



Vaasan yliopisto  
UNIVERSITY OF VAASA

OSUVA Open  
Science

This is a self-archived – parallel published version of this article in the publication archive of the University of Vaasa. It might differ from the original.

## Sote-uudistus - mitä, kuka, missä ja miten?

**Author(s):** Jalonen, Harri

**Title:** Sote-uudistus - mitä, kuka, missä ja miten?

**Year:** 2021

**Version:** Authors' accepted manuscript (AAM)

**Copyright** ©2021 Focus Localis.

### **Please cite the original version:**

Jalonen, H. (2021). Sote-uudistus - mitä, kuka, missä ja miten?.  
*Focus Localis* 49(1).

# Katsaus: Sote-uudistus – Mitä, kuka, missä ja miten?

Harri Jalonen

## SOTE-UUDISTUS – MITÄ, KUKA, MISSÄ JA MITEN?

### JOHDANTO

Sote-uudistusta on luonnehdittu mediassa ja tutkijoiden keskuudessa monimutkaiseksi ja yhdeksi itsenäisen Suomen suurimmista hallinnollisista uudistuksista, jonka maaliin saattamista yhden vaalikauden aikana on pidetty lähes mahdottomana tehtävänä. Sote-uudistus on ollut muodossa tai toisessa 2000-luvulla useiden hallitusten asialistalla. Matti Vanhasen, Jyrki Kataisen, Alexander Stubb ja Juha Sipilän hallitukset ovat kukin vuorollaan yrittäneet, mutta epäonnistuneet järjestelmän uudistamisessa (ks. Niskanen ym. 2020:36–38). Myös pääministeri Sanna Marinin hallituksen asialistalla sote-uudistus on korkealla.

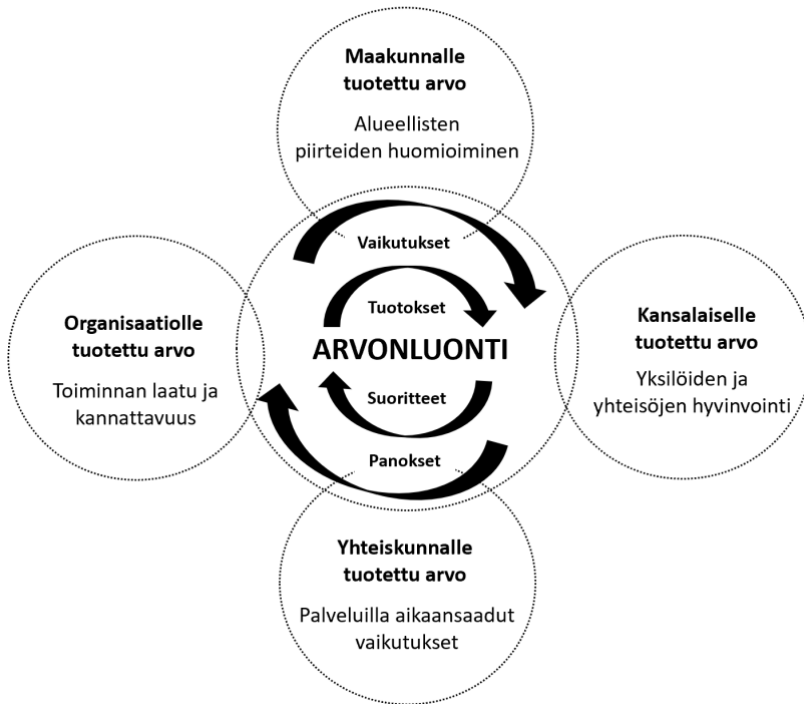
Myös antiikin Kreikan filosofit painivat aikanaan omien reformiensa kanssa. Esimerkiksi Aristoteles piti uudistamisen johtotähtenä pyrkimystä onnellisuuteen ja hyvään elämään. Hyveisiin keskittyvää *Nikhomakhoksen etiikkaa* pidetään yhtenä Aristoteleen pääteoksista. Siinä Aristoteles esittää, että tekojen eettisyyttä ja hyvyttä tulee arvioida aina asiayhteydessään. Toiminnan arvioinnin tueksi filosofi rakensi kuuden kysymyksen patteriston: mitä, miksi, kuka, milloin, missä ja miten (Sloan 2010). Käsillä olevassa katsausartikkelissa uskotaan, että samankaltaisen kysymyksenasettelun avulla voidaan rakentaa myös sote-uudistukselle hyödyllinen tiekartta. Tilan puutteen vuoksi tässä artikkelissa ei käsitellä miksi- ja milloin-kysymyksiä. Sote-uudistuksen tavoitteet eli alueellisten hyvinvointi- ja terveyserojen kaventaminen, laadukkaiden ja helposti saavutettavien palvelujen turvaaminen, tuottavuuden kehittäminen ja kustannusten hillintä, ammattimaisen henkilöstön saatavuuden varmistaminen sekä väestön ikääntymisen ja syntyvyyden laskun aiheuttamiin

haasteisiin vastaaminen nähdään tekijöinä, jotka pakottavat sote-uudistuksen tekemiseen mieluummin aiemmin kuin myöhemmin.

Tässä narratiivisena kirjallisuuskatsauksena toteutetussa artikkelissa vastataan seuraavaan kysymykseen: *Voidaanko ”mitä, kuka, missä ja miten” -kysymyspatteristolla jäsentää sote-uudistuksen tavoitteita uudistusta hyödyttävällä tavalla?* Artikkelissa maalataan sote-järjestelmän uudistamista kehystävä ”tapahtumien maisema” (Freeman 1984). Vaikka narratiivista kirjallisuuskatsausta pidetään metodisesti kevyenä, sen etuna on se, että sen avulla voidaan saada aikaiseksi ajantasaista tutkimustietoa ja järjestää epäyhtenäistä tietoa jatkuvaksi tapahtumaksi (Salminen 2011:7). Lisäksi sen avulla voidaan rakentaa kokonaisuuskuvaa asiakokonaisuudesta ja siinä ilmenevistä ongelmista (Efron & Ravid 2018:21). Narratiiviseen metodiin liittyy aina riski tulkinnan subjektiivisuudesta ja vinoutumisesta, minkä vuoksi sen hyötyä esimerkiksi poliittishallinnollisen päätöksenteon tukena on pidetty kyseenalaisena (Salminen 2011:7). Käsillä olevassa artikkelissa tätä riskiä minimoidaan sitomalla tulkinta kansainväliseen julkihallinnon ja julkisten palvelujen uudistamistarpeita tarkastelemaan tutkimuskirjallisuuteen.

## **MITÄ – PALVELUJEN TUOTTAMISESTA ARVONLUONTIIN**

Palveluperusteisen arvonluonnin (*service-dominant logic*) viitekehyksessä arvon nähdään syntyvän palvelun käytön yhteydessä ja arvon määrittäjänä pidetään asiakasta (esim. Lusch & Vargo 2004, Osborne 2018, Virtanen & Stenvall 2018). Sote-järjestelmä on olemassa kansalaisten tarpeita varten, mutta koska sote-järjestelmän kustannukset katetaan etupäässä kansalaisilta kerättävillä veroilla, sote-järjestelmän asiakkuus ulottuu laajemmalle kuin ainoastaan palvelujen käyttäjiin. Siksi myös sote-järjestelmän arvonluontia on tarkasteltava useammasta eri näkökulmasta (ks. kuvio 1). Arvoa tuotetaan aina tietyssä kontekstissa (*value-in-context*) (Vargo & Lusch 2017). Kansalaiselle sote-palvelun arvo merkitsee hyvinvointia, maakunnalle alueellisten erityispiirteiden huomioimista, tuottaja- ja järjestäjäorganisaatiolle toiminnan laatua ja kannattavuutta sekä yhteiskunnalle palveluilla aikaansaatuva vaikuttavuutta. Kun panokset muutetaan suoritteiksi ja tuotoksiksi, parhaimmillaan seurauksena on vaikutuksia.



Kuvio 1. Arvonluonti sote-alalla (mukaillen Tevameri 2018:54).

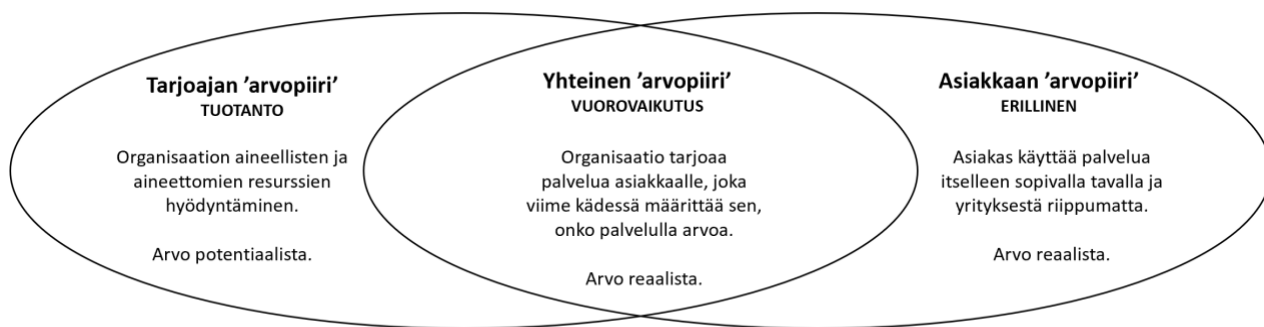
Sote-järjestelmässä arvonluonti on monimutkaista ja konfliktialtista (esim. Rossi & Tuurnas 2019). Tämä juontuu ennen kaikkea siitä, että sote-järjestelmän eri toimijat arvioivat ja *arvottavat* palveluja eri perustein. Boltanskia ja Thévenotia (2006) hyödyntäen voidaan puhua arvonluonnista erilaisissa arvostusmaailmoissa (*worlds of worth*). Boltanski ja Thévenot (emt.) kuvaavat arvostusmaailman käsitteellä niitä arvokkaaksi kelpuuttamisen tapoja, joilla toimijat oikeuttavat toimintaansa. Arvostusmaailmat paljastavat toimijoihin kohdistuvia odotuksia yhteisen hyvän osalta ja niiden avulla voidaan tunnistaa toimijoille avautuvia keinoja (Kork & Sorsa 2020). Boltanski ja Thévenot (emt.) erottavat seitsemän arvostusmaailmaa, jotka ovat luovuutta korostava inspiraation maailma, maineeseen pohjautuva mielipiteen maailma, oikeudenmukaisuutta painottava kansalaisuuden maailma, perinteeseen ja luottamukseen nojaava kodin maailma, kaupankäynnille rakentuva markkinoiden maailma, tehokkuuteen ja tuottavuuteen perustuva teollisuuden maailma sekä selviytymistä ja mukautumista korostava ekologian maailma.

Sote-järjestelmän neljän eri arvonluonnin ”yksikön” (kansalainen, organisaatio, maakunta, yhteiskunta, kuvio 1) taustalta voidaan tunnistaa niille kullekin ominainen toiminnan oikeuttamisen tapa. *Kansalaiset* kiinnittyvät arvonluontiin ensisijaisesti kodin ja kansalaisuuden maailmoille ominaisten konventioiden kautta. Sote-järjestelmän tuottamia palveluja arvostetaan, koska

kansalaiset kokevat olevansa yhdenvertaisia ja samoista oikeuksista nauttivia. Palvelujen saatavuudessa on alueellisia eroja, mutta järjestelmässä ei kokonaisuutena kyseenalaisteta ihmisten oikeutta palveluihin. Palvelujen järjestämisessä ja tuottamisessa on sitouduttu kansalaisten oikeuksien kunnioittamiseen, sääntöjen noudattamiseen ja yhteisiin menettelytapoihin. Järjestelmässä rakennetaan luottamusta esimerkiksi huolehtimalla ihmisten yksityisyydensuojasta. *Palveluja järjestävät ja tuottavat organisaatiot* oikeuttavat ja perustelevat toimintaansa erityisesti teollisuuden ja markkinoiden maailmoille tyypillisillä tavoilla. Arvokkaana pidetään toimintaa, joka tyydyttää käyttäjien tarpeet taloudellisesti kannattavalla tavalla. Arvon nähdään tällöin syntyvän toiminnan hallittavuudesta, hierarkioista ja työnjaosta. Toimijoissa arvostetaan luotettavuutta, ammattimaisuutta ja toiminnallisuutta. *Maakunnan* näkökulmasta sote-järjestelmän arvo kiinnittyy ensisijaisesti ekologian arvostusmaailmassa tärkeänä pidettyyn mukautumiseen ja selviytymiseen. Ekologian maailmassa ajatellaan, että yksikään toimija ei voi selvitä yksin, vaan ainoastaan vuorovaikutuksessa muiden toimijoiden kanssa. Alueiden elinvoima syntyy alueilla vaikuttavien toimijoiden yhteispelistä. *Yhteiskunnan* näkökulmasta sote-järjestelmää kytkeytyy ensisijaisesti teollisuuden ja toissijaisesti kansalaisuuden arvostusmaailmaan. Järjestelmän arvo ilmenee vaikuttavuutena, joka todennetaan määrällisten ja laadullisten mittareiden, tilastojen ja seurantajaksojen avulla.

## **KUKA – YHDESSÄ KÄYTTÄJIEN KANSSA**

Julkisten palvelujen yhteydessä on tapana erottaa toisistaan palvelun järjestäjä, tuottaja ja käyttäjä. Tämä on juridisesti ja toiminnallisesti ymmärrettävää ja välttämätöntä, mutta samalla toimijoiden erottaminen sisältää ajatuksen siitä, että palvelu on jotakin, joka voidaan *toimittaa* jollekin. Palveluperusteisessa arvonluonnissa ajatusta arvon toimittamisesta pidetään harhaanjohtavana. Näin tehdään, koska arvoa ei ymmärretä joksikin, jota voidaan vaihtaa (*value-in-exchange*), vaan jonakin, joka realisoituu palvelua käytettäessä (*value-in-use*) (Vargo & Lusch 2004). Grönroosia ja Voimaa (2013) hyödyntäen voidaan erottaa palvelun tarjoajan, yhteinen ja asiakkaan arvopiirit (ks. myös Grönroos 2019). Tarjoajan palvelun arvo on potentiaalista, sillä päätös siitä, onko palvelulla arvoa, on asiakkaan käsissä (kuvio 2).



Kuvio 2. Arvonluonnin arvopiirit ja roolit (mukaillen Grönroos & Voima 2013).

Valtaosa sote-palveluista on luonteeltaan sellaisia, että niiden tuottaminen ja kuluttaminen tapahtuvat samanaikaisesti. Kolesterolimittauksia, lonkkaleikkauksen jälkeistä kuntoutusta ja päiväkodin leikkituokiota ei voida tuottaa varastoon. Palveluja voidaan suunnitella ja myös jossain määrin tuotteistaa, mutta viime kädessä niiden totuudenhetki koittaa asiakasrajapinnassa. Tuottamisen ja kuluttamisen erottamattomuutta pidetään yhtenä ilmeisimmistä palvelun erityispiirteistä (Lovelock & Gummesson 2004).

Palveluperusteisella arvonluonnilla ja käyttäjien keskeisellä roolilla on käytännöllisiä implikaatioita, sillä palvelun käyttöarvoa korostava tulkinta ohjaa tarkastelemaan erilaisia arvonlajeja eli niitä arvostamisen tapoja, jotka ohjaavat käyttäjien valintoja. Tutkimuskirjallisuudessa arvostamisen tapoina on pidetty ainakin toiminnallista, sosiaalista, emotionaalista, episteemistä ja ehdollista arvostamista (Sheth ym. 1991). *Toiminnallisen* arvostamisen lähtökohtana on käyttäjän tekemä arvio, joka kohdistuu palvelun ominaisuuksiin, kuten laatuun, kestävyYTEEN ja hintaan. Toiminnallista arvoa etsivä valitsee vaihtoehdon, jonka kokee hyödyllisimmäksi siksi, että se edistää hänen suoriutumistaan kulloinkin käsillä olevasta tehtävästä. Monet valitsevat yksityisen lääkäriaseman terveystalot siksi, että he arvostavat nopeaa vastaanotolle pääsyä. *Sosiaalinen* arvostaminen perustuu samastumiseen johonkin ryhmään. Palvelun avulla osoitetaan tiettyyn ryhmään tai aatteeseen kuulumista. Lapsensa tiedepainotteiseen varhaiskasvatukseen sijoittavat vanhemmat tekevät niin, koska haluavat tukea tietynlaisen maailmankuvan kehittymistä. Samalla he viestivät arvoistaan lähiympäristöönsä. *Emotionaalisen* arvostamisen lähtökohtana on palvelun koettu tai palveluun assosioitu kyky tuottaa positiivisia tunteita. Palveluseteljä arvostava kansalainen luultavasti pitää niiden kautta avautuvasta valinnanvapaudesta. *Episteeminen* arvostaminen perustuu palveluiden havaittuihin kykyihin herättää kiinnostusta ja uteliaisuutta sekä antaa jonkinlaista uutuuden kokemusta tai tyydyttää tiedonjanoa. Esimerkiksi hyvinvointia analysoivat sovellukset ja digitaaliset palvelut puhuttelevat tietotekniikkaan viehättyneitä kansalaisia. *Ehdollinen* arvostaminen

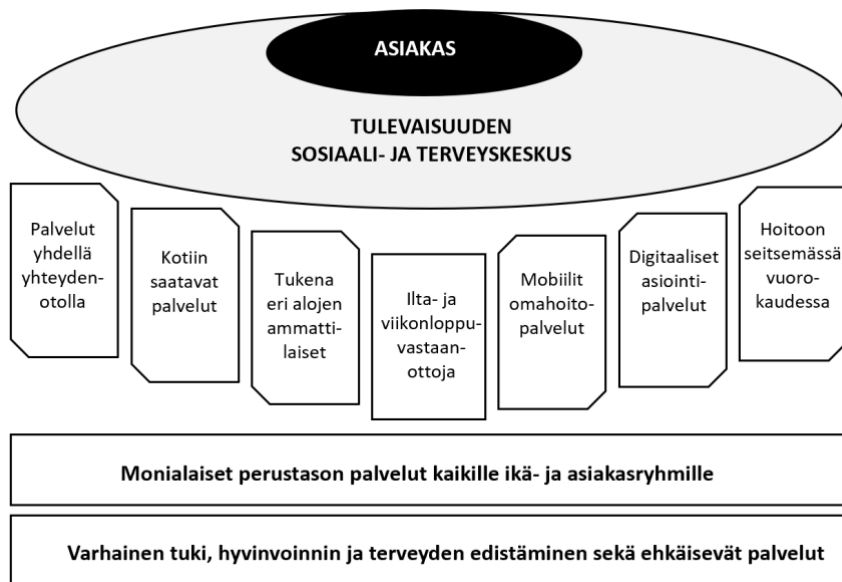
on viidestä arvostamistavasta epämääräisin. Se perustuu ajatukseen tilannekohtaisesta arvostamisesta, jossa arvostamisen perustat ja arvottamistavat nousevat tilanteen olosuhteista. Palvelu koetaan arvokkaaksi, koska se sopii tilanteeseen paremmin kuin muut vaihtoehdot. (Sheth ym. 1991:160–163.)

Palvelujärjestelmässä tehtäviä valintoja ohjaavien arvostamisen tapojen tarkastelun merkittävin hyöty on siinä, että se auttaa ymmärtämään sekä sitä, miten yhtä ja samaa palvelua voidaan arvostaa eri perustein että sitä, miten eri palveluja voidaan arvostaa samoin perustein. Samalla se auttaa jäsentämään niitä subjektiivisia merkityksenantoja, joiden vuoksi yhdelle arvonluontina näkyvä toiminta voi merkitä toiselle jopa arvon tuhoutumista (Cluley & Radnor 2020). Palvelun käyttöarvoa ja käyttäjän keskeistä roolia korostava näkökulma on linjassa kansalaisten osallisuutta (McCull-Kennedy ym. 2017) ja arvon yhteisluontia (*co-creation*) painottavien näkemysten kanssa (Osborne 2018, Brandsen ym. 2018, Jalonen 2019). Palveluiden käyttäjät nähdään yhä useammin kohteen sijaan aktiivisina ja osallistuvina yhteistoimijoina. Empiirinen näyttö palveluiden yhteiskehittämisen onnistumisesta ei kuitenkaan ole vakuuttavaa (esim. Voorberg ym. 2015). Osallistaminen ei ole helppoa, sillä siihen liittyvät lupaukset demokraattisuuden toteutumisesta, palvelujen paranemisesta ja kuulluksi tulemisesta voivat osoittautua katteettomiksi. Näin käy esimerkiksi silloin, kun osallistaminen koetaan hallinnan välineeksi ja sillä oikeutetaan julkisen vastuunkannon vetäytymistä (Matthies 2017:149) tai kun osallistaminen jää keinotekoiseksi puuhasteluksi (Jalonen 2020:17). Paradoksaalisesti hyvän tavoittelu voi johtaa onnettomaan lopputulokseen. Kysymys ei ole yksittäisten toimijoiden pahoista aikeista vaan systeemin dynamiikasta ja palautesilmukoista, joiden yhteisvaikutuksesta yksilöiden omista lähtökohdista rationaalinen toiminta tuottaa kokonaisuuden kannalta haitallista emergenssiä (Bella 2006). Pahan ilmaantumisen välttäminen ja yhteistoimijuuden edistäminen onnistuvat todennäköisesti sitä paremmin, mitä luontevammin kehittämisessä kyetään yhteen sovittamaan erilaisia arvostamisen tapoja (vrt. Strokosch & Osbornea 2020).

## **MISSÄ – MONIKANAVAISTA PALVELUA TULEVAISUUDEN SOSIAALI- JA TERVEYSKESKUKSESSA**

Peruspalvelujen ja ehkäisevien toimintatapojen kehittämistä vauhditetaan vuosien 2020–2022 aikana Tulevaisuuden sosiaali- ja terveyskeskus -ohjelman avulla. Ohjelman avulla maakuntia tuetaan valmistelemaan ja ottamaan käyttöön uudenlainen, laaja-alainen sosiaali- ja terveyskeskus. Sen odotetaan lisäävän palvelujen yhdenvertaisuutta ja saatavuutta, kannustavan ehkäisevään ja

ennakoivaan työhön, parantavan palveluiden laatua ja vaikuttavuutta, varmistavan palveluiden monialaisuuden ja yhteentoimivuuden sekä hillitsevän kustannusten nousua (STM 2020). Erityistä painoarvoa annetaan sille, että tulevaisuuden sote-keskus kykenee tuottamaan ihmisille palveluja ns. ”yhden luokun”-periaatteella. (Ks. kuvio 3.)



Kuvio 3. Visio laaja-alaisesta sosiaali- ja terveystaloudesta (STM 2020:14).

Terveys- ja sosiaalipalvelujen integrointi on kannatettava ja kansaisille arvoa luova tavoite. Sote-palveluille on tyypillistä, että asiakkaiden tarpeet ovat usein luonteeltaan sellaisia, että ne sopivat huonosti palveluntarjoajien rakentamiin malleihin (esim. Martin 2002). Monimutkaisten palveluketjujen yksinkertaistaminen tulee tarpeeseen erityisesti palvelujen suurkuluttajille (Pitkänen ym. 2020:38). Järjestelmän kokonaisuuden kannalta tulevaisuuden sote-keskuksiin kohdistuu paljon odotuksia, sillä tiedossa on, että pieni osa väestöstä käyttää valtaosan kaikista sote-palveluista (Aronkylä & Mäki 2019:110).

Sosiaali- ja terveystalousten integraation ohella monikanavaisuuden toteuttaminen edellyttää myös fyysisten ja digitaalisten palvelujen yhteensovittamista. Tätä korostetaan myös Tulevaisuuden sosiaali- ja terveystalouksen -ohjelmassa, sillä rahoitusta hakevilta hankkeilta edellytetään kuvauksia siitä, miten sähköisiä palveluita ja digitaalisia välineitä on suunniteltu hyödynnettäväksi osana sosiaali- ja terveystalouksen kehittämistä (STM 2020:16). Digitalisaation toivotaan tuovan uusia avauksia ainakin asiakasrajapintaan, itsepalveluihin, operatiivisen päätöksentekoon ja järjestelmän ohjaukseen. Yksi mahdollinen tapa digitaalisten palvelujen kehittämiseen on tarkastella yhtäältä



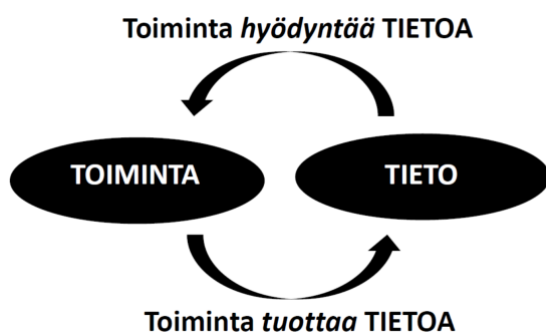
digitalisaation edistämiä arvon yhteisluonnin muotoja sekä toisaalta arvon yhteisluontia tukevia teknologioita (Lember ym. 2019). Muotojen osalta Lember ym. (2019:1668–1669) näkevät digitalisaation tukevan arvon yhteisluontia ainakin mahdollistamalla suoran vuorovaikutuksen toimijoiden välillä (esim. sosiaalinen media), motivoimalla toimijoita madaltamalla osallistumiskynnystä (esim. hyvinvointia mittaavat mobiilisovellukset), tuomalla lisäresursseja (esim. avoimet datalähteet) sekä lisäämällä päätöksenteon avoimuutta (esim. digitaaliset kansalaisraadit). Teknologioiden osalta Lember ym. (2019:1669–1671) nostavat esiin sensoriteknologian (esim. päälle puettava teknologia), kommunikaatioteknologian (esim. lohkoketjuteknologian hyödyntäminen sopimusten laatimisessa), prosessointiteknologian (esim. koneoppivat algoritmit) ja toimintateknologian (esim. hoivarobotit). Lember ym. (2019:1676) tekevät muotojen ja teknologioiden välillä mielenkiintoisen ristiintaulukoinnin, jonka avulla he osoittavat, että yhtä ja samaa digitaalista palvelua voidaan käyttää sekä hyvään että pahaan. Esimerkiksi sensoriteknologioiden avulla saadaan palveluiden käyttäjistä yksityiskohtaista tietoa, joka mahdollistaa räätälöidyt ja juuri yksilöiden tarpeisiin sopivat palvelut. Samalla aukeaa mahdollisuus yksilöiden monitorointiin tavalla, joka nostaa perustellun huolen yksityisyydensuojasta. Pahan ilmaantuminen (vrt. Bella 2006) on todellinen riski, sillä kerran menetettyä yksityisyydensuojaa on vaikea saada takaisin.

## **MITEN – TIEDOLLA JOHTAMISTA JA KOKEILUISTA OPPIMISTA**

Palvelujärjestelmän perimmäinen toiminnan oikeutus riippuu siitä, millaisia vaikutuksia se saa aikaiseksi. Sote-järjestelmän vaikuttavuus konkretisoituu kansalaisten psykofyysissosiaalisena hyvinvointina. Vaikuttavuus syntyy monivaiheisessa palveluketjussa, jossa suoritteen ja vaikutusten välinen suhde on kaikkea muuta kuin suoraviivainen (Pitkänen ym. 2020:19). Esimerkiksi terveysasemalla tuotetun palvelun vaikuttavuus jää kyseenalaiseksi, jos asiakas itse laiminlyö omasta terveydestään huolehtimisen. Ihmisten elintavoilla ja sosiaalisella ympäristöllä on ratkaiseva merkitys heidän hyvinvoinnilleen. Syy–seuraussuhteiden osoittamisen vaikeuden lisäksi haasteena on sote-järjestelmän ohjaamisessa tarvittavan tietoperustan epäyhtenäisyys. Vaikuttavuusperusteisen ohjaamisen edellytyksiä tarkastelevissa raporteissa keskeisenä ongelmana onkin pidetty ennen kaikkia palveluiden laatua kuvaavien mittareiden puuttumista (Ikonen ym. 2019, Pitkänen ym. 2020). Arvoa luovan sote-järjestelmän kehittäminen on vaikeaa ilman ajanmukaista tietoa palveluiden laadusta ja vaikuttavuudesta. Ongelma on tiedostettu ja monissa ohjauskäytäntöjä tarkastelevissa raporteissa peräänkuulutetaan *tiedolla johtamisen* käytäntöjen kehittämistä. Parantamista on löydetty muun muassa tiedolla johtamisen käytäntöjen sitomisessa osaksi ohjausjärjestelmää ja arjen

johtamiskäytäntöjä, tiedon kysynnän ja sen tarjonnan erilaisten aikahorisonttien yhteensovittamisessa, dialogimaisessa vuorovaikutuksessa, päätöksentekoa tukevan tiedon integroinnissa poliittisen päätöksenteon oikeisiin vaiheisiin, erilaisten tietolähteiden ja monimuotoisten tietoperustojen hyödyntämisessä, relevantin tiedon seulomissa datamassasta, datan yhdistämisessä eri lähteistä sekä datan muuttamisessa päätöksenteossa hyödylliseksi informaatioksi (esim. VM 2014, Raivio 2014, Holkeri ym. 2016, Laihonen ym. 2017, Tuomisto ym. 2017, Leskelä ym. 2018, Raisio ym. 2018).

Tiedolla johtamisen arvo syntyy siitä, miten hyvin toiminnasta syntyvä tieto palautuu toiminnan ohjaamiseen (ks. kuvio 4). Tiedolla johtamisessa on kyse toiminnasta itsestään syntyvän tiedon (esim. palvelun tuotantokustannukset) ja toimintaan vaikuttavan ulkoisen tiedon (esim. palvelukysyntä) yhdistämisestä toimintatilanteessa (esim. päätöksenteko resurssien kohdentamisesta) tavalla, jolla on toivottuja vaikutuksia (esim. myönteinen tilamuutos maakunnan sairastavuustilastoissa) (Jalonen 2015).



Kuvio 4. Tiedolla johtamisella luodaan arvoa.

Tiedolla johtamisen avulla voidaan tukea sote-järjestelmän ohjaamista. Ohjausvoiman lisäksi sote-järjestelmältä edellytetään mukautumista muuttuviin tilanteisiin. Sabelin ja Zeitlin (2012) mukaan *kokeilevassa hallinnossa* luotetaan palvelurajapinnassa työskentelevien kykyyn kohdata todellisuuden monitulkintaisuutta. Toimintaa tuetaan monitoroinnilla, joka auttaa ymmärtämään ilmiöiden systeemistä luonnetta. Lisäksi tilivelvollisuus ymmärretään kokeilevassa hallinnossa dynaamiseksi tavalla, joka rohkaisee itseorganisoituvaa toimintaan ja tilannekohtaiseen improvisointiin, vaikka se tarkoittaisikin ”sääntöjen” rikkomista. Olennaista kokeilevassa hallinnossa on se, että politiikkatavoitteen toteuttamisessa jätetään autonomiaa paikallisille toimijoille.

Toteuttamisen arvioinnin perusteella tehdään korjaavia toimenpiteitä ja varmistetaan politiikkatavoitteen suunnassa eteneminen. (Sabel & Zeitl 2012:178–181.)

Ideaalitulanteessa relevantteihin ilmiöihin kohdistuvat kokeilut tuottavat tietoa siitä, mikä toimii ja mikä ei. Esimerkiksi Termeerin ja Dewulfin (2018) mukaan monimutkaisia ongelmia kannattaa lähestyä pienten voittojen taktiikalla. Kyse on lähestymistavasta, joka parhaimmillaan sekä ehkäisee monimutkaisuuden liiallista yksinkertaistamista että rohkaisee ja sitouttaa toimijoita uudistusten toteuttamiseen. Kokeileminen liittyy riskejä, mutta onnistuessaan kokeilut juurruttavat hallintoon kulttuuria, joka kannustaa uteliaisuuteen, lisää epävarmuuden sietokykyä ja tukee epäonnistumisista oppimista (Huitema ym. 2018). Kokeilut ovat myös keino vähentää moitteen välttämisen ohjaamaa päätöksentekoa, jossa toimintaa ei motivoi niinkään asiaintilojen parantaminen vaan syntipukiksi joutumisen välttäminen (Hood 2007).

## POHDINTA

Artikkelissa on tarkasteltu neljän yksinkertaisen kysymyksen (mitä, kuka, missä ja miten) inspiroimana tekijöitä, joita voidaan pitää tärkeinä sote-uudistuksen toteuttamisessa riippumatta siitä, millaisiin hallinnollisiin ja rakenteellisiin ratkaisuihin uudistuksessa aikanaan päädytään. Artikkelissa nähdään optimistisesti, että sote-uudistuksen monimutkaisuuden kanssa voidaan tulla toimeen, kun sote-järjestelmä nähdään *arvoa luovana* ja *arvoja jakavana* systeeminä, jossa opitaan yhdessä käyttäjien kanssa. Tämä edellyttää painopisteen siirtämistä palvelujen tuottamista arvonluomiseen sekä erilaisten arvostamisen tapojen tunnistamista (ks. lisää arvostamisen tavoista Jalonen ym. 2020). Arvonluonnin ja arvostamisen käsitteisiin ei kuitenkaan kannata suhtautua hopealuoteina, jotka tarjoaisivat yleispätevän ratkaisun sote-järjestelmän haasteisiin. Ennemmin kyse on täydentävästä lähestymistavasta, jonka hyödyllisyys on erityisesti siinä, että se auttaa jäsentämään uudella tavalla sote-palveluihin kohdistuvia odotuksia ja vaatimuksia sekä niiden välisiä yhtäläisyyksiä ja eroja. Samalla avautuu uusia näköaloja vaikuttavuusperusteiseen sosiaali- ja terveydenhuoltoon. Olennaista on, että sote-palvelujen tarkastelu arvonluonnin ja erilaisten arvostamisen tapojen kautta auttaa siirtämään toiminnan painopistettä suoritteista vaikutuksiin.

## LÄHTEET

- Bella, David, A. (2006). Emergence and evil. *Emergence: Complexity and Organization*, 8(2), 102–115.
- Boltanski, Luc & Thévenot, Laurent (2006). *On Justification: Economies of Worth*. Princeton: Princeton University Press.
- Brandsen, Taco & Honingh, Marlies (2018). Definitions of co-production and co-creation. Teoksessa Brandsen, Taco., Steen, Trui & Verschuere, Bram (toim.) *Co-production and Co-creation. Engaging Citizens in Public Services*, 9–17. London: Routledge.
- Cluley, Victoria & Radnor, Zoe (2020). Rethinking co-creation: the fluid and relational process of value co-creation in public service organizations. *Public Money & Management*, 40, 1–11. <https://doi.org/10.1080/09540962.2020.1719672>
- Efron, Sara & Ruth, David (2018). *Writing the Literature Review: A Practical Guide*. New York: The Guilford Press.
- Freeman, Mark (1984). History, narrative, and life-span developmental knowledge. *Human Development*, 27, 1–19.
- Grönroos, Christian (2019) Reforming public services: does service logic have anything to offer? *Public Management Review*, 21(5), 775–788.
- Grönroos, Christian & Voima, Päivi (2013). Critical service logic: making sense of value creation and co-creation. *Journal of the Academy of Marketing Science*, 41(2), 133–150.
- Hirose, Iwao & Olson, Jonas (2015). *The Oxford Handbook of Value Theory*. Oxford: Oxford University Press.
- Holkeri, Katju, Holopainen, Ari, Nurmi, Johanna & Siltanen, Markus (2016). *Yhdessä vaikuttavuudesta -johtamisjärjestelmähankkeen raportti*. Valtiovarainministeriön julkaisu 40/2016. Helsinki.
- Hood, Christopher (2007). What happens when transparency meets blame-avoidance? *Public Management Review*, 9(2), 191 – 210.
- Huitema, Dave, Jordan, Andrew, Muranetto, Stefania & Hildén, Mikael (2018). Policy experimentation: core concepts, political dynamics, governance and impacts. *Policy Sciences*, 51, 143–159.
- Ikonen, Tuija ja asiantuntijaryhmä (2019). *Asiakasryhmäkohtainen tieto laadusta ja vaikuttavuudesta sosiaali- ja terveydenhuollon tiedolla johtamisessa ja ohjaamisessa. Laaturekisterien asema palvelujärjestelmässä*. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2019:70, Helsinki.
- Jalonen, Harri (2015). Tiedolla johtamisen näyttämö ja kulissit. Teoksessa Virtanen, Petri, Stenvall, Jari & Rannisto, Pasi-Heikki. (toim.) *Tiedolla johtaminen – Teoriaa ja käytäntöjä*, 40–68. Tampere: Tampere University Press.
- Jalonen, Harri (2019). Julkisten palvelujen yhteiskehittäminen – kaunista puhetta vai suomalaisen julkishallinnon arkea? *Hallinnon Tutkimus*, 38(4), 305–311.
- Jalonen, Harri, Helander, Nina & Mäkelä, Leena (toim.) (2020). *Arvostustalous – Kuinka arvostus rakentuu ja rakennetaan digiyhteiskunnassa*. Helsinki: Vastapaino.

- Jalonen, Harri, Puustinen, Alisa & Raisio, Harri (2020). The hidden side of co-creation in complex multi-stakeholder environment: when self-organization fails and emergence overtakes. Teoksessa Lehtimäki, Hanna, Uusikylä, Petri & Smedlund, Anssi (toim.) *Society as an Interaction Space: A Systemic Approach*, 3–22. Springer.
- Kork, Anna-Aurora & Sorsa, Ville-Pekka (2020). Arvostamisen konventiot. Teoksessa Jalonen, Harri, Helander, Nina & Mäkelä, Leena (toim). *Arvostustalous – Kuinka arvostus rakennetaan ja rakentuu digiyhteiskunnassa*, 57–74. Helsinki: Vastapaino.
- Laihonen, Harri, Rajala, Tomi, Haapala, Petra & Vakkuri, Jarmo (2017). *Dialogia tuloksista. Kohti tuloksetta julkisjohtamista*. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Lember, Veiko, Brandsen, Taco & Tönurist, Piret (2019). The potential impacts of digital technologies on co-production and co-creation. *Public Management Review*, 21(11), 1665–1686.
- Leskelä, Riikka-Leena, Rissanen, Antti, Tolkki, Helena, Valtakari, Mikko, Uusikylä, Petri & Ranta, Tommi (2018). *Maakunnan ohjausmallit – MOHJU*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 33/2018. Helsinki.
- Lovelock, Christopher & Gummesson, Evert (2004). Whither services marketing? In search of a new paradigm and fresh perspectives. *Journal of Service Research*, 7(1), 20–41.
- Martin, Steve (2002). Implementing ‘best value’: Local public services in transition. *Public Administration*, 78(1), 209–227.
- Matthies, Aila-Leena (2017). Osallistumisen lupaus ja petos hyvinvointipalveluissa. *Sosiologia*, 54(2), 149–165.
- McCull-Kennedy, Janer, R., Snyder, Hannah, Elg, Mattias, Witell, Lars, Heikkula, Anu, Hogan, Suellen, J. & Anderson, Laurel (2017). The changing role of the health care customer: review, synthesis and research agenda. *Journal of Service Management*, 28(1), 2–33.
- Niskanen, Olli-Pekka, Jokivuori, Pertti & Ruuskanen, Petri (2020). Soten ”neljäs tuotantokausi” – dialogi ja luottamus politiikan ja virkamiestoiminnan rajapinnalla. *Hallinnon Tutkimus*, 39(1), 36–51.
- Osborne, Stephen, P. (2018). From public service-dominant logic to public service logic: are public service organizations capable of co-production and value co-creation? *Public Management Review*, 20(2), 225–231.
- Pitkänen, Laura, Paulus, Torkki, Tolkki, Helena, Valtakari, Mikko & Leskelä, Riikka-Leena (2020). *Reittiopas vaikuttavuuteen. Vaikuttavuusperustainen ohjaus sote- ja työllisyyspalveluissa*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:1, Helsinki.
- Raisio, Harri, Jalonen, Harri & Uusikylä, Petri (2018). *Kesy, sotkuinen vai pirullinen ongelma? Tiedon käyttö yhteiskunnallisessa päätöksenteossa*. Sitran selvityksiä 139, Helsinki.
- Raivio, Kari (2014). *Näyttöön perustuva päätöksenteko - suomalainen neuvonantojärjestelmä*. Valtioneuvoston kanslian raporttisarja 2/2014. Helsinki.
- Rossi, Paula & Tuurnas, Sanna (2019). Conflicts fostering understanding of value co-creation and service systems transformation in complex public service systems. *Public Management Review*. doi.org/10.1080/14719037.2019.1679231
- Sabel, Charles, E. & Zeitlin, Jonathan (2012). Experimentalist governance. Teoksessa Levi-Faur, David (toim.) *The Oxford Handbook of Governance*, 169–186. Oxford: Oxford University Press.

- Salminen, Ari (2011). *Mikä kirjallisuuskatsaus? Johdatus kirjallisuuskatsauksen tyyppeihin ja hallintotieteellisiin sovelluksiin*. Opetusjulkaisuja 62. Vaasa: Vaasan yliopisto.
- Sheth, Jagdish, Newman, Bruce & Gross, Barbara (1991). Why we buy what we buy: A theory of consumption values. *Journal of Business Research*, 22(2), 159–170
- Sloan, Michael, C. (2010). Aristotle's Nicomachean Ethics as the original locus for the septem circumstantiae. *Classical Philology*, 105(3), 236–251
- Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö (2020). *Tulevaisuuden sosiaali- ja terveyskeskus 2020–2022. Ohjelma ja hankeopas*. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön julkaisuja 2020:3. Helsinki.
- Strokosch, Kirsty & Osborne, Stephen, P. (2020). Debate: If citizen participation is so important, why has it not been achieved? *Public Money & Management*, 40(1), 8–10.
- Termeer, Catrien, J.A.M. & Dewulf, Art (2018). A small wins framework to overcome the evaluation paradox of governing wicked problems. *Policy and Society*, 38(2), 298–314.
- Tevameri, Terhi (2018). *Sosiaali- ja terveyspalvelualan yritykset – epävarmoista tulevaisuuden näkymistä hyvinvoinnin kasvuun?* Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2018:38.
- Tuomisto, Jouni, Muurinen, Raimo, Paavola, Juho-Matti, Asikainen, Arja, Ropponen, Teemu & Nissilä, Jussi (2017). *Tiedon sitominen päätöksentekoon*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 39/2017. Helsinki.
- Valtiovarainministeriö (2014). *OHRA – Päätöksistä muutoksiin. Valtion ohjausjärjestelmän kehittäminen –hankkeen raportti ja toimenpidesuositukset*. Helsinki.
- Vargo, Stephen L. & Lusch, Robert, F. (2004). Evolving to a new dominant logic for marketing. *Journal of Marketing*, 68(1), 1–17.
- Vargo, Stephen L. & Lusch, Robert, F. (2017). Service-dominant logic 2025. *International Journal of Research in Marketing*, 34(1), 46–67.
- Virtanen, Petri & Stenvall, Jari (2018). *Intelligent Health Policy. Theory, Concept and Practice*. Springer.
- Voorberg, William, H., Bekkers, Victor & Tummers, Lars, G. (2015). A systematic review of co-creation and co-production: embarking on the social innovation journey. *Public Management Review*, 17(9), 1333–1357.