

**VAASAN YLIOPISTO**  
**FILOSOFINEN TIEDEKUNTA**

Kaisa Vaisto-Sund

**SOTE-ALUEEN MUODOSTAMISEN PIRULLINEN PELI POHJANMAALLA**

Aluetieteen  
pro gradu -tutkielma

**VAASA 2016**

## SISÄLLYSLUETTELO

	<b>sivu</b>
<b>KUVIO- JA KARTTALUETTELO</b>	3
<b>TIIVISTELMÄ</b>	5
<b>1. JOHDANTO</b>	7
1.1. Tutkimuksen tausta	7
1.2. Tutkimuksen rakenne ja tavoitteet	8
1.3. Tutkimuksen aineisto ja menetelmä	9
<b>2. PIRULLINEN PELI</b>	11
2.1. Wicked-problematiikka	11
2.1.1. Kesyt ongelmat ja kesyt pelit	11
2.1.2. Pirulliset ongelmat	13
2.2. Pirullinen peli	15
2.2.1. Pirullisen pelin tunnistaminen ja määrittelevät piirteet	16
2.2.2. Itseorganisoituminen, yhteisevoluutio ja pelin ääripäät	21
2.2.3. Selviytymisstrategiat ja pelitaktiikat	22
2.3. Yhteenveto	25
<b>3. HALLINNOLLISEN ALUEEN MUODOSTAMINEN</b>	28
3.1. Aluejaon historiaa Suomessa	28
3.2. Hallinnollinen alue	31
3.3. Institutionalisoituminen	34
3.4. Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutos	37
3.5. Sote-uudistuksen itsehallintoaluemalli eli maakuntamalli	42
3.5.1. Uudistuslinjaukset ja uudistuksen tavoitteet	42
3.5.2. Maakuntien tehtävät ja uusi sote-rakenne	44
3.5.3. Päivystys ja erikoissairaanhoido	46
3.5.4. Kuntien tulevaisuus - hyvinvoinnin edistäminen	48
3.6. Yhteenveto	49

<b>4. PIRULLISTA PELIÄ POHJANMAALLA</b>	51
4.1. Perustiedot tutkimusmaakunnista	51
4.2. Tulokset	53
4.2.1. Haastateltujen roolit ja roolien merkittävyys uudistusvalmistelussa	55
4.2.2. Pohjanmaan pirullisen pelin pelaajat	55
4.2.3. Pelaajien vuorovaikutus ja yhteistyö sekä tavoitteiden yhtäläisyys	57
4.2.4. Mielenpitoet maakuntamallista	61
4.2.5. Tutkimusmaakuntien keskinäinen ja rajat ylittävä yhteistyö	65
4.2.6. Laaja ympärivuorokautinen päivystys	66
4.2.7. Tulevaisuuden kunnat	69
4.2.8. Pelaajien murheet sote-uudistuksen suhteen	70
<b>5. JOHTOPÄÄTÖKSET</b>	72
<b>LÄHDELUETTELO</b>	83
<b>LIITTEET</b>	93
LIITE 1. Haastatteluaineisto	93
LIITE 2. Haastattelupyyntö	94
LIITE 3. Haastattelurunko	95

**KUVIO- JA KARTTALUETTELO**

Kuvio 1. Mustat joutsenet, pelaajien vuorovaikutus ja kaksi pelikenttää pirullisessa pelissä	21
Kuvio 2. Uudistuksen mukainen sote-palvelurakenne	41
Kuvio 3. Sote-uudistuksen päätavoitteet	43
Kuvio 4. Sote-uudistuksen valmisteluryhmät	44
Kuvio 5. Uuden sote-rakenteen aluejako	46
Kuvio 6. Päivystyksen porrastus uudessa sote-rakenteessa	48
Kuvio 7. Sote-alueiden muodostamisen pirullinen peli Pohjanmaalla	77
Kartta 1. Suomen maakunnat	30
Kartta 2. Aluehallintovirastot	32
Kartta 3. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset	33
Kartta 4. Laajan ympärivuorokautisen päivystyksen yksiköt	47
Kartta 5. Pohjanmaan ja Etelä-Pohjanmaan maakunta	52



---

**VAASAN YLIOPISTO****Filosofinen tiedekunta**

<b>Tekijä:</b>	Kaisa Vaisto-Sund	
<b>Pro gradu -tutkielma:</b>	Sote-alueen muodostamisen pirullinen peli Pohjanmaalla	
<b>Tutkinto:</b>	Hallintotieteiden maisteri	
<b>Oppiaine:</b>	Aluetiede	
<b>Työn ohjaaja:</b>	Niklas Lundström	
<b>Valmistumisvuosi:</b>	2016	<b>Sivumäärä: 97</b>

---

**TIIVISTELMÄ:**

Tässä pro gradu -tutkielmassa tutkittiin Pohjanmaan sote-alueiden muodostamista, sen pelitaktiikoita ja säännönmukaisuuksia pirullisen pelin ja hallinnollisten alueiden muodostamisen viitekehyksessä. Tutkimusmaakuntina olivat Pohjanmaa ja Etelä-Pohjanmaa. Keskeisiä käsitteitä ovat pirullinen peli, hallinnollisen alueen muodostaminen, sote-uudistus ja sote-alueet. Pirullinen peli on viitekehys, jossa pirullisia ongelmia pyritään ratkomaan. Pelin tulisi olla vuorovaikutteista ja innovatiivista, ja siinä pyritään parhaisiin mahdollisiin lopputuloksiin. Hallinnollisten alueiden muodostaminen on aluejakoa, jolla pyritään toiminnan organisointiin, valvomiseen ja ohjaamiseen. Alueiden muodostamista ja pirullista peliä yhdistää muun muassa yhteisen päämäärän hämäryys ja ajallinen päättymättömyys. Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutoksella eli sote-uudistuksella on tarkoitus luoda uusi sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenne, jossa kaikkien palvelujen järjestämisvastuu on 18 sote-alueella, joita kutsutaan maakunniksi. Sote-uudistus toteutetaan siis maakuntamallilla.

Tämän tutkielman tavoitteena on luoda kokonaiskuva Pohjanmaan pirullisen sote-pelin ilmenemismuodoista, pelaajakentällisistä, pelaajien käyttämistä pelitaktiikoista ja pelin säännönmukaisuuksista. Tarkoituksena on avata pelaajille sitä, millaisessa pelissä he ovat mukana ja miten pelin pirullisuutta voisi olla mahdollisuus hälventää.

Tutkimuskysymyksinä olivat, miten pirullinen peli ilmenee sote-alueiden muodostamisessa Pohjanmaalla sekä mitkä toimijatahot ovat peliin osallisena ja onko pelistä löydettävissä erilaisia pelitaktiikoita ja säännönmukaisuuksia. Kysymyksessä on laadullinen tutkimus. Tutkimuksen empiria kerättiin kymmenellä teemahaustattelulla, joissa haastateltiin kummankin maakunnan keskeisiä sote-uudistustoimijoita.

Tutkimuksen perusteella Pohjanmaan pirullinen peli ilmeni tyytymättömyytenä maakuntamalliin ja sen uudistussisältöön. Peliä leimasi omista näkökulmista kiinnipitäminen, yhteistyön ja vuorovaikutuksen heikkous, innovatiivisuuden, luovuuden ja luottamuksen puute sekä uudistusväsymys. Sote-hallinnon pelättiin monimutkaistuvan uudistuksen myötä. Pelaajien huolena oli uudistustavoitteiden ristiriitaisuus ja hämärtyminen, laajan ympärivuorokautisen päivystyksen linjaus ja asiakkaan unohtuminen. Sote-uudistuksen todettiin muuttuneen lyhytnäköiseksi poliittiseksi valtapeliksi, mikä oli vääristänyt sote-uudistusvalmistelua ja aiheuttanut kunta- ja maakuntatason vastakkainasettelua valtiotasoon. Etelä-Pohjanmaan pelikentän keskiöön hahmottui vahvasti maakunnan sote-projekti työryhmineen, kun puolestaan Pohjanmaan pelikenttä piirtyi enemmän pirstaleiseksi ja epäorganisoiduksi, koska valmistelutyöstä puuttui selkeä, auktoriteettia omaava johtava pelaaja. Maakuntien pelejä leimasi kilpailuhenkinen pelitaktiikka, mutta Etelä-Pohjanmaalla yhteistyötä korostavaa pelitaktiikka oli myös käytössä. Kummassakin maakunnassa oli parannettavaa aidossa pelaajien osallistamisessa.

---

**AVAINSANAT:** pirullinen peli, hallinnollinen alue, sote-uudistus, maakuntamalli, Etelä-Pohjanmaa, Pohjanmaa



## 1. JOHDANTO

### 1.1. Tutkimuksen tausta

Suomen lähihistoriasta löytyy monia sosiaali- ja terveysalaa koskeneita hankkeita. Esimerkiksi vuonna 1995 toteutettiin perusoikeusuudistus, ja vuonna 2005 käynnistettiin PARAS-hanke, jolla uusittiin kunta- ja palvelurakennetta. Kummankin uudistuksen suhteen odotukset olivat korkealla, mutta myöhemmin on pohdittu, miksi ne eivät ole kuitenkaan tuottaneet toivottua tulosta.

Suomessa on valmisteltu vuodesta 2010 lähtien sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevaa uudistushanketta: sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutostusta (myöhemmin sote-uudistus). Sen keskeisinä tavoitteina ovat olleet väestön terveyden ja hyvinvoinnin edistäminen, sosiaali- ja terveydenhuollon vahvistaminen, yhdenvertaisten, laadukkaiden ja asiakaslähtöisten sosiaali- ja terveyspalvelujen takaaminen koko maassa sekä vaikuttavan ja kustannustehokkaan palvelurakenteen toteuttaminen. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2015: 1.)

Aiheen tutkielmaani olen valinnut ajankohtaisuuden, ristiriitaisuuksien ja sen herättämän huomion takia. Sote-uudistus oli koko viime hallituskauden (2011 – 2015) ajan Suomessa yleinen kiistakapula, ja se herätti runsaasti mielipiteitä niin puolesta kuin vastaan. Sote-uudistus oli lähellä kaataa koko nykyisen istuvan hallituksen vuoden 2015 loppupuolella. Sote-uudistus on osa maakuntauudistusta, jossa Suomen hallinnollista aluejakoa muokataan, ja alueita pyritään kehittämään entistä toimivimmiksi kokonaisuuksiksi. Maakunnilla on ollut ja tulee olemaan suuri rooli aluekehittämisessä (Haveri, Jaskari & Seppälä 1995: 15–16). Aluekehittämisen voi tulkita olevan otollinen pelikenttä pirulliselle pelille, koska siinä on aina mukana useita toimijatahoja, eikä se ole vain yhden toimijatahon tai organisaation vastuulla. Aluekehittäminen on kompleksista toimintaa kompleksisessa ympäristössä. Aluekehittäminen voidaankin tulkita pirulliseksi peliksi ihmisten vaihtuvuuden ja päättymättömyyden vuoksi. (Lundström 2015: 38; Vaasan yliopisto 2015.)



Kirjoitin kandidaatti-tutkielmani sote-uudistuksen valmisteluprosessin pirullisista ongelmista. Idea tämän pro gradu -tutkielman tekemiseen lähti mielenkiinnostani jatkaa aihepiirin parissa, mutta toisenlaisesta tulokulmasta. Tarkastelukulmakseni valikoitui toimijanäkökulma ja pirullisen pelin viitekehys. Sote-uudistuksen yhteyteen liitettiin vielä suuri aluehallinnon uudistus, mikä on monimutkaistanut sote-uudistuksen eteenpäinvientiä entisestään.

## 1.2. Tutkimuksen rakenne ja tavoitteet

Tarkastelen sote-uudistuksen itsehallintoalueiden, eli sote-maakuntien, muodostamista ja niiden ympärillä käytävää peliä wicked-problematiikan ja pirullisen pelin valossa. Perusteenani tälle on se, että wicked-problematiikan pirullisten ongelmien käsitteen avulla voi olla mahdollista ymmärtää ja selittää sosiaali- ja terveydenhuoltoon ja sen uudistamiseen liittyvää monimutkaisuutta. Pirulliset ongelmat ovat ongelmia, joita ei voida yksiselitteisesti kuvata kokonaan eikä niihin ole olemassa joko täysin oikeita tai väärinä ratkaisuja. Pirullisista ongelmista selviämiseen ei myöskään ole olemassa valmiita ohjeita. (Rittel & Webber 1973; Raisio 2008: 33.) Wicked-problematiikka on tutkielmassani käsitelty toisessa pääluvussa. Samassa luvussa avaan myös pirullisen pelin tematiikkaa.

Tutkielmani kolmannessa pääluvussa kuvaan hallinnollisen alueen muodostamista. Uusien sote-alueiden muodostaminen on hallinnollisten alueiden muodostamista, mikä voidaan liittää wicked-problematiikkaan jatkuvan muutoksen ja päättymättömyyden kautta. Kolmannessa pääluvussa avaan myös sote-uudistuksen vaiheita ja maakuntamallin sisältöä, keskiössä on laaja ympärivuorokautinen päivystys ja kuntien tulevaisuus. Sote-uudistus päätettiin toteuttaa, monien valtopoliittisten taistojen ja vaiheiden jälkeen, kompromissiratkaisuna Keskustan ajaman ja esittämän maakuntamallin mukaan. Maakuntamalli esiteltiin 6.4.2016, mikä toimii myös tutkielmani sote-sisällön aikarajana.

Neljännessä pääluvussa on aluksi esiteltyä tutkimusmaakuntieni, Pohjanmaan ja Etelä-Pohjanmaan, ja niiden keskuskaupunkien, Vaasan ja Seinäjoen, perustietoja. Olen va-

linnut tutkimusmaakuntani niiden toisilleen läheisen sijainnin, mutta hyvin erilaisen profiilin vuoksi: Pohjanmaan maakunta on Suomessa erityislaatuinen väestörakenteeltaan, koska enemmistö asukkaista on ruotsinkielisiä, kun puolestaan Etelä-Pohjanmaa on melkein täysin suomenkielinen. Tutkimusmaakuntien perustietojen jälkeen on eritelly tutkimukseni tuloksista. Tutkimustulosten teemallinen jako noudattaa pääosin haastatteluja varten tekemääni haastattelurunkoa, mutta siellä on myös itse haastatteluissa esiinnousseita teemoja.

Tutkielmani tavoitteena on löytää tutkimushaastattelujen avulla Pohjanmaan pirullisen pelin ilmenemismuotoja, säännönmukaisuuksia ja pelitaktiikkoja. Pelin ilmenemisen tutkimisesta ja tunnistamisesta voi olla hyötyä sen pelaajille, koska heillä on mahdollisuus oivaltaa, millaisessa pelissä he ovat mukana ja millainen on pelin dynamiikka.

Viidennessä pääluvussa, johtopäätöksissä, kokoan yhteen tutkimustulokset ja pohdin tutkimuksen tarkoituksellisuutta ja mahdollisia jatkotutkimusajatuksia. Johtopäätöksissä vastaan tutkimuskysymyksiini, jotka kuuluvat:

1. Miten pirullinen peli ilmenee sote-alueiden muodostamisessa Pohjanmaalla?
2. Mitkä toimijatahot ovat Pohjanmaan pirulliseen peliin osallisena ja onko pelistä löydettävissä erilaisia pelitaktiikoita ja säännönmukaisuuksia?

### 1.3. Tutkimuksen aineisto ja menetelmä

Tutkielmani lähteenä käytetty tieto on peräisin monipuolisesta aineistosta, jonka käyttöä en ole rajannut millään metodisilla säännöillä. Pääasiallisina lähteinä olen käyttänyt kirjallisuutta, tiedotteita ja artikkeleita.

Tutkimuksen empiria on kerätty haastattelemalla sote-uudistuksen kannalta keskeisiä henkilöitä sekä Vaasasta että Seinäjoelta. Haastatteluissa pyrittiin selvittämään sote-alueen muodostamisen pirullisen pelin kokonaiskuvaa ja pelaajia, heidän roolijakoaan ja

tärkeyttään sekä yleisesti mielipidettään sote-uudistuksesta. Sote-uudistus on täynnä pirullisia ongelmia, joita ratkotaan pirullisella pelillä.

Tutkimushaastattelut toteutettiin henkilökohtaisin teemahaastatteluin kesäkuussa 2016. Teemahaastattelu on puolistrukturoitu haastattelumenetelmä, jossa haastatteluteemat ovat ennalta lukittuja ja kysymysten muoto on kaikille haastateltaville sama, mutta järjestys saattaa vaihdella. Teemahaastattelu muistuttaa keskustelua, jota haastattelija kuitenkin vahvasti ohjaa. (Hirsjärvi & Hurme 2001: 47–48; Eskola & Vastamäki 2001: 25–27). Haastattelut nauhoitettiin, ja nauhoitteet litteroitiin analyysiä varten.

## 2. PIRULLINEN PELI

### 2.1. Wicked-problematiikka

Wicked-problematiikka jakaa ongelmat kahteen ryhmään: kesyihin (*tame*) ja pirullisiin (*wicked*) ongelmiin (Lundström & Raisio 2013: 181). Wicked-problematiikan voidaan katsoa liittyvän läheisesti kompleksisuusajatteluun. Kompleksisuusajattelun mukaan yhteiskuntaa ja sen ongelmia ei voida enää tulkita ainoastaan lineaarisilla syy-seuraussuhteilla vaan on käytettävä innovatiivisia ei-lineaarisia ongelmanratkaisumenetelmiä. (Lundström 2009: 5, 7.)

Pirullisen ongelman (*wicked problem*) käsitteen luoja pidetään Horst W. J. Rittelä. Hän esitti 1960-luvulla uudenlaisen idean kesyistä ja pirullisista ongelmista. Rittel jalsotti ideaansa myöhemmin yhdessä Melvin M. Webberin kanssa, ja he julkasivat aiheesta artikkelin "Dilemmas in a General Theory of Planning" vuonna 1973. (Vartiainen, Ollila, Raisio & Lindell 2013: 19–20; Roberts 2000: 2.)

#### 2.1.1. Kesyt ongelmat ja kesyt pelit

Kesyjä ongelmia pidetään yleisesti pirullisten ongelmien vastakohtina (Rittel & Webber: 1973). Kesyt ongelmat rinnastetaan usein esimerkiksi matemaattisiin ongelmanratkaisuihin. Kesyn ongelman määrittely ja sen ratkaisu ovat yleensä varsin yksitulkintaisia, ristiriitatilanteita kesyjen ongelmien käsittelyssä tulee harvemmin vastaan. Kesyjä ongelmia ei kuitenkaan tule sekoittaa helppoihin ongelmiin, kesyt ongelmat voivat olla hyvinkin vaativia ratkaisuprosesseiltaan (Harmon & Mayer 1986: 9).

Ratkaisuprosessi etenee kuitenkin aina lineaarisesti niin sanotun vesiputousmallin mukaan. Ongelman määrittelyn jälkeen ongelmanratkaisu etenee informaation keruun ja analyysin jälkeen aikajanallisesti kohti ratkaisun muodostamista ja sen toteuttamista. (Vartiainen ym. 2013: 20–21.) Masonin ja Mitroffin (1981: 5) yksinkertaistuksen mukaan ongelmat ovat kesyjä ja ratkaistavissa, jos ne täyttävät seuraavat kolme tekijää:

ongelmat voidaan erotella, ne voidaan jakaa osiin ja oikea ratkaisu ongelmiin on määriteltävissä.

Conklin (2005: 18–19) on esittänyt kuusi kesyn ongelman piirrettä:

1. Kesyn ongelma on määriteltävissä.
2. Ongelma pysähtyy, kun se on ratkaistu.
3. Ongelman ratkaisua voidaan arvioida objektiivisesti vääräksi tai oikeaksi.
4. Ongelmat kuuluvat samaan luokkaan, ja ne voidaan ratkaista samantyyllisesti.
5. Ratkaisu voidaan testata.
6. Kesyyntä ongelmaan on vain rajallinen määrä ratkaisuvaihtoehtoja.

Esimerkkinä kesystä ongelmasta on usein esitetty shakki (ks. Raisio 2008; Lundström 2009; 2016). Shakissa on selkeät säännöt, joita pitää noudattaa saavuttaakseen pelissä voiton. Peli päättyy, kun toinen pelaajista onnistuu samaan shakkimatin. Shakissa on olemassa suuri määrä erilaisia ratkaisumahdollisuuksia, mutta pelaajien on kuitenkin nähtävä vaivaa, jotta pelin ongelmat tulisi ratkaistua. Tällainen kesyn ongelma on ratkotavissa aina uudestaan ja uudestaan. Shakin voittaminen ei ole helppoa ja vaatii työtä, joten se on hyvä esimerkki kesystä ongelmasta. Ongelma voi siis olla teknisesti hyvin monimutkainen, mutta tämä monimutkaisuus ei kuitenkaan tee ongelmasta pirullista.

On kuitenkin huomattava, että alun perin kesyiksi luokitellut ongelmat voivat muuttua ajan saatossa pirullisiksi: ongelmat saattavat monimutkaistua vähitellen ja tämä monimutkaistuminen käynnistää ongelmassa pirullistumisen prosessin. (Raisio 2008: 34.)

Pirullisen pelin hahmottamista voidaan helpottaa kesyn pelin kautta. Kesyt pelit ovat pelejä, joissa on yksityiskohtaiset säännöt, joita jokaisen pelaajan tulee tarkasti noudattaa. Peliä ei voi pelata tuntematta sen sääntöjä. Säännöissä on määritelty muun muassa pelikenttä, pelaajien määrä ja pelin loppuminen. (Lundström 2015: 38.)

Esimerkkinä kesystä pelistä voisi olla jalkapallo. Jalkapallossa on maailmanlaajuisesti laaditut yhtenäiset säännöt, joita pelaajien ja pelin tuomariston tulee noudattaa. Jalkapallon säännöissä on tarkasti määritelty muun muassa virallinen peliaika, kentän koko, kentän pintamateriaali, kenttään tehtävät merkinnät, maalien koko ja pelaajavaihtojen määrä. Esimerkiksi kentän kokoon ja peliaikaan voidaan tosin tehdä luvalla muutoksia. Kerrallaan pelikentällä saa olla kaksi joukkuetta, jotka kumpikin koostuvat kymmenestä kenttäpelaajasta sekä maalivahdista. Jalkapalloa saa pelata pääsääntöisesti jaloilla ja päällä. Käsillä pelaaminen on sallittu vain maalivahdille maalialueella ja kenttäpelaajalle rajaheittotilanteessa. Tuomarilla on oikeus rangaista pelaajaa kentällä sääntörikkomuksista: tällöin pelaaja voi saada varoituksen, hänet voidaan poistaa pelistä kokonaan tai vastustajalle voidaan tuomita vapaa- tai rangaistuspotku. Jalkapallon tarkoituksena on toteuttaa tuloksellista pelitaktiikkaa ja tehdä vastustajaa enemmän maaleja. Hyväksytyille maaleille on laadittu oma säännöstönsä. Jalkapallossa tiedetään, milloin peli loppuu: se loppuu kellon näyttäessä täyttä peliaikaa ja tuomarin viheltäessä pilliin pelin päättymisen merkiksi. Kesyn pelin esimerkiksi voisi nostaa muitakin pelejä tai urheilulajeja. Lundström (2016: 4) korostaa tätä kesyjen pelien samankaltaisuutta toteamalla, että vaikka pelaaminen olisi vaikeaa, on peleillä silti kaikkien tuntema päämäärä ja säännöt.

### 2.1.2. Pirulliset ongelmat

Rittelin ja Webberin (1973) mukaan pirulliset ongelmat ovat "uudenlaisia ongelmia", joita ei voi yksiselitteisesti kuvata kokonaan eikä niihin ole olemassa joko täysin oikeita tai vääriä ratkaisuja. Näiden ongelmien ratkomiseen ei myöskään ole olemassa valmiita ohjeita (Raisio 2008: 33).

Pirulliset ongelmat ovat Raision (2008: 33–34, 41) mukaan divergenttejä eli hajaantuvia tai eri suuntiin meneviä, koska näiden ongelmien ratkaisuyritykset johtavat lopulta useisiin erilaisiin ratkaisumahdollisuuksiin ja eriäviin mielipiteisiin. Conklin (2005) liittää wicked-problematiikan myös pirstaloitumiseen. Pirstaloituneisuus pitää sisällään ongelmien pirullisuuden lisäksi niiden sosiaalisen ja teknisen pirullisuuden. Hänen määritelmänsä mukaan pirullisuus nähdään ongelmien erityisenä luonteena, ja tämä pirulli-

suus toimii voimana, joka ajaa asioita kohti pirstaleisuutta. Pirstaleisuutta voidaan pitää yhtenäisyyden vastakohtana, ja se on ominaista etenkin moniulotteisille ilmiöille. Monimutkaisille systeemeille ominaista on herkkyys joillekin muutoksille ja vastaavasti tunteettomuus toisille. (Conklin 2005: 5–6; Raisio 2008: 34; Vartiainen ym. 2013: 140; Jalonen 2006: 1.)

### *Pirullisen ongelman tunnistaminen ja määrittelevät piirteet*

Pirullisen ongelman tunnistaminen ja tulkitseminen on usein haastavaa. Rittel ja Webber (ks. 1973: 161–167) ovat aikoinaan määritelleet kymmenen piirrettä, joilla pirullisen ongelman voi määritellä. Määritelmät ovat kuitenkin osaksi päällekkäisiä, samankaltaisia ja vaikeasti hahmotettavia, joten Conklin (2005: 14–15) on tiivistänyt ne kuuteen piirteeseen. Vartiainen ym. (2013) mukailleen nämä kuusi piirrettä ovat seuraavat:

*Ratkaisuvaihtoehtojen punnitseminen auttaa ymmärtämään itse ongelmaa.* Ratkaisuvaihtoehtoja saatetaan muokata tai saatetaan laatia jopa aivan uusi ratkaisu, ongelman käsittely ja ratkaisuvaihtoehtojen etsiminen toimivat vuorovaikutteisesti. (Vartiainen ym. 2013: 22–23, 25–26.)

*Ratkaisut eivät ole lopullisia.* Pirullisen ongelman ratkaisemisessa on harvoin selkeää loppua, ongelman tuomista vaatimuksista pikemminkin selviydytään. Pirullisille ongelmille on luonteenomaista mukautuminen ja muovautuminen kulloisenkin ympäristön mukaan, loppupistettä on usein hankala löytää, koska ratkaisuprosessin aikana tulee usein esiin uusia ratkottavia ongelmia. (Vartiainen ym. 2013: 22–23, 25–26.)

*Ratkaisut eivät ole oikeita tai väriä.* Pirullisille ongelmille tyypillinen piirre on se, että usein ongelmanratkaisun tavoitteena on löytää paras mahdollinen ratkaisu. Sellainen ratkaisu "jonka kanssa voidaan elää". Ratkaisut ovat usein subjektiivisia: toiset kokevat ne itselleen hyväksi ja toiset taas huonoiksi. (Emt. 22–23, 25–26.)

*Pirulliset ongelmat ovat uniikkeja ja uudenlaisia.* Tämä piirre on ominaislaatuinen juuri pirullisille ongelmille: se minkä on huomattu toimivan kerran, ei voida olettaa toimivan

myös toisella kerralla, vaikka ongelman konteksti olisikin samankaltainen. (Vartiainen ym. 22–23, 25–26.)

*Toimintatavat ovat ainutkertaisia.* Pirullisille ongelmille on ominaista toimintatapojen ainutkertaisuus: ongelmanratkaisutilanteissa täytyy usein tasapainotella ratkaisujen vaikutusten jatkumon kanssa. Kaikkia aiotun ratkaisun tuomia vaikutuksia on ennakkoon mahdotonta arvioida täydellisesti ja nopeasti. (Vartiainen ym. 2013: 22–23, 25–26.)

*Useita ratkaisuvaihtoehtoja.* Tämä piirre nostaa esille sen seikan, että pirullisiin ongelmiin on usein löydettävissä useita, toisistaan hyvinkin paljon poikkeavia, ratkaisuvaihtoehtoja. Eri ratkaisuvaihtoehtojen löytäminen vaatii luovuutta. Ongelmanratkaisutilanteessa tosin harvoin löytyy resursseja niin paljon, että kaikkia mahdollisia vaihtoehtoja kyettäisiin punnitsemaan yhtä tarkasti. (Emt. 22–23, 25–26.)

Edellä listatut pirullisten ongelmien piirteet ovat enemmän niitä kuvailevia kuin pirullisen ongelman sanatarkka määritelmä. Kyse ei ole siis varsinaisesti siitä onko ongelma pirullinen, vaan tarkoituksena on kuvailla mitkä tekijät myötävaikuttavat ongelmien pirullisuuteen. Raision (2008: 34) mukaan pirullisten ongelmien tunnistaminen voi olla haastavaa siksi, että niitä ei yksinkertaisesti osata tunnistaa tai ollaan haluttomia näkemään käsillä olevat ongelmat pirullisina: ihmisillä on luontainen halu nähdä ongelmat kesyinä, kuka nyt haluaisi käsitellä ongelmaa, joka määritelmän mukaan voi olla mahdotonta ratkaista.

Conklinin (2005) mukaan ongelma voi olla pirullinen, vaikka kaikkia aiemmin edellä mainittuja piirteitä ei siitä löytyisikään. Raisio (2008) myös huomauttaa edellisen lisäksi, että pirullisuuden aste ongelmassa voi vaihdella.

## 2.2. Pirullinen peli

Pirullinen peli on rakentunut kritiikkinä wicked-problematiikan taka-alalle sysäämästä toimijanäkökulmasta, joka unohtuu helposti pirullisia ongelmia ratkottaessa. Toimijat,



eli pelaajat, ovat olennaisessa roolissa mukana tuottamassa ja ratkomassa pirullisia ongelmia, ja heitä on usein pelissä mukana monelta eri tasolta ja laajaskaalaisesti. Pelaajien näkökulman keskiöön nostaminen on perusteltua, koska jo esimerkiksi pirullisten ongelmien omistajuuden määrittelemine on haasteellista. Pirullisen pelin käsitteen luojia ovat Lundström ja Raisio (2013). Käsitteenä pirullinen peli on esiintynyt jo muutamien vuosien ajan, mutta syvällisemmin sen avaa Lundström (2015) aluetieteen väitöskirjassaan *Aluekehittämisen pirullinen peli*. (Lundström 2015: 2–6, 6; 2016: 13.)

Pirullinen peli vaikuttaa ensikuulemalta negatiiviselta käsitteeltä, kuten pirullisuuden käsite yleensäkin. On kuitenkin huomioitava, että pirullisen pelin tarkoituksena ei ole sen pelaajien tai sen kokonaisuuden, jossa sitä pelataan, leimaaminen. Pirullisessa pelissä ei myöskään ole mitään hämäräperäistä. Peliin osallistuminen ei ole aina vapaaehtoisia, joten pelin pirullisuuden ei voida katsoa johtuvan sen pelaajista. Pirullisen pelin pelaajaa ei siis automaattisesti voida leimata pirulliseksi ihmiseksi. Pelin pirullisuuden voidaan katsoa johtuvan erilaisista tavoista tulkita maailmaa sekä pelaajien ja pelin ristiriitaisista tavoitteista. Pirullista peliä esiintyy, haluttiin sitä tai ei. Peliä ei kannata yrittää kesyttää. Kesyttämällä tarkoitetaan tässä pirullisten ongelmien käsittelemistä kesyjen ongelmien tapaan, mikä lisää ongelmien pirullisuutta entisestään, ja tästä syystä kesyttäminen nähdäänkin vain tapana sulkea silmät ongelmien todelliselta luonteelta. Kesyttäminen ei johda toimiviin ratkaisuihin, vaan se saattaa jopa lisätä pelin pirullisuutta. Pirullisessa pelissä esiintyy kuitenkin hieman kesyttämistoimenpiteitä, tietynlaisia pakokesyttämisoimainaisuuksia, joihin pelaajat toisinaan syyllistyvät, tahtomattaankin. (Lundström 2015: 38, 42, 49, 51; 2016: 14.)

### 2.2.1. Pirullisen pelin tunnistaminen ja määrittelevät piirteet

Pirullinen peli voidaan nähdä viitekehyksenä, jossa pirullisia ongelmia pyritään ratkomaan. Pirullisia ongelmia kannattaisi lähestyä epälineaarisen ongelmanratkaisumallin mukaisesti. Ratkaisumallin mukaan ongelman määrittely ja ratkaisuvaihtoehtojen etsiminen tulisi olla yhtäaikaista, eri toimijoiden välisesti vuorovaikutteista, informaatiota analysoivaa ja ajattelultaan innovatiivista. Ongelmanratkaisu nähdään jatkuvana prosessina: oppimisprosessina, jonka aikana on mahdollista oppia ymmärtämään pirullisen

ongelman sisältöä ja sen erilaisia ratkaisuvaihtoehtoja, tarkastellen ja hyläten niitä, analysoiden löydettyä tietoa aina uudelleen ja uudelleen sekä päätyen lopuksi ratkaisuun, jonka voidaan katsoa tyydyttävän suurinta osaa toimijoista. Ongelmanratkaisuprosessissa eri toimijoiden tulisi siis ottaa kollektiivinen vastuu yhteisestä ongelmasta, jolloin sen käsittely on mielekästä, ja sen ratkaiseminen mahdollistuu. Pirullinen ongelma tosin saattaa muuttua ja kehittyä prosessin aikana. (Conklin & Weil 2007: 3, 8; Batie 2008: 1176; Vartiainen 2012: 110–111; Vartiainen ym. 2013: 26–27; Wilson 2015.)

Pirullisten ongelmien kontrollointi on hankalaa tai jopa mahdotonta. Ongelmat ovat usein dynaamisia kokonaisuuksia ja vaativat osakseen uudenlaista suhtautumista. Näitä ongelmia käsiteltäessä tulisi kiinnittää erityistä huomiota mahdollisuuksien luomiseen: luovuus ja innovaatiot johtavat uudenlaisiin ratkaisuihin ja lopputuloksiin. Yksinkertaisilla ratkaisuilla ei ole mahdollista selviytyä pirullisista ongelmista, niitä ei voi tai ei kannata kesyttää. Pirullisia ongelmia ratkottaessa tulisi usein vanhat, vakiintuneet toimintatavat hylätä. (Raisio 2008: 35–36; Weber & Khademian 2008.)

Pirullisia ongelmia ei tulisi yrittää kesyttää, käsitellä pintapuolisesti tai rutiininomaisesti, koska se johtaa usein vain lyhytnäköiseen ratkaisuun. Pahimmassa skenaariossa käsitelty ongelma nousee esille uudelleen vielä pahempana kuin itse alkuperäinen ongelma oli. Täydellisen ratkaisun etsimisen sijasta tulisi siis pyrkiä parhaisiin mahdollisiin lopputuloksiin. Pirullisten ongelmien perimmäistä syytä on usein hankala löytää ja tästä syystä niitä on myös vaikeahkoa käsitellä ja ratkoa. (Conklin 2005: 22–23; Lindell, Ollila & Vartiainen 2014: 97–98; Head & Alford 2008: 6.)

Pirullisessa pelissä pelaajat luovat ongelmia, joten myös ongelman itsensä voidaan sanoa muodostuvan siinä. Pirullisen pelin tunnistaminen on haastavaa, samoin kuin pirullisen ongelman. Tunnistamista voidaan yrittää helpottaa määrittelevien piirteiden listauksella. Kaikkia seuraavia piirteitä ei tarvitse löytyä jokaisesta pelistä, vaan ne on ymmärrettävä ennemminkin pirullista peliä kuvailevina. Lundströmiä (2013: 94; 2015: 38–40, 46, 48–49; 2016: 8–9, 12–13) mukaillen pirullisen pelin piirteitä on lueteltuna seuraavaksi:

*Peli on vahvasti tulkinnallista. Ratkaisut eivät ole oikeita tai väärä. Pirullista peliä tulisi lähestyä päämäärien, tavoitteiden ja toiminnan kautta. Pirullisen pelin tematiikan keskiössä on tulkinnallisuus. Tulkinnallisuudella tarkoitetaan sitä, että välttämättä ei ole löydettävissä puolueettomasti oikeita ratkaisuja, vaan pelin pelaajien valintojen ja ratkaisujen niin sanottu oikeellisuus on aina yksilöllistä ja omakohtaista. (Lundström 2013: 94; 2015: 38–40, 46, 48–49; 2016: 8–9, 12–13.)*

*Jokainen pirullinen peli on uniikki, uudenlainen ja monitasoinen. Pirullista peliä ei ole mahdollista oppia pelaamaan mestarillisesti, mikä puolestaan juontaa juurensa siihen, että ei ole olemassa kahta samanlaista peliä. Kukin pirullinen peli on nähtävä uniikkina. Tilanteet ja pelaajat muuttuvat, ja epälineaarisuuden takia seurausten hallinta on mahdollonta. Koska pelikenttä muuttuu jatkuvasti, on huomioitava, että pienet muutokset voivat saada aikaan laajoja vaikutuksia koko peliin ja toisinpäin. Tehtyjen pelisiirtojen vaikutukset eivät välttämättä näy oitis, vaan ne saattavat tulla esiin vasta pidemmän ajan kuluttua, halutuun tai ei-halutuun seurauksiin ja vaikutuksiin. Usein pirullisia pelejä on samanaikaisesti käynnissä monilla eri tasoilla, niin vertikaalisesti kuin horisontaalisesti, ja eri paikoissa, joten saattaa olla vaikea valita mitä peliä, ja millä kentällä pelaaja pelaa. Kaikkien pelisiirtojen vaikutuksia ei voida kattavasti arvioida etukäteen, mikä luo peliin jännitteitä. (Lundström 2013: 94; 2015: 38–40, 46, 48–49; 2016: 8–9, 12–13.)*

*Pelaajien potentiaali, päämäärät, vapaaehtoisuus ja intensiteetti vaihtelevat suuresti. Pirullinen peli on hyvin omalaatuista, koska sille ei voida antaa tarkkoja yhtenäisiä sääntöjä, tosin lait ja hyvät tavat on huomioitava. Kukin pelaaja pelaa peliä omilla säännöillään. Merkittävän osan saavat pelaajien omat subjektiiviset näkemykset oikeista siirroista ja pelin tavoitteista, joiden voidaan nähdä määrävän kunkin pelaajan pelaamisen sisällön ja päämäärät. Jokainen pirullisen pelin pelaaja pelaa peliä siis omilla tavoitteillaan ja omista lähtökohdistaan. Pelin sisältöön vaikuttavat suuresti pelaajien vaihtuminen ja poistuminen sekä uusien pelaajien mukaantulo. Peliin voi tulla mukaan ajoittain vahvojakin pelaajia, jotka oman tavoitteensa saavutettuaan poistuvat pelistä. Pirullisen pelin pelaaminen ei välttämättä ole vapaaehtoista. Osa pelaajista joutuu peliin mukaan esimerkiksi asemansa takia, jolloin heidän olemassaolonsa keskeisin tarkoitus voi olla juuri peliin osallistuminen. Pelaajat voivat siis olla osa peliä, halusivat sitä tai eivät. Pe-*

laajien osallistumisen aktiivisuus vaihtelee niin pelaajien keskuudessa kuin pelin eri vaiheissa. Pirullisen pelin pelaaja voi myös poistua pelistä näennäisesti, eli passivoitua, mikä sekin voidaan nähdä vahvana viestinä ja tapahtumana, joka vaikuttaa peliin. Pirullisen pelin pelaajat eivät suinkaan ole samalla viivalla keskenään, koska he osallistuvat peliin vaihtelevalla intensiteetillä, erilaisista lähtökohdista ja vaihtelevin painoarvoin. Pirullisessa pelissä pelaajat myös saattavat vaihtua koko ajan, joten jokaisen ongelmaan osallisen voidaan nähdä olevan potentiaalinen pelaaja. (Lundström 2013: 94; 2015: 38–40, 46, 48–49; 2016: 8–9, 12–13.)

*Pelaajien keskinäisellä vuorovaikutuksella on suuri vaikutus pelin kaikkiin osiin.* Pelaajien vuorovaikutuksella on tärkeä asema pirullisessa pelissä. Peli ilmeneekin kompleksisena vuorovaikutuksena kompleksisessa ympäristössä. Pelaajat ovat kokonaisuus, mutta pelaajien välisellä vuorovaikutuksella on suuri vaikutus kaikkiin pelin osiin. Kunkin pelaajan voidaan katsoa korostavan omia näkemyksiään pelissä. On huomattava, että pirullisessa pelissä kompleksisuus ei kiinnity pelaajien määrään, vaan nimenomaan juuri pelaajien väliseen vuorovaikutukseen. (Lundström 2013: 94; 2015: 38–40, 46, 48–49; 2016: 8–9, 12–13.)

*Pirullinen peli on päättymätöntä.* Pelikenttä on kompleksinen ja verkottunut. Kuten pirulliset ongelmat, myös pirulliset pelit eivät pääty koskaan. Niiltä puuttuu se loppupiste, jossa pelin voidaan todeta loppuvan. Pirullinen peli voi muuttaa muotoaan sen edetessä, esimerkiksi pelaajien muuttuneiden intressien takia. Tällöin pelaaja voi esimerkiksi jättäytyä pelin ulkopuolelle, mikä puolestaan muuttaa pelin ominaisuuksia. Pelin ulkopuolelle jättäytyminen vaikuttaa ongelman määrittämiseen, joten siihen ei oikein missään vaiheessa peliä päästä kunnolla käsiksi. Pelissä koetut voitot ja tappiot voidaan nähdä suhteellisina, tilanteet kun ovat vain väliaikaisia. (Lundström 2013: 94; 2015: 38–40, 46, 48–49; 2016: 8–9, 12–13.)

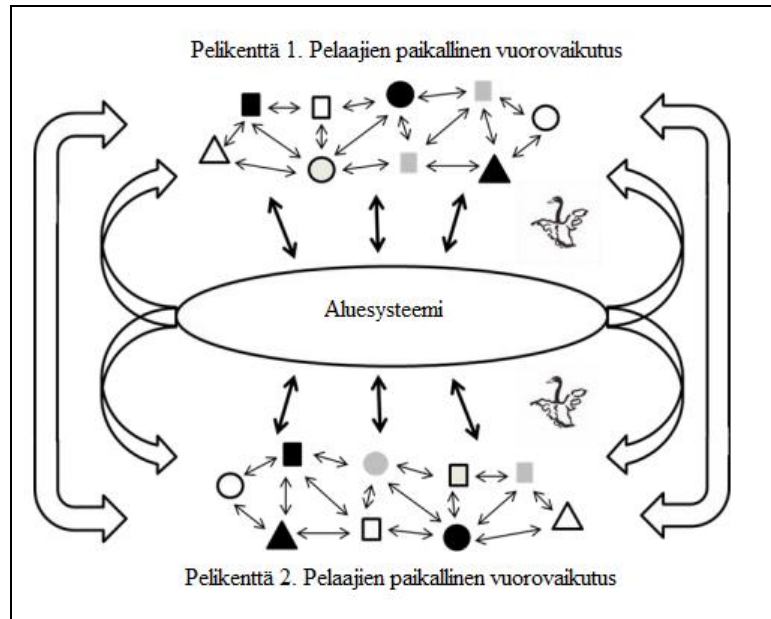
*Pirullisen pelin "mustat joutsenet"*

Koska pirullinen peli korostaa toimijanäkökulmaa, on tarkoituksenmukaista nostaa esille korostetusti uusien pelaajien mukaantulo sekä heidän vaikutuksensa peliin ja sen dy-

namiikkaan. Tätä uusien, mukaantulevien pelaajien tai yllättävien tapahtumien vaikutusta ja asemaa pelissä voidaan hahmottaa mustien joutsenten käsitteen avulla. Mustat joutsenet voivat siis olla joko fyysisiä pelaajia tai yllättäviä tapahtumia, joilla saattaa olla suurikin vaikutus peliin. Tällainen yllättävä, suuresti vaikuttava tapahtuma voi olla esimerkiksi suuri muutos maahanmuuttajavirrassa tai taloudellinen notkahdus. Alun perin mustien joutsenten käsitteen on visualisoinut Taleb (2008), jonka mukaan ne ovat jotain kompleksista, satunnaista, kaoottista ja odottamatonta. Mustien joutsenten mukaantulo, odotettuina tai ei, muuttaa pirullista peliä, haluttiin sitä tai ei. Ne jättävät jälkensä peliin. Odottamattomuus puolestaan esiintyy yllättävinä tapahtumina, joilla saattaa olla suurikin vaikutus peliin. (Lundström 2016: 10.)

Pirullisen pelin pelaaminen saattaa aiheuttaa sen pelaajissa monenlaista pelikäyttäytymistä. Vastustajat saattavat joutua samaan joukkueeseen, saman joukkueen pelaajat voivat löytää toisensa ristiriitatilanteesta ja pelitilanteet vaihtelevat jatkuvasti. Pelaajien välillä saattaa esiintyä kilpailua ja vihollisuutta, vaikka toinen osapuoli ei sitä tunnustaisikaan. Käsitys vastustajista hämärtyy. Toisaalta pelitilanne saattaa olla myös toinen: omaan joukkueeseen kuuluva pelaaja saattaakin pelata vastustajan pussiin tai pelaajien käsitys omasta osasta pelissä ja joukkueessa on ristiriitainen. Pelaajat saattavat myös liitoutua tai jatkaa peliä tiimeinä. (Emt. 10.)

Mustien joutsenten sijoittuminen pirullisen pelin kentälle hahmottuu seuraavassa kuviossa (kuvio 1). Siinä on kuvattuna pirullinen peli, jota pelataan kahdella kentällä, mutta systeemin kautta nämä pelit ovat yhteydessä toisiinsa. Kummassakin pelissä pelaajat pelaavat samalla pelikentällä ja ovat vuorovaikutuksessa toisiinsa joko suorasti tai epäsuorasti. Eri pelien pelaajien välillä on myös vuorovaikutusta keskenään joko suorasti tai pelien välillä olevan systeemin kautta. Systeemillä on pelien välissä suuri rooli ja se pitää sisällään palauteprosessin. Mustat joutsenet ilmestyvät tähän pelikokonaisuuteen sattumanvaraisesti ja yllättäen, antaen panoksensa peliin joko pitempiaikaisesti tai vain pikaisesti.



Kuvio 1. Mustat joutsenet, pelaajien vuorovaikutus ja kaksi pelikenttää pirullisessa pelissä (Lundström 2016: 11).

### 2.2.2. Itseorganisoituminen, yhteisevoluutio ja pelin ääripäät

Pirallinen peli on emergenttiä. Emergentsillä tarkoitetaan sitä, että uusia ideoita ja toimintatapoja syntyy spontaanisti silloin, kun ihmiset ovat avoimessa vuorovaikutuksessa keskenään, ilman että siihen on nimenomaisesti määrätty. Kaikki pirallisen pelin pelaajat ovat vuorovaikutuksessa toistensa kanssa suorasti tai välillisesti ainakin pelin kokonaisuuden kautta. Pirallisen pelin voidaan nähdä olevan ennustamatonta ihmistoimintaa, joka on jatkuvassa itseorganisoitumistilassa, joten se voi hajota ja järjestyä aina uudelleen ja uudelleen kun sen pelaajat ja tavoitteet vaihtuvat. Pirallinen peli voidaan tästä syystä nähdä tasapainottomana. Koska pirallinen peli on itseorganisoituvaa, sitä ei kannata yrittää tukahduttaa tai hallita. Pikemminkin itseorganisoitumisesta tulisi ottaa kaikki hyöty irti. Itseorganisoitumisella tarkoitetaan tilannetta, jossa esimerkiksi pirallisen pelin alullepanijaa ei välttämättä kyetä tunnistamaan, vaan pelin ratkaisua haetaan pelaajien vuorovaikutuksellisella ideoinnilla ja yhteistyöllä. (Lundström 2015: 40–41.)

Pirullisen pelin jännitteen luovat sen ääripäät. Tällöin kyse on yhteisevoluutiosta. Ulkopuolisen paineen voidaan myös todeta olevan omiaan luomaan epätasapainoa pirulliseen peliin. Tällainen ulkopuolinen paine voi olla esimerkiksi aikataulullinen kireys tai taloudellisen tilanteen notkahdus. Yhteisevoluutiolla tarkoitetaan tässä sitä, että pirullinen peli on aina sidoksissa ympäristöönsä, joten ympäristö aina muokkaa pirullista peliä, ja peli ympäristöään. Tämä tekee myös jokaisesta pelistä uniikin. Jokaisen pelaajan toiminnan seuraukset tulisi ottaa huomioon, koska ne vaikuttavat pelin kulkuun ja sen mahdolliseen ratkaisuun. (Lundström 2015: 40–41.)

Lundström (2015: 45) tuo esille kaksi ääripäätä, joiden väliin pirullisen pelin pelaaminen osuu. Toisessa ääripäässä on pelaaja, jolla on autoritaarinen asema. Esimerkki siitä on tiukka valtiovetoinen ohjaus, jossa pelaajan autoritaarisuus syntyy esimerkiksi budjettivallan kautta. Toinen ääripää puolestaan on alhaalta ylös etenevä muutos, jossa keskiöön nousee emergenssi.

### 2.2.3. Selviytymisstrategiat ja pelitaktiikat

Pirullisiin ongelmiin on listattu monia selvitysmiskeinoja ja -strategioita sekä ratkaisu- ja sopeutumismalleja (ks. esim. Roberts 2000; Conklin 2005; Raisio 2010). Näitä voidaan soveltaa myös pirulliseen peliin. Lundström ja Raisio (2013: 181) toteavat, että parhaan lopputuloksen takeeksi on useimmiten noussut selviämiskeino tai pelitaktiikka, joka korostaa monipuolista toimijajoukon välistä yhteistyötä. Se johtuu ensinnäkin siitä, että kukaan ei ole oikeutettu ratkomaan pirullisia ongelmia yksin ja toiseksi siitä, että laaja toimijajoukko lisää päätösten laillisuutta, ja siten saadut ratkaisut ovat kestävämmällä pohjalla. Yhteistyö eritaustaisten toimijajoukkojen välillä lisää näkökulmia. Yhteistyöllä on tosin usein hintansa. Yhteistyö vie aikaa ja vahvasti hierarkkiset toimijat voivat vaikeuttaa ongelman ratkaisun etenemistä esimerkiksi neuvottelujen hitaudella ja ristiriitoihin johtavilla dialogeilla. Tällöin onkin kyse pirullisesta pelistä, joka puolestaan juontaa käsiteltävän ongelman pirullisuudesta. Pirullisen pelin voimakkuuden voidaan todeta kasvavan toimijoiden ja tavoiteristiriitojen määrän kasvaessa. (Roberts 2000; Conklin 2005; Lundström 2015: 35–36, 44.)

Pirullisessa pelissä yhdistyvät ja toistuvat kaikki kolme Roberts (2000: 4–7) kehittämää selviytymisstrategiaa, mutta niistä korostuneeseen asemaan nousevat etenkin kilpailuhenkinen strategia ja yhteistyöstrategia (Lundström 2015: 6).

### *Autoritaarinen pelitaktiikka*

Autoritaarinen selviytymisstrategia on nähtävissä näkökulmana ongelmien kesyttämiseen. Intressiryhmien välisiä konflikteja pyritään vähentämään antamalla ongelmanratkaisuvastuu aina kerrallaan pienelle ryhmälle, jolla on oltava auktoriteettiä ongelman ratkaisemiseksi ja ratkaisun kehittämiseksi. Intressiryhmiä vähentämällä pienennetään ongelmanratkaisun kompleksisuutta: jos ongelmaa ratkomassa on liian iso määrä ihmisiä, on vaikeaa saada aikaan mitään. Ongelmanratkaisu on nopeampaa ja vähemmän kiistaa herättävää, kun sen ratkojana on pienempi ryhmä. Asiantuntijuus korostuu tässä strategiassa, koska asiantuntijoilla on tarvittavan syvällistä tietoa ongelman ratkaisemiseksi. Ratkomisesta tulee objektiivisempaa ja ammattimaisempaa asiantuntijoihin luottamalla. Tällä strategialla on myös huonot puolensa: koska strategia nojaa vahvasti asiantuntijuuteen, on syytä huomioda, että asiantuntijatkin voivat olla tiedoiltaan vajavaisia ja väärässä. Strategia myös ajaa kansalaisia kauemmaksi päätöksenteosta, mikä on demokraattisessa yhteiskunnassa pulmallista. (Roberts 2000: 4–5.)

Koska pirullinen peli on itseorganisoituvaa, sitä ei tulisi yrittää hallita tai tukahduttaa. Yksinkertaistetusti autoritaarinen pelitaktiikka korostaa yhden tai vain muutaman pelaajatahon dominoivaa peliä, jossa kaikkia pelin osapuolia ei kuulla. Autoritaarisessa tavassa pelata pirullista peliä esille nousee kontrollerin käsite (Raisio & Lundström 2013). Kuka tahansa ei voi ottaa kontrollerin roolia, koska kontrollerilla on oltava merkittävä asema. Kontrolleri yrittää pelaajana pitää pirullisen pelin hallussaan pelin luonne- ja sääntömuutoksilla, joihin sitten muiden pelaajien ja pelitasojen on sopeuduttava etsimällä keinoja mukautua muutosten myötä tulleisiin uusiin olosuhteisiin. Tämä puolestaan aiheuttaa peliin taas uusia muutoksia. Autoritaarinen pelitapa voidaan tulkita emergenssin pakottamisena, koska alemman pelaajatason muutokset eivät ole spontaaneja, vaan ne ovat pikemminkin vastareaktioita kontrollerin tekemiin luonne- ja sääntömuutoksiin. Pelitaktiikassa korostuu asiantuntijuus ja siihen nojautuminen, minkä vuoksi se voidaan



tulkita demokraattisesti pulmalliseksi ja epävarmaksi. On huomioitava, että asiantuntijapelaajatkin saattavat olla vajaita tiedoiltaan tai jopa väärässä. Autoritaarisessa pelitaktiikassa myös oppimisen mahdollisuudet ovat vähäisiä. (Lundström 2015: 41, 45; 2016: 3; mukailen Roberts 2000: 4–7.)

### *Kilpailuhenkinen pelitaktiikka*

Kilpailuhenkinen selviytymisstrategia tähtää "vastustajien" voittamiseen: eli jos nämä vastustajat saavat oikeuden määrittellä käsillä olevan pirullisen ongelman, me häviämme ja toisinpäin. Tämän strategian käyttäminen pirullisia ongelmia käsiteltäessä johtaa vallan keskittymiseen, koska "kilpailija" pyrkii saamaan itselleen lisää vaikutusvaltaa suhteessa ongelman määrittelyyn ja sen ratkomiseen. Tämä kilpailutilanne myös vie resursseja, joita olisi järkevämpi käyttää itse ongelman ratkomiseen. Ongelmanratkomisprosessissa saattaa myös tulla esille pattitilanteita, jotka voivat johtaa ongelmanratkaisuprosessin pysähtymiseen ja estää ongelmasta selviämistä. (Roberts 2000: 5–6.)

Myös kilpailuhenkisen pelitaktiikan pääajatuksena on vastustajien voittaminen, jo pirullisen ongelman määrittelystä alkaen, aina pelin sääntöjen ja ratkaisun muodostamiseen. Koko pelin tavoitteena on siis jatkuva vastustajien voittaminen haalimalla kaikki mahdollinen vaikutusvalta itselle. Pelitaktiikka on hyvin resurssisyöppöä ja pattitilannealtista. (Mukaiillen Roberts 2000: 4–7.)

### *Yhteistyötä korostava pelitaktiikka*

Yhteistyön merkitys korostuu pirullisia ongelmia ratkottaessa: kaikki asianomaiset pitäisi saada toimimaan yhteistyössä, vaikka heistä jokaisella on oma käsityksensä ongelmasta ja sen ratkaisusta. Kunkin tahon näkemyksien yhdisteleminen mahdollistaa yhteisen oppimisen. Ongelmista selviäminen on mahdollista oppimisen ja yhteisymmärryksen pohjalta. Selviytymisen yhteistyöstrategia pohjautuu ajatukseen, jonka mukaan ryhmä on enemmän kuin sen jäsenet: ryhmällä on enemmän voimaa saada aikaan ratkaisu kuin mitä yksittäisellä sen jäsenellä olisi, ja se luo "win-win"-tilanteen, jossa kaikille on hyötyä yhteistyöstä. Tälläkin strategialla on huonot puolensa: jos mukana on

liikaa intressiryhmiä, sitä enemmän tulee ihmisiä ja kokouksia mukaan prosessiin. Vuorovaikutus näiden eri intressiryhmien välillä voi olla hankalaa ja vaivaalloista. Ihmismäärän kasvaessa myös yhteisymmärryksen löytäminen vaikeutuu ja se vaatii asianosaisilta paljon panostusta. Konfliktiherkkyys on siis suuri, joten tämän strategian edellyttämä yhteistyö vaatii harjoittelua - sen on oltava opittu taito. Pahimmillaan yhteistyöyritys voi päättyä konfliktiin intressiryhmien kesken. (Roberts 2000: 6–7; Raisio 2008: 38.)

Hedelmällisin keino pirullisen pelin hahmottamiseen on aito emergenssi ja yhteistyötä korostava pelitaktiikka. Siinä niin sanotut alemmat pirullisen pelin pelaajat huomioidaan aidommin ja paremmin, koska muutoksen kohotessa alhaaltapäin sen voidaan katsoa olevan hedelmällisempi. Pelitaktiikka perustuu ajatukseen ryhmästä, joka on yhteensä enemmän kuin sen jäsenet, ja sillä on voimaa saada aikaan ratkaisu. (Lundström 2015: 46; mukailen Roberts 2000: 4–7.)

Pirullisen pelin on todettu olevan emergenttiä ja kaoottista. Näitä ominaisuuksia tulisi-kin ruokkia niiden tukahduttamisen sijaan. Pirullisen pelin täydellinen hallitseminen on mahdotonta. Pelaajien tulisikin keskittyä enemmän pelin etenemisen matkaan, hyväksyen epävarmuudet, epäselvyydet ja unohtamalla tarkat päämäärämuotoilut. Olisi ymmärrettävä, että kaiken huomioiminen ja perinpohjainen selvittäminen ei ole mahdollista, joten sitä on turha yrittää ja, että yllätykset ja konfliktit ovat mahdollisia. Ratkaisuyrityksissä tulisi jättää varaa myös tulkinnoille ja sattumille. Periaatteessa pirullinen peli voidaan nähdä itseorganisoitumisen pimeänä puolena, koska sitä ei välttämättä pidetä positiivisena, toivottuna asiana. Itseorganisoituminen on siis nähtävissä yhtäaikaista uhkana ja mahdollisuutena. (Lundström 2015: 46–47; mukailen Roberts 2000: 4–7.)

### 2.3. Yhteenveto

Pirullisen pelin käsitteen tunteminen pelaajien näkökulmasta on hyödyllistä muun muassa siksi, että pelaajat voivat saada selkoa siitä, millaisessa toiminnassa ovat mukana ja millainen on pelin epälineaarinen dynamiikka. Se mahdollistaa ongelmien ja intressiris-

tiriitojen lähestymisen uudesta näkökulmasta, koska toimijanäkökulman korostuessa ongelmien lähestyminen ei ole pelkästään passiivista ongelman muodostamista. (Lundström 2015: 49; 2016: 14.)

Pirullisen pelin käsite on johdettu wicked-problematiikan pirullisten ongelmien käsitteestä. Pelin ei ole tarkoitus leimata siihen osallistuvia pelaajia pirullisiksi, eikä se ole hämäräperäistä. Pelin pirullisuus johtuu pelaajien erilaisista tavoitteista ja tavoista tulkita maailmaa. Pirulliseen peliin osallistuminen ei ole aina vapaaehtoista. On huomattava, että kuka tahansa ongelmaan liitoksissa oleva henkilö voidaan nähdä pirullisen pelin potentiaalisena pelaajana.

Yhteiskunnallisten ongelmien yhteydessä esiintyy usein peliä, joka voidaan tulkita pirulliseksi (Lundström 2013: 94). Tämä johtuu yhteiskunnallisten ongelmien kompleksisesta luonteesta. Myös toimintakentän kompleksisuus ja verkottuneisuus tekevät pelistä pirullisen.

Pirullista peliä kannattaa lähestyä tavoitteiden, päämäärien ja toiminnan kautta. Pelin jännite syntyy sen ääripäistä, mutta ulkopuolisilla paineillakin, esimerkiksi annetulla liian kiireisellä aikataululla tai taloudellisilla rajoitteilla, on vaikutuksensa peliin. Ympäristö myös muokkaa peliä, samoin kuin peli ympäristöään. Pirullinen peli on omalaa- tuista ja dynamiikaltaan epälineaarista. Sille ei voida antaa tarkkoja yhtenäisiä sääntöjä.

Pelaajat ovat kokonaisuus, joukkue, ja heidän välisellään vuorovaikutuksella, tai sen puutteella, on suuri vaikutus pelin kaikkiin osiin. Kaikki pirullisen pelin pelaajat korostavat pelissä omia näkemyksiään, joten pelaajien välisellä vuorovaikutuksella on suuri rooli pelikokonaisuuden kannalta. Kaikilla pelaajilla on omat lähtökohtansa ja pelilliset tavoitteensa. Pelaajien subjektiivisilla näkemyksillä päämäärien oikeellisuuksista on merkittävä rooli. Pelin vaihtojen ja siirtojen voidaankin sanoa olevan hyvin tulkinnallisia: kukin pelaaja tulkitsee ne omien tavoitteidensa ja lähtökohtiensa kautta.

Pirullinen peli on emergenttiä, itseorganisoituvaa ja päättymätöntä. Pelille voidaan hyvin harvoin, jos koskaan, asettaa loppupistettä. Pelin taipumuksena on muuttaa muoto-

aan: pelikenttä saattaa laajeta, mukaan saattaa tulla uusia pelaajia ja uusia ongelmia. Jo ongelman määrittäminen pirullisessa pelissä on vaikeaa. Pelaajien kokemat voitot ja tappiot ovat subjektiivisia. Pelitilanteet saattavat vaihtua nopeasti ja pelin suvannotkin ovat vain välietappeja. Pelaajien vaihtuminen, poistuminen ja uusien pelaajien mukaan-tulo vaikuttavat olennaisesti peliin. Pelaajien aktiivisuus ja peli-intensiteetti vaihtelevat pelin sisällä, mikä vaikuttaa pelin kokonaisuuteen. Toisinaan pelaajat saattavat myös tarkoituksellisesti tai tahattomasti siirtyä sivuun pelistä, eli passivoitua, joka sekin on nähtävä vahvana viestinä.

Pirullista peliä ei voi oppia pelaamaan mestarillisesti, koska pirulliset pelit ovat aina uniikkeja. Tilanteet, ympäristöt ja ongelmat muuttuvat, joten pelin seurausten täydellinen hallinta on mahdotonta. Pirullisen pelin ympärillä, vieressä ja sisällä saattaa olla meneillään useita muitakin pelejä, joten pelaajien ehkä täytyy harkita mihin peleihin ovat osallisena ja miten niitä pelaa. Pirulliset pelit voivat siis olla eritasoisia ja monikerroksellisia.

### 3. HALLINNOLLISEN ALUEEN MUODOSTAMINEN

#### 3.1. Aluejaon historiaa Suomessa

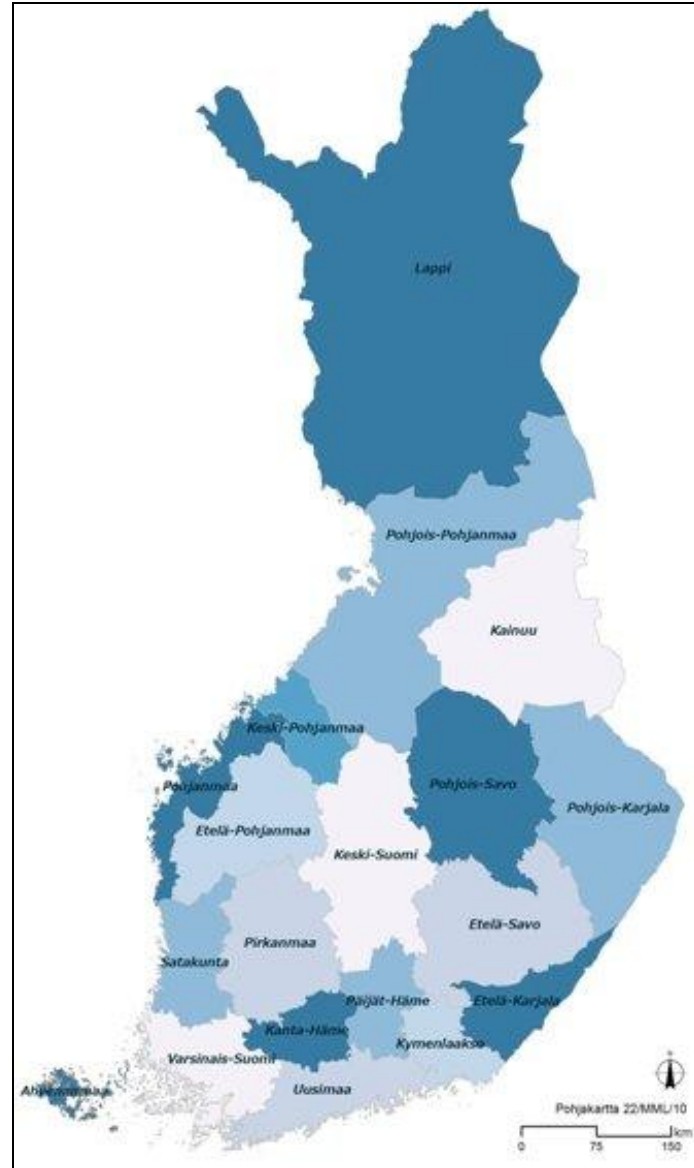
Tässä pääluvussa avataan Suomen aluejakoa, sen historiaa ja nykytilaa sekä hallinnollisten alueiden muodostamista. Hallinnollisten alueiden muodostaminen voidaan liittää pirullisen pelin maailmaan niiden kummankin sisältämän päättymättömyyden ja jatkuvan muutoksen kautta. Kuten pirullinen peli, myös alueet ovat ainaisessa muutoksessa. Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutosten toteuttamistapa maakuntamalli on uusien hallinnollisten alueiden muodostamista, ja tästä syystä se on avattuna myös tässä pääluvussa.

Suomen alueellinen jäsentyminen on ollut monimutkaisen ja pitkäaikaisen kehityksen tulos. Aluehallinto, eli niin sanottu väliportaanhallinto, on monimutkainen ja sen organisaatioilla on tiukat yhteydet niin valtion keskushallintoon kuin kuntatasoon. Historian saatossa esimerkiksi maakuntien määrä ja niiden merkitys ovat vaihdelleet. Suomen maakuntajaon muutokset ovat tapahtuneet lähinnä taloudellisen kasvun myötä ja asutuksen painopisteiden muutoksien seurauksena. Muutokset eivät ole siis aina perustuneet hallinnollisiin rajoihin. Maakuntajaon voidaan sanoa alun perin olleen "*tuntemystistä*" verrattuna hallinnolliseen aluejakoon, asukkaat ovat esimerkiksi tunteet olevansa pohjalaisia ennemmin kuin esimerkiksi jonkin alueen kunnan asukkaita. Maakunnat ymmärrettiin 1950-luvulla lähinnä talousalueiksi, koska vasta seuraavalla vuosikymmenellä nousivat esiin maakuntien itsehallinnolliset seikat. (Paasi 1984: 10–11, 13–14, 18; Virkkala 2012: 5, 19.)

Suomessa maakuntien historiaa on edeltänyt vuosisatainen, keskiajalta alkanut, läänien historia (Paasi 1991: 247). Ensimmäiset kuntainliitot terveydenhuollon alalle sekä ensimmäiset maakuntaliitot perustettiin 1920-luvulla (Paasi 1984: 6). Maakuntajaon katsotaan kuitenkin selkiytyneen vasta 1970-luvulla, jolloin järjestelmän nähdään vakiintuneen sellaiseksi kuin se nykypäivänä ymmärretään (Paasi 1984: 9).

Kuten edellä todettiin, maakuntien itsehallintoa alettiin muotoilla toden teolla 1970-luvulla. Lähtökohtana oli tuolloin itsehallintoalueiden muodostaminen silloisten taalousmaakuntien tai läänien pohjalta. Esiin nousi alueellisen yhteenkuuluvuuden korostaminen, eli niin sanottu maakuntatietoisuus. Tätä ennen maakunnat nähtiin lähinnä aatteellisina ja kulttuurisina alueina. Vaikka maakunnat nähdäänkin nykypäivänä toisenlaisina yksiköinä, toiminnallisina ja hallinnollisina kokonaisuuksina, kulttuurialueen leima elää edelleen esimerkiksi maakuntamuseoiden ja -arkistojen muodossa. (Paasi 1984: 20, 23, 40, 42.)

Nykymuotoinen maakuntajako (kartta 1), joka perustuu hallinnolliseen aluejakoon, on peräisin vuodelta 1992. Maakuntia on Suomessa kaikkiaan 19. Syyskuusta 1997 lähtien maakuntien ja niitä edustavien maakuntien liittojen alueet ovat olleet yhtenäiset. Maakuntien liittojen tehtävänä on huolehtia alueensa kuntien edunvalvonnasta, ja ne ovat vastuussa aluekehittämisestä toimialueellaan. Maakuntien liittojen aluejaot toimivat myös valtion aluehallintoviranomaisten aluejakojen pohjana. (Tilastokeskus 2015.)



Kartta 1. Suomen maakunnat (Varsinais-Suomen liitto 2016).

Läänijako siirtyi Suomessa historiaan vuoden 2009 lopussa. Silloin valtion keskushallinnon toimeenpanoeliminä toimineet vahvat ja asemaltaan melko vakiintuneet lääninhallitukset lakkautettiin, kuten myös niiden alla toimineet kihlakunnat. Aluehallinnon viranomaistehtävät siirtyivät perustetuille aluehallintovirastoille (AVI) ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksille (ELY-keskus). Tämän vuonna 2010 toteutetun aluehallintouudistuksen tavoitteena oli tehostaa ja keventää hallintoa sekä yhtenäistää ja tar-

koituksenmukaistaa aluejakoja. Myös hallinnon päällekkäisyyksien poistaminen ja valan hajauttaminen alaspäin olivat uudistuksen tavoitteena. Prosessina uudistus toteutettiin ylhäältä alaspäin. Nykymuotoinen aluehallinto voidaankin nähdä sekoituksena kunnallis- ja valtionhallintoa sekä virkavaltaisuutta ja kansanvaltaisuutta. (Stenvall 1999: 6; Yleisradio 20.11.2009; Virkkala 2012: 5, 9, 18.)

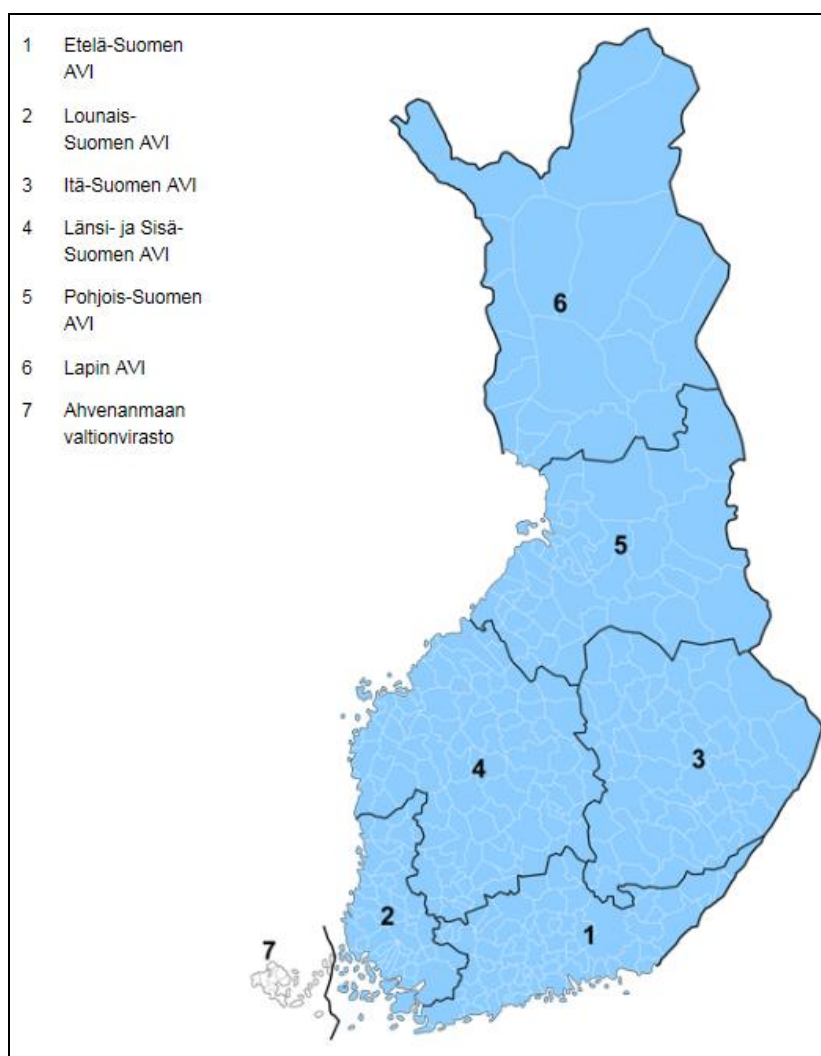
### 3.2. Hallinnollinen alue

Predin (1984; viittaus Virkkala 2012: 6) mukaan alue voidaan ymmärtää prosessina, joka on enemmän *"tulossa"* kuin *"olemassa oleva"*. Edellisen valossa tulkittuna myös hallinnolliset alueet ovat alati muokkaantuvia ja muuttuvia. Hallinnollisia alueita muokataan ja muodostetaan jatkuvasti, eli ne voidaan nähdä jopa iankaikkisina prosesseina. Aina on mahdollisuus löytää parempi ja toimivampi hallinnollinen aluejako. Voidaankin todeta, että hallinnollisen alueen muodostamista ja pirullista peliä yhdistää muun muassa ajallinen päättymättömyys ja lopullisen, yhteisen päämäärän hämäryys.

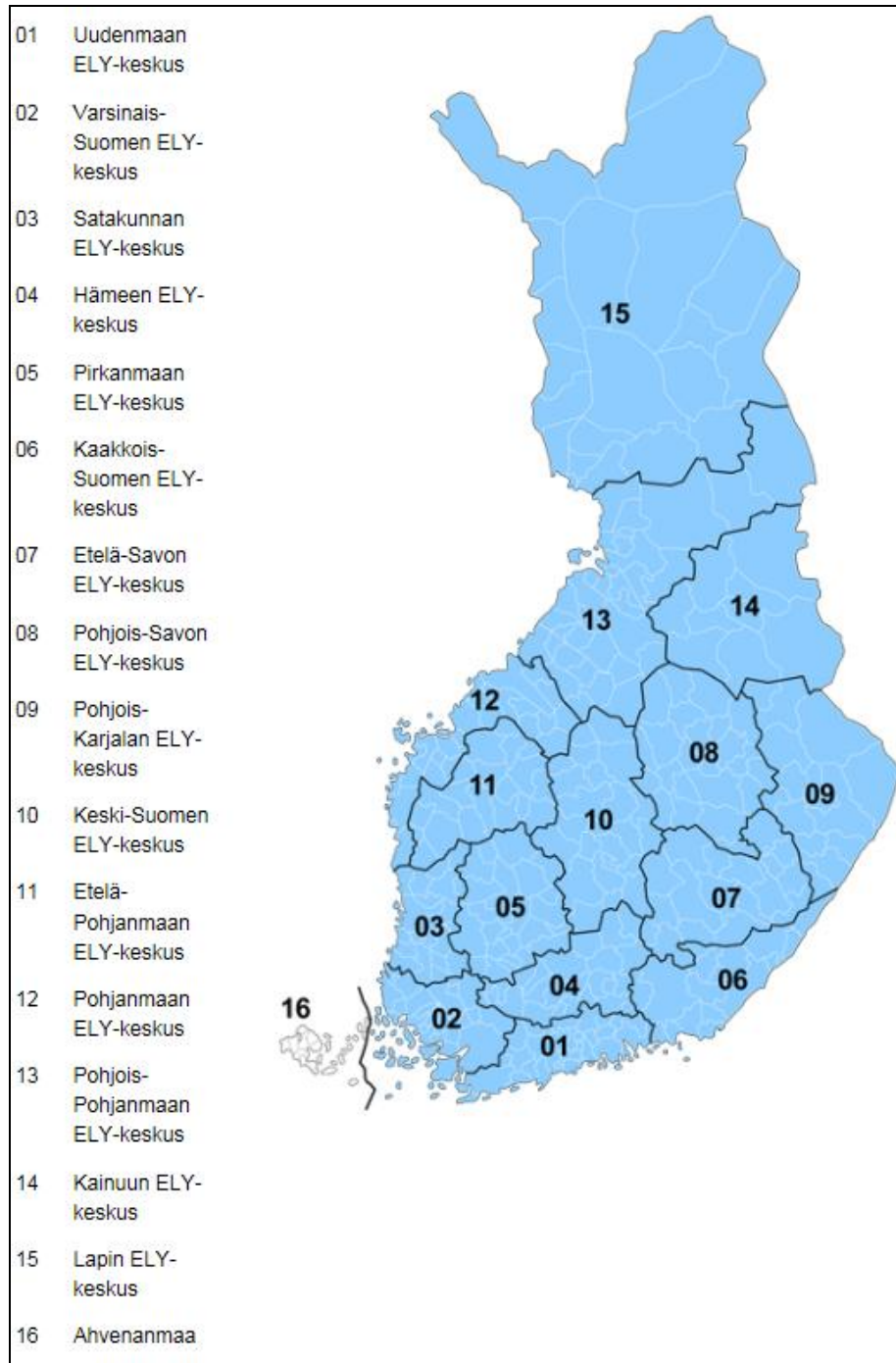
Hallinnollisella alueella tarkoitetaan esimerkiksi kuntaa, maakuntaa tai valtiota. Karkeasti aluejako voidaan tehdä jakona hallinnollisiin, toiminnallisiin ja homogeenisiin alueisiin. Keskityn tutkielmassani hallinnollisiin aluejakoihin, jotka on tehty toiminnan organisoimista, valvomista ja ohjaamista varten. Hallinnollisilla aluejaoilla pyritään ohjaamaan toimintojen suuntautumista ja yhteiskunnan tulevaa kehitystä. Maakuntajako on esimerkki hallinnollisesta aluejaoista. Tyypillistä hallinnolliselle aluejaoille on hierarkkisuus: alemmantasoiset alueet kuuluvat aina osina johonkin suurempaan hallinnolliseen kokonaisuuteen. Suomessa hallinnollisen aluejaon karkea hierarkkia etenee ylhäältä alas seuraavasti: valtio - maakunnat - kunnat. Maakunnat ryhmitellään vielä seitsemän aluehallintoviranomaisen alueeksi, viidentoista elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen alueeksi sekä kolmentoista vaalipiirin alueeksi. Ihan tarkasti AVIen ja ELY-keskusten vastuualueet eivät kuitenkaan noudata maakuntajakoa, kuten karttakuviosta on havaittavissa (kartta 1, kartta 2 ja kartta 3). Suomen hallinnollisessa aluejaossa on siis päällekkäisyyksiä ja sekavuutta, edelleenkin, tehdyistä uudistuksista huolimatta. Hallinnolliset aluejaot on uudistuksissa usein pyritty liittämään toiminnalliseen aluera-



kenteeseen, eli niillä on ollut myös toiminnallisuutta ohjaava rooli. Aluejakojen muutoksia ja toteutettuja uudistuksia on perusteltu toimintaympäristömuutoksilla. Hallinnolliset rajat ovat jäykkiä, mistä syystä niiden muutos tapahtuu usein hitaasti. (Kultalahti 1990: 38; Haveri, Jaskari & Seppälä 1995: 31; Virkkala 2012: 7, 18; Virkkala & Koski 2012: 10; Aluehallintovirasto 2015; Vaalit.fi 2016; Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus 2016.)



Kartta 2. Aluehallintovirastot (Tilastokeskus 2016a).



Kartta 3. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset (Tilastokeskus 2016b).

Aluehallinnolla, eli väliportaanhallinnolla, tarkoitetaan valtion keskushallinnon ja kuntasektorin välissä olevaa hallintoporrasta, joka koostuu erilaisista organisaatioista. Suomessa ei ole itsenäistä aluehallintoa vaan valtionhallinnon alimpaisina, väliportaan alla,

toimivat tasapainottavat vahvat kunnat. Tällöin aluehallinto on rakenteeltaan ylhäältä alaspäin suuntautuvaa, mutta toisaalta myös vahvojen kuntien takia myös alhaalta ylöspäin suuntautuvaa. Aluehallintoa voidaankin edellisen takia pitää kamppailukenttänä, jossa operoi monia eri intressitahoja. Suomessa kunnat ovat vahvoja yhteiskunnallisia vaikuttajia, ja kuntien tehtäväkenttä on hyvin laaja. Julkisista palveluista noin 2/3 on kuntien vastuulla ja valtio vastaa jäljelle jäävästä osasta. Kuntien lukumäärä vuonna 2016 on 313. (Virkkala 2012: 10, 13; Kunnat.net 2016; Valtiovarainministeriö 2016.)

### 3.3. Institutionalisoituminen

Muutokset aluehallinnossa voidaan nivoa alueiden institutionalisoitumiseen (Virkkala 2012: 5). Alueen institutionalisoituminen on käsitteenä monimutkainen, mutta yksinkertaistettuna sillä tarkoitetaan alueiden syntymistä, muodostumista ja vakiintumista. Alueen institutionalisoituminen (Paasi 1986: 30) on nähtävissä ajallisena prosessina, jossa jokin yhteiskunnan rakenteen osa muotoutuu kokonaisuudeksi. Kokonaisuudeksi, jolla on vakiintunut roolinsa yhteiskunnallisessa rakenteessa ja alueellisessa tietoisuudessa, ja joka uusintuu ja muovaantuu jatkuvana prosessina. Alue on siis yhteiskunnan kehityksen myötä muotonsa saava prosessi, joka tapahtuu pääsääntöisesti ylhäältä alaspäin. Alueet ovat ajallisia, mukautuvia ja muuttuvia, eivät siis suinkaan muuttumattomia, ajassa pysyviä ja sellaisenaan olevia. Alueet hahmottuvat monisyisissä ja aikaavievissä sosiaalisissa prosesseissa. Alueet eivät muodostu tai ota paikkaansa nopeasti, vaan ne vakiintuvat osaksi ihmisten tietoisuutta ja sosiaalista todellisuutta usein hitaasti. Täten myös aluehallinto yksiköineen on nähtävissä aikasidonnaisena sosiaalisena ilmiönä, joka muuttuu ja muovautuu yhteiskunnallisissa ja poliittisissa konteksteissa. (Paasi 1986: 30–31; Mäkinen 1992: 27; Zimmerbauer 2011; Virkkala 2012: 5–6, 8; Malmsten 2013: 62–63.)

Alueen muotoutuminen voidaan Paasin (1986: 30; 1991: 239, 243–246; 2002: 140; 2011: 12) mukaan jakaa neljään osaan: 1) territoriaaliseen hahmottumiseen, 2) symboliseen hahmottumiseen, 3) instituutioiden ja organisaatioiden muodostumiseen ja 4) niiden vakiintumiseen. Edellä mainitut osat voivat olla päällekkäisiä ja samanaikaisia, ja

niiden järjestys voi vaihdella. Virkkala (2012: 8) mukailee Paasia (1986), mutta hän jakaa alueen muotoutumisen kolmeen osaan: 1) territoriaaliseen rajautumiseen, 2) symboliseen hahmottumiseen ja 3) instituutioiden muodostumiseen.

Alueen institutionalisoituminen etenee seuraavien vaiheiden kautta. Alueen *territoriaalisella* eli alueellisella *hahmottumisella* tarkoitetaan sellaista prosessia, jossa tietty alue rajautuu alueellisesti omaksi yksikökseen, joka eroaa muista alueista. Usein tämä alueellinen rajautuminen tapahtuu hallinnollisin perustein, kuten esimerkiksi kuntaliitoksien yhteydessä. *Symbolinen hahmottuminen* puolestaan on prosessi, jossa alueelle vakiintunut nimi ja alueeseen liitettävät symbolit, esimerkiksi vaakuna, vakiintuvat identifioimaan aluetta ja yhteiskunnallista tajuntaa. Näillä symboleilla on alueen asukkaille usein iso merkitys. Joukkotiedotuksella on suuri rooli nimenomaan tässä institutionalisoitumisen vaiheessa, koska sen avulla symboleita pyritään vakiinnuttamaan ihmismieliin. *Instituutioiden muodostuminen* voidaan nähdä sosiaalisena prosessina, jossa alueelle muodostuu esimerkiksi sosiaalisia instituutioita tai organisaatioita, jotka ovat kytköksissä alueeseen esimerkiksi vaikutusalueensa tai toimintatarkoituksensa kautta. Tämä prosessi on jatkuvaluonteinen, koska se ei tapahdu ajallisesti jonain tiettyinä ajankohtana. Alueen kannalta muodollisin institutionalisoitumisen piirre on hallinnollisen roolin saaminen, jolloin alue kiinnittyy osaksi yhteiskunnan hallinnollista organisaatiota. Tämä hallinnollisen statuksen saaminen voidaankin luokitella institutionalisoitumisen "huipentumaksi". Alueen roolin *vakiintuminen* on vaihe, jossa alueella on jo tietty selkeä oma identiteettinsä sekä asemansa ja hierarkkinen paikkansa aluejärjestelmän muiden alueiden joukossa. (Paasi 1986: 30–31, 33; 1991: 243; Zimmerbauer 2006: 110; 2011; Virkkala 2012: 8; Malmsten 2013: 62–63.)

Suomessa on paljon erilaisia hallinnollisia aluejakoja ja viime vuosikymmeninä näitä aluehallintorajoja on pyritty yhdentämään monin eri uudistuksin. Esimerkiksi vuonna 2005 käynnistyi kunta- ja palvelurakennemuutos, PARAS-hanke, jonka tavoitteena oli lisätä kuntaliitoksia ja kuntien välistä yhteistyötä. Hallinnon kehittämishankkeet ovatkin olleet tärkeä väline hallintoalueiden ja niiden toimivuuden parantamisessa. Uudistukset ovat vaikuttaneet myös alueellisten instituutioiden muodostumiseen, jolloin on esimerkiksi luotu täysin uusia aluetason toimijoita sekä hajautettu valtionhallintoa. Keskushal-

lintoa on hajautettu maakuntien liitoille ja valtion aluehallintoon, kuntayhtymiä unoh-  
tamatta. Aluehallintoon tehdyt uudistukset ovat vaikuttaneet alueellisten instituutioiden  
muodostumiseen. Alatasolle on tullut uusia toimijoita, ja olemassaolleiden toimijoiden  
osaamista on vahvistettu. Alueiden institutionalisoitumisen aste voi vaihdella suuresti-  
kin eri alueiden välillä, toiset ovat enemmän tai vähemmän muodollisia ja virallisia kuin  
toiset. (Kiukkonen 1993: 12; Häkli 2001: 117; Katajamäki 2009: 75; Virkkala 2012: 9.)

Instituutiolla tarkoitetaan valtion virastoa tai jonkin organisaation epävirallista vuoro-  
vaikutusverkostoa. Virallisilla instituutioilla on tarkoituksensa, ne ovat keinoja järjestää  
yhteiskunnan toimintaa siten, että se on yhteneväinen niin epävirallisten instituutioiden  
kuin normien ja asenteidenkin kanssa. Toisinaan epävirallisia instituutioita on vaikeam-  
pi muuttaa kuin virallisia. (Virkkala 2012: 13.)

### *Deinstitutionalisoituminen*

Institutionalisoitumiseen liitetään myös *deinstitutionalisoitumisen* käsite. Käsitteet ovat  
toistensa vastakohtia. Deinstitutionalisoituminen syntyy aluejärjestelmän rakenteellisesta  
muutoksesta, joka puolestaan aiheuttaa alueellista uudelleenjärjestäytymistä. Toisin  
sanoen deinstitutionalisoitumisen seurauksena alueita luonnehtivat instituutiot korvau-  
tuvat uusilla. Läänien pitkä historia päättyi vuonna 2009 deinstitutionalisoitumiseen sil-  
loin toteutetun uudistuksen myötä. Deinstitutionalisoitumisessa alue itsessään ei kuiten-  
kaan katoa, vaikka se katoaisikin hallinnollisesta järjestelmästä. Alue säilyy edelleen  
historiallisena paikkana symboleineen ja merkityksineen, ja se jää elämään muistinva-  
raisena ja dokumentoituna alueena. Deinstitutionalisoituminen on yllä mainittu vasta-  
kohtana institutionalisoitumiselle, mutta se voidaan luokitella myös institutionalisoitu-  
misen viidenneksi vaiheeksi, koska alueilla on usein alku ja loppu. (Riikonen 1997:  
184–185; Zimmerbauer 2006: 113; Virkkala 2012: 9; Paasi 2011: 10–11.)

### 3.4. Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutos

Maakuntamallilla toteutettava sote-uudistus on esimerkki hallinnollisen alueen muodostamisesta. Suomessa asuvilla henkilöillä on samanlaiset lakiin kirjatut oikeudet hyvinvointiin varallisuudesta, sosiaalisesta asemasta ja asuinpaikasta riippumatta. Suomessa julkinen valta on veloitettu takaamaan jokaiselle asukkaalle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja terveyden edistämisen. Sosiaali- ja terveysalaa määrittää odotusten suuri lukumäärä: omat odotuksensa ovat asiakkailta ja potilailla, yhteistyökumppaneilla, päättäjillä ja alan henkilökunnalla. Tästä odotusten ristiaallokosta ja alan systeemien kompleksisuudesta seuraa se, että helpoimmillaankin sosiaali- ja terveydenhuoltoon liittyvät ongelmat ovat usein vähintäänkin monimutkaisia. Sosiaali- ja terveydenhuollon toimijoiden toimintakenttä on monimutkainen ja monitulkintainen, josta seuraa se, että suurin osa alan toiminnasta sijoittuu pirullisten ongelmien alueelle, ja siitä johtuen pirullisten pelien pelikentälle. (Raisio 2008: 39; Vartiainen 2012: 94–95.)

Suomessa on toteutettu aikojen saatossa monia sosiaali- ja terveysalan uudistuksia, joiden tarkoituksena on ollut ratkaista organisaatioiden ja järjestelmien kohtaamia ongelmia. Usein on kuitenkin päädytty pohtimaan sitä, miksi erilaiset uudistushankkeet eivät ole kuitenkaan lopulta tuottaneet toivotunlaista tulosta. Kenties alan uudistamisen menetelmät ja haasteet eivät ole lopulta kyenneet vastaamaan juuri niihin tarpeisiin, joita alan kehittämisessä käytännössä on. Uudistusten suunnittelussa ei ole otettu huomioon uudistustarpeiden vaativuutta ja monimutkaisuutta. (Vartiainen 2012: 95, 98.)

Vartiainen (2012: 99) mukaan sosiaali- ja terveyshenkilöstön vahva professionalisuus tulisi huomioida alan muutosten suunnittelussa ja toimeenpanossa: henkilöstöä tulisi kuunnella ja kuulla uudistuksia suunniteltaessa. Lisäksi alan ongelmat tulisi nähdä osana isompaa kokonaisuutta, ei vain yksittäisinä ongelmina, joita pyritään sitten yksitellen ratkomaan. Ongelmana voidaan nähdä myös tutkijoiden, poliitikkojen ja päätöksentekijöiden haluttomuus nähdä ongelmat niin pirullisina kuin ne todellisuudessa ovat.

Toukokuussa 2011 Suomessa tuli voimaan uusi terveydenhoitolaki. Sen tavoitteena oli asiakkaiden aseman, palvelujen ja hoidon parantaminen sekä perusterveydenhuollon ja

erikoissairaanhoidon välisen yhteistyön tiivistäminen aiempaa asiakaskeskeisemmäksi. Pyrkimyksenä oli terveystalouden vahvistaminen, niiden saatavuuden parantaminen ja palvelujen tuottamisen tehostaminen. Lain avulla pyrittiin myös vahvistamaan potilaiden ja asiakkaiden osallistumista sekä valinnanvapautta. Lain toisessa vaiheessa, vuonna 2014, potilaille annettiin vapaus valita hoitopaikkansa mistä päin Suomea tahansa, omien kuntarajojensa ulkopuoleltakin. (Vartiainen 2012: 97.)

Nykymuotoisen sote-uudistuksen valmistelu on ollut vaiherikasta ja nopeatempoista. Sote-uudistusta on valmisteltu erilaisissa kokoonpanoissa. Sekavuudelta ei ole vältytty: työryhmät ovat saaneet kritiikkiä niin ulkopuolelta kuin itse ryhmän sisältä. Monesti on koettu, että aikaansaatu malli on ollut huono ja liian kiireisesti laadittu. Ryhmien sisäiset erimielisyydet kehitetystä mallista ovat olleet yleisiä, ja kehitettyjä malleja on jopa ehdotettu hylättäväksi, useimmiten turhaan. (Ks. esim. Stenvall, Syväjärvi, Vakkala, Virtanen & Kuoppala 2015.)

Sote-uudistuksen valmistelutyö alkoi syyskuussa 2010, jolloin sosiaali- ja terveysministeriö (STM) asetti työryhmän tekemään perusselvitystyötä uudistuksen lainsäädäntöä varten. Työryhmä antoi huhtikuussa 2011 loppuraporttinsa, jossa se esitti kolme kuntien määrään perustuvaa mallia sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiseksi. Tämän työryhmän jälkeen sosiaali- ja terveysministeriö nimitti sosiaali- ja terveystalouden ministerityöryhmän valmistelemaan ehdotusta sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteeksi, ja samalla lakia sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä, rahoittamisesta, kehittämisestä ja valvonnasta. Ministerityöryhmä päätyi lopulta malliin, jossa kunnat tai sote-alueet vastaisivat laajennetusta perustason palvelutuotannosta sekä osasta erikoissairaanhoidosta. (Emt. 28–29.)

Vuoden 2012 lopulla hallitus asetti vielä selvityshenkilötyöryhmän täydentämään palvelurakennetyöryhmää, ja sen erityisenä kohteena olivat Suomen kuntakentän alueellisten erojen ja erityispiirteiden sekä kielellisten olosuhteiden huomioon ottaminen. Maaliskuussa 2013 selvityshenkilötyöryhmä esitti sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä 34 sote-alueella. (Emt. 29.)

Vuonna 2012 sosiaali- ja terveystieteiden ministeriryhmän antaman uudistusesityksen lähtökohdaksi oli peruspalveluiden vahvistaminen yhdenvertaisilla, asiakaslähtöisillä, ennaltaehkäisevillä ja oikea-aikaisilla palveluilla. Niiden avulla nähtiin mahdollisuus vähentää raskaimman ja kalleimman tuen ja hoidon tarvetta. Hallitusohjelmassa uudistuksen tavoitteeksi asetettiin kaksipuolainen järjestelmä: uusi laaja perustaso, jota tukisi erityisvastuutaso. Järjestämis- ja rahoitusvastuu olisi pääsääntöisesti kunnilla. Erityisvastuualueita suunniteltiin muodostettavaksi viisi, niiden rooli ja tehtävät oli tarkoitus tarkentaa myöhemmin kuntien asemaa palvelujen järjestäjänä vahvistaen. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2012: 1–3.)

Huhtikuussa 2014 sosiaali- ja terveysministeriö asetti valmisteluryhmän laatimaan palvelurakennetyöryhmän esityksen hallituksen esityksen muotoon. Kesäkuussa ryhmä esitti, että sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden järjestämisvastuu olisi pääsääntöisesti maakuntien keskuskaupunkien ja vähintään 50 000 asukkaan kuntiin pohjautuvilla sote-alueilla, ja joiltain osin 20 000 – 50 000 asukkaan perustason alueilla. Alle 20 000 asukkaan kunnat puolestaan saisivat sosiaali- ja terveyspalvelut sote-alueiden ja perustason alueiden järjestäminä. Huhtikuussa myös silloinen pääministeri Katainen (Kokoomus) asetti kunta- ja sote-koordinaatioryhmän. Ryhmään kuuluivat asetetun ryhmän jäsenten lisäksi uudistuksista vastaavat ministerit sekä hallituspuolueiden ministeriryhmien ja eduskuntaryhmien edustajat. Ryhmä vahvisti pääosin hallituksen linjaukset. (Stenvall ym. 2015: 29–30.)

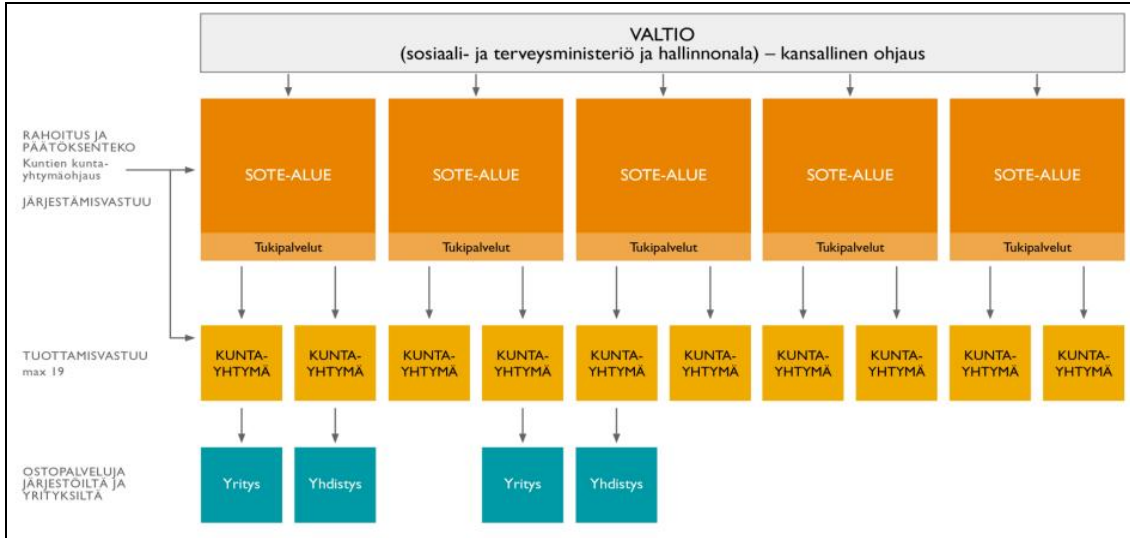
Vuoden 2014 alusta lähtien monen työryhmän hiomaa esitystä vietiin eteenpäin hallituksen esityksenä. Siitä pyydettiin kuntien ja muiden tahojen lausuntoja maaliskuun puoleenväliin mennessä. Maaliskuussa valmistelua varten asetettiin vielä hallituspuolueiden ja oppositiopuolueiden puheenjohtajien yhteiseen sopimukseen perustuen parlamentaarinen ohjausryhmä, jonka tehtäväksi tuli laatia toukokuun loppuun mennessä esitys sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislainsiksi. 1.4.2014 sosiaali- ja terveysministeriö esitti viiden sote-alueen mallin, ja puolueiden puheenjohtajien neuvotteluissa sovittiin palveluiden järjestämisestä erityisvastuualueiden pohjalta rakentuvilla viidellä sote-alueella. Yksipuolaisen hallinnon malliksi suunniteltiin kuntayhtymä. Palvelujen järjestämisvastuu tulisi viidelle sote-alueelle ja tuottamisvastuu puolestaan kunnille tai kun-



tyhtymille. Valtionohjauksen vahvistamiseksi sosiaali- ja terveysministeriöön perustettiin sote-neuvottelukunta ja ohjausyksikkö. Kunnat rahoittaisivat sote-alueen toiminnan asukaslukuun ja tarvetekijöihin perustuvalla maksulla ja sote-alueet puolestaan siten rahoittaisivat palvelujen tuottamisen. (Stenvall ym. 2015: 29–30.)

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaissa oli tarkoitus säätää sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä, rahoituksesta sekä palvelujen tuottamisesta, ohjauksesta, kehittämisestä ja valvonnasta. Lain olisi ollut tarkoitus tulla voimaan vuonna 2015, sote-alueiden olisi ollut tarkoitus aloittaa toimintansa vuoden 2016 alussa ja tuottamisvastuussa olevien kuntayhtymien toiminta oli suunniteltu alkavaksi 1.1.2017. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2014a: 10; Sosiaali- ja terveysministeriö 2014b: 1.)

Sote-uudistuksen tarkoituksena oli luoda sellainen palvelurakenne, jossa ihmiset saavat yhdenvertaiset, asiakaslähtöiset ja laadukkaat sosiaali- ja terveyspalvelut. Suunnitellussa palvelurakennemuutuksessa korostettiin väestön hyvinvoinnin ja terveyden edistämistä, terveyserojen vähentämistä sekä kestävyysvajeen pienentämistä. Tarkoituksena oli saada aikaan mahdollisimman laaja palvelukokonaisuus saman budjetin ja johdon alle, ja palvelukokonaisuudelle tehokas ja selkeä hallinto. Palvelurakenteen oli tarkoitus perustua viiteen sote-alueeseen, jossa palvelujen tuottamisvastuussa olivat kuntayhtymät, joita sote-alueilla piti olla yhteensä enintään 19 (kuviot 2). Sote-alueiden tehtävänä oli päättää tuottamisvastuussa olevat kuntayhtymät tehtävineen, mutta halutessaan kunnat kuitenkin olisivat voineet toteuttaa tuottamisvastuun kuntayhtymän sijasta vastuukuntamallilla. Tuottamisvastuulliset kuntayhtymät oli tarkoitus muodostaa kuntalähtöisesti, myöhemmin tarkemmin annettavien tarkkojen kriteerien mukaan. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2014a: 1–2, 5–7; 2014b: 1.)



Kuvio 2. Uudistuksen mukainen sote-palvelurakenne (Sosiaali- ja terveysministeriö 2014a: 9).

Uudistuksen tavoitteiden mukaan sosiaali- ja terveystalvelujen tuli sijaita melko lähellä pääosaa sote-alueen ihmisiä. Vaihtoehtoisesti palvelut olisi voitu järjestää myös sähköisesti tai liikkuvilla palveluilla, esimerkiksi harvemmin asutuilla alueilla. Järjestämispäätöksessä sote-alueen olisi pitänyt eritellä kuinka esteettömät ja yhdenvertaiset lähipalvelut kyetään takaamaan kaikille sote-alueen asukkaille, kielellisiä eroavaisuuksia unohtamatta. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2014b: 1.)

Tämä viiden sote-alueen malli ajoi pääministeri Sipilän (Keskusta) johtaman hallituksen kriisiin (ks. esim. Ilkka 6.11.2015). Viiden sote-alueen malli hylättiin loppuvuodesta 2015, jolloin päätettiin aloittaa pikaisesti kokonaan uuden mallin työstäminen. Halluskriisin seurauksena sote-palvelut päätettiin järjestää uudella itsehallintoaluemallilla.

### 3.5. Sote-uudistuksen itsehallintoaluemalli eli maakuntamalli

Itsehallintoaluemalli, eli maakuntamalli, valittiin uudistusmalliksi vuoden 2016 huhtikuun alussa. Tarkentavista linjauksista pidettiin tiedotustilaisuus 6.4.2016 ja aikarajaukseni osuu luonnollisesti tähän taitekohtaan. Seuraavana esittelen valikoidusti sote-uudistuksen maakuntamallin sisältöä, joten tarkoitukseni ei ole avata koko uudistussisältöä perinpohjaisesti.

#### 3.5.1. Uudistuslinjaukset ja uudistuksen tavoitteet

Suomeen perustetaan 18 uutta itsehallintoaluetta, joita tullaan kutsumaan nimellä maakunta. Näistä uusista maakunnista tullaan muodostamaan 15 sote-aluetta, eli 3 maakuntaa järjestää yhdessä jonkun muun maakunnan kanssa sote-palvelunsa. Sote-uudistuksen kanssa yhtäaikaisesti toteutetaan myös laaja aluehallintouudistus. Sote-uudistus on nimetty yhdeksi suurimmista hallituksen kärkihankkeista tällä hallituskaudella. Yleisesti Suomen julkishallinto tullaan järjestämään uuden mallin myötä kolmella tasolla. Nämä tasot tulevat olemaan valtio, maakunta ja kunta. Kaikki sosiaali- ja terveyspalvelut tullaan jatkossa järjestämään näiden perustettavien uusien maakuntien toimesta. Mallin avulla on tarkoitus vähentää merkittävästi erilaisten sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä vastaavien organisaatioiden määrää, kun niiden tehtävät siirtyvät lähes 190 eri viranomaiselta 18 sote-maakunnalle, joille järjestämisvastuu tulee siirtymään kunnilta ja kuntayhtymiltä vuoden 2019 alussa. (Valtioneuvosto 2015; Alueuudistus 2016b: 1; Valtioneuvosto 2016c: 1; Valtioneuvosto 2016d: 9.)

Uudistuksen tarkoituksena on lisätä julkisen sosiaali- ja terveydenhuollon tuotannon monipuolisuutta, palvelujen oikea-aikaisuutta, kaventaa kansalaisten terveys- ja hyvinvointieroja, parantaa palvelujen saatavuutta ja yhdenvertaisuutta sekä hillitä alati kasvavia kustannuksia (kuvio 3). Maakunnilla nähdään olevan suurempi kantokyky taloudellisesti, ja ne voivat järjestää tarkoituksenmukaisempia palveluita asukkailleen. Lähipalvelujen saatavuuden turvaaminen ja ihmisten valinnanvapauden korostaminen nähdään erityisen tärkeinä. Sote-toimintamalleja nykyaikaistetaan, jotta kestävyysvaje helpottaisi, ja päästäisiin alalle asetettuihin säästötavoitteisiin. Maakunta tulee olemaan vahva

järjestäjä, joka vastaa muun muassa tuotantorakenteesta, kustannustehokkuudesta ja sote-palveluiden alueellisesta vaikuttavuudesta. (Alueuudistus 2016b: 1–2; Alueuudistus 2016c: 1; Valtioneuvosto 2016d: 5.)



Kuvio 3. Sote-uudistuksen päätavoitteet (Alueuudistus 2016c: 2).

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislakia ja itsehallintoaluelakia valmistellaan usean valmisteluryhmän toimesta (kuviot 4), ja valmistelun pohjana toimivat hallituksen antamat linjaukset. Yksityiskohtaisia lakipäätöksiä hallitus tulee tekemään keväällä 2016 järjestettävien lausuntokierrosten jälkeen. Maakuntien järjestämissäätöksessä tul- laan päättämään muun muassa strategisista kehittämistavoitteista, alueellisista ja valta- kunnallisista tehtävistä ja työnjaosta koskien yliopistollisia sairaaloita sekä valinnanva- pauden toteuttamisesta. Maakuntien toimintatehokkuudelle ja yhteistyölle luodaan puit- teet yhteen toimivilla tietojärjestelmillä. (Valtioneuvosto 2015.)



Kuvio 4. Sote-uudistuksen valmisteluryhmät (Alueuudistus 2016d: 2).

### 3.5.2. Maakuntien tehtävät ja uusi sote-rakenne

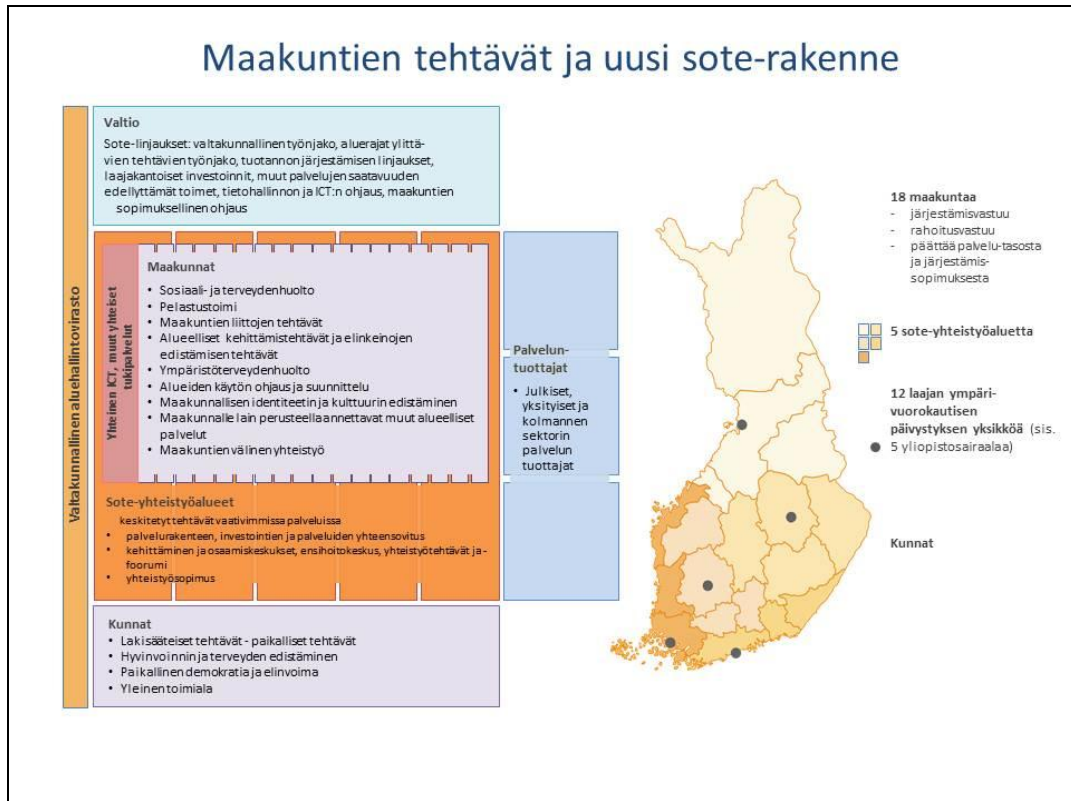
Maakuntien ylintä päätösvaltaa tulee käyttämään valtuusto, joka valitaan suorilla vaaleilla. Sosiaali- ja terveydenhuollon lisäksi vuoden 2019 alusta lähtien maakunnille siirtyvät muun muassa seuraavat tehtävät: pelastustoimi, maakuntien liittojen tehtävät, ELY-keskusten aluekehitystehtävät ja ympäristöterveydenhuolto. (Valtioneuvosto 2015; Alueuudistus 2016b: 1.)

Uudistussisällön mukaan maakuntien tehtäviä tulevat vuoden 2019 alusta lähtien olemaan muun muassa: sosiaali- ja terveydenhuolto, pelastustoimen ja ensihoidon rahoittaminen, ympäristöterveydenhuolto, aluekehittäminen ja sen rahoitus, alueiden käytön ohjaus, maakunnallisen elinvoiman edistäminen, maaseudun kehittäminen sekä työ- ja elinkeinopalvelujen järjestäminen. (Valtioneuvosto 2016a: 4–6; 2016d: 14–17.)

Sote-rahoitus tullaan järjestämään alussa valtion rahoitusmallin pohjalta, mutta myöhemmin se siirretään mahdollisesti maakuntaveropohjaiseksi. Maakuntaveron käyttöönottoa ei aiota selvittää vielä tällä vaalikaudella, mutta maakunnallisen verotusoikeuden toteutettavuutta aiotaan selvittää. Rahoitus tulee alussa maakuntien kautta valtiolta valtionosuuksina. (Valtioneuvosto 2016d: 3, 5.)

Kaikki sosiaali- ja terveydenhuollon palvelukokonaisuudet tullaan järjestämään niin, että eri palveluiden ja palveluntuottajien välillä on sujuva yhteys. Maakunta tuottaa kaikki sote-palvelut itse, yhteistyössä muiden maakuntien kanssa tai käyttämällä kolmannen sektorin tai yksityisen sektorin palveluita. Käyttäjät voivat jatkossa siis valita itse palvelunantajansa näiden kolmen joukosta. Maakuntien täytyy kuitenkin varmistaa, että kaikkialla on saatavana kustannustehokkaita ja vaikuttavia sote-palveluita. (Emt. 5, 6, 8.)

Valtion aluehallinto järjestetään edelleen aluehallintoviraston kautta. Muutoksia siihen uudistuksen myötä tulee: nykyisestä kuudesta aluehallintovirastosta muodostetaan yksi valtakunnallinen viranomaisen, joka toimii alueellisissa toimipisteissä. Muutoksella pyritään poistamaan hallinnon nykyisiä päällekkäisyyksiä. Maakuntien aluejaot ja yksinkertaistettu uusi sote-rakenne on esitetty kuviossa 5. (Emt. 18.)



Kuvio 5. Uuden sote-rakenteen aluejako (Alueuudistus 2016b: 2).

### 3.5.3. Päivystys ja erikoissairaanhoido

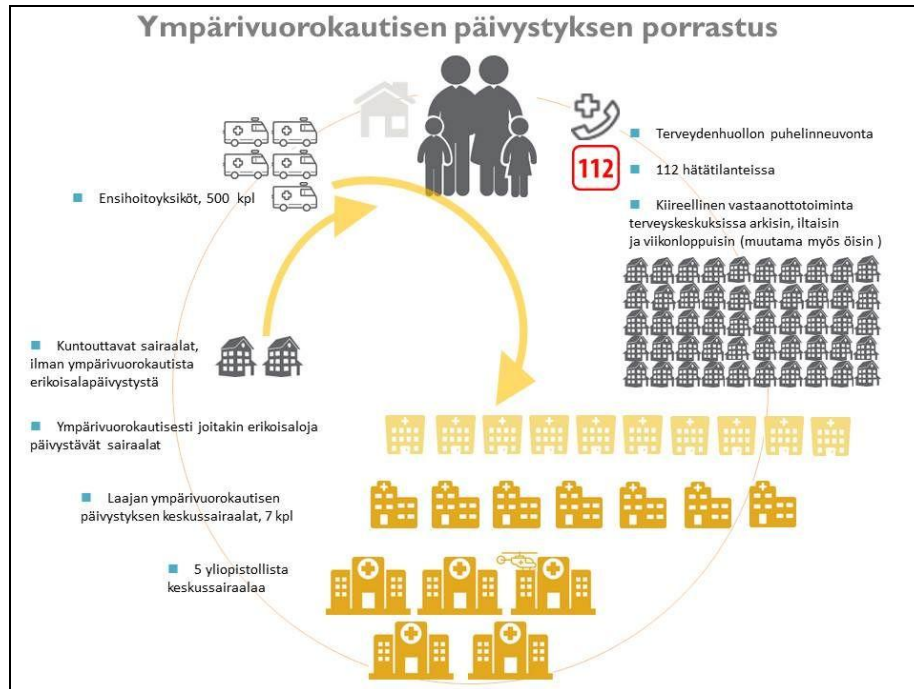
Sote-uudistuslinjauksessa jatkossa Suomessa olisi keskitetysti 12 sairaalassa laaja ympärivuorokautinen päivystys sekä vaativin erikoisalapäivystys (kartta 4). Näitä sairaaloita olisivat yliopistolliset sairaalat Helsingissä, Turussa, Tampereella, Kuopiossa ja Oulussa. Näiden lisäksi vielä Lahden, Lappeenrannan, Porin, Jyväskylän, Joensuun, Seinäjoen ja Rovaniemen keskussairaaloissa olisi myös laaja ympärivuorokautinen päivystys. Suppeampaa perusterveydenhuollon ympärivuorokautista päivystystä sekä erikoissairaanhoidon ja sosiaalihuollon palvelujen yhteispäivystystä tulisi jatkossa tarjoamaan muissa nykyisissä keskussairaaloissa. Uudistuksella on tarkoitus turvata lähipalvelut, yhdenvertainen palveluiden saatavuus, riittävä osaamisen taso, potilas- ja asiakasturvallisuus ja toimintojen kustannustehokkuus. Ympärivuorokautisen päivystyksen porrastus

tulee esille kuviosta 6. Laajan ympärivuorokautisen päivystyksen yksiköiden lisäksi päivystystä olisi erikoisalojen sairaaloissa ja joissakin terveyskeskuksissa. Terveyskeskuksissa ja pienemmissä sairaaloissa kiireellistä hoitoa saa jatkossa ympärivuorokautisesti, mikäli matka isomman sairaalaan päivystykseen tulisi liian pitkäksi. (Valtioneuvosto 2015; Alueuudistus 2016b: 1; Sosiaali- ja terveysministeriö 2016: 1–3.)



Kartta 4. Laajan ympärivuorokautisen päivystyksen yksiköt (Merikanto 2015).





Kuvio 6. Päivystyksen porrastus uudessa sote-rakenteessa (Sosiaali- ja terveysministeriö 2016: 3).

#### 3.5.4. Kuntien tulevaisuus - hyvinvoinnin edistäminen

Aluehallinnon ja sote-palvelurakenteen uudistuessa kuntien rooli tulee muuttumaan merkittävästi. Jatkossa kunnat määrittävät paikallisen osallistumisen, sivistyksen, demokratian ja elinvoiman yhteisöiksi. Kunnat hoitavat asukkaiden päättämiä yleisen toimialan itsehallintotehtäviä sekä lakisääteisiä paikallisia tehtäviä. Kuntien tehtävänä on jatkossakin vastata työllisyyden hoidosta ja sen edistämisestä, osaamisen ja sivistyksen edistämisestä sekä terveyden ja hyvinvoinnin edistämisestä, yhdessä maakuntien kanssa. Kuntien muina tehtävinä ovat jatkossakin muun muassa liikuntapalvelut, nuorisotoimi, paikallinen elinkeinopolitiikka, maankäyttö ja kaupunkisuunnittelu. Maakuntien roolina on tukea kuntia näissä edistämisasiissa ja valvoa niiden toteutumista sekä antaa asiantuntemusta edistämistyön tueksi. Alustavissa suunnitelmissa tämän edistämistyön kannustimeksi on suunniteltu kannustinjärjestelmää, jonka kautta kuntien olisi mahdollisuus

saada palkinto onnistuneesta edistämistyöstään. (Valtioneuvosto 2016d: 14; Alueuudistus 2016a: 1–2.)

Kunnat saavat päättää itsenäisesti monista toimista ja tehtävistä, joilla vaikutetaan muun muassa asukkaiden hyvinvointiin, osallisuuteen ja toimintakykyyn. Säästöjä katsotaan kertyvän aktiivisesti ja suunnitelmallisesti toteutetulla kuntalaisten hyvinvoinnin edistämällä. (Alueuudistus 2016a: 1.)

Sote-uudistuksen jatkovalmistelutyössä kuntien tulevaisuuden rooli on otettu huomioon ja sitä työstää parlamentaarinen työryhmä. Työryhmä on aloittanut työnsä vuoden 2016 alussa ja sen tehtävänä on visioida tulevaisuuden kunta vuonna 2030 sekä kuntien tuleva rooli, asema ja tehtävät. (Valtioneuvosto 2016b: 6.)

### 3.6. Yhteenveto

Aluekehittämisen myötä toisinaan toimintojen alueellinen suuntautuminen muuttuu ja se synnyttää tarpeen hallinnollisten rajojen tarkistamiseen (Kultalahti 1990: 40). Sote-uudistusta ollaan toteuttamassa muuttamalla Suomen aluejakoa jakamalla se itsehallintoalueisiin eli sote-maakuntiin. Institutionalisoituminen etenee vaiheittain, ja sen vaiheita ovat alueellinen hahmottuminen, symbolinen hahmottuminen, instituutioiden muodostuminen ja alueen roolin vakiintuminen. Sote-maakunnat muodostuvat hallinnollisin perustein tehtävillä maantieteellisten alueiden rajauksilla. Instituutioiden muodostumisen suhteen ollaan vielä pääosin linjausvaiheessa, mutta se konkretisoituu, kun sote-maakunnat saavat virallisen hallinnollisen roolin. Symbolien hahmottumisen vaihe ja vakiintumisen vaihe ovat vielä tulevaisuudessa.

Pirullisia pelejä ja hallinnollisen alueen muodostamista yhdistää muun muassa päättymättömyys, pyrkimys parhaisiin mahdollisiin lopputuloksiin, sidonnaisuus ympäristöön ja jatkuva muutos. Alueet ja pirullinen peli nähdään päättymättöminä, koska aina on löydettävissä esimerkiksi edellistä parempi aluejako tai pelin ratkaisumahdollisuus. Alueet ja pelit ovat ainaisessa muutostilassa, jossa ne voivat järjestäytyä aina uudelleen

ja uudelleen, tavoitteena paras mahdollinen lopputulos. Tämä näkyy myös jatkuvana muutoksena: alueita ja pelejä muokataan ja muodostetaan jatkuvasti. Pirallinen peli on aina sidoksissa ympäristöönsä, jota se muokkaa, mutta myös ympäristö muokkaa peliä. Konkreettisella tasolla tämä ympäristö on usein se alue, jolla pirullista peliä pelataan.

## 4. PIRULLISTA PELIÄ POHJANMAALLA

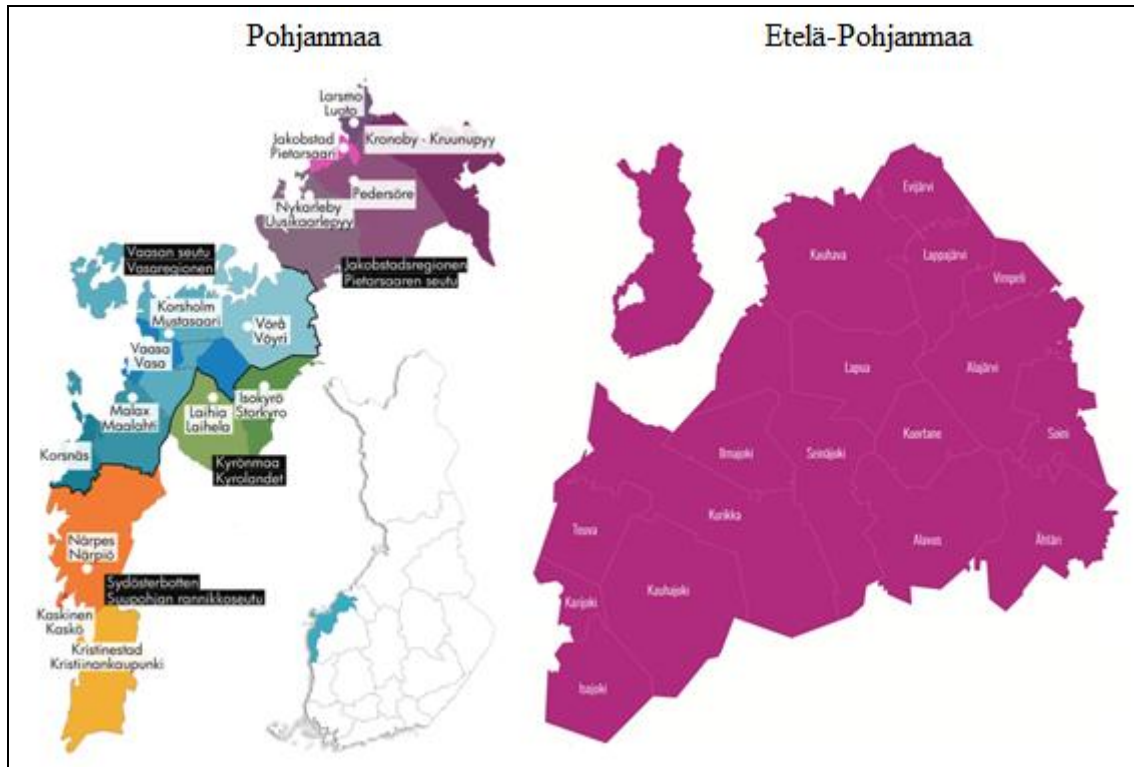
### 4.1. Perustiedot tutkimusmaakunnista

#### *Pohjanmaan maakunta*

Nykyinen Pohjanmaan maakunta muodostuu 15 kunnasta, jotka puolestaan kuuluvat neljään seutukuntaan (kartta 5). Pohjanmaan maapinta-ala on 7 752 km<sup>2</sup>. Aukkaita koko maakunnassa on noin 181 000. Pienin maakunnan kunta on noin 1 300 asukkaan Kaskinen. Maakunnan asukkaista noin puolet puhuu ruotsia äidinkielenään, mutta yksi seutukunnista, kahden kunnan Kyrönmaa, johon kuuluvat Isokyrö ja Laihia, on täysin suomenkielistä aluetta. Pohjanmaalta löytyy myös yksi maailman ruotsinkielisimmistä kunnista, Korsnäs, missä äidinkieleltään ruotsinkielisten osuus on melkein 90 %. Väestörakenne on Vaasan rannikkoseudulla erityislaatuinen: se on ainoa manner-Suomen maakunta, jossa vähemmistö asukkaista on suomenkielisiä. (Manni & Seppänen 1996: 110; Pohjanmaa lukuina 2015; Tilastokeskus 2016c.) Sote-uudistuksessa Pohjanmaahan kuuluva Isokyrö liittyy osaksi Etelä-Pohjanmaata (ks. esim. Ilkka 28.5.2016).

Maakunnan keskuskaupunki Vaasa sijaitsee Pohjanmaan keskivaiheilla. Vaasan väkiluku on tällä hetkellä noin 67 000 ja väkiluvun muutos vuosina 2012–2013 oli ollut 1,0 %. Vuoden 2013 alussa Vähäkyrö liittyi kuntaliitoksella Vaasaan. Suomenkielisten osuus Vaasassa on 69,5 %, ruotsinkielisten osuus 22,6 % ja muun kielisten 7,9 %. Vuonna 2015 julkaistussa suhteellisessa elinvoimaisuusvertailussa Vaasa sijoittui Suomen toiseksi elinvoimaisimmaksi kaupungiksi. Vaasassa on tarjolla laaja kirjo sekä suomen-että ruotsinkielistä korkeakoulutusta, ja vuonna 2013 korkeakoulutettujen määrä yli 15-vuotiaista oli 33,5 %, muutoinkin väestön koulutustaso on korkea. Vaasan seudulla on Pohjoismaiden suurin energiaosaamisen keskittymä, johon kuuluu 140 yritystä, joista suurimpia toimijoita ovat Wärtsilä, Danfoss (entinen Vacon) ja ABB. Energiaklusteri työllistää noin 11 000 ihmistä ja 80 % sen palveluista ja tuotteista menee vientiin. Pohjanmaan rannikkoa on pidetty jo pitkään rikkaana ja tuottoisana seutuna. Sen vahvuudet ovat olleet erityisesti kansainvälistymisessä. Suuret yritykset ovat jo pidempään taan-

neet hyvän työllisyystilanteen. (Manni & Seppänen 1996: 110–112; Tilastokeskus 2014; Vaasan kaupunki 2016.)



Kartta 5. Pohjanmaan ja Etelä-Pohjanmaan maakunta (Pohjautuu: Pohjanmaa lukuina 2015; Etelä-Pohjanmaan liitto 2016a).

#### *Etelä-Pohjanmaan maakunta*

Etelä-Pohjanmaa sijaitsee Länsi-Suomessa ja se koostuu 17 kunnasta (kartta 5). Sen maapinta-ala on 14 000 km<sup>2</sup> ja asukkaita siellä on noin 194 000. Asukkaista 97,8 % puhuu suomea äidinkielenään, ja ruotsinkielisten osuus on 0,3 %. (Etelä-Pohjanmaan liitto 2016a; 2016b.)

Etelä-Pohjanmaa on tunnettu laajoista lakeuksistaan. Maakunta on ollut hyvin vahvasti maaseutualueetta, mutta taajamat ovat houkuttelleet asukkaita jo pitkään. Toiminnoiltaan maakunta on ollut jo pitkään aikaa Seinäjoki-keskeinen, ja tämä yhdistettynä taajamien houkuttavuuteen, on aiheuttanut sen, että reuna-alueiden sekä maaseudun asutus on vähentynyt huolestuttavasti. (Manni & Seppänen 1996: 102.)

Maakunnan keskuskaupunki Seinäjoki sijaitsee Etelä-Pohjanmaan keskivaiheilla. Asukkaita siellä on 61 600 ja väkiluvun muutos vuosina 2012–2013 on ollut 1,3 %. Seinäjoki on yksi Suomen voimakkaimmin kasvavista kaupunkikeskuksista. Suomea äidinkielenään puhuu 97,6 % ja ruotsinkielisiä on vain 0,2 %. Korkeakoulutettujen määrä yli 15-vuotiaista on Seinäjoella 31,1 %. (Tilastokeskus 2014; Seinäjoen kaupunki 2016a; 2016b.)

#### 4.2. Tulokset

Tutkimushaastattelut toteutettiin henkilökohtaisin teemahaastatteluin. Teemahaastattelu on puolistrukturoitu haastattelumenetelmä, jossa haastatteluteemat ovat ennalta lukittuja ja kysymysten muoto on kaikille haastateltaville sama, mutta kysymysten järjestys saattaa vaihdella haastattelijan niin halutessa (Hirsjärvi & Hurme 2001: 47–48; Eskola & Vastamäki 2001: 25–27). Teemahaastattelu muistuttaa keskustelua, jota kuitenkin haastattelijaa vahvasti ohjaa. Haastatteluja varten laadittiin teemoittainen kysymyslomake (Liite 3.). Haastattelutilanteissa kysymyslomake toimi lähinnä muistilistana, eikä sitä noudatettu täsmällisesti. Kysymyslomaketta liitteineen ei lähetetty ennakolta haastateltaville, koska tällä haluttiin välttää turhaa ennaltapohdintaa ja valmiiksi mietittyjä vastauksia.

Tutkimuksen luotettavuuden ja laadun arvioinnissa käytetään kahta termiä, reliiabeliutta ja validiutta. Tutkimuksen reliabiliteetillä tarkoitetaan mittaustulosten toistettavuutta ja validiteetillä puolestaan sitä, että tutkimusmenetelmä mittaa juuri sitä asiaa, jota on ollut tarkoituskin mitata. Edelliset termit kytketään usein vain määrälliseen eli kvantitatiiviseen tutkimukseen. Mutta etenkin tutkimuksen luotettavuutta on syytä pohtia myös

laadullisen tutkimuksen suhteen. Luotettavuutta nostaa tutkimuksen tehneen tarkka se-  
lostus tutkimuksensa toteuttamisesta, tulkintojen oikeellisuus ja uskottavuus sekä tar-  
peeksi lyhyt haastattelujen toteutusaikaväli. (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2009: 231–  
232.) Tutkimushaastattelut on toteutettu noin kolmen viikon sisällä kesäkuussa 2016.  
Tällöin aikaväli on tarpeeksi lyhyt siihen, että tutkittavat puhuvat samasta asiasta, ja se  
lisää tutkimuksen luotettavuutta.

Haastateltaviksi valittiin Pohjanmaalta ja Etelä-Pohjanmaalta mahdollisimman korkeas-  
sa asemassa olevia, sote-uudistuksen kannalta merkittäviä henkilöitä, joille lähetettiin  
sähköpostilla haastattelupyynnöt (Liite 2). Pyynnön saaneista yksi välitti pyynnön  
eteenpäin hänen mielestään aiheen kannalta soveliaammalle henkilölle. Pääsääntöisesti  
haastatteluaiakeskustelua käytiin sähköpostilla, mutta osan kanssa sovittiin aika puhe-  
limitse.

Haastattelut suoritettiin haastateltavien työpaikoilla ja yhdessä tapauksessa haastatelta-  
van ehdottamassa paikassa. Haastatteluja tehtiin yhteensä 10, ja niiden kestot vaihtelivat  
puolesta tunnista tuntiin.

Haastattelujen alussa pyydettiin lupa haastattelujen nauhoittamiseen, haastateltavien  
nimen julkistamiseen lähdeluettelossa sekä selvitettiin tutkimuksen aihepiiriä, aiheen  
valintaa ja tehtyä tutkimuksellista aikarajausta. Haastateltaviksi valikoitui joukko Vaa-  
san ja Seinäjoen virkamiehiä ja poliitikkoja sekä alueiden maakuntien liittojen ja sai-  
raanhoitopiirien johtajat (Liite 1). Haastattelujen jälkeen nauhoitteet litteroitiin hyväksi-  
käyttäen alkuperäistä teemalistausta, jonka jälkeen vastauksista etsittiin kohoavia tee-  
moja ja mielipiteitä analyysiä varten.

Seuraavaksi avaan keskeisimmät sote-haasteet sekä Pohjanmaan pirulliseen sote-peliin  
vaikuttavat tekijät. Luon kuvan Pohjanmaan pirullisen pelin ilmenemismuodoista ja  
toimijakentästä sekä pelaajien taktiikoista ja pelin säännönmukaisuuksista. Tuloksieni  
pelihetki sijoittuu ajallisesti kesäkuulle 2016.

#### 4.2.1. Haastateltujen roolit ja roolien merkittävyys uudistusvalmistelussa

Haastateltujen rooli sote-uudistuksessa oli pääsääntöisesti selkeästi tiedostettu ja määriteltävissä. Vain yhdelle haastatelluista roolin tarkka määrittäminen oli vaikeaa tai epäselvää: määrittelyn vaikeus johtui lähinnä valtiotasolta tulevista ristiriitaisista toiminta-kehoituksista.

Haastattelut toteutettiin keskeisimmille uudistustoimijoille eli pelaajille. Lähes kaikki tunsivat olevansa keskeisessä roolissa: pääsääntöisesti rooli sote-peliin kumpusi virasta, työryhmjäsenyydestä tai luottamustoimista. Yksi haastatelluista koki roolinsa tärkeäksi myös valtiotasolla. Haastateltavien tulokulma pirulliseen sote-peliin vaihteli: osa oli mukana suoraan sote-uudistuksen toimijakentän kautta, mutta osalle pelirooli tuli maakuntauudistuksen kautta. Kaikkien haastateltavien pelirooli tuli heidän asemansa kautta, joten peliin osallistuminen ei ollut vapaaehtoista.

#### 4.2.2. Pohjanmaan pirullisen pelin pelaajat

Jokainen haastateltava pystyi nimeämään hyvin sote-uudistuksen kanssa tekemisissä olevia pelaajia. Pääsääntöisesti haastatellut nimesivät toisensa pelaajiksi, mikä puoltaa näkemyksiäni heidän keskeisyydestään ja suuresta roolista pelissä. Se tiedostettiin, että pelaajat vaihtuvat jatkuvasti, ja tämä aiheuttaa todellisen uudistussyyn hämärtymistä sekä peliin sekavuutta.

*"Se on yksi tämän alueen ongelmista, että meillä ei ole keskeisiä sote-toimijoita."*

Keskeisiksi pelaajiksi Pohjanmaan maakunnassa nimettiin kuntien sote-osastot, kuntayhtymät, sairaanhoitopiiri, kunnat ja niiden päätöksentekijät, Pohjanmaan liitto, Vaasan keskussairaala, sote-yhteistoiminta-alueet, Pohjanmaan ELY-keskus, Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto, Pohjanmaan pelastuslaitos, tutkimus- ja kehittämissyksiköt, kuntalaiset, oppilaitokset ja kolmas sektori. Muita nimettyjä pelaajia olivat Vaasan kaupunginvaltuusto, kuntien virkamiehet, toimialajohtajat, työvaliokunta ja sairaanhoitopiirin johtaja.



Vaikka moni haastatelluista nimesi keskeisiä pelaajia, vain yksi haastateltava korosti kaikkien heidän olevan yhtä tärkeitä sote-uudistuksen suhteen. Yksi haastateltava viittasi vahvasti Etelä-Pohjanmaalla meneillään olevaan sote-projektiin - haastateltavan mukaan sellainen olisi todella tarpeen myös Pohjanmaalla, jolloin se selkeyttäisi uudistuksen valmistelun eteenpäinviemistä. Nykyisten hallinnollisten rajojen kiinnipitämisen todettiin estävän järkevää sote-suunnittelua.

Pirulliselle pelille ominaista on pelaajien jatkuva vaihtuminen. Haastateltavia huoletti uusien pelaajien ilmaantuminen pelikentälle. Sote-uudistuksen kanssa yhtäaikaisesti toteutettava maakuntauudistus tuo kokonaan uuden tason hallintoon, eikä sen osaamiseen ainakaan tässä vaiheessa juurikaan luotettu. Pelkona oli, että lopputulemana on hallinnollinen harjoitus, kallis kokeilu. Toimintoja ja toimijoita ei ole mahdollista siirtää suoraan uuteen malliin, ja valtiotasolta asetetut säästötavoitteet koettiin haasteellisiksi toteuttaa.

Etelä-Pohjanmaalla sote-uudistuksen selkeäksi keskeiseksi pelaajaksi nimettiin *Etelä-Pohjanmaan sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutos* -projekti. Muiksi keskeisiksi pelaajiksi nimettiin sote-projektin poliittinen ohjausryhmä ja työvaliokunta, sairaanhoitopiiri ja sen johtaja, kunnat ja kuntajohtajat, yhteistoiminta-alueet, Seinäjoen kaupunki, Eskoo, yksityisen sektorin toimijat, kolmas sektori sekä maakuntauudistuksen toimijat: Etelä-Pohjanmaan liitto, Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus, Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto ja Etelä-Pohjanmaan pelastuslaitos. Muiksi pelaajiksi nimettiin toimialajohtaja, projektin erilaiset työryhmät sekä niiden tukiryhmät ja sote-maakuntaa vaihtanut Isokyrö. Etelä-Pohjanmaalla haastatellut nimesivät toisensa pelaajiksi, joten sen voi tulkita puoltavan näkemystäni valittujen haastateltujen keskeisyydestä.

Pirullisessa pelissä kaikki osalliset voidaan nähdä potentiaalisina pelaajina. Etelä-Pohjanmaan sote-projektin kautta on jatkossa tarkoitus osallistaa enenevässä määrin myös järjestöjä, yhdistyksiä ja kansalaisia valmistelutyöhön, muun muassa kuulemisten ja kansalaisraatien muodossa. Yksityiset yritykset sote-rakenteen osana koettiin sekä uhaksi että mahdollisuudeksi. Ne tuovat perustasolle kilpailua, mutta niiden tarkoitus on

tehdä voittoa, ja julkisen sairaanhoidon tehtävänä on potilaan ongelmien ratkominen, joten tämän ristiriidan yhteensovittamisen nähtiin olevan haastellista. Sote-projektin puitteissa tullaan mahdollisesti perustamaan myös strategiaryhmä, jonka jäsenet valitsee projektinjohtaja. Ryhmän tarkoituksena on koota yhteen uudistuksen suhteen todellisuudessa olennaiset ja valmistelutyön kannalta keskeiset pelaajat, joita ei valita poliittisen edustuksellisuuden tai alueellisen tasapuolisuuden mukaan.

Osalle haastatelluista pelaajien nimeäminen oli helppoa, toisille haastavampaa. Yleisesti todettiin, että heitä on suuri, jopa liian suuri, määrä ja malli todennäköisesti myös lisää uusia pelaajia. Yleisesti todettuna vaikuttaa, että uudistusvalmistelu on Etelä-Pohjanmaalla selkeämpää ja yhtenäisempää kuin Pohjanmaalla.

Kummassakin maakunnassa todettiin, että sote-uudistus luo roolia myös muille sote-maakunnille, naapurisairaanhoidopiireille ja yliopistosairaaloille. Maakuntauudistuksen kautta tulleet pelaajat nousevat entistä tärkeämmiksi, koska he vaikuttavat olennaisesti sote-uudistuksen valmisteluun. Lisäksi yleisesti miellettiin, että valtio ja kunta-maakuntataso ovat eräänlaisessa vastakkainasetelmassa soten valmistelun suhteen.

#### 4.2.3. Pelaajien vuorovaikutus ja yhteistyö sekä tavoitteiden yhtäläisyys

Pelaajien välisellä vuorovaikutuksella on avainasema pirullisessa pelissä. Pelaajien välisestä vuorovaikutuksesta oltiin Pohjanmaan maakunnassa kahta mieltä: toisten mielestä sitä ei ollut tarpeeksi ja toisten mielestä sitä oli, mutta se oli vielä varsin uutta ja alkutekijöissään. Uudistuksen valmistelun nähtiin pakottaneen pelaajia vuorovaikutukseen ja yhteistyöhön, minkä voi tulkita vääristävän peliä entisestään. Vuorovaikutusta leimasi tarkka reviirivartiointi. Kilpailuhenkinen pelitaktiikka oli hyvin yleistä Pohjanmaan maakunnan sote-pelissä, joka puolestaan johtuneen kunkin pelaajan halusta pitää kiinni omastaan, vailla halua luopua jo olevasta sekä selkeän kokoavan ja sovittelevan pelaajan puuttumisesta valmistelutyössä. Kilpailuhenkinen pelitaktiikka näkyi niin toisten samantasoisten pelaajien välisenä kuin suhteessa ylempään valtiotasoon. Kuntatasolla koettiin, että oli jouduttu uudistuksessa vain ajopuiksi.

*"Luopumisen tuska on nyt todella suuri, ja tavallaan epätietoisuus tulevasta."*

Epätietoisuus ja valtiotasolta tulevien toimintaohjeiden puutteellisuus sekä epämääräisyys olivat olleet omiaan aiheuttamaan valmistelulle ongelmia ja suoranaista uudistushaluttomuutta. Aukikirjoitettujen pykälien puuttuessa, pelaajat loivat omia sääntöjään pelille, mikä on ominaista pirullisessa pelissä. Myös uudistuksen ajallisesti pitkän kes- ton nähtiin aiheuttaneen uudistusväsymystä ja etenkin uskottavuusongelman koko uu- distukselle. Koko Pohjanmaan sote-peliä tuntui leimaavan kilpailuhenkisyys. Eri pelaa- jien välillä oli selkeästi havaittavissa oman näkökulman ajamista, omasta kiinnipitämis- tä, tiukkaa reviirivartiointia ja ehkä jopa muutosvastarintaa. Tämä näkyi etenkin yhteis- työn puutteena ja sen haluttomuutena. Sote-uudistus olisi pitänyt toimeenpanna omana uudistuksenaan ilman maakuntauudistusta, koska sen mukaantulo oli selkeästi sekoitta- nut valmistelutyötä, hämärtänyt alkuperäisiä tavoitteita ja pelijoukkueiden kokoonpa- noja.

*"No, sehän [pelaajien keskenäinen vuorovaikutus] on parantunut selvästi nyt, mutta on siinä tietenkin, vaikka koko ajan on tätä kommunikointia, niin ongelma on se, että juuri tässä uudistuksessa, että vielähän ei oo yhtään pykälää olemas- sa, jonka mukaan toteuttaa. Ja jokaisella taholla, jokaisella osallisellahan on ne päivittäiset tehtävät edelleen hoidettavina. [---] Varsinkin kun on kestänyt 10 vuotta nyt tätä uudistusvimmaa tulematta maaliin. Niin kyllähän se merkitsee si- tä, että todellinen yhteistoiminta tapahtuu vasta siinä vaiheessa, kun on pykälät hyväksyty eduskunnassa."*

Pelaajien voi tulkita edellisen sitaatin valossa olevan tietämättömiä olevansa mukana pirullisessa pelissä, koska he odottivat käskyjä, ohjeita ja sääntöjä. Pirullisessa pelissä ei ole sääntöjä, joten pelaajien tietoisuus omasta roolistaankin oli tiedostamaton. Jos he tunnistaisivat pelin olevan pirullista, heillä olisi mahdollisuus oivaltaa, millaisessa pelis- sä he ovat mukana ja millainen on pelin dynamiikka.

Vuorovaikutusta ja yhteistyötä Pohjanmaan maakuntien kuntien ja vaikuttajien välillä oli, mutta se miellettiin enemmänkin tässä vaiheessa vain *"palojen sammutteluksi"*. Jat- kuvaa kehittämistä ja valmistelua ei ollut tarpeeksi. Sote-pelissä pelaajien määrän sanot- tiin olevan suuri, mikä puolestaan johti konkreettisen valmistelutyön haasteellisuuteen.

Yksi haastateltavista totesi, että pelaajat voidaan jakaa karkeasti kahteen ryhmään: niihin, jotka lähtevät siitä, että jatkossakin perusyksikkönä on kunta, vaikka kuntarajat eivät olekaan voimassa enää uudessa maakuntamallissa. Nämä pelaajat ajavat etenkin maaseudun asiaa, johtuen aiemmin tehtyjen uudistusten heikentävästä vaikutuksesta muun muassa niiden palveluihin. Toinen ryhmä oli puolestaan avoimempi uudistukselle, lähinnä siitä syystä, että vihdoinkin ja viimein halutaan saada aikaan uudistus, vuosien ”*soutamisen ja huopaamisen*” sekä epäonnistumisten jälkeen.

Pelaajien asemalla nähtiin olevan suuri merkitys heidän painoarvoonsa sote-pelissä. Valta-asemaltaan vahvoilla nähtiin olevan suurempi painoarvo: he saavat näkökantansa selkeästi esille, ja pystyvät myös tuomaan ne paremmin kuuluviin. Hierarkian kerrottiin näkyvän sote-pelissä: siinä on selkeitä pelaajia, jotka uskaltavat ja pystyvät sanomaan sanansa uudistuksen suhteen. Yhden asian ajajia, kuten järjestöjä, mainittiin pelistä löydettävän, ja niiden todettiin saaneen ajoittain liiankin suurta roolia. Haastateltavista osa oli huolissaan suurista, mutta ääneltään hiljaisista ja näkymättömistä, pelaajista. Tällaiseksi nimettiin muun muassa lähihoitajien suuri ammattiryhmä. Pelaajien asemalla ja tavoiteyhtäläisyyksillä ei ollut juurikaan yhteyttä. Pelaajien korkeampi asema suhteessa muihin pelaajiin näkyi lähinnä vain painoarvossa.

Pohjanmaan maakunnan pelaajien uudistustavoitteet eivät olleet yhtenäiset. Yhteistä visiota Pohjanmaan soten tulevaisuudesta on yritetty löytää, mutta esimerkiksi kuntien välillä kerrottiin olevan tavoite-eroja. Pääsääntöisesti pyrittiin optimoimaan omaa vanhaa tilannetta tai roolia. Uudistuksen valmistelu on ollut pitkä, joten pelaajat olivat tästä syystä jo valmiita keskustelemaan, mutta keskustelu ei ollut innovatiivista vaan pikemminkin petonoitua, vanhoihin ajatuksiin nojaavaa. Tämä todettiin harmilliseksi. Pirullisia ongelmia tulisi ratkoa innovatiivisesti ja vuorovaikutuksellisesti, mutta näin ei ole toimittu.

Etelä-Pohjanmaalla pelaajien välistä vuorovaikutusta oli, mutta se kulminoitui suurelta osin sote-projektiin sekä sairaanhoitopiirin sisäiseen yhteistyöhön. Sairaanhoitopiirin valmistelurakenteessa sen eri toimijat oli otettu hyvin mukaan. Perusterveydenhuollon ja sosiaalitoimen ääni oli korostunut, ja erikoissairaanhoito oli jäänyt hieman hiljai-

sempaan rooliin. Valmistelussa äänenpainojen painotuksien todettiin näkyneen, esimerkiksi sosiaalitoimen katsottiin panostaneen valmisteluun kovasti. Tämä koettiin oikeaksi: tilannetta on käytettävä hyväksi silloin, kun siihen on mahdollisuus. Sote-projektilla oli selkeästi näkökantoja yhteenhiova pelirooli: sen tarkoituksena on valmistella sote-uudistus toimijoiden erilaisista näkö- ja tulokulmista riippumatta. Vuorovaikutuksen ja yhteistyön onnistuminen sote-valmistelutyössä nähtiin kuitenkin täysin itsestä riippuvaiseksi.

Etelä-Pohjanmaan sote-pelin pelaajat pitivät, sote-projektista huolimatta, kuitenkin kiinni omista näkökulmistaan ja asemistaan. Pelaajat korostivat omia näkemyksiään ja puolustivat omia nykyisiä asemiaan. Pienempien pelaajien piirissä tämä koettiin erityisen korostuneeksi. Muutoinkin pienistä asioista oli syntynyt erimielisyyttä. Valmistelutyötä leimasi epäluulo, jännitteet, pelko oman aseman menettämisestä ja luottamuksen puute. Pelaajien välille ei ollut vielä syntynyt luottamusta, minkä nähtiin estävän eteenpäinmenevää ja aitoa valmistelua. Pelaajista löytyi soraääniä, joiden pelkona oli kaiken sote-toiminnan keskittyminen liiaksi Seinäjoelle, ja se puolestaan loi jännitettä etenkin Seinäjoen ja muiden maakunnan kuntien välille.

*"Mun nähdäkseni on, vuorovaikutusta on kyllä." [Mutta] "Luottamusta puuttuu, ja se on surullista. [---] Luottamus on helppoa hajoittaa, mutta hidasta rakentaa."*

Seinäjoen rooli Etelä-Pohjanmaan sote-pelissä oli selkeästi sovitteleva. Toisaalta roolilla oli myös kääntöpuolensa, eräänlainen *"viimekäden pelastajan"* rooli:

*"Jos Seinäjokea ei erityisesti tarvita hätiin niin sitten sitä voi aivan huoletta haukkua ja mollata ja näin, mut sitte heti, jos tulee pienikin semmonen, että on tarvis nyt johonkin niin sitte ollaan kovin ihmeissään, jos ei Seinäjoki oo sitä valmis niille tuottamaan."*

Yksi haastatelluista ei asettanut minkäänlaista painoarvoa pelaajien asemalle: hän näki pelaajien verkostoituneen jo aiemmin, eli uuden sote-mallin valmistelu ei ollut rakentanut uutta yhteistyörakennetta. Valtiotason kanssa tiiviissä yhteistyössä toiminut haastateltava koki tosin olevansa maakuntatason valmistelussa valtiotason päätösten suomentajana:

*"Multa odotetaan semmosta, että osaan vastata, että mitäköhän ministerit ajattelee."*

Mielipiteet pelaajien tavoitteiden yhtenäisyydestä olivat kahtalaisia. Pää tavoite näytti olevan yhtenevä: saada aikaan hyvä maakunnallinen sote-järjestelmärakenne. Mutta muutoin tavoitteiden todettiin olevan epäyhtenäisiä ja hajanaisia, etenkin pienemmän tason tavoitteissa ja uuden, kuntarajat ylittävän, ajattelun iskostamisessa.

*"On vaikea toimia niin, että kaikki olisivat asioista samaa mieltä."*

#### 4.2.4. Mielipiteet maakuntamallista

Maakuntamallin valinta sote-uudistuksen toteutusmalliksi aiheutti Pohjanmaan maakunnassa suuria tunteita. Se myönnettiin, että uudistus on tarpeen ja välttämätön. Kaksi haastateltavaa tuomitsi maakuntamallin suoriltaan huonoksi, loput suhtautuivat siihen negatiivisen varauksellisesti tai mielenkiinnolla.

*"Onko se hyvä? Mä sanoisin, että mielenkiintoinen kokeilla tätä mallia."*

Mallin huonoutta perusteltiin muun muassa sillä, että se korosti liiaksi erikoissairaanhoidon alkuperäisten tavoitteiden sijasta, ja että aluemäärän valinnassa oli tehty poliittinen kompromissi asiantuntijakompromissin sijasta. Integraatiotavoite koettiin hyväksi ja ymmärrettäväksi, mutta sen todettiin unohtuneen muun muassa valinnanvapauden ja yhtyiöittämisen mukaantulon takia. Mallin sanottiin sisältävän runsaasti näkemyseroja ja käytännön asioiden epäselvyyksiä. Osa sote-tehtävistä olisi ollut järkevää jättää edelleen kuntien tehtäväksi.

Poliittinen valtapeli nousi haastatteluissa suureen rooliin joko suorasti tai rivien välistä luettuna. Maakuntamalli tuomittiin "*Keskustan junailemaksi, väkisin runtatuksi ja puolueen vaaliorganisaation rakentamiseksi*". Todettiin, että Suomi on pieni maa, jossa ei ole tarvetta hallinnon kolmannelle välitasolle. Uudistuksen nähtiin muuttuneen poliittiseksi peliksi, lyhytnäköiseksi politiikaksi, joka on Suomelle huonoksi.

*"Meillä ei ole varaa sählätä näin isojen asioiden kanssa."*

Pirullinen peli on päättymätöntä. Maakuntamallin lopullisuudesta ja toteutumisesta oli hyvin yksimielisiä: mikäli se saadaan toteutettua niin uudistustyö, etenkin integraatioprosessi, eittämättä tulee jatkumaan asetetun uudistusaikataulun jälkeenkin. Tehtyjä virhepäätöksiä todettiin voitaneen korjata sitten tulevaisuudessa. Selväksi kuitenkin kävi, ettei Pohjanmaan maakunnassa jarruteta uudistuksen etenemistä tai toteutumista, mutta täyttä uskoa sen toteutumiseen ei myöskään ollut. Mallia ja valtiotason valmistelutyötä syytettiin innovatiivisuuden ja mielenkiinnon puutteesta.

*"Eihän maailma oo koskaan valmis."*

*"Onhan suuret uudistukset ennenki kaatunu."*

Etelä-Pohjanmaalla haastateltavista kaksi tuomitsi maakuntamallin huonoksi. Muut suhtautuivat siihen hieman positiivisemmin, mutta varauksella:

*"Se nyt vaan on pakko hyväksyä, että se on maakunta."*

*"Nyt mennään tällä. Ja yritetään tehdä tästä paras mahdollinen."*

*"Tarkoitatko nyt maan hallituksen linjausta vai? Totaaaa... Koko ajan, taikka sanotaanko, että se veivaaminen suhteessa väestöpohjaan ja alueeseen kansallisesti, niin kyllähän tämän kanssa eletään. Ja kun se on kerran hallitusohjelman mukainen ja hallituksen linjausten mukainen, niin täähän tehdään! [---] Huono vastaus sulle, koska en vastaa, että kyllä tai ei. Tää on liikkees koko ajan."*

Mallin huonoutta perusteltiin muun muassa sillä, että vanhojen järjestelmien ympärille olisi ollut mahdollista rakentaa tehokkaampi uusi järjestelmä, esimerkiksi isäntäkuntamallilla. Alkuperäisten uudistustavoitteiden todettiin unohtuneen. Mallia moitittiin "sekaiseksi sopaksi ja himmeliksi", joka on aiheuttanut pitkäkestoisuudellaan ja monilla käännteillään uudistusväsymystä. Mallia moitittiin myös "keskustalaisen politiikan mukaiseksi". Mallia ei Etelä-Pohjanmaalla tuomittu niin jyrkin sanoin poliittiseksi valtapeliksi, vaikka se muutamissa haastatteluissa esille nousikin.

Sote-uudistuksen tarve myönnettiin myös Etelä-Pohjanmaalla. Maakuntamallia nimitettiin "parhaaksi mahdolliseksi abstraktioksi, jota ei ole edes olemassa". Maakuntien

määrän suhteen olisi ollut suotavaa kuunnella asiantuntijoita ja rajata se pienemmäksi, jolloin väestöpohjat olisivat tulleetärkevimmiksi. Tosin Etelä-Pohjanmaan väestöpohjan todettiin olevan riittävä. Maakuntamallin sanottiin olevan hyvä, jos se pystytään toteuttamaan siten, että se oikeasti tekee päivittäispalvelut saataviksi ja helposti saavutettaviksi. Osa sote-toiminnoista olisi pitänyt haastattelujen perusteella jättää edelleen kunnille.

Maakuntamallin kehittämisen uumoiltiin jatkuvan sen toteuttamisaikataulun jälkeenkin: aikatauluun merkitty vuoden 2019 alku nimettiin vain välipysäkiksi, josta mallin viilaamistyö jatkuu edelleen. Toivomuksena oli selkeämmät valtiotason linjaukset ja ohjeistukset, jotka auttaisivat poistamaan uudistusta kohtaan koettuja epäluuloja ja uudistusväsymystä. Yksi haastateltavista korosti sitä, että tuloillaan on kompromissimalli, joka on kovan työn takana, ja se tulee hioutumaan vielä vuosikymmeniä ennen kuin se on lopulta valmis.

Yksi sote-uudistuksen tavoite on ollut alusta lähtien sote-hallinnon kokoaminen ja sitä kautta tuleva hallinnon yksinkertaistuminen. Haastatteluissa selvisi, että vain yksi Pohjanmaan maakunnassa uskoo tämän tavoitteen toteutumiseen: sote-palvelujen palvelurakenne pystytään jatkossa rakentamaan kysynnän mukaan ja sijoittamaan kuntarajoista välittämättä, joten se yksinkertaistaa hallintoa. Muut puolestaan suhtautuivat hallinnon kevenemiseen negatiivisesti. Etenkin valinnanvapauden ja yhtiöittämissen mukaantulon katsottiin vaikuttavan kevenemistä. Ennen maakuntauudistuksen mukaantuloa mahdollisuuksia hallinnon kevenemiseen olisi ollut: kokonaan uuden väliportaana hallintotason mukaantulon katsottiin murtaneen hallinnon kevenemisen mahdollisuuksia.

*"Se ei mitenkään kyllä yksinkertaista asiaa."*

*"Ei ollenkaan."* [Pienen tuumaustauon jälkeen; haastateltava viittaa sote-hallinnon nykyiseen hajanaisuuteen, tosin mainiten epäuskosta maakunnan kykyyn hoitaa sote-hallintoa.] *"Kyllä se voi osittain. Joo, tietyiltä osin."*

Koko uudistuksen todettiin lähteneen liikenteeseen *"väärästä päästä"*. Uudistuksen valmistelutyön olisi pitänyt lähteä nimenomaan palveluverkon järjeistämistä ja palvelujen piirtämisestä sekä suunnittelusta, mutta sen sanottiin lähteneen virheellisesti liik-



keelle "hallinnon hiekkalaatikkoleikeistä". Muutamassa haastattelussa nousi esille tässäkin kohtaa poliittisen valtapelin vaikutus sote-uudistuksessa: Keskustan katsottiin ankkuroineen maakuntamallilla kannatustaan, ja mallin todettiin olevan vain valtava tulonsiirto kehittyviltä kaupunkiseuduilta Keskusta-johtoisille maakunnille.

*"Onko se ny kunnat, jotka päättää. Vai onko se maakunnat, vai ketkä, ervat, vai ketkä päättää. Sillä ei oo mitään merkitystä. Jos ei oo suunniteltu sitä palvelujärjestelmää kunnolla."*

Pirullisen pelin on aiemmin todettu olevan emergenttiä, jolloin emergenssillä tarkoitettiin sitä, että uusia toimintatapoja ja ideoita syntyy, kun ihmiset ovat avoimessa vuorovaikutuksessa keskenään ilman, että siihen on nimenomaisesti määrätty (Lundström 2015: 40–41). Emergenssin hyödyntäminen on sivuutettu sote-uudistusvalmistelussa, koska spontaania vuorovaikutusta ei ole niinkään syntynyt, vaan kaikkea valmistelutyötä on pyritty ohjaamaan ylhäältäpäin. Itseorganisoitumiselle ei ole juurikaan annettu tilaa tai aikaa.

Etelä-Pohjanmaalla suhtauduttiin varovaisen positiivisesti hallinnon kevenemiseen. Sen mahdollisuuksiksi listattiin muun muassa kaikkien sote-palveluiden kokoaminen ja selkeän yhden järjestäjätahon syntyminen. Valinnanvapauden ja yhtiöittämisen pelättiin vaikeuttavan hallinnon yksinkertaistumista, ja asian nähtiin olevan hankalasti ennakoarvioitavissa. Myös uuden väliportaana hallintotason lisäämisen ja maakuntauudistuksen samanaikaisen toteuttamisen sanottiin monimutkaistavan ja lisäävän hallintoa entisestään.

*"Mutta sitten kun tullaan tuotantoon.. Niin mä en oo ollenkaan varma, että yksinkertaistuuko tää." [---] "Voi olla, että se yksinkertaistaa tai sitten se monimutkaistuu."*

*"En usko siihen, mutta aika näyttää."*

*"Pirullinen juttu."*

Sote-uudistuksen pahimmat kipupisteet koettiin molemmissa tutkimusmaakunnissa hyvin samoiksi. Pahimmiksi kipupisteiksi nimettiin valtiotason poliittisten päätösten puu-

te, liian kireä uudistusaikataulu, integraation ja valinnanvapauden ristiriita, integraation puute ja asiakkaan unohtaminen. Muita kipupisteitä olivat uudistuksen massiivisuus, uudistuksen alkuperäisten tavoitteiden hämärtyminen ja unohtuminen, palvelujen koaminen ja niiden tasavertaisen saatavuuden takaaminen, uudistuksen valmistelutyön eriaikainen askellus koko Suomen mittakaavassa sekä kuntien tulevaisuuden rooli ja niiden tulevaisuuden palvelut.

#### 4.2.5. Tutkimusmaakuntien keskinäinen ja rajat ylittävä yhteistyö

Pohjanmaan maakunnassa sote-valmistelutyötä tehtiin Pohjanmaan liiton johtamassa yhteistyöryhmässä, maakunnan kuntien sote-vastuullisten kesken, poliittisen ohjausryhmän toimesta ja erilaisissa työryhmissä. Ryhmiä oli paljon ja niitä perustetaan koko ajan lisää: yksi haastateltava nimesi ne *"uusiksi kahvitteluseuroiksi"*. Sote-valmistelutyö näyttäytyi kokonaisuudessaan varsin pirstaleisena ja epä-organisoina. Selkeää valmistelun johtajatahoa ei pystytty nimeämään. Rajat ylittävä yhteistyö muiden sotemaakuntien kanssa vaikutti sekin olevan melko vähäistä vielä tässä vaiheessa. Yhteistyötä tehdään muun muassa maakuntajohtajien kesken, Länsi-Suomen muiden sotemaakuntien kanssa, sote-virkamiestasolla ja sairaanhoitopiirien kesken. Yhteistyötä myönnettiin olevan liian vähän ja sen lisäämistä toivottiin kovasti.

Etelä-Pohjanmaalla tehtävä sisäinen sote-valmistelutyö kulminoitui sote-projektiin. Projektin ohjausryhmä, työryhmät ja niiden alaryhmät sekä viranhaltija- ja työntekijätason yhteistyö mainittiin tärkeänä valmisteluyhteistyönä. Myös kuntien välillä käydään jatkuvaa keskustelua sote-asioista. Sairaanhoitopiiri teki yhteistyötä muiden sairaanhoitopiirien kanssa niin virallisesti kuin hieman epävirallisemmalla tasolla. Sairaanhoitopiirien johtajat ry käy hyödyllistä valmistelukeskustelua ja antaa lausuntoja valtiotasolle. Pirkanmaa ja Kanta-Häme nousivat haastatteluissa Etelä-Pohjanmaalle tärkeiksi yhteistyömaakunniksi. Etelä-Pohjanmaa suuntautuu jatkossa entistä enemmän kasvukäytävän mukaisesti etelään, mikä puolestaan korostaa entisestään Pirkanmaan tärkeyttä yhteistyössä. Pohjalaisten maakuntien kanssa ei tällä hetkellä ollut säännönmukaista ja virallista yhteistyötä, mutta yhteistyötä kumminkin tehdään. Etelä-Pohjanmaan suuntau-

tuminen Tampereen suuntaan ja Pohjanmaan suuntautuminen Turun suuntaan ei ole juuri luonut yhteistyötarpeita tutkimusmaakuntien välille.

#### 4.2.6. Laaja ympärivuorokautinen päivystys

Laaja ympärivuorokautinen päivystys päätettiin uudessa sote-linjauksessa keskittää 12 sairaalaan. Seinäjoen keskussairaala oli tällä listalla, mutta Vaasan keskussairaala ei. Tämän teeman esillenostaminen aiheutti haastatteluissa suurimmat tunteenpurkaukset ja tyytyväiset myhäilyt.

*"En todellakaan [ole tyytyväinen tehtyyn linjaukseen]. Objektiivisesti tarkasteltuna se päätös oli syvältä."*

Kukaan Pohjanmaan maakunnan haastatelluista ei ollut tyytyväinen tehtyyn linjaukseen. Eniten kritiikkiä saivat sairaalavalintojen perusteluihin liitetyt valintakriteerit. Niiden sanottiin olevan heiveröisiä, ei-objektiivisesti tarkasteltuja ja poliittisen valtapelin lopputulosta. Vaasan sijainti maan rannikolla oli katsottu valinnassa syrjäiseksi, mikä kummastutti kovasti, koska sijaitsevathan Helsinki ja Turku myös rannikolla tekemättä niitä syrjäisiksi. Myös Vaasan väestöpohjan todettiin olevan riittävä. Vaasan sairaanhoitopiiri oli katsottu pieneksi sairaanhoitopiiriksi 169 000 asukkaalla, kun taas Kanta-Hämeen sairaanhoitopiiri suureksi 174 000 asukkaalla. Linjauksen katsottiin vaarantavan ison osan Suomen vientiteollisuudesta, koska kattavat sote-palvelut ovat olleet yksi vetovoimatekijä houkuteltaessa uutta ja osaavaa työvoimaa. Tämä vientiteollisuuden vaarantamisen argumentti on mielenkiintoinen, koska samansuuntaista argumenttiä on käytetty aiemmin myös esimerkiksi Vaasan seudun kuntaliitoskeskusteluissa (ks. esim. Lundström 2009). Suureksi sote-päivystyslinjauksen ongelmaksi nimettiin myös tulevaisuuden investointien määrä ja suuntaaminen sekä toiminnan keskittäminen, koska sairaalainvestoinnit eittämättä tulevat keskittymään näihin valittuihin sairaaloihin niiden saaman korkeamman statuksen vuoksi.

Pohjanmaan maakunnassa kielikysymys nousi haastatteluissa esille vahvasti. Selvisi, että tehty linjaus tullaan mittauttamaan uudestaan juuri sen takia. Haastateltavat kokivat, ettei kielikysymystä oltu huomioitu linjatessa laajan ympärivuorokautisen päivystyksen

sairaaloita. Ruotsin kielen Pohjanmaan rannikolle keskittymistä ei oltu ymmärretty lainkaan valtiotasolla, koska missään muualla Suomessa ei ole vastaavaa tilannetta. Hoitosuhteessa kielellä on merkitystä, ja tämän takia *"kielikortti"* tullaan vetämään esiin. Kielikysymyksen katsottiin tuovan oikeutuksen Vaasan keskussairaalan nostamiseksi laajan ympärivuorokautisen päivystyksen sairaalaksi. Yksi haastateltava totesi, että Vaasan keskussairaala tulisi nimetä kolmanneksitoista laajan ympärivuorokautisen päivystyksen sairaalaksi puhtaasti kielellisten syiden takia.

Seinäjoen keskussairaalan saamaan laajan ympärivuorokautisen päivystyksen statukseen oltiin tyytyväisiä.

*"Joo, oon toki tyytyväinen. Seinäjoelle oli todella tärkeä asia, että saatiin ainakin tää status." [---] "Tää on Seinäjoelle hieno asia."*

Päätöksen koettiin oleva oikea ja ymmärrettävä ratkaisu, koska Seinäjoella on keskeinen sijainti vanhassa Vaasan läänissä suhteessa hoitomatkojen pituuteen, ja Seinäjoella on jo pitkään panostettu hyvään ja jatkuvasti lisääntyvään infraan keskussairaalan alueella. Päätöksen maantieteelliset perustelut koettiin järkevinä ja perusteltuina. Osalla haastatelluista oli neutraalimpi positiivinen suhtautuminen tehtyyn päätökseen:

*"Miten sen sanoisi. Se on ratkaisu ratkaisujen joukossa. Se on päätös päätösten joukossa. Sille on olemassaolevat perustelut."*

Päätöksen katsottiin olleen aistittavissa jo pidempään, koska päivystyksen keskittämisestä on puhuttu jo toistakymmentä vuotta. Päivystyksen todettiin välillä saaneen liian suuren huomioarvon, koska se on kuitenkin vain osa sairaalan toimintakokonaisuutta. Korostui, että ennemmin pitäisi olla huolissaan palvelukokonaisuuksista, koska ne olivat jääneet liian vähälle huomiolle rakennettaessa uutta mallia.

Tutkimusmaakuntien kielimuuri on todellisuutta. Etelä-Pohjanmaalla asia tiedostettiin, mutta sitä ei pidetty keskeisenä asiana sote-uudistuksessa. Pirulliselle pelille luonteenomaista onkin se, että toisen pelaajan argumentteja ei välttämättä nähdä tärkeinä. Etelä-Pohjanmaalla painotettiin, että päivystyksestä puhuttaessa puhe on toiminnasta, joka toteutetaan tiettyjen toimintaohjeiden mukaan kielellisistä kysymyksistä piittaamatta,

mutta kielen vaikutusta asiakkaan palvelukokemukseen ei kielletty. Kielikysymyksen takia Etelä-Pohjanmaalla kuitenkin koettiin huolta Vaasan keskussairaalan päivystyksestä: olisi perusteltua, että Vaasassa olisi jatkossakin laajan ympärivuorokautisen päivystyksen sairaala.

Päivystyslinjauksen vaikutuksista Pohjanmaan ja Etelä-Pohjanmaan tulevaisuuden palveluihin oltiin montaa mieltä. Pohjanmaan maakunnassa tulevaisuuden palvelujen kohdalla nähtiin kahtalaisena: joko ne pysyvät ennallaan tai sitten tulevat heikkenemään huomattavasti, mikäli sote-linjaukset menevät läpi tällaisenaan. Palvelujen ennallaanpysymistä perusteltiin riittävällä väestöpohjalla, perustason palveluiden säilymisellä ja erikoistason palveluiden kohtuullisen matkan päässä säilymisellä. Heikkenemistä pelättiin resurssien ja investointien vähenemisen takia. Huonoiksi seuraamuksiksi enteiltiin myös Vaasan keskussairaalan houkuttelevuutta työmarkkinoilla uralla etenemisen suhteen ja valinnanvapauden mukanaantuomien isojen yksityisten yritysten houkuttelevuuden etulyöntiasemaa työnkuvien suhteen verrattuna julkisiin toimijoihin. Etelä-Pohjanmaalla muutosta asukkaiden palveluihin pidettiin pääsääntöisesti positiivisena. Etenkin laajan ympärivuorokautisen päivystyksen linjaus vaikutti mielipiteisiin. Seinäjoelle on mahdollisesti tulossa lääkärihelikopteritoimintaa ja muutoinkin joitakin päivystäviä aloja joudutaan vahvistamaan. Sote-uudistuksen sanottiin turvaavan asukkaiden palveluja tulevaisuudessa. Osa haastatelluista oli varovaisen positiivisia: palvelujen katsottiin olevan tulevaisuudessa toisenlaisia, entistä vaikuttavampia. Avainasemaan palvelujen parantumisessa nousi yhteishengen ja uuteen suuntaamisen oivaltaminen. Vielä aukiolevan lainsäädännön lukitsemisen sanottiin lopulta määrittävän palvelujen paranemisen asteen. Tosin palvelujen paranemisen todettiin olevan subjektiivinen kokemus, joten sen määrittelemineen kattavasti nähtiin vaikeaksi.

Oli yllättävää huomata, että kukaan haastatelluista ei liittännyt tehtyjä tai tekemättömiä kuntaliitoksia päivystyslinjauskeskusteluun. Seinäjoella on tehty kuntaliitoksia suuremmassa määrin kuin Vaasassa, jossa kuntaliitoskaavailut ovat kaatuneet muun muassa poliittisiin erimielisyyksiin ja haluttomuuteen (ks. esim. Pulkkinen 2012). Väkiluvultaan isompaa Vaasaa tuskin olisi voitu päivystyslinjauksessa sivuuttaa.

#### 4.2.7. Tulevaisuuden kunnat

Vaasan ja Seinäjoen välisestä historiasta kumpuava "*kissanhännän veto*" on joidenkin haastateltavien mielestä totta ja sen myönnettiin näkyvän yhteistyössä ja toimijoiden ajatustavoissa. Seinäjoen sanottiin haluavan kaikella tapaa näyttää, että he menevät nyt Vaasan ohi. Tämän sanottiin johtuvan siitä, että vuosikymmeniä sitten Seinäjokea kohtaan käyttäydyttiin väheksyvästi. Väheksymisestä katsottiin jääneen maakuntien välille traumoja, joiden nähtiin estävän kehittävän yhteistyön tekemistä. Sen todettiin olevan sääli, koska maakuntien keskuskaupungeilla on nykypäivänä erilaiset profiilit, ja ne ovat erittäin elinvoimaisia. Vaasan suureksi vahvuudeksi laskettiin meri, sen korostettiin tekevän Vaasasta vahvan riippumatta siitä, mitä hallinnointia tai palveluita siellä on. Yhteistyön epäonnistumista kummasteltiin kovasti - mikäli yhteistyötä pystyttäisiin tekemään laajasti, sen katsottiin olevan suuri uutta luova voimavara, jota tulisi ehdottomasti hyödyntää. Yhteistyön sanottiin kaatuneen usein liialliseen hallinnolliseen peliin. Pohjanmaan maakunnassa oltiin pettyneitä yhteistyön vähyyteen, koska alueiden ei tulisi olla vastakkainasettelussa keskenään, millään saralla. Tosin kielipoliittisten jännitteiden todettiin olevan suuri asia. Kaikkiaan vain kaksi haastateltavista oli sitä mieltä, että historialla ei ole mitään vaikutusta enää nykypäivänä: katset ovat tulevaisuudessa, ei menneessä.

Vaasan määriteltiin olevan sote-uudistuksen jälkeen edelleen kansainvälinen, monikulttuurinen, ulospäinsuuntautuva, elinvoimainen ja kasvava kunta. Monipuolistumista, vetovoimaisuutta ja verkostoissa toimimista tulisi korostaa entistä enemmän. Kansainvälisten yhteyksien ja kansainvälisen toiminnan katsottiin pitävän Vaasan, mahdollisesta sote-palvelujen heikkenemisestä huolimatta, eurooppalaisella kartalla. Kuitenkin sote-uudistuksen vaikutuksista Vaasan kehitykseen oltiin kahtiajakoisella mielellä: mahdollisuus kehittymiseen oli, mutta linjausten tuomaa taantumaakin pelättiin. Kehityksen edistäminen näillä sote-linjauksilla nähtiin haasteelliseksi, ja osin jopa mahdottomaksi. Muun muassa kyläpolitiikoinnin nähtiin estävän kehitystä. Maakunnan pienten kuntien näkymät nähtiin murheellisina. Vaasan kehityksen edellytykseksi nimettiinärkevien palvelustrategioiden luominen, soten uudistaminen osaamisen kautta ja laadulliset uudistukset palvelutuotannossa.

Tulevaisuuden Seinäjoki luonnehdittiin haastatteluissa ihmisten lähidemokraattiseksi yhteisöksi sekä elinvoimaiseksi, kehittyväksi ja kiinnostavaksi maakuntakeskukseksi, jonka väestöntiheys tulee kasvamaan, huoltosuhteen pysyessä hyvänä. Sote-uudistuksen vaikutuksien nähtiin olevan positiivisia, mutta reunakuntien kuihtumisesta oltiin huolissaan. Seinäjoen pelättiin imevän kehitystä maakunnan muilta kunnilta. Sote-uudistuksessa Seinäjoki saa jotain, eikä menetä. Vahvan sosiaali- ja terveydenhuollon todettiin tulevaisuudessa olevan imagokysymys, jolla on markkinointiarvoa.

*"Hyvä. Erittäin hyvä kunta."*

#### 4.2.8. Pelaajien murheet sote-uudistuksen suhteen

Haastatteluiden lopussa kysyin avoimella kysymyksellä haastateltavien ajatuksia muista mieleen nousseista aiheista tai murheista. Sekä Pohjanmaalla että Etelä-Pohjanmaalla virinneet ajatukset ja murheet olivat hyvin samanlaisia.

Eniten huolissaan haastatellut olivat asiakkaista ja kuntalaisista. Suomessa mennään liiaksi hallinto edellä, ja sote-uudistuksen potilasnäkökulman katsottiin unohtuneen täysin.

*"Oon huolissani kuntalaisista, ketkä pitää niistä huolen?"*

*"Mitä tekemistä asiakkailta on tämän asian kanssa?"*

Kuntien hyvinvoinnin edistämistehtävä nähtiin tulevaisuuden kysymysmerkkinä. Miksi kuntien tulisi jatkossa laittaa rahaa vähistä varoistaan terveyden edistämiseen, kun siihen ei ole annettu kunnille mitään kannustinta. Jonkin kannustinjärjestelmän luomista odotettiin. Sote-linjauksissa kannustinjärjestelmää on kaavailtu, mutta ilmeisesti tätä ei juurikaan ole kunnissa huomioitu tai se ei ole noussut esiin.

Vielä lopussakin sote-uudistus sai kritiikkiä sen ankkuroitumisesta päivän poliittiseen peliin:

*"Suomessa on tapa tehdä asioita hirveen vaikeeksi ja tää sote, sote olis saatu maaliin paljon yksinkertaisempaan, ja ne edut, mitä jokainen meistä tietää, että*

*perusidean läpivieminen finaaliin toisi tai tuo. Mutta suomalaiseen tapaan tää yritetään tehdä mahdollisimman vaikeesti, ja siinä on kyllä onnistuttu loistavasti liittämällä siihen semmosia elementtejä, ja koko ajan uusia elementtejä matkan varrelta." [---] "Tästä on tullut valtakysymys, tästä on tullut poliittinen kysymys ja se tekee tän niin vaikeeksi, koska näitten kaikkien poliittisten tahojen intressit pitää pystyä vielä paketoimaan siihen asiaan."*



## 5. JOHTOPÄÄTÖKSET

Tutkielmani alkuolettamuksena oli, että Pohjanmaan sote-alueiden muodostaminen on täynnä pirullisia ongelmia, joita pyritään ratkomaan pirullisen pelin viitekehyksessä. Tutkimukseni tarkoituksena oli pirullisen pelin pelaajien tunnistaminen sekä pelin ilmenemismuotojen, pelitaktiikoiden ja säännönmukaisuuksien löytäminen. Johdanto-osiossa määrittelin tutkimuskysymykseni, joihin vastaan seuraavaksi.

Pirulliset ongelmat ovat ongelmia, joita ei voida yksiselitteisesti kuvata kokonaan, eikä niistä selviämiseen ole valmiita ohjeita. Ratkaisut niihin eivät ole oikeita tai vääriä vaan ne tulkitaan aina subjektiivisesti. Pirullinen peli on viitekehys, jossa pirullisia ongelmia pyritään ratkomaan, mutta jossa itsessään syntyy uusia ongelmia. Jokainen peli on uniikki. Pelitilanteet muuttuvat ja pelaajat vaihtuvat, joten pelin seurausten hallinta on mahdotonta. Kaikkien pelisiirtojen vaikutuksia on vaikea arvioida, mikä luo jännitettä peliin. Peli on tulkinnallista ja saadut ratkaisuyritykset tulkitaan aina subjektiivisesti. Pienilläkin muutoksilla saattaa olla suuria vaikutuksia ja toisinpäin. Peli on monikerroksellista, joten pelaajilla saattaa olla vaikeus valita mitä peliä pelata. Pelaajien intensiteetti ja vapaaehtoisuus vaihtelevat, kuten myös päämäärät ja potentiaali. Pirullinen peli korostaa toimijanäkökulmaa. Pelaajat pelaavat omista lähtökohdistaan ja omilla säännöillään, joten vuorovaikutuksen merkitys on erityisen korostunutta. Pirullinen peli on päätymätöntä. Peli saattaa hajota ja järjestyä aina uudelleen ja uudelleen. Pirullisen pelin käsitteen tunteminen voi auttaa pelaajia ymmärtämään, millaisessa pelissä he ovat mukana ja millainen pelin dynamiikka on.

Muodostettavat sote-maakunnat tulevat olemaan hallinnollisia alueita. Hallinnollisella aluejaolla pyritään ohjaamaan toimintojen suuntautumista ja yhteiskunnan tulevaa kehitystä. Hallinnolliset alueet muokkaantuvat jatkuvasti ja aina yhteinen päämäärä ei ole edes selvillä. Tulossa on uusi hallinnon taso, jonka voi enteillä vaikeuttavan uudistustavoitteiden mukaista hallinnon keventämistä ja yksinkertaistamista. Yhdistetyssä maakunta- ja sote-uudistuksessa hahmotetaan kokonaan uudenlaisia hallinnollisia alueita, uusine vastuineen ja tehtävineen. Uusien maakuntien roolien vakiintuminen tulee vie-

mään aikaa, ja ne tulevat muovaantumaan edelleen ajan saatossa. Sote-maakuntien muodostaminen alkaa territoriaalisella eli alueellisella hahmottumisella, kun tulevat sote-maakunnat rajataan alueellisesti omiksi yksiköikseen. Tästä edetään instituutioiden muodostumisen vaiheeseen, nimenomaan uuden hallinnollisen roolin saamisen vuoksi. Vakiintumisen vaihe on vielä tulevaisuudessa, koska maakuntien aseman vakiintuminen vie aikaa. Vanhoista, vahvoista kunnista irtipäästäminen tulee vaatimaan aikaa ja kärsivällisyyttä, kuntien voi kärjistetysti nähdä deinstitutionalisoituvan osittain sote-uudistuksen myötä.

Lähes kaikki haastatellut kokivat olevansa keskeisessä roolissa kunta- ja maakuntatasolla sote-uudistuksen suhteen. Keskeisyyttä puolsi myös se, että haastatellut nimesivät toisiaan keskeisiksi pelaajiksi. Yhdellä haastateltavalla oli myös rooli valtiotasolla. Pääsääntöisesti pelaajat olivat tulleet mukaan pirulliseen sote-peliin sote-uudistuksen kautta, mutta myös maakuntauudistuksen kautta mukaantulleita oli. Epäily oli, että maakuntauudistuksen pelaajat tulevat jatkossa saamaan entistäkin suurempaa roolia, koska uudistuksen nähtiin kääntyneen enemmän maakuntauudistukseksi ja sote-uudistuksen todettiin jääneen taka-alalle.

#### *Miten pirullinen peli ilmenee sote-alueiden muodostamisessa Pohjanmaalla?*

Sote-alan uudistamisen tarve myönnettiin sekä Pohjanmaalla että Etelä-Pohjanmaalla. Pirullisia ongelmia tulisi ratkoa vahvalla vuorovaikutuksella eri toimijoiden kesken. Maakunnissa vuorovaikutus vaikutti olevan itseriittoista: yhteistyötä ja vuorovaikutusta oli, mutta sitä leimasi vahvasti omasta näkökulmasta toimiminen. Avoimuutta ja luottamusta yhteiseen hyvään epäiltiin suuresti. Halua rakentaa uutta löytyi, mutta siihen ei oltu siirtymässä avoimin mielin. Innovatiivisuutta ja luovuutta puuttui.

Maakunnissa pirullisen pelin ilmeneminen ja kokonaiskuva erosivat joiltain osin toisistaan, siksi ne on avattu seuraavaksi osittain alueellisesti. Tällä pyritään luomaan mahdollisimman totuudenmukainen kuva Pohjanmaan pirullisesta sote-pelistä.

Pohjanmaan maakunnassa pelaajien vuorovaikutus ja yhteistyö olivat alkutekijöissään, se koettiin jopa pakotetuksi. Konkreettisen valmistelutyön nähtiin olevan hyvin haasteellista. Maakunnan sisäistä ja rajat ylittävää yhteistyötä toivottiin lisää. Maakunnassa ilmeni laajaa tyytymättömyyttä maakuntamallia ja sen uudistussisältöä kohtaan: se tuomittiin huonoksi tai siihen suhtauduttiin negatiivisen varautuneesti. Tyytymättömyys malliin kumpusi esimerkiksi erikoissairaanhoidon korostamisesta ja integraatiotavoitteen unohtamisesta. Mallin sanottiin sisältävän liiaksi käytännön asioiden epäselvyyksiä ja suuria näkemuseroja, ja sen syytettiin olevan poliittisen kompromissin ja valtapelin tulos. Poliittinen valtapeli tuomittiin lyhynäköiseksi politiikaksi, jolla ei ole hyviä seurauksia Suomelle. Vakaata uskoa maakuntamallin toteutumiseen ei ollut, tai jos olikin, sen katsottiin jatkuvan päättymättömällä kehittämisellä. Hallinnollisten alueiden muodostamisella ja pirullisella pelillä on yhtymäkohtansa: kuten alueet myös pirullinen peli on päättymätöntä, joten saadut ratkaisut luokitellaan usein vain välietapeiksi.

Etelä-Pohjanmaalla maakuntamalli luokiteltiin huonoksi tai siihen suhtauduttiin positiivisesti, mutta varauksella. Syiksi mallin huonoudelle annettiin muun muassa alkuperäisten uudistustavoitteiden unohtuminen, asiakkaan unohtaminen sekä uudistuksen liian pitkä kesto, jonka todettiin aiheuttaneen uudistusväsymystä. Malli sai moitteita myös keskustalaisen politiikan korostamisesta. Asiantuntijoiden kuuleminen, esimerkiksi maakuntien määristä päätettäessä, oli sivuutettu kokonaan. Mallissa nähtiin myös mahdollisuus parempaan, mikäli se tekee päivittäispalvelut helposti saavutettaviksi ja saataviksi. Maakuntamallin kehittämisen todettiin jatkuvan sen toteuttamisen jälkeen.

Yksi sote-uudistuksen tavoite on ollut hallinnon keventäminen ja yksinkertaistaminen. Maakunnissa epäiltiin tämän tavoitteen toteutumista. Pieniä mahdollisuuksia kevenemiseen olisi, mikäli palvelurakenne todella saadaan rakennettua kysyntää vastaavaksi, kuntarajoista välittämättömäksi, ja jos jatkossa sote-palvelut pystytään kokoamaan kokonaisuudeksi, jossa ne tulevat yhdeltä selkeältä järjestäjätaholta. Sote-uudistuksen valmistelutyön olisi pitänyt edetä alhaalta ylöspäin, jolloin se olisi johtanut järkeviin palveluverkkoihin. Mallin sisältämien valinnanvapauden ja yhtiöittämisen sekä maakuntauudistuksen samanaikaisen toteuttamisen katsottiin monimutkaistavan kevenemistä. Maakuntien sote-osaamiseen ei juurikaan luotettu.

Kummassakin maakunnassa painotettiin, että osa sote-palveluista olisi edelleen pitänyt jättää kunnille. Erityisesti kunnille jäävä hyvinvoinnin edistämisen tehtävä koettiin epämääräisenä. Sen pelättiin tarkoittavan vain isoa joukkoa erilaisia hyvinvoinnin edistämisen projekteja, eikä mitään konkreettista. Edistämistyölle kaivattiin jonkinlaista kannustinta, koska ei nähty syytä, miksi kuntien muuten pitäisi jatkossa maksaa sen tuomia kuluja. Tehtävä nähtiin toistaiseksi suurena tummana varjona kuntataivaalla, mikä oli lisännyt entisestään epäluuloa valtiotasoa kohtaan.

Yksi pirullisen pelin ilmenemismuoto oli maakuntien huoli mallin sisältämisestä kipupisteistä. Valtiotason poliittisten päätösten puute, uudistusaikataulun kireys, uudistuksen massiivisuus, valinnanvapauden ja integraation ristiriita, integraation puute, asiakkaan unohtaminen, tavoitteiden hämärtyminen ja palvelujen tasapuolinen takaaminen loivat huolia peliin. Tämä puolestaan vaikutti sote-uudistukseen suhtautumiseen ja loi kokonaispeliin entistä vahvemmin eri hallintotasojen vastakkainasettelua sekä peliaktiivisuuden ja peli-intensiteetin erilaisuutta.

Tunteita kuohuttanein pirullisen sote-pelin ilmenemismuoto oli laajan ympärivuorokautisen päivystyksen herättämä reaktio. Huhtikuun linjauksessa Seinäjoen keskussairaala oli tällaisen päivystyksen listalla, mutta Vaasan keskussairaala ei. Kukaan Pohjanmaan maakunnan haastatelluista ei ollut tyytyväinen tehtyyn linjaukseen. Sairaalavaliinnoille esitetyt perustelut tuomittiin ei-objektiivisiksi, heiveröisiksi ja poliittiseksi valtapeliksi. Kummastusta herätti myös Vaasan luokittelu sijainniltaan syrjäiseksi. Linjauksen pelättiin vaarantavan pidemmällä tähtäimellä ison osan Suomen vientiteollisuudesta sekä koko Vaasan sairaalan tulevaisuuden investointien ja resurssien keskittämisestä johtuvan vähenemisen takia. Linjaus on herättänyt runsaasti keskustelua, ja päivystyslinjaus tullaankin mittauttamaan vedoten kielikysymykseen. Kielellisiin syihin vetoaminen on perusteltua. Kärjitetysti ajateltuna Seinäjoen keskussairaallalla ei ole realistisia valmiuksia hoitaa ruotsinkielisten omaäidinkielistä hoitoa, tai ainakin se vaatisi niin paljon muutoksia, jo esimerkiksi henkilöstön kielitaidon suhteen. Pohjanmaan maakunnan kielellistä erilaisuutta ei ole ymmärretty valtiotasolla. Puhtaasti kielellisiin syihin vedoten Vaasan tulisikin saada korkeamman statuksen sairaala. Tätä ei tulisi kui-

tenkaan tehdä Seinäjoen keskussairaalan kustannuksella vaan Vaasan keskussairaala tulisi nostaa kolmanneksitoista laajan ympärivuorokautisen päivystyksen sairaalaksi.

Etelä-Pohjanmaalla päivystyslinjaukseen oltiin tyytyväisiä, mutta asiaan ei suhtauduttu yhtä intohimoisesti kuin Pohjanmaalla. Keskussairaalan saamasta statuksesta oltiin ylpeitä. Päivystysasian todettiin olevan vain pieni osa sote-uudistusta, ja sen koettiin saaneen liikaa huomiota. Tällä viitattiin siihen, että uudistuksessa on osia, kuten järkevät palvelukokonaisuudet, joista tulisi ennemmin olla huolissaan. Seinäjoen keskussairaalan valintaa päivystyslistalle ei kyseenalaistettu ja perustelut koettiin järkevinä. Maakuntien kielimuuri tunnustettiin ja tiedostettiin, mutta sen ei nähty olevan mitenkään keskeinen asia. Osa haastatelluista ennusti, että Vaasan keskussairaalan statusta tullaan nostamaan.

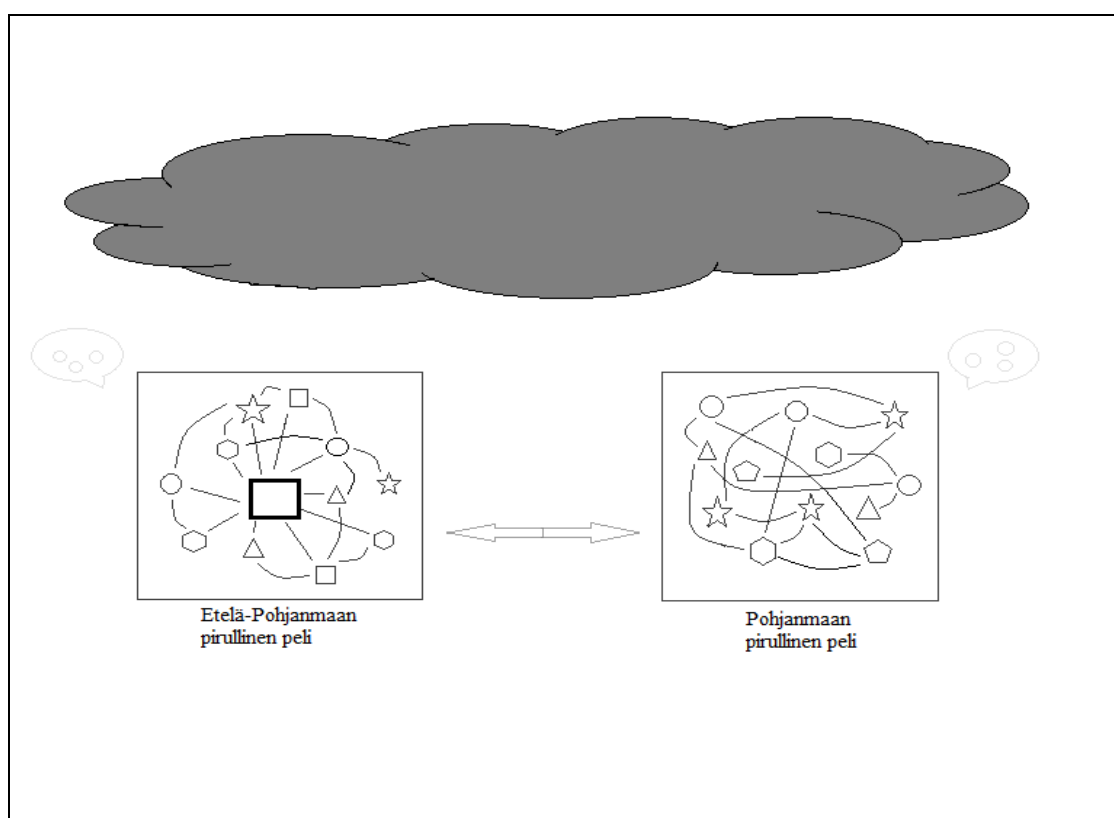
Subjektiiiviset tulkinnat voitoista ja tappioista ovat osa pirullista peliä. Tulevaisuuden Vaasan ja Seinäjoen palvelujen kohtalojen nähtiin jakautuvan kolmeen: ne pysyvät samantasoisina, verrattain samantasoisina tai sitten ne heikkenevät. Päivystyslinjauksella koettiin olevan merkitystä keskustaajamien ja tätä kautta myös muun maakunnan palveluihin. Etelä-Pohjanmaalla palvelujen kohtalo nähtiin positiivisessa valossa, mutta Pohjanmaalla pelättiin palvelujen heikkenemistä.

Edellä mainitut pirullisen pelin ilmenemismuodot ovat pelin osia. Ne voidaan tulkita pelieriksi, joista sitten kootusti muodostuu koko Pohjanmaan pirullisen pelin kokonaiskuva.

*Mitkä toimijatahot ovat Pohjanmaan pirulliseen peliin osallisena ja onko pelistä löydettävissä erilaisia pelitaktiikoita ja säännönmukaisuuksia?*

Pohjanmaan ja Etelä-Pohjanmaan pirullisen sote-pelin pelaajia on mahdollista hahmottaa pelikentällisillä ja pelin kokonaiskuvalla (kuvio 7). Pelikentät ovat kuviossa maakuntakohtaisia ja ne sisältävät sekä kunta- että maakuntatason peliä. Kentällisten sisällä on käynnissä sisäisiä ja eritasoisia pelejä, joita pelataan niin vertikaalisesti kuin horisontaalisesti. Myös valtiotasoon ja valtiotasolta maakunta- ja kuntatasoon on peliliikettä. Mustien joutsenten, eli uusien pelaajien tai yllättävien tapahtumien, ilmestyminen peliin

on hyvin todennäköistä. Valtiotaso näyttäytyi ukkospilvenä, joka muuttaa muotoaan jatkuvasti luoden synkkiä varjoja ja ukkosmyrskyn uhkaa alleen. Ukkospilvi on muuttanut muotoaan vähän väliä, ja tämä on aiheuttanut sote-peliin muun muassa alkuperäisten uudistustavoitteiden hämärtymistä ja unohtumista. Selkeiden linjausten ja etenkin poliittisten päätösten puute ovat tummentaneet pilvää. Kunta- ja maakuntatason pelaajat olivat epäluuloisia, koska valtiotason ukkospilvi näyttäytyi heille poliittisena valtapelinä. Ukkospilvi oli aiheuttanut maakunnissa eriaikaista uudistusaskellusta: toiset olivat valmistelleet vauhdilla, kun toiset vain odottelivat, mitä tuleman pitää. Maakunnissa tämä ero näkyi: Etelä-Pohjanmaa oli valmistelutyössä selkeästi askeleen edellä Pohjanmaata.



Kuvio 7. Sote-alueiden muodostamisen pirullinen peli Pohjanmaalla.

Pirullisen pelin tematiikan mukaan parhaan lopputuloksen takeena pidetään pelitaktiikkaa, joka korostaa monipuolista toimijoiden yhteistyötä, koska se muun muassa lisää

näkökulmia. Laajalla toimijajoukolla katsotaan pystyttävän lisäämään päätösten laillisuutta. Muutos kohoa tässä taktiikassa alhaaltapäin. Haittansakin tässä pelitaktiikassa on: pirullinen peli voimistuu ja tavoiteristiriidat voivat kasvaa. Valtiotason voi katsoa pelaavan autoritaarisella pelitaktiikalla. Se pyrkii pääsääntöisesti hallitsemaan peliä, jolloin kaikkia pelin osapuolia ei kuulla, mikä saattaa aiheuttaa vastareaktioita alemmissa pelaajissa. Kilpailuhenkisessä pelitaktiikassa vastustajien voittaminen on päätavoite. Taktiikkaa käyttävä pelaaja pyrkii haalimaan kaiken mahdollisen vaikutusvallan itselleen. Taktiikka syö resursseja ja on pattitilannealtista.

Kummallekin pelikentälle nimetty pelaajamateriaali oli hyvin samankaltaista. Pieniä eroavaisuuksia löytyi, ja ne voidaan selittää sote-uudistusvalmistelun eriaikaisella askel-luksella maakunnissa. Eroavaisuutta selittää myös Pohjanmaan maakunnan pelistä sovittelevan pelaajan puuttuminen. Kummassakin pelikentällisessä pelaajia oli jo valmiiksi paljon, ja niiden epäiltiin lisääntyvän edelleen maakuntauudistuksen myötä. Pelaajien määrän lisääntymisen ei nähty tuovan välttämättä positiivisia vaikutuksia: määrän kasvaessa pelin konfliktierkkyys saattaa kasvaa.

Etelä-Pohjanmaan pelikenttä muodostui hyvin sote-projekti -keskeiseksi. Projektin yhteistyötä korostava pelitaktiikka vaikutti hedelmälliseltä. Projektin oli suunnitteilla strategiaryhmä, johon olisi tarkoitus koota kaikki sote-uudistuksen ja maakuntauudistuksen kannalta olennaiset pelaajat, ilman alueellista ja poliittista edustuksellisuutta. Aikomuksena oli myös lähitulevaisuudessa osallistaa valmisteluun vielä enemmän pelaajia: kansalaisia, yhdistyksiä ja järjestöjä. Myös sairaanhoitopiirillä oli vahvaa sisäistä valmistelutyötä. Vaikka sote-projekti nousikin Etelä-Pohjanmaan pirullisessa pelissä korostettuun, isoon rooliin, ei sitä voi kuitenkaan luokitella "pelastajaksi": edes se ei pysty takaamaan sote-uudistuksen onnistumista. Peliä leimasi toisaalta myös kilpailuhenkinen pelitaktiikka. Pelaajat ajoivat omia etujaan. Valmistelutyötä moitittiin leimanneen epäluulo, jännitteet ja etenkin luottamuksen puute. Eri toimijoiden välille ei vielä ollut kehittynyt aitoa luottamusta, mikä vaikutti valmistelun etenemiseen ja aitouteen. Peliä leimasi yleinen pelko kaiken toiminnan liiallisesta keskittymisestä Seinäjoelle, mutta toisaalta puolestaan myös maakunnassa oli odotuksia siitä, että Seinäjoki jatkossa pelastaa koko maakunnan. Seinäjoen roolina oli sovitella. Etenkin pienempien pelaajien voi

tulkita käyttäneen kilpailuhenkistä pelitaktiikkaa, mikä on ymmärrettävää edelliseen peilaten. Pelaajien aseman todettiin näkyvän pelissä: mahdollisuus panostaa valmistelutyöhön näkyi. Toki tämä on ihan normaalia, olisi kumma, jos panostukset eivät näkyisi. Pelaajien päätavoite oli yhtenäinen, mutta alemman tason tavoitteissa oli eroja ja hajanaisuutta. Pirullisen pelin ratkaisut tulkitaan aina subjektiivisesti, joten on ymmärrettävää, ettei kaikkien pelaajien siunaamaa linjaa tulla löytämään. Jonkun on aina tehtävä kompromissi ja tyydyttävä hieman vähempään kuin on ollut tavoite.

Pohjanmaan maakunnan pelikenttä piirtyi enemmän hajanaiseksi, koska pelissä ei ollut mukana selkeää keskeistä, muiden yläpuolelle kohoavaa pelaajaa. Sote-valmistelutyö vaikutti pirstaleiselta ja epäorganisoidulta. Pelaajien asemalla oli merkitystä ja hierarkia näkyi pelissä: vahvoilla pelaajilla oli mahdollisuus tuoda näkökantansa esiin ja näin he myös toimivat. Tosin yksi haastateltava totesi, että kaikki pelaajat ovat yhtä tärkeitä. Kilpailuhenkinen pelitaktiikka, vastustajien voittaminen, oli hyvin leimallista. Kaikkien pelaajien sanottiin ajavan vain omia näkökulmiaan ja pitävän kiinni omista reviiereistään. Vaikka kilpailuhenkinen taktiikka olikin käytössä, ei sen voi kuitenkaan luonnehtia vaikuttavan sote-uudistuksen jarruttamiselta. Sote-uudistus tehdään, koska sille on selkeä tarve - keinot ja tavoitteet vain ovat ristiriitaisia. Uudistustavoitteet eivät olleet yhtenäisiä, koska pelaajat pyrkivät optimoimaan vanhaa tilannettaan tai rooliaan. Sote-uudistus oli pakottanut pelaajat keskusteluun, mutta keskustelu ei ollut innovatiivista. Pohjanmaan pelikenttä kaipasikin selkeää vetäjäpelaajaa: pelaajaa, jolla olisi auktoriteettiä ottaa valmistelusta vastuu, kapteenin rooli. Nyt sellainen puuttui ja se näkyi.

Sote-uudistuksen todettiin luovan peliroolia myös muille sote-maakunnille, naapurisairaanhoidopiireille ja yliopistosairaaloille. Ne vaikuttavat peliin omilla päätöksillään, ikäänkuin taustalla. Virallista roolia niillä ei kuitenkaan suoranaisesti ole maakuntien pelikentällisissä.

Maakunnissa oli pelkona, että yhdistetystä sote- ja maakuntauudistuksesta tulee vain kallos hallinnollinen harjoitus. Selkeämmät toimintaohjeet valtiotasolta toisivat luottamusta uudistukseen ja poistaisivat pelaajien uudistusväsymystä ja -haluttomuutta sekä epäluuloja. Kaikenlainen epätietoisuus ja valtiotasolta tulevien toimintaohjeiden puutteellisuus



sekä epämääräisyys olivat aiheuttaneet sote-uudistukselle uskottavuusongelman. Ei oikein tiedetty mitä tehdään, jos tehdään, vai kannattaako odottaa. Maakuntamallia ja valtiotason valmistelua syytettiin mielenkiinnon ja innovatiivisuuden puutteesta, ja sen pelättiin kompuroivan liaksi poliittisiin kompromisseihin. Uuden hallintotason luomista pidettiin tarpeettomana.

Kunta- ja maakuntataso oli kokonaispelissä selkeästi yhdessä rintamassa vastakkainasetelussa valtiotasoon. Valtiotaso pelaa autoritaarisella pelitaktiikalla ja kunta- ja maakuntataso sitten reagoi sen tekemiin sääntö- ja luonnemuutoksiin. Valtiotaso pyrkii dominoimaan peliä, eivätkä kaikki alemman tason pelaajat tule kuulluksi. Yhteistyön lisäämisen halun voi tulkita vastareaktionä, voimien kokoamisena, valtiotason toimiin ja autoritaariseen pelitapaan.

Etelä-Pohjanmaalla tehtävä yhteistyö suuntautui vahvasti kasvukäytävän mukaisesti etelään, joka oli korostanut Pirkanmaan roolia. Etelä-Pohjanmaalla nimettiin laajemmin rajat ylittäviä yhteistyötahoja, mutta Pohjanmaan kanssa ei ollut niinkään virallisia yhteistyökuvioita. Maakunnat sijaitsevat lähellä toisiaan, joten laajemman yhteistyön puute kummastutti. Vaikuttimena tähän yhteistyön suuntaamiseen uskon olevan maakuntien eripäämääräiset suuntautumiset isompiin sote-maakuntiin: Etelä-Pohjanmaalta suunnataan Tampereen suuntaan ja Pohjanmaalta puolestaan Turun suuntaan. Tämän eripäämääräisen suuntaamisen voi tulkita ennemmin hajottavan tutkimusalue-Pohjanmaata kuin yhtenäistävän sitä.

Alueiden välisestä historiasta ja kielellisestä eroavaisuudesta kumpuava vastakkainasettelu ja kilpailuasetelma myönnettiin, mutta sillä ei juurikaan katsottu olevan vaikutusta sote-peliin. Alueiden välisellä historialla oli tosin vaikutusta yhteistyöhön maakuntien välillä. Yhteistyötä lisäämällä nähtiin voimavarapotentiaalia kehittää kumpaakin maakuntaa entisestään. Kaupunkien edustajat olivat tavanneet toisiaan ja pitkäjänteisestä yhteistyöstä oli sovittu. Selvisi kuitenkin, että tämä oli vielä varsin näkymätöntä. Päivystyslinjauskeskustelu herätti tunteita ja kilpailuhenkisyys maakuntien välillä oli nostanut päätään. Toisaalta taas oltiin eräänlaisessa yhteisrintamassa valtiotasoa vastaan, yhteishenki oli aistittavissa. Keskuskaupunkien nähtiin jatkossakin olevan elinvoimaisia

ja kehittyviä sote-pelistä huolimatta. Tosin sote- ja maakuntauudistuksen todettiin tuovan haasteita kehitykselle. "Me-henki" ilmeni yhteisenä huolena maakuntien reuna-alueiden ja syrjäisempien pienten kuntien kuihtumisesta sekä sote-uudistuksen unohtamasta potilasnäkökulmasta.

Pohjanmaan pirullisesta sote-pelistä oli löydettävissä säännönmukaisuuksia. Pelistä oli selkeästi havaittavissa kunta- ja maakuntatason vastakkainasettelu valtiotasoon. Kummankin maakunnan pelissä pelitaktikkojen valinnat olivat hyvin samanlaisia. Kilpailuhenkisen pelitaktiikan käyttö oli yleistä. Pelaajien omien näkökulmien korostaminen ja reviirivartiointi olivat hyvin säännönmukaista. Vuorovaikutus Pohjanmaan ja Etelä-Pohjanmaan välillä oli suhteellisen vähäistä, mutta sen lisäämistä toivottiin. Kummasakin maakunnassa uudistuksen tarve myönnettiin, mutta sen toteutumiseen ei täysin kuitenkaan luotettu. Etelä-Pohjanmaalla sote-uudistuksen valmistelutyö henkilöityi sote-projektin projektinjohtajaan. Vastaavaa henkilöitymistä ei Pohjanmaan maakunnan pelistä ollut löydettävissä.

### *Loppumietteet*

Sote-uudistus olisi ollut järkevää toteuttaa omana uudistuksenaan ilman maakuntauudistuksen sekoittamista siihen. Useimmiten oli takerruttu liian pieniin seikkoihin, ja sote-uudistuksen kokonaiskuva oli tästä syystä ajautunut väärille raiteille. Kaikki poliittisen valtapelin mukanaan tuomat osat olivat hämärtäneet uudistusta ja sen tavoitteita. Liian monen osan lisääminen vaikutti heiluttaneen rakennettua tornia, ja se tuntui huojuvan pahasti. Valtiotason ukkospilveä olisi tietoisesti pyrittävä hälventämään.

Muutosviestintä valtiotasolta kunta- ja maakuntatasolle vaikutti olleen heiveröistä ja epäjohdonmukaista, toisinaan jopa hieman osoitteetonta. Kunta- ja maakuntatasolla ei ollut selvillä mitä tulisi oikeasti tehdä. Valtiotasolta painostettiin valmistelemaan ja kehittämään uutta, mutta konkreettiset toimintaohjeet puuttuivat, puhumattakaan tarpeeksi täsmällisistä aukikirjoitetuista lakiteksteistä. Pelaajat pelasivatkin tästä syystä kukin peliä omilla säännöillään.

Pirullisen pelin tarkoituksena ei ole leimata sen pelaajia pirullisiksi, eikä peli ole mitenkään hämäräperäistä. Joten näitä Pohjanmaan pirullisen sote-pelin pelaajia ei missään tapauksessa tule leimata pirullisiksi ihmisiksi. Negatiivisuus kumpusi valtiotason toiminnasta ja poliittisesta valtapelistä.

Tutkimustuloksia analysoidessani ja pohtiessani mietin usein luottamuksen merkitystä pirullisessa pelissä. Aittoa luottamusta pelaajien välille luomalla olisi mahdollista helpottaa pirullista peliä. Luottamuksen syntyminen vaatisi avoimen yhteistyön korostamista ja aittoa osallistamista. Muutoksen tulisi, etenkin sote-uudistuksen suhteen, kohota selkeästi alhaaltapäin.

Tutkimuksen tarkoituksellisuus kiinnittyy pelin ongelmakohtien ja pirullisuuden kuvaamiseen. Tarkoituksena oli kuvaamisen avulla avata pelaajille sitä, millaisessa pelissä he ovat mukana ja herättää ajatuksia siitä, miten pelin pirullisuutta voitaisiin hälventää. Tutkimuksesta voi olla hyötyä myös valtiotason toimijoille siinä, millaisena heidän nykytoimintansa näyttäytyy kunnille ja maakunnille. Mutta kuten laadulliselle tutkimukselle on ominaista, ei saatuja tutkimustuloksia voi yleistää, ne ovat vain pirullisen pelin kuva tutkituissa maakunnissa.

Jatkotutkimusaiheita ei ole vaikea keksiä. Voisi olla kiinnostavaa kääntää tämän tutkimuksen näkökulma kunta- ja maakuntatasolta valtiotasoon, ja tutkia millaisena pirullinen peli siitä suunnasta katsottuna näyttäytyisi. Muutosviestinnän heikkoutta arvosteltiin maakunnissa, joten senkin selvittäminen olisi mielenkiintoista, valiten sitten tulo-kulmaksi koko Suomen tai maakuntakohtaisuuden. Myös kansalaisten osallistaminen olisi hyvä aihe: millaisena he kokevat roolinsa tai kuultavuutensa sote-uudistuksessa. Sote-uudistuksen toteuttamisajan jälkeen olisi kiinnostavaa peilata alkuperäisiä uudistustavoitteita toteutuneisiin uudistuksiin.

## LÄHDELUETTELO

- Aluehallintovirasto (2015). Toimialueet. Saatavissa 8.3.2016: <https://www.avi.fi/web/avi/toiminta-alue#.Vt6GVZyLTIU>.
- Alueuudistus (2016a). Itsehallintoalueet ja kunnat edistävät hyvinvointia ja terveyttä. Saatavissa 6.5.2016: <http://alueuudistus.fi/soteuudistus/hyvinvoinnin-edistaminen>.
- Alueuudistus (2016b). Sosiaali- ja terveydenhuollon uusi hallintomalli. Saatavissa 3.5.2016: <http://alueuudistus.fi/soteuudistus/hallinto-ja-tehtavat>.
- Alueuudistus (2016c). Sote-uudistuksen tavoitteet. Saatavissa 3.5.2016: <http://alueuudistus.fi/soteuudistus/tavoitteet>.
- Alueuudistus (2016d). Valmisteluryhmät. Saatavissa 4.5.2016: <http://alueuudistus.fi/soteuudistus/valmisteluryhmat>.
- Batie, Sandra (2008). Wicked Problems and Applied Economics. *American Journal of Agricultural Economics* 90: 5, 1176–1191.
- Conklin, Jeff (2005). *Dialogue Mapping: Building Shared Understanding of Wicked Problems*. New York: Wiley.
- Conklin, Jeff & William Weil (2007). *Wicked Problems: Naming the Pain in Organizations*. Saatavissa 16.2.2016: <http://www.accelinnova.com/docs/wickedproblems.pdf>.
- Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (2016). ELY-keskukset. Saatavissa 8.3.2016: <https://www.ely-keskus.fi/web/ely/ely-keskukset;jsessionid=27CAAF309F01747D76FBEEAD82033536#.Vt6G15yLTIU>.

- Eskola, Jari & Jaana Vastamäki (2001): Teemahaastattelu: opit ja opetukset. Teoksessa: Ikkunoita tutkimusmetodeihin I. Metodien valinta ja aineistonkeruu: virikkeitä aloittelevalle tutkijalle, 24–42. Toim. Juhani Aaltola & Raine Valli. Chydenius-instituutin julkaisuja 2/2001. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.
- Etelä-Pohjanmaan liitto (2016a). Kansallisesti ja kansainvälisesti vetovoimainen luova yrittäjyysmaakunta. Saatavissa 21.7.2016: [http://www.epliitto.fi/etela-pohjanmaan\\_esittely](http://www.epliitto.fi/etela-pohjanmaan_esittely).
- Etelä-Pohjanmaan liitto (2016b). Kieli ja kansalaisuus. Saatavissa 21.7.2016: [http://www.epliitto.fi/kieli\\_ja\\_kansalaisuus](http://www.epliitto.fi/kieli_ja_kansalaisuus).
- Haveri, Arto, Harri Jaskari & Kristiina Seppälä (1995). Ongelmana lääninraja - Toiminnalliset ja hallinnolliset alueet Vammalan-Huittisten seudulla. Tampereen yliopisto. Aluetieteen laitos 1995.
- Häkli, Jouni (2001). Instituution käsite aluetieteessä. Teoksessa: Järkäleitä ja kulmakiviä. Instituutiot yhteiskunnassa, 113–127. Toim. Sulevi Riukulehto. Vaasan yliopisto, Levón-instituutti. Julkaisu No 96. Vaasa.
- Harmon, Michael & Richard Mayer (1986). Organization Theory for Public Administration. Glenview, Illinois. London, England: Scott, Foresman and Company.
- Head, Brian & John Alford (2008): Wicked Problems: The Implications for Public Management. Saatavissa 16.2.2016: <http://www.polsis.uq.edu.au/apsa2008/Refereed-papers/Head.pdf>.
- Hirsjärvi, Sirkka & Helena Hurme (2001): Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Helsinki: Yliopistopaino.
- Hirsjärvi, Sirkka, Pirkko Remes & Paula Sajavaara (2009). Tutki ja kirjoita. Hämeenlinna: Kariston Kirjapaino Oy.

Ilkka 6.11.2015. Sipilä varautui jättämään hallituksen eronpyynnön ellei yö tuo sote-sopua. Saatavissa 5.4.2016: <http://www.ilkka.fi/mielipide/p%C3%A4%C3%A4kirjoitus/sipil%C3%A4-varautui-j%C3%A4tt%C3%A4m%C3%A4n-hallituksen-eronpyynn%C3%B6n-ellei-y%C3%B6-tuo-sote-sopua-1.1939696>.

Ilkka 28.5.2016. Tervetuloa kotimaakuntaan takaisin isokyröläiset. Saatavissa 2.8.2016: <http://www.ilkka.fi/mielipide/p%C3%A4%C3%A4kirjoitus/tervetuloa-kotimaakuntaan-takaisin-isokyr%C3%B6l%C3%A4iset-1.2057738>.

Jalonen, Harri (2006). Kompleksisuusajattelu yhteiskuntatieteissä. *Politiikka* 48: 2, 115–126.

Katajamäki, Hannu (2009). Aluekehittämisen teoria ja käytäntö. Teoksessa: *Yhteiskuntatieteiden maailma*, 68–78. Toim. Seija Virkkala ja Riitta Koski. Vaasan yliopiston julkaisuja. Opetusjulkaisuja 59. Aluetiede 5. Vaasa.

Kiukkonen, Satu (1993). Valtion aluejaotusten yhtenäistämisen taloudelliset ja yhteiskunnalliset vaikutukset. Tampereen yliopisto. Yrityksen taloustieteen ja yksityisoikeuden laitoksen julkaisuja. Sarja D: Pirkanmaan liiketaloudellisen tutkimuskeskuksen julkaisuja 4. Tampere: Tampereen yliopiston jäljennepalvelu.

Kultalahti, Olli (1990). *Yhteiskunta ja alue*. 2. uudistettu painos. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.

Kunnat.net (2016). Kuntien ja kuntayhtymien toiminta. Saatavissa 10.10.2016: <http://www.kunnat.net/fi/kunnat/toiminta/Sivut/default.aspx>.

Lindell, Juha, Seija Ollila & Pirkko Vartiainen (2014). Kompleksisuuden johtaminen. Teoksessa: *Pirullisista ongelmista hyvään hallintoon*, 86–100. Toim. Kirsi Lehto. Vaasan yliopiston julkaisuja. Opetusjulkaisuja 65. Hallintotieteet 2.

- Lundström, Niklas (2009). Piru irti Pohjanmaalla: tarkastelussa Vaasan ja Mustasaaren kuntaliitos pirullisena ongelmana. Pro gradu -tutkielma. Saatavissa 20.10.2016: [https://www.tritonia.fi/fi/e-opinnaytteet/tiivistelma/3637/Piru+ irti+ Pohjanmaalla%3A+Tarkastelussa+Vaasan+ja+Mustasaaren+kuntaliitos+pirullisena+ongelmana](https://www.tritonia.fi/fi/e-opinnaytteet/tiivistelma/3637/Piru+irti+Pohjanmaalla%3A+Tarkastelussa+Vaasan+ja+Mustasaaren+kuntaliitos+pirullisena+ongelmana).
- Lundström, Niklas (2012). Perhosista pyörremyrskyjä: aluekehittäminen kompleksisessä ympäristössä. Vaasa: Vaasan yliopisto.
- Lundström, Niklas (2013). Aluekehittämisen kompleksisuudesta. Teoksessa: Oppiva alue, menestyvä alue. Juhlakirja professori Seija Virkkalan 60-vuotispäiväksi, 93–102. Toim. Ilkka Luoto, Hannu Katajamäki ja Niklas Lundström. Acta Wasaensia 275. Aluetiede 12. Vaasan yliopisto.
- Lundström, Niklas (2015). Aluekehittämisen pirullinen peli. Väitöskirja. Acta Wasaensia 326. Aluetiede 14. Vaasan yliopisto.
- Lundström, Niklas (2016). Exploring the Theoretical Foundations of a Wicked Game. Saatavissa 23.5.2016: [http://www.regionalstudies.org/uploads/Lundstrom\\_ Niklas\\_-\\_Exploring\\_The\\_Theoretical\\_Foundations\\_of\\_a\\_Wicked\\_Game.pdf](http://www.regionalstudies.org/uploads/Lundstrom_Niklas_-_Exploring_The_Theoretical_Foundations_of_a_Wicked_Game.pdf).
- Lundström, Niklas & Harri Raisio (2013). Kansalaisraadit aluekehittämisen pirullisissa peleissä. Deliberaation mahdollisuuksista muuttaa näkemyksiä alueen kehittämistä. Hallinnon Tutkimus 32:3, 179–196.
- Malmsten, Jarmo (2013). Aluehallintojuttu. Vuoden 1997 aluehallintouudistus ja sen sanomalehtikäsittely. Turun yliopiston julkaisuja. Sarja C osa 364. Turku: PAINOSALAMA Oy.
- Manni, Essi & Susanna Seppänen (1996). Suomipalapeli. Suomen alueiden kansainvälistyminen. Tilastokeskus. Helsinki: Hakapaino Oy.

- Mason, Richard & Ian Mitroff (1981). *Challenging Strategic Planning Assumptions: Theory, Cases and Techniques*. New York: John Wiley & Sons.
- Merikanto, Tiina (2015). Soten lopputulos: Päivystäviä sairaaloita jää 12 – osa nykyisistä keskussairaaloista joutuu supistamaan toimintaansa. Saatavissa 6.5.2016: [http://yle.fi/uutiset/soten\\_lopputulos\\_paivystavia\\_sairaaloita\\_jaa\\_12\\_\\_osa\\_nykyisista\\_keskussairaaloista\\_joutuu\\_supistamaan\\_toimintaansa/8440863](http://yle.fi/uutiset/soten_lopputulos_paivystavia_sairaaloita_jaa_12__osa_nykyisista_keskussairaaloista_joutuu_supistamaan_toimintaansa/8440863).
- Mäkinen, Pirjo (1992). *Kuntarakenneselvitys. Esiselvitys kuntajaotuksen historiasta, nykytilasta ja tulevaisuudesta sekä jatkotutkimuksen alustava tutkimusohjelma. Kunnallisan kehittämissäätiön tutkimusprojekti 1.12.1991 - 31.5.1992*. Tampereen yliopisto. Kunnallistieteiden laitos. 31.5.1992.
- Paasi, Anssi (1984). Suomen väliportaan aluejärjestelmän kehitys ja hahmottuminen suomalaisten aluetietoisuudessa. *Suunnittelumaantieteen yhdistyksen julkaisuja 14*. Joensuun yliopiston offsetpaino: Joensuu.
- Paasi, Anssi (1986). Neljä maakuntaa. *Maantieteellinen tutkimus aluetietoisuuden kehittymisestä*. Teoksessa: *The Institutionalization of Regions Theory and Comparative Case Studies*, 23–330. Joensuun yliopiston yhteiskuntatieteellisiä julkaisuja. N:o 9. Joensuun yliopisto: Joensuu.
- Paasi, Anssi (1991). Deconstructing regions: notes on the scales of spatial life. *Environment and Planning A*, 23, 239–256.
- Paasi, Anssi (2002). Bounded Spaces in the Mobile World: Deconstructing ‘Regional Identity’. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geographie* 2: 137–148.
- Paasi, Anssi (2011). The region, identity, and power. *Procedia Social and Behavioral Sciences* 14, 9–16.



- Pohjanmaa lukuina (2015). Pohjanmaan maakunta. Saatavissa 21.7.2016: <http://www.pohjanmaalukuina.fi/lisatietoja/pohjanmaan-maakunta/>.
- Pred, Allan (1984). Place as historically contingent process: structuration and the time-geography of becoming places. *Annales of the Association of American Geographers* 74, 279–297.
- Pulkkinen, Antti (2012). Vaasa ja Mustasaari yhdistyvät vain pakolla. Saatavissa 12.10.2016: <http://kuntalehti.fi/yleinen/vaasa-ja-mustasaari-yhdistyvat-vain-pakolla/>.
- Raisio, Harri (2008). Wicked-problematiikan käsitteellinen tarkastelu. Uusia näkökulmia terveydenhuollon johtamiseen. *Premissi* 1, 34–44.
- Raisio, Harri (2010). Embracing the Wickedness of Health Care. *Essays of Reforms, Wicked Problems and Public Deliberation. Acta Wasaensia* 228. Social and health Management 5. Vaasa: Vaasan yliopisto.
- Riikonen, Heikki (1997). Aluetietoisuuden sisältö paikallisyhteisöissä. Teoksessa: Tila paikka ja maisema. Tutkimusretkiä uuteen maantieteeseen, 179–189. Toim. Tuukka Haarni, Marko Karvinen, Hilla Koskela & Sirpa Tani. Tampere: Tammer-Paino Oy.
- Rittel, Horst & Melvin Webber (1973). Dilemmas in General Theory of Planning. *Policy Sciences* 4, 155–169.
- Roberts, Nancy (2000). Wicked Problems and Network Approaches to Resolution. *International Public Management Review - Electronic Journal* 1: 1, 1–19.
- Seinäjoen kaupunki (2016a). Tietoa Seinäjoesta. Saatavissa 21.7.2016: <https://www.seinajoki.fi/seinajoenkaupunki/tietoaseinajoesta.html>.

- Seinäjoen kaupunki (2016b). Seinäjoki tilastoissa. Saatavissa 21.7.2016: <https://www.seinajoki.fi/seinajoenkaupunki/tietoaseinajoesta/seinajokitilastoissa.html>.
- Sosiaali- ja terveysministeriö (2012). Sosiaali- ja terveystieteellisen ministeriryhmän esitys sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennetta koskeviksi linjauksiksi. Saatavissa 23.3.2016: <http://www.stm.fi/sote-uudistus/aiemmat-linjaukset>.
- Sosiaali- ja terveysministeriö (2014a). Sote-uudistus. Järjestämislain keskeinen sisältö. Saatavissa 23.3.2016: [http://www.stm.fi/c/document\\_library/get\\_file?](http://www.stm.fi/c/document_library/get_file?)
- Sosiaali- ja terveysministeriö (2014b). Tiivistelmä sote-järjestämislain keskeisestä sisällöstä. Saatavissa 23.3.2016: [http://www.stm.fi/c/document\\_library/get\\_file?folderId=12312181&name=DLFE-32720.pdf](http://www.stm.fi/c/document_library/get_file?folderId=12312181&name=DLFE-32720.pdf).
- Sosiaali- ja terveysministeriö (2015). Usein kysyttyä sote-uudistuksesta. Saatavissa 11.5.2016: <http://stm.fi/sote-uudistus/ukk>.
- Sosiaali- ja terveysministeriö (2016). Päivystyksen kokonaisuus linjattiin. Tiedote 13/2016. Saatavissa 6.5.2016: [http://stm.fi/artikkeli/-/asset\\_publisher/paivystyksen-kokonaisuus-linjattiin](http://stm.fi/artikkeli/-/asset_publisher/paivystyksen-kokonaisuus-linjattiin).
- Stenvall, Jari (1999). Aluehallinto 2000. Tampere: Tampereen yliopistopaino, Juvenes-Print.
- Stenvall, Jari, Antti Syväjärvi, Hanna Vakkala, Petri Virtanen & Kari Kuoppala (2015). Kunnat ajopuina – koskesta sumaan. Kuntaliiton verkkojulkaisu. Acta 258. ARTTU2-ohjelman tutkimuksia nro 1. Tampereen yliopisto, Lapin yliopisto ja Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
- Taleb, Nassim (2008). The Black Swan. The Impact of the Highly Improbable. Lontoo: Penguin Books.

Tilastokeskus (2014). Tilastotietoa / taulukot. Vaasa - Vasa. Saatavissa 21.3.2016:  
<http://www.stat.fi/tup/kunnat/kuntatiedot/905.html>.

Tilastokeskus (2015). Maakunnat. Luokituksen kuvaus. Saatavissa 1.3.2016:  
<http://tilastokeskus.fi/meta/luokitukset/maakunta/001-2016/kuvaus.html>.

Tilastokeskus (2016a). Aluehallintovirasto 2010. Saatavissa 20.10.2016:  
<http://tilastokeskus.fi/meta/luokitukset/avi/001-2010/index.html>.

Tilastokeskus (2016b). Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus 2010. Saatavissa 20.10.2016: <http://tilastokeskus.fi/meta/luokitukset/ely/001-2010/index.html>.

Tilastokeskus (2016c). Väestö. Saatavissa 21.7.2016: [http://www.stat.fi/tup/suoluk/suoluk\\_vaesto.html#bruttokansantuote](http://www.stat.fi/tup/suoluk/suoluk_vaesto.html#bruttokansantuote).

Vaalit.fi (2016). Vaalipiirit. Saatavissa 8.3.2016: <http://vaalit.fi/fi/index/vaalit/eduskuntavaalit/vaalipiirit.html>.

Vaasan kaupunki (2016). Yleistietoa Vaasasta. Saatavissa 21.7.2016: <http://www.vaasa.fi/yleistietoa-vaasasta>.

Vaasan yliopisto (2015). Väitös: Perinteiset johtamismenettelyt eivät sovellu aluekehittämisen pirulliseen peliin. Saatavissa 6.10.2016: [http://www.uva.fi/fi/news/vaitos\\_lundstrom/](http://www.uva.fi/fi/news/vaitos_lundstrom/).

Valtioneuvosto (2015). Hallitus päätti sote-uudistuksen jatkosta ja itsehallintoalueista. Valtioneuvoston viestintäosaston tiedote, 591/2015. Saatavissa 5.4.2016: [http://valtioneuvosto.fi/artikkeli/-/asset\\_publisher/hallitus-paatti-sote-uudistuksen-jatkosta-ja-itsehallintoalueista?\\_101\\_INSTANCE\\_3wyslLo1Z0ni\\_groupId=10616](http://valtioneuvosto.fi/artikkeli/-/asset_publisher/hallitus-paatti-sote-uudistuksen-jatkosta-ja-itsehallintoalueista?_101_INSTANCE_3wyslLo1Z0ni_groupId=10616).

Valtioneuvosto (2016a). Hallituksen linjaus maakunnille siirrettävistä tehtävistä. Saatavissa 6.5.2016: <http://valtioneuvosto.fi/documents/10616/2287640/Hallituksen+linjaus+maakuntahallinnon+teht%C3%A4v%C3%A4t+5.4.2016/101bc0eaca53-43a8-9252-c66e073bfe80>.

Valtioneuvosto (2016b). Hallituksen reformit: Maakuntaudistus ja Tulevaisuuden kunta. Saatavissa 12.5.2016: <http://valtioneuvosto.fi/documents/10623/1985149/Hallituksen+reformit+18.4.2016/895b513e-5eb4-433e-818a-5af144d61bff>.

Valtioneuvosto (2016c). Sosiaali- ja terveydenhuollon ja aluehallintouudistuksen linjaukset. Saatavissa 3.5.2016: <http://vnk.fi/documents/10616/2287640/Sosiaali+ja+terveydenhuollon+ja+aluehallintouudistuksen+linjaukset+5.4.2016/7382c141-45aa-433f-af74-6fc579e76de0>.

Valtioneuvosto (2016d). Sote- ja aluehallintouudistuksen jatkovalmistelua koskevat hallituksen tarkentavat linjaukset. Saatavissa 3.5.2016: <http://vnk.fi/documents/10616/2287640/Hallituksen+sote-+ja+maakuntahallinto+linjaukset+5.4.2016+esittelydiat/328c3577-c9d9-40e6-949f-dbccbf26710e>.

Valtiovarainministeriö (2016). Kuntien lukumäärä ja vireillä olevat muutokset. Saatavissa 10.10.2016: <http://vm.fi/kuntien-lukumaara>.

Varsinais-Suomen liitto (2016). Maakunnat. Saatavissa 29.9.2016: <http://www.varsinais-suomi.fi/fi/maakunta/maakunnat>.

Vartiainen, Pirkko (2012). Sosiaali- ja terveysreformit pirullisina ongelmina. Teoksessa: Näkökulmia hallintotieteisiin, 94–117. Toim. Esa Hyyryläinen. Vaasan yliopiston julkaisuja. Opetusjulkaisuja 63. Hallintotieteet 1. Vaasa.

Vartiainen, Pirkko, Seija Ollila, Harri Raisio & Juha Lindell (2013). Johtajana kaaoksen reunalla. Kuinka selviytyä pirullisista ongelmista? Tallinna: Gaudeamus Oy.

- Virkkala, Seija (2012). Alueiden muodostuminen, aluekehittäminen ja aluehallintouudistukset. Teoksessa: Viestinnän ja kaksikielisyyden hyvät käytänteet aluehallinnon uudistuksessa, 5–22. Toim. Merja Koskela ja Niina Mäntylä. Vaasan yliopiston julkaisuja. Selvityksiä ja raportteja 181. Vaasa.
- Virkkala, Seija & Riitta Koski (2012). Aluetiede on soveltavaa yhteiskuntamaantiedettä. Teoksessa: Näkökulmia hallintotieteisiin, 9–18. Toim. Esa Hyyryläinen. Vaasan yliopiston julkaisuja. Opetusjulkaisuja 63. Hallintotieteet 1. Vaasa.
- Weber, Edward & Anne Khademan (2008). Wicked Problems, Knowledge Challenges, and Collaborative Capacity Builders in Network Settings. *Public Administration Review* 68: 2, 334–349.
- Wilson, Samuel (2015). An understanding of the greater good is indispensable to solving wicked problems. Saatavissa 16.2.2016: <https://swinburneleadershipinstitute.wordpress.com/2015/05/15/an-understanding-of-the-greater-good-is-indispensable-to-solving-wicked-problems/>.
- Yleisradio 20.11.2009. Läänit katoavat vuodenvaihteessa. Saatavissa 1.3.2016: [http://yle.fi/uutiset/laanit\\_katoavat\\_vuodenvaihteessa/5922321](http://yle.fi/uutiset/laanit_katoavat_vuodenvaihteessa/5922321).
- Zimmerbauer, Kaj (2006) Kunnan deinstitutionalisoituminen. Alueellinen identiteetti kuntaliitoksessa: esimerkkinä Peräseinäjoen ja Seinäjoen liitos. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 2/2006, 109–121.
- Zimmerbauer, Kaj (2011). Alueellinen imago ja identiteetti kuntarakenteen muutoksessa. Saatavissa 7.3.2016: [http://www.ouka.fi/c/document\\_library/get\\_file?uuid=0df47a3d-3213-4c63-a0bf-c9e5070f9954&groupId=64220](http://www.ouka.fi/c/document_library/get_file?uuid=0df47a3d-3213-4c63-a0bf-c9e5070f9954&groupId=64220).

## LIITE 1. Haastatteluaineisto

Heinonen, Kimmo, Seinäjoen kaupunginhallituksen puheenjohtaja, Etelä-Pohjanmaan sote-ohjausryhmän 1. varapuheenjohtaja, Seinäjoen kaupunki. Seinäjoki 29.6.2016.

Honga, Göran, Pohjanmaan sairaanhoitopiirin johtaja, Vaasan kaupunki. Vaasa 29.6.2016.

Häyry, Tomas, Vaasan kaupunginjohtaja, Vaasan kaupunki. Vaasa 13.6.2016.

Kentala, Jukka, Sosiaali- ja terveystoimen toimialajohtaja, Vaasan kaupunki. Vaasa 14.6.2016.

Jern, Olav, Pohjanmaan maakuntajohtaja. Pohjanmaan liitto. Vaasa 23.6.2016.

Jokiranta, Harri, Etelä-Pohjanmaan sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutoksen projektinjohtaja, Seinäjoen apulaiskaupunginjohtaja, Seinäjoen kaupunki. Seinäjoki 7.6.2016.

Peltola, Asko, Etelä-Pohjanmaan maakuntajohtaja. Etelä-Pohjanmaan liitto. Seinäjoki 29.6.2016.

Pihlajamäki, Jaakko, Etelä-Pohjanmaan sairaanhoitopiirin johtaja, Seinäjoen kaupunki. Seinäjoki 23.6.2016.

Ranta, Raija, Sosiaali- ja terveystieteiden keskuksen kansliapäällikkö-toimialajohtaja, Seinäjoen kaupunki. Seinäjoki 7.6.2016.

Strand, Joakim, Kansanedustaja, Vaasan kaupunginvaltuuston puheenjohtaja, Pohjanmaan liiton hallituksen puheenjohtaja, Pohjanmaan liitto. Vaasa 13.6.2016.

## LIITE 2. Haastattelupyynnö

Hei!

Teen aluetieteen pro gradu -tutkielmaani sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksesta. Ohjaajanani tutkielmassa toimii yliopisto-opettaja Niklas Lundström (niklas.lundstrom@uva.fi, puh. 029 449 8381).

Tutkielmani tarkoituksena on selvittää hallinnollisen alueen muodostamisen pirullista peliä ja sote-maakuntien sisäistä ja keskinäistä pirullista peliä Pohjanmaalla.

Tavoitteenani on haastatella uudistuksessa osallisena olevia asiantuntijoita ja toimijatahoja. Yhteen haastatteluun on tarkoituksena varata aikaa noin tunti.

Haastatteluteemat tulen lähettämään ennen haastatteluita niihin suostuneille.

Luottamuksellista haastatteluaineistoa on tarkoitus tulkita ja analysoida pyrkien tunnistamaan ja löytämään yhtymäkohtia tutkielmassa käyttämiini teorioihin.

Toivottavasti suostutte haastateltavakseni!

Otan Teihin yhteyttä lähipäivinä puhelimitse vielä lisätietojen ja mahdollisen haastattelujan sopimiseksi.

Ystävällisin terveisin:

Kaisa Vaisto-Sund

j81793@student.uwasa.fi

puh. 050-3624123

## LIITE 3. Haastattelurunko

**Haastattelurunko****1. Roolinne sote-uudistuksessa?****Teema 1: Soten maakuntamalli****2. Onko päätetty soten maakuntamalli teistä paras mahdollinen?**

- 2.1. Yksinkertaistaako uudistus mielestänne alueenne sosiaali- ja terveysalan toimintaa ja hallintoa?
- 2.2. Mikä on mielestänne uudistuksen pahin kipupiste?

**Teema 2: Paikalliset sote-toimijat****3. Ketkä ovat mielestänne sote-uudistuksen paikallisia avaintoimijoita?**

- 3.1. Onko eri toimijoiden välistä vuorovaikutusta mielestänne tarpeeksi?
- 3.2. Millainen vaikutus eri toimijoiden asemalla on mielestänne heidän toimintaansa?
- 3.3. Millaisia erilaisia tavoitteita eri toimijoilla mielestänne on?
- 3.4. Millaisia mahdollisia uusia toimijatahoja tulee ja ovatko ne mielestänne uhka vai mahdollisuus?

**Teema 3: Sote-maakuntien sisäinen ja rajat ylittävä yhteistyö****4. Millaista yhteistyötä teette oman maakuntanne sisällä sen kuntien ja toimijoiden kanssa? Ja millaista yhteistyötä teette muiden sote-maakuntien kanssa?****Teema 4: Laaja ympärivuorokautinen päivystys****5. Päätetyt 12 laajan ympärivuorokautisen päivystyksen sairaalaa: oletteko tyytyväinen tehtyyn linjaukseen?**

- 5.1. Mielenpiteenne oman maakuntanne asukkaiden palveluista tulevaisuudessa?

**Teema 5: Tulevaisuuden kunnat****7. Vaasan etulyöntiasema Suomen hallinnollisten alueiden historiassa verrattuna Seinäjokeen: millaista vaikutusta arvelette olevan Vaasan ja Seinäjoen välisellä historialla nykypäivään ja tulevaisuuteen?****8. Millainen kunta Vaasa/Seinäjoki on tulevaisuudessa?**

- Edistääkö uudistus mielestänne kuntanne kehitystä?

**9. Muita heränneitä ajatuksia?**



Kesyt ja pirulliset ongelmat (Lundström 2012: 147).

	<b>Kesyt ongelmat</b>	<b>Pirulliset ongelmat</b>
<b>Ongelman muotoilu</b>	Voidaan määritellä tyhjentävästi	Ei voida muotoilla täsmällisesti
<b>Ongelman ja ratkaisun välinen suhde</b>	Voidaan muotoilla ilman tietoa ratkaisusta	Muotoilu riippuu ratkaisusta. Ei voida muotoilla ennen kuin tiedetään ratkaisu
<b>Testattavuus</b>	Ratkaisu voidaan testata ja se on joko oikea tai väärä. Virheet voidaan paikantaa.	Ei ole yhtä ainoaa kriteeriä tai sääntöä siihen, onko ratkaisu oikea tai väärä. Ratkaisujen hyvyys tai huonous on kiinni toisistaan
<b>Päättvyys</b>	Päätyvät ratkaisun löydyttyä	Eivät pääty. Aina löytyy parannettavaa. Koska ratkaisua ei voida testata, ei voida tietää milloin ongelma on ratkaistu.
<b>Joustavuus</b>	On olemassa tyhjentävä lista operaatioista, joita voidaan käyttää ongelman ratkaisussa	Tyhjentävää listaa mahdollisista operaatioista ei ole olemassa.
<b>Selittävät ominaisuudet</b>	Ongelma voidaan määrittää ”kuiluksi” olevan ja halutun välille. Jokaiselle ”kuilulle” on olemassa selkeä selitys.	Ristiriitaisuudet voidaan selittää monin eri tavoin. Ratkaisu riippuu selityksestä.
<b>Analyysin taso</b>	Ongelmalla on tunnistettava, varma ja luonnollinen muoto, ongelman tasosta ei tarvitse argumentoida	Jokainen ongelma on toisen ongelman oire. Ei ole tunnistettavaa alkusyytä. Oireiden hoito ei ratkaise ongelmaa
<b>Toistettavuus</b>	Ongelma voidaan erottaa todellisuudesta. Ratkaisua voidaan yrittää uudelleen ja uudelleen, kunnes ratkaisu löytyy.	Ongelman ratkaisuyritys on ainutkertainen. Yritettyä ratkaisua ei saa tekemättömäksi. Ei voida yrittää ja erehtyä.
<b>Toistuvuus</b>	Ongelma voi toistua.	Ongelma on pohjimmiltaan uniikki.
<b>Vastuu</b>	Ketään ei voida syyttää ratkaisun epäonnistumisesta. Ratkaisun onnistuminen voi tuoda kunniaa.	Ongelman ratkaisijalla ei ole oikeutta olla väärässä. Hän on vastuussa tekemisistään. Onnistumisesta on vaikea saada kunniaa, koska ei tiedetä milloin ongelma on ratkaistu.

Kesy ja pirullinen peli (Lundström 2015: 39; 2016: 8).

	<b>Kesy peli</b>	<b>Pirullinen peli</b>
<b>Säännöt</b>	Pelaajien tuntemat tiukasti määritetyt säännöt. Säännöt ovat mekaaniset.	Ei yhtenäisiä sääntöjä, pelaajat pelaavat peliä omilla säännöillään Säännöt ovat orgaaniset.
<b>Pelaajat</b>	Rajattu määrä jokaisen tunnustamia osallistujia. Osallistuminen vapaaehtoista.	Vaihtuvat kokoajan, jokainen osallinen on potentiaalinen pelaaja. Osallistuminen ei ole vapaaehtoista.
<b>Pelikenttä</b>	Määritellään tarkasti.	Verkottunut ja kompleksinen, skaala on suhteellinen ja voi vaihdella.
<b>Harjoittelu</b>	Toisto yleensä kehittää taitoja.	Kukaan ei voi olla mestari pirullisessa pelissä, koska peli, säännöt ja pelaajat vaihtuvat jatkuvasti.
<b>Päätyminen</b>	Päätyy ja voidaan aloittaa alusta.	Ei pääty.