorin yhteistyötä vanhus- ja terveyspalvelujen kontekstissa kysymällä, mitä elementtejä yhteistyöstä on tunnistettavissa. Tutkimuksen yhtenä osana oli kuntien ja yksityisten palveluntuottajien yhteistyön määrällinen mittaaminen. Aineistonkeruumenetelmänä hyödynnettiin kuntaorganisaatioille ja yksityisille palveluntuottajille kohdistettua kyselyä ja virkamiesten sekä kolmannen sektorin ja yritysten edustajien haastatteluja. Tuloksista selvisi, että yksityiset palveluntuottajat olisivat halukkaita tiiviimpään yhteistyöhön, mutta kuntien edustajat näkivät, että nykyinen sopimuspohjainen yhteistyömalli on tärkein heidän *hallinnollista panostusta keventävä työväline*.

Naamanen, Ala-Kauhaluoma ja Nouko-Juvonen (2002) tutkimus sivuaa palvelujen järjestämiskäytäntöä kolmannen sektorin ja kuntien yhteistyöprojektien näkökul-

masta. Kolmannen sektorin toimijoiden suhde julkiseen hallintoon on hyvin samankaltainen kuin yksityisen sektorin – julkinen hallinto hankkii palveluita yritysten tavoin myös heiltä. (vrt. Sote- ja maakuntauudistus 2017c). Johtopäätöksinä Naamanen ym. (2002, 74) toteavat, että kuntien ja kolmannen sektorin yhteistyöprojektien keskeisimmiksi haasteiseksi määrittyivät organisaatio- ja hallinnonalarajojen ylittämiseen liittyvä ongelmat, toimintaperiaatteiden vähäinen tuntemus ja tiedonkulku. Projektityhteistyön mahdollisuuksiksi nähtiin verkostoyhteistyö, palvelujen kehittyminen ja taloudellisten resurssien vahvistuminen.

Syväjärven (2005) tutkimuksessa kävi ilmi, että sote-alan johtamisen ammattikeskeisyys vie tilaa johtamistyöhön liittyvän luottamuksen, kommunikoinnin tai osallisuuden osa-alueilta. Nämä ovat hänen mukaansa osatekijöitä, jotka keskeisesti liitetään menestyvän organisaation toimintaan. Tutkimustulos on toimialan yhteistyön ja käytäntöjen näkökulmasta mielenkiintoinen. Jos organisaation sisällä ei kyetä yhteistoiminnallisiin työkäytäntöihin, miten voidaan odottaa sen onnistuvan suhteessa organisaation ulkopuolisiin toimijoihin?

Lähimmäksi omaa käytäntölähtöistä tutkimusasetelmaani asettuu Merenheimon (2016) väitöskirja, jossa hän tarkastelee kysymystä, minkälaiset ovat yritystoimintaa harjoittavien hoiva-ammattilaisten mahdollisuudet lähteä korvaamaan nykykäytäntöjä palvelujen tuotannon markkinaehtoistuksessa? Vastausta kysymykseen hän etsi tutkimmalla miten markkinaehtoistamiskäytäntöjä tuotetaan puheessa ja sosiaalisissa käytännöissä. Johtopäätöksenä Merenheimo esittää, että hoivasektorin markkinaehtoistuminen asettaa substanssiosaamiseen perustuvan omistajavetoisen yrittäjyyden epämukavaan välimaastoon. Nykyiset markkinaehtoisuuskäytännöt eivät hänen mukaansa huomioi substanssiosaamisen mahdollistamaa innovatiivisuutta ja sen luomia edellytyksiä talouskasvulle. Päinvastoin, hoivalla on edelleen negatiivinen leima kustannuseränä, käsityksenä jota väestön ikääntyminen entisestään vahvistaa.

Merenheimo toteaa, että hoiva-alalla kustannustehokkuus nojaa nykykäytännöissä ensisijaisesti suuruuden ekonomiaan ja teknologisiin innovaatioihin tähtääviin investointeihin. Näillä keinoin mahdollistetaan lyhyen aikavälin säästöt, jotka voi nähdä Merenheimon sanoin hoivatuotannon pelastamisen *moottoriksi, uskoksi ja toivoksi*. Hoivayrittäjyyden Merenheimo näkee tyypillisesti naisten harjoittamana yritystoimintana,

joka ammentaa ei-teknologisesta hoiva-ammattilaisuudesta ja etenkin kosketuksesta. Hoivayrittäjäyys edustaa *paikallaan pysyviä, vanhentuneita, tehottomia ja työvoimaintensiivisiä hoivakäytäntöjä, joilta ei odoteta suuria*. Merenheimon toteaa, että vallitsevassa tilanteessa ei ole kyse yksittäisistä ihmisistä tai työryhmistä, vaan laaja-alainen yhteiskunnallisen keskustelun ja toiminnan tulos.

Kaikki esittelemäni raportit, selvitykset ja tutkimukset sivuavat erilaisia ja eri tavalla sote-palvelujen järjestämiskäytäntöjä, joskaan niissä ei ole Merenheimoa lukuun ottamatta suoranaisesti otettu käytäntöä tutkimuksen kohteeksi. On kuitenkin ilmeistä, että toimialan palvelujen järjestämiskäytäntöihin kohdistuu monenlaisia odotuksia ja vaahteita ja aika ajoin jää epäselväksi, mikä on käytäntöjen perimmäinen tarkoitus ja tavoite. Esimerkinomaisesti Tynkkynen (2013, 47) toteaa, että yksityisten ja julkisten sote-toimijoiden keskuudessa ei toistaiseksi hahmoteta aitoa win-win-tilannetta, jonka hyödyt näyttäytyisivät selkeinä molemmille osapuolille. Liene selvää, että tämä aiheuttaa epätarkoituksenmukaisuutta myös palvelujen järjestämiskäytäntöihin.

Esittelemistäni tutkimuksista on nähtävissä nykyisten järjestämiskäytäntöjen etuja, mutta toisaalta myös niihin liittyviä haasteita. Käytännön haasteet vaikuttavat nivoutuvan niin toimialan lainsäädäntöön, organisaatorajojen ylittämiseen liittyviin ongelmiin ja sote-palvelujen yhteiskunnalliseen asemaan. Tutkielmassani huomioon kohteena on yksi yleisimmistä sote-palvelujen järjestämiskäytännöistä – palvelujen kilpailutuskäytäntö. Käytäntöteoriaan nojaten, käytäntö, joka ei automaattisesti muutu, vaikka rakenteet muuttuisivatkin, ja on näin ollen näkemykseni mukaan äärimmäisen oleellinen tutkimuskohde suhteessa valmisteilla olevan sote-uudistuksen onnistumiseen.

3 SOTE-PALVELUJEN KILPAILUTUS SUOMESSA

Nicolini, Gherardi & Yanow (2003, 9) toteavat, että käytäntö on sekä meidän tapamme luoda maailmaa ja toisaalta tulos tästä luomistyöstä. Käytäntö on heidän mukaansa aina sidottu tiettyihin historiallisiin olosuhteisiin - se on tulosta aiemmista käytännöistä, jotka ovat ajan kanssa muuntuneet nykykäytännöiksi. Yksittäisen käytännön ymmärtäminen edellyttää aina käytännön tarkastelua sekä sosiaalisessa että historiallisessa kontekstissa. Nicolinin ym. ajatusten ohjaamana tarkastelen seuraavaksi sote-palvelujen kilpailutuskäytännön historiaa suomalaisessa yhteiskunnassa.

3.1 Kilpailutuksen historiaa

Suomessa sote-palvelujen kilpailutuksen historia on verrattain lyhyt. Sosiaali- ja terveysministeriön raportissa (2012) todetaan, että julkisten hankintojen avautuminen kilpailulle tapahtui vuonna 1993, kun kunnilta poistui ostopalveluihin kohdistuneet määrälliset rajoitukset. Tahti kilpailutuksen osalta on kuitenkin ollut nopea, koska heti vuonna 1994 ensimmäistä kertaa voimaan tullut hankintalaki määräsi kilpailuttamisen pakolliseksi. Kilpailutuspoliittista toimintaympäristöä ohjaa pääasiassa Euroopan unioni ja palvelujen ulkoistamisen myötä kunnat ovat vähin erin liittyneet osaksi eurooppalaisia sisämarkkinoita.

Suomessa palvelujen kilpailutus on osoittautunut haastavammaksi kuin monissa muissa Euroopan maissa. Osasyynä ovat erot sote-palvelujen järjestämiskäytännöissä. Suomessa julkisen hallinnon rooli järjestämisessä korostuu, kun monissa muissa maissa sote-palvelujen rahoitus perustuu esimerkiksi vakuutusyhtiöiden hoitamiin vakuutuksiin ja palvelutuotannon hoitavat yksityiset yritykset ja voittoa tavoittelemattomat yhteisöt. Suomi on ottanut myös muihin maihin verrattuna etupainotteisesti käyttöön hankintoihin liittyvän valvonnan ja sanktiot, mikä on osaltaan haastanut hankintalain tulkintaa. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2012.)

Palvelujen hankkimiseen tähtäävien kilpailutuskäytäntöjen taustalla on vaikuttamassa viime vuosikymmeninä julkishallinnossa sijaa ottanut New Public Management (NPM) johtamisdoktriini. NPM-johtamisdoktriinin perusta on julkisen sektorin vel-

voitteessa tuottaa kansalaisten palvelut. NPM-doktriinin kehittymisessä nähdään kuitenkin kansalaisten tyytymättömyydellä keskeinen rooli. Tyytymättömyys kohdistui ensisijaisesti verorahojen käyttöön ja julkisen sektorin kustannustehottomuuteen. NPM-doktriinin mukaisessa toiminnassa on keskeistä julkisen sektorin toimintojen supistaminen ja palvelutuotannossa tilan antaminen markkinamekanismeille. NPM-doktriinin roolia suomalaisen julkishallinnon uudistajana pidetään erityisesti 1980–1990-luvulla merkittävänä. (Lähdesmäki 2011, 75–76). NPM-doktriinin ohjaamana julkisen sektorin johtajat ovat omaksuneet yritysmaailman toimintaperiaatteita ja ottaneet käyttöön yritysjohtamisen työkaluja. (Valkama, Bailey & Anttiroiko 2013).

Toimialan järjestämiskäytäntöjen näkökulmasta mielenkiintoisesti Rusko (2010, 210) toteaa, että NPM-doktriini perustuu yhteistyöparadigman sijaan ensisijaisesti kilpailuparadigmaan. Kuten jo edellä todettua, Suomessa julkisia hankintoja sääntelevä lainsäädäntö alkoi vahvistua 1990-luvulla. (Tynkkynen 2013, 246). Samanaikaisesti, ja muiden maiden tavoin, tilaaja-tuottajamallin käyttö alkoi muun muassa terveydenhuollon palveluissa kasvaa. (Lillrank & Haukkapää-Haara 2006, 9). Tilaaja-tuottajamallissa julkisten palvelujen tuotannon organisointi toteutetaan siten, että palvelun tilaajan ja tuottajan roolit ovat hallinnollisesti erillään. Tilaaja, usein kunta tai kuntayhtymä, määrittää ostettavan palvelun ja sen laadun ja järjestää tarjouskilpailun. Kokonaistaloudellisesti edullisimman palvelun tuottaja voittaa kilpailun. Huomionarvosta on, että tarjouksen jättäjä voi olla julkisen hallinnon toimija itse, yritys tai yhdistys. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2016.)

On ilmeistä, että sote-palvelujen kilpailutus on palvelujen järjestämiskäytäntönä tullut Suomeen jäädäkseen. Muun muassa sosiaalipalveluissa kuntien ja kuntayhtymien asiakaspalvelujen hankinnat kasvavat tasaisesti vuosi vuodelta. (Sosiaalialan työnantajat 2016). Yhtäläillä liene ilmeistä, että tulevaisuudessa historiaa kirjoittaessa sote-uudistus voidaan nähdä myös kilpailutuskäytännön muotoutumisen näkökulmasta yhtenä merkittävänä kulminaatiopisteenä. Pelkästään kaavaillun asiakkaan valinnanvapauden myötä kilpailutuskäytäntöön voi odottaa tulevan aivan uusia piirteitä. Mutta minkälaisia muotoja sote-uudistus kilpailutuskäytännölle tarkalleen ottaen tarjoaa?

3.2 Kilpailutus kansallisen sote-uudistuksen valossa

Katsaus sote-uudistuksessa kaavailtuihin järjestämiskäytäntöihin jättää tiedonhakijan toistaiseksi köyhäksi. Sote-uudistus on mittava palvelujen järjestämiseen liittyvä rakenneuudistus ja tulevan rakenteen käytännön toimijoista ja vastuista on jo esitetty kohtalaisen selkeä hahmotelma (Liite 2.) Toimijoiden ja vastuiden määrittely ei sinänsä vielä anna tietoa tulevista palvelujen järjestämiskäytännöistä ja näin ollen tulevaisuuden arvioiminen perustuu oletuksiin ja keskusteluihin, joita asian äärellä mediassa tai toimialan yhteisöissä käydään. Yhtälailta jää hahmotelmaksi toimijoille kaavailtu toimijuus.

On mahdollista, että varsinaisen järjestämiskäytännön osalta mikään ei sote-uudistuksen myötä muutu. Voi kuitenkin olettaa, että palvelujen järjestämistäsiirryessä kunnilta maakunnille, kilpailutuskäytäntö saa laajempaa roolia palvelujen järjestämisen osana sekä sisällöllisesti että määrällisesti. Tälle ajatuksenkululle saan tukea kokemuksistani toimialan sisäisistä keskusteluista ja lakiluonnoksessa kaavailtujen palvelukeskusten roolin kuvauksista. Maakunnallisten yhteishankintojen palvelukeskusten tehtäväksi on suunniteltu muun muassa ammatillista julkisten hankintojen kilpailuttamista, joka *yhdistää hankintavolyymeja skaalaetujen ja säästöjen saamiseksi*. (Sote- ja maakuntauudistus 2016e.)

Toisaalta myös päinvastaisia lausuntoja kilpailutuskäytäntöjen tulevaisuudesta on annettu. Maaseudun tulevaisuus -lehden (2016) artikkelissa todetaan, että sote-uudistuksen myötä uudistuvat myös palvelujen hankinta. Lehdessä arvioidaan, että kilpailutusvelvoite vähenee sen myötä, kun myös julkiset palvelut tullaan yhtiöittämään. Ikään kuin tästä todisteena Kaleva (2016a) uutisoi, että Oulun kaupunki ja Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiiri perustavat vielä kuluvan vuoden aikana yhteisen työterveysyhtiön, jonka runkona on kaupungin oma liikelaitos Oulun Työterveys. Käytännössä yhteistyö yksityisen työterveyspalveluita tuottavan yrityksen kanssa yhtiöittämisen myötä päättyy.

Esitetyistä käytännön-toimista huolimatta aiheesta osuvin kirjoitus liene kuitenkin Kalevan (2016b) artikkeli: ”Sote-palvelujen näkymät ovat sameat”. Julkisen hallinnon organisaatioilla on lukuisia yhteistyösopimuksia yksityisten palveluntuottajien kanssa. Heinäkuusta 2016 alkaen palvelujen ulkoistamista yksityisille on kuitenkin rajoitettu

lailla, eikä tulevaisuuden hankintamalleista ole vielä mitään tietoa. Johtuen hankintojen ja kilpailutusmallien epävarmalta näyttävästä tulevaisuudesta, pidän erityisen tärkeänä tutkimusaiheen tarkastelua juuri kilpailutuskäytännön kontekstissa. Tästä lähtökohdasta on toki mahdollista saada tietoa tämän hetkisestä käytännöstä, mutta yhtälailla piirtää kuvaa käytännöstä, jota kohti tulevaisuudessa olisi tarkoituksenmukaista sote-uudistuksen tavoitteiden näkökulmasta pyrkiä.

5 SOTE-PALVELUJEN KILPAILUTUSKÄYTÄNTÖ

Aineiston analysoinnin toteutan Corradin ym. esittämän käytännön määrittelyn ohjaamani tarkastelemalla kilpailutuskäytäntöä prosessina, merkitysten luoja ja yhteiskunnallisena vaikuttajana. Ymmärrän Corradin ym. käytännöstä *yleisenä järjestyksenä havaittavat, toisiinsa liittyvät toimet*, prosessiksi. Ensimmäiseksi pyrin löytämään aineistosta kilpailutuskäytännön keskeiset toimet, joista kilpailutuskäytännön prosessina voi nähdä muodostuvan. Käytännön merkitysten luomisprosessiin liittyen, toisena huomioni kohdistuu *neuvottelutilanteisiin*, joita kilpailutuskäytännöstä aineistoni pohjalta luomasta prosessista on tunnistettavissa. Kolmantena otan tarkasteluun *yhteiskunnalliset sosiaaliset vaikutukset*, joita kilpailutuksen käytäntönä voi tunnistaa saavan aikaan. Vallitsevan lainsäädännön ohjaamana käytän kilpailutuskäytännön tarkastelun äärellä julkisen sektorin toimijoista yleisnimitystä *palvelunjärjestäjä* ja yksityisen sektorin toimijoista nimitystä *palveluntuottaja*. *Asiakkaalla* tarkoitan palvelujen loppukäyttäjää.

5.1 Kilpailutuskäytäntö prosessina

Kilpailutuskäytäntö prosessina alkaa virallisesti kilpailutukseen osallistuvan palveluntuottajan näkökulmasta hetkestä, jolloin tulevasta kilpailutuksesta ilmoitetaan kansallisella HILMA-ilmoituskanavalla. Ajallisesti tämä tapahtuu aineiston perusteella vajaa vuosi ennen sopimuskauden alkua. HILMA on työ- ja elinkeinoministeriön sähköinen ilmoituskanava, jossa ilmoitetaan hankintayksiköiden julkisista hankinnoista. Palveluntuottajat saavat HILMA:sta reaaliaikaista tietoa käynnissä olevista hankintamenetelyistä ja ennakkotietoa tulevista hankinnoista. (HILMA 2017.)

Aineistoni vahvistaa kokemukseni, että useimmiten ensimmäinen HILMAN välittämä yhteydenotto palveluntuottajiin on palvelunjärjestäjän kutsu varsinaista tarjouspyyntöä edeltävään infotilaisuuteen. Infotilaisuus toteutetaan noin vuosi ennen tulevan sopimuskauden alkua. Kutsussa määritetään tarkasti, että kyseessä ei ole tarjouspyyntö, vaan tietopyynnön muodossa esitetty kutsu palveluntuottajatapaamiseen. Tapaamiseen osallistuminen ei ole edellytys kilpailutukseen osallistumiselle, eikä myöskään

osallistumatta jättäminen ole sen este. Infotilaisuuden tavoitteena on kertoa palveluntuottajille tulevasta kilpailutuksesta, aikataulusta ja sisällöstä ja samalla palveluntarjoajat voivat esittää kysymyksiä suunniteltuun kilpailutukseen liittyen.

Infotilaisuuden jälkeen palvelunjärjestäjä välittää varsinaisen tarjouspyynnön HILMA-ilmoituskanavalla palveluntuottajille. Tarjouspyynnössä palvelunjärjestäjä määrittää seuraavat asiat: hankintayksikön perustiedot, hankinnan kohteen, hankintalajin ja -menettelyn, hankinnan kohteen kriteerit, hinta- ja kaupalliset ehdot, laskutus- ja maksuehdot, kelpoisuus- ja vähimmäisvaatimukset, salassapito, vaitiolovelvollisuus ja sopimussakon, tarjouksen voimassaoloajan, hylkäämisperusteet, tarjousasiakirjojen julkisuuden, erimielisyyksien ratkaisemiskäytännöt ja mahdolliset muut asiat. Aineistossani muina asioina on mainittu muun muassa, että tarjous tulee laatia suomen kielellä ja tarjouksen tekemisestä ei makseta korvausta.

Tarjouspyyntöön liittyy myös palveluntuottajien mahdollisuus saada lisätietoja. Käytännössä tämä tarkoittaa palvelunjärjestäjän ja palveluntuottajien keskustelua sähköisen toimijaportaalin tuella. (Tarjouspalvelu.fi 2017). Määräaikaan mennessä lähetettyihin kysymyksiin vastaa palvelunjärjestäjä tai hänen esittämänsä taho. Sekä kysymykset että niiden vastaukset ovat julkisia kaikille toimijaportaaliin kirjautuneille. Lisätietojen pyytämiseksi on asetettu takaraja, aineistossani 14 vuorokautta, jonka jälkeen päättyy virallinen vuoropuhelu kilpailutukseen liittyen palvelunjärjestäjän ja palveluntuottajien välillä.

Aineistoni tarjouspyynnöstä on nähtävissä, että palvelunjärjestäjä on suorittanut erinäisen määrän käytännön toimia jo ennen kilpailutuksen avaamista palveluntuottajille. Valintoja ohjaa niin kutsuttu Hankintalaki, virallisemmin Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (Finlex 2017a). Lakia on uudistettu viimeksi loppuvuonna 2016 ja sen tavoitteena on *tehostaa julkisten varojen käyttöä, edistää laadukkaiden, innovatiivisten ja kestävien hankintojen tekemistä sekä turvata yritysten ja muiden yhteisöjen tasapuoliset mahdollisuudet tarjota tavaroita, palveluja ja rakennusurakoita julkisten hankintojen tarjouskilpailuissa*. Hankintalaki tarjoaa lukuisia erilaisia hankintamenetelmiä, kuten avoin menettely, neuvottelumenettely, suorahankinta, innovaatiokumppanuus ja puitejärjestely. Aineistoni edustaa avoimen menette-

lyn hankintaa, jolla perustetaan puitejärjestely. Käytännössä se tarkoittaa, että palvelunjärjestäjä ei sitoudu ostamaan keneltäkään palveluntuottajalta tiettyä määrää palvelua ja kilpailutuksen kautta palvelun tuottamiseen valitaan kaikki hyväksytyt tarjouksen jättäneet toimijat.

Sote-palvelujen hankintojen osalta hankintalakiin on kirjattu erikseen palvelujen erityispiirteiden tuomat vaatimukset hankinnan toteuttamiselle. Hankinnan suunnittelussa on muun muassa huomioitava hankittavaa palvelua koskeva lainsäädäntö, palvelujen käyttäjien erityistarpeet ja sopimusten vaikutukset palvelujen käyttäjiin, esimerkiksi hoitosuhteen jatkuminen sopimuskumppanin vaihtuessa. Muista hankinnoista poiketen sote-palvelujen osalta voidaan lakiin perustuen tehdä myös suorahankintoja, jos *tarjouskilpailun järjestäminen tai palvelun tarjoajan vaihtaminen olisi ilmeisen kohtuutonta tai erityisen epätarkoituksenmukaista asiakkaan kannalta merkittävän hoito- tai asiakassuhteen turvaamiseksi*. Toisaalta lakiin on myös kirjattu, että sote-palvelujen hankintaan liittyvistä tarjouksista on aina valittava kokonaistaloudellisesti edullisin. Kokonaisvaltaisesti edullisin tarjous tarkoittaa tarjousta, jossa on halvin hinta, paras hinta-laatusuhde tai jossa palvelun kustannukset ovat ostajalle edullisimmat. (Finlex 2017a). Aineistoni vahvistaa hankintalakiin kirjatut tekijät, tarjouksen valintaperuste mukaan lukien, joka on halvin hinta.

Tarjouspyynnön julkaisemisen ja lisätietojen antamiseen annetun määräajan umpeutumisen jälkeen kilpailutuskäytännössä aktiivinen rooli siirtyy palveluntuottajille. Tarjouspalvelu.fi portaalia hyödyntäen palveluntuottajat täyttävät ja kokoavat kilpailutusasiakirjoja. Tarjouksen jättämiselle on varattu aikaa noin yksi kuukausi.

Tarjousajan umpeutumisen jälkeen, noin kahdeksan kuukautta ennen sopimuskauden alkua, palvelunjärjestäjä aloittaa saapuneiden tarjousten käsittelyn. Kuukauden kuluttua palvelunjärjestäjä ilmoittaa sähköpostitse päätöksestä, joka hankinnan osalta on tehty. Ilmoituksen liitteenä on pöytäkirja, josta selviää kilpailutuksen tulos – puitesopimus solmitaan kaikkien hyväksytyt tarjouksen jättäneiden palveluntuottajien kanssa. Käytännössä aineistoni osalta yksi tarjous hylättiin, koska toimintayksikkö sijaitsi yli sallitun matkan päässä tarjouksessa määritetystä osoitteesta.

Päätöksen julkaisun jälkeen palveluntuottajilla on oikeus pyytää päätökseen oikaisua 14 vuorokauden kuluessa siitä, kun tieto päätöksestä on annettu asianosaisille. Oikaisupyynnön voi tehdä joko sähköisesti tai postitse ja siitä on käytävä ilmi vaatimukset perusteluineen. Aineistostani käy ilmi, että tarjouskilpailusta hylätty palveluntuottaja teki oikaisuvaatimuksen ja pystyikin osoittamaan, että toimintayksikkö sijaitsee tarjouspyynnön mukaisen matkan päässä määritetystä osoitteesta. Palvelunjärjestäjä teki asiasta päätöksen, jossa se hyväksyi oikaisuvaatimuksen. Tästä päätöksestä käynnistyi uusi 14 vuorokauden valitusaika, jonka jälkeen päätös hankinnasta oli lainvoimainen. Hankinta kattoi vajaat 60 palveluntuottajaa ja noin puoli vuotta ennen sopimuskauden alkua palveluntuottajat saattoivat olla varmoja sopimuksen syntymisestä. Sopimusehdon mukaisesti, palvelutuotannon tulee käynnistyä viimeistään 15 kuukauden kuluttua hankintapäätöksestä.



Kuva 1 Kilpailutuskäytäntö prosessina

5.2 Kilpailutuskäytäntö merkitysten luojana

Nicolini ym. (2003, 8) toteavat, että ihmisen toiminnan merkityksiin kiinni pääseminen edellyttää erityisesti sellaisten toimintojen tarkastelua, joilla on sosiaalisia vaikutuksia. Näiden toimintojen tarkastelu edellyttää ymmärrystä siitä, minkälaisissa sosiaalisissa ja ajallisissa konteksteissa toimet tapahtuvat. Käytännössä Nicolinin ym. kuvaamiksi toimiksi voi ajatella kaikki käytännön toimet, koska kaikilla toimilla on sosiaalinen ulottuvuus. Aineiston analysoinnissa hyödynän rajauksena Corradin ym. (2010, 277) käytännön merkityksiin liittyvää käytännötoimijoiden jatkuvan neuvottelun määritelmää. Analyysini kohteena ovat näin ollen kaikki vuorovaikutustilanteet, joita aineistossa esiintyy.

Tunnistan aineistoni pohjalta luomastani kilpailutuskäytännön prosessista neljä eri-
laista vuorovaikutustilannetta. Hankkijan tarjouspyyntöä edeltävän *infotilaisuuden*, li-
sätietoihin liittyvän toimijaportaalissa käytävän *kysymys-vastaus -keskustelun* ja *kil-
pailutusasiakirjat*. Vaikka kilpailutusasiakirjojen viestintä on yhdensuuntaista, koen
ne kuitenkin puheenvuorona, jolla palvelunjärjestäjä osallistuu kilpailutuskäytännön
neuvotteluihin ja toisaalta, joilla palveluntuottaja vastaa palvelunjärjestäjälle. Neljän-
neksi neuvottelutapahtumaksi tunnistan *epävirallisen keskustelun*, jota kilpailutuskäy-
tännön ympärillä sekä palveluntuottajien kesken että palvelunjärjestäjän kanssa käy-
dään.

5.2.1 Tarjouskilpailua edeltävä infotilaisuus

*...oli paljon tuottajia, paljon viranhaltijoita ja ajatuksena oli, että pohdit-
tais... tai että kaupunki esitti, että mitä he ovat suunnitelleet, minkälaisia pal-
veluita he ovat suunnitelleet ostavansa ja sitten he halusivat kuulla palvelun-
tuottajan mielipiteitä, että mitä ajatuksia tää herättää ja pitäiskö jotenkin
vielä muuttaa tai muuta ja sitten he kertoi, että millä aikataululla he kilpai-
luttaa ja millon tulee tarjouspyyntö ulos ja millon kysymykset saa lähettää ja
millon vastaukset tulee ja millon jätetään tarjoukset ja millon alkaa sopimus-
kausi ja ihan tämmösiä... nämähän on hyvin semmosia, että nehän sanelevat,
että näin toimitaan, että tavallaan siinä, mun mielestä se on hyvä asia, että
jos näitä enemmän järjestettäis, että käytäis sitä vuoropuhelua. Mutta olen-
naistahan siinä on se, että myös kuultais niitä toimijoita. (Henkilö C, koke-
mus 20 vuotta)*

Tarjouskilpailua edeltävä infotilaisuus toteutetaan palvelunjärjestäjän toimitiloissa,
jossa osallistujat asettuvat auditoriomaisen tilan ”katsomoon” ja palvelunjärjestäjän
edustajat heidän eteensä. Infotilaisuudessa palvelunjärjestäjä kertoo tulevasta kilpailu-
tuksen järjestämisestä diaesityksen tuella, jonka jälkeen annetaan vuoro osallistujien
kysymyksille. Infotilaisuuteen oli saapunut noin 50 palveluntuottajien edustajaa.
Muistiinpanoni osoittavat, että kysymysten pääpaino oli kilpailutuksen rakenteeseen
ja palvelujen sisältöön liittyvissä kysymyksissä kuten, mitataanko palvelun vaikutuk-
sia tai tuloksia, miten uudet toimijat huomioidaan kilpailutuksessa esimerkiksi tilojen
ja aikataulun suhteen, mitä sisältöjä palvelussa tulee olla, asumispalvelun vuokrataso
ja mitkä ovat asiakkaiden sijoittamisen periaatteet. Infotilaisuudessa myös selvisi, että
palvelunjärjestäjä tekee sopimuksen kaikkien palveluntuottajien kanssa, jotka täyttä-
vät tarjouspyynnön mukaiset kriteerit. Kysymyksiä esitti noin kymmenkunta henkeä
koko osallistujajoukosta.

Infotilaisuuden asetelma on merkitysten luonnin näkökulmasta mielenkiintoinen. Ensimmäisenä huomioni kohdistuu infotilaisuuden tilaan ja kysymykseen kuinka pitkälle neuvottelutapahtuma on rakentunut fyysisesti ennalta määrätysti ja mitä merkityksiä tällainen asetelma välittää osallistujille. (vrt. Viteritti 2013, 374–375.) Oma kokemukseni on, että julkisen sektorin rakennukset ja kokoustilat ovat hyvin samankaltaisia jopa eri kunnissa. Yksityisellä sote-sektorilla, erityisesti PK-yrityksissä, joiden edustajia oli myös infotilaisuudessa suurin osa, ei ole kokoushuoneita, ja on tavallista, että neuvottelut ja kokoukset pidetään käytännön työn äärellä, niin fyysisesti kuin henkisesti. Tilanteet, joita kuvaan, ovat siis hyvin erilaisia ja on mielenkiintoista pohtia miten paljon tämä voi vaikuttaa ihmisiin ja heidän pyrkimyksiinsä sopeutua neuvottelutapahtumiin.

siis kuntien aikataulut on mun mielestä ihan toisen tyyppisiä kun PK-yrityksen. Me ollaan hyvin nopeita, me istutaan palaverissa lyhyen aikaa ja tehdään päätöksiä siellä. Sitten virkamiesten kanssa nää istuu ja se vaatii jonkun päätöksen tai kilpailutuksen järjestämisen tai jonkun poliittisen, jos se menee jonnekin lautakuntiin ja muihin niin voi hyvinkin kuvitella, että kuinka pitkä prosessi se voi olla. (Henkilö A, kokemus 18 vuotta)

Mitä merkityksiä infotilaisuudella halutaan siis luoda tai välittää? Ovatko tilaisuuden merkitykset palvelunjärjestäjän mielenkiinnossa kuulla palveluntuottajia, lakisääteisessä velvollisuudessa noudattaa kilpailutuksen avoimuuden periaatetta vai pyrkimyksessä jo ennakkoon nähdä ja varmistaa riittävä palvelutuotanto lakisääteisten palveluvelvollisuuksien täyttämiseksi? Kytkeytykö palveluntuottajien paikalla oloon merkitys vilpittömästä pyrkimyksestä olla vaikuttamassa tulevan kilpailutuksen sisältöön vai henkilökohtaisesta kontaktista saavuttaa valta-asemaa muiden palveluntuottajien joukossa? Kaikkinensa infotilaisuuden välittämä merkitys vaikuttaa nivoutuvan velvollisuuden teeman ympärille. Syntyy vaikutelma, että kyseessä on velvollisuuteen perustuva kohtaaminen, joka on tärkeä suhteessa järjestämiskäytäntöön, ei niinkään palvelujen tarkoituksenmukaiseen järjestämiseen tai tuottamiseen. Mielestäni tämä näkemys kiteytyy hyvin seuraavassa PK-yritysjohtajan lausumassa:

Eliikkä se mun mielestä se ei oo vielä yhteistyötä, että järjestetään tilaisuus, keskustellaan, jos niillä mielipiteillä ei oo mitään merkitystä sen lopputuloksen kannalta. (Henkilö D, kokemus 7 vuotta)

5.2.2 Toimijaportaalin kysymykset ja vastaukset

niin niitten sopimusten tekemisiä, nehän on tuommosia määräaikaasia, 2-4 -vuotisjaksoja mitä on ja sekin on tämmöstä kirjepostia, ei siinä sen kummempaa kontaktia oo, kun vaan hirviän jäykkä tietysti se papereiden täyttäminen ja sen sitten se juridinen tarkkuus, että jos jossakin on ruksi väärin niin se on sitä myöten selvä se 2 tai 4 vuotta ja tällä tavalla, että siihen on karusti moni törmänny (Henkilö B, kokemus 30 vuotta)

Aineistoni toimijaportaaliin toimitetut kysymykset ja vastaukset heijastelevat hyvin kilpailutuskäytännön vaihetta, jossa keskustelu avataan. Palvelunjärjestäjä on toimitanut jo palveluntuottajille tarjouspyynnön, joten vaikuttamisen mahdollisuudet varsinaiseen kilpailutuksen sisältöön ovat tässä vaiheessa enää vähäiset. Sähköisiä kysymyksiä lähetettiin määräaikaan mennessä vajaa 50 kappaletta. Määrällisesti eniten palveluntuottajien kysymykset koskivat *hinnoitteluun ja yhteistyökumppanuuteen* liittyviä kysymyksiä. Hinnoittelussa kysymykset koskivat esimerkiksi mahdollisia enimmäishintoja tai millä hinnalla palveluja nykyisellä sopimuskaudella ostetaan. Yhteistyökumppanuuteen liittyvät kysymykset käsittelivät muun muassa palvelunjärjestäjän palvelun tarvetta, tarpeen kehityssuuntia ja nykyisiä sopimuskumppaneita. Myös *henkilöstöön* liittyviä kysymyksiä oli useita, mutta *sopimusehtoihin tai tiloihin* liittyvät kysymykset näyttäytyivät vähäisinä.

Palvelunjärjestäjän vastaukset olivat lyhyitä ja ytimekkäitä - useimmiten lyhyitä virkkeitä, jopa kaksisanaisia. Useammassa kohdassa viitattiin tarjouspyynnön liitteisiin tai jo aiemmin annettuihin vastauksiin. Vastaukset olivat kuitenkin informatiivisia. Vain kahteen kysymykseen palvelunjärjestäjä ei antanut vastausta perustellen, että tarjousportaalissa vastataan vain tarjouspyyntöä selventäviin kysymyksiin. Nämä kysymykset käsittelivät uutta palvelutuotantoa ja siihen liittyvää mahdollista kuntayhteistyötä esimerkiksi rakennushankkeiden osalta.

On ymmärrettävää, että toimijaportaalissa palveluntuottajien kysymysten pääpaino on hinnoitteluun ja yhteistyökumppanuuteen liittyvissä kysymyksissä, koska hinnan painoarvo on kilpailutuskäytännön päätöksentekovaiheessa keskeisin. Palveluntuottajat pyrkivät vakuuttamaan mahdollisuuksistaan pärjätä hintavertailussa ja toisaalta palveluluohjauksessa. Toisin sanoen siitä, että myös asiakkaita tulevalla sopimuskaudella riittää. Hinnoitteluun liittyvät kysymykset linkittyvät vahvasti myös henkilöstökysymyksiin. Käytännön johtamistyöni kautta ymmärrän, että sote-palvelujen tuottamisessa

henkilöstökulut ovat keskeisin hintaan vaikuttava tekijä. Henkilöstökuluihin puolestaan vaikuttavat suoraan henkilöstön osaamiseen ja mitoitukseen asetetut ehdot.

Merkitysten luomisen näkökulmasta toimijaportalissa käytävä neuvottelu on hieman hankalasti lähestyttävä. Käytännössä kyseessä on neuvottelu, jossa lisätään palveluntuottajan ymmärrystä siitä mitä palvelunjärjestäjä on hankkimassa ja millä ehdoin. Neuvottelun lopputulos tähtää siis yhteiseen ymmärrykseen siitä, mitä neuvottelun toinen osapuoli on tarkoittanut. Varsinaista ajatustenvaihtoa ei enää tapahdu. Tällaisen neuvottelun merkityksen ajattelen asettuvan tiedon jakamisen osa-alueisiin. Tiedon, jolla palvelunjärjestäjä varmistaa asettamiensa ehtojen mukaista palvelutuotantoa ja palveluntuottaja arvioi edellytyksiään osallistua kilpailutukseen ja täyttää asetetut ehdot.

5.2.3 Kilpailutusasiakirjat

meiltä ei juuri kysytä sisältöjä tai niiden kehittämistä tai kehittämisen suuntia niin niitä ei kysytä muuta kun tarjouspyynnössä mitä he haluaa. Ne kysyy välineet, ne kysyy koulutuksen, ne kysyy onko vakuutukset kunnossa, onko talous kunnossa, onko verot maksettu, nämä niitä kiinnostaa (Henkilö B, kokemus 30 vuotta)

Aineiston ensimmäinen täydennettävä kilpailutusasiakirja on Hankinnan kohteen kriteerit. Käytännössä palveluntuottaja ilmoittaa tässä asiakirjassa vuorokausikohtaisen hoidon/kuntoutuksen, ateriapalvelun ja vuokran hinnan. Hinnan määrittelylle palvelunjärjestäjä on antanut erilliset ohjeet. Tällaisia ohjeita ovat muun muassa hinnan arvonlisäverottomuus, hintojen palvelusisällöt ja hintojen voimassaolo.

Hankittavan palvelun sisällöt on kuvattu tarjouspyynnön liitteessä Palvelukuvaukset ja palvelukohtaiset vähimmäisvaatimukset. Palvelun sisältöä kuvataan mm. sen keston, tavoitteiden ja seurannan osalta. Kuvauksessa määritetään myös henkilöstön koulutusvaatimukset, läsnäolo palveluyksikössä ja mitoitus suhteessa asiakaspaikkoihin. Lääkäri- ja muista terveyden- ja sairaanhoidon palveluista määritetään vastuunjako palveluntuottajan ja hankkijan välillä.

Palvelujen sisällölliset vähimmäisvaatimukset esitetään tarjouspyynnön toisessa liitteessä. Vähimmäisvaatimuksissa määritetään muun muassa hankkijan asema suhteessa tulevaan palvelunohjaukseen. Käytännössä palvelun tilaaja pidättää oikeuden

palveluohjauksesta liittyen sekä asiakkaan sijoitukseen, sen jatkamiseen tai keskeyttämiseen. Vaatimuksissa määritetään myös palvelutuotannon eettiset periaatteet, seurannan ja arvioinnin menetelmät, henkilöstön osaamisenkehittämisen periaatteet, toiminnan johtamisen periaatteet, tiloihin, aterioihin ja välineisiin liittyvät vaatimukset, asiakasmaksujen määräytymisperusteet, palvelujen hinnoittelun periaatteet ja salassapitokäytänteet. Oma mielenkiinnonkohde huomioiden mielenkiintoista on, että tarjottavan palvelun yksikön vastaavan koulutusvaatimus perustuu substanssiosaamiseen.

Toisessa asiakirjassa, Kelpoisuus- ja vähimmäisvaatimukset, palveluntuottaja osoittaa täyttävänsä kilpailutukseen osallistumisen edellytykset. Jokaiseen asiakirjan kohtaan on vastattava kyllä tai ladattava pyydetty asiakirja. Ei-vastaus johtaa tarjouksen hylkäämiseen. Aineiston edustamassa kilpailutuksessa palveluntuottajan tulee noudattaa toimialan lainsäädäntöä, mitä tulee kilpailutettavaan palveluun. Palveluntuottajan tulee esittää palvelunjärjestäjälle myös toimintaan oikeuttava lupa viimeistään toiminnan käynnistyttyä.

Kelpoisuus- ja vähimmäisvaatimukset asiakirjassa on myös lukuisa joukko Tilaaajavastuulakiin liittyviä vaatimuksia, kuten palveluntuottajan merkintä ennakkoperintälain mukaiseen ennakkoperintärekisteriin ja kaupparekisteriin, selvitys veroviranomaiselta verojen maksamisesta ja tarjoajan työhön soveltama työehtosopimus ja työterveyshuollon yhteistyökumppani. Asiakirjassa on esitetty myös omat vaatimuksensa palveluntuottajan vakuutusturvaan ja toimintayksikön henkilöstömitoitukseen. Muina ehtoina palveluntuottajan on ilmoitettava ymmärtäneen hankittavan palvelun sisältö, selvitettävä henkilöstön sijaisjärjestelyt, annettava selvitys mahdollisista alihankkijoista ja hyväksyttävä tarjouspyynnössä ja sen liitteissä esitetyt kaikki hankintaa koskevat vaatimukset. Muissa ehdoissa palveluntuottaja myös sitoutuu siihen, että tarjouksen jättäminen on sitoumus palveluntuottamisesta.

Merkitysten näkökulmasta kilpailutusasiakirjojen osalta tilanne on varsin moniulotteinen. Palvelunjärjestäjä joutuu yhtä aikaa ratkaisemaan sekä palveluntuotantovelvoitetaan että palvelujen sisällöllisiä haasteita. Palvelunjärjestäjä on joutunut ennen kilpailutusasiakirjallaan välittämään puheenvuoroaan harkitsemaan muun muassa sen, kuinka paljon palvelun sisältöä voi kilpailutuksessa muuttaa, vaarantamatta riittävää palvelu-

tuotantoa. Koska toisaalla palveluntuottaja joutuu pohtimaan omia resurssejaan suhteessa kilpailutuksen vaatimuksiin ja riskejä, jotka hän mahdollisesti kilpailutukseen osallistumisen myötä ottaa.

Kilpailutusasiakirjat ovat palvelunjärjestäjän puheenvuoro siitä, minkälaista palvelua hankitaan ja minkälaisin ehdoin. Palveluntuottajan puheenvuoroksi määrittyy kilpailutusasiakirjojen osalta päätös siitä tarjotaanko palvelua vai ei. Kilpailutusasiakirjoilla on näin ollen suuri merkitys pohdittaessa toimialan palvelujen sisällöllistä kehittymistä.

5.2.4 Epävirallinen keskustelu

Kilpailutusprosessiin liittyy myös epävirallinen keskustelu. Oma kokemukseni on, että kilpailutusta edeltävä keskustelu liittyy esimerkiksi tilanteisiin, joissa palveluntuottajat pyrkivät saamaan etupainotteisesti tietoa tulevasta kilpailutuksesta – sen sisällöistä ja ehdoista. Omalta kohdaltani olen pyrkinyt avaamaan neuvotteluyhteyttä julkisen tahon toimijoiden kanssa esimerkiksi yrityksen alueelliseen laajentumiseen liittyen. Aineiston perustana olevassa kilpailutuksessa palvelunjärjestäjä reagoi järjestelmällisesti keskustelunavauksiini toteamalla, että kilpailutusprosessin aikana keskustelu ei ole mahdollista. Kokemukseni mukaan kilpailutusprosessin ulkopuolella palvelunjärjestäjät toteavat puolestaan, että palvelunjärjestäjällä on voimassa olevat palvelusopimukset ja asiaan voidaan palata kun palvelujen kilpailutus on jälleen ajankohtainen. PK-yritysjohtajien kokemukset tukevat kuitenkin ajatusta, että epävirallista keskustelua kilpailutusprosessin ympärillä on ja se on vähin erin kasvussa.

mun mielestä sitä enenevissä määrin, että pyydetään paikalle keskustelemaan ja kuntiin pääsee käymään ja ne ottaa vastaan, kun tässä jossain vaiheessa oli se, että ei kenenkään kanssa voinu puhua mitään, kun ei voi puhua ennen eikä jälkeen (kilpailutuksen) (Henkilö C, kokemus 20 vuotta)

Epävirallista keskustelua olen ollut myös todistamassa myös palveluntuottajien välillä sekä yhteisissä neuvottelutilanteissa kilpailutusprosessin aikana että niiden ulkopuolella. Keskustelua käydään palveluntuottajien suunnitelmista tulevaan kilpailutukseen osallistumisesta ja palvelusisällöistä. Kokemukseni on, että vuoropuhelu erityisesti suurien toimijoiden kanssa on avointa perustuen pitkälti siihen, että suurien toimijoi-

den markkina-asema on kilpailutuksessa vahva. Toisaalta keskustelua käydään avoimesti myös uusien alalle tulevien toimijoiden kanssa. Profiililtaan saman kokoluokan toimijoiden välillä keskustelu on kokemukseni mukaan vähäisempää. Syyt lienevät konkreettisessa kilpailuasetelmassa.

Epävirallinen keskustelu linkittyy myös suoraan kilpailutuskäytännön toimiin. Info-tilaisuudessa tein havainnon, että jo tilaisuuden loppumetreillä yleisö aktivoitui liikekannalle, mutta päätössanojen jälkeen, osallistujat suorastaan ryntäsivät tilan etuosaan saadakseen keskustella henkilökohtaisesti palvelunjärjestäjän edustajien kanssa. Myös itse hakeuduin juttusille eteen, koin tärkeäksi saada henkilökohtaisen kontaktin palvelunjärjestäjän edustajaan ja kertoa hieman yksityiskohtaisemmin juuri meidän yrityksen palveluista. Vuorovaikutus oli vähäistä, faktoja toistavaa, mutta selvästi osalle palveluntuottajista hyvin tärkeää. Henkilökohtaisen tapaamisen merkitystä yleisesti ottaen korostaa myös PK-yritysjohtajien kokemus yhteistyöstä:

...pyrkimys on siihen, että sais sen tapaamisen sinne, että edes sen 15–30 minuuttia, että näkis ne ihmiset, sais kasvot ja jotenkin semmosen henkilökohtaisen kontaktin ja sitten toki mielellään kutsutaan heitä meille ja näin, mutta että kovin kiireisiähän ne on ne ihmiset. (Henkilö D kokemus 7 vuotta)

Epävirallinen keskustelun merkitys määrittyy ensimmäisenä neuvotteluna, jossa voi erityisesti palveluntuottajan näkökulmasta nähdä olevan strategisia päämääriä. Koska varsinainen kilpailutusprosessi ei vaikuta tarjoavan mahdollisuuksia strategiseen neuvotteluun, on ymmärrettävää, että sitä pyritään tekemään epävirallisen keskustelun muodossa prosessin ulkopuolella.

oon ollu itse paljon alotteentekijänä, että hei tähän täytyy...hoksauttamassa virkamiehiä, jotka päättää asioista tai luottamusmiesjohtajaa, että hei että tähänhän tarvitaan tämmöstä strategista yhteistyötä tai pohdintaa, jotta alue tai mitä he edustavat sekin organisaatio tai yhteisö tai alue kehittyisi tai varsinkin tässä nykyisessä sote-tilanteessa (Henkilö A, kokemus 18 vuotta)

Epäviralliselle keskustelulle voi nähdä olevan myös valtaan ja erityisesti sen jakautumiseen liittyviä merkityksiä. Epävirallinen keskustelu ilmentää Foucaultin ajatusta vallan hankinnasta ja harjoittamisesta verkostoissa. (Ks. Kuusela 2010, 29, 35). Aivan

kuten Foucault toteaa, ihminen samanaikaisesti sekä käyttää valtaa ja on vallan kohde. Edellä kuvattu infotilaisuuden jälkeinen epävirallinen kohtaamisessa se näkyi palveluntuottajien ”ryntäyksenä”, jotta muutoin niin hankalasti järjestettävissä oleva henkilökohtainen kohtaaminen voisi toteutua. Toisaalta palvelunjärjestäjän edustajat olivat luoneet toimintaympäristön, jossa henkilökohtaisen kohtaamisen mahdollisuus oli äärimmäisen pieni. Ajatus yksilöistä vallan välineinä, ei vain sen kohteina vahvistuu edelleen keskusteluissa, jotka jatkuivat infotilaisuuden jälkeen palveluntuottajien kesken käytävillä. (vrt. Kuusela 2010, 29). Keskustelujen sisällöissä painottuivat kunkin palveluntuottajan aiheet suhteessa kilpailutukseen. Jokainen jakoi sen verran kuin halusi.

Mielenkiintoinen oli myös se palveluntuottajien joukko, joka kuunteli esityksen ja poistui vähin äänin paikalta – jakamatta itsestään mitään. Ja mielenkiintoista, että he tulivat analyysissäni näkyväksi vasta epävirallisen keskustelun osalta. Aineistoni ei anna vastausta heidän toiminnalleen tai sen puutteelle, mutta hallinnan näkökulmasta havainto on mielenkiintoinen. Infotilaisuuden virallisessa osiossa suuren joukon passiivisuus ei herättänyt huomiota, vaan oli enemminkin tavanomaista kyseiselle käytännötoimelle. Mutta se etteivät he liittyneet edes epäviralliseen keskusteluun, jättää ilmaan monia kysymyksiä. Vahvistavatko he toimillaan näkemystä infotilaisuuden velvoittavasta luonteesta? Tai näkevätkö he itsellään minkäänlaisia vallan tai hallinnan mahdollisuuksia?

5.3 Kilpailutuskäytäntö yhteiskunnallisena vaikuttajana

Kuten Risikko (2008) peruspalveluministerinä aikanaan totesi, hankintalaki kohdistuu vain kilpailutusprosessiin ja sen velvoitteet ovat menettelytapasäännöksiä. Hankintalaissa ei säännellä hankinnan sisältöä, laatua tai ehtoja, vaan siitä päättää aina palvelunjärjestäjä. Kilpailutuskäytännön näkökulmasta tämä tarkoittaa, että riippumatta palvelunjärjestäjästä tai palveluntuottajasta kilpailutuskäytäntö prosessina muodostuu kaikissa tilanteissa hyvin samankaltaiseksi. Palvelunjärjestäjälle jää kuitenkin lukuisia valinnanmahdollisuuksia, joita aineistonikin ilmentää. (vrt. Lukkarinen 2007, 66–81). Tarkastelen seuraavaksi valinnoista mielestäni keskeisimpiä suhteessa kilpailutuskäytännön yhteiskunnallisiin vaikutuksiin.

5.3.1 Hankintamenettelyn valinta

Kuten edellä todettua, aineistoni edustaa kilpailutuksen kontekstissa **avoimen menettelyn keinoin toteutettua puitejärjestelyä**, jossa palvelunjärjestäjä pyytää avoimesti tarjouksia kaikilta palveluntuottajilta ja tekee puitesopimuksen kaikkien tarjouksen ehdot täyttävien toimijoiden kanssa. Vaihtoehtoja kilpailutuksen järjestämiskäytännölle on kuitenkin useita: muun muassa rajoitettu menettely, neuvottelumenettely, kilpailullinen neuvottelumenettely, innovaatiokumppanuus ja joissain tilanteissa myös suora hankinta. Vaihtoehtojen kirjon esittely on mielestäni tärkeää, kun tarkastellaan kilpailutuskäytännön yhteiskunnallisia vaikutuksia.

Rajoitetussa menettelyssä hankintayksikkö julkaisee avoimen menettelyn tavoin ilmoituksen hankinnasta, johon kaikki halukkaat toimijat voivat pyytää saada osallistua. Kuitenkin vain hankintayksikön valitsemat ehdokkaat voivat tehdä tarjouksen. **Neuvottelumenettelyssä** hankintayksikkö julkaisee ilmoituksen hankinnasta, johon puolestaan kaikki halukkaat toimijat voivat pyytää lupaa saada osallistua. Varsinaiset neuvottelut hankinnasta käydään vain valittujen palveluntuottajien kanssa. **Kilpailullinen neuvottelumenettely** poikkeaa neuvottelumenettelystä siten, että siinä varsinaisena neuvottelun kohteena ovat keinot, joilla palvelunjärjestäjän tarpeet voidaan parhaiten täyttää. **Innovaatiokumppanuudella** tavoitellaan puolestaan innovatiivisen palvelun kehittämistä ja tämän tuloksena palvelujen hankintaa. Myös tämä menettely on kaikille avoin. (Finlex 2017b). Huomionarvoista on, että vaikka osassa menettelytavoista on lakiin kirjattuja rajoituksia ja prosessikuvauksia, ovat ne lähtökohtaisesti kaikki olleet myös aineistoni perustana olevassa kilpailutuksessa vaihtoehtoja.

Minkälaisia yhteiskunnallisia vaikutuksia hankintamenettelyn valinnalla voi sitten olla? Perehtyminen hankintamenettelyvalikoimaan osoittaa, että niiden tavoitteen asettaminen voi ajatella eroavan toisistaan merkittävästi. Avoimessa menettelyssä on tunnistettavissa Tynkkysenkin (2013, 36) kuvaama kilpailutuksen järjestämiseen liittyvä hallinnollinen menettely, jossa palvelunjärjestäjä järjestää palvelun ja palveluntuottaja tuottaa. Rajoitettu menettely ja kilpailullinen neuvottelumenettely haastavat jo enemmän yhteistyöhön ja mielestäni niissä on tunnistettavissa pelkän hallinnollisen päätöksenteon lisäksi strategisen yhteistyön piirteitä. Nämä hankintamenettelyn tavat edus-

tavat organisaation sisäistä strategiatyötä ja sen laajentumista organisaation ulkopuolelle, mihin sisältyy jo merkittävä potentiaali vaikuttaa laajemmin yhteiskunnassa. (vrt. Whittington 2006, 614). Innovaatiokumppanuus tarjoaisi puolestaan mahdollisuuden yhteiseen kehittämiseen, ehkäpä tässä ajassa vastauksen juuri siihen, mitä sote-palvelujen saralla kaivattaisiin.

Lukuunottamatta muutamaa HILMA ilmoituskanavalla ollutta neuvottelumenettelyä mukailevaa hankintailmoitusta, kokemukseni on, että erityisesti sosiaalipalvelut kilpailutetaan pääasiallisesti avoimena menettelynä puitesopimusjärjestelyin. Huomioiden kyseisen järjestämiskäytännön luonne on mahdollista todeta, että se edustaa vahvasti Foucaultin ajatuksia hallinnasta itseään toistavana. Avoin menettely järjestämiskäytäntönä toistaa totuttua ajatusta julkisesta hallinnosta palvelujen järjestäjänä ja sen myötä vahvistaa myös julkisen hallinnon toimijoiden valta-asemaa. Toisin sanoen ylläpitää sote-palvelujen osalta yhteiskunnan rakenteita, joissa julkisen toimijan rooli on vahva ja yksityisen – ja yksilön - heikko. Mikään hankintamenettely ei sinällään vaikuta tukevan palvelujen käyttäjän roolia kilpailutuskäytännössä, mutta kokemukseni nojaten ajattelen, että mitä vuorovaikutteisempi järjestämiskäytäntö on – edes palvelun järjestäjän ja -tuottajan osalta – sitä vahvemmin keskustelussa ovat läsnä myös asiakkaan tarpeet. Palveluntuottajat toimivat vahvasti asiakastyön rajapinnassa.

5.3.2 Kilpailutuskäytännön toimijat ja heidän asema

Kilpailutuskäytännön tarkastelu teki näkyväksi käytännön keskeisimmät toimijat: palvelunjärjestäjän ja palveluntuottajat. Myös sähköisillä asiointivälineillä on kilpailutuskäytännössä merkitsevää toimijuutta, koska ne selkeästi vaikuttavat esimerkiksi vuorovaikutuksen luonteeseen ja valta-asetelmiin käytännön äärellä. (vrt. Nicolini ym. 2003, 9; Hawkins 2011, 536).

Palvelunjärjestäjällä on kilpailutuskäytännössä määräävä asema. Palvelunjärjestäjän asemaa vahvistaa lainsäädännön lisäksi kilpailutuskäytäntöön valitut käytännön toimet. Palvelunjärjestäjä on koko kilpailutusprosessin liikkeelle paneva voima ja valitut käytännön toimet varmistavat tätä asetelmaa prosessin alusta loppuun. Sähköiset viestintäkanavat palvelevat erityisesti palvelunjärjestäjän tarpeita kilpailutusprosessin läpiviemiseksi. Tavasta, jolla sähköiset välineet liittyvät kilpailutusprossiin, on mahdol-

lista päätellä, että ne ovat ensisijaisesti palvelunjärjestäjälle tiedon välittämisen kanava. Palvelunjärjestäjällä on kilpailutuskäytännössä tiedon suhteen ”portinvartijan” rooli – hän voi jakaa sitä tietoa mitä haluaa ja hallita koko prosessin tiedonkulkua. (vrt. Janhonen 2010, 120).

Tiedon hallinnan näkökulmasta palvelunjärjestäjän rooli on yhteiskunnallisesti mielenkiintoinen. Wilmottiin (2013, 54) viitaten, tieto on sosiaalisen ja materiaalisen yhteen sulautuva pyrkimys organisoida käytännön toimintaa toivotun suuntaiseksi ja valitut suunnat heijastelevat arvo-orientaatioita. Palvelunjärjestäjän valitsemat tiedonhallinnan menetelmät ovat omiaan ylläpitämään palvelunjärjestäjän, julkisen hallinnon, keskeistä asemaa sote-palvelumarkkinassa. Kilpailutuskäytäntö välittää julkisen hallinnon aseman itseisarvona, eikä sen oikeutusta kilpailutuskäytännön äärellä suoraanaisesti myöskään kyseenalaisteta. (vrt. Janhonen 2010, 118).

Palveluntuottajilla on kilpailutuskäytännössä selkeä asema, joskin se jäsenyytään enemmän palvelunjärjestäjän käytännön toimien kohteena kuin subjektina. Kilpailutuskäytännön vaikutukset palveluntuottajien keskinäiseen asemaan on kuitenkin merkitsevät. Näen sen vaikuttavan koko yksityisen sote-palvelujen markkinatilanteeseen. Ensimmäisenä huomioni kohdistuu palvelutuotantoon määrättyyn etäisyyteen hankkijan keskeisestä sijaintikunnasta. On selvää, että valinta on perusteltu palvelujen käyttäjän näkökulmasta. Alle 100 kilometrin matka omaan kasvu- ja elinympäristöön on perusteltua, erityisesti kun palvelun tavoitteena on asiakkaan mahdollisimman korkea-asteinen integraatio yhteiskuntaan sen täysivertaisena jäsenenä. Sijaintikunnan määrittäminen asettaa kuitenkin välillisesti haasteen palveluntuottajien markkina-asemalle. Miten *uudet toimijat* voivat tulla markkinoille? Ja miten turvataan palvelujen uudistuminen ja kehittyminen vastaamaan muuttuvia asiakkaiden tarpeita jos palvelutuotanto ei uusiudu uusien palveluntuottajien myötä?

Pidän selvänä, että kilpailutuksessa määritetty etäisyys tukee *paikallisia palveluntuottajia*, joilla on jo tehtynä tarvittavat investoinnit ja luotuna puitteet palveluntuotantoa varten. Puitteilla tarkoitan tässä yhteydessä muun muassa organisaatorakennetta, toimintaan liittyviä prosesseja johtamistyöstä perustehtävään ja verkostoja, joita esimerkiksi palveluohjaus ja asiakashankinta edellyttävät. Mikäli määritellyn etäisyyden ul-

kopuolelta tuleva palveluntuottaja haluaa osallistua kilpailutukseen, on sillä oltava valmius kilpailutuksen asettamissa ehdoissa investoida uusiin toimitiloihin ja luoda toiminnalle sellaiset puitteet, joilla turvataan myös toiminnan liiketoiminnalliset mahdollisuudet.

Tältä pohjalta uusien toimijoiden tarkastelu johtaa nopeasti kysymyksiin erilaisten – *isojen, pienten, vanhojen* tai uusien - *toimijoiden* valmiuseroista suhteessa palveluntuottamiseen. Lienee yksiselitteistä, että kilpailutuskäytäntö tällaisenaan vahvistaa isompien ja vanhojen toimijoiden toimintaedellytyksiä ja vaativat pienemmiltä ja uusilta toimijoilta selkeästi suurempia ponnisteluja. Itse asiassa tämän voi nähdä tekijäksi, joka vaikuttaa jo lähtökohtaisesti siihen keitä toimijoita kilpailutuskäytäntöön loppuseltaan ohjautuu.

Yhtenä tekijänä näen palvelutuotantoon liittyvän ajallisen ehdon, jonka mukaan palveluntuottajan on sitouduttava käynnistämään toimintansa 1v 3 kk:n kuluessa sopimuksen allekirjoittamisesta. Tässä aineistossa aika on kokemukseeni perustuen määritelty verrattain pitkäksi ja toiminnan aloittamisen viivästyminen ei ole sanktioitu, niin kuin monissa tarjouspyynnöissä on tapana. Uuden yksikön perustaminen on kuitenkin mittava prosessi. Se edellyttää muun muassa lupaviranomaisten hyväksymiä toimitiloja, mikä aineiston edustamalla palvelualalla nykyisten tilavaatimusten vuoksi tarkoittaa yhä useammin uudisrakentamista tai vähintäänkin mittavia muutostöitä. Lupa-prosessi itsessään ja mahdolliset rakennustoimet kestävät kuukausia. Lisäksi työn alle tulevat henkilöstön rekrytointi ja toiminta- ja palveluprosessien sovittaminen sopimuksen mukaisiin ehtoihin. Tähän kaikkeen tulee olla valmius sitoutua sen tiedon kanssa, ettei allekirjoitettu sopimus vielä käytännössä tarkoita yhtään asiakasta.

Asiakkaalla ei kilpailutuskäytännössä aineiston perusteella ole aktiivista roolia. Asiakkaan rooli näkyy passiivisena ja se tulee mukaan kilpailutuskäytäntöön palvelujen sisältöihin liittyvillä ehdoilla ja viittauksilla asiakkaan asemaan palvelutuotannossa ja laatuvaatimuksin. Laatuvaatimukset ja asiakkaan asema nojaavat puolestaan palvelualan lainsäädäntöön, joihin kilpailutusasiakirjoissa viitataan. Käytännössä palveluntuottaja on päättänyt palvelussisällöt ja palvelujen tavoitteet. On toki mahdollista, että palveluntuottaja ja palvelunjärjestäjä ovat kumpikin tahoillaan keränneet esimerkiksi

asiakaspalautetta kilpailutuskäytännön ulkopuolella, mutta sitä ei aineiston perusteella oteta näkyväksi osaksi kilpailutuskäytäntöä.

Palvelujen sisällöt ja tarpeet määrittyvät kilpailutuskäytännössä tilastojen ja lainsäädännön valossa – eivät asiakaskokemuksen valossa. Kilpailutusasiakirjassa vaateena on palvelutuotannon uudistaminen vain sitä mukaan kuin valvovan viranomaisen suositukset tai lainsäädäntö sitä vaatii. Tässä mielessä kilpailutuskäytäntö ylläpitää asiakkaan vähäisiä mahdollisuuksia vaikuttaa palvelutuotantoon ja toisaalta myös vahvistaa totuttujen palvelujen asemaa ilman aktiivista kehittämis- tai innovointivaadetta. Yhteiskuntatasolla kilpailutuskäytännön voi ajatella tukevan sote-palvelujärjestelmää, jossa asiakas ei ole subjekti vaan tekemisen kohde.

5.3.3 Palvelujen sisällölliset valinnat

Koen, että kilpailutuskäytännössä palvelujen sisällölliset valinnat ovat yksi keskeisimmistä sote-palvelujen luonteeseen vaikuttavista tekijöistä. Palvelusisällöt puolestaan muokkaavat palvelujärjestelmää ja sen myötä koko toimialaa yhteiskuntatasolla. Kun palvelusisältöjen pääasiallisena lähtökohtana on olemassa oleva lainsäädäntö tai valvonta, on selvää, että ylläpidämme sillä olemassa olevaa palvelujärjestelmää riippumatta siitä miten se kohtaa asiakkaan tarpeet. Kun palvelunjärjestäjä jättää vaatimatta kilpailutusasiakirjoissa esimerkiksi vaikutusten mittaamisen standardoiduin menetelmin, ylläpitää hän sote-palveluita, jossa yhä edelleen neuvottelut käydään ja päätökset tehdään mutu-tiedon varassa.

Mutu-tieto on hankalaa monestakin syystä. Palveluntuottajan näkökulmasta erityisesti silloin, kun palvelulle ei aseteta jo kilpailutuksessa selkeitä mitattavia tavoitteita. Jo kilpailutukseen osallistumiseen liittyvä epävarmuus palveluohjauksesta jatkuu tämän myötä koko sopimuskauden ajan. Miten palveluntuottaja voi näistä lähtökohdista vakuuttaa palvelunjärjestäjän siitä, että palvelutuotanto on ollut sopimuksen mukaista ja saavuttanut sille asetetut tavoitteet? Ajattelen, että palvelulle asetettujen tavoitteiden saavuttaminen on yksi tärkeimmistä palveluntuottajan keinoista vahvistaa asemaansa lukuisten palveluntuottajien joukossa.

Yhtälailla, jos palvelusisällöt ja niiden tavoiteasetanta mittareineen eivät ole oleellisia kilpailutuskäytännössä, heijastuvat ne, kilpailutuskäytännön laajuus huomioiden,

koko sote-palvelujen toimintakulttuuriin. Olemme tottuneet tavoitteen asettamiseen käytännön asiakastyössä ja tämä näyttäytyy myös aineiston kilpailutusasiakirjoissa vaatimuksena esimerkiksi kuntoutussuunnitelmasta. Mutta olemmeko yhtä tavoitteellisia suhteessa omiin rooleihimme palvelujen järjestämisessä ja tuottamisessa? Koen, että vähäinen tavoitekeskustelu palvelujen järjestämisen ja tuottamisen osalta kumpuaa julkisen sektorin vahvasta roolista sote-palvelujen kentässä. Kun rooli on itsensänselvyys, sitä harvemmin kyseenalaistetaan tai sen tavoitteita tarkistetaan. Yhteiskunnan tasolla sote-toimialalla olisi kuitenkin hyödyllistä oivaltaa, että tarvitaan aivan erilaisia järjestämiskäytäntöjä, kun tavoitteena on palvelujen järjestäminen tai tuottaminen, kuin jos tavoitteena on palvelujen vaikuttavuus.

6 KESKEISET HAVAINNOT KILPAILUTUSKÄYTÄNNÖSTÄ

Aineistoni vahvistaa yleisen ajatuksen kilpailutuskäytännöstä varsin kaavamaisena prosessina. Aineistoni perusteella kilpailutuskäytännöstä on tunnistettavissa yleisesti tunnistetut julkisen hankintaprosessin toimet: 1. Palvelutarpeen arviointi, aikataulutus, budjetointi ja hankinnan toteutuksen hyväksyntä 2. Hankintailmoitus ja sopimuksen teko ja 3. Hankinnan käytännön toteutus, seuranta ja jälkihoito, kaksi ensimmäistä painottuen. (Lukkarinen 2007, 63–64). Kilpailutuskäytännön kaavamaisesta luonteesta huolimatta analyysi on silti ollut tärkeä. Kilpailutuskäytännön äärellä on tarjoutunut mahdollisuus tarkastella käytäntöön liittyviä sosiaalisia toimia, mikä puolestaan on mahdollistanut hahmottamaan käytännön merkityksiä. (vrt. Nicoline ym. 2003, 9).

Oman lisäarvon hankintaprosessin kuvaukseen tuo hankintaprosessin tarkastelu myös palveluntuottajan ja asiakkaan näkökulmasta, kun pääasiallisesti järjestämiskäytäntöä kuvataan yleisesti palvelunjärjestäjän näkökulmasta. (vrt. Lukkarinen 2007, 63.) Tarkastelen seuraavaksi mielestäni keskeisimpiä aineiston analyysin äärellä tekemiäni havaintoja. Mielenkiintoani ohjaavat sote-uudistukseen liittyvät tavoitteet, jotka osaltaan näen yleisesti tunnustetuiksi sote-palvelujen strategisiksi tavoitteiksi. Tavoitteena on tarjota ihmisille nykyistä yhdenvertaisempia palveluja, vähentää hyvinvointi- ja terveyseroja sekä hillitä kustannusten kasvua. Lisäksi peruspalveluja vahvistetaan ja digitaalisia palveluja hyödynnetään paremmin. (Sote- ja maakuntauudistus 2017e).

6.1 Yhdenvertaisempien palvelujen tavoite

Sote-uudistuksen tavoitteena on, että jokaisella on yhdenvertainen mahdollisuus saada laissa säädetyt riittävät sote-palvelut. Käytännössä tämä tarkoittaa, että sote-palveluista pyritään rakentamaan toimiva kokonaisuus, jossa jonoja on nykyistä vähemmän ja hoitopolut sujuvia. Keskeistä on myös asiakasta koskevan tiedon siirtyminen sujuvasti eri palvelujen välillä ja lähipalvelut omalla asuinseudulla. Merkittävimmäksi välineeksi palvelujen saatavuuden ja yhdenvertaisuuden osalta nimetään palvelujen di-

gitalisoituminen. (Sote- ja maakuntauudistus 2017d). Asiakkaan aseman näkökulmasta pidän tärkeänä suunnitelmaa, että asiakkaan valinnanvapaus palveluntuottajien osalta kasvaa ainakin osassa sote-palveluja. (Sote- ja maakuntauudistus 2017a)

6.1.1. Digitalisaatio

Kilpailutuskäytännön tarkastelu osoittaa, että digitalisaatiolla on jo sähköisten viestintäkanavien muodossa keskeinen rooli kilpailutusprosessin käytännön toimissa, erityisesti kilpailutukseen liittyvissä neuvottelutilanteissa. Digitalisaatioon perustuvat neuvottelutilanteen ovat käytännön tutkimuksen kannalta erityisiä. Käytäntö ei ole vain ihmisen olemassa oloa ihmisten maailmassa, vaan käytännössä ihmisten ja materian suhde on erottamaton. (Nicolini ym. 2003, 9). Aineistosta käy ilmi, että kilpailutuskäytännön digitalisoituminen ei ole ollut ongelmattonta. Huomionarvoista on muun muassa, että digitalisaation tuomat ratkaisut kilpailutuskäytännössä ovat palvelunjärjestäjälähtöisiä - palveluntuottajat peräänkuuluttavat henkilökohtaista kontaktia. Kilpailutuskäytäntöön liittyvä digitalisaatio herättää myös sote-uudistuksen valossa monia kysymyksiä.

Ensimmäisenä pohdin kysymystä palvelujen saatavuudesta. Ymmärrän sote uudistuksen tavoitteen siten, että kyseessä on nimenomaa palvelujen saatavuus asiakkaan näkökulmasta. Kilpailutuskäytännön voi nähdä varmistavan saatavuutta lähinnä palvelunjärjestäjän näkökulmasta – kilpailutus saavuttaa digitalisaation keinoin yhä useampia palveluntuottajia. Tämä voi toki heijastua asiakkaalle asti palveluntuottajien lukuisimpana määränä, mutta toisaalta luo palveluntuottajille epävarmuutta. Mitä lukuisampi joukko palveluntuottajia on, sitä epävarmempaa on oman liiketoiminnan suunnittelu asiakasohjauksen näkökulmasta.

Toisaalta digitalisaation voi kilpailutuksen kontekstissa nähdä tukevavan erityisen hyvin yhdenvertaisuuden periaatetta. Ensinnäkin palveluntuottajan näkökulmasta, koska kilpailutuskäytäntö rakentuu kaikille yhteisten ja yhtäläisten toimien ketjusta. Toisaalta myös asiakkaan näkökulmasta, koska kilpailutuskäytäntö määrittää palvelutunnolle yhteiset ja yhtäläiset periaatteet ja sisällöt. Yhdenvertaisuus itsessään on kuitenkin sote-palvelujen äärellä mielenkiintoinen periaate. Esimerkinomaisesti voi kysyä, minkälaisia vaikuttavuustavoitteita voidaan saavuttaa yhdenvertaisilla palveluilla kaikille asiakkaille?

Palvelujen saatavuus tai yhdenvertaisuus eivät jalosta ilmiasusta huolimatta ole mielestäni tutkielmassani näyttäytyneen kilpailutuskäytännön äärellä täysin ongelmattomia tavoitteita. Palvelujen saatavuus on epäilemättä enemmän palvelunjärjestäjän ongelma, kun taas yhdenvertaisuus palveluntuottajan ongelma. Asiakkaan näkökulmasta näen kilpailutuskäytännön näkökulmasta ongelmalliseksi molemmat. Yhtä vähän kuin kilpailutuskäytännössä digitalisaation keinoin turvattu palvelujen saatavuus, niin palvelujen yhdenvertaisuus edistävät asiakkaan yksilöllisen tarpeen mukaista palvelusäilytystä. Digitalisaatio kilpailutuksen kontekstissa vaikuttaa ensisijaisesti palvelevan kilpailutuskäytännön eikä asiakasta. Konkreettisenä esimerkkinä se, ettei kilpailutusasiakirjoissa esitetty minkäänlaisia vaatimuksia tai tavoitteita suhteessa digitalisaation hyödyntämiseen palvelutuotannossa.

Mielestäni kilpailutuskäytännön tarkastelu kuvaa hyvin digitalisaation nykytilaa sote-palvelukentässä. Ymmärrän, että digitalisaation osalta toimialan palvelualoilla on merkittäviä eroja, mutta mahdollisuuksiin nähden, erityisesti sosiaalipalvelut rakentuvat edelleen vahvasti ”ihmisten maailman” varaan, eikä käytännön toimissa ole vielä valmiutta lähteä avoimin mielin tarkastelemaan ”materian voimaa”. (vrt. Hawkins 2011, 539). Hyppönen ja Ilmarinen (2016, 4) totesivat katselmuksessaan suomalaisten suurimmiksi sähköisten palvelujen käyttöön liittyviksi esteiksi muun muassa luottamuksen puutteen sähköiseen asiointiin, kyvyttömyyden ja haluttomuuden käyttää sähköisiä palveluita, tietokoneen puuttumisen ja vähäisen kiinnostuksen. Mielestäni nämä kaikki ovat tekijöitä, joihin palvelunjärjestäjä kilpailutuskäytännöllä ja palveluntuottaja omilla toimillaan voivat sote-uudistuksen hengen mukaisesti vahvasti vaikuttaa.

6.1.2 Asiakkaan asema

On valitettavaa, että en edes yllättynyt tehdessäni havainnon, että asiakkaalla ei ole aktiivista roolia kilpailutuskäytännössä. Huomioiden jo lainsäädäntöönkin kirjattu velvoite huomioida kilpailutuksissa myös palvelujen käyttäjä, nostan tämän kilpailutuskäytännön osalta yhdeksi merkittävimmäksi havainnoksi.(vrt. Finlex 2017b).

Asiakkaan asemaa sote-palveluissa on vahvistettu sekä lainsäädännöllä että suosituksilla. (mm. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö 2017a; Aluehallintovirasto 2017). Tästä huolimatta asiakkaan asemasta sote-palveluissa on keskusteltu ja kiistelty kiihtyvällä tah-

dilla sote-uudistuksen edetessä erityisesti palveluntuottajan valinnanvapauden näkökulmasta. (Sote- ja maakuntauudistus 2017a). Kilpailutuskäytännön tarkastelun jälkeen vaikuttaa kuitenkin siltä, että asiakkaan aseman turvaaminen toteutuu vain suhteessa palvelun sisältöön tai palveluntuottajaan, mutta ei varsinaisesti palvelujen järjestämiskäytäntöön. Havainto on mielenkiintoinen, koska kilpailutus järjestämiskäytäntönä määrittää hyvin pitkälle sekä palvelusisällöt että palveluntuottajat. Toisin sanoen, asiakkaan asema on vahva sen jälkeen, kun sekä palvelusisältö että tuotanto on toisaalla määritetty.

Kilpailutuskäytännössä asiakkaan valinnanvapaus asettuu myös mielenkiintoiseen kontekstiin. Huomioiden kilpailutusprosessin vaiheet ja asiakkaan heikko asema niissä, on mielestäni keskeinen kysymys mistä asiakas kilpailutuskäytännön pohjalta järjestetyn palvelutuotannon jälkeen voi valita? Kilpailutuskäytäntö tuottaa lukuisan joukon palveluntuottajia, joiden palvelujen sisällöt ovat samat. Millä tavoin tällainen käytäntö kohtaa asiakkaan *oikeuden saada asianmukaista ja laadultaan hyvää sosiaali- ja terveydenhuollon palvelua?* (vrt. Sosiaali- ja terveysministeriö 2017a). Vastauksena kysymykseen kokemukseni mukaan palveluntuottajilta peräänkuulutetaan palvelujen räätälöintiä ja yksilöintiä asiakkaan tarpeet huomioiden. Vaade on ymmärrettävä, mutta edelleen voi kysyä miten se mahdollistuu hintaohjatussa kilpailutuskäytännössä?

Koska palvelulle ei ole myöskään asiakastyön näkökulmasta asetettu selkeitä vaikutustavoitteita tai mittareita pärjää kilpailussa se, joka kykenee tuottamaan määritetyn palvelusisällön sopimuskauden ajan edullisimmin. On toki huomioitava, että palvelunjärjestäjän sopimuskaudella hallinnoiman palveluohjauksen voi nähdä yhdeksi vaikutusmittariksi. Palveluohjauksen vaikuttimena toimii kuitenkin vahvasti myös palvelun hinta ja hintakilpailuun pystyvät parhaiten vastaamaan suuret toimijat. Suurilla toimijoilla on sekä olemassa olevat resurssit palvelutuotannon vaatimiin investointeihin että parhaat volyympuskurit kestää palveluohjaukseen liittyvää epävarmuutta. Näin asiakkaan asemalle kilpailevaksi tekijäksi kilpailutuskäytännössä muodostuu palveluntuottajan koko ja kapasiteetti. (vrt. Virtanen ym. 2016, 51). Tässä asiayhteydessä on tärkeä myös Anttiroikon (2009, 281) näkemys, että kansalaisten asemaa ei saisi heikentää sen

vuoksi, että tosiasiallisesti tiedetään toisten prosessien olevan tehokkaampia kuin toisten. On tietysti eri asia, jos puhutaan asiakkaan palveluprosessista kuin palvelujen järjestämisprosessista.

6.2. Hyvinvointi- ja terveyserojen vähentäminen

On selvää, että hyvinvointi- ja terveyserojen vähentämiseen liittyvä tavoite sisältää monia näkökulmia ja vaatii monenlaisia käytännön toimia. Omassa tarkastelussani huomioni kiinnittyy erityisesti palvelujen kehittämisen ja vaikuttavuuden näkökulmaan. Ajattelen, että vain vaikuttavilla käytännön toimilla on realistista saada aikaan jonkin ominaisuuden kasvua tai vähenemistä. (vrt. Kleemola 2015, 41). Palvelujen vaikutukset ja vaikuttavuus olivat edustettuna myös kilpailutuskäytäntöön liittyvissä neuvottelutilanteissa, mutta myös laajemmin korostunut sote-uudistuksen äärellä käydyssä keskustelussa. (Mm. Sote- ja maakuntauudistus 2017e). Yhtälaillla pidän hyvinvointi- ja terveyserojen osalta tarkastelemisen arvoisena sote-palvelualan toimintakulttuuria.

6.2.1 Palvelujen kehittäminen ja vaikuttavuus

Ury (1993, 10) toteaa, että kilpailua tarvitaan. Hän perustelee ajatustaan sillä, että kilpailu on keino ylläpitää erilaisuutta. Tilanne sote-palvelujen kilpailutuskäytännön äärellä näyttäytyy kuitenkin päinvastaisena. Kilpailutuskäytännön tarkastelun perusteella voi todeta, että nykyinen kilpailutuskäytäntö tukee paremminkin palveluntuotannon ”samanlaistumista”. Kilpailutuskäytäntö johtaa kymmenien samaa, ennalta määritettyä palvelua tuottavan palveluntuottajan hankintaan. Sinällään palveluntuotannon samanlaistuminen tukee sote-uudistuksen ajatusta yhdenvertaisista palveluista, mutta näen sen ristiriitaisena uudistuksen palvelujen vaikuttavuuteen liittyvien tavoitteiden kanssa. (vrt. Sote- ja maakuntauudistus 2017b). Ajattelen, että yleisellä tasolla määritetyt palvelusisällöt ovat lähellä ajatusta ”kaikille kaikkea”, jonka voi ajatella myös tarkoittavan ”ei kenellekään mitään”.

Kilpailutuskäytännön tarkastelun äärellä oivalsin, että kilpailutuskäytännön yhteyttä tai mahdollisuuksia palvelujen sisältöihin ja kehittämiseen ei hyödynnetä. Sitä selittää osin Blacklerin, Grumpin ja McDonaldin (ks. Nicolini ym. 2003, 129) toimija-verkkoteoriaan nojaava ajatus, että toimijoiden ymmärrys heidän toimintansa yhteyksistä laajempaan toimintajärjestelmään on heikko. Esimerkinomaisesti, kilpailutuskäytäntöä vaikuttaa ohjaavan eri toimijoiden osalta aivan erilaiset strategiset tavoitteet. Tunnistan käytännöstä Tynkkysenkin (2013, 36) mainitseman palvelunjärjestäjän hallinnollisen työn tavoitteet, mutta myös palveluntuottajan liiketoiminnalliset tavoitteet ja sote-palvelulainsäädännön asettamat tavoitteet. Sen sijaan en tunnista palvelujen sisällön kehittämiseen liittyviä tavoitteita. Siitäkään huolimatta, että sote-uudistuksella tavoitellaan toimialalle tehokkaampia toimintatapoja. (Sote- ja maakuntauudistus 2017b).

Viitteen Weickin ja Robertsinkin huomioon (ks. Nicolini 2003, 129) Blacker ym. toteavat, että monimuotoisen organisaation toimintojen integraatio ja tehokkuus on mahdollista, kun organisaation avainhenkilöiden yhteistyö on valpasta. Juuri tämän vuoksi yhdeksi tärkeimmiksi havainnoiksi aineistostani muodostuvat havainnot, joita tein kilpailutuskäytännön verkostosta – toiminnallisesta yhteisöstä, jonka palvelunjärjestäjät, palveluntuottajat ja asiakkaat muodostavat. Havainnot puutteista verkoston yhteiseen ymmärrykseen tai jaettuun käytännön rakenteeseen liittyen tuovat esille niitä haasteita, jotka pahimmillaan johtavat toimijoiden erilaiseen asemaan yhteistyöverkostossa. Toisaalta havainnot käytännön toimista kertovat myös valta-asetelmista, joihin toimijoiden keskinäinen kontrolli perustuu. (vrt. Nicolini ym. 2003, 131).

Blackler ym. (ks. Nicolini ym. 2003, 129) toteavat, että kun toimijoiden ymmärrys oman toiminnan suhteesta laajempaan toimintaympäristöön on heikko, johtaa se monimuotoisten organisaatioiden segmentoitumiseen ja pirstaloitumiseen. Tämä ajatus johdattaa minut pohtimaan ylipäätään sote-palvelujen järjestämiskäytäntöä toimintaorganisaation näkökulmasta. Minkälainen toimintaorganisaatio sote-palvelujen järjestämiskäytännössä on ja miten sitä tulisi tulevaisuudessa hahmottaa, jotta se tukisi toimijoiden yhdenmukaisempaa orientaatiota esimerkiksi palvelujen kehittämiseen?

Palvelujen kilpailutuskäytännön tarkastelussa sote-palvelujen toimintaorganisaatio hahmottuu juuri Blackerin ym. kuvauksen mukaisesti eri osiin jakautuneena niin toimijoiden kuin toimienkin näkökulmasta. Itse asiassa kuva toimintaorganisaation osista on huomattavasti selkeämpi kuin toimintaorganisaation kokonaisuudesta. Minun on helppo tarkastella sote-palvelujen toimintaorganisaatiota, kun rajaan sen julkiseen sektoriin tai yksittäiseen yksityiseen yritykseen. Mutta kun pitäisi piirtää kuvaa toimintaorganisaatiosta, jossa nämä kaksi muodostavat yhden kokonaisuuden, on tehtävä huomattavasti hankalampi. Sote-uudistuksen hahmotelma toimijoista uudessa sote- ja maakuntarakenteessa (Liite 1) helpottaa tehtävää, mutta käytännön toiminnan kannalta lienee keskeinen kysymys, kuinka moni toimijoista hahmottaa tai orientoituu toimintaorganisaation kaavailulla tavalla? Ratkaiseeko pelkkä rakenteiden tai vastuiden kuvaus toimintaorganisaatioon mahdollisesti liittyviä löyhien kontaktien, abstraktiuden tai esteellisyyden haasteita? (vrt. Nicolini ym. 2003, 129).

6.2.2 Sote-palvelualan toimintakulttuuri

Palvelujen sisällöt ja niiden kehittäminen johdattavat ajatukseni syvemmälle sote-palvelualan toimintakulttuuriin ja sen merkitykseen osana palvelujen uusiutumista. Nicolini ym. (2003, 16) toteavat, että käytännön toimet ovat aina kulttuurisidonnaisia. Käytännön toimintoja sovelletaan toimijoiden keskuudessa ja niihin perustuu käytännön äärellä tehtävä työnjako. Toiminnot saavat aikaa erilaisia motiiveja, jotka puolestaan vaikuttavat toimijoiden orientaatioihin toiminnan kohteesta. Orientaatiot ovat osin valmiiksi annettuja ja osin muovautuvat toiminnan äärellä.

Martins ja Terblanche (2003, 67) tarkastelevat organisaatiokulttuurin perusrakenteita, arvoja, uskomuksia ja käyttäytymiseen liittyviä odotuksia organisaation luovuuden ja innovatiivisuuden näkökulmasta. He esittävät, että perusrakenteet vaikuttavat organisaation sosiaalisiin prosesseihin määrittäen esimerkiksi missä ja milloin luovuuden käyttö tai innovointi on sallittua. Toiseksi ne vaikuttavat organisaation toiminta- ja menettelytapoihin, johtamiseen ja rakenteisiin, jotka joko mahdollistavat tai eivät mahdollista luovuuden käyttöä tai innovointia.

Ajattelen, kilpailutuskäytäntö näyttäytyy tutkielmani valossa hierarkkisena ja jäykänä ja siinä on verrattain vähän tilaa kenellä tahansa toimijalla tuoda esille uusia ide-

oita tai näkemyksiä. Yhtäläillä kun järjestämiskäytäntöön liittyvät toimijoiden läpileikkaavat vuorovaikutusmallit vaikuttavat puuttuvan, on mahdollista, ettei asiakasrajapinnan ideointi kohtaa koskaan hallinnon tason päätöksentekoa, tai päinvastoin.

On kuitenkin tunnistettavissa tekijöitä, joilla organisaatiokulttuuria voidaan kehittää luovuudelle ja innovoinnille suotuisammaksi. Martins ja Terblanche (2003, 70) esittelevät Martinsin mallin, joka antaa suuntaviivat tekijöistä, joilla on vaikutusta organisaation luovuuden ja innovatiivisuuden määrään. Nämä viisi ratkaisevaa tekijää mallin mukaan ovat: *strategia, rakenne, tukimekanismit, innovointia tukevat toimintamallit ja vuorovaikutus*. Martinsin mallin taustalla on näkemys, että organisaatiokulttuuri täyttää aukon, joka syntyy organisaation strategian ja käytännön toimien väliin. Tämän voi nähdä myös niin, että organisaatiokulttuurilla on vallan tavoin itsessään toimijuutta, joka vaikuttaa organisaatioon toimijoiden päivittäisiin toimiin ja toisaalta, johon toimijat vaikuttavat päivittäisillä toimillaan. (vrt. Whittington 2006, 614–615); Bevir 1999, 319). Martinsin malli tarjoaa hyvän ohjenuoran toimintakulttuuriin liittyvälle pohdinnalleni, joskin teen sen käytäntöteoreettisen katsantokannan ehdoilla.

Martinsin mallin mukaan *strategia on innovaatiotoiminnan ja sen mahdollistaman organisaation kehittämisen näkökulmasta oltava organisaatiossa laajasti jaettu ja ymmärretty*. Näkemys ei tee tyhjäksi käytäntöteorian ajatusta strategiasta kaikkien toimijoiden yhteisenä asiana. On selvää, että organisaatiossa on toimijoita, joiden tehtävät kohdistuvat suoraan strategiatyöhön, mutta siihen minkälaiseksi strategia lopulta muodostuu, vaikuttaa sekä ylin johto, keskijohto, työntekijät ja organisaation ulkopuoliset toimijat. (vrt. Whittington, 2010, 619).

Sote-palvelujen kilpailutuskäytännön tarkastelun äärellä sain havaita, että eri toimijoiden osalta strategiatyö on yksi epätasapainoisimmin jakautuneista toimijaverkoston toimista. Martins ja Terblanche (2003, 69) toteavat, että innovaatiotoimintaa tukeva strategia on asiakasorientoitunutta ja markkinalähtöistä. Heidän mukaansa organisaation perimmäinen toiminnan merkitys syntyy asiakkaiden ongelmien ratkaisemisesta. Kilpailutuskäytännön näkökulmasta asiakkaan rooli näyttäytyy strategisesti vähäisimpänä. Sen sijaan julkisen hallinnon toimijoiden rooli korostuu jopa siinä määrin, että on relevanttia esittää kysymys, missä todellisuudessa yksityisen sote-alan yrityksen

strategia luodaan? Voiko olla jopa niin, että yksityisen sote-yrityksen strategia on tihkunut lähes kokonaisuudessaan julkisen hallinnon toimijoilta? Jos näin on, ei liene epäselvää miksi strategiset konfliktit ovat kokemuksen mukaan toimialalla varsin yleisiä ja tulevat esille myös kilpailutuskäytännön tarkastelun äärellä. Käytännön kokemuksesta voin todeta, että sote-alan PK-yrittäjien strategiset motiivit ovat pääasiallisesti muissa asioissa kuin julkisen hallinnon palvelujen järjestämisvelvoitteen täytäntöönpanossa.

Ajattelen, että uudistumiseen tähtäävän strategian laaja-alainen ymmärrys haastaa erityisesti johtamistyötä. Enkä ole ajatukseni kanssa yksin. Nonakan, Toyaman ja Konnon (ks. Anttiroiko 2009, 283) mukaan innovaatiot eivät synny käskemällä vaan vaativat luovuutta ja innostumista. Näitä molempia on haastavaa hallita perinteisen johtamisen keinoin. Anttiroiko (2009, 283) kuvaakin innovaatiojohtamista erityisen herkäksi johtamisen alueeksi. Käytäntöteorian hengen mukaisesti Anttiroiko täsmentää, että innovaatiot edellyttävät jaettua johtamista, koska kenenkään ei yksin uskota kykenevän löytämään uudenlaisia ratkaisuja yhä monimuotoisempiin ongelmiin. (vrt. Whittington 2010, 619) Käytännön strategisen johtamistyön ajattelumuutokseen kohdistuvat vaatimukset lienevät sekä julkisella että yksityisellä sektorilla yhteisesti jaetut. Muutos vaatii osaamisen fokuksen siirtämisen sote-toimialan johtamistyössä perinteisestä substanssi- ja hallinto-osaamisesta luoviin ja mukautuviin käytännön toimiin. (vrt. Whittington, Molloy, Mayer & Smith 2006, 625).

Toisena innovatiiviseen toimintakulttuuriin liittyvänä tekijänä Martins ja Terblanche (2003, 69–70) mainitsevat *organisaation rakenteen*. Rakenteelta innovatiivisuuden vahvistaminen edellyttää joustavuutta, vapautta erityisesti päätöksenteon suhteen ja tiimien yhteistyötä. Niin hyvänä kuin pidänkin edustuksellista demokratiaa, olen usein miettinyt, miten haastavaa päätöksenteko julkisessa hallinnossa sen vuoksi on. On tilanteita, joissa tunnistan, että edustuksellinen demokratia ajaa asiantuntijuuden ja tiedon edelle ja suorastaan estää julkisen hallinnon rakenteellisen ja sisällöllisen kehittämisen. Virkamiesten virkamiesvastuu on raskas taakka kannettavaksi erityisesti toimintaympäristössä, jossa erehtymistä ei sallita. Borins (2001) kirjoittaa, että media ja oppositiopuolueiden kritiikki vie kaikki mahdollisuudet julkisen hallinnon toimijoiden

yrittämiseltä ja erehtymiseltä. Tätä taustaa vasten ymmärrykseni kilpailutuskäytännön toimien heikosta yhteydestä palvelujen kehittämiseen kasvaa.

Martinsi ja Terblanche (2003, 70) määrittävät kolmanneksi ratkaisevaksi tekijäksi innovaatiotoiminnassa *tukimekanismit*. Niitä ovat muun muassa erilaiset palkitsemis- ja tunnustusjärjestelmät ja riittävien resurssien tarjoaminen. Resursseiksi nähdään sekä aika, tarvittava teknologia että ihmiset. Aineistossani ei ole nähtävissä miltään osin tämän kaltaisia tukimekanismeja. Borins (2001) toteaa, että julkisen hallinnon innovaatiotoiminnan rahoitusperusta on ollut joko löyhässä budjetoinnissa tai säästöissä, jotka on saavutettu kustannustehokkuutta lisäämällä. Hän peräänkuuluttaa julkiselta sektorilta selkeämpää rahoitusmallia innovoinnin varmistamiseksi mainiten esimerkiksi korvamerkityt varat innovaatiotoimintaa varten. Tällaisen mallin rakentaminen on varmasti mahdollista myös sote-palvelujen kilpailutuksen kontekstissa. Palkitsemisjärjestelmien toimivuudesta on jo eräiden palvelualojen kilpailutuksista kokemukseen perustuvaa näyttöä. (vrt. Kuntalehti 2017).

Neljäntenä innovatiivista toimintakulttuuria edistävänä tekijänä Martins ja Terblanche (2003, 70) esittelevät *innovointia tukevat toimintamallit*. Tällä he tarkoittavat, että organisaatiossa tuetaan käyttäytymistä, joka edistää muun muassa virheiden käsittelyä, riskinottoa, muutoksen kohtaamista ja konfliktien käsittelyä. Kilpailutuskäytäntö itsessään henkii vahvaa struktuuria, jossa virheen mahdollisuudet pyritään minimoimaan. Kilpailutuskäytännöstä on vaikeaa tunnistaa tekijöitä, jotka viestisivät käytännön toimijoiden rohkaisemista riskinottoon tai muutokseen. Tunnistan kuitenkin kapaleessa Hankintamenettelyn valinta esittelemissäni vaihtoehtoisissa hankintamenettelyissä mahdollisuuden ohjata myös kilpailutuskäytännön keinoin toimialan toimintakulttuuria innovatiivisempaan suuntaan.

Viidentenä Martins ja Terblanche (2003, 70) nimeävät organisaation innovatiivisuuden vaikuttavana ratkaisevana tekijänä *vuorovaikutuksen, joka kattaa vain yhden ehdon - vuorovaikutuksen tulee olla avointa*. Äkkiseltään ajattelen, että julkisen hallinnon näkökulmasta avoimen vuorovaikutuksen vaade on vaateista helpoin. Kansanvaltaan perustuvan julkisen sektorin rakenteissa on jo paljon sellaista, joilla tuetaan avointa tiedottamista ja toiminnan läpinäkyvyyttä. Mutta kilpailutuskäytännön äärellä

jään pohtimaan, onko vuorovaikutus aidosti avointa? Martins ja Terblanche toteavat (2003, 73), että avoimuuden täytyy toteutua niin yksilöiden, työryhmien kuin hallinnonalojen välillä, jotta luovuus ja innovointi saavat keskusteluissa sijan.

6.3. Palvelujen kustannustehokkuus

Palvelujen kustannustehokkuuden tavoite tulee näkyväksi kilpailutuskäytännössä erityisesti palvelun hinnan osalta. Kustannustehokkuus on koko kilpailutuskäytäntöä ohjaava periaate kilpailutuksen suunnittelusta asiakkaiden palveluohjaukseen. Kilpailutuksessa hyväksytyt palveluntuottajat asetetaan palveluntuottajalistalle hinnan mukaiseen järjestykseen, halvin hinta ensin. Aineiston kilpailutuksen kohteen, kuntouttavan asumispalvelun, hinta muodostuu vuorokausikohtaisesta kuntoutustyön, vuokran ja aterioiden hinnasta. Kustannustehokkuus asettuu tällaisessa vuorokausikohtaisessa hinnoittelussa mielenkiintoiseen valoon. Herää kysymys, miten kustannustehokkuus sote-palvelujen kilpailutuksen kontekstissa määritetään?

Yhden näkökulman kustannustehokkuuden määrittämiseen tarjoaa erään haastateltavan toteamus, että hintaohjattu kilpailutuskäytäntö on käytännössä johtanut tilanteeseen, ettei PK-yritysjohtajan ole mahdollista määrittää palvelulle todellista kokonais-taloudellista hintaa, vaan hinnan muodostusta ohjaa palvelunhankkijan esitys palvelunsisällöstä – olipa se sitten tarkoituksenmukainen palvelutuotannon näkökulmasta tai ei. Jos todella on näin, nykyinen hinnoittelumalli ei johda kustannustehokkaimpaan palvelutarjontaan, vaan hinta muodostuu palveluntuottajan olettamista palvelun sisältöön tai volyymin nähden. Näin palvelunjärjestäjälle tulee maksettavaksi myös epävarmuus, jonka kanssa palveluntuottaja nykyisen kilpailutuskäytännön mukaisessa järjestämiskäytännössä elää.

Kustannustehokkuuden määrittäminen vuorokausikohtaisena hinnoitteluna mielestäni alleviivaa myös palvelujen vähäisiä vaikuttavuustavoitteita. Itse koen todelliseksi kustannustehokkuudeksi kustannusten pitkän aikavälin vähenemisen, kustannusten tasaisen jatkumisen sijaan. Toisin sanoen, panostamalla kilpailutuskäytännössä erityisesti vaikuttavaan palvelusisältöön ja sen vaatimiin toimiin, on mahdollista löytää palveluratkaisuja, jotka parhaimmillaan leikkaavat kustannukset kokonaan. Nämä ratkaisut

voivat olla vuorokausihintavertailussa korkeammat, mutta pitkällä aikavälillä tarkasteltuna huomattavasti edullisemmat.

6.4. Yhteenveto keskeisistä havainnoista

Kilpailutuskäytännöstä syntyy vaikutelma, että prosessin fokus on vahvasti kilpailutuskäytännössä itsessään, ei niinkään asiakkaassa, jolle palveluja hankitaan. (vrt. Anttiroiko 2009, 286). Palvelunjärjestäjän aloitteesta kilpailutuskäytäntöön liittyvät myös palveluntuottajat, joille kilpailutuskäytäntö tarjoaa mahdollisuuden palvelutuotantoon. Palvelunjärjestäjän toimijuus kuitenkin korostuu, koska käytännössä palvelunjärjestäjä vähäisiä käytännön toimia lukuunottamatta määrittää kilpailutuskäytännön toimet ja lopputuloksen. Myös sähköisillä viestintävälineillä on kilpailutuskäytännössä merkittävää toimijuutta. Käytännössä infotilaisuutta ja joitain epävirallisen keskustelun osa-alueita lukuunottamatta kaikki vuorovaikutus tapahtuu sähköisesti.

Asiakkaalla ei ole välitöntä toimijuutta kilpailutuskäytännössä. Asiakkaan toimijuus toteutuu välillisesti lainsäädännön ja kilpailutuskäytännössä palvelun sisältöön määritetyn laadun ja valvonnan kautta. Taustalla voi nähdä vaikuttavan Anttiroikon (2009, 281) kuvaaman byrokratian, joka perinteisesti korostaa oikeusturvaa, kontrollia ja hierarkkisia hallintasuhteita.

Tutkielman tulokset tukevat näkemystä, että kilpailutuskäytännöllä on merkittäviä yhteiskunnallisia vaikutuksia. Aineiston perusteella kilpailutuskäytäntö tukee kuitenkin heikosti sote-uudistukselle määriteltyjä tavoitteita. Parhaiten kilpailutuskäytäntö kohottaa yhdenvertaisten palvelujen tavoitteen kanssa. Kilpailutuskäytännöllä vaikutetaan oleellisesti sekä palvelujen yhdenvertaiseen saatavuuteen ja sisältöön. Merkittävästi heikommin kilpailutuskäytäntö tukee hyvinvointi- ja terveyserojen vähentämisen ja erityisesti kustannustehokkuuden tavoitteita. Hyvinvointi- ja terveyserojen äärellä analyysini kohdistui ensisijaisesti palvelujen vaikuttavuuteen ja kilpailutuskäytännön rooliin sen edistämisessä. Kilpailutuskäytäntöön liittyvissä toimissa ei ole tunnistettavissa palvelujen kehittämiseen tai vaikuttavuuteen liittyviä asioita. Osaltaan tätä selittänee palvelunjärjestäjän kilpailutuskäytännölle asettamat strategiset tavoitteet – palvelujen järjestäminen ja osaltaan palvelujen kilpailutukseen perustuvan järjestämiskäytännön lyhyt historia ja toimialan yleinen toimintakulttuuri.

Kilpailutuskäytännön kustannustehokkuusajattelu vaikuttaa olevan kauttaaltaan ristiriidassa sote-uudistuksen tavoitteiden kanssa, poissulkien yhdenvertaiset palvelut. Yhdenvertaiset palvelut todentuvat luonnollisesti silloinkin, kun palvelu on halpaa. Kustannustehokkuuden tavoitteet kulminoituvat kilpailutuskäytännössä halvimpaan mahdolliseen palvelutuotantoon, ilman selkeitä ja mitattavia vaikuttavuuden tavoitteita. Kustannustehokkuus määrittyy kilpailutuskäytännössä lyhytnäköisesti, eikä pitkällä aikavälillä saavutettuja kustannussäästöjä huomioida lainkaan.

Kilpailutuskäytännössä tulee selkeästi esille sote-palvelujen järjestämiseen liittyvät valta- ja hallintasuhteet. Julkisen hallinnon toimijoiden valta palvelujen järjestämisessä on käytännössä myös valtaa palvelujen sisällössä ja saatavuudessa. Julkisen hallinnon toimijat hallinnoivat kilpailutusprosessia alusta loppuun. Palveluntuottajan valta näkyy liike-elämän realiteetit huomioituna vähäisenä, asiakkaalla ei kilpailutuskäytännössä ole valtaa lainkaan. Näistä lähtökohdista ei ole ihme, että sote-uudistuksessa kaavailtuun asiakkaan aseman vahvistamiseen ja palvelujen monituottajuuteen on liittynyt monia haasteita. Haaste on valtava, kun ottaa huomioon, että haastetta pyrkii myös ratkaisemaan haasteen kohde – julkisen hallinnon toimijat.

7 TUTKIELMAN ANTI KESKUSTELUUN SOTE-PALVELUJEN JÄRJESTÄMISKÄYTÄNNÖSTÄ

Yleisesti ottaen tutkielmani osoittaa, että sote-palvelujen kilpailutuskäytäntö palvelee ensisijaisesti palvelunjärjestäjää ja hänen palvelujen järjestämiseen liittyviä velvoitteita. Tästä näkökulmasta Ollilan ym. (2003, 4) esittämä vaatimus palvelunjärjestäjien ammattitaidosta, palvelujen tuotteistamisesta ja keskinäisestä hinta- ja laatuvertailusta on palvelujen kilpailutuksen kontekstissa ymmärrettävä. Yhtälaila, Lithin (2013, 2) näkemykseen, että kilpailutusprosesseissa suositaan perinteisiä toimintamalleja, on tutkielman lopputulemana helppo yhtyä.

Tutkielmani pohjalta on helppo olla yhtä mieltä myös siitä, että kilpailutuskäytännössä innovaatioille ja kehittämiselle ei laiteta juurikaan painoarvoa, vaikkakin tutkielmani tekee näkyväksi molempien potentiaalinen osana kilpailutuskäytäntöä. (vrt. Lith 2013, 2; Virtanen ym. 2016, 94). En tutkielmani pohjalta kuitenkaan usko, että pelkkä Virtasen ym. (2016, 94) toteama palvelujen järjestämismallin uudistus merkitsee olennaista toimintaympäristön muutosta. Joskin on varmasti totta, että sote-palvelualan markkinaehtoistuminen muokkaa koko toimialan toimintakulttuuria. Kuitenkin niin kauan kuin järjestämiskäytännöt nojaavat Virtasenkin ym. (2016, 94) esittämään institutionaaliseen hallintamekanismiin, näen tutkielmani tulosten valossa, että eri toimijoiden hallinta- ja valta-asetat ovat sote-alalla epäsuhdassa keskenään.

Osaltaan kilpailutuskäytännön heikkoa yhteyttä palvelujen kehittämiseen voi selittää myös sote-palvelujen järjestämiskäytännön historialla. (vrt. Nicolini ym. 2003, 129). Virtanen ym. (2016, 73) toteavat, että ennen sote-uudistuksen käynnistymistä hyvinvointipalvelujen resurssisuunnitelmat on tehty kunnissa tai kuntayhtymissä hajaute- tulla suunnittelulla lainsäädännön ja normien ohjaamana. Tarjolla olevia palveluja on määrittänyt hallinnolliset päätökset. Sittemmin on kuitenkin tunnistettu, että suunniteluun pohjautuva järjestämismalli ei mahdollista jatkuvaa palvelujen uudistumista ja kehittymistä. Sen sijaan se johtaa standardoituun ja massaluonteiseen palvelutuotantoon, joka puolestaan voi jäykkyydellään aiheuttaa merkittäviä hyvinvointitappioita. Tutkielmani vahvistaa tätä ajatusta ja sen myötä vaatimusta järjestämiskäytäntöjen muuntumisesta ja kehittymisestä tulevaisuudessa.

Tutkielmani asettaa sote-palvelujen järjestämiskäytännölle esitetyn haasteen kokeilukulttuurin vahvistamisesta varsin mielenkiintoiseen valoon. (mm. Lith 2013, 2; Harjuma ym. 2017, 2). Harjuma ym. (2017, 32–33) näkivät selvityksessään kokeilukulttuurin avaintekijöiksi lainsäädännön uudelleen tarkastelun, vastuulliset toimijat ja aktiiviset asiakkaat. Tutkielmani perusteella ajattelen, ettemme välttämättä tarvitse uusia palvelujen järjestämiseen liittyviä rakenteita, organisaatiokaavioita, saati lainsäädäntöä, vaan jo olemassa olevilla palvelujen järjestämiskäytännöillä on mahdollista edetä kohti kokeilevampaa toimintakulttuuria.

Harjumaan ym. tavoin vaatimukseni kohdistuvat rakenteiden ja ohjesääntöjen sijaan käytännön toimijoihin. (vrt. Whittington 2006, 615). Rohkaisisin palvelunjärjestäjiä hyödyntämään laaja-alaisesti erilaisia hankintamenettelyjä ja yhtäläillä vaatisin palveluntuottajilta tietoa tarjoamiensa palvelujen vaikutuksista. Asiakkaiden aktivoitumisen vaatimus on mielestäni kuitenkin hieman yksioikoinen. Asiakkaalle pitäisi ensin mahdollistaa kilpailutuskäytännössä toimijuutta, jonka puitteissa heillä olisi mahdollisuus aktivoitua. Tältä osin katseeni kohdistuu ensisijaisesti palvelunjärjestäjiin, jotka ainakin toistaiseksi hallinnoivat järjestämiskäytäntöjä. Myös Virtasen ym. (2016, 93-94) esittämät vaatimukset asiakkaan vahvemmassa edunvalvonnasta ovat tutkielman tulosten valossa tervetullut kehityssuunta.

Harjuma ym. (2017, 32–33) peräänkuuluttavat selvityksessään kokeilukulttuurin osalta johtamistyötä, jossa myönteinen suhtautuminen muutokseen ja kiinnostus uusiin toimintamalleihin korostuu. Näkemys on samansuuntainen kuin Virtasen ym.(2016, 94) raportissa esitetty toteamus, että kaikkien sote-palvelutoimijoiden tulee jatkossa omaksua uusia toimintatapoja ja kyvykkyyksiä tehokkuushyötyjen saavuttamiseksi. Tutkielmani osoittaa, että kilpailutuskäytäntö on palvelujen järjestämiskäytäntönä lainsäädännöllä tarkasti johdettu kaavamainen prosessi. Myös toimijoiden roolitukset ja niihin liittyvät valta- ja hallinta-asetelmat määrittyvät kilpailutuskäytännössä tarkasti. On selvää, että tällaisessa käytännössä liikkumavara on kapea, olipa kyseessä sitten palvelunjärjestäjää tai -tuottajaa edustava johtamistyö. Johtajan kyvykkyydet tai kiinnostuksenkohteet näen tällaisessa käytännössä toissijaisiksi.

Itse asiassa ajattelen, että tutkielmani esiintuoma palvelujen järjestämiskäytäntö on sote-alan johtamistyön näkökulmasta varsin tuhoava. Erityisesti PK-yritysten osalta, joissa johtamistyö rakentuu useimmiten jatkumona pitkälle substanssiuralle. Perustelen näkemystäni Maslach ja Leiterin (ks. Salmela-Aro, Näätänen & Nurmi 2002, 2) kuvauksella työuupumuksesta. Heidän mukaansa keskeisiä työuupumuksen tekijöitä ovat hallinnan kokemuksen lasku, arvojen yhteensopimattomuus, palkitsemisen puute ja yhteisöllisyyden katoaminen. Ajatellessani itseni, tai useimmat kollegoistani kilpailutuskäytännön äärelle, ovat edellä mainitut uupumistekijät johtamistyössä vahvasti läsnä.

Yhtälailla minua puhuttelee tutkielmani valossa Kinnusen ja Hätisen (ks. Kinnunen, Feldt & Mauno 2005, 38) näkemys, jossa työuupumuksen yleisenä määrittäjänä nähdään ympäristön ja yksilön välinen vuorovaikutus ja erityisesti ympäristön vaatimusten ja yksilön voimavarojen tai yksilön odotusten ja ympäristön tarjoamien mahdollisuuksien keskinäinen epätasapaino. Kilpailutuskäytäntö tekee hyvin näkyväksi, kenelle käytännössä tarjoutuu toimijuutta ja kenelle ei ja minkälaiset edellytykset käytäntö tarjoaa toimijoiden koheesiolle. Tästä näkökulmasta ajateltuna ei ihme, että niin moni sote-alan PK-yritys päättyy myyntiin. Toimijuuteen liittyvien haasteiden lisäksi, kilpailutuskäytäntö ei tue kovinkaan vahvaa toimijoiden yhteenkuuluvuuden tunnetta.

Virtanen ym. (2016, 76) kirjoittavat instituutionaalisten toimintapuitteiden tarkemmasta suunnittelusta ja palvelujen eheydestä kansalaisille. Tutkielmani pohjalta ajattelen samansuuntaisesti. Tulevaisuuden kilpailutuskäytännössä vaatisin asiakkaan aseman vahvistamisen näkökulmasta palvelunjärjestäjältä huolellisempaa palvelujen tarvekartoitusta aktiivisessa yhteistyössä asiakkaiden ja palveluntuottajien kanssa. Palveluntuottajat toimivat vahvasti asiakasrajapinnassa ja voivat näin toimia tärkeinä tiedonlähteinä erityisesti tilanteissa, joissa asiakas ei itse toimintakykynsä vuoksi ole kykenevä tuomaan ajatuksiaan esille. Konkreettisesti tarkoitan tällä aiempaa herkempää asiakkaiden tarpeiden huomioimista kilpailutettavien palvelujen määrittämisessä. Tältä osin näen parjatun substanssiosaamisen sote-alan johtajien voimavarana, mutta myös oikeutuksena esitetylle vahvemman kommunikoinnin ja luottamuksen vaatimukselle. (Syväjärvi 2005; Merenheimo 2016).

Kilpailutuskäytännön ilmentämä kustannustehokkuuden lyhytnäköisyys on omiaan vahvistamaan isojen toimijoiden markkina-asemaa. Kilpailutuskäytännön tarkastelu vahvistaa sekä Merenheimon (2016) toteamuksen hoivakäytäntöjen nojaamisesta suuruuden ekonomiaan että Virtasen ym. (2016, 73) näkemyksen standardoidusta ja mas-saluonteisesta palvelutuotannosta. Kilpailutuskäytännössä pärjäävät ne, jotka kykenevät optimoimaan kaiken hintaan liittyvän. Optimointimahdollisuudet ovat parhaat isoilla toimijoilla, joilla suuret palveluvolyymit ja kuitenkin verrattain pienet hallintokulut tekevät hinnalla kilpailun mahdolliseksi. Aivan pienet toimijat, mikroyritykset, voivat vastata hintahaasteeseen tekemällä kaiken hallinnosta palvelutuotantoon itse, mutta PK-yrityksille hintakilpailu on haastavin. Keskikokoinen yritys vaatii sekä hallinnollista panostusta että palveluvolyymiä, jotka kummatkin ovat omiaan aiheuttamaan kustannuksia palvelutuotantoon.

Isojen palveluntuottajien markkina-aseman vahvistuminen johtaa myös toimialan vallan uusijakoon. Kuten Bevir (1999, 349) toteaa, valta esiintyy yhteiskunnassa kaikkialla, pienimmissäkin yleistä järjestystä käsittelevissä tilanteissa, jotka sittemmin kumuloiden vaikuttavat valtajärjestelmiin. Kilpailutuskäytäntö itsessään on mahdollista nähdä yhtenä sote-toimialan vallan uusijakoa kiihdyttävänä tekijänä. Kilpailutuskäytäntöön liittyvät palvelunjärjestäjän toimet vahvistavat erityisesti isojen toimijoiden valta-asemaa, joka kumuloituu edelleen heidän käytännön toimissaan heijastuen koko sote-palvelumarkkinaan. Yhdeksi tällaiseksi käytännön toimeksi näen sote-alalla vilkkaat yrityskaupat, kun isot palveluntuottajat ostavat pieniä.

Isojen toimijoiden markkina-aseman vahvistumiseen liittyen on aloitettu jo käytännön toimia. Toimet kohdistuvat sote-alan yrityskauppoihin. Asiakkaan valinnanvapauden turvaamisen nimissä on esitetty, että kaikki sote-yrityskaupat asetetaan kilpailuviraston valvontaan. Yrityskauppoja estämällä on ajateltu vahvistettavan palvelujen monituottajuutta ja palvelujen monipuolisuutta. (ks. Työ- ja elinkeinoministeriö 2017). Kilpailutuskäytännön markkinavaikutuksiin liittyvien havaintojen äärellä pitäisin vähintäänkin tarkoituksenmukaisena tarkastella myös kilpailutuskäytännön roolia sote-markkinan kehittymisessä. Yrityskauppa voi olla PK-yrityksen ainoa strateginen vaihtoehto tilanteessa, jossa järjestämiskäytäntö suosii tietynlaisia palveluntuottajia, eivätkä käytännössä vahvaa toimijuutta edustavat julkisen hallinnon edustajat kykene

kertomaan palvelujen järjestämiskäytäntöjen tulevaisuudesta mitään varmaa. Yrityskauppoja rajaamalla voidaan pahimmassa tapauksessa lisätä PK-yritysjohtajien ahdingkoa jo muutoinkin epävarmassa markkinatilanteessa.

Foucaultin ajatus *emme voi vältyä vallalta, vaikka emme siihen tietoisesti kiinnittäisikään huomiota* (ks. Kuusela 2010, 25) on sote-palvelujen ja palvelujen kilpailutuksen kontekstissa erityinen. Yhteiskunnallisesti yhden merkittävimmän toimialan käytännön äärellä tulee selkeästi esille vallan läsnäolo kaikissa toimintojen vaiheissa ja osallisuus – tai osattomuus – kaikkien toimijoiden toiminnassa. Kilpailutuskäytännön osalta on harmillista havaita, miten vähän valtaa kuitenkaan aktiivisesti hyödynnetään positiivisena voimana. (vrt. Kuusela 2010, 22). Erityisesti tämä korostuu palveluntuottajien ja asiakkaiden osalta.

Yllättävää on, että vastuu palvelujen järjestämiskäytännöstä ja siihen kohdistuvista muutoksista tuntuu jäävän ainoastaan julkisen sektorin toimijoiden varaan, vaikka esimerkiksi yksityiset palveluntuottajat ovat avainroolissa tarjoavatko palveluita kilpailutuksiin vai eivät. Kokemukseni mukaan keskustelua käydään vahvasti julkisen sektorin ostokäyttäytymisen haasteista, mutta yhtäläillä keskustelua voitaisiin käydä yksityisen sektorin myyntikäyttäytymisestä. Jos kilpailutuskäytäntö koetaan julkisen sektorin sanelupolitiikkana ja sisällöllisesti köyhänä, miksi kilpailutuksiin osallistutaan?

Ajattelen, että sekä palveluntuottajilla että asiakkailta olisi mahdollisuus hyödyntää esimerkiksi oman asiantuntijuuteensa synnyttämää valtaa kilpailutuskäytännön kehittämiseksi vastaamaan paremmin sote-palveluille asetettuja tavoitteita. Syntyy kuitenkin vaikutelma, että julkisen vallan toimijoiden valta-asema rakentuu kilpailutuskäytännössä niin vahvaksi, että omaa valta-asemaa tai sen hyödyntämisen mahdollisuuksia ei muiden käytännön toimijoiden osalta edes tunnisteta. Toisaalta kilpailutuskäytäntö näyttäytyy erityisesti palveluntuottajalle ota tai jätä -tilanteena, jossa valtasuhteiden hyödyntämiselle jää erityisesti liiketoiminnalliset realiteetit huomioiden vain vähän sijaa.

Yhdeksi asiakkaan valta-asemaa vahvistavaksi toimenpiteeksi palvelujen järjestämiskäytännössä voi nähdä Harjumaan ym. (2017, 18) esittelemän ajatuksen asiakkaan oman vastuun lisääntymisen vaatimuksesta suhteessa tulevaisuuden sote-palveluihin.

Vastuun ottaminen omasta terveydestä ja esimerkiksi vahvistuva sähköisten palvelujen käyttäminen edistävät asiakkaan aktiivista roolia osana palvelupolkuja. Harjumaan ym. esityksessä valta määrittyy kuitenkin vastuun terminologian kautta, mikä ei välttämättä ole paras mahdollinen sanavalinta toimintakulttuurin tai strategisten päämäärien muutoksen tiellä. (vrt. Mantere & Vaara 2008, 342).

Lopullista näkemystäni kilpailutuskäytännöstä hahmotan kuvainnollisesti Alangon väitöskirjan johtopäätösten kautta. Alanko (2017, 6) päätyy väitöskirjassaan johtopäätökseen, että psykiatrisessa avohoidossa, erilaisia hankkeita on perusteltu tasa-arvon nimissä, mutta nämä pyrkimykset epäonnistuvat siksi, että ne jättävät huomiotta niin rakenteellisia kuin puhe- ja ajattelutapoihin liittyviä seikkoja, joiden takia palvelut jakautuvatkin eriarvoisesti. Palmolahti (YLE 2017) tiivistää Alangon tutkimuksen ytimen otsikkoon ”Psykiatrinen avohoito keksittiin potilaan parhaaksi – sitten siitä tuli keino säästää”.

Kilpailutuskäytännön tarkastelun äärellä olen päätyvässä Alangon kanssa samansuuntaiseen lopputulemaan. Kilpailutuskäytäntö on käytännössä sarja toimintoja, jolle julkisessa keskustelussa annetaan yhdenvertaisiin palveluihin, hyvinvointiin ja kustannustehokkuuteen liittyviä merkityksiä. Kilpailutuskäytännön lähempi tarkastelu on kuitenkin osoittanut, että se sellaisenaan palvelee ensisijaisesti palvelunjärjestäjän palvelujen järjestämiseen liittyviä tavoitteita, joissa palveluntuottajat ovat käytännön välineitä ja asiakkaat käytännön kohteita. Tutkielman perusteella olen yhä vakuuttuneempi siitä, että sote-uudistuksen onnistumisen edellytyksenä on aiempaa huolellisempi palvelujen järjestämiskäytäntöjen läpivalaisu ja uudistaminen.

8 POHDINTOJA TUTKIELMAN ÄÄRELTÄ JA JÄLKEEN

Olen ollut uskollinen tutkimusaiheelleni johtamisen opintojeni alusta asti. Pro gradu tutkielmasta vaiheineen muodostuikin mielenkiintoinen läpileikkaus kaikkea johtamisen opiskelun äärellä kokemaani. Koen todella tehneeni *opinnäytetyön*, koska tutkimusaiheen äärellä olen saanut palata oppimaani niin työ- ja organisaatiopsykologian kuin liike-elämän etiikkaan tai strategiaan käytäntönä liittyvien kysymysten äärellä. Hyvin vahvasti myös tieteen tekeminen ja tiedon henkilökohtaisuus ovat olleet tutkielmani eri vaiheissa läsnä. Näen sen parhaimmillaan tuoneen tutkielmaani syvyyttä, mutta pahimmillaan haastaneen rajaamista. Rungas omien kokemusten kirjo on vaatinut erityistä huolellisuutta tutkimusaineiston analyysin äärellä ja toisaalta monitahoinen ja ajassa vahvasti elävä tutkimusaihe on ollut altis rönksyille.

Tutkielmani luotettavuutta voidaan kyseenalaistaa monesta näkökulmasta. On selvää, että koska edustan itse yksityistä sosiaali- ja terveystaloutta, ovat omat kokemukseni olleet vaikuttamassa tutkielmani tutkimusasetelmaan tehtävänasettelusta johtopäätöksiin asti. (vrt. Thomas ym. 2008, 321). Koska loppujen lopuksi lukijan on ratkaistava itse luottaako lukemaansa vai ei, olen pyrkinyt helpottamaan ratkaisun tekemistä kuvaamalla avoimesti omaa asemaani suhteessa tutkimusaiheeseen ja tekemällä näkyväksi ajatuskulkuni esimerkiksi aineiston ja johtopäätösten välillä.

Tutkijana olen pyrkinyt muistamaan olevani ympäristöni tuote että tuottaja ja tiedostaa, että muun muassa sosiaaliset ja kulttuuriset tekijät vaikuttavat tapaan tehdä tutkimusta. (vrt. Thomas ym. 2008, 321). Tutkimusaiheeni äärellä olen kyseenalaistanut tutkimukselle yleisesti esitetyn objektiivisuuden vaateen, koska se omalla kohdallani olisi jyrkimpien määritelmien valossa tarkoittanut tutkimusaiheesta luopumista. (vrt. Keinänen & Vadén 2017, 166). Se olisi ollut sääli, koska koen, että tutkielmani henkilökohtaisuudesta huolimatta tarjoaa mielenkiintoisen ja paikoin jopa uudenlaisen näkökuvan yhteiskunnallisesti merkittävään tutkimusaiheeseen.

Myös tutkimusaineistoon liittyvät omat haasteensa ja rajoituksensa. Tutkimuksen kohteena on ollut yksi sote-palvelujen järjestämiskäytäntö ja -palveluala monien joukosta. On relevanttia kysyä kuinka yleistettäviä tutkielmani tulokset ovat? Huomioiden kui-

tenkin tutkielmani lähtökohdat ja kysymysten asettelu, yleistettävyyden ei ole ollut tutkielmani tavoite. Tulosten yleistettävyyden sijaan kiinnittäisin lukijana tutkielmassani huomion siihen, että käytänteoreettinen lähestymistapa on sote-alan järjestämiskäytäntöjen tutkimuksessa ollut marginaalissa. Huolimatta siitä, että jo pienimuotoinen tutkielmanikin osoittaa yksittäisen käytännön äärellä käytännön tutkimuksen mahdollisuudet jäsentää sote-palveluja ja niihin liittyviä mahdollisuuksia ja haasteita uudessa valossa.

Tutkimusaiheen ajankohtaisuutta kuvaa hyvin tutkielman työstämisen aikana toteutuneet lukuisat linjaukset liittyen sote-uudistuksen aikatauluun, sisältöön tai yleiseen valmisteluun. Se on ollut tutkielmani lähteiden näkökulmasta välillä raastavaa, mutta toisaalta pääasiallisesti olen saanut havaita, etteivät muutokset ole olleet lopulta varsinaisen tutkimusaiheen kannalta merkitseviä. Tämäkin kertonee sote-uudistuksen luonteesta jotain. Uudistuksen äärellä käydystä keskustelusta tai päätöksistä on toistaiseksi vaikea tunnistaa käytännöntyön tasolle yltäviä vaikutuksia.

Huomaan myös, että tutkielmani on herättänyt minussa monin paikoin enemmän kysymyksiä kuin tarjonnut vastauksia. Tarkastelen jatkotutkimusaiheita näiden kysymysten valossa. Ensimmäinen mielenkiintoinen kysymys liittyy siihen, missä tilanteissa palveluntuottajat päättävät jättäytyä kilpailutuskäytännön ulkopuolelle? Yhtäläillä mielenkiintoista olisi tietää, mitkä ovat heidän vaihtoehtoiset strategiset valinnat poisjättäytymisen yhteydessä? Tai yrittämisen motiivit ylipäätään? Myös asiakkaan näkökulma palvelujen järjestämiskäytännöissä olisi mielenkiintoinen. Miten palvelujen käyttävät kokevat oman toimijuutensa suhteessa järjestämiskäytäntöihin?

Avartavaa olisi ottaa tarkasteluun myös sote-palveluja ohjaavat strategiset linjaukset. Päällimmäisenä ovat mielessä toimialan erilaiset periaatteet kuten yhdenvertaisuus, asiakaslähtöisyys tai kustannustehokkuus. Mitä nämä periaatteet käytännössä merkitsevät ja pitävät sisällään? Miten nämä periaatteet laajemmin toimialalla ymmärretään? Luottamuksen ja kommunikoinnin vaatimuksen näkökulmasta olisi mielenkiintoista ottaa tarkasteluun esimerkiksi kieli, jota toimialan asiakirjoissa tai mediassa käytetään. Miten kieli asemoi asiakkaan, palvelunjärjestäjän ja palveluntuottajan. Ja kohtaako käytetty kieli käytännön todellisuuden?

Omaa johtamistyötäni tarkastelen tutkielman jälkeen uusin silmin. Tutkielmani on lisännyt ymmärrystäni työni keskeisestä käytännötoimesta – palvelujen kilpailutuksesta, toimialan ajankohtaista teemoista, mutta toisaalta myös omasta roolistani toimialalla. Tutkimustulosten valossa on eittämättä selvää, että olen yksityisen sektorin johtajana toistaiseksi strategisesti riippuvainen julkisen sektorin toimijoiden linjauksista. Mutta se ei ole koko totuus. Olen nyt tietoisempi omasta asemastani sote-alan hallinnan ja vallan rakenteissa ja sen myötä omista mahdollisuuksistani käyttää valtaa. Olen tutkielmani myötä saanut omakohtaisesti kokea, miten osin tiedostamatta olen itse vuosien varrella liittynyt toimialani toimintakulttuuriin ja kuinka se heijastuu myös minun käytännön toimissa johtamistyön äärellä. (vrt. Gherard 2000, 212; Corradi ym. 2010, 267). Sen lisäksi, että olen tullut tietoisemmaksi vallastani, ymmärryksenäni myös vastuistani on tutkielmani edetessä laajentunut.

Kinnunen ja Lindström (2005, 245) toteavat, että poliittisia, taloudellisia ja yhteiskunnallisia arvoja koskevat muutokset ovat johtaneet terveydenhuollon toimintaympäristön epävakauden lisääntymiseen, jossa toiminnan ja rakenteen tehokkuus ja rationaalisuus ovat keskiössä. Käytännön kokemana uskallan väittää, että samat muutokset heijastelevat myös sosiaalihuollon toimintaan. Tällaisten kannanottojen ja tutkielmani tulosten ohjaamana, meneillään oleva sote-uudistus hahmottuu minulle yhä vahvemmin myös toimintakulttuuriin muutoksena.

Erämetsä (2003, 108) esittää toimintakulttuurin muutokseen liittyen mielenkiintoisia kysymyksiä: Kumpi tulee ensin, konkreettinen muutos vai muutoksen mahdollistavat käyttäytymisen, asennoitumisen ja ajattelun muutokset? Onko ensin tehtävä työkalut valmiiksi, hankittava vastaukset kaikkiin kysymyksiin ja ikään kuin manageerattava muutosta läpi? Vai pitääkö mieluummin tehdä kulttuurillista pohjatyötä – silloin kun se ajoituksen kannalta on mahdollista? Käytäntöteoreettinen vastaus Erämetsän kysymyksenasetteluihin toimintakulttuurin muutoksesta löytyy organisaatioiden käytännöistä. Tämä näkökulma haastaa perinteisen ajattelun, jossa muutos ajatellaan tapahtuvan suunniteltuna ja johdettuna. Sen sijaan, muutosten nähdään tapahtuvan organisaatioiden käytäntöjen kautta, käytännön toimijoiden toteuttamana. (vrt. Orlikowski 1996, 64–65.)

Koen, että kulttuurinen pohjatyö käytäntöteoreettiseen lähestymistavan näkökulmasta on meneillä olevan sote-uudistuksen äärellä jäänyt vähäiselle huomiolle. Huomio on kohdistunut pitkälti palvelujärjestelmän rakenteisiin ja uudistuksen johtamiseen. Kuitenkin on mahdollista todeta, että nyt tehtävillä strategisilla linjauksilla luodaan edellytykset tulevaisuuden käytännöille. Toivon, että olen omalta osaltani pro gradu tutkielmallani välityksellä tuonut esille kaavaillun uudistuksen kulttuurista näkökulmaa esittämällä näkymiä myös toimialan vallitsevaan järjestämiskäytäntöön.

Omat oivallukseni sote-palvelujen järjestämiskäytännöstä ja asemastani siinä johdattelevat minut tutkielmani päätössanoissa Arikosken ja Sallisen (2007, 66) ajatuksiin muutoksesta. He toteavat, että kun muutos edellyttää jonkin uuden teknisen taidon oppimista, jossa työn arvo ja tavoite säilyvät samoina, on se huomattavasti helpompaa kuin muutos, joka edellyttää itsen tarkastelua uudelleen sekä työntekijänä että ihmisenä. Tähän pohdintaan haastan tutkielmani tulosten ja sote-uudistuksen äärellä kaikki toimialan toimijat.

LÄHTEET

Aaltonen, Satu, Heinonen, Jarna, Hildén, Jaana, Kovalaine, Anne (2010): Yhteistyöstä voimaa – Sote-palveluyritysten yhteistyö ja verkottuminen. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Työ ja yrittäjyys. 32/2010.

Aira, Annaleena (2012): Toimiva yhteistyö. Työelämän vuorovaikutusuehet, tiimit ja verkostot. Väitöskirja. Viitattu 7.6.2016. Saatavilla pdf-muodossa: <https://jyx.jyu.fi/dspace/bitstream/handle/123456789/37743/9789513947088.pdf>>.

Alanko, Anna (2017): Improving mental health care. Finnish mental health policy rationale in the era of dehospitalisation. Viitattu 12.11.2017. Saatavilla pdf-muodossa: URL:< <https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/220946/IMPROVIN.pdf?sequence=1>>.

Aluehallintovirasto (2017): Asiakkaan asema ja oikeudet. Viitattu 10.9.2017. Saatavilla html-muodossa: URL:< <https://www.avi.fi/web/avi/asiakkaan-asema-ja-oikeudet#.WbTyitFLfIU>>.

Alvesson, Mats (2012): Do we have something to say? From re-search to roi-search and back again. *Organization*. 20(1), 79–90.

Anttiroiko, Ari-Veikko (2009): Innovaatiot muutoksen lähteenä. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 3/09, 276–294.

Arajärvi, Esa & Väyrynen, Riikka (2009): Yksityinen palvelutuotanto sote-palveluissa 2009. Terveyden- ja hyvinvoinninlaitos. Tilastoraportti 33/2011. Viitattu 26.12.2015. Saatavilla pdf-muodossa: URL: <http://www.thl.fi/tilastoliite/tilastoraportit/2011/Tr33_11.pdf>.

Arikoski, Juha ja Sallinen, Mikael (2007): Vastarinnasta vastarannalle – johda muutos taitavasti. Otavan Kirjapaino Oy. Keuruu.

Bartunek, J.M., Rynes, S. L. & Ireland, R.D. (2006): What makes management research interesting, and why does it matter? *Academy of Management Journal*, Vol. 49. No. 1, 9-15.

Bevir, Mark (1999): Foucault, Power and Institutions. Political Studies Association. Julkaisija Blackwell Publishers. 345-359.

Corradi, Gessica, Gherardi, Silvia & Verzelloni, Luca (2010): Through the practice lens: Where is the bandwagon of practice-based studies heading? *Management Learning*. 265-279.

Erikson, Kai (2015): Verkostot yhteiskuntatutkimuksessa. Gaudeamus.

Erämetsä, Timo (2003): Myönteinen muutos. Kustannusosakeyhtiö Tammi. Helsinki.

Finlex (2017a): Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista. Viitattu 22.3.2017. Saatavilla html-muodossa: URL< <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2016/20161397#Lidp1504720>>.

Finlex (2017b): Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista. 5. luku Hankintamenettelyt. Viitattu 14.8.2017. Saatavilla html-muodossa: URL:< <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2016/20161397?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=asiakkaan%20asema#Lidp450482752>>.

Finlex (2017c): Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista.108§ Palvelujen käyttäjän tarpeen huomioon ottaminen hankinnoissa. Viitattu 14.8.2017. Saatavilla html-muodossa: URL:< <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2016/20161397?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=asiakkaan%20asema#Pidp450513728>>.

Gherardi, Silvia (2000): Practice.Based Theorizing on Learning and Knowing in Organizations. *Organization*. Vol 7(2). 211–233.

Harjumaa, Marja, Laukkanen, Leena, Leväsluoto, Johanna, Lähteenmäki, Jaakko, Nuutinen, Maaria ja Talja, Heli (2017): Tekemällä oppii – kokeilukulttuurista vauhtia sote-palvelujen uudistamiseen. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 32/2017.

Hawkins, G. (2011): Packaging water: plastic bottles as market and public devices. *Economy and Society*. Volume 40. Number 4 November, 534–552.

HEMA-instituutti (2016): JYVÄ. Parempaa yksityisen ja julkisen yhteistyötä terveydenhuoltoon.

HILMA (2017): HILM – Julkiset hankinnat. Viitattu 21.6.2017. Saatavilla html-muodossa: URL:< <https://www.hankintailmoitukset.fi/fi/>>.

Hoitotyön tutkimussäätiö (2017): Näyttöön perustuva toiminta. Viitattu 9.9.2017. Saatavilla html-muodossa: URL:<<http://www.hotus.fi/hotus-fi/nayttoon-perustuva-toiminta>>.

Hyppönen, Hannele ja Ilmarinen, Katja (2016): Sosiaali- ja terveydenhuollon digitalisaatio. Terveyden- ja hyvinvoinninlaitos. Viitattu 25.9.2017. Saatavilla pdf-muodossa: URL< https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/131301/URN_ISBN_978-952-302-739-8.pdf?sequence=1>.

Härkönen, Helena & Airaksinen, Jenni (2012): Johtajuuksien rajapinnat sosiaali- ja terveydenhuollossa. Tieteellinen artikkeli. *Kuntoutus* 1/2012, 5-20.

Iso-Herranen, Kaarina (2012): Uhka vai mahdollisuus? Moniammatillista yhteistyötä kehittämässä. Väitöskirja. Viitattu 10.6.2016. Saatavilla pdf-muodossa: https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/37493/isoheranen_vaitoskirja.pdf>.

Janhonen, Minna (2010): Tiedonkulun hallinta vallankäytön mahdollistajana tiimityössä. *Työelämän tutkimus – Arbetslivsforskning* 2/2010 (8. vsk), 117–129.

Kaleva (2016a): Oululle ja sairaanhoitopiirille yhteinen työterveysyhtiö. Julkaistu 26.4.2016.

Kaleva (2016b): Sote-palvelujen näkymät sameat. Julkaistu 5.9.2016.

Katila, S. and Meriläinen, Susan. (2002) Metamorphosis: From ‘Nice Girls’ to ‘Nice Bitches’: Resisting Patriarchal Articulations of Professional Identity. *Gender, Work and Organization*, Vol. 9:3, pp. 336–354.

- Keinänen, Jari ja Vadén, Tere (2017): Tietämisen haasteet. Atena. E-kirja.
- Kinnunen, Ulla, Feldt, Taru & Mauno, Saija (toim.) (2005): Työ leipälajina – työhyvinvoinnin psykologiset perusteet. Otavan Kirjapaino Oy. Keuruu
- Kinnunen, Juha ja Lindström, Kari (toim.)(2005): Rakenteellisen ja toiminnallisen muutoksen vaikutukset HUSin johtamiseen ja henkilöstön hyvinvointiin. Kuopion yliopiston julkaisuja e. yhteiskuntatieteet 129. Terveystalouden ja -talouden laitos. Kuopion yliopisto. Työterveyslaitos. Psykologian osasto. Kuopio.
- Kleemola, Katja (2015): Tuottavuuden, vaikuttavuuden ja kustannusvaikuttavuuden arviointi alueellisesti integroiduissa sote-palveluissa – palvelujen käyttöön perustuva malli ja esimerkkejä. Väitöskirja. Acta Universitatis Lappeenrantaensis 664.
- Kuntalaki (2015): 2§ Kunnan tehtävät. Viitattu 4.9.2016. Saatavilla html-muodossa: URL:< <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1995/19950365?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=kuntalaki>>.
- Kuntalehti (2017): Mielipide: Kilpailutus on ollut hyväksi vammaispalveluille Hämeenlinnassa. Viitattu 12.11.2017. Saatavilla html-muodossa: URL:< <https://kuntalehti.fi/mielipide/kilpailutus-ollut-hyvaksi-vammaispalveluille-hameenlinnassa/>>.
- Kuusela, Sari (2010): Valta ja vuorovaikutus johtamisessa. Akateeminen väitöskirja. Tampereen yliopisto. Sosiaalitutkimuksen laitos. Viitattu 25.6.2017. Saatavilla pdf-muodossa: URL:< <http://uta32-kk.lib.helsinki.fi/bitstream/handle/10024/66677/978-951-44-8297-7.pdf?sequence=1>>.
- Käypä hoito (2017): Käypä hoito. Viitattu 9.9.2017. Saatavilla html-muodossa: URL:< <http://www.kaypahoito.fi/web/kh/kaypa-hoito>>.
- Lakiluonnos sote-palvelujen tuottamisesta (2016): Lain tarkoitus. Viitattu 4.9.2016. Saatavilla pdf-muodossa: URL:< <http://stm.fi/documents/1271139/1979378/Palvelutuottajalaki+31.8.2016.pdf/ff6ad15d-6d40-4426-ace7-91ff5bab2b6f>>.

Lith, Pekka (2013): Yksityiset sote-palvelut. Raportti yksityisestä palvelutarjonnasta ja yritysten kasvusta sekä julkisista hankinnoista ja toiminnan kehittämisestä sote-palveluissa. Viitattu 26.12.2015 ja 9.9.2017. Saatavilla pdf-muodossa: URL:< https://www.tem.fi/files/37584/TEMrap_34_2013_30092013.pdf>.

Lukkarinen, Sami (2007): Julkiset hankinnat sosiaali- ja terveydenhuollossa. Gummerus Kirjapaino Oy. Helsinki.

Lähdesmäki, Kirsi (2011): New Public Management julkisjohtamisen uudistajana – yhä kestoosuus reformeissa?. Teoksessa Hyyryläinen ja Viinmäki (toim.) Julkinen hallinto ja julkinen johtaminen. Acta Wasaensia no 238. Julkisjohtaminen 16.

Maaseudun tulevaisuus (2016): Soten yhtiöittäminen vapauttaa maakunnat hankintalaista. Viitattu 11.5.2016. Saatavilla html-muodossa: URL:< <http://www.maaseudun-tulevaisuus.fi/politiikka/soten-yhti%C3%B6itt%C3%A4minen-vapauttaa-maakunnat-hankintalaista-1.145390>>.

Mantere, Saku ja Vaara, Eero (2008): On the Problem of Participation in Strategy: A Critical Discursive Perspective. *Organization Science*. Vol. 19, 341-358.

Martins, E.C. & Terblanche, F. (2003): Building organisational culture that stimulates creativity and innovation. *European Journal of Innovation Management*. Vol 6. 66–74

Merenheimo, Petra (2016): Väitös: Hoivayrittäjyys – Naisten linnake murtuu. Viitattu 17.5.2017. Saatavilla html-muodossa: URL:< <https://www.ulapland.fi/news/Vaitos-Hoivayrittajyys-%E2%80%93-naisten-linnake-murtuu/38013/62325bbb-0738-4cec-9afc-58c765757df1>>.

Moses, Jonathon, W & Knutsen, Tornbjorn, L. (2007): Ways of knowing. Competing Methodologies in Social and Political Research. Palgrave Macmillan. New York.

Myrskylä, Pekka (2012): HUKASSA – Keitä ovat syrjäytyneet nuoret? EVA-analyysi. Viitattu 11.5.2016. Saatavilla pdf-muodossa: URL:< <http://www.eva.fi/wp-content/uploads/2012/02/Syrjaytyminen.pdf>>.

Naamanen, Elina, Ala-Luoma, Mika ja Nouko-Juvonen, Susanna (2002): Kuntien ja kolmannen sektorin yhteistyö sosiaali- ja terveydenhuollossa. Kokemuksia ja kehittämisajatuksia. Acta nro 143. Suomen Kuntaliitto.

Nicolini, D. (2009): Zooming In and Out: Studying Practices by Switching Theoretical Lenses and Trailing Connections. *Organization Studies* 30(12), 1391–1418.

Nicolini, D, Gherardi, S., Yanow, D. (2003): Knowing in organizations: a practice-based approach. USA.

Ollila, Eeva, Ilva, Minna & Koivusalo, Meri (2003): Kilpailuttaminen sosiaali- ja terveyspolitiikan näkökulmasta. Stakes, Raportteja 276. Helsinki 2003.

Orlikowski, J. Wanda (1996): Improvising Organizational Change Transformation Over Time: A Situated Change Perspective. *Information Systems Research*. Vol 7. 63–92.

Palmolahti, Harri (2017): Psykiatrinen avohoito keksittiin potilaan parhaaksi – sitten siitä tuli keino säästää. Viitattu 1.10.2017. Saatavilla html-muodossa: URL:<<https://yle.fi/uutiset/3-9841491>>.

Risikko, Paula (2008): Kirjallinen kysymys 293/2008 vp. Hoitosuhteen jatkuvuus ostopalvelupäiväkotien kilpailutustilanteessa. Viitattu 22.3.2017. Saatavilla pdf-muodossa: URL:< https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Kysymys/Documents/kk_293+2008.pdf>.

Rusko, Rauno (2010): Value-creation and networking in coopetition and public value management – The two challenging complementing frameworks of management studies. *Manager*. No 12. 209–223.

Sadovnikova, Anna, Pujari, Ashish & Mikhailitchenko, Andrey (2016): Radical innovation in strategic partnerships: A framework for analysis. *Journal of Business Research*. Vol 69. 1829–1833.

Salmela-Aro, Katariina, Näätänen, Petri & Nurmi, Jari-Erik (2002): Henkilökohtaiset projektit ja työuupumus: interventiotutkimus. *Psykologia* 4/2002, 315–324.

Sitra (2015a): Vaikuttavuuden hankinta. Käsikirja julkiselle sektorille. Viitattu 28.8.2017. Saatavilla pdf-muodossa: URL:< <https://media.sitra.fi/2017/02/27175254/Selvityksia115-2.pdf>>.

Sitra (2015b): Vaikuttavuusinvestoiminen. Viitattu 28.8.2017. Saatavilla pdf-muodossa: URL:< <https://media.sitra.fi/2017/02/23203235/Vaikuttavuusinvestoiminen.pdf>>.

Soini, Pekka (2013): Uskallus ja innovaatiot. Uusia näkökulmia suomalaisiin sote-palveluihin. Tekesin katsaus 298/2013.

Sosiaalialan työnantajat (2016): Hyvinvointia yksityisesti 2016. Tilastotietoa ja trendejä yksityisen sosiaalialan kehityksestä.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2012): Sote-palvelujen kilpailutuksen toimivuus. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistiota 2012:1. Helsinki.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2016): Yksityiset sote-palvelut. Viitattu 4.9.2016. Saatavilla html-muodossa:URL:<<http://stm.fi/yksityiset-sotepalvelut>>.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2017): Palvelut asiakaslähtöisiksi. Viitattu 5.11.2017. Saatavilla html-muodossa: URL:< <http://stm.fi/hankkeet/asiakaslahtoisuus>>.

Sote- ja maakuntauudistus (2016a): Sote-uudistuksen tavoitteet. Viitattu 4.9.2016. Saatavilla html-muodossa: URL:< <http://alueuudistus.fi/soteuudistus/tavoitteet>>.

Sote- ja maakuntauudistus (2016b): Maakuntauudistus. Viitattu 4.9.2016. Saatavilla html-muodossa: URL:< <http://alueuudistus.fi/maakuntauudistus/hallituksen-linjaukset>>.

Sote- ja maakuntauudistus (2016c): Asiakkaan valinnanvapaus. Viitattu 4.9.2016. Saatavilla html-muodossa: <http://alueuudistus.fi/soteuudistus/asiakkaan-valinnanvapaus>>.

Sote- ja maakuntauudistus (2016d): Sote- ja maakuntauudistus. Viitattu 3.8.2016. Saatavilla html-muodossa: URL:< <http://alueuudistus.fi/etusivu>>.

Sote- ja maakuntauudistus (2016e): Alustavat ehdotukset sote- ja maakuntauudistuksen lainsäädännöksi. Tiivistelmät lakiluonnosten keskeisistä asioista. Viitattu 5.9.2016. Saatavilla pdf-muodossa: URL:< <http://alueuudistus.fi/documents/1477425/2969580/Tiivistelm%C3%A4+hallituksen+lakiluonnosten+keskeisist%C3%A4+asioista+29.6.2016+sote-+ja+maakuntauudistus>>.

Sote- ja maakuntauudistus (2017a): Valinnanvapaus. Viitattu 18.3.2017 ja 10.9.2017. Saatavilla html-muodossa: URL:< <http://alueuudistus.fi/soteuudistus/asiakkaan-valinnanvapaus>>.

Sote- ja maakuntauudistus (2017b): Mikä on sote-uudistus? Viitattu 10.9.2017. Saatavilla html-muodossa: URL:< <http://alueuudistus.fi/mika-on-sote-uudistus>>.

Sote- ja maakuntauudistus (2017c): Sote-palvelujen tuottajat. Viitattu 25.9.2017. Saatavilla html-muodossa: URL:< <http://alueuudistus.fi/palveluntuottajat>>.

Sote- ja maakuntauudistus (2017d): Digitalisaatio. Viitattu 25.9.2017. Saatavilla html-muodossa: URL:< <http://alueuudistus.fi/soteuudistus/digitalisaatio>>.

Sote- ja maakuntauudistus (2017e): Sote- ja maakuntauudistuksen yleisesittely. Viitattu 26.9.2017. Saatavilla html-muodossa: URL:< <http://alueuudistus.fi/uudistuksen-yleisesittely>>.

Sandford, Borins (2001): Encouraging innovation in the public sector. *Journal of Intellectual Capital* vol 2, 310–319.

Syvjärvi, Antti (2005): Väitös: Sosiaali- ja terveystalouden johtamisessa on kehitettävää. Viitattu 30.1.2016. Saatavilla html-muodossa: URL:< <https://www.ulapland.fi/news/Vaitos-Sosiaali--ja-terveysalan-johtamisessa-on-kehitetta-vaa/ibev3vrr/ec5128fa-d4f9-4ff9-9dc6-e14d3cad14be>>.

Tekes (2015): Innovaatiot sote-palveluissa. Viitattu 3.12.2015. Saatavilla html-muodossa: <http://www.tekes.fi/ohjelmat-ja-palvelut/ohjelmat-ja-verkostot/innovaatiot-sote-palveluissa/>>.

Thomas, R., Tienari, J., Davies, A. and Meriläinen, S. (2009) Let's talk about "Us": A Reflexive Account of a Cross-Cultural Research Collaboration. *Journal of Management Inquiry*, Vol. 18: 4, pp. 313-324.

Tynkkynen, Liina-Kaisa (2013): Towards Partnership? Studies on public-private collaboration in health and elderly care services in Finland. *Acta Electrica Universitatis Tamperensis* 1876. Viitattu 30.1.2016. Saatavilla pdf-muodossa: URL:< <http://tam-pub.uta.fi/bitstream/handle/10024/67969/978-951-44-9023-1.pdf?sequence=1>>.

Työ- ja elinkeinoministeriö (2017): Sosiaali- ja terveystieteiden kilpailusääntöjä arvioineen työryhmän raportti. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Kilpailu ja kuluttajat 30/2017.

Ury, Williams (1993): Neuvottele vastustaja liittolaiseksi. Otava. Keuruu.

Valkama, Pekka, Bailey, Stephen, J., Anttiroiko, Ari-Veikko (2013): *Organizational Innovations in Public Services*. Palgrave Macmillan. Chennai.

Villadsen, Kaspar (2016): Michel Foucault and the Forces of Civil Society. *Theory, Culture & Society*. Vol. 33(3), 3-26.

Virtanen, M., Järvelä, K., Kaakkola, J., Luukinen A., Pöyry, L., Raijas, A., Saastamoinen, M., Tuorila, H. & Vuorio, H. (2016): Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvityksiä 5/2016. Kilpailun mahdollisuudet ja edellytykset sote-palveluissa. Viitattu 10.9.2017. Saatavilla pdf-muodossa: URL:< <https://www.kkv.fi/globalassets/kkv-suomi/julkaisut/selvitykset/2016/kkv-selvityksia-5-2016-kilpailun-mahdollisuudet-ja-edellytykset-sote-palveluissa.pdf>>.

Viteritti, Assunta (2013): It's the body (that does it)! The production of knowledge through body in scientific learning practice. *Scandinavian Journal of Management*. Vol 29, 367–376.

Whittington, Richard (2006): Completing the Practise Turn in Strategy Research. *Organization Studies* 27, 613–634.

Whittington, Richard, Molloy, Eamonn, Mayer, Michael & Smits, Anne (2006): Practices of Strategising/Organising. *Long range Planning* 39, 615-629.

Willmott, H.C. (2013). OT and Power: The significance of value-orientations and plea for pluralism. *Tamara*, 11, 2, 53–66.

LIITTEET

LIITE 1

TEEMAHAASTATTELU RUNKO

pvm ____.

Taustatiedot: sukupuoli _____ nainen _____ mies _____

kokemus pk-yritysjohtamisesta ____ vuotta

yrityksen sijaintimaakunta _____

Orientoiva kysymys:

- 1. Mitä ajatuksia yksityisen ja julkisen sosiaali- ja terveydenhuollon välinen yhteistyö herättää sinussa yleisellä tasolla?**

Tutkimuskysymys 1

- 2. Miten kuvailisit tilanteita, joissa yhteistyö tapahtuu?** (esimerkkitalanne)

Tutkimuskysymys 2

- 3. Miten kuvailisit yhteistyön määrää ja tapoja?** (tiiveys, aika, aloite)

Tutkimuskysymys 3

- 4. Miten kuvailisit yhteistyön sisältöä?** (Strateginen keskustelu, palvelujen kehittäminen, päätöksenteko, tiedon jakaminen, roolijako)

Loppuyhteenveto

- 5. Unelmakysymys tai mitkä ovat mielestäsi julkisen ja yksityisen sosiaali- ja terveydenhuollon johtajien yhteistyön suurimmat haasteet/mahdollisuudet tulevaisuudessa?**

**TOIMIJIAT JA TOIMIJOIDEN VASTUUT UDESSA SOTE- JA MAAKUN-
TARAKENTEESSA** Lähde: <http://alueuudistus.fi/rakenne>

Toimijat uudessa sote- ja maakuntarakenteessa:



Toimijoiden vastuut:

