

**Kaikki Sotesta? Sosiaali- ja terveystalvelujen rakenneuudistus
organisaatiomuutoksena Helsingin Sanomien uutisoimana.**

Helsingin yliopisto
Valtiotieteellinen tiedekunta
Sosiaalitieteiden laitos
Yhteiskuntapolitiikka

Laura Julia Kopio
Pro Gradu -tutkielma
Marraskuu 2015



HELSINGIN YLIOPISTO
HELSINGFORS UNIVERSITET
UNIVERSITY OF HELSINKI

Tiedekunta Valtiotieteellinen tiedekunta	Laitos Sosiaalitieteiden laitos	
Tekijä Laura Julia Kopio		
Työn nimi Kaikki soteesta? Sosiaali- ja terveyspalvelujen rakenneuudistus organisaatiomuutoksena Helsingin sanomien uutisoimana		
Oppiaine Yhteiskuntapolitiikka		
Työn laji Pro Gradu	Aika Marraskuu 2015	Sivumäärä 64
Tiivistelmä		
<p>Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenneuudistuksen taustalla on tavoite taata väestön yhdenmukaiset ja tasavertaiset sosiaali- ja terveyspalvelut ja niiden rahoitus sekä selkeyttää nykyistä järjestelmää, jonka rahoitus ja hallinto on monimutkaista. Uudistus on laaja-alainen ja revolutionaarinen organisaatiomuutos, joka vaikuttaa kaikkiin kansalaisiin.</p> <p>Mediassa sosiaali- ja terveyspalvelujen rakenneuudistusta on käsitelty paljon. Sote-uudistus on näkynyt lehtien sivuilla melkein päivittäin. On kuitenkin huomionarvoista, millä tavalla sosiaali- ja terveyspalvelujen rakenneuudistusta käsitellään. Ei ole yksiselitteistä ja arvovapaata, millaiset asiat korostuvat uutisoinnissa ja millaiset asiat painuvat taka-alalle.</p> <p>Tutkimuksen tarkoituksena oli tarkastella uutisointia sosiaali- ja terveyspalvelujen rakenneuudistuksesta organisaatiomuutoksena. Tutkimuksen tavoitteena oli selvittää, käsitelläänkö uutisoinnissa tasapuolisesti sosiaali- ja terveyspalvelujen rakenneuudistuksen eri vaikutuksia. Tätä tarkasteltiin tutkimalla Helsingin sanomien artikkeleita sosiaali- ja terveyspalvelujen rakenneuudistuksesta vuoden ajalta. Aineisto analysoitiin kvalitatiivisesti temaattisella sisällönanalyysimenetelmällä.</p> <p>Tutkimushypoteesi siitä, että organisaatiomuutoksen vaikutuksia ei käsitellä tasapuolisesti vahvistui tutkimuksessa selkeästi. Aineistossa korostuivat politiikka-teeman kirjoitukset. Tätä teemaa käsiteltiin määrällisesti eniten, mutta myös laadullisesti kirjoitukset olivat kattavampia kuin muissa teemoissa. Myös toinen tutkimushypoteesi uudistuksen inhimillisten vaikutusten käsittelystä uutisoinnissa vahvistui. Teemoja, jotka liittyivät työntekijöihin, asiakkaisiin ja organisaatiokulttuuriin käsiteltiin aineiston kirjoituksissa huomattavasti vähemmän ja kapea-alaisemmin kuin politiikkaan, talouteen ja rakenteisiin liittyviä teemoja.</p> <p>Tutkimuksen tarkoituksena oli myös pohtia, millaisia vaikutuksia uutisoinnilla voi olla kansalaisten suhtautumisessa sosiaali- ja terveyspalvelujen rakenneuudistukseen. Uutisoinnissa uudistus on etäännytetty käytännöstä ja ihmisistä politiikan, rakenteiden ja talouden tasolle. Tämän voisi nähdä myös etäännyttävän kansalaiset uudistuksesta. Organisaatiomuutoksen teorian pohjalta tämä on haaste organisaatiomuutoksen eli sosiaali- ja terveyspalvelujen rakenneuudistuksen onnistumiselle.</p>		
Avainsanat Organisaatiomuutos, sote, uutisointi, sosiaali- ja terveyspalvelut		



HELSINGIN YLIOPISTO
HELSINGFORS UNIVERSITET
UNIVERSITY OF HELSINKI

Faculty Faculty of Social Science	Department Department of Social Research	
Author Laura Julia Kopio		
Title All about sote? The reform of Finnish social welfare and health care services as an organization change reported in newspaper Helsingin Sanomat		
Subject Social policy		
Level Master's thesis	Month and year November 2015	Number of pages 64
Abstract <p>The objective of the reform of social welfare and health care services is to reduce inequalities in well-being and health, and to manage costs and simplify the complex system. The reform is revolutionary organization change which affects in all levels of the organization and has effects on every citizen in Finland.</p> <p>Media has been interested about the reform and it has been in newspapers almost every day. Nevertheless it is important to notice in which way the reform has been reported in the media. It is not simple and free of values how the reform is represented. Some aspects of the reform seem to be more important as the others stay in the background.</p> <p>The aim of this study is to describe how the reform of the Finnish social welfare and healthcare services is reported in media as an organization change. The aim is to find out do these newspaper articles about the reform cover all the aspects of an organization change. The study is conducted by revisiting articles in the main Finnish newspaper Helsingin Sanomat for a year-long period. The data collected has been qualitatively analyzed using thematic content analysis.</p> <p>The hypothesis that all the aspects of the organization change has not been covered equally in the writings about the reform of social welfare and healthcare services was confirmed in the study. Writings about politics were over presented when compared to the other themes. Also the hypothesis that human aspects of the organization change were on the background in the writings in the collected data was confirmed. Themes concerning employees, clients and organization culture were not covered as fully as themes such as politics, finance and constructions.</p> <p>The aim of this study was also to reflect what kind of effects certain kind of media reporting has on the impressions citizens have about the reform of social welfare and healthcare services. It seems that in media reporting the reform has been distanced from the practice and average citizen. This may have effects on how citizens feel about the reform. When considering organization theory this might cause challenges in adaption the reform.</p>		
Keywords Organization change, sote, media, social welfare and healthcare services		

Sisällys

1. Johdanto	1
2. Tutkimuksen teoreettiset lähtökohdat.....	3
2.1 Organisaatiot ja muutos.....	4
2.1.1 Mikä on organisaatio	4
2.1.2 Julkinen organisaatio erityistyyppinä.....	14
2.1.3 Organisaatiomuutoksen teoria	15
2.2 Sosiaali- ja terveydenhuollon rakenneuudistus	21
2.2.1 Rakenneuudistuksen tavoitteet ja sisältö.....	22
2.2.2 Sosiaali- ja terveystalouden uudistus organisaatiomuutoksena	29
2.3. Organisaatiomuutosten käsittely mediassa	33
3. Tutkimusprosessi	35
3.1 Tutkimusaineisto.....	35
3.2 Tutkimusmetodi.....	37
3.3 Tutkimusaineiston analyysi	38
4. Tutkimuksen tulokset	39
4.1 Teema 1: Rakenteet.....	39
4.2 Teema 2: Talous	41
4.3 Teema 3: Poliittinen	43
4.4 Teema 4: Työntekijät	48
4.5 Teema 5: Organisaatiokulttuuri.....	49
4.6 Teema 6: Asiakkaat.....	50
4.7 Teema 7: Kooste.....	52
4.8 Yhdistelmät.....	52
5. Tutkimuksen tulosten yhteenveto	54
6. Tutkimuksen eettiset näkökulmat sekä tutkimuksen luotettavuus	56
7. Pohdinta	57
8. Jatkotutkimushaasteet.....	60
Lähteet.....	61

1. Johdanto

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutoksen taustalla on tavoite taata väestön sosiaali- ja terveyspalvelut ja niiden rahoitus sekä selkeyttää nykyistä järjestelmää, jonka rahoitus ja hallinto on monimutkaista. Tilanteessa, jossa väestön ikääntyminen, maansisäinen muuttoliike, huoltosuhteen lasku sekä kansallinen ja globaali taloustilanne asettavat haasteita palveluiden järjestämiselle, edellyttää palvelujen turvaaminen sosiaali- ja terveyspalvelujärjestelmän radikaalia uudistamista.

Sosiaali- ja terveyspalvelujen rakennemuutoksen tavoitteena on turvata yhdenvertaiset, asiakaslähtöiset ja laadukkaat sosiaali- ja terveyspalvelut koko maassa. Sosiaali- ja terveydenhuollon peruspalveluja vahvistetaan ja sidotaan erikoistason palveluihin. Tarkoituksena on luoda integroidut sujuvat palvelu- ja hoitoketjut. Näin palveluita voidaan toteuttaa uusilla tavoilla vaikuttavasti ja kustannustehokkaasti.

Ennen uudistusta noin 200 kunnallista organisaatiota on järjestämisvastuussa sosiaali- ja terveyspalveluista ja myös tuottaa niitä. Uusi palvelurakenne perustui siihen, että sosiaali- ja terveysalueita on viisi ja ne järjestävät kaikki sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut. Tuottamisvastuussa olevat kunnat tai kuntayhtymät taas tuottavat palvelut ihmisille. Sosiaali- ja terveysalueilla voi olla yhteensä enintään 19 tuottamisvastuussa olevaa kuntayhtymää. Palveluja voidaan myös yksityisiltä yrityksiltä ja järjestöiltä. Tuottamisvastuullisella pitää olla kyky vastata kaikista sosiaali- ja terveyspalveluista yhtenäisenä kokonaisuutena.

On tarkoitus, että laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä tulee voimaan porrastetusti. Syksyllä 2016 uusi lakiesitys annetaan eduskunnalle ja laki vahvistetaan 2017 ja viimeistään vuonna 2019 sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävät siirtyvät kunnilta sote-alueille. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2015.)

Uudistus vaikuttaa kaikkiin kansalaisiin ja erityisesti sosiaali- ja terveysaloilla työskenteleviin. Kuntien terveys- ja sosiaalipalveluissa työskenteli yhteensä 264 830 henkilöä vuonna 2013. Terveyspalveluissa työskenteli 133 100 henkilöä, sosiaalipalveluissa 124 400 henkilöä ja hallinnon palveluissa 7 360 henkilöä. (Kuntien terveys- ja sosiaalipalvelujen henkilöstö 2013.)

Mediassa sosiaali- ja terveyspalvelujen rakenneuudistusta on käsitelty paljon. Sote-uudistus on näkynyt lehtien sivuilla melkein päivittäin. On kuitenkin huomionarvoista, millä tavalla sosiaali- ja terveyspalvelujen rakenneuudistusta käsitellään. Ei ole yksiselitteistä ja arvovapaata, millaiset asiat korostuvat uutisoinnissa ja millaiset asiat painuvat taka-alalle.

Media on väline, joka välittää tietoa kansalaisille, mutta myös luo sitä. Kansalaisten käsitys poliittisista prosesseista muodostuu usein median välittämän kuvan kautta. Mitä kauempana kansalaisesta päätökset tehdään sitä enemmän käsitys niistä muodostuu median kautta. Media siis osaltaan vaikuttaa ja luo ihmisten käsityksiä poliittisista päätöksistä ja niiden aiheuttamista muutoksista yhteiskunnassa.

Mediassa esiintyvät asiat myös valikoituvat julkisuuteen erilaisin perustein. Nämä perusteet eivät aina ole näkyvissä. Yhteiskunnassa eri tahot käyttävät mediaa oman asemansa vahvistamiseen ja media yhteiskunnan instituutioita omansa. Kansalaisen voi olla vaikeaa hahmottaa median ja yhteiskunnallisten toimijoiden välisiä suhteita. Asiat, jotka nousevat julkisuuteen hyödyttävät aina jotakin toimijaa. Media ei vain raportoi yhteiskunnan ilmiöistä, vaan myös laittaa niitä tärkeysjärjestykseen. Jos jokin asia ei ole esillä mediassa, ei sitä pidetä niin tärkeänä. Toisaalta media paitsi vaikuttaa yleiseen mielipiteeseen myös heijastaa sitä – jos jotain asiaa ei yhteiskunnallisesti pidetä tärkeänä ei sitä myöskään näy mediassa. Tämä näkyy myös siinä, miten sosiaali- ja terveyspalvelujen rakenneuudistuksesta mediassa puhutaan; nouseeko mediassa esille taloudelliset arvot, organisaatioiden rakenteet vai mahdollisesti kansalaisten tasa-arvo palvelujen käyttäjinä. Nämä valinnat uutisoinnissa heijastelevat sitä, mitä pidetään yhteiskunnallisesti tärkeänä.

Tutkimusaiheeni lähti liikkeelle henkilökohtaisesta ihmettelystä. Seuratessani uutisointia sote-uudistuksesta minusta tuntui, että uutisoinnissa korostuivat uudistuksen rakenteelliset vaikutukset sekä taloudellinen puoli, inhimillisen puolen jäädessä vähemmälle huomiolle.

Tutkimuskysymykseni kattavat seuraavanlaisia kysymyksiä; miten paljon ja millaisella syvyydellä on käsitelty muutosta organisaation rakenteissa, uudistuksen taloudellisia vaikutuksia, vaikutuksia työntekijöihin ja sidosryhmiin sekä onko kirjoituksissa otettu huomioon organisaatiokulttuuri ja millä tavalla. Pohdin myös, millaisen kuvan Helsingin sanomien uutisointi antaa sosiaali- ja terveydenhuollon rakenneuudistuksesta organisaatiomuutoksena. Näistä kysymyksistä juontuu myös laajempi kysymys siitä, mitä tietynlainen viestintä rakenneuudistuksesta kertoo ja millaisia vaikutuksia sillä voi olla yleiseen mielipiteen muodostumiseen.

Tutkimukseni aluksi käsittelen tutkimuksen teoreettista taustaa, johon sisältyy organisaatiomuutoksen teoriaa sekä sosiaali- ja terveystalouden rakenneuudistuksen tavoitteet ja sisältö. Teorialuvuissa käsittelen myös organisaatiomuutosten käsittelyä mediassa. Seuraavaksi esittelen tutkimusprosessini tutkimuskysymyksistä aineiston ja metodien kautta tutkimukseni sisällön analyysiin. Luvussa 4 ja 5 esittelen tutkimukseni tulokset. Luku kuusi käsittelee tutkimuksen etiikkaa. Kahdessa viimeisessä luvussa pohdin tutkimustuloksia laajemmassa yhteiskunnallisessa merkityksessä sekä arvioin jatkotutkimusmahdollisuuksia.

2. Tutkimuksen teoreettiset lähtökohdat

Tutkimuksen teoreettisissa lähtökohdissa käsittelen ensin organisaatioteoriaa. Sen jälkeen sosiaali- ja terveystalouden rakenneuudistuksen tavoitteet ja sisällöt. Ja viimeiseksi vielä organisaatiouudistusten käsittelyn mediassa.

2.1 Organisaatiot ja muutos

Organisaatiot ovat jatkuvassa muutoksessa. Usein muutos tapahtuu pikkuhiljaa ja huomaamatta – suunnittelematta. Organisaatio kehittyy ajan mittaan, mukautuen ulkoisiin ja sisäisiin olosuhteisiin. Suunniteltu muutos sen sijaan on jotain, mitä ei tapahdu kovin usein. Suunniteltu muutos vaikuttaa organisaatioon monella eri tasolla, niin organisaation rakenteeseen, johtoon, henkilöstöön kuin jopa sen tehtävään.

Organisaatiomuutoksilla haetaan taloudellista hyötyä, toimintojen tehostuessa ja rationalisoituessa tai markkina-aseman parantuessa. Organisaatiomuutoksilla voidaan myös tavoitella palvelun tai tuotteen laadun parantumista tai julkisuuskuvan nostoa. Organisaatioiden muutokset vaikuttavat organisaation jäseniin monella tavalla; muutos aiheuttaa töiden ja toimien uudelleenjärjestelyjä ja pakottaa sopeutumaan uuteen organisaatiokulttuuriin ja uusiin tapoihin työskennellä. Tämä voi aiheuttaa muutosvastarintaa. Organisaation jäsenten sitoutuminen uuteen organisaatioon on kuitenkin tärkeää sen toiminnalle. Seuraavassa käsittelen tarkemmin, mitä organisaatiot ovat ja mitä organisaatiomuutoksella tarkoitetaan.

2.1.1 Mikä on organisaatio

Organisaation määritelmiä on monia. On helpompaa kuvailla ja antaa esimerkkejä organisaatioista kuin määritellä niitä. Näin onkin tehty lukuisissa tutkimuksissa, jotka teoreettisen organisaatiotutkimuksen sijaan keskittyvät kuvailemaan yksittäisiä organisaatioita.

Michael Vasu kollegoineen käyttää kirjassaan Parsonin yksinkertaista ja selkeää organisaation määritelmää: organisaatiot ovat ihmisten ryhmittymiä, jotka on tarkoituksella luotu ja kehitetty tiettyjen päämäärien saavuttamiseksi (Vasu & al. 1990, 21).

Pauli Juutin (1989) mukaan organisaatio voidaan määritellä seuraavien kysymysten avulla: 1. Mistä organisaatio muodostuu? 2. Miksi organisaatio on olemassa? 3. Mikä on organisaation suhde ympäristöönsä? 4. Miten organisaatio toimii? Juutin vastaus kysymyksiin, ja siten organisaation määritelmä on, että

organisaatio koostuu ihmisistä ja heidän muodostamistaan rakenteista ja se on olemassa tiettyjen päämäärien ja tavoitteiden saavuttamiseksi. Ympäristön ominaispiirteet määrittävät organisaation ominaispiirteet ja organisaatio toimii sopeutumalla ympäristöön pyrkien löytämään tasapainon työnjaon erilaisuuden ja toiminnan yhtenäisyyden välillä.

Harisalonkin (2008) määritelmä korostaa tavoitteita organisaation määrittelyssä. Harisalon mukaan organisaatio on huolellisesti suunniteltu järjestelmä, jonka tehtävänä on toteuttaa sille asetetut tavoitteet.

Takalan (2001) mukaan organisaatioita määrittävät sisäinen työnjako ja eriytymisen myötä kehittynyt johtajuus. Organisaatioissa työ, valta ja vastuu on jaettu organisaatioon kuuluvien henkilöiden kesken.

Ymmärtääkseen organisaatioita ja niiden toimintaa on kuitenkin mentävä määritelmiä pidemmälle – organisaatioteorioihin.

Organisaatioita on ollut olemassa niin kauan kuin on ollut ihmisiäkin. Modernit organisaatiot kehittyivät kuitenkin teollistumisen mukana, samoin kuin moderni organisaatioiden tutkimus. Ensimmäiset organisaatiotutkimukset keskittyivätkin tutkimaan organisaatioita johtamisen ja hallinnon näkökulmasta. Myöhemmin tutkimus kehittyi ja pyrki selittämään organisaatioita käynnissä olevina prosesseina – ja alkoi muodostua varsinaisia organisaatioteorioita. Organisaatioteorioita muodostui monia ja ne ottivat lähtökohdakseen esimerkiksi systeemin ja kulttuurin

Klassinen organisaatioteoria pohjautuu sellaisten ajattelijoiden kuin Weber, Taylor ja Urwick, näkemyksiin siitä, miten organisoituminen tulisi toteuttaa. Taylor katsoi, että tieteeseen pohjautuvalla johtamisella pystyttäisiin sekä nostamaan työläisten palkkoja että heidän tuottavuuttaan (Vasu et al. 24). Klassinen organisaatioteoria pohjautuukin vahvasti ajatukseen, että tulisi löytää organisaatiomuoto, jonka sisäinen tehokkuus olisi mahdollisimman hyvä. Tähän päästään tieteeseen perustuvalla organisaation hallinnalla. (Vasu et al. 1990, 25; Juuti 1989, 224.)

Klassisen organisaatioteorian periaatteita ovat esimerkiksi pitkälle viety työnjako, työnjaon ja vastuunjaon selkeys, hierarkkinen valvonta sekä kapea valvontajänne (Juuti 1989, 224). Tämä näkyy myös periaatteissa, jotka Henri Fayol määritteli menestyvälle organisaatiolle. Näitä olivat suunnittelu, järjestäytyminen, käskeminen, ohjaus sekä hallinta. (Vasu et al. 1990, 26.) Nämä periaatteet ja toimintaohjeet tähtäsivät siihen, että organisaatio toimisi mahdollisimman tehokkaasti. Hyvin tarkat ohjeet ja tiukka työnjako johtivat byrokratian lisääntymiseen, mitä esimerkiksi Weber piti osoituksena rationaalisten arvojen noususta yhteiskunnassa (Juuti 1989, 225).

Klassista organisaatioteoriaa on kritisoitu siitä, että se unohtaa inhimillisen tekijän organisaation toiminnassa (Vasu et al. 1990, 27). Byrokratian ja sääntöjen lisääntyminen ja korostuminen voi myös johtaa siihen, että sääntöjen noudattamisesta tulee tärkeämpi toimintaa ohjaava voima kuin organisaation tavoitteista. Vahva hierarkkisuus ja valvonnan korostuminen myös lisäävät erilaisuutta ja ristiriitoja eri henkilöstöryhmien välillä. (Juuti 1989, 226.) Klassinen organisaatioteoria syntyi teollisen vallankumouksen keskellä ja organisaatioiden ollessa lähinnä nopeasti kasvavia tehtaita. Ajatus oli, että organisaatiot ovat koneita ja niitä tulisi tutkia koneiden tavoin. (Burke 2002, 21.)

Organisaatioteorioiden ihmissuhdekoulukunta pohjautuu vahvasti niin sanottuihin Hawthorne-tutkimuksiin. Tutkimukset suoritettiin 1930-luvulla Yhdysvalloissa Hawthorne-elektroniikkatehtaalla. Tutkimuksissa kävi ilmi, että työn tuottavuuteen eivät vaikuttaneet vain ulkoiset työolosuhteet ja taloudelliset kannusteet. Enemminkin työn tuottavuuteen vaikuttivat sosiaaliset tekijät, kuten työntekijöiden huomioiminen sekä työntekijöiden asenne työtään kohtaan. (Burke 2002, 23-25; Vasu et al. 1990, 27-28.) Tutkimuksissa myös havaittiin, että virallisen organisaation rinnalla oli niin sanottu epävirallinen organisaatio, joka ei noudattanut muodoltaan ja johtajuussuhteiltaan virallista organisaatiota (Juuti 1989, 230; Vasu et al. 1990, 28-29). Ihmissuhdekoulukunnan edustajat nostivat huomion keskiöön inhimilliset tekijät ja niistä kumpuavat voimavarat ja kiinnittivät huomiota siihen, mikä ihmisiä motivoi tekemään työtä. Ihmissuhdekoulukunnan mukaan organisaatiot toimivat tehokkaasti, jos ne järjestettiin humanien periaatteiden mukaan.

Organisaatioteorioiden systeemiteoreettisessa lähestymistavassa katsotaan, että organisaation rakenteet ovat paljolti organisaation sisäisten ja ulkoisten tekijöiden ennalta määrittämiä.

Organisaation piirteet riippuvat paitsi siitä, millaisia sen tehtävät ovat, myös toimintaympäristöstä erityisesti poliittiset ja hallinnolliset tekijät vaikuttavat organisaation luonteeseen. (Field & Peck 2003, 746.) Järjestelmäteoreetikot yrittävät ymmärtää organisaatioita niiden olemassa olevista rakenteista käsin. Vasu kollegoineen (1990) selittää systeemiteoreettista organisaatiota järjestelmänä, joka koostuu ”panostuksesta”, muunnosprosessista ja tuotoista. Systeemillä on myös keskenään riippuvaisia osia, jotka kuitenkin toimivat itsenäisesti. Systeemi myös tarvitsee palautejärjestelmän, joka auttaa sitä toimimaan tehokkaasti. Systeemit toimivat suhteessa ympäristöönsä. Kun tämä yhdistetään organisaatioteoriaan saadaan seuraavat oletukset: organisaatiot rakentuvat toisistaan riippuvaisista osista ja organisaatiot tekevät tekoja (Vasu et al. 1990, 34).

Burke (2002) kuvailee Eric Tristin sosioteknistä systeemiteoriaa, jossa nähdään, että työorganisaatiot koostuvat sosiaalisesta ja teknisestä järjestelmästä. Saadakseen tietoa organisaatiosta tulee selvittää, miten järjestelmät ovat riippuvaisia toisistaan; muutos toisessa järjestelmässä aiheuttaa muutoksen myös toisessa. Organisaatioita tulisi myös tutkia Tristin mukaan kolmella eri tasolla: työjärjestelmän tasolla, koko organisaation tasolla, ja organisaation ja yhteiskunnan linkittymisen tasolla (Burke 2002, 33-34).

Kirjassaan Johtamispuhe (2001) Pauli Juuti esittelee postmodernistisen käsityksen organisaatiosta, joka pohjautuu esimerkiksi Baumanin (1996) sekä Giddensin, Beckin ja Lashin (1994) postmodernisaation tai refleksiivisen modernin teoriaan. 1990-luvulta organisaatioita on alettu käsittää postmodernismista käsin. Postmoderni organisaatiotutkimus asettaa kyseenalaiseksi modernin rationaliteetin ja homogeenisuuden. Postmodernit organisaatiot koostuvat tarinoista. Organisaatioissa tarinat ovat osa institutionaalista muistia ja niiden tulkinnat ovat osa merkityksenantoprosessia. Postmoderni organisaatioajattelu näkee organisaation tekstuaalisena. Organisaatiot eivät ole objektiivisia

ympäristöjä tai kognitiivisia rakennelmia vaan vuoropuheessa muodostettuja sosiaalisia rakennelmia. (Juuti 2001, 128-131.)

Nykyorganisaatiotutkimus, muun yhteiskuntatieteellisen tutkimuksen kanssa, osittain kiistää postmodernismin kaiken kattavan reflektionismin ja valinnaisuuden, ja katsoo että vaikka yhteiskunnat ovat muuttuneet monimuotoisemmiksi ja valinnaisuus on lisääntynyt, niin ei kuitenkaan siinä määrin kuin postmodernismissä oletettiin.

Yleensä systeemit ovat olemassa suhteessa ympäristöönsä. Jos systeemi on eristyksissä ympäristöstään, voidaan systeemi määritellä suljetuksi (Vasu et al. 1990, 33). Burken (2002) mukaan suljettuja systeemejä voi esiintyä ainoastaan, jos ne koostuvat elottomasta materiaalista. Jos systeemi on osa ympäristöään ja toimii yhdessä sen kanssa ja on riippuvainen ympäristöstään, kutsutaan sitä avoimeksi systeemiksi. Inhimilliset organisaatiot voidaan kaikki ymmärtää avoimiksi organisaatioiksi. (Vasu et al. 1990, 34; Burke 2002, 43.) Toimiakseen organisaatio tarvitsee ympäristöään.

Harrison (1994) määrittelee avoimen systeemin piirteiksi seuraavat: panos/resurssit, joita ovat raha materiaali, työvoima ja tieto; tuotto, joka voi olla tuote, palvelu, idea; teknologia, joka koostuu välineistä koneista ja tekniikoista, joilla tuotto tuotetaan; ympäristö, johon kuuluu organisaation sisäinen ja ulkoinen ympäristö, niin sellaiset ympäristölliset tekijät, jotka vaikuttavat suoraan organisaation toimintaan kuin sellaisetkin, jotka vaikuttavat yleiseen toimintaympäristöön sekä tavoitteet; ja strategia eli tavoitellut lopputulokset ja suunnitelma, miten niihin päästään.

Burke (2002) esittelee Katzin ja Kahnin 1978 määrittelemiä avoimen systeemin piirteitä seuraavasti: avoin systeemi ottaa energiansa ympäristöstään tarkoittaen, ettei mikään organisaatio ole omavarainen. Organisaatio muuttaa toiminnassaan saadun energian tuotoksi. Organisaatioita eivät sido fyysiset rajat vaan ne koostuvat tapahtumien sykleistä. Organisaatioille on tyypillistä, että niiden täytyy laajeta selvittääkseen. Organisaatiot tarvitsevat myös jatkuvaa palautetta toimintansa tuotosta. Organisaatiot, jotka pystyvät säilymään ovat yleensä vakaita,

mutta niissä tapahtuu kuitenkin jatkuvaa pientä muutosta. Kun organisaatiot säilyvät ja laajentuvat, tarvitsee niissä väistämättä tapahtua eriytymistä ja erikoistumista. Toisaalta pysyäkseen vakaina, liiallista eriytymistä ei saa tapahtua, sen vuoksi avoimille organisaatioille onkin tyypillistä yhteensovittaminen ja integroiminen, joita voidaan saavuttaa organisaation rakenteella, rooleilla sekä johtamisella. Organisaatio voi myös saavuttaa päämääränsä eri keinoin. Avoimen systeemin teorian mukaan organisaation toiminta ja tehokkuus pohjautuvat avoimuuteen ja valikointiin.

Juuti (1989) määrittelee avoimen ja suljetun organisaation piirteitä käytännöllisemmin enemmän organisaatiosta kuin systeemiteoriasta käsin, ja käyttää myös suljetun organisaation käsitettä synonyymina byrokraattiselle organisaatiolle. Avoin organisaatio hakee ja vastaa ulkoiseen palautteeseen, pyrkii yhdentämään suunnittelun ja toteutuksen ja pitää johdon päätöksiä testattavina hypoteeseina. Avoimella organisaatiolla on myös tilapäinen joustava rakenne, päämääräsuuntautunut ja luotettava ilmapiiri sekä avoin tiedonkulku. Byrokraattinen, suljettu organisaatio taas on hierarkkinen ja auktoriteettiin perustuva. Se pyrkii säilyttämään status quon eriytyneellä suunnittelulla ja toteutuksella, niukalla tiedonvälityksellä sekä tiukalla johtamisella. (Juuti 1989, 241.)

Nykyisessä nopeasti muuttuvassa ja monimutkaisessa ympäristössä organisaatioiden on oltava yhä avoimempia selvitäkseen ja vastatakseen ympäristön muutoksiin. Avoimen ja byrokraattisen organisaation voi ajatella myös vastaavan käsityksiä orgaanisesta ja mekaanisesta organisaatiosta. Mekaanisten ja byrokraattisten organisaatioiden voidaan katsoa noudattelevan klassista organisaatioteoriaa ja avoimien orgaanisten organisaatioiden taas enemmänkin ihmissuhdekoulukunnan ja postmodernismin näkemystä organisaatiosta.

Globalisaatio vaikuttaa organisaatioihin ja niiden muotoihin, ja se on näkyvä myös organisaatiotutkimuksessa. Yhä useammat organisaatiot ovat monikansallisia ja toimivat ympäri maailmaa. Ja vaikka organisaatiot olisivatkin kansallisia tai jopa paikallisia vaikuttaa globalisaatio väistämättä niiden toimintaympäristöön monin

tavoin, esimerkiksi pankkijärjestelmät ovat ylikansallisia ja vaikutteet ja trendit leviävät maailmanlaajuisesti.

Organisaatiokulttuurin määrittelemisen on yhtä vaikeaa kuin kulttuurin itsensä. Kulttuurin määrittelemisen on vaikeaa, ja silti kulttuurin käsitettä käytetään laajasti. Kulttuuri on rakenne, joka ilmenee ihmisten tiedoissa, uskomuksissa, vakaumuksissa, moraalissa ja laeissa. Kulttuurit ovat yhteiskunnan näkymättömiä, mutta vaikuttavia rakenteita, jotka siirtyvät sukupolvelta toiselle. Kulttuurit voivat olla suuria tai hyvinkin pieniä, niillä voi olla alakulttuureja ja niiden alakulttuureja. Kulttuurissa on eri syvyystasoja ja kulttuuria tarkasteltaessa on katsottava sitä, miten syvällisiä tai pinnallisia yhteisesti omaksutut tavat ovat.

Organisaatiolle kulttuuri on se voima, joka saa ihmiset toimimaan tietyllä tavalla organisaatiossa. Juutin (1989) mukaan kulttuuri on organisaatiolla sama kuin persoonallisuus yksilölle; yhdistävä tekijä, joka antaa toiminnoille merkityksen. Organisaatiolle kulttuuri on yhteisesti omaksutut filosofiat, arvot ja uskomukset, jotka ylläpitävät organisaation kiinteyttä ja jotka opitaan työskentelemällä organisaatiossa.

Vasu kollegoineen (1990) määrittää organisaatiokulttuurin organisaation uskomussysteemiksi, joka näyttäytyy käytetyssä kielessä, symboleissa ja rituaaleissa. Kulttuuri määrittelee tietyn organisaation ja erottaa sen muista. Organisaatiokulttuuri on uskomusten, arvojen ja opittujen tapojen malli, joka on kehittynyt organisaation historian kuluessa. Se näkyy organisaation rakenteessa sekä sen jäsenten käyttäytymisessä. (Brown 1995, 9.) Organisaatiokulttuurissa näkyvät organisaation uskomukset ja arvot – organisaation etiikka. Organisaatiokulttuuri ohjaa niitä peruseriaatteita, joiden mukaan organisaatiossa tehdään päätöksiä ja miten resursseja jaetaan. (Davis 1984, 121.)

Organisaatiokulttuurin muodostumiseen organisaatiossa vaikuttavat kansalliset kulttuurit, organisaation johtajat, toiminnan luonne sekä ympäristö. Organisaatiokulttuuri koostuu organisaation materiaalisista ja teknisistä ominaisuuksista, käytetystä kielestä ja puheesta, käytösmalleista, kuten rituaaleista ja seremonioista, käytöstavoista, organisaation ”sankareista”,

symboleista, uskomuksista, arvoista ja asenteista, eettisestä koodista sekä historiasta. On kuitenkin hyvä huomata, etteivät luetellut elementit ole yksittäisiä vaan ne risteävät toisiaan ja ovat osittain päällekkäisiä. Ne ovat myös eritasoisia elementtejä organisaation kulttuurissa. (Brown 1995, 10-11.)

Organisaatiokulttuurin voi määritellä positiiviseksi, passiivipuolustavaksi tai aktiivisesti puolustavaksi, sen perusteella miten yksilöt ovat vuorovaikutuksissa keskenään. Organisaatiokulttuureita voidaan myös määrittää niiden suuntautumisen ja intensiivisyyden mukaan. Suuntautumisella tarkoitetaan organisaatiokulttuurin sisältöä ja intensiivisyydellä taas kulttuurin eri osien vahvuutta suhteessa toisiinsa. (Ingersoll et al. 2005, 11-12).

Brown (1998) on organisaatiokulttuuria käsittelevään kirjaansa koonnut neljätoista toisistaan poikkeavaa organisaatiokulttuurin määrittelyä osoittaakseen, että mitä organisaatiokulttuurilla tarkoitetaan riippuu monin tavoin siitä, miten kulttuuri käsitetään. Kulttuurin voi käsittää karkeasti kahdella tavalla; joko metaforana tai objektiivisena kokonaisuutena. Kulttuurin voi nähdä myös psykologisina olettamuksina, jotka vaikuttavat organisaation jäsenten käyttäytymiseen.

Organisaatiokulttuurin voi myös nähdä jonakin, mitä organisaatiolla on tai vaihtoehtoisesti jonakin mitä organisaatio on. Yleisemmin organisaatiokulttuurien tutkimus pohjautuu antropologiseen teoriaan, jossa kulttuurin nähdään muodostuvan yhteisössä ajan kuluessa vuorovaikutteisesti toimintatapojen ja -ajatusten myötä. Kulttuurin voidaan kuitenkin katsoa myös olevan jotain, mikä on yhteisö, tai organisaatio, itsessään ja se on jotain mitä ei pystytä ohjailemaan tai muuttamaan tietoisesti. (Taskinen 2005, 68-69.)

Organisaatiokulttuurien tutkimusta määrittävät myös käsitykset kulttuurin yhtenäisyydestä tai hajanaisuudesta. Organisaatiokulttuuritutkimuksessa voidaan erottaa kolme näkökulmaa: 1. integraationäkökulma 2. differentiaationäkökulma 3. fragmentaationäkökulma (Taskinen 2005, 70). Integraationäkökulmasta käsin toimivat tutkijat uskovat, että organisaatiolla on yksi yhtenäinen kulttuuri, jota kulttuuriset manifestaatiot vahvistavat. Organisaatiokulttuuri tästä näkökulmasta

käsin nähdään jokseenkin selvänä ja yksiselitteisenä. Differentiaationäkökanta taas katsoo, että joskus kulttuuriset manifestaatiot organisaatiokulttuurin sisällä voivat olla epäjohdonmukaisia ja yhtä pitämättömiä. Differentiaationäkökulman edustajat myös tunnustavat alakulttuurien olemassaolon ja katsovat, että konsensus tulee löytää näiden kanssa yhteistyössä. Fragmentaationäkökulmassa tärkeintä ei ole spesifioida eri alakulttuureja ja niiden toimintaa vaan nähdään ennemmin, että konsensus löytyy yksittäisistä tehtävistä ja aiheista eikä kulttuurin tai alakulttuurin alalta. Monitulkintaisuus korostuu fragmentaationäkökulmassa samoin kuin jatkuva muuttuvuus. (Brown 1995, 296-297.)

Se mistä näkökulmasta käsin organisaatiokulttuuria tarkastellaan, vaikuttaa käsitykseen organisaation kulttuurista. Myös se mistä näkökulmasta organisaation jäsenet näkevät kulttuurin vaikuttaa siihen, miten organisaatiossa toimitaan, erityisesti johdon tasolla. Usein näkökulmat organisaatiossa eivät kuitenkaan ole tiedostettuja, vaan ne ovat kehittyneet organisaation mukana.

Organisaatiot ovat kuin pienoisyhteiskuntia; niillä on omat kulttuurien ja alakulttuurien rakenteensa (Morgan 1997, 129). Erilaiset organisaation alakulttuurit voivat ilmentyä erillään organisaation valtakulttuurista. Hyvinkin pienten ryhmien alakulttuureilla voi olla omat selkeät arvonsa ja tapansa, jotka voivat kilpailla ja olla vastakkaisia organisaation kulttuurin kanssa. (Crawford & Lok 1999, 365; Brown 1995, 84.) Yleisesti kaikissa organisaatioissa löytyy ala- ja osakulttuureja, vaikka organisaation kulttuurista saatettaisiin antaa hyvinkin yhtenäinen kuva. Erilaisia alakulttuureja voi muodostua sukupuolen, kielen, etnisyyden, uskonnon tai sosioekonomisen taustan perusteella, kuten vaikka myös ystävyysuhteiden. Yleisesti merkittävimpiä alakulttuureja organisaatioissa muodostuu kuitenkin eri professioiden ja asemien ympärille. (Morgan 1997, 137.) Samat yksilöt voivat kuulua moneen eri alakulttuuriin ja vaihdella niistä toiseen.

Tutkimuksissa on määritelty erilaisia alakulttuurityyppejä. Korostavan alakulttuurin edustajat korostavat ja arvostavat organisaation valtakulttuurin arvoja muita organisaation jäseniä enemmän. Ortogonaalisessa alakulttuurissa jäsenet hyväksyvät valtakulttuurin arvot ja normit samanaikaisesti kuitenkin omaksuen myös erilaisia, mutta ristiriidattomia arvoja. Vastakulttuurit

organisaatiossa taas edustavat vastakkaisia arvoja kuin valtakulttuurissa. (Brown, 1998, 86.) Kulttuurin sekä ala- ja osakulttuurien määrittely on hankalaa. Käsitys siitä, että yhtenäinen kulttuuri on hyvä asia ja osakulttuurien kirjo paha, liittyy vahvaan integraationäkökulmaan. Osa- ja alakulttuurien hyväksyminen ja arvokkaana näkeminen voivat kuitenkin tehdä organisaatiosta avoimemman ja dynaamisemman.

Voidaan esittää kritiikkiä, että ei-kulttuuriset tekijät nähdään osana organisaatiokulttuuria ja siihen vaikuttavina tekijöinä. Organisaatiossa esiintyvä moniselitteisyys ei välttämättä heijastakaan eri kulttuureita vaan on tulosta epävakaa toiminta ympäristöstä ja epäselvästä toimintarakenteesta. (Matikainen 1999, 131.)

Organisaatiokulttuurin olemassaololle ja sen korostamiselle voidaan nähdä monia syitä. Yhtenäinen organisaatiokulttuuri vähentää konflikteja, luomalla suuntaviivoja ja periaatteita, joiden mukaan toimia. Yhteiset arvot ja normit toimivat organisaatiota yhdistävänä tekijänä. Organisaatiokulttuuri on myös hallinnan muoto. Organisaatiokulttuurissa määritellään normit ja säännöt, joiden mukaan organisaatiossa tulee toimia. Toisaalta organisaatiokulttuuri voi olla myös motivaation lähde organisaation jäsenille, ja sillä voi siten olla suuri merkitys organisaation tehokkuudelle. Yhdistävä organisaatiokulttuuri voi luoda työntekijöillä tunteen johonkin kuulumisesta ja tehdyn työn arvostamisesta. Organisaatiokulttuurin on nähty olevan kilpailuvaltti organisaatiolle. Vahva organisaatiokulttuuri voi tukea mahdollisuuksia hyvinvoivaan organisaatioon. Kuitenkin useimmat tunnustavat, ettei organisaatiokulttuurilla ole suoraa vaikutusta organisaation menestymiseen, mutta vahvan organisaatiokulttuurin omaavalla organisaatiolla on yleensä nähty olevan paremmat toimintaedellytykset kuin organisaatiolla, jolla on heikko ja hajanainen organisaatiokulttuuri.

Organisaatiokulttuurin käsite on noussut organisaatioiden tutkimuksen keskiöön. Nykyinen organisaatiokulttuuriin painottunut organisaatiotutkimus lähtee ajatuksesta, että ihmiset ovat tärkein elementti organisaatioissa eivät tekniikka ja rakenteet. Sosiaaliset tekijät vaikuttavat organisaation toimintaan ja tulokseen, ja tämä tulee ottaa huomioon niitä tutkittaessa.

2.1.2 Julkinen organisaatio erityistyyppinä

Organisaatiotutkimuksessa ei alun perin ole nähty eroa julkisen tai yksityisen organisaation välillä; samat organisaatioita koskevat periaatteet pätevät molemmissa. Yksityisissä organisaatioissa kehitetyt teoriat ja toimintatavat siirrettiin suoraan julkisiin organisaatioihin. (Heffron 1989, 12.) Vaikka julkisissa ja yksityisissä organisaatioissa on yhteisiä piirteitä, niin on myös selkeitä tekijöitä, jotka erottavat ne toisistaan.

Julkiset ja yksityiset organisaatiot eroavat päämäärissään. Yksityiset organisaatiot pyrkivät toiminnassaan voiton maksimointiin, koska muuten ne menettävät markkinapaikkansa. Julkiset organisaatiot taas saavat toimintansa lähtökohdat laeista ja ne ovat vastuussa hallinnolle ja kansalaisille, että ne saavuttavat laeissa määritellyt päämääränsä. (Vasu et al. 1990, 5.) Julkiset organisaatiot tuottavat valtiojohdon niille asettamia julkisia hyödykkeitä. Julkisen hyödykkeen määritelmänä voidaan pitää sitä, että julkisia hyödykkeitä yksilöt voivat käyttää ilman, että se vähentää toisten yksilöiden mahdollisuutta käyttää samaa hyödykettä (Vasu et al. 1990, 5, 9). Julkisten organisaatioiden tavoitteita on kuitenkin vaikeampi määrittää kuin yksityisten organisaatioiden; ne ovat usein vaikeammin mitattavia ja niitä voi olla useampia ja ne voivat olla jopa vastakkaisia (Heffron 1989, 13). Julkisten organisaatioiden tuottamia hyödykkeitä on myös vaikea verrata toisiinsa (Johnson & Schole 2001, 8).

Julkisten organisaatioiden toiminnan tavoitteet määrittelevät siis lait. Ne myös vaikuttavat monin tavoin julkisten organisaatioiden toimintaan. Julkisten organisaatioiden kautta julkishallinto toteuttaa säätelevää rooliaan yhteiskunnassa. Julkiset organisaatiot toimivat alueilla, joilla yksityiset organisaatiot eivät pysty tai niiden ei ole kannattavaa toimia. Julkisten organisaatioiden piirteisiin kuuluu myös, että ne luovat sosiaalista oikeudenmukaisuutta yhteiskuntaan tuottamalla yhtäläisiä palveluita kaikille. (Vasu et al. 1990, 9; Johnson & Scholes 2001, 5.)

Julkisten organisaatioiden voidaan katsoa olevan perusteiltaan poliittisia (Vasu et al. 1990, 13). Julkisten organisaatioiden resursseihin ei vaikuta vain markkinaympäristö vaan myös kansanvalta/julkinen tahto (Johnson & Scholes

2001, 8). Vasun ja kollegoiden (1990) mukaan julkisen organisaation mission määrittää se julkinen hallinto, joka luo ne ja myös antaa rahoituksen niiden toiminnalle. Julkiset organisaatiot ovat siis poliittisia niin lähtökohdiltaan, toiminnan perusteiltaan kuin päämääriltäänkin. Julkisten organisaatioiden toimintaan vaikuttavat usein monet poliittiset toisistaan eroavat tahot. Toisaalta julkisia organisaatioita hallinnoivien poliittisten tahojen mielipiteet voivat erota hyvinkin radikaalisti julkisia hyödykkeitä käyttävien kansalaisten mielipiteistä. (Heffron 1989, 12; Johnson & Scholes 2001, 6.) Julkisten organisaatioiden toimintaan vaikuttavat myös vaihtuvat poliittiset vaalikaudet ja muuttuva poliittinen kenttä.

Vaikka voidaan määritellä julkisen organisaation piirteitä, on kuitenkin yhä vaikeampaa määritellä tyypillistä julkista tai yksityistä organisaatiota. Julkisten palveluiden kenttä on hyvin laaja ja sillä toimivat julkiset organisaatiot eroavat toisistaan niin tavoitteiltaan, kooltaan, hallinnoltaan sekä rahoitukseltaan (Heffron 1989, 13). Julkisen organisaation piirteet riippuvat siitä, millä kohdalla julkisen ja yksityisen jatkumoa se sijaitsee (Johnson & Scholes 2001, 9). Julkiset organisaatiot toimivat yhä enemmän markkinavoimien ehdoilla ja toimintatavoilla, ja yksityiset organisaatiot tuottavat yhä enemmän myös julkisia palveluita. Terävän kahtiajaon julkisen ja yksityisen välillä voidaan nähdä hämärtyneen ja päällekkäisyyksiä ja ristikkäisyyksiä esiintyy.

2.1.3 Organisaatiomuutoksen teoria

Organisaatiomuutos voi tapahtua monella tavalla, ja sen vaikutukset organisaatioon voivat olla monenmuotoisia ja -laajuisia. Organisaatiomuutokset ovatkin monimutkaisia prosesseja. Organisaatiomuutos ja siihen vaikuttavat tekijät sekä sen vaikutukset ovat monitahoisia eikä usein pystytä määrittämään, onko muutos hyvä vai paha (Koski 2006, 15).

Tärkeä jaottelu tarkasteltaessa organisaatiomuutosta on jako jatkuvaan ja vähittäiseen muutokseen (evolutionary/transactional) tai mullistavaan ja uudistavaan muutokseen (revolutionary/transformational) (Burke 2002, 63-67). Jaottelun voi myös tehdä pienenmittakaavan muutokseen ja laaja-alaiseen

muutokseen. Usein myös puhutaan ensimmäisen polven ja toisen polven muutoksesta. (Brown 1998, 116.)

Suurin osa organisaatioissa tapahtuvista muutoksista on vähittäistä ja pienimuotoista mukautumista. Myös muutokset jotka tähtäävät jonkin yksittäisen ongelman korjaamiseen tai organisaation osan muuttamiseen ovat vastaavia muutoksia. Evolutionaalisen muutoksen määritelmänä voidaan pitää, että yksittäiset ja vähittäiset muutokset eivät vaikuta koko organisaatioon ja organisaation syvärakenteeseen. Kuitenkin myös vähittäiset tai tiettyä osa-aluetta koskevat muutokset voivat olla suunniteltuja ja johdettuja tähdätä laajempaan muutokseen organisaatiossa. Ne voivat myös vaikuttaa organisaation jäsenten käyttäytymiseen ja organisaation tulokseen. (Burke 2002, 67-69; Mahoney & Thelen 2010, 1.)

Organisaation ulkoisissa tai sisäisissä olosuhteissa voi kuitenkin tapahtua sellaisia muutoksia, jotka vaativat laaja-alaisesti ja syvällisesti organisaatioon vaikuttavia muutoksia. Taskinen (2005) on kuvannut laaja-alaista ja revolutionaarista organisaatiomuutosta organisaatiomuunnokseksi, joka vaikuttaa organisaation toiminta- ja valtarakenteiden lisäksi syvällisesti ja laaja-alaisesti myös organisaation syvärakenteeseen eli organisaatiokulttuuriin.

Organisaatiomuutos on radikaali, epäjatkuva, paradigmaattinen muunnos, jolle tyypillistä on epävarmuus, monimutkaisuus ja pitkäkestoisuus. Esimerkkinä revolutionaarista muutoksesta voidaan pitää organisaation mission muutosta. Organisaation mission muutos vaikuttaa kaikkiin tasoihin organisaatiossa: johtamiseen, strategiaan, rakenteisiin, kulttuuriin – koko organisaation syvärakenteeseen (Burke 2005, 67).

Todellisuudessa jako organisaationmuutoksen laajuuden perusteella ei ole näin yksinkertainen. Usein on vaikea määritellä, kuinka laaja-alainen muutos on ja kenen mielestä. Usein myös pienimuotoisemmat muutokset organisaatiossa voivat johtaa suurempiin, jopa koko organisaatioon vaikuttaviin muutoksiin. (Brown 1995, 116.) Esimerkiksi organisaatioiden yhdistymiset ovat laaja-alaisia, revolutionaarisia muutoksia, jotka vaikuttavat organisaation syvärakenteeseen.

Organisaatiomuutosta voi tarkastella myös muutoksen tason perusteella. Organisaatiomuutos voi tapahtua yksilön, ryhmän tai koko organisaation tasolla. Tulee kuitenkin huomata, että on myös sidoksia näiden ryhmien sisällä ja myös niiden välillä, jotka vaikuttavat organisaatiomuutoksessa.

Yksilötason muutokset suunnitellaan ja toteutetaan, jotta organisaatiolla olisi mahdollista muuttua. Kuitenkaan useimpien yksilötason muutosten ei oleteta vievän koko organisaatiota uuteen suuntaan vaan yksinkertaisemmin eteenpäin. Ilman yksilötason muutoksia on kuitenkin mahdotonta muuttaa organisaation syvärakenteita. Tärkeimpiä yksilötason muutoksia ovat palkkaaminen, uudelleensijoittaminen sekä erottaminen. Yksilötason muutosten toteuttamisessa käytetään erilaisia koulutuksen ja kehittämisen muotoja. (Burke 2002, 84-87.)

Organisaatiomuutokset voivat tapahtua myös yhteisötasolla. Yhteisö toimii linkkinä yksilön ja organisaation välillä, mutta se on myös tärkein sosiaalinen suhdeverkosto ja tuki organisaation jäsenille. Yhteisö usein myös määrittää yksilön näkemyksen organisaatiosta. Organisaation sisäiset yhteisöt ovat tulleet yhä tärkeämmiksi myös organisaatioille. Nykyorganisaatioissa pyritään yhä enemmän poistamaan byrokratiaa ja tuomaan johtoa lähemmäs organisaation jäseniä, jolloin organisaation sisäiset yhteisöt korostuvat. Myös yhteisöjen väliset suhteet organisaatiossa määrittävät organisaatiota. (Burke 2002, 97-101.)

Organisaatiomuutos harvoin lähtee koko organisaation tasolta, vaan se vaatii yksilö ja yhteisötason toimia. Muutokset koko organisaation tasolla voidaan jaotella ensimmäisen, toisen ja kolmannen vaiheen muutoksiksi. Ensimmäisen asteen muutoksessa on tarkoitus muuttaa organisaation osaa. Toisessa vaiheessa muutoksen tarkoituksena on muuttaa organisaatiota, mutta vaikutukset näkyvät alasysteemin tasolla. Kolmannen asteen muutoksessa tarkoituksena on muuttaa koko organisaation toimintoja, ja vaikutukset näkyvät laajasti organisaatiossa. (Burke 2002, 104-105.)

Organisaatiomuutosta voidaan tarkastella myös muutoksen vaiheiden kautta. Lewin (1947) on määritellyt ehkä tunnetuimmat organisaatiomuutoksen kolme vaihetta: sulatus (unfreezing), muutos (moving) ja uudelleenjäädäyttäminen

(refreezing). Ensimmäinen vaihe on pohjan luomista muutokselle, toisessa vaiheessa tapahtuu muutos ja kolmannessa vakiinnutetaan tilanne organisaation normaaliin toimintaan. Lewinin mallia on kritisoitu yksinkertaisuudesta. Muutosprosessin vaiheet voivat vaihdella ja olla päällekkäisiä – prosessi on huomattavasti monimutkaisempi kuin vain kolme vaihetta. (Brown 1995, 143-145; Koski 2006, 15.)

Schein on kehittänyt organisaatiomuutoksen tutkimiseen organisaation elämänkulkumallin, jonka mukaan organisaatio kulkee tiettyjen vaiheiden läpi, jotka ovat organisaation synty ja alkuaian kehitys, organisaation keski-ikä ja organisaation ”aikuisuus” Ensimmäisessä vaiheessa organisaatio muuttuu pitkälti kehittymisen kautta ja mullistava muutos voi tapahtua lähinnä, jos ulkoiset olosuhteet muuttuvat rajusti. Toisessa vaiheessa rakennetaan organisaation vakautta ja kehitystä tapahtuu suunnitellusti. Kolmannessa vaiheessa organisaatio on vakaa ja siitä puuttuu motivaatio muutokseen. Tähän vaiheeseen liittyy muutostarvetta, jotta organisaatio pysyisi kilpailukykyisenä.

Muutoksen muotoina ovat täyskäännös, jolla tarkoitetaan suurta muutosta organisaation syvärakenteissa sekä uudelleenorganisointi ja jopa organisaation hajottaminen ja uudelleenluonti. Schein mallissaan tarjoaa yleisluontoisen näkemyksen organisaation kehityksestä, josta voi olla vaikea löytää konkretiaa. Organisaation kehityksen vaiheet voivat myös vaihdella; esimerkiksi jo hyvin nuorella organisaatiolla voi olla tarve muuttaa syvärakenteitaan. (Brown 1995, 127-133.)

Useat tutkimukset osoittavat, että harvat organisaatiomuutokset lopulta saavuttavat tavoitteensa. Usein taloudelliset vaikutukset jäävät neutraaleiksi tai ovat negatiivisia (Field & Peck 2003, 743). Työntekijöihin liittyvien ongelmien arvioidaan olevan jopa kolmanneksessa organisaatioiden yhdistymisissä tapahtuvien epäonnistumisten taustalla. (Dackert et al. 2003, 706.)

Field ja Peck (2003) lainaavat artikkelissaan organisaatiomuutoksista Haspeslaghin ja Jemisonin määrittelyä tekijöistä päätöksentekoprosessissa, jotka luovat epävarmuutta. Näitä ovat erilaiset näkemykset johdossa, huono ajoitus,

suurelliset odotukset muutoksen vaikutuksista sekä eriävät motiivit muutokselle. Toisaalta he myös määrittelevät onnistumisedellytyksiä organisaatioiden yhdistymiselle. Näitä ovat hyvä johtaminen, kulttuuristen eriävyyksien huomioiminen, selkeä ja jatkuva tiedottaminen ja henkilöstön huomioiminen. (Field & Peck 2003, 748.) Nämä voidaan nähdä vaikuttavan myös muunlaisissa organisaatiomuutoksissa kuin organisaatioiden yhdistymisissä.

Työntekijät tuovat tietonsa ja kokemuksensa vanhasta organisaatiosta ja odotuksensa uudesta uuteen organisaatioon (Dackert et al. 2003, 706). Organisaatiomuutoksissa on tärkeää kiinnittää huomiota työntekijöiden tunteisiin ja pelkoihin. Työntekijät kokevat stressiä ja ahdistusta muutosprosessissa; onkin tärkeää tukea työntekijöitä. (Rosengren et al. 1999, 291 Field & Peck 2003, 749.)

Organisaatiokulttuuri on jotain, mikä muodostuu organisaatioissa henkilöiden ja organisaation vuorovaikutuksessa ja sisäisissä ja ulkoisissa prosesseissa. Organisaatiokulttuuri myös vaikuttaa muutosprosessin onnistumiseen tai epäonnistumiseen. Esimerkiksi organisaatioiden yhdistymisissä jonkunlainen kulttuurien yhteentörmäys on lähes väistämätön. Tähän tulisikin reagoida muutosprosessissa ja tunnistaa se mahdolliseksi ongelmaksi jo ennen muutoksen käynnistymistä. Field ja Peck (2003) kirjoittavat artikkelissaan, että olennaista uuden organisaation onnistumiselle on luoda sille uusi koko organisaation läpäisevä organisaatiokulttuuri, joka on linjassa uuden organisaation tavoitteiden kanssa.

Työntekijöiden oletukset ja odotukset tarjoavat lähtökohdat ymmärtää organisaatiomuutosprosessia. Oletustensa ja odotustensa mukaan työntekijät liittävät merkityksiä uuteen muodostuvaan organisaatioon. Oletukset uudesta organisaatiosta luovat usein epävarmuutta työntekijöille; organisaatiomuutoksen vaikutuksesta voivat liittyä omaan työhön ja sen säilymiseen sekä työolosuhteisiin. (Dackert et al. 2003, 708.)

Esimerkiksi organisaatioiden yhdistymiseen liittyen Dackert kollegoineen (2003) kirjoittaa, että vähentääkseen epävarmuutta työntekijät yhdistyvissä

organisaatioissa voivat vahvistaa identifioitumistaan omaan organisaatioonsa ja polarisoida yhdistyviä organisaatioita. Tämä aiheuttaa usein me vastaan he – asettelua, joka heikentää uuden organisaation mahdollisuuksia toimia.

Yhdistyvien organisaatioiden koot vaikuttavat työntekijöiden tuntemuksiin; suuremmassa organisaatiossa työntekijät saattavat olettaa, että hyvin vähän tulee muuttumaan ja eivät siksi identifioitu uuteen organisaatioon. Pienessä organisaatiossa taas työntekijät identifioituvat omaan organisaatioonsa puolustuskannalta. (Dackert et al. 2003, 720.) Organisaation koko myös vaikuttaa spekulatioiden ja huhujen määrään organisaationmuutoksessa (Rosengren et al. 1999, 291).

Yksi tekijä muutosvastarinnan muodostumisessa on usein kommunikaation ja informaation puute. Organisaationmuutoksessa pelkojen ja huolien häivyttämiseksi olisi erityisen tärkeää aktiivisesti kommunikoida työntekijöiden kanssa ja jakaa heille informaatiota muutoksista ja niiden vaikutuksista työntekijöihin. Myös silloin kun päätökset organisaatiomuutoksista tulevat jostain organisaation ulkopuolelta, esimerkiksi poliittisesta päätöksenteosta olisi tärkeää selittää henkilöstölle syyt ja taustat muutokselle. (Rosengren et al. 1999, 291.)

Rosengren kollegoineen (1999) tutki organisaatiomuutosta ruotsalaisessa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelussa. He muodostivat tutkimuksessaan neljä kategoriaa, jotka kuvasivat työntekijöiden tuntemuksia organisaatiomuutoksessa. Kategoriat olivat osallistuminen, epäilyt, ahdistus ja luottamus. Rosengren kollegoineen sai tutkimuksessaan selville, että tunne osallistumisesta organisaatiomuutoksessa vaikutti muihin kolmeen muodostuneeseen tunnekategoriaan. Mitä korkeampi oli osallistumisen määrä, sitä luottavaisempia työntekijät olivat muutoksen suhteen. Osallistumisen tunne myös vähensi ahdistuneisuutta ja huolia. Osallisuuden tunne mahdollistaa myös sitoutumisen muutosprosessiin ja motivoi työntekijöiden positiivista suhtautumista muutoksiin (Rosengren et al. 1999, 292).

Myös Dale ja Geyer (1994) nostavat kirjallisuuden perusteella esiin kaksi tuttua teemaa, jotka vaikuttavat työntekijöiden sitoutumiseen organisaatiomuutoksessa.

Nämä ovat osallistuminen ja koulutus. Osallistumisella he tarkoittavat työntekijöiden mahdollisuuksia vaikuttaa muutosprosessiin ja koulutuksella sitä, että työntekijöille selitetään muutoksen taustat ja vaikutukset.

Organisaatiomuutoksissa työntekijät usein olettavat tiettyjen tekijöiden olevan läsnä muutosprosessissa heidän oikeutenaan. Tällaisia tekijöitä ovat esimerkiksi vaikutusmahdollisuudet sekä päätösten taustojen ja vaikutusten selittäminen. Työntekijät kokevat nämä oikeuksikseen muutosprosessissa. (Daly & Geyer, 1994, 624.) Työntekijät myös olettavat päätöksentekijöiden perustelevan päätökset heille. Ilman perusteluja muutokset ja päätöksen niiden taustalle eivät tunnu oikeutetuilta (Daly & Geyer 1994, 627).

Kuten useissa muissakin tutkimuksissa on todettu myös Rosengren kollegoineen sai tutkimuksensa tulokseksi, että osallistumisen tunne on erityisen tärkeää rakenteellisissa muutoksissa. Edellytys osallisuuden kokemiselle on, että johtoasemassa olevat tekevät muutoksen tavoitteet ja prosessit selkeiksi niille, joihin muutos vaikuttaa. (Rosengren et al. 1999, 296.)

Tiedotus onkin onnistuneen muutosprosessin kulmakiviä. Informaatiolla voidaan vaikuttaa työntekijöiden tunteisiin ja arvostuksiin. Tiedon organisaatiomuutoksesta tulisi olla käytännöllistä ja keskittyä myös siihen, miten muutos vaikuttaa yksittäisiin työntekijöihin. Kuitenkin jokainen työntekijä kokee muutoksen paitsi työyhteisön osana niin myös yksilönä ja huoli omasta tulevaisuudesta voi olla suuri. (Rosengren et al. 1999, 296, 297).

Työntelijöiden ja muiden sidosryhmien huoliin ja odotuksiin vastaaminen on kriittinen tekijä siinä, onnistuuko muutosprosessi vai ei (Field & Peck 2003, 749).

2.2 Sosiaali- ja terveydenhuollon rakenneuudistus

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislain uudistuksessa käsitellään sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä, tuottamista, hallintoa ja rahoitusta.

Vuosien valmistelun jälkeen lakiesitys sosiaali- ja terveydenhuollon rakenneuudistuksesta käsiteltiin eduskunnassa joulukuussa 2014 ja alla esitetyn lain piti tulla voimaan keväällä 2015. Kuitenkin lakiesityksen käsittely eduskunnassa raukesi perustuslaillisiin ongelmiin kuntien itsehallinnosta ja lain valmistelu siirtyi seuraavalle hallitukselle ja uusi esitys annetaan eduskunnalle syksyllä 2016.

Vaikka sosiaali- ja terveystalvelujen uudistusta on tehty monien vuosien ajan lukuisissa eri työ- ja ohjausryhmissä ja työ jatkuu vielä, on tässä tutkimuksessa kuitenkin esitelty esitys sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislainsäädännön muodossa kuin se esiteltiin keväällä 2015.

2.2.1 Rakenneuudistuksen tavoitteet ja sisältö

Suomessa vastuu sosiaali- ja terveydenhuollosta on kunnilla. Erikoissairaanhoidon ja sosiaalipalveluiden erityishuolto järjestetään kuntien yhteistyönä sairaanhoitopiireissä ja erityishuoltopiirien kuntayhtymissä. Väestön ikääntyessä, palvelutarpeiden kasvaessa ja kuntien kantokyvyn riittämättömyyden vuoksi kuntapohjainen järjestelmän kyky vastata palvelutarpeisiin on heikentynyt. Näiden syiden vuoksi terveys- ja sosiaalihuollon palvelurakennetta on tarvetta uudistaa. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2014a, 5-6.)

Päämääränä sosiaali- ja terveydenhuollon rakenneuudistuksessa on väestön hyvinvoinnin ja terveyden turvaaminen tilanteessa, jossa sosiaali- ja terveystalvelujen tuottaminen yhdenvertaisesti koko maassa on haastavaa. Tavoitteena on luoda palvelurakenne, jolla pystytään turvaamaan palvelut myös tulevaisuudessa. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2014b.)

Uudistuksen keskeisenä tavoitteena on turvata palveluiden yhdenvertaisuus koko maassa. Kestävä ja yhdenvertainen palvelurakenne edellyttää, että sosiaali- ja terveydenhuollon resurssit ovat mahdollisimman laaja-alaisesti käytössä ja ne on jaettu tasapainoisesti koko maahan. Uudistuksen tavoitteena on, että palvelut voidaan suunnitella ja toteuttaa niin, että haja-asutusalueilla ja keskuksissa olevat erilaiset palvelutarpeet otetaan huomioon ja pienennetään väestön ikääntymisen ja muuttoliikkeen vaikutuksia palveluihin.

Tällä hetkellä sosiaali- ja terveyspalvelujen asiakkaat ovat eriarvoisessa asemassa suhteessa palveluiden saantiin. Sosiaali- ja terveydenhuollon rakenneuudistuksessa tavoitteena onkin parantaa väestön pääsyä oikea-aikaisiin ja tarpeenmukaisiin palveluihin. Palvelu- ja hoitoketjuja pyritään uudistuksen avulla parantamaan poistamalla päällekkäisyyksiä ja selkeyttämällä palvelurakennetta.

Sosiaali- ja terveyspalveluiden integroiminen saman vastuun alle sekä peruspalveluiden sekä erikoistason palveluiden lähentäminen ovat uudistuksen tavoitteita, jotka vaikuttavat suoraan palveluiden riittämättömyyden ja eriarvoisuuden ongelmiin. Palvelut tulee saattaa yhteen tavalla, jolla palveluvajeita ei synny. Parhaiten se voidaan toteuttaa nivomalla yhteen eri palvelutarpeita, kuten esimerkiksi terveys- ja sosiaalipalveluja. Keskeisenä tavoitteena on myös peruspalvelujen vahvistaminen. Kansalaisten oikeus lähipalveluihin koko maassa sekä mahdollisuus vaikuttaa ovat uudistuksen keskeistä sisältöä. Uudistus luo edellytyksiä parantaa peruspalvelujen saatavuutta ja saavutettavuutta sekä mahdollistaa nykyaikaisten tuotantotapojen käytön nykyistä paremmin erityisesti lähipalveluissa (THL 2014, 2).

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteelle asetettu tavoite on myös kestävyysvajeen supistaminen. Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut tulisi toteuttaa siten, että ne ovat kustannusvaikuttavia. Uudistuksella pyritään poistamaan julkisen talouden kestävyysvajetta ja turvaamaan julkisten palvelujen rahoitus.

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteen uudistamisen tavoitteena on mahdollistaa ja kannustaa uudenlaisten toimintatapojen käyttöönottoon. Innovaatioiden ja uudenlaisten ratkaisujen kehittämisen tukeminen ovat osana palvelurakenteen uudistamista. Uudistuksella tavoitellaan myös eri hallinnonalojen välisten rajojen purkamista.

Rakenteelliset uudistukset ja uusi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaki ovat kuitenkin vain pohja sosiaali- ja terveyspalveluiden kehittämiselle ja

toteuttamiselle. Lainsäädännön tulee olla sellaista, ettei se ohjaa epätarkoituksenmukaiseen palvelujen järjestämiseen ja käyttöön, mutta rakenneuudistuksen lisäksi vaaditaan toiminnan kehittämistä.

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus määrittellään hallituksen esityksessä uudeksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaiksi.

Esityksessä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaiksi järjestämisvastuu on viidelle sote-alueella. Jokaisen kunnan on kuuluttava sosiaali- ja terveysalueeseen, joka muodostuu alueen kuntayhtymään kuuluvista kunnista, jotka ovat maantieteellisesti yhteydessä toisiinsa. Sote-alueisiin kuuluvista kunnista päättää valtioneuvosto, ja monilta kunnilta tämä edellyttää kuntaliitoksia.

Järjestämisvastuu määrittää, mistä sosiaali- ja terveysalueen tulee kantaa vastuu. Järjestämisvastuuseen kuuluu velvoite huolehtia laeissa säädetyistä tehtävistä ja näiden hoitamisesta. Siihen ei kuitenkaan sisälly velvoitetta tuottaa itse palveluja. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2014a, 82.)

Palvelujen tarpeen määrittelemisen sote-alueella kuuluu järjestämisvastuuseen. Järjestämisvastuussa olevan on selvitettävä palvelujen tarve ja niiden tarjonta alueellaan, jotta palvelut voidaan toteuttaa väestön ja palveluihin oikeutettujen tarvetta vastaavasti. Määrittelyjen perusteella voidaan alueen palvelut suunnitella ja toteuttaa (Sosiaali- ja terveysministeriö 2014a, 83).

Järjestämisvastuu tarkoittaa vastuuta lakisääteisten sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien hoitamisesta ja palveluiden järjestämisestä. Siihen kuulu myös vastuu palveluiden saatavuuden yhdenvertaisuudesta sekä laadusta.

Järjestämisvastuullisen tulee myös huolehtia palvelujen saavutettavuudesta eli siitä että palvelut tuotetaan sellaisessa paikassa, että asiakkailla on mahdollisuus käyttää niitä, vaikka saavutettavuutta ei aina olekaan mahdollista toteuttaa yhdenmukaisesti. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2014a, 82-83.)

Järjestämisvastuu ei määritä sitä, miten palvelut tuotetaan. Järjestämisvastuun käsite onkin poikkeava siitä, mitä se on ennen ollut, jolloin se on käsittänyt myös vastuuta palvelujen tuottamisesta (Sosiaali ja terveysministeriö 2014b.)

Järjestämisvastuuseen kuitenkin kuuluu huolehtia ja päättää palvelujen tuotantorakenteesta ja -tavasta. Tuotantorakenteen määrittelyyn kuuluu, miten varmistetaan lähipalvelut, tarve keskittää palveluja ja keskittämisen toteuttaminen. Myös se millä eri tavoilla palveluja toteutetaan kuuluu järjestämisvastuun piiriin. Linjaus siitä, mitä palveluja tuotetaan kuntayhtymän omana tuotantona ja mitä hankitaan, sisältyy tuotantorakenteesta päättämiseen. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2014a, 83.)

Oman palvelutuotannon ja toiminnan seuraaminen ja kehittäminen ovat järjestämisvastuun piiriin kuuluvia. Järjestämisvastuullisen on seurattava palvelujen laatua ja vaikuttavuutta sekä ovatko palvelut toteutettu lainsäädännön ja omien ohjeistusten mukaisesti ja asiakkaiden tarpeet huomioon ottaen. Myös toiminnan valvominen, niin itse tuotettujen palveluiden kuin sopimuspalveluiden, kuuluu järjestämisvastuulliselle. Sosiaali- ja terveysalueen asukkaiden näkemykset palveluista, niiden tarpeesta, kehittämisestä ja laadusta, on otettava huomioon. Järjestämisvastuullisen on edistettävä alueen asukkaiden vaikutusmahdollisuuksia ja osallisuutta päätöksentekoon. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2014a, 83-84.)

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen tavoitteena on sosiaali- ja terveyspalveluiden asiakkaan palvelukokonaisuuden integraatio. Asiakkaan palvelujen tulisi muodostaa kokonaisuus, vaikka palveluja tarvittaisiin niin sosiaali- kuin terveyspuolelta ja palveluita olisi tuottamassa muitakin kuin kunnallisia toimijoita. Sosiaali- ja terveyspalvelut tulisi sovittaa myös palvelukokonaisuuksiksi kunnan muiden peruspalvelujen kanssa. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2014a, 84.)

Vaikka sosiaali- ja terveydenhuollon rakenneuudistuksessa korostetaan peruspalveluita myös erikoistason palveluiden tuottamisvastuusta ja ympärivuorokautisen päivystyksen työnjaosta päätetään ja määrätään järjestämisvastuullisten kesken. Tuottamisvastuussa olevan kunnan ei tarvitse itse ylläpitää kaikkia erityistason palveluja vaan ne voidaan toteuttaa sosiaali- ja terveysalueiden ja niihin kuuluvien tuottamisvastuullisten kuntayhtymien yhteistyönä. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2014a, 85.)

Sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamisesta vastaavat tuottamisvastuussa olevat kunnat tai kuntayhtymät. Näiden vastuulla on, että kuntien asukkaat saavat sosiaali- ja terveyspalvelut, joista on säädetty laeissa ja päätetty järjestämissä päätöksessä. Kuntayhtymään kuuluvat kunnat voivat kuitenkin päättää, että tuottamisvastuu palveluista onkin vastuukunnalla. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2014a, 89.)

Kunnan tai kuntayhtymän tulee pystyä huolehtimaan kaikista sosiaali- ja terveyspalveluista. On erityisen tärkeää, että kaikki sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut toteutetaan yhtenä kokonaisuutena, niin ehkäisevät, korjaavat kuin hoitavat ja kuntouttavatkin. Palveluita tuotettaessa on otettava huomioon kuntayhtymän maantieteelliset olosuhteet sekä väestön rakenne. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2014a, 89.)

Kaikilla tuottamisvastuullisilla kunnilla ja kuntayhtymillä on yhdenmukainen tuottamisvastuu. Sosiaali- ja terveysalueen järjestämissä päätöksessä on varmistettava alueen kustannustehokas ja vaikuttava palvelurakenne. Kaikkien kuntayhtymien ei siis ole välttämätöntä tuottaa itse kaikkia palveluja. Tuottamisvastuullisella kuntayhtymällä on oltava tarvittavat voimavarat palveluiden tuottamiseen, tämä koskee esimerkiksi henkilöstöä. Kaikkia palveluita ei kuitenkaan tarvitse tuottaa kunnallisella henkilöstöllä vaan palveluita voidaan toteuttaa myös ostopalveluina. Vaikka palveluista osa toteutettaisiin ostopalveluina täytyy kuntayhtymällä kuitenkin olla riittävästi virkavastuullista omaa henkilöstöä. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2014a, 89.) Jos kuntayhtymä tai vastuukunta ei pysty hoitamaan sosiaali- ja terveyspalveluja voi sosiaali- ja terveysalue poikkeuksellisesti ottaa tuottamisvastuun (Sosiaali- ja terveysministeriö 2014a, 90). Sosiaali- ja terveydenhuollon erityisen vaativien palveluiden palvelutuotanto voidaan osoittaa erikseen määriteltävälle tuottamisvastuussa olevalle kuntayhtymällä. Keskittämisen tulee perustua palvelun luonteeseen tai erityisen suuriin kustannuksiin. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2014a, 91.)

Toiminnan ja palveluiden järjestämisen lainmukaisuuden ja laadun turvaamiseksi sosiaali- ja terveysalueiden tulee laatia omavalvontaohjelma, jolla seurataan muun muassa palveluiden suunnitelmallisuutta, asiakas- ja potilasturvallisuutta, palvelujen saavutettavuutta sekä käyttäjien yhdenvertaisuutta (Sosiaali- ja terveysministeriö 2014a, 91).

Tuottamisvastuullisia kuntayhtymiä voi olla vain tietty määrä: eteläisellä ja itäisellä sote-alueella enintään neljä, keskisellä ja läntisellä sote-alueella enintään kolme ja pohjoisella sote-alueella enintään viisi (Sosiaali ja terveysministeriö 2014b.) Kunnallisten sosiaali- ja terveyspalvelujen tarve vaihtelee sote-alueittain. Vähäisin tarve on Etelä-Suomen alueella, yhdeksän prosenttia alle maan keskitason ja korkein Itä-Suomen alueella, kymmenen prosenttia keskitasoa suurempi (THL 2014,7).

Sote-alueiden toiminta kattaa kolme neljäsosaa väestön sote-menoista. Sosiaali- ja terveyspalvelujen toteuttamisen ja tuottamisen aiheuttamat kustannukset kerää sosiaali- ja terveysalue alueen kunnilta. Sosiaali- ja terveysalueiden toiminta kattaa kolme neljäsosaa väestön sosiaali- ja terveystuloista (THL 2014, 7). Alueen kunnat osallistuvat kustannusten rahoittamiseen vuosittain määriteltävällä maksulla. Kustannukset kattavat tuottamisvastuussa olevien kuntayhtymien tehtävät sekä toiminnan aiheuttamat tarpeelliset kustannukset. Investoinneista syntyvät kustannukset otetaan huomioon kuntien rahoitusvastuussa erikseen määritellysti. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2014a, 102-103.)

Kuntien osuus rahoituksesta perustuu kunnan asukasmäärään, jota on painotettu ikärakenteella sekä sairastavuudella. Asukasmäärän osuus maksuosuuksien laskennassa on 20 prosenttia ja ikärakenteen ja sairastavuuden osuus 80 prosenttia. Investointien rahoituksessa laskennallisten tekijöiden ei tarvitse olla samat vaan ne voivat perustua esimerkiksi vain asukasluukuun. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2014a, 102.)

Kunnilta kerätyt varat kohdistetaan pääosin tuottamisvastuussa olevalle kuntayhtymälle. Tuottamisvastuun aiheuttamat kustannukset siis katetaan sosiaali- ja terveysalueen suorittamalla korvauksella. Rahoituksen perusteissa

otetaan huomioon tuottamisvastuussa olevien kuntayhtymien palvelujen tarve. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2014a, 102-103.) Sosiaali- ja terveysalueiden olosuhteet ja niiden aiheuttamat kustannustekijät vaihtelevat suuresti. Siksi rahoituksessa otetaan huomioon palvelujen tuotantokustannuksiin vaikuttavat alueelliset tekijät. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2014a, 103.)

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen mukaan sote-alueille ehdotettu rahoitusjärjestely parantaa kuntien menojen ennakoitavuutta. Uudistus ei välttämättä hillitse kustannusten kasvua vaan edellyttää sosiaali- ja terveydenhuollon integraation tuomien mahdollisuuksien hyödyntämistä. Arviointien perusteella integraatio hidastaa sosiaali- ja terveydenhuollon nettokustannusten kasvuvauhtia maltillisesti, arviolta 0–1 tai 0–2,4 prosenttia. (THL 2014, 2).

Sosiaali- ja terveysalueen kuntayhtymän ylin päättävä toimielin on yhtymävaltuusto, joka päättää ainakin järjestämispäätöksen hyväksymisestä ja siihen tehtävistä muutoksista sekä kuntalaissa sille päätettäväksi määrätyistä tehtävistä, kuten toiminnallisista tavoitteista sekä talousarviosta. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2014a, 92.)

Jokaisella kuntayhtymän kunnalla tulee olla yhtymävaltuustossa ainakin yksi edustaja, jonka tulee olla kunnanvaltuutettu. Jos kunnasta on useampi kuin yksi edustaja, jakautuu äänimäärä tasan edustajien kesken. Yhtymävaltuustossa edustettuina olevien ryhmien ääniosuuksien tulee vastata jäsenkuntien valtuustoissa edustettuina olevien ryhmien ääniosuutta. Näin kaikilla poliittisilla ryhmillä on mahdollisuus osallistua päätöksentekoon. Jos sosiaali- ja terveysalue on kaksikielinen, tulee yhtymävaltuustossa olla yksi kielivähemmistön edustaja jäsenenä ja varajäsenenä. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2014a, 92-93.)

Kuntayhtymän yhtymävaltuuston päätösvaltaisuuden edellytyksenä on, että kokouksessa on edustettuna vähintään kaksi kolmasosaa kuntayhtymän jäsenkunnista. Päätösten edellytyksenä on myös, että päätöksen takana on vähintään puolet valtuustossa edustettuina olevista äänistä. Sosiaali- ja

terveysalueen päätökset eivät voi perustua vain alueen suurimpien kuntien edustajien kantaan. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2014a, 94.)

Kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon organisaatioissa työskentelevät henkilöt siirtyvät uusien tuottamisvastuullisten kuntayhtymien palvelukseen vanhoina työntekijöinä. Henkilöstö kuuluu edelleen kunnallisen eläkejärjestelmän piiriin, koska siirrot tapahtuvat kunnallisten organisaatioiden välillä. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2014a, 72.)

Tuottamisvastuulliset kuntayhtymät ovat entisiä kunnallisia organisaatioita suurempia ja niiden palvelukseen tuleva henkilöstön määrä on suurempi. Myös sosiaali- ja terveydenhuollon integraatio sekä peruspalvelujen ja erityistason integraatio suurentavat organisaatioita, mutta luovat myös mahdollisuuksia työntekijöille. Henkilöstön mahdollisuudet ammattitaidon kehittämiseen, työkiertoon ja sijaisjärjestelyihin ovat paremmat kuin pienemmissä organisaatioissa. Myös työskentelyn ammattitaitoa vastaavissa tehtävissä tulisi parantua. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2014a, 72.)

Uudistukseen ei kuulu samanlaista irtisanomissuojaa kuin Paras-hankkeessa (Sosiaali- ja terveysministeriö 2014b.) Irtisanomissuoja on uudistuksessa katsottu tarpeettomaksi, koska sosiaali- ja terveystalouksissa on pulaa henkilöstöstä, erityisesti ammattihenkilöstöstä. Irtisanomissuoja asettaisi myös yksittäisissä kunnissa hallinnollisissa tehtävissä työskentelevät työntekijät eriarvoiseen asemaan siirtyvien kuntayhtymään työntekijöiden kanssa. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2014a, 72.) Uudistuksen pitäisi siis vaikuttaa henkilöstöön suhteellisen vähän. Henkilöstö siirtyy vanhoina työntekijöinä uuteen organisaatioon.

2.2.2 Sosiaali- ja terveystalouksien uudistus organisaatiomuutoksena

Sosiaali- ja terveystalouksien uudistus on julkinen organisaatio. Sen määritelmä on, että julkiset organisaatiot tuottavat valtion johdon niille asettamia julkisia hyödykkeitä (Vasu & al. 1990, 5).

Sosiaali- ja terveystalvelujärjestelmä voidaan nähdä avoimena organisaationa, se on jatkuvasti vuorovaikutuksessa ympäristönsä kanssa ja tarvitsee ympäristöä toimiakseen. (Vasu & al. 1990, 34; Burke 2002, 43.) Harrison (1994) on määritellyt seuraavat avoimen organisaation piirteet: resurssit, teknologia, tuotto, ympäristö sekä tavoitteet ja strategia. Sosiaali- ja terveystalvelujärjestelmän resursseja ovat raha, työvoima, järjestelmän kuuluva kiinteä omaisuus sekä järjestelmään kasautunut tieto. Teknologia on se tapa ja rakenteet, joilla palveluja tuotetaan. Tuotto on sosiaali- ja terveystalvelut. Ympäristö taas kattaa sosiaali- ja terveystalvelujärjestelmän sisäisen ja ulkoisen ympäristön. Sosiaali- ja terveystalvelujärjestelmälle on myös luotu tavoitteet ja strategia, joilla edistetään kansalaisten terveyttä ja hyvinvointia.

Voidaan kuitenkin ajatella, että sosiaali- ja terveystalvelujärjestelmä ei olisikaan avoin organisaatio vaan suljettu organisaatio johtuen sen byrokraattisuudesta. Juuti (1989) on maininnut byrokraattisen, suljetun organisaation piirteiksi hierarkkisuuden ja auktoriteetin, sekä eriytyneen suunnittelun ja toteutuksen.

Klassisesta organisaatioteoriasta käsin voidaan katsoa suomalaisen sosiaali- ja terveystalvelujärjestelmän noudattavan klassisen organisaatioteorian näkemystä organisaatiosta. Sosiaali- ja terveystalvelujärjestelmä on luonteeltaan hierarkkinen, siinä on pitkälle viety työnjako ja vastuunjako ja järjestelmän toimintaa valvotaan ja sitä johdetaan tiukasti. Näillä toimilla ajatellaan organisaation olevan mahdollisimman tehokas ja tuottava. (Juuti 1989, 224.)

Toisaalta sosiaali- ja terveystalvelujärjestelmä on organisaatio, joka perustuu ihmisten väliseen toimintaan, jolloin sen määrittelyssä voidaan korostaa myös organisaatioteorioiden humaania puolta. Sosiaali- ja terveydenhuollon organisaatioissa, niiden järjestämisessä ja toiminnassa on aina otettava ihmisenäkökulma mukaan. Kuten organisaatioteorioiden ihmishuokoulukunta korostaa työn tuottavuuteen vaikuttavat sosiaaliset tekijät, kuten työntekijöiden huomioiminen ja asenne (Burke 2002, 23-25).

Sosiaali- ja terveystalvelujärjestelmä on paljolti ulkoisten tekijöiden määrittämä. Siihen vaikuttavat kulloinkin poliittinen ja taloudellinen tilanne, käyttäjien ja asiakkaiden näkemykset, sosiaali- ja terveystalan yksityiset toimijat ja monet muut seikat. Systemiteoreettisesti katsottuna myös sosiaali- ja terveystalvelu järjestelmään vaikuttavat paitsi organisaation tehtävät myös sen toimintaympäristö. (Field & Peck 2003, 746.)

Kuten Trist (1972) sosioteknisessä systemiteoriassaan näkee, niin myös sosiaali- ja terveystalvelujärjestelmä työorganisaationa koostuu sosiaalisesta ja teknisestä järjestelmästä, jotka vaikuttavat toisiinsa.

Sosiaali- ja terveystalvelujärjestelmä on valtava ja monimuotoinen organisaatio, voikin hyvin kysyä, onko mahdollista, että sillä olisi yhtenäistä organisaatiokulttuuria. Juuti (1989) on määritellyt organisaatiokulttuurin siksi yhdistäväksi tekijäksi, joka antaa toiminnolle merkityksen. Organisaatiokulttuuri tarkoittaa yhteisesti omaksuttuja filosofioita, arvoja ja uskomuksia. Organisaatiokulttuuri näkyy organisaation rakenteessa ja sen jäsenten käyttäytymisessä (Brown 1995, 9). Sosiaali- ja terveystalvelujärjestelmässä on varmasti yhteisiä filosofioita ja arvoja, jotka vaikuttavat organisaation jäsenten käyttäytymiseen, mutta ovatko ne organisaatiossa yhteisesti omaksuttuja, voi olla vaikeammin näytettävissä. Erityisesti voi pohtia, miten sosiaali- ja terveystalvelun arvot ja toimintatavat vastaavat toisiaan.

Sosiaali- ja terveystalvelujärjestelmän organisaatiokulttuuria voisi ajatella differentiaationäkökulmasta käsin. Siinä katsotaan, että organisaatiokulttuurilla voi olla lukuisia alakulttuureja, joita voivat olla esimerkiksi tiettyjen työntekijäryhmien omat alakulttuurit tai tiettyjen toimipaikkojen alakulttuurit. Kulttuuriset ilmaisut organisaatiokulttuurin sisällä voivat olla eriäviä ja epäjohdonmukaisia. Yhtenäisyys ja yhteiset tavoitteet organisaatiossa kuitenkin löytyvät yhteistyössä eri alakulttuurien kanssa. (Taskinen 2005, 70; Brown 1995, 296-297.)

Sosiaali- ja terveystalvelujärjestelmän organisaatiossa tapahtuu muutosta koko ajan. Tämän voidaan katsoa olevan evolutionaarista organisaatiomuutosta. Muutokset ovat pienempi muotoisia ja ne tapahtuvat vain osassa organisaatiota. (Burke 2002, 63-67.)

Nyt käsillä oleva sosiaali- ja terveystalvelujen rakennemuutos on kuitenkin luonteeltaan revolutionaarinen. Se on organisaatiomuutos, joka vaikuttaa laaja-alaisesti ja syvällisesti organisaation rakenteisiin. Revolutionaarinen, laaja-alainen muutos vaikuttaa kaikkiin tasoihin organisaatiossa; johtamiseen, strategiaan, rakenteisiin ja kulttuuriin. (Taskinen 2005; Burke 2005, 67.) Nämä kaikki vaikuttavat organisaatiossa toimiviin ja heidän tehtäviinsä ja toimintaansa organisaatiossa, mutta myös kaikkiin jotka käyttävät sosiaali- ja terveystalveluja.

Organisaatiomuutokset voivat tapahtua yksilön, ryhmän tai koko organisaation tasolla. Sosiaali- ja terveystalvelujärjestelmän uudistus on organisaatiomuutos, joka toteutetaan kaikilla organisaation tasoilla. Yksilötason muutoksia palvelujärjestelmän uudistuksessa ovat esimerkiksi työntekijöiden siirtäminen uusien kuntayhtymien alaisuuteen. Myös erilaiset muutoksen aikaiset koulutukset ovat yksilötason muutoksia. (Burke 2002, 84-87.)

Ryhmätasolla tapahtuvat muutokset toimivat yksilön ja koko organisaation välillä. Myös sosiaali- ja terveystalvelujärjestelmän uudistuksessa pyritään poistamaan turhaa byrokratiaa ja tuomaan ryhmiä ja hallintoa lähemmäs toisiaan. Esimerkiksi yhdistämällä sosiaali- ja terveystalvelujen toimintoja saman hallinnon alle.

Sosiaali- ja terveystalvelujärjestelmän uudistus on organisaatiomuutos, joka lähtee koko organisaation tasolta, ja joka johdetaan ylhäältä alaspäin läpi koko organisaation. Burken (2002) jaottelussa sitä voidaan pitää kolmannen asteen muutoksena, jossa tarkoituksena on muuttaa koko organisaation toimintoja ja vaikutukset näkyvät laajalti organisaatiossa.

Sosiaali- ja terveystalvelujärjestelmän uudistus voidaan nähdä Scheinin luokittelun mukaan täyskäännöksenä, jolla tarkoitetaan suurta muutosta

organisaation syvärakenteissa. Sosiaali- ja terveystalvvelujärjestelmän uudistus on siis laaja-alainen, koko organisaatioon vaikuttava organisaatio muutos, joka johdetaan ylhäältä alaspäin.

2.3. Organisaatiomuutosten käsittely mediassa

Organisaation toiminnan kuvastajana toimii usein media. Onkin tärkeää organisaatiolle ottaa tämä huomioon organisaation muutosprosesseissa. Tutkimuksissa on korostettu avointa viestintää organisaation ja sen sidosryhmien välillä. Muutoksista oikealla tavalla viestiminen on tullut entistä tärkeämmäksi.

Organisaatiomuutoksen ulkoisessa viestinnässä on tarkoituksena kuvata organisaatiomuutoksen kulkua ja vaikutuksia eri sidosryhmille. Organisaation muutosviestinnässä on usein otettava huomioon muutoksen monet puolet; osalle muutos on negatiivinen, toisille taas positiivinen ja osa ei sillä ei ole väliä tai he eivät osaa muodostaa kantaansa siitä. (Juholin 2006, 317, 319.)

Viestintä organisaatiomuutoksissa on usein on reaktiivista, tapahtuneita asioita kommentoivaa ja selittävää. Muutosviestintä voi olla myös proaktiivista, jossa viestinnällä pyritään kertomaan myös muutoksen taustaa. Muutoksesta viestittäessä on tärkeää huomata, miten haluttu viesti muutoksesta ja sen vaikutuksista onnistutaan välittämään sidosryhmille. (Juholin 2006, 270, 325–326, 329.) Onkin organisaation tehtävä muutosprosessin aikana tarjota medialle tietoa ja sisältöä käynnissä olevasta muutoksesta, jotta uutisointi siitä olisi organisaatiolle hyödyllistä ja sen toimintaa tukevaa.

Vaara ja Tienari (2002) korostavat organisaation ulkopuolisen viestinnän tärkeyttä. Heidän mukaansa diskurssit muokkaavat kollektiivisia ymmärryksiä eri ilmiöistä jatkuvasti, minkä vuoksi myös niiden tutkiminen on tärkeää. Tutkimusta organisaatiomuutosten yhteiskunnallisista seurauksista on kuitenkin vähän. Vaaran ja Tienarin mukaan syynä tähän on, että mediaa pidetään kaukaisena areenana organisaatioille ja sekundääriareenana organisaatioiden viestinnässä. Vaaran ja Tienarin mukaan on kuitenkin erittäin tärkeää yrittää ymmärtää, kuinka

organisatoriset ilmiöt merkityksellistetään, perustellaan ja legitimoidaan laajemmassa sosiokulttuurisessa kontekstissa ja mitä seurauksia tällä on. (Vaara & Tienari 2002, 276–280.)

Arttu Saarinen ja Mikko Niemelä (2013) ovat tutkineet Paras-hankkeen uutisointia Helsingin sanomissa. Artikkelissaan he ovat tutkineet toimittajien, päätöksentekijöiden, eri intressiryhmien ja kansalaisten argumentointia terveydenhuollon palvelurakenteen uudistamisesta. Artikkelitarkastelee julkista keskustelua terveydenhuollon palvelurakenteista PARAS-hankkeen, terveydenhuoltolain uudistuksen ja kuntauudistuksen aikana, millä tavoin terveydenhuollon palvelurakenteita koskevia muutoksia on perusteltu sekä mitkä seikat ovat nousseet ongelmiksi, mitä vaihtoehtoja ongelmien ratkaisemiseksi on ehdotettu ja onko ongelmanasettelussa tai ratkaisuvaihtoehtoissa tapahtunut muutoksia.

Saarinen ja Niemelä toteavat artikkelinsa alustukseksi, että julkinen agenda tarjoaa paikan eri toimijoille, esimerkiksi päätöksentekijöille ja kansalaisille ottaa kantaa ja perustella näkemyksiään. Asioiden kehystäminen ja ongelmien määrittely tapahtuvat Saarisen ja Niemelän mukaan julkisella agendalla, jossa eri kannat täytyy myydä ja perustella. Media vaikuttaa niin julkiseen keskusteluun kuin poliittiseen päätöksentekoon. Media julkisen agendan foorumina osallistuu poliittisen agendan määrittämiseen. Media voi tuoda agendalle uusia asioita ja vaikuttaa jo olevien asioiden sisältöön. (Saarinen & Niemelä 2013, 128.)

Tutkimuksensa tulokseksi Saarinen ja Niemelä saivat, että Paras-hankkeeseen liittyvässä julkisessa keskustelussa tapahtui selkeä muutos tutkimuksen aikana – taloudellisista ongelmista uutisoimisen sijaan alettiin keskittyä terveydenhuoltojärjestelmän rakenteiden muuttamiseen. (Saarinen & Niemelä 2013, 136.) Saarinen ja Niemelä huomasivat myös uutisoinnissa, että rakennepoliittinen jako, maaseutuväestöä suosivaan keskustaan ja kaupunkiväestöä suosivaan kokoomukseen, näkyi myös uutisoinnissa. Päättäjien ja poliitikkojen lisäksi myös toimittajilla oli selvät linjaukset kannastaan, joka Helsingin sanomissa oli linjassa poliittisen eliitin linjaa. (Saarinen & Niemelä 2013, 136, 137.)

3. Tutkimusprosessi

Tutkimukseni tarkoituksena on selvittää sitä, kuinka tasapuolisesti uutisoinnissa käsitellään sosiaali- ja terveyspalvelujen rakenneuudistusta organisaatiomuutoksena. Tutkimushypoteeseikseni muodostuikin siten:

- 1) Sosiaali- ja terveyspalvelujen rakenneuudistuksen uutisoinnissa Helsingin sanomien artikkeleissa ei käsitellä tasapuolisesti organisaatiomuutoksen eri vaikutuksia.
- 2) Sosiaali- ja terveyspalvelujen rakenneuudistuksen uutisoinnissa Helsingin sanomien artikkeleissa korostuvat muut kuin uudistuksen inhimilliset vaikutukset.

Tutkimuskysymyksenäni on siis, miten sosiaali- ja terveyspalvelurakenteen uudistusta käsitellään organisaatiomuutoksena Helsingin Sanomien sosiaali- ja terveydenhuollon rakenneuudistusta koskevissa kirjoituksissa. Tutkimukseen liittyy seuraavanlaisia kysymyksiä; miten on käsitelty muutosta organisaation rakenteissa, poliittista toimintaa uudistuksen takana, uudistuksen taloudellisia vaikutuksia, vaikutuksia työntekijöihin ja sidosryhmiin sekä onko kirjoituksissa otettu huomioon organisaatiokulttuuri ja millä tavalla.

3.1 Tutkimusaineisto

Tutkimusaineistoni keräsin Helsingin Sanomien kirjoituksista. Sanomalehtiartikkelien käyttö mahdollistaa käsityksen luomisen tietystä ilmiöstä tiettyä ajanjaksona. Sanomalehtikirjoituksista käy ilmi yhteiskunnallisessa keskustelussa pinnalla olevat teemat ja ilmiöt sekä niiden valtavirtaa edustava tulkinta. Sanomalehtiartikkelit myös muokkaavat ihmisten näkemyksiä yhteiskunnallisista ilmiöistä, mikä tekee niiden käyttämisestä tutkimusaineistona erityisen kiinnostavaa.

Tutkimusaineistona on Helsingin Sanomien kirjoitukset sosiaali- ja terveydenhuollon rakenneuudistuksesta vuoden ajalta 31.5.2014-31.5.2015. Tuona aikana sote-uudistuksesta uutisoitiin erityisen paljon useissa medioissa.

Helsingin Sanomat on valtakunnallinen sanomalehti ja sen levikki on yli 400 000. Päivittäinen lukijamäärä on lähes miljoona lukijaa. Levikiltään se on Pohjoismaiden suurin sanomalehti. Artikkeleita löytyi paljon ja useista artikkelityypeistä. Ainoastaan ulkomaan uutisiksi, urheiluksi ja tieteeksi luokiteltuja artikkeleita ei aineistosta löytynyt. Aineistooni tulevat kirjoitukset hain Helsingin sanomien internetsivujen hakukoneella hakusanalla sote.

Kirjoituksia haulilla löytyi 446 kappaletta. Harkitsin mielipidekirjoitusten rajaamista pois aineistosta, mutta päädyin kuitenkin sisällyttämään ne aineistooni, koska niissä on mahdollista tuoda esille muista artikkelimuodoista poikkeavia näkemyksiä. Aineistooni sisällytin kirjoitukset, joissa selvästi käsiteltiin sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistusta. Kirjoituksia, joissa sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistus oli vain mainintana tai sote-sanalla tarkoitettiin jotain muuta kuin sosiaali- ja terveyspalvelujen rakenneuudistusta en aineistooni sisällyttänyt.

Sosiaali- ja terveyspalvelujen rakenneuudistusta käsitteleviä kirjoituksia löytyi 215 kappaletta. Mielipidekirjoituksia näistä oli viisikymmentä. Pääkirjoitussivuilla julkaistuja tekstejä oli yhteensä viisikymmentäneljä, joista pääkirjoitustoimittajien tekstejä oli kaksikymmentäviisi. Vieraskynä-palstalla julkaistaan asiantuntijoiden kirjoituksia ajankohtaisista aiheista. Vieraskynä-tekstejä aineistossa oli yhdeksän. Kolumneja pääkirjoitusteksteistä oli seitsemän. Lisäksi pääkirjoitussivuilla julkaistaan koosteita muiden lehtien käsittelemistä aiheista. Tällaisia koosteita aineistossa oli kolmetoista.

Toimitettuja kirjoituksia löytyi yhteensä 111 kappaletta. Sata näistä oli julkaistu Kotimaa-osiossa, kolme Talous-osiossa ja kahdeksan Kaupunki-osiossa. Kotimaa-osion artikkeleista löytyi seitsemän HS-analyysia, joka on pitkäköö aiheeseen syvemmin pureutuva toimittajan työstämä artikkeli. Kotimaa-osiossa julkaistaan Tausta-artikkeleita, jotka taustoittavat jotain toista artikkelia ja ilmiötä sen taustalla. Näitä artikkeleita aineistossa oli viisi. Näkökulma-artikkeli on tyypiltään toimittajan näkökulma ajankohtaiseen aiheeseen – näitä aineistossa oli kaksi kappaletta. Helsingin sanomilla on artikkeleiden ohessa Tästä on kyse/Mitä seuraavaksi –tyyppinen kirjoitus. Näitä aineistossa on yksitoista. Lisäksi on kaksi

Lauantaivieras-nimistä artikkelityyppiä, joissa ajankohtaista ilmiötä lähestytään henkilön kautta. Muuten aineistossa olevat Kotimaa-osion artikkelit edustavat normaalia sanomalehtiartikkeliä.

Sosiaali- ja terveystalvelujen rakenneuudistuksesta kirjoittaneita toimittajia aineistossa oli yhteensä kahdeksantoista. Kuitenkin niin, että suurin osa kirjoituksista oli yhden Kotimaan toimituksen toimittajan kirjoittamia.

3.2 Tutkimusmetodi

Tutkimuksen vaiheet voivat olla: esiyymmärrys ja sen kriittinen erittely, metodinen työvaihe, jossa eritellään aineistoa, soveltava tulkinta ja lopulta tutkijan käsitysten uudelleen arviointi (Koskiahö 1990, 44).

Kvalitatiivinen tai laadullinen tutkimusote valikoitui tutkimusaiheen ja aineiston perusteella. Laadullinen tutkimus myös tarjoaa syvemmän kuvan tutkittavasta aiheesta kuin kvantitatiivinen. Laadullisilla tutkimusmetodeilla pystyy analysoimaan aineistoa monipuolisemmin ja pääsemään käsiksi informaatioon, joka ei ole niin ilmeistä. Aineiston käsittelyssä on kuitenkin myös kvantitatiivista otetta aineiston teemoittelussa.

Kvalitatiivinen tutkimus käyttää lukuisia eri tutkimusmetodeja ja koettaa jäsentää ja selvittää merkityksiä, joita ihmiset antavat eri ilmiöille (Denzin & Lincoln 1998, 3). Kvalitatiivinen tutkimus voi käyttää metodeinaan esimerkiksi semioottisia ja narratiivisia tutkimusmetodeja, sisällönanalyysia ja kvantitatiivisiakin metodeja. Usein laadullinen tutkimus voi myös yhdistellä lukuisia eri metodeja. Laadullinen tutkimus ei myöskään tukeudu mihinkään tiettyyn teoreettiseen paradigmaan. Kaikki laadullinen tutkimus on tulkitsevaa ja riippuvaista siitä, miten tutkija ymmärtää maailman ja sen, miten sitä tulisi tutkia. Jokainen erilainen paradigma asettaa erilaisia haasteita tutkimukselle. (Denzil & Lincoln 1998, 5, 26.)

Analyysimenetelmäkseni valikoitui temaattinen sisällönanalyysi. Sisällönanalyysi on tutkimusmetodi, jolla käsitellään tekstimuotoista aineistoa. Sisällönanalyysin

avulla pyritään saamaan jostakin ilmiöstä tiivistetty kuvaus ja kytkemään se muuhun tutkimukseen. Sisällönanalyysin tausta on kvantitatiivisissa mediatutkimuksissa, josta se on kehittynyt kvalitatiiviseksi tutkimusotteeksi lisäämällä laskettavien yksiköiden määrän tarkastelun lisäksi myös niiden laadun. (Denzil & Lincoln 1998, 42). Sisällönanalyysissa aineistoa erittelemällä sekä yhtäläisyyksiä ja eroja etsien saadaan aineisto lopulta sellaiseen muotoon, että se järjestyy uusiksi kokonaisuuksiksi. (Tuomi & Sarajärvi 2002.)

Sisällönanalyysi voi olla teoria- tai aineistolähtöistä. Teorialähtöisessä analyysissa aineisto käsitellään jonkun teorian pohjalta ja aineistolähtöisessä taas luokittelu ja analyysi muodostetaan aineiston perusteella. Sisällönanalyysiin perustuva tutkimus voi myös olla välimuoto näistä kahdesta, jolloin ei sitouduta tiukkaan teoria- tai aineistolähtöisyyteen vaan aineistoa analysoidaan teoriasidonnaisesti. Tässä analyysimenetelmässä teoria toimii apuna analyysin tekemisessä; analyysiyksiöt valitaan aineistosta, mutta teoria ohjaa aineiston analyysia. Aikaisemman tiedon merkitys ei ole kuitenkaan teoriaa testaava vaan lähinnä uusia ajatuksia antava. (Tuomi & Sarajärvi 2002, 98.) Omassa tutkimuksessani käytän teoriasidonnaista lähestymistapaa, koska tutkimukseni pohja on organisaatioteoriassa ja käsittelen aineistoani siitä lähtökohdasta. Sisällönanalyysissa analysointiprosessin voi jaotella kolmeen osaan: pelkistämiseen, ryhmittelyyn ja teoriaan sitomiseen.

3.3 Tutkimusaineiston analyysi

Analysoin aineistoani Helsingin Sanomien sosiaali- ja terveystalvönelujen rakenneuudistusta käsitteleviä artikkeleita teoriapohjaisesti käyttäen hyväksi organisaatiomuutoksen teoriaa.

Organisaatiomuutoksella, joka on laaja-alainen ja revolutionaarinen, on vaikutuksia kaikilla organisaation osa-alueilla. Tulevan sosiaali- ja terveystalvönelujen rakenneuudistuksen voi katsoa olevan tällainen muutos. Teoriaan pohjaten tulevaa organisaationmuutosta voi pitää kolmannen asteen organisaatiomuutos, jonka tarkoituksena on muuttaa koko organisaation toimintoja ja sen vaikutukset näkyvät kaikkialla organisaatiossa. (Burke 2002, 104-105.)

Tämän pohjalta olen jakanut aineiston kuuteen eri teemaan, joiden katson olevan organisaatiomuutoksen eri vaikutusaloja. Teemat ovat talous, rakenteet, politiikka, organisaatiokulttuuri, työntekijät sekä sidosryhmät, joka tässä aineistossa tarkoittaa sosiaali- ja terveyspalvelujen asiakkaita. Aineiston kirjoitukset olen analysoinut näiden teemojen pohjalta. Jokainen aineiston kirjoitus on analysoitu siltä pohjalta, mitä teemaa artikkeli kokonaisuutena käsittelee. Lisäksi kirjoitusten sisältä on poimittu teemoihin liittyviä yksittäisiä kohtia ja kappaleita. Osa kirjoituksista käsitteli selkeästi kahta teemaa, esimerkiksi politiikkaa ja rakenteita. Aineistossa oli myös kirjoituksia, jotka teemoittelin koosteiksi, koska niissä käsiteltiin selkeästi vähintään kolmea eri teemaa.

4. Tutkimuksen tulokset

Tutkimuksen tulokset johdettu tutkimushypoteeseista ja tutkimuskysymyksestä. Tutkimuksen tulokset on jaettu organisaatiouudistuksen vaikutusten mukaan kuuteen eri teemaan sekä koosteisiin ja yhdistelmiin. Nämä teemat on esitelty eri luvuissa. Tulosten havainnollistamisessa on käytetty paljon suoria lainauksia aineistosta, jotka on kursivoitu. Tutkimustuloksia seuraa tutkimusten tulosten yhteenveto.

4.1 Teema 1: Rakenteet

Sosiaali- ja terveyspalvelujen rakenneuudistuksessa on ensimmäisessä vaiheessaan kyse rakenteiden uudelleenjärjestämisestä ja muuttamisesta palveluiden parantamiseksi. Aineisto on kerätty vuoden ajalta, jolloin uudistuksen valmistelussa tapahtui paljon; järjestämisvastuu sosiaali- ja terveyspalveluista piti ensin olla viidellä alueella, mutta tämän kaaduttua perustuslaillisiin ongelmiin muuttuivat viisi aluetta yhdeksäksitoista alueeksi, ja näiden sisällä oleviksi kuntayhtymiksi, joilla on tuottamisvastuu. Järjestämislain keskeinen muutos näkyi myös kirjoituksissa.

Kirjoituksissa välittyi uudistuksen epäselkeys; uudistuksen vaiheita ja vaikutuksia olemassa oleviin rakenteisiin selostetaan, mutta aiheen käsittely ei etene sen syvemmälle. Varsinkin Kotimaan toimituksen toimitetut artikkelit jäävät kuvailevalle ja asiantuntijoita referoivalle tasolle.

”HS:n eri lähteistä saamien tietojen mukaan sote-palvelujen järjestämismvastuu tulisi itsehallintoalueille, joita voisi olla vähemmän kuin nykyiset 18 maakuntaa. Toinen vaihtoehto on kuntayhtymämalli, joka oli maaliskuussa kaatuneen sote-lakiesityksen pohjana.” (HS 23.5.2015)

”Sote-uudistuksella ei saavuteta tavoiteltuja hyötyjä, jos kunnat eivät ole valmiita muuttamaan riittävästi sosiaali- ja terveystalouden rakenteita. Terveystalouden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) tiistaina julkistaman arvion mukaan vireillä oleva uudistus antaa kuitenkin hyvät lähtökohdat parantaa palveluja ja hillitä kustannuksia.” (HS 17.9.2014)

Moni teeman kirjoitus oli myös tästä on kyse –tyylinen kirjoitus, jossa vain yksikertaisesti muutamalla lauseella kerrottiin mitä uudistuksessa on rakenteiden osalta tapahtunut tai tapahtumassa.

Sen sijaan mielipiteistä ja pääkirjoitus teksteistä löytyi enemmän kantaa ottavia muotoiluja. Mielipidekirjoituksissa näkyy pettymys sosiaali- ja terveystalouden rakennemuutoksen ratkaisuihin; rakennemuutokset tai niiden valmistelu ja käsittely nähdään epäonnistuneina.

”Sote-suunnitelmat kaatuivat huonoon pohjatööhön ja sitä kautta omaan mahdottomuuteensa.” (HS 7.3.2015)

”Palvelujen järjestämismvastuu on puoluejohtajien linjauksessa annettu viidelle suurelle sote-alueelle. Palvelujen tuotanto tukeutuisi nykyisiin rakenteisiin. On selvää, ettei laaja alue voi tuottaa palveluita itse, mutta sote-alueen päätöksiä tarvitaan vaativien tehtävien keskittämisessä laajempiin kokonaisuuksiin. Sote-alueen tehtävänä on myös jakaa niukat resurssit niin, että tavoitteet saavutetaan.

On selkeämpää, jos palvelujen tuottamisessa tehdään sopimus kuntapohjaisten tuotantoalueiden kanssa. Käytännöllisintä on, että kunta tai alueen kunnat yhdessä huolehtivat palvelujen tuottamisesta yksityisen ja kolmannen sektorin kanssa.” (HS 13.6.2014)

”Hallitus neuvottelijoiden kannattaisi vielä kerran miettiä, onko raskassoutuinen ja byrokraattinen kuntayhtymämalli ainoa järkevä vaihtoehto.” (HS 21.5.2015)

4.2 Teema 2: Talous

Organisaatiomuutoksen vaikutuksista taloudelliset vaikutukset ovat yksi keskeisemmistä vaikuttimista koko muutokselle. Tutkimusten mukaan organisaatiomuutoksia niin yrityksissä kuin muissakin organisaatioissa tehdään toiminnan taloudellisuuden ja organisaation talouden tehostamiseksi. Tämä näkyy myös talous-teeman kirjoituksissa. Teeman kirjoituksia aineistossa oli kaksikymmentäviisi ja kirjoituksia löytyi Kotimaa ja talous osioiden artikkeleista, mielipiteistä sekä pääkirjoitusosion kirjoituksista. Toisaalta kirjoitukset keskittyvät siihen, miten rahoitus järjestetään ja toisaalta siihen, kuinka paljon uudistuksella säästetään. Teemasta voidaan myös eritellä erikseen kirjoitukset, joissa käsitellään uudistuksen vaikutuksia kuntien talouteen ja uudistuksen kustannuksia kunnille.

Sosiaali- ja terveystalouden rahoitusmalli rakenneuudistuksen jälkeen on vielä avoinna. Suuri osa talousteemaisista artikkeleista käsitteli mahdollisia rahoitusmalleja. Sosiaali- ja terveystalouden tulevaa rahoitusta käsittelevissä artikkeleissa on käytetty lähteenä ja siteerattu runsaasti alan asiantuntijoita. Kirjoituksissa on kuitenkin lähinnä referoitu asiantuntijoiden ja poliitikoiden näkemyksiä rahoituksesta pohtimatta sen syvällisemmin eri rahoitusmuotojen vaikutuksia. Mahdollisia rahoitusmalleja on myös esitelty hyvin niukasti, lähinnä mainitaan termeinä erilaisia malleja kuten raha seuraa asiakasta -malli, mutta mitä se käytännössä tarkoittaa, ohitetaan yhdellä lauseella.

Kirjoituksissa käsitellään sosiaali- ja terveydenhuollon nykyisen monikanavaisen rahoituksen muuttamista uudistuksen myötä yksinkanavaiseksi tai ainakin sen suuntaiseksi

”Sitran asiantuntijoiden mielestä kaikkien soten rahoitusvirtojen pitäisi kulkea viiden tulevan sote-alueen kautta. Rahat lähtisivät palvelujen tuottajille koko maassa yhtäläisten palvelupakettien muodossa.” (HS 21.10.2014)

Kuitenkaan kirjoituksissa ei asetuta minkään rahoitusmallin puolella vaan käsitellään niitä eri mahdollisuuksina ja huomioidaan eri rahoitusvaihtoehtojen eri puolia, mutta erityisesti ongelmia.

Myös yksityisen ja julkisen rahoituksen ja palveluntuotannon suhde on näkyvänä aiheena rahoitukseen liittyvissä kirjoituksissa.

Kustannusten hillitseminen ja sosiaali- ja terveystalouden rakennemuutoksen mahdollistamat säästöt ovat talous-teeman yksi kantava aihe. Useassa teeman artikkelissa käsitellään säästöjä, kuinka suurina ne ovat tai syntyvätkö niitä lainkaan rakennemuutoksen myötä.

Aineiston kirjoituksissa säästökeskustelua leimaa käsitys siitä, että rakennemuutos ei toisikaan odotettuja säästöjä, tai ne ainakin olisivat huomattavasti pienempiä kuin mitä on esitetty. Useammassa kirjoituksessa myös käydään läpi sitä, miten vaikeaa kustannuksia ja säästöjä on laskea ja ennakoita.

”Valtiovarainvaliokunnan mukaan uudistuksen taloudellisten vaikutusten arviointi on vaikeaa. Uudistus voisi korkeintaan hillitä kustannusten kasvua. On olemassa myös riski, ettei kustannushyötyjä synny lainkaan.” (HS 19.2.2015)

Sen pohdinta tai esittely, miksi näin on, jää kuitenkin puuttumaan kirjoituksista.

Kuntien asema muuttuu sosiaali- ja terveystalouden rakennemuutoksen myötä merkittävästi samoin kuin kuntien sosiaali- ja terveystalouteen kohdistamat ja niiden saamat varat. Tämä näkyy myös talous-teeman kirjoituksissa, jotka käsittelevät myös kuntien taloutta ja uudistuksen vaikutuksia siihen.

Kirjoituksissa käsitellään, miten kunnissa suhtaudutaan tuleviin muutoksiin, ja näkökulmana useimmissa kirjoituksissa on, että kunnat eivät hyödy uudistuksesta vaan niille koituu lisää kustannuksia. Myös uudistuksen epäyhdensuuntaiset taloudelliset vaikutukset kunnissa huomioidaan kirjoituksissa; toisissa kunnissa uudistus tuo säästöjä, mutta monissa kunnissa maksuosuudet nousevat ja osa kunnista joutuu tahtomattaankin liittymään toisiin.

Kirjoituksissa on haastateltu hyvin vähän esimerkiksi kunnanjohtajia tai muita kuntapäättäjiä. Ainoastaan yhdessä artikkelissa on haastateltu kuntapäättäjiä; artikkeli on Kaupunki-osion artikkeli, jossa käsitellään uudistuksen vaikutuksia pääkaupunkiseudulla ja siinä on haastateltu Helsingin, Espoon ja Vantaan sosiaali- ja terveystoimista vastaavia johtajia. Muuten kuntapäättäjiä tai kuntalaisia ei ole talous-teeman kirjoituksissa käytetty lähteenä.

4.3 Teema 3: Poliitiikka

Poliitiikka-teema oli vahvimmin edustettuna aineiston kirjoituksissa, teeman kirjoituksia oli puolet kaikista aineiston kirjoituksista. Poliitiikka-teeman alle lukeutuvia kirjoituksia aineistossa oli yhteensä 113. Suurin osa näistä artikkeleista oli Kotimaan toimituksen artikkeleita, mutta myös mielipiteitä sekä pääkirjoitustekstejä.

Poliitiikka-teeman kirjoitukset käsittelivät sosiaali- ja terveyspalvelujen rakenneuudistuksen käsittelyä eduskunnassa, lain valmistelua, uudistuksen vaikutuksia ja käsittelyä kunnissa sekä poliitikkojen suhdetta uudistukseen.

Kirjoituksissa näkyy, että uudistuksen läpiviemiselle on poliittinen tahto ja että uudistus nähdään välttämättömänä. Sosiaali- ja terveyspalvelujen rakenneuudistuksen tarpeellisuutta ei kiistetä yhdessäkään kirjoituksessa. Sen sijaan poliittisista toimista uudistuksen ympärillä on kirjoituksissa keskenään risteäviä näkemyksiä. Esimerkiksi näkemyksiä siitä, tulisiko uudistus toteuttaa portaittain vain yhtenä kertauudistuksena on monia.

Tutkimuksen aineisto on kerätty satunnaisesti valitulta vuoden mittaiselta jaksolta. Tälle ajanjaksolle sattui poliittisesti erittäin merkittävä käänne sosiaali- ja terveyspalvelujen rakenneuudistuksen valmistelussa. Uudistuksen valmistelu perustui viidelle sote-alueelle, joilla olisi järjestämisvastuu. Tämän kuitenkin todettiin sotivan kuntien itsehallintoa vastaan. Esitystä uudistuksesta muutettiin niin, että viiden sote-alueen alle tulee 19 kuntayhtymää, joilla on vastuu palveluiden tuottamisesta. Poliittisesti tämä oli merkittävää, koska kaikki eduskuntapuolueet sopivat parlamentaarisesti esityksen muuttamisessa. Tämä näkyy myös poliitiikka-teeman kirjoituksissa.

"Perustuslaissa sanotaan, että kuntien tehtävistä säädetään lailla. Sote-uudistuksessa kuitenkin merkittävää valtaa käyttää kymmenien kuntien sote-alue, joka määrää kuntien sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamisvastuista joka neljäs vuosi ilman lakimuutoksia." (HS 15.10.2014)

"Hallitus saakin kiittää oppositiota paljosta. Tällä hallituskaudella tuskin olisi saatu sosiaali- ja terveyspalvelujen rakenneuudistuksesta valmista lakiesitystä ilman oppositiopuolueiden apua." (HS 26.11.2014)

Jaana Savolaisen kirjoittamassa HS-analyysissä tulee hyvin ilmi uudistuksen poliittiset ulottuvuudet. Samalla se on kuitenkin erityislaatuinen kirjoitus politiikka-teemassa, koska siinä toimittaja selvästi ottaa kannan uudistukseen ja sen poliittiseen läpivientiin.

"Hallitus yritti sovittaa yhteen neliötä ja ympyrää. Vastuu palveluista pidetään jotenkin kunnilla, mutta niiden pitäisi olla paljon isompia kuin kunnat nyt ovat. Kompromissiksi on nyt löydetty kuntayhtymät, mutta ratkaisu läpäisee perustuslain pykälät rimaa hipoen.

Hallitus on kiertänyt uudistuksen keskeisintä kysymystä kuin kissa kuumaa puuroa. Onko ylipäättään järkevää yrittää pitää kuntien käsissä terveyspalvelut, joiden toimivuus vaatisi suuren väestöpohjan?" (HS 26.11.2014)

Artikkelissa näkyy toimittajan, joka on kirjoittanut aiheesta lukuisia artikkeleita, turhautuminen, joka ennemminkin aineistossa on tyypillistä mielipidekirjoituksille tai korkeintaan pääkirjoitusteksteille kuin toimittajien artikkeleille.

Uusi esitys sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämislaista ei kuitenkaan mennyt läpi perustuslaki valiokunnassa. Tätä puidaan myös teeman kirjoituksissa. Pääsääntöisesti kirjoitukset ovat prosessia kuvailevia, toisaalta mukana on myös kirjoituksia, joissa prosessin vaikutuksia analysoidaan syvemmin.

"Poliittinen paine on kova, mutta perustuslakivaliokunta säilyttäne silti viileän harkintakykynsä. Jos se katsoo, että uusikin malli on ongelmallinen, puoluejohtajien kannattaisi yhdessä sopia nopeasta jatkovalmistelusta vaalien jälkeen ja kytkeä

mukaan terveydenhoidon rahoituksen laajempi remontti, joka on joka tapauksessa vaalien jälkeisellä työlistalla.” (HS 3.3.2015)

Politiikka-teema sisältää kirjoituksia, joissa analysoidaan, mitä sosiaali- ja terveystalouden rakennemuutoksen kaatuminen kyseisellä vaalikaudella merkitsi poliittisesti. Kirjoituksissa katsotaan, että kaatuminen oli kova isku hallitukselle, jonka tärkeimpiä hankkeita sosiaali- ja terveystalouden uudistus oli. Uudistuksen valmistelu oli myös sinänsä historiallinen, että kaikki eduskuntapuolueet osallistuivat siihen. Tämä huomioidaan myös kirjoituksissa, mutta toisaalta niissä katsotaan, että esityksen kaaduttua sosiaali- ja terveystalouden uudistuksesta tulee ensin eduskuntavaalien teema, jonka jälkeen siitä aiheutuu vielä paljon poliittista vääntöä.

”Kun aletaan puhua kaikista sote-rahoista, useat eri etupiirit alkavat puolustaa asemiaan. Keskusteltavaksi tulee myös työterveyshuollon asema, jota työmarkkinajärjestöt vahtivat tiukasti.” (HS 14.3.2015)

Yllä oleva lainaus on ainoa kohta teeman kirjoituksissa, jossa puhutaan työmarkkinajärjestöistä, ja niiden osuudesta uudistuksessa. Siihen nähden miten vahva asema työmarkkinajärjestöillä on suomalaisessa politiikassa, on niiden kannasta sosiaali- ja terveystalouden rakennemuutukseen kirjoitettu hyvin vähän.

Kuntien asema sen sijaan sosiaali- ja terveystalouden rakennemuutoksen jälkeen on keskeinen aihe politiikka-teeman kirjoituksissa. Kuntien asema niin palveluiden tuottajana kuin itsehallinnon ja kansanvallan toteutumisen kannalta on sosiaali- ja terveystalouden rakennemuutoksen poliittisia kynnyskysymyksiä.

Kirjoituksissa näkyy, että sosiaali- ja terveystalouden rakennemuutustus ei ole kuntien kannalta yksiselitteinen vaikutuksiltaan. Uudistuksen nähdään olevan kuntien kannalta uhka sekä asettavan ne eriarvoiseen asemaan, mutta toisaalta nähdään, että suurin osa kunnista on liian pieniä selviytymään sosiaali- ja terveystalouden hoidosta. Erityisesti kunnille jäävä rooli uudistuksen jälkeen nousee aiheeksi kirjoituksissa; jos vastuu sosiaali- ja terveystalouksista siirtyy

kuntayhtymille ja sote-alueille, niin mikä rooli kunnille jää. Myös se säilyykö päätöksen teko kunnissa näkyy kirjoituksissa. Erityisen paljon kirjoituksissa käsitellään kysymystä kuntien itsehallinnosta ja sen säilymisestä uudistuksen jälkeen.

Kirjoituksissa näkemys siitä, mitä kunnille uudistuksessa tapahtuu vaihtelee ajan ja kirjoittajan mukaan. Toki tämä tulee selkeimmin esille verrattaessa mielipidekirjoituksia ja toimitettuja artikkeleita, mutta vaihtelu on nähtävissä myös toimittajien artikkeleissa. Siihen nähden miten paljon uudistuksen vaikutuksista kunnallispolitiikkaan teeman sisällä kirjoitetaan, on kunnallispoliitikkoja ja kuntalaisia esimerkiksi haastateltu yllättävän vähän.

Yksityisten ja julkisten palveluiden rooli sosiaali- ja terveystaloudessa rakennemuutoksen jälkeen on yksi politiikka-teeman aiheista. Yksityissektori tuottaa varsinkin sosiaalipalveluissa suuren osan palveluista. Kirjoituksissa käy ilmi epäselvyys siitä, miten yksityisten ja kolmannen sektorin palvelun tuottajien uudistuksessa käy. Myös se miten eri puolueet suhtautuvat yksityisten ja julkisten palvelun tuottajien suhteeseen uudistuksessa on kirjoituksissa esillä.

”Yksityisille palveluille jäi nykyisenlainen täydentävä rooli. Pettymys koskee monen kokoomuslaisen mielessä ideologista ydinkysymystä.” (HS 24.10.2014)

”Kuntien velvollisuutena on edelleen turvata kansalaisille riittävät terveyden ja hyvinvoinnin palvelut. Lakiehdotus velvoittaa myös järjestämään palvelut yhdenvertaisesti. Näiden velvoitteiden täyttäminen kuuluu julkiselle vallalle. Yksityiselle yritykselle palvelujen tasavertaisena tuottajana, kuten kokoomus haluaa, ei tällaisia velvoitteita voida antaa. Siksi on aivan luonnollista, että sote-laki määrää palvelujen tuottajiksi kunnat tai kuntayhtymät, jotka voivat täydentää palvelujaan ostamalla niitä joko yksityiseltä tai kolmannelta sektorilta.” (HS 30.10.2014)

Poliitikot näyttävät teeman kirjoituksissa asiantuntijoina ja toimijoina sosiaali- ja terveystaloudellisten uudistuksen valmistelussa. Poliitikot näyttävät kirjoituksissa toisaalta keskenään kiistelevinä toimijoina, mutta myös yhdessä muita toimijoita vastaan toimivina. Poliitikot myös nähdään kirjoituksissa

pääsääntöisesti vain valtakunnan tason poliitikkoina eikä huomata esimerkiksi kuntatason päättäjiä poliitikkoina vaan enemmänkin poliitikkojen vastapuolena.

Kirjoitukset ovat hyvin poliitikkoja referoivia ennemminkin kuin kritisoivia. Toimittajat eivät ole ottaneet kantaa yksittäisten poliitikkojen toimiin vaan käyttäneet poliitikkoja lähteinä, useat kirjoitukset koostuvat poliitikkojen sitaateista. Poliitikkojen toimien analysointi ei kirjoituksissa näy vaan poliitikkojen toimia uudistuksessa selostetaan. Erityisesti Kotimaan toimituksen toimittajat välttävät kirjoituksissa ottamasta kantaa. Mieli-pidekirjoituksissa sekä pääkirjoitus-osion kirjoituksissa näkyy jossain määrin myös politiikan ja poliitikkojen kritisointia. Erityisesti mieli-pidekirjoituksissa kritisoitiin sitä, että poliitikot ovat tehneet ratkaisuja ja valmistelleet uudistusta kuulematta asiantuntijoita. Esimerkiksi yhdessä mieli-pidekirjoituksessa kritisoidaan vahvasti päättäjien kykyä tehdä uudistusta:

”Miksi päättäjät, joille etulinjan terveyden- ja sairaanhoito näyttää olevan aika tunte-maton käsite lyövät päätään seinään?” (HS 23.6.2015)

Politiikan ulkopuolisten asiantuntijoiden käyttö kirjoituksissa lähteenä oli Poliitiikka-teeman kirjoituksissa vähäistä. Yhdeksässä kirjoituksessa aineiston yli sadasta teeman kirjoituksesta mainittiin nimeltä asiantuntija, jota on haastateltu tai käytetty muuten lähteenä. Osassa artikkeleita asiantuntija oli vain yksittäisenä mainintana ja muutamassa taas kirjoitus perustui asiantuntijan näkemyksiin. Esimerkiksi kirjoituksessa, jossa käsitellään sairaaloiden määrää ja investointien tarvetta kunnissa tulevaisuudessa ja sote-uudistuksen vaikutusta näihin lainataan lääkintäneuvos Timo Keististä:

”Tilanne on huolestuttava, koska kellään ei ole kokonaiskäsitystä siitä, minkä verran sairaaloita tarvitaan esimerkiksi kymmenen vuoden päästä”. (HS 20.5.2015)

Näin asiantuntijan lausunto on otettu kirjoituksen lähtökohdaksi.

Pääsääntöisesti asiantuntijat olivat sosiaali- ja terveystalousten rakennemuutosten suunnitteluun osallistuneita professoreita. Heikään eivät siis olleet täysin ulkopuolisia asiantuntijoita, koska ovat olleet mukana

valmistelutyössä. Käytetyt asiantuntijat edustivat kuitenkin useita eri akateemisia aloja kuten valtiosääntöoikeutta, sosiaalipolitiikkaa sekä lääketiedettä.

Useassa kirjoituksessa asiantuntijaa käytettiin kritisoimaan vallitsevaa poliittista näkemystä sosiaali- ja terveystalouden uudistuksesta, tehtyjä päätöksiä tai poliitikkojen toimia. Kirjoituksessa sote-lain valmistelusta ja sen muuttumisesta eduskunnassa käytetään asiantuntijana valtiosääntöoikeuden professoria Veli-Pekka Viljasta:

”On selvää, että historia ei tunne tällaista tapausta. Hallituksen esityksestä poikkeava ratkaisu on tehty noin viikossa. Kattava kuntien kuuleminen sekä uuden esityksen toimivuuden ja vaikutusten arviointi puuttuvat.” (HS 4.3.2015)

4.4 Teema 4: Työntekijät

Suomessa julkisissa sosiaali- ja terveystalouksissa työskentelee kymmeniä tuhansia ihmisiä ja sosiaali- ja terveystalouden rakenneuudistus koskettaa paitsi heitä myös yksityisellä puolella toimivia sosiaali- ja terveydenhuollon ammattilaisia. Tästä huolimatta aineiston 215 kirjoituksesta ainoastaan kaksi oli mahdollista laittaa työntekijät teeman alle. Toinen näistä kirjoituksista oli mielipide ja toinen Kotimaan toimituksen artikkeli. Mielipide käsittelee sote-uudistuksen johtamista sekä uudistuksen vaikutuksia työntekijöihin:

”Lakiesityksen mukaan kunnan sote-henkilöstö siirtyy liikkeenluovutuksella tuottamisvastuussa olevaan kuntayhtymään. – Kunnille muutos henkilöstön siirtyessä tuottamisvastuulliseen organisaatioon merkitsee suurta muutosjohtamisen ja muutosviestinnän tarvetta. Näin merkittävästä henkilöstön muutoksesta julkisella sektorilla ei ole aiempaa kokemusta Suomessa.” (HS 10.2.2015)

Toimitettu artikkeli taas käsittelee sosiaali- ja terveystalouden töiden houkuttelevuutta ja uudistuksen vaikutusta siihen. Kummassakaan kirjoituksessa ei oltu haastateltu itse työntekijöitä vaan kirjoituksen lähteet olivat muualla. Muuten työntekijät olivat kirjoituksissa esillä lähinnä mainintoina. Artikkeleissa, joissa henkilöstö ja työntekijät mainittiin, ei niinkään ollut kysymys uudistuksen vaikutuksista

henkilöstöön tai miten henkilöstö kokee muutokset vaan henkilöstö kuvattiin lähinnä siirtyvänä resurssina.

”Lakiin ei tule viiden vuoden irtisanomisaikaa kuntien työntekijöille, kuten kuntalaissa on. Kuntien palveluksessa olevista työntekijöistä suurin osa siirtynee uudistuksen myötä uusien tuotantovastuussa olevien kuntayhtymien palvelukseen.”
(HS 20.8.2014)

Työntekijöiden asemaa uudistuksessa ei yhdessäkään aineiston kirjoituksista ole kyseenalaistettu tai pohdittu. Kirjoituksissa ei myöskään ole käsitelty mahdollista muutosvastarintaa, jonka tutkimuksissa on havaittu muodostavan suuren henkilöstöön liittyvän haasteen organisaatiomuutoksissa.

4.5 Teema 5: Organisaatiokulttuuri

Kaksi aineiston kirjoituksista lukeutui organisaatiokulttuuri-teemaan. Toinen kirjoituksista oli mielipide ja toinen oli pääkirjoitusosion Muut lehdet –kooste. Molemmat organisaatiokulttuuri-teeman alle lukeutuvat kirjoitukset käsittelevät sitä, miten parhaita käytäntöjä sosiaali- ja terveyspalveluissa tulisi jakaa ja saada kaikkien käyttöön, toinen lastensuojelun näkökulmasta ja toinen työn organisoinnin kannalta. Mielipidekirjoituksessa tulee näkyviin organisaatiokulttuurin vaikutus käytännön työhön:

”Vanhoista luutumista on päästävä eroon. Hyvissä toimintayksiköissä testatut työn jakamiseen, työn organisointiin ja helposti saatavaan hoitoon liittyvät uudet keinot on tuotava käyttöön. Esimerkiksi jäykkiä ammattikuntarajoja on murrettava potilaiden hyödyksi. Näistä kustannustehokkaista käytännöistä on kirjoitettu paljon, mutta muutosvastarinta on esteenä niiden juurtumiselle laajemmin.” (HS 1.12.2014)

Muihin teemoihin kuuluvissa kirjoituksissa organisaatiokulttuurin näkökulma oli esille muutamia kertoja, esimerkiksi mainintana, että palveluita tuotetaan vahvalla auttamisen eetoksella sosiaali- ja terveyspalvelualan järjestöissä. Ainoastaan yhdessä artikkelissa mainitaan organisaatiokulttuuri sanana. *”Haasteena ovat myös organisaatiokulttuurien ja toimintakulttuurien erot”.* (HS 10.2.2015) Tämä artikkeli käsittelee teemana työntekijöitä ja johtamista.

Vaikka organisaatiokulttuurin merkitystä korostetaan organisaatiotutkimuksessa sekä esimerkiksi suosituksissa ja johtamisoppaissa ja niin julkisessa keskustelussa se ei tunnu olevan kovinkaan pinnalla. Organisaation arvoista ja niiden vaikutuksista organisaatiomuutoksessa ei kirjoituksissa ollut mainintaa. Hyvin vähän kirjoituksissa käsiteltiin myöskään näin massiivisessa organisaatioissa olevia eri alakulttuureja esimerkiksi sosiaalipuolen ja terveystuolen erilaisia organisaatiokulttuureja, joiden olemassa oloa tuskin voi kiistää. Näiden eri alakulttuurien vaikutusta organisaatiomuutoksessa ei kirjoituksissa oltu huomioitu lainkaan, vaikka useissa tutkimuksissa on todettu, että erilaisten alakulttuurien törmäykset tai niiden sulautuminen vaikuttavat suuresti organisaatiomuutoksen onnistumiseen.

4.6 Teema 6: Asiakkaat

Asiakkaat, potilaat, asukkaat, kansalaiset – sosiaali- ja terveystuolujen rakenneuudistusta käsittelevissä kirjoituksissa palveluiden käyttäjille on monta termiä, mutta asiakkaat-teeman alle lukeutuvia kirjoituksia ei niinkään. Selkeästi palveluiden käyttäjiin liittyviä kirjoituksia oli aineistossa kuusi, joista neljä oli mielipidekirjoituksia. Yksi teeman kirjoituksista oli Vieraskynä-kirjoitus eli asiantuntijan mielipide ja vain yksi toimitettu Kotimaan toimituksen artikkeli. Kirjoituksissa palvelujen käyttäjien ääni ei kuitenkaan kuulu kuin aiheena; yhdessäkään kirjoituksessa ei ole haastateltu tai esimerkiksi siteerattu palvelujen käyttäjiä. Mielipidekirjoitusten voisi katsoa edustavan palveluiden käyttäjien suoraa näkemystä, mutta kolme neljästä mielipidekirjoittajasta on sosiaali- tai terveydenhuollon ammattilainen tai poliitikko, joten niitäkään ei voi pitää kansalaisen näkemyksenä.

Teeman kirjoitukset kaikki lähtivät siitä lähtökohdasta, että palveluja pitää uudistaa kansalaisia ja käyttäjiä varten. Kirjoitukset kuitenkin jakaantuivat kahteen; toisissa käsiteltiin asiakkaiden tai oikeammin kansalaisten valinnanvapautta ja oikeutta valita ja vaikuttaa palveluihinsa. Toinen puoli taas käsitteli sosiaali- ja terveystuoluita palvelujen niin sanotun suurkäyttäjän kautta, miten tämä saa kaikki tarvitsemansa palvelut.

Kirjoituksissa näkyi huoli siitä, miten kansalaisten ääni tulee kuuluviin sosiaali- ja terveyspalveluita järjestettäessä. Myös kysymys siitä, toteutuuko lähidemokratia uudistuksessa ja kansalaisten mahdollisuus vaikuttaa palveluihin, näkyivät teeman kirjoituksissa:

”Sote-uudistuksessa potilaan valinnanvapaus ja asukkaiden mahdollisuus vaikuttaa palveluiden tuottamiseen on varmistettava.” (HS 11.8.2014)

”Sosiaali- ja terveysministeriön tulevaisuuskatsauksessa todetaan, että luottamus demokratiaan ja vahva kansalaisyhteiskunta edellyttävät avoimuutta, yhdenvertaisuutta ja sosiaalista yhteenkuuluvuutta. Näitä arvoja voitaisiin noudattaa ottamalla kansalaiset mukaan päättämään sote-alueen terveyspalvelujen järjestämisestä.” (HS 15.12.2014)

Teeman kirjoituksissa palvelujen käyttäjiä ei niinkään käsitelty laajana koko kansan kattavana heterogeenisenä ryhmänä vaan keskityttiin ryhmiin, jotka käyttävät sosiaali- ja erityisesti terveyspalveluja paljon. Tähän paljon palveluja käyttävien erityisryhmään lukeutuvat, vanhukset, vammaiset ja mielenterveyspotilaat. Kirjoituksissa käsiteltiin näitä ryhmiä erikoishuomiota tarvitsevinä sekä yksilöiden hyvinvoinnin kannalta että myös taloudelliselta kannalta, koska nämä käyttäjien erikoisryhmät muodostavat suurimman osan sosiaali- ja terveyspalvelujen kustannuksista.

”Eniten palveluja tarvitseva kymmenesosa väestöstä käyttää kaikissa rahoituskanavissa yhteensä 74 prosenttia rahoista.” (HS 12.3.2015)

”Sote-uudistuksen resurssit tulee kohdentaa siten, että heikossa asemassa olevien ryhmien osallisuus palveluihin paranee.” (HS 4.5.2015)

”Vaikeassa tilanteessa ei useinkaan ole voimia etsiä ja hakea. Siksi palvelujärjestelmän pitää olla helppo sekä asiakkaille että työntekijöille.” (HS 15.7.2014)

Asiakkaat-teemassa näkyikin kahtiajakoisuus selvästi siinä, että toisaalta uudistuksessa kyse on siitä, että asiakkaiden tulisi saada palvelut paremmin ja

vapaammin ja toisaalta taas palveluita pitäisi pystyä tehostamaan ja asiakkaita ohjaamaan oikeisiin palveluihin, jotta resursseja säästettäisiin.

Kirjoitusten sävy sosiaali- ja terveystalouden uudistuksesta asiakkaat teeman alla ei ollut kovin positiivista asiakkaiden kannalta. Hyvin vähän käsiteltiin sitä, mitä hyvää uudistuksen olisi tarkoitus tai mitä hyvää se voisi asiakkaille tuoda.

4.7 Teema 7: Kooste

Kooste teeman alle teemoittuivat kirjoitukset, joissa käsiteltiin kolme tai useampaa uudistuksen vaikutusta. Näitä koostekirjoituksia oli aineistossa yksitoista.

Useimmat kirjoituksista olivatkin tyyliltään juuri kokoavia tekstejä, esimerkiksi otsikoilla Kaikki sotesta, Sote-sanasto tai Seitsemän kysymystä uudistuksesta.

Toisaalta näihin kirjoituksiin lukeutui myös esimerkiksi HS-analyysi otsikolla Uusi sote on demokraattisempi kuin vanha, joka laajasti käsittelee sosiaali- ja terveystalouden rakenneuudistuksen lukuisia puolia sekä toimijoita.

Pääsääntöisesti teeman kirjoituksissa käytiin kuitenkin sosiaali- ja terveystalouden rakenneuudistusta joko kronologisesti tai eri vaikutusten kautta aiheittain läpi.

4.8 Yhdistelmät

Yhdistelmiksi lukeutuivat kirjoitukset, jotka käsitelivät selvästi kahta eri teemaa suhteellisen tasa-arvoisesti. Eniten oli kirjoituksia, joissa käsiteltiin politiikkaa ja rakenteita; näitä oli yhteensä seitsemäntoista. Nämä kirjoitukset käsittelevät malleja sosiaali- ja terveystalouden uusiksi tuottamisen rakenteiksi sekä poliittisia kantoja niiden ympärillä. Kirjoituksissa käydään läpi eri poliittisten puolueiden kantoja sosiaali- ja terveystalouden rakenneratkaisuihin.

Kirjoituksissa on myös vahvasti esillä eri uudistusmallien suhde perustuslakiin, joka on ollut ongelmana lainvalmistelussa. Kirjoitukset kuitenkin käsittelevät rakenteita laajemmin ja poliittista toimintaa niiden taustalla niin samantarvoisesti, että niiden ei voinut katsoa lukeutuvan vain toiseen teemaan.

Toisena selkeänä yhdistelmänä ovat kirjoitukset, joissa käsitellään taloutta sekä rakenteita yhdessä. Kirjoituksissa, joita on viisi kappaletta, kiinnitetään huomio sosiaali- ja terveystalouden rakenteisiin ja rakenneuudistusten vaikutuksiin

valtion ja erityisesti kuntien talouteen. Hyväksi esimerkiksi tällaisesta yhdistelmä kirjoituksesta käy Kotimaan toimituksen artikkeli, jossa käsitellään viittä eri vaihtoehtoa rahoitusmalleiksi, mutta samalla siinä joudutaan ottamaan kantaa palveluiden rakenteeseen.

”Sote-alueille tulee vaaleilla valita valtuusto ja itsenäinen verotusoikeus. Kunnat eivät enää osallistuisi rahoitukseen.

Maahan syntyisi uudenlainen aluehallinto. Pääosa sote-alueen tuloista kerättäisiin sote-verona, johon myös sairaanhoitovakuutus siirtyisi. Valtio maksaisi sote-alueille tasoitusrahoitusta.” (HS 13.3.2015)

Politiikka- ja talousaiheisia yhdistelmiä oli aineistossa kaksi kirjoitusta. Näissä käsiteltiin sosiaali- ja terveystalouden tulevaa budjettikehysjärjestelmää toisessa ja toisessa sitä, missä määrin valtion tulee määrätä kuntien sosiaali- ja terveystalouden budjeteista, ja mitä vaikutuksia tällä on poliittisesti.

Oman ryhmänsä muodostavat myös kirjoitukset, joissa on käsitelty sosiaali- ja terveystalouden rakenneuudistusta asiakkaiden ja työntekijöiden näkökulmasta. Nämä teemat kuuluvat hyvinkin luontevasti yhteen, mutta siitä huolimatta tällaisia kirjoituksia oli aineistossa vain kaksi kappaletta. Molemmissa artikkeleissa käsiteltiin sosiaali- ja terveystalouden henkilöstön riittävyyttä ja sijoittumista rakenneuudistuksen jälkeen.

”Jos sosiaali- ja terveystaloudet pirstaloituvat, suurimmaksi ongelmaksi muodostuu henkilöstön riittämättömyys. Henkilöstömäärän tarvetta ei saisi lisätä palveluntuotantoa hajauttamalla. Nyt tulisi toimia päinvastoin ja keskittää hajautunut palvelujen tuottaminen virkavastuulla toimivalle julkiselle tuottajalle.” (HS 2.7.2014)

Henkilöstön riittävyydellä ja oikealla sijoittumisella palveluihin nähdään olevan vaikutus palveluiden laatuun sekä sosiaali- ja terveystalouden asiakkaiden mahdollisuuksiin hyödyntää palveluja parhaalla mahdollisella tavalla.

Kirjoituksissa näkyy vastakkaiset näkemykset siitä, miten palvelurakenneuudistus

itse asiassa vaikuttaa kansalaisiin; tuoko se enemmän vaikuttamismahdollisuuksia kansalaisille vai viekö se palveluja yhä kauemmas kansalaisista.

Yhdessä kirjoituksessa, Kotimaan toimituksen artikkelissa on käsitelty politiikkaa ja työntekijöitä samassa. Artikkeliki käsittelee kuntien sosiaali- ja terveyspalvelujen ulkoistuksia, joita tehdään kiireellä ennen sosiaali- ja terveyspalvelujen rakenneuudistusta, sekä näiden ulkoistuksien vaikutuksia kuntien henkilöstöön. Poliittisesti ulkoistukset rakenneuudistuksen pelossa herättävät kysymyksiä, koska toisaalta kilpailutukseen ja yksityisten palveluntuottajien käyttöön kannustetaan ja toisaalta ulkoistuksia moititaan, koska ne sotkevat uudistuksen suunnittelua.

5. Tutkimuksen tulosten yhteenveto

Tutkimuksen tarkoituksena oli tarkastella uutisointia sosiaali- ja terveyspalvelujen rakenneuudistuksesta organisaatiomuutoksena. Tutkimuksen tavoitteena oli selvittää, käsitelläänkö uutisoinnissa tasapuolisesti sosiaali- ja terveyspalvelujen rakenneuudistuksen eri vaikutuksia. Tätä tarkasteltiin tutkimalla Helsingin sanomien artikkeleita sosiaali- ja terveyspalvelujen rakenneuudistuksesta vuoden ajalta.

Tutkimushypoteesi siitä, että organisaatiomuutoksen vaikutuksia ei käsitellä tasapuolisesti vahvistui tutkimuksessa selkeästi. Aineistossa korostuivat politiikka-teeman kirjoitukset. Tätä teemaa käsiteltiin määrällisesti eniten, mutta myös laadullisesti kirjoitukset olivat kattavampia kuin muissa teemoissa. Myös toinen tutkimushypoteesini uudistuksen inhimillisten vaikutusten käsittelystä uutisoinnissa vahvistui. Teemoja, jotka liittyivät työntekijöihin, asiakkaisiin ja organisaatiokulttuuriin käsiteltiin aineiston kirjoituksissa huomattavasti vähemmän ja kapea-alaisemmin kuin politiikkaan, talouteen ja rakenteisiin liittyviä teemoja.

Artikkelityypeittäin katsottuna politiikka-teema oli kattavin. Politiikka-teeman kirjoituksia löytyi kaikista aineistoartikkelityypeistä ja eniten kirjoituksia oli kotimaan toimituksen artikkeleissa. Myös rakenteet ja talous-teeman kirjoitukset

olivat kotimaan toimituksen kirjoituksissa edustettuina. Sen sijaan työntekijöitä, asiakkaista ja organisaatiokulttuuria edustavat kirjoitukset olivat lähinnä mielipidekirjoituksia. Jos aineistosta olisi jättänyt ulkopuolelle mielipidekirjoitukset, olisi aineistoon sisältynyt lähes pelkästään politiikka-teeman kirjoituksia sekä joitain talous- ja rakenteet-teemaisia. On huomionarvoista, että toimittajat kirjoituksissaan olivat keskittyneet niin vahvasti politiikkaan palvelurakennemuutoksen ympärillä. Aineiston keruu-aikaan sijoittui poliittinen keskustelu asiasta sekä uudistuksen käsittely eduskunnassa, joten on luontevaa, että poliittisesta prosessista kirjoitetaan paljon. Kuitenkin myös poliittisessa keskustelussa tulisi ottaa huomioon rakennemuutoksen eri vaikutukset, ja voisi katsoa että sen tulisi näkyä myös uudistusta käsittelevissä artikkeleissa.

Paitsi artikkelityypeittäin myös lähteiden mukaan tarkasteltuna politiikka-teemaa oli käsitelty syvemmin kuin muita teemoja. Poliitiikka-teeman artikkeleissa oli käytetty haastatteluja niin poliitikoilta kuin asiantuntijoilta huomattavasti enemmän kuin muissa teemoissa. Myös suoria lainauksia oli käytetty politiikka-teemassa enemmän kuin muissa teemoissa. Esimerkiksi työntekijät-teeman kirjoituksissa ei oltu haastateltu tai käytetty lähteenä yhtäkään työntekijää tai asiakkaat-teemassa yhtäkään palvelujen käyttäjää. Tämä rajoittaa huomattavasti inhimillisen puolen ja kansalaisen näkökulman esillepääsyä kirjoituksissa.

Aineiston kirjoituksissa keskustelu sosiaali- ja terveyspalvelujen rakennemuutuksesta jää hyvin yleiselle tasolle. Kirjoitukset pysyvät aiheissaan poliittisessa päätöksenteossa, rakenteellisissa uudistuksissa ja taloudellisissa vaikutuksissa sekä näiden ongelmissa. Kirjoitukset liikkuvat valtakunnallisella tasolla, jossain määrin myös paikallisella kuntatasolla, mutta ihmisten tasolle niissä päästään harvoin. Kirjoituksista välittyy kuva sosiaali- ja terveyspalveluista hyvin mekaanisena ja byrokraattisena organisaationa. Kuitenkin lukuisten tutkimusten mukaan sosiaaliset tekijät vaikuttavat organisaation toimintaan ja tulokseen.

Kirjoitukset myös käsittelevät sosiaali- ja terveyspalveluja organisaationa, mutta vain rakenteiden tasolla. Lähestulkoon kokonaan jää käsittelemättä sosiaali- ja terveyspalvelujen organisaatiokulttuurit tai erilaiset kulttuurit organisaation

sisällä sekä sosiaali- ja terveystalvelujen arvot niiden vaikutus organisaatioon ja siinä tapahtuviin muutoksiin tai rakenneuudistuksen mahdollinen vaikutus arvoihin ja toiminnan lähtökohtiin. Työntekijöiden ja asiakkaiden oletukset ja odotukset sosiaali- ja terveystalvelujen uudistuksesta voisivat kuitenkin tarjota lähtökohdan ymmärtää paremmin organisaation muutosprosessia.

Aineiston pohjalta voikin kysyä, millaisen kuvan kirjoitukset sosiaali- ja terveystalvelujen rakenneuudistuksesta antavat tavalliselle lukijalle ja saako niistä kattavan kuvan uudistuksesta ja sen mahdollisista vaikutuksista.

6. Tutkimuksen eettiset näkökulmat sekä tutkimuksen luotettavuus

Tutkimusetiikkaan liittyy se, mitä tutkija tutkimusta tehdessään voi tehdä ja mikä ei ole eettisesti sallittua tai hyväksyttyä. Tieteellisen tutkimuksen tulee noudattaa tieteellisen käytännön menettelyä niin tutkimusmenetelmän valinnassa, tutkimuksen toteuttamisessa kuin tulosten raportoinnissakin. Erityisesti tutkimusetiikka nousee tärkeäksi mietittäessä aineiston keruuta.

Tutkimustuloksia analysoitaessa on taas oltava tarkkana siitä, että analysointi vastaa aineistoa ja tuloksia raportoitaessa, siitä että omat ja muiden tulokset erotetaan selkeästi toisistaan.

Tätä tutkimusta tehtäessä on pidetty mielessä tutkimuksen eettiset periaatteet. Tutkija on pitänyt läpi koko tutkimuksen teon ajan mielessään objektiivisuuden vaatimukset. Tämän tutkimuksen aineiston keruussa taas ei ole ollut niinkään haasteita tutkimusetiikan suhteen, koska kyseessä on lehtikirjoituksista kerätty aineisto eikä esimerkiksi haastattelututkimus, jossa haastateltavien anonymiteetista olisi huolehdittava. Kuitenkin myös tässä tutkimuksessa on ollut tärkeää kiinnittää huomiota, siihen että tutkija tunnistaa omat lähtökohtansa ja arvonsa tutkimusta tehdessä ja koittaa pyrkiä objektiivisuuteen. Kuitenkaan kvalitatiivisessa tutkimuksessa tutkija ei koskaan ole täysin objektiivinen, vaan tuo aina omat näkemyksensä tutkimukseen.

Tieteelliseen tutkimukseen liittyy aina kysymys tutkimuksen luotettavuudesta. Tutkimuksen luotettavuutta arvioitaessa kiinnitetään huomiota niin aineiston keruuseen, analysointiin kuin tulosten esittämiseenkin.

Tutkimuksen aineistona olivat Helsingin sanomien kirjoitukset sosiaali- ja terveystalvelujen rakenneuudistuksesta vuoden ajalta. Aineisto, joka käsitti 446 kirjoitusta on kuitenkin suppea verrattaessa sitä kaikkeen sote-uudistuksesta uutisoituun ja se tulee ottaa huomioon tuloksia arvioitaessa. Sosiaali- ja terveystalvelujen rakenneuudistus on ollut prosessina käynnissä useiden vuosien ajan ja siitä on jo useiden vuosien ajan uutisoitu, kuitenkin aineistoksi kerätyt artikkelit ovat ajalta, jolloin sote-uudistusta käsiteltiin politiikassa ja siitä myös uutisoitiin runsaasti.

Aineistossa on vain yhden sanomalehden kirjoituksia, mikä myös jossain määrin leimaa aineistoa, mikä tutkijan aineistoa analysoidessa ja johtopäätöksiä tehdessä tulee ottaa huomioon. Helsingin Sanomilla on oma journalistinen linjansa, joka vaikuttaa uutisointiin.

Kuitenkin neljästä sadasta käsitellystä artikkelista, jotka koskivat sosiaali- ja terveystalvelujen rakenneuudistusta saa kuvan siitä, millaista uutisointi on ollut ja siitä voi tehdä johtopäätöksiä. Näitä johtopäätöksiä ei kuitenkaan voi suoraan yleistää koskemaan esimerkiksi kaikkia suomalaisia.

Tutkimusprosessia ja tutkimuksen tuloksia esittäessään tutkija on koettanut mahdollisimman avoimesti tuoda esiin oman toimintansa tutkimuksen tekemisessä sekä tutkimukseen mahdollisesti vaikuttavat muut tekijät

7. Pohdinta

Tutkimuksen tarkoituksena oli myös pohtia, millaisia vaikutuksia uutisoinnilla voi olla kansalaisten suhtautumisessa sosiaali- ja terveystalvelujen rakenneuudistukseen.

Uutisoinnilla voi katsoa olevan suuri vaikutus organisaation näkyvyyteen julkisuudessa. Organisaation maine vaikuttaa uutisointiin ja uutisointi

vaikuttaa organisaation maineeseen. Uutisoinnin voimalla asettaa tietyt asiat keskeisempään asemaan ihmisten mielissä, on suuri vaikutus siihen, mitä yleiso ajattelee. (Niskala 2010, 30.)

Ei ole arvovapaata, mitkä puolet yhteiskunnallisesta ilmiöstä uutisoinnissa korostuvat. Kun uutisoinnissa näkyvät vain ilmiön tai muutoksen tietyt aspektit, jäävät toiset väistämättä piiloon. Tämä vaikuttaa siihen, miten ihmiset näihin ilmiöihin ja muutoksiin suhtautuvat. Media muokkaa ja luo kansalaisten näkemyksiä yhteiskunnallisista prosesseista. Kansalaisten näkemys muodostuu median välittämän kuvan perusteella, koska harva lähtee aktiivisesti etsimään tietoa yhteiskunnallisista prosesseista muista lähteistä.

Se minkälaisen kuvan luotettavana ja uskottavana pidetty valtakunnallinen pääsanomalehti antaa ilmiöstä, vaikuttaa todennäköisesti enemmän kuin pienempien medioiden tapa uutisoida asiasta. Pienemmissä medioissa ja tiettyjen erikoisryhmien, kuten ammattialojen tai järjestöjen medioissa ilmiötä käsitellään hyvinkin eri kulmista, mutta nämä eivät vaikuta niin vahvasti koko väestön käsityksiin ilmiöstä, kuin valtakunnallisen pääsanomalehden välittämä kuva.

Helsingin sanomien uutisointi sosiaali- ja terveystalvöjien rakenneudistuksesta keskittyi hyvin vahvasti uudistuksen poliittiseen ulottuvuuteen. Sinänsä on luontevaa keskittyä uutisoimaan käynnissä olevista poliittisista prosesseista. Kuitenkin mediana sanomalehtikirjoitukset sallisivat aiheen laajemman ja syvällisemmän käsittelyn pelkän tiedon siirtämisen sijaan. Hannele Huhtala ja Salli Hakala (2007) ovat määritelleet kriisiviestintää koskevassa teoksessaan viestinnän eri muotoja, jotka liittyvät kaikkeen viestintään. Viestintä voidaan heidän mukaansa nähdä siirtona, yhteisyyden jakamisena tai viestien leviämisenä (Hakala & Huhtala 2007, 30-34). Helsingin sanomien sosiaali- ja terveystalvöjien rakenneudistusta käsittelevissä kirjoituksissa viestinnän tehtävä tiedon siirtämisenä päättäjiltä kansalaisille. Erityisesti toimitetut artikkelit käsittelevät poliittista prosessia uudistuksen taustalla, muutoksia rakenteissa sekä taloudellisia vaikutuksia. Tieto uudistuksesta on selkeästi artikkeleissa määrittynyt jonakin joka tulee ylhäältä alaspäin, päättäjiltä median kautta kansalaisille.

Kyseessä on kuitenkin uudistus, joka jollain tavalla vaikuttaa jokaisen kansalaisen elämään, oli sitten kyse esimerkiksi omasta työpaikasta tai palveluiden saavutettavuudesta omalla kylällä. Tällöin viestinnässä voisi näkyä enemmän myös viestintä yhteisöllisyyden välineenä, jolloin viestintä onkin yhteisyyden tuottamista, jakamista ja ylläpitämistä (Hakala & Huhtala 2007, 31). Tutkimissani Helsingin sanomien kirjoituksissa tämä viestinnällinen puoli uudistusta koskevissa kirjoituksissa tuli ilmi lähinnä muutamissa mielipidekirjoituksissa.

Tutkimuksissa ja julkisuudessakin on ollut paljon puhetta median viihteellistymisestä ja henkilökeskeistymisestä, siitä miten asiajournalismilla on yhä vähemmän tilaa (esim. Kantola 2011, Väliverronen 2009). Tutkimuksen artikkeleissa tämä ei ainakaan suoranaisesti näkynyt. Olisi voinut kuvitella, että uutisointi uudistuksesta olisi keskittynyt enemmän yksittäisten paikkakuntien tai jopa henkilöiden tilanteisiin, joita sosiaali- ja terveyspalvelujen rakenneuudistus toteutuessaan aiheuttaa. Pääsääntöisesti kirjoitukset kuitenkin käsittelivät uudistusta hyvin yleisellä tasolla. Oma vaikutuksensa voi toki olla sillä, että koko sosiaali- ja terveyspalvelujen rakenneuudistus on vielä suunnittelun tasolla. Sen vaikutuksia pystyy korkeintaan ennustamaan.

Kuitenkin muutokset ja niiden vaikutukset aiheuttavat jo ennen toteutumistaan huolta ja epätietoisuutta niissä, joihin niiden arvioidaan vaikuttavan. Paitsi että uudistus vaikuttaa kaikkiin kansalaisiin palveluiden käyttäjän tasolla vaikuttaa se sosiaali- ja terveysalan työntekijöihin aivan erityisesti. Lukuisissa tutkimuksissa on todettu, että organisaatiomuutokset rasittavat sekä aiheuttavat huolta ja pelkoa jo ennen toteutumistaan. Tätä näkökulmaa ei Helsingin sanomien uudistusta koskevassa uutisoinnissa ole huomioitu oikeastaan lainkaan. Kuitenkin myös se, mistä ei kerrota on valinta ja se viestii jotain arvoista valinnan takana. Nämä arvot välittyvät kansalaisille, jotka lähtökohtaisesti saavat sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistusta koskevat tietonsa median kautta.

Uutisoinnissa uudistus on etäännytetty käytännöstä ja ihmisistä politiikan, rakenteiden ja talouden tasolle. Tämän voisi nähdä myös etäännyttävän kansalaiset uudistuksesta. On mahdollista, että jos uutisointi uudistuksesta liikkuu tasolla, joka ei liikuta kansalaisia, on kansalaisen vaikea kiinnostua uudistuksesta,

nähdä se tarpeellisena ja sitä kautta myös halu sitoutua ja vaikuttaa uudistukseen on vähäisempää. Organisaatiomuutoksen teorian pohjalta tämä on haaste organisaatiouudistuksen eli sosiaali- ja terveyspalvelujen rakenneuudistuksen onnistumiselle.

8. Jatkotutkimushaasteet

Tutkimuksen perusteella ei voida sanoa laajemmin, millaista uutisointi sosiaali- ja terveyspalvelujen rakenneuudistuksesta on, koska tutkimus perustui vain yhdestä lehdestä kerättyyn aineistoon. Olisikin jatkotutkimuksena kiinnostavaa selvittää, millaista uutisointi on laajemmin useamman lehden kattavassa aineistossa.

Tutkimuksen perusteella ei myöskään voida sanoa, miten tietynlainen, tiettyihin organisaatiomuutoksen puoliin keskittyvä uutisointi vaikuttaa kansalaisten näkemyksiin sosiaali- ja terveyspalvelujen rakenneuudistuksesta, tätä voidaan tässä tutkimuksessa vain pohtia. Kysymystä voisi selvittää kyselytutkimuksella, joka voisi valottaa median vaikutusta mielipiteen muodostumisessa.

Jatkotutkimushaasteeksi voisi näistä myös johtaa, miten tutkimus ja siitä saatava tieto saataisiin vaikuttamaan käytäntöön. Voisiko tutkimustieto vaikuttaa uutisointiin niin, että kansalaiset saisivat kattavamman kuvan uudistuksesta. Erityisesti tilanteessa, jossa sosiaali- ja terveyspalvelujen rakenneuudistus siirtyy uudelle valmistelukierrokselle ja uuteen käsittelyyn eduskunnassa, voisi kattavampi uutisointi uudistuksesta lisätä kansalaisten luottamusta uudistukseen.

Lähteet

Brown A. 1995, *Organizational Culture*. Pearson Education. Harlow. Burke Warner W. 2002, *Organization Change*. Sage Publications. Lontoo.

Crawford J. & Lok P. 1999, The relationship between commitment and organizational culture, subculture, leadership style and job satisfaction in organizational change and development. *Leadership & Organization development Journal*. Vol 20, 7, 365-374.

Dackert I., Jackson P., Brenner S. & Johansson K. 2003, Eliciting and analysing employee's expectations of a merger. *Human relations* 6 no 6, 705-725.

Daly J. & Geyer P 1994, The role of fairness in implementing large-scale change: employee evaluations of process and outcome in seven facility relocations. *Journal of organizational behavior* 15, 623-638.

Davis S. 1984, *Managing corporate Culture*. Harper & Row. New York.

Denzin N. & Lincoln Y. 1998, *Collecting and interpreting Qualitative materials*. SAGE publications. Thousand Oaks.

Emery F. and Trist E. 1972, *Toward a Social Ecology*. Plenum press. New York.

Field J. & Peck E. 2003, Mergers and Acquisitions in the Private Sector: What Are the Lessons for Health and Social Services? *Social Policy and Administration*. 37, no 7, 742-755.

Hakala S. & Huhtala H. 2007, *Kriisi ja viestintä*. Gaudeamus. Helsinki.

Harisalo R. 2008, *Organisaatioteoria*. Tampere University Press. Tampere.

Harrison M. 2005, *Diagnosing Organizations: Methods, Models and Processes*. Sage Publication. Lontoo.

Heffron F. 1989, *Organization Theory & Public Organizations*. The political Connection. Prentice Hall. New Jersey.

Ingersoll, Kirsch, Merck & Lightfoot 2000, Relationship of Organizational culture and Readiness for Change to Employee Commitment to the Organization. The Journal of Nursing Administration. Vol 30, no 1, 11-20.

Johnson G. & Scholes K. 2001, Exploring Public Sector Strategy. Pearson Education. Harlow.

Juholin, E. 2006. Communicare! Viestintä strategiasta käytäntöön. WS Bookwell. Porvoo.

Juuti P. 2001, Johtamispuhe. Ps-kustannus. Jyväskylä.

Juuti P. 1989, Organisaatiokäyttäytyminen. Otava. Helsinki.

Kantola A. 2011, Hetken hallitsijat. Julkinen elämä notkeassa yhteiskunnassa. Gaudeamus. Helsinki.

Koski S. 2006, Osastonhoitajien toiminta laadun ja muutoksen johtajana ennen organisaatiomuutosta ja organisaatiomuutoksen jälkeen. Hoitotieteen laitos. Tampereen yliopisto. Tampere.

Koskiahho B. 1990, Ohi, läpi ja reunojen yli. Tutkimuksenteon peruskysymyksiä. Gaudeamus. Helsinki.

Kuntien terveys- ja sosiaalipalvelujen henkilöstö 2013 Tilastoraportti 22/2014, 15.9.2014.

Lewin K. 1947, Frontiers in Group Dynamics. Human Relations. Vol 1, no 1, 5-41.

Mahoney J. & Thelen K. 2010, Explaining Institutional Change. Cambridge University Press. Cambridge.

Matikainen J. 1999, Organisaatiokulttuuri muutoksessa.

Morgan Gareth 1997, Images Of Organization. Sage Publications. Lontoo.

Niskala M. 2010, Maineen ja tunnettuuden merkitys yhteishyvään pyrkivän organisaation legitimitietin muodostumisessa. Jyväskylän yliopisto. Viestintätieteidenlaitos. Jyväskylä.

Rantanen A. 2012, Kokemuksia organisaatiomuutoksesta ja muutosjohtajuudesta yhdessä sairaanhoitopiirissä 1991-2002. Tampereen yliopisto. Terveystieteiden yksikkö. Tampere.

Rosengren K., Kullen A., Engström & Axelsson L. 1999, The staff's experience of structural change in the health and medical service in western Sweden, Journal of nursing management 7, 289-298.

Saarinen A & Niemelä M. 2013, Terveystieteiden osana kunta- ja palvelurakenteiden uudistamista Helsingin Sanomien mukaan vuosina 2003–2012. Sosiaalilääketieteellinen aikakauslehti 50, no 2, 127–138.

Sosiaali- ja terveysministeriö 2014a, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi 4.12.2014.

Sosiaali- ja terveysministeriö 2014b, Sosiaali- ja terveydenhuollon rakenneuudistus. Järjestämislain keskeinen sisältö ja toimeenpano 3.12.2014 Pekka Järvinen STM.

Sosiaali- ja terveysministeriö 2014c, Sote-uudistus (http://www.stm.fi/vireilla/kehittamisohjelmat_ja_hankkeet/palvelurakenneuudistus, 15.9.2014).

Sosiaali- ja terveysministeriö 2015, Sote-Uudistuksen tietolehtinen 9/2015, STM (http://stm.fi/documents/1271139/1332838/Sote-uudistuksen+tietolehtinen+9_2015/a6f19294-ea52-4c47-b13f-ba15c571e843, 16.10.2015).

Takala T. 2001, Muutosjohtaminen - haaste ja mahdollisuus. Tiedepolitiikka: Edistyksellinen tiedepolitiikka ry:n julkaisu 26, 4.

Taskinen H. 2005, Oikeudenmukaisuus ja kulttuurien kohtaaminen sosiaali- ja terveysalojen organisaatioiden yhdistämisessä. Terveystieteiden ja -talouden laitos. Kuopion yliopisto. Kuopio.

Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitos 2014, Sote viidelle alueelle – vaikutusten ennakoarviointi. Päätösten tueksi 1/2014 THL. Helsinki.

- Tuomi, J. & Sarajärvi A. 2002, Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Kustannusosakeyhtiö Tammi. Helsinki.
- Tuominen, K. 1996, Muutoshallinnan mestari. Suomen Laatu yhdistys Ry. Vantaa.
- Vaara, E. & Tienari, J. 2002. Justification, Legitimization and Naturalization of Mergers and Acquisitions: A Critical Discourse Analysis of Media Texts. *Organization* 9, 275–304.
- Vasu M., Stewart D. & Garson D. 1990, Organizational Behavior And Public Management. Marcel Dekker. New York.
- Väliverronen E. 2009, Journalismi murroksessa. Gaudeamus. Helsinki.
- Webb J. 2006, Organizations, Identities and The Self. Palmgrave. New York.