



Vaikuttavuuden johtamisen mekanismit — lähtökohtia ja edellytyksiä hyvinvointialueille

Artikkeli tarkastelee vaikuttavuuden johtamisen lähtökohtia ja edellytyksiä hyvinvointialueiden näkökulmasta. Vaikuttavuus on noussut hyvinvointipolitiikan keskeiseksi tavoitteeksi, jossa hyvinvointialueiden tulevaisuutta suuntaa esimerkiksi vaikuttavuusperusteinen ohjaaminen ja vaikuttavuustiedolla johtaminen. Kulttuurin muutos ja tavoitteiden saavuttaminen ovat johtamisen keskeisiä kysymyksiä. Laadullisen asiakirja-analyysin perusteella vaikuttavuus kuitenkin näyttäytyy monitulkintaisena ja abstraktina kehittämistavoitteena, jossa ei varsinaisesti oteta kantaa johtamisen keinoihin. Tämä osoittaa tarpeen tarkastella vaikuttavuuden johtamisen lähtökohtia hyvinvointialueilla, koska vaikuttavuuskeskustelussa yhdistyvät monenlaiset intressit ja eri tieteenalojen näkökulmat. Tutkimuskirjallisuuden ja asiakirja-analyysimme perusteella voidaan tunnistaa viisi vaikuttavuuden johtamisen mekanismeja hyvinvointialueilla: 1) hyvinvointipolitiikka vaikuttavuuden ohjenuorana, 2) vaikuttavuuden johtaminen hyvinvointialueen voimavarojen hallinnan kysymyksenä, 3) arviointi ja mittaaminen vaikuttavuuden johtamisen välineinä, 4) vaikuttavuustiedolla johtaminen, ja 5) vaikuttavuuden kollektiivinen merkityksellistäminen. Yhdessä nämä johtamismekanismit selittävät, mitä vaikuttavuuteen tähtäävän toiminnan organisointi ja sen johtaminen hyvinvointialueilta edellyttää. Artikkelin peräänkuuluttaa vaikuttavuuden johtamiseen yhteistä tiedonmuodostusta siitä, miten vaikuttavuustavoite on tarkoitus muuttaa hyvinvointialueiden, palveluorganisaatioiden ja ihmisten toiminnaksi, palvelumalleiksi ja ammatillisiksi käytännöiksi, jotka aikaansaavat vaikuttavuutta.

ASIASANAT: Vaikuttavuus, hyvinvointipolitiikka, arviointi, tiedolla johtaminen, merkityksellistäminen

HARRI LAIHONEN, ANNA-AURORA KORK, NINA LUNKKA, LOTTA-MARIA SINERVO, VIRPI SILLANPÄÄ, PETRA KOKKO, JUUSO HYVÄRINEN

YDINASIAT

- Hyvinvointipalveluissa vaikuttavuus tulkitaan usein intervention näkökulmasta, joko terveystieteiden tai lääketieteen tutkimusperinteistä käsin, jotka jättävät monet julkisjohtamisen kysymykset avoimeksi.
- Hyvinvointipolitiikassa vaikuttavuusperusteinen ohjaaminen ja vaikuttavuustiedolla johtaminen perustellaan hyvinvointialueiden tulevaisuutena, mutta näiden tavoitteiden saavuttaminen edellyttää kulttuurin muutosta ja sen johtamista.
- Vaikuttavuuden johtamiseen tarvitaan hyvinvointipolitiikan ohjausta, voimavarojen vaikuttavuusperusteista hallintaa, vaikuttavuuden arviointia ja mittaamista, vaikuttavuustiedolla johtamista sekä vaikuttavuuden kollektiivista merkityksellistämistä, jotka ovat keskeisiä vaikuttavuuden johtamisen mekanismeja.

JOHDANTO

Vaikuttavuusperusteisuus, tiedolla johtaminen, kestävä hyvinvointi ja muutoksen johtaminen ovat keskeisiä avainsanoja hyvinvointipoliitikassa ja sosiaali- ja terveyspalvelujen johtamisessa. Vaikuttavuus voidaan ymmärtää monin eri tavoin riippuen asiayhteydestä, tieteenalasta, ammatista, tai arviointinäkökulmasta (1). Kyse on myös toimijoiden arvoista ja preferensseistä (2) sekä siitä, millaisia näkökulmia, vaikutuksia tai päämääriä vaikuttavuuteen liitetään. Usein sosiaali- ja terveydenhuollon vaikuttavuus määritellään palveluilla aikaansaautuna vaikutuksena, kuten terveytenä, hyvinvointina tai muuna toivottuna muutoksena (3-5). Terveystaloustieteessä vaikuttavuudella tarkoitetaan toiminnalla aikaansaautua, rutiiniolosuhteissa tapahtunutta muutosta ihmisten terveydentilassa (6,7). Lääketieteessä vaikuttavuudella tarkoitetaan hoidon tai toimenpiteen tehoa todellisessa tilanteessa (8). Tämä artikkeli tarkastelee vaikuttavuutta johtamisen ilmiönä, ja tutkimustehtävänä on tunnistaa vaikuttavuuden johtamisen lähtökohtia ja mekanismeja, joilla pyritään aikaansaamaan muutosta kohti vaikuttavampia hyvinvointipalveluja. Artikkelit täydentää aiempaa interventioihin keskittyvää lääketieteellistä ja terveystaloustieteellistä vaikuttavuuskeskustelua hallintotieteellisellä näkökulmalla, joka nostaa esiin toimintapolitiikan, julkisen hallinnan ja johtamisen merkityksen muutoksessa.

Muutoksen aikaansaaminen ja tavoitteiden saavuttaminen ovat johtamisen kysymyksiä. Hyvinvointialueiden johtamisessa vaikuttavuutta voidaan tulkita ja arvioida monin eri tavoin, kuten vastaako toiminta asetettuja kehittämissavoitteita, asiakkaiden odotuksia, tarpeita tai yhteiskuntapolitiittisia päämääriä (9). Julkisessa hallinnossa vaikuttavuuteen liittyvät läheisesti yhteiskunnallisen vaikuttavuuden, oikeudenmukaisuuden, kustannusvaikuttavuuden ja palvelujen laadun käsitteet (10). Julkisen toiminnan taloudellisten resurssien rajallisuus heijastuu vaikuttavuuden johtamisen edellytyksiin, koska verovarojen käytön tulisi olla mahdollisimman vaikuttavaa. Taloudellisten resurssien näkökulmasta vaikuttavuutta tarkastellaan usein kustannustehokkuutena ja kustannusvaikuttavuutena. Vaikuttavuuden aikaansaamiseen liittyykin tasapainoilua monenlaisten arvojen ja valintojen välillä. Tätä voidaan havainnollistaa myös kestävyden käsitteellä. Esimerkiksi taloudellisen kes-

tävyyden edistäminen saattaa heikentää palvelujen yhdenvertaista saatavuutta ja siten sosiaalista kestävyttä (11). Hyvinvointialueiden päätöksenteossa ja johtamisessa taloudellinen kestävyys ja resursoinnin kysymykset kytkeytyvät siis monin tavoin vaikuttavuuteen.

Johtamisen näkökulmasta avainkysymys on vaikuttavuuden toteuttaminen eli se, miten abstrakti hyvinvointipoliittinen vaikuttavuuden käsite muunnetaan toimenpiteiksi, palvelumalleiksi, käytännöiksi tai resursseiksi. Aikaisemmasta tutkimuskirjallisuudesta voidaan tunnistaa joitakin vaikuttavuuteen liittyviä johtamisnäkökulmia. Ensinnäkin on kyse poliittisesta ohjauksesta, jossa määritetään vaikuttavuutta korostavat hyvinvointipoliitiikan ja siihen sisältyvän terveystaloustieteiden tavoitteet (12-14). Toiseksi tavoiteasetanta ohjaa vaikuttavuuden mittaamisen ja arvioinnin käytäntöjen kehittämistä (15-17,5). Lisäksi kaikessa julkisrahoitteisessa toiminnassa on huomioitava yhteiskunnallinen vaikuttavuus ja tasapainoiltava poliittisten intressien, taloudellisten ja inhimillisten voimavarojen rajallisuuden ja sosiaalisesti kestävien ratkaisujen välillä (10,18). Kaiken kaikkiaan asetetut tavoitteet ja niissä suoriutumista seuraava mittausinformaatio tarjoavat lähtökohdan ohjaukselle ja tiedolla johtamiselle (19,20). Aikaisemmat vaikuttavuutta koskevat keskustelut näyttäytyvät kuitenkin usein erillisinä ja kokonaiskuvaa vaikuttavuuden johtamisen keinoista on vaikea muodostaa. Vähälle huomiolle on jäänyt muun muassa se, miten erilaiset vaikuttavuuden tarkastelutasot ja näkökulmat tulevat yhteen, ja miten ne yhdessä luovat käytännön edellytyksiä vaikuttavuuden johtamiselle, esimerkiksi hyvinvointialueilla.

Tässä artikkelissa rakennamme kokonaiskuvaa vaikuttavuuden johtamisesta analysoimalla kotimaista vaikuttavuuskeskustelua dokumenttiaineiston avulla. Käsitkemme hyvinvointipalvelujen vaikuttavuuden johtamisen lähtökohdista ja edellytyksistä rakentuu muutosteorian kautta tunnistamalla niitä mekanismeja, jotka selittävät miten muutosta voidaan johtaa haluttujen vaikutusten aikaansaamiseksi (21). Johtamisen mekanismeilla tarkoitamme poliittishallinnollisia resursseja, valintoja ja organisointiprosesseja, joilla vaikuttavuutta tavoitellaan. Kyse on siis keinoista ja resursseista, mutta myös käsityksistä ja perusteluista siitä, minkälainen toiminta tuottaa tavoiteltua muutosta, jonka tuloksena syntyy

vaikuttavuutta. Ne auttavat siten raottamaan vaikuttavuuden johtamiseen liittyvää “mustaa laatikkoa”. Lähtökohtanamme on, että vaikuttavuuden johtaminen tapahtuu sosiaalisessa toiminnassa ja institutionaalisissa rakenteissa, hallintokulttuurissa ja organisaatiokäytännöissä.

Artikkelin seuraavassa luvussa kuvaamme tutkimuksen menetelmälliset valinnat. Luvussa kolme esitämme asiakirja-analyysin tulokset siitä, miten vaikuttavuuden johtamisen lähtökohdat ilmenevät kansallisessa vaikuttavuuskeskustelussa ja tunnistamme viisi vaikuttavuuskeskustelussa toistuvaa teemaa. Luvussa neljä tarkastelemme näitä teemoja aikaisemman kirjallisuuden valossa ja johdamme viisi keskeistä vaikuttavuuden johtamisen mekanismia. Lopuksi pohdimme, mitä vaikuttavuuteen tähtäävän toiminnan organisointi ja sen johtaminen hyvinvointialueilta edellyttää.

MENETELMÄT

Artikkelin empiirinen osa kuvaa kotimaisen vaikuttavuuskeskustelun lähtökohtia. Artikkelin empiirinen aineisto koostuu sote-palveluja ohjaavista kansallisista dokumenteista sekä keskeisistä kotimaisessa vaikuttavuuskeskustelussa säännöllisesti esiin nousevista selvityksistä ja raporteista (taulukko 1). Aineiston valinnassa painotimme asiakirjoja liittyen sote-palvelujärjestelmän ohjaukseen, jonka lisäksi konsultoimme ohjaavia ministeriöitä (VM ja STM) ja tiedustelimme heiltä keskeisiä ohjaavia asiakirjoja ja viimeisimpiä valtionuuvoston selvityksiä aihepiiristä. Tässä vaiheessa rajasimme aineistosta pois hyvinvointialueiden strategiat, sillä ne olivat vasta valmistelussa artikkelin kirjoittamiseen aikaan. Lisäksi halusimme keskittyä valtionhallinnon ohjauskölkulmasta erityisesti vaikuttavuuden johtamisen lähtökohtien ja edellytysten analysointiin, sillä ne määrittävät myös hyvinvointialueiden vaikuttavuuden johtamista. Näiden dokumenttien lisäksi taustoittavana aineistona toimivat Sanna Marinin hallitusohjelma (22), julkisen hallinnon uudistamisen strategia (23) ja julkisen talouden suunnitelma (24).

Tutkimusmenetelmänä käytimme laadullista dokumenttianalyysiä, joka tarjoaa systemaattisen menetelmän asiakirjojen tutkimiseen (30). Asiakirjat muodostavat luonnollisen aineiston, joka on syntynyt tietystä asiayhteydestä ilman, että artikkelin tutkijat ovat vaikuttaneet asiaan.

Näin ollen asiakirjat tarjoavat meille näytteen siitä, miten vaikuttavuuden johtamisesta tyypillisesti puhutaan ja kirjoitetaan kotimaisessa vaikuttavuuskeskustelussa. (31.) Aineiston analysoimme aineistolähtöisen teemoittelun avulla (30). Teemoittelu sisälsi asiakirjojen huolellisen lukemisen vaikuttavuuden ja sen johtamisen tavoitteista ja keinoista, joita tulkittiin julkisjohtamisen näkökulmasta. Aineistosta tehdyistä yksittäisistä havainnoista tiivistimme ensin alateemat, joista johdimme edelleen yläteemat, jotka olivat poliittinen ohjaaminen; resursointi; vaikuttavuuden mittaaminen; tiedolla johtaminen sekä toimintakäytäntöjen ja kulttuurin muuttaminen. Seuraavassa luvussa 3 raportoimme, miten vaikuttavuuden johtaminen ilmenee aineistossa, ja sen jälkeen luvussa 4 tulkitsemme tuloksia suhteessa hyvinvointialueisiin ja aikaisempaan tutkimuskirjallisuuteen.

TULOKSET – VAIKUTTAVUUSTIETO JA VAIKUTTAVUUDEN JOHTAMINEN KANSALLISESSA VAIKUTTAVUUSKESKUSTELUSSA

JÄRJESTÄMISLAKI JA SOTE-PALVELUIDEN VAIKUTTAVUUS

Järjestämislaista tunnistimme seuraavat vaikuttavuuden johtamisen lähtökohtia määrittävät alateemat: kustannusvaikuttavuus ja kustannusten hallinta; seuranta ja raportointi; vaikuttavuustavoitteet ja arviointi; tiedon tuottaminen ja tiedolla ohjaaminen sekä rahoituksen riittävyys.

Sosiaali- ja terveydenhuollosta järjestämistä annetun lain 612/2021 (25) tarkoituksena on 1 §:n mukaan

”edistää ja ylläpitää väestön hyvinvointia ja terveyttä sekä varmistaa yhdenvertaiset, yhteentoimivat ja kustannusvaikuttavat sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut koko maassa”.

Kustannusten hallinnan näkökulmasta laki siten määrittelee hyvinvointialueiden palvelustrategian mittariksi kustannusvaikuttavuuden, jonka toteutumista seurataan vuosittain hyvinvointialueiden ja sosiaali- ja terveysministeriön välisissä neuvotteluissa (11 ja 24 §). Laki myös täsmentää vastuunjakoja valtakunnallisten toimijoiden ja hyvinvointialueiden kesken. Toiminnan seurannan ja arvioinnin näkökulmista laissa ei oteta kantaa vaikuttavuuden määrittelyyn, mutta se velvoittaa hyvinvointialueet seuraamaan ja raportoimaan

Taulukko 1. Artikkelissa käytetty dokumenttiaineisto.

| Dokumentti | Keskeinen sisältö | Merkitys johtamiselle |
|---|---|---|
| Laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä (25) | Lain tarkoituksena on varmistaa yhdenvertaiset, yhteentoimivat ja kustannusvaikuttavat sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut koko maassa. | Normiohjauksen kansalliset lähtökohdat vaikuttavuuden johtamiselle. |
| Sosiaali- ja terveysministeriön strategia 2030 (26) | Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan toimintaa ohjaavat yhteiset arvot, visio ja missio | Sosiaali- ja terveydenhuollon vaikuttavuuden johtamisen strategiset tavoitteet. |
| Valtiovarainministeriön strategia 2030 (27) | Valtiovarainministeriön toimintaa ohjaava strategia; taloudellisen ohjauksen lähtökohdat; kestävä julkinen talous | VM seuraa hyvinvointialueiden toimintaa ja taloutta ja asettaa julkisen talouden kestävyys tavoitteet. |
| Sote-uudistuksen vaikuttavuus- ja kustannustieto -ryhmän työryhmämuistio (28) | Vaikuttavuus- ja kustannustieto-ryhmän (KUVA) ehdotus sosiaali- ja terveydenhuollon yhtenäiseksi mittaristoksi palvelujen laadun, vaikuttavuuden, kustannusten ja tehokkuuden seuraamiseen. | Kansallinen vaikuttavuuden seurannan ja arvioinnin mittaristo. |
| Julkisen sektorin tuottavuus (29) | Julkisen hallinnon uudistamistavoitteiden ja keinojen tunnistaminen, joilla voidaan nostaa julkisen hallinnon tuottavuutta julkista taloutta vahvistavalla tavalla. | Vaikuttavuuden johtaminen osana kansallista tuottavuuden kehittämistä; sosiaali- ja terveydenhuollon kustannusvaikuttavuus |
| Vaikuttavuuden vuosikymmentä rakentamassa, Kansallinen sosiaali- ja terveydenhuollon vaikuttavuuskeskus -selvitys (4) | Selvityksessä kuvataan tarvetta, toimintamallia, tehtäviä ja tavoitteita uudelle vaikuttavuustoimintaa koordinoivalle kansalliselle toimijalle. | Tietoon perustuvan sote-palvelujen vaikuttavuuden arvioinnin kehittäminen; kansallinen koordinointi ja hyvinvointialueiden verkostoyhteistyö |
| Reittiopas vaikuttavuuteen, Vaikuttavuusperustainen ohjaus sote- ja työllisyys-palveluissa (3) | Selvityksessä rakennetaan vaikuttavuusperustainen ohjausmalli, esitetään vaikuttavuuden ohjauksen peruseriaatteita, rakenteita ja haasteita. | Vaikuttavuusperustainen ohjausmalli, jolla hyvinvointialue voi johtaa vaikuttavuutta normi- resurssi- informaatio- ja vuorovaikutusohjauksen keinoin. |

”asukkaiden hyvinvoinnista ja terveydestä, niihin vaikuttavista tekijöistä sekä toteutetuista toimenpiteistä aluevaltuustolle vuosittain” (7§).

Lisäksi vaikuttavuustavoitteiden määrittämiseksi hyvinvointialueiden on palvelustrategiassa asetettava

”tavoitteet sille, miten sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut toteutetaan ottaen huomioon hyvinvointialueen asukkaiden tarpeet, paikalliset olosuhteet, palvelujen saatavuus ja saavutettavuus sekä kustannusvaikuttavuus” (11§).

Vaikuttavuuden johtaminen näyttäisi edellyttävän hyvinvointialueilta monitasoisen tiedon tuottamista. Esimerkiksi pykälä 29 määrittää seuranta- ja arviointivelvollisuuden seuraavasti:

”Hyvinvointialueen on seurattava alueensa väestön hyvinvointia ja terveyttä väestöryhmittäin, järjestämänsä sosiaali- ja terveydenhuollon tarvetta, saatavuutta, laatua, vaikuttavuutta ja yhdenvertaisuutta, asiakkaiden palvelujen yhteensovittamista sekä sosiaali- ja terveydenhuollon kustannuksia ja tuottavuutta.”

Laki edellyttää, että kaikkea tätä tietoa hyvinvointialueen on hyödynnettävä sekä oman toimintansa johtamisessa että vertailussa muihin hyvinvointialueisiin. Lisäksi järjestämisestä annetun lain pykälä 30 määrää Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) laatimaan vuosittain

”sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskevan asiantuntija-arvion valtakunnallisesti, sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyö-alueittain ja hyvinvointialueittain”.

Samalla arvioidaan myös

”toimenpiteitä, joiden toteuttaminen hyvinvointialueella on kustannusten hallinnan kannalta tai muutoin välttämätöntä, jotta sosiaali- ja terveydenhuollon tarpeenmukaisuus, saataavuus, laatu, vaikuttavuus ja yhdenvertaisuus sekä asiakkaiden palvelujen yhteensovittaminen voidaan valtion rahoituksella ja muulla tulo-rahoinnalla turvata”.

Molemmissa pykälissä vaikuttavuustieto näyttäytyy yhtenä keskeisenä tiedolla ohjaamisen ja johtamisen elementtinä. Käytännön johtamistyön kannalta ongelmallista on, että lainsäädännössä ei sinällään määritetä vaikuttavuustiedon sisältöä tai oteta kantaa siihen mitä vaikuttavuustiedolla johtaminen oikeastaan tarkoittaa.

Järjestämislaki korostaa strategista johtamista (11 §), substanssijohtamista (8 §) ja tietojohdantamista (29 §). Strateginen johtaminen todentuu lain edellyttämässä hyvinvointialueen palvelustrategiassa. Substanssijohtaminen liittyy hoito- ja toimintakäytäntöjen kehittämiseen, joka ilmenee monialaisen asiantuntemuksen, laadukkaiden ja turvallisten palvelujen sekä eri ammattiryhmien yhteistyön johtamisena. Tietojohdantamisella tuetaan päätöksentekoprosessia, toiminnan, tuotannon ja talouden ohjausta sekä johtamista. Vaikuttavuuden johtamisen näkökulmasta järjestämislaista voidaan nostaa esiin vielä pykälä 36§, joka määrää samaan sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyöalueeseen kuuluvat hyvinvointialueet tekemään yhteistyösopimuksen valtuustokausittain. Resurssien hallinnan näkökulmasta sopimuksen tarkoituksena on varmistaa hyvinvointialueiden työnjako, yhteistyö ja yhteensovittaminen, jotta voidaan turvata lakisääteisten tehtävien toteutuminen sekä sosiaali- ja terveydenhuollon kustannusvaikuttavuus.

HALLINNON STRATEGIAT JA VAIKUTTAVUUS

Laki ylimpänä ohjauskeinona määrittää hallinnon strategioita. Tarkastellut hallinnon strategiat nostavat edellisessä luvussa tunnistettujen teemojen lisäksi esiin seuraavat vaikuttavuuden johtamiseen liittyvät alateemat: mittaristot ja mittaaminen; toimintapolitiikat; talouden ohjaus sekä neuvottelemisen ja näkökulmien yhteensovittaminen.

Toimintapolitiikka antaa yleiset kehykset vaikuttavuuden johtamiselle, jota tuetaan ministeriöiden strategioilla. Sosiaali- ja terveysministeriön strategiassa (26) asetetaan viisi vaikuttavuustavoitetta: 1) väestön hyvinvoinnin turvaaminen, 2) vaikuttavien etuuksien ja palvelujen varmistaminen kestäväällä tavalla, 3) ihmisten eriarvoistumisen ehkäiseminen ja vähentäminen, 4) sukupuolten tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden toteuttaminen, ja 5) elin- ja työympäristön terveyden ja turvallisuuden parantaminen (28). Näitä vaikuttavuustavoitteita täsmennetään tulostavoitteissa, joista johdetaan lyhyen ajan tavoitteet (esim. hallituskaudelle) sekä konkreettiset toimenpiteet vuosittain. Näissä strategisissa linjauksissa vaikuttavuuden sisältö alkaa hahmottua ja niistä voidaan tunnistaa millaista tietoa vaikuttavuuden johtaminen edellyttää.

Vaikuttavuuden yhtenäiseen mittaamiseen liittyvää problematiikka on pyritty aktiivisesti ratkaisemaan valtakunnallisten mittaristojen kehittämisellä. Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnon alalla järjestämislain ja ministeriön strategian mukaista vaikuttavuusajattelua vie käytäntöön niin sanottu kansallisen ohjauksen KUVA-mittaristo (Sosiaali- ja terveydenhuollon kustannusvaikuttavuusmittaristo, KUVA). Mittareita on katsottu voitavan käyttää myös seuraaviin tarkoituksiin: palvelujen järjestäminen ja tuotannon johtaminen; suunnittelu ja seuranta; järjestäjien ja tuotantoyksiköiden välinen seuranta ja valvonta (28). Lisäksi mittareiden esitetään vastaavan jossain määrin myös tuottajataso ja asiakkaiden valinnanvapautta koskevaan tietotarpeeseen. Alkuperäisen työryhmämuistion julkaisun jälkeen KUVA-mittariston käytössä on korostunut palvelujärjestelmän ohjauksen ja johtamisen tukifunktio, mikä tiivistyy THL:n tuottamissa arviointiraporteissa myös sanalliseksi arvioinniksi. KUVA-mittariston jatkokehitys on ohjauksesta vastaavien ministeriöiden yhteisvastuulla.

Vaikuttavuudesta työryhmämuistiossa todetaan, että

”sosiaali- ja terveyspalvelujen vaikuttavuus on käsitteenä jokseenkin vaikea erottaa palvelujen laadusta, koska laadukkaan palvelun odotetaan olevan vaikuttavaa eli tuottavan terveys- ja hyvinvointihyötyä” (28, s. 147).

Vaikuttavuuden mittaaminen on vaikeaa ja usein joudutaankin tyytymään mittaamaan vaikutuksia. Koko palvelujärjestelmän vaikuttavuuden tarkastelu on vielä monimutkaisempaa, koska palvelujärjestelmän tarkoituksena on tuottaa terveys- ja hyvinvointihyötyä sekä asiakkaille että laajemmin koko yhteiskunnalle (28). Lisäksi muistio nostaa esiin, että palvelujärjestelmällä on rajallinen rooli monissa terveyden ja hyvinvoinnin positiivisissa muutoksissa. Suurempi merkitys on muistion mukaan ”*sosiaali- ja terveystaloudellisesti tai sitä laajemmalla yhteiskuntapolitiikalla*” (s. 147). Lisäksi korostetaan talous- ja toimintatiedon yhteensovittamisen tärkeyttä. Vaikuttavuusmittareiden osalta suurin ongelma on rakentaa osoitettavissa oleva asiayhteys jonkin sosiaali- tai terveystoiminnan ja vaikutuksen välille, vaikuttavuudesta puhumattakaan (28).

Vaikuttavuuden johtamisessa kamppailevat kilpailevat toimintalogiikat ja arvostukset, kuten väestön hyvinvoinnin ja kustannusten hallinnan väliset ristipaineet. Valtiovarainministeriön strategiassa (27) vaikuttavuutta tarkastellaan ensisijaisesti taloudellisen ohjauksen näkökulmasta. Strategian mukaan ministeriön strateginen tehtävä on huolehtia julkisen talouden vakaudesta ja julkisen hallinnon tehokkuudesta, vaikuttavuudesta ja uudistamisesta. Lisäksi avoimuutta, luottavuutta ja vastuullisuutta korostaen strategia esittää, että ”*sovittamme yhteen eri näkökulmia sekä pyrimme kestäviin ja vaikuttaviin ratkaisuihin*”. Vaikuttavuuden sisältöjä tai keinoja sen saavuttamiseksi ei avata tarkemmin.

Konkreettisemmin valtiovarainministeriön toimintaa ja sen vaikuttavuustulkintaa avaa Julkisen sektorin tuottavuus -dokumentti (29). Siinä yhteiskunnallista vaikuttavuutta lähestytään seuraavasti:

”[...] toiminta suunnitellaan vaikuttavuustavoitteesta käsin niin, että halutut tulokset saavutetaan. Huomio kohdentuu suunnitellun ja mallinnetun toiminnan toteutumisen seurantaan, ei satunnaisten myönteisten sivuvaikutusten arviointiin. Yhteiskunnallinen tai sosiaalinen jalanjälki on sukua hiilijalanjäljelle ja sillä tarkoitetaan muun toiminnan sivutuotteina syntyviä yhteiskunnallisia vaikutuksia” (29, s. 4).

Dokumentissa tunnustetaan vaikuttavuuskäsitteeseen liittyvä määritelmällinen monitulkintaisuus ja esitetään, että vaikuttavuutta voidaan lähestyä vaikuttavuusketjun kautta:

”Vaikuttavuusketju auttaa hahmottamaan, millaisista elementeistä yhteiskunnallinen vaikuttavuus muodostuu ja tuo esille niiden väliset suhteet. Vaikuttavuusketju on yksinkertainen kuvaus toimintamallin yhteiskunnallisen vaikuttavuuden syntymisestä” (29, s. 4-5).

Dokumentin mukaan kytkemällä vaikuttavuusketjuajatteluun tiedonkeruu ja mittaristo voidaan todentaa vaikuttavuuden syntyminen.

KANSALLISESTA OHJAUKSESTA VAIKUTTAVUUDEN JOHTAMISEN KEHITTÄMISEEN

Vaikuttavuuden johtamisen kehittämiseen liittyen asiakirja-aineistostamme nousevat esiin edellä nimettyjen alateemojen lisäksi palvelujen kehittäminen, toiminnanohjaus sekä vaikuttavuuden tulkinnat.

Julkisten hyvinvointipalvelujen kehittämisen yhteydessä kansallisessa vaikuttavuuskeskustelussa viitataan usein Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan tuotoksena syntyneeseen Reittiohjaus sote- ja työllisyyspalveluissa -raporttiin (3). Siinä vaikuttavuus määritellään seuraavasti:

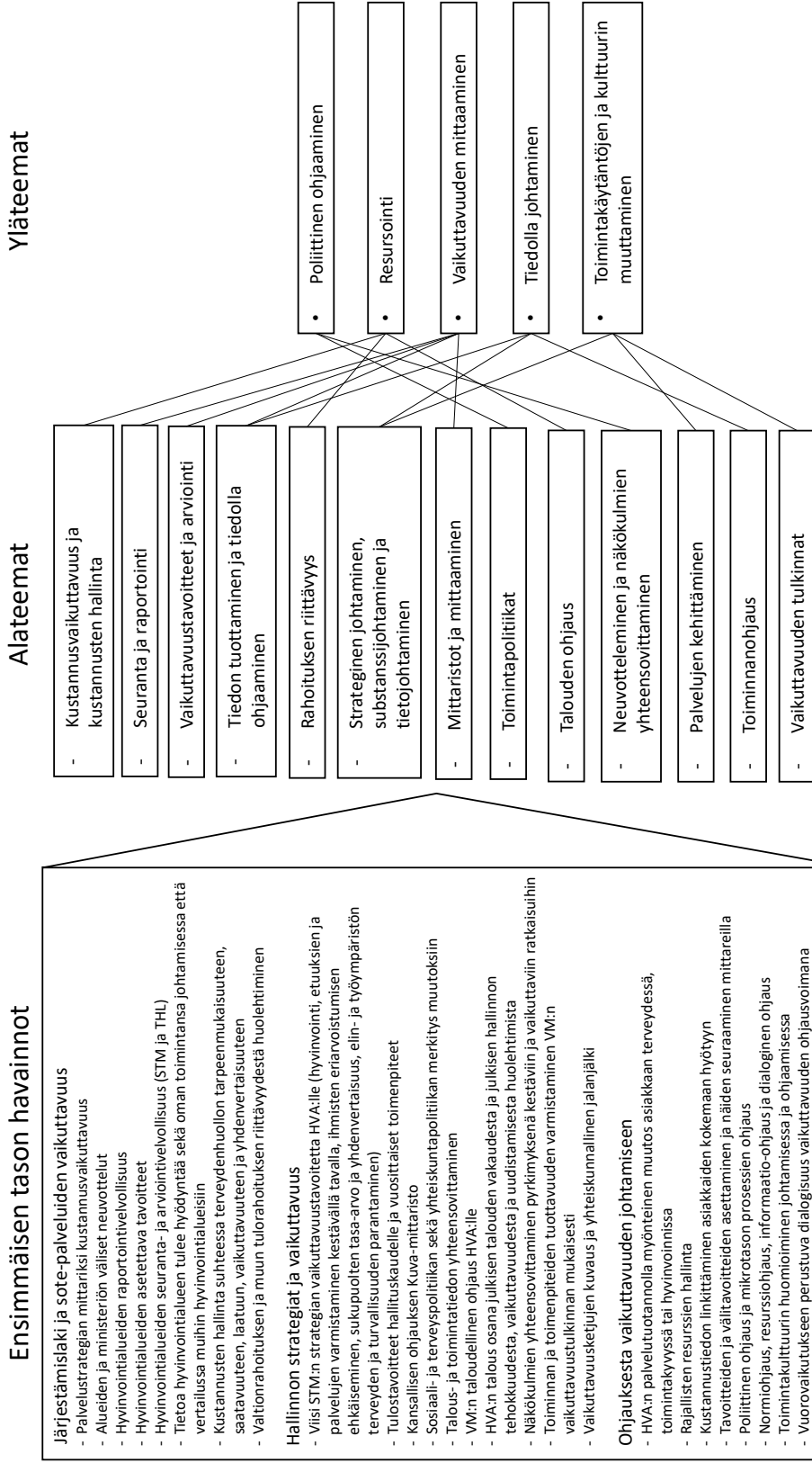
”Vaikuttavuus on palvelutuotannolla aikaansaatu muutos: sote-palveluissa vaikuttavuus on myönteinen muutos asiakkaan terveydessä, toimintakyvyssä tai hyvinvoinnissa”.

Yhteiskunnallinen näkökulma korostuu lähinnä puhuttaessa kustannusvaikuttavuudesta:

”Asiakkaille tuotettu hyöty on sidottu rajallisiin resursseihin. Siksi kustannustiedon linkittäminen asiakkaiden kokemaan hyötyyn muodostaa vaikuttavuusperustaisen ohjauksen ytimen” (3).

Samankaltaisesti Sosiaali- ja terveydenhuollon vaikuttavuuskeskus -selvitys (4, s. 2) määrittelee vaikuttavuuden palveluilla aikaansaaduiksi vaikutuksiksi ”*terveyteen, hyvinvointiin tai muuhun toivottuun asiaan*” tekemättä kuitenkaan eroa yksilön ja yhteiskunnan välillä. Selvitys tuo esiin

Kuvio 1. Aineiston analyysin keskeiset havainnot vaikuttavuuden johtamisen teemojen tunnistamiseksi.



useita ongelmia nykytilanteessa ja siinä tunnustetaan tarve vaikuttavuustoiminnan kehittämiseksi. Vaikuttavuuskeskuksen tehtäväksi ja tavoitteiksi esitetään muun muassa vaikuttavuustietotarpeiden tunnistaminen, vaikuttavuustiedon kerääminen ja seurannan koordinaatio, osaamisen tuki ja kehittäminen sekä kulttuurimuutoksen edistäminen (4).

Vaikuttavuuden johtaminen hyvinvointialueilla tulee näkyväksi toiminnanohjauksen ja toimijoiden vaikuttavuuden tulkintojen kautta. Reittiopas vaikuttavuuteen -raportin (3) mukaan vaikuttavuuden ohjaaminen voidaan myös nähdä mikrotason toimintana ja se edellyttää ennen kaikkea tavoitteiden ja välitavoitteiden asettamista ja näiden toteutumisen seuraamista soveltuvin mittarein. Keskeisiksi ohjauskeinoiksi kirjoittajat tunnustavat normiohjauksen, resurssi-ohjauksen, informaatio-ohjauksen ja vuorovaikutukseen perustuvan ohjauksen. Vaikuttavuuden johtamisen osalta keskustelu kääntyy usein vaikuttavuuden mittaamiseen ja sen problematiikkaan. Raportin (3) mukaan vaikuttavuustieto koostuu aina yksilötason tiedoista ja tätä tietoa aggregoitaessa syntyy tietoa, jota voidaan hyödyntää johtamisessa. Lisäksi raportti korostaa kulttuurin huomioimista vaikuttavuuden johtamisessa ja ohjaamisessa. Kulttuurin näkökulmasta vuorovaikutukseen perustuva dialogisuus nähdään olennaisena vaikuttavuuden ohjausvoimana. Vuorovaikutukseen pohjautuvaa ohjausta ja johtamista pidetään palveluketjujen ”liimana” (p. 86), jonka merkitys kasvaa, ”mitä monimutkaisemmasta ohjausrakenteesta tai asiakasryhmästä on kysymys” (p. 86).

SYNTEESI: KESKEISET VAIKUTTAVUUDEN JOHTAMISEEN LIITTYVÄT TEEMAT

Lainsäädäntö ja eri hallinnonalojen strategiat nostavat vaikuttavuuden keskeiseksi sosiaali- ja terveyspalvelujärjestelmän tavoitteeksi, mutta eivät juurikaan määrittele mitä vaikuttavuudella tarkoitetaan tai miten vaikuttavuutta tulisi johtaa. Aineiston perusteella vaikuttavuuden johtaminen keskittyy erityisesti ohjaukseen, joko yhteiskunnan makrotasolla poliittisena ohjauksena tai organisaation mikrotason prosessien ohjauksena. Vaikuttavuuden johtamisen keskustelu näyttäisi monilta osin palautuvan vaikuttavuuden käsitteen tulkintaeroihin eli siihen tarkastellaanko vaikuttavuutta ensisijaisesti yksilön, organisaation

vai yhteiskunnan tasolla ja minkä ammattiryhmän näkökulmasta tarkastelua tehdään. Kuvio 1 tiivistää asiakirja-analyysimme tulokset. Kuviossa havainnollistetaan, miten asiakirja-aineistosta tehtyjen yksittäisten havaintojen kautta on tiivistetty ensin alateemat ja näistä edelleen viisi yläteemaa.

POHDINTA – VAIKUTTAVUUDEN JOHTAMISEN LÄHTÖKOHTIA HYVINVOINTIALUEILLA

Tutkimuksemme tulokset tuovat esiin vaikuttavuuskeskustelun abstraktin luonteen ja monitulkintaisuuden. Erilaisia vaikuttavuuskäsityksiä näyttäisi yhdistävän ajatus siitä, että vaikuttavuudella tarkoitetaan muutosta suhteessa toiminnalle asetettuihin tavoitteisiin, mutta johtamista kuvataan lähinnä vaikuttavuuden ohjauksena. Asiakirja-aineistomme perusteella vaikuttavuuden johtamista voidaan lähestyä viiden yläteeman kautta: poliittinen ohjaaminen; resursointi; vaikuttavuuden mittaaminen; tiedolla johtaminen sekä toimintakäytäntöjen ja kulttuurin muuttaminen. Yhteistä näille teemoille on niiden geneerisyys eli johtamisen tarkastelu voidaan kohdentaa niin valtakunnalliselle kuin alueellisellekin tasolle, ja johtamiskäytäntöjen osalta myös organisaatioihin ja jopa yksilötasolle saakka. Seuraavaksi pohdimme tunnistettuja teemoja suhteessa aiempaan tutkimuskirjallisuuteen sekä sitä, millaisen lähtökohdan ne antavat vaikuttavuuden johtamiselle hyvinvointialueilla.

HYVINVOINTIPOLITIikka VAIKUTTAVUUDEN JOHTAMISEN OHJENUORANA

Hyvinvointialueilla on merkittävä rooli hyvinvointipolitiikan muodostavien arvovalintojen tekemisessä. Vaikuttavuuden johtamisen lähtökohdana toimii vallitseva käsitys hyvinvoinnista ja sen seurauksena muodostuva hyvinvointipolitiikka (12,13,32-34). Hyvinvointipolitiikka ohjaa sosiaali- ja terveydenhuollon toimintaa, sillä se määrittää järjestelmätason tavoitteet ja ohjaa näin palvelujärjestelmän toimintaa sekä sen mittaamista ja arviointia (17,28).

Sote-uudistuksen yksi keskeinen lähtökohhta on ollut sosiaali- ja terveydenhuollon vaikuttavuusperusteisen ohjauksen kehittäminen. Hyvinvointipolitiikan tavoiteasetantaan ja tätä kautta hyvinvointialueiden vaikuttavuuden johtamiseen vaikuttavat monin tavoin myös kansainväliset poliittiset agendat, kansalaisten tarpeet ja uudet

johtamistrendit. Reittiopas vaikuttavuuteen -raportti (3) kytkee kotimaisen vaikuttavuuskeskustelun kansainväliseen terveydenhuollon vaikuttavuusperusteiseen johtamismalliin (Value-Based Healthcare, VBHC), jota on sovellettu usean maan terveyspolitiikoissa ja terveydenhuollon organisaatioiden johtamisessa (14,18).

Myös Suomessa vaikuttavuusperusteisuus on tullut osaksi tuloksellisuuden mittaamista ja palvelujen järjestämistä niin organisaatiotasolla kuin laajemmin osana hyvinvointipolitiikan arviointia (19). Ongelmallista suhteessa pohjoismaiseen hyvinvointimalliin on se, että vaikuttavuusperusteisuuden ideologia kumpuaa Yhdysvaltojen 2000-luvun terveyspolitiikasta, jossa markkinalähtöistä terveydenhuoltojärjestelmää ja sen johtamista kehitetään potilaalle tuotetun arvon näkökulmasta. Lähestymistavan keskeisiä vaikuttavuuden johtamisen tavoitteita ovat kansanterveyden, asiakaskokemuksen ja kustannustehokkuuden parantaminen (niin sanottu kolmoistavoite eli Triple Aim), mikä edellyttää muutosta volyymistä arvontuottamiseen. Tässä ajattelutavassa vaikuttavuuden ensisijaisena lähtökohtana on palvelun ja hoidon aikaansaamat vaikutukset asiakkaalle, ei niinkään yhteiskunnallinen vaikuttavuus, kuten koko väestön terveyden ja hyvinvoinnin edistäminen.

Julkisen hallinnan ja johtamisen näkökulmat ovat tärkeitä julkisen hyvinvointijärjestelmän kehittämiseksi ja yhteiskunnallisen vaikuttavuuden aikaansaamiseksi, sillä tavoiteasetannan kautta politiikatason painotukset vaikuttavat hyvinvointialueilla niin resurssien allokaatioon kuin palvelujen organisoinnin muotoihin sekä vaikuttavuuden mittaamiseen ja arviointiin (3,28). Nämä vaikuttavuuden johtamisen kanalta keskeiset toimintapolitiittiset näkökulmat jäävät kuitenkin usein yksittäisiin interventioihin liittyvän vaikuttavuuskeskustelun jalkoihin. Vaikuttavuusperustaisessa ohjauksessa on kyse makrotasolla mitattavasta ja arvioitavasta vaikuttavuudesta, jonka määritelmä muotoutuu hyvinvointipolitiikan ja kansallisten strategioiden tasolla ja kunkin valtion resurssiin ja tilanteeseen sidottuna (35).

Vaikuttavuuden edistäminen tarkoittaa johtamista monella eri tasolla niin kansallisesti, alueellisesti kuin myös palvelujen järjestäjä- ja tuottajaorganisaatioissa. Hyvinvointialueiden vaikuttavuuden johtamisessa näyttäisi olevan tärkeä

rooli yhtäältä hyvinvointipolitiikan tavoitteiden tulkinnaissa ja toisaalta hyvinvointipolitiittisten tavoitteiden toimeenpanossa ohjaavien ministeriöiden ja poliittisen päätöksenteon mukaisesti (3,25). Tärkeitä hyvinvointialueen toimintaa ohjaavia välineitä ovat lainsäädäntö, politiikkaohjelmat sekä kansallisia talousraameja määrittävät valtion budjetti ja julkisen talouden suunnitelma. Toiminnan logiikan muuttamiseen kohti vaikuttavuusperusteisuutta merkitsee uudenlaisia prosesseja, toiminnan suunnittelun ja arvioinnin välineitä sekä paljon peräänkuulutettua tiedolla johtamista. Unohtamatta sitä tosiasiaa, että muutoksen tekevät aina ihmiset.

VAIKUTTAVUUDEN JOHTAMINEN HYVINVOINTIALUEEN VOIMAVAROJEN HALLINNAN KYSYMYKSENÄ

Asiakirja-aineiston analyysi toi esiin, että vaikuttavuuden aikaansaamiseksi on hyödynnettävä taloudellisia resursseja parhaalla mahdollisella tavalla (29). Riittävä ja oikein kohdennettu taloudellisten ja inhimillisten voimavarojen resursointi on vaikuttavuuden johtamista. Julkisorganisaatioissa resurssit ovat aina rajalliset ja kansalaisten tarpeisiin nähden lähtökohtaisesti riittämättömät. Näin on myös hyvinvointialueilla. Kansalaisten tarpeet lisääntyvät; aina syntyy uusia tarpeita ja tarpeet pyrkivät kasvamaan voimavaroja nopeammin (36). Esimerkiksi väestön ikääntyminen näkyy palvelutarpeiden nopeana kasvamisena.

Resurssien niukkuus on pohjimmiltaan johtamisen ja päätöksenteon ongelma. Hyvinvointialueilla vaikuttavuuden johtamisen näkökulmasta taloudellisesta niukkuudesta seuraa kaksi asiaa. Ensinnäkin hyvinvoinnin taloustieteen oppien mukaan rajalliset voimavarat allokoidaan sinne, missä ne tuottavat eniten hyvinvointia. Toiseksi, jokaisen julkisorganisaation palveluyksikön edellytetään käyttävän nämä voimavarat mahdollisimman tuloksellisesti eli kustannustehokkaasti ja vaikuttavasti (37). Tämä näyttäytyy puheena julkisen talouden kestävydestä niin tutkimuksen tausta-aineistoissa (22-24) kuin erityisesti Valtiovarainministeriön strategiassa (27) ja Julkisen sektorin tuottavuus -dokumentissa (29).

Vaikuttavuuden johtamisen näkökulmasta voimavarojen käyttö on valintojen tekemistä. Valintoihin vaikuttavat päätöksentekijöiden henkilökohtaiset arvoasetelmat, tulkinat ja toimintalogiikat. Valintoja tehdään erilaisten arvojen

ajamina ja vuoropuhelussa ohjaavien ministeriöiden ja muiden toimijoiden kanssa. Esimerkiksi hyvinvointialueilla päätöksentekijät joutuvat miettimään taloudellisten resurssien parhaita mahdollista käyttöä niin pitkän aikavälin strategioissa kuin vuosittaisissa talousarvioissa ja toimintasuunnitelmissa. Hyvinvointialueilla siten päätetään, mille toimialoille tai tehtäville resurssit kohdennetaan sekä ratkaistaan, mikä on vaikuttavin tapa järjestää palvelu. Tehokas voimavarojen hallinta kytkeytyy myös kysymyksiin sosiaalisesta oikeudenmukaisuudesta (38). Tulkintamme mukaan tämä tarkoittaa, että hyvinvointialueilla priorisoidaan ja arvotetaan erilaiset tarpeet ja preferenssit. Käytännössä talouden johtamisen työkaluina toimivat hyvinvointialueen budjetti ja investointisuunnitelma (11).

Vaikuttavuuden ja taloudellisen kestävyuden ohella aineistossa korostuu julkisorganisaatioiden tarve toimia kestävästi (22,26,27), myös sosiaalinen ja ekologinen kestävyys huomioiden (39). Hallintotieteellisessä tutkimuksessa kestävyys ymmärretään julkisorganisaation lähtökohtana ja päämääränä (40,41), sillä julkisen hallinnon tavoitteena on edistää kansalaisten hyvinvointia kansalaisilta itseltään kerätyillä taloudellisilla resursseilla (42). Tällöin tavoitellaan julkisen hallinnon perinteisiä arvoja, eli tehokkuutta, vaikuttavuutta ja sosiaalista oikeudenmukaisuutta. Julkisorganisaation vaikuttavuus ja kestävyys rakentuvat siis yhteneville näkökulmille (42).

Hyvinvointialueet ovat keskeisiä toimijoita sekä vaikuttavuuden että kestävyuden toimeenpanossa, ja näiden molempien näkökulmien huomiointi onkin tulkintamme mukaan olennaista voimavarojen hallinnassa. Viime aikoina on julkisuudessaakin keskusteltu paljon siitä, minkä tiedon pohjalta hyvinvointipoliittisia päätöksiä ja valintoja tulisi tehdä. Kustannustietoisuuteen perustuvan tavoiteasetannan voidaan tulkita tarvoittavan myös uudenlaista vaikuttavuuden ja kestävyuden tietopohjaa, jota pyritään luomaan mittaamiseen ja arvioinnin välinein. Tällöin kestävyysajattelulle voisi olla sijaa hyvinvointialueiden vaikuttavuusperusteisen rahoituksen linjauksissa, kuten myös rahoituksen kohdentamisessa ja allokoinnissa. Asiakirja-analyysin perusteella vaikuttavuuden johtamisessa toiminnan ja talouden suunnittelu nousee voimavarojen hallinnan keskiöön (11), koska tällöin tehdään

tärkeitä vaikuttavuuteen liittyviä päätöksiä ja valintoja resurssien osalta (43,44).

ARVIOINTI JA MITTAAMINEN VAIKUTTAVUUDEN JOHTAMISEN VÄLINEINÄ

Niukkojen resurssien ja kasvavien palvelutarpeiden myötä taloudellisten arviointien rooli on kasvanut erilaisten toimenpiteiden, interventioiden ja ohjelmien arvioinnissa ja vakiintunut erityisesti terveydenhuollossa (45). Taloudelliset arviointimallit auttavat tunnistamaan ja tekemään näkyväksi päätöksenteon kriteerit esimerkiksi päätetäessä rajallisten resurssien käytöstä. Vaikuttavuuden arviointiin ja mittaamiseen liittyvä keskustelu on ollut viime vuosina aktiivista (1,5,17,47). Taustalla on vertailukelpoisen tiedon tarve niin kustannusvaikuttavimpien hoito- ja palvelumuotojen löytämiseksi kuin myös palvelujärjestelmän suorituskyvyn arvioimiseksi (26-29).

Aineistomme perusteella vaikuttavuuden johtamiseen liittyvät tarkastelut painottuvat usein vaikuttavuuden mittaamiseen ja arviointiin. Vaikuttavuuden johtamisessa tarvitaan tietoa siitä, mitkä palvelut ja toimintamallit ovat vaikuttavia ja toisaalta keinoista, joilla vaikuttaviin palveluihin päästään (1,5,15). Näihin kehittämisen, seurannan ja johtamisen tietotarpeisiin pyritään vastaamaan arvioinnin ja mittaamisen keinoin. Aineisto osoittaa, että sote-uudistuksessa hyvinvointitavoitteen rinnalle ja samalla arvioinnin näkökulmiksi on nostettu myös muita, palvelujen tuottamisen vaikuttavuusperusteisuuteen liittyviä mittaussäkökulmia, kuten asiakaslähtöisyys, yhdenvertaisuus ja kustannusten kasvun hillintä (3,17,27,28). Vaikuttavuuskeskustelusta nousee esiin, että vaikuttavuutta voidaan arvioida ja mitata hyvinkin eri tulokulmista ja arviointiperinteistä sekä palvelujärjestelmän eri tasoilla, kuten esimerkiksi yksilön, organisaation, hyvinvointialueen tai laajemmin yhteiskunnallisen vaikuttavuuden näkökulmista (3,29). Samaa korostaa myös aihepiiriin tutkimuskirjallisuus (5,46,47) Arviointi- ja mittaustiedon tarve, arvioinnin painotukset ja tiedon käyttö riippuvat paljolti siitä, millä palvelujärjestelmän tasolla arviointia tehdään: yhteiskunnan makrotasolla kiinnostuksen kohteena ovat esimerkiksi väestön terveys, hyvinvointijärjestelmän mesotasolla voidaan mitata esimerkiksi palvelujärjestelmän suorituskykyä ja tuottavuutta tai palveluorganisaatioiden mikrotasolla potilasinterventioiden tai terveyson-

gelmaepisodien vaikuttavuutta ja laatua (17). Konkreettisina vaikuttavuuden mittaamisen välineinä aiempi kirjallisuus (5,6,17,43,47) nostaa esiin esimerkiksi ammattilaisten raportoimat terveyden ja toimintakyvyn mittarit, kliiniset mittarit ja toimintakykytestit sekä asiakkaan raportoimat mittarit (esim. 15D, EQ-5D ja NPS). Näiden lisäksi vaikuttavuuden johtaminen tarvitsee tietoa esimerkiksi prosessien laadusta, asiakastyytyväisyydestä, potilasturvallisuudesta sekä palveluiden saatavuudesta ja toiminnan tuottavuudesta (3), johon velvoittaa jo lainsäädäntökin (25).

Erilaisten vaikuttavuusnäkökulmien yhteenkietoutuneisuus ja syy-seuraussuhteiden epälineaarisuus tarkoittaa, että vaikuttavuuden arviointiin tarvitaan uudenlaisia kokeilevia arviointiasetelmia. Hyvinvointialueilla tapahtuvan vaikuttavuuden johtamisen yhtenä keskeisenä tehtävänä voidaan pitää eri tasoilla tuotetun vaikuttavuustiedon linkittämistä ja yhteisen tulokannan rakentamista niin tavoiteasetannan kuin aikaansaatuisten vaikutusten osalta. Tarvittavaa vaikuttavuustietoa tuottavat esimerkiksi ministeriöiden arvioinnit, Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen ja aluehallintoviranomaisten asiantuntija-arviot sekä yhtenäiset kansalliset mittaristot. Vaikuttavuuden arvioinnin tueksi ja kompleksisuuden johtamiseksi tarvitaan myös toimijoiden osallistumista, yhteistä päämäärää ja oppimista (48). Hyvinvointialueilla tapahtuvaa vaikuttavuuden johtamista ja vaikutusten arviointia vaikeuttaa se, että hyvinvointipalvelujen vaikutukset voidaan usein havaita vasta pitkällä aikavälillä yli poliittisten toimikausien. Siksi vaikuttavuuden arviointi ja johtaminen edellyttävät toimintaympäristön hyvää tuntemusta, toimijoiden osallistamista ja palveluista tuotetun tiedon huolellista analysointia.

VAIKUTTAVUUSTIEDOLLA JOHTAMINEN

Tiedolla johtamisen keskustelussa vaikuttavuustieto edustaa yhtä tietojoukkoa (20), jolloin päätöksentekijä tekee valintoja erilaisten tietolähteiden ja -sisältöjen välillä. Tiedolla johtamisen merkitys korostuu vaikuttavuuden johtamisessa hyvinvointialueilla. Järjestämislaissa määritellään, että hyvinvointialueiden on hyödynnettävä muun muassa vaikuttavuustietoa niin toiminnan tulokellisuuden raportoinnissa kuin oman toiminnan tietojohdantamisessa (25). Tämä lainsäädännön aset-

tama lähtökohta luo vaikuttavuustiedolla johtamiselle uudenlaisen institutionaalisen kehyksen. Tiedolla johtamisen merkitys vaikuttavuustiedon käyttämiseksi ja päätöksenteon tietopohjaksi sote-palvelujen johtamisessa nousee aineistossa vahvasti esiin (3,4,28,29). Myös vaikuttavuusperustaisessa terveydenhuollon ohjaamisessa tiedolla johtaminen nähdään yhtenä uudistumisen ajurina (18,19).

Vaikuttavuustiedolla johtaminen mielletään usein tekniseksi seuranta- ja arviointitiedon tuottamiseksi, mutta sen puitteissa voidaan pohtia myös laajemmin hyvinvointialueiden tietoresursseja ja niiden kykyä uudistua ja tuottaa vaikuttavuutta (49). Tietojohdantamisen kirjallisuudessa on esimerkiksi kritisoitu sitä, että tiedolla johtaminen rajautuu liiaksi organisaatioiden sisäisten tehokkuusongelmien ratkaisemiseen ja laajemmat yhteiskunnalliset näkökulmat kuten vaikuttavuus jäävät usein tarkastelun ulkopuolelle (50). Alueellisella tasolla vaikuttavuustiedolla johtaminen nivoo yhteen kansalliset ja alueelliset vaikuttavuustavoitteet. Hyvinvointialueilla tapahtuvan tietojohdantamisen yhtenä edellytyksenä on yhteinen ja luotettava tietopohja, mutta tämän lisäksi korostuvat esimerkiksi organisaatiokulttuuriin sekä yksilöiden osaamiseen ja hiljaiseen tietoon perustuvat tietojohdantamisen näkökulmat (51). Tiedolla johtaminen tuo yhteen tiedon käytetyistä ja käytettävissä olevista resursseista, prosessien toiminnasta sekä aikaansaaduista tuotoksista. Samalla se voi tarjota päätöksentekijöille päivittyvän tilannekuvan toiminnan onnistumisesta. Vaikuttavuustiedolla johtamisessa on kyse vaikuttavuusketjujen ymmärtämisestä ja näkyväksi tekemisestä (29). Erilaiset tietosisällöt auttavat hyvinvointialueen johtoa yhtäältä palvelutarpeen tunnistamisessa ja toisaalta kokonaiskuvan muodostamisessa siitä, miten heidän johtamansa hyvinvointipalveluiden kokonaisuus kykenee vastaamaan tähän tarpeeseen.

Päätöksenteossa joudutaankin kiinnittämään huomiota ei vain datan ja mittausinformaation tuottamiseen, vaan myös toimijoiden tiedolle antamiin erilaisiin merkityksiin (52). Hyvinvointialueilla operoivat niin yksityiset, julkiset kuin kolmannen sektorin toimijat ja tällöin käsitys toiminnan tavoitteista ja onnistumisesta väistämättä vaihtelee toimijoiden välillä (53,54). Tieto ja kulloinenkin käsitys vaikuttavuudesta ja sen mittareista on päätöksentekotilanteessa raken-

tuva kollektiivinen tulkinta halutusta tulevaisuuden suunnasta. Rakenteiden ohella tiedolla johtamisessa huomio kiinnittyy tällöin siis vuorovaikutukseen ja yhteiseen päätöksentekoon. Tällöin vaikuttavuustiedolla johtaminen ei ole vain ulkoisesti määriteltyjen tavoitteiden seuranta, vaan toimijat osallistuvat aktiivisesti julkisen toiminnan tavoitteiden ja niiden saavuttamiseksi määriteltävien toimien määrittämiseen ja arvotamiseen. Nämä tulkinnan ja merkityksellistämisen prosessit voivat siten mahdollistaa oppimisen ja uusiutumisen.

VAIKUTTAVUUDEN KOLLEKTIIVINEN MERKITYKSELLISTÄMINEN

Hyvinvointialueilla vaikuttavuuden toimeenpanon ja erityisesti sen johtamisen näkökulmasta yksi keskeinen edellytys on muutos sote-organisaatioiden kulttuurissa ja toimintakäytännöissä. Aineisto nosti esiin vuorovaikutuksen merkityksen vaikuttavien palvelujen kehittämisessä. Organisaatio- ja muutosjohtamisen näkökulma ei juurikaan näy vaikuttavuuskeskustelussa, vaikka muutos toiminnassa on välttämätön edellytys vaikuttavuustavoitteiden saavuttamiseksi. Aineistomme perusteella jääme edelleen vaille vastauksia siitä, miten muutos vaikuttavampaan toimintaan varsinaisesti tapahtuu etenkin, kun kulttuurisen muutoksen aikaansaaminen toiminnan tasolla tiedetään vaikeaksi (55). Hyvinvointialueiden vaikuttavuuden johtamista ja sote-organisaatioiden muutosta vaikeuttaa erityisesti niin sanottu 'tietämisen ja tekemisen' välinen kuilu (56). Vaikka vaikuttavuustietoa on runsaasti, on sote-ammattilaisia usein haasteellista saada tekemään asioita toisin (57). Hyvinvointialueilla vaikuttavuuden johtamisessa tarvitaan ymmärrystä siitä, miten toisin toimimista voidaan tukea ja ohjata.

Yleismaailmallisia muutosmalleja on kritisoitu siitä, että ne eivät tavoita organisaatioiden erityispiirteitä, joiden puitteissa erilaisia vaikuttavuutta lisääviä muutospyrkimyksiä pyritään saamaan aikaan, eivätkä ne näin ollen anna johtajille työkaluja arjen muutosjohtamisen haasteisiin (55,58). Ylhäältä alaspäin suuntautuvien, lähinnä johtajan toimintaan keskittyvien muutosjohtamisen ohjeistusten sijaan tarvitaankin lisää ymmärrystä siitä, miten ja millä ehdoilla vaikuttavaan toimintaan pyrkivät muutospyrkimykset kehittyvät ja kumuloituvat muutosprosessiin osallistuvien toimijoiden toiminnan seu-

rauksena (56,59). Tällainen orientaatio auttaa johtajaa siirtämään huomionsa muutoksen sijaan muuttumiseen, jonka kautta kulttuurin muutos varsinaisesti tapahtuu (56).

Vaikuttavuuden kollektiivisen merkityksellistämisen (60) avulla voidaan tavoittaa ja ymmärtää muuttumista toiminnan tasolla (56). Kollektiivisessa merkityksellistämisen prosessissa muutosprosessiin osallistuvat toimijat kehittävät kokemuksistaan uskottavia selityksiä, joiden pohjalta he toimivat (60). Tällaista kokemusten "järkeistämistä" muutosjohtajat voivat pyrkiä ohjaamaan esimerkiksi perustelemalla muutoksen tarpeellisuutta (61) tai luomalla muutosprosessiin osallistuville tilaisuuksia, joissa kokemuksia voidaan yhdessä merkityksellistää (58;62) niiden aiheuttamista mahdollisista tunnekuohuista huolimatta (56). Loppujen lopuksi muutosprosessit realisoituvat kokevien ja tuntevien ihmisten toiminnan seurauksena ja kollektiivinen merkityksellistämisen viitekehys antaa eväitä ymmärtää heidän käyttäytymistään muutosprosessin aikana. (56.)

Hyvinvointialueiden johtamisessa ja erityisesti muutoksen johtamisessa korostuvat henkilöstön osallistaminen ja sitouttaminen sekä muutoksen välttämättömyyden ja konkreettisten toteuttamiskeinojen määrittely ja selkeä viestiminen (63). Johdon vastuulla on muutoksen läpivienti, mutta onnistuminen edellyttää jatkuvaa vuorovaikutusta henkilöstön kanssa. Tämän vuoksi voidaan tulkita, että ymmärrys kollektiivisesta merkityksellistämisen prosessista voi antaa hyvinvointialueiden johdolle työkaluja luotata organisaatiota vaikuttavuuteen pyrkivien kehittämistoimien tai muutosten läpi siten, että eri toimijoiden merkityksellistämisen prosessia tuetaan ja se mahdollistetaan (56). Tämä lisää vaikuttavuuteen pyrkivien kehittämistoimien ja muutosten onnistumismahdollisuuksia. Kausaalisen tai yleismaailmallisen tiedon (know-that) sijaan kollektiivinen merkityksellistämisen tuottaa sote-organisaatioiden erityisyyden huomioivaa tietotaitoa (know-how), jonka avulla voidaan lisätä ymmärrystä ja selittää, miten saada aikaan vaikuttavia muutoksia. Jos esimerkiksi tietty toimintatapa on tutkimuksissa todettu vaikuttavammaksi kuin jokin toinen, jääme edelleen vaille selitystä sille, miten ja millä ehdoilla siirrytään vähemmän vaikuttavasta toimintatavasta vaikuttavampaan toimintatapaan. (56.) Kollekti-

tiivisen merkityksellistämisen näkökulman avulla on mahdollista saada vastauksia näihin kysymyksiin (vrt. 64).

JOHTOPÄÄTÖKSET

Edellä olemme kuvanneet lähtökohtia vaikuttavuuden johtamiseen hyvinvointialueilla. Näiden ja aiemman tutkimuskirjallisuuden kautta voimme hahmotella viisi vaikuttavuuden johtamisen mekanismeita. Johtamismekanismit viittaavat muutoista katalysoivien sosiaalisten prosessien ja edellytysten tunnistamiseen (21), joilla vaikuttavuuden tavoitteita on tarkoitus aikaansaada johtamisen kautta eli toisin sanoen miten idea vaikuttavuuden parantamisesta kääntyy ihmisten toiminnaksi. Tulkintamme perusteella hyvinvointialueilla vaikuttavuuden johtaminen edellyttää hyvinvointipolitiikan ohjausta; voimavarojen vaikuttavuusperustaista hallintaa; vaikuttavuuden arviointia ja mittaamista; vaikuttavuustiedolla johtamista sekä vaikuttavuuden kollektiivista merkityksellistämistä. Näillä vaikuttavuuden johtamisen mekanismeilla kuvaamme niitä edellytyksiä, jotka mahdollistavat vaikuttavuusperusteisen hyvinvointijohtamisen sekä siihen liittyvän muutostoiminnan niin ajattelutavassa kuin kulttuurissa. Mekanismit avaavat siten vaikuttavuuden johtamisen mustaa laatikkoa eli sitä, mihin näkökulmiin vaikuttavuuden parantaminen hyvinvointialueilla kytkeytyy.

Taulukko 2 kokoa tutkimuksen keskeiset tulokset ja kiinnittää huomion erityisesti vaikuttavuuden johtamisen moniin kehyksiin, keskeisiin toimijoihin sekä ohjauksen ja johtamisen välineisiin. Vaikuttavuuden johtamisen mekanismien tunnistamisen ja kuvauksen ei ole tarkoitus olla normatiivinen malli, vaan pyrkimys on tuoda esiin vaikuttavuuden parantamisen abstrakti ja moninainen luonne. Aiempi tutkimuskirjallisuus tarjoaa nähdäksemme monin paikoin liian yksipuolisen kuvan vaikuttavuuden johtamiseen liittyvistä kysymyksistä, ja tätä tutkimusta voidaankin pitää vaikuttavuuden johtamisen keskustelun avauksena tai jatkumona keskustelulle, joka on jäänyt lähtöelineisiin. Taulukossa 2 vaikuttavuuden johtamisen kehykset kuvaavat erilaisia johtamiskonteksteja, joissa vaikuttavuuden tavoitteita ja tehtäviä määritetään sekä keinoja, joilla vaikuttavuutta on tarkoitus edistää ja ohjata julkisessa toiminnassa. Keskeisillä toimijoilla tarkoitamme vaikuttavuuden johtamisen

pääasiallisia vastuutahoja. Ohjauksen ja johtamisen välineet ovat esimerkkejä konkreettisista työkaluista, joita vaikuttavuuden johtamisessa voidaan käyttää.

Tutkimustuloksemme osoittavat, että varsinaisesta vaikuttavuuden johtamisesta sinällään puhutaan vaikuttavuuskeskustelussa verrattain vähän. Yksinkertaisimmillaan vaikuttavuuden johtaminen on vaikuttavuuden tekemistä todeksi, ja sen tueksi tarvitaan arviointia, mittaamista ja tietopohjan jatkuvaa kehittämistä. Tutkimuksemme perusteella nousee esiin tarve käsitteelliselle ja arvopohjaiselle vuoropuhelulle siitä, mitä vaikuttavuuden parantamisella tarkoitetaan ja miten politiikan tavoitteet muuttuvat hyvinvointialueiden, palveluorganisaatioiden ja ihmisten toiminnaksi ja ammatillisiksi käytännöiksi.

Vaikuttavuuden parantamisen käsitteellisen monitulkintaisuuden takia vaikuttavuuden johtamisessa tarvitaan yhteistyötä, yhteistä tulkintaa ja tiedonmuodostusta. Tuloksemme havainnollistavat johtamisen kysymysten yhteenkietoutumista esimerkiksi sen osalta, miten vaikuttavuustiedolla johtaminen määrittyy kansallisen hyvinvointipolitiikan ja alueellisen tavoiteasetannan kehyksessä. Tavoiteasetanta, käytettävissä olevat voimavarat sekä niistä johdetut arvioinnin ja mittaamisen prioriteetit määrittävät sitä, millä tiedolla palvelujärjestelmää ohjataan ja johdetaan. Kyse ei kuitenkaan ole vain yksisuuntaisesta riippuvuussuhteesta. Mittaamisen ja arvioinnin tuottama tieto vaikuttaa monella tavalla tavoiteasetantaan ja auttaa järjestelmää oppimaan ja uusiutumaan. Tätä kautta vaikuttavuustiedolla johtamisen keskusteluun nousee uudenlainen toimijoiden yhteistä tiedonmuodostusta korostava näkökulma, joka yhdistää institutionaaliset ja organisaatiokeskeiset näkökulmat julkishallinnon tiedolla johtamiseen. Luotettavan tietopohjan lisäksi vaikuttavuustiedolla johtaminen edellyttää ymmärrystä yhteiskunnallisen ohjauksen monitulkintaisista tavoitteista ja arvoista.

Vaikuttavuuden johtaminen tähtää yhteiseen tavoitteeseen eli vaikuttavuusperusteiseen ohjaamiseen entistä vaikuttavampien hyvinvointipalveluiden aikaansaamiseksi. Näin ollen tunnistamamme vaikuttavuuden johtamisen mekanismit eivät ole toisensa pois sulkevia tai ristiriitaisia, vaan toisiaan täydentäviä. Analyysimme paljastaa eräänlaisen vaikuttavuuskeskustelun vinou-

Taulukko 2. Vaikuttavuuden johtamisen mekanismit hyvinvointialueilla.

| | Hyvinvointipolitiikka vaikuttavuuden johtamisen ohjenuorana | Vaikuttavuuden johtaminen hyvinvointialueen voimavarojen hallinnan kysymyksenä | Arviointi ja mittaaminen vaikuttavuuden johtamisen välineinä | Vaikuttavuustiedolla johtaminen | Vaikuttavuuden kollektiivinen merkityksellistämisen |
|-----------------------------------|---|---|---|---|---|
| Vaikuttavuuden johtamisen kehys | Hyvinvointipolitiikan ohjaaminen vuorovaikutteisena prosessina tavoitteiden määrittämiseksi | Inhimillisten ja taloudellisten resurssien varmistaminen tavoitteiden saavuttamiseksi | Vaikuttavuustiedon tuottaminen vaikutusten todentamiseksi ja vaikuttavuuden arvioimiseksi | Päätöksenteon tietopohjan kehittämisen tiedolla johtamisen tueksi ja tietoperustainen päätöksenteko | Vaikuttavuustavoitteiden tulkinta muutoksen toteuttamiseksi |
| Keskeiset toimijat | Ohjaavat ministeriöt; poliittiset päätöksentekijät kansallisesti ja alueellisesti | Hyvinvointialueen johto vuoropuhelussa VM:n kanssa | Ohjaavat ministeriöt; THL; hyvinvointialueet | Hyvinvointialueet; strateginen, taktinen ja operatiivinen taso | Sote-organisaatiot; henkilöstö |
| Ohjauksen ja johtamisen välineitä | Lainsäädäntö; politiikkaohjelmat; valtion budjetti ja talousarvio | Hyvinvointialueen budjetti, investointisuunnitelma | Ministeriöiden arvioinnit, THL asiantuntija-arviot, AVI arvioinnit, KUVa-mittaristo, alueelliset mittarit | Vaikuttavuustieto; tuloksellisuusdialogi eri toimijoiden ja järjestelmätasojen välillä | Toimintakulttuuri ja -käytännöt, henkilöstöjohtaminen |

man: se painottuu teknisiin vaikuttavuuden mittaamisen ja arvioinnin kysymyksiin jättäen toimintakulttuuriset tekijät tai henkilöstöjohtamisen kysymykset vähälle huomiolle. Riskinä on tällöin, että vaikuttavuuden korostaminen voi ohjata sellaisiin toimiin, joissa vaikuttavuuden mittaaminen on nopeampaa ja helpompaa kuin esimerkiksi vaikeammin todennettavien ennaltaehkäisevien toimien vaikuttavuus tai asiakkaan elämäntilanteessa tapahtunut muutos. Vaikuttavuus ei synny tyhjiössä, eikä pelkästään mittareita kehittämällä. Muutos kohti vaikuttavampia palveluita tapahtuu, tai jää tapahtumatta, arjen työssä, jossa niin johtajat kuin eri ammattiryhmien asiantuntijat luovat yhteistä tulkintaa vaikuttavuudesta ja hyödyntävät käytettävissä olevaa tietoa toiminnan kehittämisessä. Tämä edellyttää järjestelmän, organisaatioiden kuin myös yksilöiden oppimista.

Vaikuttavuuden johtamisen käytännön näkökulmasta viesti on selkeä. Vaikuttavuuden aikaansaamiseksi tarvitaan huomiota organisaattorakenteiden ohella niihin kulttuurisiin elementteihin ja voimiin, jotka ylläpitävät tietynlaisia toimintatapoja sote-organisaatioissa ja joita on ehkä tarpeen muuttaa. Vaikuttavuuden pa-

rantamiseen tarvitaan sote-organisaatioiden sisäistä ja niiden välistä dialogia vaikuttavuudesta ja sitä edistävästä toimintatavoista. Tällä tavoin käytännön toimintaa voidaan kehittää ja muuttaa vaikuttavaksi.

Artikkelimme tuo esiin tarpeen tutkia ja kehittää hyvinvointialueiden vaikuttavuuden johtamista yli tieteenalarajojen. Yksittäisen intervention mikrotason vaikuttavuuden lisäksi hyvinvointialueilla halutun toimintamuutoksen aikaansaamiseksi on huomio kiinnitettävä niihin palvelu- ja johtamisprosesseihin, joissa vaikuttavuutta tehdään. Näissä prosesseissa nimittäin tulkitaan ohjaustavoitteita ja käytettävissä olevaa vaikuttavuusinformaatiota sekä muodostetaan yhteistä ymmärrystä tulevaisuuden suunnasta, hyvinvointipalvelujen vaikuttavuudesta ja sen johtamisen keinoista. Siksi nykyiseen sosiaali- ja terveydenhuollon vaikuttavuuskeskusteluun tarvitaan myös yhteiskunnallista, hallinnon tutkimusta ja organisaatioiden tietojohdamista yhdistävää vaikuttavuuden näkökulmaa. Poliittis-hallinnollinen johtamistutkimus voisi olla yksi tapa tarkastella vaikuttavuutta läpi palvelujärjestelmän – toimintapolitiikasta organisaatioiden johtamiseen ja kansalaisiin.

RAHOITTAJAT:

Tutkimuksen tekemistä on tukenut Tampereen yliopiston Towards Effective and Equitable Welfare Services (Transform) -tutkimusalue.

KIRJOITAJIEN KONTRIBUUTIOT:

Kirjoittajat kontribuoineet kirjoittajajärjestyksen mukaisesti.

Laihonon, H., Kork, A.-A., Lunkka, N., Sinervo, L.-M., Sillanpää, V., Kokko, P., Hyvärinen, J. Prerequisites for Managing Effectiveness in Finnish Wellbeing Services Counties. *Sosiaalilääketieteellinen aikakauslehti – Journal of Social Medicine* 2024; 61: 75–92.

This article describes the premises and prerequisites for managing effectiveness in public health and social services from the viewpoint of Finnish wellbeing services counties. Effectiveness is the central premise of national welfare policy, emphasizing value-based strategies and outcome-based management in designing future service systems. Goal achievement and cultural change are key management issues. Our qualitative analysis of policy documents reveals that effectiveness is an elusive and abstract welfare policy goal, and methods for its management are largely absent from the current discussion. This deficit argues for a need to examine the prerequisites for managing the effectiveness in wellbeing services counties. In our study, we identified five mechanisms for managing effectiveness: 1) welfare policy as a guideline for goal setting, 2) effectiveness as a

matter of resource allocation, 3) evaluation and measurement as tools for managing effectiveness, 4) use of effectiveness knowledge in management, and 5) collective sensemaking of effectiveness. These management mechanisms explain the prerequisites of how the aim of effectiveness can be operationalized and managed in wellbeing services counties. To manage effectiveness, the article calls for collective knowledge formation in transforming effectiveness into the activities of wellbeing services counties, service organizations and professionals.

Keywords: effectiveness; health policy; evaluation; knowledge management; sensemaking

Saapunut (26.1.2023)
Hyväksytty (24.8.2023)

LÄHTEET

- 1) Paronen E, Mäki-Opas T, Lammintakanen J. Vaikuttavuuden arviointi ja johtaminen julkisissa palveluissa. Kirjassa: Jäntti A, Kork A-A, Kurkela K, Leponiemi U, Paananen H, Sinervo L-M, Tuurnas S. (toim.). Hallinnon tutkimuksen tulevaisuus. Tampere: Vastapaino; 2022, 175–196.
- 2) Cameron K. Organizational effectiveness. Kirjassa: Cooper C L, Flood P C, Freeney Y. Wiley Encyclopedia of Management. 2015. doi: 10.1002/9781118785317.weom110202
- 3) Pitkänen L, Torkki P, Tolkki H, ym. Reittiopas vaikuttavuuteen: Vaikuttavuusperustainen ohjaus sote- ja työllisyyspalveluissa. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 1; 2020.
- 4) Torkki P, Mäki-Opas T, Vanhala A, ym. Vaikuttavuuden vuosikymmentä rakentamassa: Kansallinen sosiaali- ja terveydenhuollon vaikuttavuuskeskus -selvitys. 2021. Helsingin yliopisto ja Itä-Suomen yliopisto. Luettu 25.1.2023. <https://erepo.uef.fi/handle/123456789/29288>
- 5) Malmivaara A. Vaikuttavuus sosiaali- ja terveyshuollossa. Helsinki: Kustannus Oy Duodecim; 2022.
- 6) Pitkänen L, Haavisto I, Vähäviita P, ym. Vaikuttavuus SOTE:ssa, suoritteista tuloksiin. Nordic Healthcare Group; 2018.
- 7) Sintonen H, Pekurinen M. Terveystaloustiede. Porvoo: WSOY; 2006.
- 8) Saano V, Kivelä T. Lääketieteen termit. 6. uud. p. Duodecim; 2016.
- 9) Kork A-A, Asiakasresponsiivisuudella tehokkuutta julkisiin palveluihin? Terveyskioski perusterveydenhuollon kehittämisinstrumenttina. Acta Universitatis Tamperensis 2237, Tampere: Tampere University Press; 2016.
- 10) Meklin P. Muuttuuko mikään? Tulokellisuuden käsitteen monitulkintaisuus julkishallinnossa. Kirjassa: Jäntti A, Kork A-A, Kurkela K, Leponiemi U, Paananen H, Sinervo L-M, Tuurnas S. (toim.). Paras mahdollinen julkishallinto? Tehokkuuden monet tulkinnat. Helsinki: Gaudeamus; 2009, 31–50.
- 11) Sinervo L-M, Laihonon H. Kestävyuden tulkinta kaupunkitalouden johtamisen kysymyksenä. Kirjassa: Jäntti A, Kork A-A, Kurkela K, Leponiemi U, Paananen H, Sinervo L-M, Tuurnas S. (toim.). Hallinnon tutkimuksen tulevaisuus. Tampere: Vastapaino; 2022, 269–290.

- (12) Niemelä P. Hyvinvointipolitiikan teoria. Kirjassa: Niemelä, Pauli (toim.) Hyvinvointipolitiikka, WSOYpro; 2010, 16–36.
- (13) Sihto M. Terveyspolitiikka, kansanterveys ja terveyden edistäminen – käsitteitä ja kehityskulkuja. Kirjassa: Sihto M, Palosuo H, Topo P, Vuorenkoski L, Leppo K. (toim.) Terveyspolitiikan perusta ja käytännöt. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos; 2013, 14–38.
- (14) Kokko P, Kork A-A. Value-based healthcare logics and their implications for Nordic health policies. *Health Services Management Research* 2021;34(1):3–12. doi: 10.1177/0951484820971457.
- (15) Vaarama M. Vanhusten hoivapalvelujen tuloksellisuus hyvinvoinnin tuotanto – näkökulmasta. Tutkimuksia 55. Jyväskylä: Stakes; 1995.
- (16) Kangasharju A. Tuottavuus osana tuloksellisuutta. Helsinki: Suomen kuntaliitto; 2008.
- (17) Torkki P, Leskelä R-L, Linna M, ym. Ehdotus sosiaali- ja terveyspalveluiden uudeksi kansalliseksi mittaristoksi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 36/2017; 2017.
- (18) Porter M E, Guth C. Redefining German Health Care – Moving to a Value-Based System. Springer; 2012. doi: 10.1007/978-3-642-10826-6
- (19) Kokko P. Arvoperustainen terveydenhuollon ilmiö sosiaali- ja terveydenhuollossa - Kohti vaikuttavampaa julkishallintoa? Akateeminen väitöskirja. Tampereen yliopiston väitöskirjat 671. Tampere: Tampereen yliopisto; 2022.
- (20) Laihonen H, Kork A-A, Sinervo L-M, ym. Julkisen hallinnon tiedonmuodostus. Kirjassa: Jäntti, A., Kork, A-A, Kurkela, K., Leponiemi, U., Paananen, H. Sinervo, L-M. & Tuurnas, S. (toim.) Hallinnon tutkimuksen tulevaisuus. Tampere: Vastapaino. 2022; 221–243.
- (21) Pawson R. The Science of Evaluation: A Realist Manifesto. Los Angeles, CA and London: Sage; 2013.
- (22) Valtioneuvoston kanslia. Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta. Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019, Valtioneuvoston julkaisuja 2019:31, Helsinki.
- (23) Valtiovarainministeriö. Julkisen hallinnon uudistamisen strategia. 2020. Helsinki.
- (24) Valtiovarainministeriö. Julkisen talouden suunnitelma vuosille 2023–2026. Valtiovarainministeriön julkaisuja – 2022:27, Helsinki.
- (25) Laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä 612/2021, www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2021/20210612
- (26) Sosiaali- ja terveysministeriö. STM-konsernin strategia. Luettu 25.1.2023. <https://stm.fi/strategia>
- (27) Valtiovarainministeriö. VM Turvaa tulevaa. Luettu 25.1.2023. <https://vm.fi/-/valtiovarainministerion-uusi-strategia-luusuuntaviivoja-vastuullisemmalle-tulevaisuudelle>.
- (28) Hämäläinen P, Kovasin M, Räikkönen O. Sote-uudistuksen vaikuttavuus- ja kustannustieto-ryhmän työryhmämuistio. Ehdotukset sote -ohjauksen mittareista ja tietopohjan varmentamisesta. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita, 33. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö; 2019.
- (29) Valtiovarainministeriö. Julkisen sektorin tuottavuus. Raportti 19.8.2020.
- (30) Bowen G. Document Analysis as a Qualitative Research Method. *Qualitative Research Journal* 2009; 9(2):27–40. doi: 10.3316/QRJ0902027
- (31) Alasuutari P. Laadullinen tutkimus 2.0. Tampere: Vastapaino; 2019.
- (32) Niemi P, Rautiainen A, Kannasoja S, ym. Hyvinvoinnin teoriat hyvinvoinnin edistämässä ja poliittisessa päätöksenteossa. Hallinnon tutkimus 2017;36(3):166–181.
- (33) Rauhala P-L, Simpura J, Uusitalo H. Hyvinvoinnin tutkimusperinteet, hyvinvointipolitiikka ja 1990-luvun uudet avaukset. *Yhteiskuntapolitiikka* 2000;63(3): 191–207.
- (34) Saikkonen P, Karvonen S, Kestilä L. Katse kohti hyvinvointipolitiikan tulevaisuutta. Kirjassa: Kestilä L, Karvonen S. (toim.), Suomalaisen hyvinvointi 2018. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos; 2019, 332–346.
- (35) Hurst L, Mahtani K, Pluddemann A, ym. Defining value-based healthcare in the NHS. 2023. Luettu 25.1.2023. <https://www.cebm.ox.ac.uk/resources/reports/defining-value-based-healthcare-in-the-nhs>
- (36) Robbins L. An Essay on the Nature and Significance of Economic Science. 2. uud. p. London: MacMillan and Co; 1945.
- (37) Sinervo L-M, Meklin P, Vakkuri J. Oikeudenmukainen kuntatalous. Kirjassa: Sinervo L-M, Vakkuri, J. (toim.). Inhimillinen kuntatalous. Tampereen yliopisto: KopioNiini; 2012, 75–84.
- (38) Lennox L, Maher L, Reed J. Navigating the sustainability landscape: a systematic review of sustainability approaches in healthcare. *Implementation Sci* 2018;13:27. doi: 10.1186/s13012-017-0707-4
- (39) Purvis B, Mao Y, Robinson, D. Three pillars of sustainability: in search of conceptual origins. *Sustainability Science* 2019;14:681–695. doi: 10.1007/s11625-018-0627-5
- (40) Wilson W. The study of administration. Kirjassa: Shafritz J, Hyde A.C. (toim.) The classics of public administration. Fort Worth: Harcourt Brace College Publishers, 11–24.
- (41) Simon HA. The proverbs of administration. In M. Shafritz & A.C. Hyde (Eds.), The classics of public administration. Fort Worth: Harcourt Brace College Publishers; 1992, 150–166.
- (42) Sinervo L-M. Kunnan talouden tasapaino monitulkintaisena ilmiönä. *Acta Universitatis Tampereensis Tampere: Tampereen yliopisto; 2011.*
- (43) Sicilia M, Steccolini I. Public budgeting in

- search for an identity: State of the art and future challenges. *Public Management Review* 2017;19(7):905–910. doi: 10.1080/14719037.2016.1243809
- (44) Mauro S.G, Cinquini L, Grossi G. Insights into performance-based budgeting in the public sector: A literature review and a research agenda. *Public Management Review* 2017;19(7):911–931. doi: 10.1080/14719037.2016.1243810
- (45) Rajavaara M. Vaikuttavuusyhteiskunta. Sosiaalisten olojen arvostelusta vaikutusten todentamiseen. *Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia* 84. Vammala: Vammalan Kirjapaino Oy; 2007.
- (46) Sillanpää V. Performance Measurement for Managing Welfare Services. Tampereen teknillinen yliopisto. Julkaisu 1423, Tampere: Tampereen teknillinen yliopisto; 2016.
- (47) Mäki-Opas T, Martikainen J. Hyvinvointipolitiikan vaikuttavuutta voidaan tutkia ja hyödyntää päätöksenteon tukena. *Lääketieteellinen aikakauskirja Duodecim* 2023;139(9):685–688.
- (48) Uusikylä P. Endeavour to find evidence: the role of evaluation in complex systems of governance. *Valtiotieteellisen tiedekunnan julkaisuja* 130. Helsinki: Unigrafia; 2019.
- (49) Post J. Dynaamisten kyvykkyysien syntyminen ja kehittyminen hyvinvointialuevalmistelun yhteydessä: Kyvykkyysperusteinen näkökulma julkishallinnon organisaation muutosprosessiin. *Acta Wasaensia* 506. Vaasan yliopisto; 2023.
- (50) Hujala T, Laihonon H. Knowledge Management in a Regional Integrated Health and Social Care System. *Journal of Integrated Care* 2023;31(5):15–28. doi: 10.1108/JICA-06-2022-0032.
- (51) Laihonon H, Saranto K. Tiedä ensin, johda sitten: Sote-tietojohdamisen osaamistarpeet sekä kansallisen koulutuksen ja tutkimuksen nykytila. *Sosiaali- ja terveystieteiden raportteja ja muistioita* 33; 2021.
- (52) Laihonon H, Mäntylä S. Principles of performance dialogue in public administration. *International Journal of Public Sector Management* 2017;30(5):414–428. doi: 10.1108/IJPSM-09-2016-0149.
- (53) Laihonon, H, Kokko, P. Knowledge Management and Hybridity of Institutional Logics in Public Sector. *Knowledge Management Research & Practice* 2020;21(1):14–28. doi: doi.org/10.1080/14778238.2020.1788429.
- (54) Rajala T, Laihonon H, Kokko P. Assessing the fragmentation of hybrids' performance management systems, *International Journal of Public Sector Management* 2021; 34(3): 312–335. doi: 10.1108/IJPSM-02-2020-0061.
- (55) Swan J, Newell S, Nicolini D. Introduction – Knowledge Mobilization in Healthcare. Kirjassa: Swan J, Newell S, Nicolini D. (toim.) *Mobilizing Knowledge in Healthcare: Challenges for Management and Organization*. Oxford: Oxford University Press; 2016, 1–18. doi: 10.1093/acprof:oso/9780198738237.003.0001
- (56) Lunkka N, Laulainen S, Taskinen H. Muutosprosessien dynamiikka tutkimuskohteena. Kirjassa: Jäntti A, Kork A-A, Kurkela K, Leponiemi U, Paananen H, Sinervo L-M, Tuurnas S. (toim.) *Hallinnon tutkimuksen tulevaisuus*. Tampere: Vastapaino; 2022.
- (57) Gkeredakis E, Swan J, Powell J, ym. A. Mind the gap: Understanding utilization of evidence and policy in health care management practice. *Journal of Health Organization and Management* 2011;25(3):298–314. doi: 10.1108/14777261111143545
- (58) Lunkka N, Pätsi J, Suhonen M. Kerrottu tyytyväisyys, pettymys ja ärtymys sairaalan organisaatiomuutoksen kontekstissa – Osastonhoitajat tunnekokemuksiaan merkityksellistämässä. *Hallinnon Tutkimus* 2017;36(3):150–165.
- (59) Langley A, Smallman C, Tsoukas H, ym. Process studies of change in organization and management: unveiling temporality, activity, and flow. *Academy of Management Journal* 2013;56(1):1–13. doi: 10.5465/amj.2013.4001
- (60) Weick K. *Sensemaking in organizations*. Thousand Oaks: SAGE Publications; 1995.
- (61) Humphreys M, Brown A. Narratives in organizational identity and identification: A case study of hegemony and resistance. *Organizations Studies* 2002;23(3):421–447. doi: 10.1177/0170840602233005
- (62) Lunkka N, Jansson N, Mainela T, ym. Professional boundaries in action: Using reflective spaces for boundary work to incorporate a new healthcare role. *Human Relations* 2022;75(7):1270–1297. doi: 10.1177/00187267211010363.
- (63) Lehtonen O-P, Saarni S, Kinnunen J, ym. Johtaminen hyvinvointialueella: miten ratkaista henkilöstöpöytä? Helsinki: Alma Talent; 2023.
- (64) Langley A, Tsoukas H. Introducing “Perspectives of process organization studies”. Kirjassa: Hernes T, Maitlis S. (toim.) *Process, sensemaking, and organizing*. Oxford: Oxford University Press; 2010, 1–26.

HARRI LAIHONEN

FT, KTM, professori

Itä-Suomen yliopisto

Sosiaali- ja terveysjohtamisen laitos

ANNA-AURORA KORK

HTT, apulaisprofessori

Vaasan yliopisto

Johtamisen yksikkö, sosiaali- ja terveyshallintotiede

NINA LUNKKA

TtT, yliopistonlehtori

Itä-Suomen yliopisto

Sosiaali- ja terveysjohtamisen laitos

LOTTA-MARIA SINERVO
HTT, yliopistonlehtori
Tampereen yliopisto
Johtamisen ja talouden tiedekunta,
Hallintotieteiden yksikkö

VIRPI SILLANPÄÄ
FT, KTM
Tampereen yliopisto
Johtamisen ja talouden tiedekunta, Tietojohtamisen
yksikkö

PETRA KOKKO
HTT, KTM, SH
Sosiaali- ja terveysministeriö
Ohjausosasto, ohjausyksikkö

JUUSO HYVÄRINEN
FM, tutkimusapulainen
Tampereen yliopisto
Johtamisen ja talouden tiedekunta,
Hallintotieteiden yksikkö