

VALTAVA-uudistuksen työn hallintaan liittyvät ongelmat lääninhallinnon tasolla

Ulla Parviainen*

Sosiaali- ja terveydenhuollossa on toteutettu sarja uudistuksia, joista viimeinen tunnetaan nimellä VALTAVA-uudistus. Kehityksen juuret ovat kuitenkin vähintään vuodessa 1971, jolloin perustettiin lääninhallitusten sosiaali- ja terveysosastot, ja tosiasiasa sitä edeltävältä piihallinnon ajalta. Vaikka VALTAVA-lainsäädännön voimaantulosta on kulunut jo neljä vuotta, siitä aiheutunut hallinnon tosiasiallinen muutosprosessi jatkuu edelleen.

Sosiaali- ja terveysministeriön (STM) hallinnonala on ollut hallinnon kehittämisessä monilta osin edelläkävijä, mutta sielläkin uudistukset ovat noudattaneet niitä yleisiä kehityslinjoja, jotka ovat näkyneet muun muassa viimeisten hallitusten ohjelmissa.

Vuonna 1984 voimaan tulleen VALTAVA-lainsäädännön taustalla oli ensisijaisesti kyse valtiosuukien tasauksista niin, että sosiaalihuolto saatettiin samanarvoiseksi terveydenhuollon kanssa. Tavoitteet voidaan tiivistää seuraavasti:

- sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyön edellytysten parantaminen
- valtiosuusjärjestelmän yksinkertaistaminen
- valtion ja kuntien suunnittelujärjestelmän ja talousarvioiden yhteensovittaminen sekä
- kuntien palvelurakenteen tarkoituksenmukaisuuden parantaminen ja kunnallisen itsehallinnon liikkumavaran lisääminen.

Kyseessä oli siis *hallinnollinen* muutos sisällöllisten tavoitteiden aikaansaamiseksi. Muutoksia tehtiin sekä aineellisessa lainsäädännössä (sosiaalihuoltolaki) että voimavarojen suunnittelua ja käyttöä koskevassa lainsäädännössä (SVOL).

1. KOULUTUKSEN LÄHTÖKOHDISTA

VALTAVA-uudistuksen suunnittelu ja läpivienti toteutettiin projektiorganisaatiolla, jossa oli mukana edustettuna kaikki hallinnon tahot ja tasot. Yhden osan projektiorganisaatiosta muodosti koulutustyöryhmä. Tosiasiallisesti to-

teutetussa koulutuksessa näkyi kuitenkin sama ministeriökeskeisyys, kuin uudistuksen suunnittelussa kokonaisuudessaan.

Koulutuksen lähtökohtana oli joko vanhojen tehtävien ja töiden siirtäminen sellaisenaan keskusvirastoilta lääninhallitukseen tai uusien keskushallinnossa suunniteltujen tehtävien antaminen lääninhallituksille.

Toinen lähtökohta oli koulutuksen vieminen läpi pääosin samanlaisena kaikissa lääneissä ja kaikille henkilöstöryhmille. Vain osastopäälliköt muodostivat poikkeuksen. Osastopäälliköiden kanssa tehtiin huomattavasti enemmän yhteistyötä ja pyrittiin välittämään tietoa osastoille heidän kauttaan. Myöhemässä vaiheessa tämä menettelytapa osoittautui riittämättömäksi.

Kolmantena lähtökohtana oli keskushallinnon käsitys muutosprosessista ja käsitys ohjauksesta. Uskottiin, että uudet ajattelu- ja menettelytavat otetaan helposti vastaan, hyväksytään ja sisäistetään helposti. Luotettiin siihen, että kun suunnittelijoilla keskushallinnossa on »valmis» näkemys uuden suunnittelu- ja valtiosuusjärjestelmän tavoitteista, myös uusien menetelmien, työvälineiden ja yhteistyökäytäntöjen siirtäminen on helppoa ja tapahtuu itsestään tai ainakin osastojen johto saa ne yksiköissään tapahtumaan.

2. UUDISTUKSEN TAVOITTEIDEN TOTEUTUMINEN

Uudistusta on seurattu paitsi virkatyönä myös erityisesti niisanotun VALTAVA-seurantaprojektin puitteissa STM:n silloisella tutkimusosastolla. Tässä kirjoituksessa esitetyt arviot muutoksen vaikutuksesta työn hallintaan perustuvatkin pääosin valtiotieteen lisensiaatti Kirsti Kivisen tekemään tutkimustyöhön, joka oli osa edellä mainittua seurantaprojektia. Lisäksi arviointi perustuu siihen omakohtaiseen kokemukseen, joka kirjoittajalla on muutoksesta mukana olleena. Näitä kokemuksia on puolestaan arvioitu STM:n työryhmäraportissa

(1986: 33), jonka tavoitteena oli kehittää muutok- sessa mukana olleiden henkilöstöryhmien kou- lutusta. Koska varsinaiset tutkimustulokset ovat lääninhallituksesta, rajoitutaan tässäkin lääninhallitusten työn muutosten arviointiin, vaikka keskushallinnossa tapahtunut kehitys ansaitsisi toki yhtä painokkaan tarkastelun.

Seurantatutkimuksista sekä keskushallin- toon ratkaistaviksi tulleista ongelmista on ol- lut nähtävissä seuraavanlaisia työn hallintaan vaikuttaneita tekijöitä: sosiaali- ja terveysosas- toilla tietyt asiat muuttuivat ikäänkuin ylhäältä annettuina; osastoille joko siirrettiin tai anneti- in uusina tehtävinä runsaasti kuntia ja kuntain- liittoja koskevaa päätösvaltaa. Tästä johtuen osastojen työn kohde laajeni merkittävästi ja rooli kuntiin päin muuttui. Osaston tehtävä on muuttunut runsaan 10 vuoden kuluessa yksit- täisen sosiaali- tai terveydenhuollon työnteki- jän ohjaamisesta laitoksen tai hallintokunnan ohjauksen kautta kunnan sosiaali- ja terveyden- huollon kokonaisuuden ohjaukseksi.

Voimassa olevan lainsäädännön tavoitteiden mukaisesti osaston tulisi tällä hetkellä voida tarkastella lääninsä alueen sosiaali- ja tervey- denhuoltoa kokonaisuutena. Työn kohteen laa- jentumisen vaatimaa uudenlaista pätevyyttä ja ajattelutavan muutosta ei selvitysten mukaan ole kattavasti tapahtunut, vaan työorientaatio on edelleen osittain keinojen kautta asioita ar- vioiva tai jäsentymätönkin. Yhteistä käsitteis- tää muutoksen ja uudistetun työn tavoitteista ei pystytty koulutuksessa tuottamaan.

Toinen osastojen toimintaan vaikuttanut tekijä oli ohjauksvälineissä tapahtuneet muutok- set; suunnittelu- ja valtionosuusjärjestelmien uudistus ja tietojärjestelmien siirtäminen sama- aikaisesti atk:lle. Näin laajat muutokset oli-

sivat vaatineet uudelleen arviointia muun muas- sa työn johtamisessa, suunnittelussa, organi- soinnissa, työnjakokysymyksissä ja toimenku- vien muokkaamisessa.

Tutkimus ja käytännön ongelmat ovat osoit- taneet, että näillä alueilla ei ole saavutettu sel- laisia tuloksia, jotka riittävästi tukisivat uudis- tukselle asetettuja tavoitteita.

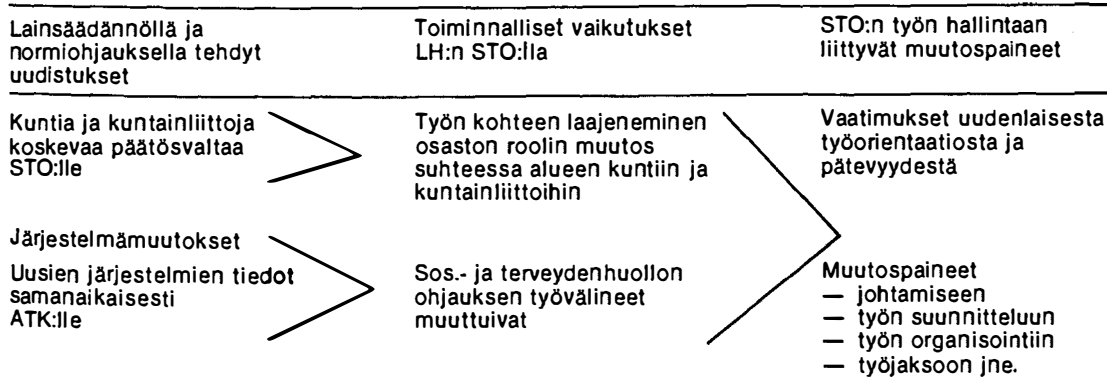
3. MUUTOKSEN HALLINNAN ONGELMIA

VALTAVA-uudistuksen tavoitteiden toteutu- miseen on luonnollisesti vaikuttanut lukuisa määrä erilaisia tekijöitä, joista tärkeimpiä ovat toiminnan sisältöön vaikuttaneet ratkaisut. Seu- raavassa on tuotu esille eräitä muutosproses- sin hallintaan yleisesti vaikuttavia asioita, jot- ka näyttävät vaikeuttaneen tavoitteiden toteut- tamista.

Suuren muutoksen läpiviemiseen ei osattu riittävästi valmistautua. Suunnittelutyössä *asi- antuntemus* painottui juridiikkaan ja taloudel- liseen asiantuntemukseen. Sellaista asiantun- temusta ei ollut riittävästi käytettävissä, jonka avulla olisi osattu ennakoita ja ehkäistä muo- tosprosessin läpiviemisessä tulevia karikoita.

Muutoksen vaatima oppimisaika arvioitiin lii- an lyhyeksi. Ihmisten yksilöllisiä edellytyksiä muutoksen läpiviemiseen ei huomioitu riittä- västi. Muutos edellyttää aina aktiivista kehittä- mismotivaatiota, joka saattaa vaihdella muun muassa työntekijän virkaiän ja ammatillisen so- siaalisaation vaiheen mukaan. Myös eri ammat- tiryhmillä oli selkeästi erilaiset kehitysvaiheet ja näyttäisi siltä, että jonkin kehitysvaiheen yli ei kokonaisuudessaan ole mahdollista hypätä, joskin tuota vaihetta aktiivisella työskentelyllä

Kuvio 1. Työn hallintaan vaikuttaneita muutostekijöitä sosiaali- ja terveysosastolla.



voidaan lyhentää. Henkilöstön erilaista peruskoulutustakaan ei erityisen hyvin huomioitu koulutuksen suunnittelussa, vaikka alle puolet henkilökunnasta oli korkeakoulututkinnon suorittaneita.

Vaikka sosiaali- ja terveydenhuollon *sektoreiden eriytyneisyys* oli ollut yksi muutoksen liikkeelle panevista voimista, ei tätä tosiasiaa huomioitu koulutuksen suunnittelussa riittävästi. Suunnittelua ohjasi käsitys ohjauksesta rationaalisena, byrokraattisena toimintana, jossa sektoreiden välissä ei ole huomattavia eroja. Ohjaus nähtiin paljolti säädösohjauksena ja suunnitteluohjauksena.

Sen lisäksi, että yksittäisillä työntekijöillä oli erilaiset lähtökohdat muutoksen toteuttamiseen, myös eri lääninhallitusten *osastot olivat osittain erilaisissa kehitysvaiheissa*. Periaatteessa osastojen historiallinen kehitys on sama. Eroja syntyi siitä, kuinka paljon työssä oli mukana jo edellisissä kehitysvaiheissa olleita työntekijöitä. Merkittävästi osastojen välisiin eroihin vaikutti myös, minkälaisella otteella osastoja johdettiin. Osastojen sisäiset yhteistyökäytännöt ja -mahdollisuudet sekä taidot yhteisten toimintatavoitteiden asettamiseksi vaihtelivat suuresti. Asia tiedettiin koulutusta suunniteltaessa, mutta ei osattu arvioida asian merkittävyyttä muutoksen läpiviennissä. Tämä vaikutti erityisesti siihen, miten osaston sisäinen työskentely muuttui uudessa tilanteessa; oliko muutos suunnitelmallista vai ajaututtiinko asioihin vain pakon edessä. Johtamistavasta ja vähäisistä laitteista johtui muun muassa muiden työprosessien ja atk-tehtävien eriytyminen ja työn polarisoituminen. Toisaalta oli nähtävissä myös kehitystä, jossa atk-aidot saattoivat muuttaa osaston epävirallista arvohierarkiaa toimistotyöntekijöiden oppiessa sellaisia uusia taitoja, joita esittelijätaso ei hallinnut.

Koulutuksella ei pystytty ohjaamaan sellaista *tietoista työorientaation kehittymistä*, joka vastaisi uusien tehtävien vaatimaa laajempaa työn kohteen teoreettistakin hallintaa. *Oppimisen arviointiin* ei tuossa vaiheessa ollut riittäviä keinoja. Palautetta pyrittiin toki saamaan erilaisilla neuvottelupäivillä, mutta koska järjestel-

mä kaiken aikaa muuttui ja kehittyi, oli vaikea erottaa, mitkä asiat johtuivat koulutuksesta ja mitkä itse järjestelmän kehittymisestä.

Eriytyisen ongelmallista on ollut *atk-koulutuksen* toteuttaminen. Ongelmien taustalla on atk-järjestelmien suunnittelun toteuttaminen erillään toimintojen suunnittelusta. Lisäksi koulutuksen suunnittelussa jouduttiin ratkomaan yleistä ongelmaa siitä, mitä tietotekniikasta pitäisi hallinnossa opettaa. Tietojärjestelmien kehittäminen ja vieminen samanaikaisesti atk:lle muutti olennaisesti sitä tapaa, jolla työtä osastoilla tehdään. Edellä on jo mainittu henkilökunnan erilainen peruskoulutustausta ja erityisesti erilaiset valmiudet atk:n käyttöön. Koulutusajan on todettu olevan olleen epäsuhteessa opittavien asioiden vaikeusasteeseen ja määrään. Tavoitteena oli alunperin, että automatisoidusta tietojärjestelmästä tulisi esittelijöille työväline kuntien ja kuntainliittojen ohjauksessa. Käytännössä se koettiin usein lisärasitteeksi ja myönteiseksi vain silloin, kun osastoilla on ollut ammattitaitoista toimistohenkilöstöä atk:n käyttäjinä. Tutkijan pessimistinen käsitys olikin, että atk-muutoksen täydellinen läpivieminen edellyttäisi kokonaisen työntekijäpolven vaihtumista.

Edellä on kuvattu suunnittelu- ja seurantajärjestelmän tavoitteiden toteutumista vain muutoksen hallintaan liittyneiden ongelmien kautta. Muutosprosessin aikana on tapahtunut kuitenkin koulutus- ja kehittämisajattelun muuttumista paitsi keskushallinnossa erityisesti läänitasolla. Sosiaali- ja terveysosastot ovat aktiivisesti pyrkineet kehittämään omaa toimintaansa analysoimalla työnsä ehtoja sellaisen alueellisen ohjausotteen löytämiseksi, jota lainsäädännössä asetetut tavoitteet edellyttävät.

* Kirjoittaja toimi uudistuksen aikana Sosiaali- ja terveysministeriön koulutusjohtajana.

LÄHTEET

Kivinen, Kirsti: VALTAVA:n seurantatutkimus osa 4, SVT XXXII: 116, osa 5, SVT XXXII: 121, osa 9, SVT XXXII: 132, osa 11, STM:n suunnitteluosaston julkaisuja.