



Vaasan yliopisto  
UNIVERSITY OF VAASA

Anniina Koskinen

# **Institutionaalinen kompleksisuus sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksessa**

Sote-uudistusta koskevan lainsäädäntöesityksen asiantuntijalausuntojen analyysi

Johtamisen akateeminen yksikkö  
Sosiaali- ja terveyshallintotiede, pro gradu -tutkielma  
Hallintotieteiden maisteri

Vaasa 2025

---

**VAASAN YLIOPISTO****Johtamisen akateeminen yksikkö**

|                          |   |                   |    |
|--------------------------|---|-------------------|----|
| <b>Tekijä:</b>           | Anniina Koskinen  |                   |    |
| <b>Tutkielman nimi:</b>  | Institutionaalinen kompleksisuus sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksessa: Sote-uudistusta koskevan lainsäädäntöesityksen asiantuntijalausuntojen analyysi |                   |    |
| <b>Tutkinto:</b>         | Hallintotieteiden maisteri  |                   |    |
| <b>Oppiaine:</b>         | Sosiaali- ja terveyshallintotiede   |                   |    |
| <b>Työn ohjaaja:</b>     | Harri Jalonen   |                   |    |
| <b>Valmistumisvuosi:</b> | 2025  | <b>Sivumäärä:</b> | 86 |

---

**TIIVISTELMÄ:**

Tarve sosiaali- ja terveydenhuollon uudistamiselle (myöh. sote-uudistus) on tunnistettu Suomessa jo yli 15 vuoden ajan, ja uudistuksesta on muodostunut eri toimijatahojen intressien ja vaatimusten värittämä jännitteinen kokonaisuus. Sote-uudistuksen myötä julkisen sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmän hallinnollisia rakenteita on uudistettu, ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä vastuu on siirtynyt 1.1.2023 kunnilta hyvinvointialueille. Institutionaaliset logiikat ovat tavoitteista, odotuksista, arvoista ja periaatteista muodostuvia kokonaisuuksia, jotka muokkaavat toimijoiden tapaa toimia, tulkita ympäröivää todellisuutta ja tehdä päätöksiä. Institutionaalisia logiikoita on useita, ja eri logiikoiden yhteensopimattomuus saa aikaan ilmiön, jota kutsutaan institutionaaliseksi kompleksisuudeksi. Eri toimijoiden välinen yhteistyö ja palvelujen integraatio ovat edellytyksiä toimivan sote-palvelujärjestelmän aikaansaamiseksi. Yhteistyön onnistumisen kannalta on merkityksellistä ymmärtää, millaiset logiikat toimijoiden taustalla vaikuttavat, ja millainen merkitys näillä taustavaikuttimilla on esimerkiksi yhteisen ymmärryksen rakentamiseen ja yhteiskunnalliseen päätöksentekoon.

Tässä tutkielmassa tarkastellaan, miten institutionaalinen kompleksisuus ilmenee sote-uudistuksen lainvalmistelua koskevan hallituksen esityksen 241/2020 vp asiantuntijalausunnoissa. Tutkielman aineistona on käytetty keväällä 2021 dokumentoituja lainvalmistelun asiantuntijalausuntoja, joista 119 lausuntoa on valikoitu satunnaisotannalla tutkielman aineistoksi. Tutkielma on toteutettu laadullisena tutkimuksena, ja aineisto on analysoitu teoriasidonnaisen sisällönanalyysin periaatteita noudattaen. Aineiston analyysi on toteutettu tutkimuksen teoreettisesta viitekehyksestä muodostuvan luokittelumatriisin ohjaamana.

Tutkielman tulosten perusteella institutionaalinen kompleksisuus ilmenee sote-uudistuksen lainvalmistelua koskevissa asiantuntijalausunnoissa eri institutionaalisten logiikoiden, logiikoiden välistä yhteensopimattomuutta näkyväksi tekevien jännitteiden sekä toimintaympäristön altistavien ominaisuuksien muodossa. Tulosten perusteella voidaan todeta, että sote-uudistuksen valmisteluun on liittynyt eri tavoin todellisuutta tulkitsevia ja jäsentäviä toimijatahoja, ja tunnistetut jännitteet ovat koskeneet uudistuksen näkökulmasta varsin suuria tekijöitä, kuten ohjausta, priorisointia, eri toimijasektoreiden välisiä suhteita sekä resurssien jakamiseen liittyviä haasteita. Institutionaalinen kompleksisuus voi joko rajoittaa tai mahdollistaa julkisten palveluiden kehittämistä. Sosiaali- ja terveydenhuollossa siihen tulisi suhtautua tarpeellisena ilmiönä, joka oikein ymmärrettynä mahdollistaa yhteistyön ja innovaatiot tuoden näkyväksi toimijoiden erilaiset tavat järjestää palveluita ja ymmärtää todellisuutta.

---

**AVAINSANAT:** institutionaalinen kompleksisuus, logiikka, instituutiot, organisaatiot, sote-uudistus, lausunnot, kvalitatiivinen tutkimus, sisällönanalyysi

## Sisällys

|     |   |    |
|-----|---|----|
| 1   | Johdanto  | 6  |
| 1.1 | Tutkielman tausta                                       | 7  |
| 1.2 | Tutkielman tavoite ja tutkimuskysymykset                | 9  |
| 1.3 | Tutkielman rakenne                                      | 10 |
| 2   | Institutionaalinen kompleksisuus                        | 12 |
| 2.1 | Institutionaalisten logiikoiden viitekehys              | 12 |
| 2.2 | Institutionaalinen logiikka                             | 15 |
| 2.3 | Logiikoiden yhteensopivuus ja keskeisyys                | 20 |
| 2.4 | Strategiat vastata institutionaaliseen kompleksisuuteen | 24 |
| 3   | Jännitteinen sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus     | 29 |
| 3.1 | Sote-uudistus   | 29 |
| 3.2 | Muutos jännitteitä lisäämässä                           | 31 |
| 3.3 | Terveydenhuollon keskeisimmät logiikat                  | 34 |
| 3.4 | Soten institutionaalinen kompleksisuus                  | 35 |
| 3.5 | Sidosryhmien kuuleminen lainvalmistelussa               | 38 |
| 4   | Teoriaosan yhteenveto                                   | 41 |
| 5   | Menetelmä ja aineisto                                   | 45 |
| 5.1 | Teoriasidonnainen sisällönanalyysi                      | 45 |
| 5.2 | Aineisto  | 46 |
| 5.3 | Tutkielman toteuttaminen                                | 48 |
| 6   | Tulokset  | 52 |
| 6.1 | Institutionaaliset logiikat                             | 52 |
| 6.2 | Jännitteet  | 56 |
| 6.3 | Toimintaympäristö                                       | 59 |
| 7   | Johtopäätökset ja pohdinta                              | 64 |
| 7.1 | Tutkielman luotettavuus                                 | 71 |
| 7.2 | Jatkotutkimusaiheet                                     | 73 |

|   |    |
|---|----|
| Lähteet   | 75 |
| Liitteet  | 83 |
| Liite 1. Taulukko asiantuntijalausuntojen antajista valiokunnittain taustaorganisaation mukaan esitettynä | 83 |

## **Kuviot**

|   |    |
|---|----|
| <b>Kuvio 1.</b> Logiikoiden yhteensopivuuden ja keskeisyyden vaikutukset organisaatioon.    | 23 |
| <b>Kuvio 2.</b> Lainvalmistelun prosessi.   | 39 |
| <b>Kuvio 3.</b> Aineiston analyysissa hyödynnetty luokittelumatriisi.                       | 49 |
| <b>Kuvio 4.</b> Aineistosta tunnistetut institutionaaliset logiikat ja niiden ominaisuudet. | 56 |
| <b>Kuvio 5.</b> Aineistosta tunnistetut jännitteet.   | 59 |
| <b>Kuvio 6.</b> Aineistosta tunnistetut toimintaympäristön piirteet.                        | 63 |
| <b>Kuvio 7.</b> Institutionaalisen kompleksisuuden ilmeneminen asiantuntijalausunnoissa.    | 70 |

## **Taulukot**

|   |    |
|---|----|
| <b>Taulukko 1.</b> Institutionaalisiin järjestyksiin liittyvät logiikoiden ideaalityypit. | 17 |
| <b>Taulukko 2.</b> Esimerkki aineiston pelkistämisestä ja luokittelusta.                  | 50 |

# 1 Johdanto

Suomessa sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta (myöh. sote-uudistus) on yritetty eri keinoin valmistella ja aikaansaada useiden hallitusohjelmien ja hankkeiden yhteydessä runsaan 15 vuoden ajan (Ahonen ja muut, 2021, s. 2). Sote-uudistuksesta puhuttaessa tarkoitetaan sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen palvelujen ja rakenteiden uudistusta (Sosiaali- ja terveysministeriö, 2024). Useita vuosia valmistelun alla olleesta sosiaali- ja terveydenhuollon uudistamishankkeesta on muodostunut ajan kuluessa sekava, jännitteinen ja keskeneräinen kokonaisuus, jota ovat värittäneet eri toimijatahojen intressit, eturistiriidat ja keskinäinen vuorovaikutus (Ahonen ja muut, 2021). Erilaisia näkemyksiä sosiaali- ja terveydenhuoltosektorin järjestämisen ja ohjauksen tavoista on vuosien aikana esitetty. Kokonaisuutena sote-uudistusta voidaan kiistämättä luonnehtia kompleksiseksi kokonaisuudeksi, johon liittyy myös pirullisia piirteitä (Jalonen, 2020).

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistamista ovat vuosien saatossa haastaneet monet eri tekijät ja uudistamishankkeeseen on kohdistettu lukuisia, toisinaan ristiriitaisiakin vaatimuksia ja odotuksia. Julkisten palveluorganisaatioiden keskeisenä haasteena voidaankin pitää niihin kohdistuvaa vaatimusta sisällyttää erilaisia ja keskenään yhteensopimattomia tai ristiriitaisia logiikoita toimintaansa (Røhnebæk & Breit, 2022, s. 1001). Kuten D' Aunno ja muut (1991, s. 636) ovat esittäneet, ”organisaatiot toimivat hajanaisessa ympäristössä, jossa useat riippumattomat ryhmät ja organisaatiot esittävät vaatimuksia, jotka ovat parhaimmillaankin koordinoimattomia”. Ristiriitaisten vaatimusten ja yhteensopimattomien institutionaalisten logiikoiden olemassaoloa, jännitteisyyttä sekä organisaatioiden reaktioita yhteensopimattomiin logiikoihin tarkastellaan institutionaalisen kompleksisuuden tai toisin ilmaistuna institutionaalisten logiikoiden viitekehystä tarkastelevassa tutkimuskirjallisuudessa.

## 1.1 Tutkielman tausta

Greenwoodin ja muiden (2011, s. 317–318) mukaan institutionaaliset logiikat ovat tavoitteista, odotuksista, arvoista ja periaatteista muodostuvia kokonaisuuksia, jotka vaikuttavat toimijoiden ja organisaatioiden tapaan toimia, tulkita ympäröivää toimintaympäristöä ja tehdä päätöksiä. Heidän mukaansa toimijoiden taustalla vaikuttavia institutionaalisia logiikoita on useita, ja eri logiikoiden yhteensopimattomuus saa aikaan ilmiön, jota kutsutaan institutionaaliseksi kompleksisuudeksi. Institutionaalisen kompleksisuuden ymmärtäminen, hallinta ja sen kanssa toimeen tuleminen on organisaatioiden näkökulmasta tarkasteltuna merkityksellistä siksi, että yhä kompleksisempien ongelmien kohtaaminen vaatii organisaatioilta kykyä kehittää innovatiivisia ja synergisiä toimintatapoja, joilla yhdistää erilaisia institutionaalisia logiikoita (Raynard, 2016, s. 310). Sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmän uudistamisessa ja järjestelmän uudistamiseen liittyvien tavoitteiden saavuttamisessa keskeisiä seikkoja ovat innovatiivisuus, yhteistyö eri toimijatahojen välillä sekä toimintatapojen uudelleen tarkastelu. Yhteiskunnallisesti katsoen eri toimijatahojen yhteistyö ja erilaisten toimintavaihtoehtojen puntarointi voidaan nähdä keskeisenä seikkana sote-uudistuksen onnistumisen kannalta. Yhteistyön rakentamisen kannalta on merkityksellistä ymmärtää, millaiset tekijät toimijoiden taustalla vaikuttavat, ja millainen merkitys näillä taustavaikuttimilla on esimerkiksi yhteiskunnalliseen päätöksentekoon.

Julkisiin organisaatioihin kohdistuu vaatimuksia, jotka voivat olla lähtöisin ristiriitaisista institutionaalisista logiikoista (Røhnebæk & Breit, 2022). Boden ja muiden (2017, s. 501) mukaan julkisten organisaatioiden muun muassa odotetaan suorittavan yhteiskunnallista tehtävää, mutta samanaikaisesti organisaatioilta odotetaan liiketoiminnallisten johtamisen tapojen omaksumista ja toiminnan kehittämistä koko ajan liiketoiminnallisempaan suuntaan. Myös julkiset terveydenhuolto-organisaatiot kamppailevat ristiriitaisien vaatimusten kanssa. Bode ja muut (2017, s. 501) esittävät, että terveydenhuolto voidaan yhteiskunnallisesti katsoen nähdä sosiaalisena oikeutena, minkä vuoksi terveydenhuolto-organisaatioiden oletetaan tarjoavan asiakkaille palveluja asiakkaiden tarpeisiin perustuen, mutta samanaikaisesti terveydenhuolto-

organisaatioihin kohdistetaan vaatimuksia hillitä palvelujen tarjoamisesta aiheutuvia kustannuksia. He esittävät, että organisaation yhteiskunnallisen perustehtävän ja liiketoiminnallisuuden tavoitteen yhteensovittamista voidaan kuvata kilpailevien institutionaalisten logiikoiden yhteensovittamisen haasteeksi.

Jalosen (2020, s. 303) mukaan sosiaali- ja terveydenhoitojärjestelmään liittyvä kompleksisuutta kasvattavana piirteenä tarve ”tasapainoilla erilaisten institutionaalisten logiikoiden välillä” sekä vaatimus yhdistää nämä erilaiset logiikat. Aitken ja muut (2021, s. 481) esittävät, että hoitoon liittyvien ekosysteemien kompleksisuuden hallinta on kasvava universaali haaste, jota korostavat palvelujen yhdistämiseen ja laadun parantamiseen liittyvät vaatimukset unohtamatta samanaikaista väestön hoidon tarpeen lisääntymistä. Heidän mukaansa ekosysteemillä tarkoitetaan organisaatioryhmiä, jotka tarjoavat toisiaan täydentäviä palveluja, ja jotka ovat arvon luomisessa ja palveluiden tuottamisessa merkittävästi toisistaan riippuvaisia. Sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmän organisaatioihin nämä määrittelyt sopivat osuvasti.

Kuluneina vuosina on käyty toistuvasti keskustelua soveltuvimmasta hallintomuodosta sosiaali-, terveys- ja hyvinvointipalvelujen tarjoamiseen liittyen, ja sekä valtio- että markkinajohtoisen hallinnan ratkaisuja on kannatettu ja kyseenalaistettu (Yngve, 2022, s. 1238). Institutionaalisen kompleksisuuden viitekehys tarjoaa näkökulman organisaation yhdenmukaisuuden, vaatimustenmukaisuuden ja heterogeenisyyden selittämiseen huomioiden myös yksittäiselle toimijalle jäävän liikkumavaran (Martin ja muut, 2017). Lähestymistapa voi toimia linssinä, jonka avulla tarkastella ja ymmärtää yhteyksiä, joihin liittyy normeja, moninaisia käsityksiä ja lähtökohtien epäselvyyttä (Mountford & Cai, 2023, s. 363). Tässä tutkielmassa institutionaalisten logiikoiden lähestymistavan kautta tarkastellaan yhtä Suomen kaikkien aikojen suurinta hallintoreformia eli sote-uudistusta. Aiemmissä pro gradu -tutkielmissa institutionaalisen kompleksisuuden ilmiötä ei ole juurikaan tarkasteltu eli tutkimusaukko on olemassa.

## 1.2 Tutkielman tavoite ja tutkimuskysymykset

Tämän tutkielman tavoitteena on kuvata, miten institutionaalinen kompleksisuus ilmenee sote-uudistuksessa. Tutkielma on toteutettu laadullisena tutkimuksena, ja aineiston analyysimenetelmäksi on valittu teoriasidonnainen sisällönanalyysi. Tutkielman tarkoituksena on erityisesti tarkastella, miten institutionaalinen kompleksisuus ilmenee tutkielman aineistossa eli sote-uudistuksen lainvalmistelua koskevan hallituksen esityksen 241/2020 vp asiantuntijalausunnoissa.

Tutkielman kokoava tutkimuskysymys on:

Miten institutionaalinen kompleksisuus ilmenee sote-uudistuksen lainvalmistelua koskevissa asiantuntijalausunnoissa?

Kokoavaa tutkimuskysymystä lähestytään kahden tarkentavan tutkimuskysymyksen kautta:

1. Millaisia institutionaalisia logiikoita ja jännitteitä aineistosta tunnistetaan?
2. Millaisia institutionaaliselle kompleksisuudelle altistavia toimintaympäristön piirteitä aineistosta tunnistetaan?

Tämän tutkielman aineistona hyödynnettiin sote-uudistuksen lainvalmisteluun liittyviä, hallituksen esitystä kommentoivia kirjallisia asiantuntijalausuntoja. Asiantuntijalausunnoissa oli edustettuina eri sidosryhmien ja toimijajoukkojen edustajia, minkä vuoksi tutkielman taustaoletuksena oli, että lausuntojen taustalta olisi mahdollisesti löydettävissä viitteitä erilaisista institutionaalisista logiikoista ja logiikoiden yhteensopimattomuudesta eli institutionaalisesta kompleksisuudesta. Lisäksi sote-uudistus itsessään sisältää piirteitä, jotka altistavat uudistuksen institutionaaliselle kompleksisuudelle. Näin ollen sote-uudistuksen lainvalmisteluun liittyvien asiantuntijalausuntojen käyttö tämän tutkielman aineistona ja institutionaalisen kompleksisuuden ilmentäjänä oli perusteltua.

### 1.3 Tutkielman rakenne

Tämä tutkielma koostuu seitsemästä pääluvusta. Ensimmäisessä pääluvussa eli johdannossa on esitelty tutkielman tausta, aihe, tavoite ja tutkimuskysymykset. Toisessa pääluvussa selvitetään, mitä institutionaalinen kompleksisuus on ja mistä se muodostuu. Toinen pääluku alkaa institutionaalisen kompleksisuuden taustan tarkastelulla, minkä jälkeen määritellään institutionaalisen logiikan käsite, ja pohditaan eri logiikoiden yhteensopivuuden ja keskeisyyden käsitteiden vaikutusta institutionaalisen kompleksisuuden ilmenemiseen. Toisen pääluvun lopussa kuvataan organisaatioiden erilaisia strategioita vastata institutionaaliseen kompleksisuuteen sekä valittujen strategioiden mahdollisia vaikutuksia.

Kolmannessa pääluvussa kuvataan tiivistetysti sote-uudistusta hallinnollisena reformina sekä esitetään, mitkä sote-uudistukseen liittyvät tekijät ja piirteet mahdollisesti altistavat uudistuksen institutionaalille kompleksisuudelle. Kolmannen pääluvun alussa kuvataan, miten institutionaalinen kompleksisuus ja useiden eri logiikoiden esiintyminen liittyy hallinnon uudistamiseen ja organisaation toimintaympäristön muutoksiin. Tämän jälkeen esitellään terveydenhuolto-organisaatioihin liittyviä piirteitä, jotka lisäävät ristiriitaisten logiikoiden ilmaantumista sekä esitellään terveydenhuollon toimintaympäristössä esiintyvät keskeiset institutionaaliset logiikat. Koska tutkielman aineistona on hyödynnetty sote-uudistuksen lainvalmisteluun liittyviä asiantuntijalausuntoja, esitellään kolmannen pääluvun lopussa tiivistetysti myös Suomessa tapahtuvan säädösvalmistelun prosessi sekä kuvataan sidosryhmien roolia ja kuulemista osana lainvalmistelua. Neljännessä pääluvussa tehdään yhteenveto tutkielman teoriaosuudesta eli teoreettisesta viitekehystä.

Viidennessä pääluvussa esitellään tutkielmassa käytettävä tutkimusmenetelmä ja -aineisto sekä kuvataan tutkielman toteuttamisen tapaa. Tutkielma on toteutettu laadullisena tutkimuksena ja menetelmäksi on valittu teoriasidonnainen sisällönanalyysi. Kuudennessa pääluvussa esitellään aineiston analyysin kautta saavutetut tulokset. Tutkielman päättää seitsemäs pääluku, jossa vastataan tutkimuskysymyksiin, liitetään

tulokset osaksi teoreettista viitekehystä, pohditaan tutkielman luotettavuutta ja esitellään tutkielman aihepiiriin sopivia jatkotutkimusaiheita.

## 2 Institutionaalinen kompleksisuus

Tämän tutkielman tavoitteena on kuvata, miten institutionaalinen kompleksisuus ilmenee sote-uudistuksen lainvalmistelua koskevan hallituksen esityksen asiantuntijalausunnoissa. Institutionaalisen kompleksisuuden tunnistaminen vaatii ilmiöön liittyvien käsitteiden määrittelyä ja tarkastelua. Tässä luvussa perehdytään institutionaalisen logiikan ja kompleksisuuden käsitteisiin, kuvataan logiikoiden yhteensopivuutta ja keskeisyyttä sekä esitellään, miten organisaatiot saattavat reagoida institutionaaliseen kompleksisuuteen.

### 2.1 Institutionaalisten logiikoiden viitekehys

Institutionaalisten logiikoiden lähestymistavassa organisaatiot nähdään institutionaalisisina järjestelminä, joihin liittyy erilaisia logiikoita, toimijoiden verkostoja ja resurssivirtoja, jotka muokkaavat organisaatorakennetta, organisaation toimintaa ja uskomuksia (Bertels & Lawrence, 2016, s. 337–338). Greenwoodin ja muiden (2011, s. 317–318) mukaan institutionaalista kompleksisuutta ilmenee silloin, kun institutionaaliset logiikat ovat yhteensopimattomia tai keskenään ristiriitaisia. Heidän mukaansa organisaatioiden kokema institutionaalinen kompleksisuus ei ole luonteeltaan pysyvää, vaan kompleksisuus muodostuu ja muuntuu organisaation sisäisten prosessien kautta. Institutionaalinen kompleksisuus lisääntyy erilaisten logiikoiden lukumäärän kasvaessa sekä silloin, kun toiminnan tavoitteet ja keinot ovat keskenään yhteensopimattomia ja erityisen spesifejä (Greenwood ja muut, 2011, s. 334). Mountford ja Cai (2023, s. 364) esittävät, että institutionaalisten logiikoiden lähestymistapa keskittyy tarkastelemaan eri toimialoilla eri tavoin näyttäytyvää toimintakulttuurien moninaisuutta, ja näkee toimijoiden vaikuttavan useissa eri institutionaalisisissa järjestyksissä, joilla voi olla sekä ristiriitaisia että yhteensopivia arvoja ja käytäntöjä. Heidän mukaansa toimijat tulkitsevat, muokkaavat ja hyödyntävät logiikoihin sisältyviä ajattelu- ja toimintatapoja eri tavoin.

Friedland ja Alford (1991) ovat esittäneet, että merkittävät instituutioiden väliset jännitteet ja ristiriidat voivat olla peräisin instituutionaalisiin logiikoihin perustuvien näkemysten yhteentörmäyksestä. Institutionaalisen kompleksisuuden perusajatus on institutionaalisten teoreetikkojen jakamassa näkemyksessä, jonka mukaan organisaatioiden toimintaympäristössä vallitsevat säännöt ja uskomukset vaikuttavat organisaatioiden rakenteeseen ja käyttäytymiseen (Scott, 1987; D'Aunno ja muut, 1991). Pachen ja Santosin (2010, s. 456–457) mukaan institutionaalinen teoria on kiinnostunut selvittämään, miten organisaatiot noudattavat toimintaympäristössä vallitsevia odotuksia ja vaatimuksia samalla, kun ne yrittävät säilyttää oman asemansa ja keskeisten sidosryhmien tuen. He jatkavat, että institutionaalisen teorian mukaan institutionaalinen toimintaympäristö tarjoaa merkityksen organisaation käyttäytymiselle samalla, kun se muokkaa ja rajoittaa organisaation toimintaa. He esittävät, että institutionaaliset vaikutteet kohdistuvat organisaatioihin määräysten, normien ja sosiaalisten odotusten kautta, ja näitä vaikutteita ilmentävät institutionaaliset logiikat. Institutionaalinen kompleksisuus voidaan siis määritellä ”useista institutionaalisisista logiikoista muodostuviksi yhteensopimattomiksi resepteiksi” (Greenwood ja muut, 2011, s. 318).

Friedlandin ja Alfordin (1991) mukaan yhteiskunta kattaa erilaiset institutionaaliset järjestykset, joille tunnusomaisia ovat erilaiset organisaatioihin vaikuttavat institutionaaliset logiikat. Greenwoodin ja muiden (2011, s. 318) mukaan institutionaalisten logiikoiden vaikutus organisaatioiden toimintaan vaihtelee ja on osin sidoksissa organisaation asemaan ja ominaisuuksiin. He esittävät, että yhteensopimattomien logiikoiden seurauksena esimerkiksi nuorten ja kehittyvien organisaatioiden prioriteetit muuttavat herkemmin, mikä heijastaa organisaatioiden sisäistä kiistaa edun tavoittelun ja normatiivisten uskomusten välillä. He jatkavat, että kypsemät organisaatiot puolestaan ovat usein vahvemmin omaksuneet ja selkeyttäneet prioriteettejaan. He esittävät, että ajan kuluessa institutionaalinen kompleksisuus kehittyy ja muuttaa muotoaan luoden olosuhteita, joihin organisaatioiden on reagoitava. Institutionaalisen kompleksisuuden viitekehystä on kritisoitu siitä, että se näkee institutionaaliset logiikat tekijöinä, jotka säätelevät

toimijoiden käyttäytymistä ennalta annettujen normien kautta ja jättää samalla vähemmälle huomiolle käyttäytymisen yhteyden toimivaltaan ja toimintaympäristön muutoksiin (Smets & Jarzabkowski, 2013). Lisäksi institutionaalisia logiikoita käsittelevien tutkimusten on esitetty pitävän institutionaalisia logiikoita itsestäänselvyyksinä (Andersson & Gadolin, 2020, s. 3).

Institutionaalisen kompleksisuuden viitekehyksen ohella ristiriitaisista vaatimuksista aiheutuvia organisatorisia haasteita on kuvattu myös paradoksiteoriassa ja julkisen sektorin arvoriitiriitoja käsittelevässä tutkimuskirjallisuudessa (Røhnebæk & Breit, 2022, s. 1001). Paradoksiteoria käsittelee ristiriitaisuuksia ja organisaatioihin kohdistuvia yhteensopimattomia vaatimuksia (Smith & Lewis, 2011). Paradoksit määritellään ”jatkuviksi ristiriitaisuuksiksi toisistaan riippuvaisten elementtien välillä” (Smith & Tracey, 2016, s. 456). Røhnebæk ja Breit (2022, s. 1003) esittävät, että paradoksiteoriassa vaatimusten ristiriitaisuuteen liittyy kaksinaisuuksia, joita ovat esimerkiksi vakaus ja muutos, yksilöt ja organisaatiot sekä sisäinen ja ulkoinen legitimizeetti. Heidän mukaansa paradoksiteoria keskittyy tarkastelemaan kahden vastakkaisen voiman tai vaatimuksen välistä suhdetta. Paradoksiteorian mukaan paradokseja ei voi ratkaista vaan ne on hyväksyttävä ja niihin on mukauduttava (Smith & Tracey, 2016, s. 460).

Kilpailevia arvoja (competing values) käsittelevä tutkimuskirjallisuus puolestaan tarkastelee arvoriitiriitoja julkisen sektorin organisaatioiden kontekstissa (van der Wal ja muut, 2011). Tutkimuskirjallisuudessa tunnistettuja kilpailevia julkisia arvoja ovat esimerkiksi tasapuolisuus ja tehokkuus, hoito ja valvonta sekä tehokkuus ja vastuullisuus (Røhnebæk & Breit, 2022, s. 1004). Julkisen palvelun eetoksen katsotaan ohjaavan julkisia palveluja, ja tämä eetos ei rajoitu ainoastaan tiettyihin organisaatioihin ja sektoreihin (van der Wal ja muut, 2011). Arvoriitiriitojen kanssa voidaan selviytyä ja niitä voidaan hallita organisaatioissa erilaisilla strategioilla, kuten irrottautumalla ja tekemällä kompromisseja (Røhnebæk & Breit, 2022, s. 1006). Huomionarvoista tämän tutkielman kannalta on se, ettei institutionaalisen kompleksisuuden käsitteen kompleksisuus ole

käsitteenä sama kuin kompleksisuusteoreettisen lähestymistavan mukainen kompleksisuuden käsite, vaikka molemmissa esiintyy termi kompleksisuus. Kompleksisuusteoreettiseen lähestymistapaan liittyvät esimerkiksi pirullisten ongelmien, polkuriippuvuuden ja itseorganisoitumisen käsitteet (Jalonen, 2020; Jalonen, 2024). Kompleksisuusteoreettisen lähestymistavan sisältämiä elementtejä ei käsitellä tässä tutkielmassa.

## 2.2 Institutionaalinen logiikka

Friedland ja Alford (1991, s. 232) toivat ensimmäisinä organisaatiotutkimukseen institutionaalisen logiikan käsitteen, ja he pyrkivät käsitteen avulla osoittamaan yhteiskunnallisen kontekstin merkityksen yksilön ja organisaation käyttäytymisen ymmärtämisessä. Friedland ja Alford (1991, s. 248) määrittelivät institutionaalisen logiikan ”aineellisten käytäntöjen ja symbolisten rakenteiden joukoksi”. Institutionaalisella logiikalla tarkoitetaan niitä periaatteita, jotka kattavasti määrittelevät, miten organisaation todellisuutta tulkitaan, mikä on sopivaa käyttäytymistä ja miten menestytään (Greenwood ja muut, 2011, s. 318; Friedland & Alford, 1991). Institutionaaliset logiikat ovat ”kulttuurisymbolien ja aineellisten käytäntöjen, oletusten, arvojen ja uskomusten sosiaalisesti rakennettuja historiallisia malleja, joilla yksilöt luovat aineellista toimeentuloaan, organisoivat aikaa ja tilaa sekä antavat merkityksen päivittäiselle toiminnalleen” (Thornton & Ocasio, 1999, s. 804).

Institutionaalinen logiikka ikään kuin tarjoaa perustelun, jonka kautta toimijat ymmärtävät ja perustelevat toimintaansa ja ilmaisevat syyt teoilleen ja valinnoilleen (Misangyi, 2016, s. 412). Organisaation toimijoiden omaksuma logiikka antaa toimijoille ohjeita sosiaalisten tilanteiden tulkintaan, ja ohjaa toimijoita toimimaan tilanteissa hyväksyttävällä ja asianmukaisella tavalla (Greenwood ja muut, 2011, s. 318). Omaksuttu logiikka ohjaa organisaatiota ja toimijoita myös arvioimaan, millaiset tavoitteet ovat sopivia ja millaiset keinot ovat oikeutettuja tavoitteiden saavuttamiseksi (Fossestøl ja muut, 2015, s. 291). Institutionaalinen logiikka tai logiikat määrittelevät tavoitteet ja

odotukset, soveltuvat keinot tavoitteiden saavuttamiseksi ja tulevat usein näkyväksi organisaation rakenteissa ja käytännöissä (McPherson & Sauder, 2013, s. 167). Anderssonin (2022, s. 2346–2347) mukaan institutionaalinen logiikka ohjaa sosiaalista toimintaa tarjoamalla oletuksia ja arvoja tavoille tulkita organisaation todellisuutta. Hän jatkaa, että erilaiset institutionaaliset logiikat tarjoavat erilaisia merkityksiä ja tulkintoja todellisuudesta eli ne antavat myös erilaisia signaaleja siitä, mitä vallitsevassa tilanteessa tulisi tehdä tai miten toimia. Institutionaaliset logiikat muokkaavat organisaation toimintaa myös kohdistamalla vaatimuksia organisaation legitimizeettiin ja kriittisten resurssien hallintaan (Bertels & Lawrence, 2016, s. 339). Institutionaalisten logiikoiden mukaan toimiminen lisääkin usein organisaation legitimizeettiä (Raynard, 2016, s. 310). Institutionaalisten logiikoiden sisältämät symboliset ja aineelliset elementit jäsentävät osaltaan organisaation legitimiyyttä ja toimijaidentiteettiä (Skelcher & Smith, 2015, s. 433).

Yhteiskunta ymmärretään instituutioiden välisenä järjestelmänä, joka koostuu teoreettisesti toisistaan erottuvista normatiivisista rakenteista, joilla jokaisella on oma logiikkansa (Skelcher & Smith, 2015, s. 437). Besharovin ja Smithin (2014, s. 366) mukaan yhteiskunnallisella tasolla on määritelty seitsemän tunnusomaista institutionaalista järjestystä ja niihin liittyvää logiikan ideaalityyppejä, jotka ovat perhe, yhteisö, uskonto, valtio, markkina, yritys ja ammatti. He esittävät, että organisaatioiden ja yksilöiden edustamat logiikat perustuvat näihin yhteiskunnallisen tason logiikoihin. Eri institutionaalisten logiikoiden ideaalityypit eroavat toisistaan ominaispiirteiltään. Thorntonin esittämä eri institutionaalisiin järjestyksiin perustuva logiikoiden ideaalityyppien jaottelu on kuvattu Skelcherin ja Smithin (2015, s. 438) artikkelissa, joka esittelee myös kunkin eri logiikan osalta logiikan legitimiyden, valtuutuksen ja identiteetin lähteen. Eri institutionaalisiin järjestyksiin perustuvien logiikoiden ideaalityypit on esitetty taulukossa 1.

**Taulukko 1.** Institutionaalisiin järjestyksiin liittyvät logiikoiden ideaalityypit (mukaillen Skelcher ja Smith, 2015, s. 438).

| <b>Logiikoiden ideaalityypit</b> | <b>Legitimiteetin lähde</b>              | <b>Valtuutuksen lähde</b>                     | <b>Identiteetin lähde</b>                        |
|----------------------------------|--|---|--|
| <b>Perhe</b>                     | Ehdoton uskollisuus                      | Patriarkaalinen ylivalta                      | Perheen maine                                    |
| <b>Yhteisö</b>                   | Usko luottamukseen ja vastavuoroisuuteen | Sitoutuminen yhteisön arvoihin ja ideologiaan | Emotionaalinen yhteys                            |
| <b>Uskonto</b>                   | Uskon ja pyhyiden merkitys               | Papiston karisma                              | Jumaluudet                                       |
| <b>Valtio</b>                    | Demokraattinen osallistuminen            | Byrokratian ylivalta                          | Sosiaalinen ja taloudellinen luokka              |
| <b>Markkina</b>                  | Osakkeen hinta                           | Osakkeenomistajan aktivismi                   | Kasvoton   |
| <b>Yritys</b>                    | Markkina-asema                           | Ylin johto                                    | Byrokraattiset roolit                            |
| <b>Ammatti</b>                   | Henkilökohtainen asiantuntemus           | Ammattiyhdistys                               | Työn laatu, ammattitaito, henkilökohtainen maine |

Varhaiset institutionaalisten logiikoiden tutkimukset keskittyivät usein tarkastelemaan yhtä hallitsevaa logiikkaa (Martin ja muut, 2017; Friedland & Alford, 1991). Greenwood ja muut (2011, s. 318) kuitenkin huomauttavat, että organisaatiot voivat kohdata ja usein kohtaavatkin erilaisia logiikoita, jotka voivat olla keskenään yhteensopimattomia. He jatkavat, että yhteensopimattomien logiikoiden ristiriitaiset määräykset ja ohjeet saattavat aiheuttaa jännitteitä ja haastavat organisaatioita, jotka toimivat erilaisten logiikoiden ristipaineessa. Logiikat voivat esiintyä rinnakkain, sillä erilaiset logiikat liittyvät erilaisiin toimijoihin, etuihin ja organisaatiotyyppihin (Fossestøl ja muut, 2015,

s. 291). Greenwoodin ja muiden (2011, s. 321) mukaan useita erilaisia institutionaalisia logiikoita voi esiintyä samanaikaisesti ja logiikat voivat olla vuorovaikutuksessa keskenään, täydentää toisiaan ja kilpailla keskenään. He jatkavat, että eri logiikoihin sisältyvät käytännöt, odotukset ja ymmärrys ovat usein ristiriidassa keskenään. Logiikoiden määrän kasvaessa myös organisaatiolle asetettujen vaatimusten määrä usein kasvaa (Raynard, 2016, s. 312).

Organisaatorakenteet ja johtamiskäytännöt ilmentävät omaksuttua institutionaalista logiikkaa ja ovat usein logiikoiden legitimoimia (Greenwood ja muut, 2010, s. 521). Toisinaan yksi logiikka voi esiintyä niin hallitsevana, että se hämärtää muut logiikat alleen, ja toisinaan useat logiikat ovat keskenään niin samanlaisia, että ne sekoittuvat ja tarjoavat yhtenäisen joukon käytäntöjä, arvoja ja uskomuksia (Besharov & Smith, 2014, s. 366). Stevensonin ja muiden (2024, s. 3) mukaan vain yhden logiikan vallitessa logiikka tarjoaa usein, toisinaan jopa tiedostamatta, selkeät reunaehdot organisaation käytännöille ja organisaatiossa jaetulle ymmärrykselle. He esittävät, että logiikoiden samanaikainen ilmeneminen haastaa toimijoita, sillä ristiriitaisia logiikoita ei ole helppo sovittaa yhteen. He jatkavat, että logiikoiden herkkyys ristiriidoille johtuu siitä, että logiikat perustuvat arvoihin, joihin toimijat syvästi uskovat ja joita kohti he ovat suuntautuneet. Kun toimijat kohtaavat useita logiikoita, he joutuvat tekemisiin logiikoiden taustalla olevien arvojen kanssa. Se millä tavoin logiikat kohtaavat, riippuu logiikoiden yhteensopimattomuuden asteesta, eri logiikoiden priorisointijärjestyksestä sekä logiikoiden toimivallan päällekkäisyydestä (Raynard, 2016, s. 311). Logiikan siirtyminen organisaation ydinkäytäntöihin on todennäköisempää silloin, kun logiikan omaksuneilla toimijoilla on enemmän valtaa organisaatiossa (Besharov & Smith, 2014, s. 370).

Greenwood ja muut (2011, s. 346–347) ovat esittäneet, että institutionaalinen logiikka voi todella ohjata käyttäytymistä vasta sitten, kun se on sidoksissa identiteettiin. Heidän mukaansa organisaatiotasolla identiteetti liittyy tiiviisti niihin määritteisiin, jotka erottavat organisaation muista, erityisesti saman institutionaalisen luokan jakavista

organisaatioista. He jatkavat, että organisaatiotasolla identiteetti vaikuttaa organisaation tapaan kokea ja priorisoida odotuksia ja vaatimuksia sekä organisaation tapaan vastata niihin. Heidän mukaansa organisaation identiteetti rajoittaa organisaation harkintavaltaa organisaation kohdatessa institutionaalista kompleksisuutta, mikä tarkoittaa sitä, että organisaation identiteetin kanssa yhteensopimattomat ratkaisuvaihtoehdot saatetaan mieltää mahdottomiksi ja poissulkea. He esittävät, että organisaatio voi arvostaa identiteettiään tai pitää sitä annettuna, mutta joka tapauksessa identiteetti vaikuttaa organisaation tapaan kokea ja reagoida institutionaaliseen kompleksisuuteen. He painottavat, että mitä voimakkaampi ja tunnustetumpi identiteetti on, sitä enemmän se vaikuttaa organisaation tapaan reagoida kompleksisuuteen. Logiikat eivät myöskään ole arvoneutraaleja, vaan niiden taustalla vaikuttaa erilaisia arvoja tai ainakin ne heijastavat erilaisia arvoja (Gümüşay ja muut, 2020). Esimerkiksi ammattilogiikka korostaa usein ammatillisia standardeja ja yrityslogiikka puolestaan puolustaa hierarkiaa ja kontrollia (Vivier ja muut, 2024, s. 2945).

Institutionaaliset logiikat sekä rajoittavat toimijoita että luovat toimijoille mahdollisuuksia (Stevenson ja muut, 2024, s. 7). Logiikka voi vaikuttaa yksittäisten toimijoiden ja organisaatioiden päätöksentekoon ja kokemukseen tehtyjen päätösten sopivuudesta (Besharov & Smith, 2014). Ngoye ja muut (2019, s. 261) esittävät, että aiemmin sisäistetyllä institutionaalisella logiikalla voi olla vaikutusta toimijan myöhempään arviointi- ja päätöksentekotapaan. He esittävät, että esimerkiksi julkisen hallinnon logiikan omaksunut toimija kohtaa erilaisia toimintaympäristöjä, muodostaa käsityksiä, tulkitsee tilanteita ja perustaa arviointitapansa julkishallinnon logiikkaan. Heidän mukaansa tämä osin tiedostamatonkin institutionaalisen logiikan vaikutus toimijoiden käsityksen muodostamiseen ja päätöksentekoon selittää osaltaan toimijoiden rutiininomaista toimintatapaa sekä havaintokyvyn, arvioinnin ja päätöksenteon rajoittuneisuutta.

Institutionaaliset logiikat vaikuttavat myös toimintaa muokkaaviin ja muovaaviin prosesseihin (Blomgren & Waks, 2015). Institutionaalisen logiikan taustalla olevat

oletukset ja uskomusjärjestelmät muokkaavat ja määrittelevät toiminnan säännöt, ohjaavat toimijoita kohti sopivaa ja epäsopivaa käyttäytymistä sekä auttavat valitsemaan käytäntöjä ja toimintatapoja erilaisissa tilanteissa (Røhnebæk & Breit, 2022, s. 1002). Institutionaalinen logiikka voi ilmentyä myös organisaatioviestinnän välityksellä. Ngoyen ja muiden (2019, 262–263) mukaan toimintaympäristön hienovaraiset ja vähemmän hienovaraiset vihjeet, kuten teksti, sanastot ja käytetty kieli, voivat osaltaan ilmentää ja vahvistaa institutionaalista logiikkaa ja vaikuttaa siten toimijoiden havainto- ja arvostelukykyyhin. He esittävät, että toimijoiden omaksuman logiikan taustalla olevilla asenteilla ja motiiveilla on aiemmin luultua suurempi vaikutus toimijoiden havainto- ja harkintakykyyn. Tästä johtuen he korostavatkin, että julkisyhteisöjen johtajien tulisi tiedostaa ja tunnustaa, että heidän ja heidän alaistensa harkinta- ja arviointitapa voi olla osin sumentunut tai muokkaantunut toimintaympäristössä vallitsevan institutionaalisen logiikan vuoksi. Esimerkkinä julkisten organisaatioiden logiikasta voidaan mainita esimerkiksi uuden julkisjohtamisen -suuntaus, joka korostaa tehtäviin erikoistumista ja palvelujen ulkoistamista (Fossestøl ja muut, 2015). Erityisesti haastavat toimintaympäristöt voivat tuoda esiin lähestymistapoja, jotka julkisyhteisön johtajat ovat logiikan välityksellä sisäistäneet (Ngoey ja muut, 2019, s. 263).

### **2.3 Logiikoiden yhteensopivuus ja keskeisyys**

Toimijat eivät ole yhteydessä yhteen tai kahteen erilliseen logiikkaan, vaan he ovat yhteydessä eri logiikoihin, joista osalla on suurempi ja keskeisempi rooli käytäntöjen muokkaamisessa (Besharov & Smith, 2014). Huomionarvoista on, että logiikoiden lukumäärän ohella institutionaalista kompleksisuutta lisäävä tekijä on eri logiikoiden yhteensopimattomuus (Greenwood ja muut, 2011, s. 332). Besharovin ja Smithin (2014, s. 367) mukaan yhteensopivuutta kuvaa se, missä määrin logiikan toteuttaminen vahvistaa organisaation näkökulmasta merkityksellistä ja johdonmukaista toimintaa. Logiikoiden yhteensopimattomuuden osalta keskeisiä tekijöitä ovat eri logiikoihin sisältyvät toiminnan tavoitteita ja keinoja koskevat eroavaisuudet (Pache & Santos, 2010). Yhteensopimattomiin logiikoihin liittyy usein myös jännitteisyyttä koskien ristiriitaisia

arvoja ja tavoitteita (Raynard, 2016, s. 318). Logiikoiden ristiriitaisuuden ratkaiseminen on erityisen vaikeaa siksi, että se edellyttää organisaatioiden jäsenten tunnustavan tavoitteita koskevien vaatimusten yhteensopimattomuuden (Pache & Santos, 2010). Erialaisten institutionaalisten logiikoiden yhteensopimattomuus on erityisen ongelmallista silloin, kun se perustuu eroihin ideologisella tavoitteiden tasolla (Raynard, 2016, s. 312). Besharovin ja Smithin (2014, s. 367) mukaan logiikoiden yhteensopivuuden kannalta johdonmukaisuus organisaation toiminnan tavoitteiden suhteen on oleellisempaa kuin johdonmukaisuus liittyen tavoitteiden saavuttamisen keinoihin. Heidän mukaansa tämä johtuu siitä, että toiminnan tavoitteet heijastavat organisaation ydinarvoja ja uskomuksia, joita on vaikeampi haastaa tai lähteä muuttamaan.

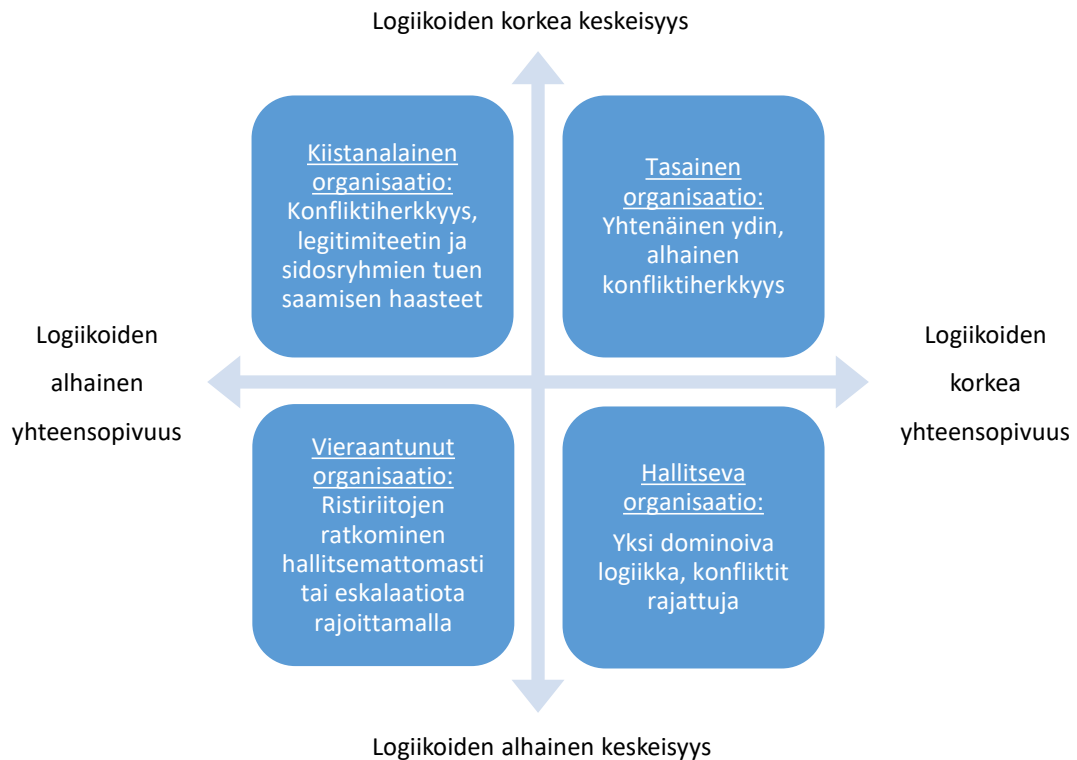
Institutionaalisen kompleksisuuden näkökulmasta on tarpeen tarkastella eri logiikoiden yhteensopimattomuuden ohella myös logiikan keskeisyyden käsitettä (Stevenson ja muut, 2024, s. 1). Logiikan keskeisyyden käsitettä on kuvattu logiikan merkityksellisyydeksi, näkyvyydeksi ja määrääväksi asemaksi (Besharov & Smith, 2014). Stevensonin ja muiden (2024, s. 1) mukaan logiikan keskeisyys tulisi nähdä suhteessa toimijoihin ja muihin logiikoihin. He esittävät, että logiikan keskeisyyden kasvaessa myös logiikan rooli arvioinnissa ja päätöksenteossa kasvaa. Keskeisyys kuvaa sitä, miten merkityksellisiä eri logiikat toimijoille ovat, ja kuinka usein niitä uudelleen tulkitaan toimijoiden keskuudessa (Besharov & Smith, 2014). Lisäksi logiikan keskeisyys lisää toimijoiden tietoisuutta mahdollisista ristiriitaisuuksista eri logiikoiden välillä eli keskeisyys korostaa logiikoiden yhteensopivuuden ongelmia (Gümüşay ja muut, 2020). Toimijat ymmärtävät kohtaamiensa logiikoiden yhteensopimattomuuden selkeämmin, kun logiikka tai logiikat ovat heille jossain määrin keskeisiä tai merkityksellisiä (Besharov & Smith, 2014; Gümüşay ja muut, 2020). Mitä keskeisempi logiikka toimijoille on, sitä sitoutuneempia toimijat ovat käyttäytymään logiikan ohjaamalla tavalla (Stevenson ja muut, 2024, s. 2).

Toimijoiden näkökulmasta tarkastellen institutionaalisen logiikan keskeisyys ei ole pysyvä tila vaan dynaamisessa liikkeessä oleva prosessi, ja kokemus logiikan keskeisyydestä on

lähtökohtaisesti aina subjektiivinen (Besharov & Smith, 2014). Logiikan keskeisyyteen liittyy lisäksi se, missä määrin logiikka ilmenee niissä ydinominaisuuksissa, jotka ovat keskeisiä ja merkityksellisiä organisaation toiminnalle (Besharov & Smith, 2014, s. 365). Logiikan keskeisyys usein määrittää, ottavatko toimijat logiikan huomioon, haluavatko he sitoutua siihen ja edistää logiikan mukaisia tavoitteita vai jättävätkö he logiikan huomiotta (Besharov & Smith, 2014). Logiikan keskeisyys muodostuu siis aina suhteessa toimijoihin ja toimintaympäristöön, ja toimijat lopulta antavat logiikalle merkityksen (Stevenson ja muut, 2024, s. 5).

Heikosti yhteensopivien ja korkean keskeisyyden omaavien logiikoiden esiintymistä voidaan kuvata kiistanalaiseksi logiikoiden moninaisuudeksi, mikä voi altistaa organisaation laajoille ja usein ratkaisemattomille sisäisille konflikteille sekä hankaloittaa legitimitetin ja tärkeiden ulkoisten sidosryhmien tuen saamista (Besharov & Smith, 2014, s. 371–371). Besharovin ja Smithin (2014, s. 372) mukaan vieraantuneeksi organisaatioksi kutsutaan organisaatiota, johon vaikuttaa moninaisten logiikoiden alhainen yhteensopivuus ja alhainen keskeisyys. He jatkavat, että konfliktien esiintyessä vieraantuneissa organisaatioissa erimielisyyksiä ratkotaan joko hallitsemattomasti, dominoivan logiikan hyväksi tai eskalaatiota rajoittamalla.

Tasaisissa organisaatioissa puolestaan logiikoiden yhteensopivuus ja keskeisyys on korkea, jolloin konfliktiherkkyys on alhainen ja organisaation ydin on yhtenäinen, vaikka organisaation toiminta voikin heijastella useampiin logiikoihin liittyviä tavoitteita, arvoja ja käytäntöjä (Besharov & Smith, 2014, s. 373). Besharov ja Smith (2014, s. 374) esittävät, että logiikoiden korkea yhteensopivuus ja alhainen keskeisyys puolestaan voi muodostaa hallitsevan tai dominoivan organisaation, jolle tunnusomaista on yhden hallitsevan logiikan esiintyminen organisaation strategiassa, rakenteessa, identiteetissä ja käytännöissä. Heidän mukaansa tällaisissa hallitsevissa organisaatioissa konfliktit ovat erittäin rajattuja tai niitä ei esiinny ollenkaan. Logiikoiden yhteensopivuuden ja keskeisyyden käsitteiden erilaisten painotusten vaikutuksia organisaatioihin on kuvattu kuviossa 1.



**Kuvio 1.** Logiikoiden yhteensopivuuden ja keskeisyyden vaikutukset organisaatioon.

Greenwood ja muut (2011, s. 334) esittävät, että spesifien logiikoiden yhteensopimattomuudesta johtuva kompleksisuus on erityisen ongelmallista organisaatioille, sillä se koskettaa usein organisaatioiden ydintoimintoja, ja tällöin eri logiikoiden yhteensopimattomuutta voi olla erittäin vaikea naamioida. Heidän mukaansa monitulkintaisten ja ei-spesifien logiikoiden yhteensopimattomuus jättää sen sijaan organisaatioille enemmän harkintavaltaa, mikä auttaa lievittämään kokemusta institutionaalista kompleksisuudesta. Tällöin organisaatiot voivat punnita ja lopulta päättää, mitä vaatimuksia ja odotuksia ne tyydyttävät ja mitä laiminlyövät (Raynard, 2016, s. 313).

Raynard (2016, s. 312) on esittänyt, että organisaatioiden kohtaama institutionaalinen kompleksisuus on riippuvainen kolmesta tekijästä: Missä määrin logiikoiden vaatimukset ja määräykset ovat yhteensopimattomia? Onko toimialalla yleisesti hyväksyttyä tapaa priorisoida kilpailevia logiikoita? Missä määrin logiikoiden toimivaltavaatimukset

menevät päällekkäin? Greenwoodin ja muiden (2011, s. 349) mukaan useiden eri logiikoiden ollessa edustettuna organisaatiossa, lopputulos on usein riippuvainen siitä, miten valta organisaatiossa jakautuu. Raynardin (2016, s. 311) mukaan jännitteitä ja haasteita organisaation sisällä syntyy erityisesti siksi, että organisaation sisäiset ryhmät identifioituvat puolustamaan erilaisia logiikoita. Hänen mukaansa tämä altistaa organisaation pirstoutumiselle ja epäjohtonmukaisuudelle, koska eri logiikoiden kannattajat kilpailevat uskomustensa ja etujensa puolesta. Priorisointijärjestyksen puuttuminen lisää epävarmuutta ja jännitteisyyttä, sillä organisaatio ei tiedä, millä tavoin sen tulisi priorisoida siihen kohdistuvia vaatimuksia (Raynard, 2016, s. 314).

## **2.4 Strategiat vastata institutionaaliseen kompleksisuuteen**

Organisaatioiden tapaa vastata institutionaaliseen kompleksisuuteen kuvataan usein kamppailuksi ristiriitaisten vaatimusten välillä (Greenwood ja muut, 2011). Strategiat kuvaavat puolustautumista institutionaalista kompleksisuutta vastaan tai selviytymistä sen kanssa (Bertels & Lawrence, 2016, s. 267). Vaihtoehtoisesti institutionaalinen kompleksisuus voidaan nähdä myös improvisoinnin ja innovaation perustana, jolloin toimijat suhtautuvat vaihtoehtoihin arvoihin, käytäntöihin ja uskomuksiin resursseina, joiden avulla luoda uusia toimivia kokonaisuuksia (Bertels & Lawrence, 2016, s. 338).

Smets ja Jarzabkowski (2013) esittävät, että yhteensopimattomien institutionaalisten logiikoiden kompleksisuus itsessään ei edistä muutosta vaan vasta organisaation toimet ja käytännöt kompleksisuuden kohtaamiseksi ja hallitsemiseksi mahdollistavat muutoksen. Yhteensopimattomat institutionaaliset logiikat voivat toimintojen ja käytäntöjen muokkaamisen kautta siten joko rajoittaa tai mahdollistaa julkisten palvelujen kehittämistä (Rossi ja muut, 2016, s. 3). Ristiriitaisten tai yhteensopimattomien logiikoiden kohdatessa ja synnyttäessä ristiriitoja organisaatioiden välille, on mahdollista löytää ja kehittää uusia tapoja organisoida ja tuottaa julkisia palveluja (Rossi ja muut, 2016, s. 10). Greenwoodin ja muiden (2011, s. 319) mukaan organisaatioiden tapa reagoida institutionaaliseen kompleksisuuteen voi

myös olla yhteydessä organisaation suoriutumiseen. He muistuttavat, että organisaation reagointi yhteensopimattomiin logiikoihin saattaa johtaa toimintatapaan, jossa organisaatio asettaa tietyt intressit etusijalle toisten intressien kustannuksella. Heidän mukaansa oleellista olisi ymmärtää suhdetta institutionaalisen kompleksisuuden ja siihen liittyvien organisaatioiden reaktioiden välillä, jotta päätöksentekijöillä olisi mahdollisuus saavuttaa tietoisempi ymmärrys käyttäytymistä muokkaavista tekijöistä. Organisaatioiden tapaa vastata institutionaaliseen kompleksisuuteen ei voida yleistää, sillä koetun kompleksisuuden laajuus on mahdollista myös aliarvioida tai ymmärtää väärin (Greenwood ja muut, 2011, s. 331–332).

Organisaation tapa vastata institutionaaliseen kompleksisuuteen heijastaa usein vaikutusvaltaisimpien ryhmien etuja. Vaikutusvaltaisimmat ryhmät ovat siis päättämässä, mitä logiikoita ja vaatimuksia priorisoidaan (Greenwood ja muut, 2011, s. 344). Institutionaalinen logiikka on tiiviisti yhteydessä instituution vallan lähteeseen, sillä logiikan voidaan nähdä määrittelevän säännöt, joilla toimeenpanovalta saavutetaan, säilytetään ja menetetään (Thornton & Ocasio, 1999). Greenwood ja muut (2011, s. 346) esittävät, että vallan rooli, joka näkyy omistus- ja hallintojärjestelyissä, on keskeinen, kun tarkastellaan sitä, mitkä kilpailevista logiikoista priorisoidaan. He esittävät, että erityisen merkittävä logiikoiden priorisointia ohjaavaa tekijä vaikuttaisi olevan organisaation omistusrakenteen rooli.

Tutkimuskirjallisuudessa on esitetty erilaisia organisaatioiden strategioita vastata tai reagoida institutionaaliseen kompleksisuuteen. Fossetølin ja muiden (2015, s. 297–298) mukaan organisaatioiden strategiat vastata institutionaaliseen kompleksisuuteen ovat hallitsevaan logiikkaan keskittyminen, satunnainen ajautuminen ympäristön vaatimusten välillä, logiikoiden erottelu ja logiikoiden yhdistely. Bertels ja Lawrence (2016, s. 353) puolestaan esittävät, että institutionaaliseen kompleksisuuteen voidaan vastata neljällä lähestymistavalla, jotka ovat uudelleentulkinta, edunvalvonta, eristäminen ja integraatio.

Fossestølin ja muiden (2015, s. 297–298) mukaan ensimmäinen tapa välttää tai vähentää institutionaalista kompleksisuutta on hallitsevaan logiikkaan keskittyminen, jolloin muut logiikat pyritään välttämään, hylkäämään tai jättämään huomiotta. Heidän mukaansa tällaisessa strategiassa kilpailevia tai uusia logiikoita noudatetaan vain symbolisesti, ja organisaation jäsenet jatkavat työskentelyä aiemmin omaksutun hallitsevan logiikan mukaisesti. Bertelsin ja Lawrencen (2016, s. 267) esittämässä edunvalvontastrategiassa olemassa olevat toiminnan viitekehykset eivät anna tilaa uutta logiikkaa kannattaville toimijoille.

Fossestølin ja muiden (2015, s. 298–299) mukaan toinen organisaatioiden tapa hallita ja vähentää institutionaalista kompleksisuutta on tilapäisesti tai päättämättömästi useiden vaatimusten noudattaminen, mitä voidaan kuvata myös satunnaiseksi ajautumiseksi ympäristön vaatimusten välillä. He esittävät, että tällaisessa strategiassa organisaatiot yrittävät hallita institutionaalista kompleksisuutta vastaamalla kaikkein kiireellisimpiin impulsseihin ja vaatimuksiin, mikä voi johtaa siihen, että organisaation toiminnan luonne muuttuu päättämättömäksi ja epäjohdonmukaiseksi. Bertelsin ja Lawrencen (2016 s. 367) esittämässä uudelleentulkinnan lähestymistavassa organisaatiot suojaautuvat jatkotoimien tarpeelta muotoilemalla uutta logiikkaa yhteensopivaksi olemassa olevien käytäntöjen kanssa.

Fossestølin ja muiden (2015, s. 299) mukaan organisaation näkökulmasta katsoen kolmas strategia vastata institutionaaliseen kompleksisuuteen on erilaisten logiikoiden erottelu tai erillinen noudattaminen, mitä voidaan kutsua myös negatiiviseksi hybriditeetiksi. Heidän mukaansa negatiivisen hybriditeetin strategiassa organisaatiot pyrkivät noudattamaan useiden eri logiikoiden vaatimuksia, minkä seurauksena organisaatiot luopuvat lähes kokonaan pyrkimyksestä horisontaaliseen integraatioon. He esittävät, että tällaisessa strategiassa yhteistyötä eri organisaatioiden työntekijöiden ja palvelualueiden välillä on lähes mahdotonta ylläpitää. Heidän mukaansa eristämisen strategiaa voidaan kuvata valikoivaksi adoptioksi, mitä kuvastaa uuden logiikan uusien käytäntöjen osajoukon valikoiva omaksuminen. Bertelsin ja Lawrencen (2016, s. 267)

esittämässä eristämisen strategiassa käytäntöjen muutostarve vähenee, sillä uusia logiikoita sovelletaan vain tiettyihin toimijoihin ja käytäntöjen osiin.

Fossestølin ja muiden (2015, s. 299–300) mukaan neljäs tapa hallita institutionaalista kompleksisuutta on eri logiikoihin liittyvien vaatimusten yhdistely ja integrointi, mitä voidaan kutsua positiiviseksi hybriditeetiksi. Heidän mukaansa tällaisessa strategiassa organisaatiot pyrkivät yhdistämään logiikat kehittämällä sisäistä integraatiota ja uusia, kokonaisvaltaisen palvelutarjonnan muotoja yhteistyössä muiden palvelusektorin toimijoiden kanssa. Heidän mukaansa tällaisessa lähestymistavassa korostuu organisaation kyky integroida erilaisia logiikoita osaksi strategiaa ja toimintaa. He esittävät, että positiivisen hybriditeetin aikaansaamisessa keskeistä on yhteistyö yli organisaatorajojen, jotta palvelujen käyttäjien tarpeisiin kyetään vastaamaan ja jotta resurssit saadaan riittämään. Fossetøl ja muut (2015, s. 290) esittävät positiivisen hybriditeetin organisaation kyvyksi sisällyttää ristiriitaisten logiikoiden vaatimuksia ja elementtejä toimintaansa. Heidän mukaansa tällaisen integraation kautta organisaation on mahdollista muodostaa toimivia prosesseja, joiden kautta hallita institutionaalista kompleksisuutta. Myös Bertelsin ja Lawrencen (2016 s. 367) esittämä integraatiostrategia edistää organisaation toimijoiden mahdollisuutta kehittää luovasti uusia käytäntöjä ja siten parantaa aktiivisesti erilaisten logiikoiden yhteensopivuutta. He esittävät, että integraatiostrategia edustaa positiivisia ja luovia tapoja vastata institutionaaliseen kompleksisuuteen.

Vakiintunut tapa priorisoida tietty institutionaalinen logiikka helpottaa organisaation näkökulmasta huomion ja toiminnan suuntaamista, ja auttaa tekemään organisaation säännöt selkeämmiksi, paremmin määritellyiksi ja yhtenäisemmiksi (Raynard, 2016, s. 319). Logiikan priorisoinnin vuoksi organisaation kokemus institutionaalisesta kompleksisuudesta voi jossain määrin olla yksinkertaistettu (Greenwood ja muut, 2011; Raynard, 2016). Greenwoodin ja muiden (2011, s. 336) mukaan organisaatioiden kohdatessa suhteellisen ennustettavia ja johdonmukaisia kilpailevia vaatimuksia, pystyvät ne paremmin vastaamaan institutionaaliseen kompleksisuuteen organisatorisia

rakenteita ja käytäntöjä kehittämällä. Heidän mukaansa yhteensopimattomien vaatimusten ennustettavuus auttaa siis organisaatioita lievittämään ja hallitsemaan institutionaalisen kompleksisuuden aikaansaamia haasteita. He esittävät, että vaatimusten ennakoimattomuus puolestaan heikentää tällaisia vaihtoehtoja.

### 3 Jännitteinen sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus

Tässä luvussa tarkastellaan sote-uudistusta merkittävänä hallinnollisena uudistuksena ja useisiin toimijoihin vaikuttavana kokonaisvaltaisena muutoksena, jonka toteuttamiseen ja toimintaympäristöön liittyy institutionaaliselle kompleksisuudelle altistavia piirteitä. Lisäksi tässä luvussa esitellään terveydenhuollossa yleisimmin esiintyviä institutionaalisia logiikoita ja niiden ominaisuuksia. Koska tämän tutkielman aineisto koostui lainvalmisteluun liittyvistä asiantuntijalausunnoista, kuvataan luvun lopussa tiivistetysti sidosryhmien roolia ja kuulemista osana lainvalmistelun prosessia.

#### 3.1 Sote-uudistus

Sanna Marinin johtama hallitus antoi 15.6.2020 eduskunnan valiokuntien käsittelyyn sote-uudistuksen lakipaketin ja hallituksen esityksen sote-uudistukseksi, ja uudistusta koskeva lainsäädäntö jätettiin 8.12.2020 eduskunnan käsiteltäväksi (Ahonen ja muut, 2021, s. 26). Hallituksen esitys koskien hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen uudistamista hyväksyttiin eduskunnassa 23.6.2021 (Sosiaali- ja terveysministeriö, 2024). Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisvastuu siirtyi 1.1.2023 alkaen 21 hyvinvointialueelle, Helsingin kaupungille ja erikoissairaanhoidon osalta HUS-yhtymälle (Sosiaali- ja terveysministeriö, 2024, s. 8). Sote-uudistukseen liittyen julkisen sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmän hallinnollisia rakenteita uudistettiin (Paatela & Tynkkynen, 2024, s. 1).

Paatelan ja Tynkkynen (2024, s. 1–2) mukaan sote-uudistusta edeltävää kuntapohjaista sosiaali- ja terveyspalvelujärjestelmän mallia sekä koko palvelujärjestelmän toimintaympäristöä uudistuksen alkuvaiheessa voidaan kuvata hajautuneeksi ja pirstoutuneeksi. Heidän mukaansa ennen sote-uudistusta osalla alueista ei ollut toimivia yhteistyörakenteita ja lisäksi erot palveluvalikoimassa olivat merkittäviä, ja toisaalta osalla alueista oli jo kokemusta yhteistyöverkostojen muodostamisesta ja

palveluintegraatiosta. Poliittisessa keskustelussa ja päätöksenteossa tarve sosiaali- ja terveystalvvelujärjestelmän rakenteelliselle uudistamiselle onkin tunnistettu jo useiden vuosien ajan (Ahonen ja muut, 2021). Paatela ja Tynkkynen (2024, s. 1–2) muistuttavat, että sote-uudistus loi uudet ja merkittävät toimijat, hyvinvointialueet, osaksi Suomen julkista hallintoa ja sosiaali- ja terveystalvvelujärjestelmää. He jatkavat, että hallinnollisten ratkaisujen ja organisatoristen mallien lisäksi hyvinvointialueiden oli luotava itselleen vahva toimijuus ja identiteetti strategisten lähtökohtien ohjaamana. He jatkavat, että toimijuuden ja identiteetin rakentamisen ohella hyvinvointialueiden oli rakennettava suhteita ja verkostoja myös muihin sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmän toimijoihin, kuten yksityiseen sektoriin, järjestöihin ja kuntiin. Hyvinvointialueiden kokonaisuudet muodostettiin useista erilaisista ja erillisistä organisaatioista, ja uusien kokonaisuuksien rakentamiseen ja toiminnan käynnistämiseen jännitteitä asettivat vanhojen organisaatioiden taustalla vaikuttavat toimintamallit ja vallan jakautumisen rakenteet (Rimpelä & Laihonen, 2025, s. 59).

Sote-uudistuksen tavoitteiden toteutumisesta pyritään huolehtimaan kansallisella säädös-, resurssi- ja informaatio-ohjauksella, jonka vastuu jakautuu eri ministeriöiden kesken (Paatela & Tynkkynen, 2024, s. 4). Suomen terveydenhuoltojärjestelmässä toimii julkisten hyvinvointialueiden kanssa rinnakkaisia palvelujärjestelmiä, joista keskeisimmät ovat työterveydenhuoltojärjestelmä ja osin Kela-korvauksilla rahoitettu yksityisen sektorin terveystalvvelujärjestelmä (Paatela & Tynkkynen, 2024, s. 6). Sote-uudistusta kuvaakin institutionaalisesti katsoen monitoimijuus ja toimijoihin liittyvät erilaiset institutionaaliset logiikat. Sote-uudistuksessa ”uudistuksen kohteena on sosiaali- ja terveystalvveluiden järjestäminen, tuotanto ja rahoitus” (Hiilamo, 2021, s. 112). Sote-uudistusta voidaan pitää merkittävänä hallinnollisena reformina, joka muutti keskeisellä tavalla suomalaisen sosiaali- ja terveystalvvelujärjestelmän hallinnollisia rakenteita palvelujen järjestämisvastuun, rahoituksen ja ohjauksen osalta (Paatela & Tynkkynen, 2024, s. 6). Sote-uudistuksen tavoitteina ovat olleet muun muassa yhdenvertaisten ja laadukkaiden sote- ja pelastustoimen palvelujen tarjoaminen, väestön hyvinvointi- ja terveyserojen kaventaminen, sosiaali- ja terveydenhuollon

palvelujen saatavuuden ja saavutettavuuden parantaminen, ammattitaitoisen sote-työvoiman turvaaminen, kustannusten kasvun hillitseminen, toimintojen ja palvelujen integraatio sekä väestörakenteen muutoksen aiheuttamiin haasteisiin vastaaminen (Ahonen ja muut, 2021, s. 26; Jalonen, 2020; Sosiaali- ja terveysministeriö, 2024).

### **3.2 Muutos jännitteitä lisäämässä**

Skelcherin ja Smithin (2015, s. 433–434) mukaan julkishallinnon uudistukset ja muutokset hallintorakenteissa ovat osaltaan vauhdittaneet erilaisten organisaatiomuotojen syntymistä ja lisänneet hybridioorganisaatioiden muotoja, joihin lukeutuvat muun muassa julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuussuhteet, ostopalvelujärjestelmät ja erityyppiset yhteistyöfoorumit. Heidän mukaansa organisaatioiden hybridisaation taustalla vaikuttavat erilaiset institutionaaliset logiikat ja toimijaidentiteetit. He esittävät, että julkinen tai voittoa tavoittelematon hybridi tarkoittaa organisaatiota, jossa useat institutionaaliset logiikat kohtaavat, minkä seurauksena organisaation toimijat kohtaavat useita erilaisia arvoja ja identiteettejä. Sote-uudistuksella voidaan nähdä olevan myös keskeinen vaikutus alueellisen vallan jakautumiseen, mikä lisää uudistuksen toteuttamiseen liittyviä haasteita (Hiilamo, 2021, s. 112).

Suomessa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmässä on useita toimijoita, jotka väistämättä vaikuttavat toisiinsa ja järjestelmän toimintaan kokonaisuutena. ”Sote-uudistus on monien organisaatioiden samanaikainen muutos, jossa järjestelmien osat liittyvät toisiinsa ja vaikuttavat toisiinsa”, minkä vuoksi ”verkostossa tapahtuvia dynaamisia muutoksia on mahdotonta ennustaa” (Hiilamo, 2021, s. 114). Jalosen (2020, s. 303) mukaan sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmän kokonaisuuden kompleksisuutta lisää suuren toimijajoukon lisäksi se, että järjestelmän toimivuuden edellytyksenä on toimijoiden välinen yhteistyö ja palvelujen integraatio.

Muutoksen ymmärtämisessä institutionaalisella kompleksisuudella on keskeinen merkitys, sillä muutos toimintaympäristön tai toimialan hallitsevassa logiikassa vaikuttaa perustavanlaatuisesti myös organisaatioiden toimintaan (Reay & Hinings, 2009, s. 629). Institutionaalista muutosta voidaan kärjistäen kuvata siirtymiseksi hallitsevasta logiikasta toiseen logiikkaan (Greenwood ja muut, 2011). Institutionaaliseen muutokseen kohdistuva vastustus on seurausta erilaisten logiikoiden välisestä vuorovaikutuksesta, toimintaympäristöstä nousevista vaatimuksista ja paineista, vaikuttavien toimijoiden institutionaalisesta painoarvosta sekä organisaation strategisista tavoitteista (Silva & Rossoni, 2024, s. 914).

Huomionarvoista on, että institutionaalisen kompleksisuuden hallinta on erityisen haasteellista tilanteissa, joihin liittyy toimintaympäristön muutos tai resurssien niukkuus (Ramus ja muut, 2017, s. 1254). Sote-uudistukseen voidaan kiistämättä liittää näistä tekijöistä molemmat. Muuttuneen toimintaympäristön ohella sote-uudistukseen liittyy resurssien niukkuuden kokemus, sillä uudistuksen tavoitteena on kustannusten hillitsemisen ohella kasvavaan palvelutarpeeseen vastaaminen. Ramus ja muut (2017, s. 1256) esittävät, että turbulenssi organisaatiomuutoksen yhteydessä voi muuttaa logiikoiden välistä tasapainoa ja lisätä organisaation prioriteetteihin kohdistuvia jännitteitä heikentäen lopulta organisaation kykyä määritellä ja toteuttaa yhtenäisiä strategioita. Heidän mukaansa tämän lisäksi muutos usein haastaa perinteiset käytännöt ja toimintatavat, ja voi lisätä erimielisyyttä toiminnan tavoitteisiin liittyen. Verkostomainen rakenne altistaa organisaation toimijat toimielinten välisille ristiriidoille ja lisää toimijoiden tietoisuutta erilaisista vaihtoehdoista (Greenwood ja muut, 2011, s. 341). Organisaatorakenteella onkin vaikutusta organisaatioiden tapaan kokea kompleksisuutta sekä reagoida siihen (Greenwood ja muut, 2011, s. 344). Pienet ja keskisuuret organisaatiot onnistuvat paremmin integroimaan useampia logiikoita, kun taas suurten organisaatioiden lähestymistapa logiikoiden ristiriitaisuuteen voi olla suunnittelempaa (Fossestøl ja muut, 2015, s. 302).

Kun paine tuottavuuden lisäämiseksi kasvaa, organisaation johdon on entistä vaikeampi tehdä selkeitä valintoja ristiriitaisten institutionaalisten logiikoiden välillä, minkä seurauksena strategisen suunnittelun rooli voi vähentyä ja voi kehittyä johtamistapa, jossa haasteet pyritään ratkaisemaan vasta niiden ilmaantuessa (Fossestøl ja muut, 2015, s. 299). Greenwoodin ja muiden (2011, s. 335) mukaan vakiintuneissa organisaatioissa kompleksisuuden taso koetaan usein alhaisemmaksi verrattuna uusiin organisaatioihin, sillä vakiintuneiden organisaatioiden kohtaamat vaatimukset ovat ennustettavampia. Heidän mukaansa vakiintuneissa organisaatioissa ristiriitaisten jännitteiden vaikutuksia on usein ennalta tarkasteltu ja huomioitu osana vakiintuneita käytäntöjä.

Van den Broek ja muut (2014, s. 17–18) esittävät, että pyrkimys erilaisten logiikoiden yhdistämiseen saattaa aiheuttaa viestinnän ristiriitaisuutta ja sekaannusta organisaation sisällä. Heidän mukaansa yhteen logiikkaan keskittyminen ja kilpailevan logiikan laiminlyöminen saattaa puolestaan merkittävästi vähentää kilpailevaa logiikkaa kannattavien organisaation toimijoiden sitoutumista organisaation toiminnan kehittämiseen. He huomauttavat, että toimijoiden omaksumaan logiikkaan vetoavat käytännöt lisäävät ainakin aluksi toimijoiden sitoutumista toiminnan kehittämiseen. Kehittämis- ja uudistamisohjelman nimeämisellä ja siihen liittyvällä viestinnällä näyttäisi olevan merkittävä rooli useiden eri logiikoiden ilmentämisessä ja käsittelyssä (van den Broek ja muut, 2014, s. 16). Organisaation viestintä voidaan myös pyrkiä sovittamaan yleisön ja yleisön edustaman logiikan mukaisesti (van den Broek ja muut, 2014, s. 12–13). Rimpelän ja Laihosen (2025, s. 62–63) mukaan sote-uudistusta käsittelevässä viestintäaineistossa ovat korostuneet valtiovarainministeriön lausunnot talouden alijäämistä ja niiden vuoksi vaadittavista sopeutustoimista sekä median muodostamat usein haasteisiin ja kriisipuheeseen painottuvat julkaisut ja tilannekuvat. He huomauttavat, että hyvinvointialueet eivät sote-uudistuksen kannalta keskeisinä organisaatioina ole pyrkineet aktiivisesti osallistumaan viestinnän ja tilannekuvien muodostamiseen.

Anderssonin (2022, s. 2347) mukaan toimivan terveydenhuollon saavuttamiseksi institutionaalinen kompleksisuus voidaan nähdä myös tarpeellisena ja väistämättömänä ilmiönä, sillä kestäväen terveydenhuoltojärjestelmän rakentaminen ja aikaansaaminen edellyttää useiden erilaisten näkökulmien ja logiikoiden huomioimista. Aitken ja muut (2021, s. 490) esittävät, että institutionaalinen kompleksisuus on terveydenhuollossa toisaalta sekä tarpeellinen että epätoiminnallisuutta lisäävä tekijä. Institutionaalinen kompleksisuus voidaankin nähdä hyvänä perustana toimivalle ja kestäväälle terveydenhuollolle, mikäli kompleksisuutta pystytään rakentavasti käsittelemään (Andersson, 2022, s. 2346).

### **3.3 Terveydenhuollon keskeisimmät logiikat**

Terveydenhuollon toimintaympäristöstä on tunnistettu tavallisimmin kolmen yhteiskunnallisen tason logiikan eli ammatti-, markkina- ja yrityslogiikan vaihtuvia yhdistelmiä (Reay ja muut, 2017; Martin ja muut, 2021). Martin ja muut (2021, s. 1479) esittävät, että ennen 1980-lukua lääketieteen ammattilaisten logiikka, joka perustui käytännössä korkeassa asemassa olevien lääkäreiden asiantuntemukseen, hallitsi terveydenhuoltojärjestelmiä ja niissä tapahtuvaa päätöksentekoa. Heidän mukaansa 1980-luvulla terveydenhuollon jatkuvasti nousevat kustannukset toivat markkina- ja yrityslogiikat osaksi terveydenhuollon toimintaympäristöä.

Reay ja muut (2017, s. 1051) esittelevät tutkimuksessaan terveydenhuollon toimintaympäristössä esiintyvät keskeisimmät institutionaaliset logiikat, jotka ovat ammattilogiikka, markkinalogiikka, yrityslogiikka ja valtiologiikka. Heidän mukaansa ammattilogiikkaan liittyvät keskeiset ominaisuudet ovat ammatillinen osaaminen, autonominen päätöksenteko, tunnustettu asema ja vastuu sekä palveluntarjoajan valvoma palvelun laatu. Heidän mukaansa markkinalogiikassa palvelun luonteen ja hinnan määrittely keskittyy kysynnän ja tarjonnan tarkasteluun, ja palvelun laatu määräytyy kuluttajakysynnän mukaan. He esittävät, että yrityslogiikassa puolestaan keskeistä on byrokratian huomiointi sekä hierarkkinen päätöksenteko, ja laadun

määrittävät organisaation säännökset. He jatkavat, että valtiologiikan mukaan hallitus ja lainsäädäntö määrittävät palvelun laadun ja hinnan poliittisten prioriteettien mukaisesti ja keskeistä on, että tarjotut palvelut ovat tasapuolisesti kaikkien kansalaisten saatavilla. Kuten aiemmin on todettu, eri logiikat voivat myös sekoittua, ja ne esiintyvät vain harvoin puhtaina ideaalityyppeinä. Moutfordin ja Cain (2023, s. 365) mukaan esimerkiksi digitaalisten terveydenhuoltopalvelujen taustalla vaikuttaa markkinalogiikka, joka näkyy tavoitteessa jakaa niukkoja resursseja kustannustehokkaammin. He esittävät, että digitaalisiin terveydenhuoltopalveluihin vaikuttaa kuitenkin myös terveydenhuollon ammatillinen logiikka, joka korostaa ammatillista päätöksentekoa ja vastuuta palvelujen suunnittelussa, hyödyntämisessä ja seurannassa. Myös muut institutionaaliset logiikat voivat vaikuttaa terveydenhuollon organisaatioissa, joihin kohdistuu useita hallinnollisia ja lainsäädännöllisiä vaatimuksia (Reay ja muut, 2017). Martin ja muut (2021, s. 1479) huomauttavat, että hoitoon keskittyvä logiikka vaikuttaa keskeisesti terveydenhuollossa. He jatkavat, että hoitoon keskittyvässä logiikassa palvelujen käyttäjät nähdään holistisina toimijoina, ja hoidon logiikkaan on yhdistetty piirteitä sekä sosiaalihuollosta että ennaltaehkäisevästä terveydenhuollosta.

### **3.4 Soten institutionaalinen kompleksisuus**

Organisaatiot kokevat institutionaalista kompleksisuutta eri tavoin ja koettu kompleksisuus vaikuttaa organisaatioihin eri voimakkuudella (Greenwood ja muut, 2011, s. 319). Organisaatiot altistuvat jatkuvasti jännitteille, jotka ovat seurausta teknologisen ja toiminnallisen monimutkaisuuden lisääntymisestä, sidosryhmien yhä heterogeenisemmistä odotuksista sekä uusien säännösten voimaantulosta (Ramus ja muut, 2017, s. 1253). Greenwoodin ja muiden (2011, s. 319) mukaan organisaation asema muokkaa organisaation kokemusta institutionaalisesta kompleksisuudesta. He esittävät, että organisaation ominaisuudet, rakenne, omistus, hallinto ja identiteetti voivat tehdä organisaatiosta erityisen herkän tietyille logiikalle. Organisaation keskeisellä asemalla, koolla ja näkyvyydellä voi siten olla yhteys institutionaalisen kompleksisuuden lisääntymiseen, sillä organisaation näkyvyys ja mediahuomio usein lisäävät

organisaatioon kohdistuvia vaatimuksia (Greenwood ja muut, 2011, s. 340). Jalosen (2020, s. 303) mukaan toimijoiden institutionaalisella logiikalla voi olla vaikutusta myös toiminnan priorisointiin ja käytännön tekemiseen, mitä voidaan ilmentää esimerkiksi tarkastelemalla sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmän organisaatioihin kohdistuvia ristiriitaisia vaatimuksia. Hän esittää, että sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmässä toimivilta yrityksiltä odotetaan kannattavuutta, mikä osin johtaa asiakkaiden valikointiin. Hän jatkaa, että julkisen sektorin organisaatiot puolestaan toteuttavat julkista tehtävää, jossa korostuvat yhdenvertaisuuden ja palvelujen lakisääteisyys kaltaiset tekijät.

Anderssonin (2022, s. 2347) mukaan julkisten organisaatioiden ja erityisesti julkisten terveydenhuolto-organisaatioiden institutionaalista kompleksisuutta lisäävänä tekijänä voidaan pitää sitä, että erilaiset logiikat voivat olla keskenään yhtä vahvoja eikä mikään logiikka välttämättä saavuta hallitsevaa asemaa. Hänen mukaansa terveydenhuollon organisaatioiden pirtaleisuus on osittain seurausta siitä, että organisaatiot yrittävät osiin ja yksiköihin jakautumalla vähentää rinnakkaisten logiikoiden vaikutusta, ja siten vähentää institutionaalista kompleksisuutta. Terveydenhuollon organisaatioita kuvataan erittäin institutionalisoituneiksi, millä viitataan usein lukuisiin lähes itsestään selvinä pidettyihin normeihin, jotka tekevät organisaatioista luonteeltaan melko jäykkiä ja hierarkkisia (Reay ja muut, 2017).

Sosiaali- ja terveydenhuollon organisaatioissa erimielisyyttä voi syntyä esimerkiksi tavoitteista, keinoista, henkilöstöresursseista, muista aineellisista resursseista, työhön liittyvästä autonomiasta ja organisaatorajojen määrittelystä (Eriksson ja muut, 2021, s. 300). Jännitteitä eri institutionaalisten logiikoiden välille aiheuttavat myös ammatillisiin rooleihin yhdistyvät ja käyttäytymiseen liittyvät odotukset, joita terveydenhuollon henkilökunta toteuttaa ja uudelleen tuottaa (Vivier ja muut, 2024, s. 2958). Institutionaalista kompleksisuutta sosiaali- ja terveydenhuollossa voi siis lisätä se tosiasia, että organisaatioissa työskentelee useita eri ammattiryhmiä, jotka kaikki voivat olla omaksuneet erilaisia institutionaalisia logiikoita (Greenwood ja muut, 2011, s. 318; Martin ja muut, 2017). Vivierin ja muiden (2024, s. 2943) mukaan terveydenhuollon

organisaatiot kohtaavat useita institutionaalisia logiikoita, jotka vahvistavat eri ammattiryhmien ja yksiköiden välistä hierarkiaa ja lisäävät osaltaan organisaatioiden siiloutumista. Institutionaalinen kompleksisuus on erityisen todennäköistä terveysalan organisaatioissa, mikä johtuu organisaation sisällä erilaisilla määräyksillä ja logiikoilla toimivista ammattilaisista (Greenwood ja muut, 2011, s. 323). Erikssonin ja muiden (2021, s. 312) mukaan kokonaisvaltaisemman terveydenhuollon kehittäminen vaatisi yhteistä ymmärrystä prosesseista. He jatkavat, että sisäistetty logiikka vaikuttaa toimijoiden ymmärryksen muodostumiseen.

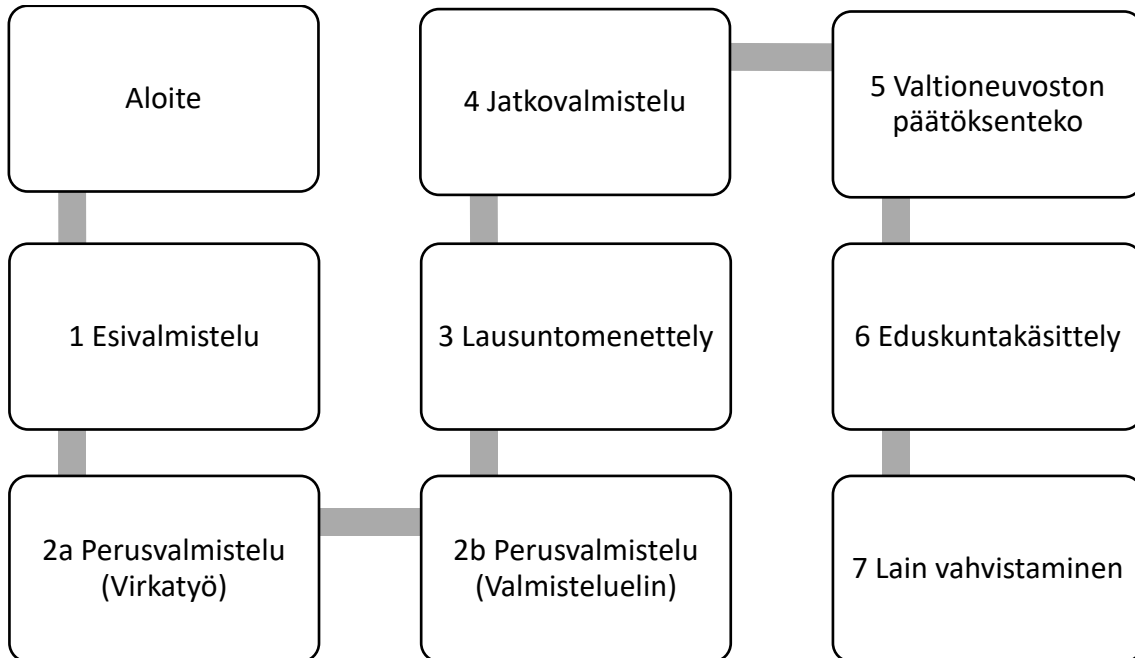
Terveydenhuollon kontekstissa institutionaalisiin logiikoihin ja kompleksisuuteen liittyvät julkaisut käsittelevät muun muassa eri ammattiryhmien edustajien välisiä jännitteitä organisaatiossa sekä hoidon laadun parantamisen ja kustannusten vähentämisen välistä ristiriitaa (Bode ja muut, 2017; Van den Broek ja muut, 2014). Boden ja muiden (2017, s. 502–503) mukaan julkisessa terveydenhuollossa on ollut pitkään vallalla normatiivinen odotus, että tietyt potilashoidot on suoritettava kustannuksista ja palveluntarjoajan taloudellisesta tilanteesta riippumatta. He kutsuvat tällaista odotusta hyvinvointiorientaatioksi. He jatkavat, että hyvinvointiorientaation rinnalle on noussut vuosien saatossa markkinaorientaatio, jonka pyrkimyksenä on puolestaan optimoida panos-tuotos-suhdetta ja luoda kilpailua organisaatioiden välille. Hyvinvointi- ja markkinaorientoituneiden logiikoiden välillä on epäjohtonmukaisuutta ja yhteensopimattomuutta, minkä vuoksi sidosryhmät eivät tiedä, kumpi logiikoista vallitsee tai hallitsee kussakin tilanteessa (Bode ja muut, 2017, s. 514). Hyvinvointi- ja markkinaorientoituneiden logiikoiden kohtaamisesta voi seurata johtamistapa, joka painottaa huolellista prosessien valvontaa ja kustannusten hallintaa ja samalla kaventaa huomattavasti esimerkiksi lääkäreiden harkintavaltaa tarjottavien hoitojen osalta (Bode ja muut, 2017, s. 503). Van den Broek ja muut (2014, s. 2) esittävät, että terveydenhuollon toimiala on selkeä esimerkki julkisesta organisaatiokentästä, jota kuvaa useiden arvojen ja vaatimusten samanaikaisuus. Heidän mukaansa keskeinen terveydenhuollon organisaatioiden kohtaama haaste on vastata samanaikaisesti vaatimuksiin alentaa kustannuksia ja parantaa tarjotun hoidon laatua.

Van den Broek ja muut (2014, s. 7) muistuttavat, että sote-organisaatioiden kohdatessa institutionaalista kompleksisuutta eli useita yhteensopimattomia logiikoita, organisaation päättäjät ja organisaation käytäntöjen toimeenpanijat saattavat toimia eri logiikoiden ohjaamina. Heidän mukaansa päättävässä asemassa olevat johtajat ja hallituksen jäsenet voivat esimerkiksi noudattaa liiketoiminnallista logiikka ja käytännön työntekijät klinisen työn ammattilogiikka. He esittävät, että yhteensopimattomat ja keskenään ristiriitaiset logiikat saattavat osaltaan hankaloittaa ja monimutkaistaa organisaation toiminnan kehittämiseen liittyviä prosesseja ja uusien käytäntöjen toimeenpanoa. Erikssonin ja muiden (2021, s. 312) mukaan myös organisaation sidosryhmät saattavat toimia erilaisten institutionaalisten logiikoiden ohjaamina. On kuvattu, että yksittäiset toimijat saattavat pyrkiä vähentämään institutionaalisen kompleksisuuden vaikutuksia välttämällä vastavuoroista sosiaalista vuorovaikutusta kilpailevaa logiikkaa noudattavien toimijoiden kanssa, mikä osaltaan saattaa lisätä terveydenhuollon organisaatioiden lokeroitumista ja siiloutumista (Andersson & Gadolin, 2020, s. 8).

### **3.5 Sidoryhmien kuuleminen lainvalmistelussa**

Tämän tutkielman aineistona on hyödynnetty sote-uudistuksen lainvalmisteluun liittyvän hallituksen esityksen asiantuntijalausuntoja, minkä vuoksi tässä alaluvussa kuvataan tiivistetysti sidoryhmien kuulemisen roolia osana suomalaista säädösvalmisteluprosessia. Suomen perustuslain (1999/731, 3 §) mukaan lainsäädäntövaltaa Suomessa käyttää eduskunta. Lähtökohtaisesti lait valmistellaan toimialaa hoitavassa ministeriössä, mutta suurempia hankekokonaisuuksia valmistellaan komiteoissa ja toimikunnissa, joihin osallistuu useiden hallinnonalojen, eri puolueiden ja toimijatahojen edustajia (Lainvalmistelun prosessiopas, n.d.). Suomessa toteutuva lainvalmistelun prosessi on monivaiheinen. Lainvalmistelun prosessioppaan (n.d.) mukaan säädösvalmisteluprosessi alkaa aloitteesta, etenee valmisteluvaiheiden ja lausuntomenettelyn kautta valtioneuvoston päätöksentekoon ja sen jälkeen eduskuntakäsittelyyn. Oppaan mukaan eduskuntakäsittelyn jälkeen laki voidaan

vahvistaa. Suomessa toteutuvan säädösvalmisteluprosessin eri vaiheet on kuvattu tiivistetysti kuviossa 2.



**Kuvio 2.** Lainvalmistelun prosessi (Lainvalmistelun prosessiopas, n.d.).

Backman (2021, s. 34) muistuttaa, että esitetyn kaltaiset prosessikuvaukset keskittyvät kuvaamaan säädösvalmistelun pääosin rationaalisen päätöksentekoprosessin mukaisena, jolloin lakien valmisteluun ja päätöksentekoon olennaisesti liittyvä poliittinen prosessi ja poliittinen ohjaus jää prosessikuvauksissa usein vähemmälle huomiolle. Hänen mukaansa rationaalisessa päätöksentekoprosessissa parhaimmat ratkaisuvaihtoehdot löytyvät hyödyntämällä tieteellistä tietoa, järjestelmällistä päättelyä ja systemaattista eri vaihtoehtojen vertailua. Hän jatkaa, että kompleksinen toimintaympäristö, kompleksiset ongelmat, rajallinen tietokäsitys ja poliittinen ohjaus kuitenkin haastavat rationaalista päätöksentekoprosessia.

Kuulemisella osana säädösvalmisteluprosessia tarkoitetaan tiedon, kokemusten ja erilaisten näkökohtien keräämistä ja hankkimista kansalaisilta ja sidosryhmiltä, joita voivat olla esimerkiksi järjestöt, asiantuntijat, yritykset ja viranomaiset

(Säädösvalmistelun kuulemisopas, 2016). Säädösvalmistelun kuulemisoppaan (2016) mukaan kuulemisella pyritään lisäämään säädösvalmistelun avoimuutta, laatua ja kartoittamaan ennakoita valmisteltavan lain vaikutuksia sekä käytännön toteuttamismahdollisuuksia. Oppaan mukaan kuulemisen tarkoituksena on ottaa keskeiset sidosryhmät mukaan lain valmisteluun, kuulla sidosryhmiä laajasti ja mahdollisimman tasavertaisesti säädösvalmistelun aikana sekä rakentaa vuorovaikutusta säädösvalmistelijoiden, sidosryhmien ja kansalaisten välille. Oppaan mukaan säädöshankkeen suunnitteluvaiheessa määritellään hankkeen sidosryhmät ja suunnitellaan säädösvalmistelun aikainen kuuleminen. Lainvalmistelun prosessioppaan (n.d.) mukaan säädösvalmisteluun liittyvien eri intressitahojen ja sidosryhmien ajatuksia ja näkökulmia pyritään huomioimaan järjestämällä lausuntokierroksia ja tilaisuuksia kuulemista varten. Säädösvalmistelun kuulemisoppaan (2016) mukaan osana säädösvalmistelua määritellyille sidosryhmille lähetetään kirjallisena lausuntopyyntö, jolla sidosryhmän edustajalta pyydetään kirjallinen lausunto säädösvalmistelun tuloksena syntyneestä säädösehdotuksesta. Oppaan mukaan hallituksen esityksen perusteluissa esitetään yhteenveto säädösvalmistelun aikaisesta kuulemisesta, kuulemisella kerätystä palautteesta ja kerätyn palautteen vaikutuksesta lakiehdotukseen.

Kuulemisella pyritään siis ottamaan sidosryhmät mukaan lainvalmisteluun ja lisäämään lainvalmistelun laatua. Kuulemiseen liittyy kuitenkin tekijöitä, jotka on syytä ottaa huomioon lainvalmistelun tietoperusteisuutta ja laatua huomioitaessa. Vesa ja Kantola (2016, s. 48) esittävät, että kuulemiseen ja kuulemisen laajuuteen vaikuttavia tekijöitä voivat olla esimerkiksi poliittinen ohjaus, kiire ja säädösvalmistelun rajalliset resurssit. Sorsa (2017, s. 75–76) huomauttaa, että objektiivisesti tarkastellen parasta mahdollista tietoa tai neutraalia tietoa ei ole olemassa silloin, kun tietoa käytetään osana poliittista päätöksentekoa. Hän painottaa, että poliittiseen päätöksentekoon liittyvä tieto edustaa aina jonkun sidosryhmän tai toimijatahon intressejä, ja ilmentää poliittiseen päätöksentekoprosessiin liittyviä voima- ja valtasuhteita. Sorsan (2017, s. 77) mukaan ”kaikkeen ihmistä koskevaan vallankäyttöön kun kuuluu evidenssin valikointi”.

## 4 Teoriaosan yhteenveto

Tämä luku kokoaa yhteen tutkielman teoriaosuuden eli tutkielman teoreettisen viitekehyksen. Teoriaosuudessa on esitelty institutionaalisen kompleksisuuden tai toisin ilmaistuna institutionaalisten logiikoiden lähestymistapaa, määritelty institutionaalisen logiikan käsitettä ja esitelty organisaatioiden erilaisia tapoja reagoida institutionaaliseen kompleksisuuteen. Teoriaosuudessa on lisäksi kuvattu sote-uudistusta jännitteisenä hallinnollisena uudistuksena, jolle ominaista on useiden institutionaalisten logiikoiden esiintyminen toimintaympäristössä, ja jännitteiden muodostuminen erilaisten logiikoiden välille.

Institutionaalisen kompleksisuuden lähestymistavassa organisaatiot nähdään institutionaalisina järjestelminä, joihin liittyy erilaisia logiikoita, jotka osaltaan muovaavat organisaatorakennetta, organisaation toimintaa ja uskomuksia (Bertels & Lawrence, 2016, s. 337–338). Institutionaalisten logiikoiden viitekehys on kiinnostunut analysoimaan yksilöiden, organisaatioiden ja instituutioiden välisiä suhteita (Oliver, 1991; Greenwood ja muut, 2011). Kuten on aiemmin todettu, institutionaalista kompleksisuutta ilmenee silloin, kun institutionaaliset logiikat ovat yhteensopimattomia tai ristiriitaisia, ja kompleksisuus saattaa lisääntyä logiikoiden lukumäärän kasvaessa (Greenwood ja muut, 2011). Pache ja Santos (2010, s. 456–457) esittivät, että eri logiikoihin sisältyvät toiminnan tavoitteita tai keinoja koskevat eroavaisuudet muodostuvat keskeisiksi logiikoiden yhteensopimattomuutta lisääviksi tekijöiksi. Heidän mukaansa institutionaalisen kompleksisuuden lähestymistavassa tarkastellaan sitä, miten organisaatiot noudattavat toimintaympäristössä vallitsevia odotuksia ja vaatimuksia.

Institutionaalisen logiikan käsitteellä tarkoitetaan niitä periaatteita, jotka määrittelevät organisaation toimintatapoja, menestymistä sekä organisaation tapaa tulkita todellisuutta (Greenwood ja muut, 2011, s. 318; Friedland & Alford, 1991). Vallitseva logiikka ilmenee organisaation rakenteissa ja toimintakäytännöissä, ja määrittelee toimijoiden tavoitteet ja odotukset sekä keinot tavoitteiden saavuttamiseksi (McPherson

& Sauder, 2013, s. 167). Institutionaalisella logiikalla on vaikutusta myös toimijoiden arviointi- ja päätöksentekotapaan (Ngoye ja muut, 2019, s. 261). Besharovin ja Smithin (2014, s. 366) mukaan yhteiskunnallisella tasolla on määritelty seitsemän tunnusomaista institutionaalista järjestystä ja niihin liittyvää logiikan ideaalityyppejä, jotka ovat perhelogiikka, yhteisölogiikka, uskontologiikka, valtiologiikka, markkinalogiikka, yrityslogiikka ja ammattilogiikka. Logiikkojen ideaalityypit eroavat toisistaan ominaispiirteiltään, kuten logiikan legitimiuden, valtuutuksen ja identiteetin lähteen osalta (Skelcher & Smith, 2015, s. 438). Useampia institutionaalisia logiikoita voi esiintyä ja usein esiintyykin rinnakkain, sillä erilaiset logiikat liittyvät erilaisiin toimijoihin, etuihin ja organisaatiotyyppihin (Fossestøl ja muut, 2015, s. 291). Logiikoiden määrän lisääntyminen toimintaympäristössä kasvattaa usein organisaatioon kohdistuvia vaatimuksia (Raynard, 2016, s. 312). Institutionaaliset logiikat voivat osin samanaikaisestikin tukea, sivuuttaa ja uhata toisiaan tai kilpailla keskenään (Mountford & Cai, 2023, s. 365).

Institutionaalisten logiikoiden taustalla vaikuttavat arvot, mikä vaikeuttaa ristiriitaisten logiikoiden yhteensovittamista (Stevenson ja muut, 2024, s. 3). Yhteensopimattomuuden lisäksi logiikan keskeisyyden käsite on merkityksellinen institutionaalista kompleksisuutta tarkasteltaessa. Keskeisyydellä kuvataan sitä, miten merkityksellisiä eri logiikat toimijoille ovat, ja kuinka määrääväksi toimijat logiikan kokevat (Besharov & Smith, 2014). Logiikan keskeisyys myös tuo logiikoiden yhteensopimattomuuden näkyvämmäksi organisaation toimijoille (Gümüşay ja muut, 2020). Institutionaalisen logiikan keskeisyys muodostuu aina suhteessa toimijoihin ja toimintaympäristöön, ja on toimijan subjektiivinen kokemus sekä muuttuva ominaisuus (Stevenson ja muut, 2024, s. 5; Besharov & Smith, 2014). Institutionaalinen logiikka määrittelee säännöt, joilla organisaation toimeenpanovalta saavutetaan, säilytetään ja menetetään (Thornton & Ocasio, 1999). Vallan rooli tulee näkyväksi myös kilpailevia logiikoita priorisoitaessa (Greenwood ja muut, 2011, s. 346).

Aiemmin tutkielmassa on esitelty organisaatioiden tapoja vastata institutionaaliseen kompleksisuuteen ja pyrkimyksiä hallita sitä. Fossetølin ja muiden (2015) mukaan organisaatioiden strategiat vastata institutionaaliseen kompleksisuuteen ovat hallitsevaan logiikkaan keskittyminen ja kilpailevien logiikoiden huomiotta jättäminen, satunnainen ajautuminen ristiriitaisten logiikoiden välillä, logiikoiden erottelu tai erillinen noudattaminen eli negatiivinen hybriditeetti sekä eri logiikoihin liittyvien vaatimusten yhdistely ja integrointi eli positiivinen hybriditeetti. Organisaation näkökulmasta vakiintunut logiikkojen priorisointitapa helpottaa huomion ja toiminnan suuntaamista, selkeyttää sääntöjä ja voi osin yksinkertaistaa organisaation kokemusta institutionaalista kompleksisuudesta (Raynard, 2016, s. 319; Greenwood ja muut, 2011).

Sote-uudistus on merkittävä hallintoreformi, johon institutionaalisesti katsoen liittyä monitoimijuus ja toimijoiden taustalla vaikuttavat erilaiset institutionaaliset logiikat (Paatela & Tynkkynen, 2024, s. 6). Suuren toimijajoukon lisäksi sote-uudistukseen liittyä uudistuksen muutosluonteen ja yhteistyön edellytyksen vuoksi erilaisten logiikkojen, vaatimusten ja tavoitteiden välistä vuorovaikutusta (Silva & Rossoni, 2024, s. 914). Organisaatiot kokevat institutionaalista kompleksisuutta eri tavoin ja organisaation keskeisellä asemalla, suurella koolla, pirstaleisella tai verkostomaisella rakenteella ja keskeisellä näkyvyydellä voi olla yhteys institutionaalisen kompleksisuuden lisääntymiseen (Greenwood ja muut, 2011). Terveysthuollon toimintaympäristössä vaikuttavat useat erilaiset institutionaaliset logiikat, joista keskeisimmät ovat ammatti-, markkina-, yritys- ja valtiologiikka sekä näiden yhdistelmät (Reay ja muut, 2017; Martin ja muut, 2021). Sosiaali- ja tervetysthuolto-organisaatioihin vaikuttavat osin ristiriitaiset logiikat ja niihin liittyvät vaatimukset, mistä esimerkkinä voidaan mainita esimerkiksi palvelujen laadun kehittämisen ja kustannusten hillinnän samanaikaisen tavoittelun haaste.

Teoriaosan lopussa on kuvattu sidosryhmien kuulemista ja roolia säädösvalmistelussa, koska tutkielman aineistona on käytetty säädösvalmistelun asiantuntijalausuntoja. Kuten

tutkielmassa aiemmin on todettu, kuulemisella osana säädösvalmisteluprosessia tarkoitetaan tiedon ja näkökulmien keräämistä sidosryhmiltä, ja kuulemisella pyritään lisäämään säädösvalmistelun avoimuutta ja laatua sekä kartoittamaan valmisteltavan lain mahdollisia vaikutuksia ja lain toteuttamisen edellytyksiä (Säädösvalmistelun kuulemisopas, 2016). On kuitenkin syytä muistaa, että poliittiseen päätöksentekoon liittyvä tieto edustaa sidosryhmien ja toimijatahojen intressejä ja osaltaan ilmentää päätöksentekoprosessiin liittyviä voima- ja valtasuhteita (Sorsa, 2017, s. 75–76). Sote-uudistuksen lainvalmistelun asiantuntijalausuntojen hyödyntäminen tutkielman aineistona voi tarjota mahdollisuuden institutionaalisen kompleksisuuden tarkasteluun, sillä toimijatahojen tavoitteet, arvot ja valtasuhteet vaikuttavat vallitsevien logiikkojen taustalla.

## 5 Menetelmä ja aineisto

Tässä luvussa esitellään tutkielmassa käytetty tutkimusmenetelmä ja -aineisto. Tutkielma on toteutettu laadullisena tutkimuksena. Tuomen ja Sarajärven (2018, s. 73) mukaan laadullisen tutkimuksen pyrkimyksenä ei ole tehdä tilastollisia yleistyksiä vaan laadullisen tutkimuksen tavoitteena voi olla esimerkiksi tutkittavan ilmiön ymmärtäminen, tulkitseminen tai kuvaaminen. Tämän tutkielman tavoitteena on kuvata, miten tutkittava ilmiö eli institutionaalinen kompleksisuus ilmenee tutkittavassa aineistossa. Tämän tutkielman tavoitteena ei ole yleistysten tekeminen. Tämän vuoksi laadullinen lähestymistapa sopii luontevasti tämän tutkielman toteuttamiseen. Laadullisen tutkimuksen menetelmistä tähän tutkielmaan on valittu teoriasidonnainen sisällönanalyysi.

### 5.1 Teoriasidonnainen sisällönanalyysi

Tuomen ja Sarajärven (2018, s. 86–87) mukaan sisällönanalyysi on laadullisen tutkimuksen menetelmä, jolla voidaan objektiivisesti ja järjestelmällisesti analysoida kirjalliseen muotoon saatettuja hyvinkin erilaisia aineistoja. Laadullisen sisällönanalyysin keinoin tutkittavasta ilmiöstä pyritään systemaattista luokitteluprosessia hyödyntäen muodostamaan kuvaus, havaintoja ja ymmärrystä (Assarroudi ja muut, 2018, s. 42–43). Sisällönanalyysin menetelmää hyödyntäen tutkimuskohteesta on jäsennettävissä tiivistetty kuvaus pelkistetyssä muodossa (Tuomi & Sarajärvi, 2018, s. 87; Elo ja muut, 2022, s. 216). Pohjimmiltaan ”sisällönanalyysissa etsitään tekstin merkityksiä” (Tuomi & Sarajärvi, 2018, s. 87). Laadullisissa tutkimuksissa sisällönanalyysi on suosittu aineiston analyysimenetelmä, joka voidaan toteuttaa aineistolähtöisesti eli induktiivisesti, teorialähtöisesti eli deduktiivisesti tai näitä kahta lähestymistapaa yhdistäen eli abduktiivisesti (Elo ja muut, 2022, s. 215; van Hulst & Visser, 2024).

Tässä tutkielmassa käytetty aineisto on analysoitu teoriasidonnaisen sisällönanalyysin periaatteita noudattaen. Teoriasidonnaisessa tai teorialähtöisessä aineiston analyysissa

aineiston luokittelu suoritetaan tutkimuksen teoreettisesta viitekehyksestä muodostuvan käsitejärjestelmän perusteella (Tuomi & Sarajärvi, 2018, s. 94; Assarroudi ja muut, 2018, s. 50). Elon ja muiden (2022, s. 222) mukaan teorialähtöinen sisällönanalyysi soveltuu myös aiemmin tutkitun ilmiön tarkasteluun uudessa toimintaympäristössä. Teoriasidonnainen lähestymistapa on valittu tämän tutkielman aineiston analysointiin, sillä tavoitteena oli tunnistaa ja jäsentää tutkielman teoreettiseen viitekehykseen liittyviä käsitteitä ja käsitteisiin liittyviä merkityksiä aineistosta, ja teoreettista ”linssiä” käytettiin aineistoa analysoitaessa huomion suuntaamiseen ja johdonmukaisten tulkintojen tekemiseen. Tarkoitus oli kuvata, miten teoreettisessa viitekehyksessä esitetty ilmiö eli institutionaalinen kompleksisuus ilmeni aineistossa, jota ei oltu alun perin laadittu kyseisen ilmiön tarkastelua varten. Ilman teoreettista lähestymistapaa aineiston analyysi ei todennäköisesti olisi tarjonnut kuvausta tämän tutkielman kohteena olevasta ilmiöstä eli institutionaalisesta kompleksisuudesta. Tässä tutkielmassa ei pyritty testaamaan aikaisempaa teoriaa, vaikka Tuomen ja Sarajärven (2018, s. 95) mukaan teorialähtöisellä sisällönanalyysillä voi olla myös teorian testaamiseen liittyvä tarkoitus.

## 5.2 Aineisto

Laadullisessa tutkimuksessa aineiston kerääminen voidaan toteuttaa hyödyntämällä haastattelua, kyselyä, havainnointia tai valmiista asiakirjoista ja dokumenteista etsittyä ja kerättyä tietoa (Tuomi & Sarajärvi, 2018, s. 62). Tässä tutkielmassa analysoitava aineisto kerättiin olemassa olevista, alun perin eri tarkoitukseen laadituista, kirjallisista dokumenteista. Tämän tutkielman aineistona on käytetty asiantuntijalausuntoja, jotka on annettu koskien hallituksen esitystä 241/2020 vp. Kyseinen hallituksen esitys annettiin eduskunnalle hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi (Eduskunta, 2024).

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi hyvinvointialueiden perustamisen ja toiminnan kannalta keskeiset lait, jotka ovat laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä, laki pelastustoimen järjestämisestä, laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä Uudellamaalla sekä niiden yhteinen voimaanpanolaki, laki hyvinvointialueiden rahoituksesta sekä ehdotukset kuntien valtionosuutta koskevan lainsäädännön, verolainsäädännön, hyvinvointialueiden henkilöstöä koskevan lainsäädännön sekä eräiden yleishallintoa koskevien lakien muuttamiseksi. (Eduskunta, 2024).

Lainsäädäntöesitys HE241/2020 vp toteuttaa Sanna Marinin hallitusohjelman Oikeudenmukainen, yhdenvertainen ja mukaan ottava Suomi mukaisia tavoitteita, joista yksi keskeinen tavoite on sosiaali- ja terveyspalvelujen rakenneuudistuksen aikaansaaminen (Sosiaali- ja terveysministeriö, n.d.). Lainsäädäntöesityksen valmisteluhankkeen toimikausi alkoi 27.8.2019 ja hanke valmistui 29.6.2021 (Sosiaali- ja terveysministeriö, n.d.). Lainsäädäntöesitykseen annettiin asiantuntijalausuntoja yhteensä 1190 aikavälillä 4.2.-8.6.2021, ja ne on annettu valiokunnille valiokuntien pyynnöstä (Lakitutka, n.d.). Lainsäädäntöesitykseen annettujen asiantuntijalausuntojen määrä oli pro gradu -tutkielman laajuuteen nähden liian suuri, joten tutkielman aineistoksi päädyttiin valitsemaan satunnaisotannalla 119 asiantuntijalausuntoa eli joka kymmenes annettu lausunto. Satunnaisotannalla mukaan valituista asiantuntijalausunnoista oli annettu hallintovaliokunnalle 21 lausuntoa, lakivaliokunnalle 5 lausuntoa, perustuslakivaliokunnalle 12 lausuntoa, sivistysvaliokunnalle 7 lausuntoa, sosiaali- ja terveysvaliokunnalle 40 lausuntoa, talousvaliokunnalle 12 lausuntoa, työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle 6 lausuntoa ja valtiovarainvaliokunnalle 16 lausuntoa. Kaikki aineistona käytetyt ja analysoidut asiantuntijalausunnot olivat kirjallisessa muodossa ja ne oli kirjoitettu suomeksi. Lausuntojen pituus vaihteli yhden sivun pituisista lausunnoista 43 sivun mittaisiin lausuntoihin. Aineiston yhteenlaskettu pituus oli noin 630 sivua. Asiantuntijalausuntojen keräämiseen käytettiin Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan Lakitutka-

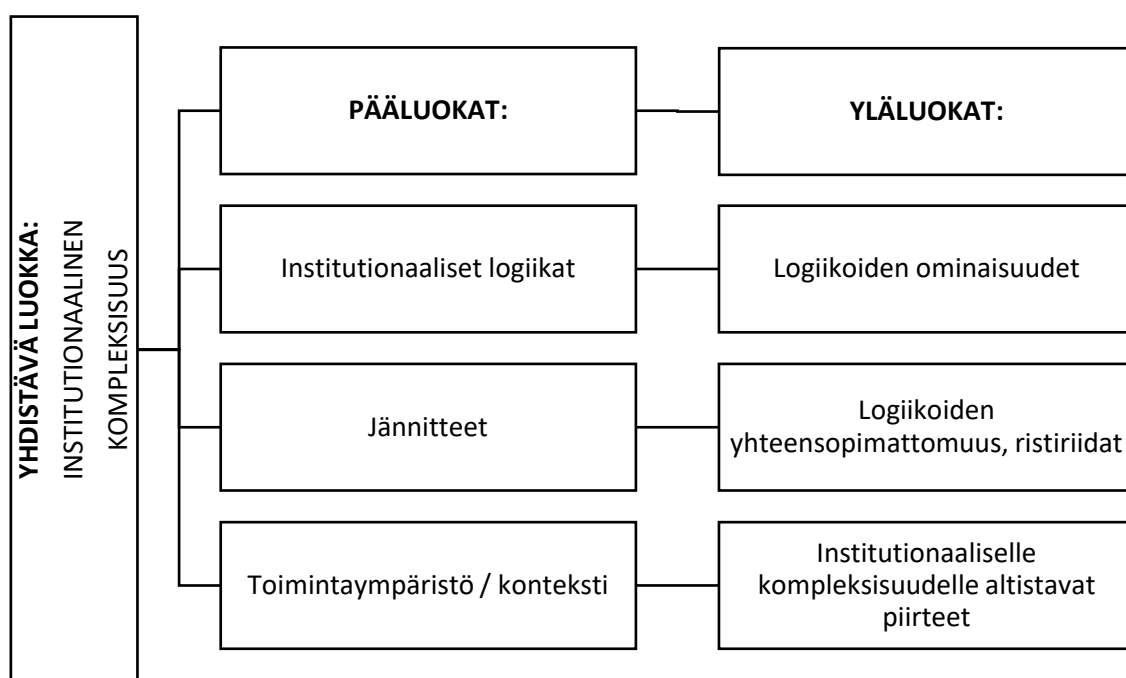
palvelua (Lakitutka, n.d.). Tarkempi kuvaus aineistona käytetyistä asiantuntijalausunnoista on esitetty tutkielman lopussa liitteessä 1.

### 5.3 Tutkielman toteuttaminen

Tutkielmalle esitetyt tutkimuskysymykset ohjaavat sisällönanalyysia, jonka keskeiset vaiheet ovat valmistelu-, analysointi- ja raportointivaihe (Elo & Kyngäs, 2008). Ennen analyysin aloittamista tulee valita aineistosta tarkasteltava analyysiyksikkö, jota voi edustaa esimerkiksi sana, virke tai asiakokonaisuus, johon voi sisältyä useampia lauseita (Elo ja muut, 2022, s. 219). Tässä tutkielmassa analyysiyksiköksi valittiin lause ja / tai asiakokonaisuus. Valmisteluvaihe eteni analyysiyksikön valinnan jälkeen siten, että aineistoon perehdyttiin alustavasti lukemalla koko aineisto huolellisesti läpi. Alustavan aineistoon perehtymisen aikana pohdittiin ja arvioitiin aineiston ja tutkielman tutkimuskysymysten välistä suhdetta ja niiden kohtaamista.

Aineistoon perehtymisen jälkeen laadittiin tutkielman teoreettiseen viitekehykseen pohjautuva luokittelumatriisi, jonka tarkoituksena oli ohjata ja suunnata aineiston analyysia. Luokittelumatriisi tai toisin ilmaistuna analyysikehikko ohjaa analyysin etenemistä suunnaten tutkijan huomiota teoreettisen viitekehyksen mukaisiin käsitejärjestelmiin ja ilmiöihin (Elo ja muut, 2022, s. 218). Luokittelumatriisin laatimisen yhteydessä alkuperäisiä tutkimuskysymyksiä tarkennettiin hieman, jotta laadittu luokittelumatriisi tarjosi selkeämmin vastauksia tutkielman tutkimuskysymyksiin. Luokittelumatriisin yhdistäväksi luokaksi valittiin tutkielman tutkimusilmiö eli institutionaalinen kompleksisuus, ja pääluokiksi valittiin institutionaaliset logiikat, jännitteet ja toimintaympäristö. Institutionaalisten logiikoiden viitekehys perustuu erilaisiin institutionaalisiin logiikoihin, minkä vuoksi logiikat valittiin ensimmäiseksi luokittelumatriisin pääluokaksi. Institutionaalisten logiikoiden yhteensopimattomuus puolestaan aikaansaa institutionaalista kompleksisuutta ja jännitteitä, ja tätä yhteensopimattomuutta ja jännitteisyyttä pyrittiin kuvaamaan luokittelumatriisin toisella pääluokalla jännitteet. Kolmanneksi pääluokaksi valittiin toimintaympäristö, sillä

tutkielman teoreettisen viitekehysten perusteella toimintaympäristön ominaisuudet voivat lisätä institutionaalista kompleksisuutta. Aineiston analyysia varten muodostettu tutkielman teoreettiseen viitekehykseen pohjautuva luokittelumatriisi on esitetty kuviossa 3.



**Kuvio 3.** Aineiston analyysissa hyödynnetty luokittelumatriisi.

Tuomen ja Sarajärven (2018, s. 95) mukaan teorialähtöisen sisällönanalyysin analyysivaiheessa luokittelumatriisiin sisälle rakennetaan aineiston analyysin kautta erilaisia kategorioita. Luokittelumatriisiin muodostamisen ja sisäistämisen jälkeen aineistoa luettiin uudelleen huolellisesti läpi, ja aineistosta pyrittiin systemaattisesti poimimaan kaikki alkuperäiset ilmaukset, jotka sopivat kuvaamaan, havainnollistamaan tai edustamaan luokittelumatriisin pääluokkien mukaisia käsitteitä ja ilmiöitä. Alkuperäiset ilmaisut merkittiin aineistoon kolmella eri värillä ja marginaaliin lisättiin tiivistetty kuvaus havainnoista tai kytkennästä luokittelumatriisiin. Aineisto luettiin analysointivaiheessa huolellisesti läpi kahteen kertaan havaintojen ja valintojen varmistamiseksi. Tämän jälkeen luokittelumatriisin ohjaamana valitut ja eri väreillä merkityt alkuperäiset ilmaisut koottiin yhteen dokumenttiin, jaettiin väreittäin ryhmiin

ja pelkistettiin. Sisällönanalyysissa pelkistämällä tarkoitetaan alkuperäisen ”datan tiivistämistä tai pilkkomista osiin” (Tuomi & Sarajärvi, 2018, s. 92). Pelkistämisen jälkeen pelkistettyjä ilmaisuja verrattiin toisiinsa ja niistä muodostettiin luokkia yhdistämällä samankaltaiset tai samaa asiakokonaisuutta havainnollistavat ilmaisut yhteen. Näistä luokittelun tuloksista rakentuivat ylä- ja alaluokat luokittelumatriisiin teoreettisen viitekehyksen perusteella valittujen pääluokkien alle. Luokittelun mukaiset ylä- ja alaluokat on esitetty tarkemmin tutkielman tulosten raportoinnin yhteydessä. Aineistosta valittujen alkuperäisten ilmaisujen pelkistämistä ja luokittelua on pyritty havainnollistamaan esimerkinomaisesti taulukossa 2.

**Taulukko 2.** Esimerkki aineiston pelkistämisestä ja luokittelusta.

| Alkuperäinen ilmaus<br>(analyysiyksikkö)   | Pelkistetty ilmaus  | Alaluokka   | Yläluokka                           |
|--|---|---|-------------------------------------|
| <p>”Palvelujen järjestämisen tehokkuus ja palvelujen kustannusvaikuttavuus riippuvat etenkin siitä, miten hyvinvointialueet onnistuisivat palvelujensa yhteensovittamisessa ja valvonnassa sekä yhteistyössä eri toimijoiden kanssa.”</p> <p>”Yhteistyö näiden kanssa on edellytys sosiaalista hyvinvointia ja terveyttä edistävän työn onnistumiselle.”</p> | <p>Yhteensopivat palvelut ja toimijoiden yhteistyö palvelujen järjestämiseksi.</p> <p>Yhteistyö edellytys onnistumiselle.</p> | <p>Tarve yhteistyöhön ja palveluintegraatioon</p> | <p>Toimintaympäristö</p>            |
| <p>[–] ”he ovat työnsä ja sen vaikutusten asiantuntijoita.”</p> <p>[–] ”koulutetun hoitohenkilöstön osaamista hyödyntäen.”</p>   | <p>Osaaminen ja asiantuntijuus.</p> <p>Osaamisen hyödyntäminen.</p>   | <p>Osaaminen</p>                                  | <p>Ammattilogiikan ominaisuudet</p> |

Teoriasidonnaiseen sisällönanalyysiin sopien teoreettinen viitekehys ohjasi aineistoa analysoitaessa luokittelumatriisin yläluokkien muodostamista. Pääluokkaan institutionaaliset logiikat valittiin yläluokiksi jo heti aineistoon perehtymisen jälkeen terveydenhuollon toimintaympäristössä yleisimmin esiintyvät institutionaaliset logiikat, jotka ovat ammattilogiikka, valtiologiikka, markkinalogiikka ja yrityslogiikka. Teoreettisen viitekehysten kautta muodostui myös ymmärrys siitä, millaisia ominaisuuksia kukin logiikka pitää sisällään. Tätä ymmärrystä hyödynnettiin aineistoa analysoitaessa huomion suuntaamiseen ja havaintojen muodostamiseen. Luokittelumatriisin toisen pääluokan eli jännitteiden osalta teoreettinen viitekehys ei tarjonnut valmista mallia yläluokkien valintaan, mutta ohjasi havaintoja. Jännitteisiin liittyvät yläluokat muodostettiin pelkistettyjen ilmaisujen luokittelun seurauksena. Luokittelumatriisin kolmannen pääluokan eli toimintaympäristöön liittyvien havaintojen osalta teoreettinen viitekehys ohjasi aineiston analyysia ja alkuperäisten ilmaisujen valintaa, mutta ylä- ja alaluokat muodostuivat lopulta vasta pelkistettyjen ilmaisujen luokittelun seurauksena.

## 6 Tulokset

Tässä luvussa raportoidaan aineiston teoriasidonnaisen sisällönanalyysin kautta muodostetut tutkielman tulokset. Tulokset on raportoinnin selkeyttämiseksi ryhmitelty alalukuihin aineiston analyysin toteuttamisessa hyödynnetyn luokittelumatriisin pääluokkien mukaisesti. Nämä pääluokat ovat institutionaaliset logiikat, jännitteet ja sote-uudistuksen toimintaympäristö.

### 6.1 Institutionaaliset logiikat

Tutkielman aineistona käytetyistä sote-uudistuksen säädösvalmistelun eli hallituksen esityksen 241/2020 vp asiantuntijalausunnoista tunnistettiin neljä institutionaalista logiikkaa, jotka olivat ammattilogiikka, valtiologiikka, markkinalogiikka ja yrityslogiikka. Asiantuntijalausunnoissa ilmentyviä institutionaalisia logiikoita tunnistettaessa pyrittiin ymmärtämään ja havaitsemaan lausuntojen taustalla mahdollisesti vaikuttavia arvoja, tavoitteita, keinoja tavoitteiden saavuttamiseksi sekä valtaan liittyviä kysymyksiä. Logiikoiden tunnistamisen apuna hyödynnettiin sekä Reayn ja muiden (2017) esittämää eri logiikoiden ominaispiirteiden luokittelua että Skelcherin ja Smithin (2015) institutionaalisten logiikoiden ideaalityyppien jaottelua. Nämä jaottelut on esitetty jo aiemmin tutkielman teoreettisessa viitekehyksessä.

Kaksi keskeisintä aineistosta tunnistettua institutionaalista logiikkaa olivat ammattilogiikka ja valtiologiikka. Teoreettisen viitekehysten ohjaaman aineiston analyysin perusteella ammattilogiikka muodostui ammatillisesta osaamisesta, ammattilaisen tunnustetusta asemasta ja vastuusta sekä päätöksenteon autonomiasta. Nämä ominaisuudet muodostuivat siis luokittelumatriisiin ammattilogiikan alaluokiksi. Ammatillista osaamista esitettiin ja kuvattiin lausunnoissa viittaamalla eri ammattiryhmien osaamiseen, osaamisen erityispiirteisiin, osaamisen hankkimiseen liittyvään työhön sekä ammattilaisen tietotaitoon osana palvelujärjestelmän kokonaisuutta. Ammatillista osaamista kuvattiin lausunnoissa myös viittauksilla

koulutuksella hankittuun pätevyyteen ja valmiuksiin. Ammatilaisen tunnustettuun asemaan ja vastuuseen viittaavissa alkuperäisilmaisuissa peräänkuulutettiin ammattilaisten pätevyyden kriteerien tunnustamisen tarvetta ja velvoittavuutta sekä ammatilaisen oikeutta tehdä päätöksiä tunnustettuun asemaan ja asiantuntijuuteen perustuen. Osassa lausunnoista tavoiteltiin jonkun tietyn ammattiryhmän vahvemman aseman, asiantuntijaroolin ja merkityksen tunnustamista. Myös päätöksenteon autonomiaan ja autonomian turvaamiseen viittaavia alkuperäisilmaisuja tunnistettiin aineistoa analysoitaessa. Näissä yhteyksissä ilmeni lausujien halu turvata ammatilaiselle oikeus tehdä työhönsä ja asiakkaiden auttamiseen liittyviä päätöksiä autonomisesti. Seuraavat esimerkit alkuperäisistä ilmaisuista kuvaavat ammattilogiikan ilmenemistä tutkielman aineistossa.

*Terveystenhoollon ammattihenkilö on itse vastuussa siitä mitä tekee tai jättää tekemättä. Oikeudet, vastuut ja velvollisuudet perustuvat koulutuksella hankittuun pätevyyteen ja valmiuksiin.*

*Lääkäriliitto haluaa myös nostaa esiin lääkäreiden keskeisen roolin ja kokonaisvastuun terveyshoollissa: lääkäreille on lainsäädännössä määritellyt nimenomaiset oikeudet ja velvollisuudet päätöksentekoon terveyshoollon toiminnassa ja sen kokonaisuuden johtamisessa.*

Viittauksia valtiologiikkaan tunnistettiin useista asiantuntijalausunnoista, mikä liittyyne osaltaan myös siihen, että lausunnot laadittiin alun perin valiokuntien pyynnöstä kommentoimaan lainsäädäntöesitystä. Aineiston analyysin perusteella valtiologiikkaan liittyviä tunnistettavia piirteitä olivat valtion ohjaus, yhdenvertaisuuden eetos ja poliittinen päätöksenteko. Nämä piirteet muodostuivat siis luokittelumatriisiin valtiologiikan alaluokiksi. Valtion ohjausta ilmentävinä asiakokonaisuuksina lausunnoista tunnistettiin lausujien pyrkimys tai halu vahvan valtion ohjauksen säilyttämiseen tai ohjauksen lisäämiseen. Valtiologiikkaa ilmentäväksi tulkittiin myös lainsäädännön vahvistamisen kuvaaminen myönteisenä ja toivottavana asiana sekä

toimijoita määrittävänä ja velvoittavana tekijänä. Asiantuntijalausunnoissa todettiin, että sote-uudistukseen kohdistuu vahvaa valtion ohjausta, ja monissa lausunnoissa esitettiin toiveita vahvistaa entisestään sote-uudistuksen kansallista ohjausta. Osa lausujista näki voimakkaan valtion ohjauksen parantavan ja tehostavan sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen toimintaa. Lausunnoissa tuotiin paikoitellen esiin myös tarve lainsäädännöstä lähtöisin oleville tarkemmille määrittelyille ja lainsäädännön selkeämmälle velvoittavuudelle.

Asiantuntijalausunnoista oli tunnistettavissa valtiologiikkaan liittyvänä ominaisuutena yhdenvertaisuuden eetos, mikä toki on myös sote-uudistuksen lainvalmisteluun liittyvä keskeinen tavoite. Poliittiset prioriteetit mainittiin lausunnoissa pääosin siten, että ne linkittyivät vahvan valtion ohjauksen ja lainsäädännön velvoittavuuden tavoitteisiin, ja tulkittiin siten aineiston analyysissä edustamaan valtiologiikkaa. Seuraavat esimerkit kuvaavat valtiologiikan ilmenemistä aineistossa.

*Palvelujen järjestämistäsiirto kuntia suuremmille alueille ja vahva valtion ohjaus parantaisivat edellytyksiä tehostaa sosiaali- ja terveydenhuollon toimintaa.*

*[--] julkisen vallan on turvattava lailla yhdenvertaisella tavalla jokaiselle oikeus riittäviin sosiaali- ja terveystalveluihin.*

Aineiston analyysin perusteella markkinalogiikkaan liittyviksi piirteiksi tunnistettiin vapaa kilpailu ja kustannustehokkuus, jotka muodostuivat luokittelumatriisiin markkinalogiikan alaluokiksi. Vapaata kilpailua lausunnoissa ilmensivät esimerkiksi pyrkimykset ja tavoitteet markkinalähtöisen ja vapaan kilpailun turvaamiseen sosiaali- ja terveydenhuollon toimintaympäristössä. Osassa lausunnoista korostettiin, että vapaa kilpailu ja elinkeinonvapaus oli sallittava ja turvattava sote-uudistuksen voimaantulon jälkeenkin, ja vaadittiin markkinoilla syntyneiden sopimusten noudattamista myös uudistuksen voimaan tullessa. Kustannustehokkuuden tavoitetta lausunnoissa

ilmensivät lausujen viittaukset kustannustehokkuuden lisäämiseen ja palvelujen järjestämiseen kustannustehokkuus korkealle priorisoiden. Osassa lausunnoista yksityinen sektori esitettiin julkista sektoria selvästi kustannustehokkaampana toimijana.

Aineiston analyysin perusteella muutamissa lausunnoissa esiintyi myös yrityslogiikkaa mahdollisesti ilmentäviä kuvaksia. Tällaisia kuvauksia olivat muun muassa työnantajaroolissa lausutut vetoomukset liittyen työnantajan vastuuseen ja vaatimukset järjestää toimintaa ja palveluja organisaation säännösten mukaisesti. Yrityslogiikkaan viittavana piirteenä muutamista lausunnoista tunnistettiin lausujen toiveet, joiden mukaisesti sote-uudistuksen yhteydessä perustettaville uusille toimijoille eli hyvinvointialueille olisi sallittava autonomia järjestää palvelut parhaaksi katsomallaan tavalla siten, että valtion ohjauksella ei liaksi säädettäisi organisaation sisäisestä toiminnasta, vaan organisaatiolle jätettäisiin harkintavaltaa palvelujen järjestämistä ja organisaation sisäistä päätöksentekoa koskien. Seuraavassa esimerkissä kuvataan yrityslogiikan ilmenemistä aineistossa.

*Työnantajalla on aina ensisijainen vastuu seurata, johtaa ja valvoa vastuullaan olevaa toimintaa ja sitä, miten työntekijät työskentelevät ja suoriutuvat tehtävistään.*

Aineistosta tunnistetut ja tutkielman tuloksina raportoidut neljä institutionaalista logiikkaa ja niiden ominaisuudet on esitetty kuviossa 4.



**Kuvio 4.** Aineistosta tunnistetut institutionaaliset logiikat ja niiden ominaisuudet.

## 6.2 Jännitteet

Kuten aiemmin tutkielmassa on todettu, institutionaalinen kompleksisuus ei synny pelkästään eri logiikoiden lukumäärän, vaan ennen kaikkea eri logiikoiden yhteensopimattomuuden vuoksi. Logiikoiden yhteensopimattomuuden vuoksi organisaatioihin voi kohdistua ristiriitaisia vaatimuksia ja intressejä, jotka ilmenevät erilaisina jännitteinä. Aineistoa analysoitaessa lausunnoista tunnistettiin asiakokonaisuuksia, jotka viittasivat institutionaalisten logiikoiden yhteensopimattomuuteen ja tätä yhteensopimattomuutta mahdollisesti ilmentävään jännitteeseen. Aineiston analyysin perusteella sote-uudistuksen lainvalmistelun asiantuntijalausunnoista tunnistettuja jännitteitä olivat ammatillisiin rooleihin liittyvä jännite, priorisoinnin jännite, ohjauksen jännite, organisaatioiden erilaisiin toimintalogiikoihin liittyvä jännite sekä jännite resurssien ja hoidon laadun välillä.

Aineiston analyysin perusteella ammatillisiin rooleihin liittyvät jännitteet ilmenivät ammattilaisten erilaisina tavoitteina ja vaatimuksina koskien tunnustettua ammattiasemaa ja ammattiroolia. Sosiaalihuoltoa edustavat lausujat painottivat lausunnoissaan eri asioita kuin terveydenhuoltoa edustavat lausujat ja osa lausujista

esitti, että jokin tietty ammattiryhmä oli huomioitu uudistuksen esityksessä liian vähän tai väärin painottaen. Pelastustoimea edustaneet lausujat puolestaan näkivät uudistuksen eri tavoin kuin sosiaali- ja terveydenhuoltoa edustavat lausujat. Aineiston analyysin perusteella priorisoinnin jännitteet ilmenivät asiantuntijalausunnoissa näkemyksinä, joiden mukaan terveydenhuolto oli uudistuksen valmistelussa priorisoitu sosiaalihuollon edelle sekä asiantuntijalausunnoissa, joissa pelastustoimen esitettiin jääneen sosiaali- ja terveydenhuollon jalkoihin. Priorisoinnin jännite tunnistettiin lausunnoista myös kuvauksina julkisen sektorin suosimisesta yksityisen sektorin kustannuksella sekä alueellisen päätöksenteon ja poliittisen päätöksenteon priorisoinnista toimivan palvelujärjestelmän suunnittelun edelle. Seuraavat esimerkit on poimittu alkuperäisistä ilmaisuista, ja ne pyrkivät osoittamaan ammatillisiin rooleihin ja priorisointiin liittyvien jännitteiden ilmenemistä aineistossa.

*Sosiaalisen puuttuminen vinouttaa prosessin terveystuudistukseksi. Sosiaalinen ei voi siihen tasa-arvoisesti sijoittua, koska sille ei ole lain tarkoituksessa edes käsitettä. Ilmiötä, jolle ei ole nimikettä, ei ole tunnustetusti olemassa.*

*On ilmeinen vaara, että pelastustoimen kehitys- ja uudistustarpeet hautautuvat suuren sosiaali- ja terveystoimen jalkoihin.*

Aineiston analyysin perusteella aineistosta tunnistettiin erilaisia ohjaukseen liittyviä jännitteitä. Ohjauksen jännite oli tunnistettavissa ammatilliseen rooliin liittyvän autonomian ja lainsäädännön ohjauksen välillä, mitä ilmensi lausunnoissa esiintynyt tarve tehdä ammattirooliin liittyviä päätöksiä ammatilliseen osaamiseen, asiantuntijuuteen ja ammattioikeuteen perustuen eikä lainsäädännön kirjauksiin tai hallintopykäliin perustuen. Ohjauksen jännitettä kuvattiin lausunnoissa myös ristiriitana hallinnon järjestämisen ja sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaiden tarpeiden sekä terveydenhuollon ammattihenkilön ammattilogiikan välillä. Ohjauksen jännitteeksi tulkittiin myös asiantuntijalausuntojen viittaukset vapaan kilpailun ja yksityisten toimijoiden elinkeinovapauden rajoittamiseen lainsäädännön keinoin, mikä ilmentää

valtiologiikan ja markkinalogiikan välistä ristiriitaa. Seuraavat esimerkit kuvaavat ohjauksen jännitteen ilmenemistä aineistossa.

*Päätöksentekoa rajoittaa tiukka normi- ja valtionohjaus.*

*Jos hyvinvointialueiden päätöksentekokykyyn ei luoteta, miksi ne ylipäättään perustetaan?*

Organisaatioiden erilaisiin toimintalogiikoihin liittyvät jännitteet muodostuivat aineiston analyysin perusteella eri toimijasektoreiden välisten erilaisten toiminnan tavoitteiden, keinojen ja toimintatapojen yhteensopimattomuudesta. Julkisen sektorin, yksityisen sektorin sekä järjestösektorin toimintalogiikat poikkeavat osin toisistaan, ja tulevat näkyväksi yhteistä palvelujärjestelmää rakennettaessa. Asiantuntijalausuntojen analyysin perusteella sote-uudistuksessa haasteeksi muodostui erilaisella toimintalogiikalla ja toimintaedellytyksillä toimivien organisaatioiden ja toimialojen yhdistäminen.

Aineiston analyysin perusteella asiantuntijalausunnoista tunnistettiin myös resurssien ja hoidon laadun välinen jännite, joista keskeinen oli lausunnoissa useita kertoja toistuva sote-uudistuksen ristiriitainen vaatimus samanaikaisesti sekä parantaa palvelujen laatua että hillitä kustannuksia. Analysoiduissa lausunnoissa kuvattiin resurssien ja hoidon laadun välistä jännitettä liittyen niukentuviin resursseihin ja organisaatioiden veloitteeseen tarjota asiakkaille lakisääteiset sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen palvelut. Resurssien ja hoidon laadun väliseksi jännitteeksi aineiston analyysissä tulkittiin myös ristiriita terveydenhuollon ammattihenkilön autonomisen päätöksenteon ja hoidon kustannusten tai hoidon taloudellisten hyötyjen välillä. Seuraava esimerkki ilmentää resurssien ja hoidon laadun välisen jännitteen ilmenemistä aineistossa.

*Rahoitus ei ota huomioon koko palvelujärjestelmää, joka edellyttää samaa rakennetta kuitenkin jokaisella samankokoisella hyvinvointialueella riippumatta siitä, miten tervettä tai sairasta sen väestö on. Onko tarkoitus silloin palkata vähemmän henkilökuntaa vai jättää jotain palveluita kokonaan tuottamatta jolloin palveluiden laatu kärsii ja kansalaisten tasaveroinen kohtelu ei toteudu?*

Aineiston analyysin perusteella tunnistetut ja tutkielman tuloksina raportoidut jännitteet esimerkkeineen, on esitetty kuviossa 5.

|   |   |
|---|---|
| ammattilliset roolit                        | <ul style="list-style-type: none"> <li>•jännite ammattiroolien ja -asemien välillä</li> <li>• jännite ammattilaisten tavoitteiden ja toimintalogiikoiden välillä</li> </ul>   |
| priorisointi                                | <ul style="list-style-type: none"> <li>•jännitteiset kokemukset toimialojen, sektoreiden tai ammattiryhmien priorisoinnista</li> </ul>  |
| ohjaus                                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>• jännite ammatillisen autonomian ja normiohjauksen välillä</li> <li>• jännite hallinnon järjestämisen ja soten tarpeiden välillä</li> <li>• jännite vapaan kilpailun ja valtion ohjauksen välillä</li> <li>• jännite organisaation autonomian ja valtion ohjauksen välillä</li> </ul> |
| organisaatioiden erilaiset toimintalogiikat | <ul style="list-style-type: none"> <li>•jännite toimialojen ja toimijasektoreiden välillä</li> <li>•erot tavoitteissa ja keinoissa</li> <li>•erot toimintamahdollisuuksissa</li> </ul>  |
| resurssit vs. hoidon laatu                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>•vaatimus parantaa laatua ja hillitä kustannuksia</li> <li>•jännite niukentuvien resurssien ja palvelujen tarjoamisen välttämättömyyden välillä</li> <li>•jännite hoidon tarpeen ja taloudellisen hyödyn välillä</li> </ul>  |

**Kuvio 5.** Aineistosta tunnistetut jännitteet.

### 6.3 Toimintaympäristö

Tutkielman aineistona käytetyistä asiantuntijalausunnoista etsittiin luokittelumatriisin mukaisesti sosiaali- ja terveydenhuollon toimintaympäristöön ja sote-uudistuksen

kontekstiin liittyviä piirteitä, joilla on tutkielman teoreettisessa viitekehyksessä esitetty olevan yhteys institutionaalisen kompleksisuuden esiintymiseen. Toisin ilmaistuna aineistoa analysoitaessa asiantuntijalausunnoista pyrittiin tunnistamaan asiakokonaisuuksia ja toimintaympäristön ominaisuuksia, jotka mahdollisesti altistavat säädösvalmistelun kohteena olevan sote-uudistuksen institutionaalisen kompleksisuuden ilmenemiselle. Aineiston analyysin kautta luokittelumatriisiin toimintaympäristön ja sote-uudistuksen kontekstin pääluokkaan muodostettiin seuraavat yläluokat: palvelutarve, yhteistyön ja palveluintegraation tarve, resurssien niukkuus ja toimintaympäristön rakenne. Seuraavaksi esitetään tarkemmin näiden yläluokkien alle luokittelun seurauksena muodostetut alaluokat sekä havaintoja luokitteluun liittyen.

Aineiston analyysin perusteella ensimmäisenä institutionaalista kompleksisuutta lisäävänä piirteenä useista asiantuntijalausunnoista tunnistettiin palvelutarve. Palvelutarpeeseen liittyvät lausunnot jakoutuivat kolmeen alaluokkaan: kasvava palvelutarve, paljon palveluja tarvitsevat asiakkaat ja alueelliset erot palvelutarpeessa. Kasvavaan palvelutarpeeseen liittyen asiantuntijalausunnoissa kuvattiin esimerkiksi haasteita vastata kasvavaan palvelutarpeeseen, ja kuvattiin tarvetta suunnitella ja toteuttaa palvelut uudella tavalla palvelutarpeen kasvuun vastaamiseksi. Paljon palveluja tarvitseviin asiakkaisiin liittyen lausujat kuvasivat palvelutarpeen kasautumista tietyille asiakasryhmille sekä näiden asiakasryhmien moninaisten palvelujen yhdistämiseen liittyviä erityispiirteitä ja haasteita. Alueelliset erot palvelutarpeessa ilmenivät lausunnoissa kuvauksina alueiden välisistä eroista palvelutarpeessa ja alueellisista eroista palvelujen järjestämisen olosuhteisiin liittyen. Lausunnoista tunnistettiin myös lausujien pyrkimyksiä tuoda esiin sote-uudistukseen liittyvää haastetta huomioida alueiden erilaiset palvelutarpeet ja ennakoida palvelutarpeen alueellisia eroja. Seuraava esimerkki havainnollistaa palvelutarpeen ilmenemistä aineistossa.

*Lisäksi hoidon ja hoivan tarve kasvaa, kun yli 80-vuotiaiden määrä kaksinkertaistuu väestön ikääntymisen myötä.*

Aineiston analyysin perusteella yhteistyön ja palveluintegraation tarve tunnistettiin sote-uudistuksen kontekstiin ja toimintaympäristöön liittyväksi institutionaalisen kompleksisuuden kokemusta vahvistavaksi piirteeksi. Lausunnoissa tuotiin esiin yhteistyön ja palveluintegraation tarve ja jopa suoranainen välttämättömyys sote-uudistuksen onnistumisen kannalta. Lausunnoissa yhteistyön tarvetta kuvattiin sekä moniammatilliseen että monialaiseen yhteistyöhön liittyen. Lausijat kokivat, että uudistuksen onnistumiseksi yhteistyötä ja palvelujen yhteensovittamista olisi välttämätöntä tarkastella ja toteuttaa niin horisontaalisesti kuin vertikaalisesti sekä yli organisaatio- ja sektorirajojen. Seuraava esimerkki ilmentää sote-uudistukseen liittyvän yhteistyön ja palveluintegraation tarpeen esiintymistä aineistossa.

*Palvelujen järjestämisen tehokkuus ja palvelujen kustannusvaikuttavuus riippuvat etenkin siitä, miten hyvinvointialueet onnistuisivat palvelujensa yhteensovittamisessa ja valvonnassa sekä yhteistyössä eri toimijoiden kanssa.*

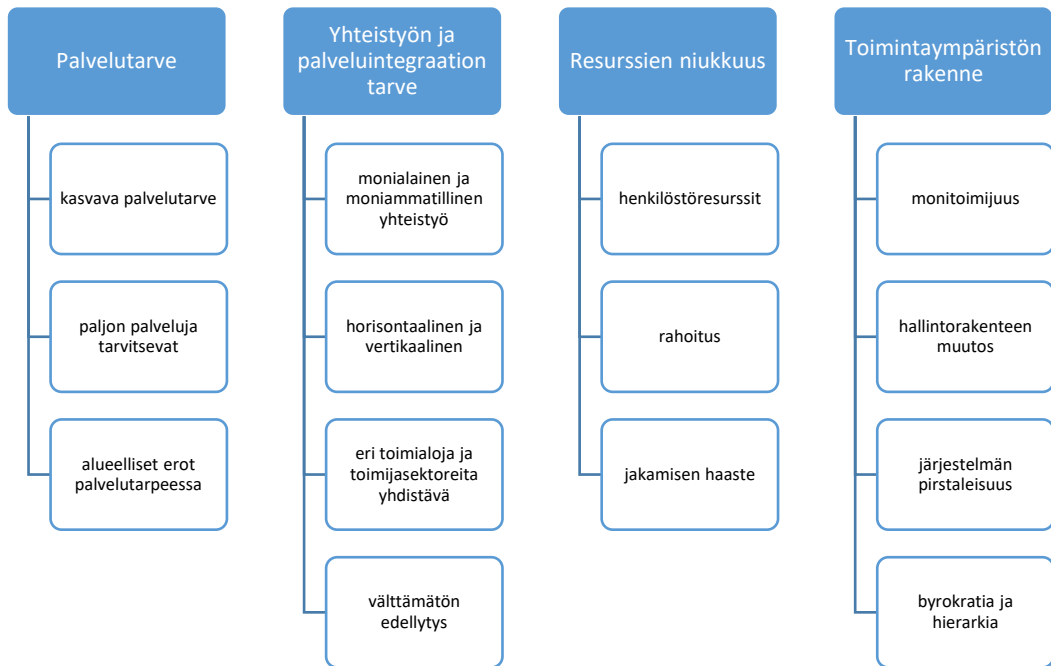
Kolmas aineiston analyysin kautta tunnistettu sote-uudistuksen kontekstiin ja toimintaympäristöön liittyvä piirre oli resurssien niukkuus. Asiantuntijalausunnoista tunnistettiin useita viittauksia ja asiakokonaisuuksia niukkoihin tai niukentuviin resursseihin liittyen. Resurssien niukkuus näyttäytyi lausunnoissa henkilöstöresurssien riittämättömyytenä tai suoranaisena pulana, rahoituksen vähenemisenä tai niukkuutena sekä kasvavana säätöpaineena ja niukkojen resurssien jakamisen haasteena. Seuraava lainaus kuvaa resurssien niukkuuteen liittyvää tulkintaa aineistossa.

*Millään tehostamistoimilla ei voida kuroa umpeen kasvavan hoidontarpeen ja vähenevän rahoituksen välistä kuilua.*

Neljäs sote-uudistuksen toimintaympäristöön aineiston analyysin perusteella tunnistettu yläluokka oli toimintaympäristön rakenne, joka koostui monitoimijuudesta, hallintorakenteen muutoksesta, palvelujärjestelmän pirstaleisuudesta sekä byrokratian ja hierarkian esiintymisestä. Monitoimijuus esitettiin lausunnoissa viittaamalla eri tavoin useisiin tuottajiin, tuottajakentän moninaisuuteen ja toimijoiden laajaan verkostoon. Hallintorakenteen muutosta lausijat ilmensivät kuvaamalla muuttuvaa yhteiskunnallista toimintaympäristöä, mittavaa toimintaympäristön muutosprosessia ja viittaamalla sote-uudistukseen merkittävänä hallintojärjestelmän reformina. Palvelujärjestelmän pirstaleisuus tunnistettiin lausujien kuvauksista, joissa palvelujärjestelmä kuvattiin pirstaleisena, sirpaleisena ja monimutkaisena laajana kokonaisuutena. Byrokratia ja hierarkia tunnistettiin aineistoa analysoitaessa lausujien esille tuomista kuvauksista hierarkian ja byrokratian purkamisen tarpeeseen liittyen. Seuraava esimerkki pyrkii havainnollistamaan toimintaympäristön rakenteeseen liittyvän kuvauksen esiintymistä aineistossa.

*Epäselvyydessä tulee näkyviksi sekä palvelujärjestelmän heikosti piirtyvä kokonaiskuva että sosiaalihuollon avoimeksi jäävä rooli. Tulkinnanvaraisuus jättää edelleen liian paljon mahdollisuuksia väliinpuotoamiselle palveluissa, pallottelulle palveluista toiseen ja myös palvelupolkujen katkeamiselle.*

Aineiston analyysin perusteella tunnistetut ja tutkielman tuloksina raportoidut institutionaalisen kompleksisuuden ilmenemistä lisäävät toimintaympäristön piirteet, on esitetty kuviossa 6.



**Kuvio 6.** Aineistosta tunnistetut toimintaympäristön piirteet.

## 7 Johtopäätökset ja pohdinta

Tässä tutkielmassa on tarkasteltu ja pyritty jäsentämään institutionaalisen kompleksisuuden ilmenemistä sosiaali- ja terveydenhuollon toimintaympäristössä. Tutkielman tavoitteena oli tarkastella, miten institutionaalinen kompleksisuus näyttäytyy sote-uudistuksen lainvalmistelua koskevan hallituksen esityksen 241/2020 vp asiantuntijalausunnoissa. Seuraavaksi vastataan tutkielman alussa esitettyihin tutkimuskysymyksiin, ja liitetään tutkielman tulokset tutkielman teoreettiseen viitekehykseen.

Tutkielman kokoava tutkimuskysymys oli:

Miten institutionaalinen kompleksisuus ilmenee sote uudistuksen lainvalmistelua koskevissa asiantuntijalausunnoissa?

Kokoavaa tutkimuskysymystä lähestyttiin kahden tarkentavan tutkimuskysymyksen kautta:

1. Millaisia institutionaalisia logiikoita ja jännitteitä aineistosta tunnistetaan?
2. Millaisia institutionaaliseen kompleksisuudelle altistavia toimintaympäristön piirteitä aineistosta tunnistetaan?

Tutkimuskysymyksiin vastaaminen aloitetaan tarkentavista tutkimuskysymyksistä, joista muodostetaan lopuksi tiivistetty vastaus kokoavaan tutkimuskysymykseen. Ensimmäisenä esitetään, millaisia institutionaalisia logiikoita ja jännitteitä aineistosta tunnistetaan. Tutkielman aineistosta tunnistettiin neljä institutionaalista logiikkaa, jotka olivat ammattilogiikka, valtiologiikka, markkinalogiikka ja yrityslogiikka. Eniten aineistosta tunnistettiin ammattilogiikkaa ja valtiologiikkaa ilmentäviä viittauksia. Ammattilogiikka muodostui ammatillisesta osaamisesta, tunnustetusta asemasta ja vastuusta sekä päätöksenteon autonomiasta. Valtiologiikkaan liittyviä ominaisuuksia puolestaan olivat valtion ohjaus, yhdenvertaisuuden eetos ja poliittinen päätöksenteko. Markkinalogiikan piirteiksi tunnistettiin vapaa kilpailu ja kustannustehokkuus. Yrityslogiikkaa aineistossa ilmensivät lausujien viittaukset työnantajan vastuuseen,

organisaation autonomiaan ja toimintaan organisaation määrittelemien sääntöjen mukaisesti.

Asiantuntijalausunnoista tunnistetut institutionaaliset logiikat vastasivat Reayn ja muiden (2017) esittämiä terveydenhuollossa yleisimmin havaittavia institutionaalisia logiikoita. On kuitenkin huomioitava, että logiikat esiintyvät erittäin harvoin puhtaina ideaalityypeinä ja usein ne sekoittuvat toisiinsa (Greenwood ja muut, 2011). Valtiologiikan korostuminen aineistossa voi mahdollisesti liittyä aineiston alkuperäiseen tarkoitukseen, joka oli säädösvalmistelun kommentointi. Lainsäädäntö liittyy kiinteästi valtion ohjaukseen ja lausuntojen asiayhteyden vuoksi lausujat saattoivat tuoda lausunnoissaan voimakkaammin esiin tarpeet lainsäädännön ohjaavuudelle.

Koska aineistosta tunnistettiin erilaisia institutionaalisia logiikoita, voidaan tutkielman teoreettiseen viitekehykseen nojautuen todeta, että sote-uudistuksen valmisteluun liittyi eri tavoin todellisuutta tulkitsevia ja jäsentäviä toimijatahoja, joiden taustalla vaikuttivat todennäköisesti ainakin osin erilaiset tavoitteet, arvot ja keinovalikoima. Institutionaalisen logiikan voidaan McPhersonin ja Sauderin (2013, s. 167) esittämien havaintojen mukaan ajatella määrittelevän organisaation tavoitteet ja odotukset sekä soveltuvat keinot tavoitteiden saavuttamiseksi. Lisäksi institutionaalinen logiikka tarjoaa reunaehdot jaetun ymmärryksen muodostumiselle (Stevensonin ja muut, 2024, s. 3). Vallitsevat logiikat vaikuttavat myös organisaatioiden käytänteisiin ja rakenteeseen (Scott, 1987; D'Aunno ja muut, 1991). Asiantuntijalausunnoista tunnistetut erilaiset logiikat viestivät osaltaan myös siitä, että sote-uudistuksen valmistelun taustalla ilmeni kilpailevia intressejä ja vaatimuksia. Eri logiikoiden ilmeneminen toimintaympäristössä lisää organisaatioihin kohdistuvia kilpailevia intressejä ja vaatimusten määrää (Greenwood ja muut, 2011).

Asiantuntijalausunnoista tunnistettuja jännitteitä olivat ammatillisiin rooleihin liittyvä jännite, priorisoinnin jännite, ohjauksen jännite, organisaatioiden erilaisiin toimintalogiikoihin liittyvä jännite sekä jännite resurssien ja hoidon laadun välillä.

Tutkielman teoreettisessa viitekehvyssä esitettiin, että instituutioiden ja organisaatioiden välillä esiintyvät jännitteet voivat olla lähtöisin yhteensopimattomista institutionaalisista logiikoista, ja jännitteet ovat ikään kuin näkyvä ilmentymä eri logiikoiden välisistä ristiriidoista (Friedland & Alford, 1991; Greenwood ja muut, 2011). Stevenson ja muut (2024, s. 3) esittivät, että usein jännitteisyyttä aiheuttavia yhteensopimattomia logiikoita on vaikea sovittaa yhteen tai jättää huomiotta. Aineistosta tunnistetut jännitteet olivat osin samankaltaisia kuin teoreettisessa viitekehvyssä kuvatut sosiaali- ja terveydenhuollossa havaitut jännitteet ja ristiriitaiset vaatimukset. Eriksson ja muut (2021, s. 300) esittivät, että terveydenhuollon organisaatioissa kohdatut keskeiset jännitteet liittyivät tavoitteisiin, keinoihin, henkilöstöresursseihin, ammatilliseen autonomiaan ja organisaatorajoihin (Eriksson ja muut, 2021, s. 300).

Laajemmin tarkasteltuna oli kiinnostavaa havaita, että tunnistetut jännitteet koskivat uudistuksen näkökulmasta varsin suuria kokonaisuuksia, kuten hallinnon ohjausta, toimialojen ja palvelujen priorisointia, eri toimijasektoreiden välisiä suhteita sekä resurssien jakamiseen liittyviä ristiriitoja. Sote-uudistuksen toteuttaminen ja sosiaali- ja terveystalouden kehittämisen näin suurten jännitteiden vallitessa on haasteellista. Kuten tutkielman teoreettisessa viitekehvyssä esitettiin, ristiriitojen ratkaisemiseen vaaditaan organisaatioilta ja toimijoilta kykyä tarkastella avoimesti toiminnan tavoitteita ja toisaalta kykyä myöntää, etteivät tavoitteet ole välttämättä yhteensopivia keskenään (Pache & Santos, 2010). Sote-uudistuksen näkökulmasta tarkastellen on huomionarvoista, että samankin toimialan sisällä organisaatioiden toimintaa ohjaavat tavoitteet, keinot ja odotukset voivat erota toisistaan.

Seuraavaksi vastataan toiseen tarkentavaan tutkimuskysymykseen ja tarkastellaan, millaisia institutionaaliselle kompleksisuudelle altistavia toimintaympäristön piirteitä aineistosta tunnistettiin. Aineistosta tunnistettiin sote-uudistuksen toimintaympäristöön ja kontekstiin liittyviä piirteitä, jotka tutkielman teoreettisen viitekehvyksen mukaisesti mahdollisesti altistavat uudistuksen institutionaalisen kompleksisuuden ilmenemiselle

tai ainakin lisäävät toimijoiden kokemusta institutionaalisesta kompleksisuudesta. Aineiston analyysin perusteella tällaisiksi toimintaympäristön piirteiksi tunnistettiin palvelutarve, yhteistyön ja palveluintegraation tarve, resurssien niukkuus ja toimintaympäristön rakenne.

Yhteistyön ja palveluintegraation tarve on sote-uudistuksen näkökulmasta keskeinen institutionaalista kompleksisuutta näkyväksi tekevä ja sitä lisäävä piirre, sillä järjestelmä rakentuu useista eri logiikoilla toimivista tahoista, joiden tulisi toimia saumattomasti ja tehokkaasti yhteen ehjän palvelukokonaisuuden aikaansaamiseksi. Kuten aiemmin tutkielmassa todettiin, merkittävä edellytys sote-järjestelmän toimivuuden kannalta on eri toimijoiden välinen yhteistyö ja palvelujen yhteensopivuus (Jalonen, 2020, s. 303). Järjestäessään asiakkaille yhteisiä palveluja ja tehdessään yhteistyötä muiden organisaatioiden kanssa, sosiaali- ja terveydenhuollon toimintaympäristön organisaatiot joutuvat siis todennäköisesti kohtaamaan institutionaalista kompleksisuutta.

Resurssien niukkuus liittyi tutkielman aineiston analyysin perusteella vahvasti sote-uudistuksen toimintaympäristöön. Ramus ja muut (2017, s. 1254) esittivät, että vähäiset tai vähenevät resurssit usein lisäävät kokemusta institutionaalisesta kompleksisuudesta ja vaikeuttavat siihen vastaamista. Tämän tutkielman aineiston analyysin perusteella sosiaali- ja terveydenhuollon toimintaympäristöä kuvasi monitoimijuus, verkostomainen palvelurakenne sekä byrokratian ja hierarkian esiintyminen. Kuten aiemmin esitettiin, organisaatorakenne voi altistaa organisaatiot institutionaalisen kompleksisuuden kokemukselle, ja monitoimijuus lisää todennäköisyyttä erilaisten logiikoiden kohtaamiselle toimintaympäristössä (Greenwood ja muut, 2011).

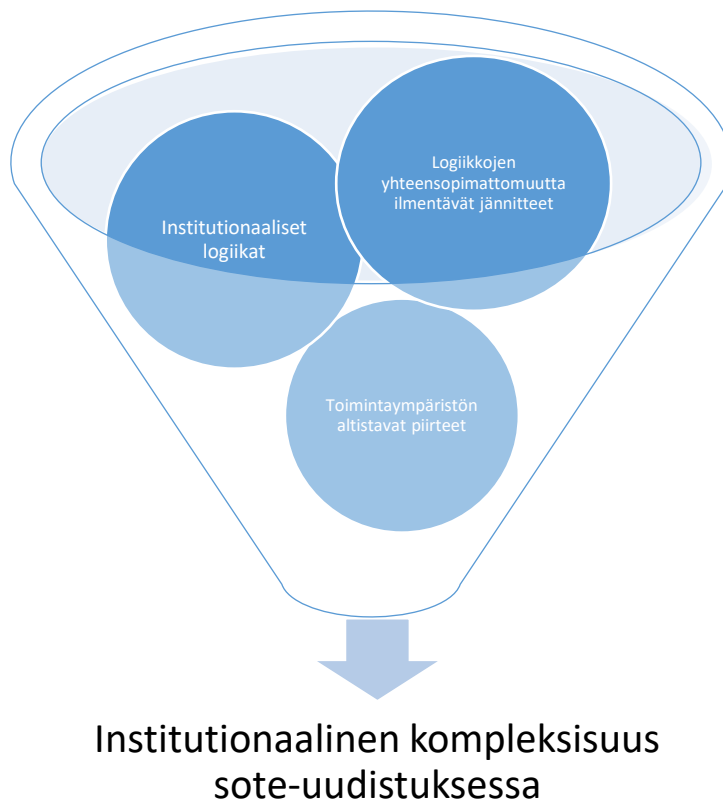
Tutkielman kokoavana tutkimuskysymyksenä kysyttiin, miten institutionaalinen kompleksisuus ilmenee sote-uudistuksen lainvalmistelua koskevissa asiantuntijalausunnoissa. Kysymykseen vastataan nyt tekemällä tiivistetty yhteenveto tarkentavien tutkimuskysymysten vastauksista. Institutionaalinen kompleksisuus syntyy siitä, kun yhteensopimattomat institutionaaliset logiikat kohtaavat (Greenwood ja muut,

2011). Sote-uudistuksen lainvalmistelua koskevista asiantuntijalausunnoista tunnistettiin neljä erilaista institutionaalista logiikkaa, jotka tyypillisesti vaikuttavat terveydenhuollon toimintaympäristössä. Aineistosta tunnistettiin myös eri logiikoiden yhteensopimattomuudesta viestiviä jännitteitä, joita kuvattiin ammatillisiin rooleihin liittyvinä jännitteinä, priorisoinnin jännitteinä, ohjauksen jännitteinä, organisaatioiden erilaisiin toimintalogiikoihin liittyvinä jännitteinä sekä jännitteinä resurssien ja hoidon laadun välillä. Erilaisten logiikoiden ja niiden yhteensopimattomuutta näkyväksi tekevien jännitteiden lisäksi institutionaalinen kompleksisuus ilmeni sote-uudistuksen lainvalmistelua koskevissa asiantuntijalausunnoissa uudistuksen toimintaympäristöön liittyvien havaintojen muodossa. Sote-uudistuksen toimintaympäristöstä tunnistettiin tekijöitä, jotka mahdollisesti altistavat sote-uudistuksen institutionaalille kompleksisuudelle tai voivat ainakin vahvistavaa toimijoiden kokemusta institutionaalisesta kompleksisuudesta.

Tämän tutkielman tulosten mukaan institutionaalinen kompleksisuus ilmenee sote-uudistuksen lainvalmistelua koskevissa asiantuntijalausunnoissa eri institutionaalisten logiikoiden, logiikoiden välisten jännitteiden ja toimintaympäristön altistavien ominaisuuksien muodossa. Yhteiskunnallisesti tarkastellen uudistuksen onnistuminen on merkityksellinen asia ja institutionaalisen kompleksisuuden olemassaolo uudistuksen taustalla on tärkeä tunnistaa ja ymmärtää. Kuten tutkielman teoreettisessa viitekehyksessä todettiin, institutionaaliset logiikat toimivat sekä toimijoita rajoittavina että mahdollistavina tekijöinä, ja institutionaalisilla logiikoilla on vaikutusta toimijoiden arviointi- ja päätöksentekotapoihin (Stevenson ja muut, 2024; Ngoye ja muut, 2019). Sote-uudistuksessa on kyse suuresta palvelu- ja hallintojärjestelmän uudistuksesta. On merkityksellistä ymmärtää, että suurten muutosten yhteydessä usein tunnistettu vastustuksen ilmapiiri voi olla seurausta erilaisten institutionaalisten logiikoiden välisestä vuorovaikutuksesta sekä toimintaympäristöstä nousevista ja organisaatioihin kohdistuvista vaatimuksista ja paineista (Silva & Rossoni, 2024, s. 914). Sosiaali- ja terveydenhuollon tulevaisuuden haasteet ovat niin suuria, että kaikkien toimijoiden ajatuksia, osaamista, näkökulmia ja palvelujen järjestämisen tapoja on kuultava,

tarkasteltava, vertailtava ja punnittava huolellisesti. Kuten Andersson (2022, s. 2347) esitti, institutionaaliseen kompleksisuuteen tulisikin suhtautua sosiaali- ja terveydenhuollossa tarpeellisena ja välttämättömänä ilmiönä, sillä oikein ymmärrettynä se mahdollistaa yhteistyön ja innovaatioiden rakentamisen tehden näkyväksi toimijoiden erilaiset tavat järjestää palveluita ja ymmärtää todellisuutta.

Vaikka tutkielmassa käytetty aineisto on laadittu muutama vuosi sitten, ovat aineiston analyysin perusteella saavutetut tulokset edelleen yhteiskunnallisesti katsoen ajankohtaisia. Sote-uudistus on edelleen keskeneräinen ja jännitteinen kokonaisuus, ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisessä kohdataan nyt ja tulevaisuudessa haasteita, joiden ratkaiseminen vaatii yhteistyötä ja toimintatapojen yhteistä tarkastelua (Paatela & Tynkkynen, 2024; Rimpelä & Laihonen, 2025). Järjestelmä on edelleen monitoimijainen ja pirstaleinen. Tilannetta mutkistaa entisestään julkisen sektorin synkkenevä taloustilanne sekä mediassa ja julkisessa keskustelussa esiintyvä, Rimpelän ja Laihosen (2025, s. 62) esittämä ”kriisipuheen laajeneminen ja kärjistyminen vuoden 2024 edetessä”. Haasteisiin vastaamiseksi on edelleen tärkeä tunnistaa ja ymmärtää toimijoiden ja organisaatioiden välistä yhteistyötä rajoittavia ja mahdollistavia ilmiöitä. Kuvio 7 pyrkii havainnollistamaan institutionaalisen kompleksisuuden ilmenemistä sote-uudistuksen lainvalmistelun asiantuntijalausunnoissa.



**Kuvio 7.** Institutionaalisen kompleksisuuden ilmeneminen asiantuntijalausunnoissa.

Tämän tutkielman teoreettisessa viitekehyksessä on esitetty ja kuvattu organisaatioiden erilaisia strategioita vastata institutionaaliseen kompleksisuuteen, sillä näillä strategioilla voi olla vaikutusta päätöksentekoon ja organisaatioiden välisen yhteistyön rakentumiseen. Kuten tutkielmassa on aiemmin esitetty, tällaisia strategioita ovat hallitsevaan logiikkaan keskittyminen, ajautuminen toimintaympäristön vaatimusten välillä, negatiivinen hybriditeetti eli logiikoiden erottelu tai erillinen noudattaminen ja positiivinen hybriditeetti eli eri logiikoihin liittyvien vaatimusten yhdistely ja integrointi (Fossestøl ja muut, 2015). Osin asiantuntijalausuntojen luonteen vuoksi tämän tutkielman aineisto ei kuvannut sitä, millaista strategiaa eri organisatoriset toimijat mahdollisesti joko tiedostamattaan tai tiedostaen käyttivät institutionaalisen kompleksisuuden hallintaan tai siihen vastaamiseen. Tällaisen analyysin tekeminen olisi vaatinut laajempaa perehtymistä organisaatioiden strategisiin asiakirjoihin ja organisaatioiden toimintatapoihin. Aineiston analyysin perusteella lausunnoissa korostui

kuitenkin vahva valtiologiikkaan liittyvä painotus eli lainsäädännön ohjauksen ja sääntelyn tarve sekä julkisen sektorin priorisointi palvelutuotannon järjestämisessä.

## 7.1 Tutkielman luotettavuus

Kuten tutkimuksiin ja tutkielmiin yleensä, myös tämän tutkielman laatimiseen liittyi luotettavuuden rajoitteita, joita käsitellään seuraavaksi. Ensimmäinen rajoite liittyi tutkielmassa tarkasteltavaan ilmiöön. Institutionaalisten logiikoiden lähestymistapaa on hyödynnetty useissa aiemmissa tutkimuksissa, mutta epäselvyyttä liittyy edelleen siihen, millä laadullisen tutkimuksen menetelmillä ilmiötä pystytään parhaiten kuvaamaan (Reay & Jones, 2016, s. 441). Tässä tutkielmassa institutionaalisia logiikoita pyrittiin tunnistamaan aineistosta vertaamalla aineistosta nousevia asiakokonaisuuksia eri logiikoiden ideaalityyppien ominaisuuksiin. Reay ja Jones (2016, s. 446) ovat esittäneet, että yksi tapa tunnistaa ja kuvata institutionaalisia logiikoita on verrata tutkimusaineistosta esiin nousevia logiikoihin viittavia asiakokonaisuuksia logiikoiden ideaalityyppeihin. Heidän mukaansa vertaamisen apuna voidaan hyödyntää logiikoiden ideaalityyppien jaottelua, joka havainnollistaa eri logiikoiden legitimitetin, valtuutuksen ja identiteetin lähdettä.

Toinen tämän tutkielman luotettavuuteen liittyvä rajoite kohdentui tutkielman aineistoon. Tutkielman aineistoksi valittiin valmiit, kirjallisessa muodossa julkisesti saatavilla olevat asiantuntijalausunnot, joita ei alun perin ollut kerätty eikä laadittu tämän tutkielman tutkimusilmiön tarkastelua varten. Aineisto piti siis saada vastaamaan uudenlaiseen tarkoitukseen ja sellaiseen tutkimuskysymykseen, mihin asiantuntijalausunnot eivät olleet alun perin vastanneet. Tähän haasteeseen pyrittiin vastaamaan siten, että aineistoon perehdyttiin huolellisesti ja perehtymisen yhteydessä alkuperäisiä tutkimuskysymyksiä ja aineiston teoriasidonnaista sisällönanalyysia ohjaavaa luokittelumatriisia täsmennettiin siten, että aineisto vastasi paremmin sille esitettyihin kysymyksiin. Esimerkiksi toimintaympäristöä koskeva teema valikoitui

tarkentavaksi tutkimuskysymykseksi osin vasta aineistoon perehtymisen jälkeen, sillä aineistosta löytyi runsaasti toimintaympäristöön liittyvää kuvausta.

Lisäksi aineistoon liittyvä rajoite oli aineistona käytettyjen asiantuntijalausuntojen suuri määrä pro gradu -tutkielman laajuuteen suhteutettuna. Aineiston rajaaminen ajallisesti tai valiokuntien mukaan ei riittävästi pienentänyt aineiston kokonaisuutta, joten lopulta satunnaisotanta valikoitui aineiston rajaamisen tavaksi. Satunnaisotanta ei ole aineiston rajaamisen keinona ongelmaton, sillä Tuomen ja Sarajärven (2018, s. 73) mukaan laadullisessa tutkimuksessa tiedonantajat tulisi valita harkiten. Huolellinen perehtyminen jokaiseen 1190 asiantuntijalausuntoon, ja lausujien valinta perehtymisen kautta todettiin kuitenkin liikaa aikaa vieväksi prosessiksi tässä tutkielmassa. Osin satunnaisotannan vuoksi kaikki aineistoon valitut asiantuntijalausunnot eivät tarjonneet vastauksia tutkimuskysymyksiin, vaan kuvasivat esimerkiksi puhtaasti talouteen liittyviä lukuja. Kokonaisuutena satunnaisotannalla valittu aineisto oli kuitenkin riittävän kattava tutkimusilmiön tarkasteluun, ja tarjosi vastauksia esitettyihin tutkimuskysymyksiin.

Kolmas tämän tutkielman luotettavuuteen liittyvä rajoite liittyi tutkielmassa käytettyyn menetelmään. Sisällönanalyysia voidaan pitää objektiivisuushakuisuudestaan huolimatta menetelmänä, johon väistämättä liittyy subjektiivisuutta (Tuomi & Sarajärvi, 2018; Assarroudi ja muut, 2018). Erityisesti subjektiivisuutta liittyy aineiston tulkintaan, sillä kirjoitetun tekstin tulkinta ei koskaan ole täysin objektiivista (Krauss, 2005, s. 765). Tulkinnan subjektiivisuus korostuu pro gradu -tutkielmassa, joka toteutetaan yksilötyönä. Toisenlaista tutkielmaa tai tutkimusta tehtäessä aineiston tulkinnan ja luokittelun luotettavuutta voitaisiin parantaa toteuttamalla tutkimuksen eri vaiheet useamman tutkijan yhteistyönä. Tässä tutkielmassa aineisto luettiin useamman kerran huolellisesti läpi ja pyrittiin näin tarkistamaan ja tarvittaessa uudelleen arvioimaan tehtyjen havaintojen onnistuneisuutta. Assarroudi ja muut (2018, s. 51) esittävät, että sisällönanalyysin vaiheiden esittäminen ja pelkistysprosessin kuvaaminen esimerkein lisäävät tutkimuksen luotettavuutta. Tässä tutkielmassa tutkielman toteuttamisen tapaa ja analyysiprosessin etenemisen vaiheita pyrittiin avaamaan lukijalle esimerkein. Myös

alkuperäisten ilmaisujen esittäminen tulosten raportoinnin yhteydessä avaa lukijalle tutkielmassa hyödynnettyä tulkinnan tapaa ja vahvistaa tutkielman luotettavuutta (Elo ja muut, 2022, s. 223).

## 7.2 Jatkotutkimusaiheet

Ilmiönä institutionaalinen kompleksisuus on ajankohtainen, kiinnostava ja lukuisia erilaisia tutkimusasetelmia mahdollistava. Esimerkiksi seuraavanlaiset institutionaalisen kompleksisuuden ilmiötä tarkastelevat tutkimusaiheet olisivat jatkossa harkinnan arvoisia. Organisaatioiden strategioita vastata institutionaaliseen kompleksisuuteen ja hallita sitä voisi tarkastella esimerkiksi perehtymällä organisaatioiden strategisiin asiakirjoihin. Lisäksi olisi kiinnostavaa tutkia, onko organisaatioiden tavoilla hallita institutionaalista kompleksisuutta tunnistettava yhteys organisaation päätöksentekoon tai yhteistyön tekemisen tapoihin.

Sote-uudistukseen liittyen institutionaalista kompleksisuutta voisi tarkastella myös hyvinvointialueiden näkökulmasta. Ajankohtainen ja yhteiskunnallisesti kiinnostava tutkimusaihe löytyisi tarkastelemalla sitä, miten hyvinvointialueet tasapainoilevat erilaisten vaatimusten ristipaineessa. Hyvinvointialueiden toimintaan vaikuttavia ja niihin vaatimuksia kohdistavia tekijöitä ovat esimerkiksi kansallinen ohjaus, talouden reunaehdot ja alueiden erilaiset tarpeet. Institutionaalista kompleksisuutta sosiaali- ja terveydenhuollossa voisi myös tarkastella kenttätason toimijoiden näkökulmasta. Tutkimuskysymyksenä voisi tällöin olla, millaisena tai millä tavoin sosiaali- ja terveydenhuollon ammattilaisten kohtaavat institutionaalista kompleksisuutta käytännön työssään. Tämän kaltaiseen tutkimusasetelmaan aineistoa voisi kerätä haastatteluja ja kyselyjä hyödyntämällä.

Ajankohtaisen digitaalisuuden teeman voisi myös yhdistää institutionaalisen kompleksisuuden ilmiöön tutkimalla sitä, millainen mahdollinen vaikutus digitaalisten palvelujen lisääntymisellä ja digitalisaatiolla on institutionaalisen kompleksisuuden

ilmenemiseen sosiaali- ja terveydenhuollossa. Myös yhteiskehittämisen teeman voisi jatkotutkimusaiheena yhdistää institutionaalisen kompleksisuuden ilmiöön. Yhteiskehittämisellä on pyritty vastaamaan tarpeeseen huomioida kansalaisten tarpeet ja ottaa palvelujen käyttäjät mukaan julkisten palvelujen suunnitteluun, toteutukseen ja arviointiin (Osborne, 2018; Jalonen, 2019). Institutionaalisen kompleksisuuden lähestymistavassa juuri ristiriitaiset vaatimukset aiheuttavat jännitteitä. Toisaalta mahdollisuutena voidaan myös nähdä positiivisen hybriditeetin kautta eri logiikoiden innovatiivinen yhdistäminen. Olisi kiinnostavaa tutkia, millaisia vaikutuksia yhteiskehittämisellä voisi olla institutionaalisen kompleksisuuden ilmenemiseen. Lisäisikö tai korostaisiko sidosryhmien mukaan ottaminen palvelujen kehittämiseen kokemusta institutionaalisesta kompleksisuudesta vai voisiko yhteiskehittäminen mahdollistaa uusia tapoja yhdistää erilaisia vaatimuksia ja institutionaalisia logiikoita?

## Lähteet

- Ahonen, E., Ahopelto, M., Heikkinen, M., Huovinen-Tervo, M., Pekkala, T. & Tolonen, E. (toim.). (2021). *Sote-sopan keittokirja – Sote-uudistuksen taustatekijät ja käännekohtat*. Kunnallissalan kehittämissäätiön julkaisu 45. Noudettu 19.11.2024 osoitteesta <https://kaks.fi/julkaisut/sote-sopan-keittokirja-sote-uudistuksen-taustatekijat-ja-kaannekohdat/>
- Aitken, J., Esain, A. E. & Williams, S. (2021). Management of complexity in the care ecosystem. *Supply Chain Management*, 26(4), 481–494. <https://doi.org/10.1108/SCM-05-2020-0207>
- Andersson, T. & Gadolin, C. (2020). Understanding institutional work through social interaction in highly institutionalized settings: Lessons from public healthcare organizations. *Scandinavian Journal of Management*, 36(2), 1–10. <https://doi.org/10.1016/j.scaman.2020.101107>
- Andersson, T. (2022). If It Is Complex, Let It Be Complex – Dealing with Institutional Complexity in Hospitals: Comment on “Dual Agency in Hospitals: What Strategies Do Managers and Physicians Apply to Reconcile Dilemmas Between Clinical and Economic Considerations?”. *International Journal of Health Policy and Management*, 11(10), 2346–2348. <https://doi.org/10.34172/ijhpm.2022.6922>
- Assarroudi, A., Heshmati Nabavi, F., Armat, M. R., Ebadi, A. & Vaismoradi, M. (2018). Directed qualitative content analysis: The description and elaboration of its underpinning methods and data analysis process. *Journal of Research in Nursing*, 23(1), 42–55. <https://doi.org/10.1177/1744987117741667>
- Backman, J. (2021). *Miten Suomessa säädetään laki? Selvitys lainsäädäntöprosessista ja sen johtamisesta*. Sitran selvityksiä 198. Noudettu 15.11.2024 osoitteesta <https://www.sitra.fi/julkaisut/miten-suomessa-saadetaan-laki/>
- Bertels, S. & Lawrence, T. B. (2016). Organizational responses to institutional complexity stemming from emerging logics: The role of individuals. *Strategic Organization*, 14(4), 336–372. <https://doi.org/10.1177/1476127016641726>

- Besharov, M. L. & Smith, W. K. (2014). Multiple Institutional Logics in Organisations: Explaining Their Varied Nature and Implications. *Academy of Management Review*, 39(3), 364–381. <https://doi.org/10.5465/amr.2011.0431>
- Blomgren, M. & Waks, C. (2015). Coping with contradictions: Hybrid professionals managing institutional complexity. *Journal of Professions and Organization*, 2(1), 78–102. <https://doi.org/10.1093/jpo/jou010>
- Bode, I., Lange, J. & Märker, M. (2017). Caught in organized ambivalence: institutional complexity and its implications in the German hospital sector. *Public Management Review*, 19(4), 501–517. <https://doi.org/10.1080/14719037.2016.1195437>
- Broek, J. van den, Boselie, P. & Paauwe, J. (2014). Multiple Institutional Logics in Health Care: 'Productive Ward: Releasing Time to Care'. *Public Management Review*, 16(1), 1–20. <https://doi.org/10.1080/14719037.2013.770059>
- D'Aunno, T., Sutton, R. I. & Price, R. H. (1991). Isomorphism and External Support in Conflicting Institutional Environments: A Study of Drug Abuse Treatment Units. *Academy of Management Journal*, 34(3), 636–661. <https://doi.org/10.5465/256409>
- Eduskunta. (2024, 27. maaliskuuta). Asian käsittelytiedot HE241/2020 vp. Noudettu 5.1.2025 osoitteesta [https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaasia/Sivut/HE\\_241+2020.aspx](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaasia/Sivut/HE_241+2020.aspx).
- Elo, S. & Kyngäs, H. (2008). The qualitative content analysis process. *Journal of Advanced Nursing*, 62(1), 107–115. <https://doi.org/10.1111/j.1365-2648.2007.04569.x>
- Elo, S., Kajula, O., Tohmola, A. & Kääriäinen, M. (2022). Laadullisen sisällönanalyysin vaiheet ja eteneminen. *Hoitotiede*, 34(4), 215–225. Noudettu 30.1.2025 osoitteesta <https://journal.fi/hoitotiede/article/view/128987>
- Eriksson, T., Levin, L. & Nedlund, A. (2021). Centrality and compatibility of institutional logics when introducing value-based reimbursement. *Journal of Health Organization and Management*, 35(9), 298–314. <https://doi.org/10.1108/JHOM-01-2021-0010>

- Fossestøl, K., Breit, E., Andreassen, T. A. & Klemsdal, L. (2015). MANAGING INSTITUTIONAL COMPLEXITY IN PUBLIC SECTOR REFORM: HYBRIDIZATION IN FRONT-LINE SERVICE ORGANIZATIONS. *Public Administration*, 93(2), 290–306. <https://doi.org/10.1111/padm.12144>
- Friedland, R. & Alford, R. R. (1991). Bringing Society Back In: Symbols, Practices and Institutional Contradictions. Teoksessa W. W. Powell & P. J. DiMaggio (toim.), *The new institutionalism in organizational analysis* (s. 232–263). Chicago University Press.
- Greenwood, R., Díaz, A. M., Li, S. X. & Lorente, J. C. (2010). The Multiplicity of Institutional Logics and the Heterogeneity of Organizational Responses. *Organization science* 21(2), 521–539. <https://doi.org/10.1287/orsc.1090.0453>
- Greenwood, R., Raynard, M., Kodeih, F., Micelotta, E. R. & Lounsbury, M. (2011). Institutional complexity and organizational responses. *The Academy of Management Annals*, 5(1), 317–371. <https://doi.org/10.1080/19416520.2011.590299>
- Gümüşay, A. A., Smets, M. & Morris, T. (2020). “God at Work”: Engaging central and incompatible institutional logics through elastic hybridity. *Academy of Management Journal*, 63(1), 124–154. <https://doi.org/10.5465/amj.2016.0481>
- Hiilamo, H. (2021). Tutkimukseen perustuvan asiantuntijatiedon käyttö päätöksenteossa: Esimerkinä sote-uudistus. *Hallinnon tutkimus*, 40(2), 111–128. <https://doi.org/10.37450/ht.110879>
- Hulst, M. van., & Visser, E. L. (2024). Abductive analysis in qualitative research. *Public Administration Review*, 1–14. <https://doi.org/10.1111/puar.13856>
- Jalonen, H. (2019). Julkisten palvelujen yhteiskehittäminen – kaunista puhetta vai suomalaisen julkishallinnon arkea? *Hallinnon Tutkimus*, 38(4), 305–311.
- Noudettu 10.2.2025 osoitteesta <https://journal.fi/hallinnontutkimus/article/view/98054>

- Jalonen, H. (2020). Sote-uudistus - kompleksisuusteoreettinen tulkinta. *Hallinnon Tutkimus*, 39(4), 302–309. Noudettu 17.11.2024 osoitteesta <https://journal.fi/hallinnontutkimus/article/view/102254>
- Jalonen, H. (2024). A complexity theory perspective on politico-administrative systems: Insights from a systematic literature review. *International Public Management Journal*, 28(1), 1–21. <https://doi.org/10.1080/10967494.2024.2333382>
- Krauss, S. E. (2005). Research Paradigms and Meaning Making: A Primer. *The Qualitative Report*, 10(4), 758–770. <https://doi.org/10.46743/2160-3715/2005.1831>
- Lainvalmistelun prosessiopas. (n.d.). Oikeusministeriö. Noudettu 14.11.2024 osoitteesta <https://lainvalmistelu.finlex.fi/>
- Lakitutka. (n.d.). Hallituksen esitys eduskunnalle hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi. Turun yliopisto: Oikeustieteellinen tiedekunta. Noudettu 27.12.2014 osoitteesta <https://lakitutka.fi/asiakirjat/hallituksen-esitykset/he241-2020>
- Martin, G., Currie, G., Weaver, S., Finn, R. & McDonald, R. (2017). Institutional Complexity and Individual Responses: Delineating the Boundaries of Partial Autonomy. *Organization studies*, 38(1), 103–127. <https://doi.org/10.1177/0170840616663241>
- Martin, G., Bushfield, S., Siebert, S. & Howieson, B. (2021). Changing Logics in Healthcare and Their Effects on the Identity Motives and Identity Work of Doctors. *Organization Studies*, 42(9), 1477–1499. <https://doi.org/10.1177/0170840619895871>
- McPherson, C. M. & Sauder, M. (2013). Logics in Action: Managing Institutional Complexity in a Drug Court. *Administrative Science Quarterly*, 58(2), 165–196. <https://doi.org/10.1177/0001839213486447>
- Misangyi, V. F. (2016). Institutional complexity and the meaning of loose coupling: Connecting institutional sayings and (not) doings. *Strategic Organization*, 14(4), 407–440. <https://doi.org/10.1177/1476127016635481>

- Mountford, N. & Cai, Y. (2023). Towards a flatter ontology of institutional logics: How logics relate in situations of institutional complexity. *International Journal of Management Reviews*, 25(2), 363–383. <https://doi.org/10.1111/ijmr.12313>
- Ngoye, B., Sierra, V. & Ysa, T. (2019). Different Shades of Gray: A Priming Experimental Study on How Institutional Logics Influence Organizational Actor Judgment. *Public Administration Review*, 79(2), 256–266. <https://doi.org/10.1111/puar.13006>
- Oliver, C. (1991). Strategic Responses to Institutional Processes. *Academy of Management Review*, 16(1), 145–179. <https://doi.org/10.2307/258610>
- Osborne, S. 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. <https://doi.org/10.1080/14719037.2017.1350461>
- Paatela, S. & Tynkkynen, L. (2024). "Sote-uudistus ei oo ollenkaan vielä ohi, vaan se on vasta alkanut": ylimmän johdon näkemyksiä hyvinvointialueiden alkuvaiheista. Tutkimuksesta tiiviisti 8/2024. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-408-271-6>
- Pache, A. & Santos, F. (2010). WHEN WORLDS COLLIDE: THE INTERNAL DYNAMICS OF ORGANIZATIONAL RESPONSES TO CONFLICTING INSTITUTIONAL DEMANDS. *Academy of Management Review*, 35(3), 455–476. <https://doi.org/10.5465/amr.35.3.zok455>
- Ramus, T., Vaccaro, A. & Brusoni, S. (2017). INSTITUTIONAL COMPLEXITY IN TURBULENT TIMES: FORMALIZATION, COLLABORATION, AND THE EMERGENCE OF BLENDED LOGICS. *Academy of Management Journal*, 60(4), 1253–1284. <https://doi.org/10.5465/amj.2015.0394>
- Raynard, M. (2016). Deconstructing complexity: Configurations of institutional complexity and structural hybridity. *Strategic Organization*, 14(4), 310–335. <https://doi.org/10.1177/1476127016634639>

- Reay, T. & Hinings, C. (2009). Managing the Rivalry of Competing Institutional Logics. *Organization studies*, 30(6), 629–652. <https://doi.org/10.1177/0170840609104803>
- Reay, T. & Jones, C. (2016). Qualitatively capturing institutional logics. *Strategic Organization*, 14(4), 441–454. <https://doi.org/10.1177/1476127015589981>
- Reay, T., Goodrick, E., Waldorff, S. B. & Casebeer, A. (2017). GETTING LEOPARDS TO CHANGE THEIR SPOTS: CO-CREATING A NEW PROFESSIONAL ROLE IDENTITY. *Academy of Management Journal*, 60(3), 1043–1070. <https://doi.org/10.5465/amj.2014.0802>
- Rimpelä, M. & Laihonon, H. (2025). Ratkaisusta tuli ongelma: Tuliko hyvinvointialueista epäsiikiötä? *Yhteiskuntapolitiikka*, 1(2025), 58–66. <https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2025021211740>
- Rossi, P., Rannisto, P. & Stenvall, J. (2016). Creating Innovative Public Services by Fostering Conflicts. *South Asian Journal of Business and Management Cases*, 5(1), 1–12. <https://doi.org/10.1177/2277977916634219>
- Røhnebæk, M. T. & Breit, E. (2022). 'Damned if you do and damned if you don't': A framework for examining double binds in public service organizations. *Public Management Review*, 24(7), 1001–1023. <https://doi.org/10.1080/14719037.2021.1882542>
- Scott, R. W. (1987). The Adolescence of Institutional Theory. *Administrative Science Quarterly*, 32(4), 493–511. <https://doi.org/10.2307/2392880>
- Silva, T. M. R. & Rossoni, L. (2024). How Professional and Market Logics and the Conflict between Institutional Demands Affect Hospital Accreditation Compliance: A Multiple-Case Study in Brazil. *Healthcare*, 12(9), 914. <https://doi.org/10.3390/healthcare12090914>
- Skelcher, C. & Smith, S. R. (2015). THEORIZING HYBRIDITY: INSTITUTIONAL LOGICS, COMPLEX ORGANIZATIONS, AND ACTOR IDENTITIES: THE CASE OF NONPROFITS. *Public Administration*, 93(2), 433–448. <https://doi.org/10.1111/padm.12105>

- Smets, M. & Jarzabkowski, P. (2013). Reconstructing institutional complexity in practice: A relational model of institutional work and complexity. *Human Relations*, 66(10), 1279–1309. <https://doi.org/10.1177/0018726712471407>
- Smith, W. K. & Lewis, M. W. (2011). TOWARD A THEORY OF PARADOX: A DYNAMIC EQUILIBRIUM MODEL OF ORGANIZING. *Academy of Management Review*, 36(2), 381–403. <https://doi.org/10.5465/amr.2009.0223>
- Smith, W. K. & Tracey, P. (2016). Institutional complexity and paradox theory: Complementarities of competing demands. *Strategic Organization*, 14(4), 455–466. <https://doi.org/10.1177/1476127016638565>
- Sorsa, V. (2017). Pääkirjoitus: Millaista tutkimustietoa päätöksentekoon? *Poliittinen talous*, 5(1), 75–89. <https://doi.org/10.51810/pt.96124>
- Sosiaali- ja terveysministeriö. (2024, 25. tammikuuta). *Valtakunnalliset tavoitteet sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiselle*. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2024:2. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-5424-3>
- Sosiaali- ja terveysministeriö. (n.d.). *Hallituksen esitys eduskunnalle sote-maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi*. Noudettu 5.1.2025 osoitteesta <https://stm.fi/hanke?tunnus=STM055:00/2019>
- Stevenson, L., Honingh, M. & Brandsen, T. (2024). Putting Centrality Central in the Study of Institutional Complexity: On the relative and relational aspects of the centrality of institutional logics. *Organization Theory*, 5(2), 1–15. <https://doi.org/10.1177/26317877241257209>
- Suomen perustuslaki 11.6.1999/731. Finlex. Noudettu 14.11.2024 osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731>
- Säädösvalmistelun kuulemisopas. (2016). Oikeusministeriö. Noudettu 14.11.2024 osoitteesta <https://kuulemisopas.finlex.fi/>
- Thornton, P. H. & Ocasio, W. (1999). Institutional logics and the historical contingency of power in organizations: Executive succession in the higher education publishing industry 1958–1990. *American Journal of Sociology*, 105(3), 801–843. <https://doi.org/10.1086/210361>

- Tuomi, J. & Sarajärvi, A. (2018). *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Kustannusosakeyhtiö Tammi.
- Vesa, J. & Kantola, A. (2016). *Kuka pääsee mukaan? Miten järjestöjen ääni kuuluu lakien valmistelussa?* Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 59/2016. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-321-7>
- Vivier, E., Robinson, B., Jenkins, L. & Smit, A. (2024). Institutional logics and relational shifts: Permeating hierarchies and silos in the healthcare sector. *Public Management Review*, 26(10), 2943–2965. <https://doi.org/10.1080/14719037.2023.2299929>
- Wal, Z. van der., Graaf, G. de. & Lawton, A. (2011). Competing Values in Public Management: Introduction to the Symposium Issue. *Public Management Review*, 13(3), 331–341. <https://doi.org/10.1080/14719037.2011.554098>
- Yngve, L. (2022). Individual Actors Coping with Institutional Complexity Within a State-civil Society Partnership: The Role of Sensemaking. *Public Organization Review*, 22(4), 1237–1255. <https://doi.org/10.1007/s11115-021-00580-y>

## Liitteet

### Liite 1. Taulukko asiantuntijalausuntojen antajista valiokunnittain taustaorganisaation mukaan esitettynä

| Valiokunta                            | Lausunnon antajat  |
|---------------------------------------|--|
| Hallintovaliokunta (21 lausuntoa)     | sisäministeriö (2 lausuntoa),<br>valtiovarainministeriö (2 lausuntoa),<br>oikeusministeriö, Etelä-Suomen<br>aluehallintovirasto, Itä-Suomen<br>aluehallintovirasto, Suomen Punainen<br>Risti, Espoon kaupunki (2 lausuntoa),<br>Keski-Pohjanmaan liitto, Vaalijalan<br>kuntayhtymä, Suomen pelastusalan<br>ammattilaiset SPAL ry, Tekonivelsairaala<br>Coxa Oy, Pohjanmaan hyvinvointialue,<br>Sisäiset tarkastajat ry, Valtiokonttori,<br>Suomen Kuntaliitto, Sairaanhoidopiirien<br>talousjohtajien verkosto, Eduskunnan<br>oikeusasiamiehen kanslia, Suomen<br>Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry |
| Lakivaliokunta (5 lausuntoa)          | professori (emeritus) Juha Karhu,<br>professori Olli Mäenpää, professori<br>Sakari Melander, konkurssiasiamiehen<br>toimisto, Rikosseuraamuslaitos   |
| Perustuslakivaliokunta (12 lausuntoa) | professori Lasse Lehtonen, professori<br>Kaarlo Tuori, apulaisprofessori Liina-Kaisa<br>Tynkkynen, professori (emerita) Raija<br>Huhtanen, professori Pirkko Vartiainen,   |

| Valiokunta                                    | Lausunnon antajat   |
|---|---|
|   | professori Olli Mäenpää, professori Tuomas Ojanen, professori Teemu Malmi, professori Tomi Voutilainen, markkinaoikeus, Suomen Kuntaliitto, Pirkanmaan sairaanhoitopiiri  |
| Sivistysvaliokunta (7 lausuntoa)              | Sosiaalialan korkeakoulutettujen ammattijärjestö Talentia ry, työ- ja elinkeinoministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, Etelä-Karjalan sosiaali- ja terveyspiiri Eksote, Pohjanmaan hyvinvointialue, professori Marja-Kristiina Lerkkanen, professori (emerita) Lea Pulkkinen  |
| Sosiaali- ja terveysvaliokunta (40 lausuntoa) | Valtiontalouden tarkastusvirasto, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, CGI Suomi Oy (2 lausuntoa), Tampereen yliopisto (2 lausuntoa), professori (emerita) Anneli Pohjola, professori Arto Haveri, Varsinais-Suomen pelastuslaitos, Tehy ry, Suomen Psykologiliitto ry, Etelä-Karjalan sosiaali- ja terveyspiiri Eksote, SOS-lapsikylä, Näkövammaisten liitto ry, Suomen Lääkäriliitto ry, Kansaneläkelaitos, Helsingin Diakonissalaitos, DigiFinland Oy, Vantaan kaupunki, Suomen Apteekkariliitto ry, Johtamiskorkeakoulu, Suomen Suuhygienistiliitto SSHL ry, sosiaali- ja terveysministeriö, |

| Valiokunta                                     | Lausunnon antajat   |
|--|---|
|  | <p>Terveyssosiaalityöntekijät ry, Siikalatvan sairaankuljetus Oy, Salivirta &amp; Partners, Helsingin yliopisto, Etelä-Suomen aluehallintovirasto, Aalto-yliopisto, Sydänsairaala Oy, Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri, professori Anna-Maija Poikkeus, Asianajotoimisto Castrén &amp; Snellman Oy, Espoon kaupunki, Oulun kaupunki, Tampereen kaupunki, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Valvira), Mehiläinen Länsi-Pohja, Länsi-Uudenmaan pelastuslaitos, Suomen Hammaslääkäriliitto ry</p> |
| Talousvaliokunta (12 lausuntoa)                | <p>Pohjois-Savon sairaanhoitopiiri, Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri (2 lausuntoa), sosiaali- ja terveysministeriö, Siun sote - Pohjois-Karjalan sosiaali- ja terveyspalvelujen kuntayhtymä, Pohjois-Suomen laboratorikeskuksen liikelaitoskuntayhtymä, professori Otto Toivanen, valtiovarainministeriö (2 lausuntoa), Tampereen yliopisto (2 lausuntoa), Docrates Oy</p>  |
| Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta (6 lausuntoa) | <p>Espoon kaupunki, Hyvinvointiala HALI ry, sosiaali- ja terveysministeriö, Suomen Lääkäriliitto ry, Elinkeinoelämän tutkimuslaitos ETLA, työ- ja elinkeinoministeriö</p>   |

| Valiokunta                            | Lausunnon antajat   |
|---------------------------------------|---|
| Valtiovarainvaliokunta (16 lausuntoa) | Suomen Sopimuspalokuntien Liitto ry, Lapin sairaanhoitopiiri, professori Janne Salminen, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry, Kuntien takauskeskus, työ- ja elinkeinoministeriö, Vaasan sairaanhoitopiiri, Terveysten ja hyvinvoinnin laitos (2 lausuntoa), Etelä-Pohjanmaan alueen kunnat ja sairaanhoitopiiri, Helsingin ja Uudenmaan kansanedustajien puheenjohtajisto, Palkansaajien tutkimuslaitos, Tampereen yliopisto, valtiovarainministeriö (2 lausuntoa), Akava ry |

Tutkielman aineiston keräämiseen on käytetty Turun yliopiston Lakitutka-palvelua (Lakitutka, n.d.).