

HUMANISTINEN AMMATTIKORKEAKOULU

OPINNÄYTETYÖ

Sosiaali- ja terveysjärjestöjen palvelutuotanto 2020

Kumppanuutta vai kilpailutusta?

Marjo Katajisto

Järjestö- ja nuorisotyön koulutusohjelma, ylempi AMK (90 op)

Toukokuu/2012

HUMANISTINEN AMMATTIKORKEAKOULU

Järjestö- ja nuorisotyön koulutusohjelma, ylempi AMK (90 op)

TIIVISTELMÄ

| | |
|--|-------------------------------------|
| Työn tekijä Marjo Katajisto | Sivumäärä 82 ja 6 liitesivua |
| Työn nimi Sosiaali- ja terveysjärjestöjen palvelutuotanto 2020 – kumppanuutta vai kilpailutusta? | |
| Ohjaava opettaja Merja Kylmäkoski | |
| Työn tilaaja ja/tai työelämäohjaaja Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry, Päivi Niemi-Laine | |
| Tiivistelmä <p>Tutkimus selvittää, miten sosiaali- ja terveysjärjestöt voisivat tulevaisuudessa kehittää palvelutuotantoon hyödyntämällä hankintalain sosiaalisia näkökulmia. Lisäksi selvitetään millaisia sopimuksellisuussuhteita kehittäminen edellyttää valtion, kuntien ja järjestöjen välille. Palveluiden vapaa liikkuvuus ja hankintalainsäädäntö ovat vaikuttaneet järjestöjen toimintaan sosiaali- ja terveyspalveluiden alueella. Kehitys on vaikuttanut myös toimijoiden keskinäisiin suhteisiin.</p> <p>Kyseessä on tapaustutkimus. Menetelmänä tapaustutkimusta voidaan kutsua tutkimusstrategiaksi, jossa yhdistyvät erilaiset menetelmät ja aineistot. Tavoitteena on tapauksen kokonaisvaltainen analyysi ja kuvaus. Tutkimusongelmaa lähestyttiin analysoimalla sosiaali- ja terveysministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön ja Kuntaliiton strategioita. Lisäksi sosiaalisten näkökulmien mahdollisuutta ja sosiaali- ja terveysjärjestöjen roolia kartoitettiin delfoi-kyselyn avulla. Asiantuntijoina delfoi-paneelissa olivat edellä mainittujen organisaatioiden lisäksi valtakunnallisten sosiaali- ja terveysjärjestöjen edustajia. Neljän järjestön teemahaastattelun avulla syvennettiin kokemuksia palvelutuotantotehtävästä ja näkemyksiä tulevaisuudesta. Tutkimuksen teoreettisena viitekehystenä ovat oikeudenmukaisuusteoria ja sopimuksen hallintaan liittyvät mallit.</p> <p>Strategia-analyysi osoittaa, että järjestöihin kohdistuu erilaisia odotuksia. Toiminta hierarkkisen tai markkinaehtoisin mallin mukaan ei johda vastavuoroisuuteen, luottamukseen ja yhteistyöhön perustuvaan kumppanuuteen. Koska sosiaaliasia näkökulmia voidaan kutsua myös sosiaalisiksi sopimuksiksi, niiden hyödyntäminen osana järjestöjen palvelutuotannon kehittämistä edellyttäisi osapuolten yhteisen tietopääoman kerryttämistä.</p> <p>Tutkimus tuo esille, että sosiaali- ja terveysjärjestöjä tarvitaan tulevaisuudessa palveluntuottajina. Palveluiden laatu muodostuu järjestöjen arvolähtöisestä toiminnasta, jossa yhdistyvät yksilön tarpeisiin vastaaminen ja vahva yhteisöllisyys. Järjestöjen palvelun laatuun vaikuttaa myös rajoitettu voitonjako eli mahdollinen voitto käytetään toiminnan kehittämiseen ja asiakaslähtöisen palvelun kehittämiseen. Järjestöillä on erityisosaamista ja kykyä innovoida uusia palvelumuotoja.</p> <p>Yhteiskunnalliset muutokset, nykyisiin hankintamenettelyihin kohdistuva kritiikki ja lainsäädännön kehittäminen näyttäisi mahdollistavan laajemmin sosiaalisten näkökulmien hyödyntämisen tulevaisuudessa. Jotta tähän päädyttäisiin, edellyttää se kuntien palvelustrategioiden yhteisöllistä valmistelua, sosiaaliin näkökulmiin kohdistuvaa kehittämis- ja tutkimustoimintaa sekä järjestöjen osaamis- ja neuvontakeskuksen perustamista.</p> <p>Tutkimus on tapaus yhden järjestösektorin palvelutuotannon tulevaisuudesta ja kehittämisestä. Tutkimus avaa näkökulmia laajemmin analysoida eri järjestösektoreiden vahvuuksia ja mahdollisuuksia. Tutkimuksesta nousee esille haasteita alan koulutuksen ja tutkimuksen suuntaamiseen kohti kumppanuuksien ja palvelutuotannon johtamista.</p> <p>Työelämlähtöisen opinnäytetyön tilaajana on Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry.</p> | |
| Asiasanat sosiaali- ja terveysjärjestöt, sosiaaliset näkökulmat, sosiaali- ja terveyspalvelut, kumppanuus, sopiminen | |

HUMAK UNIVERSITY OF APPLIED SCIENCES
Master's Degree Programme in NGO and Youth Work

ABSTRACT

| | |
|--|---|
| Author Marjo Katajisto | Number of Pages 82 and 6 appendixs |
| Title Social Welfare and Health Care Organizations in 2020 - A Partnership or a Competitive Bidding Process? | |
| Supervisor Merja Kylmäkoski | |
| Subscriber and/or Mentor The Trade Union for the Public and Welfare Sectors, Päivi Niemi-Laine | |
| Abstract <p>The purpose of the research was to find out how the social welfare and health care organizations can develop their service provision in the future by making use of the social aspects of the public procurement legislation. An additional purpose was to find out what kind of contractual structures between the state, municipalities and organizations are required by the development process. Free movement of services and the Law on Public Procurement have affected the functioning of organizations operating in social and health care. The development process has also influenced the mutual relationships between social actors.</p> <p>This is a case study. The case study method can be viewed as a strategy that combines different methods and materials. The aim of the case study is to analyze and describe the phenomenon in a comprehensive manner. The research problem was approached by analyzing the strategies of the Ministry of Social Affairs and Health (MSAH), the Ministry of Employment and the Economy (MEE) and the Association of Finnish Local and Regional Authorities. In addition, the social aspects and the roles of social welfare and health care organizations were surveyed by conducting a Delphi survey. Taking part in the Delphi panel as experts were the above mentioned entities in addition to some representatives of the national social welfare and health care organizations. Conducting four theme interviews was a means to extract deeper knowledge of the experience of service delivery roles and views of the future. A theoretical framework was the theory of justice and contract management models.</p> <p>The strategic analysis shows that organizations face a wide range of expectations. Operating a hierarchical or market-based model does not lead to partnership based on reciprocity, trust and cooperation. The social aspects could be referred to as social contracts. Therefore the use of the social aspects of public procurement would require that the parties accumulate knowledge capital, which they share.</p> <p>The research emphasizes that the social welfare and health care organizations are needed in the future as service providers. The quality of the services consists of value-based activity in the framework of an organizational culture that combines the needs of the individual with a strong sense of community. The quality of the services is also influenced by the limits on the dividends: any profits are used in the development and operation of customer-focused service development. Organizations possess specific competencies and an ability to innovate new forms of service.</p> <p>The changes in our society, the criticism of the procurement laws and the current reform of legislation seem to enable the elaboration of the wider social aspects in the future. In order to achieve this the local authorities should prepare community strategies for the services. Needed are also development and research projects about the social aspects. A knowledge and advice center for organizations should be established.</p> <p>The research is a case study into one NGO sector, its service provision and future development. Along with the results of the research, it is possible to analyze the various NGO sectors, their strengths and opportunities. The research also observes that civic and NGO activities need new skills for leading the partnerships and service management. This constitutes a challenge for the orientation of the education and the research with respect to the NGO sector.</p> <p>The Trade Union for the Public and Welfare Sectors has ordered this research.</p> | |
| Keywords social welfare and health care organizations, social aspects, social and health services, partnership, contractual relationships | |

SISÄLLYS

| | |
|---|----|
| 1 JOHDANTO | 5 |
| 1.1 Tutkimuksen tausta ja tarkoitus | 6 |
| 2 SOSIAALI- JA TERVEYSJÄRJESTÖT | 9 |
| 2.1 Järjestöjen tarjoaman palvelun erityisluonne | 10 |
| 2.2 Palvelutuotanto lukuina | 12 |
| 3 SOSIAALISET NÄKÖKULMAT | 13 |
| 4 KILPAILUTTAMINEN: PROSESSI, MENETTELYT JA KOKEMUKSET | 18 |
| 5 TUTKIMUSMENETELMÄT, PERUSTELUT JA AINEISTON ESITTELY | 26 |
| 5.1 Tapaustutkimus ja tutkijan rooli | 27 |
| 5.2 Delfoi-tutkimus: menetelmä, prosessi ja haasteet | 29 |
| 5.3 Teemahaastattelu: hyödyt, aiheet ja haastattelijan rooli | 32 |
| 5.4 Tulosten yleistettävyys, luotettavuus ja pätevyys | 34 |
| 5.5 Tutkimusaineiston esittely | 35 |
| 6 TUTKIMUKSEN ETENEMINEN: STRATEGIOIDEN ANALYYSISTA PALVELUTUOTANNON KEHITTÄMISEN MAHDOLLISUUKSIIN | 40 |
| 6.1 Strategioiden sisällönanalyysi | 40 |
| 6.2 Kysely- ja haastatteluaineiston sisällönanalyysi | 48 |
| 6.3 Sosiaalisten näkökulmien hyödyntäminen, määrittely ja periaatteiden muodolliset ehdot | 51 |
| 6.4 Yhteistyön kehittäminen ja vastavuoroisuus | 59 |
| 6.5 Hankintamenettelyn kehittäminen, sopimuskauden pituus ja mahdolliset hyödyt | 61 |
| 7 TULOKSET JA TOIMENPIDE-ESITYKSET | 63 |
| 7.1 Toimenpide-esitykset | 68 |
| 7.2 Tutkimusmenetelmien soveltuvuus | 70 |
| 8 POHDINTA | 72 |
| LÄHTEET | 77 |
| LIITTEET | 83 |
| Liite 1: Delfoi-kyselyn ensimmäisen kierrokset kysymykset | 83 |
| Liite 2: Delfoi-kyselyn toisen kierroksen kysymykset | 84 |
| Liite 3: Delfoi-panelisteiksi pyydytyt organisaatiot | 86 |
| Liite 4: Teemahaastattelurunko | 88 |

1 JOHDANTO

Suomessa kunnat vastaavat kahdesta kolmasosasta julkisista palveluista ja valtio lopusta kolmanneksesta. Kunnat järjestävät kansalaisten peruspalvelut, joista tärkeimmät liittyvät sosiaali- ja terveydenhuoltoon, opetus- ja sivistystoimeen sekä ympäristöön ja tekniseen infrastruktuuriin. (Kunnat.net 2012.) Suurin osa sosiaali- ja terveyspalveluista on lakisääteisiä eli lainsäädäntö velvoittaa kunnat järjestämään nämä palvelut. Lakisääteisten palvelujen lisäksi kunnat voivat järjestää muitakin sosiaali- ja terveyspalveluja. Lakisääteisiä sosiaalipalveluja ovat mm. kotipalvelut, laitoshuolto, asumispalvelut, päihdehuolto, lasten ja nuorten huolto sekä vammaisuuden perusteella järjestettävät tukitoimet. Terveyspalveluista lakisääteisiä ovat muun muassa terveysneuvonta, sairaanhoito ja kuntoutus, hammashuolto, mielenterveyspalvelut ja kouluterveydenhuolto. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2005, 4–14.)

Kuntien ei kuitenkaan tarvitse tuottaa palvelujaan itse, vaan ne voivat ostaa niitä yksityisiltä palveluntuottajilta (järjestö, yritys) tai kuntayhtymiltä tai tuottaa ne yhdessä muiden kuntien kanssa. Kuntalaiselle voidaan antaa myös palveluseteli, jolla hän itse valitsee palveluntuottajan ja ostaa palvelun.

Järjestöjen rooli etenkin sosiaalipalveluiden järjestämisessä on ollut Suomessa suuri. Järjestöt ovat vaikuttaneet yhteiskunnalliseen kehitykseen ja kehittäneet tukea sekä palveluita yhteiskunnassa ilmenneisiin uusiin tarpeisiin. Kuntien ja järjestöjen välillä on ollut vahva kumppanuus ja ne ovat perinteisesti keskinäisin sopimuksin huolehtineet ihmisten hyvinvoinnin turvaamisesta ja myös palveluiden tuottamisesta. Tämä kumppanuussuhde uhkaa nyt murtua.

Palveluiden vapaa liikkuvuus ja kilpailun esteiden poistaminen sekä pyrkimykset avata julkisen järjestämisvastuun piirissä olevia palveluita markkinoille ovat vaikuttaneet järjestöjen toimintaedellytyksiin sosiaali- ja terveyspalveluiden alueella. Erityisesti hankintadirektiivien pohjalta tehty hankintalainsäädäntö on oleellisesti muuttanut kuntien ja muiden palveluiden tuottajien yhteistyötä ja keskinäisiä suhteita. (Yleishyödylliset palvelut -työryhmän raporttitiivistelmä 2008, 2–3.)

Palvelujen tuottajina järjestöt asetetaan yhä useammin samalle viivalle yritysten kanssa. Samanaikaisesti korostetaan tarvetta pitää yllä aktiivista kansalaisyhteiskuntaa ja järjestöjen perinteisiä tehtäviä demokratian ja yhteisvastuun ylläpitäjinä sekä jäsenistönsä intressien edistäjinä. Järjestökentän on löydettävä tasapaino näiden ristiriitaisten kehityssuuntien välille. (Oikeusministeriö 2005, 9.)

Muuttuvat suhteet palvelutuotannossa sekä sosiaali- ja terveyspalvelujen perustuslaillinen oikeutus asettavat juuri nämä palvelut kansalaisten yhdenvertaisuuden kannalta tärkeään asemaan. En kuitenkaan pyri tutkimuksessani osoittamaan palvelutuottajien keskinäisiä eroja, vaan keskityn sosiaali- ja terveysjärjestöjen tulevaisuuden rooliin toiminta-alueensa palveluiden tuottajina.

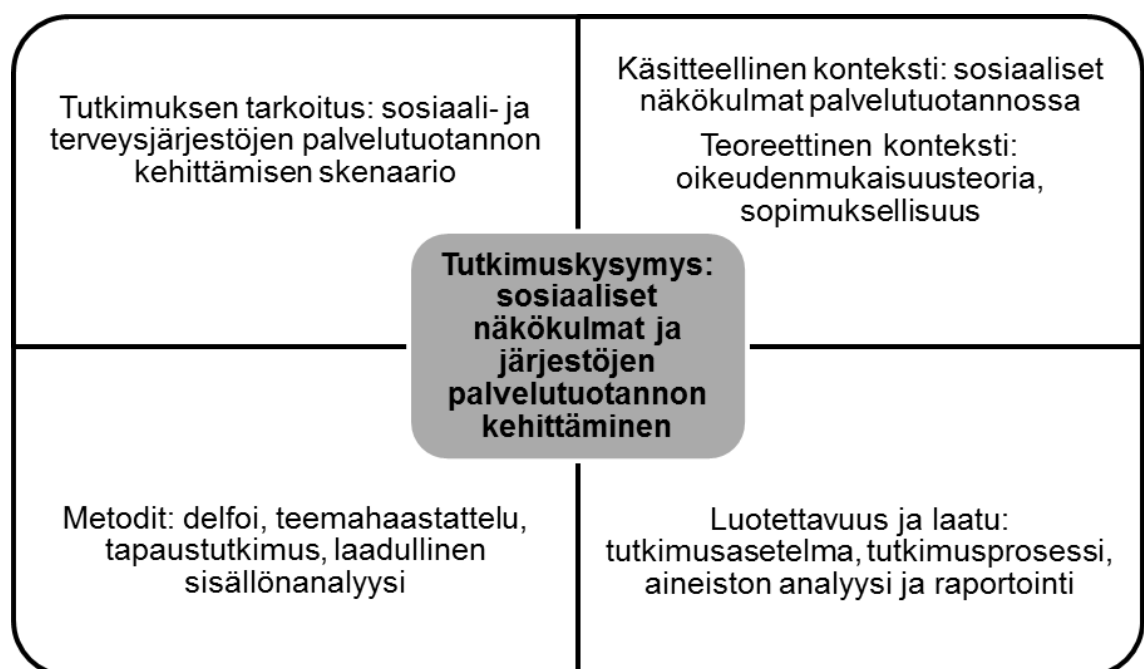
1.1 Tutkimuksen tausta ja tarkoitus

Opinnäytetyöni on tulevaisuustutkimus sosiaali- ja terveysjärjestöjen palvelutuotannosta 2020-luvulla. Tavoitteeni on kartoittaa sosiaalisten näkökulmien hyödyntämistä sosiaali- ja terveysjärjestöjen palvelutuotannossa ja saada vastauksia seuraaviin kysymyksiin:

- Miten järjestöt voisivat tulevaisuudessa kehittää omaa palvelutuotantoaan hyödyntäen sosiaalisia näkökulmia?
- Miksi sosiaalisia näkökulmia olisi tarpeen hyödyntää?
- Miksi sosiaali- ja terveysjärjestöjä tarvitaan palvelumarkkinoilla tulevaisuudessa?
- Millaista kehitystä laajempi sosiaalisten näkökulmien hyödyntäminen edellyttää toimijoiden (kunta-valtio-järjestöt) välisiltä ohjaus- ja sopimuksellisuussuhteilta?
- Miten järjestöt ovat edistäneet tavoitteidensa saavuttamista vuoteen 2020 mennessä?

Lisäksi kartoitan sosiaalisten näkökulmien mahdollisuuksia sekä haasteita tilaajan (kunnat) ja asiakkaan näkökulmasta.

Hankintojen sosiaalisilla näkökulmilla tarkoitetaan toimenpiteitä, joilla taataan perusoikeuksien, yhdenvertaisen kohtelun ja syrjimättömyysperiaatteen noudattaminen. Ne voivat olla myös heikoimmassa asemassa olevien suojelemiseksi sekä syrjäytymisen estämiseksi käytettävä positiivinen syrjintä tai muut kannustavat toimenpiteet. Käsite sosiaaliset näkökulmat on laajempi kuin hankintalaisessa käytetty sosiaaliset kriteerit -käsite. Sosiaaliset näkökulmat -käsite sisältää myös strategisen näkökulman, joka viittaa arvovalintoihin, linjauksiin ja päätöksiin, joiden pohjalta käytännön toteutusta hankintayksiköissä tehdään. (Luostarinen, Kinnunen & Eskola, 2011, 13.) Siksi sosiaalisia näkökulmia on syytä tarkastella laajemmin kuin työllisyyden kannalta. Keskityn omassa työssäni erityisesti palveluiden laatuun ja palveluiden sisällön kehittämiseen liittyviin sosiaaliin näkökulmiin. Onko sosiaali- ja terveystalouden palveluissa mahdollista asettaa ehtoja, jotka vaikuttavat palvelutuotannon sisällölliseen kehittämiseen ja ovat samalla sosiaalisia näkökulmia? Tutkimusasetelmani on esitetty kuviossa yksi.



Kuvio 1. Tutkimusasetelma.

Kyseessä on laadullisin menetelmin toteutettu työ. Tarkastelen opinnäytetyösäni sosiaali- ja terveysjärjestöjen palvelutuotannon kehittämistä asiantuntijoilta kerätyn aineiston sekä organisaatioiden strategioiden analyysin avulla. Paikallista näkökulmaa tutkimusongelman ratkaisemiseksi lisään Vantaan kaupungille palveluita tuottavien sosiaali- ja terveysjärjestöjen edustajien teemahaastattelulla kerätyllä aineistolla.

Tutkimuksessa esitetty teoreettinen keskustelu järjestöjen palvelutuotannon kehittymisestä pohjautuu Rawlsin (1988) oikeudenmukaisuusteoriaan ja Hyyryläisen (2004) esittämään malliin sopimuksellisuuden merkityksestä. Teoria oikeudenmukaisuudesta on myös teoria sopimuksesta. Oikeudenmukaista yhteiskuntaa lähdetään teorian mukaan hahmottamaan alkusopimuksesta, joka koskee yhteiskunnan perusrakenteen oikeudenmukaisuusperiaatteita. Periaatteista sopivat vapaat ja järkevät ihmiset tasa-arvoisessa lähtöasetelmassa. Valitut periaatteet takaavat perusoikeuksien- ja velvollisuuksien tasajaon. Lisäksi edellytetään, että sosiaalisen ja taloudellisen eriarvoisuuden ilmaukset ovat oikeutettuja vain tilanteessa, jossa niistä koituu etuja kaikille, etenkin huonoosaisimmille yhteiskunnan jäsenille. (Rawls 1988, 19–21.) Hyyryläinen (2004) tarkoittaa sopimuksellisuudella selväpiirteisiä sopimuksia ja erilaisia väljempiä sopimuksenkaltaisia järjestelyjä (emt., 9). Sopimuksenhallintastrategiat hän jakaa kolmeen ryhmään: hierarkia, markkinat ja hybridioorganisaatio eli verkostot. Sopimuksellisuuden merkitys korostuu hankintasopimuksissa silloin, kun niiden syntymiselle asetetaan erityisehtoja kuten esimerkiksi sosiaalisia näkökulmia. Teorioita on hyödynnetty tutkimuksen tavoitteiden täsmentämisessä, tutkimuskysymysten muotoilussa ja aineistojen analyysissä.

Esitän työssäni skenaarion siitä, miten sosiaali- ja terveysjärjestöjen palvelutuotantoa voidaan kehittää soveltamalla laajemmin hankintalain mahdollistamia sosiaalisia näkökulmia. Skenaario on kartta tulevaisuuteen, jossa kuvataan toimijoita, toimintoja sekä päätöksenteon ja seurausten tapahtumaketjua (Anttila 2006, 397). Skenaarion lisäksi ehdotan toimenpide-esityksiä, joiden tarve nousee tutkimusaineistosta.

Opinnäytetyöni on työelämälähtöinen ja sen tilaajana on työnantajani Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry. JHL on ammattiliitto, jonka jäsenet työskentele-

vät kuntien, kuntayhtymien, valtion, seurakuntien, niiden liikelaitosten tai yhtiöiden, yleishyödyllisten yhteisöjen, julkiselle sektorille palveluja tuottavien yritysten tai yhteisöjen palveluksessa. Jäseniä liitossa on 240 000. (Julkisten ja hyvinvointialojen liitto 2012.) Työni ammattiliitossa liittyy hyvinvointipoliittisten linjauksen valmisteluun. Olen työni kautta tiiviisti mukana esimerkiksi kilpailuttamisesta käydyssä yhteiskunnallisessa keskustelussa, sosiaali- ja terveysalaan liittyvien lainsäädäntöuudistusten ja kehittämishankkeiden parissa. Liitto on aikaisemmin ollut vahvasti julkisen sektorin hyvinvointipalveluita tuottavien jäsenten edunvalvoja. Kuntien ulkoistaessa yhä enemmän palveluitaan liiton jäsenmäärä on kasvanut yksityisellä sektorilla. Muutokset palveluiden järjestämisessä haastavat myös edunvalvontajärjestöjä pohtimaan linjauksiaan. Palveluiden ulkoistaminen on olemassa olevaa toimintapolitiikkaa. Yhteiskuntavaikuttamisen tueksi olisi haettava vaihtoehtoisia malleja, joiden avulla palveluhankintoja ohjaavia perusteluita voitaisiin laajentaa.

2 SOSIAALI- JA TERVEYSJÄRJESTÖT

Sosiaali- ja terveysjärjestöjen tehtävä on toimia jonkin sairauden, vamman tai sosiaalisen ongelman ehkäisemiseksi ja korjaamiseksi. Toimintansa ja tavoitteiden perusteella ne voidaan jakaa muun muassa seuraavasti:

- edunvalvontajärjestö, yhteiskunnallisen ja aatteellisen vaikuttamisen järjestö, hiljaisen ja vähäväkisten ääni, ”ilkeiden” ongelmien kimppuunkävijä
- vapaaehtoistoimintaa ylläpitävä järjestö, yhteisöllisyyttä ja verkostoja vahvistava järjestö, arvojen kantaja, demokratian ja sosiaalisen pääoman vahvistaja
- vertaistoimintajärjestö, identiteetin, edellytysten tuottaja, resurssien ja ”kentille pääsylippujen” tuottaja, voimaannuttamisjärjestö, oppimisorganisaatio
- asiantuntijajärjestö, tiedontuottajajärjestö, tutkimus- ja kehittämistoimintaan panostava järjestö
- palvelujentuottajajärjestö, yhteisötalouden ja osuustoiminnan kehittäjä.

Järjestöt eivät sijoitu luokittelussa vain yhteen lokeroon, vaan järjestöillä voi olla monenlaisia tehtäviä. Kaikki toiminta ei ole puhdasta palvelutuotantoa, sillä monia sosiaalisen tuen muotoja on mahdotonta tuottaa ja myydä. Toiminta ei aina perustu palvelutuotantoon ja palveluiden käyttöön, vaan tavoitteena voi olla myös ehkäistä palvelutarvetta. (Möttönen & Niemelä 2008, 217–228.)

Tässä tutkimuksessa sosiaali- ja terveysterveystoimintatieteiden järjestöt on rajattu yhdistyksiin, joiden päätarkoituksena on jonkin erityisryhmän, oman jäsenistön ja hyvin laajankin väestöosan psyykkisen, fyysisen ja/tai sosiaalisen hyvinvoinnin tukeminen sekä edistäminen. Tätä työtä tehdään myös monissa muissa järjestöissä kuten nuoriso- ja liikunta-alalla, mutta rajaan ne työssäni tarkastelun ulkopuolelle.

2.1 Järjestöjen tarjoaman palvelun erityisluonne

Niin julkisen sektorin kuin järjestöjen tarjoamalla palvelulla on yhteinen tavoite: ihmisten hyvinvoinnin, toimintakyvyn ja itsenäisen selviytymisen tukeminen. Eroja kuitenkin löytyy. Särkinen, Vuorinen ja Peltosalmi (2005) korostavat järjestöjen edellytyksiä kehittää tiettyjä palveluita julkista ja yritystoimintaa joustavammin. Tämä konkretisoituu esimerkiksi palvelualueilla, joilla tuotanto on vaikeaa kohderyhmien pienen määrän tai vaadittavan erityisasiantuntemuksen vuoksi. Edelleen yritysmäinen palvelutuotanto ei ole kannattavaa kysynnän vähäisyyden tai satunnaisuuden vuoksi. Järjestömainen palvelutuotanto lähtee läheltä ihmistä ja kykenee vastaamaan heidän tarpeisiinsa. Lähtökohtana ei ole markkinoiden kysyntä ja voitontavoittelu.

Lisäarvoa järjestöjen palvelutuotannolle tuo toiminnan luotettavuus, joka kumpuaa arvopohjasta ja sitoutumisesta. Toiminnassa yhdistyvät vankka ammatillinen erityisosaaminen sekä vertais- ja vapaaehtoistuki. Järjestöjen toiminta tavoittaa paljon ihmisiä, joiden toiminta- ja osallistumismahdollisuudet ovat kaventuneet. Järjestöt ovat olleet edelläkävijöitä paitsi tarpeiden tunnistamisessa että uusien työmenetelmien kuten etsivän työn kehittämisessä. Yksi erityispiirre on ihmisten mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa järjestöjen palvelutuotannon suunnitteluun, kehittämiseen ja toteuttamiseen. (Emt., 28–31.)

Palveluiden vapaa liikkuvuus ja kilpailun esteiden poistaminen haastavat sosiaali- ja terveysjärjestöjä pohtimaan omaa rooliaan palvelutuotannossa. Lain-säädännön kehitys on nostanut esille myös keskustelun sosiaali- ja terveystoiminnan tulevaisuuden linjausten lähtökohdista: onko kehityksen ponttimena sosiaali- ja terveystoiminnan vai elinkeinopolitiikan näkökulma.

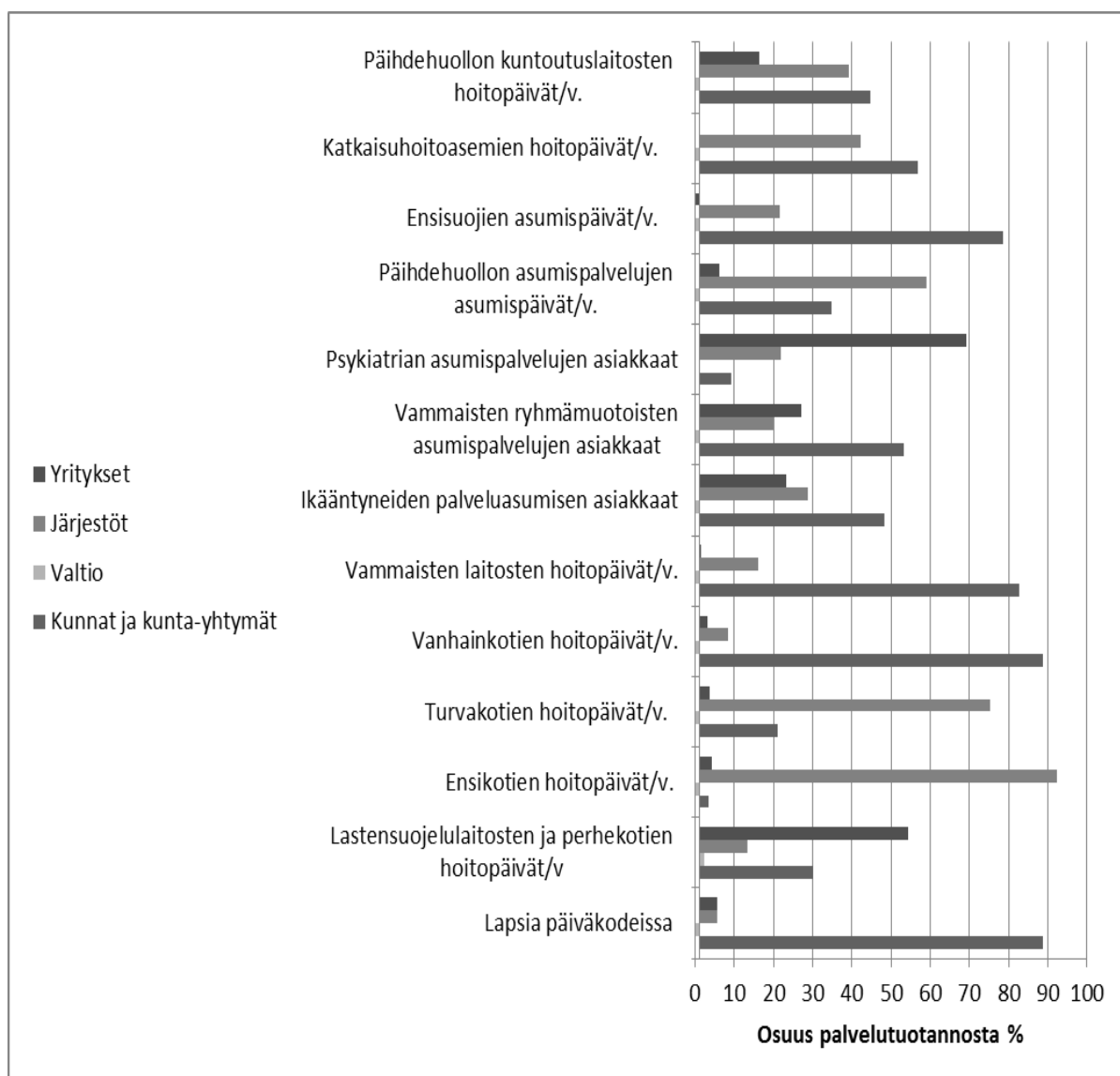
On kysyttävä, mitä järjestöille tapahtuu tilanteessa, joissa toisaalta julkista hallintoa uudistetaan markkinaopeilla ja toisaalta puolustetaan julkisen hallinnon vahvaan asemaan perustuvaa hyvinvointipolitiikkaa. Järjestöihin kohdistuu ristiriitaisia odotuksia. Esimerkiksi voi ottaa pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelman (2011) tavoitteen parantaa kansalaisjärjestöjen toimintaedellytyksiä erityispalvelujen tuottajana. Erityisen tärkeäksi nähdään kolmannen sektorin rooli kaikkein heikoimmassa asemassa olevien henkilöiden ja ryhmien elämäntilanteiden tukijana. Lisäksi hallitus tavoittelee kilpailuttamisen ja julkisen tuen myöntämiseen liittyvien sääntöjen selkeyttämistä. Tavoitteena on myös hankintalain uudistaminen niin, että suorahankintamahdollisuudet lisääntyvät ja muun muassa terveystoiminnalliset ja sosiaaliset näkökohdat voitaisiin paremmin ottaa huomioon julkisissa hankinnoissa. (Emt., 24–40.)

Järjestöt ovat reagoineet kilpailuttamisen myötä muuttuvaan tilanteeseen eri tavoin. Osa järjestöistä kritisoi markkinoistumisen tietä ja korostaa, ettei järjestöjen tuottamaa sosiaalista tukea voida tuotteistaa tai kilpailuttaa. Osa järjestöistä on yhtiöittänyt palvelutuotantonsa. Voidaankin kysyä, onko markkinoiden merkityksen kasvu välillisesti alkanut ohjaamaan järjestöjen toimintaa? (Saarinen 2008, 91–99.)

Sosiaali- ja terveysjärjestöjen palvelutuotannon kehitystä on muokannut moni tekijä. Järjestöt ovat tarjonneet kansalaisille mahdollisuuden tuoda tarpeitaan ja näkökulmiaan esille. Järjestöt ovat olleet väyliä kansalaisten yhteiskunnalliseen toimintaan. Ne ovat tarjonneet monimuotoisuutta palveluihin, vaihtoehtoja ja mahdollisuuksia innovatiiviseen toimintojen kehittämiseen. Miten käy näille järjestöjen yhteiskunnallisille perustehtäville, jos palvelutuotannon kehittämistä ohjaa puhtaasti markkinoiden logiikka?

2.2 Palvelutuotanto lukuina

Yksityiset palveluntuottajat tuottavat yhteensä noin kolmasosan sosiaalipalveluista. Yksittäisten palvelujen tasolla eri sektoreiden osuuksia voidaan kuvata toimintatietojen kuten asiakas- ja hoitopäivämäärien avulla. Kuviossa yksi on eroteltu eri palveluntuottajien prosentuaalinen osuus palvelutuotannosta. Yksityisen tuotannon osuus oli vuonna 2010 sosiaalipalveluissa suurin ensi- ja turvakotitoiminnassa, lasten ja nuorten laitos- ja perhehoidossa, päihdehuollon laitos- ja asumispalveluissa sekä palveluasumisessa. Näissä kaikissa palveluissa yritykset ja järjestöt tuottavat vähintään puolet palveluista. (Terveyden ja hyvinvoinninlaitos 2011, 4.)



Kuvio 2. Eri palveluntuottajien osuudet sosiaalipalvelujen suoritteista 2010 (%) (emt., liitetaulukko 4).

3 SOSIAALISET NÄKÖKULMAT

Laki julkisista hankinnoista (2007/348) määrittelee menettelytavat, miten hankintayksikön (esim. kunta, kuntayhtymä, kunnan toimiala) tulee toimia hankintoja tehdessään. Laissa selkeytetään mahdollisuuksia ottaa huomioon sosiaaliset näkökulmat julkisissa hankinnoissa. Julkiset hankinnat työssäni rajaon sosiaali- ja terveysjärjestöiltä ostettuihin palveluihin. Hankintojen sosiaalisilla näkökulmil-

la tarkoitetaan toimenpiteitä, joilla taataan perusoikeuksien, yhdenvertaisen kohtelun ja syrjimättömyysperiaatteen noudattaminen. Sosiaalisia näkökulmia ovat myös heikommassa asemassa olevien suojelemiseksi sekä syrjäytymisen estämiseksi käytettävä positiivinen syrjintä tai muut kannustavat toimet. (Hankinnat.fi 2008.)

Käytännössä sosiaalisia näkökulmia voidaan hyödyntää hankintaprosessin kaikissa vaiheissa: hankinnan kohteen määrittelyssä, toimittajan soveltuvuuden arvioinnissa, tarjousten vertailussa tai hankintasopimuksessa. Parhaimmillaan julkiset hankinnat voivat toimia välineenä, jonka avulla edistetään sosiaalisten näkökulmien ja niihin liittyvien arvojen huomioon ottamista sekä toteuttamista yhteiskunnassa. Hankinnoissa hyödynnettävät sosiaaliset näkökulmat voivat liittyä mm. työllisyysmahdollisuuksien luomiseen, tasa-arvoisiin ja turvallisiin työoloihin, sosiaalisen yhdenvertaisuuden tukemiseen, palveluiden ja tavaroiden saavutettavuuteen, esteettömään käyttöön tai pienten ja keskisuurten yritysten sosiaalisesti vastuullisiin hankintoihin osallistumisen turvaamiseen. (Luostarinen ym. 2011, 11–15.)

Hankintalaki koskee Euroopan Unionin kynnysarvot ja kansallisen kynnysarvot ylittäviä hankintoja. Hankintalainsäädännön ulkopuolelle jäävissä hankinnoissa on noudatettava hallintotoimintaa ohjaavaa lainsäädäntöä ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen periaatteita. Näissä hankinnoissa sosiaalisten näkökulmien huomioon ottaminen voi olla edellä mainittua laajemmin käytettävissä. Esimerkiksi hankintoja voidaan ohjata tietyille toimittajille pyytämällä vain näiltä tarjoukset. (Hankinnat.fi 2008.) Kansalliset kynnysarvot ovat tavara- ja palveluhankinnoissa 30 000 € sekä sosiaali- ja terveydenhuoltopalveluissa 100 000 €. (HILMA Julkiset hankinnat 2012.)

Sosiaalisten näkökulmien hyötyjä julkisissa hankinnoissa on esimerkiksi parhaan hinta-laatusuhteen saavuttaminen. Palvelumarkkinoiden kehittymistä voidaan edistää sosiaalisia näkökulmia hyödyntämällä muun muassa luomalla uusia palveluja yhdistämällä yhteiskunnallisia tarpeita ja innovaatiopotentiaalia.

Lopputuloksena hankinnoissa voidaan siis panna merkille entistä paremmin tilaajan ja asiakkaan tarpeet. (Luostarinen ym. 2011, 17–19.)

Sosiaalisten näkökulmien huomioon ottaminen julkisissa hankinnoissa on kehitymässä Euroopassa. Useista maista löytyy tapauksia, aloitteita sekä selvityksiä, joissa tarkastellaan sosiaalisten näkökulmien käytön mahdollisuuksia. Sosiaalisten näkökulmien käyttäminen julkisissa hankinnoissa on silti vielä harvinaista. Syynä on useimmiten se, että niiden huomioon ottamisen mahdollisuuksia ja vaikutuksia ei tunneta riittävästi. Lisäksi lainsäädännön tulkintaa ja viranomaisohjeistusta tulisi selkeyttää. (Yhteinen Yritys 2009–2011.)

Suomessa sosiaalisten näkökulmien käyttö ja tutkiminen on hieman yleistynyt viime vuosina. Erilaisia kokeiluhankkeita on vuosien varrella ollut. Haasteena sosiaalisten näkökulmien hyödyntämisessä on edelleen niiden vaikea mittaaminen ja laajempi käytännön kokemuksen puute (Ukkola 2009). Halukkuutta kuitenkin löytyisi. Sosiaalibarometriin (2011) vastanneet nostivat käyttökelpoisina mahdollisuuksina voitonjaon rajoittamisen käyttämisen sosiaalisena näkökulmana sekä paikallisyhteisön vahvistamisen (emt.,152).

Eurooppalaisten kaupunkien kokemuksia sosiaalisten näkökulmien hyödyntämisestä on kerätty Eurocities -verkoston julkaisuihin. Oppaissa esitellään laajasti esimerkkejä siitä, miten paikallisesti hankinnoissa on hyödynnetty eettisesti, ympäristöystävällisesti ja sosiaalisesti kestäviä arvoja. Sosiaalisina näkökulmina on hyödynnetty mm. turvallisten työolojen, tasavertaisten työmarkkinoille osallistumisen, ihmisoikeuksien ja työlainsäädännön toteutumisen edistämistä. (ks. Eurocities 2004, 2007a, 2007b.) Myös Euroopan komissio (2011a) on julkaissut oppaan, jonka avulla tiedotetaan viranomaisille sosiaalisesti vastuullisten hankintojen eduista ja mahdollisuuksista. Oppaassa esitellään esimerkein, miten sosiaalisia näkökulmia voidaan hyödyntää. (Emt., 5.)

Suomessa sosiaalisten näkökulmien käyttö on ollut yleisintä työllistymisen edistämässä. Muun muassa Tampere, Oulu, Espoo ja Etelä-Karjalan sosiaali- ja terveystieteiden keskeiset hankinnoissaan hyödyntäneet sosiaalisia näkökulmia. Tarjouspyynnöissä on mm. määritelty maahanmuuttajien työllistymisen edistämiseen liittyvät velvoitteet, ikäihmisten palveluissa avustavien tehtävien kehittäminen ja

pitkäaikaistyöttömien työllistämiseen sitoutuminen. (Luostarinen ym. 2011, 45–51.)

Kansainväliset esimerkit sosiaalisten näkökulmien hyödyntämisestä julkisissa hankinnoissa ovat suomalaisiin käytäntöihin verrattuna monipuolisempia. Esimerkiksi Tanskassa sosiaalisten näkökulmien kautta on mahdollistettu monille vammaisryhmille mahdollisuuksia osallistua harjoitteluun ja työskentelyyn eri sektoreilla. Toiminnassa on myös kehitetty koulutuspolkua, työpaja- ja päiväkeskustoimintaa mm. asunnottomille. (Espinno 2012.) Suomessa ei ole Eurocities-verkoston tavoin hyödynnetty sosiaalisena näkökulmana esimerkiksi eettisesti tuotettujen tuotteiden käyttöä tai työsuojelun ja työturvallisuuden edistämistä. Suomalaiset käytännöt liittyvät pääasiassa sosiaalisen yrittäjyyden edistämiseen ja eri väestöryhmien tasavertaiseen työllistymisen mahdollistamiseen.

Kujanpään (2010) on kartoittanut sosiaalisten kriteereiden käyttöä julkisissa hankinnoissa. Niitä on sovellettu antamalla paino- tai pistearvo esimerkiksi hinnalle, laadulle tai ympäristöasioiden huomioimiselle. Toinen tapa käyttää sosiaalisia kriteereitä on ollut se, että palveluntarjoaja sitoutuu esimerkiksi työllistämään tietyn määrän pitkäaikaistyöttömiä hankintojen toteuttamisessa. Kolmas tapa on ollut kilpailutuksen kohdentaminen työkeskuksille tai sosiaalisille yrityksille. Kartoitus osoittaa, että harvassa kunnassa on olemassa periaatteet, joiden avulla sosiaalisia kriteereitä hyödynnetään. Kokemuksia ja tiedonlevitystä tarvittaisiin lisää. (Emt., 2–13.)

Sosiaalisia näkökulmien hyödyntämistä on kehitetty ja tutkittu pääasiassa sosiaalisissa yrityksissä. Sosiaalisten yritysten tavoite ja tarkoitus on luoda työpaikkoja erityisesti vajaakuntoisille ja pitkäaikaistyöttömille. Se ei yrityksenä eroa muista yrityksistä eli sosiaalinen yritys toimii markkinoilla, kuten mikä tahansa muukin yritys. Erona on se, että sosiaalisen yrityksen työntekijöistä vähintään 30 prosenttia on vajaakuntoisia tai yhteensä vajaakuntoisia ja pitkäaikaistyöttömiä. Lisäksi yritys on merkitty työ- ja elinkeinoministeriön ylläpitämään sosiaalisten yritysten rekisteriin. Laki sosiaalisista yrityksistä (1351/2003) tuli voimaan vuoden 2004 alussa. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2010.)

Stakesin (nykyinen Terveyden ja hyvinvoinnin laitos) koordinoimassa HOT-hankkeessa vuosina 2005–2007 painopisteenä oli kehittää hoito- ja hyvinvointialan sosiaalista yritystoimintaa. Vaikka hanke keskittyi sosiaalsiin yrityksiin, sen myötä avattiin myös sosiaalisten näkökulmien huomioon ottamista julkisissa hankinnoissa. Johtopäätöksissä esitetään muun muassa uusien sosiaalisten ja yhteiskuntavastuullisten standardien muodostamista, joita hyödynnettäisiin kilpailutusprosesseissa. Näiden vaatimusten täyttyminen tulisi olla sopimusehtona ja samalla ne antaisivat tarjosten vertailussa vaikuttavia pistemääriä. Hankkeen aikana kolmanteen sektoriin kohdistettiin suuret odotukset sosiaalisten yritysten synnyn suhteen. Tavoitteena oli luoda sosiaalisista yrityksistä yksi väylä järjestöjen palvelutuotannon yhtiöittämistavoille. Järjestöt katsoivat yritystoiminnan olevan liian riskialtista sekä markkinaehtoisesta toiminnan ristiriitaista niiden yleishyödyllisen luonteensa kanssa. (Pöyhönen & Karhu 2008, 91–99.)

Osana sosiaalisen yrittäjyyden kansallista teematyötä Merenmies ja Kostilainen (2007) kartoittivat sosiaalisten näkökulmien mahdollisuuksia. Sosiaalisten näkökulmien huomioon ottaminen julkisissa hankinnoissa voi auttaa esimerkiksi vahvistamaan päätösten arvopohjaa. Tehdessään hankintoja julkisen organisaation on toimittava aina yhteiskuntaa hyödyttävällä tavalla. Käyttämällä sosiaalisia näkökulmia se voi osoittaa olevansa sitoutunut hankintatapoihin, jotka vahvistavat yhteiskunnallisesti tärkeiden päämäärien toteutumista. Sosiaalisten näkökulmien hyödyntämisen myötä voidaan hankkia parempia ja innovatiivisempia palveluita kansalaisille. Sosiaalisia näkökulmia tavoittelevat yritykset ja organisaatiot kehittävät usein uusia ratkaisuja sellaisiin tarpeisiin, joihin muut toimijat eivät ole pystyneet vastaamaan. Koska organisaatioiden toiminnan lähtökohtana on ihmisten hyvinvointi, niitä kiinnostavat erityisesti palvelun laatu ja asiakkaiden tyytyväisyys. Sosiaalisten näkökulmilla kunta voi toteuttaa siis välittömiä ja välillisiä tavoitteitaan. Välittömiä tavoitteita ovat konkreettisten tuotteiden ja palveluiden hankinnat ja välillisiä tavoitteita puolestaan hankinnalla aikaansaavat muut yhteiskunnalliset vaikutukset kuten työllisyyden hoito. (Emt., 4–5.)

Sosiaalisten näkökulmien huomioon ottaminen hankinnoissa edellyttää strategisia linjauksia, poliittista tahtoa, johdon sitoutumista sekä käytännön ohjeistusta. Vuoropuhelua tavoitteista ja toimintatavoista olisi hyvä käydä palvelutuottajien kanssa. Olisi tärkeää pitää toimijat tietoisina sosiaalisten näkökulmien kehittä-

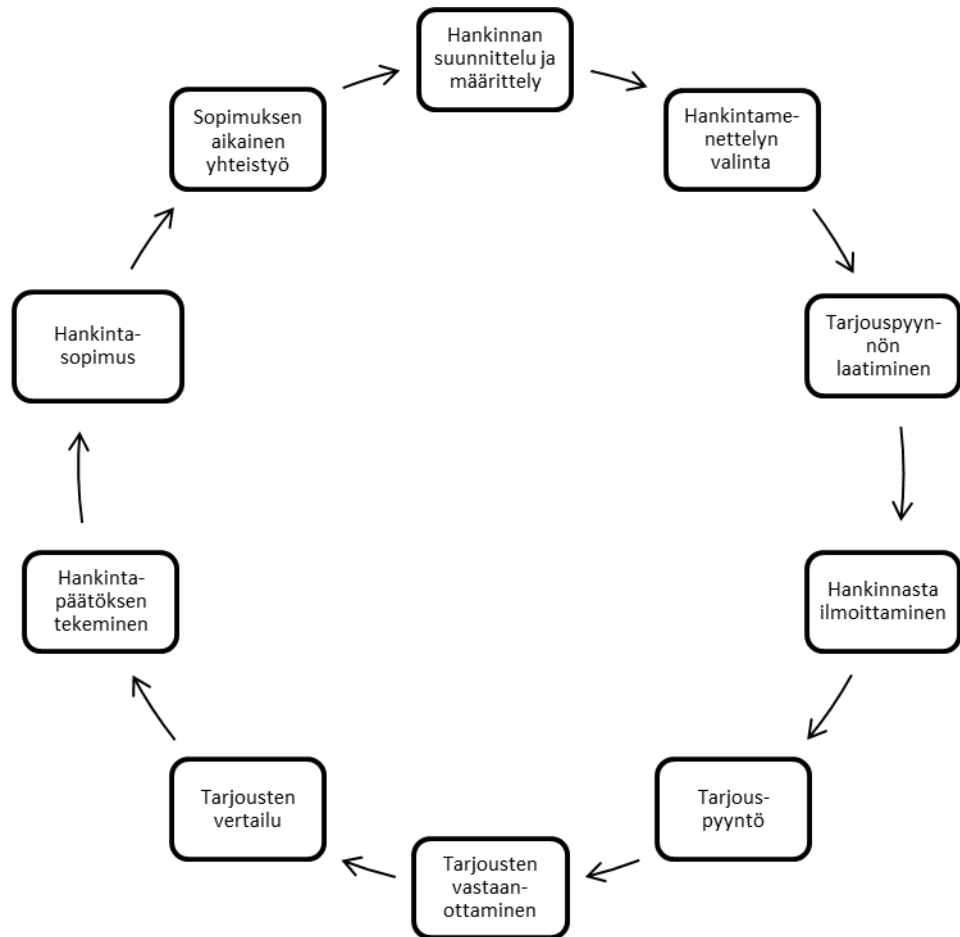
misestä ja ottaa heidät mukaan toimintamallia suunniteltaessa. Yhteistyö voi avata uusia mahdollisuuksia sosiaalisten näkökulmien hyödyntämiseen ja palvelun käyttäjän/asiakkaan kannalta tavoitellun lopputuloksen saavuttamiseen. Osana keskustelua olisi tarpeen selvittää syitä, jotka ovat aiemmin mahdollisesti estäneet palveluntuottajia osallistumasta tarjouskilpailuihin. Sosiaalisten näkökulmien hyödyntämisessä olisi keskityttävä siihen, että vaikutukset ovat selkeitä tai asetetut vaatimukset saavutettavissa. (Luostarinen ym. 2011, 26–27.)

Hankintoja koskeva lainsäädäntö on uudistumassa. Euroopan Komissio (2011b) antoi esityksensä uusiksi hankintadirektiiveiksi. Sosiaali- ja terveyspalvelujen osalta korostetaan palvelujen laadun, innovoinnin, jatkuvuuden, esteettömyyden, eri käyttäjäryhmien erityistarpeisiin vastaamisen ja käyttäjien osallistumisen varmistamista (emt., 102–103). Periaatteiden noudattaminen avasi mahdollisuuksia sosiaalisten näkökulmien hyödyntämiselle. Kansainvälisten esimerkkien tavoin olisi Suomessakin rohkeammin käynnistettävä hankkeita, joissa sosiaalisia näkökulmia voitaisiin kehittää ja pilotoida.

4 KILPAILUTTAMINEN: PROSESSI, MENETTELYT JA KOKEMUKSET

Vuonna 2007 voimaan tullut laki julkisista hankinnoista (2007/348) velvoittaa valtion, kuntien ja kuntayhtymien viranomaisia ja liikelaitoksia sekä julkisoikeudellisia laitoksia kilpailuttamaan hankintansa, mikäli hankinnan euromääräiset kynnyksarvot ylittyvät. Kilpailuttaminen koskee myös sosiaali- ja terveyspalveluja tuottavia järjestöjä.

Hankintaprosessi on monivaiheinen menettely, jonka tuloksena pitäisi syntyä ostajaa ja myyjää tyydyttävä hankintasopimus, mutta ennen muuta hyviä palveluja kuntalaisille. Hankintaprosessin runko muodostuu hankintamenettelystä ja siihen kuuluvista vaiheista. Kokonaisuus on kuvattu kuviossa kaksi.



Kuvio 2. Hankintaprosessi. (Kuntaliitto 2007, 23–26.)

Hankintalaki kattaa vain osan hankintaprosessista. Kunta päättää itse, miten se palvelut järjestää eli tuottaako ne itse vai kilpailuttaako palveluntuottajia. Kunnalla saattaa olla hankintastrategia tai muu yleinen ohje, jossa linjataan kunnassa noudatettavat periaatteet. Kunta selvittää mitä palveluja tarvitaan, millaisia vaihtoehtoja on palveluntuottajaksi, millaisia ominaisuuksia sekä ostettavalta palvelulta että palvelun tarjoajalta edellytetään. Tavanomaisessa palveluhankinnassa käytetään joko avointa tai rajoitettua menettelyä. Hankintamenettelyt esittelen jäljempänä yksityiskohtaisemmin.

Seuraava vaihe on tarjouspyynnön laatiminen. Sen tulisi olla selkeä, jotta kaikki tarjoajat voivat antaa yhteismitallisen ja keskenään vertailukelpoisen tarjouksen. Tarjouspyynnössä yksilöidään millainen palvelu halutaan ostaa, millaiset laadulliset ja muut ominaisuudet palvelulta halutaan. Lisäksi kuvataan se, miten määriteltyjä ominaisuuksia painotetaan tai mitataan vertailussa. Eli tarjouspyynnös-

sä määritellään mahdolliset sosiaaliset näkökulmat, joita kunta ostajana haluaa hyödyntää. Tarjouspyyntö julkaistaan hankintailmoituksena sähköisessä HILMA-järjestelmässä. Lisäksi hankintailmoitus voidaan julkaista myös sanoma- ja ammattilehdissä. Valitun hankintamenettelyn perusteella tarjouspyyntö voidaan lähettää kaikille niille, jotka ovat ilmoituksen perusteella pyytäneet tarjousasiakirjoja (avoin menettely) tai vain osallistumishakemuksen lähettäneille palveluntuottajille, jotka kunta on valinnut tarjoajiksi (rajoitettu menettely). Palveluntarjoajat laativat omat tarjouksensa. Heidän tulisi yksityiskohtaisesti määritellä kaikki tarjouspyynnössä vaaditut ominaisuudet.

Kun määräaika tarjousten antamiseen on umpeutunut, saadut tarjoukset avataan erillisessä avaustilaisuudessa. Hankintaohjeiden mukaan tilaisuudesta tulee laatia pöytäkirja. Ennen varsinaista tarjousten vertailua tarkistetaan tarjoajien soveltuvuus. Kaikkien tarjousvertailuun osallistuvien palveluntuottajien on täytettävä asetetut vähimmäisvaatimukset. Seuraavaksi tarkistetaan, että tarjous sisältää kaikki vaaditut asiakirjat, jotta vertailua voidaan yhteismitallisesti tehdä. Kunta tekee hankinnasta päätöksen ja perustelee sen kirjallisesti. Päätös tehdään sen perusteella, miten kunta on linjannut painottaneensa hankinnan kohteen edullisuutta sekä yksilöityjä hinta-laatuominaisuuksia. Kunnan on perusteltava päätöksensä. Tarjoajille, jotka eivät lainkaan päässeet tarjoamaan, on ilmoitettava tässä vaiheessa hylkäämisestä, ellei päätöstä ole annettu tiedoksi jo heti osallistumisilmoituksen hylkäämisen yhteydessä. Niille tarjoajille, jotka osallistuivat vertailuun, mutta eivät tulleet valituksi, on päätös perusteltava kirjallisesti. Lopuksi hankinnoista tehdään kirjallinen sopimus kunnan ja palveluntuottajan välillä. Sopimuksen aikana kunnalla on velvollisuus valvoa, että se saa tilaamansa palvelun asukkailleen. (Lundström 2011, 37–40.)

Hankinnan sisältö, luonne ja laatu ratkaisevat sen, millaista hankintamenettelyä on tarkoituksenmukaisinta käyttää. Menettelyjen käytössä on eroja riippuen siitä, onko kysymyksessä EU-kynnysarvon ylittävä vai alittava hankinta. Hankinnassa on käytettävä ensisijaisesti avointa tai rajoitettua menettelyä, mutta käytävissä on hankintalaissa säädetyissä tilanteissa myös mm. neuvottelumenettely, kilpailullinen neuvottelumenettely tai kumppanuussopimus.

Avoin menettely on hankintamenettely, jossa kunta julkaisee hankinnasta hankintailmoituksen HILMA:ssa ja jossa kaikki halukkaat toimittajat voivat tehdä tarjouksen.

Rajoitettu menettely on kaksivaiheinen hankintamenettely. Ensin kunta julkaisee hankinnasta hankintailmoituksen HILMA:ssa. Ilmoituksen perusteella toimittajat lähettävät kunnalle pyynnön saada osallistua tarjouskilpailuun. Seuraavaksi kunta valitsee osallistumishakemuksen jättäneiden soveltuvien tarjoajien joukosta ne, joille se lähettää tarjouspyynnön. Tarjouspyyntöä ei saa jättää muille kuin osallistumishakemuksen jättäneille ja kelpoisuusehdot täyttävälle, valituille tarjoajille.

Kilpailullisella neuvottelumenettelyssä kunta neuvottelee menettelyyn hyväksytyjen ehdokkaiden kanssa löytääkseen yhden tai usean ratkaisun. Ratkaisu vastaa kunnan tarpeita. Sen perusteella menettelyyn valittuja ehdokkaita pyydetään tekemään tarjouksensa. Kilpailullisesta neuvottelumenettelystä julkaistaan ilmoitus, johon kaikki toimittajat voivat pyytää saada osallistua. Kilpailullista neuvottelumenettelyä voidaan käyttää erityisen monimutkaisessa hankinnassa esimerkiksi suurissa liikenneinfrastruktuurihankkeissa.

Neuvottelumenettelyllä tarkoitetaan hankintamenettelyä, jossa kunta julkaisee hankinnasta ilmoituksen ja johon kaikki halukkaat toimittajat voivat tehdä osallistumishakemuksen. Hankintayksikkö valitsee ne ehdokkaat, joiden kanssa se neuvottelee hankintasopimuksen ehdoista. Neuvottelumenettelyyn ehdokkaita kutsutaan vähintään kolme, jos soveltuvia ehdokkaita on riittävä määrä. Neuvottelumenettelyssä on oltava perusteet sen käytölle. Yksi menettelyn valinnan kriteeri on hankinnan hinta. Kriteereinä voidaan käyttää myös sitä, että kyse on moniammatillista erityisosaamista edellyttävästä hankinnasta erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon alalla. Lisäksi kriteerinä voi olla se, että palvelujen tulee joustaa palvelujen käyttäjien tarpeiden mukaan.

Suorahankinnalla tarkoitetaan hankintamenettelyä, jossa hankintayksikkö valitsee hankintailmoitusta julkaisematta menettelyyn mukaan yhden tai useamman toimittajan, jonka kanssa sopimuksen ehdoista neuvotellaan. Se on mahdollista sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämisessä, jos tarjouskilpailun järjestäminen,

neuvottelumenettelyn käyttö tai palveluntarjoajan vaihtaminen olisi kohtuutonta tai epätarkoituksenmukaista asiakkaan kannalta.

Järjestöjen ja kuntien välille on myös solmittu kumppanuussopimuksia. Ne perustuvat tilaajan ja tuottajan väliseen toimeksiantoon. Kumppanuussopimuksen perusteella palvelut tuotetaan yhteisesti sovittujen tavoitteiden mukaisesti. Kumppanuusyhteistyön tavoitteena on kehittää palvelukokonaisuuksia ja parantaa laatua. Lisäksi tavoitellaan vuorovaikutteista sopimussuhdetta. (Kuntaporttaali 2011.)

Avoin ja rajoitettu menettely ovat sosiaali- ja terveyspalveluissa yleisimpiä. Käytävissä on myös puitejärjestely, jossa varaudutaan todennäköisiin hankintoihin. Tilaajan ja tuottajan välillä sovitaan esimerkiksi minimiostomäärästä tai hankinnan puitteista. Hankittavan palvelun määrä ja toimitusaika voidaan jättää auki. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2012, 7–8.)

Fredriksson, Hyvärinen, Mattila ja Wass (2009) ovat kartoittaneet kuntapäätäjien kokemuksia kilpailuttamisesta ja sen toimivuudesta sosiaali- ja terveyspalveluissa. Kunnallispoliitikot pitävät palvelujen hintaa selvästi yleisimpänä päätöksenteon kriteerinä yksityistämistilanteissa. Kuitenkin heidän mielestään laadulla tulisi olla päätöksenteossa selvästi nykyistä suurempi rooli. Myönteinen suhtautuminen yksityisen tai kolmannen sektorin palveluntuottajaan kasvaa, jos koke-musta niistä on jo ehditty saamaan. Päinvastainen tilanne on aloilla, joissa yksityistä palveluntuottajaa ei ole käytetty. Palveluiden kilpailuttamisessa tyypillisimmät ongelmat liittyvät koko hankintaprosessin hallintaan ja hankintaosaamiseen, oikeiden markkinoiden puutteeseen ja hankintalainsäädännön ongelmiin. Tulevaisuudessa yksityistä sektoria kaivataan tuottamaan ikääntyvien palveluita. (Emt., 130–131.)

Kilpailuttamisen vaikutuksia sosiaali- ja terveydenhuollossa, kuntien kilpailuttamisosaamista ja laadullisten kriteereiden käyttömahdollisuuksia kartoitettiin myös Sosiaalibarometrissa (2011). Barometriin vastanneista sosiaalitoimen ja terveyskeskusten edustajista enemmistö arvioi hankintaprosessiin liittyvän monenlaisia haasteita. Ensinnäkin sosiaali- ja terveyspalveluiden tuotteistaminen on vaikeaa. Toiseksi kilpailuttamisosaamisessa todettiin edelleen olevan puut-

teita, vaikka kokemusta vuosien varrella on jo kertynyt. Kuitenkin kilpailuttamisella on tavoitettu palvelujen tuotantotapojen moninaistuminen, joskin uhkana nähdään palvelutuotannon keskittyminen suurille yksityisille palvelutuottajille.

Samoin kuin kuntapäätäjät myös sosiaalitoimenjohtajat ja terveyskeskusten edustajat ovat huolissaan siitä, että valintakriteereissä ei oteta riittävästi huomioon laatutekijöitä. Palvelun hinta ohjaa valintoja. Asiakkaan kannalta jatkuvuus ja palveluiden joustavuus olisivat tärkeitä laadun mittareita. Vastaajat arvioivat, että kilpailutettu palvelu ei mukaudu asiakkaan tarpeisiin mm. asiakas-/hoitosuhteen jatkuvuuden tai palveluketjujen kokonaisvaltaisuuden osalta. (Emt., 77–79.)

Kilpailuttamisen katsotaan toimivan sosiaali- ja terveyspolitiikan tavoitteiden mukaisesti palveluissa, joissa toiminnot voidaan tuotteistaa ja saada hinnaltaan sekä laadultaan vertailukelpoiseksi. Kilpailuttaminen vaatii myös useita tuottajia ja kilpailuttajan vahvaa, ammattitaitoista osto-organisaatiota. Palveluiden käyttäjän näkökulmasta on kyse oikeudenmukaisuuden toteutumisesta: saatavuudesta, laadusta ja hinnasta. (Särkelä ym. 2005, 79.) Kilpailuttamisessa ei oteta huomioon sitä, että seurauksena saattaa olla palveluiden pilkkominen. Lisäksi epäselvää on, kuka kokonaisuudesta vastaa. Kilpailuttamisen seurauksena saattaa palveluiden tuottaja vaihtua kesken asiakas- tai potilassuhteen. (Terveiden ja hyvinvoinninlaitos 2009, 83–84.) Markkinoiden syntyminen tasapuolisesti kaikkialle Suomeen on haasteellista. Etenkin pienissä kunnissa tai syrjäseuduilla yksityiset palveluntuottajat eivät näe selviytymisen mahdollisuuksia. Syrjäseutujen palvelutuotannon haasteisiin onkin haettu uusia muotoja kehittämällä kumppanuus- ja sopimuksellisuusmalleja. (ks. esim. Pihlaja 2010; Matties, Kattilakoski & Rantamäki 2011.)

Työ- ja elinkeinoministeriön (2010) yhteiskunnallisen yrityksen liiketoimintamallia pohtinut työryhmä totesi, että julkisissa hankinnoissa noudatettavat vaatimukset palvelujen sisällölle vaikuttavat keskeisesti palvelujen ja palvelumarkkinoiden kehittymiseen sekä eri toimijoiden asemaan palvelumarkkinoilla. Työryhmä nosti esille kuntien hankintaosaamisen kehittämisen, jotta kunnissa pystyttäisiin ottamaan huomioon sosiaali- ja terveys- ja muiden yhteiskuntapoliittisten tavoitteiden asettamat velvoitteet kokonaistaloudellisuuden ja tuloksellisuuden

den yhtenä osana. Työryhmän mukaan sosiaali- ja terveystaloushankinnoissa ei käytetä tarpeeksi hankintalain mahdollisuuksia. Tilanne saattaa johtaa siihen, ettei sosiaali- ja terveystalousten perusoikeuksellista luonnetta oteta riittävästi huomioon. (Emt., 42–43.)

Osa järjestöistä kokee kilpailuttamisen työläänä ja epävarmana prosessina. Osin tämä johtuu tarjouspyyntöjen tulokannanvaraisuudesta, tilaajan substanssiosaamisen puutteesta tai kilpailuttamiskriteereiden ei katsottu sopivan järjestömuotoiseen toimintaan. Järjestöjen toimintaa on joiltakin osin vaikeaa tuottaa ja siten kilpailuttaa. Lisäksi järjestöt haluavat korostaa tuottamiensa palveluiden eettistä arvomaailmaa, jonka avulla saavutetaan laadukas palvelu. Järjestöt kokevat uhkana vapaaehtoistoiminnan ja vertaistuen heikkenemisen sekä ammatillisen työn korvaamisen vapaaehtoistoiminnalla. (Yleishyödylliset palvelut -työryhmän raporttitiivistelmä 2008, 16–17.)

Kansalaistoiminnan suhde liikevaihtoon on yksi erityinen kysymys pohdittaessa järjestöjen roolia palvelumarkkinoilla. Yhdistystoiminnan ja yritystoiminnan logiikassa on selkeää eroa; haetaanko perinteisen yhdistystoiminnan integroimista yritystoimintaan? Ratkaisuksi on esitetty muun muassa yhteiskunnallisen yrittäjyyden toimintamallia. Liiketoimintamallin idea antaa konseptin hankkia voittoa hyvällä toiminnalla ja voittoa voidaan käyttää toiminnan kehittämiseen. (Viirkorpi 2011, 104–105.) Lähtökohdana yhteiskunnallisen yrityksen toiminta-ajatuksessa on yhteiskunnallisen hyvän tuottaminen. Se on päämääriensä, strategioidensa, toimintojensa, toimintaperiaatteidensa ja arvojensa osalta toiminta-ajatuksen ohjaama organisaatio. Ensimmäinen periaate on, ettei yritys pyri voiton maksimointiin. Mahdollisesta voitosta yritys käyttää pääosan yhteiskunnallisen hyvän tuottamiseen: joko omaa toimintaansa edelleen kehittämällä tai muulla tavoin. Toinen periaate on, että yrityksen on kyettävä osoittamaan toimintansa yhteiskunnalliset vaikutukset.

Toimintamallin arvioinnissa nähdään selvä potentiaali järjestöjen palvelutuotannolle. Liiketoimintamallissa voidaan ottaa huomioon järjestöjen taustat ja toiminnan arvot. Tosin yhteiskunnalliset yritykset toimivat markkinoilla samoilla lähtökohdilla kuin muut yritykset, joten vaihtoehto toisi lähinnä järjestön palvelutuotannon yhtiöittämistä vahvistavaa näkökulmaa. Järjestöjen näkökulmasta

yhteiskunnallinen yritys toimintamallina puolestaan voisi palvella tavoitteita, joissa yhdistyy moni niiden toimintaansa liittyvä perusarvo ja -tehtävä. Toiminnan katsotaan tukevan sellaista yhteiskunnallista kehitystä, jossa inhimillisyys, osallisuus ja yhteisöllisyys voivat päätöksenteossa olla vaihtoehtoina kilpailun, rahan ja voiton maksimoinnin sekä valinnanvapauden ylikorostamisen sijaan. Toiseksi yhteiskunnallisen yrittäjyyden uskotaan mahdollistavan palvelutuotannon moninaisuuden ja ehkäisevän näkyvissä olevaa toiminnan keskittymistä suurille palveluntuottajille. Kolmanneksi rajoitettu voitonjako mahdollistaisi rahan säilymisen Suomessa ja paikallisyhteisöissä. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2011b, 9–37.) Suomalaisen Työn Liitto (2011) on luonut yhteiskunnallinen yritys -merkin. Se on suunnattu yrityksille, jotka pyrkivät liiketoimintansa avulla ratkaisemaan yhteiskunnallisia tai ekologisia ongelmia sekä edistämään yhteiskunnallisia tavoitteita. Yritykset käyttävät pääosan voitostaan tavoitteensa ja toiminta-ajatuksensa mukaisen yhteiskunnallisen hyvän tuottamiseen. Liiketoimintamallia kuvaavat myös yrityksen toiminnan avoimuus ja läpinäkyvyys. (Emt.)

Toisenlaista näkyvyyttä ja muutosvoimaa hakee Reilu Palvelu ry (2010), jonka tarkoituksena on edistää ja kehittää sosiaali- ja terveysalan järjestöjen ja niiden omistamien yritysten vastuullisen palvelutoiminnan edellytyksiä. Tavoitteena on myös parantaa palveluiden laatua. Yhdistys on perustanut REILU -palvelumerkin ja sen tavoitteena on olla merkki sertifikaatiksi palvelun laadusta ja vastuullisesta liiketoiminnasta. Merkki on järjestöjen vastaus sosiaali- ja terveyspalveluiden markkinoiden muutoksiin. Yhdistys korostaa järjestöjen palvelutoiminnan hyvää mainetta ja asiakkaiden tarpeiden tuntemusta. Se haluaa erottautua muista palveluntuottajista muun muassa seuraavilla tekijöillä:

Järjestölähtöisen palvelutoiminnan ja -tuotannon taloudellinen tulos palautuu kokonaisuudessaan sekä yrityksen oman toiminnan kehittämiseen että kansalaisten hyvinvoinnin edistämiseen.

Järjestöjen palvelutuotantoa ohjaavat omistajajärjestöjen omistajapolitiikka, sen eetos ja arvopohja.

Palvelutuotannon taustalla on omistavien yhteisöjen jäsenyyksistä syntyvä asiakasosaaminen. Asiakasosaaminen perustuu pitkään perinteeseen; jäsenyydet mahdollistavat palvelujen loppukäyttäjien osallistumisen palvelujen kehittämiseen ja palvelujen tuotantoa koskevaan päätöksentekoon. (Emt.)

Hankintaprosessin ja -menettelyn yksioikoiseen tulkintaan ja käyttötapaan on haettu vaihtoehtoja. Hankintaprosessi on paljon muutakin kuin pelkkä tarjouskilpailu. Prosessissa yleinen ohjelainsäädäntö ja strategiset valinnat luovat kiinteän kokonaisuuden. Kuitenkin keskustelu julkisista hankinnoista on yleensä keskittynyt hankintalainsäädännön määrittelemiin kilpailuttamisen eri vaiheisiin. Hankintalaki mahdollistaisi myös laajemman tarkastelutavan palvelujen hankintaan. Hankinnoista uhkaa tulla tempoilevia, mikäli kunnalla ei ole kokonaisvaltaista näkemystä siitä, miten hankintoja käytetään politiikkavälineenä mm. sosiaalisten näkökulmien tai innovaatioiden edistämiseksi. Toiseksi hankintalaki ei millään tavalla estä kuntaa käyttämästä tarkoituksenmukaista hankintamenetelyä, jotta kuntalaisten tarpeita vastaavat palvelut saadaan tuotettua. Kunnalla täytyy olla halua ja kykyä määritellä tavoitteensa. Sillä täytyy olla myös halua käydä vuoropuhelua palveluntarjoajien kanssa. (Lundström 2011, 196–197.)

Kaiken kaikkiaan kuntien hankintatoimen tulisi olla tavoitteellisempaa. Pelkkä taloudellinen arviointi ei yksin riitä. Kunnalla tulisi olla myös selkeä visio siitä, mitä kilpailutuksella halutaan edistää: innovaatioita, vaikuttavuutta, palvelujen kehittämistä, saatavuuden parantamista jne. Jyrki Kataisen hallitus edellyttääkin ohjelmassaan (2011) kunnilta palvelustrategian laatimista. Siihen tulee sisällyttää kunnan järjestämisvastuulla olevat palvelut sekä palvelut, jotka kunta on ottanut järjestettäväkseen. Strategian odotetaan konkretisoivan ja tarkentavan palvelujen kehittämistä ja palvelutuotannon toteuttamista. (Emt., 57.)

5 TUTKIMUSMENETELMÄT, PERUSTELUT JA AINEISTON ESITTELY

Opinnäytetyössäni tutkin laadullisia aineistoja. Perusteluni valinnalle ovat tutkittavan kohteen ainutkertaisuus ja yhteiskunnallinen ajankohtaisuus. Anttila (2006) luonnehtii laadullisen tutkimuksen tavoitteeksi ilmiön ymmärtämisen, selittämisen, tulkinnan ja usein myös soveltamisen. Tutkimuksen aineistonkeruussa suositellaan käytettäväksi useita kanavia, kuten haastatteluita, autenttisia asiakirjoja jne. Tavoitteenani on tutkittavan kohteen kuvaus, johon pyrin luokittelevalla sisällönanalyysillä. Analyysini taustalla ovat sopimusten erilaiset hallintastrategiat ja oikeudenmukaisuusteoria. Lisäksi tavoitteena on luoda näkökulmia

tulevaisuuteen delfoi-menetelmän avulla. Kuvailevassa tarkastelussa pyritään selvittämään todennäköinen tulevaisuus. (Emt., 275–395.) Aineistonani ovat Kuntaliiton, sosiaali- ja terveysministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön strategiat, asiantuntijapaneelin kyselyaineisto sekä Vantaan kaupungille palveluita tuottavien järjestöedustajien teemahaastattelut. Tutkimuksessa haetaan vastausta kysymykseen, miten sosiaali- ja terveysjärjestöt voivat tulevaisuudessa kehittää palvelutuotantoaan hyödyntäen hankintalain sosiaalisia näkökulmia.

Lappalaisen (2007) mukaan tilastollisessa analyysissä operoidaan säännönmukaisuuksilla, jolloin erityistapausten tarkastelu ei ole mahdollista (emt., 204). Eli voisin tutkia laajan joukon sosiaali- ja terveyspalveluita tuottavia järjestöjä ja palvelutuotannossa mahdollisesti käytettyjä sosiaalisten näkökulmien yleisyyttä ja esiintymistä, mutta tutkimustuloksilla en pystyisi selittämään tai tulkitsemaan sosiaalisten näkökulmien merkitystä palvelutuotannon kehittämiseksi.

Toinen huomioitava seikka on, että tutkimuskohteeni on osa nyky-yhteiskuntaa: hankintalaki, kilpailuttaminen ja monituottajamalli sosiaali- ja terveyspalveluissa ovat osa 2000-luvun eurooppalaista ja siten myös suomalaista politiikkaa. Lappalainen (2007) toteaaakin, että tilastollisilla menetelmillä poliittisten tapahtumien tai ilmiöiden analysoinnissa voidaan mennä helposti harhaan: tutkittavat kohteet nähdään irrallisina konkreettisesta todellisuudesta. Tilastolliset menetelmät selittävät välittömästi havaittavaa käyttäytymistä tai tutkimuksessani välittömästi havaittavia sosiaalisia kriteereitä, mutta niiden avulla ei pystyttäisi vastaamaan kysymykseen miksi. (Emt., 204–205.)

5.1 Tapaustutkimus ja tutkijan rooli

Tapaustutkimus voidaan luonnehtia tutkimusstrategiaksi. Sen kohde on tapahtumakulku tai ilmiö. Tapaustutkimusta luonnehtii sen kokonaisvaltainen analyysi luonnollisesti ilmenevästä tapauksesta, kiinnostus sosiaaliseen prosessiin tai prosesseihin, useanlaisten aineistojen ja menetelmien käyttö, aikaisempien tutkimusten hyödyntäminen sekä tapauksen ja kontekstin rajan hämäryys. Tapaustutkimuksella haetaan vastauksia kysymyksiin miten ja miksi. Lisäksi tapaustutkimuksessa on eroteltava tapaus ja tutkimuksen kohde. Tapaustutki-

muksessa voitaisiin yhdistää laadullista ja määrällistä aineistoa. Erona on kuitenkin se, että tapaustutkimuksessa kohteena on yksi tapaus tai pienijoukko tapauksia. Tilastollisessa tutkimuksessa tutkitaan isoja joukkoja ja ennalta määriteltäviä ominaisuuksia. (Laine, Bamberg & Jokinen 2007, 9–11.)

Tapaustutkimukselle on luonteenomaista, että yksittäisestä tapauksesta tuotetaan intensiivistä ja yksityiskohtaista tietoa. Tutkimuksen aineistonkeruussa käytetään useita menetelmiä. Kuitenkaan tapaustutkimusta ei voi luokitella yksinomaan aineistonkeruutekniikaksi. Tärkeintä on, että käsiteltävä aineisto muodostaa kokonaisuuden eli tapauksen. Tapaustutkimusta on kritisoitu edustavuuden, kurinalaisen aineiston keräämisen ja analysoinnin puutteesta. Syy tähän on, että epäillään tutkijan ja hänen tietolähteidensä subjektiivisuutta ja vaikutusta tutkimukseen. Tapaustutkimuksessa tutkijan tulee tehdä näkyväksi tutkimusprosessinsa, jotta lukijalle selviää, miten hän on tutkimuksen johtopäätöksiin päätenyt. Tapaustutkimuksen vahvuudeksi katsotaan sen kokonaisvaltaisuus. Tapaustutkimuksessa tutkimuskohteen valinta perustuu teoreettiseen tai käytännölliseen intressiin. Tutkimusprosessissa kohteen synnyn selvittäminen on olennainen osa työtä. (Saarela-Kinnunen & Eskola 2010, 190–192.) Peltola (2007) kuvaa tapaustutkimusta tutkijan oppimisprosessin tulokseksi. Tapaustutkimuksen tekeminen on konkreettista tutkimusvälineiden rakentamista ja hyödyntämistä vuorovaikutuksessa tutkimuskohteen kanssa. Tutkija toimii vuorovaikutuksessa kohteen kanssa ja hänestä tulee prosessissa ”tutkija-toimija”. (Emt., 121–124.)

Kuusisto-Arponen (2007) korostaa, että tapaustutkimuksen tekijällä on mietittävänä tutkimusasetelmassaan, tehdäänkö tutkimusta paikallisista ihmisistä, heidän kanssaan vai heitä varten (emt., 232). Kohtaan myös omassa työssäni tämän näkökulman: ketä varten tutkimus tehdään? Onko se pelkästään järjestöille palvelutuotannon kehittämisen väline vai onko tutkimuksesta hyötyä laajemmin yhteiskuntavaikuttamiselle? Näen, että tutkimus hyödyttää molempia näkökulmia.

Tutkimuskohteeni eli järjestöjen palvelutuotannon kehittäminen sosiaalisia näkökulmia hyödyntäen avaa kaksi kysymystä: miksi sosiaalisia näkökulmia tulisi ottaa huomioon ja miten ne voisivat avata palvelutuotannon kehittämisessä

mahdollisuuksia. Analyysini on yhdistelmä ja tulkinta useasta aineistosta ja tuloksena on skenaario palvelutuotannon kehittamisestä. Tapaustudkimuksessa tapaus voi olla laajassa merkityksessä yksilö, prosessi, tilanne, käsite tai käsitteiden välinen suhde. Omassa tutkimuksessa tapaus on järjestöjen palvelutuotannon kehittäminen ja hankintojen sosiaaliset näkökulmat. Tapauksen valintakriteerit on tuotava esille: miksi juuri tämä tapaus? Tapauksen valinnalle voi haakea perusteluita esimerkiksi siitä, että tutkittava tapaus on mahdollisimman tyyppillinen tai se on jonkinlainen rajatapaus teorian testaamisessa. Myös tapauksen ainutkertaisuus tai paljastuvuus voi olla valintakriteereinä. Perusteluni valinnalle on järjestöjen palvelutuotannon ja sosiaalisten näkökulmien suhde tapauksena juuri niiden paljastuvuus: ilmiötä ei ole juurikaan tutkittu. Tärkeä näkökulma on myös se, että sosiaali- ja terveyspalveluhankinnoissa ei nykyään käytetä riittävästi hyväksi hankintalain antamia mahdollisuuksia sosiaali- ja terveyspalvelujen perusoikeuksia toteuttavan erityisluonteen huomioon ottamiseksi. Tapaustudkimusta voidaan kuvata lähestymistavaksi ja näkökulmaksi todellisuuteen. Sen tavoitteena on kokonaisvaltainen ymmärrys tutkittavasti ilmiöstä. (Saarela-Kinnunen ym. 2010, 198.)

5.2 Delfoi-tutkimus: menetelmä, prosessi ja haasteet

Koska tutkimukseni ajallinen viitekehys ulottuu vuoteen 2020, valitsin delfoin menetelmäksi. Se on yksi tulevaisuudentutkimuksen tekniikoista. Kun tapaustudkimusta kuvataan yhdeksi näkökulmaksi todellisuuteen, voidaan delfoi-menetelmä yhdistää siihen, kun tutkimusongelmaa ei voida lähestyä täsmällisillä analyttisillä menetelmillä. Se on käyttökelpoinen myös tilanteissa, joissa kollektiiviset subjektiiviset arvot ovat mahdollisesti hyödyllisiä ongelman ratkaisussa. Kolmanneksi delfoi-menetelmä sopii tutkimukseen, kun ongelma on laaja ja kompleksinen, tieteiden välinen ja sen tarkasteluun osallistuvilta puuttuu yhteinen ”kieli” tai metodi. Lisäksi menetelmän käytettävyyttä voidaan perustella tilanteissa, joissa tutkittavan ongelman selvittämiseen tarvitaan enemmän henkilöitä kuin tehokkaasti toimivassa ryhmässä voisi olla. Neljänneksi delfoi-menetelmässä asiantuntijoiden väliset erimielisyydet eivät pääse vaikuttamaan keskusteluun, koska käytössä on välittäjä eli tutkija. Viimeiseksi menetelmä so-

pii tutkimuksiin, joissa on tarpeen toimia anonymisti, jotta välttyttäisiin enemmistön tai voimakkaiden persoonallisuuksien vaikutuksilta. (Kuusi 1993, 136–138.)

Delfoi-menetelmä opinnäytetyössäni puoltaa kaikkia edellä esitettyjä ulottuvuuksia. Sosiaali- ja terveysjärjestöjen palvelutuotannon tulevaisuuden kehittämisskenaarion luomiselle ei ole olemassa yhtä ainoaa menetelmää. Ratkaisun etsintään tarvitaan usean osapuolen ja toimijan mielipiteitä. Sosiaalisten näkökulmien käyttö hankinnoissa on kehittymässä, joten tutkimusta käytännön toteutusten tueksi tarvitaan. Hallitusohjelmassa painotetaan kolmannen sektorin toimintaedellytyksiä kaikkein heikoimmassa asemassa olevien henkilöiden ja ryhmien elämänmahdollisuuksien tukijana. Hallitusohjelmassa asetetaan tavoitteeksi myös hankintalain uudistaminen niin, että kuntien suorahankintamahdollisuudet lisääntyvät ja työllisyys- ja terveystaloudelliset, sosiaaliset ja muut laatutekijät sekä innovaatio- ja ympäristöpoliittiset näkökohdat otetaan paremmin huomioon julkisissa hankinnoissa. (Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma 2011, 24–40.) Anonyymi vastaaminen puolestaan antaa tutkimukseni eri osapuolille mahdollisuuden esittää arvioitaan ilman, että joudutaan väittelytilanteisiin. Menetelmänä delfoi sopii yhteisöpedagogin (YAMK) opinnäytetyöhön. Sen kautta on mahdollista konkretisoida koulutusohjelmalle asetetut sisällölliset tavoitteet yhteisöllisten prosessien kehittämisestä.

Kuusi (2002) määrittelee delfoin tutkimusmenetelmäksi, jossa esiintyy kolme keskeistä piirrettä. Ensimmäinen piirre on tunnistamattomuus (anonymity). Menetelmän avulla pyritään siihen, että asiantuntijoiden arviot ja argumentit väittelevät. Siksi henkilöitä lähestytään kyselylomakkein, joiden vastauksia käsitellään luottamuksellisena. Toiseksi delfoi-tutkimuksessa on useampia kierroksia (iteration), joiden aikana asiantuntijoilla on mahdollisuus korjata kantojaan. Kolmas kuvaava piirre on palaute (feedback). Kannanottojen korjaukset perustuvat toisilta panelisteilta saatuun palautteeseen. Palautteen anto perustuu asiakommenttien merkityksiin. Toisin kuin delfoi-tutkimuksen alkuvaiheessa, enää ei välttämättä haeta asiantuntijoiden yksimielisyyttä vaan monia perusteltuja näkemyksiä tulevasta kehityksestä. Tutkimusaineistossani korostuu argumentaatio. Argumentoivaa delfoi-tekniikkaa voidaan kuvata eräänlaisena skenaariomenetelmänä. Erilaisia tulevaisuusväitteitä puolustavien ja vastustavien

voidaan tulkita nojautuvan keskenään ristiriitaisiin skenaarioihin. Tällöin voidaan ottaa huomioon myös tiedon esittäjän psyykkiset ominaisuudet, arvot ja intressit, jotka vaikuttavat hänen esittämiinsä tulevaisuusarvioihin. (Emt., 206–216.)

Mannermaa (1999) kuvaa delfoi-prosessille yhdeksän eri vaihetta. Ensiksi valitaan aihealue. Sen valintaan voi vaikuttaa esimerkiksi jonkin toimialan tarve tehdä toimintaympäristöstään tulevaisuuden asiantuntija-arvioinnin. Seuraavaksi muotoillaan kyselylomake. Kyselylomakkeen laadinnassa pyritään minimoimaan epäselvät ja tulkinnanvaraiset käsitteet. Kolmannessa vaiheessa valitaan delfoi-paneeli. Sen tulisi muodostua toisistaan riippumattomista asiantuntijoista, joiden uskotaan kykenevän esittämään valittuun aihealueeseen liittyviä arviointeja tavallista kansalaista paremmin. Seuraavaksi toteutetaan ensimmäinen kyselykierros. Vastauksien tulkinnoissa etsitään poikkeuksellisia argumentteja. Näiden esittäjiä pyydetään perustelemaan näkemyksiänsä lisää. Tässä vaiheessa voidaan toteuttaa myös työseminaari, jossa arvioidaan kasvokkain vastauksia. Työseminaari voidaan korvata uudella kyselykierroksella. Siinä asiantuntijoille lähetetään paneelin ensimmäisen kierroksen tulokset, joista ilmenee poikkeavien panelistien erityisperustelut. Samalla pyydetään uusia vastauksia kyselylomakkeella, joka ideaalitapauksessa on sama kuin ensimmäisellä kierroksella. Saadut vastaukset analysoidaan. Kyselyn toistoa voidaan jatkaa niin usein, kunnes vastaukset eivät juuri muutu. Useimmiten riittänee kuitenkin kaksi kierrosta ja niiden väliin hyvin laadittu palaute ensimmäisen kierroksen vastauksista. Mannermaa kuvaa menetelmän helpoksi, jota on kuitenkin vaativaa käyttää. Etenkin tutkimuksen tekijän olisi tiedostettava, että delfoi-kyselylomaketta luetaan eritavoin riippuen siitä, mikä on lukijan kulttuurinen ja koulutuksellinen tausta. Toisille täsmälliset kysymykset ovat luonnollinen tapa ennustaa tulevaisuutta. Toisille puolestaan se voi olla miltei mahdotonta. Delfoita pidetään myös ryhmän kommunikaatiovälineenä. Sillä voidaan myös manipuloida osanottajia esimerkiksi kokoamalla ensimmäisen kierroksen tulokset painottamalla tavoittelunsuuntaisia vastauksia. (Emt., 151–160.)

Delfoi-paneeliin osallistuvien asiantuntijoiden määrän sijaan ratkaisevaa on laatu. Sopivana lukumääränä voidaan pitää Kuusen (2002) mukaan 15–50 henkilöä. Paneelia on tärkeä käsitellä ryhmänä, jossa erilaiset ihmiset ja näkökulmat tuottavat keskustelua. Ongelmat menetelmän käytössä liittyvät ihmisen luontai-

siin taipumuksiin tulevaisuussuuntautuneen tiedon käyttäjinä. Vastausten hajonta lisääntyy, mitä pidemmän aikavälin ennusteita tehdään. Asiantuntijoilla on taipumus esittää pessimistiä näkemyksiä pitkän aikavälin ennusteissa ja päinvastoin. Kyselylomakkeen väitteet heijastavat tekijän tietoja, taustaa ja subjektiivista maailmankuvaa. Lisäksi kysymysten pituus voi vaikuttaa saatuihin vastauksiin. Tulevaisuudelta halutaan myös varmuutta ja yksinkertaisuutta. Tulevaisuus halutaan nähdä nykyisen kaltaisessa ympäristössä ja muuttuvasta ympäristöstä ahdistutaan. (Emt., 217–224.) Tutkimukseni aikajänne ulottuu vuoteen 2020. Hallitusohjelmassa mainitut lainsäädännön kehittämiseen liittyvät toimet toteutunevat vuoteen 2015 mennessä. Aikaperspektiiviä on syytä lisätä yli lainsäädännön toimeenpanon.

5.3 Teemahaastattelu: hyödyt, aiheet ja haastattelijan rooli

Delfoi-tekniikalla haetaan perusteltuja näkemyksiä tulevaisuuden suunnasta. Tulevaisuuden ennustetta tarkensin teemahaastatteluilla, koska tutkimusaiheeseen liittyy kiinteästi haastateltavien omat käsitykset ja mielipiteet hankintalain sosiaalisten näkökulmien hyödyntämisestä järjestöjen palvelutuotannossa.

Teemahaastattelun avulla voin saada monitahoisia ja moniin suuntiin viittaavia vastauksia. Haluan syventää teemahaastattelun avulla lainsäädännön sosiaalisten näkökulmien merkitystä ja mahdollisuuksia tapausjärjestöjen esimerkkien avulla. Haastattelu on käsitteisiin, merkitykseen ja kieleen perustuvaa toimintaa. Haastateltavat tuovat omat kokemuksensa ja näkemyksensä tilanteeseen ja sitä kautta tutkimusaineistoon. Teemahaastattelu etenee keskeisten teemojen varassa. Haastateltavien tulkinnat asioista ja heidän asioille antamat merkitykset ovat keskeisiä. (Hirsjärvi & Hurme 2008, 38–45.) Etuna haastattelussa on myös sen joustavuus. Haastattelutilanteessa voin selventää kysymyksiä. Tällaista mahdollisuutta ei ole webropolilla toteutetussa delfoi-kyselyssä. Tavoitteena haastattelussa on saada mahdollisemman paljon tietoa halutusta asiasta. Suositeltavaa on, että haastateltavat voivat tutustua teemaan etukäteen. (Tuomi & Sarajärvi 2011, 73.)

Teemahaastattelu on Eskolan ja Vastamäen (2010) mukaan eräänlainen keskustelu, joka tapahtuu minun aloitteestani tutkijana ja usein tutkijan ehdoilla. Pysin vuorovaikutustilanteissa saamaan selville tutkimusongelmaa avaavia selityksiä eli sosiaalisten näkökulmien mahdollisuuksia sosiaali- ja terveysjärjestöjen palvelutuotannossa. Teemahaastattelussa aihepiirit eli teema-alueet on etukäteen määrätty. Kysymysten tarkkaa muotoa ja järjestystä ei kuitenkaan ole määritetty, vaan haastattelijana varmistan, että kaikki tärkeät alueet käydään kaikkien haastateltavieni kanssa läpi. Teemat voidaan etsiä esimerkiksi kirjallisuudesta tai teoriasta. Omalle haastattelulleni pohjan loi hankintalain sosiaalisia näkökulmia kuvaavat erityisperustelut. Lisää ulottuvuuksia teemoihin etsin muusta järjestöjen palvelutuotantoa kuvaavasta kirjallisuudesta ja yhdistelin näistä käytettävät teemat. Myös luova ideointi on teemojen pohdinnassa tarpeen, mutta se ei menetelmänä voi olla ainoa ohjaava tekijä. Vaarana on, että teemat perustuvat tällöin pelkästään mieleen juolahtaneisiin asioihin tai tutkijan vahvoihin ennakkokäsityksiin. Haastattelun teemarunko voi sisältää kolmentasoisia teemoja. Ylätasolla ovat laajat teemat eli aihepiirit, joista on tarkoitus keskustella. Haastattelussani yläteemat muodostuvat järjestöjen roolista palvelutuotannossa. Seuraava taso käsittää tarkentavia kysymyksiä tulevaisuuden mahdollisuuksista ja haasteista. Ja kolmanneksi syvennyttään haastattelussa hankintamenettelyjen kehittämiseen ja uusien menettelytapojen hyödyntämiseen. (Emt., 26–38.)

Teemahaastattelurunkoni tuotti aineistoa tutkimusongelmien ratkaisemiseen. Haastattelujen aloittaminen järjestöjen taustatiedoista ja nykyisistä kokemuksista toimivat ikään kuin alkulämmittelyä aiheen käsittelyyn. Kysymysten selkeys auttoi etenemään nykytilan arvioinnista tulevaisuuden kehittämishaasteisiin. Haastattelutilanteet koin ilmapiiriltään avoimiksi ja rennoiksi. Kysymykset siivittivät haastateltavat pohtimaan palvelutoiminnan tulevaisuutta monipuolisesti. Haastattelujen loppuksi haastateltavillani oli mahdollisuus tuoda esille muuta asiaan liittyvää, mikäli halusi.

Tutkimusetiikan kannalta teemahaastattelu tuo eteen monta haasteellista tilannetta. Ensinnäkin tutkijan on informoitava haastateltavani riittävästi: mistä tutkimuksessa on kyse, mihin tutkimusta käytetään, miten johtopäätöksiä raportoidaan jne. Haastattelutilanteessa saattaa tulla esille tutkimukseen kuulumatonta

aineistoa, jota ei voida käyttää. Tutkijan tulee pysyä neutraalina haastattelutilanteessa, vaikka hän voi joutua kohtaamaan voimakkaita tunteita tai mielipiteitä haastateltavien taholta. Hän tarvitsee tutkittavien ajatuksia ja kokemuksia tutkimukseensa, vaikka hänellä onkin valta valita tutkimuskysymykset ja mahdollisuus vaikuttaa osittain vuorovaikutustilanteeseen. Tutkimustilanteessa tutkija ei voi ilmaista avoimesti omia mielipiteitään eikä tunteitaan, koska niin tapahtuessa riskinä saattaa olla tutkimuksen keskeytyminen. (Kuula 2006, 154–155.)

Haastatteluja sopiessani halusin, ettei taustani Julkisten ja hyvinvointialojen liiton suunnittelijana vaikuttaisi tutkimuspyyntööni ja tuleviin haastatteluihin. Katsoin, että riittävä informaatio oli tutkimustavoitteiden lyhyt esittely. Tutkimuksen tilaajaa tai omia työtehtäviäni en siis tuonut esille. Valintani mahdollisti mielestäni myös sen, että pystyin toteuttamaan haastattelut neutraalisti ja antamaan tilaa haastateltavien näkemyksille ja toimimaan tutkijan ja haastattelijan roolissa. Mielestäni onnistuin tavoitteessani hyvin. Haastatteluiden jo päätyttyä moni haastateltava kysyi syytä aihevalintaani, joten kerroin tässä tilanteessa työni tilaajan ja omat taustani.

5.4 Tulosten yleistettävyys, luotettavuus ja pätevyys

Tapaustutkimuksessa kohtaan haasteen aineiston yleistettävyydestä. Leino (2007) lähtee siitä, että onnistunut tapaustutkimus tarjoaa mahdollisuuden yleistettävyydelle. Toimivasta tilanteen analyysistä syntyy kokonaisnäkemys, josta nousee esille yleisesti tärkeitä teemoja ja uusia tarkastelukulmia. Monissa tutkitavissa tapauksissa tavoitteena on antaa yleisempi käsitys aiheesta, ei vain selvittää, miten jokin tietty asia ilmenee yksittäistapauksessa. (Emt., 215–216.) Tämä on tavoitteena myös omassa tapaustutkimuksessani. Vaikka tutkimuskohteeni on rajattu sosiaali- ja terveysjärjestöjen palvelutuotannon kehittämiseen sosiaalisia näkökulmia hyödyntämällä, voi opinnäytetyö avata käytännössä uusia soveltamisaloja sosiaalisille näkökulmille esimerkiksi paikalliseen palvelutuotannonkehittämiseen tai muiden järjestösektoreiden roolin vahvistamiseen palvelutuottajana.

Reabiliteetti kuvaa sitä, kuinka yhteneviä ja toistettavia tulokset ovat. Tulevaisuudenkuvan toistettavuus delfoi-tekniikalla arvioituna on epävarma. Jo pelkästään panelistien erilaiset tulkinnat esitetyistä väitteistä saattavat erota. Voidaan sanoa, että tällä tekniikalla tehty tulevaisuustutkimus seisoo ja kaatuu asiantuntijoiden valinnan ja heidän argumentaatioittensa mukana. Jos asiantuntijat eivät kykene perustelemaan olemassa oleviin realiteetteihin kytkeytymisen mielipidettään tulevaisuudesta, se ei ole luotettavaa tulevaisuustietoa. Kuitenkin delfoi-tutkimuksen tehtävän ja sovellettavuuden kautta on mahdollista löytää heikkoja signaaleja ja ennustaa sellaisia tulevaisuuden taitekohtia, joita ei löytäisi pelkän numeerisen aineiston perusteella. (Metsämuuronen 2010, 6–14.) Haastatteluai-
neistoa laadullisesti analysoitaessa tarkastelun kohteeksi on otettava se, miten tutkija toimii. Otetaanko kaikki käytettävissä oleva aineisto huomioon, onko litte-
röintivaihe onnistunut oikein ja heijastavatko tulokset haastateltavien ajatus-
maailmaa? Tutkimuksen pätevyyttä pyrin parantamaan aineistotriangulaation
avulla eli kokosin tutkimusongelman ratkaisemiseksi useita erilaisia tutkimusai-
neistoja sekä menetelmätriangulaatiolla eli tutkimusmenetelmien yhteiskäytöllä.
(Hirsjärvi ym. 2008, 189–228.)

5.5 Tutkimusaineiston esittely

Tutkimukseni aineisto koostuu kolmesta eri osuudesta. Analysoitavana ovat sosiaali- ja terveysministeriön (STM), työ- ja elinkeinoministeriön (TEM) ja Kuntaliiton strategia-asiakirjat. Näissä dokumenteissa esitetään linjauksia sosiaali- ja terveyspolitiikan kehittämisestä, sosiaali- ja terveysjärjestöjen roolista palvelumarkkinoilla sekä kilpailuttamispolitiikasta. Toinen osuus aineistosta koostuu edellä mainituille organisaatioille ja valtakunnallisille sosiaali- ja terveysjärjestöjen edustajille suunnatusta delfoi-kyselystä. Kolmas osuus aineistosta on Vantaan kaupungille palveluita tuottavien neljän sosiaali- ja terveysjärjestön edustajien teemahaastattelut.

Dokumentit aineistona valottavat tutkittavan kohteen taustaa eli sopimuksellisuutta valtion, kunnan ja järjestön välillä. Dokumenttiaineistonani olevat strate-

giat ovat kunkin tahon alkuperäisesti itsensä luomia. Analyysissa on otettava huomioon se, mihin tarkoitukseen aineisto on luotu. (Anttila 2006, 202–205.)

Sosiaali- ja terveysministeriön strategia (2011a) ”Sosiaalisesti kestävä Suomi 2020” on sosiaali- ja terveyspolitiikan suuntaviivoja kuvaava asiakirja. Tulevaisuuden tavoitteena on nostaa sosiaalinen kestävyys taloudellisen ja ekologisen kestävyuden rinnalle. Strategiset valinnat keskittyvät kolmen teeman ympärille: hyvinvoinnille luodaan vahva pohja, kaikille luodaan mahdollisuus hyvinvointiin ja elinympäristön on tuettava terveyttä sekä turvallisuutta. Asiakirjassa linjataan toimenpiteitä, joiden avulla uudistetaan sosiaali- ja terveyspalveluiden toimintatapoja sekä kehitetään palveluiden sisältöä. Kolmas sektori nostetaan strategiassa keskeiseksi toimijaksi, joka kykenee edistämään terveyttä ja kehittämään palveluita. (Emt., 4–13.) Strategiaan liittyy STM:n järjestöpoliittiset linjaukset (2011b). Niissä korostetaan kolmannen sektorin tärkeää roolia heikommassa asemassa olevien kansalaisten tukijana ja heidän etujensa ajajana. Linjauksilla pyritään tukemaan ja tiivistämään sekä yhteistyötä että kumppanuutta toimijoiden kesken. Asiakirjassa korostetaan palvelutuotannossa laadun ja uusien käytäntöjen kehittämistä osana järjestöjen palvelutuotantoa. (Emt., 5–8.) Molemmat asiakirjat on valmisteltu keskustellen sidosryhmien kanssa.

Työ- ja elinkeinoministeriön (2011a) HYVÄ -ohjelman tavoitteet ja toimenpiteet kuvaavat sitä, miten ministeriö kehittää toimialallaan hyvinvointipalveluiden markkinoita ja alan yritystoiminnan edellytyksiä. Ohjelman keskeiset painopisteet ovat hyvinvointipalvelut kasvualana, palvelumarkkinoiden toimivuus ja asiakaslähtöisten palveluiden vahvistaminen. Ohjelman toimenpiteet keskittyvät mm. hankintamenettelyjen sekä yksityisen ja julkisen sektorin yhteistyön kehittämiseen. Valmisteluprosessissa on kuultu toimialajärjestöjen, kansalaisjärjestöjen, henkilöstöjärjestöjen ja muiden ministeriöiden toimijoita. (Emt., 5–37.)

Kuntaliiton strategia (2011) määrittelee liiton perustehtävän, vision ja toiminnan painopisteet. Kuntaliiton toiminnan painopisteinä on muun muassa palvelurakenteiden kehittäminen innovatiivisesti ja käyttäjälähtöisesti sekä hankinta- ja kilpailutusosaamisen edistäminen. Tavoitteena on luoda kunnille toimivat markkinat yhteistyössä kumppaneiden kanssa. (Emt., 4–12.) Kuntaliiton (2010) kil-

pailutuspoliittisilla linjauksilla pyritään siihen, että kunnissa olisi kykyä seurata markkinoiden muutosta ja hyödyntää sitä (emt.,5).

Tutkimukseni toinen aineisto koostui delfoi-tekniikalla kerätystä asiantuntijakyselystä. Delfoi-asiantuntijapaneelin kokoaminen osoittautui ennakoitua vaikeammaksi. Ensimmäiseen asiantuntijoiden joukkoon lupautui kuusi henkilöä. Valitsin sosiaali- ja terveysjärjestöistä vanhus- ja vammaispalveluita tuottavia järjestöjä. Uskoin, että näihin aloihin liittyvät palvelurakenteiden muutokset eli siirtyminen laitoshoidosta avopalveluihin olisi tuottanut myös järjestöjen edustajilta näkemyksiä tulevaisuuden palvelutuotannon kehittamisestä. Palveluiden tilaajan näkökulman paneeliin toi Kuntaliiton edustaja. Lisäksi paneelin jäseninä olivat sosiaali- ja terveysministeriön sekä työ- ja elinkeinoministeriön edustajat. Heidät valitsin siksi, että ministeriöt vastaavat palvelutuotannon kehittamisestä lainsäädännöllisin keinoin. Lisäksi asiantuntijuutta tutkimusongelman selvittämiseen toivoin tuovan SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry:n edustajan. Uusi järjestö kokoaa sosiaali- ja terveysalan vaikuttamistoimintaa ja asiantuntemusta yhteen (SOSTE 2011).

Delfoin ensimmäisen kierroksen toteutin 1.–14.2.2012 webropolin avulla. Tavoitteenani oli saada yleiskuva sosiaalisten näkökulmien mahdollisuuksista ja haasteista palveluntuottajan, tilaajan ja asiakkaan näkökulmasta. Kysymykset ovat liitteessä yksi. Kyselyn saatteessa esittelin lyhyesti tutkimusongelmani ja johdatin vastaajat sosiaalisten näkökulmien käsitteeseen. Panelisteille laitoin ko. ajankohtana yhden muistutusviestin kyselyyn vastaamisesta. Kierros tuotti kolme vastausta.

Otos jäi pieneksi, joten pyysin mukaan Reilu Palvelu ry:n hallituksen varsinaiset jäsenet ja varajäsenet. Valitsin vastaajajoukon siksi, että yhdistyksen tavoite eli sosiaali- ja terveysalan järjestöjen ja niiden omistamien yritysten vastuullisen palvelutoiminnan kehittäminen sivuaa omaa tutkimusaiheeni. Nyt asiantuntijoiden joukko oli kaksitoista henkilöä. Lähetin heille saman kyselyn kuin ensimmäiselle asiantuntijajoukolle samoilla saatteilla. Kyselyn toteutin 20.–29.2.2012. Lähetin jälleen yhden muistutusviestin ko. ajankohtana. Kuitenkin vastauksia sain ainoastaan yhdeltä henkilöltä. Eli kokonaisvastaajien määrä oli nyt neljä henkilöä.

Aineisto ei ollut laaja, mutta päätin jatkaa delfoi-prosessia analysoimalla saadut vastaukset ja laatimalla toisen kierroksen väitteet perustuen olemassa olevaan aineistoon sekä sosiaali- ja terveysjärjestöjen palvelutuotantoa käsittelevän kirjallisuuteen. Toin tämän esille kyselyn saatteessa. Esitin väittämiä liittyen palvelutuotannon kehittämiseen, sosiaali- ja terveysjärjestöjen rooliin sekä sosiaalisten näkökulmien määrittelyyn. Vastaajia pyysin arvioimaan Likertin asteikoilla epätodennäköisen ja todennäköisen kehityskulun suunnasta. Asteikko oli viisiportainen. (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2009, 200.) Lisäksi asiantuntijoiden tuli perustella näkemyksensä. Kysymykset ovat liitteessä kaksi. Valitsin panelistit Sosiaali- ja terveysjärjestöjen vuosikirjasta (2011), johon on listattu silloisen Sosiaali- ja terveysjärjestöjen yhteistyöyhdistys YTY ry:n jäseniä. Poimin kyselyyn mukaan valtakunnalliset yhdistykset, joiden tehtävänä on mainittu palvelutuotanto. (Emt., 63–95.) Luonnollisesti vastaajien joukossa olivat jo ensimmäisellä kierroksella mukana olleet. Asiantuntijat edustivat olemassa olevia organisaatioita, joilla on kokemusta järjestölähtöisestä palvelutuotannosta. Paneelin koko oli nyt kolmekymmentäkaksi henkilöä. Käytin jälleen webropolia apunani ja kyselyn toisen kierroksen toteutin 5.–9.3.2012. Järjestöt on lueteltu liitteessä kolme. Tällä kierroksella vastauksia tuli kuudelta henkilöltä. Vastaajista kaksi osallistui molempiin kyselykierroksiin. Kaksi ensimmäiselle kierrokselle osallistunutta eivät vastanneet toisella kierroksella. Uusia vastaajia kyselyn toisella kierroksella oli neljä. Aineiston analyysissä noudatan delfoi-menetelmän edellyttämää anonyymisyyttä. Vastaajat olen numeroinut vastausjärjestyksen mukaan yhdestä kuuteen.

Koska delfoi-prosessi osoittautui haastavaksi, päädyin samanaikaisesti toteuttamaan teemahaastatteluja. Haastateltavat valitsin Vantaan kaupungille palveluita tuottavista järjestöistä. Kaupungilla on sopimuksia kahdenkymmenen kahden järjestön kanssa. Järjestöt tuottavat Vantaan kaupungille mielenterveyskuntoutujien ja päihdehuollon asumispalveluja, vanhusten asumispalveluja sekä lastensuojelun sijaishuollon palveluita. Lisäksi kaupungilla on järjestöjen kanssa sopimuksia mm. terveydenedistämistyöstä. (Virtala 2012.) Valitsin toimialat, joiden osuus Vantaalla järjestöpohjaisessa palvelutuotannossa ovat suurimmat. Palveluntuottajia näiltä aloilta toimii myös pääkaupunkiseudun ulkopuolella. Rajalliset resurssini eivät mahdollistaneet matkustelua tutkimuksen teon aikana ja halusin tehdä haastattelut kasvokkain. Päädyin siis haastattelemaan niitä järjes-

töjen edustajia, joiden toimipaikat ovat pääkaupunkiseudulla. Haastateltavinani olivat Vantaan A-kilta ry (päihdepalvelut), Keski-Uusimaan Sopimuskoti ry (mielenterveyspalvelut), Yhteiset Lapsemme ry (monikulttuurinen lastensuojelun sijaishuoltopalvelut) ja Vanhusten Palvelukoti ry (ikäntyvien asumis- ja hoivapalvelut, ikäntyvien kehitysvammaisten palvelut). Haastatteluissa kävi ilmi, että järjestöillä on lähes kolmenkymmenen vuoden historia kansalaistoiminnan saralla. Vuosien saatossa ne ovat kehittäneet palvelutuotannon lisäksi monipuolista neuvonta-, koulutus-, ryhmä- ja virkistystoimintaa. Järjestöillä on kokemusta palvelutuotannosta myös ennen hankintalain säätämistä. Voimassaoleviin sopimuksiin kaupungin kanssa on päädytty avoimen kilpailuttamismenettelyn kautta. Sopimukset kaikilla järjestöillä ovat puitesopimuksia eli kaupunki ei ole sitoutunut tiettyyn asiakasmäärään ja hoiva- tai hoitopaikkoihin. Järjestöillä on samankaltaisia puitesopimuksia myös muiden kuntien kanssa. (Järjestöhaastattelut 2012.)

Haastateltavien nimiä tai heidän edustamiaan taustayhteisöjä en käytä niin, että ne voitaisiin yhdistää toisiinsa. Tällä haluan varmistaa sen, etteivät haastatteluissa esitetyt mielipiteet tai näkemykset millään tavalla vaaranna järjestön asemaa palvelutuottajana. Haastattelut olen numeroinut haastattelujärjestyksen mukaan yhdestä neljään.

Haastattelut toteutin 13.–29.3.2012 kunkin järjestön edustajan yksilöhaastatteluna. Haastattelujen kesto vaihteli 45–75 minuuttia. Sovin haastattelut puhelimitse. Lisäksi laitoin haastateltaville sähköpostitse lyhyen kuvauksen tutkimukseni tavoitteista. Haastateltavat vaikuttivat innostuneilta ja heidän mukaan saaminen oli helppoa. Haastattelut tein järjestöjen toimitiloissa ja yhden haastateltavan kotona. Haastattelutilanteet olivat rentoja ja keskustelu oli helppoa. Etenin haastatteluissa teemarungon mukaisesti, kuitenkin niin, että pystyin tarkentamaan vastaajien näkemyksiä aina tarpeen tullen. Nauhoitin haastattelut digitaalisella nauhurilla. Nauhoittamisesta olin kertonut jo etukäteen ja varmistin luvan vielä paikan päällä. Litteroin haastattelut haastattelujen teema-alueiden mukaisesti. Kirjoitin haastatteluaineiston puhtaaksi. Jätin litteroinnissa pois puheessa esiintyvät täytesanat. Tutkimuksessani käytetyt haastateltavien suorat lainaukset ovat heidän puhettaan puhtaaksi kirjoitettuna. Aineiston litteroinnin tarkkuudesta ei ole yksiselitteistä ohjetta, mutta ennen litterointiin ryhtymistä on tiedet-

tävä analysoinnin tapa. (Hirsjärvi ym. 2009, 222.) Itselläni oli tässä vaiheessa analyysirunko tutkimustani ohjaavasta teoriasta, jota hyödynsin niin kyselyaineiston kuin haastatteluaineiston sisällönanalyysissa.

6 TUTKIMUKSEN ETENEMINEN: STRATEGIOIDEN ANALYYSISTA PALVELUTUOTANNON KEHITTÄMISEN MAHDOLLISUUKSIIN

Sisällönanalyysin päämääränä on kuvata dokumenttien eli tutkimuksessani strategia-asiakirjojen, litteroitujen haastattelujen ja delfoi-kyselyn aineistojen sisältöä sanallisesti. Analyysillä tavoitellaan aineistojen tiivistä ja selkeää muotoa kuitenkin niiden sisältämää informaatiota kadottamatta. Sisällönanalyysin etenee vaiheittain: aineisto pelkistämisen tai pilkkomisen kautta aineistoa ryhmitellään eli alkuperäisistä ilmauksista haetaan samankaltaisuuksia tai eroavuuksia kuvaavia käsitteitä. Käsitteitä yhdistelemällä luodaan tutkittavaa kohdetta kuvaavia luokkia. Aineisto tiivistyy kohti yleisempää. Kolmannessa vaiheessa alkuperäisaineistoa käsitteellistetään eli luodaan ilmauksista teoreettisia käsitteitä ja johtopäätöksiä. (Tuomi ym. 2011, 105–111.)

6.1 Strategioiden sisällönanalyysi

Analysoin sosiaali- ja terveysministeriön (STM), työ- ja elinkeinoministeriön (TEM) sekä Kuntaliiton strategioita sopimuksellisuuden ja järjestö-organisaatio-suhteen näkökulmasta. Miten ne ilmenevät asiakirjoissa? Tutkimukseen osallistuneiden sosiaali- ja terveysjärjestöjen strategioita en analyysissäni käyttänyt. Syynä tähän on se, ettei kaikilla järjestöillä ole strategiaksi nimettyä asiakirjaa. Sen sijaan niillä on erilaisia toimialakohtaisia toimenpide- ja tavoiteohjelmia. Strategioiksi niitä ei voisi kutsua. Strategia on kokonaiskuva, kehittyvä tulevaisuuden tekemisen välinen koko organisaatiolle. Se on toimintamalli, jonka avulla toimitaan vision suuntaisesti ja varmistetaan vision toteutuminen. (Tuomi & Sumkin 2010, 28.) Edelleen strategia voidaan määritellä ajattelutavaksi, joka edellyttää näkemistä niin taaksepäin, ylhäältä alaspäin sekä tulevaisuuden yli.

(Santalainen 2006, 25–26.) Heikkala (2001, 23) tiivistää strategian toimintata-
vaksi, kyvyksi nähdä ja tahdoksi arvottaa.

Strategia-analyysini lähti liikkeelle ryhmittelemällä asiakirjoista keskeiset strate-
giset tavoitteet sosiaali- ja terveyspalveluiden kehittämisestä sekä järjestön roo-
lista ja palveluiden kilpailuttamisesta. Seuraavan vaiheen taustalla oli Hyyryläi-
sen (2004) esittelemä sopimushallinnan strategiat sekä Möttösen (2009) artik-
keli sopimuksellisuuden ja ohjaussuhteiden välisistä eroista. Käytin heidän luo-
kitustaan apuna aineiston ryhmittelyssä.

Hyyryläinen (2004, 9) tarkoittaa sopimuksellisuudella selväpiirteisiä sopimuksia
ja erilaisia väljempitä sopimuksenkaltaisia järjestelyjä. Sopimuksenhallinta stra-
tegiat hän jakaa kolmeen ryhmään: hierarkia, markkinat ja hybridioorganisaatio
eli verkostot. Nämä ryhmät toimivat sisällönanalyysissäni pääluokkina. Hierark-
kisessa vaihtoehdossa painottuu hallinnollinen kontrolli. Ylemmällä hallinnonta-
solla on valta määrätä ja käskyttää. Hierarkiassa sopeudutaan toiminaan yh-
dessä toisten kanssa. Toimintaa ohjaavat säännöt. Markkinoilla toiminnan lo-
giikka on toisenlainen. Markkinat perustuvat oman edun tavoitteluun ja ne toimi-
vat parhaiten, mitä enemmän toimijat pyrkivät maksimoimaan etunsa ja mini-
moimaan kulunsa. Keskeisiä ovat myös erilaiset kannustinjärjestelmät. Kolman-
tena muotona sopimuksen hallinnasta ovat verkostot. Toisten huomioon ottami-
nen ja yhteinen intressi ovat verkostoja koossa pitävä voima. Verkostot perus-
tuvat vapaaehtoisuuteen. Kaikki nämä kolme sopimuksenhallinnan tapaa voi-
daan nähdä myös palveluiden tuottamisessa. (Emt., 119–124.)

Möttönen (2005) on puolestaan hyödyntänyt edellä mainittua erittelyä hahmotel-
lessaan kunnan ja järjestöjen välisiä suhteita. Organisaatio-järjestö -suhde ku-
vaa tilannetta, jossa sosiaali- ja terveysjärjestöt ovat odotusten sekä muuttuvien
roolien keskinäisessä paineessa. Loin aineistosta alaluokat hänen esittämänsä
mallinnukseen perustuen. Hierarkiassa kunta avustaa järjestöä, mutta määritte-
lee myös millaista toiminnan tulisi olla. Hierarkkinen suhde ilmenee myös niin,
että kunta antaa järjestöille mahdollisuuden tulla kuulluksi virallisissa tilanteissa.
Kunta määrittelee kuitenkin kantansa itsenäisesti. Markkinoilla kunta pitää jär-
jestöä palveluntuottajana ja kilpailuttaa tilaajana niin yksityisiä yrityksiä kuin jär-
jestöjäkin. Verkostoissa haetaan pitkäaikaisia kumppanuuksia ja yhteinen in-

tressi on paikallisen hyvinvointipolitiikan toteuttaminen. Kyse on tällöin kahden voittoa tavoittelemattoman sektorin yhteistyöstä, jota ei häiritse markkinoilla vaikuttava voitontavoittelu. (Emt., 64–65.) Yhteenvetoni sopimuksellisuudesta ja organisaatioiden välisistä suhteista on esitetty alla olevassa taulukossa.

Taulukko 1. Hierarkia, markkinat ja verkostot STM:n, TEM:n ja Kuntaliiton sekä järjestöjen välisissä suhteissa.

| Organisaatio-järjestö - suhde | Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö | Työ- ja elinkeinoministeriö | Kuntaliitto |
|--|---|---|--|
| Organisaation suhde järjestöihin | HIERARKIA: Hyödyn vastaanottaja: asiantuntemus, ennakointi, osallisuuden ja yhteisöllisyyden edistäminen | MARKKINAT: Palveluiden tuottaja | MARKKINAT: Palveluiden ostaja |
| Järjestön asema suhteessa organisaatioon | HIERARKIA: Vaatumusten antaja, asiantuntijuuden jakaja, vaikuttaja, kehittäjä, edunvalvoja | MARKKINAT: Palveluiden myyjä ja kehittäjä | MARKKINAT: Palveluiden myyjä ja kehittäjä |
| Intressiperusta | HIERARKIA: Asiantuntijuuden hyödyntäminen | MARKKINAT: Toimivien markkinoiden synnyttäminen | VERKOSTOT JA MARKKINAT Kumppanuus -ajattelu paikallisten kuntapalveluiden kehittämisessä Toimivien markkinoiden synnyttäminen |
| Järjestöjen ensisijainen tehtävä | HIERARKIA, MARKKINAT, VERKOSTOT: Järjestöt täydentävät julkista palvelutuotantoa Järjestöt tuottavat uusia toimintamalleja Järjestöt terveyden ja hyvinvoinnin edistäjinä Järjestöt tunnistavat riskiryhmien palvelutarpeita Järjestöt edistävät sosiaalista työllistymistä ja väli-työmarkkinoiden syntyä Järjestöt kehittävät vapaaehtoistoimintaa ja edistävät osallisuutta Järjestöt toimivat edunvalvojina ja etujen ajajina | MARKKINAT: Järjestöt toimivat palvelumarkkinoilla tuottajina Järjestöt luovat vaihtoehtoisia palvelumalleja, joissa korostuvat arvot, eettisyys ja asiakkaan valinta Järjestöt kehittävät muiden toimijoiden kanssa hankintamenettelyjä | MARKKINAT, HIERARKIA: Järjestöt kehittävät väli-työmarkkinoita Järjestöt kehittävät uusia palveluita ja tuotantotapoja |
| Käytännön yhteistyön luonne | HIERARKIA: Perustuu järjestöjen osallisuuden kehittämistyössä | MARKKINAT: Perustuu markkinoiden toimivuuden edistämiseen | HIERARKIA, VERKOSTOT: Perustuu paikallisen yhteisymmärryksen muodostumiseen ja toimintatapojen kehittämiseen |
| Demokratianäkemykset | Perustuu edustuksellisuuden työryhmissä | Perustuu edustuksellisuuden työryhmissä | Perustuu lähi- ja käyttäjädemokratian jalkauttamiseen |
| Organisaation arvoperusta | Oikeudenmukaisuus ja eettisyys: hyvinvointipolitiikan kehittäminen sosiaali- ja terveyspolitiikan lähtökohdista | Tehokkuus: hyvinvointipolitiikan kehittäminen elinkeinopolitiisista lähtökohdista | Yhdenvertaisuus ja tasa-arvo: hyvinvointipolitiikan kehittäminen kuntalaisten tasavertaisuuden lähtökohdista |

Organisaatioiden ja järjestöjen yhteistyössä suhteet ovat moniulotteisia. Eroja löytyy paikallisesti, mutta myös eri organisaatioiden toiminnoissa. Järjestöiltä odotetaan kuitenkin paljon etenkin STM:n strategiassa: palvelutuotannon innovatiivisuutta sekä osallisuuden ja yhteisöllisyyden edistämistä. Järjestöjen tulisi olla valmiita jakamaan asiantuntijuuttaan, mutta vastavuoroisuuden periaatteita ei strategioihin ole kirjattu. Odotetaanko, että edustuksellisuus on paras vastine?

Strategioissa kuitenkin korostetaan kumppanuuden ja yhteistyön merkitystä. Työni puolesta olen osallistunut useisiin ministeriöiden järjestämiin kuulemistilaisuuksiin. Käytännössä tilanteet ovat muodollista kuulemista ja kirjallisten muutosesitysten toimittamista. Kommentoitavat esitykset ovat jo pitkälle valmisteltuja. Todellisia muutoksia näihin valmisteltuihin esityksiin harvoin syntyy kuulemisen yhteydessä. Toimintatavoissa eri ministeriöiden välillä on eroja. Kokemuksia minulla on myös työryhmistä, joissa asiantuntijoiden osaamista hyödynnetään ja asioiden valmistelua tehdään ryhmänä. Lappalainen (2002) nostaa esille pysyvyyteen perustuvan osallistamisen, jolla pyritään estämään erilaisten mielipiteiden kärjistymistä ristiriidoiksi. Osallistamisen myötä korostetaan hierarkkista toimintamallia: osallistajilla on hallussaan objektiivinen tieto, eikä sen kyseenalaistamista pidetä mahdollisena. (Emt., 44–46.) Ristiriidattomuutta haetaan myös sillä, että intressiryhmiä kuullaan kullekin erikseen järjestetyssä tilaisuudessa. Tällaisesta toimintatavasta minulla on myös kokemusta. Keskustelussa ei nouse esille eriäviä mielipiteitä. Tosin myös yhteisen näkemyksen rakentaminen ja mielipiteiden vaihdon hedelmällisyys jää kokematta.

Organisaatioiden välisen suhteen luonteeseen ja kehittymiseen väistämättä vaikuttaa palveluiden kilpailuttaminen. Pitkäaikaiset sopimussuhteet ovat omiaan lisäämään osapuolten luottamusta ja luomaan kumppanuuksia. Tosin päinvas-tainenkin kehityskulku on mahdollinen: sopimukseen syntyy tiukempia ehtoja ja rajoituksia. (Hyyryläinen 2004, 38–39.) Viimeksi mainittu kehityskulku näyttäisi ainakin poliittisen tahdonilmauksen mukaan olevan epärealistinen: hallitusohjelmaan ja strategioihin kirjatut tavoitteet mm. palvelurakenteiden ja toimintatapojen uusimisesta, palveluiden monituottajamallin edistämisestä sekä julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyön edistämisestä kumppanuus -ajattelun mukaisesti edellyttäisivät markkina-orientaation sijaan verkostomaista toimintatapaa.

Verkoston käsitteellä korostetaan organisointitapaa, joka perustuu osapuolia hyödyttäviin yhteistyösuhteisiin. Taustalla on tarve yhdistää toimijoiden osaa- mis- ja tietopääomaa yhteisten tavoitteiden toteuttamiseksi. Usein verkostoihin liitetään myös kumppanuus. Yhteiskunnallisia uudistuksia voidaan edistää luomalla uusia verkostoja, joilla vähennetään vanhojen verkostojen sekä niissä syntyneiden sosiaalisten pääomien jäykkyyksiä. Uusi verkostoimispolitiikka rakentuu osapuolten yhteisymmärrykseen, luottamukseen ja oppimiseen. (Antti-roiko 2010, 16–28; Hämäläinen & Heiskala 2004, 67.) Edustuksellisen demokration rinnalle olisi kehitettävä aitoon vuoropuheluun perustuvaa arviointia. Päätöksenteon valmistelun olisi oltava avointa, jotta kukin osapuoli tietäisi, mitkä periaatteet ohjaavat toimintaa. Strategioista välittyvä se viesti, että toisella osapuolella on mahdollisuus sanella toimintatavat ja valita periaatteet, joiden mukaan yhteiskunnallisia uudistuksia tehdään.

Järjestön asema suhteessa organisaatioon ja intressiperusta avautuu organisaation hyöty -ajattelun korostumisella. Näkökulmaa voi vääristää se, ettei analyysissäni ole käytetty järjestöjen strategioita. Järjestön kannalta pelkkä edunvalvoja -tai asiantuntijaroolissa pitäytyminen ei tuota tulosta verkostomaisessa yhteistyössä. Järjestön olisi kyettävä näkemään muiden toimijoiden intressit, asettumaan heidän asemaansa ja löydettävä yhteisesti neuvotellen tavoitetila. Olisi tarpeen pohtia uusia toimintatapoja. Siisiäinen (2002) korostaa järjestön omaa päätösvaltaa ja miten sitä käytetään: toimitaanko omaleimaisesti kadottamatta itsenäistä rooliaan, sulaudutaanko julkisen vallan asettamiin vaatimuksiin ja toimintatapoihin tai eristäydytäänkö omaan ideologiaan. (Möttönen & Niemelä 2005, 154.) Instituutioihin perustuvassa toiminnassa on haluttomuutta tunnistaa erilaisia toiminnan muotoja (Lappalainen 2002, 22). Vahvat ja vakaat järjestöt ovat saavuttaneet asiantuntija-asemansa ja uusia näkökulmia toimintaa on haastavaa löytää.

Järjestöjen ensisijaiseksi tehtäväksi on kuvattu strategioissa koko järjestökentän kirjo kaikkine tehtävineen. Valtionhallinnossa järjestöjen rooli on kokemukseni mukaan toimia edunvalvojina muiden joukossa. Niillä on edustus ministeriöiden työryhmissä ja tavoitteena on tuoda omat näkökulmansa esille. Työryhmissä valmistellaan erilaisia strategisia linjauksia, toimenpideohjelmia, kansallisia ohjelmia, suosituksia jne. Toimintamalli korostaa instituutioiden valta-asemaa: jär-

jestöjä kuullaan muodollisesti ja mahdollistetaan osallisuus, mutta tavoitteiden lopullisesta määrittelystä vastaa esimerkiksi virkamies/virkamiehet myötäillen voimassa olevan hallitusohjelman kirjauksia. Tällaiset vakiintuneet toimintamallit eivät horjuta yleisesti hyväksytyä viitekehystä. Organisaatioiden toiminnan katsotaan olevan asianmukaista, kun se tapahtuu vakiintuneissa rakenteissa. Muutosta ajaville toimijoille malli jättää pienen tilan toimia. Vakiintuneissa rakenteissa toiminnan huomio kiinnittyy informaatioon, joka on sopusoinnussa totutun kanssa. Tällöin ristiriitaista tietoa ei oteta huomioon tai sille luodaan satunnaisia selityksiä. Tällainen yhteiskunnan muutosjäykkyys heikentää sen uudistamiskykyä. Muutoskynnyksen ylittämiseen tarvitaan esitaistelijoita, joilla on mahdollisuus julkiseen keskusteluun. (Hämäläinen ym. 2004, 51–60.)

Järjestöiltä odotetaan myös sosiaalisen työllistymisen ja välityömarkkinoiden kehittämistä. Tehtävää soviteltiin järjestöjen harteille jo aiemmin mainitussa Stakesin HOT-hankkeessa, eikä erityistä innostusta järjestöpiiristä löytynyt. Tosin työllistämistavoitteen toteuttaminen koskettaa mahdollisesti esimerkiksi Kuntaliiton osalta laajempaa joukkoa kuin pelkästään sosiaali- ja terveystyöjärjestöjä.

Palvelutuotantotehtävässään järjestö toimii markkinoilla erityispiirteistään huolimatta kuten mikä tahansa yritys. Virtanen (2011) näkee järjestöillä laajenemismahdollisuuksia palveluiden tuottamisessa jopa niin, että ne palautuvat entisille toiminta-alueilleen hyvinvointipalveluiden tuottajina. Tällöin ne voivat haastaa kokemuksensa, motivaationsa ja osaamisensa kautta julkisen tahon kehittämällä uusia palveluvaihtoehtoja. Uudessa tilanteessa kilpailua käytäisiin arvopohjiin perustuvilla omistus- ja hallintarakenteilla sekä tieto- ja osaamis- pohjalla. (Emt., 21–25.)

Yhteistyön luonne perustuu osallisuuteen ja edustuksellisuuteen. Demokratia näkemystä voidaan arvioida poliittisen ja yhteisöllisen demokratiakäsitysten välillä. Poliittisessa demokratiassa järjestö esittää vaatimuksiaan päättäjille ja lopputulos ratkeaa poliittisessa prosessissa. Yhteisöllisessä demokratiassa järjestöjen rooli on suurempi. Ne ovat julkishallinnon kanssatoimijoita. Toimintaa arvioidaan siitä näkökulmasta, miten yhteisöllisiä tavoitteita asetetaan ja miten järjestöt omalla toiminnallaan edistävät niitä. (Möttönen ym. 2005, 115–116.) Kuntaliiton lähi- ja käyttäjädemokratian toteutumisen tekee haasteelliseksi se, että

kuntalaisella on erilaisia rooleja. Hän on potilas, ostaja, kansalaisvelvollisuuden käyttäjä, kuluttaja tai kansalainen. Puhe asiakaslähtöisyydestä tai vaikka käyttäjädemokratiasta on epämääräistä ja myös harhaanjohtavaa. Kun kunnan toiminnassa otetaan huomioon erilaiset kuntalaisen roolit, tulisikin puhua kuntalaislähtöisyydestä ja edistää aidosti vuorovaikutussuhteita. (Möttönen 2010, 3–13.) Lähi- ja käyttäjädemokratian rooli korostuu tulevaisuudessa kuntauudistuksen myötä. Kuntakoon kasvu voi merkitä kuntalaisen etääntymistä kunnallisesta päätöksenteosta ja rakenteista. Kuntalaisille olisi rakennettava foorumeita, joissa he voisivat osallistua palvelutuotannon kehittämiseen ja keskusteluun tulevaisuuden linjauksista. Järjestöillä olisi oiva paikka toimia lähi- ja käyttäjädemokratian edistäjinä ja hyödyntää ruohonjuuritason kokemusta palvelutuotannossa.

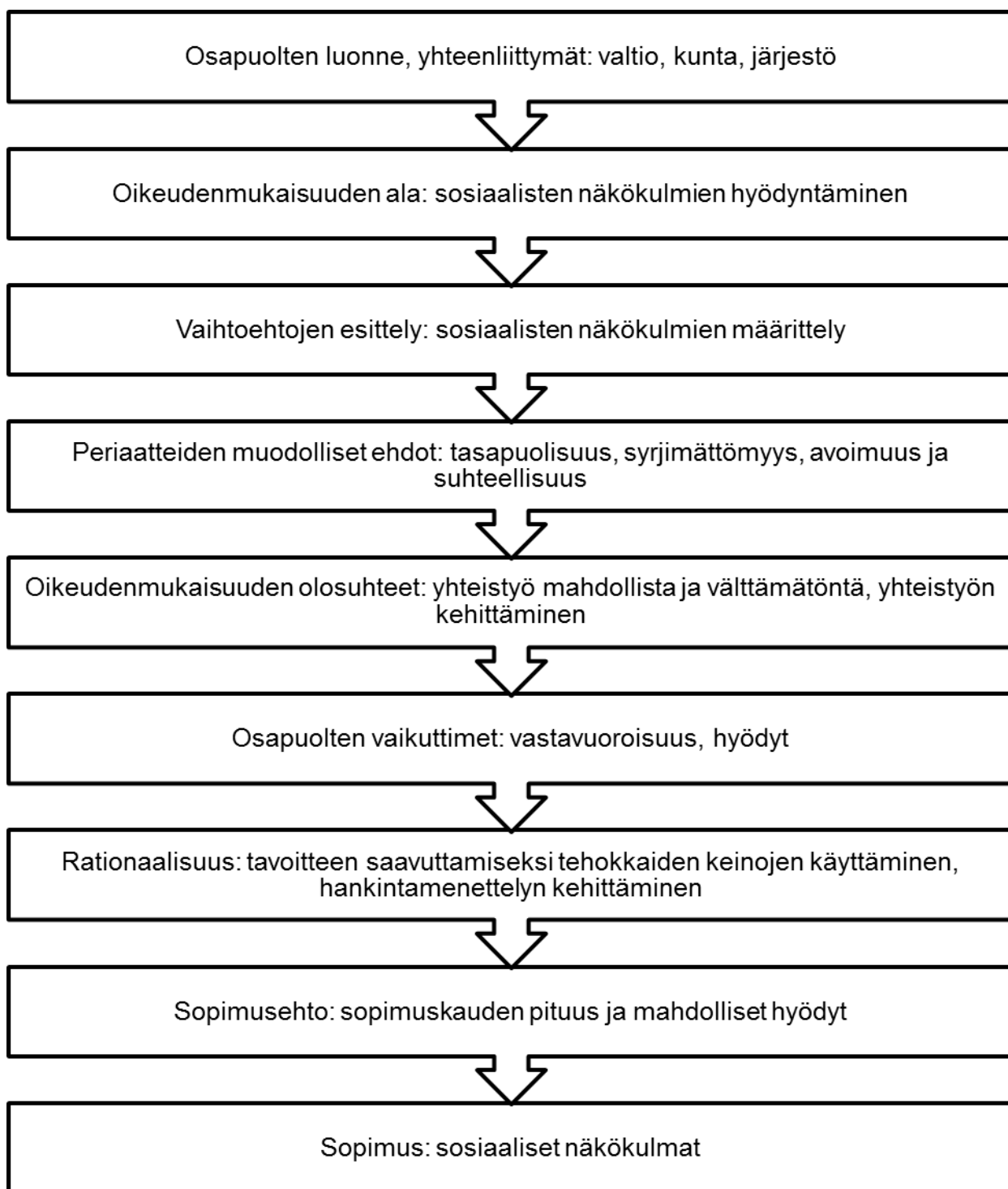
Organisaatioiden arvoperustan ero näkyy kahden ministeriöiden linjauksissa hyvinvointipalveluiden kehittämisestä. Näkemyseroja selittävät luonnollisesti ministeriöiden perustehtävät: STM johtaa sosiaali- ja terveystaloutta, TEM:n toimialaan kuuluvat puolestaan markkinoiden toimivuus ja kilpailun edistäminen. Mutta järjestöjen palvelutuotannon kehittämisen kannalta kysymys on olennaisen tärkeä. Ohjaako palvelutuotantoa puhtaasti yrittäminen markkinoilla vai pyritäänkö kollektiivisin voimin luomaan yhdenvertaisesti ja oikeudenmukaisesti toimivat hyvinvointipalvelut? Hyyryläinen (2004) viittaa tähän eroon kuvatesaan markkinatekijöitä. Ensimmäisen ajattelutavan mukaan yrittäjyys ja yrittäjyyden toimintaedellytysten edistäminen nähdään oikeaksi markkinatekijäksi. Toinen vaihtoehtoinen tila on näennäismarkkinat, jossa kilpailuun osallistuvat organisaatiot eivät välttämättä tavoittele voittoa kuten yritykset. Kysynnän kannalta näennäismarkkinoilla päätöksiä palvelutuotannosta tehdään ostavan yksikön toimesta, jonka tehtävä on hankkia palveluita kunkin ihmisryhmän tarpeiden mukaisesti. Tämä malli mahdollistaa erilaisten markkinoihin liittyvien ominaisuuksien hyödyntämisen. (Emt., 87–89.) Tutkimukseni kannalta malli avaa myös ovia sosiaalisten näkökulmien hyödyntämiselle. Puhtaasti hintakilpailussa niillä tuskin olisi sijaa. Vielä pidemmälle vietyinä organisaatioiden arvo- ja intressiperusteiden ollessa samansuuntaisia voitaisiin hankintojen ohjausmenetelmiä hyödyntää täysimääräisesti. Uuden toimintatavan jalkauttaminen edellyttää Möttösen ym. (2005) mukaan toimijoiden tasa-arvoisuuden korostumista. Järjestöjä ei tulisikaan nähdä julkiselle sektorille alisteisena vaan itsenäisinä, tasavertaisi-

na toimijoina. Toimintatapa edellyttää myös järjestöiltä avointa yhteistyötä ajatuksella, että toiminta hyödyttää myös julkista sektoria. (Emt., 104.)

Kuntaliiton arvoperusta kuvaa kunnan tehtävää verkostokuntana, tosin organisaation strategioissa järjestö sijoitetaan palvelutuotannon yhdeksi toimijaksi muiden rinnalla. Verkostokunta -käsite laajentaa perinteistä palvelukunta näkemystä, jossa kunta nähdään palveluorganisaationa. Uudessa tehtävässään kunta hoitaa tehtäviään yhteistyössä muiden kanssa. Kuitenkin vuorovaikutuksen syvyys verkostoissa vaihtelee sen mukaan, millaiseen organisoitumiseen ja ohjaamiseen kunnassa on totuttu. (Emt., 87–88.) Tiukka sektorijako niin kunnan kuin valtionkin hallinnossa saattaa luoda kapean näkökulman yhteistyön kehittämiseen. Tarvittaisiin luottamusta muihin toimijoihin ja heidän kykyihinsä.

6.2 Kysely- ja haastatteluaineiston sisällönanalyysi

Analyysiani ohjasi oikeudenmukaisuusteoria. Käsittelin aineistoani ensin oman ymmärryksen ohjaamana ryhmitellen alaluokkiin. Teoria ohjasi luokittelua kohti yleisempiä kokonaisuuksia. Alla olevassa kuvassa on esitelty analyysini kehikko.



Kuvio 3. Teoriaohjaava sisällönanalyysi oikeudenmukaisuusteorian ja hankinnoissa noudatettavien periaatteiden pohjalta. (Rawls 1988, 92; Luostarinen ym. 2011, 26; Tuomi ym. 2011, 99–120.)

Strategia-analyysi avasi näkökulmia laajempaan sopimusteoreettiseen pohdintaan. Jos sosiaalisia näkökulmia halutaan hyödyntää palvelutuotannossa ja järjestöjen palvelutoiminnan kehittämisessä, olisi löydettävä menetelmät, joilla so-

pimukseen päästäisiin. Osapuolten luonnetta, sopimuksellisuutta ja keskinäisiä suhteita analysoin strategioiden kautta. Markkinat tai hierarkia eivät näyttäisi mahdollistavan sosiaalisten näkökulmien hyödyntämistä. Sopimukseen olisi päästävää arvioimalla ensin toimintatapoja. Lappalainen (2002) haastaa yhteisölliset toimijat arvioimaan poliittisen tilansa niin sisäisesti kuin ulkoisesti ja luomaan kuvan siitä, mihin se yhteisönä haluaa vaikuttaa. (Emt., 98.) Hän nostaa esille poliittisen mahdollisuusrakenteen. Taitavan arvioinnin kautta toiminta on mahdollista myös rakenteissa, jotka ovat pitkään kytkeneet toimijat tiettyihin toimintatapoihin. On myös arvioitava, ovatko poliittiset mahdollisuusrakenteet toimijan itsensä luomia. (Emt., 68–71.) Delfoi-panelistit arvioivat, että järjestöt edistävät omia tavoitteitaan ”voimakkaammalla vaikutustoiminnalla erityisesti päätöksentekijöihin päin ja mobilisoimalla kansalaisia järjestötoiminnan puolestapuhujiksi.” (Vastaaja 1.) Järjestöiltä edellytetään uudenlaista toimintatapaa, sillä tulevaisuuden uskotaan johtavan siihen, että: ”...järjestöt entistä enemmän käpertyvät omaan keskuuteensa (...) Tämä näkyy esimerkiksi uuden keskusjärjestön luottamushenkilöhallinnon rakentamisessa. Jos tästä samanmielisten piiristä uskalletaan lähetä ulos, jotain on tehtävissä.” (Vastaaja 2.) Niin panelistit kuin haastateltavat korostavat myös järjestöjen keskinäisen yhteistyön tiivistämisen merkitystä. Mutta miten avataan mahdollisuudet keskusteluun tilaajan kanssa? Vaikuttamisen kautta järjestöt voivat edelleen esittää omia näkemyksiään, mutta johtavatko ne todelliseen muutokseen? Strategioissa korostetaan kumppanuutta ja yhteistyötä. Toimintatapojen ja sosiaalisten näkökulmien yhteiskunnallisen mahdollisuuksien arvioimiseen olisi syytä myös kunta- ja valtio-sektorin osalta. Heinämäki (2012) toteaa väitöstutkimuksessaan, että valtion ohjelmaohjauksessa suhteessa kuntiin on ongelmia. Etenkin strategisessa ohjauksessa sektorirajoja ei päästä ylittämään valtionhallinnossa, kehysbudjetoinnissa tai kunnissa. Kunnissa valtion ohjelmaohjausta ei tunnusteta tarpeeksi hyvin, jotta ne johtaisivat toimiin kansalaisten hyvinvoinnin tukemisessa. (Emt., 6–7.)

6.3 Sosiaalisten näkökulmien hyödyntäminen, määrittely ja periaatteiden muodolliset ehdot

Sosiaalisten näkökulmien hyödyntämisen mahdollisuuksiin heijastuu ristiriitaisia odotuksia ja näkemyksiä. Delfoi-panelistit arvioivat järjestöjen roolin tulevaisuudessa olevan entistä alisteisempi markkinoiden toimintalogiikalle: ”Nykyinen hankintalainsäädäntö ja muu kilpailulainsäädäntö tuhoaa järjestöjen yleishyödyllisyyteen perustuvan palvelutuotannon.” (Vastaaja 1.) Kuitenkin pientä toivon kipinää sosiaalisten näkökulmien hyödyntämisessä nykyistä laajemmin nähdään. Asian uskotaan nousevan poliittiseen keskusteluun ja ”...siihen liittyvät laatutekijät ovat vähitellen nähtävissä ainakin joidenkin kaupunkien tarjouspyynnöissä.” (Vastaaja 6.) Sosiaali- ja terveyspalveluiden sisällöllisen hankintaosaamisen karttuessa uskotaan, että laajempi sopimusten sisällöllinen arviointi lisääntyy. Asiakkaiden ja kuntalaisten uskotaan tulevaisuudessa vaativan palveluiltaan entistä enemmän. Haastatteluissa sosiaalisten näkökulmin hyödyntämistä arvioidaan oman roolin kautta. Järjestöissä uskotaan, että järjestöperusteinen palvelutuotanto vahvistuu tulevaisuudessa: tuottajia tarvitaan kuntien ulkoistaessa palveluitaan entistä enemmän. ”Järjestöillä on joustavuutta, erityisosaamista, erityisryhmiä kohteena, joten sieltä nousee roolin vahvistuminen.” (Haastattelu 3.) Järjestöjen vahvuuksien ja roolin vahvistumisen uskotaan vaikuttavan myös siihen, että sosiaalisia näkökulmat tulevat osaksi hankintasopimuksia. Erottavana tekijänä näkisin kahden aineiston välillä nimenomaan toimintaroolin: haastateltavat toimivat käytännön palvelutuotannossa ja se luo mahdollisuuksien arvioimisen arjesta käsin. Kyselyyn vastanneet arvioivat sosiaalisten näkökulmien hyödyntämistä voimassaolevan lainsäädännön ja organisaattiorakenteiden kautta.

Ongelmaa voi lähestyä myös oikeudenmukaisuusteoriasta käsin. Käsitys yhteiskunnallisesta oikeudenmukaisuudesta on tapa arvioida yhteiskunnan perusrakenteen jakonäkökulmia. Oikeudenmukaisuuskäsityksen erot heijastavat erilaisia yhteiskuntakäsitteitä ja sitä, millaiselle yhteistoiminnalle vuorovaikutus perustuu. On löydettävä periaatteita, joiden mukaan etujen jakoa, tässä tapauksessa kilpailuttamista ohjaavia periaatteita, arvioidaan keskenään määriteltäessä perusrakenteen toimintatapoja. (Rawls 1988, 18–19.)

Sosiaalisten näkökulmien määrittelyyn järjestöt lähtevät vastauksissaan oman arvopohjansa kautta. Järjestön arvoista halutaan pitää kiinni, mutta se ei merkitse pysähtymistä paikoilleen tai ammatillisesti muihin toimijoihin verrattuna väheksyttävämpää työtä. Arvot liittyvät kaikkeen mitä ja miten järjestö palveluntuottajana tekee. Haastatteluissa tuodaan esille se, että järjestöissä tehdään yhteiskunnallisesti merkittävää työtä ja palveluilla on yhteiskunnallista vaikuttavuutta. Arvoihin perustuvan palvelutuotannon katsotaan olevan johdonmukaisesti tuotettua. Se heijastuu asiakaskeskeisyytenä ja yhteisöllisyytenä. Järjestön arvoperusteisuutta kahden haastateltavan mukaan voidaan hyödyntää myös tulevaisuudessa sosiaali- ja terveysalan henkilöstön saatavuuden varmistamisessa. Järjestölähtöinen toimintatapa luo työnantajana niille mahdollisuuden tehdä oman näköistään palvelutuotantoa, joka puolestaan luo vaikuttavuutta työhyvinvoinnin ja työtyytyväisyyden kautta. Henkilökunta viestittää järjestön arvoja omassa työssään asiakkaille, omaisille ja sidosryhmille.

Ammatillisen työn tueksi järjestöissä voidaan hyödyntää vertaistukea ja vapaaehtoisia. Vertaistuki voi olla esimerkiksi osa asiakkaan kuntoutumista. Vapaaehtoiset osallistuvat puolestaan muun muassa virkistystoiminnan järjestämiseen. Selkeä rajaus ammatillisen ja vapaaehtoisesti tuotetun työn välillä on, koska sosiaali- ja terveysala on voimakkaasti säänneltyä. Järjestö, sen jäsenet, työntekijät ja vapaaehtoiset luovat yhteisön, jonka arvoa ei voi euroilla mitata. Hyöty kohdistuu asiakkaalle laadukkaana palveluna. Siksi väite, että vapaaehtoistoiminta ja vertaistuki aiheuttaisivat kilpailuvääristymiä, tyrmätään.

Minusta on niin itsestään selvä asia, että ammatillista työtä ei teetä vapaaehtoisilla. Ja pitäisi päästä yli siitä keskustelusta, että siinä olisi jotain ristiriitaa. Mitä enemmän ja erilaisempia toimijoita on, niin kyllähän se tuo yhteisöllisyyttä. (Haastattelu 4.)

Palvelujenkäyttäjien eli asiakkaiden kokemustietoa ja asiantuntijuutta pyritäänkin yksittäisissä kehittämishankkeissa hyödyntämään. Ammattilaisten osallistava osaaminen ja asiakkaan omaehtoisuuden johdonmukainen tukeminen ovat palveluissa tärkeitä. Kansalaisosallistumisen kautta palvelujen järjestäjät saavat myös ajankohtaista tietoa palvelutarpeiden ennakkointiin. (Matthies ym. 2011, 20.) Asiakaslähtöisyyden merkitys on noussut sosiaali- ja terveyspalveluissa tärkeäksi teemaksi. Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallista kehittämissuunnitelmaa

arvioidussa kyselyssä (2010) järjestöjen edustajat uskoivat muita sektoreita enemmän asiakaslähtöisyyden vaikuttavan positiivisesti palveluiden laatuun. Ottamalla asiakaslähtöisyys huomioon, voidaan säästää kustannuksia ja lisätä palveluiden vaikuttavuutta. (Virtanen, Suoheimo, Lamminmäki, Ahonen & Suokas 2011, 9.)

Ajattelu- ja toimintatapojen muutokset heijastuvat pääasiassa haastateltavien käsityksissä: tunnistetaan järjestöjen mahdollisuudet toimia ihmisten arjen asiantuntijoina sekä osallistumis- ja vaikuttamiskanavien luojina. Toimijuus nähdään jälleen ensisijaisen tärkeänä. Sosiaali- ja terveystieteillä olisi mahdollisuudet kehittää palveluita ihmisen arjesta ja käytännön kokemuksesta käsin.

Yksilöllinen tekeminen, että tää ei ole bulkkituotantoa. Me tunnetaan täällä meidän ihmiset. Meillä on sellainen kokonaisvaltainen suhtautuminen ja sen ihmisen kohtelu: aina on ykkönen se ihminen. (Haastattelu 2.)

Asiakaslähtöisyyden tueksi haetaan palvelutuotannossa yksilöllisiä ratkaisuja. Tämän mahdollistaa yhden haastateltavan mukaan se, että järjestöjen toiminta on joustavaa. Tulevaisuutta peilataan myös siihen, jos järjestö pienenä toimijana joutuisi liittymään osaksi suurempaa kokonaisuutta tai yhtiöittämään toimintansa. Fuusioitumisen tai yhtiöittämisen pelätään vievän pois omaleimaisuutta ja mahdollisuutta tehdä joustavia ratkaisuja asiakkaiden tarpeiden mukaisesti. Joustavuus järjestöjen palvelutuotannossa nähdään syntyvän myös siitä, että hanketoiminnan kautta niillä on mahdollisuus kehittää uusia palvelumuotoja tai hanketoimintaa hyödyntäen rikastuttaa asiakkaiden arjen elämää erilaisella toiminnalla. Hanketoiminnasta hyötyy itse asiakas. ”Minun mielestä se on sitä lisäarvoa. Laatusuosituksessa asiat on näin, mutta tällä luodaan pikkasen vielä enemmän.” (Haastattelu 4.) Nähtäväksi jää, miten valtioneuvoston päätös valtiotalouden kehyksistä tuleville vuosille vaikuttaa järjestöjen hanketoimintaan ja sitä kautta palvelutuotannon kehittämiseen. Vuosina 2013–2015 Raha-automaattiyhdistyksen tuottoa ohjataan kymmeniä miljoonia sosiaali- ja terveysministeriön yleiskatteisille momenteille (Valtiovarainministeriö 2012, 24). Palvelutuotannon mahdollisuudet nähdään erityisosaamista vaativien asiakkaiden parissa. Vahva arvopohja liitetään osaksi erityisosaamista. Tärkeintä on, miten palvelutoimintaa toteutetaan: yksilöllisesti yhteisön tuella. Kolme järjestöä

tuota esille haastattelussa sen, ettei niillä ole tarvetta lähteä laajentamaan asiakaskuntaansa. Palvelutuotannon laatu syntyy siitä, että järjestöt ovat profiloituneet ammatillisesti tiettyyn asiakaskuntaan, tietyn sairauden tai vamman hoitamiseen. Laatuun vaikuttava tekijä haastateltavien mielestä on myös paikallisuus ja palveluiden helppo saavutettavuus. Yksi järjestöistä näkee laajentamisen mahdollisuuksia esimerkiksi asiakkaiden valinnanvapauden lisääntyessä sosiaalis- ja terveydenhuollossa. Järjestöissä käydään jatkuvaa pohdintaa asiakas-keskeisyyden avaamisesta, yhteisöllisyyden ja arvopohjan myönteisestä vaikutuksesta palveluihin, mutta miten se saadaan esille kaupungille jätetyissä tarjouksissa? Jokainen haastateltavista nostaa esille yleishyödyllisyyden positiivisen vaikutuksen palvelutuotannon kehittämiseen. Rajoitetun voitonjaon katsotaan olevan voimavara. Mahdollinen positiivinen tulos käytetään aina asiakkaiden ja työyhteisön hyväksi. Yhteiskunnallinen merkittävyys korostuu myös tämän ominaisuuden kautta. Laatu nähdään syntyvän monesta tekijästä. Arviointia varten se olisi määriteltävä konkreettisesti. Määrittelyyn vaikuttaa olennaisesti se, kenen näkökulmasta laatua tarkastellaan. Asiakkaan näkökulmasta laadun määrittelyssä etusijalle nousee palvelutarpeet ja odotukset. Palvelutuottajan näkökulmasta laatua voidaan mitata sillä, että kykenee tyydyttämään asetetut tavoitteet ja tarpeet. Laadun arvioinnissa eteen tulee kysymys tarpeiden ja odotusten, tavoitteiden ja päätösten vastaavuudesta.

Jakosuo (2010) erottelee palvelun laadun eri osa-alueet neljään kategoriaan. Asiakkaan ja henkilöstön välinen vuorovaikutus korostuu monimutkaisissa tuotteissa ja palveluissa. Henkilöstön aito palveluhalu vaikuttaa myönteisesti asiakkaan kokemukseen. Onnistunut palvelu edellyttää kaksisuuntaista viestintää ja kykyä ongelmanratkaisuun. Henkilöstön ammattitaito on yksi tärkeimmistä palvelun laatuun liittyvistä tekijöistä. Ammattitaidolla voidaan vähentää palveluprosessin aikana syntyneitä virheitä ja niistä aiheutuvia kustannuksia. Kolmas laadun osa-alue on palveluiden saavutettavuus. Palveluiden käyttö aiheuttaa asiakkaalle aikaa, informaation, psyykkisiin ja taloudellisiin tekijöihin liittyvää kuormitusta. Viimeisenä osa-alueena palveluiden laadussa voidaan tarkastella fyysisiä puitteita. Niiden yksityiskohtaisella kehittämisellä voidaan vaikuttaa sekä asiakkaan ja yrityksen toimintaan. (Emt., 20.) Järjestöt katsovat voivansa tuottaa laadukasta palvelua pienillä panostuksilla, yhdistäen edellä mainittuja erityispiirteitään.

Delfoi-kyselyssä kartoitin vastaajien näkemyksiä Euroopan Komission (2011b) hankintadirektiiviluonnoksessa esitetyistä vaatimuksista, joiden mukaan sosiaali- ja terveyspalveluissa laatu, jatkuvuus, asiakasosallistuminen, erityisryhmien tarpeet ja innovaatiot tulisi ottaa huomioon. (Emt., 102–103.) Tulevaisuuden kehitystä vastaajien tuli arvioida myös sen kannalta ohjaavatko päätöksentekoa palveluhankinnoissa palveluntuottajan arvopohja, taloudellinen ja sosiaalinen vastuullisuus. Lisäksi kysyin, onko paikalliseen tai alueellisen hyvinvoinnin edistämiseen sitoutuminen mahdollista määritellä sosiaalisesti näkökulmaksi.

Neljä vastaajista arvioi, että laatua tullaan edellyttämään tulevaisuuden palvelutuotannossa enemmän. Kehityskulun ei kuitenkaan nähdä liittyvän järjestöjen palvelutuotantoon, vaan ”Laadunhallintajärjestelmää varmaan edellytetään, mutta merkitseekö se järjestölähtöisen palvelutuotannon automaattisesti korkeaa laatua?” (Vastaaja 5.) Laatu korostuu toisen vastaajan mielestä tulevaisuudessa siksi, että palvelutarpeet kasvavat ja asiakkailta on sekä kykyä että rahaa vaatia parempaa palvelua. Kaksi vastaajaa ennakoivat, että laatu sosiaalisena näkökulmana on melko todennäköinen tekijä: laatutekijöistä herää keskustelua, koska kokemukset sosiaali- ja terveyspalvelujen niin sanotusta massatuotannosta ovat huonoja.

Haastateltavat korostivat näkemyksissään palvelutuotantoon sitoutumisen ja asiakassuhteiden jatkuvuuden merkitystä. Delfoi-panelistit puolestaan suhtautuivat jatkuvuuteen pessimistisemmin. Palvelusuhteissa jatkuvuus ja vakiintuneet hoitosuhteet voidaan vastaajien enemmistön mielestä turvata tulevaisuudessa vain erityisryhmille, mutta tuskin kattavasti kaikille palvelun tarvitsijoille. Jatkuvuutta toki uskotaan korostettavan, mutta vuosittainen budjetointi kuntasektorilla ei joustaa tarpeeksi paljon. ”Kunnillekin kovin lyhyet sopimuskaudet ovat ongelma, kun jatkuvasti joudutaan tekemään ja käsittelemään usein työläitä tarjouspyyntöjä.” (Vastaaja 6.)

Samankaltaisia näkemyksien eroavaisuuksia ilmeni myös suhtautumisessa asiakaslähtöisyyteen. Haastateltavat korostivat sen merkitystä palvelutuotannossa. Asiakaskeskeisyyden tai asiakasosallistumisen määrittelemisen sosiaalisesti näkökulmaksi nähdään olevan melko todennäköistä kolmen delfoi-panelistin mielestä. Päinvastainen näkemys on, että asiakaskeskeisyys ”jäänee

helposti kehittämiskohteita priorisoitaessa vähemmälle huomiolle.” (Vastaja 4.) Aihe nostetaan yhteiskunnallisessa keskustelussa esille, mutta käytännön toteutuksen mahdollisuuksiin suhtaudutaan pessimistisesti.

Sosiaali- ja terveydenhuollossa vaadittua erityisosaamista ei niinkään pidetä mahdollisena sopimusehtona hankinnoissa. Sen sijaan vastaajien enemmistö arvioi, että kasvavan palvelutarpeen vuoksi alalla on pakko lieventää kelpoisuusehtoja ja hakea ratkaisuja työvoimapulaan kevyempien koulutuspolkujen kautta. Osaamisvaatimukset ja henkilöstömäärät on määritelty nyt voimassa olevissa laatusuosituksissa ja lainsäädännössä. Työtehtävieni kautta olen ollut mukana kehittämässä erityisesti vanhus- ja kehitysvamma-alan avustaviin tehtäviin suuntautunutta vuoden mittaista koulutusta. Kyseessä on kokeiluhanke. Koulutuksen käyneiden työhön sijoittumisen nähdään nyt riippuvan siitä, millaiseen asemaan heidän sijoitetaan henkilöstömitoituksessa. Ovatko he osa hoiva- ja hoitohenkilökuntaa ja siten laskettavissa mukaan vahvuuteen, vai jätetäänkö heidät pois laskuista. Keskustelua käydään tälläkin saralla voimassa olevien suositusten ja lainsäädännön näkökulmasta, aivan kuten osa vastaajista asiaa arvioi. Tulevaisuuden palvelurakenteet, palvelutarve ja hoivavastuut ovat muutoksen alla, joten ennustaminen on haasteellista.

Suhtautuminen uusien innovatiivisten palvelumuotojen kehittämiseen jakaa näkemyksiä. Innovaatio on uusi malli, jolla muutetaan vallitsevia käytäntöjä niin, että suoritus- tai toimintakyky nousee. (Hämäläinen ym. 2004, 46.) Järjestöjen haastatteluista esille nousivat hanketoiminnan mahdollisuudet palvelutuotannon kehittämisessä. Sen sijaan kyselyyn vastanneista kaksi asettaa tämän kehityskulun kyseenalaiseksi. Hanketoiminnan kautta ehkä saadaan kokeiluja aikaiseksi, mutta niiden juurruttamiseen osaksi palvelutoimintaa ei uskota. Innovaatiotoimintaa rajaa vastaajien arvioiden mukaan myös nykyinen kehitys, jossa palvelutuotannosta tehtäviä päätöksiä ohjaavat talous ja tilaukset keskitetään suurille tuottajille.

Palveluntuottajaa valitessa järjestölähtöisen palvelutuotannon arvot jäävät kyselyyn vastanneiden ennusteen mukaan vaille huomiota. Syyksi esitetään se, että arvojen määrittelemine osana sopimusta on vaikeaa ja kunnille palveluntuottajan arvopohja ei ole oleellinen asia. Tosin yksi vastaja nostaa esille huolen

siitä, että yhteiskunnassa järjestötyön ja järjestölähtöisen palvelutuotannon ymmärrys on yleensä heikentymässä eikä nähdä järjestön paremmuutta kumppanina yritykseen verrattuna.

Kysyin ohjaavanko kuntalaisen valintoja tulevaisuudessa sosiaali- ja terveystalveluissa eettiset perusteet. Nykyinen ideologinen ympäristö korostaa valinnanvapauden merkitystä sosiaali- ja terveystalveluissa. Esimerkiksi uuden terveydenhuoltolain myötä vapaus valita hoitopaikka ja hoitohenkilöstö laajenevat. Talvelusetelit mahdollistavat myös asiakkaan itse valita talveluntuottaja. Valinnanvapautta rajoittaa vastaajien päätelyn mukaan asiakkaan tiedot, taidot ja talous. Todellinen valinnanvapaus koetaan välilliseksi esimerkiksi talvelusetelijärjestelmässä, koska kunta hyväksyy ensin talveluntuottajat ja vasta sitten kuntalainen voi puntaroida vaihtoehtoja. ”Kuntalaisen mahdollisuudet vaikuttaa kilpailutettaviin kokonaisuuksiin ovat vähäiset.” (Vastaja 5.)

Julkisen vallan järjestämisvastuulla olevien talvelujen tulee olla samanlaisia ja samantasoisia kaikille. Valinnanvapaus voi vaikuttaa siihen, että talveluntuottajat huolehtivat laadusta ja siitä tulee kilpailuvaltti. Kuitenkin, jos talvelujen hinnasta jää vaihteleva osuus käyttäjän maksettavaksi, yhdenvertaisuusperiaatteen vastaisesti syntyy maksukyvyistä riippuvat markkinat. (Ahola, Arajärvi & Kananoja 2010, 129.) Valinnanvapauden korostaminen voidaan tulkita myös merkiksi politiikan kovenemisestä. Kun hyvinvointitalveluita kehitetään ajattelun mukaan, jossa kaikki ovat kykeneviä huolehtimaan omista asioistaan, eriarvoisuus kasvaa. Vaihtoehdoksi on esitetty Walesin järjestelmää, joka perustuu kansalaiskeskeisiin julkisiin talveluihin ja jossa eri organisaatioita kannustetaan yhteistyöhön kilpailun sijaan. Ihmiset tässä järjestelmässä eivät ole kuluttajia vaan kansalaisia, joilla on oikeuksia ja velvollisuuksia. (Palola 2011, 1.)

Vastuullisuus sosiaalisena näkökulmana ja talveluntuottajan sitoutuminen alueellisen hyvinvoinnin kehittämiseen olivat myös delfoi-panelistien arvioitavana. Vastuullisuuden uskotaan korostuvan valintoja ohjaavana tekijänä tulevaisuudessa. Sen merkitys nostetaan esille erityisryhmille tuotetuissa talveluissa. Toisaalta ennakoitaan, että sosiaalisesti ja taloudellisesti vastuulliseen talvelutalouteen sitoudutaan ehkä poliittisesti ja toisaalta uskotaan, että talveluiden keskittyminen suurille tuottajille ei luo pohjaa vastuullisuuden periaatteelle. Talvelu-

tuottajan ei arvioida sitoutuvan alueellisen hyvinvoinnin edistämiseen. Vastaajat uskovat, että palvelualueiden kasvu kuntauudistuksen myötä vaikuttaa myös siihen, että palveluntarjoajat ovat kooltaan isoja. Aluesidonnaisuudella ei tässä tapauksessa arvioida olevan paljoakaan merkitystä. Olisi kuitenkin arvioitava, miten sosiaali- ja terveystalvet voitaisiin turvata lähitalveluna. Lähitalveluissa voitaisiin hyödyntää asiakkaan luonnollista ympäristöä ja sosiaalisia suhteita. Sosiaali- ja terveystalvetöjen paikallisuus edistäisi asiakkaiden normaalien yhteyksien säilymistä ja talveluiden parempaa saavutettavuutta. Oikeudenmukaisuus reiluksi peliksi ymmärrettynä edellyttää, että etujen jaon olisi oltava kaikille osapuolille tasapuolinen ja eriarvoisuudet ovat oikeutettuja vain, jos niistä koituu hyötyä erityisesti huono-osaisimmille yhteiskunnan jäsenille. (Rawls 1988, 21–22.) Tulevaisuutta voitaisiin arvioida sosiaalisten näkökulmien hyötyjen kannalta: voitaisiinko arvovalintojen kautta ehkäistä polarisaatiota eri ihmisten kesken, niin ettei taloudellisesta asemasta tai alueellisesta sijainnista johtuvat erot vaikuttaisi hyvinvointiin, talveluiden saatavuuteen tai niiden sisältöön.

Haastavaa sosiaalisten näkökulmien määrittelyssä on, miten käsitteet laatu, asiakaskeskeisyys, yhteisöllisyys, rajoitettu voitonjako ja arvot todennetaan, jotta niistä syntyvä lisäarvo näkyy hankintayksiköille annetuissa tarjouksissa. Hankinnoissa sovellettavat periaatteet edellyttävät, että kaikkia talvelutarjoajia kohdellaan tasapuolisesti. Hankinnoille asetetut vaatimukset eivät saa olla syrjiviä ja vaatimusten on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltavien päämäärien kanssa. Avoimuusperiaate edellyttää julkista ilmoitusta hankinnoista sekä sovellettavien sosiaalisten näkökulmien kirjoittamista auki tarjouspyynnöissä. Periaatteiden muodolliset ehdot määrittelee Euroopan Unionin perustamissopimus. (Luostarinen ym. 2011, 26.) Sosiaalisten näkökulmien hyödyntäminen edellyttää menettelytapojen valintaa ja lainsäädännön sekä yhteiskuntapolitiikan oikeudenmukaisuuden arviointia. Lainsäädännön oikeudenmukaisuudesta on ihmisten välillä mielipide-eroja erityisesti silloin, kun kyseessä on sosiaalipolitiikan ja talouden keskinäisestä suhteesta. Määräävänä tekijänä tulisi olla vähäosaisempien etujen parantaminen. (Rawls 1988, 118–120).

6.4 Yhteistyön kehittäminen ja vastavuoroisuus

Sosiaalisten näkökulmien määrittely vaatii kykyä ymmärtää oikeudenmukaisuuden periaatteita, jotka toimijat voivat tasa-arvoisessa tilanteessa määritellä palvelutuotantoa ohjaaviksi tekijöiksi (Rawls 1988, 24). Haastateltavien mukaan palveluiden tilaajalta tulisi edellyttää ymmärrystä järjestölähtöisen palvelutuotannon erityisyydestä. Tilanteen ennakoidaan muuttuvan, koska kuntapäätäjien päätösten perusteena uskotaan olevan järjestöjen kanssa samansuuntaiset arvot. Kuitenkaan tätä ymmärrystä ei synny, ellei keskusteluyhteyksiin kuntapäätäjien ja viranomaisten kanssa ole mahdollisuutta. Yhteistyötä toki on. Järjestöjen henkilöstö tekee arviointia kaupungin viranomaisen kanssa palveluprosessiin ja asiakkaan henkilökohtaiseen tilanteeseen liittyvissä asioissa (esim. mielenterveys- ja päihdepalveluissa kutakin asiakasta kohden on nimetty vastuuhenkilö). Viranomainen ei kuitenkaan välttämättä ole hankintoja valmisteleva henkilö.

Sosiaalisten näkökulmien määrittely eli vaihtoehtojen pohdinta edellyttää oikeudenmukaisuusteoriaan pohjautuen osapuolten riittävää tietoa ja näkemys siitä, ettei erilaisten vaihtoehtojen etsiminen horjuta kummankaan osapuolen asemaa. Pyrkimys on asettaa etusijalle sosiaalisten hyvien määrä. (Emt., 90–91.) Sopimuksen aikaista yhteistyötä kuvataan papereihin perustuvaksi raportoinniksi. Tällä hetkellä sopimuskauden aikana ei käydä keskustelua toiminnasta, kehittämistarpeista tai siitä, vastaavatko palvelut tilaajan odotuksia ja tarpeita. Järjestöt toivoisivat mahdollisuutta esitellä omaa toimintaansa eli kaikkea sitä mitä ei voida havainnollistaa muodollisissa tarjouksissa tai raporteissa. Järjestöt uskovat, että yhteistyössä syntyisi myös luovia ratkaisuja asiakkaan parhaaksi. Hyötyjänä olisi myös tilaaja.

Möttönen ym. (2005) katsoo, että yhteistyön kehittäminen on strategisesti tärkeä kysymys hyvinvointipalveluiden ja kansalaisyhteiskunnan kehittämisen näkökulmasta. Niin kunnalta kuin järjestöiltä he edellyttävät toiminnallisia muutoksia. Yhteistyön syveneminen ei heikennä kummankaan osapuolen perustehtävän hoitamisen mahdollisuuksia. (Emt., 208.) Haastatteluaineiston perusteella uhkaa omien erityispiirteiden kadottamisesta ei nähdä. Järjestöt ovat vahvasti

profiloituneet toimialansa erityisosajiksi. Palvelutoiminnan rinnalla toteutetaan vertais- ja vapaaehtoistoimintaa, jolla nähdään olevan oma merkityksensä koko yhteisölle (asiakkaat, järjestön jäsenet, järjestön työntekijät). Kyselytutkimuksessa nostetaan esille uusien kumppanuuksien etsiminen sen sijaan, että järjestöissä käperryttäisiin omaan keskuuteensa. Tavoitteet kuntalaisen hyvinvoinnin edistämiseksi eivät ole ristiriidassa kunnan ja järjestön välillä. Tavot tai lähinnä periaatteet, jotka kilpailutusta ohjaavat sekä aitojen yhteistyömahdollisuuksien puute aiheuttavat näkemyksellisiä ristiriitoja. Oikeudenmukaisuuden olosuhteiden vallitessa yhteistyö on mahdollista ja välttämätöntä, lisäksi osapuolten tarpeet ja edut ovat samansuuntaisia ja täydentävät toisiaan. Tämä tekee yhteistoiminnasta heidän välillään mahdollista. (Rawls 1988, 82.) Päätöksenteon tueksi tarvitaan myös selkeitä viestejä käytännön työstä. Kumppanuus toimintamallina, jossa menettelytavat ja periaatteet sovittaisiin yhdessä, on delfoi-panelistien arvioiden mukaan melko epätodennäköistä. ”Virkakoneisto kykenee noudattamaan vain lain kirjainta.” (Vastaja 1.) Toisaalta korostetaan juridisen näkökulman velvoittavuutta. Entisenlaiseen kumppanuuteen eli aikaan ennen kilpailutusta yhden vastaajan päättelyn mukaan ei ole paluuta. Ainoastaan yksi vastaaja näkee kumppanuuden olevan uudessa nousussa, joskin tulevaisuutta on vaikea ennustaa. ”Erityisesti tulevan kuntarakenteen uudistuksen merkitystä mahdollisuuteen hyödyntää paikallistason voimavaroja on vaikea arvioida.” (Vastaja 4.)

Rawls (1988) korostaa, että reiluksi peliksi käsitetyssä oikeudenmukaisuudessa yhteiskunta on vastavuoroisuuteen tähtäävä yhteistoimintahanke (emt., 59). Sosiaalisten näkökulmien hyödyntäminen edellyttää yhteisiä periaatteita ja niiden määrittelemistä arvioitavaan muotoon. Lisäksi sopimusten vastavuoroisuutta olisi kyettävä arvioimaan palveluntilaajan ja -tuottajan sekä asiakkaan näkökulmasta. Vastavuoroisuuden toteutumista voidaan tarkastella järjestön erilaisista tehtävistä käsin. Palvelutuottajan roolissa haastatellut järjestöt katsovat tuottavansa yhteiskunnallista hyvää. Laadukkaista, asiakaskeskeisistä ja osaa misella tuotetuista palveluista hyötyvät niin kunta kuin asiakaskin. Lisäksi järjestöjen yleishyödyllisyys nähdään vastavuoroisuutta edistäväksi tekijäksi. Voitontavoittelun sijaan voidaan keskittyä itse toiminnan kehittämiseen ja mahdollisesti syntyvä voitto palautuu asiakkaan hyväksi. Tilanteen uskotaan pysyvän samankaltaisena tulevaisuudessa ja järjestöjen asema muiden palvelutuottajien rinnal-

la arvioidaan säilyvän. Aseman säilymiseen uskotaan vaikuttavan myös järjestöjen ammatillisuuden syventyminen: ”pelkällä järjestöosaamisella palveluntuottajana ei pärjää.” (Haastattelu 1.) Kuitenkin, jos palveluhankintaa ohjaavat tulevaisuudessa pelkästään markkinoiden logiikka, vastavuoroisuuden periaate horjuu. Tilanteessa, jossa tiedetään yhteisten periaatteiden tyydyttävän kaikkia osapuolia, halu toimia periaatteiden mukaan kasvaa (Rawls, 1988, 107).

Näkemyks tulevaisuudesta on kyselyaineiston perusteella toisenlainen. Kilpailutuksen ennakoitaan kaventavan järjestöjen toimintakenttää. Vastaajat uskovat, että sosiaali- ja terveystalvetuissa ei kyetä hyödyntämään järjestöjen erityispiirteitä ja palveluvalikko vähenee. Isoille palvelutuottajille keskittäminen luo markkinoille yhdenmukaisuutta ja helpottaa tilaajan toimintaa. Näin vaihtoehtojen arviointiin ei olisi edes tarvetta. Palveluiden kilpailuttamisen lopputuloksena syntävä hankintasopimus ei välttämättä mahdollista yhteisiin tavoitteisiin ja vuoro-vaikutukseen perustuvaa yhteistyösuhdetta. Kyselyaineistossa arvioidaan, että muutoksia ei tämän suhteen tulevaisuudessa tapahdu. ”Liiketaloudellisen ajattelun merkitys korostuu kaikessa toiminnassa.” (Vastaaja 3.) Tilanne ei kuvaa Rawlsin (1998, 59) mukaista yhteiskuntaa, joka ” tulkitaan vastavuoroiseen etuun tähtääväksi yhteistoimintatyrikykseksi”. Sen sijaan vastakkainen ihanne-menttely edellyttäisi, että ”markkinaprosessi olisi oikeudenmukaisuudelle alisteinen” (emt., 207).

6.5 Hankintamenettelyn kehittäminen, sopimuskauden pituus ja mahdolliset hyödyt

Haastatellut henkilöt odottavat hankintamenettelyiden kehittämiseltä sitä, että järjestöjen erityispiirteet ja vahvuudet otettaisiin laajemmin huomioon. Sopimuskauden aikana toivotaan vuoropuhelun olevan avointa ja tuovan uusia menettelytapoja myös järjestön oman työn kehittämiseen. Järjestöissä toivotaan, että kuntien hyvinvointipalveluiden hankinta olisi tavoitteellisempaa. Lainsäädännöllä toivotaan tiettyä joustavuutta. ”Paikallisilla toimijoilla pitäisi olla jotain omaa päätäntävaltaa asioiden kanssa, että ne vois valita sellaisia vaihtoehtoja, mitkä on kannattavia ja ei kuitenkaan pelkästään halpoja.” (Haastattelu 1.) Tarjous-

pyyntöihin vastaaminen koetaan yleensä raskaaksi toimenpiteeksi. Joskus se on myös turhauttavaa, koska hinnan uskotaan ohjaavan päätöksiä. Järjestöissä kaivataan menettelyiden avoimuutta. Vain yksi haastateltavista tuo esille, että kaupungin palvelukuvaukseen ja tarjoukseen vastaaminen on helppoa, koska ristiriitaisia näkemyksiä tilaajan ja tuottajan välillä ei ole. Kuitenkin yhteinen toive on keskustelu palveluiden sisällöstä ja keskinäisistä odotuksista.

Vedenkangas (2008) arvioi, että kumppanuus voisi olla vaihtoehto hankintaprosessien kehittämiseksi. Aito kumppanuus voisi mahdollistaa innovaationäkökulman ja tietopääoman jakamisen yhteistyön perustana. Hankintalaki ei estä kumppanuuksien käyttöä: esimerkiksi palveluiden laadun kehittämistä voitaisiin korostaa kumppaneiden välisessä palvelusopimuksessa. Tällöin huomio koko hankintaprosessissa kiinnittyisikin palveluiden tuottamisen tavoitteisiin, ei niinkään tuotantotapaan. (Emt., 212–217.) Samaan ajattelutapaan päätyy myös Matthies (2007). Hän esittää ratkaisuksi sellaisen yhteistoimintamallin synnyttämistä, jolla saataisiin kunkin hyvinvointisektorilla toimivan palvelutuottajan parhaat puolet esiin. Kilpailuttamisen sijaan tulisi luoda neuvotteluun perustuva prosessi, jossa jokainen palveluntarjoaja tuo omat vahvuutensa ja erityispiirteensä hyödynnettäväksi. Tavoitteena tässä refleksiivisessä neuvottelussa on myös järjestöjen monipuolisten tehtävien säilyttäminen sen sijaan, että ne kuituisivat palveluntuottajaksi. (Emt., 68.)

Kumppanuuteen perustuvassa toimintatavassa nähdään mahdollisuus sosiaalisten näkökulmien hyödyntämiselle. Järjestöt odottavat mahdollisuutta suunnitella palvelukokonaisuuksia yhteistyössä tilaajan kanssa. Tämä avaa myös jo mainitun mahdollisuuden lisätä tietoa toimintatavoista, tavoitteista ja arvoista. Rawls (1988) kutsuu yhteisten päämäärien mukaista toimintaa sosiaaliseksi liitoksi. Kollektiivinen toiminta lisää osapuolten halua antaa parastaan. (Emt., 296–297.) Kumppanuuden kautta järjestöille avautuisi mahdollisuus edistää omia tavoitteitaan.

Sopimuskauden pituuden määrittelyn ja sen vaikutusten palveluiden jatkuvuuden turvaamiseen arvioitiin kyselyn vastauksissa olevan kahdensuuntaista: toimintaa ohjaa joko vuosibudjettiin sidottu palveluhankinta tai asiakas- ja palvelusuhteiden pitkäkestoisuus ohjaa sopimuskauden pituuksia. Lyhyen aikavä-

lin sopimuksissa tavoitteiden saavuttaminen on tehokkaan keinon periaate. Pitkän tähtäyksen suunnitelma edellyttää oletettavasti monimutkaisempien tavoitteiden yhdistelmää. (Emt., 235–236.) Lyhyet sopimuskaudet ovat ongelmallisia myös tilaajan näkökulmasta, koska ne synnyttävät kustannuksia. Transaktiokustannuksiksi kutsuttavat tekijät muodostuvat kaikesta aikana, rahana tai vaivana mitattavista kustannuksista, jotka syntyvät ennen sopimusten solmimista tai niiden voimassaoloaikana. (Hyyryläinen 2004, 170.) Kustannuksia voidaan kuitenkin alentaa mm. luomalla vakiintuneita kumppanuussuhteita, sopimalla pitkiä sopimuksia ja sopimuskumppaneiden hyvällä tuntemisella. Myös erilaisilla standardeilla pystytään näitä kustannuksia pienentämään. (Emt., 55.) Haastatteluisissa esille nostetut raskaat raportointikäytännöt olisi myös arvioitava. Millaisia kustannuksia syntyy, kun toimintaa on esitettävä kirjallisessa muodossa ja kuitenkin raportointi ei avaa palvelutoiminnan kokonaisuutta. Tärkeimmäksi tekijäksi sopimuskauden määrittelyssä haastateltavat nostavat sen, että asiakkaiden hoito ja hoiva edellyttää aikaa. Delfoi-panelistit uskovat, että hankintamennettelyiden ja lainsäädännön uudistaminen vie aikaa yli kyselytutkimuksessa ennakoitun 2020-luvun. ”Kritiikkiä nykyiseen järjestelmään tullaan varmasti enenevästi esittämään, mutta lainsäädäntöön kirjattu nykysuuntaus tuskin ehtii muuttumaan yhden sukupolven aikana. (Vastaaja 1.) Hankintaosaamisen karttumiseen suhtauduttiin lähes yhtä pessimistisesti. Vastaajat arvioivat, että hankintayksiköissä palveluiden sisältö- ja hankintaosaamisen on vaikea yhdistää. Järjestöjen hankintaosaamisen puutteellisuus ja palveluiden tuotteistamisen vaikeus nostetaan kyselyaineistossa järjestöjen heikkoudeksi. Yleistä tietoa ja kokemusta hankinnoista karttuu ajan myötä, mutta hyvien käytäntöjen hyödyntäminen ja levitys on puutteellista. Tosin hankintaosaamisen kehittämistä odotetaan myös tilaaja taholta.

7 TULOKSET JA TOIMENPIDE-ESITYKSET

Sosiaaliset näkökulmat ovat strategisia arvovalintoja, joilla voidaan ohjata sosiaali- ja terveystalouden hankintaa. Lainsäädäntö luo puitteet, mutta hankinto- ja suunnitellessaan kunta voi päättää, miten se tahtoo hyödyntää sosiaalisia

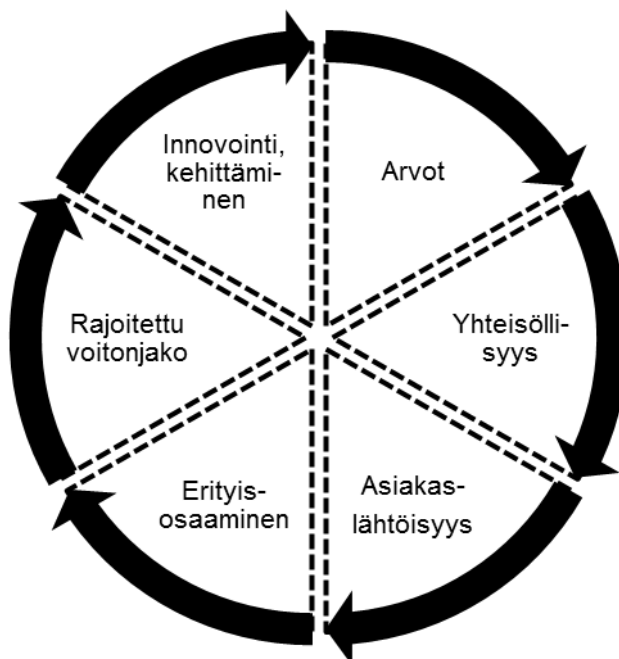
näkökulmia. Kokemuksia sosiaalisista näkökulmista osana hankintoja on lähinnä työllistämisen edistämisestä. Päätökset sosiaalisista näkökulmista tulisi perustua pitkän aikavälin palvelustrategiaan, jossa periaatteet on yhdessä suunniteltu, arvioitu ja kirjattu. Sosiaali- ja terveysministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön ja Kuntaliiton strategioiden analyysi tuo esille sen, että järjestöihin kohdistuu monenlaisia odotuksia. Strategioissa korostetaan kumppanuuden ja yhteistyön merkitystä, mutta järjestöjen ja organisaatioiden välisen suhteen luonteeseen ja kehittymiseen on väistämättä vaikuttanut palveluiden kilpailuttaminen. Toiminta palvelumarkkinoilla ei ole kehittynyt vastavuoroisuutta, kumppanuuksia ja hyvinvointipoliittista tavoitetta vahvistavaksi yhteistyöksi. Hierarkkisessa suhteessa ministeriö tai kunta antaa järjestöille mahdollisuuden tulla kuulluksi, mutta lopullisen kannan se määrittelee itsenäisesti. Sosiaalisten näkökulmien hyödyntäminen palvelutuotannossa edellyttää vastavuoroisuutta ja yhteisen tietopääoman kartuttamista. Aidossa kumppanuudessa niin tilaaja kuin palveluntarjoaja tuo omat vahvuutensa ja erityispiirteensä hyödynnettäväksi. Kumppanuuden mahdollistaminen edellyttää toimintatapojen arviointia ja kehittämistä sekä luottamusta. Järjestöt pyrkivät edistämään omia tavoitteitaan keskinäistä yhteistyötä tiivistämisellä ja omaa osaamistaan tuotteistamalla. Selkeä profiloituminen luo vankan perustan erityisosaajana. Tärkeitä viestinviejiä ovat järjestön jäsenet, asiakkaiden omaiset ja järjestöissä työskentelevä henkilökunta. Järjestöt uskovat, että arvoista lähtevä tavoitteellinen työ saa tulevaisuudessa myös kuntapäätäjien luottamuksen.

Delfoi-kyselyyn vastanneet ovat pessimistisempiä sosiaalisten näkökulmien hyödyntämisen mahdollisuuksista. Vastaajat ennakoivat, että sosiaali- ja terveyspalveluissa tuotanto tulee keskittymään isoille palveluntuottajille ja järjestöjen tehtäväksi jää erityisryhmien palvelut. Yleisesti arvioidaan kilpailutuksen johtavan siihen, että päätöksiä ohjaa yhä enemmän talous. Vastaajat uskovat, että palvelutuotannossa menettelytapoja ohjaavat juridiset periaatteet. Sosiaalisille näkökulmille tai kumppanuuden kehittämislle nähdään mahdollisuuksia, jos palvelutuotantoa eivät yksin ohjaa markkinat. Nykyistä markkinalähtöistä menettelytapaa kohtaan esitetään kritiikkiä, joka voidaan tulkita heikkona signaalina muutostarpeesta. Tulevaisuudessa nähdään orastavia mahdollisuuksia hyödyntää sosiaalisia näkökulmia, koska poliittinen tahto, nykyisiin menettelyihin kohdistettu kritiikki sekä asiakkaiden vaatimustason kasvun uskotaan johtavan laa-

jempaan palveluiden sisällölliseen arviointiin. Toiminnallisesti ollaan siis valintatilanteen edessä: annetaanko markkinoille vapaat kädet ohjata hyvinvointipalveluita vai ollaanko määrätietoisesti edistämässä sosiaalisesti ja oikeudenmukaisesti toimivaa yhteiskuntaa?

Aika muutokselle on nyt otollinen. Euroopan komission esitys hankintadirektiivin uudistuksesta saatetaan voimaan kansallisessa lainsäädännössä. Myös Suomen hallitus itse on ohjelmassaan arvioinut tarpeelliseksi kehittää hankintamennettelyjä. Kunnilta edellytetään palvelustrategioiden luomista. Yhteiskunnassa on meneillään myös laaja sosiaali- ja terveydenhuoltolainsäädännön uudistamistyö, joiden myötä kuntalaisen valinnanvapaus lisääntyy. Hyvinvointipalveluiden tuottamisessa eri toimijoita tarvitaan tulevaisuudessa, joten sosiaali- ja terveysjärjestöilläkin on oma roolinsa. Palvelurakenteiden uudistamistavoitteet johtavat laitoshoidon purkuun kohti kodinomaisempaa ja kotona annettavaa hoitoa, hoivaa ja kuntoutusta. Palvelutarpeiden kysynnän kasvuun pyritään vastaamaan myös ennaltaehkäisevää työtä lisäämällä.

Sosiaalisten näkökulmien hyödyntäminen on vielä vähäistä, mutta mahdollista. Järjestölähtöisessä palvelutuotannossa on tekijöitä, joilla voidaan vaikuttaa palveluiden sisällölliseen antiin. Näitä tekijöitä kutsun sosiaalisiksi näkökulmiksi, joita palveluhankinnoissa voitaisiin tulevaisuudessa hyödyntää. Järjestöjen tuottaman palvelun laatu syntyy niiden erityispiirteistään. Vahva arvopohja, yhteisöllisyys ja asiakaslähtöisyys sekä profiloituminen alansa erityisosaajaksi takaavat palveluiden käyttäjän kannalta vaikuttavan ja laadukkaan palvelukokonaisuuden. Laadun ja palveluiden kehittämiseen on sitouduttu myös taloudellisesti mahdollisesti syntyvä voitto palautuu palvelutoimintaan. Järjestöt katsovat vahvuudekseen myös palvelutoiminnan kehittämisen ja uusien palvelumuotojen innovoinnin. Kokonaisuus on kuvattu alla olevassa kuviossa.



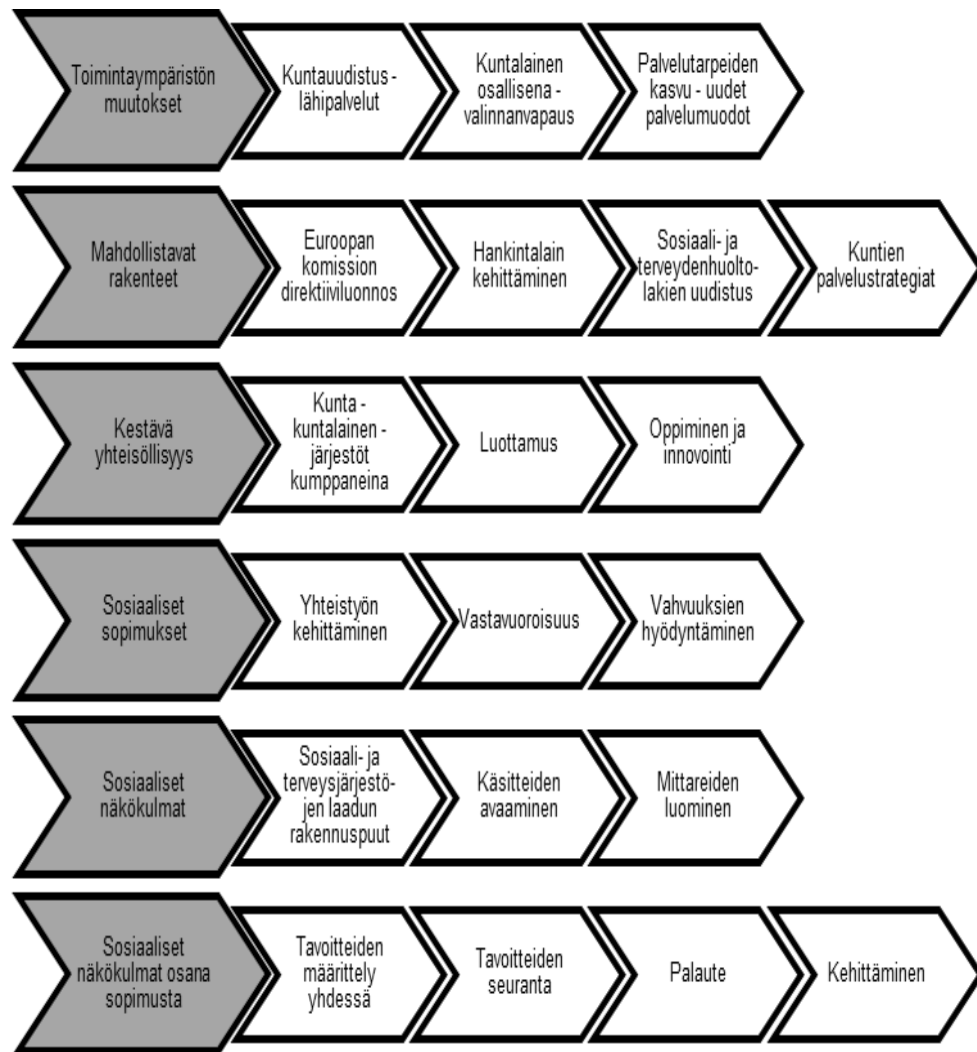
Kuvio 4. Laadun rakennuspuut järjestölähtöisessä palvelutuotannossa.

Sosiaalisia näkökulmia voidaan hyödyntää järjestöjen palvelutuotannon kehittämisessä. Niiden avulla järjestöjen palvelutuotannon erityispiirteet vahvistuvat entisestään. Järjestöillä on edelleen vahva rooli erityisryhmien palveluiden tuottamisessa. Ne kykenevät arvopohjastaan ponnistaen luomaan yhteisöllistä, yksilöllistä ja pitkäjänteistä palvelutoimintaa. Järjestöjen mahdollistama vertaistuki ja vapaaehtoistoiminta luovat lisäarvoa asiakkaiden hyvinvoinnin edistämiseen. Sosiaali- ja terveysjärjestöjä tarvitaan tulevaisuudessa palveluiden tuottajina. Palvelutarpeen kasvu ja asiakkaiden erilaiset tarpeet edellyttävät, että palvelutuottajavalikoimassa on toimijoita, jotka kykenevät kehittämään ratkaisuja asiakaslähtöisesti. Järjestöillä tätä kykyä on. Tuleva kuntauudistus tulee laajentamaan palvelualueita. Järjestöjen paikallisuus luo mahdollisuuksia tarjota lähipalveluita.

Sosiaalisten näkökulmien hyödyntäminen edellyttää tietoperustan laajentamista. Palveluntilaajat eivät välttämättä tunne järjestölähtöisen palvelutuotannon erityispiirteitä. Palveluntuottajajärjestöillä puolestaan saattaa olla osaamisvajetta oman erityisosaamisensa julkituomisessa: millaiseen ajatteluun ja palvelukokonaisuuden toiminta perustuu, miten se saadaan tuotteen muotoon ja miten tätä tuotetta myydään. Ongelma voidaan ratkaista kumppanuuteen perustuvassa

yhteistyössä, jossa hankinnan sisällöistä ja hankintasopimuksen tavoitteista neuvotellaan yhdessä. Sosiaali- ja terveysjärjestöjen arvopohja ja yhteisöllinen toimintatapa ohjaavat palvelutoimintaa. Hankintasopimukseen kuntien ja järjestöjen välillä olisi asetettava uudenlaisia ehtoja eli sosiaalisia näkökulmia palvelutuotannon laadun ja asiakaskeskeisyyden kehittämiseksi sopimuskauden aikana. Lisäksi olisi mahdollista määrittellä rajoitettu voitonjako sosiaalisiksi näkökulmiksi. Tämä mahdollistaisi järjestölähtöisessä palvelutuotannossa uusien palvelumuotojen kehittämisen asiakkaiden tarpeiden mukaisesti. Hankintasopimukseen päättyvä neuvottelutilanne on yhteinen oppimisprosessi, jossa kunta ja järjestö muodostavat yhteisen suunnittelu- ja innovointiorganisaation. Oppimiselle ja innovaatioille on annettava riittävästi aikaa. Sosiaalisia näkökulmia voidaan siis kutsua myös sosiaalisiksi sopimuksiksi, jotka syntyvät kumppanuuden ja oppimisen kautta.

Hankintaprosessissa huomio olisi kiinnitettävä sopimuskauden sisältöihin: mitä palveluilla tavoitellaan ja millainen sopimus veisi tavoitteisiin. Haastattelemani sosiaali- ja terveysjärjestöt toivovat kunnilta juuri tämänkaltaista yhteistä pohdintaa. Ilman selkeitä linjauksia sosiaalisten näkökulmien hyödyntäminen jää taustalle. Kumppanuuteen perustuvassa yhteistyössä tilaajalle tulisi mahdollisuus hakea jotain uutta ja hyödyntää järjestöjen kykyä kehittää palveluiden sisältöä sekä palveluvalikoimaa. Kokonaisuus eli skenaario järjestöjen palvelutuotannon kehittämiseksi sekä sosiaalisten näkökulmien hyödyntämisestä on esitetty kuviossa viisi. Anttila (2006) kuvaa skenaariota ajallisesti ja loogisesti etenevien tulevaisuuskuvioiden sarjaksi, jotka ovat myös perusteltavissa. (Emt., 397.)



Kuvio 5. Skenaario 2020.

Skenaarion lisäksi esitän toimenpiteitä, joilla sosiaalisten näkökulmien hyödyntämistä voitaisiin edistää. Esitykseni perustuvat aineistoista esille nouseviin haasteisiin.

7.1 Toimenpide-esitykset

1. Ennakoivalla palvelustrategialla kumppanuutta

Kuntien palvelustrategian valmisteluun tulisi osallistua kaikki ne tahot, joita se koskettaa. Ennakoiva strategiatyö on yhteisten periaatteiden ja toimintalinjau-

ten valmistelua. Strategiassa luodaan arvopohjaa, johon palvelutuotanto ja myöhemmin sosiaalisten näkökulmien hyödyntäminen perustuu. Hierarkkisesta tai markkinaehtoisesta sopimuksellisuudesta yhteistyötä kehitetään kohti kumppanuutta, jossa kaikkien osapuolten vahvuudet voidaan hyödyntää kuntalaisen parhaaksi. Järjestöjen kesken ideologisia tai erilaisia rooleja ei ole tarpeen saattaa samaan muottiin, mutta palveluntuottajaksi profiloituneet voivat haastaa muita sektoreita osaamisellaan. Järjestön ja kunnan kumppanuudella luodaan kestävästä yhteisöllisyyttä.

Palvelutuotannon suuntaaminen kehittämis- ja innovaatiotoimintaan toisi sisällöllistä ulottuvuutta hankintoihin koskevaan keskusteluun. Kunta hankkija saisi motivoituneen palveluntuottajan, koska järjestöjä aidosti kiinnostaa kehittämis-työ. Sosiaalisten näkökulmien olemassaolo sopimusehdoissa edellyttäisi myös pitkiä sopimuskausia, jotta toimintaa kyettäisiin yhdessä kehittämään asetettujen tavoitteiden mukaisesti. Pidemmässä sopimuskaudessa säästettäisiin myös hankintoihin liittyvistä oheiskustannuksista, joita syntyy hankintaprosessin eri vaiheissa. Sosiaali- ja terveysjärjestöjen kautta ennakoivaan strategiatyöhön voitaisiin tuoda myös asiakasosallistumista.

2. Järjestöjen palvelutuotannon kehittämis -ja tutkimushanke

Sosiaalisten näkökulmien hyödyntämistä on kokeiltu muun muassa Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen johtamassa Espinno-hankkeessa. Hankkeen kautta kerrytettiin kokemuksia hankintojen sisällöllisestä kehittämisestä. Sosiaali- ja terveyspalveluissa olisi tarpeen käynnistää samansuuntainen kehittämis- ja tutkimushanke. Hankkeen tavoitteena olisi kartoittaa sosiaalisten näkökulmien mahdollisuuksia osana lakisääteisten sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisestä. Hankkeessa laadittaisiin järjestölähtöisen palvelutuotannon asiakaskeskeisyyttä, laatua ja erityisosaamista jäsentävät mittarit, joita myös kokeiltaisiin hankintasopimusten sisällöllisinä tavoitteina. Kehittämis- ja tutkimushankkeen kautta voitaisiin luoda kuntien palvelutuotantoon hyvinvointia edistäviä periaatteita. Hankkeessa tulisi seurata ja arvioida näiden tavoitteiden saavuttamista. Kokeimuksista tulisi jakaa tietoa ja luoda hyviä käytäntöjä järjestöjen käyttöön. Hankkeen organisoimiseen tarvitaan laajaa yhteistyöpohjaa, jossa tutkimus, kehittäminen ja käytännön työ yhdistyvät. Hankkeessa tulisi hyödyntää Tekesin Inno-

vaatiot sosiaali -ja terveyspalvelujärjestelmässä -ohjelmaa, Kuntaliiton hankintayksikön ja Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitoksen osaamista. Tutkimus- ja kehittämistyöhön tulisi ottaa kumppaniksi myös toimialojen korkeakoulut.

3. Järjestöjen osaamis- ja neuvontakeskus

Järjestöjen heikkoudeksi arvioidaan palveluiden tuotteistamiseen liittyvä osaaminen. Järjestöt itse kokevat tarjouksiin vastaamisen raskaana prosessina. Järjestöjen palvelutuotannon tueksi tarvittaisiin kattavaa neuvontaa ja hankintaosaamiseen liittyvää koulutusta. Järjestöjen osaamis- ja neuvontakeskuksen tulisi kehittää palveluiden tuotteistamiseen, kumppanuuden johtamiseen ja palvelutuotannon johtamiseen tarvittavaa osaamista.

Järjestöjen osaamis- ja neuvontakeskus voisi olla asiantuntijayhteisö, jonka tavoitteena on tuottaa aineistoa ja mallintaa toimintatapoja sosiaali- ja terveysjärjestöjen palvelutuotannon tueksi. Humanistisen ammattikorkeakoulun rooli alan tutkimus- ja kehitysosaajana olisi tärkeä osa osaamis- ja neuvontakeskuksen toimintaa. TKI-HUMAK Anna voisi yhdistää tutkimus- ja kehittämistoimintansa tiiviimmäksi osaksi sosiaali- ja terveysjärjestöjen palvelutoimintaa. Tavoitteena olisi palveluiden sisällöllinen kehittäminen ja alueellisten kumppanuuksien vahvistaminen. Lisäksi tavoitteena tulisi olla järjestöjen hanketoiminnan kautta syntyvien palveluinnovaatioiden jalkauttaminen ja tiedonlevitys. Palvelutuotantoon liittyvän osaamisen kehittämisessä ja neuvontatyön koordinoinnissa tulisi hyödyntää myös valtakunnallisten sosiaalialan osaamiskeskusten ja Suomen sosiaali ja terveys ry:n asiantuntemusta.

7.2 Tutkimusmenetelmien soveltuvuus

Tutkimuksen aihe ja sen suuntautuminen tulevaisuuteen ohjasivat minua menetelmieni valinnassa. Tapaustudkimus on tutkimusstrategia, jonka kohteena on ilmiö. Aineistonkeruussa käytetään useita menetelmiä, jotta ilmiötä voidaan monipuolisesti tarkastella. Sosiaali- ja terveysministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön sekä Kuntaliiton strategioiden analyysin, Delfoi-tutkimuksen ja teemahaastat-

teluiden avulla kykenin tarkastelemaan tapausta eri näkökulmista ja tuottamaan yksityiskohtaista tietoa.

Tulevaisuudentutkimusmenetelmistä valitsin delfoin. Delfoi-tutkimuksen tekeminen on vaativa prosessi. Asiantuntijoiden sitoutuminen kahteen kyselykierrokseen oli haastavaa, joten korjausliikkeitä eli asiantuntijoiden lisähankintaan oli pakko tutkimusprosessin aikana tehdä. Henkilökohtainen yhteydenotoni ei tuottanut toivottavaa sitoutumista. Arvioisin, että ensimmäisellä kierroksella kysymykset olivat liian yleisiä. Toisella kierroksella väitteiden ja todennäköisten tulevaisuuskehitysten valinta synnytti toivomaani argumentaatiota. Tulevaisuustutkimusta olisin voinut tehdä myös osallistavan ennakoinnin menetelmillä esimerkiksi tulevaisuusverstaassa. Se olisi vaatinut asiantuntijoilta ajallisesti ehkä enemmän sitoutumista ja yleensä aikataulujen yhteensovittamista. Anonyymi vastaaminen ja argumentointi antoivat kuitenkin mahdollisuuden siihen, etteivät asiantuntijoiden väliset erimielisyydet päässeet vaikuttamaan keskusteluun. Menetelmä ei edennyt oppikirjojen kuvaamalla tavalla, mutta mielestäni sain tutkimusongelmiini vastauksia. Teemahaastattelut kyselyn rinnalla toivat yksityiskohtaista tietoa järjestöjen palvelutuotannon nykyhetkestä, palveluiden sisällöstä sekä tulevaisuuden kehittämismahdollisuuksista. Vaikka oma työni liittyy vahvasti sosiaali- ja terveystieteiden tulevaisuuteen, haastatteluissa annoin tilan haastateltavilleni. Raportoinnissa olen myös pyrkinyt samaan linjaan: tulkintani perustuvat aineistoon.

Tutkimusongelmaa lähestyessäni useiden erilaisten aineistojen hankinta oli perusteltua. Kyseessä on vähän tutkittu aihe, joten sen kokonaisvaltainen tarkastelu on tarpeen. Laadullisin sisällönanalyysimenetelmin pääsin mielestäni määrällistä menetelmää paremmin kiinni selittämään ja tulkitsemaan sosiaalisten näkökulmien merkitystä järjestöjen palvelutuotannon kehittämisessä. Strategia-asiakirjojen sekä kysely- ja haastatteluaineistojen sisällönanalyysissa teorit ohjaavana tekijänä selkeyttävät lukijalle ajattelukulkuani.

8 POHDINTA

Tutkimukseni tarkoitus oli kartoittaa sosiaalisia näkökulmien hyödyntämistä sosiaali- ja terveysjärjestöjen palvelutuotannossa. Miten järjestöt voisivat tulevaisuudessa kehittää omaa palvelutuotantoaan hyödyntäen sosiaalisia näkökulmia ja miksi sosiaalisten näkökulmien hyödyntäminen ylipäättänsä on tärkeää? Kiinnostukseni kohteena oli myös järjestöjen rooli tulevaisuudessa sekä se, millaista kehitystä edellytetään toimijoiden eli valtion, kunnan ja järjestöjen väliseltä ohjaus- ja sopimussuhteilta?

Tutkimukseni aineisto koostui sosiaali- ja terveysministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön sekä Kuntaliiton strategioista. Lisäksi kartoitin tulevaisuutta valtakunnallisten sosiaali- ja terveysjärjestöjen, keskeisten ministeriöiden ja Kuntaliiton edustajille kohdennetulla kahden kierroksen delfoi-kyselyllä helmikuussa 2012. Syvensin tulevaisuuskuvaa haastatteleamalla Vantaan kaupungille palveluita tuottavien järjestöjen edustajia. Haastattelut tehtiin maaliskuussa 2012. Lähestyin aineistoani laadullisin sisällönanalyysin menetelmin. Teoreettisena viitekehystenä työssäni oli sopimuksellisuuden hallinta ja oikeudenmukaisuusteoria.

Työni on tapaus yhden järjestösektorin toiminnan kehittämisestä. Tapaustutkimuksen yleistämiseen suhtaudutaan varovaisesti, mutta tarkastelu saattaa avata ikkunoita laajemmin järjestölähtöisen palvelutuotannon kehittämiseksi eli miten kunkin järjestöryhmän vahvuuksia voidaan hyödyntää. Koska hankinnoissa sovellettavat periaatteet edellyttävät, että kaikkia palvelutarjoajia kohdellaan tasapuolisesti, myös sosiaali- ja terveyspalvelusektorilla toimivien yritysten olisi oltava mukana kehittämistyössä.

Suomessa kunnat vastaavat lakisääteisten sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisestä. Kuntien ei tarvitse kuitenkaan itse tuottaa palveluitaan, vaan ne voidaan ostaa yrityksiltä, järjestöiltä tai muilta kunnilta. Hankintapäätöksiä tehtäessä kunta tekee merkittäviä hyvinvointipoliittisia linjauksia. Sosiaaliset näkökulmat ovat hankintoihin liittyviä strategisia ja arvopohjaisia valintoja. Ne ovat

myös sosiaalisia sopimuksia. Sosiaalisia näkökulmia on hyödynnetty lähinnä työllisyyden edistämässä. Ottamalla ne laajemmin huomioon, olisi mahdollista vahvistaa sosiaali- ja terveysjärjestöjen roolia vastuullisena ja osaavana palveluntuottajana. Järjestölähtöisen palvelutuotannon laadun rakennuspuut (arvot, asiakaslähtöisyys, yhteisöllisyys, erityisosaaminen ja rajoitettu voitonjako) olisi avattava arvioitavaan muotoon. Yhteistyössä tilaajan kanssa näistä järjestöjen palvelutuotannon vahvuuksista olisi mahdollisuus rakentaa sosiaalisia näkökulmia, joihin hankintasopimuksissa sitouduttaisiin. Palveluprosessien avaaminen ja hyvien käytäntöjen kuvaaminen mahdollistaisi näin myös järjestöä itseään kehittämään palvelutuotantoaan.

Miksi sosiaalisia näkökulmia olisi tarpeen hyödyntää? Sosiaalisten näkökulmien hyöty realistuisi laadukkaimpina palveluina ja tavoitteellisempina sosiaali- ja terveyspalvelujen hankkimisena. Palvelutuotannossa edellytetään tulevaisuudessa entistä enemmän palvelujen sisällöllistä kehittämistä. Tästä perspektiivistä arvioituna sosiaalisten näkökulmien avaaminen ja liittäminen osaksi hankintasopimuksia olisi tarpeellista. Sosiaalisiksi näkökulmiksi voisi määritellä Euroopan komission direktiiviesityksessä edellytetyt tekijät eli laatu, jatkuvuus, asiakasosallistuminen, erityisryhmien tarpeet ja innovaatiot. Nämä tekijät näyttävät löytyvän järjestöjen palvelutoiminnasta. Vaihtoehtoisten toimintamallien etsiminen hankintaprosessissa olisi tarpeen.

Järjestöillä on ollut vahva rooli sosiaali- ja terveyspalveluiden kehittämisessä. Näyttää siltä, että sosiaali- ja terveysjärjestöjä tarvitaan edelleen tulevaisuudessa palveluntuottajina, koska väestön palvelutarpeet kasvavat ja erilaisia palveluntuottajia tarvitaan. Järjestöjä palveluntuottajana käsittelevä kirjallisuus välittää kuvan, että ne olisivat puolustusasemissa yhteiskunnallisten muutosten edessä. Hankintojen kilpailuttamista ohjaavat markkinamekanismit eivät näytä kuitenkaan horjuttavan järjestöjen asemaa, vaikka se tekeekin toiminnasta haasteellista. Tutkimus vahvistaa näkemystä sosiaali- ja terveysjärjestöjen palvelutuotannon erityisyydestä. Järjestöjen arvopohja ja sitoutuminen asiakaslähtöisten palveluiden tuottamiseen tuo luotettavuutta. Järjestöt kykenevät luomaan uusia työmenetelmiä ja hyödyntämään erityisosaamisensa rinnalla vertaistukea sekä vapaaehtoistoimintaa. Sosiaali- ja terveysjärjestöt yhteiskuntavastuullisina pal-

veluntuottajina ja vaikuttajina voisivat haastaa muita sektoreita kilpailuun palveluiden sisällöllisestä paremmuudesta.

Näkemykset tulevaisuudesta eroavat valtakunnallisten ja paikallisten toimijoiden välillä. Kyselyyn vastanneet asiantuntijat arvioivat sosiaali- ja terveysjärjestöjen palvelutuotannon tulevaisuutta pessimistisemmin. Nykyisiä hankintamenettelyitä kohtaan esitetty kritiikki voitaisiin tulkita myös signaaliksi muutostarpeesta. Sosiaalisten näkökulmien hyödyntäminen edellyttäisi hankintamenettelyiden ja toimijoiden välisten sopimushallintastrategioiden kehittämistä. Kunta-järjestö -suhdetta haluttaisiin kehittää tulevaisuudessa kohti yhteistyösuhdetta: kumppanuutta, jossa opitaan yhdessä toisen osapuolen toiminnasta ja luodaan yhdessä palvelutoimintaa sisällöllisesti edistäviä innovaatioita. Näyttää siltä, että sopimuksellisuuden hallinnalla on merkitystä sosiaali- ja terveyspalveluiden hankinnassa. Kumppanuus edellyttäisi pitkäjänteistä yhteistyötä ja osaamista palveluiden kokonaisuuksien hallinnasta. Toiminnan perustuessa puhtaasti markkinaehtoiseen malliin tai hierarkkiseen kulttuuriin vastavuoroisuutta edellyttämät kumppanuudet eivät synny. Sosiaalisia näkökulmia voitaisiin kutsua myös sosiaalisiksi sopimuksiksi, joten kumppanuuksien tulisi perustua entistä laajemmin yhteisen tietopääoman kerryttämiseen, luottamukseen ja kunkin toimijan vahvuuksien hyödyntämiseen.

Tulevaisuus haastaa myös sosiaali- ja terveysjärjestöjä arvioimaan omaa rooliaan ja toimintatapojaan. Tutkimuksen aikana heräsi kysymys siitä, onko järjestökenttä liian pirstaloitunut? Järjestöillä tosin on paikkansa erilaisina toimijoina eikä niitä voi samaan muottiin puristaa. Kuitenkin näyttäisi siltä, ettei toisista toimijoista saavutettavaa synergiaetua osattaisi hyödyntää. Jos toimintatapa rajautuu oman jäsenistönsä edunvalvontaa, näyttäisi ulkopuolelle jäävän laajempi ennakoiva sosiaali- ja terveyspoliittinen kehittäminen. Tutkimus tuo esille, että järjestöjen yhteiskunnallinen vaikuttaminen on tulevaisuudessakin yksi väylä omien tavoitteiden edistämiseksi. Sosiaali- ja terveysjärjestöjen tulisi luoda myös keskenään vahvempia verkostoja ja kyetä yhteistyössä puhuttelemaan päätöksentekijöitä ja kuntalaisia. Arvoihin perustuvan palvelutuotannon mahdollisuuksiin näytetään uskovon tulevaisuudessa, joten arvot olisi tuotava laajemmin yhteiskunnalliseen keskusteluun. Toimintatapojen uudistaminen edellyttäisi

laajemmin järjestöissä palvelutuotannon ja kumppanuuden johtamisen kehittämistä. Omat haasteensa tämä tuo myös toimialan koulutukselle.

Tutkimuksessani olen esittänyt toimenpide-esityksiä, joilla sosiaalisten näkökulmien hyödyntämiseen sekä järjestöjen palvelutuotannon haasteisiin voitaisiin vastata. Tarvitaan tutkimusta, kehittämistä ja kokemuksia. Järjestöjen osaamisvajaisiin tulisi vastata neuvonta- ja koulutuspalveluilla. Toimijoita maastamme löytyy, nyt olisi jonkun otettava koppi. Toimenpide-esitykseni ovat yhteisöllisiä prosesseja, joissa tarvitaan toimialan osaajia. Tutkimuksen merkitys toimialan kehittämisessä voisi avautua nimenomaan järjestöjen palvelu- ja neuvontakeskuksen kautta. Sosiaali- ja terveysjärjestöjen toimintarooli osana toimialan tutkimus-, kehittämis- ja innovointitoiminta näyttäytyy vielä pienenä. Tulevaisuudessa olisi mahdollisuuksia solmia arvoihin ja osaamiseen perustuvia kumppanuuksia myös tällä alueella. Sosiaali- ja terveyspalveluiden tuottamisessa tarvitaan keskustelua toimijoiden erilaisista rooleista, mutta myös vahvuuksien hyödyntämisestä: millaisella osaamisella palveluita tulevaisuudessa tuotetaan.

Tärkeä osa tutkimusprosessiani on tutkimustulosten raportointi ja jalkauttaminen. Tutkimustulokset on avattava julkiseen keskusteluun. Koska hallitusohjelmassa on kirjattu monia työni teemaan liittyviä kehittämisohjelmia, on tärkeää että työnantajani eli Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry on yhteistyössä sosiaali- ja terveysjärjestöjen kanssa niitä edistämässä. Lähestyvät kuntavaalit mahdollistavat yhteiskunnallisen keskustelun kuntien palveluhankinnoista ja niitä ohjaavista strategisista arvoalinnoista. Näen tärkeäksi myös oman roolini aiheen tutkijana ja työtehtävieni kautta yhteiskuntavaikuttajana: minun tulee esitellä tutkimustuloksia ja mahdollistaa pohdinta ja jatkokehittäminen yhteistyössä tutkimukseen osallistuneiden organisaatioiden kanssa.

Tulevaisuudessa olisi siis käynnistettävä käytännön hankkeita, joissa sosiaalisten näkökulmien hyödyntämistä hankinnoissa kehitetään. Jatkotutkimukselle löytyy sijaa. Toimenpide-esityksissäni nostan jo muutamia teemoja esille. Tutkimuksessani olen keskittynyt valtio, kunnan ja järjestöjen väliseen toimintaan. Olisi mielenkiintoista nostaa tarkasteluun myös se, miten kuntalainen suhtautuu järjestölähtöiseen palvelutuotantoon? Näyttäytyvätkö järjestöt erityspiirteillään kuntalaisille samanlaisena kuin ne itse tuovat esille?

Palaan alussa esittämäni näkemykseen. Niin julkisen sektorin kuin järjestöjen tarjoamalla palvelulla on yhteinen tavoite: ihmisten hyvinvoinnin, toimintakyvyn ja itsenäisen selviytymisen tukeminen. Tavoitteen saavuttamiseksi tiiviimpi yhteistyö olisi tarpeen. Siksi on syytä kysyä, mistä loppujen lopuksi kilpaillaan?

LÄHTEET

Julkaistut

- Ahola, Pasi & Arajärvi, Pentti & Kananoja, Aulikki (toim.) 2010. Yhteiset vai ositetut. Sosiaalipalvelut hyvinvoinnin ja osallisuuden tuottajina. Kalevi Sorsa -säätiön julkaisu 5 / 2010. Helsinki: Kalevi Sorsa -säätiö.
- Anttila, Pirkko 2006. Tutkiva toiminta ja ilmaus, teos, tekeminen (2.painos). Hamina: AKATIIMI Oy.
- Anttiroiko, Ari-Veikko 2010. Hallintateoreettinen näkökulma kaupunkien palvelujen organisoimiseen, omistajuuden ja rahoituksen uudistamiseen. Tampereen yliopisto: Alueellisen kehittämisen tutkimusyksikkö. SENTE -julkaisu 33/2010.
- Eskola, Jari & Vastamäki, Jaana 2010. Teemahaastattelu: opit ja opetukset. Teoksessa Aaltola, Juhani & Valli, Raine (toim.) Ikkunoita tutkimusmetodeihin I (3. uudistettu ja täydennetty painos). Jyväskylä: PS-Kustannus, 26–44.
- Espinno 2012. Viitattu 24.4.2012.
<http://espinnofi.virtualserver22.nebula.fi/index.php/ajankohtaista/hyviae-kaeytaentoejae-tanskasta-tyoellistaemiseen/>
- Eurocities 2004. The CARPE Guide to Responsible Procurement. Bryssel: Eurocities.
- Eurocities 2007a. RESPIRO Guide on Socially Responsible Procurement of Building Construction Works. Bryssel: Eurocities.
- Eurocities 2007b. RESPIRO Guide on Socially Responsible Procurement of Textiles and Clothing. Bryssel: Eurocities.
- Euroopan komissio 2011a. Sosiaalinen ostaminen. Opas sosiaalisten näkökoh-
 tien huomioonottamisesta julkisissa hankinnoissa. Luxemburg: Euroopan unionin julkaisutoimisto.
- Euroopan komissio 2011b. Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direk-
 tiivi julkisista hankinnoista. Viitattu 16.1.2012. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0896:FIN:FI:PDF>
- Fredriksson, Sami & Hyvärinen, Olli & Mattila, Mikko & Wass, Hanna 2009. Kil-
 pailuttaminen poliittisena päätöksenä. Kuntapäätäjien näkemyksiä sosiaali-
 ja terveystalvelujen hankinnasta yksityisen sektorin tuottajilta. Kunnallissalan
 kehittämissäätiön Kunnat ja kilpailu -sarjan julkaisu nro 14. Sastamala:
 Vammalan Kirjapaino Oy.
- Hankinnat.fi 2008. Viitattu 12.2.2012.
http://hankinnat.fi/k_peruslistasivu.asp?path=1;161;120419;120423;121769
- Heikkala, Juha 2001. Järjestön strategia. Käsikirja elinvoimaisen tulevaisuuden
 luomiseen. Tampere: Cityoffset Oy.
- Heinämäki, Liisa 2012. Valtionhallinnon ohjelmaohjaus kuntien sosiaali- ja ter-
 veydenhuollossa 2000-luvulla. Akateeminen väitöskirja. Yhteiskuntatieteiden
 ja kauppatieteiden tiedekunta. Itä-Suomen yliopisto.
- HILMA Julkiset hankinnat 2012. Viitattu 12.2.2012.
<http://www.hankintailmoitukset.fi/fi/docs/kynnysarvot>

- Hirsjärvi, Sirkka & Hurme, Helena 2008. Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Helsinki: Gaudeamus.
- Hirsjärvi, Sirkka & Remes, Pirkko & Sajavaara Paula 2009. Tutki ja kirjoita (15., uudistettu painos). Helsinki: Tammi.
- Hyyryläinen, Esa 2004. Sopimuksellisuus, talous ja johtaminen. New Public Management sopimusohjauksessa ja julkisten organisaatioiden sopimusten hallinnassa. Vaasan yliopiston julkaisuja: Tutkimuksia 256, Hallintotiede 31. Vaasa: Vaasan yliopisto.
- Hämäläinen, Timo J. & Heiskala, Risto 2004. Sosiaaliset innovaatiot ja yhteiskunnan uudistumiskyky. Suomen itsenäisyyden juhlarahaston Sitran julkaisusarja (Sitra 271). Helsinki: Edita Prima Oy.
- Jakosuo, Katri 2010. Turvallisia, esteettömiä ja edullisia palveluita – ikääntyneet palveluiden käyttäjinä. Teoksessa Makkula, Sami & Mäkinen, Sanna & Huhta, Eila (toim.) Hyvinvointipalvelut 2.0. Tulevaa ennakoiden, menneestä ammentaen. Lahden ammattikorkeakoulun julkaisu. Sarja C Artikkelikokoelmat, raportit ja muut ajankohtaiset julkaisut, osa 64, 17–27.
- Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry 2012. Viitattu 11.4.2012.
http://www.jhl.fi/portal/fi/tama_on_jhl/
- Kujanpää, Jarmo 2010. Sosiaaliset kriteerit ja niiden käyttömahdollisuudet julkisissa hankinnoissa. Helsinki: Vates -säätö
- Kunnat.net 2012. Viitattu 3.2.2012.
<http://www.kunnat.net/fi/kunnat/toiminta/Sivut/default.aspx>
- Kuntaliitto 2007. Sosiaali- ja terveystalouden palveluiden hankinta ostopalveluna. Ohjeita tarjouspyynnön ja hankintasopimuksen laatimiseksi. Helsinki: Kuntaliitto.
- Kuntaliitto 2010. Kuntaliiton kilpailupoliittiset linjaukset. Helsinki: Kuntaliitto.
- Kuntaliitto 2011. Suomen Kuntaliiton strategia vuosille 2009–2012. Helsinki: Kuntaliitto.
- Kuntaportaali 2011. Viitattu 13.2.2012.
http://www.kuntaportaali.fi/k_peruslistasivu.asp?path=1;161;120419;120423;120888
- Kuula, Arja 2006. Tutkimusetiikka. Aineistojen hankinta, käyttö ja säilytys. Tampere: Vastapaino.
- Kuusi, Osmo 1993. Delfoi -tekniikka tulevaisuuden tekemisen välineenä. Teoksessa Vapaavuori, Matti (toim.) Miten tutkimme tulevaisuutta? Kommunikatiivinen tulevaisuudentutkimus Suomessa. Helsinki: Tulevaisuuden tutkimuksen seura ry, 132–140.
- Kuusi, Osmo 2002. Delfoi -menetelmä. Teoksessa Kamppinen, Matti & Kuusi, Osmo & Söderlund, Sari (toim.) Tulevaisuuden tutkimus. Perusteet ja sovellukset. Helsinki: Suomen Kirjallisuuden Seura, 204–225.
- Kuusisto-Arponen, Anna-Kaisa 2007. Konfliktitapaus. Teoksessa Laine, Markus & Bamberg, Jarkko & Jokinen, Pekka (toim.) Tapaustutkimuksen taito. Helsinki: Yliopistopaino, 231–244.
- Laine, Markus & Bamberg, Jarkko & Jokinen, Pekka 2007. Tapaustutkimuksen käytäntö ja teoria. Teoksessa Laine, Markus & Bamberg, Jarkko & Jokinen, Pekka (toim.) Tapaustutkimuksen taito. Helsinki: Yliopistopaino, 9–38.

- Lappalainen, Pertti 2002. Poliittisen tyylin taito. Tampere: Vastapaino.
- Lappalainen, Pertti 2007. Poliittinen toiminta tapauksena. Teoksessa Laine, Markus & Bamberg, Jarkko & Jokinen, Pekka (toim.) Tapaustutkimuksen taito. Helsinki: Yliopistopaino, 191–213.
- Leino, Helena 2007. Yleinen ongelma, yksi tapaus. Teoksessa Laine, Markus & Bamberg, Jarkko & Jokinen, Pekka (toim.) Tapaustutkimuksen taito. Helsinki: Yliopistopaino, 214–253.
- Lundström, Ilona 2011. Kuntien palveluhankintojen murros. Tutkimus kuntien palveluhankintojen kilpailuttamisessa esiintyvistä ongelmista ja niiden syistä. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Luostarinen, Sari & Kinnunen, Katri & Eskola, Salla 2011. Sosiaaliset näkökulmat julkisissa hankinnoissa – lähtökohtia, kokemuksia ja mahdollisuuksia. Tampere: Juvenes Print – Tampereen yliopistopaino.
- Matthies, Aila-Leena 2007. Toisenlainen kolmas sektori. Pohjoismaiden sosiaali- ja terveysjärjestöt tutkimuksen valossa. Yhteiskuntapolitiikka 72 1/2007, 57–71.
- Matthies, Aila & Kattilakoski, Mari & Rantamäki, Niina 2011. Maaseudun hyvinvointipalvelujen kehittäminen kansalaisosallistumisen ja yhteisöllisyyden pohjalta. KAMPA -hankkeen Tutkimus- ja kehittämisraportti I. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän julkaisuja 9/2011. Tampere: Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä, YTR.
- Merenmies, Jaana & Kostilainen, Harri (toim.) 2007. Sosiaalisten vaikutusten mittaaminen ja hyödyntäminen – esimerkkejä sosiaalisia päämääriä tavoittelevista organisaatioista. Helsinki: Diakonia Ammattikorkeakoulu.
- Metsämuuronen, Jari. 2010. Viitattu 1.2.2012.
<http://www.methelp.com/pdf/reliabiliteetti1.pdf>
- Möttönen, Sakari 2009. Ovatko järjestöt hyvinvointivaltioiden purkajia vai puolustajia? Yhteiskuntapolitiikka 74 1/2009, 60–71.
- Möttönen, Sakari 2010. Kuntalaisen muuttuvat roolit. Helsinki: Kuntaliitto.
- Möttönen, Sakari & Niemelä, Jorma 2005. Kunta ja kolmas sektori. Yhteistyön uudet muodot. Jyväskylä: PS-kustannus.
- Möttönen, Sakari & Niemelä, Jorma 2008. Kunnan ja kolmannen sektorin innovatiivinen yhteistyö – esimerkkinä sosiaalinen säätiö. Teoksessa Saari, Juho (toim.) Sosiaaliset innovaatiot ja hyvinvointivaltion muutos. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto, 218–252.
- Oikeusministeriö 2005. Järjestöjen toiminnan yhtiöittäminen. Syitä ja seurauksia. Oikeusministeriön julkaisu 2005:13. Helsinki: Oikeusministeriö.
- Palola, Elina 2011. Valinnanvapaus saattaa lisätä eriarvoisuutta. Helsingin Sanomat 6.2.2011, 1.
- Peltola, Taru 2007. Empirian ja teorian vuoropuhelu. Teoksessa Laine, Markus & Bamberg, Jarkko & Jokinen, Pekka (toim.) Tapaustutkimuksen taito. Helsinki: Yliopistopaino, 111–129.
- Pihlaja, Ritva 2010. Kolmas sektori ja julkinen valta. Kunnallisan alan kehittämissäätiön tutkimusjulkaisut, nro 61. Sastamala: Vammalan Kirjapaino Oy.

- Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma 2011. Viitattu 13.2.2012.
<http://www.vn.fi/hallitus/hallitusohjelma/fi.jsp>
- Pöyhönen, Eveliina & Karhu, Kari (toim.) 2008. Sosiaaliset yritykset ja hyvinvointipalvelut. Helsinki: Stakes.
- Rawls, John 1988. Oikeudenmukaisuusteoria, suom. Pursiainen, Terho. Juva: Werner Söderström Osakeyhtiö.
- Reilu palvelu ry 2010. Viitattu 14.2.2012.
http://www.reilupalvelu.fi/index.php?option=com_content&view=article&id=19&Itemid=15
- Saarela-Kinnunen, Maria & Eskola, Juha 2010. Tapaus ja tutkimus =tapaustutkimus? Teoksessa Aaltola, Juhani & Valli, Raine (toim.) Ikkunoita tutkimusmetodeihin I (3. uudistettu ja täydennetty painos). Jyväskylä: PS-Kustannus, 189–199.
- Saarinen, Arttu 2008. Markkinaistuminen ja sosiaali- ja terveysjärjestöjen palvelutuotanto. Teoksessa Forma, Pauli & Niemelä, Mikko & Saarinen, Arttu (toim.) Hyvinvointivaltion kilpailuttaminen. Helsinki: Kunnallisan alan kehittämissäätiö KAKS, 85–102.
- Santalainen, Timo 2006. Strateginen ajattelu. Helsinki: Talentum Media Oy.
- Suomalaisen Työn Liitto 2011. Viitattu 14.2.2012. <http://www.avainlippu.fi/liitonmerkit/yhteiskunnallinen-yritys-merkki>
- Sosiaalibarometri 2011. Ajankohtainen arvio palveluista, palvelujärjestelmän muutoksesta ja kansalaisten hyvinvoinnista, 2011. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto ry.
- Sosiaali- ja terveysjärjestöjen vuosikirja 2011. Järjestöt voimana muutoksessa, 2011. Helsinki: Sosiaali- ja terveysjärjestöjen yhteistyöyhdistys YTY ry.
- Sosiaali- ja terveysministeriö 2005. Sosiaali- ja terveydenhuollon lakisääteiset palvelut. Sosiaali- ja terveysministeriön esitteitä 2005:7. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Sosiaali- ja terveysministeriö 2011a. Sosiaalisesti kestävä Suomi 2020. Sosiaali- ja terveyspolitiikan strategia. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2011:1. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Sosiaali- ja terveysministeriö 2011b. Sosiaali- ja terveysalan kansalaisjärjestöt sosiaali- ja terveysministeriön kumppaneina. Sosiaali- ja terveysministeriön järjestöpoliittiset linjaukset. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2011:5. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Sosiaali- ja terveysministeriö 2012. Sosiaali- ja terveyspalvelujen kilpailuttamisen toimivuus. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2012:1. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- SOSTE 2011. Viitattu 26.9.2011.
<http://www.tekry.fi/web/pdf/bulletins/2011/soste.pdf>.
- Särkelä, Riitta & Vuorinen, Marja & Peltosalmi Juha 2005. Sosiaali- ja terveysjärjestöjen mahdollisuudet palveluiden ja tuen tuottamisessa. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto ry.

- Terveyden ja hyvinvoinnin laitos 2009. Rakenteet, avuttomuus ja lainsäädäntö. Sosiaali- ja terveydenhuollon ulkopuoliset tekijät -työryhmä. Raportti II. Raportti 14/2009. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- Terveyden ja hyvinvoinnin laitos 2011. Yksityinen palvelutuotanto sosiaali- ja terveystaloudessa 2009. Viitattu 7.2.2012.
http://www.stakes.fi/tilastot/tilastotiedotteet/2011/Tr33_11.pdf
- Tuomi, Lauri & Sumkin, Tuula 2009. Strategia arjessa – oivalluksia organisaation uudistajille. Helsinki: WSOYpro Oy.
- Tuomi, Jouni & Sarajärvi, Anneli 2011. Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi (8., uudistettu laitos). Vantaa: Hansaprint Oy.
- Työ- ja elinkeinoministeriö 2010. Viitattu 3.2.2012.
<http://www.tem.fi/index.phtml?s=2563>
- Työ- ja elinkeinoministeriö 2011a. Hyvinvointialan työ- ja elinkeinopoliittinen kehittäminen – HYVÄ 2011–2015. Tavoitteet ja toimenpiteet. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.
- Työ- ja elinkeinoministeriö 2011b. Yhteiskunnallisen yrityksen toimintamallin kehittäminen. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 4/2011 Konserni.
- Ukkola, Markku. 2009. Sosiaaliset kriteerit julkisissa hankinnoissa. Työllisyysfoorumien luento 27.5.2009. Viitattu 12.3.2012.
http://www.tyollisyysportti.fi/@Bin/1723128/Markus_Ukkolan_esitys.pdf
- Valtiovarainministeriö 2012. Valtiontaloudenkehitykset vuosille 2013–2015. Viitattu 11.4.2012.
http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/20120404_Valtio/2013-2016_kp.pdf
- Vedenkangas, Matti 2008. Kumppanuus ja julkiset hankinnat. Lakimies 2/2008, 212–229.
- Viirkorpi, Paavo 2011. Yhteiskunnallisen yrittäjyyden toimintamallin kehittäminen – ”kovennettua yrittäjyyttäkö?” Teoksessa Yhteiskunnallisen yrityksen toimintamallin kehittäminen. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 4/2011 Konserni, 93–107.
- Virtala, Marika 2012. Listaus järjestöpalvelutuottajista. Viitattu 26.3.2012. marjo.katajisto@humak.edu.
- Virtanen, Martti 2011. Kolmas sektori, markkinatalous ja kilpailu. Teoksessa Järjestöt voimavarana muutoksessa. Sosiaali- ja terveysjärjestöjen vuosikirja 2011. Helsinki: Sosiaali- ja terveysjärjestöjen yhteistyöyhdistys YTY ry, 20–31.
- Virtanen, Pertti & Suoheimo, Maria & Lamminmäki, Sara & Ahonen, Päivi & Suokas, Markku 2011. Matkaopas asiakaslähtöisten sosiaali- ja terveystalouden kehittämiseen. Tekesin katsaus 28/2011. Helsinki: Tekes.
- Yhteinen Yritys 2009–2011. Viitattu 24.4.2012.
<http://www.yhteinenyritys.fi/site/tietopankki/yhteiskunnallinen-yritys1/lakimuutosehdotus/>
- Yleishyödylliset palvelut -työryhmän raporttitiivistelmä 2008. Viitattu 1.2.2012.
<http://www.kansanvalta.fi/Satellite?blobtable=MungoBlobs&blobcol=urldata&SSURLappty->

pe=BlobServer&SSURIcontainer=Default&SSURIsession=false&blobkey=id&blobheadervalue1=inline; filename=yhteenveto ja suositukset KANELLE 23.10.08.pdf&SSURIsscontext=Satellite Server&blobwhere=1243795052778&blobheadername1=Content-Disposition&ssbinary=true&blobheader=application/pdf

Julkaisemattomat

Järjestöhaastattelut 2012. Maaliskuu 2012. Helsinki, Kerava, Vantaa. Katajisto, Marjo.

LIITTEET

Liite 1: Delfoi-kyselyn ensimmäisen kierroksen kysymykset

Pohdi haasteita ja mahdollisuuksia eri näkökulmasta. Nosta esille tärkeimmät tekijät ja perustele vastauksesi. Luotaa ajatuksesi tulevaisuuteen.

- 1 Sosiaalisten näkökulmien yhteiskunnalliset mahdollisuudet sosiaali- ja terveysjärjestöjen palvelutuotannon kehittämiseksi – kuvaa ja perustele.
2. Sosiaalisten näkökulmien yhteiskunnalliset haasteet sosiaali- ja terveysjärjestöjen palvelutuotannon kehittämiseksi – kuvaa ja perustele.
3. Sosiaalisten näkökulmien mahdollisuudet asiakkaalle – kuvaa ja perustele.
4. Sosiaalisten näkökulmien haasteet asiakkaalle – kuvaa ja perustele.
5. Sosiaalisten näkökulmien mahdollisuudet palveluiden tilaajalle – kuvaa ja perustele.
6. Sosiaalisten näkökulmien haasteet palveluiden tilaajalle – kuvaa ja perustele.
7. Pohdi, miten hankintamenettelyä tulee tulevaisuudessa kehittää, jotta sosiaalisia näkökulmia voitaisiin hyödyntää palvelun tilaajan, tuottajan ja palvelun käyttäjän näkökulmasta.

Liite 2: Delfoi-kyselyn toisen kierroksen kysymykset

1a. Sosiaali- ja terveysjärjestöjen rooli sosiaali- ja terveystalouden tuottajana kasvaa vuonna 2020.

1b. Vuoteen 2020 mennessä suuret palvelutuottajat ovat vallanneet alaa ja järjestöjen tila toimia palvelukentällä jää pieneksi.

2a. Sosiaali- ja terveysjärjestöjen palvelutuotannon kehittäminen (ts. niiden erityispiirteiden huomioiminen) on käytössä oleva sosiaalinen näkökulma.

2b. Hankinnoissa hyödynnetään sosiaalisia näkökulmia ainoastaan työllisyyden edistämiseksi.

3a. Hyvinvointipolitiikan monitoimijaperusteisuus ja paikallisten voimavarojen hyödyntäminen on johtanut siihen, että palveluntuottajat ovat kehittäneet toiminta-alueensa periaatteet ja menettelytavat yhdessä. Palvelutuotanto perustuu vahvaan kumppanuuteen ja palvelutuotannon suunnittelussa hyödynnetään monipuolisesti erilaisia sosiaalisia näkökulmia.

3b. Palvelutuotannossa menettelytapoja ohjaavat yksinomaan juridiset periaatteet. Palvelutuotannossa kumppanuudella tai sosiaalisilla näkökulmilla ei ole merkitystä.

4a. Kilpailuttamisen sijaan palvelutuotantoa ohjaa avoin tietoon perustuva neuvottelu. Sosiaali- ja terveysjärjestöjen asiantuntijuus korostuu. Työnjako pohjautuu kunkin toimijan erityispiirteiden hyödyntämiseen ja kehittämiseen.

4b. Palvelutuotannon periaatteet yhdenmukaistavat eri toimijoiden erityispiirteitä.

5a. Palveluhankinnoissa määritellään yhdeksi sosiaalisesti näkökulmaksi laatu. Palveluntuottajalta edellytetään laadunhallintajärjestelmää seurannan mahdollistamiseksi. Sosiaali- ja terveysjärjestöjen asema on vahva.

5b. Palveluhankinnoissa laadun merkitys laskee. Sosiaali- ja terveysjärjestöjen asema on heikko.

6a. Palveluhankinnoissa määritellään yhdeksi sosiaalisesti näkökulmaksi palvelutuotannon jatkuvuus, jolla taataan vakiintuneet hoito- ja hoivasuhteet. Sosiaali- ja terveysjärjestöjen asema on vahva.

6b. Palveluhankinnoissa päädytään lyhytkestoisiin sopimuksiin, palveluprosessit pirstoutuvat.

7a. Palveluhankinnoissa määritellään kunkin toimialan erityisosaaminen yhdeksi sosiaalisesti näkökulmaksi. Sosiaali- ja terveysjärjestöjen asema on vahva.

7b. Sosiaali- ja terveysalan osaamisvaatimukset ovat laskeneet, työvoimapulan vuoksi alan kelpoisuusehtoja on lievennetty.

8a. Palveluntuottajaa valittaessa päätöksentekoa ohjaa palveluntuottajan arvo-pohja. Sosiaali- ja terveysjärjestöjen asema on vahva.

8b. Palveluntuottajaa valittaessa päätöksenteossa ei kiinnitetä huomiota palveluntuottajan arvoihin. Sosiaali- ja terveysjärjestöjen asema heikkenee.

JATKUU

9a. Palveluntuottajaa valittaessa sosiaalisesti näkökulmaksi määritellään laaja vastuullisuus taloudellisesti sekä sosiaalisesti.

9b. Vastuullisuudella ei ole merkitystä valinnoissa.

10a. Palveluntuottajaa valittaessa yhdeksi sosiaalisesti näkökulmaksi määritellään asiakaskeskeisyys. Palveluntuottajalta edellytetään järjestelmää, jolla asiakkaan osallisuutta palvelun kehittämisessä vahvistetaan. Sosiaali- ja terveysjärjestöjen asema on vahva.

10b. Palvelutuotannossa asiakkaan osallisuus jää palvelusuunnitelman muodolliseen kirjaamiseen.

11a. Palveluntuottajaa valittaessa paikallisen/alueellisen hyvinvoinnin edistäminen määritellään yhdeksi sosiaalisesti näkökulmaksi.

11b. Palveluntuottajaa valittaessa paikallisella/alueellisella hyvinvoinnin edistämällä ei ole merkitystä.

12a. Sosiaalisia näkökulmia hyödyntämällä luodaan uusia innovatiivisia palvelumuotoja. Sosiaali- ja terveysjärjestöt ovat osaajana avainasemassa.

12b. Palvelumuotojen kehittäminen jää yksittäisiksi hankkeiksi ja kokeiluiksi. Palvelutuotannossa keskitytään perinteisiin malleihin.

13a. Kuntalainen kykenee arvioimaan palveluntuottajia ja tekee valintojaan eettisin perustein. Sosiaali- ja terveysjärjestöjen rooli korostuu.

13b. Kuntalaisen mahdollisuudet valita palveluntuottajia on rajallinen.

14a. Kunnilla on hankintaosaamista ja tietoa sosiaalisten näkökulmien hyödyntämisestä. Vertailu palveluntuottajien välillä on avointa ja selkeää.

14b. Hankintaosaaminen ei ole merkittävästi lisääntynyt. Resurssit keskitetään valvontaan.

15a. Hankintalainsäädännön antamia mahdollisuuksia mm. neuvottelumenettelyä ja suorahankintaa hyödynnetään sosiaali- ja terveyspalveluissa. Näin taataan erityistä tukea tarvitsevien ihmisten oikeudet ja sosiaali- ja terveysjärjestöjen asema erityispalveluiden tuottajana on vahva.

15b. Hankinnoissa hyödynnetään avointa menettelyä. Palvelumarkkinoiden toimivuus on ensisijainen lähtökohta. Hyvinvointialalle syntyy palvelukatveja ja ihmisiä uhkaa suurempi syrjäytyminen. Sosiaali- ja terveysjärjestöt keskittyvät vapaaehtoistyön voimin auttamistyöhön.

16a. Sosiaalisia näkökulmia hyödyntämällä järjestöt voivat kehittää ratkaisuja sellaisiin tarpeisiin, joihin muut toimijat eivät ole pystyneet vastaamaan.

16b. Hyvinvointipalveluihin syntyy katvealueita, koska tarpeisiin ei kyetä vastaamaan.

17. Miten järjestöt ovat edistäneet omien tavoitteidensa saavuttamista vuoteen 2020 mennessä?

Liite 3: Delfoi-panelisteiksi pyydetyt organisaatiot

A-kiltojen Liitto ry
A-klinikkasäätiö
Asumispalvelusäätiö ASPA
Ensi- ja turvakotien liitto ry
Erytishuoltojärjestöjen liitto Ehjä ry
Hengitysliitto Heli ry
Huoltoliitto ry
Invalidiliitto ry
Kehitysvammaisten Palvelusäätiö
Kehitysvammaisten Tukiliitto ry
Kehitysvammaliitto ry
Kriminaalihuollon tukisäätiö
Kuntaliitto
Kuntoutussäätiö
Kuuloliitto ry
Kuurojen Liitto ry
Kuurojen Palvelusäätiö
Mannerheimin Lastensuojeluliitto
Nuorisoasuntoliitto ry
Nuorten Ystävät ry
Näkövammaisten Keskusliitto ry
Perhekuntoutuskeskus Lauste ry
Puustellin Tuki ry
Sininauhaliitto
Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö
Suomen Mielenterveysseura
Suomen Setlementtiliitto ry
Suomen sosiaali ja terveys ry
Työ- ja elinkeinoministeriö
Vanhus- ja lähimmäispalvelun liitto ry
Vanhustyön keskusliitto ry

JATKUU

Väestöliitto ry
Yrjö ja Hanna -säätiö

Liite 4: Teemahaastattelurunko

Taustatiedot

1. Haastateltavan nimi
2. Järjestön toimiala
3. Mitä palveluita järjestö tuottaa Vantaan kaupungille?
4. Kuinka pitkä kokemus palvelutuotannosta on?
5. Millaisella menettelyllä järjestö valittiin palvelun tuottajaksi?
6. Tämänhetkiset kokemukset palvelutuotannosta

Tulevaisuus

7. Miten arvioitte järjestöjen aseman kehittyvän palvelutuotannossa tulevaisuudessa?
8. Mitä järjestöjen tulisi tehdä, jotta ne voisivat edistää tavoitteitaan palvelutuotannossa?
9. Millaisia tekijöitä eli sosiaalisia näkökulmia sopimuksen ehdoksi tulisi määritellä?
10. Perustele miksi?
11. Miten arvioitte eettisyyden ja arvojen vaikuttavan kuntalaisen valintaan palvelutuottajien välillä?
12. Miten järjestöt voisivat tulevaisuudessa vahvistaa erityispiirteitään palveluntuottajana?

Lainsäädännön ja menettelytapojen kehittäminen

13. Miten hankintamenettelyä tulisi kehittää?
14. Miten uskotte kumppanuuden kehittyvän tulevaisuudessa?
15. Mitä muuta haluaisitte tuoda esille?