

# Lectio praecursoria: Millä perusteella kilpailuttamaan? Tutkimus sosiaali- ja terveystalouden kilpailuttamisen ja sen toimijoiden tietoperustasta ja preferensseistä

*Mirja Willberg*

Sosiaali- ja terveystalouden kilpailuttamisesta on tullut sosiaali- ja terveydenhuollon arkea. Kuitenkin vasta viime vuosina keskustelu on vilkastunut sisältäen sekä kilpailuttamista puolustavia että kritisoivia näkemyksiä. Tulevaisuuden skenaarioissa on väläytelty uhkakuvia yksilöiden hyvinvointiin liittyvän yksityisen sekä yhteiskunnallisen julkisen intressin tavoitteiden yhteensovittamisen ongelmallisuudesta.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistilanteet ovat muuttuneet: kuntien rooli on vaihtunut julkisten palvelujen tuottajista palvelujen rahoittajiksi, järjestäjiksi ja hankkijoiksi. Useat kunnallispolitiikkaan kohdistuvat paineet korostavat päätöksentekijöiden tietoperustan ja preferenssien tutkimuksen tärkeyttä. Euroopan poliittinen ja taloudellinen yhdenmisyminen, globalisaatio sekä väestön ikääntyminen luovat paineita uudistaa palvelutuotantjärjestelmiä. Näissä haasteellisissa oloissa päätöksentekijät joutuvat tekemään päätöksiä, joilla on suuri merkitys kansalaisten arjessa.

Edellä esitetyt paineet ovat aktivoineet keskustelua sosiaali- ja terveystalouden kilpailuttamisen odotusten ja haasteiden välille nousevista kysymyksistä. Käytännöllisesti kilpailuttamisen kysymykset ovat merkittäviä yksilöiden hyvinvointiin liittyvien palvelujen järjestämisessä ja hankkimisessa. Odotuksia ja haasteita asettavat myös kuntien toimintaedellytysten suunnittelu ja resurssit niin talouden kuin rakenteiden osalta.

Kilpailuttamisen tieteellisen tarkastelun mahdollisuudet ovat moninaisia. On ilmeistä, että ne kaikki eivät sellaisenaan ole aivan yhtä käyttökelpoisia. Tämän tutkimuksen tarkastelun kohteena oli, mikä on tiedon ja preferenssien merkitys siinä keskustelussa, jota kunnissa käydään sosiaali- ja terveystalouden kilpailuttamisen ympärillä.

Tutkimukseni jäsentää sosiaali- ja terveystal-

ouden kilpailuttamisen sekä sen toimijoiden tietoperustojen ja preferenssien tietynä aikakautena ja tietyssä kontekstissa. Tutkimuksessa sosiaali- ja terveystalouden kilpailuttamisen kirjallisuuden tietoperustojen on tarkasteltu erityisesti kymmenen vuoden ajanjaksolla 1994 - 2004 sekä sosiaali- ja terveystalouden kilpailuttamisen toimijoiden tietoperustojen ja preferenssien vuoden 2005 loppupuolella. Tutkimus pyrki hakemaan vastauksia kysymykseen: millaisen tiedon varassa ja ohjaajina kuntapäätäjät suunnittelevat ja keskustelevat sosiaali- ja terveystalouden kilpailuttamisesta. Lisäksi kysymyksen täydentäjinä toimivat seuraavat lisäkysymykset:

- millaiset ovat valitussa kirjallisuudessa esitetyt sosiaali- ja terveystalouden kilpailuttamisen tietoperustat,
- minkälaisia ovat kilpailuttamisprosessin julkisen sektorin toimijoiden tietoperustat ja preferoimat tietolähteet,
- millaiset tekijät ovat vaikuttaneet toimijoiden tietoperustaan,
- ja, mitä yhteyksiä on havaittu kilpailuttamisen kirjallisuuden tietoperustojen sekä toimijoiden tietoperustojen välillä?

Tutkimukseni koostui kahdesta aineistosta: 1) kirjallisuusaineistosta (n=52) ja 2) haastatteluaineistosta (n=20). Ensiksi tarkastelin sosiaali- ja terveystalouden kilpailuttamisen kansallista kirjallisuutta. Kirjallisuustarkastelu oli kaksivaiheinen. Ensimmäistä tarkastelua varten muodostin luokittelukehikon, jonka tavoitteena oli luokitella kirjallisuutta. Etsin yleisellä tasolla kirjallisuutta erottelevia ja yhdistäviä piirteitä kuten muun muassa, mitkä ovat kilpailuttamisen kirjallisuuden pääteemoja ja

sisältöjä. Toisessa luokitteluvaiheessa tarkastelin, mikä on julkaisujen pääasiallinen tietoperusta. Tämän perusteella luokittelin kilpailuttamisen kirjallisuuden eri tietotyyppejä ja selvitin ne tietolähteet, joista kotimainen sosiaali- ja terveyspalvelujen kilpailuttamisen tietoperusta koostui tässä aineistossa.

Tutkimuksen toisessa vaiheessa selvitin kunnallisten kilpailuttamisen toimijoiden näkemyksiä kilpailuttamisen tietoperustoista ja preferensseistä. Tutkimusaineistona olivat sosiaali- ja terveyspalvelujen kilpailuttamisen toimijoiden haastattelut. Haastateltavat edustivat kunnallisia poliittisia päättäjiä, kunnan luottamushenkilöitä sekä sosiaali- ja terveydenhuollon johtavia viranhaltijoita.

Tutkimuksen kohteena ei ole suoranaisesti itse kuntaympäristö, vaan kuntien toimijoita ympäröivä tietoympäristö. Tieto ei ole pelkästään tieteelliseen keskusteluun liittyvä käsite tai teema, vaan siihen liittyy tiedon hankkimista monin eri tavoin, sen sisäistämistä, prosessoimista ja soveltamista. Tieto poliittishallinnollisen toiminnan lähteenä liittyy oleellisesti myös toiminnan ja toimijoiden preferensseihin, tahdonmuodostukseen. Preferenssit voidaan määrittellä tahdon ilmaisuiksi, mutta preferenssit eivät kuitenkaan aina ole toteutuneita valintoja. Minkälaista tietoa nykyinen kilpailuttamisjärjestelmä tarjoaa kunnallisille päätöksentekijöille tahdonmuodostuksen lähtökohdaksi? Muuttuvatko toimijoiden preferenssit empiirisillä faktoilla? Onko tämä tiedontuotanto suunnitelmallista vai spontaanista?

Tutkimuksen mukaan kilpailuttamisen toimijat hyödyntävät lähinnä asiantuntijoiden tuottamaa käytännönläheistä selvitys- ja raporttityyppistä tietoa. Tutkimus osoitti, että kilpailuttamisen käytännössä painottuvat talouden, hallinnon ja oikeuden tietotaito ja asiantuntijuus. Uutta oli se, kuinka vähän asiantuntijatieto nojaa tutkimustietoon. Tämä asettaa haasteita kilpailuttamisen tutkijoiden, asiantuntijoiden ja tietämystä hyödyntävien toimijoiden yhteistyölle ja vuoropuhelulle. Keskeistä on kehittää yhteistyössä eri osapuolten kanssa helposti saatavilla olevia sekä tutkimus-, asiantuntija- että kokemuseräiseen tietoon perustuvia, monipuolisia tietolähteitä ja tietokanavia. Tulos luo haasteita myös kuntien toiminnan poliittis-hallinnolliselle kehittämiselle. Kunnissa on syytä pohtia, tarjoaako nykyinen kilpailuttamisjärjestelmä riittävän tarkoituksenmukaista ja laaja-alaista tietoa kunnallisille toimijoille?

Tutkimuksessa ilmennyt toimijoiden usko käytännölliseen tietoon, joka koostuu talouden, hallin-

non ja oikeuden tietoperustoista, oli vahva. Tämä saattaisi tarkoittaa vallan voimakasta keskittymistä lainsäädännön, taloushallinnon ja tekniikan asiantuntijoille. Keskeisiä toimijoita olisivat tällöin lain, talouden ja hankintojen asiantuntijat sekä muut kilpailuttamistekniset asiantuntijat. Sosiaali- ja terveyspalvelujen kilpailuttamisen todellisuus on kuitenkin monimuotoinen ilmiö, jonka taustalla on nähtävissä myös toimijoiden tiedostamattomien ja tiedostettujen preferenssien ohjaamia valintoja.

Tutkimus osoitti, että toimijoiden odotettiin tuovan päätöksenteossa selkeästi esille ideologisia periaatteita ja arvovalintoja. Näin ei kuitenkaan kaikilta osin tapahdu, vaan usein kilpailuttamisajattelun taustalla on lähinnä arkirealismi. Kilpailuttamisen arkirealismissa dikotominen jaottelu on vallitseva maailmakuvan jäsentäjä. Tätä ilmensi se, etteivät kilpailuttamisen toimijat nähneet kilpailuttamisen käytölle relevantteja vaihtoehtoja.

Tutkimuksen näkökulmasta sosiaali- ja terveyspalvelujen kilpailuttamisen ja sen toimijoiden tietoperustojen tarkastelussa on useita ulottuvuuksia, joiden tarkastelussa tarvitaan erilaisia lähestymistapoja, aineistonkeruu- ja analyysimenetelmiä. Tämä edellyttää monimuotoisten tutkimusasetelmien ja -metodien käyttöä, kuten myös monitieteistä suuntautumista. Sosiaali- ja terveyspalvelujen kilpailuttamista, kuten yhteiskunnallisia ilmiöitä ylipäätään, on hedelmällistä tarkastella useamman tieteenalan näkökulmasta.

Tutkimustieto ei yksinään ratkaise sosiaali- ja terveyspalvelujen kilpailuttamisen käyttöönottoon ja tietoperustoihin liittyviä haasteita. Kuitenkin tuloksia voidaan hyödyntää arvioitaessa kilpailuttamisen tiedon katvealueita ja suunniteltaessa, kuinka kilpailuttamisen toimijoiden tietotaitoa ja osaamista on kehitettävä edelleen. Erytisen kiinnostavaa on entisten toimintatapojen ja käytettyjen tietoperustojen laajempi uudelleenarviointi sekä sosiaali- ja terveyspalvelujen kilpailuttamisen toimijoiden tietotaidon ja osaamisen systemaattinen suunnittelu- ja järjestämistarpeiden arviointi ja kehittäminen.

*FT Mirja Willbergin terveyshallintotieteen alaan kuuluva väitöskirja Millä perusteella kilpailuttamaan? Tutkimus sosiaali- ja terveyspalvelujen kilpailuttamisen ja sen toimijoiden tietoperustasta ja preferensseistä tarkastettiin 15.12.2006 Kuopion yliopistossa. Vastaväittäjänä toimi professori Risto Harisalo Tampereen yliopistosta ja valvojana professori Jari Vuori Kuopion yliopistosta.*