

SYSTEMIEN SOTE

Systemiteoreettinen tulkinta sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksesta

Akusti Lankinen

Pro gradu -tutkielma

Yhteiskuntapolitiikka

**Yhteiskuntatieteiden
ja filosofian laitos**

Jyväskylän yliopisto

kevät 2018

Tiivistelmä

Systeemien sote – systeemiteoreettinen tulkinta sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksesta
Akusti Lankinen
Yhteiskuntapolitiikka
Pro gradu -tutkielma
Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos
Jyväskylän yliopisto
Kevät 2018
Ohjaaja: Teppo Kröger
75 sivua

Tutkielman tarkoituksena on selvittää, onko Juha Sipilän hallituksen sosiaali- ja terveystalouden uudistuksen taustalla tilaaja-tuottaja-toimintatapa sekä millainen käytännön tilaaja-tuottajamalli on syntymässä käyttäen apuna Pekka Valkaman kolmen erilaisen tilaaja-tuottajamallin määritelmiä. Lisäksi tutkielmassa pyritään vastaamaan systeemiteorian keinoin siihen, miksi uudistus on saanut tällaisen muodon. Teoreettisena viitekehyksenä toimii Niklas Luhmannin systeemiteoria, julkisen sektorin sekä tilaaja-tuottaja-toimintatavan kehitykseen vaikuttaneet julkisen valinnan teoria, new public management eli NPM, päämies-agenttiteoria sekä itse tilaaja-tuottaja-toimintatapa sekä Valkaman kuvaamat mallit.

Aineiston analysoinnissa hyödynnän sisällönanalyysiin nojaavaa dialogista tematisointia. Tuloksena esitän, että pohjimmiltaan muodostumassa on tilaaja-tuottaja-toimintatapa ja tarkemmin niin sanottu keskittien tilaaja-tuottajamalli, mutta valinnanvapauslain mukanaan tuoman kuluttajanvalinnan myötä asia ei ole täysin yksiselitteinen. Sote-reformin myötä syntyvä tilaaja-tuottaja-toimintatavan ja kuluttajanvalinnan hybridi vaatisi lähempää tarkastelua. Systeemiteoreettisesti tarkasteltuna viisi osajärjestelmää, politiikka, oikeus, talous, terveydenhuolto sekä tiede ovat aktiivisesti mukana sote-uudistuksessa. Erityisesti talouden kaikkivoipainen olemus ja pyrkimys talouden merkityksen korostamiseen nousee vahvasti esiin aineistosta.

SISÄLLYS

1 JOHDANTO.....	4
2 SYSTEEMITEOREETTINEN VIITEKEHYS	7
2.1 Systemiteorian historiasta	7
2.2 Niklas Luhmannin systemiteoria	8
2.3 Peruskäsitteitä	10
2.4 Funktiojärjestelmät	13
2.5 Organisaatiot.....	14
3 TEORIAT TILAAJA-TUOTTAJA-TOIMINTATAVAN TAUSTALLA	17
3.1 Julkisen valinnan teoria.....	18
3.2 NPM.....	19
3.3 Päämies-agenttiteoria.....	21
4 TILAAJA-TUOTTAJA-TOIMINTATAPA	23
4.1 Palveluiden järjestämistapa: hierarkkinen vastaan markkinasuuntautunut	23
4.2 Tilaaja-tuottaja-toimintatavan keskeiset käsitteet.....	24
4.3 Tilaaja-tuottaja-toimintatavan perusteet	27
4.4 Kolme tilaaja-tuottajamallia.....	29
4.4.1 Kosmeettinen malli	30
4.4.2 Keskitien malli	31
4.4.3 Aktiivinen malli.....	32
4.5 Tilaaja-tuottaja-toimintatavan kritiikkiä	33
5 AINEISTO JA MENETELMÄT.....	37
5.1 Kvalitatiivinen tutkimus	37
5.2 Tutkimuksen aineisto- ja teorialähtöisyys	38
5.3 Sisällönanalyysi	39
5.4 Tutkimusongelma ja tutkimuskysymykset	40
5.5 Analyysin eteneminen.....	41
5.6 Aineisto.....	43
6 ANALYYSI.....	46
6.1 Onko kyseessä tilaaja-tuottaja-toimintatapa?	46
6.2 Millainen tilaaja-tuottajamalli on kyseessä?.....	53
6.3 Miten tähän tilanteeseen on päädytty?.....	58
7 POHDINTA JA JOHTOPÄÄTÖKSET	64
8 LÄHTEET	70

1 JOHDANTO

Tutkielman alkuperäisenä tavoitteena oli tutkia suomalaista lastensuojelutyötä sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistuksen eli sote-uudistuksen yhteydessä Niklas Luhmannin systeemiteorian keinoin. Pohdiskelun sekä hallituksen sote-uudistukseen liittyviin esityksiin (HE 15/2017 vp & HE 16/2018) ja niihin liittyvään julkiseen keskusteluun mediassa ja erilaisissa selvityksissä paremmin tutustuttuani havaitsin systeemiteorian näkökulmasta mielenkiintoisemman lähtökohdan tutkielmalle – onko uudistuksen tavoitteena luoda tilaaja-tuottaja-toimintatapa sosiaali- ja terveyspalveluihin ja miten tätä kehitystä voidaan tulkita systeemiteorian avulla? Tutkimuksen kohteena oleva julkisten sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistus ei ole ilmiönä uusi, vaan enemmänkin se vaikuttaa ikuisuusprojektilta. Siemenet uudistukselle voidaan katsoa olevan kylvetty jo 1990-luvulla Paavo Lipposen ensimmäisen ja toisen hallituksen hallitusohjelmissa (Lipponen I 1995 & Lipponen II 1999). Lipposen (1995) ensimmäisen hallituksen tavoitteena oli kunnan ja valtion välisen työjaon selkiyttäminen kunta- ja palvelurakenteen uudistuksen avulla ja Lipposen toisen hallituksen asialistalla oli lopulta myös sosiaali- ja terveyspalvelut ja verovaroin tapahtuvan rahoituksen sekä hoitoketjujen turvaaminen.

Tilaaja-tuottaja-toimintatavan juuret ulottuvat Suomessa myös 1990-luvulle ja viimeistään Matti Vanhasen (2006) ensimmäisen hallituksen ajama kunta- ja palvelurakennemuudistus eli PARAS-hanke johti toimintatavan keinojen käyttöön pienemmissäkin kunnissa (Kokko ym. 2009). Seuraavat Kataisen (2011) ja Stubbin (2014) hallitukset pyrkivät viemään omaa sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistusta läpi eduskunnassa, mutta esitys kaatui lopulta perustuslakivaliokunnassa (PeVL 67/2014 vp). Tämän tutkielman kohdalla on kuitenkin keskitytty nykyisen Juha Sipilän (2015) hallituksen liikkeelle laittamaan sote-uudistukseen. Poliitiikka vaikuttaa kuitenkin jatkuvalla prosessilla, jolloin on muistettava ottaa huomioon myös aiemmat ja tämän hetken tilanteeseen vaikuttavat ilmiöt.

Sovellan saksalaisen oikeustieteilijän ja sosiologin Niklas Luhmannin sosiologista systeemiteoriaa analyysissa. Luhmannin (ks. Luhmann 1995; Luhmann 2004; Jalava & Kangas 2013, 7-17) teoriassa keskitytään tarkastelemaan modernia yhteiskuntaa systeemien

ja alasysteemien sisäisen sekä välisen kommunikaation kautta. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että yhteiskunta muodostuu itsenäisistä, sulkeutuneista ja toisistaan eriytyneistä järjestelmistä. Luhmannin kiinnostus kohdistuu järjestelmien, kuten esimerkiksi oikeuden, talouden ja politiikan suorittamiin sosiaalisiin toimiin, joiden turvin ne hoitavat omaa eriytynyttä tehtäväänsä. Itsenäisesti toimivat järjestelmät luovat toisilleen ympäristön, jonka kokonaisuus näyttäytyy yhteiskuntana. Luhmannin systeemiteorian ja sen käsitteiden avulla pyrin kuvaamaan Sipilän hallituksen sote-uudistuksen kehitysprosessia ja järjestelmien välistä suhdetta siinä. Tämä on kuitenkin oma tulkintani luhmannilaisesta systeemiteoriasta, joten en näe tutkielmaani täysin puhtaana systeemiteoreettisena tutkielmana, vaan pyrin hyödyntämään Luhmannin teorian tarjoamia välineitä yksinkertaistaakseni ja samalla selittääkseni ilmiön kokonaisuutta.

Toinen tärkeä syy sille, miksei tutkielmaa voida pitää ”puhdasverisesti” systeemiteoreettisena liittyy tilaaja-tuottaja-toimintatavan tarkasteluun. Tutkielman aineistona toimivissa Sipilän hallituksen esityksissä (HE 15/2017 vp & HE 16/2018) ei suoraan mainita tilaaja-tuottaja-toimintatapaa, joten on tarpeellista osoittaa sen olevan todellisuudessa sote-uudistuksen taustalla. Tutkielman teoreettinen viitekehys rakentuu systeemiteorian sekä tilaaja-tuottaja-toimintatavan pohjalle. Tilaaaja-tuottaja-toimintatavan taustateoriat toimivat apuna hahmottamaan niin tilaaja-tuottaja-asetelmaa kuin itse systeemiteoreettista tulkintaakin. Tilaaaja-tuottaja-toimintatapaa ja sen käytännön malleihin liittyvää tutkimuskirjallisuutta ja aiempaa tutkimustyötä on tarjolla runsaasti. Systeemiteoriassa nojaututaan muutamaankin Luhmannin omaan teokseen sekä useisiin eri luhmannilaisiin systeemiteoreetikoihin.

Tutkimuskysymyksiä tutkielmassa on yhteensä kaksi. Ensimmäisellä tutkimuskysymyksellä haetaan vastausta sille, millainen tilaaja-tuottajamalli on sote-reformin myötä muodostumassa? Lähtöolettamani on, että kyseessä on tilaaja-tuottaja-toimintatapa ja pyrin teoriataustan avulla perustelemaan oletukseni sekä osoittamaan millainen tilaaja-tuottajamalli on muodostumassa käyttäen apuna Pekka Valkaman (1994) kuntasektorille kehittämiä kolmen tilaaja-tuottajamallin kokonaisuutta. Sovellan Valkaman malleja tutkimuksen empiirinen konteksti huomioiden. Toinen tutkimuskysymys tarkastelee sitä, miten systeemiteorialla voidaan selittää tilaaja-tuottaja-toimintatavan päätymistä sosiaali- ja

terveyspalvelujen järjestämistavaksi. Systeemiteoreettisesti ajateltuna tavoitteena ei ole arvottaa sote-uudistuksen ja tilaaja-tuottaja-toimintatavan kehitystä, vaan havainnoida alati muuttuvan ilmiön muutoksia ja järjestelmien vaikutuksia toisiinsa. Yhteenvetona tutkimusongelmasta voidaan sanoa, että tässä tutkielmassa pyritään etsimään vastausta sille, miksi tilaaja-tuottaja-toimintatapa on valittu – huolimatta havaituista käytännön ongelmista Suomessa ja muissa Euroopan maissa.

Tutkielma koostuu yhteensä seitsemästä luvusta ja niiden alaluvuista. Liikkeelle lähdetään johdantoluvusta, jossa taustoitetaan tutkielman aihealuetta, tutkimusongelmaa ja kysymyksiä sekä minkälaista aukkoa yhteiskuntatieteessä pyrin täyttämään. Luvut kaksi, kolme ja neljä ovat teorialukuja. Toisessa luvussa pyrin avaamaan Niklas Luhmannin systeemiteoriaa ja sen keskeisimpiä käsitteitä. Kolmas luku sisältää tilaaja-tuottaja-toimintatavan taustalla vaikuttavat teorit. Neljännessä luvussa tarkastellaan tilaaja-tuottaja-toimintatavan perusteita sekä erilaisia tilaaja-tuottajamalleja. Viidennessä luvussa käydään läpi valittu teoriaohjaavaan sisällönanalyysiin nojautuva dialoginen tematisointi tutkimusmenetelmänä, esitellään tutkimusongelma ja tutkimuskysymykset sekä aineistoksi valitut hallituksen esitykset (HE 15/2017 vp & HE 16/2018) ja pohditaan tutkimusetiikkaa. Kuudennessa luvussa siirrytään analyysivaiheeseen ja alaluvut on luotu tutkimuskysymysten pohjalta. Seitsemännessä luvussa kasataan yhteen analyysissa esiin tulleet päätelmät ja pohditaan, mitä niistä voitaisiin sanoa ja mitä jatkossa olisi mahdollista tutkia.

2 SYSTEEMITEOREETTINEN VIITEKEHYS

Tämän tutkielman teoreettisen viitekehysten osana toimii saksalaisen sosiologin Niklas Luhmannin systeemiteoria. Systeemiteoriaa on käytetty aiemmin teoreettisena viitekehysenä yhteiskuntatieteissä jonkin verran ja pyrin ottamaan oppia muiden tekemistä aikaisemmista tutkimuksista. Systeemiteorian avulla pyrin selvittämään tutkimusongelmaani. Tässä osiossa esittelen Luhmannin systeemiteorian kehityshistorian, tärkeimmät käsitteet sekä organisaatioiden aseman. Kaikki systeemiteorian peruskäsitteistä liittyvät vahvasti toisiinsa ja pyrin selittämään käsitteistöä paljolti toisten käsitteiden kautta.

2.1 Systeemiteorian historiasta

Systeemiteorian nähdään saaneen alkunsa 1940-luvulla aikansa biologian, psykologian, informaatioteorian ja kybernetiikan tutkijoiden ehdotuksista löytää sellaisia periaatteita, joita voidaan soveltaa erilaisten järjestelmien tarkastelemiseen poikkitieteellisesti. Erityisesti systeemiteorian käsitteen muodostumiseen vaikutti biologian puolelta Ludwig von Bertalanffy, joka vuonna 1971 julkaisemassaan teoksessa ”General Systems Theory” pyrkii tarkastelemaan systeemien toimintaa. Biologi von Bertalanffy perusti teoriansa niin sanottuun termodynaamisesti avointen järjestelmien ominaislaatuun, jossa järjestelmät ryhtyvät vaihtosuhteisiin ympäristön kanssa syötteen ja tuotoksen kautta, mutta kykenevät säilyttämään autonomiansa rakenteellisen itsesäätelyn avulla. Tästä esimerkkinä von Bertalanffy käyttää lakia, joka viitoittaa suunnan kohti lämpökuolemaa. Teoriansa mukaan on tärkeämpää selittää sitä, miksi luonnon järjestys laista huolimatta kehittyy siten, että se synnyttää järjestystä. (Stichweh 2011, 1-2.)

Ensimmäiset merkittävät henkilöt teorian tuomiseksi yhteiskuntatieteisiin olivat yhdysvaltalaiset Jürgen Ruesch ja Gregory Bateson, jotka 1950-luvulla lainasivat ajatteluunsa informaatio- ja kommunikaatioteoriaa kybernetiikan puolelta. Tämän työn tuloksena syntyi teos ”Communication: The Social Matrix of Psychiatry”. Eniten yhteiskuntatieteisiin systeemiteorian kannalta ovat kuitenkin vaikuttaneet kaksi tunnettua sosiologia. Ensimmäinen heistä on yhdysvaltalainen Talcott Parsons, joka tunnetaan

funktionalismin johtavana teoreetikkona. Saksalainen Niklas Luhmann on heistä toinen. Luhmannin ajattelun tärkeänä vaikuttajana voidaan pitää Parsonsia, jonka opissa hän vietti vuoden elämästään. Luhmann siirtyi eteenpäin parsonsilaisesta strukturaalisesta funktionalismista kohti kybernetiikkaa ja kognitiivista biologiaa. Sosiaalisten järjestelmien toimintaa tarkasteltaessa on tärkeää ymmärtää niiden toimintaympäristöä, mikä näyttäytyy systeemin ja ympäristön eroina. Jokaisen systeemin ympäristö on uniikki. Tämä näkemys eroaa Talcott Parsonsin ajattelusta siten, että Parsons näki sosiaalisten systeemien ympäristön koostuvan muista systeemeistä. (Stichweh 2011, 2-7.)

2.2 Niklas Luhmannin systeemiteoria

Saksalainen sosiologi Niklas Luhmann (1927-1998) vaikutti suuresti teoriansa kautta käsitykseen modernista yhteiskunnasta sosiologian saralla. Luhmann analysoi tarkasti ja perusteellisesti monia modernin yhteiskunnan merkittäviä osajärjestelmiä, kuten politiikkaa, oikeutta, taloutta, taidetta, uskontoa ja kasvatusta. Hänen ansiokseen voidaan lukea myös pitkään kestänyt teoreettinen tutkimus erilaisten yhteiskunnallisten ilmiöiden parissa. Tällaisia ilmiöitä ovat globalisaatio, organisaatioihin liittyvä problematiikka sekä tietoyhteiskunnan murroksen mukanaan tuomat haasteet ja riskit. (Jalava & Kangas 2013, 7.)

Luhmannin tärkeimpänä sosiologisena vaikuttajana pidetään funktionalistisen sosiologian johtavaa teoreetikkoa Talcott Parsonsia, jonka opissa Harvardin yliopistossa hän vietti vuoden. Parsons pyrki työssään kehittämään sosiologialle tärkeää ajatusta differentaatiosta eli yhteiskunnallisten osajärjestelmien eriytymisestä. Luhmannille Parsonsin tapa nojata järjestelmäajattelussaan normeihin ja toimintaan näyttäytyi liian yksinkertaisena tapana jäsentää yhteiskuntaa sekä sen kehitystä. Luhmann korosti järjestelmäajattelussaan systeemin ja ympäristön välistä rajavetoa sekä kommunikaation käsitettä. Luhmannin ajattelua myöhemmin muokkasi erittäin paljon kahden chileläisen neurotieteilijän Humberto Maturanan ja Francisco Varelan vuonna 1980 kehittämä autopoiesi-käsite. Autopoieettiset systeemit ovat samalla aikaa avoimia ja suljettuja. Avoimia systeemit ovat siten, että niihin vaikuttavat ympäristö ja näin ollen myös muut systeemit. Toisaalta systeemit ovat suljettuja, koska nämä ympäristössä toimivat systeemit eivät vaikuta suoraan systeemin sisäisiin

prosesseihin tai rakenteisiin. Tätä käsitettä Luhmann käytti sosiologisesti omassa ajattelussaan sosiaalisista systeemeistä. (Jalava & Kangas 2013, 8-9.) Luhmann ajatteli, että yhden järjestelmän liiallinen pyrkimys vaikuttaa toisen järjestelmän kommunikaatioon on tuhoon tuomittu ajatus. Kuinka paljon on liikaa? Sitä Luhmann ei tarkemmin määritellyt. Tämä on vain yksi esimerkki Luhmannin systeemiteoriassa esiintyvistä paradokseista. Teorian paradoksaalisuus tuo valtavan haasteen teorian käyttöön, mutta samalla antaa valtavasti uusia mielenkiinnon kohteita tutkittavasta ilmiöstä. (Luhmann 1988, 325; Luhmann 1995.)

Oikeustieteellinen ajattelu on aina pyrkinyt systemaattisuuteen ja tätä pidetään tärkeänä kasvualustana Luhmannin ajattelulle. Niklas Luhmann oli alun perin koulutukseltaan juristi ja hän ammensi teksteihinsä vaikutteita saksalaisen filosofin Edmund Husserlin fenomenologiasta sekä englantilaisen matemaatikon George Spencer-Brownin logiikasta. (Jalava & Kangas 2013, 9.) Vuodesta 1969 Luhmann toimi saksalaisen Bielefeldin yliopiston sosiologian professorina ja hänen tuotantonsa käsittää seitsemänkymmentä kirjaa ja noin nelisensataa muuta artikkelia tai julkaisua. Sosiologia viehätti Luhmannia, koska siinä sai käsitellä mitä tahansa eikä aiheen tarvinnut rajoittua yhteen aihepiiriin. Suuren yleisön tietoisuuteen Luhmann nousi väitellessään saksalaisen yhteiskuntateoreetikon Jürgen Habermasin kanssa vuonna 1971. Sen ajan edistyshenkisen nuorison oli kuitenkin erittäin vaikea ymmärtää tai valita Luhmannin kantaa. Aikalaiset näkivät Luhmannin konservatiivisen ja teknokraattisen funktionalismin edustajana, kun taas Habermasin ajattelussa näyttäytyi valistushenkinen emansipaatio. (Raiki 2004, 7-9.)

1980-luvulta lähtien Luhmann keskittyi tutkimuksessaan modernin yhteiskunnan alajärjestelmiin ja kuvasi niitä systeemiteoreettisen käsitteistön avulla ”funktiojärjestelmiksi”. Teoksessaan ”Soziale Systeme” (1984) Luhmann ei esittänyt vielä teoriaa modernista yhteiskunnasta, vaan systeemiteoreettisen käsitteistön sekä ajatuksen yhteiskunnan eriytyemisestä funktiojärjestelmiin. Vuosien saatossa Luhmann julkaisi useita teoksia yksittäisistä funktiojärjestelmistä, jotka koottiin yhteen vuonna 1997 julkaistussa teoksessa ”Die Gesellschaft der Gesellschaft”. Teoksessa on koottuna yhteen eri funktiojärjestelmien analyysit ja näiden avulla pyritään luomaan uutta havainnoija-asemaa,

jossa kyettäisiin näkemään jotain sellaista, mitä muista näkökulmista ei voida nähdä. (Raiski 2004, 9-10.)

2.3 Peruskäsitteitä

Luhmannin systeemiteoriassa käsitteiden työstäminen ei ole itseisarvo, vaan ne toimivat lähinnä empiirisen tutkimuksen välineinä. Teorian mukaan yhteiskunta muodostuu ainoastaan kommunikaatioista ja niiden linkittymisestä toisiinsa. Tässä kohdataan abstraktin teorian suurin ongelma: kommunikaatioiden ketjuuntumiselle ja rakentumiselle ei löydy syitä itse kommunikaation tai kielen rakenteista kuten Habermasin teoriassa. Syitä ei voida myöskään johtaa apriosista eli kokemukseen perustamattomista systeemin olemassaolon välttämättömistä funktioista kuten Parsonsin teoriassa. Voidaan puhua abstraktin järjestelmän pysyvistä ongelmista kommunikaation ketjuuntumisen pulmana. Tämä ongelma voidaan ratkaista vain empiirisen tutkimuksen avulla, joten systeemiteoria tekee tutkimuksen välttämättömäksi. (Jalava & Kangas 2013, 14-15.)

Kommunikaatio on systeemiteoriassa itsenäinen autopoieettinen prosessi, johon kuuluu kolme erilaista valintatapahtumaa: informaatio eli mitä kommunikoidaan, ilmaiseminen eli miten kommunikoidaan sekä ymmärrettävyys eli miten viestiin voidaan liittää jatkokommunikaatiota. Tässä prosessissa kaikkia valintoja ei voi valita yhtä aikaa ja valinnoista muodostuva kokonaisuus saattaa vakiintua sosiaalisesti järjestelmäksi. (Åkerstrøm Andersen 2003, 76.; Luhmann 2004, 241) Luhmannin mukaan järjestelmä voi olla olemassa vain, jos se kykenee erottautumaan ympäristöstä. Järjestelmän luomisprosessissa ensiaskel on yksinkertaistaa ympäristön monimutkaisuutta omaksi rakenteekseen. Tämän johdosta järjestelmän sisäisellä monimutkaisuudella on perusominaisuutena kasvaa, mutta se on silti selkeämpi kuin kaottinen avoin ympäristö. Ympäristö näyttäytyy järjestelmän näkökulmasta taustahälynä ja hälystä mahdollisesti nousevat ärsykkeet järjestelmä havaitsee oman rakenteensa kautta. (Luhmann 1995; Luhmann 2004, 242.)

Sosiaalisten systeemien kommunikaation väline ja välittäjä on mediumi. Nämä mediumit ovat evoluution synnyttämiä saavutuksia ja ne auttavat lisäämään kommunikaation todennäköisyyttä ylittämällä jonkin kolmesta epätodennäköisyyskynnyksestä: ymmärrettävyys-, saavutettavuus- tai hyväksyttävyysskynnyksen. Ymmärrettävyyden kohdalla on epätodennäköistä, että toinen ymmärtää toista, saavutettavuuden kohdalla on epätodennäköistä, että kommunikaatio saavuttaa muut kuin paikalla olijat ja hyväksyttävyyden kohdalla on epätodennäköistä, että vastaanottajan käytös muuttuisi, vaikka hän ymmärtäisikin kommunikaation. Kielien muodostuminen ratkaisi näistä kynnyksistä ensimmäisen, kirjoitustaidon kehittyminen toisen ja kolmannen kohdalle on kehittynyt symbolisesti yleistyneitä kommunikaatiomediumeja, kuten rakkaus, laki, totuus, valta, raha ja laki. Nämä edellä mainitut kommunikaatiomediumit toteuttavat erityisesti hyväksyttävyysehdon, mutta hyvin usein myös muut ehdot. (Luhmann 2004, 241; Borch 2011, 75-78.)

Vuonna 1960 yhdysvaltalaisen fyysikon Heinz von Foersterin esittämä itseorganisoiduvien järjestelmien periaate oli suuressa roolissa Luhmannin systeemiteorian kehityksessä. Itseorganisoiduvien järjestelmien periaatteessa kuvataan järjestyksen syntyvän kohinasta. Järjestyksestä tulee kaaostaustaa vasten epätodennäköinen seikka ja tämä vaatii selitystä. Asetelma kaaoksen ja epäjärjestyksen syntymisen selittämisestä kääntyy pääläelleen, kun järjestys ja sen synty alkavat vaatia selitystä. Luhmannin systeemiteorian käsitteistön syntymiselle ratkaisevin hetki oli niin sanottu ”autopoieettinen käänne”. Tuossa käänneessä yhdistyi informaatioteorian ja evoluutiobiologian kehittämät teoriat itseorganisoidumisesta. Tätä autopoieesia on helpoin tarkastella rahataloudesta lainatun esimerkin avulla: raha syntyy rahasta. Rahajärjestelmän kommunikaatio viittaa aina järjestelmään itseensä. Niin sanottu rekursiivisuuden käsite kuvaa, kuinka kommunikaation tulokset otetaan kehämäisesti jatkokommunikaation lähtökohdaksi, joten vaihto tekee uuden vaihdon mahdolliseksi. Näiden ehtojen myötä jatkuva kommunikaatio muuttaa vaihdon välineen rahaksi ja rahan pääomaksi. Kaikkea tätä kutsutaan itseorganisoidumiseksi, ja autopoieesi on uuden syntymistä aiemmista aineksista järjestelmän sisäisen kommunikaation kautta. Autopoieettinen järjestelmä on siis järjestelmä, mikä uusintaa rakenteensa sekä ylläpitää erottautumista ympäristöstään. (Raiki 2004, 8-11; Luhmann 2004, 240.)

Järjestelmän sisällä tapahtuvasta järjestelmänmuodostuksesta Luhmann käyttää käsitettä funktionaalinen eriytyminen. Sillä tarkoitetaan järjestelmien sisällä tapahtuvaa järjestelmän/ympäristö-erojen syntymistä, eikä niinkään merkitse jonkin kokonaisjärjestelmän luhistumista osiin. Tällainen eriytyminen on funktionaalista, jos alajärjestelmä saa identiteettinsä täyttäessään kokonaisjärjestelmälle jotakin funktiota. Eriytymisestä seuraa myös se, että moderni yhteiskunta näyttäytyy erilaisena eri havaintopisteistä katsottuna ja yhteiskuntaa ei kyetä näkemään yhtenä kokonaisuutena. Moderni yhteiskunta sisältää monia toisistaan riippuvaisia funktiojärjestelmiä, joista jokaisella on oma koodinsa ja toisen järjestelmän koodi ei kykene korvaamaan toista. (Luhmann 1995; Luhmann 2004, 55-57, 240.)

Luhmannin mielestä sosiaalinen todellisuus on aina rakenteeltaan binääristä. Funktiojärjestelmät rakenteistavat kommunikaatiotaan binäärisen koodin avulla, joka on erikoistuneiden funktioiden näkökulmasta universaali sekä sulkee pois mahdolliset kolmannet vaihtoehdot. Nämä binäärikoodit vahvistavat itsessään järjestelmien taipumusta eriytyä. (Luhmann 2004, 75-76, 83.) Koodit mahdollistavat yhden arvon muuttumisen toiseksi ja koostuvat negatiivisesta ja positiivisesta arvosta. Koodit syntyvät kaksintamalla olemassa olevaa todellisuutta ja havainnoitsijalle ne tarjoavat skeeman, jonka sisällä havainnoitava ilmiö ilmenee myös toisin mahdollisena eli kontingenttina. (Luhmann 2004, 241.) Perinteisin tapaus tällaisesta koodista on esimerkiksi tieteessä käytettävä kaksiarvoisen logiikan koodi tosi/epätosi. Muita esimerkkejä koodista ovat mm. talouden omistaa/ei-omista sekä oikeuden oikea/väärä. (Luhmann 2004, 75-76.)

Ohjelmalla viitataan koodeihin ja se tarkoittaa niitä ehtoja joiden vallitessa on oikein antaa tapahtumalle tietyn koodin positiivinen tai negatiivinen arvo. Voidaan puhua myös päätöksenteko-ohjelmista, koska sosiaalisessa järjestelmässä ohjelmaa käsitellään päätöksenä, mikä ratkaisee valinnan binäärikoodin (oikea/väärä jne.) välillä. (Luhmann 2004, 241-242.) Yhden ja saman järjestelmän sulkeutuneisuuden ja avoimuuden yhdistelmä tekee mahdolliseksi erottaa toisistaan koodaus ja ohjelmointi (tai koodaus ja oikea operaatio). Järjestelmä operoi koodinsa suhteen suljettuna ja arvottaminen viittaa aina saman koodin vastakkaiseen arvoon eikä ulkoisiin arvoihin. Järjestelmän ohjelmointi ottaa samalla

kuitenkin huomioon ulkoiset olosuhteet jolloin se lyö lukkoon vallitsevat ehdot, kun valitaan toinen kahdesta arvosta. (Luhmann 2004, 80.)

Puhuttaessa funktionaalista eriytymisestä ja siihen liittyvistä koodeista ja ohjelmista täytyy muistaa evoluution ja kompleksisuuden rooli. Luhmannin mukaan evoluutioon sisältyvä valinta ”muuntaa epätodennäköisen todennäköiseksi ja toimintakykyiseksi järjestykseksi” ja evoluutiossa on kyse jatkuvasta valintojen mahdollisuudesta. Luhmannin mielestä tätä ilmaisevat käsitteet kompleksisuus sekä negentropia eli järjestys tai informaatio. Evoluutio ei tarkoita näin ollen järjestelmän parasta mahdollista sopeutumista ympäristöönsä, mutta autopoieettisen rakenteensa mukaisesti järjestelmä pyrkii sopeutumaan ja jatkamaan toimintaansa. (Luhmann 2004, 47-50, 161.) Kompleksisuuden määritelmänä voidaan pitää monista eri elementeistä koostuvaa asiantilaa, jossa elementit kykenevät muodostamaan suhteita toistensa kanssa valikoidusti. Reduktiomenettely määrittää tietyn mallin ohjaamaan elementtien välisten suhteiden valintaa, jolloin operaatio sekä havainnointi ovat kompleksisia. Tämän myötä muut mahdolliset elementtien yhteenliittymät suljetaan pois pelkiksi mahdollisuuksiksi eli ne potentialisoidaan. (Luhmann 2004, 241.)

2.4 Funktiojärjestelmät

Luhmann esittää teoksessaan ”Ökologische Kommunikation” (suom. Ekologinen kommunikaatio) (1990) modernin yhteiskunnan kuusi erilaista funktiojärjestelmää. Nämä funktiojärjestelmät ovat talous, oikeus, tiede, politiikka, uskonto sekä kasvatus ja ne ovat kukin omia funktiojärjestelmiään. Luhmannin mielestä modernin yhteiskunnan osajärjestelmät ovat suuntautuneet omiin erityisiin tehtäviinsä ja juuri tämä selittää nykyisen yhteiskunnan suorituskyvyn sekä monimutkaisuuden. Tämä eriytyminen on funktionaalista, koska osajärjestelmä täyttää kokonaisjärjestelmälle eli yhteiskunnalle jotain erityistä funktiota. Luhmannin mukaan funktiojärjestelmät ovat lähtökohtaisesti toisiinsa nähden heterogeenisiä. Jokaisella funktiojärjestelmällä on oma koodinsa eli järjestelmän syvin erottelu, joka perustaa järjestelmän. Jokaista funktiojärjestelmää on aina tarkasteltava erikseen, vaikka kyseessä olisi vertailu tai suhteutus muihin järjestelmiin. Luhmann

käsittelee teoksessaan myös sitä, miten järjestelmät näkevät toisensa kokonaisjärjestelmän sisäisenä ympäristönä. (Raiski 2004, 12-13.)

Luhmann pyrkii teoksessaan esittämään yhteiskunnan mahdollisuudet sekä rakenteelliset rajoitteet ekologisen problematiikan kautta. Modernin yhteiskunnan teoreetikko Luhmann ajatteli, että hyvistä tavoitteista huolimatta ja kenties niiden sokaisemana protestiliikkeiden toiminta jättää nämä mahdollisuudet ja rajoitteet huomioimatta. Protesti, moraalinen kiihko ja fundamentalismi ovat Luhmannin mielestä energian tuhlausta. Hänen mielestään tällainen toiminta voi pahimmillaan aiheuttaa suurta tuhoa yhteiskunnan järjestelmille, koska ne pyrkivät purkamaan eriytymistä tai aiheuttaa kaksoiskontingenssin tyyppistä kaaosta, jossa kukaan ei voi ennakoida toisen käyttäytymistä. Esimerkiksi 1980-luvulla vaikuttanut vahva vihreä liike oli Luhmannin mielestä sokeaa aktivismia. Luhmannin mukaan modernin yhteiskunnan mahdolliseksi tekevät rakenteet ja ainoat yhteiskunnallisesti käytettävissä olevat resurssit saattaisivat murtua ilman, että niiden tilalle yritettäisiin rakentaa mitään samankaltaista. Luhmann perustelee tätä sillä, että oikeus politisoitaisiin, raha moraalistettaisiin ja tiede pakotettaisiin luopumaan tosi/epätosi-erottelusta. Tällöin menetettäisiin vuosisataiset institutionaaliset saavutukset. (Raiski 2004, 12-14.)

Luhmann ei kuitenkaan ajattele täysin kyynisesti luonnonsuojelua ajavista tahoista. Moderni yhteiskunta voi vastata ympäristöongelmien tuomiin haasteisiin. Luhmann ei kuitenkaan väitä yhteiskunnan institutionaalisten resurssien välttämättä riittävän, mutta toivoo vihreän liikkeen ottavan huomioon yhteiskunnan tarjoamat resurssit. Hänen mielestään vihreä liike sivuuttaa yhteiskunnan tarjoamat resurssit politisoimalla asiat tai moralisoimalla uudelleen yhteiskunnan. (Raiski 2004, 14.)

2.5 Organisaatiot

Organisaatioilla on paljon samoja piirteitä kuin funktiojärjestelmillä ja organisaatiot ovat yksi yhteiskunnallisen järjestelmän muodoista. Organisaatio eroaa funktiojärjestelmästä siinä, että se on usein polyfoninen ja käyttää useampaa koodia samanaikaisesti. Systemiteoriassa organisaatiot ovat kolmas sosiaalisten systeemien muoto interaktioiden

sekä funktiojärjestelmien ohella. Organisaatioiden synty ja kehitys liittyvät vahvasti funktiojärjestelmien muodostumiseen. Eri osajärjestelmissä, kuten esimerkiksi politiikassa organisaatiot koostuvat puolueista ja taloudessa yhtiöistä. Systeemiteoriassa juuri organisaatiot ovat helppoja empiirisen tutkimuksen kohteita, koska ne voidaan vaivattomasti tunnistaa, havaintojen tekeminen on mahdollista ja ne ovat suhteellisen pysyviä. Pysyvyys erottaa ne samalla ihmisten välisistä, hetkeen sidotuista interaktioista. (Jalava 2013, 100-101.)

Systeemiteoriassa organisaatiot uusintavat itsensä päätösten kautta. Ne ovat kuitenkin myös suljettuja systeemejä ja omaavat erityisen historian sekä säännöt. Näiden avulla organisaatiot muotoilevat päätöksentekokäytäntönsä. Jokainen päätös on kuitenkin aina yhteydessä aikaisempiin päätöksiin ja tällä varmistetaan sisäisen kommunikaation jatkuvuus. (Jalava 2013, 101.) Saksalainen sosiologi Armin Nassehi (2005) kutsuu organisaatioita ”pätöksentekokoneiksi”, koska päätökset ovat niiden kollektiivinen kommunikaation muoto. Keskeisintä organisaatioiden tutkimuksessa ovat niiden rajoitukset ja mahdollisuudet rationaalisten päätösten tekemiseen. Luhmannin systeemiteoriassa tämä rationaalisuus näkyy jälkikäteisesti havainnoitsijan järjestelynä, jossa työstetään päätöksenteon ristiriitaisuutta ja kontingenssia. (Nassehi 2005, 186.) Vaikka organisaatioiden toimintaan vaikuttavat yhtäaikaaisesti monien eri osajärjestelmien eri binäärikoodit, voidaan organisaatioilla nähdä olevan oma ensisijainen koodinsa eli primaarikoodi. Esimerkiksi politiikan organisaatioilla eli puolueilla on demokratiassa primaarikoodeina hallitus/oppositio-koodi. (Jalava 2013, 109.)

Organisaatioiden polyfonisen luonteen vuoksi tulee tällainen homofoninen primaarikoodiajattelu nykypäivänä kyseenalaistaa. Olemassa olevien koodien prioriteettijärjestys kykenee muuttumaan tuhoamatta organisaatiota. Tämän myötä eri systeemien rakenteellinen kytkentä saa organisaatioiden kautta tietyn intensiteetin, keston sekä laadun. (Teubner 1993, 124.) Täysin polyfonista organisaatiota on vaikea saavuttaa. Esimerkiksi talouden taantuman aikana ja miksei tälläkin hetkellä käynnissä olevan sosiaali- ja terveyspalveluiden uudistuksen myötä esille nousevat lähes aina taloudelliset teemat. Vaikka puhetta sairaanhoidosta tällä hetkellä hallitsevat taloudelliset teemat, on sairaalan eli

yhden terveystalouden organisaatioista keskiössä kuitenkin aina potilas ja sairas ruumis.
(Virtanen 2013, 124-125.)

3 TEORIAT TILAAJA-TUOTTAJA-TOIMINTATAVAN TAUSTALLA

Suomen katsotaan kuuluvan pohjoismaisten hyvinvointivaltioiden joukkoon. Pohjoismaisen hyvinvointivaltion kriteereiksi voidaan asettaa julkisen sosiaalipolitiikan olemassaolon, paikallisen demokratian, tasaisen tulonjaon, laajan sosiaaliturvan, aktiivisen työvoimapolitiikan sekä tasa-arvon. Valtion sekä kuntien rooli palvelujen tuottajana ja rahoittajana on suuri, kun taas markkinoiden pieni. (Kautto ym. 1999.) Pohjoismainen hyvinvointivaltio on rakennettu julkisen palvelujärjestelmän varaan ja tämän vuoksi järjestelmän on katsottu olevan hyvin joustamaton kustannusten osalta ja hidas reagoimaan toimintaympäristöstä nousevien uudistusten osalta. Edellä mainitut yhdistettynä suureen asiakaskuntaan, vahvaan ohjaukseen, valvontaan ja normeihin on kriitikoiden mielestä järjestelmän heikkous. (Temmes 1994, 35-36.)

1980-luvulla julkista palvelutuotantoa tutkittiin rakenneteorian ja julkistalouden valintateorian näkökulmista. Rakenneteoria lähtee liikkeelle julkisen vallan isosta roolista hyvinvointipalvelujen tuottajana ja päättäjänä. Teorialle keskeistä on kunnan tarpeeksi suuri koko, mikä takaa taloudellisen ja erikoistuneen palvelutuotannon. Lisäksi korostetaan tehokkaasti hoidetusta palvelujärjestelmästä syntyviä suurtuotannon etuja. Valintateoreettisesta näkökulmasta tuotantoyksiköt voivat olla julkisia tai yksityisiä. Julkisen vallan tehtäväksi muodostuu palvelutuottajien määrittäminen sekä tuotantotavan valitseminen. Valintateorian mukaan kilpailulla voidaan saavuttaa samat edut kuin yksityisillä markkinoilla, kun taas rakenneteorian mukaan tärkeintä on kuntien välinen tasapuolisuus sekä oikeudenmukaisuus. (Harisalo 1987, 6-8; Valkama 1994, 13-14.)

Tilaaaja-tuottaja-toimintatapaa ymmärtääkseen, on tarpeen avata tärkeimpiä teorioita toimintatavan taustalla. Tarkoituksena on kulkea valintateorian osoittamaa polkua, joka lähtee julkisen valinnan teoriasta liikkeelle. Pyrin nostamaan analyysia varten esille useita teorioista nousevia käsitteitä, joita kykenen käyttämään aineiston analyysissa apuna.

3.1 Julkisen valinnan teoria

Julkisen valinnan teorian juuret juontavat 1950-luvulle ja Yhdysvaltoihin, jossa eräät taloustieteilijät alkoivat soveltaa taloustieteellisiä tutkimuskeinoja yhteiskunnan hallinnon ja politiikan teorian tarkasteluun. Näistä taloustieteilijöistä tunnetuimpia ovat James Buchanan, Kenneth Arrow, Gordon Tullock ja Duncan Black, joista erityisesti Arrow ja Buchanan ovat tunnettuja taloustieteen nobelisteja. Teoria on erittäin yksilökeskeinen ja siinä kaikki yhteiskunnalliset ilmiöt sekä rakenteet on kyettävä perustelemaan yksilön näkökulmasta. Yksilöiden yhteisötasolla tekemät päätökset ovat seurausta oman edun tavoittelusta, joka motivoi yksityishenkilöä myös markkinoilla. Puhutaan myös ihmisten harrastamasta ”talousajattelusta”, jossa ihmiset toimiessaan esimerkiksi äänestäjinä pyrkivät maksimoimaan henkilökohtaisten toiveittensa tulokset mahdollisimman pienellä panostuksella. Näin ollen on mahdollista käyttää poliittisessa analyysissä taloudellisia menetelmiä: esimerkiksi voitto/tappio tai hinta/kustannustehokkuus. (Butler 2013, 14.)

Kollektiivista päätöksentekoa tarvitaan ja se on välttämätöntä osassa elämänalueista. Markkinoiden toiminta ei mahdollisesti ole tarpeeksi riittävää näillä alueilla, mutta tämä ei tarkoita sitä, että valtiolta pystyisi hoitamaan tarvittavat asiat paremmin. Poliittinen päätöksenteko on julkisen valinnan teorian mukaan suurelta osin henkilökohtaisten ja ryhmäintressien välistä kamppailua, eikä niinkään ”yleisen edun” kiihкотonta tavoittelua. On toisaalta myös muistettava, että ei ole olemassa yhtä objektiivista ”yleistä etua” maailmamme moniarvoisuuden takia. Ihmisten erilaiset intressit kilpailevat jatkuvasti keskenään. Julkisen valinnan teorian tavoitteena ei olekaan mielestään epämääräisten ”yleisen edun” tai ”yhteiskunnan hyvinvoinnin” määrittäminen, vaan selvittää yksilöiden voimasuhteiden välisiä vaikuttimia ja kuinka ne näkyvät poliittisessa päätöksenteossa. (Butler 2013, 14 & 20-21.)

Miksi poliittinen päätöksenteko on sitten hajalla julkisen valinnan teoreetikkojen mielestä? Teorian kannattajat tarjoavat selittäväksi tekijäksi kannustimet. Poliittisessa päätöksenteossa ei ole takeita siitä, että syntyneet päätökset hyödyttäisivät kaikkia, toisin kuin markkinoilla syntyneet päätökset. Markkinoilla toimiva päättäjät joutuu kantamaan kustannukset itse, mutta saa myös päätöksensä hyödyt itselleen. Lisäksi markkinoilla sopimus voi tapahtua

ainoastaan, jos molemmat osapuolet hyväksyvät sen. (Shughart 2008.) 1980-luvulla Buchananin mielestä tuolloin vallinneessa institutionaalisessa järjestyksessä julkisen sektorin kasvukehitys oli väistämätön. Lisääntyvä julkinen valta johtaa kolmeen erilaiseen loukkuun: 1) korkean verotuksen noidankehä (ts. verotusloukku), 2) poliitikkojen käyttäytyminen inflaation alentamisessa (ts. inflaatioloukku) ja 3) julkisten hyödykkeiden tuottaminen velkarahalla (ts. julkisen velan loukku). Kaikissa näissä loukuissa palataan ydinongelmaan eli kannustimiin ja niiden yhteensovittamisen onnistumiseen suhteessa yksityiseen ja julkiseen käyttäytymiseen. (Nurmi 1987, 82-86.)

Toisaalta yksi teorian tärkeimmistä kehittäjistä, joissain yhteyksissä jopa teorian isäksikin mainittu Buchanan on 2000-luvulla kritisoinut liberaalin talousteorian oppien tuomista osaksi politiikkaa. Tämän kritiikin taustalla on julkisen valinnan teorian käyttäminen markkinoitavuuden lisäämiseksi julkistaloudessa. Buchananin mielestä tässä on kyse ”politiikan tragediasta” ja ”politiikasta ilman romanssia”, koska ihmiset eivät ole ”enkeleitä” ja ilman valtiovaltaa sekä hallintoa ei voida tulla toimeen. (Buchanan 2003.)

3.2 NPM

1980-luvulle tultaessa siirryttiin hiljalleen julkishallinnon osalta niin sanottuun uuden julkisjohtamisen oppiin. Tämä Yhdysvalloissa ja Isossa-Britanniassa syntynyt muutosoppi otti esikuvikseen yksityiseltä sektorilta tutut tulosohjaamisen sekä tulosjohtamisen mallit. Uusi julkisjohtamisen oppi pohjautuu julkisen valinnan teoriasta johdettuun ajatukseen siitä, että julkisten organisaatioiden taloudelliset resurssit käytetään tehokkaammin markkinoilla budjettirajoitteen alaisina kuin julkisissa toiminnoissa. (Julkunen 2006, 78.) Niin sanottu ”vanha” julkisjohtamisen oppi pyrki toimimaan mahdollisimman funktionaalisesti ja virkamiehet koulutettiin tekemään asiat mahdollisimman yhteneväisesti. Ominaista tälle julkisjohtamisen opille oli perusyksiköiden yhtenevät toimintatavat, suoritteiden ja tuotteiden vakioiminen, standardein tapahtuva ohjaus sekä valmiit ratkaisumallit. Uuden julkisjohtamisen opin mukaisesti nämä eivät enää toimineet monimutkaistuvassa maailmassa ja pyrkimyksenä oli etsiä edullisimpia ratkaisuja. Perusyksiköt korvattiin tulosyksiköillä ja tulosohjaamisella pyrittiin tulosjohtajuuteen, jossa ei keskitytä standardeihin vaan yleisluontoisuuteen aiemman yleispätevän sijaan. Tämän myötä tarvittiin

paljon kehittämistyötä ja keksintöjä sekä uudistuksia yksikkötasolla ja ongelmien ja kehityksen merkitys tulosityksikköjä ohjaavana voimina lisääntyi. (Koskiahho 2008, 26-27.)

Termin ”uusi julkisjohtaminen” tai alkuperäisesti englanniksi New Public Management (lyh. NPM) kehitti brittiläinen hallinnon tutkija, professori Christopher Hood vuonna 1991 (Hood 1991). NPM:n oppien mukaisesti julkisen sektorin on syytä omaksua yksityiseltä sektorilta tutut taloudelliset ja johtajuusperiaatteet sekä kilpailuasenteen. Lisäksi on tärkeää karsia julkista budjettia tehostamalla hallintoa, koska tämän avulla saavutetaan hyötyjä. Julkisen valinnan teoria vaikutti paljon NPM:n ydinajatukseseen siitä, että julkisten palveluiden järjestäjä ja tuottaja on erotettava keskenään. Julkisten palvelujen kuluttajia tulee kohdella samalla tapaa kuin yksityisen sektorin palveluiden kuluttajia. Tähän päästään managerialismin avulla, jossa julkishallintoa markkinoistetaan, luodaan näennäismarkkinat sekä palveluja pyritään ulkoistamaan. Hallinnon tasolla tämä tarkoittaa siirtymistä toimintaan, jota ohjailee taloudelliset seikat. Näiden lisäksi NPM:ää ohjaa ajatus täydellisen informaation toteutumisesta yksilötasolla. (Koskiahho 2008, 27-28.)

Julkinen valinnan teorian ja managerialismin katsotaan olevan tärkeimmät teoriat uuden julkisjohtamisen taustalla (ks. Lähdesmäki 2003, 49-53; Julkunen 2006). Väitöskirjassaan Lähdesmäki (2003, 49-53) esittää, että julkisen valinnan teoriasta NPM on omaksunut vaatimuksen markkinoiden korostamisesta sekä julkisen hallinnon kaventamisesta ja managerialismista on adoptoitu tayloristiset johtamisperiaatteet, kuten toiminnan jatkuva tehostaminen ja mittaaminen. Lähdesmäen (2003, 52-53) mukaan tärkein managerialismin vaikutus NPM:ään on ollut tuloskeskeisyyden korostaminen, johtamisen ihannoiti sekä henkilöstön suorituspainotteinen palkitseminen.

NPM-kulttuurissa perusteluita julkisen ja yksityisen sektorin yhteistoiminnalle on etsitty kvasimarkkinateoriasta. Kvasi- eli näennäismarkkinat tarkoittavat julkisen (hierarkkisen) ja yksityisen (aitojen markkinoiden) välimuotoista toimintaa. Tätä voidaan pitää joko välivaiheena siirtyessä kohti varsinaisia markkinoita tai itsessään päämääränä. Näennäismarkkinoilla palveluita ostaa julkinen sektori ja palveluiden myyjinä toimivat yritykset tai kolmas sektori. Julkisen sektorin tehtävänä on tällöin järjestäjän ja rahoittajan

rooli, kun yksityinen sektori toimii liiketalouden perustein voittoa tavoitellen tai kolmannen sektorin mukaisesti yleishyödyllisesti. Kvasimarkkinoiden tarkoituksena on jäljitellä aitoja markkinoita, mutta tämä johtaa väistämättä erilaisiin ongelmiin. Ensimmäinen ongelma piilee siinä, että uudet tuottajat voivat astua näennäismarkkinoille ainoastaan kilpailuun osallistumiseen edellyttävien kustannusten hinnalla ja markkinat määrittävät hinnat. Toiseksi ongelmaksi nousee valvonnan ongelma, joka syntyy erityisesti silloin, kun palvelut tuotetaan voittoa tavoittelevissa yrityksissä. Kolmas ongelma koskee markkinoiden tehokkuutta, jossa saattaa ilmetä ristiriitaa erityisesti hyvinvoinnin vaateen ja tehokkuusvaateen välillä. (Koskiahho 2008, 28-30.)

3.3 Päämies-agenttiteoria

Erityisesti taloustieteissä tilaaja-tuottaja-toimintatapaa on lähestytty päämies-agenttiteorian sekä transaktiokustannusten kautta. Päämies-agenttiteoria on alun perin kehitetty yksityisen sektorin tarkasteluun ja sen on moitittu olevan liian yksinkertaistava sekä unohtavan monia julkisen hallinnon erityispiirteitä. Historiallisesti päämies-agenttiteorian juuret ovat taloustieteessä ajalta, kun oletettiin hypoteettisesti, että omistajien valta yrityksissä pienenee ja palkattujen johtajien valta sen sijaan kasvaa. Hypoteesin mukaan tämä johtaa siihen, että omistajien valvonta pienenee ja palkattu johto hoitaa liiketoimintaa sekä huolehtii omistajien sijoittamista rahoista. Teorian mukaan omistaja toimii siis päämiehenä ja palkattu johto agenttina. (Oulasvirta 1994, 151.)

Ammattijohtajana toimivalle agentille päämies delegoi yrityksen johtamisen ja agentin päätehtävänä on voiton maksimointi. Yrityksen riskeihin ja tuottoihin vaikuttavat päätökset tehdään agentin toimesta ja agenttisuhteen perustana on sopimus, jossa määritellään päämiehen agentilleen asettamat tavoitteet. (Williamson 1981.) Hieman tarkemman määritelmän päämies-agentti-suhteelle antavat amerikkalaiset taloustieteilijät Michael C. Jensen ja William H. Meckling vuonna 1976 teoksessaan ”Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure”. Heidän määritelmänsä mukaan yksi tai useampi päämies sopimuksen avulla sitouttaa yhden agentin toimimaan etujensa mukaisesti ja siirtää osan määräysvallastaan tälle. Suhteen osapuolet pyrkivät maksimoimaan omat hyötynsä ja tällöin päämiehen kannalta agentin toiminta ei välttämättä vastaa parasta

mahdollista toimintaa. Päämies pyrkii tämän vuoksi ulkoisin keinoin ohjaamaan agentin toimintaa pois oman edun tavoittelusta. Nämä päämiehen käyttämät keinot ovat kannustimet sekä valvonta ja keinojen käytöstä syntyvää kustannusta kutsutaan agentuurikustannuksiksi. Vaikka kannustimet ja valvonta olisivat kunnossa, saattaisi silti agentin tekemät päätökset pienentää päämiehen saamaa hyötyä verrattuna tilanteeseen, jossa päämies itse tekisi päätökset. Tästä johtuvaa residuaalitappiota syntyy, kun agentin tekemät päätökset vähentävät päämiehen saamaa jäännösvoittoa. Jensen ja Meckling näkevät, että päämies-agentti-suhteiden tuottamat ongelmat ovat näkyvissä kaikilla tasoilla ja jokaisessa organisaatiossa niin sopimussuhteissa, yhteistyösuhteissa kuin myös yhteiskunnan eri hallintojärjestelmissä. (Jensen & Meckling 1976, 5-7.)

Transaktiokustannuksesta on olemassa monta erilaista tieteellistä määritelmää, mutta suppeasti määriteltynä on kyse sopimuksen valmisteluun ja täytäntöönpanoon liittyvistä kustannuksista. Tällä tarkoitetaan niin sanottuja näkymättömiä kustannuksia. Ensimmäisenä transaktiokustannuksia tutki brittiläinen taloustieteilijä Ronald Coase (1937) artikkelissaan, jossa hän pohti syytä, miksi markkinatalouden sisällä on olemassa pieniä komentotalouksia eli yrityksiä. Coasen mielestä markkinatransaktioiden kaupankäyntikulujen ollessa korkeat, kannattaa transaktio osapuolten tehdä yhteistyötä yrityksen sisällä tavanomaisten markkinoiden sijasta. Pidemmälle transaktiokustannusteoriaa on vienyt yhdysvaltalainen taloustieteilijä Oliver Williamson, joka on tutkimuksissaan keskittynyt tarkastelemaan transaktiokustannuksiin vaikuttavia tekijöitä. Williamsonin mukaan esimerkiksi epäsymmetrisestä informaatiosta johtuva kitka aiheuttaa hyvinvointitappiota eli transaktiokustannuksia. (Terviö 2010, 104.)

4 TILAAJA-TUOTTAJA-TOIMINTATAPA

Yhtenä suurimmista julkisen palvelutuotannon ongelmista on nähty olevan kilpailun puute. Puutteen vuoksi julkisen sektorin palvelutuottajat eivät joudu kilpailemaan tuloista, asiakkaista tai olemassa olonsa tarkoituksesta. Toimintaa ei siis ohjaa kysyntä, vaan hallinnolliset päätökset, mikä johtaa ympäristön muutosten huomiotta jättämiseen ja tuottavuuden alenemiseen sekä palvelua tarvitsevan kansalaisen ja tuottajan välisen kuilun syvenemiseen. Kilpailun on katsottu lisäävän tehokkuutta ja tilaaja-tuottaja-toimintatavan erilaisten toimintamallien avulla sen tuominen osaksi julkisen sektorin palvelutuotantoa on ollut mahdollista. (Valkama 1994, 11.)

Edellä avasin hieman julkisen valinnan teoriaa sekä uuden julkisjohtamisen oppia pohjustukseksi tilaaja-tuottaja-toimintatavan esittelyä varten. Seuraavaksi tarkoitukseni on esitellä tilaaja-tuottaja-toimintatavan kokonaisuus avaamalla keskeisimpiä käsitteitä sekä ottaa esille perinteinen hierarkkinen ja NPM:n mukainen markkinasuuntautunut toimintamalli. Perinteisen toimintatavan nostaminen markkinasuuntautuneen toimintatavan vertailukohdaksi on tärkeää, koska siten voidaan ymmärtää paremmin tilaaja-tuottaja-toimintatavan toimintaa. Myös tilaaja-tuottaja-toimintatavasta keskusteluissa käytetyt käsitteet ovat vaihdelleet jonkin verran ajan saatossa, joten on syytä avata tähän mennessä vakiintuneet käsitteet. Lopuksi avaan erilaisia tilaaja-tuottajamalleja.

4.1 Palveluiden järjestämistapa: hierarkkinen vastaan markkinasuuntautunut

Suomessa suurimmassa osassa julkisia palveluita järjestäjänä toimii kunta. Perinteisessä eli hierarkkisessa toimintamallissa kuntalaisille palvelut tuotetaan omana tuotantona kunnan sisällä. Palveluiden tuottaminen tapahtuu organisaation alimmalla tasolla, jolloin voidaan puhua valta-asetelman käytöstä ohjauksen osalta. Tärkeimpinä välineinä ohjauksessa toimivat erilaiset säädökset ja ohjeet sekä taloussuunnitelmat ja -arviot. Tuotantomallin talouden kannalta tärkein ohjausväline on resurssiohjaus, jonka avulla osoitetaan oikean suuruiset ja laatuiset resurssit palveluiden järjestämiseksi. Kuntien budjetin laadinnassa on

pidetty lähtökohtana aikaisempien resurssien tasoa ja sen päälle on tehty sovittu prosentuaalisen osuuden verran lisäyksiä resursseihin. Budjetoinnin avulla ohjaavat yksiköt ovat määrittäneet tietyn määrärahan, jolla tuotantoyksiköt hankkivat tarvittavat resurssit toimiakseen. Ohjausprosessille on tärkeää resurssitarpeet, koska toiminnan vaikuttavuuden nähdään varmistuvan resurssien oikeanlaisella käytöllä ja määrärahat perustellaan resurssitarpeilla toiminnan aikaansaannosten sijaan. Tuotteet ja niiden vaikutukset nähdään toiminnan aikaansaannoksina. (Kallio ym. 2006, 19-21.)

Ideaali markkinatilanne on täydellisen kilpailun markkinat, joissa palveluiden järjestäminen olisi erittäin tehokasta ja laadukasta. Kunnallisessa palveluntuotannossa markkinat eivät kuitenkaan usein täytä täydellisen kilpailun markkinoille vaadittavaa tilannetta jolloin puhutaan näennäismarkkinoista. Markkinasuuntautuneessa toimintamallissa selvitetään ensi alkuun, onko olemassa toimivat (aidot) markkinat, josta kunta kykenee tilaamaan tarvitsemansa palvelut. Jos näin ei ole, luodaan näennäismarkkinat. Markkinamekanismin tuomisella osaksi palveluiden järjestämistä, pyritään maksimoimaan siitä syntyvät hyödyt ja minimoimaan haitat. (Eloranta 1996, 9-11; Kallio ym. 2006, 30-31.) Tilaaja-tuottaja-toimintatapa on yksi markkinasuuntautuneisuuden toimintakeino, muita vaihtoehtoja ovat esimerkiksi ostopalvelut, yhtiöittäminen ja liikelaitoistaminen. Vaihtoehdot kytkeytyvät tiiviisti toisiinsa ja usein yhden toteutuminen vaatii myös muiden toteutumista. Yhteistä näille kaikille on tavoitteiden ja tulosten jalustalle nostaminen. (Kuopila ym. 2007, 12.) Julkisella sektorilla 1990-luvulta lähtien ollaankin voitu nähdä trendinä markkinasuuntautuneiden toimintamallien yleistymisen esimerkiksi tulos- ja laatujohtamisessa. Tilaaja-tuottajamallien tuleminen osaksi julkishallintoa osoittaa julkisten organisaatioiden etsivän uusia toimintatapoja palveluiden järjestämiseen yksityiseltä sektorilta. (Kolehmainen 2007, 18-19.)

4.2 Tilaaja-tuottaja-toimintatavan keskeiset käsitteet

Tilaaja-tuottaja-toimintatavassa kunta vastaa palveluiden turvaamisesta ja saatavuudesta järjestäjän roolin kautta. Malleja on olemassa erilaisia, mutta yleisiin piirteisiin kuuluu tilaajan ja tuottajan erottaminen selkeästi toisistaan organisaatiotasolla. Tilaaja-tuottaja-toimintatavasta puhuttaessa tarkoitetaan siihen liittyvien sovellusten kattokäsitettä, kun taas

tilaaja-tuottajamallilla tarkoitetaan toimintatavan käytännön sovellusta. (Kuopila ym. 2007, 11.) Kunnan rooli on toimia tilaajana, joka arvioi kuntalaisten palvelutarpeet ja tilaa tarvitsemansa palvelut tuottajilta, jotka voivat olla yksityisiä yrityksiä tai kunnan omia yksiköitä. Rahoitus hoidetaan verottamalla kuntalaisia. (Anttiroiko ym. 2007, 217.) Tilaaja-tuottaja-toimintatavan yleisinä pääpiirteinä nähdään, että on erotettava toisistaan palvelujen tilaus- ja tuotantoroolit ja näiden välille on luotava osto- ja myyntisuhteiden verkosto, joka jäljittelee markkinoita (Valkama ym. 2008, 46).

Tilaaja näyttäytyy kuntana tai kuntayhtymä, mutta usein päätöksenteosta vastaa tilaajalautakunnat tai vastaavat tahot. Nämä lautakunnat on muodostettu kunnanvaltuutettujen joukosta ja niiden apuna toimivat kunnan organisaation tilaajapäällikkö tai jokin muu asiantuntija. *Tuottajana* voi toimia oikeastaan mikä tahansa organisaatio. Käytännössä tämä tarkoittaa joko kunnan omaa tai yksityisen- tai kolmannen sektorin tuotantoyksikköä. Joissain tapauksissa tilaaja-tuottaja-toimintatapaa käytetään kunnan sisäisen organisaation muokkaamiseen: eriytetään oma palvelutuotanto tilaaja- ja tuottajaorganisaatioiksi. (Kallio ym. 2006, 29.) Ulkoisen ja sisäisen tilaaja-tuottaja-toimintatavan erona on hankintalainsäädännön rooli palvelujen tilaamisen ohjaajana ulkoisessa toimintatavassa, kun taas sisäisessä toimintatavassa ohjaus toteutuu kilpailun sijaan sopimuksin (Junnila ym. 2012, 7).

Tilaajaorganisaatiolle on tärkeää *kilpailuttaa* tarvitsemansa *palvelut*, jotka eroavat konkreettisista tuotteista esimerkiksi siten, että palveluita ei varastoida ja ne kulutetaan tuottamisen aikana. Ennen kilpailutusta tarvitsee tilaaja-tuottaja-toimintatavan toimimisen kannalta *tuotteistaa* palvelut. Tilaajien ja tuottajien on kyettävä täsmentämään, nimeämään ja hinnoittelemaan palveluja. Tämän vuoksi palvelu täytyy käsitteellistää, toisin sanoen tuotteistaa, jotta molemmat osapuolet tietävät palvelun tarkoituksensa. Tuotteistamisen onnistuminen on ratkaisevaa, koska ilman sitä kaupankäynti on käytännössä mahdotonta tilaajan ja tuottajan välillä. (Kuopila ym. 2007, 11-14.) Palveluiden tuotteistaminen mahdollistaa kilpailutuksen, joka on tiivistetysti palveluhyödykkeiden hankkimisprosessi, jossa pyydetään tarjouksia vaihtoehtoisilta palvelutuottajilta. Ostaja eli tilaaja vertailee tarjouksia ja valitsee kokonaistaloudellisesti parhaimman eli edullisimman ratkaisun

hankintapäätöksellä. Lopuksi tilaaja ja tuottaja solmivat hankintasopimuksen. (Valkama ym. 2008, 21-23.)

Sopimuksen myötä tilaajan ja tuottajan vastuunjako määrittyy selkeästi ja tavoitteena on tilaajan sopimuksessa määrittämien tavoitteiden saavuttaminen. Sopimuksen sisällössä määritellään palvelun sisältö, määrä, hinta sekä laatu. Näiden lisäksi määritetään palvelun kohteina olevat asiakkaat, asiakkailta perittävät maksut, erilaiset arviointitavat, mahdolliset sanktiot sopimusrikkeestä sekä mahdolliset kannustimet tuottajan toiminnan parantamista varten. (Kuopila ym. 2007, 13.)

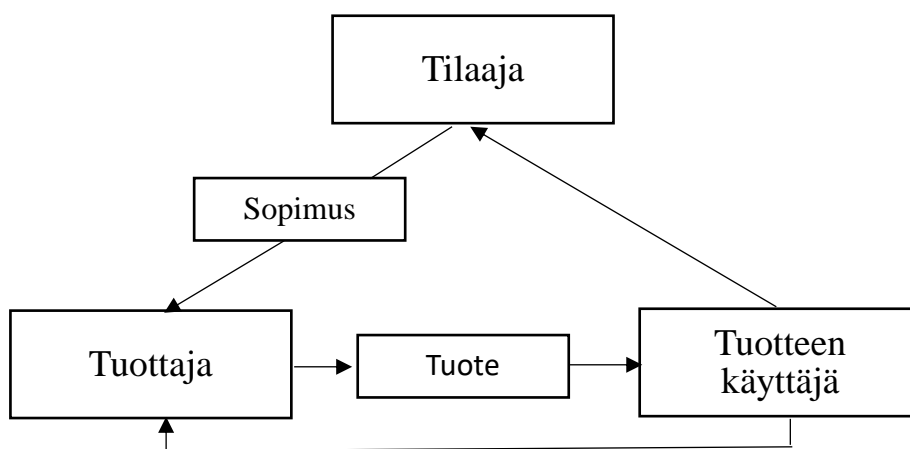
Julkisia palveluja tarvitsevien, kollektiivisten kulutusyksiköiden ja palvelutuottajien välille muodostuvaa markkinatilannetta kutsutaan *näennäismarkkinoiksi*. Yleisin kulutusyksikkö on kunta tai kuntayhtymä ja näennäismarkkinoiden synnyn taustalla on kuntien monopolististen palvelutuottajien korvaaminen ainakin osittain toisiaan vastaan kilpailevilla, itsenäisillä palvelutuottajilla. Näennäismarkkinoilla nähdään neljä tunnuspiirrettä: 1) julkinen valta sääntelee sitä, 2) kunta toimii kansalaisten ja yritysten sijasta kollektiivisena kulutusyksikkönä ostettavien palveluiden määrittäjänä ja hankkijana, 3) palvelun käyttäjän eli kansalaisen ei tarvitse itse kustantaa nauttimaansa palvelua, vaan rahoituksesta vastaa kunta maksamalla suoraan tai palvelusetelin kautta tuottajalle ja 4) toimeksiannoista keskenään kilpailee voittoa tavoittelevat ja voittoa tavoittelemattomat palvelutuottajat. (Valkama ym. 2008, 39-41.)

Ostopalvelut ovat yläkäsite kunnallisten palvelujen ostolle, pois lukien viranomaistoiminta. Ostot jaetaan hankintoihin muilta julkisilta organisaatioilta, kuten muilta kunnilta ja kuntayhtymiltä, valtiolta ja yksityisiltä tuottajilta. *Ulkoistaminen* on yksittäisiä ostopalveluja isompi prosessi, jossa alkuperäinen tuottajaorganisaatio siirtää sopimuksella ulkopuoliselle palvelutuottajalle toimintoja, jotka aiemmin tuotettiin omin voimavaroin. *Yksityistäminen* tarkoittaa tilaaja-tuottaja-järjestelyssä kunnallisen palvelutuotannon siirtämistä yksityisten palvelutuottajien toteuttamaksi toiminnaksi. Ulkoistamisen ja yksityistämisen ero on hankinnassa: ulkoistetun palvelun voi tuottaa toinen julkinen organisaatio ja yksityistetyn palvelun ainoastaan yksityinen organisaatio tai henkilö. (Keskimäki ym. 2012, 34-36.)

Kuntien vastuu lakisääteisistä palveluista on määritetty kuntalaissa (410/2015). Kyseessä on lain mukainen *järjestämisvastuu*, jonka mukaan kunta on velvollinen järjestämään haluamallaan tavalla lakisääteiset palvelut kansalaisille. Järjestämisvastuuta voidaan tulkita melko vapaasti esimerkiksi palveluiden hoitamisen kannalta. Tilaaja-tuottajamallin kannalta tärkeää on kuntalain 7. osan, 15. luvun 126 §:ssä määritelty yhtiöttämisvelvollisuus, jonka mukaan "kunnan hoitaessa 7 §:ssä tarkoitettua tehtävää kilpailutilanteessa markkinoilla sen on annettava tehtävä osakeyhtiön, osuuskunnan, yhdistyksen tai säätiön hoidettavaksi".

4.3 Tilaaja-tuottaja-toimintatavan perusteet

Ensimmäisenä tilaaja-tuottaja-toimintatavassa kaksi toimijaryhmää, tilaaja ja tuottaja, erotetaan toisistaan. Siirryttäessä käyttämään tilaaja-tuottaja-toimintatapaa väistyy hierarkkinen resurssiohjaus sopimusohjauksen tieltä ja palvelutuotantoa ryhdytään ohjailemaan tilaajan ja tuottajan välisillä sopimuksilla. Tuottajan tarkoituksena on tuottaa tarvittu palvelu käyttäjille ja käyttäjät antavat palautetta tuotteen toimivuudesta tilaajalle sekä tuottajalle. Toimintatavan ideaalitalanne on esitetty kuviossa 1. Virheiden mahdollisuus kuitenkin kasvaa sen mukaan, mitä enemmän erilaisia elementtejä prosessiin sisältyy. (Kallio ym. 2006, 23.)



KUVIO 1. Tilaaja-tuottaja-toimintatavan peruselementit (Kallio 2006 ym., 23).

Toimintatavan tärkeimmät tunnusmerkit ovat sopimuksella ohjaaminen sekä ostaja-myyjäsuhteen syntyminen tilaajan ja tuottajan välille. Erityispiirteinä sosiaali- ja terveystaloudissa on palveluiden ostaminen kolmannelle osapuolelle, jonka vaikutusmahdollisuus itseään koskeviin palveluihin on usein heikko. Tilaajan ja tuottajan eriyttämisen tavoitteena on selkiyttää toimijoiden tehtäviä, mutta yhtä aikaa tarvitaan monimutkaisempi ja vaativampi johtamisjärjestelmä. Tilaajan ja tuottajan eriyttäminen johtaa Junnilan ja Fredrikssonin (2012) mukaan:

1. poliittisen ohjauksen painottumiseen strategisena ohjauksena
2. osittaiseen hierarkkisen johtamisjärjestelmän purkamiseen
3. tuottajien määrän lisääntymiseen ja toimintatapojen erilaistumiseen
4. sopimuksilla ohjaamiseen
5. moninaisuuden hallitsemiseen ja verkostojen, markkinoiden ja kilpailun hyödyntämisen haasteisiin

Julkishallinnossa tilaajan ja tuottajan toiminnan erottelu vaatii johtamisjärjestelmän radikaalia muutosta. Näkökulmia joita muutoksessa voidaan painottaa ovat 1) hallinnollinen muutos eli tilaajan ja tuottajan roolien eriytyminen, 2) ohjauksen muutos eli siirtyminen sopimusohjaukseen tai 3) tuotantotapojen muutos eli siirtyminen monituottajamalliin. Jokaiseen näkökulmaan liittyy perinteisen johtamisjärjestelmän jonkinasteinen purkaminen sekä poliittishallinnollisen kulttuurin ja rakenteen muuttaminen. Palvelujen tilaajan ja tuottajan eriyttämisestä käytetään Suomessa usein termiä tilaaja-tuottajamalli, kun viitataan sosiaali- ja terveystaloudien julkisen ohjauksen ja järjestämisvastuun hallinnolliseen uudistamiseen. Malleja on kuitenkin olemassa erilaisia niin kansallisesti, kuin kansainvälisestikin, joten on helpompi puhua yleisestä toimintatavasta yksittäisen mallin sijaan. (Junnila ym. 2012, 31.)

Teoksessa ”Kaupungit tilaajina ja tuottajina” (Kallio ym. 2006) esitetään neljä vaihtoehtoista tilaaja-tuottajasuhdetta. Ensimmäinen vaihtoehto on tilanne, jossa tilaaja tilaa kunnan omalta tuottajayksiköltä tai muulta tuottajalta kuntalaisille tuotteita tai palveluja verovaroin. Toiseksi vaihtoehdoksi teos esittää tilanteen, jossa kuntalainen ostaa suoraan tuotteita tai

palveluja kunnan omalta tuottajayksiköltä ja tässä vaihtoehdossa kunta ei toimi tilaajana vaan enemmänkin tuottajana sekä tuotannon rahoittajana. Esimerkiksi kaukolämpö ja vesi ovat tällaisia tuotteita tai palveluja ja kunnan tehtäväksi muodostuu omien liikelaitosten omistajaohjaus. Kolmas vaihtoehto on sisäisten markkinoiden tilaaja-tuottaja-asetelma, jossa kunta on palvelujen tilaaja sekä käyttäjä. Teoksessa esimerkkinä tällaisesta asetelmasta käytetään tilakeskusten tiloja, joissa tilaajat maksavat tilakeskuksille eli palvelun tuottajille tilojen käytöstä. Myös tässä asetelmassa kunnan on tärkeää huolehtia omistajaohjauksesta. Neljäs ja viimeinen asetelma on suppeampi ja siinä painotetaan kunnan yksikön roolia verkostotuottajana. (Kallio ym. 2006, 26-27.)

4.4 Kolme tilaaja-tuottajamallia

Pekka Valkama (1994) esittelee teoksessaan ”Tilaaja-tuottajamalli: mainostemppu utopiaan?” kolme erilaista tilaaja-tuottajamallia. Valkaman tilaaja-tuottajamallit on alun perin kehitetty kuntasektorille, jossa roolit kuuluvat kunnan virkamiehille, kunnallispoliitikoille, kunnan yksiköille ja työntekijöille sekä yksityiselle sektorille (Valkama 1994, 43-53). Asetelmat ovat kuitenkin helposti muokattavissa tämän tutkielman tarpeisiin. Mallit on muokattu toimimaan paremmin tutkittavan ilmiön eli sote-uudistuksen kanssa ja käytännössä tämä tarkoittaa kunnan roolin korvaamista maakunnalla palvelujen järjestäjänä ja valtion nousemista palvelujen rahoittajaksi. Nämä muutokset eivät mielestäni hajota Valkaman havainnollistamia tilaaja-tuottajamalleja, vaan tuovat mallit tähän päivään. Valkaman kolme tilaaja-tuottajamallia (Valkama 1994, 43-53) ovat seuraavat:

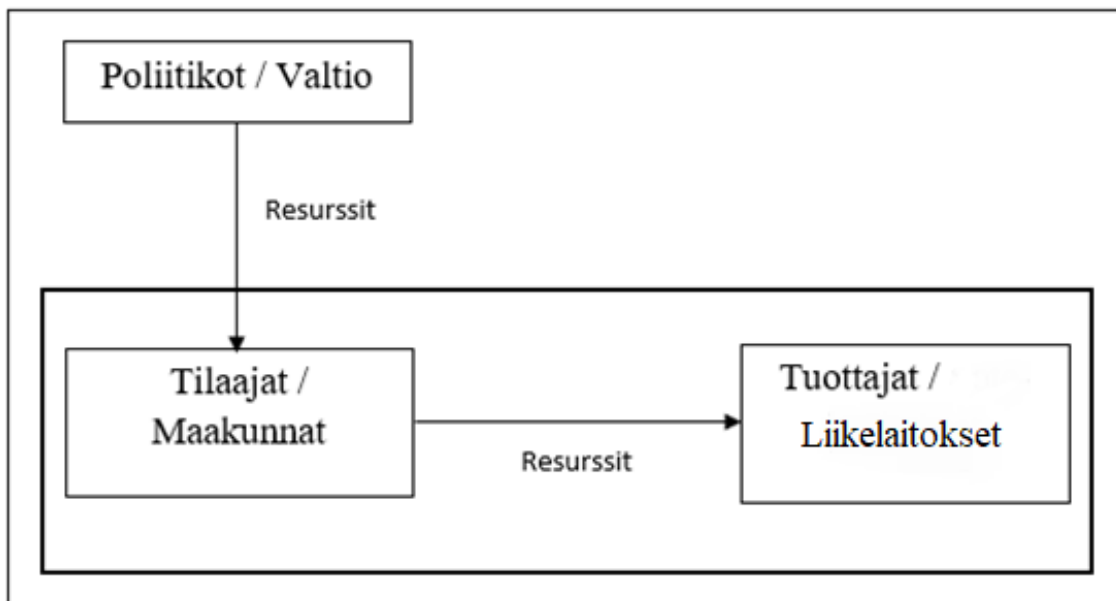
1. kosmeettinen malli
2. keskitien malli
3. aktiivinen malli

Yhtä ainutta tilaaja-tuottajamallia on vaikea määrittää ja yleisesti on helpompi puhua tilaaja-tuottaja-toimintatavasta. Nämä kolme Valkaman esittelemään mallia ovat kuitenkin erittäin selkeitä ja yksinkertaisia sovelluksia ja niiden avulla voidaan konkreettisesti osoittaa,

millainen tilaaja-tuottajamalli on sote-uudistuksen taustalla. Mallit helpottavat tunnistamaan ja arvioimaan sote-uudistuksen organisaatiotavan tunnuspiirteitä sekä vaikutuksia.

4.4.1 Kosmeettinen malli

Ensimmäinen malli on kosmeettinen, koska siinä kilpailua ei ole tai se on hyvin vähäistä ja tuottajien ei tarvitse sopeuttaa toimintaansa kilpailun puutteen vuoksi. Kosmeettinen malli on Valkaman mukaan julkaistu jo aiemmin kirjallisuudessa ja kaksi muuta mallia ovat jatkokehelmiä kosmeettisesta mallista. Tilaaja ja tuottajat ovat kosmeettisessa mallissa saman organisaation osia. Tilaajina toimivat poliitikot ja heidän apunaan toimivat virkamiehet ja tuottajina kunnan omat tuottajat, joilta tilataan tuotteita ja palveluja kilpailutuksen kautta. (Valkama 1994, 43-45.) Kuviossa 2 on mallinnettu kosmeettinen tilaaja-tuottajamalli tutkimuksen empiirisen kontekstin mukaisesti.



KUVIO 2. Kosmeettinen tilaaja-tuottajamalli (vrt. Valkama 1994, 44).

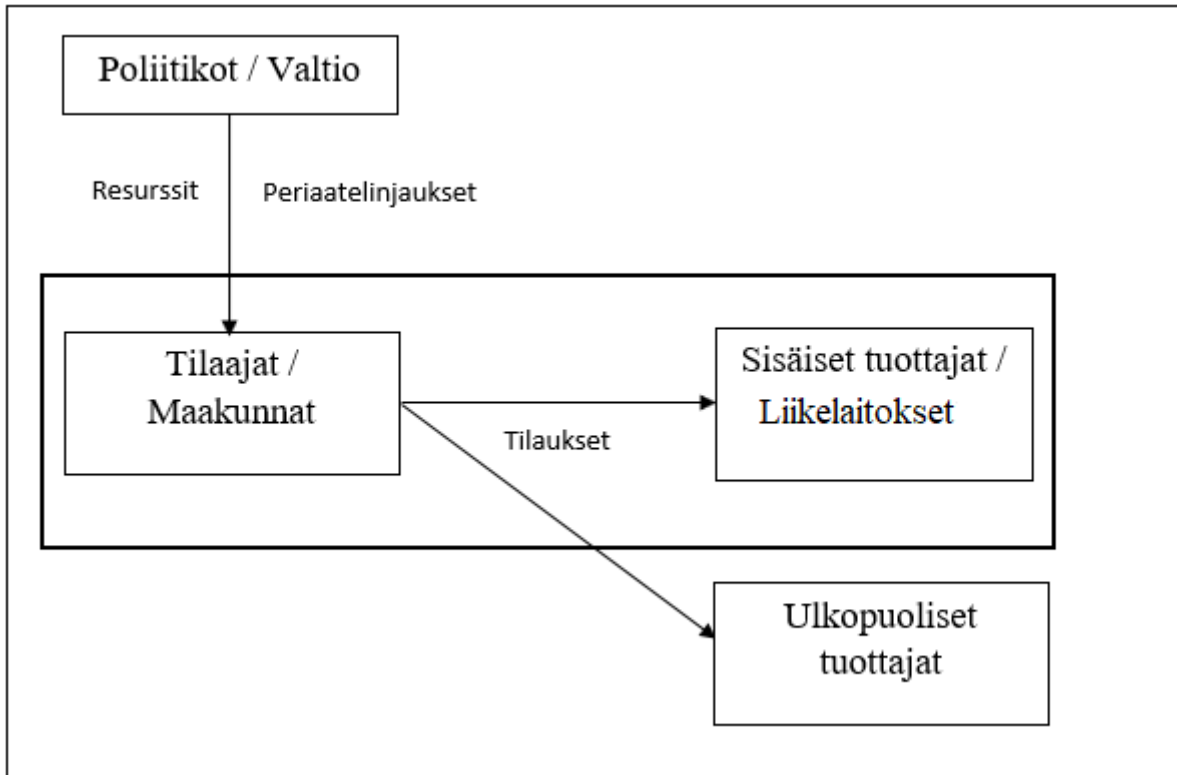
Rahoitusmallin muuttuminen on suurin muutos siirryttäessä kosmeettiseen malliin. Mallissa resurssit ohjataan välikäden, eli tilaajan kautta tuottajille. Molemmat osapuolet ovat saman poliittisen ohjauksen alaisuudessa, mikä rajoittaa kilpailua ja tuottajien mahdolliset ehdotukset tuotannon tehostamiseksi saattavat joutua poliitikkojen torjumiksi. Toisaalta

tuottajilla ei ole suurta halua tehostaa omaa toimintaa kilpailun puutteen sekä työpaikkojen menettämisen pelossa. Kosmeettisen mallin kilpailuttamisen hyödyt jäävät siitä koituvien kustannusten varjoon. Lisäksi kosmeettisen mallin ongelmana on julkisten tuottajien voitto-orientaation puuttuminen, joka on tehokkuuteen pyrittäessä tärkeä ehto. (Valkama 1994, 44-45.)

Epämääräisten yleistavoitteiden korvaaminen selkeillä sopimuksilla on ollut tärkein kosmeettisen mallin puolesta puhujien argumentti. Eroavaisuudet tavoite- ja tulosjohtamisen ja kosmeettisen mallin sopimusjohtamisen välillä ovat vähäiset, joten on syytä kysyä, kuinka näennäisillä sopimuksilla päästäisiin parempiin tuloksiin kuin hyvällä tavoite- ja tulosjohtamisella? Valkaman mielestä kosmeettisen mallin lopputuloksena saattaa olla ”kallista ja näennäistä kehittämiskikkailua”. (Valkama 1994, 45-46.)

4.4.2 Keskitien malli

Hyvän ja tehokkaan kilpailun edellytyksenä on, että kaikki eivät voi voittaa ja saada oikeuksia tuottaakseen palveluja. Keskitien mallissa lähdetään kosmeettista mallia voimakkaammin toteuttamaan tilaaja-tuottaja-toimintatapaa. Kunnan omat tuotantoyksiköt kilpailevat avoimilla markkinoilla yksityisten tuottajien kanssa. Keskitien tilaaja-tuottajamalli on aktiivinen tuotantotapoihin ja päätöksiin vaikuttava keino, jolla pyritään säästöihin ja kilpailutuksen tuomiin hyötyihin. (Valkama 1994, 47-48.) Kuviossa 3 on keskitien tilaaja-tuottajamalli tutkimuksen empiirinen konteksti huomioiden.



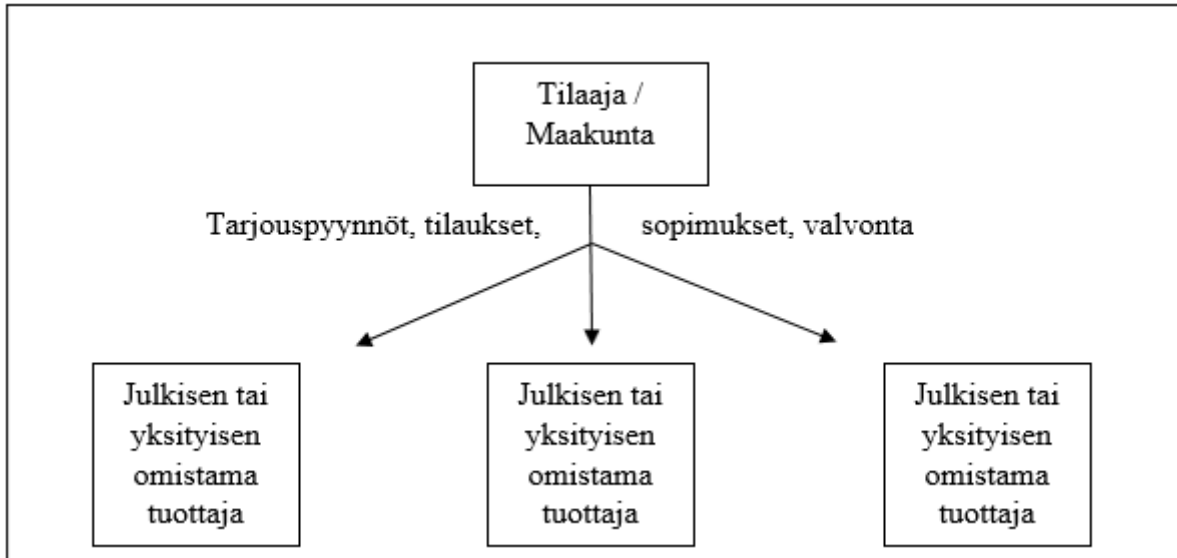
KUVIO 3. Keskittien tilaaja-tuottajamalli (vrt. Valkama 1994, 49).

Keskittien mallissa resurssit ja periaatelinjaukset ovat poliitikkojen keino ohjata tilaajien toimintaa. Tuotantotasolla julkinen ja yksityinen ovat samassa asemassa ja kosmeettisen mallin mukaista sisäisten palvelukeskusten suosimista ei esiinny. Potentiaalisilta tuottajilta, joita ovat julkisen puolen halutun palvelun tuottamiseen erikoistuneet yksiköt sekä yksityisen puolen halutun palvelun toimialan osaajat, pyydetään tarjoukset ja puolueettoman tarkastelun jälkeen tuotanto ulkoistetaan palvelusopimuksen myötä parhaalle palvelutuottajalle. (Valkama 1994, 49.)

4.4.3 Aktiivinen malli

Julkisen sektorin tuotantoyksiköiden yhtiöittäminen erottaa aktiivisen mallin keskittien mallista. Poliitikot yhdessä virkamiestensä kanssa huolehtivat tilausten tekemisestä ja tuotannosta vastaa ulkopuoliset tuotantoyksiköt, jotka toimivat avoimessa, mutta keskinäisessä kilpailutilanteessa. Sisäiset tuotantoyksiköt on yhtiötetty, jotta kaikki tuottajat olisivat tasavertaisessa asemassa keskenään ja tuottajien roolit mahdollisimman selkeitä.

(Valkama 1994, 50-52.) Kuviossa 4 on aktiivinen tilaaja-tuottajamalli tämän tutkimuksen empiirinen konteksti huomioiden.



KUVIO 4. Aktiivinen tilaaja-tuottajamalli (vrt. Valkama 1994, 50).

Kilpailu tapahtuu yhtäläisin edellytyksin julkis- ja yksityisomisteisen tuotantoyksiköiden välillä. Mahdollisten transaktiokustannusten kasvaminen on yksi mallin ongelmakohdista. Tilaajan ja tuottajan eriyttäminen näin vahvasti heikentää toimijoiden välistä kompetenssia suhteessa siihen, että tilaaja ja tuottaja toimisivat saman organisaation alaisuudessa. Kilpailu on näistä kolmesta mallista aktiivisessa mallissa kaikkein puhtainta ja sen myötä mallin toteuttaminen käytännössä on kaikkein vaikeinta, koska se vaatii suuria muutoksia julkisen sektorin kulttuurissa ja organisoinnissa. (Valkama 1994, 52-53.)

4.5 Tilaaja-tuottaja-toimintatavan kritiikkiä

Tilaaja-tuottajamalleilla on tavoitteena julkisen hallinnon tehostaminen asettamalla ne alttiiksi markkinamekanismeille. Tavoite siirtymisestä markkinoiden ehdoilla toimimiseen sisältää taloudellisten säästöjen, mutta samalla julkisten palvelujen korkean laadun ja laajan palveluvalikoiman säilymisen odotteen. Tämä on saanut varsin runsasta kritiikkiä erityisesti taloustieteilijöiden ja yhteiskuntatieteilijöiden puolesta. Tilaaja-tuottaja-toimintatavan

taustalla vaikuttavat teoriat saavat suurimman osan tästä kritiikistä ja tämä on täysin ymmärrettävää, koska tilaaja-tuottaja-toimintatapa on pitkälti käytännön sovellus näille taloustieteellisille teorioille.

Yksi tärkeimmistä epäkohdista erityisesti sosiaali- ja terveystalouden palvelujen kohdalla on ulkoistettujen palvelujen laatua koskevat ongelmat. Kulutushyödykkeiden kohdalla asiakkaat ovat usein hyvin perillä tavaroiden ja palvelujen laadusta, mutta sote-palvelujen kohdalla puhutaan usein informaation epäsymmetriasta. Uuteen julkisjohtamiseen eli New Public Managementiin sisältyy ajatus täydellisestä informaatiosta yksilöille eli palvelujen asiakkaille. Päämies-agentti-teoriassa ajatusta lähestytään informaation epäsymmetrian kautta, joka vallitsee päämiesten eli poliitikkojen ja ylempien virkamiesten sekä agenttien eli tuottajien ja työntekijöiden välillä. Tällä tarkoitetaan sitä, että sopimussuhteilla on olemassa kaksi ominaisuutta: 1) agentit ajavat omia etujaan eivätkä päämiesten sekä 2) agentit ovat paremmin perillä omasta toiminnastaan, joten tämä tiedon epäsymmetrisyys luo valtaa agenteille. Näiden ongelmien ratkaisun lähtökohta on selvittää, millainen informaatio vallitsee päämiehen ja agentin välillä ja kuinka päämies voi käyttää erilaisia kannustimia saadakseen agentin toimimaan halutulla tavalla. Agenteilla saattaa lisäksi olla useita eri päämiehiä ja informaatioetu voi johtaa laiskotteluun. Päämies-agentti-teoria tarjoaa vastaukseksi valvonnan kiristämisen, jolla taataan korkea tehokkuus. Tällaisen oletuksen vaarana on kustannusten nouseminen, koska luottamussuhde voi rakoilla tai jopa katketa agentin toimesta. (Taimio 2015, 68-69.)

Useissa maissa julkisen toimijan sisäisen tilaaja- ja tuottajafunktion eriyttäminen on edeltänyt vaihetta, jossa palveluja ja tuotteita ovat alkaneet tuottaa myös muut kuin julkiset tahot (Jonsson ym. 2016, 1). Tilaaja-tuottaja-toimintatavan omaksumisessa on hyvin paljon kyse ulkoistamisesta ja Marvel & Marvel (2007) tutkivat julkisen sektorin ulkoistamista. He havainnoivat, että ulkoistamisen avulla tapahtuvassa hallinnon tehostamisessa ollaan kiinnostuneita sen mukanaan tuomista valvonta ja transaktiokustannuksista vain, jos palvelun tuottajaksi valikoitui yksityinen yritys eikä niinkään siinä tapauksessa, jos tuotanto siirtyi yhdeltä julkiselta tuottajalta toiselle. Näin ollen päämies-agenttiteoriaan liittyvät ongelmakohdat näkyvät myös sisäisessä eriytyemisessä.

Terveyden- ja hyvinvoinnin laitoksen eli THL:n vuonna 2012 julkaistussa tutkimuksessa, joka käsittelee tilaaja-tuottajamallien omaksumista osaksi sosiaali- ja terveystalouden ja terveyspalveluja todetaan Suomessa panostetun hyvin vähän sosiaali- ja terveydenhuollon yleismitallisten laatumittareiden kehittämiseen ja palvelujen valvontaan. Lisäksi käytännön järjestämiseen annettu ohjeistus on ollut heikkoa ja poliittiset päätöksentekijät eivät ole tarpeeksi huomioineet ohjauksen vaikutusta sosiaali- ja terveystalouden kehittämiseen. Palvelujen suunnitteluun liittyvät strategiset puutteet korostuvat kansainvälisessä vertailussa. Kun tilaaja-tuottaja-toimintatapaan liittyvässä keskustelussa tilaajan vastuu korostuu kohdeväestön palvelujen hankinnassa ja palvelutarpeiden määrittämisessä, Suomessa tilaaja-tuottaja-toimintatapa soveltaneissa kunnissa raamibudjetointi ja toiminnan suunnittelu edellisvuoden perusteella ohjaavat toimintaa. Palvelujen tilaaminen ulkoiselta ja sisäiseltä tuottajalta tulisi aina perustua pitkäjänteiseen arviointiin ja strategiaan, jossa otetaan huomioon väestön palvelutarpeet. (Junnila 2012, 5-8.)

Suomen tilaaja-tuottajamallit ovat kuitenkin hyvin ainutlaatuisia kansainvälisessä vertailussa. Suomessa kunnat ovat voineet melko vapaasti soveltaa tilaaja-tuottaja-toimintatapaan oman tarpeensa mukaisesti, kun kansainvälisesti toimintatavan sovellukset on tehty valtakunnalliselta tasolta ohjaten. Tilaajaorganisaatiot Suomessa ovat yleensä kuntia, kun taas muissa maissa tilaajina toimivat usein maakuntahallinnon tai valtion aluehallinnon elimet, mikä tarkoittaa monikymmenkertaisesti suurempaa väestöpohjaa. Vaikka muiden valtioiden väestöpohja on ollut selkeästi suurempaa kuin Suomessa, on monissa tapauksissa luovuttu tilaaja-tuottajamallien käytöstä sosiaali- ja terveystaloudissa ongelmien, kuten raskauden, monimutkaisuuden ja integraation vajavaisuuden vuoksi. (Junnila 2012, 10.)

Jos tilaaja-tuottaja-toimintatavan perimmäisenä tarkoituksena on ulkoistaminen, on syytä pohtia sen järkevyyttä. Brittiläis-yhdysvaltalainen taloustieteilijä Oliver Hart (1997) yhdessä tutkimusryhmänsä kanssa kehitti ulkoistamisen järkevyyden tarkastelemiseen laadunlaimennushypoteesin. Laadunlaimennushypoteesin periaatteena on, että voittoa tavoittelevilla yrityksillä on kannustin ei-verifioiviin kustannusleikkauksiin eli laadun heikentämiseen, jos palvelutuotannossa on sopimuskelvottomia elementtejä. Jos julkisen sektorin tuottajan toimet suhteessa tavoitetasoon ovat liian vähäiset laadun parantamisen ja kustannusten alentamisen kannalta, ovat yksityisen sektorin yritysten toimet kustannusten

vähentämiseksi liian suuret ja laadun parantamiseksi liian pienet. Julkinen tuotanto on parempi valinta kuin yksityinen tuotanto, jos kustannusten vähentäminen heikentää laatua merkittävästi. Julkinen tuotanto on kustannustehokkaampi kuin yksityinen sopimustuotanto, jos laadun valvonnan lisäkustannukset ovat suuret ja epävarmuus mahdollisista kustannuksista on suuri. (Hart ym. 1997) Laadunlaimennushypoteesi on tärkeä erityisesti sosiaali- ja terveyspalveluja tarkasteltaessa, koska ne ovat usein hyvin moniulotteisia ja tämä tuo ongelmia sopimiseen, valvontaan ja laadun mittaukseen (Taimio 2015, 70).

5 AINEISTO JA MENETELMÄT

5.1 Kvalitatiivinen tutkimus

Kvalitatiivista eli laadullista tutkimusta käytetään erityisesti ihmistieteissä kvantitatiivisen eli määrällisen tutkimuksen ohella. Kvalitatiiviselle tutkimukselle on ominaista pyrkiä luomaan kokonaisvaltainen ja syvä kuvaus tutkittavan ilmiön merkityksestä ja tarkoituksesta. Laadullisessa tutkimuksessa pyritään tarkastelemaan valittua aineistoa mahdollisimman pienin ennakko-oletuksin. Täysin ennakko-oletuksista vapaata tutkimusta ei kuitenkaan ole olemassa, joten tiedostetut ennakko-oletukset voivat palvella tutkimusta niin sanottuina esioletuksina. Yksi laadullisen tutkimuksen piirteistä on näin ollen hypoteesittomuus. (Eskola & Suoranta 1998, 19-20.)

Toinen laadullisen tutkimuksen ominaispiirre on sen suhde teoriaan. Teoria näyttäytyy laadullisessa tutkimuksessa kahdella eri tavalla. Ensimmäinen näistä on teorian käyttäminen keinona, jossa teoria auttaa tutkimuksen tekemisessä ja toinen on teoria päämääränä, jossa tutkimuksen tavoitteena on kehittää teoriaa eteenpäin. Teorian näyttäytyessä tutkimuksessa päämääränä pyritään induktiiviseen päättelyyn aineiston pohjalta eli yksittäisten havaintojen pohjalta yleiseen. Toinen tapa laadullisessa tutkimuksessa on käyttää teoriaa keinona, jossa aineistoa arvioidaan taustateorian avulla ja tulkintateorian avustuksella muodostetaan kysymykset, joihin halutaan vastaukset. (Eskola & Suoranta 1998, 81-83.)

Kolmantena kvalitatiivisen tutkimuksen ominaispiirteenä voidaan nähdä aineiston kerääminen ja analysointi. Laadulliselle tutkimukselle ominaista on se, että otanta on usein harkinnanvarainen ja tutkittavia yksiköitä ei valita kovin suurta määrää. Tällöin aineiston laatu korostuu. Aineisto valitaan teoreettisesti perustellen ja aineiston koko valitaan sen perusteella, millaista analyysia ja tulkintaa aineistosta on tarkoituksena johtaa. Aiemmin mainitsemani induktiivinen päättely on tärkeässä roolissa kvalitatiivisessa tutkimuksessa. Induktiivinen päättely on päättelymuoto, joka lähtee liikkeelle yksittäisestä havaintojoukosta ja luo niistä yleistykseen. Aineistoa käsiteltäessä ei pyritä tilastolliseen yleistämiseen vaan

tarkastelemaan aineistoa monitahoisesti ja yksityiskohtaisesti esimerkiksi teemojen kautta. (Eskola & Suoranta 1998, 65-66.)

Vaikka induktio rinnastetaan usein laadulliseen tutkimukseen ja deduktio eli teorialähtöisyys määrälliseen, on tällainen erottelu liian yksinkertaistava. Laadullinen tutkimus ei ole koskaan täysin aineistolähtöistä tai määrällinen tutkimus teorialähtöistä. Induktiota ja deduktiota ei tarvitse pitää toistensa vastakohtina tai kilpailevina päättelymuotoina. Määrällinen tutkimus sisältää aina jonkin verran laadullisuutta ja kvalitatiivinen tutkimus pitää sisällään määrällisiä elementtejä. Usein yhteiskuntatieteellisessä tutkimuksessa molempia tutkimusotteita käytetään tietyllä tapaa päällekkäin. (Töttö 2004.)

5.2 Tutkimuksen aineisto- ja teorialähtöisyys

Ennen kuin tutkimusprosessi pääsee liikkeelle, on tutkijan päätettävä, millainen suhde teoriolla on tutkimukseen. Vaihtoehdot ovat teorialähtöinen, teoriasidonnainen tai aineistolähtöinen tutkimustapa. Aineistolähtöisessä tutkimuksessa pääpaino on nimensä mukaisesti itse aineistossa. Tämä tarkoittaa esimerkiksi sitä, ettei analyysiyksiköt ole ennalta annettuja ja teoria rakennetaan aineisto lähtökohtana. (Eskola & Suoranta 1998, 83.) Aineistolähtöisessä tutkimuksessa on kyse induktiivisesta päättelystä ja tämän lähestymistavan lähtökohtana ei ole hypoteesin testaaminen eikä tutkija näin ollen määrää sitä, mikä on tärkeää. Aineistolähtöisyys vaatii tutkijalta tiukkaa itsekuria, koska ennakkokäsitykset on pyrittävä sivuuttamaan ja keskityttävä itse aineistoon. Toisaalta samanlaista tieteellistä otetta vaaditaan muitakin analyysimenetelmiä käyttäviltä tutkijoilta. Aineistolähtöisessä tutkimuksessa on tärkeää avata lukijalle tutkimuksen taustoja, valottaa prosessin aikana tehtyjä valintoja sekä arvioida tutkimuksen luotettavuutta. (Hirsjärvi ym. 2004, 155.)

Teorialähtöinen analyysitapa on perinteinen luonnontieteellinen menetelmä ja siitä voidaan käyttää myös nimitystä deduktiivinen analyysi, koska tarkoituksena on selittää yleisen ilmiön esiintyminen yksittäisellä tasolla. Teorialähtöisestä tutkimuksesta puhutaan, kun tutkimusaineiston analyysi perustuu johonkin olemassa olevaan teoriaan. Analyysia johtaa

jokin valmis teoriasta johdettu malli. Usein tämä tarkoittaa sitä, että mallia testataan uudessa yhteydessä. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 97-98.)

Teoriasidonnainen eli abduktiivinen päättely sijoittuu kahden äsken esitellyn tutkimustavan väliin. Teoriasidonnaisessa tutkimuksessa aineiston analyysi ei suoraan perustu teoriaan, mutta kytkennät siihen ovat nähtävissä. Teoriasta etsitään aineistosta esiin tullessiin löytöihin vahvistusta tai selitystä. Analyysi etenee abduktiivisessa päättelyssä aineiston ehdoilla liittäen sen aineiston teoreettisiin käsitteisiin. Teoriasidonnaisessa tutkimuksessa ei ole tarkoitus luoda uutta teoriaa tai kokeilla annettua hypoteesia, vaan löytää uusia näkökulmia tutkittavaan aiheeseen. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 95-97.)

5.3 Sisällönanalyysi

Sisällönanalyysillä tarkoitetaan niin laadullista sisällönanalyysia kuin myös sisällön määrällistä erittelyä. Näistä molempia voidaan hyödyntää aineiston analysoinnissa. Sanallisesti kuvatusta aineistosta voidaan jatkaa määrällisiä tuloksia sisällönanalyysin avulla. Sisällönanalyysia voidaan suorittaa teoriaohjaavasti, teorialähtöisesti tai aineistolähtöisesti. Näiden erona on analyysin perustuminen joko aineistoon tai valmiiseen teoreettiseen viitekehykseen. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 109-116.)

Sisällönanalyysi on lähellä diskurssianalyysia. Molemmat näistä ovat tekstianalyysia, jossa tarkastellaan valmiita tekstimuotoisia tai sellaiseksi muutettuja aineistoja. Sisällönanalyysin avulla voidaan muodostaa tiivistetty kuvaus tutkittavasta ilmiöstä sekä kyetään kytkemään tulokset aihetta koskevaan muuhun tutkimukseen tai ilmiön laajempaan kontekstiin. Sisällönanalyysille ominaista on tarkastella aineistoa yhtäläisyyksiä ja eroja etsien ja tiivistäen niitä. Tutkittavat tekstit voivat olla lähes mitä tahansa: kirjoja, haastatteluita tai päiväkirjoja. Sisällönanalyysi on tällaisten tekstien sisällön kuvailua sanallisesti. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 105-109.)

Kvalitatiivisessa eli laadullisessa tutkimuksessa käytetään jakoa induktiiviseen ja deduktiiviseen analyysiin. Deduktiivinen päättely yhdistetään teoriaan, koska siinä ollaan riippuvaisia lähtöoletuksista ja siinä testataan, kuinka yksittäistapaukset täyttävät teorian. Induktiivinen päättely liittyy logiikkaan ja siinä on tarkoituksena tehdä yleistyksiä yksittäistapauksista. Tämä jako ei kuitenkaan riitä, sillä siitä puuttuu kokonaan abduktiivinen päättely. Abduktiivisessa päättelyssä teorian muodostus on mahdollista, jos havaintojen tekoon liittyy jokin valmis johtajatus. Näillä perusteilla aineistolähtöinen sisällönanalyysi on induktiivista, teorialähtöinen deduktiivista ja teoriaohjaava abduktiivista. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 95-100.)

5.4 Tutkimusongelma ja tutkimuskysymykset

Rakensin tutkimusongelman tilaaja-tuottaja-toimintatavan ympärille. Tutkimusongelmani tiivistetysti käsittelee sitä, miksi tilaaja-tuottaja-toimintatapa on valittu sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen lähtökohdaksi – huolimatta havaituista käytännön ongelmista Suomessa ja muissa Euroopan maissa. Systemiteorian avulla on mahdollista havainnoida yhteiskunnan eri järjestelmien kytköksiä ja kommunikaatiota kyseisen ilmiön taustalla. Tutkimuskysymyksiä asetin kaksi:

1. Millainen tilaaja-tuottajamalli on syntymässä?
2. Miten tätä kehitystä voidaan tulkita systemiteorian avulla?

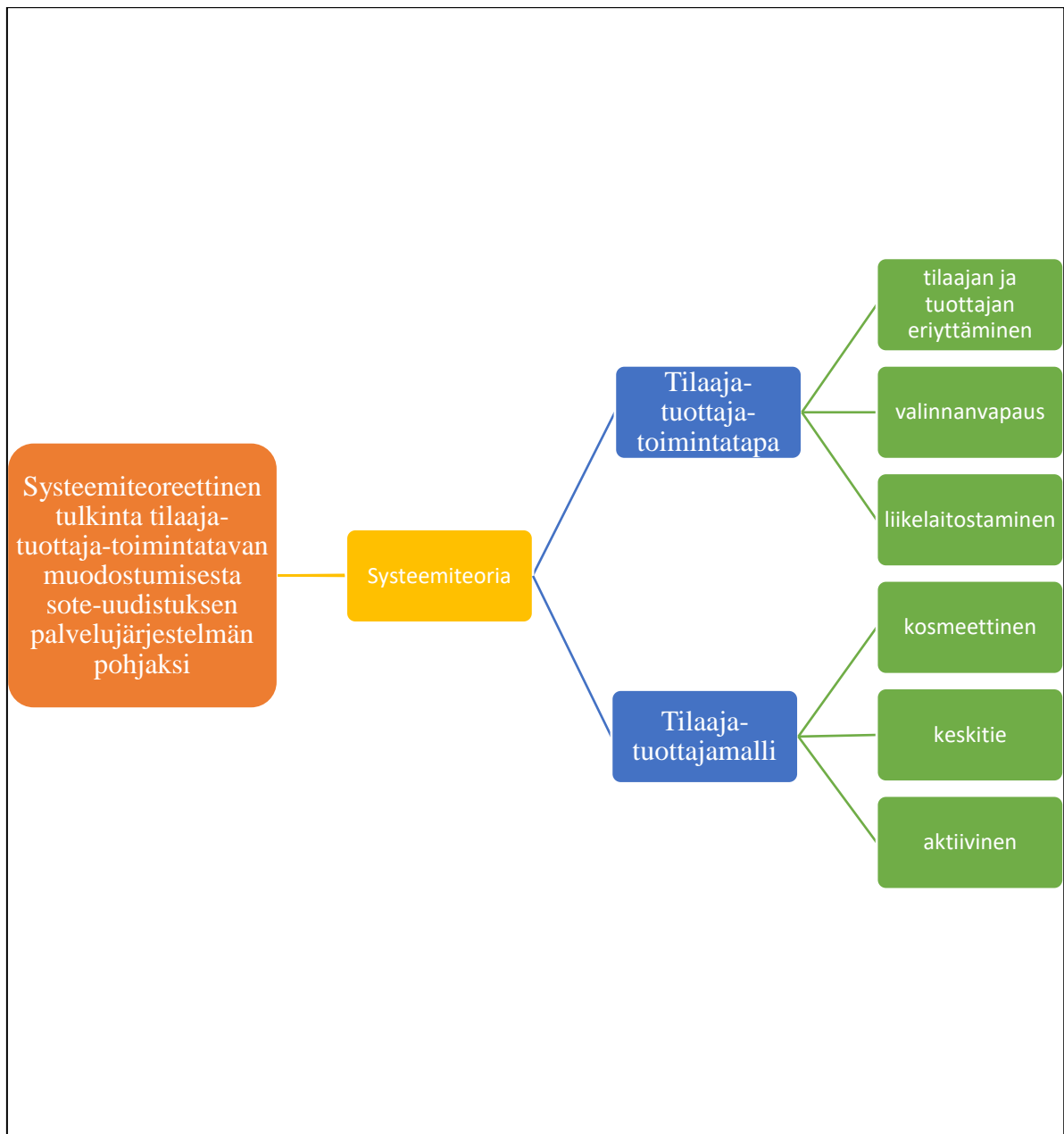
Ensimmäisessä tutkimuskysymyksessä vastaan kysymykseen siitä, millainen käytännön sovellus eli tilaaja-tuottajamalli on uudistuksen tavoitteena. Ennen kysymykseen vastaamista on syytä osoittaa tilaaja-tuottaja-toimintatavan kriteerien todella täyttyvän, jotta on mahdollista osoittaa jonkin tietyn mallin olevan syntymässä. Toinen tutkimuskysymys linkittyy vahvasti systemiteoriaan ja sen avulla pyrin löytämään vastauksen sille, miksi ja miten tähän tilanteeseen on päädytty.

5.5 Analyysin eteneminen

Lähestyn aineistoani teoriaohjaavan sisällönanalyysin kautta. Alun perin ajatuksenani oli ottaa analyysitavaksi teorialähtöinen sisällönanalyysi, mutta pienen pohdiskelun jälkeen havaitsin, että teoriaohjaava antaa enemmän vapautta ilmiön tarkasteluun. Analyysia ohjaava päättelyni on ollut abduktiivista eli prosessissa ilmenee kirjallisuudesta muodostuneet valmiit ajattelumallit, mutta samalla aineistolähtöisyys korostuu (Tuomi & Sarajärvi 2009, 97). Teoriaohjaavassa sisällönanalyysissä tutkija kykenee lähestymään aineistoa enemmän omilla ehdoillaan verrattuna teorialähtöiseen sisällönanalyysiin, koska päättelyketju ei ole yhtä tiukasti sidoksissa taustateoriaan. Aineistolähtöisessä ja teoriaohjaavassa sisällönanalyysissä edetään molemmissa aineiston ehdoilla, mutta ero näiden kahden välillä on käsitteissä: aineistolähtöisessä käsitteet luodaan aineistosta, kun teoriaohjaavassa ne tuodaan jo ilmiöstä tiedettynä. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 117.)

Analyysin metodologinen asetelma perustuu dialogiseen tematisointiin. Dialogisessa tematisoinnissa teoreettinen ajattelu, tutkimuskohteeseen liittyvä kontekstuaalinen tieto, empiirinen aineisto sekä tutkijan oma ymmärrys asetetaan analyysejä ja tulkintoja tehdessä vuoropuheluun. Teoreettinen ajattelu kertoo, millaisena tutkittava ilmiö halutaan nähdä. Kontekstuaalinen tieto voidaan eritellä yleiseen eli ilmiön rakenteellisia ja historiallisia suhteita koskevaan sekä erityiseen eli aikaan ja paikkaan liittyvään olosuhdekohtaiseen tietoon. Dialogisen tematisoinnin prosessissa teoreettisen ajattelun ja kontekstuaalisen tiedon tiedostaminen vaikuttaa erittäin paljon tutkimuksen toteuttamiseen jo ennen analyysivaihetta, koska niiden avulla on mahdollista ohjata tutkimusongelmaa ja tutkimuskysymyksiä haluttuun suuntaan. (Koski 2011, 127-130.)

Ensimmäisessä vaiheessa aineiston raakateksti tiivistetään kategorioiksi eli dokumenteista etsitään teoreettisen ajattelun ja tutkimuskysymysten kannalta merkityksellisiä lausumia. Tutkimusongelman kannalta huomionarvoisilta vaikuttavat ilmaukset merkitään ja niiden pohjalta tehdyt yleistyksiset kirjataan ylös. Toisessa vaiheessa luodut kategoriat teemoitellaan suhteessa teoriaan. (Koski 2011, 135-138.) Tutkimuksen temaattinen kategorisointi on esitetty kuviossa 5:



KUVIO 5. Tutkimuksen kategorinen hierarkia.

Kuviossa 5 pyrin kuvaamaan tutkielman kategorista hierarkiaa. Oikeassa laidassa vihreällä pohjalla on kuusi tärkeintä, aineiston ja teorian vuoropuhelun seurauksena esille nousutta teemaa. Näistä kolme ”tilaajan ja tuottajan eriyttäminen”, ”valinnanvapaus” ja ”liikelaitostaminen” toimivat selittäjinä tilaaja-tuottaja-toimintatavalle. Toisen kolme ”kosmeettinen”, ”keskitie” ja ”aktiivinen” liittyvät Valkaman (1994) esittämiin tilaaja-tuottajamalleihin. Tilaaja-tuottaja-toimintatapa ja tilaaja-tuottajamalli kytkeytyvät vahvasti toisiinsa – oikeastaan toimintatapa on tietynlainen yläkäsite kaikille tilaaja-tuottajamalleille.

Toimintatavan ja mallien selittäjänä toimii systeemiteoria, joka on hierarkiassa korkeimmalla. Systeemiteoreettiset teemat liittyvät yhteiskunnan osajärjestelmiin. Tämän tutkielman kohdalla se tarkoittaa politiikan, talouden, oikeuden, tieteen sekä terveydenhoidon osajärjestelmiä. Systeemiteoriaa hyödyksi käyttäen tavoitteena on muodostaa lopullinen systeemiteoreettinen tulkinta tilaaja-tuottaja-toimintatavan muodostumisesta sote-uudistuksen palvelujärjestelmän pohjaksi.

Oleellisinta on asettaa teoreettinen ajattelu ja aineisto jatkuvaan vuoropuheluun. Kategorisoinnin avulla löytyneet teemat kirjoitetaan luvuiksi analyysiosioon ja lisäksi tulkitaan jokainen löydetty teema. Tulkinnassa aineistosta löydetty teemat asetetaan uudelleen vuoropuheluun teorian sekä kontekstuaalisen tiedon kanssa ja teemoista kumpuavalla tiedolla pyrin vastaamaan tutkimuskysymyksiini. Empiirinen aineisto saattaa aiheuttaa yllätyksiä, joten analyysissä havaittujen tulkintojen myötä on syytä olla valmis tarkentamaan teoriaa tutkimuksen taustalla. (Koski 2011, 126-131.)

5.6 Aineisto

Sote-uudistus eli sosiaali- ja terveystalouden palvelurakenteen uudistus on Suomen mittakaavassa suuri reformi. Tästä syystä johtuen materiaalia tutkimuksen aineistoksi on tarjolla runsaasti ja sen rajaaminen on hankala tehtävä. Pieneksi ongelmaksi aineiston etsinnässä koitui juuri dokumenttien valtaisa määrä. Rajasin teoriapohjan avulla aineiston määrää, mutta sivuissa mitattuna se on edelleen huomattava. Toisaalta en käytä läheskään kaikkea aineistoa hyväkseni, sillä suurin osa dokumenteista on tutkimusongelmani kannalta toisarvoista lakitekstiä. Aineiston pohjana toimii ”Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskeväksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi” (HE 15/2017 vp) eli selkeämmin ilmaistuna hallituksen esitys sote- ja maakuntauudistuksesta, joka on sivumäärältään 1002 sivua pitkä. Toisena tärkeänä osana on erillinen valinnanvapauslaki eli ”Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi” (HE 16/2018), jonka pituus on 405 sivua.

Aineisto on sivumäärältään huomattava, joten rajaukset on syytä tehdä tarkoin. Rajasin aineistoa teoreettisista lähtökohdista, jolloin tilaaja-tuottaja-toimintatapaan, tilaaja-tuottajamalleihin ja luhmannilaiseen systeemiteoriaan liittyvät käsitteet ohjasivat prosessiani sisällönanalyttisen dialogisen tematiikan avulla. Luotettavan informaation luominen on tutkimustoiminnan tehtävä ja tähän sisältyy pyrkimys siirtää tutkimustyön tuloksia muille tutkijoille ja yhteiskunnan jäsenille. Kenties tärkein tieteen harjoittamisen tehtävä on tutkimuksesta syntyvän tiedon välittäminen ja eettisesti tarkasteltuna tämä vaatii tutkijalta rehellisyyttä. (Pietarinen 2002, 59 & 66.) Mahdollisimman totuudenmukainen kuvaus tutkittavasta ilmiöstä tulisi olla läpi tutkimuksen tiedollisena tavoitteena. Tähän liittyy esimerkiksi tutkimuksen metodologisten valintojen pohdinta, jossa tutkijan on tutkimusongelmaa asetellessaan pohdittava tutkimuksensa tiedollisia tavoitteita, mikä tutkittavasta ilmiöstä on merkittävää ja kuinka antaa mahdollisimman monipuolinen kuvaus tutkittavasta ilmiöstä. Lisäksi aineiston valinnassa on otettava huomioon sen relevanttius suhteessa tutkimusongelmaan. (Rolin 2002, 92.)

Laadullisessa tutkimuksessa reliabiliteetti- ja validiteettikysymykset ovat aina läsnä. Reliabiliteetin eli luotettavuuden arvioinnista ei ole Tuomen ja Sarajärven (2009, 35) mukaan olemassa yksiselitteistä ohjetta. Reliabiliteettikysymykset liittyvät tutkimuksessa usein vaiheeseen, jossa siirrytään empiriasta teoriaan eli toisin sanoen empiirisestä aineistosta analyysin kautta tulkintaan. Aineiston käsittelyn ja tulkinnan luotettavuutta voidaan koetella esimerkiksi rinnakkaiskoodauksen avulla, jossa tutkija ja tutkimusapulainen yhteisten käsittelysääntöjen avulla käsittelevät tutkimuksen aineiston ja vertailevat tuloksia keskenään. Yleisin laadullisen tutkimuksen reliabiliteetin testaaminen tapahtuu kuitenkin tutkimusryhmän tai -yhteisön kanssa käydyissä keskusteluissa. (Leskinen & Alasuutari 1995, 15.)

Validiteetilla eli pätevyydellä tarkoitetaan laadullisessa tutkimuksessa tutkimusmenetelmän kykyä mitata sitä, mitä ollaan mittaamassa. Leskinen ja Alasuutari (1995, 15) toteavat, että validiteettikysymys on läsnä koko kvalitatiivisen tutkimusprosessin ajan. Validiteettikysymys on kvalitatiivisessa tutkimuksessa monivaiheinen ja teoreettinen. Liikkeelle lähdetään tutkijan kyvystä paikantaa kohderyhmä ja toimivan tutkimusasetelman

rakentamisesta sekä osoittaa, että juuri tämän kohderyhmän ja tämän tutkimusasetelman avulla voidaan vastata tutkimuskysymyksiin. Tämän lisäksi validiteettikysymys liittyy vahvasti tulkinnan paikkansapitävyyden tarkasteluun eli päteekö esitetty tulkinta ensinnäkin koko tutkimusaineistossa ja toiseksi halutussa ympäristössä. Näiden kysymysten lisäksi tutkijan on arvioitava sitä, kuinka tutkimuksen tulokset ovat päteviä yhteiskunnallisessa todellisuudessa. (Leskinen & Alasuutari 1995, 15.)

Tutkimuksen kohteena oleva sote-uudistus on poliittinen prosessi ja tämän tutkimuksen kirjoitushetkellä edelleen käsittelyvaiheessa. Muuttuvan kohteen tutkiminen herättää kysymyksen: voiko muuttuvan kohteen tutkimisella saada aikaan hyvää tiedettä, joka on objektiivista, luotettavaa, perusteltua, kriittistä ja itsensä korjaavaa? Vastaukseksi tarjoan triangulaation käsitettä, joka tarkoittaa erilaisten teorioiden, menetelmien ja metodien käyttöä samassa tutkimuksessa. Täydennän yhteiskuntatieteellistä luhmannilaista systeemiteoriaa taloustieteellisellä kirjallisuudella. Tätä kutsutaan teoriatriangulaatioksi ja sen avulla voin vähentää perusteetonta varmuutta tutkimuksessa. Monien teorioiden käyttö ja niiden toisistaan poikkeavat havainnot johtavat näennäisen eli tutkimusta harhaan johtavan varmuuden vähentymiseen. (Eskola & Suoranta 1998, 68-69.)

6 ANALYYSI

Analyysissa vastataan tutkimusongelmaan sekä kahteen tutkimuskysymykseen. Tutkimuskysymysten pohjalle muodostuvat samalla analyysiosuuden alaluvut. Lukijalle paremman lukukokemuksen taatakseni käytän toisinaan analyysissa lyhenteitä. Esimerkiksi ”sote-uudistuksella” tai ”sote-reformilla” tarkoitan Juha Sipilän hallituksen ajamaa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen uudistusta, joka tämän tutkielman kontekstissa käsittää hallituksen esityksen eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi eli HE 15/2017 vp ja hallituksen esityksen eduskunnalle laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi eli HE 16/2018. ”Sote” alkuliite viittaa aina sosiaali- ja terveydenhuoltoon, esimerkiksi ”sote-palvelut” ovat sosiaali- ja terveystalvet.

6.1 Onko kyseessä tilaaja-tuottaja-toimintatapa?

Tilaaja-tuottaja-toimintatapaa harvoin suoraan mainitaan lakiluonnoksissa. Tämän vuoksi on tärkeää käsitteitä apuna käyttäen osoittaa tilaaja-tuottaja-toimintatavan esiintyminen lakiluonnoksessa. Hallituksen esityksessä eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi (HE 15/2017 vp) eli sote-uudistuslaissa ja tarkemmin maakuntalain 8 §:ssä määritellään maakunnan palvelujen tuottamisesta seuraavasti:

”Maakunnan eri tehtävälloilla kuten sosiaali- ja terveydenhuollossa ja ensihoidossa säädetään maakuntien lakisäätöisistä yhteistoiminnasta. Lisäksi laissa säädetään sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen tuottamisen eriyttämisestä maakunnan järjestämistehtävästä sekä palvelutuotannon yhtiöittämisestä. Merkittävä osa maakunnan palvelutuotantoa hoidetaan 9 luvussa tarkoitettussa maakunnan liikelaitoksessa tai yhtiöissä.” (HE 15/2017 vp, 8 §.)

Järjestämis- ja tuottamisvastuun erottaminen toisistaan täyttää ensimmäisen ja tärkeimmän tilaaja-tuottaja-toimintatavan vaatimuksen (Kallio ym. 2006, 23). Suurin muutos aiempaan sosiaali- ja terveystalouden järjestämismalliin on vallan ja vastuun siirtyminen kunnilta maakunnille. Jatkossa kunnat eivät enää itse tuota, järjestä tai rahoita julkisia sosiaali- ja terveystalouksia, vaan perustettavat 18 maakuntaa ottavat tämän roolin. Hallituksen mukaan maakuntiin luodaan niin sanottu monituottajamalli, jossa sosiaali- ja terveystalouksia eli sote-palveluja tuottavat jatkossa maakunnat, yritykset sekä järjestöt. Monituottajamalliin sisältyy maakunnan siirtyminen sisäiseen tilaaja-tuottaja-toimintatapaan erottamalla järjestäminen ja palvelujen tuottaminen toisistaan. Hallituksen esityksen (HE 15/2017 vp) perusteluissa monituottajamallia on kuvailtu seuraavasti:

”Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaissa on säädetty poikkeus edellä olevasta pääsäännöstä. Järjestämislain 22 §:n perusteella maakunnan on omassa toiminnassaan erotettava sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäminen ja palvelujen tuottaminen. Maakunnan omassa toiminnassa palvelujen tuottamisesta vastaa maakuntalain 52 §:ssä tarkoitettu maakunnan liikelaitos. Palvelutoiminnan ollessa markkinoilla, on toiminta yhtiötettävä. Samoin maakunnan tuottaessa palveluja, jotka ovat laajan valinnanvapaudenpiirissä, on palvelut yhtiötettävä. Nämä sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevat säännökset, erityisesti järjestämisen ja tuottamisen erottaminen toisistaan, poikkeavat nykytilanteesta. Lisäksi sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja tuottavat yksityiset yritykset, yhteisöt ja järjestöt. Uudistuksen yhtenä tavoitteena on, että yritysten ja järjestöjen palvelutuotannon osuus kasvaisi nykyisestä.” (HE 15/2017 vp, 287.)

Sote-palveluja tuottavat siis jatkossa maakunnan liikelaitokset ja maakunnan omistamat yhtiöt, yksityiset yhtiöt, järjestöt sekä erilaiset itsenäiset ammatinharjoittajat. Tilaajan eli järjestäjän ja tuottajan erottamista tarkastellaan usein kahden päämallin kautta. Nämä päämallit ovat sisäinen ja ulkoinen malli: sisäisessä mallissa tilaajayksikkö hankkii palvelut ja tuotteet samaan organisaatioon kuuluvalta tuottajayksiköltä ja yksiköllä on yhteinen omistaja, ulkoisessa mallissa tuotanto hankitaan kilpailutuksen avulla organisaation ulkopuolelta. (Kallio ym. 2006, 30.) Sisäinen malli ei kuitenkaan poissulje ulkoista mallia ja usein malleja on käytetty rinnakkain. Tämän lisäksi Valkama (2004, 213) esittää sisäisen ja ulkoisen korvaamista suljetulla ja avoimella mallilla, koska jako sisäiseen ja ulkoiseen antaa

hänen mielestään kuvan siitä, että tuottajat sijaitsisivat jossakin tilanteessa jonakin ajankohtana. Ulkoisessa mallissa tuottajat valittaisiin kilpailuttamalla kaikkia mahdollisia palvelutuottajia ja sisäisessä ainoastaan kuntien sisäiset palvelutuotantoyksiköt voivat osallistua tuottamiseen. (Mielityinen 2011, 15.)

Kilpailun luominen sosiaali- ja terveystalouteen on yksi syy, miksi tilaajan ja tuottajan erottamisen lisäksi ohjaustavan muuttaminen sopimusohjaukselliseksi toiminnaksi on myös kirjattu hallituksen esityksen (HE 15/2017 vp, 287) perusteluihin. Ohjaamisen tapahtuminen sopimusten avulla on toinen tärkeä tilaaja-tuottaja-toimintatavan ominaispiirre:

”Palvelun tuottajien lukumäärän kasvu lisää tuottajien välistä kilpailua. Kilpailun kautta on mahdollista uudistaa palvelujen tuotantoa ja parantaa toiminnan asiakaslähtöisyyttä, tuottavuutta ja laatua. Toisaalta palvelun tuottajien lukumäärän lisääntyminen ja uusien tuottajien tulo voi johtaa lisääntyvään hallintoon. Palvelujen tuottajien kanssa on laadittava sopimukset, toimintaa on seurattava ja vaikuttavuutta arvioitava.” (HE 15/2017 vp, 287.)

Sopimusohjauksen käsite on valitettavan epämääräinen (ks. Sihvonon 2006; Möttönen 2014), mutta tilaaja-tuottaja-toimintatavan kohdalla sopimusohjauksella tarkoitetaan tilaajan ja tuottajan yhteistyötä säätelevää sopimusta (Möttönen 2014, 10). Palvelun tuottajan käsitteellä hallitus tarkoittaa kaikkia sosiaali- ja terveystalouteja tuottavia tahoja riippumatta niiden oikeudellisesta muodosta. Tämä käy ilmi hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveystaloutten tuottamisesta (HE 52/2017 vp), jonka tarkoituksena on korvata tällä hetkellä voimassa olevat lait yksityisistä sosiaalipalveluista ja yksityisestä terveydenhuollosta. (HE 52/2017 vp, 1.) Sote-uudistus täyttää siis tilaaja-tuottaja-toimintatavan toisenkin kohdan eli sopimusohjauksen. Sisäisessä tilaaja-tuottajamallissa organisaation tilaajayksikön ja tuottajayksikön välinen suhde muistuttaa Möttönen (2014, 10) mukaan kumppanuussuhdetta, jota voidaan pitää yhdenlaisena sopimussuhteen muotona. Tällaiseen kumppanuuteen perustuva sopiminen on niin sanottua ”pehmeää” sopimista, jossa korostuu keskinäinen luottamus, avoin tiedonvaihto ja riskien sekä hyötyjen jakaminen. Markkinaperusteista sopimista kutsutaan ”kovaksi” sopimiseksi. Tätä noudatetaan ulkoisen tilaaja-tuottajamallin kohdalla. Siinä tilaajan ja tuottajan välillä on markkinasuhde ja osapuolten väliset tavoitteet ovat erilaiset. Tilaaja valitsee

hankintalainsäädännön ja kilpailutuksen avulla tuottajat, joiden kanssa sopimukset tehdään. Tilaajan pyrkimyksenä on tuottaa kollektiivista hyötyä, kun taas tuottajan tavoitteena on voiton luominen omistajilleen ja osapuolten välinen suhde on lopulta hyvin juridinen. Niin sisäisessä kuin ulkoisessa mallissa tilaajan, joka on vastuussa palvelujen määrästä, saatavuudesta ja laadusta, on ohjattava tuottajia sopimisen avulla. (Möttönen 2014, 10-11.)

Hallituksen esityksestä (HE 15/2017 vp) otettujen lainausten myötä voidaan sanoa kyseessä olevan tilaaja-tuottaja-toimintatapa. Tätä päätelmää vahvistaa Junnilan ym. (2012, 31) havainto siitä, että tilaaja-tuottaja-toimintatapaan pohjautuvassa uudistuksessa painotetaan usein yhtä näkökulmaa seuraavista: hallinnollista eli tilaajan ja tuottajan roolien eriytymistä painottavaa, ohjauksellista eli siirtymistä sopimusohjaukseen tai tuotannollista eli siirtymistä monituottajamalliin. Tämän reformin kohdalla näistä painotusalueista näyttäisi jokainen olevan tärkeässä roolissa. Kilpailun tasavertaisuuden hallitus pyrkii turvaamaan kilpailuneutraliteetin avulla, jolloin jokainen palvelutuottaja on samojen periaatteiden piirissä. Keinoihin kuuluu esimerkiksi markkinaperusteinen maakunnan palvelujen hinnoittelu, julkisten palvelukeskusten velvollisuus tarjota ja ylläpitää potilas- ja asiakastietoja myös markkinaehtoisesti toimiville yhtiöille ja rekisteröintivelvoitteen laajentaminen koskemaan kaikkia sote-palvelujen tuottajia. (HE 15/2017 vp, 416 & 440.)

Hallituksen alkuperäisenä ideana oli niin sanotun suoran valinnan palveluntuottajina toimivien julkisten tuottajien yhtiöittämisvelvollisuus kilpailuneutraliteetin ja Euroopan Unionin kilpailulainsäädännön nojalla. Maakunnan liikelaitos olisi tämän myötä joutunut luomaan yhtiömuotoisen toimijan alaisuuteensa hoitaessaan toimiaan kilpailutilanteessa markkinoilla tai asiakkaan valinnanvapauden piirissä. (HE 47/2017 vp, 61-62.) Perustuslakivaliokunta lausunnossaan (PeVL 26/2017 vp.) kuitenkin torjui yhtiöittämisvelvoitteen ja hallituksen uudesta esityksestä laiksi asiakkaan valinnanvapaudeksi sosiaali- ja terveydenhuollossa (HE 16/2018) poistettiin julkisia tuottajia koskeva yhtiöittämisvelvoite. Hallitus jättää yhtiöittämisen maakunnan oman harkinnan varaan, jolloin maakunta voi halutessaan yhtiöittää esimerkiksi omistamansa sote-keskuksen tai suuhoidon yksikön ja tällöin ne eivät enää ole osa liikelaitosta. Hallituksen esityksen (HE 15/2017 vp) ehdotuksessa uudeksi maakuntalaiksi todetaan, että maakunnan liikelaitos toimii osana maakuntaa ja se vastaa julkisen vallan käytöstä toimialueensa

tehtävissä. Liikelaitoksen johtokunta on ammattijohtoinen, jolla varmistetaan tuotannon erillinen johtaminen. Maakuntavaltuusto käyttää kuitenkin järjestäjän osalta ylintä päätösvaltaa ja valitsee liikelaitoksen puheenjohtajiston ja johtokunnan. Myös liikelaitoksen rahoitus tulee maakunnalta, joka saa oman rahoituksensa valtiolta. (HE 15/2017 vp, 52-57 §.)

Sosiaali- ja terveydenhuoltopalvelujen järjestämistapa muuttuu aiempaan verrattuna suuresti, jos hallituksen sote-lakipaketti, sisältäen valinnanvapauden menee läpi eduskunnan käsittelyssä. Muutos tapahtuu perinteisestä hierarkkisesta järjestämistavasta markkinasuuntautuneeseen järjestämistapaan (ks. Hyyryläinen 2004; Kähkönen 2007), jossa hierarkkinen valta- ja ohjaussuhde korvautuu horisontaalisella yhteistyösuhteella. Tilaa- ja tuottaja-toimintatapaan siirtyminen merkitsee sopimusohjauksen lisäksi markkinaohjauksen kasvua. Tämä pätee erityisesti tilaa- ja tuottaja-toimintatavan ulkoisen mallin käytössä, jossa markkinoiden rooli korostuu, mutta sopimisen ja markkinoiden suurempi rooli ei tarkoita hierarkkisen ohjauksen tarpeettomuutta varsinkaan sote-palvelujen kohdalla. Julkisen vallan on turvattava perustuslain 19 §:n mukaisesti sosiaali- ja terveystaloudelliset palvelut ja vaikka perustuslaissa ei määritellä sen tarkemmin tapaa, jolla palvelut on turvattava, hoitaa julkinen valta useissa sosiaali- ja terveystaloudellisuissa lakisääteisiä viranomaistehtäviä jotka vaativat hierarkkista ohjaustapaa kansalaisten oikeuksien turvaamiseksi. (Möttönen 2014, 11.)

Maakunnan sosiaali- ja terveystaloudellisten palvelujen hoitamisen siirtäminen liikelaitosten tehtäväksi herättää kysymyksen: onko tarkoituksena tehdä sote-palveluista liiketalouden perusteiden toimivaa liiketaloudellista toimintaa? Tilastokeskuksen määritelmän mukaan nykyiset kunnan liikelaitokset ovat ”yksi kuntien liiketoiminnan organisointimuoto”, jolla on itsenäisempi asema kunnan talousarviossa sekä erillinen tilinpäätös (Tilastokeskus 2018) ja tulevat maakuntien liikelaitokset toimivat hallituksen mukaan samalla tapaa ”toiminnallisesti ja taloudellisesti eriytettyinä” yksiköinä, joilla on oma talousarvionsa osana maakunnan talousarviota ja ammattijohto. Liikelaitosten palveluksessa olisi myös viranhaltijoita, koska liikelaitokset käyttävät tehtäviensä hoidossa vaadittua julkista valtaa. (HE 15/2017 vp, 176.) Tämän lisäksi liikelaitosta johtaa johtokunta ja puheenjohtajisto, joilta vaaditaan riittävää talouden ja liiketalouden tai kyseisen laitoksen toimialaan kuuluvaa asiantuntemusta, jotta ”varmistetaan tuotannon läpinäkyvyys ja vertailtavuus yksityisen

sektorin toiminnan kanssa” ja maakuntahallituksella ei ole otto-oikeutta eli mahdollisuutta ottaa uudelleen käsiteltäväksi liikelaitoksen johtokunnan päätöksiä (HE 15/2017 vp, § 55). Näiden seikkojen valossa voidaan todeta, että maakunnan sosiaali- ja terveystalv palveluja tuottavan liikelaitoksen toiminta on melko itsenäistä ja taloudellisesti johdettua yhdistettynä aiemmin mainittuun markkinaperusteiseen hinnoitteluun ja monituottajamalliin. Tämä on johtanut oikeudellisiin ongelmiin, joihin kantaa ovat ottaneet perustuslakivaliokunta (PeVL 26/2017 vp & PeVP 31/2018 vp) sekä Korkein hallinto-oikeus (H 567/17). Molempien kannanottajien lausunnoissa on kiinnitetty huomiota sote-lakipaketin valinnanvapauslakiin ja siihen, ovatko liikelaitokset taloudellisia vai ei-taloudellisia toimijoita. Tähän kysymykseen niin perustuslakivaliokunta (PeVP 31/2018 vp, 2) kuin Korkein hallinto-oikeus (lyh. KHO) (H 567/17, 2-3) lähtisivät hakemaan vastausta Euroopan Unionista eli EU:sta. KHO:n mukaan selvyyden saamiseksi tulisi asiasta tehdä ennakkoilmoitus eli notifikaatio EU-komissiolle, jotta tiedetään yhteensopivuus EU:n kilpailuoikeuden kanssa (H 567/17, 3).

Tilaaaja-tuottaja-toimintatavan mukainen julkisen tuotannon eriyttäminen ja näennäismarkkinoiden luominen sosiaali- ja terveystalv palveluihin ovat täten nostaneet kilpailun toteutumiseen liittyvät ongelmakohdat esiin. Hallitus osoittaa valinnanvapauslaissa (HE 16/2018) tiedostavansa ongelmat erityisesti EU:n kilpailuoikeuden ja siihen liittyvän valtiotukisääntelyn kohdalla:

”EU:n valtiotukisääntely on osa unionin kilpailuoikeutta, jonka tarkoituksena on taata tasavertaiset kilpailuolosuhteet koko unionin alueella. EU:n valtiotukisäännökset ovat suoraan sovellettavaa jäsenvaltioita sitovaa oikeutta. EU-oikeuden suhteen pätee niin sanottu ensisijaisuusperiaate; sen mukaan ristiriitatilanteissa kansallisen sääntelyn tai toiminnan kanssa on EU-oikeudelle annettava etusija.” (HE 16/2018, 74.)

EU-oikeus käyttää siis ylintä sanavaltaa ristiriitatilanteissa. Tämän vuoksi KHO ja perustuslakivaliokunta katsovat EU-notifikaation olevan tarpeellinen, jotta vältetään mahdollisesti jatkossa tulevat riita-asiat. Hallitus kuitenkin linjasi, ettei valinnanvapauslakiesitystä lähetetä EU:n komissiolle notifioitavaksi ja tarkemmat perustelut antoivat maakunta- ja sote-uudistuksen projektijohtaja Päivi Nerg ja sosiaali- ja

terveysministeriön ylijohtaja Kirsi Varhila blogitekstissään 21.2.2018, jossa he toteavat Suomen sote-uudistuksen valinnanvapausmallin olevan ainutlaatuinen ja sote-uudistuksen kokonaisuuden kilpailun näkökulmasta myönteinen. Tämän lisäksi kirjoittajat tuovat esille kansallisen valtiontukianalyysin, jonka mukaan Suomen valinnanvapausmalli on luonteeltaan solidaarinen, koska toiminta rahoitetaan täysin verovaroin ja on näin ollen ei-taloudellinen. (Nerg & Varhila 2018.)

Nergin ja Varhilan kommentit liittyen valinnanvapauteen ovat odotetusti hyvin samankaltaisia kuin hallituksen valinnanvapauslaissa (HE 16/2018) esitetyt perustelut. Hallituksen mukaan suurin osa muiden EU-maiden sote-järjestelmistä toimii vakuutus pohjaisesti ja EU-oikeuden taloudellisen ja ei-taloudellisen tulkintaa ovat ohjanneet järjestelmien määräävät piirteet. Lisäksi hallitus toteaa että, sote-järjestelmien kohdalla EU:n päätöksenteossa merkittävää on ollut solidaarisuusperiaatteen toteutuminen, julkisen sektorin rooli sekä rahoitusperustan muodostuminen. EU:n valtiontukilainsäädäntöä sovelletaan ainoastaan, jos EU:n komissio katsoo toiminnan olevan luonteeltaan taloudellista, joten komissiolla on tässä suhteessa täydellinen toimivalta tulkita, onko kyseessä kielletty valtiontuki vai ei. (HE 16/2018, 77-87.)

Hallituksen näkemystä osittain tukee ja osittain vastustaa EU-komission tiedonanto (2012/C8/02) vuodelta 2012, jossa todetaan, että ”yleisesti ottaen toiminnot, jotka luontaisesti ovat osa viranomaisten erioikeuksia ja joiden suorittamisesta julkinen sektori vastaa, eivät ole taloudellista toimintaa, ellei jäsenvaltio ole päättänyt ottaa käyttöön markkinamekanismeja” (2012/C8/02, 3). Hallituksen kaavaileman uuden sote-järjestelmän taloudellisesta luonteesta kertoo esimerkiksi se, että jatkossa liiketaloudellisin perustein ja ammattijohtoisesti johdetut liikelaitokset tuottavat palveluja ja kilpailevat yksityisen sektorin yritysten kanssa asiakkaista, mutta samalla ei-taloudellisesta luonteesta kertoo liikelaitosten toimiminen sote-palvelujen turvaajana, jos tarvittavia palveluja ei ole muuten saatavilla. KHO:n ja perustuslakivaliokunnan huolen ymmärtää, koska EU:n tulkinta ylittää aina kansallisen tulkinnan ja edes mahdollisuus siihen, että tulevaisuudessa EU-komissio määrittelee uuden sote-järjestelmän taloudelliseksi järjestelmäksi saattaa johtaa isoihin kiistoihin.

6.2 Millainen tilaaja-tuottajamalli on kyseessä?

Tilaaja-tuottaja-toimintatapa on sote-uudistuksen taustalla, joten on syytä selvittää, millainen käytännön malli on syntymässä toimintatavan pohjalta. Pekka Valkaman (1994) esittelemät tilaaja-tuottajamallit on luotu kuntasektorille, mutta käsitteet ja peruseriaatteet kestävät hyvin siirron maakuntatasolle. Pääministeri Juha Sipilän hallituksen ajama sote-reformi nojautuu hallitusohjelmaan ja erityisesti kestävyysvajeeseen, jolla tarkoitetaan väestön ikääntymisestä johtuvaa julkisten menojen kasvua ja sen myötä julkisen talouden velkaantumista (Kiander 2007, 437):

”Pääministeri Juha Sipilän 27.5.2015 hallitusohjelman mukaisesti hallitus vahvistaa julkisen talouden kestävyyttä rakenteellisilla uudistuksilla. Keskeisessä asemassa ovat tällöin sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus ja maakuntauudistus. Hallitus on asettanut tavoitteeksi supistaa sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen avulla pitkän aikavälin kestävyysvajetta 3 mrd. euron verran - Tavoitteiden toteuttamiseksi sosiaali- ja terveydenhuollon ohjausta ja toimintamalleja uudistetaan perusteellisesti. Vahvalla ohjauksella voidaan varmistaa nykyistä asiakaslähtöisempien, integroitujen ja vaikuttavien palvelujen toteutuminen kustannustehokkaalla tavalla.” (HE 15/2017 vp, 155.)

Kestävyysvajeen torjuminen on hallituksen asialistalla korkealla, joten on ymmärrettävää, että tilaaja-tuottaja-toimintatapaan sisältyvä ajatus julkisen hallinnon tehostamisesta markkinatoimintojen avulla vaikuttaa houkuttelevalle. Hallituksen valinnanvapauslakiesityksessä (HE 16/2018, 133-139) odotetaan yksityisen tuotannon markkinaosuuden kasvavan julkisesti rahoitetuista sote-palveluista nykyisestä 17 prosentista 24 prosenttiin vuoteen 2024 mennessä. Markkinoiden avaaminen entistä enemmän yksityisten yritysten markkinaosuuden kasvattamiseksi heijastaa markkinaohjautuvuuden käsitettä. Yhdysvaltalaisen professorin B. Guy Petersin (2001, 23-24) mukaan markkinaohjautuvuus on vaihtoehto perinteiselle julkisjohtamisen mallille ja tämän voivat hyväksyä poliitikot, tutkijat ja kansalaiset. Yksityiseltä sektorilta tutut toimintamallit ovat Petersin mukaan suunta, johon ollaan pysyvästi kulkemassa länsimaiden julkishallinnon kehittämisessä. Usko siitä, että markkinaohjauksen avulla voidaan saavuttaa yksityiseltä sektorilta tuttu korkea tehokkuustaso ajaa julkisen sektorin toimintatapoja yhä lähemmäs yksityisen sektorin toimintatapoja. Perinteisen julkishallinnon ongelmana nähdään

markkinaorientoituneen lähestymistavan kautta monopoliasemassa olevat suuret virastot, jotka reagoivat ympäristöstä nouseviin ongelmiin tehottomasti. (Peters 2001, 25-33.)

Minkälaisella tilaaja-tuottajamallilla sote-uudistusta lähdetään toteuttamaan? Asiaan on syytä lähteä etsimään ratkaisua Valkaman (1994) esittämien tilaaja-tuottajamallien avulla. Taulukossa 1 on vertailtu kosmeettista, keskitien ja aktiivista tilaaja-tuottajamallia tilaaja-tuottaja-toimintatavalle olennaisen kilpailun kannalta:

TAULUKKO 1. Kolmen tilaaja-tuottajamallin teoreettinen vertailu (vrt. Valkama 1994, 53).

	Kosmeettinen malli	Keskitien malli	Aktiivinen malli
Kilpailijat	maakunnan omat yksiköt	maakunnan omat yksiköt ja ulkopuoliset tuottajat	yhtiöt
Kilpailun luonne	suljettua	avointa	avointa
Kilpailijoiden tasavertaisuus	tasavertaista	epätasavertaista	tasavertaista
Kilpailun toimivuus	heikko	heikko tai keskinkertainen	vahva
Toteuttamiskelpoisuus	keskinkertainen	keskinkertainen	vaikea

Sosiaali- ja terveystalouden tuotantoon osallistuvien toimijoiden tulee täyttää maakunnan ja perustettavan uuden valtion lupa- ja valvontaviranomaisen kriteerit. Palveluntuottajia ovat niin julkiset kuin yksityisetkin toimijat. Tämä tarkoittaa sitä, että esimerkiksi julkisen sektorin omistamat liikelaitokset ja yhtiöt kilpailevat asiakkaista yksityisen ja kolmannen sektorin yritysten, osuuskuntien ja järjestöjen kanssa. Valinnanvapauslain nojalla yksittäinen kansalainen voi vapaasti valita julkisen tai yksityisen palveluntuottajan listautumalla haluamansa sosiaali- ja terveyskeskuksen eli sote-keskuksen sekä hammashoitolan

asiakkaaksi. Maakunnan sote-liikelaitos voi myöntää asiakassetelin tai henkilökohtaisen budjetin asiakkaalle, joka on niin sanotusti korvamerkittyä rahaa, eli sitä voi käyttää ainoastaan ennalta määriteltyyn palveluntarpeeseen. Asiakassetelin tai henkilökohtaisen budjetin omaavat asiakkaat saavat vapaasti päättää julkisen ja yksityisen tuottajan väliltä. (HE 15/2017 vp, 286-289; HE 16/2018, 1.)

Valkaman (1994) kehittelemistä malleista markkinoilla toimivien kilpailijoiden kannalta sote-uudistus näyttäisi parhaiten osuvan keskitien malliin. Julkiset ja yksityiset tuottajat toimivat lähtökohtaisesti samoilla markkinoilla ainakin terveydenhuollon perustason palveluissa. Hallituksen pyrkimyksenä oli aiemmin selkeästi suunnata kohti aktiivista mallia yhtiöittämällä julkiset tuottajat, mutta yhtiöittämisvelvoitteen poiston myötä keskitien malli korostui. Kilpailijoiden määrittelyn jälkeen taulukosta 1 voidaan havaita kilpailun luonteen, tasavertaisuuden, toimivuuden ja toteuttamiskelpoisuuden olettamat. Keskitien malli on Valkaman mukaan käytetyin tilaaja-tuottajamalli ja sosiaali- ja terveystaloudessa aktiiviseen malliin pääseminen näyttäisi kaatuvan perustuslaillisiin ja kilpailuoikeudellisiin ongelmiin. Kilpailijoiden välinen epätasavertaisuus on suurin ongelma keskitien mallissa, joka johtaa ongelmiin kilpailun toimivuudessa.

”Lausunnonantajat olivat pääosin sitä mieltä, että lakiluonnos ei turvaa maakunnan liikelaitoksen sote-keskukselle ja yksityiselle sote-keskukselle yhdenvertaisia toimintaedellytyksiä. Monissa lausunnoissa korostettiin, että maakunnan liikelaitoksen sote-keskus on huonommassa asemassa sen vuoksi, että se on julkisen sektorin työehtosopimusten sekä hankintalain velvoittama, ja maakunnan liikelaitoksen sote-keskus joutuu kantamaan maakunnan viimekätisen järjestämisvastuun mukanaan tuomat kustannukset. Lisäksi nähtiin, että maakunnan liikelaitoksen sote-keskuksen velvollisuus maksaa markkinaehtoisia hintoja konsernin sisäisissä ostoissa luo kilpailuetua yksityisille sote-keskuksille. Toisaalta monet lausunnonantajat toivat esiin maakunnan liikelaitoksen sote-keskuksen kilpailuetutekijöitä, joita nähtiin olevan esimerkiksi erilainen verokohtelu, konkurssisuoja ja mahdollinen maakuntakonsernin sisäinen subventio.” (Sosiaali- ja terveysministeriö 2018, 23.)

Kilpailu on keskitien mallissa luonteeltaan avointa, mutta verotuksen, konkurssisuojan ja erilaiset maakunnan sisäiset tuet omille liikelaitoksille näyttäisivät Sosiaali- ja terveysministeriön keräämien lausuntojen pohjalta vääristävän kilpailua. Yhtiöittäminen

olisi pienentänyt riskiä kilpailun vääristymisestä ja kilpailuedun kallistumisesta julkisesti omistetuille liikelaitoksille, mutta kuten Valkama (1994, 53) toteaa aktiivisen mallin mukaisen julkisten tuottajien yhtiöittämisen vaativan käytännössä ”kunnallisen tuotantomuodon ja -kulttuurin alasajoa” sekä ”luopumista julkisoikeudellisesta viitekehuksesta”. Kansalaisen valinnanvapauden lisääntyminen ei ole taattua millään tilaaja-tuottajamallilla, koska tilaajina toimivat poliittiset päättäjät omista lähtökohdistaan. Kuluttajakäyttämisen avulla asiakkaiden on kuitenkin mahdollista vaikuttaa tarjottuihin palveluihin. (Valkama 1994, 77-78.)

Sote-uudistuksen ja erityisesti valinnanvapauden kohdalla hallinnon ja politiikan tasolla ohjaavassa roolissa näyttäisi olevan julkisen valinnan teorian ja uuden julkisjohtamisen opit. Yksilön eli asiakkaan kohdalla nojaututaan enemmän mikrotaloustieteistä tuttuun kuluttajan valintateoriaan, jonka taustalla on oletus yksittäisten kuluttajien tavoitteista maksimoida oma hyvinvointinsa. Oletuksen taustalla on ajatus rationaalisesti toimivasta kuluttajasta, joka ostaa tuotteita tyydyttääkseen kulutustarpeensa. Kuluttaja pyrkii maksimoimaan saamansa hyödyn eli tarpeentyydytyksensä asteen ja hyöty toimii työkaluna, jonka mittaamista ei tarvita, koska tarpeellista on ainoastaan kuluttajan kyky valita mieluisempi kahdesta vaihtoehdosta. Lopullinen valinta tapahtuu kuluttajan preferenssin eli budjettirajoitteen ja mieltymyksen eli hyödyn kautta. (Mankiw & Taylor 2011.)

Kuluttajan valinnan toteutuminen tilaaja-tuottajamallin pohjalta toimivassa sosiaali- ja terveystalouden järjestelmässä ei ole täysin ongelmattonta, kuten Valkama (1994, 77) ja Lillrank & Haukkapää-Haara (2006, 33-34) päätyvät toteamaan. Esimerkiksi asiakaskeskeisyys lisääntyy tilaaja-tuottaja-toimintatavan omaksumisen myötä ja julkisen tilaajan ja asiakkaan preferenssit saattavat olla erilaiset (Lillrank & Haukkapää-Haara 2006, 33). Hallituksen esittämässä valinnanvapausmallissa tärkein rahoitusmekanismi on kiinteä ja ennalta määritelty kapitaatiokorvaus palveluntuottajille, jonka lisäksi maksetaan myös suorite- ja kannusteperusteisia korvauksia, mutta pääpaino on niin sanotussa kapitaatiomallissa. Hallituksen mukaan, tämä on yksi osoitus järjestelmän ei-taloudellisesta luonteesta, koska ainoastaan henkilökohtaisen budjetin kohdalla palveluntuottajilla on mahdollisuus hintakilpailuun keskenään. (HE 16/2018, 106-107.)

Hallituksen tavoitteena on paremminkin laittaa tuottajat kilpailemaan laadulla, kuin hinnalla asiakkaista. Kuitenkin vuonna 2014 voimaantullut terveydenhuoltolain uudistus antaa tälläkin hetkellä valinnanvapauden mahdollisuuden kansalaisille julkisessa terveydenhuollossa. Suomen kansalaisen on siis mahdollista valita julkinen perusterveydenhuoltoyksikkö tai erikoissairaanhoidonyksikkö koko maan alueelta ja tähän riittävä toimi on kirjallisen ilmoituksen tekeminen hoitovastuussa olevalle sekä valitun kunnan terveystalolle. (Terveydenhuoltolaki 1326/2010, 48 §.) Hallituksen mielestä tämä ei riitä ja kilpailuasetelman luominen tilaajan ja tuottajan eriyttämisen ja monituottajamallin pohjalta parantaa kansalaisten hyvinvointia ja samalla tasapainottaa valtion kassaa. Kvasimarkkinoiden eli julkisen vallan säätelmiä markkinoiden toiminta sosiaali- ja terveystalujen kohdalla on osoittautunut tutkimuksissa häiriöherkäksi (ks. Lillrank & Haukkapää-Haara 2006, 24-25; Porter & Teisberg 2004, 65-76) ja tilaaja-tuottajamallien käytöstä on hiljalleen luovuttu niin Suomessa kuin ulkomailla (ks. Jonsson ym. 2016).

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen eli THL:n vuoden 2016 raportissa on käsitelty tilaaja-tuottajamallien käyttöä eräissä Suomen kaupungeissa sekä eräissä Euroopan valtioissa. Suomen kaupunkien kohdalla tilaaja-tuottajamallien käyttö on pysähtynyt kokeiluasteelle, sillä tilaaja-tuottaja-toimintatavan tavoitteet tehokkaammasta ja yksinkertaisemmasta toiminnasta eivät ole täyttyneet. Useat kaupungit ovat kokeneet tilaajan ja tuottajan eriytyämisestä syntyvän raskautta ja monimutkaisuutta sosiaali- ja terveydenhuoltoon. Euroopan maista esimerkiksi Irlannissa sikäläisestä tilaaja-tuottajamallista luovuttiin jo vuonna 2004 integraation edistämisen vuoksi ja Italian sekä Espanjan kohdalla tilaaja-tuottajamallien käyttöä on pyritty rajaamaan paremman kansallisen ohjauksen takia. Myös Ruotsissa, jota voidaan pitää parhaimpana vertailukohtana yhteiskuntapoliittisesti Suomeen, ollaan suurimmassa osassa sote-palveluista vastaavissa maakäräjäalueissa luovuttu tilaaja-tuottajamallien käytöstä ja esimerkiksi valinnanvapauslainsäädännön kohdalla tilaaja-tuottaja-toimintatavan soveltaminen ei ole pakollista. (Jonsson ym. 2016.)

Vaikuttaisi siltä, että Suomessa kuljetaan vastavirtaan verrattuna muuhun Eurooppaan. Aiemmista hallituksista Vanhasen toisen hallituksen (Vanhanen II 2007) sekä Kataisen hallituksen (Katainen 2011) hallitusohjelmissaan tekemät linjaukset pyrkivät tasoittamaan

tietä tilaaja-tuottajamallien käyttöönotolle Suomessa. Tilaaja-tuottajamalli mainitaan toisaalta ainoastaan suoraan Vanhasen toisen hallituksen hallitusohjelmassa (Vanhanen II 2007, 23) ja Kataisen hallitusohjelmassa (Katainen 2011, 39-40) painotetaan enemmän kilpailun lisäämistä ja markkinoiden hyödyntämistä. Sipilän hallituksen hallitusohjelman (Sipilä 2015, 28) pääpaino on kestävyysvajeen torjumisessa ja sosiaali- ja terveystalouden kohdalla kansalaisten valinnanvapauden lisäämisessä. Kehitys on lopulta johtanut siihen, että Sipilän hallituksen ajaman sote-järjestelmän lakiesityksen pohjalla toimii tilaaja-tuottaja-toimintatapa. Kuitenkin puhe itse tilaaja-tuottaja-toimintatavasta näyttää loistavan poissaolollaan. Miksi asia on näin ja miten systeemiteorian avulla voidaan tulkita käynnissä olevaa reformia?

6.3 Miten tähän tilanteeseen on päädytty?

Niklas Luhmannin systeemiteorian keskiössä on yksilöiden sijasta sosiaalisten järjestelmien muodostama kommunikaatio. Kommunikaatio koostuu toisistaan riippumattomien informaation, välittämisen ja ymmärtämisen käsittelystä ja synteisistä. Tähän tarvitaan aina vähintään kaksi toimijaa, jotka havainnoimalla kommunikaatiota pyrkivät ymmärtämään toinen toistaan. Yksilöt eli ihmiset toimivat tässä suhteessa ”kommunikaation kantajina” osallistumalla järjestelmien toimintaan vain hetkellisesti. (Luhmann 1995; Jalava 2008, 286.) Aineiston ja tutkimusongelman myötä tämän tutkielman tärkeimmät tarkastelun kohteena olevat järjestelmät ovat talouden, politiikan, oikeuden, terveydenhoidon ja hoivan osajärjestelmät. Luhmannin ajattelussa moderni yhteiskunta muodostuu osajärjestelmien kokonaisuudesta, jossa yksi osajärjestelmä ei suoraan kykene vaikuttamaan toiseen osajärjestelmään. Vaikutus tapahtuu paremminkin vaikuttamalla toisen osajärjestelmän kommunikaatioon ja se, miten tämä kommunikaatio lopulta vaikuttaa kohteena olevaan osajärjestelmään riippuu vaikutuksen alaisena olevan osajärjestelmän havainnoinnista. Tästä voidaan esimerkiksi ottaa talouden järjestelmä, jota on mahdollista ohjata ainoastaan itse taloudella. (Luhmann 1995, 113-125; Jalava & Kangas 2013, 48-49.)

Eri järjestelmien välille voi kuitenkin Luhmannin mukaan (1995, 382) syntyä kilpailua, jos yhden järjestelmän tavoitteet voivat täytyä ainoastaan toisen järjestelmän kustannuksella. Esimerkiksi politiikan järjestelmän funktiona on tehdä kollektiivisesti sitovia päätöksiä,

jotka konkretisoidaan politiikan mediumina toimivan vallan avulla. Valta ja siihen liittyvä kommunikaatio on kuitenkin hajautunut poliittisessa järjestelmässä monien eri tahojen välille. Tästä syystä johtuen, voidaan katsoa sote-uudistuksen ja siihen kuuluvan tilaaja-tuottajamallin taustalla olevan niin poliittinen kuin taloudellinen järjestelmä. Puhe kestävyysvajeesta, kilpailun lisäämisestä ja muiden liiketaloudellisten keinojen tuomisesta osaksi sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmää kaventaa politiikan järjestelmän pelivaraa. Poliittiselle järjestelmälle tärkeän legitimitietin pohjana on pelivara tai kontingenssi, jolla Luhmann tarkoittaa toisintekemisen mahdollisuutta. Lisäksi ajatus päätöksenteon tehokkuudesta on osa poliittisen legitimitietin perustaa. (Ylä-Anttila & Jalava 2013, 279-281.)

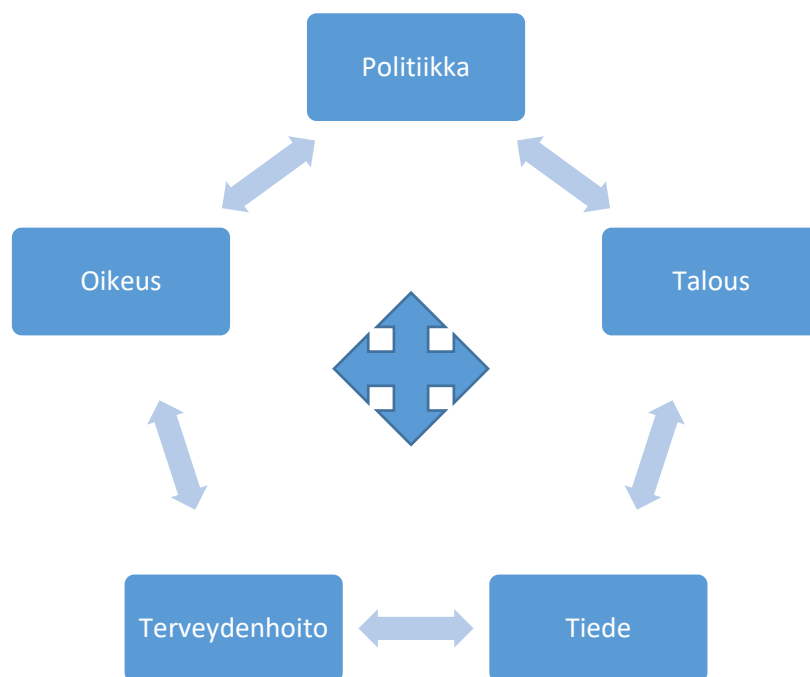
Sosiaali- ja terveystalouksia tarjoavien julkisten organisaatioiden päätöksenteon keskiössä on tähän asti ollut lähinnä terveydenhoidon ja hoivan järjestelmät. Jalava (2013, 111) kuitenkin muistuttaa, että nykyisten organisaatioiden päätöksentekoa leimaa polyfonisuus eli systeemiteoreettinen monikoodisuus. Esimerkiksi heikossa taloudellisessa tilanteessa talouden järjestelmän koodit, kuten omistaa/ei omista ja maksaa/ei maksa, ottavat vallitsevan aseman vähintään hetkellisesti vaikkapa sairaalan kohdalla. Sairaalan pohtiessa menojen karsimista, terveydenhoidon binäärikoodi terve/sairas joutuu ahtaalle talouden järjestelmän paineessa. (Jalava 2013, 110-111.) Tilaaja-tuottajamallin taustateorioiden, kuten taloustieteestä oppinsa ammentavien julkisen valinnan teorian ja uuden julkisjohtamisen opin myötä voidaan todeta talouden järjestelmän pyrkivän vaikuttamaan politiikan järjestelmään muutenkin kuin heikon taloudellisen tilanteen aikana. Talouden järjestelmän lisäksi politiikan järjestelmän legitimitettiin heikentää massamedian järjestelmä mediuminsa eli joukkotiedotusvälineiden ja niiden binäärikoodin eli informaatio/epäinformaatio myötä, koska poliittinen järjestelmä on pakotettu reagoimaan mediassa esitettyihin väitteisiin (Ylä-Anttila & Jalava 2013, 281).

Hallituksen sote-reformi on pohjimmiltaan lainsäädäntöprosessi, joten onko keskiössä oikeuden järjestelmä luhmannilaisittain ajateltuna? On ja ei, koska lainsäädäntöprosessissa liikkeelle lähdetään määrittelemällä jokin yhteiskunnan osa-alueen, tässä tapauksessa sosiaali- ja terveydenhuolto, nykytila ja siihen liittyvät ongelmat politiikan järjestelmän ohjaamana. Uutta lakia säädettäessä konstruoidaan yhteiskunnan osa-alue tietynlaiseksi ja

määritellään keinot tavoitteiden saavuttamiseksi. Toisin sanoen millainen osa-alue on nyt ja millainen sen pitäisi olla. Luhmannin systeemiteoria ei anna suoraa vastausta sille, mikä vaihe tästä prosessista on osa oikeuden järjestelmää, mutta esimerkiksi sote-uudistuksen kohdalla perustuslailliset ongelmat ja niihin liittyvät perustuslakivaliokunnan lausunnot voidaan katsoa olevan osa oikeuden järjestelmää. (Syrjänen 2013, 264.)

Kiistely siitä, onko nyt hallituksen esityksen (HE 16/2018) myötä luotava valinnanvapausmalli taloudellinen vai ei-taloudellinen on systeemiteoreettisesti tarkasteltuna myös hedelmällinen. Sen keskiössä on oikeuden järjestelmän binäärikoodin mukainen kiista siitä, onko tilaaja-tuottajamallin pohjalle luotava monituottajamalli perustuslain ja EU-kilpailuoikeuden näkökulmasta laillinen vai laitton. Sosiaali- ja terveystalouden markkinat on olemassa tälläkin hetkellä, mutta nyt poliittisen järjestelmän kollektiivisia päätöksiä tekevän hallituksen tavoitteena on avata tämä markkina talouden järjestelmän alaiselle kilpailulle, jonka mediumina toimii raha. Osajärjestelmien suljetun luonteen mukaisesti tätä kyetään havainnoimaan esimerkiksi talouden järjestelmän taloudellisesta näkökulmasta. Niskan mukaan (2013, 172) tällaiset monimutkaiset tilanteet ovat modernille yhteiskunnalle arkipäivää ja osasysteemien välinen kommunikaatio kytkeytyy toisiinsa kontingentisti. Esimerkiksi poliittisessa järjestelmässä tehdyllä kollektiivisella päätöksellä avata markkinat kilpailulle ei voida nähdä suoraa vaikutusta taloudellisen järjestelmän kommunikaatioon. Luhmann näkee yhteiskunnan markkinat tietynlaisena peilinä, jossa yritykset havainnoivat kilpailevia yrityksiä, kun taas kuluttajat havainnoivat muita kuluttajia. Tämä liittyy talouden järjestelmän sisäisiin ja suljettuihin ympäristöihin, jotka on jaoteltu tuotantoon, jakamiseen ja kuluttamiseen. Tuotannon ympäristönä näyttäytyy kuluttaminen, jota se voi havainnoida omasta näkökulmasta esimerkiksi kilpailijoiden menestyksen ja myyntilukujen kautta. Kuluttamisen ympäristönä toimii tuotanto, joka on läpinäkymätön ja vaikeaselkoinen, mutta johon kulutus kykenee sopeutumaan ja omasta näkökulmasta havainnoimaan. Markkinat toimivat näiden välissä peilinä, jossa yritykset havainnoivat itseään ulkopuolisten yritysten näkökulmasta ja muita yrityksiä omasta näkökulmastaan sekä kuluttajat havainnoivat mitä muut kuluttavat tai jättävät kuluttamatta ja mihin hintaan. Tämän vuoksi kummallakaan osapuolella ei ole täydellistä informaatiota tarjonnasta. (Luhmann 1988, 72-73; Niska 2013, 174-175.)

Poliittisen järjestelmän suorittamaa ympäristön havainnointia kuvastaa myös hallituksen hallitusohjelman mukaiset tavoitteet ja kuinka niihin ollaan reagoitu varsinkin sote-reformin kohdalla. Professori Mats Brommelsin työryhmä asetettiin vasta hallitusohjelman julkistamisen jälkeen työhönsä, jossa työryhmä tarkasteli ensimmäistä kertaa valinnanvapauden mahdollisuuksia osana luotavaa sote-järjestelmää. Osaltaan tämä on osoitus siitä, että poliittinen järjestelmä toteuttaa omaa funktiotaan eli kollektiivisten päätösten tekemistä omista lähtökohdistaan ja laittaa liikkeelle lainsäädäntöprosessin. Muutospaine tulee kuitenkin selkeästi talouden järjestelmän puolelta. Tästä osoituksena esimerkiksi sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestäminen jatkossa tilaaja-tuottajamallin mukaisesti. Lisäksi voidaan katsoa, että akateemisen ja professori Brommelsin johtaman työryhmän työtä ohjaa tieteen osajärjestelmän mediumi totuus ja sen binäärikoodi tosi/epätosi. (Brommels ym. 2016.)



KUVIO 6. Vaikutusten rakentuminen osajärjestelmien välillä.

Kuviossa 6 pyrin kuvaamaan eri osajärjestelmien kommunikaation suhdetta toisiinsa ja kuinka ne havainnoivat toinen toistaan. Nelisuuntaisen nuolen tarkoituksena on kuvastaa sitä, kuinka kaikki osajärjestelmät kykenevät vaikuttamaan toisiinsa. Lainsäädäntöprosessi sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistuksen kohdalla on lähtökohtaisesti poliittinen, mutta

muiden järjestelmien vaikutus poliittiseen järjestelmään on selkeä. Talouden järjestelmän vaikutusta poliittiseen järjestelmään ei voida ohittaa ja aineiston pohjalta tarkasteltuna vaikuttaisi paremminkin siltä, että taloudelliset argumentit ottavat toisinaan jopa primäärikoodin paikan. Talouden järjestelmässä on totuttu eriyttämään kuluttaminen, tuottaminen ja jakelu, jonka vuoksi se aiheuttaa häiriöitä politiikan järjestelmään pyrkiessään toteuttamaan funktiotaan sosiaali- ja terveyspalveluissa. Terveystieteiden ja erityisesti sekundääriseksi järjestelmäksi laskettava hoiva pyrkivät ylläpitämään omaa, itseviittaavaa uusiutumista, mutta samalla ne tarvitsevat talouden järjestelmän synnyttämiä resursseja. Oikeuden järjestelmä on myös tärkeä taloudelle: oikeuden avulla talous ylläpitää olemassa olevia rakenteitaan ja varjelee markkinoita esimerkiksi kilpailuoikeuden näkökulmasta. Tieteen järjestelmä pyrkii vaikuttamaan useampaan eri järjestelmään, mutta tärkeimmät vaikutuskohteet tieteelle ovat politiikan ja terveydenhoidon järjestelmät, joista osoituksena professori Brommelsin työryhmän selvitystyö sekä esimerkiksi Helsingin yliopiston sosiaalipolitiikan professorin Heikki Hiilamon Helsingin Sanomissa (11.3.2018) julkaistu mielipideartikkeli. Hiilamo toimii tieteen järjestelmän pelisäännöillä, mutta systeemiteoreettisesti tarkasteltuna professori hyödyntää massamedian vaikutuskanavaa oman tieteellisen näkemyksensä esiin tuomiseksi.

Luhmann on yhteiskuntateoriassaan sitä mieltä, että yksi osajärjestelmä ei kykene vaikuttamaan toisen osajärjestelmän kommunikaatioon. Uskallan sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta ja tilaaja-tuottaja-toimintatapaa siinä tarkasteltuani todeta asian olevan juuri päinvastoin: kaikki kommunikaatio kietoutuu kaikkeen. Talous vaikuttaa selvästi politiikkaan, joka näyttäytyy hallitusohjelmissa ja hallituksen linjauksissa. Oikeuden järjestelmä vaikuttaa jatkuvasti poliittiseen järjestelmään, josta osoituksena perustuslakivaliokunnan sekä Korkeimman hallinto-oikeuden lausunnot. Tiede pyrkii erilaisten akateemisten työryhmien avulla vaikuttamaan poliittiseen päätöksentekoon. Terveystieteiden tavoitteena on auttaa hädässä olevia, mutta tähän tavoitteeseen päästäkseen terveydenhoito tarvitsee tiedettä sekä taloutta. Lopulta koko sote-uudistus vaikuttaa yhdeltä suurelta järjestelmien väliseltä kilpailulta.

Politiikka ei ole funktiojärjestelmänä sen tärkeämmässä roolissa kuin mikään muukaan funktiojärjestelmä luhmannilaisessa ajattelussa ja Luhmann itse ei halunnut laittaa asettaa

järjestelmiä tärkeysjärjestykseen (Luhmann 1995). Systemiteoreettisesti ajateltuna sote-uudistuksen muutosta on mahdollista havainnoida, mutta ei sitä, onko kehitys hyvää vai huonoa. Tämä johtuu siitä, että Luhmann kieltäytyi arvottamasta järjestelmien sisällä tapahtuvia muutoksia ja eriytymistä. Näin ollen ei voida systemiteoreettisesti sanoa, onko kyseessä muutos parempaan. Ylä-Anttila ja Jalava (2013, 285-286) näkevät, että ”ihmisten on mahdollista toimia poliittisesti myös luhmannilaisittain määritellyn poliittisen järjestelmän ulkopuolella”. Kyseessä on Luhmannille tavallinen paradoksi, jossa politiikan järjestelmän ympäristössä on mahdollista olla poliittisia vallankäytön areenoja, jolloin kyseinen ympäristö politisoituu hetkeksi. Tämän näkemyksen myötä on mahdollista havainnoida muutos sosiaali- ja terveyspalvelujen politisoinnissa sekä siihen liittyvä talouden järjestelmän markkinakilpailun levittäminen tilaaja-tuottaja-toimintatavan avulla. Kuten aiemmin todettua, järjestelmien välisessä kilpailussa toisten järjestelmien tavoitteet voivat täytyä toisten kustannuksella, voidaan ajatella tilaaja-tuottaja-toimintatapaan liittyvän tieteellisen kritiikin jäävän taloudellisten ja poliittisten pyrkimysten varjoon.

7 POHDINTA JA JOHTOPÄÄTÖKSET

Tutkimuksen tavoitteena oli selvittää, onko Juha Sipilän hallituksen valmisteleman sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen taustalla tilaaja-tuottaja-toimintatapa ja jos on, niin millainen ja miten sitä voidaan systeemiteoreettisesti selittää. Ensimmäiseen tutkimuskysymykseen vastaus oli löydettävissä hallituksen esityksistä (HE 15/2017 vp & HE 16/2018) suhteellisen pienellä vaivannäöllä. Tilaajan ja tuottajan toimenkuvien eriyttäminen lainsäädännöllä osoitti suoraan sen, että tilaaja-tuottaja-toimintatavan tärkein peruseriaate eli tilaaja- ja tuottajafunktion eriyttäminen sosiaali- ja terveystaloudessa täyttyy. Tämän lisäksi aineistosta esille nousi myös muita tilaaja-tuottaja-toimintatavalle keskeisiä käsitteitä, kuten kilpailun lisääminen, markkinaperusteinen hinnoittelu, sopimusohjauksen merkityksen korostaminen ja monituottajamallin vahvistaminen. Ylipäätään tilaaja-tuottaja-toimintatapaan siirtymistä leimasi taloudellinen ajattelu, josta keskeisimpänä liiketalouden periaatteiden mukaan toimivien maakunnallisten liikelaitosten luominen hoitamaan sosiaali- ja terveystalouden tuottamista julkisella sektorilla.

Vaikka hallituksen maakunta- ja sote-uudistuskiesityksen (HE 15/2017 vp) avulla voidaan todeta tilaaja-tuottaja-toimintatavan olevan sote-uudistuksen taustalla, valinnanvapauslain (HE 16/2018) johdosta asia ei ole täysin yksiselitteinen. Valinnanvapauden myötä osassa sote-palveluja perinteinen julkinen organisaatio tilaajana korvautuu yksittäisellä kansalaisella eli kuluttajalla. Vaikuttaisi siltä, että muodostumassa on paremminkin jonkinlainen tilaaja-tuottaja-toimintatavan ja kuluttajanvalinnan hybridi. Tässä tutkielmassa olin pakotettu useassa kohdassa sivuamaan kuluttajanvalintaan perustuvaa asiakkaan valinnanvapautta, mutta pyrin pitämään pääpainon tilaaja-tuottaja-toimintatavan tarkastelussa. Sote-uudistuksessa esitetty valinnanvapausmalli ei täysin istu tilaaja-tuottaja-toimintatapaan. Mielestäni tilaaja-tuottaja-toimintatavan käyttöönotolla pyritään helpottamaan laajemman kuluttajanvalinnan käyttöönottoa. Esimerkiksi säänneltyjen sotenäennäismarkkinoiden luominen on yksi osa tätä.

Toisaalta luvussa 4.3 esittelen Kallion ym. (2006) neljä erilaista tilaaja-tuottajasuhdetta. Yksi näistä koskee julkisen sektorin roolia palvelujen tarjoajana ja rahoittajana. Tällaisessa

suhteessa kansalaisella on vapaus ostaa tarvitsemansa palvelut haluamastaan kunnan liikelaitoksesta. Tämä suhde on vahvasti näkyvissä esimerkiksi kaukolämmön-, veden- ja sähköntuotannon kohdalla. Kunta toimii omistamansa, mutta melko itsenäisesti johdetun liikelaitoksen ohjaajana sekä rahoittajana ja kansalainen päättää itse mistä palvelunsa ostaa. Hieman tämän kaltainen tilaaja-tuottajasuhde näyttäisi olevan tavoitteena hallituksen valinnanvapauden osalta. Luvussa 6.1 totean Hyyryläisen, Kähkösen ja Möttösen teksteihin vedoten, että sote-reformin myötä sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämistapa muuttuu perinteisestä hierarkkisesta järjestämistavasta markkinasuuntautuneeseen järjestämistapaan, jossa perinteinen hierarkkinen valta- ja ohjaussuhde korvataan horisontaalisella yhteistyösuhteella. Osittain näin tapahtuukin: tilaaja-tuottaja-toimintatavan ja kuluttajanvalinnan sekoituksessa markkinoiden rooli korostuu, joka vaatii entistä vahvempaa sopimus- ja markkinaohjausta julkiselta hallinnolta. Suhteellisen itsenäisesti toimivien liikelaitosten luominen on myös osa tätä muutosta. Toisaalta hierarkkinen järjestämistapa ei vaikuta olevan katoamassa lopulta mihinkään. Hyvin autonomisesti toimivat kunnat korvataan valtiovarainministeriön kontrolloimilla maakunnilla, joilla ei ole kuntien tapaan verotusoikeutta. Maakuntien verotusoikeuden puuttuminen ja rahoituksen keskittäminen valtiovarainministeriölle vaikuttaisi osin vain vahvistavan perinteistä hierarkkista järjestämistapaa.

Millainen käytännön malli vaikuttaisi hallituksen esitysten pohjalta syntyvän? Pekka Valkaman (1994) alkuperäisiä malleja hieman soveltaen voidaan havaita niin sanotun keskitien mallin sopivan parhaiten kuvaamaan tekeillä olevaa mallia. Kosmeettinen malli käsittää ainoastaan organisaation sisäisen tilaajan ja tuottajan erottamisen toisistaan, joten se oli mahdollista rajata pois tarkastelusta lähes suoraan. Kosmeettinen malli toimii kuitenkin lähtökohtana keskitien sekä aktiiviselle mallille, koska siinä tilaaja-tuottaja-toimintatavalle tyypillisesti eriytetään tilaaja- ja tuottajafunktio toisistaan. Aktiivinen malli ei myöskään tule kysymykseen enää sen jälkeen, kun hallitus päätti poistaa valinnanvapauslaista yhtiöittämisvelvoitteen. Tämän velvoitteen poisto oli tärkein syy sille, miksi kyseessä voidaan nyt katsoa olevan keskitien tilaaja-tuottajamalli. Julkisten sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottajien pakkoyhtiöittäminen olisi varmistanut aktiivisen mallin mahdollistaman parhaimman kilpailutilanteen, mutta se lopulta törmäsi perustuslakiin ja Valkaman (1994) toteamaan ongelmaan liian radikaalista muutoksesta julkisessa hallinnossa. Hallituksen tavoitteena on siis ollut aktiivinen malli, mutta nyt

vastoinkäymisten myötä on syntymässä keskitien malli. Tilaaja-tuottaja-toimintatavassa kilpailu on tärkein yksittäinen osa-alue hyötyjen saavuttamiseksi. Keskitien mallissa kilpailuasetelma on vääristynyt monellakin tapaa, joka saattaa muodostua ongelmaksi kilpailun avulla tavoiteltujen hyötyjen saamiseksi.

Entäpä systeemiteoreettinen näkemys luotavasta järjestelmästä? Mitkä yhteiskunnan osajärjestelmät tai luhmannilaisittain funktiojärjestelmät ovat vaikuttaneet sote-reformissa siihen, että tilaaja-tuottaja-toimintatapa ja keskitien tilaaja-tuottajamalli ollaan tuomassa osaksi Suomen sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmää? Tilaaja-tuottaja-toimintatavan juuret ovat syvällä liiketaloudellisessa ajattelussa julkisen valinnan teorian ja ehkäpä vielä enemmän uuden julkisjohtamisen kautta. Systeemiteoreettisesti tarkasteltuna aineistosta korostuu kuva taloudellisesta järjestelmästä kaiken taustalla, käsittäen myös tilaaja-tuottaja-toimintatavan. Sote-uudistus on kuitenkin pohjimmiltaan poliittinen prosessi, jota ajetaan politiikan järjestelmän mediumilla vallalla hallituksen toimesta eteenpäin. Poliittinen järjestelmä on toisaalta myös joutunut törmäyskurssille oikeuden järjestelmän kanssa. Tästä osoituksena esimerkiksi Korkeimman hallinto-oikeuden lausunto, joka kyseenalaistaa poliittisen järjestelmän kollektiivista päätäntävaltaa käyttävän hallituksen linjaukset valinnanvapaudesta ja liikelaitoistamisesta. Osittain myös tieteen ja terveydenhoidon järjestelmät joutuvat tasapainottelemaan talouden ja politiikan järjestelmien paineessa. Esimerkiksi tieteen järjestelmän alaisuudessa luodut tutkimukset ja selvitykset tilaaja-tuottaja-toimintatavan ongelmista on sote-uudistuksen kohdalla ohitettu tai jätetty huomiotta.

Niklas Luhmannin systeemiteoria ei osoittautunut ylivoimaiseksi teoriaksi selittämään modernin yhteiskunnan monimutkaisia kytkentöjä. Paremminkin päinvastoin – tarvitaan muitakin yhteiskuntatieteellisiä teorioita avaamaan paremmin kompleksisia ja jatkuvasti muuttuvia, pohjimmiltaan poliittisia ilmiöitä. Tämän tutkielman kohdalla ei kyetty ohittamaan esimerkiksi taloustieteestä kumpuavia teorioita vaan niitä oli käytettävä hyväksi. Systeemiteorian avulla modernia yhteiskuntaa voidaan kuitenkin yksinkertaistaa ja luokitella erinomaisesti, joka on teorian tärkein anti. Systeemiteorian tarjoamien työkalujen avulla oli mahdollista osoittaa taloudellisen järjestelmän tietynlainen dominanssi tutkittavan ilmiön taustalla, mutta talous on vain yksi osa yhteiskunnan kokonaisuutta. Poliitiikan,

oikeuden, tieteen ja terveydenhoidon järjestelmillä on kaikilla edelleen oma koodistonsa. Yksi ongelma Luhmannin ajattelussa on sen arvottomuus – se ei ota kantaa esimerkiksi sen puolesta onko jokin poliittinen tavoite tärkeämpi kuin taloudellinen. Toisaalta tämä mahdollistaa havainnoimaan neutraalisti yhteiskunnan osajärjestelmien välistä kommunikaatiota. Toinen luhmannilaisen systeemiteorian ongelma liittyy yksilöihin, joiden merkityksen Luhmann tarkoituksella sivuuttaa. Mielestäni poliittisten prosessien keskiössä on juuri yksilöt ja yksilöiden omien arvojen kautta tekemät päätökset. Tietysti tätäkin voidaan systeemiteoreettisesti havainnoida järjestelmätasolla esimerkiksi politiikan organisaatioita tarkastelemalla.

Aineiston analyysissä käytetty sisällönanalyysiin nojaava dialoginen tematiikka osoittautui erinomaiseksi tavaksi käsitellä sivumäärältään suurta ja hieman sekavaa aineistokokonaisuutta. Systeemiteorian, tilaaja-tuottaja-toimintatavan taustateorioiden sekä tilaaja-tuottaja-toimintatavan käsitteiden käyttäminen vaati kunnollista perehtymistä, mutta antoi erittäin hedelmällisiä ja rajattuja tuloksia aineistosta. Erityisesti systeemiteoria ja sen käsitteet ovat monimutkaisia, eikä Luhmannin kirjoitustyyliä voida pitää mitenkään helposti aukeavana lukijalle. Dialogisen tematiikan avulla teoria ja aineisto oli kuitenkin mahdollista saada vuoropuheluun keskenään. Lisäksi suurin osa käsitteistä oli erittäin tarkkoja, joka takasi helpon aineiston luokittelun.

Yksi suurimmista huolenaiheista tutkielman aikana oli teoriaosuuden kasvu ja vaikeudet sen suhteen, mitä lopulta sisällyttää teoriaan ja mitä jättää pois. Lopulta tutkimuskysymysten ja tutkimusongelman tarkennuttua teoriaosuus vakiintui ja sai nykyisen muotonsa. Teorioista systeemiteoria osoittautui vaikeimmaksi teoriaksi soveltaa käytännössä. Niklas Luhmannin systeemiteoria on hyvin monitahoinen ja tietyllä tapaa jopa hieman abstrakti sosiologinen teoria. Suurimmaksi ongelmaksi minulle hahmottui jo varhaisessa vaiheessa teorian soveltaminen käytännössä ja kuinka sitä voisi käyttää aineiston analysoinnissa. Alun perin käytin tanskalaisen professorin Niels Åkerstrøm Andersenin teosta ”Discursive analytical strategies: Understanding Foucault, Koselleck, Laclau, Luhmann” (2003), jossa hän tarjoaa työkaluja Luhmannin teoriaan. Åkerstrøm Andersenin lähestymistapa on kuitenkin hieman liian diskursiivinen ja organisaatiopainotteinen tämän tutkimuksen tarkoitusperiin, joten

päädyin muodostamaan oman tulkintani Luhmannin teosten sekä Luhmannin systeemiteoriaa tutkineiden tieteilijöiden kirjoituksia hyväksikäyttäen.

Löydettyjen tulosten merkitystä on syytä pohtia. Tilaaja-tuottaja-toimintatapa on tulossa käyttöön maakunnissa keskitien tilaaja-tuottajamalliin pohjautuneena. Systeemiteoreettisesti koko sote-uudistuksessa on kyse politiikan järjestelmän tavoitteiden täyttymisestä, mutta silti taloudellisesta järjestelmästä tutut käytännöt ja käsitteet ovat tärkeässä roolissa. Luhmann ei ajatellut, että yksikään osajärjestelmä kykenisi nousemaan tärkeimmäksi järjestelmäksi, joka vaikuttaa aineiston perusteella oudolta. Hallituksen esitykset ovat täynnä taloudesta tuttuja käsitteitä, joita pyritään tukemaan oikeudellisilla käsitteillä. Koko sote-uudistusta perustellaan kustannusten hillitsemisellä ja uudistuksen keskiössä oleva tilaaja-tuottaja-toimintatapa nähdään keinona tuoda taloudellinen kilpailu osaksi sosiaali- ja terveystaloutta. Yhteiskuntapoliittisesti tutkielman tulosten merkitys liittyy talouden järjestelmän vahvaan rooliin ja herättää kysymyksiä. Onko kansalaisten perusoikeuksia toteuttava järjestelmä edes järkevää asettaa alttiiksi markkinamekanismeille? Ketkä tosiasiallisesti hyötyvät markkinoiden avaamisesta kilpailulle? Toteutuuko kansalaisten valinnanvapaus?

Tutkielma eteni alun vaikeuksien jälkeen hyvin omalla painolla eteenpäin. Systeemiteoria ei osoittautunut mullistavaksi, kaikki muut teoriat alleen jättäväksi ”suurteoriaksi”, mutta antoi hyvän keinon osoittaa yhteiskunnallisen muutoksen tapahtumaketjua järjestelmätasolla. Mielestäni systeemiteoreettinen osuus tutkielmassa jää kuitenkin hieman ohueksi. Tähän näen osasyllisenä aineiston, joka on pitkälti lakitekstiä. Toisena syynä näen tilaaja-tuottaja-toimintatavan viemän tilan. Aineiston kohdalla dokumenttiaineiston lisäksi haastattelut olisivat antaneet aivan uudenlaisen ja laajemman systeemiteoreettisen kuvan tutkittavasta ilmiöstä. Toisaalta tutkielmaan tekoon käytettävissä ollut aika ei sallinut tätä ratkaisua. Tilaaja-tuottaja-toimintatavan käsittely vei runsaasti tilaa, mutta helpotti samalla systeemiteoreettista tulkintaa, sillä taloudellisen järjestelmän merkitys korostui myös tilaaja-tuottaja-toimintamallissa.

Miten käyttäisin systeemiteoriaa tulevaisuudessa? Kuinka tutkimusta voisi jatkaa? Systeemiteoreettinen organisaatiotutkimus voisi olla yksi mielenkiintoinen aihealue. Esimerkiksi politiikan organisaatioiden eli puolueiden sisäisten ja ulkoisten vaikutusten havainnointi. Olisi systeemiteoreettisesti hyvä selvittää, kuinka paljon esimerkiksi talouden järjestelmän kommunikaatio vaikuttaa politiikan järjestelmän sisäiseen kehitykseen. Keskittymällä yhteen tiettyyn osajärjestelmään olisi varmasti mahdollista löytää yllättäviäkin kytkentöjä kommunikaatiossa. Systeemiteoreettinen toisen asteen havainnointi on löytänyt paikkansa yhteiskuntatieteellisessä tutkimuksessa ja teorian ongelmista huolimattakin sen avulla kyetään havainnoimaan yhteiskunnan muutosta arvottamatta. Lisäksi tässä tutkielmassa sote-uudistuksen markkinoistamisen toinen osapuoli, kuluttajanvalinta jäi tilaaja-tuottaja-toimintatavan varjoon. Tilaaja-tuottaja-toimintatavan sekä kuluttajanvalinnan yhdistymisestä syntyvää hybridiä olisi syytä tarkastella tulevissa tutkimuksissa erittäin tarkasti, koska käynnissä oleva reformi vaikuttaa syvästi niin yhteiskuntaan kuin yksittäiseen kansalaiseen.

8 LÄHTEET

- Anttiroiko, A., Haveri, A., Karhu, V., Ryytänen, A. & Siitonen, P. (2007): Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. 3. uud. p. Tampere: Tampere University Press.
- Borch, C. (2011): Niklas Luhmann: in defense of modernity. London: Routledge.
- Buchanan, J. (2003): Politics as tragedy in seven acts. *Economics & Politics*. Vol. 15. Issue 2, 181-191.
- Butler, E. (2013): Julkisen vallan käyttäjät: Opas julkisen valinnan teoriaan. Helsinki: Libera.
- Brommels, M., Aronkytö, T., Kananoja, A., Lillrank, P. & Reijula, K. (2016): Valinnanvapaus ja monikanavarahoituksen yksinkertaistaminen sosiaali- ja terveydenhuollossa. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö. Saatavilla: <http://stm.fi/documents/1271139/1979378/Valinnanvapaus_ja_monikanavarahoituksen_yksinkertaistaminen.pdf/07f40bf7-3c9e-4208-87c0-f963da12e6b0>
- Eloranta, J. (1996): Tilaaaja - tuottaja -mallin miinat ja mahdollisuudet: Mietteitä kuntien palvelujen tuottamisesta. Helsinki: Kunta-alan ammattiliitto.
- Eskola, J. (1998): Johdatus laadulliseen tutkimukseen. Tampere: Vastapaino.
- Euroopan Unionin komission tiedonanto 2012/C8/02. Saatavilla: <<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:008:0004:0014:FI:PDF>>
- Hallituksen esitys 15/2017 vp. Saatavilla: <<https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2017/20170015>>
- Hallituksen esitys 52/2017 vp. Saatavilla: <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaasia/Sivut/HE_52+2017.aspx>
- Hallituksen esitys 16/2018. Saatavilla: <<http://alueuudistus.fi/documents/1477425/7168024/01+HE+Valinnanvapauslaki+SUOMI.pdf/24304d0f-41e2-4f58-986f-730ed30dc0ab/01+HE+Valinnanvapauslaki+SUOMI.pdf.pdf>>
- Harisalo, R. (1987): Kunnallistalouden ahdinko ja sen perusulottuvuudet. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Hart, O., Shleifer, A. & Vishny, R.W. (1997): The Proper Scope of Government: Theory and Application to Prisons. Vol. 112. Issue 4, 1126-1161.
- Hiilamo, H., Erhola, M. & Silander, K. (2018): Mielipidekirjoitus: On riski pitkittää sote-uudistusta vanhentuneilla väitteillä. Helsinki: Helsingin Sanomat. Saatavilla: <<https://www.hs.fi/mielipide/art-2000005599107.html>>

- Hirsjärvi, S. & Hurme, H. (2008): Tutkimushaastattelu: Teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Helsinki: Gaudeamus.
- Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. (2004): Tutki ja kirjoita (10., osin uud. laitos.). Helsinki: Tammi.
- Hood, C. (1991): A public management for all seasons? *Public Administration*. Vol. 69. Issue 1, 3–19.
- Hyyryläinen, E. (2004): Sopimuksellisuus, talous ja johtaminen. *New Public Management sopimusohjauksessa ja julkisten organisaatioiden sopimusten hallinnassa*. Vaasa: Vaasan yliopisto.
- Jalava, J. & Kangas, R. (2013): Yhteiskunnan järjestelmät: Niklas Luhmannin ajattelu. Helsinki: Gaudeamus.
- Jensen, M. C. & Meckling, W. H. (1976): Theory of the Firm: Managerial Behaviour, Agency Costs and Ownership Structure. Vol. 3. Issue 4, 305-360.
- Jonsson, P.-M., Syrjä, V., Pohjola, P., Liukko, E., Kovasin, M., Hetemaa, T., Parhiala, K. & Koivisto, J. (2016): Tilaaja-tuottajamallin käytöstä Suomessa ja eräissä Euroopan maissa. Helsinki: Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. Saatavilla: <<https://thl.fi/documents/2616650/2646346/Tilaaja-tuottajamallin+k%C3%A4yt%C3%B6st%C3%A4+Suomessa+ja+er%C3%A4iss%C3%A4+Euroopan+maissa.pdf/1567c6ee-399a-4aac-b3a2-bc91bb2881d5>>
- Julkunen, R. (2006). Kuka vastaa? Hyvinvointivaltion rajat ja julkinen vastuu. Helsinki: Stakes.
- Junnila, M. & Fredriksson, S. (2012): Tilaaja–tuottaja-toimintatapa. KIDE 18. Helsinki: Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. Saatavilla: <https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/90847/URN_ISBN_978-952-245-722-6.pdf?sequence=1>
- Junnila, M., Aho, T., Fredriksson, S., Keskimäki, I., Lehto, J., Linna, M., Miettinen, S. & Tynkkynen, L. (2012): Sitä saa mitä tilaa: Tilaaja-tuottaja-toimintatavan kehittyminen sosiaali- ja terveystaloudissa. Helsinki: Terveiden ja hyvinvoinnin laitos. Saatavilla: <http://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/90822/URN_ISBN_978-952-245-680-9.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Kallio, O., Martikainen, J.-P., Meklin, P., Rajala, T. & Tammi, J. (2006): Kaupungit tilaajina ja tuottajina: Kokemuksia ja näkemyksiä Jyväskylän, Tampereen ja Turun toimintamallien uudistushankkeista. Tampere: Tampereen yliopisto. Saatavilla: <<http://docplayer.fi/2378918-Kaupungit-tilaajina-ja-tuottajina.html>>
- Kangas, R. (1996): Niklas Luhmannin postmoderni? superteoria. Teoksessa *Sosiologisen teorian uusimmat virtaukset*. Toimittanut Keijo Rahkonen. Tampere: Gaudeamus. 217-253.
- Kautto, M., Hvinden, B., Marklund, S., Ploug, N., & Heikkilä, M. (1999): *Nordic social policy: Changing welfare states*. London: Routledge.
- Keskimäki, I., Tynkkynen, K. & Lehto, J. (2012): Tilaaja–tuottaja-toimintatapaan liittyvät keskeiset käsitteet. Teoksessa *Sitä saa mitä tilaa: Tilaaja-tuottaja-toimintatavan*

kehittyminen sosiaali- ja terveystaloudessa. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. 31-36. Saatavilla: <http://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/90822/URN_ISBN_978-952-245-680-9.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Kokko, S., Heinämäki, L., Tynkkynen, L-K., Haverinen, R., Kaskisaari, M., Muuri, A., Pekurinen, M. & Tammelin, M. (2009): Kunta- ja palvelurakennemuutoksen toteutuminen. Kuntakysely sosiaali- ja terveystalouksien järjestämisestä ja tuottamisesta. Raportti 36/2009. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.

Kolehmainen, S. (2007): Tuotteistus ja kustannuslaskenta tilaaja-tuottajamallissa: Tuotekohtaisten kustannuslaskentamallien kehittäminen Tampereen kaupungin tuotantoyksikölle. Helsinki & Tampere: Suomen kuntaliitto; Tampereen yliopisto.

Korkeimman hallinto-oikeuden lausunto H 567/17. Saatavilla: <http://www.kho.fi/material/attachments/kho/aineistoa/lausuntoja/7sDp6s3ij/H_567_17.pdf>

Koski, L. (2011): Teksteistä teemoiksi – dialoginen tematisointi. Teoksessa Anu Puusa ja Pauli Juuti (toim.) Menetelmäviidakon raivaajat – perusteita laadullisen tutkimuslähestymistavan valintaan. Vantaa: Johtamistaidon opisto. 126–149.

Koskiaho, B. (2008): Hyvinvointipalvelujen tavaratalossa: Palvelutalous ja sosiaalipolitiikka Englannissa, Ruotsissa ja Suomessa. Tampere: Vastapaino.

Kuntalaki 410/2015. Saatavilla: <<https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2015/20150410>>

Kuopila, A., Möttönen, S., Blom, J., Ojala, J., Pohjola, T., Lähteenmäki, H., Pulkkinen, M-R., Koivunen, M., Eloranta, E-J., Pääkkilä, J. & Ruotsalainen, A. (2007): Tilaaja-tuottaja-toimintatapa-Ideasta käytäntöön, Näin me sen teimme: Jyväskylä, Oulu, Raisio ja Rovaniemi. Kuntaliitto. Helsinki. Saatavilla: <http://shop.kommunerna.net/download.php?filename=uploads/tiltub5_ebook.pdf>

Leskinen, J. & Alasuutari, P. (1995): Laadullisen tutkimuksen risteysasemalla. Helsinki: Kuluttajatutkimuskeskus.

Lillrank, P. & Haukkapää-Haara, P. (2006): Terveydenhuollon tilaaja-tuottaja-malli. Helsinki: Kauppa- ja teollisuusministeriö.

Luhmann, N. (1988): Die Gesellschaft der Gesellschaft. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Luhmann, N., Bednarz, J., Jr., & Baecker, D. (1995): Social systems. Stanford (CA): Stanford University Press.

Luhmann, N. (2004): Ekologinen kommunikaatio. Kääntäjä Seppo Raiski. Helsinki: Gaudeamus.

Lähdesmäki, K. (2003). New public management ja julkisen sektorin uudistaminen: Tutkimus tehokkuusperiaatteista, julkisesta yrittäjyydestä ja tulosvastuusta sekä niiden määrittelemistä valtion keskushallinnon reformeista Suomessa 1980-luvun lopulta 2000-luvun alkuun. Vaasa: Vaasan yliopisto.

- Mankiw, N. G. & Taylor, M. P. (2011): *Economics*. 2. Painos. Boston: Cengage Learning EMEA.
- Mielityinen, M. (2011): *Vilttiketjuja vai ammattilaisia? Tuotannon johtaminen Tampereen ja Oulun kaupungeissa*. Helsinki: Sitra. Saatavilla: <<https://media.sitra.fi/2017/02/27173752/SelvityksiC3A42040-2.pdf>>
- Möttönen, S. (2014): *Sosiaali- ja terveystalouden uusi ohjausjärjestelmä*. Helsinki: Kuntaliitto. Saatavilla: <http://shop.kunnat.net/download.php?filename=uploads/uso2_soteohjausjarjestelma_ebook.pdf>
- Nassehi, A. (2005): *Organizations as decision machines: Niklas Luhmann's theory of organized social systems*. Teoksessa *Contemporary Organization Theory*. Edited by Campell Jones & Rolland Munro. Malden, Oxford: Blackwell. 178-191.
- Nerg, P. & Varhiala, K. (2018): *Valinnanvapauslakiesitystä ei lähetetä EU-notifiointiin. Muutoksessa*-blogiteksti. Saatavilla: <<http://alueuudistus.fi/blogi/-/blogs/valinnanvapauslakiesitysta-ei-laheteta-eu-notifiointiin>>
- Niska, T. (2013): *Talous niukkuuskommunikaationa, markkinoiden systeemiteoreettinen kuvaus ja finanssifäärin erityisyys*. Teoksessa *Yhteiskunnan järjestelmät, Niklas Luhmannin ajattelu*. Helsinki: Gaudeamus. 164-185.
- Nurmi, H. (1987): *James M. Buchanan -julkisen valinnan teoreetikko*. *Kansantaloudellinen aikakauskirja*. Vol. 83. Issue 1, 82-86.
- Oulasvirta, L. (toim.) (1994): *Kunnallishallinto & politiikan taloustiede. Uusi poliittinen taloustiede kuntien hallinnon, talouden ja ympäristösuhteiden analyysikehyksenä*. Julkaisusarja 1/1994. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Perustuslakivaliokunnan lausunto 26/2017 vp. Saatavilla: <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Sivut/PeVL_26+2017.aspx>
- Perustuslakivaliokunnan lausunto 67/2014 vp. Saatavilla: <<https://www.eduskunta.fi/FI/Vaski/sivut/trip.aspx?triptype=ValtiopaivaAsiakirjat&docid=pevl+67/2014>>
- Perustuslakivaliokunnan lausunto 31/2018 vp. Saatavilla: <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/KokousPoytakirja/Sivut/PeVP_31+2018.aspx>
- Peters, B. G. (2001): *The future of governing* (2nd ed., rev.). Lawrence: University Press of Kansas.
- Pietarinen, J. (2002): *Tutkijan eettiset valinnat*. Helsinki: Gaudeamus.
- Porter, M. & Teisberg, E. (2004): *Redefining Competition in Healthcare*. *Harvard Business Review*. Vol. 82. Issue 6: 64–76.
- Pääministeri Kataisen hallituksen ohjelma. Saatavilla: <http://vnk.fi/documents/10616/622966/H0111_P%C3%A4%C3%A4ministeri+Jyrki+Kataisen+hallituksen+ohjelma.pdf/a49b3eb5-9e98-44c6-bd92-b054bea36f61?version=1.0>

Pääministeri Sipilän hallituksen ohjelma. Saatavilla:

<http://valtioneuvosto.fi/documents/10184/1427398/Ratkaisujen+Suomi_FI_YHDISTETT_Y_nettti.pdf>

Pääministeri Vanhasen toisen hallituksen ohjelma. Saatavilla:

<<http://valtioneuvosto.fi/documents/10184/368562/hallitusohjelma-vanhanen-II/2a27514c-b939-4bb6-9167-ce886c358dff>>

Raiski, S. (2004): Esipuhe teokseen Luhmann, Niklas 2004. Ekologinen kommunikaatio. Helsinki: Gaudeamus. 7-32.

Rolin, K. (2002): Tieteen etiikka metodologian näkökulmasta. Teoksessa Karjalainen, Sakari & Launis, Veikko & Pelkonen, Risto & Pietarinen, Juhani (toim.) Tutkijan eettiset valinnat. Gaudeamus, Helsinki, 89–104.

Shughart, E. (2008): Professor of Economics at the University of Mississippi, the editor in chief of Public Choice. The Concise Encyclopedia of Economics. Indianapolis: Liberty Fund, Inc.

Sihvonen, M. (2006): Neuvottelujen kautta toimeenpanoon. Sopimusohjauksen implementaatio erikoissairaanhoidossa. Tampere: Tampereen yliopisto.

Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö (2018): Lausuntoyhteenvedo sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaan valinnanvapauslainsäädännöksi laaditusta hallituksen esitysluonnoksesta.

Helsinki: Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö. Saatavilla:

<<http://stm.fi/documents/1271139/6184550/Lausuntoyhteenvedo+05.01.2018.pdf/b38cb98a-8d45-4456-a4de-3c9aa23348a6>>

Stichweh, R. (2011): Systems Theory. Saatavilla:

<<https://pdfs.semanticscholar.org/5b33/13cf300c3b23108cb0e77ab3e3c94491b329.pdf>>

Syrjänen, J. (2013): Systemiteoria ja yhteiskunnan oikeus. Teoksessa Yhteiskunnan järjestelmät, Niklas Luhmannin ajattelu. Helsinki: Gaudeamus. 260-278.

Taimio, H. (2015): Kannattaako julkisten hyvinvointipalvelujen tuotanto ulkoistaa yksityiselle sektorille? Teoksessa Hyvinvointivaltio 2010-luvulla – mitä kello on lyönyt? Helsinki: Palkansaajien tutkimuslaitos. 58-76.

Temmes, M. (1994): Hallinto puntarissa: hallintouudistusten arvioinnin mahdollisuudet ja edellytykset. Helsinki: Valtiovarainministeriö.

Terviö, M. (2010): Oliver Williamson ja transaktiokustannusten taloustiede. Kansantaloudellinen aikakauskirja. Vol. 106. Issue 1, 104-108.

Tilastokeskus (2018): Kunnan liikelaitos. Saatavilla:

<http://www.stat.fi/meta/kas/kunnan_liikelai.html>

Tuomi, J., & Sarajärvi, A. (2009): Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi (5., uud. laitos.). Helsinki: Tammi.

- Töttö, P. (2004): Syvällistä ja pinnallista: Teoria, empiria ja kausaalisuus sosiaalitutkimuksessa. Tampere: Vastapaino.
- Valkama P. (1994): Tilaaja-tuottajamalli – mainostemppu utopiaan? Acta 42. Helsinki: Kuntaliitto.
- Valkama, P., Kallio, O., Haatainen, J., Laurila, H. & Siitonen, P. (2008): Kuntapalvelujen kilpailuttamisen taloudelliset vaikutukset: 1 osa, Käsitteet, teoreettiset lähestymistavat, metodologia ja aikaisemmat tutkimustulokset. Helsinki: Kunnallisan kehittämissäätiö.
- Vesterinen, V. (2006): Kunta ja yhtiöittäminen. Helsinki: Kunnallisan kehittämissäätiö.
- Virtanen, M. J. (2013): Kulmikkaasta ongelmasta pyöreäksi pohdinnaksi: lääketieteen eettiset neuvottelukunnat eriytyvässä yhteiskunnassa. Teoksessa Jalava, Janne toim. Yhteiskunnan järjestelmät: Niklas Luhmannin ajattelu. Helsinki: Gaudeamus. 117-141.
- Virtanen, M. J. (2015): Systemiteoreettisia askelmerkkejä nyky-yhteiskuntaan: Tutkielma systemiteoreettisesta yhteiskuntateoriasta ja sen metodologisesta käytöstä. Helsinki: Tutkijaliitto.
- Williamson, O. E. (1981): The economics of organization: The transaction cost approach. *American Journal of Sociology*. Vol. 87. Issue 3, 548–577.
- Ylä-Anttila, T. & Jalava, J. (2013): Poliitikko: funktiojärjestelmä vai joukko historiallisia prosesseja? Teoksessa Yhteiskunnan järjestelmät, Niklas Luhmannin ajattelu. Helsinki: Gaudeamus. 279-287.
- Åkerstrøm Andersen, N. (2003): Discursive analytical strategies, Understanding Foucault, Koselleck, Laclau, Luhmann. Bristol: University of Bristol.