



Vaasan yliopisto  
UNIVERSITY OF VAASA

Caner Hermanni Tek

## **Sosiaali- ja terveydenhuollon reformien pirullisuus**

Sidosryhmälausuntojen analyysi sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta koskevassa säädösvalmistelussa

Johtamisen akateeminen yksikkö  
Sosiaali- ja terveyshallintotiede  
Pro gradu -tutkielma  
Hallintotieteiden maisteriohjelma

Vaasa 2025

---

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

<b>Tekijä:</b>	Caner Hermanni Tek		
<b>Tutkielman nimi:</b>	Sosiaali- ja terveydenhuollon reformien pirullisuus: Sidosryhmälausuntojen analyysi sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta koskevassa säädösvalmistelussa		
<b>Tutkinto:</b>	Hallintotieteiden maisteri		
<b>Oppiaine:</b>	Sosiaali- ja terveyshallintotiede		
<b>Työn ohjaaja:</b>	Harri Raisio, Juha Lindell		
<b>Valmistumisvuosi:</b>	2025	<b>Sivumäärä:</b>	103

---

**TIIVISTELMÄ:**

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta yritettiin ajaa läpi eri muodoissa vuosikymmeniä, mutta kokonaisvaltaisessa palvelujärjestelmän uudistuksessa on kerta toisensa jälkeen epäonnistuttu. Reformin pitkä ja kivinen tie taittui kuitenkin vuonna 2023 Suomen kunnallishallinnon historian suurimman uudistuksen astuttua täysimääräisesti voimaan. Reformin kehityskaari herättää pohtimaan, miksi uudistusyrietykset ovat kerta toisensa jälkeen epäonnistuneet ja onko voimaan astuneessa sote-uudistuksessa tehty jotain toisin. Tässä tutkielmassa perehdytään Sanna Marinin hallituksen sote-uudistuksen säädösvalmisteluun. Tutkielman tavoitteena on syventää ymmärrystä yhteiskunnallisten kysymysten ja niihin liittyvän päätöksenteon haasteista sekä siitä, miten vaativia ongelmia käsitellään kunnallishallinnossa.

Syventyessä syihin sote-uudistusten toistuvien epäonnistumisten taustalla heijastuu niistä selkeä yhteys pirulliseen ongelmaan – yhteiskunnalliseen ilmiöön, jonka ratkaisuyrietykset synnyttävät vain uusia ongelmia. Pirullisen ongelman pohjimmaisat syyt ovat ihmisten ristiriitaisissa näkemyksissä ja intresseissä, jotka ovat myös politiikan sisäänrakennettuja osia. Nämä subjektiiviset tekijät pyritään yhteiskunnallisessa päätöksenteossa ottamaan huomioon muun muassa sidosryhmien kuulemisella. Tämän tutkielman aineistona (n=25) on kuntien antamat lausunnot sote-uudistuksesta, jossa palveluiden järjestämisvastuu siirtyi kunnilta hyvinvointialueille. Tutkielmalla haetaan ensinnäkin vastausta siihen, miten pirullisen ongelman ominaisuudet tunnistetaan sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistuksen valmistelussa. Lisäksi tarkastellaan miten kunnat tulkitsevat sote-uudistusta ongelmien ratkaisutapana. Teoreettisena viitekehysenä pirullinen ongelma auttaa jäsentämään sitä, millaisia ovat sote-uudistuksen taustalla vaikuttavat monimutkaiset kysymykset.

Tutkielma toteutettiin laadullisena tutkimuksena. Menetelmäksi valikoitui teorialähtöinen sisällönanalyysi kategorisoinnin keinoin. Tulosten perusteella sidosryhmät tiedostivat niiden ongelmien pirullisuuden, joihin reformilla haetaan ratkaisuja; aineistosta oli havaittavissa kaikki pirullisen ongelman ominaisuudet. Kunnat myös tunnistivat sote-uudistuksen sisältävän kaikkia pirullisen ongelman ratkaisemisen strategioita, mutta suosivat selviytymisstrategiaa soveltuvimpana lähestymistapana. Lausunnoissa ei viitattu pirullisuuteen suoraan, mutta niistä ilmenee ymmärrys pirullisen ongelman luonteesta sekä ratkaisukeinojen soveltamisen haasteellisuudesta.

---

**AVAINSANAT:** reformi, säädösvalmistelu, sidosryhmä, pirullinen ongelma, kunta, lausunto

## Sisällys

1	Johdanto	6
1.1	Tavoite ja tutkimuskysymykset	8
1.2	Tutkielman rakenne	9
2	Pirullisen ongelman käsitteistö	10
2.1	Historia	10
2.2	Pääkäsitteet	12
2.2.1	Kesy ongelma	12
2.2.2	Pirullinen ongelma	15
2.3	Rinnakkaiskäsitteet	22
2.3.1	Sotkuinen ongelma	24
2.3.2	Superpirullinen ongelma	25
2.4	Ongelmien ratkaiseminen	27
2.4.1	Rinnakkaiskäsitteiden ratkaisuprosessit	28
2.4.2	Pirullisen ongelman ratkaisuprosessit	29
2.4.3	Yhteistyön merkitys	32
2.5	Kritiikki	33
3	Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistaminen pirullisena ongelmana	36
3.1	Reformit yleisesti	36
3.2	Sosiaali- ja terveydenhuollon reformit	39
3.3	Sosiaali- ja terveydenhuollon reformien pirullisuus	43
4	Menetelmä ja aineisto	50
4.1	Teorialähtöinen sisällönanalyysi	50
4.2	Aineisto	52
4.3	Aineiston analyysi	54
5	Tulokset	57
5.1	Pirullisen ongelman ominaisuuksien ilmeneminen	57
5.1.1	Ongelmanmäärittely	57
5.1.2	Ongelman jatkuvuus	61

5.1.3	Ongelman subjektiivisuus	63
5.1.4	Ongelman ainutlaatuisuus	64
5.1.5	Ratkaisuyritysten ainutlaatuisuus	66
5.1.6	Ratkaisujen moninaisuus	68
5.2	Pirullisen ongelman ratkaisemisen strategioiden ilmeneminen	71
5.2.1	Selviytymisstrategia	71
5.2.2	Kesyttämisstrategia	73
5.2.3	Ratkaisemisstrategia	76
6	Johtopäätökset ja pohdinta	78
6.1	Pirullisen ongelman ominaisuudet sidosryhmälausunnoissa	78
6.2	Pirullisen ongelman ratkaisemisen strategiat sidosryhmälausunnoissa	84
6.3	Tutkielman luotettavuus	87
6.4	Jatkotutkimusaiheet	89
	Lähteet	91
	Liitteet	103
	Liitetaulukko 1. Tutkimukseen valitut kunnat maakunnittain	103

## Kuvat

Kuva 1. Pirullisen ongelman ominaisuuksien värikoodaus aineistossa.	55
---	----

## Kuviot

Kuvio 1. Kompleksisuuskuutio (mukaillen Raisio ja muut, 2018b, s. 8).	24
Kuvio 2. Tunnistetut pirullisen ongelman ominaisuudet sidosryhmälausunnoissa sekä se, miten ne ilmenivät aineistosta.	83
Kuvio 3. Tunnistetut pirullisen ongelman ratkaisemisen strategiat sidosryhmälausunnoissa sekä se, miten ne ilmenivät aineistosta.	87

## Taulukot

Taulukko 1. Pirullisen ongelman määrittely sen ominaisuuksien perusteella Conklinin, Xiangin sekä Kreuterin ja kollegoiden mukaan (Conklin, 2005, s. 7–8; Xiang 2013, s. 1; Kreuter ja muut, 2004, s. 443–444).	18
Taulukko 2. Pirullisen ongelman ratkaisemisen strategiat Daviterin (2017) kategorisoinnin mukaan.	31
Taulukko 3. Esimerkki tutkielmassa käytetystä analyysimatriisista.	56

## 1 Johdanto

Harva asia vaikuttaa yhteiskuntaan yhtä laajasti kuin sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmä. Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut ovat mukana ihmisen elämänkaaren alusta loppuun turvaten arjen hyvinvointia ja tarjoten apua odottamattomissa tilanteissa. Tämän seurauksena järjestelmällä on merkittäviä vaikutuksia koko yhteiskunnan toimivuuteen: se vahvistaa yhteiskunnallista luottamusta, tasoittaa hyvinvointieroja ja tukee taloudellista kestävyyttä. Suomen julkisesti rahoitettu sosiaali- ja terveystalouden palvelujärjestelmä on pitkään ollut maailman huippuluokkaa (Fullman, Lozano & Murray, 2018, s. 2243, 2251), mutta samoin sen uudistamisen tarve on ollut tiedossa jo vuosikymmeniä. Järjestelmä ei enää ollut kestäväällä pohjalla (Hetemäki, 2017), minkä seurauksena hallituksen esitys sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksesta hyväksyttiin vuonna 2021. Suomen kunnallishallinnon historian suurimman uudistuksen (Tainio, 2021, s. 2) merkitys on ilmeinen; hyvinvointivaltion perustan voi nähdä lepäävän toimivien sosiaali- ja terveystalouden palveluiden varassa, jotka uudistuksella on tarkoitus saavuttaa.

Vuonna 2021 hyväksytty sote-uudistus astui voimaan täysimääräisesti vuonna 2023 uusien hyvinvointialueiden aloitettua toimintansa. Reformin taival on kuitenkin ollut pitkä ja kivinen. Sitä yritettiin ajaa kymmeniä vuosia eri muodoissa läpi, ja sen historiaa ilmentävät monet epäonnistumiset (Rautiainen, Taskinen & Rissanen, 2020, s. 16, 17). Jokainen uudistus on vienyt sote-palvelujärjestelmää osaltaan eteenpäin, mutta ne ovat epäonnistuneet kokonaisvaltaisemmin muuttamaan sote-lainsäädäntöä. Eri hallitusten uudistusyritykset ovat kohdanneet haasteita liittyen muun muassa poliittisiin erimielisyyksiin, kuntarakenteen jäykkyyteen ja rahoituksen riittämättömyyteen (Rautiainen ja muut, 18–21). Perehtyessä edellä mainittuihin syihin sote-uudistusten toistuvien epäonnistumisien taustalla heijastuu niistä selkeä yhteys pirulliseen ongelmaan. Käsitteellä viitataan yhteiskunnalliseen pulmaan, jota ei koskaan ole mahdollista ratkaista lopullisesti (Rittel & Webber, 1973, s. 155). Jokaisen ratkaisuyrityksen myötä ongelma vain muuttaa muotoaan synnyttäen uusia ongelmia. Sille on ominaista eriävät intressit, ongelmanmäärittelyn monimutkaisuus ja ratkaisujen

epävarmuus (Conklin, 2005, s. 7–8). Nämä kaikki ovat tekijöitä, jotka ovat ilmentäneet myös Suomen sote-uudistuksia. Suomen sote-uudistuksia, muiden hallinnon uudistusten tavoin, voikin luonnehtia pirullisiksi (Jalonen, 2020, s. 302).

Pirullisen ongelman pohjimmaisena syynä on ihmisten ristiriitaiset näkemykset ja intressit, jotka ovat läsnä niin ongelmanmäärittelyssä kuin ratkaisuvaihtoehtojen punnitsemisessä (Lundström & Mäenpää, 2020, s. 42). Näiden tekijöiden subjektiivisuus on myös politiikan sisäänrakennettu osa, joka luonnollisesti monimutkaistaa yhteiskunnallista päätöksentekoa. Erimielisyyksistä huolimatta – tai juuri niiden vuoksi – avoin vuoropuhelu on kuitenkin demokratioissa keskeistä. Tällöin päätöksenteko perustuu mahdollisimman kattavaan tietoon ja kykenee huomioimaan päätösten vaikutukset kokonaisvaltaisemmin (Lundström & Raisio, 2013, s. 181). Suomessa yksi vuoropuhelun muoto on sidosryhmien kuuleminen, mikä on myös osa lainvalmisteluprosessia (Säädösvalmistelun kuulemisopas, 2016). Se tarkoittaa, että eri toimijat pystyvät tuomaan esille oman näkemyksensä käsiteltävästä asiasta, minkä kautta pyritään lisäämään ymmärrystä käsiteltävästä ongelmasta sekä parantamaan säädösvalmistelun laatua (Oikeusministeriö, 2024).

Sanna Marinin hallituksen sote-uudistuksessa perustettiin hyvinvointialueet, joille siirrettiin vastuu sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisestä. Sen kunnianhimoisina kärkitavoitteina on kaventaa hyvinvointi- ja terveyseroja, turvata yhdenvertaiset ja laadukkaat palvelut sekä hillitä kustannusten kasvua (Sosiaali- ja terveysministeriö, 2024c). Kokonaisuus koostui yli 50 lakimuutoksesta, joilla pyrittiin luomaan kestävämpi ja tasapuolisempi palvelurakenne. Kyseessä on Suomen mittakaavassa erittäin laaja reformikokonaisuus, joka näin ollen on ymmärrettävästi synnyttänyt paljon yhteiskunnallista keskustelua. Se kirvoitti sadat toimijat jättämään oman kirjallisen lausuntonsa uudistusesityksestä sen valmisteluvaiheessa. Eriävät näkemykset näkyivät erilaisten sidosryhmien, kuten kuntien, yksityisten yritysten ja kansalaisjärjestöjen, vaihtelevina näkökulmina siitä, miten uudistuksen tavoitteet tulisi saavuttaa (Sosiaali- ja terveysministeriö, 2024c).

Tässä tutkielmassa sote-uudistusta tutkitaan perehtymällä kuntien antamiin lausuntoihin. Kunnat ovat keskeisessä asemassa sote-uudistuksessa palveluiden järjestämisvastuun siirtyessä niiltä pois. Niiden antamien lausuntojen analysoinnin kautta pyritään saamaan näkemys siitä, miten sote-uudistusta tulkitaan palveluiden järjestämisen ytimessä. Teoreettisena viitekehyksenä pirullinen ongelma puolestaan auttaa jäsentämään sitä, millaisia ovat ne sote-uudistusten taustalla vaikuttavat kysymykset, jotka vaikuttavat yhteiskunnalliseen päätöksentekoon. Sote-reformeja ja niiden pirullisuutta on tutkittu myös aikaisemmin. Esimerkiksi Raisio (2009) on tutkinut Suomen 2000-luvun alun sote-reformia haastattelututkimuksen keinoin ja Vartiainen (2005) vertaillut reformien pirullisia ulottuvuuksia Suomen ja Ruotsin välillä. Tässä tutkielmassa aihealue tuodaan nykypäivään viimeaikaisimman sote-uudistuksen välityksellä.

## **1.1 Tavoite ja tutkimuskysymykset**

Tutkielman tavoitteena on syventää ymmärrystä yhteiskunnallisten kysymysten ja niihin liittyvän päätöksenteon haasteista sekä siitä, miten vaativia ongelmia käsitellään kunnallishallinnossa. Tarkoituksena on kuvata, miten pirullisen ongelman piirteet tunnistetaan sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistuksen valmistelussa.

Tutkimuskysymykset ovat:

1. Miten pirullisen ongelman ominaisuudet ilmenevät kuntien lausunnoista?
2. Miten kuntien näkemykset ongelmien ratkaisutavoista ilmentävät pirullisen ongelman ratkaisemisen strategioita?

Tutkimuskysymyksiin vastataan perehtymällä Suomen maakuntien väestöllisesti suurimpien kuntien antamiin lausuntoihin (n=25). Tutkimus toteutetaan laadullisena tutkimuksena teorialähtöisen sisällönanalyysin ja kategorisoinnin keinoin.

## 1.2 Tutkielman rakenne

Tämä tutkielma sisältää kuusi päälukua. Ensimmäisessä pääluvussa tutustuttiin aihealueeseen tarkastelemalla lyhyesti sen taustaa ja yhteiskunnallista merkitystä. Luvun päätteeksi esiteltiin tutkimuskysymykset sekä asiat, jotka tutkimuksella on määrä saavuttaa. Pääluvut kaksi ja kolme muodostavat tutkielman teoriapohjan. Luvussa kaksi perehdytään teoreettiseen viitekehykseen eli pirullisen ongelman käsitteeseen avaamalla sen historiaa, merkitystä ja siihen liitännäistä teoriaa. Luku kolme rakentuu reformien ympärille. Se alkaa reformien käsittelyllä yleisellä tasolla ja päättyy yhteenvedonomaiseen alalukuun, jossa koko teoriapohja kytketään yhteen tarkastelemalla sosiaali- ja terveysalan reformien pirullisuutta. Tämän jälkeen alkaa tutkielman empiirinen osa. Luvussa neljä käydään läpi tutkimuksessa käytetty menetelmä, aineisto sekä tutkimuksen käytännön eteneminen. Luvussa viisi esitellään tutkimuksessa saadut tulokset. Tutkielman kuudennessa ja viimeisessä pääluvussa tulokset vedetään yhteen vastaamalla asetettuihin tutkimuskysymyksiin ja peilaamalla tuloksia teoriaan. Luvun lopussa pohditaan tutkielman luotettavuutta sekä mahdollisia jatkotutkimusaiheita.

## 2 Pirullisen ongelman käsitteistö

Tämä pääluke aloittaa perehtymisen tutkielman teoreettiseen pohjaan. Nykyhetken ymmärtämiseksi luku alkaa käsittelemällä lyhyesti pirullisen ongelman historiaa. Sen jälkeen esitellään tutkielman kannalta oleelliset pää- ja rinnakkaiskäsitteet, jotka ovat olennaisessa roolissa vastatessa ensimmäiseen tutkimuskysymykseen. Tätä seuraa ongelmien ratkaisemisen teoria, mikä puolestaan liittyy tiiviisti toiseen tutkimuskysymykseen. Luku päättyy pirullisen ongelman käsitteen kriittiseen tarkasteluun.

### 2.1 Historia

1950- ja 1960-luvulla vallinneen rationaalisen diskurssin ja ihmiskunnan 1960-luvun saavutusten voi nähdä toimineen katalyyttinä pirullisen ongelman teorian synnyssä, kun lisääntyneet sosiaaliset ongelmat sen ajan teknologisista harppauksista huolimatta synnyttivät julkista keskustelua (Head, 2022, s. 24, 26). Samaan aikaan demokratian, markkinatalouksien ja globalisaation yhtäaikainen kasvu korostivat ihmisten erilaisia arvomaailmoja vaikeuttaen konsensuksen saamista ja ongelmien ratkaisua yhteiskunnallisissa kysymyksissä (Roberts, 2000, s. 2). Vaikutti siltä, että ne ongelmanratkaisussa käytetyt toimintatavat, jotka olivat teollisilla aloilla omiaan lisäämään tehokkuutta ja esimerkiksi veivät ihmiskunnan Kuuhun, eivät toimineet yhtä hyvällä menestyksellä muilla yhteiskunnan osa-alueilla (Rittel & Webber, 1973, s. 158–159). Tarve uudelle tavalle lähestyä ongelmia oli syntynyt, ja näistä lähtökohdista pirullisen ongelman viitekehys lähti kehittymään.

Norton (2012, s. 448) mainitsee pinnan alla kuohuneen jo vuosikymmeniä ennen aiheeseen liittyvän terminologian kehittymistä. Käsitteenä pirullinen ongelma kuitenkin syntyi vuonna 1967, kun professori Horst Rittel käytti termiä ensimmäisen kerran pitämässään seminaarissa (Churchman, 1967, s. B141). Tuolloin arkkitehtuuria opettanut Rittel yhdisti suunnittelun ja politiikan (Rith & Dubberly, 2006, s. 1), ja puhui

pirullisista ongelmista vaikeasti muotoiltavina sosiaalisen systeemin ongelmina, joita leimaa eriäviä arvoja omaavat sidosryhmät sekä informaation ja syy-seuraussuhteiden sekavuus (Churchman, 1967, s. B141). Seuraavina vuosina hän esitteli ideaansa pitämillään kursseilla ja seminaareissa (Head, 2022, s. 23), kunnes vuonna 1973 julkaisi pirullisen ongelman maailmankartalle tuoneen artikkelin yhdessä kollegansa Melvin Webberin kanssa (Rittel & Webber, 1973; Skaburskis, 2008, s. 277).

Rittelä ja Webberiä kiinnosti erityisesti yhteiskunnalliset ongelmat ja niiden vaikutus laaja-alaiseen kaupunkisuunnitteluun (Lundström & Mäenpää, 2020, s. 40). Alkuvaiheessa aihepiiri pyörikin nimenomaan suunnitteluprosessin ympärillä, mikä käy myös ilmi heidän julkaisemansa artikkelin otsikosta. ”Dilemmas in a General Theory of Planning” kritisoi sitä, miten yhteiskunnallisia ongelmia pyrittiin ratkomaan teknisesti ja rationaalisesti ottamatta huomioon niiden sosiaalista ulottuvuutta (Rittel & Webber, 1973, s. 160). Rittelin ja Webberin (1973, s. 160) mukaan rationaalinen ajattelutapa ei pirullisten ongelmien kohdalla toimi, sillä niitä ei samalla tavalla voi määritellä ja paloitella osiin. Toisin sanoen ongelmien ollessa jo lähtökohdiltaan erilaisia, täytyy myös niitä lähestyessä soveltaa erilaisia toimintatapoja. Pirullisuudella terminä Rittel ja Webber (1973, s. 160) kertovat viittaavansa ongelmien aggressiiviseen, vallattomaan ja ratkaisuyrityksiä pakoilevaan luonteeseen.

Pirullisen ongelman englannin kielinen vastine *wicked problem* ei esiintynyt Rittelin ja Webberin julkaiseman artikkelin nimessä tai sen avainsanoissa. Aihealueesta ei kirjoitettu juurikaan tutkimusartikkeleita ensimmäiseen 20 vuoteen (Lundström & Mäenpää, 2020, s. 41), kunnes käsitteen verkkainen alkumatka taittui 1990-luvun lopulla ja sen käyttö lisääntyi eri alojen poliittisia kysymyksiä käsittelevissä tutkimuksissa (Head, 2022, s. 4). Norton (2012, s. 448) näkee käsitteen suosion johtuvan nimenomaan siitä, että se tarjoaa yhden selityksen ilmiöille, joita esiintyy eri sektoreilla tieteenalasta riippumatta. Pirullisen ongelman suosio yhteiskuntatieteellisenä tutkimuskohteena kasvoi erityisesti 2000-luvulla (Alford & Head, 2017, s. 399), ja viime vuosikymmenen vaihteessa ”Dilemmas in a General Theory of Planning” oli *Policy Sciences*-lehden

siteeratuin artikkeli (Head, 2022, s. 23). Artikkelin ajan myötä kasvanut suosio näkyy siteerauksien määrässä lyhyelläkin aikavälillä: vuonna 2017 sitä oli Google Scholarissa siteerattu reilu 10 000 kertaa (Raisio, Puustinen & Vartiainen, 2018b, s. 2), ja tämän työn kirjoittamishetkellä (5.6.2024) yli 25 000 kertaa.

## **2.2 Pääkäsitteet**

### **2.2.1 Kesy ongelma**

Pirullisista ongelmista puhuttaessa puhutaan samassa yhteydessä usein myös kesyistä ongelmista. Kesyt ongelmat voi nähdä pirullisen ongelman vastakappaleena, ja tähän kahtiajakoon perustuu myös Rittelin ja Webberin vuoden 1973 artikkeli. Kesy ongelma ei kuitenkaan välttämättä tarkoita yksinkertaista ongelmaa, vaan se voi olla teknisesti hyvinkin vaativa (Conklin, 2005, s. 10). Lundström ja Raisio (2013, s. 181) täsmentävätkin, että nimityksessä on ennemminkin kyse ongelmanratkaisuprosessin luonteesta. Rittel ja Webber (1973, s. 160) viittaavat kesyihin ongelmiin ongelmina, joita esimerkiksi insinöörit ratkovat – kyse on siis ilmiöistä, joita luonnontieteissä perinteisesti käsitellään. Näissä teknisissä ongelmissa tieto toimii ratkaisevassa asemassa, sillä muuttujat, joiden parissa työskennellään, ovat selkeästi mitattavia (Head, 2022, s. 21). Kesyn ongelman juurisyyinä onkin tiedon puute, ja se on ratkaistavissa riittävällä määrällä tietoa (Raisio, Jalonen & Uusikylä, 2018a, s. 27).

Esimerkkeinä kesyistä ongelmista Rittel & Webber (1973, s. 160) mainitsevat matemaattisen yhtälön ja shakkipelin. Molemmissa tapauksissa ongelmanasettelu on selkeä; tavoitteena on ratkaista yhtälö ja voittaa shakkipeli. Raisio ja muut (2018b, s. 3) korostavatkin, että kesy ongelma on määriteltävissä tyhjentävästi ja pysyvästi. Ne ovat pitkälti yksiselitteisiä, joten niihin liittyvät erimielisyydet ovat harvinaisia (Raisio ja muut, 2018b, s. 3). Raisio ja kollegat (2018a, s. 4, 13) syventävät analyysiä täsmentäen, että yhteiskunnallisessa kontekstissa kesyn ongelman mutkattomuus johtuu nimenomaan

siitä, että sekä ongelmasta että sen rajatuista ratkaisuvaihtoehdoista on yleensä laaja konsensus.

Jeff Conklin (2005) määrittelee kesyä ongelmaa kuuden ominaisuuden kautta. Hänen määrittelyään hyödynnetään tässä yhteydessä käyttäen taulun ripustamista seinään esimerkkinä kesystä ongelmasta:

1. Ensimmäisenä Conklin (2005, s. 9) listaa edellä mainitun eli sen, että kesy ongelma on selkeästi ja pysyvästi määriteltävissä. Ongelman stabiilius tarkoittaa myös sitä, että kesyt ongelmat ovat ratkaistavissa erikseen, irrallaan muista tekijöistä (Raisio ja muut, 2018a, s. 23). Tässä yhteydessä ongelman määrittely tarkoittaisi ripustamatonta taulua.
2. Toisena ominaisuutena on selkeä loppuratkaisu (Conklin, 2005, s. 9); ongelma on selätetty, kun taulu pysyy seinässä kiinni. Kesylle ongelmalle on siis määriteltävissä tarkka päätepiste (Raisio ja muut, 2018a, s. 23), mikä käytännössä tarkoittaa, että se on kokonaan ratkaistavissa. Ansell ja Geyer (2017, s. 152) mainitsevat, että tämän vuoksi kesyjen ongelmien ratkaisu on lähinnä tekninen suoritus, vaikka ne eivät varsinaisesti yksinkertaisia tai helppoja olisikaan.
3. Kolmas kohta kulminoituu objektiivisuuteen. Ritteliä ja Webberia (1973, s. 163) mukailen Conklin (2005, s. 9) toteaa, että ongelma voidaan todeta ratkaistuksi oikein tai väärin lopputuloksen perusteella (ks. myös Raisio ja muut, 2018b, s. 3). Lopputuloksen ohella objektiivisuus on läsnä myös ongelman määrittelyssä ja ratkaisuvaihtoehtojen punnitsemisessä eli koko ongelmanratkaisuprosessissa sen alusta loppuun. Raisio ja muut (2018a, s. 27) mainitsevat tämän johtuvan siitä, että mikään vaiheista ei liity sidosryhmien subjektiivisiin ja arvopohjaisiin tulkintoihin.

4. Neljäntenä on ratkaisun toistettavuus (Conklin, 2005, s. 10). Vaikka yksityiskohdat hieman vaihtelisivatkin, niin tauluja pystyy kiinnittämään samalla kaavalla, kunhan on ensin osannut kiinnittää yhden taulun. Lundström ja Mäenpää (2020, s. 56) mainitsevatkin, että kesyjien ongelmien ratkaisemisessa kehittyy ajan myötä. Ratkaisun toistettavuus johtuu kesyjien ongelmien ominaisuuksien suurista yhteneväisyyksistä (Rittel & Webber, 1973, s. 165).
5. Viidentenä kohtana mainitaan (Conklin, 2005, s. 10), että ratkaisuja voi yrittää ilman pelkoa seuraamuksista systeemille (ks. myös Rittel & Webber, 1973, s. 163). Raisio ja kollegat (2018b, s. 3) havainnollistavat tätä puhumalla laboratorio-olosuhteista. Toisin sanoen taulun kiinnittämisen voi aloittaa aina alusta ilman, että se juurikaan vaikuttaa lopputulokseen.
6. Listan viimeisellä ominaisuudella eli rajatuilla ratkaisuvaihtoehdoilla Conklin (2005, s. 10) viittaa siihen, että vaikka ratkaisuja voi olla useita ja erilaisia, niin niitä on silti rajattu määrä. Taulun kiinnitystavassa on mahdollista improvisoida, mutta vaihtoehtoja ei ole loputonta määrää.

Kesyjen ongelmien ytimen voidaan todeta olevan siinä, että ne ovat selkeästi määriteltävissä ja ratkaistavissa riittävällä tiedolla. Niiden ratkaisuprosessi on ennustettava, ja eri osapuolet voivat yleensä päästä yksimielisyyteen ratkaisun oikeellisuudesta. Tämä tekee niistä suhteellisen helposti hallittavia. Vartiainen (2005, s. 161) kuitenkin toteaa, että kesyt ongelmat voivat ajan saatossa kehittyä pirullisiksi ongelmiksi. Lindell (2017, s. 26) mainitsee tämänkaltaisesta tilanteesta esimerkkinä erimielisyyden esihenkilön ja alaisen välillä, joka hoitamattomana saattaa aiheuttaa dominoefektin ja vaikuttaa koko organisaation toimintaan. Kesyt ja pirulliset ongelmat ovat toisin sanoen yhteydessä toisiinsa.

### 2.2.2 Pirullinen ongelma

Vuonna 1967 pitämässään seminaarissa Rittel esitti kymmenen eroavaisuutta teknisten ja sosiaalisten ongelmien välillä, jotka hieman muokattuina päätyivät pirullisen ongelman kymmeneksi ominaisuudeksi vuoden 1973 artikkelissa (Head, 2022, s. 25). Alla on lueteltuna pirullisen ongelman kymmenen ominaisuutta Rittelin ja Webberin (1973, s. 161–167) mukaan. Listaa on mukailtu soveltaen Lindellin (2017, s. 19–22) ja Lundströmin (2015, s. 34–35) tiivistyksiä.

1. *Pirulliselle ongelmalle ei ole tyhjentävää määritelmää.* Tyhjentävä määrittely edellyttää koko sitä tietomäärää, minkä ongelman kanssa työskentelevä tarvitsee ratkaistakseen ongelman. Pirullisen ongelman kohdalla tämä tarkoittaisi käytännössä loputonta määrää erilaisia ratkaisuvaihtoehtoja ja tilanteita, joten tilanne kaatuu omaan mahdottomuuteensa. Ratkaisuvaihtoehdot ja tilanteet ovat alttiita toimijan subjektiivisille tulkinnoille. Tämän vuoksi ongelman määrittely ja ratkaiseminen ovat tiiviisti linkittyneet toisiinsa. Pirullista ongelmaa ei voi ratkaista perehtymättä sen kontekstiin, sillä löydettyessä ongelman perimmäiset syyt, löytyy usein myös ratkaisu. Pirullista ongelmaa ei voi ensin ymmärtää ja sitten ratkaista – toisin sanoen vaiheittainen ratkaisumalli ei tässä yhteydessä toimi. Tämän sijaan ongelmaa lähestyessä olennaista on vuorovaikutteinen prosessi, jossa ongelman määrittelyjä ja ratkaisuvaihtoehtoja syntyy osallisten järkeilyn ja arvioinnin seurauksena.
2. *Pirullinen ongelma ei pysähdy.* Pirullisen ongelman kohdalla on mahdotonta löytää absoluuttista ratkaisua ja todeta ongelma selvitettyksi. Tämä johtuu ongelman ymmärtämisen, määrittelyn ja ratkaisemisen hankaluudesta. Hankaluus edellä mainituissa puolestaan juontaa juurensa siitä, että ongelman ympärillä olevat tilanteet muuttuvat jatkuvasti ja riippuvat sen parissa työskentelevien ihmisten tulkinnoista. Muuttuvat tilanteet tarkoittavat käytännössä sitä, että ongelma on aina mahdollista ratkaista paremmin.

Ongelmanratkaisuprosessi päättyykin lopullisen ratkaisun sijaan ulkoisiin syihin kuten ajan tai resurssien puutteeseen.

3. *Pirullisen ongelman ratkaisut eivät ole oikeita tai väriä, vaan laadultaan hyviä tai huonoja.* Pirullisen ongelman ratkaisu ei subjektiivisuuden vuoksi voi olla yksiselitteisesti oikein tai väärin. Ratkaisun oikeellisuus riippuu siitä, keneltä asiasta kysyy, mutta kenelläkään ei ole valtaa julistaa yhtä ratkaisua oikeaksi.
4. *Pirullisen ongelman ratkaisun testaamiseen ei ole olemassa välitöntä ja lopullista arviointitapaa.* Arviointitapoja on mahdotonta soveltaa, sillä jokainen ongelman ratkaisuyritys muuttaa olosuhteita ja tuo mukanaan seurauksia. Ongelma ei ole siis hallittavissa. Seuraukset voivat olla siinä määrin negatiivisia, että ratkaisuyrityksen hyödyt jäävät niiden varjoon. Seuraukset voivat olla hyvinkin laaja-alaisia ja pitkäkestoisia, minkä vuoksi niiden jäljittäminen voi olla mahdotonta. Tämän vuoksi ratkaisujen testaaminen on hankalaa.
5. *Pirullisen ongelman jokainen ratkaisuyritys on ainutkertainen. Ongelmasta ei voi oppia kokeilun ja erehdyksen kautta, joten jokainen ratkaisuyritys on merkittävä.* Erialaisten vaihtoehtojen kokeileminen ja alkutilanteeseen palaaminen ei pirullisten ongelmien kohdalla ole mahdollista, sillä ratkaisuyrityksen kokeilemisesta aiheutuu aina pysyviä seurauksia. Seuraukset voivat näkyä esimerkiksi vaikutuksina ihmisten asenteissa ja elämissä tai aukkoina budjetissa. Ratkaisuyrityksistä voi syntyä myös uusia pirullisia ongelmia.
6. *Pirullisiin ongelmiin ei ole olemassa tiettyä määrää ratkaisuvaihtoehtoja tai mahdollista tuottaa yksityiskohtaista listaa toimintamalleista, joita voisi hyödyntää lähestyessä ongelmaa.* Pirulliseen ongelmaan on käytännössä loputon määrä ratkaisuvaihtoehtoja. Ongelmanratkaisussa punnitaan jokaiseen tilanteeseen erikseen parhaiten sopivia vaihtoehtoja ja niiden siirtämistä käytäntöön.

7. *Jokainen pirullinen ongelma on pohjimmiltaan uniikki.* Vaikka pirullisista ongelmista voikin löytyä samankaltaisuuksia, niin ne jäävät aina merkittäväällä tavalla eriäväsyyksien varjoon. Samankaltaisuudet ovat siis käytännössä merkityksettömiä, eikä pirullisia ongelmia voi kategorisoida siten, että sama ratkaisu toimisi ryhmän kaikkiin ongelmiin.
  
8. *Jokaisen pirullinen ongelman voi nähdä seurauksena toisesta ongelmasta.* Pirulliset ongelmat eivät ilmene tietyllä tasolla, vaan alemman tason ongelma on osa ylemmän tason ongelmaa. Esimerkiksi lisääntynyt katurikollisuus on itsessään pirullinen ongelma. Sen voi nähdä johtuvan esimerkiksi polarisoiduista tuloeroista tai moraalisesta rappeutumisesta, mitkä ovat puolestaan ylemmän tason pirullisia ongelmia. Tehokkainta olisi ratkaista ylemmän tason ongelma eikä selvittää kyseisen tason oireita, kuten inkrementaalisen lähestymistavan yhteydessä toimitaan.
  
9. *Pirulliseen ongelmaan liittyvän epäjohtonmukaisuuden voi selittää usealla eri tavalla.* Valittu tapa määrittää tavan ratkaista ongelma. Lisääntyneen katurikollisuuden voi nähdä johtuvan monesta eri asiasta, mutta tiettyjen ratkaisuvaihtoehtojen yhdistelmän määrittäminen oikeaksi ratkaisuksi on mahdotonta. Mahdollisia toimintatapoja on useita, ja tiettyihin ilmiöitä selittäviin tekijöihin päätyminen riippuu monesta eri tekijästä.
  
10. *Ongelman ratkojalla ei ole oikeutta olla väärässä.* Pirullisiin ongelmiin liittyen ei ole mahdollista löytää perimmäistä totuutta, vaan tarkoituksena on parantaa ongelman ominaisuuksia. Ongelman ratkojan toiminnasta aiheutuu seuraamuksia monien ihmisten elämään, joita ongelma koskee. Ongelman ratkojan arkea ilmentää vastuullisuus, ennakoimattomat tilanteet ja monitulkintaisuus.

Rittelin ja Webberin kymmenen kohdan listaa on kuitenkin kritisoitu siitä, että ominaisuudet ovat osittain päällekkäisiä (Lindell, 2017, s. 22; Vartiainen, Ollila, Raisio, Lindell, 2013, s. 22). Listaa onkin pyritty eheyttämään eri tutkijoiden toimesta. Taulukossa 1 on avattu Conklinin (2005), Xiangin (2013) sekä Kreuterin, De Rosan, Howzen ja Baldwinin (2004) määrittelyt. Conklin (2005) on tiivistänyt listan kuuteen, Xiang (2013) viiteen ja Kreuter kollegoineen (2004) puolestaan neljään kohtaan.

**Taulukko 1.** Pirullisen ongelman määrittely sen ominaisuuksien perusteella Conklinin, Xiangin sekä Kreuterin ja kollegoiden mukaan (Conklin, 2005, s. 7–8; Xiang 2013, s. 1; Kreuter ja muut, 2004, s. 443–444).

	Pirullisen ongelman osatekijä	Conklin (2005)	Xiang (2013)	Kreuter ja muut (2004)
1.	Ongelman määrittely	Ratkaisuvaihtoehtojen pohtiminen auttaa ymmärtämään itse ongelmaa.	Ongelman tarkka määrittely on eriävien arvojen ja intressien vuoksi käytännössä mahdotonta.	Ongelman määrittelystä ei koskaan synny yksimielisyyttä sidosryhmien kesken.
2.	Ongelman jatkuvuus	Ongelma ei pysähdy.	Ongelman voi vaimentaa hetkellisesti tai siitä voi selviytyä, mutta sitä ei voi ratkaista.	Ongelma ei pysähdy.
3.	Ongelman subjektiivisuus	Ratkaisut eivät ole oikein tai väärin johtuen sidosryhmien eriävistä mielipiteistä.		Sidosryhmät eivät ikinä ole täysin samaa mieltä ongelman ratkaisutavoista.
4.	Ongelman ainutlaatuisuus	Jokainen ongelma on pohjimmiltaan uniikki.	Samankaltaisuuksista huolimatta jokaisessa ongelmassa on aina vähintään yksi tekijä, joka tekee siitä uniikin.	Ongelmalla on aina sellainen tekijä, joka erottaa sen muista samankaltaisista ongelmista.
5.	Ongelman ratkaisuyritykset	Jokainen ratkaisuyritys on ainutkertainen.	Ongelman jokaisella ratkaisuyrityksellä on peruuttamattomia seurauksia.	
6.	Ratkaisujen monitulkintaisuus	Ongelmaan ei ole valmista ratkaisua.	Ongelmaan ei ole olemassa täsmällistä ja lopullista ratkaisua.	

Kaikkien taulukkoon 1 sisällytettyjen tutkijoiden määrittelyissä nousee olennaisesti esille itse ongelman määrittely. Hieman toisistaan poikkeavista ilmaisuista huolimatta tutkijoiden johtopäätökset kiteytyvät siihen, että ongelman määrittelyn hankaluus johtuu sidosryhmien erilaisista tulkinnoista. Conklin (2005, s. 7) lisää vielä tähän vaikuttavan sen, että jokainen ratkaisuehdotus avaa uusia näkökulmia ongelmanratkaisuun. Sidoryhmien eriävien tulkintojen vuoksi korostuu ongelmien subjektiivisuus eli taulukon kohta kolme: ongelman monitulkintaisuus näkyy myös siinä, että ratkaisustakaan ei päästä yhteisymmärrykseen. Xiang (2013, s. 1) on sisäänrakentanut tämän ajatuksen muiden luettelemiensa ominaisuuksien yhteyteen mainitsemalla, että pirullista ongelmaa ei voi ratkaista. Hänen mukaansa kyseinen ongelman jatkuvuus on seurausta ongelman ja sen ratkaisujen määrittelyn hankaluudesta. Lopullisen ratkaisun puuttuessa on loogisestikin pääteltävissä, että ongelma jatkaa olemassaoloaan. Taulukon kohdasta kaksi ilmenee, että kaikki tutkijat ovat päätyneet samaan lopputulokseen.

Konsensus tutkijoiden kesken näkyy myös kohdassa neljä eli ongelman ainutlaatuisuudessa: dynaamisessa sosiaalisessa kontekstissa toimivan (Conklin, 2005, s. 8) pirullisen ongelman ympärillä on monia muuttujia ja olosuhteita, eivätkä ne koskaan ole täysin identtisiä keskenään (Kreuter ja muut, 2004, s. 444; Xiang, 2013, s. 1). Vartiainen ja muut (2013, s. 25) viittaavat käsiteparilla *erityisyys-yhtenäisyys* siihen, että ongelmien väliset yhteiset tekijät jäävät merkityksellisellä tavalla eriäväisyyksien varjoon. Dynaamisuudella puolestaan viitataan staattisuuden vastakohtaan eli kehitykseen sekä jatkuvaan liikkeeseen (Vartiainen ja muut, 2013, s. 132).

Kreuterin ja muiden (2004, s. 443, 444) nelikohtainen määrittely ei suoraan ota kantaa taulukon kohtiin viisi ja kuusi. Conklin (2005, s. 8) ja Xiang (2013, s.1) ovat kuitenkin yhtä mieltä siitä, että jokainen ratkaisuyritys muuttaa systeemin olosuhteita sen verran merkittävästi, että alkuperäiseen asetelmaan on mahdotonta palata. Käytännössä tämä tarkoittaa, että identtistä ratkaisuyritystä olosuhteineen ei voi koskaan olla olemassa.

Muuttuneet olosuhteet vaikuttavat aina tuleviin ratkaisuyrityksiin, ja tässä korostuu jälleen dynaamisuus pirullisen ongelman piirteenä (Lundström ja Mäenpää, 2020, s. 49).

Kohta 6 juontuu ongelman ja ratkaisujen ehdollisuudesta sekä niiden moninaisuudesta. Ehdollisuuden vuoksi Conklin (2005, s. 8) korostaa ratkaisuvaihtoehtojen kehittämisessä luovuuden merkitystä ja Xiang (2013, s. 1) ongelmanratkaisun määrittelyn saavuttamattomuutta. Useiden toisistaan poikkeavien ratkaisuvaihtoehtojen ja käytännöllisten syiden vuoksi kaikkia vaihtoehtoja ei pysty pohtimaan tarkasti (Vartiainen ja muut, 2013, s. 26).

Conklin (2005, s. 10) nostaa esille, että ongelman ei tarvitse täyttää kaikkia ominaisuuksia ollakseen pirullinen. Lindell (2017, s. 23, 24) kuitenkin korostaa ongelman luonteen kattavan kuvaamisen merkitystä, jotta kesyvä ongelmaa ei erheellisesti kuvattaisi pirullisena. Riippumatta siitä, kenen määritelmiä käyttää, on pirullisen ongelman ominaisuudet hänen mukaansa löydettävissä monenlaisista ongelmista mielikuvitusta käyttämällä. Ongelma saatetaan siis tulkita pirullisena, vaikka se ei sitä todellisuudessa ole.

Conklin on kehittänyt edelleen Rittelin ja Webberin ideoita lähtökohdista, jotka korostavat dialogin ja jaetun ymmärryksen merkitystä. Conklin (2005, s. 2) lähestyykin pirullisen ongelman tematiikkaa puhumalla pirstaloitumisesta ja kollektiivisesta älykkyydestä. Pirstaloitumisella Conklin viittaa ilmiöihin, jotka haastavat kollektiivista älykkyyttä ja tekevät yhteistyöstä sekä projekteista hankalampia tai kokonaan mahdottomia. Pirstaleet itsessään ovat ihmisten erilaisia näkemyksiä, käsityksiä ja aikomuksia (Conklin, 2005, s. 2). Conklin havainnollistaa pirstaloitumista puhumalla yhteistyöprojektista, jossa sidosryhmät kokevat omat visionsa ongelmasta ja sen ratkaisusta oikeiksi. Tällöin kollektiivinen älykkyys vähenee, ja näin ollen pirstaloitumisen voi nähdä kollektiivisen älykkyyden vastavoimana.

Conklinin (2005, s. 3) mukaan pirstaloitumista aiheuttaa kaksi voimaa: pirullisuus ja sosiaalinen kompleksisuus. Juuri sosiaalisen kompleksisuuden vuoksi pirullisen ongelman ratkaiseminen on sosiaalinen prosessi (Conklin, 2005, s. 15). Sosiaalinen kompleksisuus tarkoittaa käytännössä sidosryhmien määrää ja monimuotoisuutta; mitä suurempi joukko kirjavia asenteita ja mielipiteitä omaavia sidosryhmiä projektiin kuuluu, sitä suurempaa sosiaalinen kompleksisuus on (Conklin, 2005, s. 3). Samalla myös riski pirstaloitumiselle kasvaa. Conklinin (2005, s. 3, 4) mukaan pirstaloituminen on yleistynyt nykyajan projekteissa, ja suurimmassa osassa projekteja on myös pirullinen ulottuvuus. Conklin (2005, s. 7) painottaakin pirullisten ongelmien ominaisuuksien ymmärtämisen merkitystä, jotta nykyajan projekteista pystyisi selviämään.

Olennaista on huomioida, että taulukkoon 1 sisällytetyt tutkijat lähestyvät pirullista ongelmaa eri näkökulmista, jolloin artikkeleissakin on hieman eri painotukset. Muihin tutkijoihin verrattuna Conklinin tutkimuksen annin pirullisen ongelman tematiikalle voi nähdä olevan käytännönläheisyydessä, sillä se keskittyy jokapäiväisen työelämän projekteihin ja tarjoaa työkaluja niitä varten (Conklin, 2005, s. 2, 3). Oleellisimpana esimerkkinä työkaluista toimii niin sanottu dialogikartoitus (*dialogue mapping*), joka pyrkii antamaan eväitä projektityöskentelyä varten selkeyttämällä vaikeasti ymmärrettävissä olevaa ja epästrukturoitua tietoa (Seybold, 2013). Näin pirstaloitumista saadaan vähennettyä ja kollektiivinen älykkyys kasvaa, jolloin syntyy hedelmällisemmät lähtökohdat ongelman parissa työskentelyyn.

Siinä missä Conklin (2005) lähestyy pirullisia ongelmia projektityöskentelyn ja jokapäiväisen työelämän kautta, Kreuter ja muut (2004) käsittelevät aihealuetta kansanterveyden parantamisen näkökulmasta. Kreuterin ja kollegojen (2004, s. 448) artikkelissa korostetaan sidosryhmiin saatavan yhteyden merkitystä työskennellessä pirullisten ongelmien parissa. Heidän mukaansa läpinäkyvän ja sektorirajat ylittävän kommunikaation kautta saavutetaan luottamus, joka on olennaista ongelmia ratkoessa (Kreuter ja muut, 2004, s. 441, 451). Toisena avaintekijänä Kreuter ja muut (2004, s. 441) mainitsevat systeemiajattelun soveltamisen. Lineaarinen, kausaalisia syy-

seuraussuhteita hyödyntävä lähestymistapa ei riitä pirullisten ongelmien kohdalla, sillä se ei ota huomioon esimerkiksi ongelman sosiaalisia, kulttuurisia ja poliittisia näkökulmia (Kreuter ja muut, 2004, s. 442). Lineaarisuudella tarkoitetaan epälineaarisuuden vastakohtaa. Lineaarisuuden tarkoittaessa sitä, että yhden arvon muuttuessa muuttuu toinenkin arvo, ei epälineaarisuudessa tällaista arvojen välistä suhdetta ole; toinen arvo voi muuttua tai olla muuttumatta (Vartiainen ja muut, 2013, s. 134).

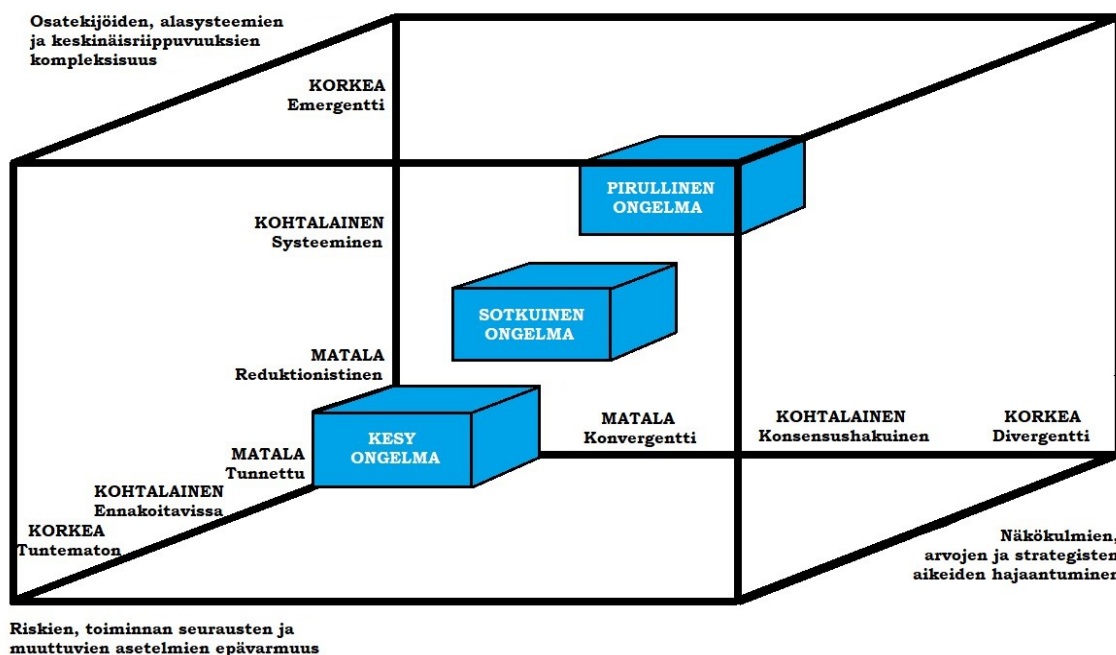
Ongelmanratkaisu on Conklinin (2005, s. 12) mukaan aina ollut sosiaalinen prosessi, ja pirullisen ongelman ydin liittyykin merkittäväällä tavalla inhimillisyyteen. Alford ja Head (2017, s. 398, 399) painottavat Rittelin ja Webberin artikkelissa olleen olennaista, että toisistaan poikkeavien arvojen ja asenteiden seurauksena ongelmiin ei välttämättä ole yksioikoista vastausta, vaan oikean vastauksen sijaan ongelmassa on oleellista subjektiivinen käsitys ratkaisusta. Lundström ja Mäenpää (2020, s. 42) puolestaan toteavat pirullisten ongelmien juurisyiden aina olevan ihmisten välisessä vuorovaikutuksessa, ja Vartiainen kollegoineen (2013, s. 22, 130) korostavat ongelmien sosiokulttuurista luonnetta sekä arvolatautuneisuutta.

### **2.3 Rinnakkaiskäsitteet**

Conklinin (2005, s. 10) mukaan sen sijaan, että erilaiset ongelmat tulkittaisiin joko kesynä tai pirullisina, tulisi ongelmien nähdä sijoittuvan spektriin. Tätä hän perustelee sillä, että ongelmat omaavat pääsääntöisesti pirullisuuden eri asteita. Myös monet muut tutkijat näkevät asian samalla tavalla (ks. esim. Turnbull & Hoppe, 2019, s. 321; Head, 2022, s. 33). Tähän ajatukseen viittaa Norton (2012, s. 449) mainitsemalla, että nykyajan yhteiskunnallisilla ongelmilla on usein vähintäänkin pirullisia ominaisuuksia. Newman ja Head (2017, s. 416) puolestaan perustelevat tapaa luokitella pirulliset ongelmat eriasteisiksi sillä, että myöskään pirullisen ongelman määrittelyyn käytettävät kriteerit eivät ole kaksiarvoisia. Sama on pääteltävissä myös Raison ja kollejen (2018a, s. 4) maininnasta siitä, että ilmiöiden yhteenkietoutuminen lisää kompleksisuutta.

Pirullisten ongelmien analysoimiseksi onkin kehitetty erilaisia typologioita. Esimerkiksi Alford ja Head (2017, s. 402) ovat kehittäneet ongelmien jaottelun matriisiin, jonka ääripäinä ovat kesyt ja erittäin pirulliset ongelmat. Niiden väliin jäävät eriasteiset pirulliset ongelmat. He kuitenkin muistuttavat, että jaottelun tarkoituksena ei ole ratkaista käsissä olevaa ongelmaa, vaan helpottaa sen ymmärtämistä (Alford & Head, 2017, s. 403). Matriisi siis auttaa ongelman jakamista erilaisiin ulottuvuuksiin ja mahdollistaa sen erilaisten osatekijöiden tunnistamisen. Tätä kautta ratkaisuyrityksiä voidaan pyrkiä soveltamaan ongelman osiin (Alford & Head, 2017, s. 410). Alfordin ja Headin (2017, s. 403) luomassa matriisissa ongelma on jaettu kahteen ulottuvuuteen, joista toinen ilmentää ongelman kompleksisuutta ja toinen sidosryhmiin liittyvää monimutkaisuutta.

Toisena esimerkkinä on Raisio ja kollegojen (2018b, s. 8) kehittämä kompleksisuuskuutio (kuvio 1), joka erittelee ongelmat kolmen ulottuvuuden perusteella. Ulottuvuudet ovat riskien, toiminnan seurausten ja asetelmien *epävarmuus*, osatekijöiden, alasysteemien ja keskinäisriippuvuuksien *kompleksisuus* sekä näkökulmien, arvojen ja strategisten aikeiden *hajaantuminen* (Raisio ja muut, 2018a, s. 4). Ulottuvuudet ovat mainittuna alun perin Headin (2008, s. 103) toimesta. Niiden perusteella ongelmat jaetaan kesyihin, sotkuisiin ja pirullisiin ongelmiin. Kaikki ulottuvuudet voivat saada liukuvasti erilaisia arvoja, ja mitä suurempia arvot ovat, sitä pirullisempi ongelma on (Head, 2008, s. 103). Myös Raisio ja muut (2018a, s. 4) mainitsevat typologian hyödyn olevan siinä, että se auttaa päätöksentekijöitä tunnistamaan käsillä olevaa ilmiötä, ja sitä kautta helpottaa sopivan lähestymistavan valitsemista. Toisin sanoen tutkijat siis korostavat, että erilaiset ongelmat vaativat erilaisia toimintatapoja. Olennaista on kuitenkin muistaa, että käytännössä ongelmien jaottelu ei ole yhtä selkeärajaista kuin teoria antaa ymmärtää (Raisio ja muut, 2018b, s. 7).



**Kuvio 1.** Kompleksisuuskuutio (mukaillen Raisio ja muut, 2018b, s. 8).

### 2.3.1 Sotkuinen ongelma

Sotkuisista ongelmista puhutaan joissain yhteyksissä myös monimutkaisina ongelmina (Raisio ja muut, 2018a, s. 29). Ne eivät ole yksittäisiä ongelmia, vaan Raisio ja kollegat (2018a, s. 29) kuvailevat niitä ongelmavyyhdeiksi. Ne sijoittuvat kompleksisuuskuutiossa kesyjen ongelmien ja pirullisten ongelmien välimaastoon. Myös Glouberman ja Zimmerman (2002, s. 8) toteavat sotkuisten ongelmien sisältävän yksinkertaisempien ongelmien osajoukkoja, mutta muistuttavat, että kyseiset ongelmat eivät ole pelkistettävissä yksittäisiin ongelmiin.

Raision ja kollegojen (Raisio ja muut, 2018a, s. 29) mukaan sotkuisille ja kesyille ongelmille on yhteistä se, että sotkuistenkin ongelmien ongelmanratkaisuprosesseissa saavutetaan usein jonkinasteinen yhteisymmärrys. Glouberman ja Zimmerman (2002, s. 6) lisäävät yhteneväisyyksiin, että myös sotkuisten ongelmien kohdalla toimintamalleista on apua, vaikkakaan ne eivät yksinään riitä. Tämän lisäksi ongelman ratkaiseminen kerran helpottaa sen ratkaisua seuraavalla kerralla, mutta ei kuitenkaan takaa

onnistumista (Glouberman & Zimmerman, 2002, s. 6). Sotkuiset ongelmat muistuttavat siis joissain määrin kesyjä ongelmia, mutta samalla kuitenkin eroavat niistä oleellisesti. Erottavana tekijänä ongelmatyyppien välillä on myös sotkuisten ongelmien suurempi mittakaava ja niiden käsittelyyn vaadittava erittäin korkeatasoinen ammattitaito sekä koordinaatio (Glouberman & Zimmerman, 2002, s. 8).

Usein käytetty esimerkki sotkuisesta ongelmasta on miehitetyn avaruuslennon toteuttaminen Kuuhun (esim. Glouberman & Zimmerman, 2002, s. 6). Myös Conklin (2005, s. 10) mainitsee kuulennon pirullisen ja kesyn ongelman välimuotona, vaikka ei kategorisoikaan sitä mihinkään tiettyyn ongelmaluokkaan. Hän kuitenkin puhuu siitä ongelmana, joka omaa niin pirullisia kuin kesyjä elementtejä. Kesyjä elementtejä tässä yhteydessä ovat ongelman määriteltävyys, selkeä loppuratkaisu sekä lopputuloksen objektiivisuus (Conklin, 2005, s. 10). Raisio ja kollegat (2018a, s. 29) vetävät Gloubermanin ja Zimmermanin (2002) johtopäätökset yhteen ja lisäävät, että ongelmanratkaisuprosessien konvergenssi ilmeni kuulennon yhteydessä edellä mainittujen ohella aikataulun ja jaetun päämäärän muodossa. Systeminen lähestymistapa puolestaan ilmeni esimerkiksi toimijoiden ja ongelmien välisenä vahvana koordinaationa (Raisio ja muut, 2018a, s. 29).

### **2.3.2 Superpirullinen ongelma**

Superpirulliset ongelmat pohjautuvat pirullisen ongelman viitekehykseen, mutta niihin liittyy tekijöitä, jotka tekevät niiden parissa työskentelystä entistä haastavampaa. Kyseessä on pirullisen ongelman liitännäiskäsitteistä tunnetuin, ja sen kehittivät Levin, Bernstein, Cashore ja Auld (2007) ilmastonmuutosta käsittelevän tutkimuksensa yhteydessä (Raisio ja muut, 2018b, s. 10). Sittemmin käsitettä on sovellettu myös muihin globaaleihin haasteisiin, kuten valtamerien puhtaanapitoon ja pandemioihin (Auld, Bernstein, Cashore & Levin, 2020; Salas, Scott, Schüz & Norris, 2022). Superpirullisia ongelmia luonnehditaan pirullisen ongelman ominaisuuksien ohella neljällä

lisäominaisuudella (esim. Levin, Bernstein, Cashore & Auld, 2012, s. 5–7; Peters, 2017, s. 388):

1. *Aika on käymässä vähiin.* Superpirullisille ongelmille on ominaista kapea aikaikkuna vaikuttaa ongelmiin tehokkaasti (Levin ja muut, 2012, s. 5). Viivästyneen toiminnan negatiivisina vaikutuksina Lazarus (2009, s. 1160) mainitsee eksponentiaalisesti kasvavat kustannukset ja peruuttamattomat vahingot. Esimerkiksi kasvihuonekaasujen kertyminen ilmakehään aiheuttaa ajan myötä kertautuvia vaikutuksia, mikä tekee myöhemmistä toimenpiteistä tehottomampia ja kalliimpia (Lazarus, 2009, s. 1160). Sama ilmiö näkyi myös koronaviruspandemian yhteydessä, kun viivästyneet toimet heikensivät merkittävästi esimerkiksi tartunnanjäljityksen tehokkuutta (Auld ja muut, 2020, s. 3).
2. *Keskitetyn päätösvallan puuttuminen.* Levin ja kollegat (2012, s. 6) korostavat, että globaaleissa ongelmissa useiden sidosryhmien, kuten valtioiden, yksityisten toimijoiden ja kansainvälisten järjestöjen, on tehtävä yhteistyötä ongelmanratkaisun parissa. Keskitetyn vallan omaavan toimijan puuttuminen tekee kokonaisuuden koordinoinnista haastavaa (Peters, 2017, s. 391), minkä seurauksena on usein hajanaiset ja tehottomat ponnistelut ongelmien ratkaisemiseksi (Levin ja muut, 2012, s. 6). Esimerkiksi Auldin ja kollegoiden (2020, s. 4) mukaan COVID-19-pandemian yhteydessä tämä näkyi ideaalia hitaampana globaalina reaktiona tautia vastaan.
3. *Ongelman aiheuttajat yrittävät myös ratkaista ongelmaa.* Superpirullisten ongelmien keskeinen paradoksi on, että osaltaan ongelman syntyyn vaikuttavat toimijat ovat usein myös niitä, joiden tehtävänä on ratkaista se (Levin ja muut, 2007, s. 9). Lazarus (2009, s. 1160) korostaa tämän luovan eturistiriitoja ja vähentävän merkittävien muutosten todennäköisyyttä. Esimerkkinä hän

mainitsee sen, miten maailman suurimpia päästöjä tuottavat valtiot johtavat ilmastomuutoksen hillitsemispyrkimyksiä.

4. *Poliittiset päätökset jättävät pidemmän aikavälin vaikutukset huomioimatta.* Päätöksenteko ja lainsäädäntö asettavat, esimerkiksi taloudellisten intressien myötävaikuttamina, lyhyen aikavälin hyödyt pitkän aikavälin etujen edelle (Levin ja muut, 2012, s. 6). Ilmastomuutoksen ohella (Lazarus, 2009, s. 1160) tämä ilmiö näkyi koronaviruspandemian yhteydessä valtioiden puntaroidessa taloudellisia kysymyksiä sekä pitkäaikaisempia kansanterveysvaikutuksia (Auld ja muut, 2020, s. 6–7).

Ominaisuuksien saamasta hyväksynnästä huolimatta superpirullisten ongelman käsite on kohdannut myös kritiikkiä. Esimerkiksi Grintin (2022, s. 1521) mukaan superpirullisen ongelman ominaisuuksia voi soveltaa hyvin laajaan joukkoon kriittisiä ongelmia, eikä hän näin ollen näe niiden olevan tyypillisiä yksinomaan tietyille ongelmatyypille. Grint (2022, s. 1529) myös korostaa ongelmien sosiaalista ulottuvuutta ja sitä, että niiden tulkitseminen ja kategorisointi ovat osa subjektiivista prosessia. Tämän vuoksi hän uskoo ongelmien kategorisoinnin superpirullisiksi yksinkertaistavan niiden monimutkaisuutta. Toisaalta käsitteiden luomisen voi nähdä myös laajentavan pirullisiin ongelmiin liittyvää ymmärrystä sekä alustavan uudenlaisten ratkaisujen keksimistä (Head, 2008, s. 103; Levin ja muut, 2012, s. 4).

## 2.4 Ongelmien ratkaiseminen

Rittel ja Webber (1973, s. 159) painottavat, että jako kesyn ja pirullisen ongelman välillä pohjautuu vahvasti ongelmanratkaisun luonteeseen. Conklin (2005, s. 5) on demonstroinut ratkaisuprosessia kesyn ongelman kohdalla kuvaamalla sitä vesiputousmallina, jossa ongelman käsittely etenee lineaarisesti kohti loppua. Suoraviivaisen prosessin vaiheina hän luettelee tiedon keräämisen, tiedon analysoinnin, ratkaisun muodostamisen sekä viimeisenä ratkaisun käyttöönoton. Kuten aikaisemmin

mainittiin, niin erilaiset ongelmat vaativat kuitenkin erilaisia lähestymistapoja. Glouberman ja Zimmerman (2002, s. 8) totesivat, että sotkuiset ongelmat eivät ole pelkistettävissä yksittäisiin ongelmiin. Tämä johtaa siihen, että kompleksisuuden lisääntyessä ongelmia ei voi ratkoa erillään muista ongelmista (Raisio ja muut, 2018a, s. 29).

#### **2.4.1 Rinnakkaiskäsitteiden ratkaisuprosessit**

Sotkuisen ongelmien yhteenkietoutuneisuus tarkoittaa käytännössä sitä, että niiden kohdalla vaaditaan systeemistä lähestymistapaa, mikä ottaa huomioon ongelmien yhteenkietoutuneisuuden. Näin ollen sotkuisen ongelmien käsittely vaatii monitieteisyyttä ja rajojen rikkomista (Glouberman & Zimmerman, 2002, s. 9). Raisio ja kollegat (2018a, s. 29) täsmentävät, että systeemin yksittäisten osien sijaan, kuten kesyjien ongelmien kohdalla, ratkaisu piilee systeemin osien välisissä suhteissa, sillä sieltä ongelmat myös kumpuavat. Toisin sanoen sotkuiset ongelmat johtuvat systeemisestä monimuotoisuudesta, ja siinä missä kesyt ongelmat pystytään ratkaisemaan, niin kesyjä ongelmia pystytään selkiyttämään (Raisio ja muut, 2018a, s. 4). Avainasemassa selkiyttämässä on laaja-alainen tiedonkeruu, mikä vähentää tiedon puutteesta johtuvaa epävarmuutta (Large, Galletly, Myles, Ryan & Myles, 2017, s. 1).

Superpirullisten ongelmien ratkaiseminen puolestaan vaatii innovatiivisia lähestymistapoja, jotka ylittävät perinteiset hallintorakenteet. Esimerkiksi Levin ja kollegat (2012, s. 3, 6) puhuvat myönteisen polkuriippuvuuden puolesta, jossa ideana on aikaisessa vaiheessa pyrkiä vaikuttamaan ongelmaan ja niin sanotusti lukita asiaa edistävää lainsäädäntöä. Tällöin lainsäädäntö olisi mahdollisimman pitkäjänteistä. Peters (2017, s. 391–392) puolestaan pohtii monikeskushallinnon mahdollisuutta, jossa päätöksenteko on hajautettu ja useat toimijat tekisivät yhteistyötä haastavimpien ongelmien hallitsemiseksi. Erityisesti superpirullisten ongelmien kohdalla tärkeää olisi järjestelmä, joka korostaa pitkäaikaisten ratkaisujen merkitystä, mutta olisi samalla tarpeeksi sopeutumiskykyinen muuttuviin olosuhteisiin (Levin ja muut, 2012, s. 7).

## 2.4.2 Pirullisen ongelman ratkaisuprosessit

Pirullisen ongelman ratkaisuprosessi on moniulotteisempi kuin kesyn ja sotkuisen ongelman. Vartiainen ja Raisio (2020, s. 9) kuvailevat pirullisia ongelmia dynaamisina, monitulkintaisina ja kompleksisina vyyhteinä, joita ratkaistaessa kehittyy pääsääntöisesti vain lisää ongelmia. Se ei kuitenkaan tarkoita, että pirulliset ongelmat seuraamuksineen on vain hyväksyttävä. Tämä on pääteltävissä esimerkiksi Raision ja kollegojen (2018a, s. 4) toteamuksesta siitä, että pirulliset ongelmat on kohdattava. Johtopäätöksestä on lisäksi rivien välistä luettavissa sama asia, mikä on pirullisten ongelmien ominaisuuksia käsiteltäessäkin noussut esille, eli se, että ongelman täydellinen ratkaisu ei ole edes tavoiteltava lopputulema. Raisio ja kollegat (2018a, s. 33) puhuvatkin ratkaisun sijaan selviytymisestä pirullisten ongelmien tuomista vaatimuksista.

Tarkkarajaisesti etenevien vaiheiden sijaan Conklin (2005, s. 6) havainnollistaa pirullisen ongelman ratkaisuprosessia siksakkimaisesti etenevänä kuvaajana. Siksakkimaisuudella hän viittaa siihen, että myös myöhemmissä ongelmanratkaisun vaiheissa palataan ongelman määrittelyyn pyrkien ymmärtämään ongelmaa paremmin. Vartiainen ja muut (2013, s. 26–27) korostavat vuorovaikutteisuuden merkitystä tässä epälineaarissa käsittelyprosessissa, jossa ongelman määrittely on tiukasti linkittyneenä ratkaisun löytymiseen. Toisin sanoen ongelman määrittely on läsnä niin pitkään kun ongelman parissa tehdään töitä. Kirjoittajat mainitsevat tämän johtuvan siitä, ettei pirullista ongelmaa ole mahdollista määritellä tyhjentävästi. Tähän viittaavat myös Puustinen ja Jalonen (2020, s. 35) toteamalla, että ratkaisuehdotuksia syntyy sitä enemmän, mitä syvemmälle ongelman tutkimisessa mennään.

Haasteellisista lähtökohdista huolimatta pirullisten ongelmien ratkaisemiseksi on kehitetty erilaisia strategioita. Esimerkiksi Daviter (2017) on jakanut strategiat kolmeen pääluokkaan, ja useiden tutkijoiden analyyseissä on löydettävissä yhteisiä tekijöitä hänen määrittelynsä kanssa (esim. Conklin, 2005; Roberts, 2000). Nämä kolme strategiaa ovat avattuna alla ja koottuna luvun lopussa taulukkoon 2. Raisio ja kollegat (2018a, s. 14) muistuttavat kuitenkin, että mikään toimintastrategioista ei ole toistaan parempi.

Käytännön tasolla kyse on tietyn strategian valitsemisen sijaan eri strategioiden välisistä kompromisseista.

Selviytymisstrategia (coping) keskittyy lopullisen ratkaisun sijaan inkrementaalisen ja tilannekohtaisen edistymisen tavoittelemiseen (Daviter, 2017, s. 580; Raisio ja muut, 2018a, s. 15). Head (2008, s. 107–108) nostaa lähestymistavan positiivisina puolina esille sen, että se hyväksyy pirullisiin ongelmiin liittyvän ennakoimattomuuden sekä mahdollistaa oppimisen ja sopeutumisen uusien haasteiden ilmaantuessa. Daviter (2017, s.580) yhtyy ajatukseen todeten, että toimintatapa kannustaa päättäjiä mukauttamaan toimintatapojaan asteittain uusimpaan tietoon perustuen. Strategia on hyödyllinen erityisesti sellaisessa tilanteessa, jossa ylitsepääsemätön epävarmuus tekee kokonaisvaltaisen ratkaisun löytämisestä epärealistista (Daviter 2017, s. 580). Käytännönläheisen lähestymistavan negatiivisina vaikutuksina voi nähdä sen, että se jättää ongelman juurisyyt ratkaisematta (Head, 2008, s. 107). Daviter (2017, s. 580) nostaa myös esille, että samaan aikaan se saattaa toimia esteenä pitkäjänteiselle lainsäädännölle. Tämä korostuu erityisesti päätöksentekijöiden keskittyessä helposti näkyviin pienen aikavälin voittoihin (Head, 2008, s. 107).

Kesyttämistrategialla (taming) Daviter (2017, s. 578) tarkoittaa ongelmaan liittyvän monimutkaisuuden vähentämistä erinäisillä tavoilla, minkä seurauksena ongelman osat ovat helpommin käsiteltävissä muodossa. Conklin (2005, s. 11) mainitsee esimerkiksi ongelmanmäärittelyn lukkoonlyömisen sekä ratkaisuvaihtoehtojen rajaamisen tapoina kesyttää ongelmaa. Roberts (2000, s. 4) viittaa kesyttämiseen termillä auktoritatiiviset strategiat, ja puolestaan mainitsee niistä käytännön esimerkkinä päätöksenteon keskittämisen harvoille toimijoille. Tämä luonnollisesti nopeuttaa päätöksentekoprosessia, mutta rajoittaa laajempaa sidosryhmien osallistumista ongelmanratkaisuun (Roberts, 2000, s. 4). Kesyttämisen hyötynä onkin päätöksenteon yksinkertaistaminen, mutta se jättää selviytymisstrategian tavoin huomioimatta ongelman eri osa-alueiden yhteenkietoutumisen sekä niiden välisen vuorovaikutuksen (Daviter, 2017, s. 579). Pirullisten ongelmien kesyttäminen tarjoaa hetkellistä helpotusta,

mutta johtaa usein siihen, että ongelmien juurisyöt jäävät ratkaisematta (Conklin, 2005, s. 11; Raisio ja muut, 2018a, s. 14).

Ratkaisustrategiat (solving strategies) pyrkivät ongelman kokonaisvaltaiseen käsittelyyn ja nimensä mukaisesti sen ratkaisemiseen kokonaisuudessaan (Daviter, 2017, s. 574). Daviter (2017, s. 575) luettelee kunnianhimoisen lähestymistavan vaatimuksina korkean tason yhteistyön, koordinoinnin sekä resurssien allokoinnin, mitkä saattavat tuottaa haasteita johtuen Alfordin ja Headin (2017, s. 404) mainitsemista sirpaleisista hallintorakenteista ja erityisesti ristiriitaisista intresseistä. Myös pirullisen ongelman perusominaisuudet, erityisesti ongelman muuttuminen ajan myötä ja ratkaisuyritysten ennakoimattomat seuraukset (Rittel & Webber, 1973, s. 162, 163), saattavat monimutkaistaa lähestymistavan hyödyntämistä käytännön tasolla. Raisio ja muut (2018a, s. 14) mainitsevatkin tämän holistisen lähestymistavan usein johtavan yhteistoiminnalliseen inertiaan ja lukkiutuneisiin tilanteisiin.

**Taulukko 2.** Pirullisen ongelman ratkaisemisen strategiat Daviterin (2017) kategorisoinnin mukaan.

Strategia	Tavoite	Hyödyt	Haasteet
Selviytyminen	Asteittainen ja tilannekohtainen eteneminen.	Sopeutuminen muuttuviin haasteisiin, tiedolla johtamisen hyödyntäminen.	Ratkaisemisen hitaus ja tehottomuus, juurisyiden sivuuttaminen.
Kesyttäminen	Monimutkaisuuden vähentäminen.	Päätöksenteon yksinkertaistaminen ja nopeuttaminen.	Ongelman osien välisen vuorovaikutuksen ja juurisyiden sivuuttaminen.
Ratkaiseminen	Ongelman ratkaisu kokonaisuudessaan.	Ongelman kokonaisvaltaisempi huomioiminen ja ymmärtäminen.	Yhteistyön toteuttaminen käytännössä, ongelman muuttuminen ajan myötä.

### 2.4.3 Yhteistyön merkitys

Pirullisia ongelmia ei kesyjien ongelmien tavoin voida tehokkaasti hallita yksittäisen organisaation toimesta, minkä vuoksi eri sidosryhmiä otetaan usein mukaan pirullisiin ongelmiin liittyviin päätöksentekoprosesseihin (Daviter, 2017, s. 574). Yhteistyö sen eri muodoissa onkin tutkimuksen perusteella todettu keskeiseksi elementiksi ratkaistaessa pirullisia ongelmia (Lundström & Raisio, 2013, s. 181). Esimerkiksi Roberts (2000, s. 6) kuvailee yhteistyötä parhaimmassa tapauksessa kaikkia osapuolia hyödyttävänä win-win-tilanteena. Se luo erityisesti tiedon jakamisen ja luottamuksen rakentamisen (Roberts, 2000, s. 9) kautta yhteisymmärrystä tilanteesta, jolloin saadaan paremmat lähtökohdat sen lähestymiseen (Conklin, 2005, s. 15). Ideaalitulanteessa mukana on niin julkiselta, yksityiseltä, kuin kolmannelta sektorilta saatu ymmärrys ja voimavarat (Alford & Head, 2017, s. 401).

Yhteistyön merkitys ongelmien ratkaisemisessa on myös pääteltävissä aikaisemmasta maininnasta pirullisen ongelman sosiaalisesta luonteesta. Sen myötä korostuvat jaettua ymmärrystä ja kollektiivista älykkyyttä tehostavat toimintatavat (Conklin, 2005, s. 15). Myös Alford ja Head (2017, s. 404) nostavat yhdeksi yhteistyön hyödyksi tiedon pirstoutumisen vähentymisen muistuttaen samalla, että eri sidosryhmät omaavat usein vaihtelevaa osaamista. Daviter (2017, s. 574) kuvaileekin yhteistyötä foorumina, jossa osallistujat voivat jo olemassa olevan tiedon jakamisen lisäksi myös luoda uusia näkemyksiä. Kun yhtälöön lisätään vielä mahdollisesti resurssien ja riskien jakaminen sidosryhmien kesken (Roberts, 2000, s. 7), saadaan samalla myös tehostettua sidosryhmien sitoutumista yhteisiin ratkaisuihin (Daviter, 2017, s. 574).

Yhteistyöllä on kuitenkin myös haasteensa. Alford ja Head (2017, s. 407) nostavat esille, että suuret sidosryhmien väliset valtaerot saattavat hankaloittaa prosessia. Yhtenä riskinä on tällöin, että laajemmat resurssit omaavat toimijat hallitsevat keskustelua liiaksi esimerkiksi rajoittaen muiden toimijoiden panosta. Seurauksena on luonnollisesti vähintään yhteistyön tehokkuuden väheneminen (Daviter, 2017, s. 576), ja tällaisissa tapauksissa toimintatavan haitat saattavat ylittää saatavat hyödyt (Roberts, 2000, s. 7).

Sosiaalinen kompleksisuus monimutkaistaa myös viestintää ryhmien välillä (Conklin, 2005, s. 3). Daviter (2017, s. 576) täsmentää tähän liittyen, että yhteistyön ylläpito ja merkityksellisten tulosten saavuttaminen ovat sitä haastavampia, mitä kirjavampi toimijajoukko on.

Käytännön esimerkkinä yhteistyön merkityksestä voidaan mainita kansalaisraadit aluekehittämisen hankkeissa (Lundström & Raisio, 2013). Lundström ja Raisio (2013, s. 183) mainitsevat raatien mahdollistavan kansalaisten osallistumisen päätöksentekoon heitä koskevissa asioissa, ja laajemman osallistujajoukon puolestaan edistävän huomioon otettuja näkökulmia. Esimerkitapauksessa tutkijat näkivät deliberaation lisänneen osallistujien ymmärrystä aluekehittämisen luonteesta ja parantaneen heidän valmiuksiaan osallistua päätöksentekoon (Lundström & Raisio, 2013, s. 192). Roberts (2000, s. 7) puolestaan mainitsee Afganistanin avustus- ja jälleenrakennustyöt esimerkkinä yhteistyöstrategiasta. Hän mainitsee lähestymistavan tuoneen lukuisia hyötyjä monitasoisessa prosessissa (Roberts, 2000, s. 11), mutta luettelee myös kompastuskiviä, kuten taipumuksen palata auktoritatiivisiin strategioihin yhteistyön muuttuessa haastavaksi (Roberts, 2000, s. 14). Tilanteessa korostui Daviterin (2017, s. 576) maininta yhteistyön merkityksellisyydestä, mutta samalla sen hallinnan haastavuudesta – etenkin konfliktiherkässä ympäristössä.

## 2.5 Kritiikki

Kasvaneen mielenkiinnon pirullista ongelmaa kohtaan on arveltu johtuvan pirullisten ongelmien määrän ja merkittävyyden kasvusta modernissa maailmassa. Esimerkiksi Lundström ja Mäenpää (2020, s. 41) näkevät muutoksen ja murroksen aikakauden eli sosiaalisen median nousun, terrorismin lisääntymisen ja ilmastonmuutoksen tutkimisen selittävän ilmiötä. Poikkeavia näkökulmiakin on kuitenkin esitetty. Esimerkiksi Alford ja Head (2017, s. 398) uskovat pääsyyn piilevän termin ylimalkaisessa käytössä. Käsitettä on heidän mukaansa käytetty kuvaamaan ongelmia, jotka eivät todellisuudessa ole pirullisia – tai ainakaan yhtä pirullisia, mitä annetaan ymmärtää.

Alford ja Head (2017, s. 398, 411) varoittavat termin liiallisen käytön vähentävän sen tehokkuutta, kun esimerkiksi suuremman mittakaavan rakennusprojekteja kutsutaan virheellisesti pirullisiksi. Käsitteellisestä sekavuudesta kertoo myös se, että pirullisten ongelmien yhteydessä puhutaan usein kompleksisista ongelmista, jotka yhteneväisyyksistään huolimatta eivät tarkoita samaa asiaa (Raisio ja muut, 2018a, s. 33). Lönngren ja Poeck (2021, s. 481) näkevätkin, että käsitteen suosiota on seurannut sen epä johdonmukaiset määritelmät. Huomionarvoista on kuitenkin pitää mielessä, että pirullisen ongelman alkuperäinen merkitys aina käsityksestä sen ominaispiirteistä tapoihin käsitellä ongelmia ovat ajan saatossa muuttuneet (Alford & Head, 2017, s. 398; Raisio ja muut, 2018a, s. 33).

Alford ja Head (2017, s. 399) myös kritisoivat viitekehyksen suhtautuvan ongelmiin liian kaikenkattavasti. Tällä tutkijat tarkoittavat ongelmien kuvaamista niin kompleksisiksi, ettei niitä pystyisi millään hallitsemaan. Kaikenkattava näkökulma ei Alfordin ja Headin (2017, s. 399) mukaan jätä sijaa ongelman jakamiselle hallittavissa oleviin osiin. Tähän liittyen Grint (2022, s. 1521) nostaa esille, että myös joustamattomat ominaispiireet, kuten se, että ongelma ei pysähdy, saattavat rajoittaa selviytymisstrategioiden mahdollisuutta. Seurauksena syntyy hänen mukaansa odotuksia, joita on mahdoton saavuttaa. Kaikenkattavan lähestymistavan kritiikki on yhteydessä myös kritiikkiin ongelmatyyppien dikotomisesta jakamisesta. Alfordin ja Headin (2017, s. 400) mukaan pirullisen ongelman diskurssi ei ole ottanut pirullisuuden eri asteita riittävästi huomioon, vaan pirullisuutta on sovellettu kaksijakoisena; ongelma joko on pirullinen tai se ei ole sitä. Heidän mukaansa dikotominen jaottelutapa pelkistää kaikki pirulliset ongelmat samaan kategoriaan, minkä seurauksena ongelmien ratkaisuyritykset pysyvät geneerisinä ja vaikuttamattomina (ks. myös Head, 2022, s. 33).

Teoreettiset epäkohdat näkyvät tutkijoiden mukaan myös käytännössä. Turnbullin ja Hoppen (2019, s. 316) mukaan pirullisen ongelman lisääntynyt käyttö ilmenee siinä, että termiä käytetään usein analyttisen välineen sijasta retorisesti joko herättämään huomiota tai oikeuttamaan toimetttömyyttä ongelman edessä. Lönngren ja Poeck (2021,

s. 490) yhtyvät ajatukseen täsmentämällä, että termiä saatetaan käyttää keinona esimerkiksi haastaessa vallitsevia ajattelutapoja ja tukien kilpailevia näkökulmia. Myös aikaisempi maininta teoreettisen viitekehyksen suhtautumisesta ongelmiin kaikenkattavasti näkyy käytännön tasolla, sillä ongelmien kuvaaminen liian monimutkaisiksi voi johtaa lamaannukseen, jossa toimijat eivät uskalla ryhtyä toimeen (Termeer, Dewulf & Biesbroek 2019, s. 176).

Olennaisena kritiikin kohteena on viitekehyksen suhtautuminen yhteistyöhön. Yhteistyötä ja sen tuomia mahdollisuuksia ongelmanratkaisuun liittyen kuvataan kriitikoiden mielestä ylioptimistisesti (ks. esim. Daviter, 2017; Grint, 2022; Noordegraaf, Douglas, Geuijen & Steen, 2019). Esimerkiksi Noordegraaf ja muut (2019, s. 283) näkevät viitekehyksen lähestyvän yhteistyötä kaikkia hyödyttävänä yleisratkaisuna ottamatta huomioon sen rajoituksia käytännössä. Kritiikin mukaan yhteistyö voi teoriassa helpottaa ongelmanratkaisua, mutta käytännössä epäluottamuksen ja kilpailun kaltaiset tekijät ilmenevät suurempina esteinä kuin mitä teoria antaa ymmärtää. Grint (2022, s. 1527) yhtyy tähän ajatukseen painottaen yhteistyötä edellyttävän korkean luottamustason saavuttamisen vaikeutta. Yhtenä riittävän luottamustason saavuttamisen kompastuskivenä Noordegraaf ja muut (2019, s. 279) mainitsevat tunneperäiset ihmissuhteisiin liittyvät haasteet, joita viitekehys ei heidän mukaansa ota huomioon. Ylioptimistisuus voi luoda sidosryhmille epärealistisia odotuksia siitä, mitä ratkaisuprosessilla on saavutettavissa käytännössä (Noordegraaf ja muut, 2019, s. 279).

Yhteistyötä ja sen osatekijöitä, kuten verkostonhallintaa ja luottamuksen rakentamista, on ratkaisukeinoina kritisoitu myös siitä, etteivät ne laaja-alaisuutensa vuoksi muutu käytännön toimenpiteiksi ruohonjuuritasolla (Noordegraaf ja muut, 2019, s. 279). Noordegraafin ja muiden (2019, s. 278) mukaan viitekehys suosii kokonaisvaltaisia ratkaisuja, jotka ovat irrallaan käytännöstä. Alford ja Head (2017, s. 400) täsmentävät tämän tarkoittavan sitä, että ratkaisuja ei välttämättä räätälöidä tiettyyn tilanteeseen sopivaksi, mikä näkyy tehottomina ponnistuksina pirullisten ongelmien peittoamiseksi. Käytännön toimijoille ei siis nähdä tarjoutuvan konkreettisia työkaluja ongelmien käsittelemiseksi (Noordegraaf ja muut, 2019, s. 285).

### 3 Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistaminen pirullisena ongelmana

Tämän tutkielman viimeisen teorialuvun myötä siirrytään askel kohti yhteiskunnallista päätöksentekoa ja tämän tutkimuksen varsinaista aihetta eli sote-uudistusta. Pääluke alkaa tarkastelemalla yleisesti reformien terminologiaa, taustaa ja merkitystä. Sen jälkeen edetään sosiaali- ja terveysalan reformien erityispiirteisiin. Kyseiset alaluvut pohjustavat nykyisen sote-uudistuksen taustalla vaikuttavien tekijöiden ymmärtämistä. Luvun lopuksi yhdistetään molemmissa teorialuvuissa käsitellyt asiat pohtimalla sosiaali- ja terveydenhuollon reformien pirullisuutta.

#### 3.1 Reformit yleisesti

Terminä reformi on peräisin englannin kielisestä sanasta *reform*, jolla viitataan jonkin olemassa olevan asian uudelleenmuotoilemiseen ja rakentamiseen (Julkunen, 2017, s. 320). Se on mahdollista kääntää suomeksi suoraan uudistukseksi, mutta Julkunen (2017, s. 70) huomauttaa, että tällöin termin (*re-form*) alkuperäinen merkitys ei täysin välity. Lähdesmäki (2003, s. 283) korostaakin, että reformissa kyse on nimenomaan uudistuksesta, johon on sisäänrakennettuna ajatus toivotusta ja jollain tapaa hyödyllisestä muutoksesta. Reformi ei siis ole pelkkä synonyymi muutokselle tai uudistukselle, vaan kaikilla näillä termeillä on oma sisällöllinen vivahteensa (Julkunen, 2017, s. 320).

Niiranen (2006, s. 67) mainitsee muutoksen olevan ilmiönä näistä kolmesta laajin, ja sen voi nähdä reformin ja uudistuksen yläkäsitteenä. Siihen ei myöskään ole sisäänrakennettu tietoisin prosessin elementtiä (Niiranen, 2006, s. 67). Rautiainen ja kollegat (2020, s. 38) myös mainitsevat uudistuksen olevan sävyltään muutosta myönteisempi. Vaikka sekä uudistuksella että reformilla viitataan tietoiseen ja aktiiviseen toiminnan tai rakenteiden uudistamiseen, on niiden välillä havaittavissa myös eroja

(Bunse & Fritz, 2012, s. 4; Niiranen 2006, s. 66). Reformi liitetään usein nimenomaan julkiseen sektoriin sekä organisaatorakenteisiin, kun taas uudistus on käsitteenä kattavampi (Bunse & Fritz, 2012, s. 4; Niiranen, 2006, s. 60).

Myös Julkunen (2017, s. 320) kiinnittää huomiota terminologiaan, ja mainitsee reformin käsitteenä nousseen keskeiseksi poliittisessa ja hallinnollisessa kielessä. Hän puhuikin tietoisesti tehdystä pesäerosta reformin ja kehittämisen välillä, ja näkee muutoksen retoriikassa viittaavan siihen, että reformi nähdään laadullisesti erilaisena prosessina verrattuna perinteiseen kehittämistyöhön. Toisaalta käyttämällä termejä ja niistä syntyviä erilaisia mielikuvia tarkoituksenmukaisesti on mahdollista myös vaikuttaa siihen, miten erilaiset muutokset ymmärretään ja hyväksytään eri yhteyksissä (Rautiainen ja muut, 2020, s. 38). Rinteen ja Marinin hallituskaudella puhuttiin reformien sijaan jälleen kehittämisestä ja järjestämiskäsitteen muutoksesta (Rautiainen ja muut, 2020, s. 39).

Julkunen (2017, s. 70) tuo esiin, että reformismi viittasi alun perin yhteiskunnan uudistamiseen vasemmistolaisen ideologian mukaisesti. 1980-luvulta eteenpäin reformi alkoi kuitenkin saamaan uutta ideologista merkitystä, kun welfare reform -käsite levisi uusoikeistolaisten uudistusten myötä (Julkunen, 2017, s. 70). Tämänkaltaiset muutokset termin merkityksessä osoittavat, että reformi ei käsitteenä ole ideologisesti neutraali, vaan heijastaa yhteiskunnallista ja poliittista ilmapiiriä (Julkunen, 2017, s. 71). Dann (1996, s. 28) yhtyy Julkusen ajatukseen mainitsemalla, että 1900-luvun loppupuolelta lähtien yleisenä trendinä reformeissa onkin ollut erityisesti julkisen sektorin rakenteiden purkaminen ja tehokkuuden lisääminen (ks. myös Aarrevaara & Stenvall, 2006, s. 7).

Tehokkuuden lisäämisen ohella reformien tavoitteet yleisellä tasolla liittyvät usein julkisen sektorin toiminta- tai reagoitakyvyn parantamiseen, ja usein kyseessä on näiden kaikkien yhdistelmä (Bunse & Fritz, 2012, s. 4). Laitinen, Nyholm, Stenvall ja Kaivo-oja (2015, s. 53) jatkavat listaa lisäämällä siihen resurssien uudelleenallokoinnin, sektorien välisen sopusuhtaisuuden hienosäädön sekä eri toimijoiden vastuualueiden määrittelyn. Tavoitteet ovat luonnollisesti kuitenkin olosuhteiden seurausta ja muuttuvat

tilannekohtaisesti. Reformien avulla reagoidaankin ympäristön muutosten asettamiin vaatimuksiin (Julkunen & Saari, 2013, s. 320). Ilmastokriisin, väestön ikääntymisen, digitalisaation murroksen sekä globalisaation aiheuttamien jatkuvien haasteiden vuoksi (Bunse & Fritz, 2012, s. 4; Kaunismaa, Nerg, Karhunen, Majava, 2021, s. 69) Laitinen kollegoineen (2015, s. 53) kuvailevatkin reformeja jo arkipäiväisenä osana julkishallinnon toimintaa. Kuvailu sopii yhteen Dannin (1996, s. 28) mainintaan siitä, että tihevästi ja sarjanomaisesti toteutetut reformit ovat leimanneet julkishallinnon kehitystä ympäri maailmaa 1900-luvun loppupuolelta lähtien. Julkunen (2017, 70) mainitsee erityisesti hyvinvointivaltioiden olevan jatkuvan reformoinnin kohteena, mikä näkyy muun muassa tutkimuksen lisääntymisenä aiheesta.

Reformeja suunniteltaessa päätökset pyritään pohjaamaan tutkittuun tietoon ongelmista, seurauksista ja niiden vaikutuksista (Roberts, Hsiao, Berman & Reich, 2004, s. 127), mutta päätöksentekoa monimutkaistaa se, että reformien vaikutuksia kompleksisessa yhteiskunnassa ei ole mahdollista ennustaa tarkasti (Niiranen, 2006, s. 67). Tämän lisäksi perusteluissa reformien tarpeellisuudesta on havaittavissa ristiriitaisia näkökulmia, kun demokratian ja laadun kaltaiset laadulliset perustelut asettuvat julkisessa keskustelussa usein vastakkain määrällisten perusteluiden kanssa (Niiranen, 2006, s. 69). Eriävistä näkemyksistä voi yhteiskunnan kehittymisen kannalta syntyä hyvää (ks. esim. Aarrevaara & Stenvall, 2006, s. 8), mutta lähtökohtaisesti toisistaan poikkeavat arvot monimutkaistavat reformien valmistelutyötä. Suomessa esimerkiksi sosiaalihuollon ja työnteon kannustavuuteen liittyviin kysymyksiin ei ole löydetty eri osapuolia tyydyttäviä ratkaisuja, minkä vuoksi ne ovat jatkuvasti poliittisen keskustelun kohteena (Julkunen & Saari, 2013, s. 319).

Haasteita ilmaantuu myös reformeja käyttöönotettaessa. Laitinen ja muut (2015, s. 56) mainitsevatkin yhtenä reformien käytännön haasteena uudistusten inkrementaalisuuden. Heidän mukaansa muutoksia toteutetaan osittaisten reformien turvin, jolloin ne keskittyvät yksittäisiin hallinnon sektoreihin siten, että toiminnasta puuttuu vaadittava korkeamman tason koordinaatio (ks. myös Kuivalainen & Kuitto, 2022,

s. 1). Myös Tenbensen (2023, s. 3) viittaa tähän ilmiöön käyttämällä Charles Lindblomin kehittämää termiä 'rämpiminen' (muddling through). Roberts ja kollegat (2004, s. 140) nostavat aiheeseen liittyen esille, että liiallinen yksimielisyyden tavoittelu saattaa johtaa tehottomiin reformeihin, jotka eivät aja kenenkään asiaa. Osaltaan myös polkuriippuvuudet hankaloittavat hallinnon uudistuksia (Rautiainen ja muut, 2020, s. 18), ja käytännössä monet reformit viivästyvät tai toteutuvat vain osittain (Bunse & Fritz, 2012, s. 5). Lähdesmäki (2003, s. 283) korostaakin reformien onnistumisen edellyttävän poliittista tukea ja jatkuvuutta.

### **3.2 Sosiaali- ja terveydenhuollon reformit**

Sosiaali- ja terveysalan reformeilla tarkoitetaan Robertsien ja kollegojen (2004, s. 9) määritelmän mukaan merkittäviä ja tarkoituksellisia pyrkimyksiä kehittää sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmän suorituskykyä (ks. myös Okma ja muut, 2010, s. 76). Kyseessä on hankala ja monimutkainen prosessi, joka on oleellisessa osassa valtioiden hallintoa ympäri maailmaa (Roberts ja muut, 2004, s. 3–4). Sote-alan reformeilla on monia yhteneväisyyksiä yleisten hallinnon reformien kanssa. Näitä ovat esimerkiksi pyrkimys tietoon ja näyttöön perustuvaan päätöksentekoon, uudistuksiin liittyvät poliittiset kiistat ja polkuriippuvuudet sekä tavoitteet, kuten tehokkuuden lisääminen (Miettinen ja muut, 2020, s. 78; Stenvall & Syväjärvi, 2006, s. 82; Rautiainen ja muut, 2020, s. 18). Sote-alalla on kuitenkin omat ominaispiirteensä, kuten tarkoitus edistää väestön hyvinvointia ja eettisten näkökulmien korostuminen (Miettinen ja muut, 2020, s. 78). Tämän lisäksi globaalit ja kansalliset ilmiöt, kuten väestön ikääntyminen ja digitalisaatio, vaikuttavat omalla tavallaan sote-sektoriin (ks. esim. Gusmano & Okma, 2018). Näiden vaikutuksesta alan reformeille muodostuu omat erityispiirteensä.

Yhtenä erittäin keskeisenä sosiaali- ja terveydenhuollon reformien yksittäisenä piirteenä on pyrkimys palveluiden integraatioon (ks. esim. Alderwick ja muut, 2024, s. 2; Taskinen & Hujala, 2020, s. 47; Tynkkynen, Pulkki, Tervonen-Gonçalves, Schön, Burström & Keskimäki, 2022, s. 222). Integraation tärkeys juuri sosiaali- ja terveysalalla juontaa

juurensa poikkialaisen yhteistyön tärkeyteen hyvinvoinnin edistämiseksi (Alderwick ja muut, 2024, s. 2). Integraatiota ilmenee eri organisaatiotasoilla hieman eri merkityksin, mutta Taskinen ja Hujala (2020, s. 49) mainitsevat sen tarkoittavan makrotasolla hallintorakenteiden yhdistämistä; tätä kautta pyritään vähentämään järjestelmien hajanaisuutta. Rautiainen ja kollegojen (2020, s. 31) mukaan järjestelmätason integraatio Suomessa on painottunut erityisesti sosiaalipalveluiden ja terveydenhuollon sekä perus- ja erityistason palveluiden yhteensovittamiseen. Näin pyritään yhtenäistämään ruohonjuuritason palveluketjuja sekä tehostamaan erityisesti monisairaiden asiakkaiden hoitoa (Rautiainen ja muut, 2020, s. 31). Suomi ei integraatiopyrkimysten suhteen ole maailmalla poikkeus, vaan kyseessä on laaja kansainvälinen ilmiö (Taskinen & Hujala, 2020, s. 47).

Sote-huollon reformeja leimaa prosessien pituus, monimutkaisuus ja monet epäonnistumiset (Rautiainen ja muut, 2020, s. 36). Yhtenä syynä tähän on sote-alan monitahoinen lainsäädäntö ja polkuriippuvuudet, jotka vaikeuttavat merkittävien muutosten aikaansaamista (Tenbensen, 2023, s. 3). Rautiainen ja muut (2020, s. 18) viittaavat samaan asiaan puhumalla olemassa olevan sote-järjestelmän tuottamasta vastustuksesta muutosta vastaan (ks. myös Roberts ja muut, 2004, s. 4). Sote-palvelujen uudistamista on viime vuosikymmeninä myös hankaloittanut oikeudellisten ja poliittisten näkökulmien väliset jännitteet, kun reformien oikeudellisia seurauksia on puitu enenevässä määrin (Rautiainen ja muut, 2020, s. 30). Mustosen (2024, s. 30) mukaan yhtenä sote-reformien pitkäkestoisuuden elementtinä on lisäksi se, että sote-alan uudistuksia ilmentää niiden aikaansaamien hyötyjen näkyminen vasta pidemmällä aikavälillä. Vaikutusten realisoituminen myöhemmin selittyvät laaja-alaisten toimintamallien vakiintumiseen vaadittavalla ajalla sekä terveysvaikutusten, ja tätä kautta suurimpien talousvaikutusten, hitaalla ilmenemisellä (Mustonen, 2024, s. 30–31).

Möttönen (2019, s. 9) huomauttaa, että reformit yhteiskunnallisena ilmiönä tuovat aina pintaan ideologisia käsityksiä muutosten suunnasta ja aiheuttavat tätä kautta poliittisia kiistoja. Tämä korostuu suoraan kansalaisten hyvinvointiin ja arkeen vaikuttavissa

sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksissa, jotka herättävätkin erityisen laajaa julkista keskustelua (ks. esim. Jokinen & Pehkonen, 2017). Julkinen kiinnostus tarkoittaa poliittisten näkökulmien lisääntymistä, mikä kasvattaa paineita päättäjien keskuudessa ja tätä kautta osaltaan vaikeuttaa päätöksentekoa. Roberts (2004, s. 21) toteaaakin päättäjien kohtaavan jatkuvasti poliittisia ja eettisiä ongelmia hallinnon uudistuksia eteenpäin ajaessaan. Möttönen (2019, s. 9) puolestaan näkee Suomen sote-uudistusyritysten jopa todistaneen poliittisen järjestelmän kyvyttömyyden tehdä laajoja yhteiskunnallisia uudistuksia.

Eettiset ja oikeudenmukaisuuteen liittyvät kysymykset ovat tärkeässä roolissa sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksissa johtuen alan päätarkoituksesta eli koko väestön hyvinvoinnin edistämisestä (Miettinen ja muut, 2020, s. 78). Rautiainen ja muut (2020, s. 29) mainitsevatkin, että yhtenä Suomen sote-uudistuksen päätavoitteista on nimenomaan kaventaa hyvinvointi- ja terveyseroja eri väestöryhmien välillä. Oikeudenmukaisuus laadukkaan sote-huollon ydinkysymyksenä korostuu erityisesti, sillä sen avulla pystytään vaikuttamaan eri väestöryhmien väliseen epätasa-arvoon myös yleisellä tasolla (Fiscella, 2011, s. 82). Väestön kokonaisvaltaisen hyvinvoinnin edistämisen myötä uudistuksissa on erityisen tarkasti otettava huomioon esimerkiksi palveluiden yhdenvertainen laatu, saavutettavuus ja saatavuus (Rautiainen ja muut, 2020, s. 29). Fiscella (2011, s. 78) puhuu sellaisen palvelujärjestelmän puolesta, joka ottaisi jokaisen yksilön, erityisesti heikommassa asemassa olevien, tilanteen mahdollisimman hyvin huomioon. Hän näkee tämän yhtenä tarkoituksensa täyttävän sote-sektorin tärkeimmistä elementeistä.

Kustannusten hallinta on tärkeä osa nykyajan hallintoa. Sen merkitys korostuu sote-alalla, sillä kyseessä on taloudellisesti erittäin merkittävä kokonaisuus. Esimerkiksi Fuchs (2010, s. ii) näkee kustannusten hallinnan yhtenä tärkeimmistä sote-reformien tavoitteista. Suomessa pelkästään terveydenhuollon kokonaismenot olivat vuonna 2020 22,9 miljardia euroa (THL, 2024a) eli noin 9,6 prosenttia bruttokansantuotteesta – kaikki sosiaalimenot mukaan laskettuna (Sosiaali- ja terveysministeriö, 2024a) luku oli

puolestaan noin 42 prosenttia (Tilastokeskus, 2022). Työvoimapainotteisen sote-alan (THL, 2024b) kustannukset ovat erityisen tärkeitä, sillä ne kasvavat jatkuvasti väestön ikääntyessä ja huoltosuhteen heikentyessä (Rautiainen ja muut, 2020, s. 33). Fuchs (2010, s. 15) nostaa esille, että integraatio on yksi olennainen keino vaikuttaa myös terveydenhuollon kuluihin. Tämä korostuu erityisesti kroonisista sairauksista kärsivien monisairaiden henkilöiden kohdalla, sillä heidän hoitonsa muodostaa 75 prosenttia terveydenhuollon kokonaiskuluista (Fuchs, 2010, s. 15; ks. myös Tynkkynen ja muut, 2022, s. 222).

Näyttöön perustuva päätöksenteko korostuu sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksissa. Miettinen ja muut (2020, s. 78) nostavatkin esille, että näyttöön perustuvuus on Suomen laissakin mainittu kriteeri terveydenhuollon toimintaan liittyen mahdollisimman laadukkaan hoidon takaamiseksi. Myös muissa maissa kansalliset terveydenhuollon strategiat pohjautuvat selkeästi tutkimustietoon (ks. esim. Fiscella, 2011, s. 78). Roberts kollegoineen (2004, s. 127) mainitsee tietoon pohjautuvien hallinnon uudistusten lisäävän lainsäädäntöä, joka ottaa perusteellisesti huomioon ongelmat sekä niiden syyt ja vaikutukset. Tämä lisää näyttöön perustuvan päätöksenteon merkitystä entisestään. Lisäksi hoitojen vaikuttavuustieto on tärkeä väline, jonka avulla sote-alan rajallisia resursseja pystytään kohdentamaan tehokkaasti (Miettinen ja muut, 2020, s. 78). Tiedon hyödyntäminen on kuitenkin haasteellista, sillä se saattaa suurella sote-palveluiden kentällä olla hyvinkin hajanaista (Miettinen ja muut, 2020, s. 87).

Väestön kokonaisvaltainen hyvinvoinnin edistäminen monitahoinen kokonaisuus, joka edellyttää monien eri ammattialojen panosta ja niiden yhteistyötä (Alderwick ja muut, 2024, s. 2). Sote-alalla ammattialoja on useita kymmeniä, vaikka niitä ei eriteltäisi esimerkiksi erikoistumisen perusteella (THL, 2024c). Ammattilaisten välinen yhteistyö onkin välttämätöntä uudistusten onnistumiseksi, ja sillä voidaan parantaa myös muun muassa terveydenhoidon oikeudenmukaisuutta (Alderwick ja muut, 2024, s. 2). Mustosen (2024, s. 10) raportista käy ilmi, että niin poikkialaisia kuin -ammattillisia yhteistyökäytäntöjä on pyritty kehittämään valtakunnallisesti. Yhteistyöhön liittyy

kuitenkin usein jännitteitä. Eri ammattialojen väliset valtasuhteet voivat hidastaa tavoitteiden saavuttamista, minkä lisäksi painotukset uudistuksissa ovat perinteisesti suosineet terveyspalveluita sosiaalihuollon kustannuksella (Rautiainen ja muut, 2020, s. 33). Stenvall ja Syväjärvi (2006, s. 94) nostavat myös esille, että moniammatillinen toimintaympäristö edellyttää korkeaa luottamusta, jota voi heikentää muun muassa korostunut ammatti-identiteetti.

### **3.3 Sosiaali- ja terveydenhuollon reformien pirullisuus**

Tässä luvussa tarkastellaan sosiaali- ja terveysalan reformeja pirullisen ongelman kautta. Tarkoituksena on löytää sote-reformeista mahdollisia yhteneväisyyksiä pirullisen ongelman elementteihin. Tarkastelussa on hyödynnetty Conklinin (2005, s. 7–8) kuuden ominaisuuden määritelmää pirullisesta ongelmasta, sillä se on yksi eheimmistä ongelman määrittelyistä (Lindell, 2017, s. 22) ja oleellisessa asemassa nykytutkimuksessa (Vartiainen ja muut, 2013, s. 22). Sote-reformeista analysoidaan yhteneväisyyksiä pirullisen ongelman ominaisuuksiin yksi ominaisuus kerrallaan. Jokaista analyysiä edeltää Conklinin määritelmä kyseisestä ominaisuudesta.

Conklin (2005, s. 7) mainitsee, että ongelmaa ei voi täysin ymmärtää ennen kuin ratkaisu on kehitetty, sillä jokainen ratkaisuyritys paljastaa ongelmasta uusia puolia. Tällä hän viittaa pirullisen ongelman dynaamisuuteen ja kontekstisidonnaisuuteen. Lisäksi eri sidosryhmillä on omat näkemyksensä ongelmasta ja sen ratkaisukeinoista. Nämä kaksi tekijää muodostavat Conklinin ensimmäisen pirullisen ongelman ominaisuuden eli ongelmanmäärittelyn hankaluuden. Molemmat ominaisuuden osatekijät ovat havaittavissa myös sosiaali- ja terveysalan reformeista. Roberts ja muut (2004, s. 23, 36) mainitsevatkin odottamattomien seurausten leimaavan sote-alan reformeja ja niihin liittyviä päätöksentekoprosesseja. Odottamattomat seuraukset liittyvät myös perhosvaikutukseen eli siihen, että pienelläkin muutoksella voi olla merkittäviä vaikutuksia pitkällä aikavälillä (Vartiainen ja muut, 2013, s. 140). Kaikkia muuttujia ei alusta alkaen ole mahdollista ottaa huomioon, jonka vuoksi he painottavat jatkuvaa

vaikutusten arviointia. Jos arviointi on tehty hyvin, niin sen kautta saadaan selville uudistuksen synnyttämät uudet ongelmat (Roberts ja muut, 2004, s. 36). Reformien avulla ongelmia ei siis saada ratkaistua, vaan ne muuttavat muotoaan.

Ongelmien dynaamisuus ja kontekstisidonnaisuus nousee esille sote-reformeissa myös toisistaan huomattavastikin poikkeavin lähestymistavoin, sillä Suomessa organisaattiorakenteita ja palveluita on niin keskitetty ja integroitu kuin hajautettukin eri ajankohtina (Rautiainen ja muut, 2020, s. 17). Tästä on nähtävissä yhteys Julkusen ja Saaren (2013, s. 320) mainintaan reformien pyrkimyksestä vastata ympäristön asettamiin vaatimuksiin; toisin sanoen ongelmien ratkaiseminen edellyttää toimintatapojen jatkuvaa hienosäätöä ja mukautumista muuttuviin olosuhteisiin. Tämä vahvistaa käsitystä siitä, että sote-alan ongelmat ja niiden ratkaisuvaihtoehdot kehittyvät yhdessä ulkoisten tekijöiden muuttuessa. Zimmermann, McKee, Karanikolos ja Cylus (2024, s. 2) nostavat esille, että ulkoiset tekijät voivat pahimmassa tapauksessa olla pandemioiden kaltaisia ilmiöitä, jotka koettelevat koko palvelujärjestelmän toimintakykyä. Tämän vuoksi he korostavat korkean resilienssin omaavan järjestelmän luomisen tärkeyttä, joka pystyy ennustamaan, kestävään ja mukautumaan radikaaleihin ympäristön muutoksiin. Tämä on huomioitu myös Suomessa, jossa esimerkiksi valmiussuunnittelua ja tilannekuvan luomista on paranneltu (Ihalainen, Gärdström, Hiiri, Ylitalo-Katajisto, Arvonen & Lillsunde, 2022, s. 14, 15).

Subjektiiivisuus näkyy Conklinin (2005, s. 7) määrittelemissä pirullisen ongelman ominaisuuksissa paitsi ongelmanmäärittelyn haasteena niin myös kolmannessa ongelman ominaisuudessa eli ratkaisuvaihtoehtojen määrittelyssä. Tämä tarkoittaa, että ongelmien ratkaisut eivät koskaan ole yksiselitteisesti oikeita tai väriä, sillä niitä arvioidaan eriäviä arvoja ja tavoitteita omaavien sidosryhmien toimesta. Subjektiiivisuuden rooli näkyy myös sote-reformien yhteydessä. Eri toimijoilla on nimittäin erilaiset näkemykset siitä, mitä ongelmat ovat ja millä tavalla sote-alan reformeja tulisi toteuttaa niiden ratkaisemiseksi (Roberts ja muut, 2004, s. 23; ks. myös Jalonen, 2020, s. 306). Tämä näkyy esimerkiksi eri ammattialojen välillä, kun

valtakamppailua reformien painopisteistä on käyty sosiaali- ja terveyspalvelujen välillä (Rautiainen ja muut, 2020, s. 33).

Jalonen (2020, s. 302) tosin korostaa, että itse ongelmien sijaan erityisesti ratkaisukeinot ovat Suomessa mielipiteitä jakava ulottuvuus. Esimerkiksi keskustelussa sote-palveluiden järjestämistä toisella puolella ovat yksityistämisen puolestapuhujat, joiden mukaan sote-palveluiden tuottavuus ja laatu kohenevat yritysten tukemisen myötä, ja toisella puolella tämän nähdään toimivan liiallisena katalyyttinä eriarvoisuuden kasvamiselle. Eriäviä näkemyksiä ratkaisukeinojen vaikutuksista on havaittavissa myös virkamiesten keskuudessa. Sote-alan johtajilla on ristiriitaisia näkökulmia muun muassa valtion ohjauksen merkityksestä, hoitajamitoituksen vaikutuksista sekä palveluntuottajien asemasta sote-uudistukseen liittyen (Eronen, Londén, Ojanen, Peltosalmi & Perälähti, 2021, s. 17, 20, 28). Toisaalta pelkäävät sote-uudistuksen herättämät polarisoituneet julkiset keskustelut itsessään (Möttönen, 2019, s. 9) osoittavat ongelmien olevan moniulotteisia ja ilmentävän ideologisia erikaltaisuuksia.

Conklinin (2005, s. 7) mukaan pirullisilla ongelmilla ei ole selkeää päätepistettä, koska lopullista ratkaisua ei ole olemassa. Ratkaisuprosessi päättyy, kun resurssit, kuten aika tai raha, loppuvat, minkä myötä tyydytään tarpeeksi hyvään ratkaisuun. Myös sote-reformien tavoitteet aina palveluiden vaikuttavuuden parantamisesta kustannusten kasvun hillintään ovat luonteeltaan sellaisia, ettei niitä voida koskaan saavuttaa lopullisesti. Suomessa esimerkiksi hyvinvointi- ja terveyserojen kaventaminen on ollut palvelujärjestelmän tavoitteena vuosikymmeniä. Terveyseroja on pyritty tutkimaan ja ratkaisemaan muun muassa Terveys 2000 -tutkimuksella viime vuosikymmenen vaihteessa (Aromaa & Koskinen, 2002), Kaste-ohjelmalla 2010-luvulla (Nikander & Tuominen-Thuesen, 2016) sekä viimeisimpänä 2023 voimaan tulleella sote-uudistuksella (Rautiainen ja muut, 2020, s. 29). Roberts ja kollegat (2004, s. 23) viittaavat tähän ongelmien jatkuvuuteen puhumalla reformien syklisestä luonteesta ja toteavat, että sote-alan ongelmia ei ole koskaan mahdollista ratkaista kokonaan. Tämän vuoksi

tavoitteiden saavuttamisen tulisi heidän mukaansa nähdä jatkuvana prosessina, joka vaatii uusia strategioita ongelmien kehittyessä yhdessä ratkaisuyritysten mukana.

Myös tyytyminen riittävän hyvään ratkaisuun näkyy rajallisten resurssien ja kustannuspaineiden leimaamalla sote-sektorilla, ja ilmenee esimerkiksi viime vuosien vanhuspalveluiden hoitajamitoitukseen liittyvässä lainsäädännössä. Vuonna 2020 säädetyin lain nojalla hoitajamitoituksen tuli alun perin nousta asteittain siten, että se olisi vuoden 2023 alkuun mennessä 0,7 hoitajaa hoidettavaa asiakasta kohden (Sosiaali- ja terveysministeriö, 2020). Muutamaa vuotta lain säätämisen jälkeen hoitajamitoitus määritettiin kuitenkin lakimuutoksen myötä nousevaksi kyseiseen lukuun vasta vuonna 2028, mikä tarkoitti 89 miljoonan euron vuosittaisia säästöjä hyvinvointialueiden rahoituksesta (Valtioneuvosto, 2023). Tyytyminen riittävään hyvään ratkaisuun on pääteltävissä myös Robertsien ja kollegojen (2004, s. 61) maininnasta siitä, että sote-reformeihin liittyy aina vahva poliittinen ulottuvuus. Näin ollen niitä leimaavat kompromissit, ja Conklin (2005, s. 7) mainitseekin ajan ja energian olevan rahan ohella niitä resursseja, jotka ongelmanratkaisuprosessissa saattavat ehtyä.

Conklinin (2005, s. 8) neljännen pirullisen ongelman ominaisuuden mukaan jokainen ongelma olosuhteineen on ainutlaatuinen, ja näin ollen edellyttää varta vasten tilanteeseen räätälöityjä ratkaisuja. Olosuhteiden ainutlaatuisuus linkittyy oleellisesti sote-reformeihin, sillä niitä toteutetaan avoimessa sosiaalisessa systeemissä, mikä yhteiskuntamme on (Vartiainen & muut, 2013, s. 25). Sote-reformit toimivatkin vastauksena muuttuvien yhteiskunnallisten ilmiöiden vaikutuksiin (ks. esim. Kaunismaa ja muut, 2021, s. 69). Ainutlaatuiset olosuhteet käyvät ilmi myös aikaisemmista maininnoista, että Suomessa ongelmia on pyritty ratkaisemaan toisistaan poikkeavin lähestymistavoin, vaikka reformien tavoitteet ovat pysyneet samoina. Tämä on havaittavissa myös kansainvälisesti esimerkiksi Okman ja kollegojen (2010) tutkimuksessa koskien kuuden eri maan sote-reformeja. Tutkijat totesivat, että maiden ja niiden sote-sektorien ongelmien yhteneväisyyksistä huolimatta reformien toteutustavat poikkesivat toisistaan selkeästi (Okma, 2010, s. 78). Identtistä ongelmaa

kaikkine muuttujineen ei voi olla olemassa; muuten ratkaisukeinotkin olisivat identtisiä, ja niitä voisi sellaisenaan soveltaa eri maiden ja organisaatioiden välillä. Päinvastoin, jokainen reformiproessi on kokonaisuudessaan ainutlaatuinen.

Conklinin (2005, s. 8) viidennen pirullisen ongelman ominaisuuden mukaan jokainen ratkaisuyritys on ainutkertainen, sillä ratkaisulla on aina pysyviä vaikutuksia systeemiin. Toisin sanoen olosuhteet muuttuvat enemmän tai vähemmän jokaisen ratkaisuyrityksen myötä. Vartiainen ja muut (2013, s. 141) yhtyvät Conklinin näkemykseen täsmentäen, että ratkaisujen ainutkertaisuus selittyy polkuriippuvuudella. Kirjoittajat kiteyttävät polkuriippuvuuden tarkoittavan sitä, että organisaatiot ovat historiansa vankeja, ja näin ollen ratkaisun kokeileminen vaikuttaa talouskysymysten ohella vähintäänkin ihmisten ajatuksiin ja käyttäytymiseen. He summaavat tämän tarkoittavan sitä, että ratkaisun soveltamisen jälkeen on mahdotonta palata alkuperäiseen tilanteeseen. Olosuhteiden muuttuminen on havaittavissa myös sote-reformeissa. Viimeisimpänä toteutettu sote-uudistus on kunnallishallinnon historian suurin muutos, joka koskettaa satojatuhansia työntekijöitä, useita ammattialoja ja jokaista kuntaa (Tainio, 2021, s. 2). Jalonen (2020, s. 302) toteaaakin, että sote-uudistuksella on pitkäkantoisia vaikutuksia suomalaisessa yhteiskunnassa.

Rautiainen ja muut (2020, s. 22) luonnehtivat 2000-luvun sote-järjestämiskäytännön kehittämistä lainsäädäntöuudistusten aikakaudeksi, ja sote-uudistuksissa onkin kyse mittavista lainsäädäntömuutoksista. Tämän vuoksi prosessit ja niiden vaikutukset ovat lähtökohtaisesti pysyviä. Pirullisen ongelman ratkaisuyritysten aiheuttamat muutokset systeemissä ovat usein tahattomia ja odottamattomia (Conklin, 2005, s. 8). Suomen sote-uudistuksen kohdalla ne näkyivät esimerkiksi yllättävinä muutuskustannuksina, joita ei täydellisesti pysty ottamaan alkuperäisissä arvioissa huomioon (Mehtonen, 2021). Lisääntyneillä kustannuksilla on omat johdannaisvaikutuksensa, sillä rahaa on budjetoitu tietyt määrät eri kohteisiin (Vartiainen ja muut, 2013, s. 141). Tämä sitoutuu myös pirullisen ongelman ensimmäisen ominaisuuden yhteydessä mainittuihin odottamattomiin seurauksiin ja ongelmanmäärittelyn hankaluuteen.

Conklinin (2005, s. 8) kuudennen pirullisen ongelman ominaisuuden mukaan pirullisilla ongelmilla ei ole valmiita ratkaisuja. Ratkaisuvaihtoehtoja ei ole tiettyä määrää, vaan niiden keksimisessä on kyse luovuudesta. Vaikka Suomessa ja Englannissa on viime vuosina molemmissa toteutettu sote-palvelujen järjestämisvastuun siirtäminen suuremmille itsehallinnollisille alueille, niin toteutusten yksityiskohdat ovat vaihdelleet suuresti (vrt. Alderwick ja muut, 2024; Tynkkynen ja muut, 2022). Olosuhteet reformien ympärillä ovat erilaiset ja muuttuvat jatkuvasti. Uusia vaihtoehtoja on sen vuoksi luotava tilannekohtaisesti ja niiden sopivuutta arvioitava. Luovia ratkaisuja sote-alalle on haettu erityisesti tietotekniikasta jo vuosituhannen alusta alkaen (Stenvall & Syväjärvi, 2006, s. 82). Sama trendi on jatkunut tällä vuosikymmenellä, kun tekoälyn mahdollisuuksia sosiaali- ja terveydenhuollossa on selvitetty (Sosiaali- ja terveysministeriö, 2024b) ja digitalisointia on hyödynnetty valtakunnallisissa hankkeissa (Mustonen, 2024, s. 10). Aarrevaara ja Stenvall (2006, s. 9) korostavatkin, että innovatiivisuus ja uudistumiskyky ovat oleellisessa asemassa nykypäivän hallinnossa.

Kuten todettu, ongelma saattaa olla pirullinen, vaikka siitä ei löytyisikään jokaista ongelman ominaisuutta (Conklin, 2005, s. 10). Sosiaali- ja terveysalan reformeista on kuitenkin selkeästi löydettävissä pirullisen ongelman piirteitä. Erhola, Herrala ja Hiilamo (2019, s. 228) luonnehtivatkin sote-reformeja suoranaisesti pirullisiksi. Olennaista on myös huomata, miten sote-reformien ominaispiirteet ovat linkittyneinä toisiinsa. Esimerkiksi integraatiolla ja poikkisektorisella yhteistyöllä pystytään vaikuttamaan palvelujen oikeudenmukaisuuteen ja laatuun. Onnistuessaan nämä kaikki puolestaan vaikuttavat positiivisesti esimerkiksi reformien talous- ja tehokkuustavoitteisiin. Raision ja muiden (2018a, s. 4) mukaan juuri tämänkaltainen ilmiöiden yhteenkietoutuminen aiheuttaa pirullisia ongelmia.

Suomen sote-uudistuksen toteutuksessa on havaittavissa myös pirullisen ongelman ratkaisemisen strategioita. Päätäminen uudistuksen rakenteesta ja päälinjoista on tapa kesyttää ongelma, sillä siinä on kyse jonkin asteisesta ongelmanmäärittelyn lukkoonlyömisestä ja ratkaisuvaihtoehtojen rajaamisesta (Conklin, 2005, s. 11). Toisaalta

Jalosen (2020, s. 307) mukaan sote-uudistusta ei tule nähdä alku- ja loppupisteet omaavana projektina vaan jatkuvaa hienosäätöä vaativana prosessina. Sote-uudistuksen tavoitteiden toteutumista arvioidaankin säännöllisesti yhteistyön voimin ja sen yksityiskohtia muokataan (Sosiaali- ja terveysministeriö, 2022), mikä on yhteydessä Conklinin (2005, s. 6) mainintaan ongelman määrittelyyn palaamisesta kesken ongelmanratkaisuprosessin. Yhteys on selkeä myös tilannekohtaista edistymistä tavoittelevaan selviytymisstrategiaan (Daviter, 2017, s. 580). Kuten Raisio kollegoineen (2018a, s. 14) mainitsevat, pirullisten ongelmien ratkaisemisessa on käytännössä kyse eri strategioiden välisistä kompromisseista.

## 4 Menetelmä ja aineisto

Tässä pääluvussa kuvataan tutkielman menetelmä ja aineisto. Tutkielma toteutettiin laadullisena tutkimuksena. Menetelmäksi valittiin teorialähtöinen sisällönanalyysi, jota hyödynnettiin kategorisoinnin keinoin. Luku alkaa menetelmän yleisellä kuvailulla sekä perusteluilla menetelmän valinnalle tässä tutkielmassa. Tämän jälkeen kerrotaan käytetystä aineistosta ja siihen liittyvistä valinnoista. Luvun päätteeksi kuvataan analyysiprosessi eli se, miten tutkimus käytännössä toteutettiin.

### 4.1 Teorialähtöinen sisällönanalyysi

Sisällönanalyysi on yleisin analyysimenetelmä laadullisessa tutkimuksessa (Elo, Kajula, Tohmola & Kääriäinen, 2022, s. 215). Sen avulla voidaan systemaattisesti analysoida kirjallista aineistoa kuten haastatteluja ja erilaisia dokumentteja (Tuomi & Sarajärvi, 2018, s. 78). Menetelmän tavoitteena on tiivistää ja jäsentää aineiston sisältämää tietoa, jolloin tutkimuksen kohteena oleva ilmiö voidaan esittää selkeässä ja yleistettävässä muodossa (Elo ja muut, 2022, s. 216). Tuomen ja Sarajärven (2018, s. 79) mukaan tätä kautta tekstissä olevia merkityksiä saadaan nostettua esille. He mainitsevat sisällönanalyysillä olevan kolme variaatiota: aineistolähtöinen eli induktiivinen, teorialähtöinen eli deduktiivinen sekä teoriaohjaava eli abduktiivinen sisällönanalyysi.

Toisin kuin sisältölähtöisessä, teorialähtöisessä sisällönanalyysissä analyysi perustuu ennalta määriteltyyn teoriaan, käsitteelliseen viitekehykseen tai aiempiin tutkimustuloksiin (Elo ja muut, 2022, s. 218, 222). Niiden pohjalta rakennetun luokittelumatriisin avulla aineistoa järjestetään ja tulkitaan. Deduktiivisessa analyysissä päättely etenee toisin sanoen yksittäisestä yleiseen, kun taas induktiivisessa etenemissuunta on päinvastainen (Tuomi & Sarajärvi, 2018, s. 80). Näin ollen teorialähtöisen analyysin vaatimuksena on se, että tutkittavasta ilmiöstä on jo olemassa riittävästi aikaisempaa tietoa, jonka perusteella analyysimatriisi voidaan muodostaa (Elo ja muut, 2022, s. 218). Deduktiivinen sisällönanalyysi soveltuu esimerkiksi tilanteeseen,

jossa tavoitteena on testata aiempia käsitteitä uudessa kontekstissa (Elo ja muut, 2022, s. 222).

Teorialähtöisessä sisällönanalyysissä on kolme päävaihetta: valmistelu-, analyysi- ja raportointivaihe (Elo ja muut, 2022, s. 217, 219). Valmisteluvaiheessa määritellään analyysiyksikkö eli tutkimuskysymykseen vastaava lause, sana tai ajatuskokonaisuus. Sen jälkeen laaditaan aineiston jäsentämistä ja analysointia ohjaava analyysimatriisi (Elo ja muut, 2022, s. 218), joita tässä tutkielmassa oli kaksi. Analyysivaiheessa analyysiyksiköt luokitellaan analyysimatriisin mukaisesti (Seitemaa-Hakkarainen, 2024). Matriisiin sopimattomista ilmauksista, joita mahdollisesti nousee aineistosta esille, muodostetaan matriisiin uusia luokkia (Elo ja muut, 2022, s. 222). Lopuksi analyysin tulokset esitetään mahdollisimman systemaattisesti ja selkeästi (Seitemaa-Hakkarainen, 2024).

Teorialähtöinen sisällönanalyysi kategorisoinnin keinoin valikoitui tutkielman menetelmäksi, sillä sen nähtiin antavan parhaat lähtökohdat sote-uudistuksen tarkastelulle. Ensinnäkin ennalta määritetyt analyysimatriisit mahdollistivat laajan ja monitasoisen aineiston selkeän tarkastelemisen. Esimerkiksi lausuntojen keskinäinen vertailu onnistui mielekkäästi, sillä analyysiyksiköt voitiin sijoittaa samaan analyysimatriisiin. Lisäksi pirullisen ongelman käsite laajasti tutkittuna ilmiönä tarjosi hyvät lähtökohdat analyysimatriisien luomiselle (Elo ja muut, 2022, s. 218). Hyödyntämällä pirullisen ongelman teoriasta johdettuja analyysimatriiseja saatiin keskittyä tehokkaammin ymmärryksen lisäämiseen sote-uudistuksesta, mikä oli tämän tutkielman tavoitteena. Esimerkiksi induktiivinen lähestymistapa soveltuu Elon ja kollegojen (2022, s. 218) mukaan paremmin vähemmän tutkitulle aiheelle, erityisesti tavoitteena ollessa uusien käsitteiden ja mallien rakentaminen aineiston pohjalta.

## 4.2 Aineisto

Tutkielman aineisto koostui sidosryhmien lausunnoista, jotka annettiin koskien sosiaali- ja terveysministeriön hankkeen STM055:00/2019 säädösvalmistelua. Kyseinen hanke päättyi hallituksen esitykseen 241/2020, jossa ehdotettiin säädettäväksi uuden hallintotason, hyvinvointialueiden, perustamisen ja toiminnan kannalta keskeiset lait (Sosiaali- ja terveysministeriö, 2024c). Tarkoituksena oli valmistella sosiaali- ja terveyspalvelujen rakenneuudistus, jossa perustettaville maakunnille siirrettäisiin vastuu sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisestä. Hanke ja sitä seurannut rakenneuudistus olivat strateginen osa Sanna Marinin hallitusohjelmaa. Sen tavoitteena oli kokonaisvaltaisesti parantaa sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen palveluita ja niiden tuottamisen edellytyksiä (Sosiaali- ja terveysministeriö, 2024c). Kyseessä oli laaja kokonaisuus, jonka esityksen luonnos koostui yli 1200 sivusta materiaalia. Hankkeen toimikausi alkoi 27.8.2019, ja siihen kuului lausuntokierros, esittelyviikko sekä hallituksen esityksen antaminen eduskunnalle. Hanke päättyi esityksen hyväksymiseen eduskunnan toimesta 30.6.2021.

Lausuntokierros suoritettiin yksivaiheisena 15.6.2020–25.9.2020 (Sosiaali- ja terveysministeriö, 2024c). Lausuntopyyntö lähetettiin 589 vastaanottajalle, joiden joukossa oli yksityisiä, julkisia ja kolmannen sektorin toimijoita. Lausuntoja pystyivät antamaan myös muut kuin jakelulistalla olleet tahot. Lausuntopyynnössä sidosryhmiä pyydettiin arvioimaan uudistuksen tavoitteiden toteutumista ehdotetuilla säännöksillä. Lausuntopyynnössä oli 90 kysymystä, jotka oli jaettu eri osioihin, ja joista neljä oli moniosaisia. Vastausvaihtoehtoja oli kolmen tyyppisiä: strukturoituja, strukturoituja avoimella kommentointimahdollisuudella sekä avoimia. Muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta kaikkia vastauksia oli kuitenkin mahdollista perustella sanallisesti. Lomakkeen täyttämisen ohella lausunto oli mahdollista antaa kokonaan avoimena. Lausuntoja jätettiin lausuntopalveluun määräaikaan mennessä yhteensä 807 kappaletta.

Sote-uudistuksen merkittävimmät vaikutukset ovat kunnissa ja niiden toiminnassa (Rautiainen ja muut, 2020, s. 19; Valtiovarainministeriö, 2020), minkä vuoksi tässä

tutkielmassa keskityttiin kuntien antamiin lausuntoihin. Yhteensä kuntien antamia lausuntoja oli ladattu hankkeen asiakirjoiksi 325 kappaletta, ja ne olivat selkeästi kattavampia verrattuna muihin sidosryhmiin. Suurimmassa osassa lausuntoja kunnat olivat käyttäneet mahdollisuuttaan perustella kantansa vähintään yhteen kysymykseen. Lausuntojen pituuksissa oli kuitenkin suurta vaihtelua. Toiset kunnat vastasivat sanallisesti miltei jokaiseen kysymykseen, kun toiset eivät antaneet yhtäkään sanallista vastausta. Myös vastausten perusteellisuudessa oli eroja, sillä toisinaan vain uudistuksen epäkohtia oli nostettu esille, kun taas jotkin kunnat olivat avanneet kysymyksiä syvemmin ja antaneet oman näkemyksensä sopivista ratkaisutavoista. Keskimäärin pisimmät vastaukset olivat lausuntopyynnön ensimmäisissä kysymyksissä, joissa kysyttiin kokonaisvaltaisia kysymyksiä uudistuksen tavoitteista, sekä kyselylomakkeen osioiden loppuissa pyydytyissä vapaamuotoisissa huomioissa eri lainsäädäntökokonaisuuksista.

Uudistuksen myötä pelastuspalvelut ovat osa hyvinvointialueiden vastuualuetta (Sisäministeriö, 2024), joten myös niihin liittyvät kysymykset sisällytettiin tähän tutkielmaan. Käytännössä tämä tarkoitti kyselyn yhdeksän pelastustoimeen liittyvän kysymyksen huomioimista. Osa lausuntopyynnön kysymyksistä käsitteli sekä sosiaali- ja terveystalouden että pelastustoimen järjestämistä, joten pelastustoimen sisällyttämisen myötä nämä vastaukset pystyttiin huomioimaan analyysissä kokonaisuudessaan. Pelastustoimen ollessa osa sote-uudistuksen kokonaisuutta, sen rajaamisen nähtiin haitallisesti vaikuttavan kokonaisvaltaisen kuvan muodostamiseen tutkielmassa ja olevan verrannollista ongelmien kesyttämiseen.

Tässä tutkielmassa oli tavoitteena analysoida sote-uudistuksen valmistelua mahdollisimman kokonaisvaltaisesti. Laajan lausuntoaineiston hallitsemiseksi tutkielmaan valittiin jokaisesta Suomen maakunnasta yksi kunta. Rajauksella pyrittiin siihen, että aineisto edustaisi maantieteellisesti Suomen eri alueita. Yhtä poikkeusta lukuun ottamatta jokaisesta maakunnasta valittiin väestöllisesti sen suurin kunta; Jyväskylä ei ollut jättänyt lausuntoaan, joten Keski-Suomea edusti tutkielmassa Laukaan

kunta. Suurten kuntien valinta aineistoksi perustui niiden keskeiseen rooliin sote-palvelujen järjestämisessä. Analyysin syvyyden ja laadun tehostamiseksi tutkielmassa oli tavoitteena keskittyä niiden kuntien lausuntoihin, jotka olivat mahdollisimman kattavia niin vastausten määrän kuin niiden perusteellisuuden suhteen. Suurten kaupunkien lausunnot heijastivat kattavasti maakunnan väestön moninaisia tarpeita, ja niiden lausunnot tarjosivat laadullisesti parhaat lähtökohdat analyysiä varten.

Sote-uudistuksen vaikutukset itsehallinnolliseen Ahvenanmaahan poikkeavat muusta maasta (Valli-Lintu, 2022a; Valli-Lintu, 2022b), joten sitä ei otettu mukaan tutkielmaan. Väestötiedot haettiin Tilastokeskuksen (2024) tietokannasta vuodelta 2023. Yhteensä tutkielmassa oli mukana 18 kuntaa, jotka löytyvät liitetaulukosta 1. Osa kunnista oli antanut lausuntonsa avoimena sekä täytetyn lomakkeen muodossa, joten analysoitavien lausuntojen yhteismääräksi kertyi 25 kappaletta. Kysymykset mukaan luettuna ne olivat pituudeltaan yhteensä 512 sivua.

### **4.3 Aineiston analyysi**

Tutkimuksen tekeminen alkoi aineistoon perehtymisellä. Aineistosta luotiin yleiskuva lukemalla niin yksityisen, julkisen kuin kolmannen sektorin lausuntoja. Erityisesti keskityttiin kuntien lausuntoihin. Kuntien 325 lausunnosta käytiin läpi suurin osa, mitä kautta syntyi käsitys mielekkäistä lähtökohdista aineiston rajaukselle. Analyysiyksikkönä toimi tutkimuskysymyksiin vastaavat ajatuskokonaisuudet. Teorialähtöinen analyysi perustuu aikaisempaan tutkimukseen ja teoriaan (Elo ja muut, 2022, s. 222), ja vastausten löytämiseksi luotiin kaksi analyysimatriisia, joista toinen perustui Conklinin (2005) määrittelyyn pirullisesta ongelmasta ja toinen Daviterin (2017) kategorisointiin pirullisen ongelman ratkaisemisen strategioista. Conklinin määrittelystä johdettu matriisi mahdollisti ongelmien tarkastelun ja Daviterin määrittelystä johdettu puolestaan ratkaisukeinojen analyysin. Juuri kyseisten tutkijoiden kehittämien teorioiden valinta perustui niiden merkityksellisyyteen nykytutkimuksessa (Lindell, 2017, s. 22; Vartiainen ja muut, 2013, s. 22; Raisio ja muut, 2018a, s. 14).

Rajauksen tekemisen jälkeen koko tutkimusaineisto (n=25) ladattiin hankkeen internet-sivuilta ja käytiin ensimmäisen kerran kokonaisuudessaan läpi. Ensimmäisen lukukerran jälkeen kehittyi näkemys siitä, millä tavalla pirullisen ongelmien ominaisuuksia ja ratkaisukeinoja on mielekästä etsiä aineistosta. Tämä tarkoitti esimerkiksi ensimmäisen ominaisuuden eli ongelmanmäärittelyn hankaluuden kohdalla sitä, että koska aineistossa ei suoraan otettu kantaa ongelmanmäärittelyn ja ratkaisuvaihtoehtojen väliseen suhteeseen, niin analyysissä keskityttäisiin uudistuksen aiheuttamiin uusiin ongelmiin. Tämän jälkeen aineisto luettiin toisen kerran, jolloin siitä paikannettiin pirullisen ongelman ominaisuuksia ilmentävät ajatuskokonaisuudet. Paikantamisessa hyödynnettiin värikoodausta, jossa jokaista pirullisen ongelman ominaisuutta ilmensi eri väri. Värikoodaus toimi visuaalisena tapana jäsentää aineistoa ja selkeytti analyysin tekemistä. Sen tarkoituksena oli, että virheiden määrä vähenisi eikä olennaista tietoa jäisi aineistosta huomaamatta. Värikoodauksen nähtiin soveltuvan hyvin systemaattisia luokittelumenetelmiä (Elo ja muut, 2022, 216) hyödyntävän sisällönanalyysin kanssa. Kuvassa 1 näkyy, miten värikoodaus toteutui Espoon lausunnossa. Vihreä kuvastaa uudistuksen synnyttämien ongelmien kautta ongelmanmäärittelyn hankaluutta eli Conklinin ensimmäistä ominaisuutta ja punainen luovuuden merkitystä ratkaisuvaihtoehdoissa eli ominaisuutta numero kuusi.

Uudistus on rahoituksellisesti voimakkaasti epätasapainoinen. Samaan aikaan kun espoolaisten verotuloja siirretään runsaasti maan muihin osiin, uudistus heikentää espoolaisten sote-palvelutasoa.

Sosiaali- ja terveyspalvelujen rahoituksessa käyttöön esitettävä tarvekriteeristö aiheuttaisi 70 milj. euron leikkaukset Länsi-Uudenmaan palveluihin verrattuna nykytilanteeseen. Palvelujen rahoituksen heikennys kohdistuisi väistämättä paljon palveluita tarvitseviin, jolloin uudistuksen tavoite terveys- ja hyvinvointierojen tasoittamisesta ei toteudu Espoossa. Uudistus päinvastoin uhkaa lisätä terveys- ja hyvinvointieroja.

Espoossa on luotu toimiva palvelujärjestelmä monituottajamallin avulla. Kunnan omat, yksityiset ja kolmannen sektorin palvelut on integroitu palvelujärjestelmäksi. Monituottajamalli on asiakaslähtöinen ja kustannustehokas. Lisäksi koronapoikkeusoloissa on voitu todeta, että monituottajamalli hajauttaa riskiä toimijoiden kesken. Tämä toimiva ratkaisu on oltava käytössä jatkossakin. Nyt lausunnolla oleva lakiehdotus heikentää sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestäjän mahdollisuuksia turvata palvelujen saatavuus.

Esitys nostaa uusista, syntyvistä rajapinnoista esiin esimerkiksi kysymyksen mielenterveyspalvelujen järjestämisen ja väestön elinolosuhteiden kehittämisen vastuiden jakaantumisesta maakunnan ja kuntien kesken. Mielenterveyslain mukaisesti mielenterveystyöhön kuuluvat toisaalta mielenterveyspalvelut ja toisaalta väestön elinolosuhteiden kehittäminen. Kysymykseksi nousee

**Kuva 1.** Pirullisen ongelman ominaisuuksien värikoodaus aineistossa.

Kun koko aineisto oli pirullisen ongelman ominaisuuksien suhteen käyty läpi, järjestettiin värikoodatut ajatuskokonaisuudet taulukoihin. Taulukkoja luotiin kuusi kappaletta eli jokainen ominaisuus taulukoitiin erikseen. Vaihtoehtoon päädyttiin korostuksien suuren määrän ja niiden pituuksien vuoksi, sillä jokaiseen kuuteen ominaisuuteen liittyvät korostukset eivät yksinkertaisesti mahtuneet mielekkäästi yhteen taulukkoon. Erillisten taulukoiden nähtiin virheiden vähentämisen lisäksi selkeyttävän analyysin tekemistä, sillä myös tulosten esittely oli määrä tehdä yksi ominaisuus kerrallaan. Kun taulukointi oli kaikkien kuuden ominaisuuden osalta tehty, luettiin aineisto viimeisen kerran läpi, jolloin siitä paikannettiin Daviterin strategiat. Strategioiden kohdalla meneteltiin samalla tavalla kuin ominaisuuksien suhteen. Jokaista strategiaa havainnollistettiin eri värillä, ja kun aineisto oli käyty kolmannen kerran läpi, siirrettiin korostukset analyysimatriisiin. Analysoitavaa tekstiä kertyi taulukoihin hieman yli 150 sivua. Taulukossa 3 näkyy Espoon kaupungin lausunnoista tehdyt korostukset, jotka liittyivät syntyvien uusien ongelmien kautta ongelmanmäärittelyn hankaluuteen.

Sidosryhmä	1. Ongelmanmäärittely
Espoo, Uusimaa	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Uudistus on rahoituksellisesti voimakkaasti epätasapainoinen. Samaan aikaan kun espooalaisten verotuloja siirretään runsaasti maan muihin osiin, uudistus heikentää espooalaisten sote-palvelutasoa.</li> <li>• [– –] uudistuksen tavoite terveys- ja hyvinvointierojen tasoittamisesta ei toteudu Espoossa. Uudistus päinvastoin uhkaa lisätä terveys- ja hyvinvointieroja.</li> <li>• Esitys nostaa uusista, syntyvistä rajapinnoista esiin esimerkiksi kysymyksen mielenterveyspalvelujen järjestämisen ja väestön elinolosuhteiden kehittämisen vastuiden jakaantumisesta maakunnan ja kuntien kesken. [– –] Keskeistä on hyvän yhteistyön ja toimivien rakenteiden toteuttaminen opiskelu- ja oppilasterveydenhuollon ja oppilaitosten ja koulujen välillä.</li> <li>• Terveyden ja hyvinvoinnin edistäminen kuntien ja sote-maakuntien yhteistyönä on haastavaa. Vaarana on päällekkäinen toiminta ja hallinnollisen työn kasvu.</li> <li>• [– –] uudistuksen nähdään mahdollisesti vaikeuttavan tiettyjen alojen työvoimapulaa.</li> <li>• Tästä huolimatta niiden verotulopohja uudistuksen johdosta kuitenkin puolittuu [– –]. Ilman tämän merkittävän haasteen korjaamista uudistuksen riskinä on, että se heikentää koko kansantalouden näkökulmasta keskeisen metropolialueen, pääkaupunkiseudun ja vaikuttaa tätä kautta koko maan kehitykseen.</li> <li>• Ehdotetussa lainsäädännössä korostetaan sote-maakunnan järjestämisvastuun tärkeyttä ja selkeyttä. Ehdotettu vahva valtionohjaus on ristiriidassa maakunnan vahvaa järjestämisvastuuta korostavan tavoitteen kanssa.</li> <li>• Maakuntien perustaminen ja niiden toiminnan käynnistäminen on erittäin mittava muutosprosessi, joka edellyttää kunnilta huolellista valmistelua. Uudistuksella on myös moniulotteisia vaikutuksia ja sen toteuttamiseen liittyy edelleen sekä paljon epävarmuuksia että riskejä.</li> </ul>

**Taulukko 3.** Esimerkki tutkielmassa käytetystä analyysimatriisista.

## **5 Tulokset**

Tässä luvussa esitellään taulukoinnin avulla saadut tulokset. Jokainen pirullisen ongelman ominaisuus ja ratkaisemisen strategia muodostavat oman alalukunsa, jossa niiden ilmenemistä aineistosta tarkastellaan yksi kerrallaan. Tulosten käsittelyä pohjustetaan jokaisessa alaluvussa kertaamalla lyhyesti jokaisen ominaisuuden ja strategian määritelmä sekä käymällä läpi teemat, jotka nousivat taulukoista esiin.

### **5.1 Pirullisen ongelman ominaisuuksien ilmeneminen**

#### **5.1.1 Ongelmanmäärittely**

Tässä luvussa tarkastellaan, miten Conklinin ensimmäinen ominaisuus näkyi sidosryhmien lausunnoissa sote-uudistuksesta. Ominaisuus kiteytyy siihen, miten pirulliselle ongelmalle ei ole yksiselitteistä määritelmää, sillä se muuttuu jokaisen ratkaisuyrityksen myötä (Conklin, 2005, s. 7). Kunnat ovat kirjoittaneet lausuntonsa näkökulmasta, jossa korostuu niiden käytännön toiminta, joten lausunnoissa ei ymmärrettävästikään eksplisiittisesti viitattu ratkaisuyritysten vaikutuksista ongelmanmäärittelyyn. Tämän vuoksi ensimmäisen ominaisuuden ilmenemistä aineistosta lähestyttiin analysoimalla sitä, millaisia uusia ongelmia kunnat näkivät sote-uudistuksen aiheuttavan. Analyysi on jaettu neljään teemaan, jotka nousivat aineistosta esille: rahoitusmalli ja resurssit, valtionohjaus, yhteistyö sekä epävarmuus ja riskit. Teemat kuvastavat asiakokonaisuuksia, joissa kunnat näkivät sote-uudistuksen synnyttävän uusia ongelmia. Jokaisen teeman kautta korostuu erikseen se, miten ratkaisun kehittäminen ja ongelman ymmärtäminen ovat jatkuvassa vuorovaikutuksessa, sillä syntyvät ongelmat paljastavat alkuperäisestä ongelmasta uusia puolia. Tämän vuoksi ongelmaa ei voi täysin ymmärtää ennen ratkaisujen soveltamista. Ongelman ja monitahoisten syy-seuraussuhteiden ymmärtämisen vaikeus nousi uusien ongelmien ohella aineistosta esille myös suoraan:

Kokonaiskuvan hahmottaminen uudistuksesta on vaikeaa sen monivaiheisen valmistelun takia. Erityisen vaikeaa on arvioida uudistuksen taloudellisia vaikutuksia kokonaisuudessaan ja vaikutuksia kunnille [– –].

– Seinäjoen kaupunki

Uudistuksen vaikutusten arviointi on tässä vaiheessa maakunta ja kuntatasolla mahdotonta.

– Hämeenlinnan kaupunki

Ratkaisukeinojen synnyttämistä uusista ongelmista merkittävimpinä pidettiin niitä, jotka liittyivät rahoitusmalliin ja resurssien riittävyyteen. Sidosryhmien mukaan sote-uudistuksen rahoitusmalli ei kykene vastaamaan alueellisiin erityistarpeisiin johtuen siitä, etteivät laskennalliset rahoituskriteerit huomioi aluekohtaisia eroja riittävästi. Erityisesti harvaan asuttujen kuntien lausunnoista ilmeni pelko siitä, että rahoituksen riittämättömyys johtaa resurssien keskittämiseen ja palvelutason laskuun. Toisaalta kasvavat kaupungit näkivät rahoitusmallin eräänlaisena tulonsiirtomekanismina, joka suosi harvaan asuttuja alueita. Lausuntojen yhteinen näkemys kuitenkin oli, että sote-uudistuksen tavoitteista huolimatta rahoituksen toimintamekanismit johtavat pahimmillaan alueelliseen eriarvoisuuteen sekä kärjistävät terveys- ja hyvinvointieroja entisestään. Kritiikki rahoitusmallia ja rahoituksen riittävyyttä kohtaan kiteytyy seuraavissa esimerkeissä:

Uudistus on rahoituksellisesti voimakkaasti epätasapainoinen. Samaan aikaan kun espoolaisten verotuloja siirretään runsaasti maan muihin osiin, uudistus heikentää espoolaisten sotepalvelutasoa.

– Espoon kaupunki

Rahoituksen riittävyyteen sisältyy kuitenkin merkittävä riski varsinkin tilanteessa, jossa on siirrytty täysin laskennalliseen valtionosuusjärjestelmään [– –] Uudistusesityksessä on palveluiden saatavuuden yhdenvertaisuutta arvioitaessa oletettu hyvinvointitarpeiden olevan samanlaisia kautta maan. [– –] Palvelutarpeet ovat kuitenkin erilaisia eri alueilla.

– Lahden kaupunki

Vaikka aineistosta ilmeni vahvasti esille skeptisyys rahoitusmallia kohtaan, niin myös poikkeavia näkökulmia esitettiin. Seuraavasta lainauksesta käy optimistisemmän

näkemyksen kautta ilmi se, miten ongelman ratkaisukeinoksi valmisteltu reformi synnyttää uusia ongelmia eli esimerkiksi onnistuneen kriteeristön luomisen:

Teoriassa sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaiden palveluiden tarve ohjaa rahoitusta nykyistä tasapuolisemmin koko maassa ja kaventaa terveys- ja hyvinvointieroja valtakunnallisesti. Käytännön toteutus riippuu siitä, kuinka onnistunut kriteeristö onnistutaan luomaan sekä rahoituskehyyksen riittävydestä.

– Porin kaupunki

Näkemykset tiukentuvasta valtionohjauksesta kiteytyivät siihen, että keskitetyn ohjauksen ei nähty antavan riittävästi liikkumatilaa kunnille mukauttaa ratkaisuja paikallisiin olosuhteisiin. Lausuntojen yleinen viesti oli toisin sanoen sama kuin rahoitusmallin suhteen, eli se, että uudistus suhtautuu erilaisiin kuntiin liian yhdenmukaistavasti. Tämän mahdollisina negatiivisina seurauksina lausunnoissa korostui resurssien tehoton kohdentuminen, mutta myös kuntalaisten vaikutusmahdollisuuksien väheneminen sekä päällekkäinen ja ristiriitainen hallinnollinen työ mainittiin useaan otteeseen. Pelko keskitetyn ohjauksen epätarkoituksenmukaisista vaikutuksista ilmenee seuraavasta esimerkistä. Samalla siinä havainnollistuu niiden ongelmien pahentuminen, joita uudistuksella pyritään ratkaisemaan:

Kiinnitetään huomiota siihen, että tiukka valtionohjaus ei ole riittävä tae uudistukselle asetetulle tavoitteelle hillitä kustannusten kasvua. Tiukka keskitetty ohjaus saattaa jopa lisätä kustannuksia, koska se rajoittaa maakuntien liikkumatilaa ottaa huomioon paikalliset olosuhteet.

– Vaasan kaupunki

Myös uudistuksesta aiheutuvien yhdyspintojen nähtiin synnyttävän uusia haasteita, sillä rakenneuudistus vaikuttaa maakuntien ja kuntien välisiin vastuunjakoihin. Useat sidosryhmät olivat sitä mieltä, että uudistuksessa ei ole huomioitu riittävästi kuntien ja maakuntien välistä yhteistyötä. Lausuntojen mukaan uudistuksessa on otettu kantaa yhteistyön olennaisuuteen, mutta se ei tarjoa siihen riittävästi keinoja. Kokonaisuuden nähtiin johtavan päällekkäisiin toimintoihin, vastuiden epäselvyyksiin sekä palveluiden katkeamiseen erityisesti uudistuksen myötä syntyvillä rajapinnoilla. Lisäksi uudistuksen

hallinnollisten rakenteiden nähtiin vaikeuttavan käytännön yhteistyötä esimerkiksi hyvinvoinnin ja terveyden edistämässä, joihin liittyen kunnille jäi uudistuksesta huolimatta osittainen vastuu. Kunnat kokivat haasteelliseksi sen, että aikaisemmin terveyden ja hyvinvoinnin edistämisen parissa yhdessä toimineet tahot siirtyisivät eri järjestäjäorganisaatioihin. Seuraavassa esimerkissä havaitaan uudistuksesta syntyvien yhteistyörakenteiden haasteet kahdessa eri yhteydessä:

Esitys nostaa uusista, syntyvistä rajapinnoista esiin esimerkiksi kysymyksen mielenterveyspalvelujen järjestämisen ja väestön elinolosuhteiden kehittämisen vastuiden jakaantumisesta maakunnan ja kuntien kesken. [– –] Samoin huomionarvoista on [– –] hyvän yhteistyön ja toimivien rakenteiden toteuttaminen opiskelu- ja oppilasterveydenhuollon ja oppilaitosten ja koulujen välillä.

– Espoon kaupunki

Monet kunnat nostivat lausunnossaan esille sote-uudistuksen huolellisen valmistelun merkityksen suhtautuen reformiin varovaisen skeptisesti. Kunnat tiedostivat maakuntien perustamisen ja järjestämisvastuun siirtymisen olevan hyvin laaja muutosprosessi, minkä vuoksi niiden lausunnoissa korostuivat uudistukseen liittyvät yleiset epävarmuustekijät sekä riskit. Epävarmuutta aiheutti uudistuksen laajuuden lisäksi sen nopea aikataulu, joka herätti huolta käytännön toteutuksen onnistumisesta. Lisäksi uudistuksen yksityiskohdat olivat kuntien mukaan epäselviä, eikä sen vaikutuksia kuntien toimintaedellytyksiin ollut arvioitu tarpeeksi kattavasti. Näiden tekijöiden yhdessä pelättiin johtavan hallitsemattomien seurausten kautta uusiin ongelmiin. Seuraavista lainauksista on nähtävissä pikaisen aikataulun synnyttämät epävarmuudet sekä mahdolliset negatiiviset seuraukset:

Ilman parempaa ja perusteellisempaa vaikutusten arviointia on suuri vaara, että uudistuksen tavoitteet eivät toteudu. On suuri vaara, että uudistus tulee nostamaan erityisesti sote-palveluiden kustannuksia tulevaisuudessa enemmän kuin ilman uudistusta.

– Hämeenlinnan kaupunki

Uudistuksen vaikutukset ovat moniulotteiset ja sen toteuttamiseen liittyy edelleen sekä paljon epävarmuuksia että riskejä. Edellä mainittu huomioon ottaen on uudistuksen toimeenpano suunniteltu liian nopeaksi.

– Tampereen kaupunki

### 5.1.2 Ongelman jatkuvuus

Seuraavaksi tarkastellaan, miten Conklinin toinen ominaisuus näkyi sidosryhmien lausunnoissa. Ominaisuudessa on kyse siitä, että täydellisen ratkaisun puuttumisen vuoksi ongelmaa ei saada päättymään (Conklin, 2005, s. 7). Sen sijaan ongelmanratkaisuprosessi päättyy, mutta sekin ulkoisten tekijöiden vaikutuksesta eli resurssien ehtymisen seurauksena. Käytännössä resurssien ehtyminen näkyy olemassa olevien resurssien puitteissa tehtyinä kompromisseina. Nimenomaan käytännön tasolla uudistusta tulkitsevista lausunnoista ongelmien jatkuvuus oli huomattavissa lopullisen ratkaisun puuttumisen tiedostamisen sijaan juuri siitä, miten niissä tunnistettiin tyydyttävät ratkaisut, toisin sanoen kompromissit, osana uudistuksen toteutusta. Ongelman jatkuvuuden ilmenemistä aineistosta analysoitiin siis kompromissien tiedostamisen kautta, sillä ne ovat merkki siitä, että ongelmaa ei saada kokonaan ratkaistua (Conklin, 2005, s. 7). Kompromissien tarve tunnistettiin lausunnoissa suoraan sekä riittämättömien resurssien kautta.

Edellisessä luvussa käsiteltiin, millaisia vaikutuksia sidosryhmät näkivät sote-uudistuksen ratkaisukeinoilla olevan, ja siitä nousi samalla esille sidosryhmien tulkitsemia rajoitteita reformiin liittyen. Rajoitteilla on yhteys myös Conklinin toiseen ominaisuuteen. Olennaisimmat resurssit, jotka sidosryhmien mukaan toimivat uudistuksen rajoitteina, ja joiden ehtyminen näin ollen vaikutti ongelmanratkaisuun, olivat raha ja aika. Sidoryhmät näkivät, että resurssien puute osaltaan vaikutti uudistuksen tavoitteiden toteutumiseen.

Aikaa korostettiin huolellisen valmistelun tärkeänä elementtinä, ja sillä nähtiin olevan laaja vaikutus uudistuksen muihin tekijöihin. Rajallisen aikataulun nähtiin vaikuttavan

esimerkiksi alueellisten tarpeiden riittävään tarkasteluun sekä tarpeellisiin siirtymävaiheen toimintoihin, kuten ICT-järjestelmien valmisteluun. Turun kaupungin näkemyksen mukaan rajallinen aika vaikuttaa negatiivisesti uudistuksen tavoitteiden saavuttamiseen pitkittäen ongelmaa:

Lakiluonnoksessa esitetty sote-uudistuksen voimaantulon aikataulu ja [– –] synnyttävät sote-maakuntien perustamiselle heikot lähtökohdat. Aikataulu sote-maakuntien perustamiselle on selvästi liian kireä [– –].

– Turun kaupunki

Vähäinen rahoitus puolestaan vaikuttaa kuntien mukaan negatiivisesti uudistuksen mahdollisuuksiin, sillä se estää tarpeeksi kattavien ratkaisujen toteuttamisen ja johtaa epäsuotuisiin kompromisseihin. Myös henkilöstöressurssien riittävyys nostettiin lausunnoissa kyseenalaiseksi, ja se kytkettiin usein osaksi taloudellisia kysymyksiä. Varsinkin pienemmissä kunnissa mainittiin osaavan työvoiman saamisen olevan vaikeampaa ja kalliimpaa. Seuraava esimerkki havainnollistaa näkemystä, jonka mukaan rahoituksen asettamat rajoitteet saattavat estää uudistuksen ideaalin toteutuksen. Siinä riittämättömät resurssit vaikuttavat ongelman jatkuvuuteen, sillä sairaanhoitopiirien henkilöstö on lausunnon mukaan jo valmiiksi ylikuormittunutta:

Riittävän rahoituksen puuttuessa muutoksen valmistelu jää käytännössä kaupunkien ja kuntien ja sairaanhoitopiirien henkilöstön omien tehtäviensä ohella suoritettavaksi.

– Oulun kaupunki

Conklinin (2005, s. 7) mukaan ongelmanratkaisuprosessi päättyy, kun saavutetaan ratkaisu, joka on riittävän hyvä, vaikkakaan ei kaikkien osapuolten kannalta optimaalinen. Käytännössä tämä tarkoittaa tyytymistä ratkaisuun, jonka rajat resurssit asettavat. Tähän viittaavat sote-uudistuksessa sovelletut kompromissit olivat nähtävissä myös kuntien lausunnoista. Lausuntojen mukaan resurssien niukkuus pakottaa toimijat priorisoimaan tiettyjä toimintoja muiden toimintojen kustannuksella. Tämä ilmeni välttämättöminä kompromisseina, joissa esimerkiksi rahoituksen rajallisuus kuntien mukaan vaaransi integraation sekä pitkänköisen järjestelmän kehittämisen. Käyttöön otetun ratkaisun ja

resurssien riittävyyden välinen suhde on havaittavissa seuraavasta esimerkistä. Siinä on nähtävillä kompromissi, jossa rahoitus ja palvelutavoitteet ovat ristiriidassa:

Palveluiden saatavuuden parantaminen ja taloudellisen tehokkuuden lisääminen eivät käytännössä samanaikaisesti toteudu, vaikka se teoreettisesti katsottuna voisi olla mahdollista.

– Hämeenlinnan kaupunki

### 5.1.3 Ongelman subjektiivisuus

Conklinin (2005, s. 7) kolmas ominaisuus kulminoituu subjektiivisuuteen, sillä päätöksiä ei ole mahdollista arvioida täysin riippumattomasti; näkemys riippuu siitä, keneltä asiasta kysyy. Sote-uudistuksen kaltaisen suuren uudistuksen kohdalla voi pitää itsestään selvänä sitä, että sen sisältö jakaa mielipiteitä. Kuten edellisestä luvusta nousi esille, kaikkia tyydyttävän ratkaisun löytäminen on mahdotonta. Tämä johtuu siitä, että kunnat tulkitsevat sote-uudistuksen vaikutuksia ja ratkaisujen laatua omista lähtökohdistaan käsin. Esimerkiksi harvaan asutut kunnat painottivat lausunnoissaan saavutettavien palveluiden merkitystä, kasvavat kunnat rahoituksen määräytymisen ja väestönkasvun välistä suhdetta ja kaksikieliset kunnat puolestaan kansalaisten tasavertaista mahdollisuutta saada palvelut omalla äidinkielellään. Eriävyys lausuntojen perusteluissa oli erittäin suurta, mikä tarkoitti, että eri maakuntiin kuuluvat kunnat saattoivat toivoa uudistukselta keskenään täysin päinvastaisiakin asioita. Kolmannen ominaisuuden ilmenemistä analysoitiin keskittymällä siihen, miten subjektiiviset tulkinnat ja eriävät mielipiteet näkyivät aineistossa.

Sidosryhmien lausunnoista oli erotettavissa useita näkemyksellisiä eroja sote-uudistuksen ratkaisuista, joista suurin osa oli yhdistettävissä taloudellisiin kysymyksiin. Joidenkin kuntien mielestä uudistuksen rahoitusmallin ratkaisut parantaisivat palvelujen yhdenvertaisuutta, kun taas etenkin kasvavat kunnat kokivat niiden heikentävän alueiden edellytyksiä tarjota asukkailleen laadukkaita palveluja. Ristiriitaiset näkemykset rahoitusmallista heijastuvat seuraavista lainauksista:

Sote-maakunnan toiminnan rahoittaminen valtion varoista voi osaltaan mahdollistaa taloudellisesti pitkäkestoisemman ja laaja-alaisemman palveluntuotantokokonaisuuden suunnittelun, toteuttamisen sekä kansallisesti yhdenmukaisen toimintamallin muodostumisen koko Suomen alueella.

– Kajaanin kaupunki

Esitetyt sote-maakunnan rahoituksen määräytymiskriteerit ovat Länsi-Uudenmaan näkökulmasta kestäättömät.

– Espoon kaupunki

Toisena selkeästi mielipiteitä jakavana elementtinä oli lisääntyvä valtionohjaus. Toiset kunnat näkivät sen hyödyntämiskelpoisena voimavarana, kun taas toiset pelkäsivät valtionohjauksen vähentävän liiaksi alueellista autonomiaa. Eriävät näkemykset valtion roolista ja sen tarpeellisuudesta ilmenevät seuraavista esimerkeistä:

Vuotuinen ohjausneuvottelu yhdistettynä sote-maakunnan jatkuvaluonteiseen ja vuorovaikutteiseen ohjaukseen tukisi sote-maakunnan sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä [– –].

– Rovaniemen kaupunki

Vahvistuva valtionohjaus, raamibudjetointi ja [– –] murentavat tosiasiallista järjestämisvastuuta vieden eväät paikallisen alueellisesti punnittujen ratkaisujen tekemiseltä.

– Tampereen kaupunki

#### **5.1.4 Ongelman ainutlaatuisuus**

Conklinin neljännessä ominaisuudessa on kyse siitä, että jokainen pirullinen ongelma on ainutlaatuinen (Conklin, 2005, s. 8). Ongelma on jatkuvassa vuorovaikutuksessa muuttuvan ympäristön kanssa, minkä vuoksi pirullisesta ongelmasta ei voi olla olemassa täysin identtistä versiota. Samasta syystä ongelman ratkaisun täytyy olla varta vasten ongelmaa varten räätälöity; aikaisempia kokemuksia voi käyttää hyödyksi, mutta ratkaisukeinoja ei sellaisenaan voi soveltaa toiseen pirulliseen ongelmaan. Ongelmien ainutlaatuisuus lausunnoista korostui erityisesti alueellisten eroavaisuuksien välityksellä.

Osa kunnista tiedosti myös sen, että aikaisempia ratkaisukeinoja ei sellaisenaan voi käyttää nykyisessä sote-uudistuksessa.

Sidosryhmät painottivat, kuinka paikalliset tekijät luovat ainutlaatuisia haasteita palveluiden järjestämiseen, ja että näillä eroilla on suora vaikutus siihen, millaiset ratkaisut ovat toimivia. Esimerkiksi harvaan asutuilla seuduilla palvelujen integraatio ei lausuntojen mukaan toimi yhtä hyvin kuin tiheällä kaupunkiseudulla, vaan staattisten palvelupisteiden sijaan nostettiin esille liikkuvien palvelujen vaihtoehtoa. Yhtenäisten mallien soveltaminen nähtiin monissa lausunnoissa ongelmallisena, sillä ne eivät ota aluekohtaisia haasteita huomioon vaan pyrkivät ratkaisemaan erilaiset ongelmat samanlaisella muotilla. Lausunnoissa tuotiin esimerkiksi esiin se, kuinka matkailun aiheuttamat kausivaihtelut väestönmäärässä voivat kasvattaa palvelujen tarvetta hetkellisesti merkittävästi, mutta rahoitus ei välttämättä jousta näiden muutosten mukaisesti.

Ongelmien tiedostettiin olevan erilaisia ja vaativan ratkaisukeinojen mukautuvuutta maakuntien sisällä, mutta toisinaan kunnat vertasivat omaa maakuntaansa ja sen ominaispiirteitä myös muihin maakuntiin. Ongelmien ainutlaatuisuuden perusteluissa oli toisinaan havaittavissa jopa hieman kilpailullinen asetelma kasvukuntien mainitessa jäävänsä epäreiluun asemaan suhteessa harvaanasuttuihin alueisiin, kun taas väestöltään pienemmät kunnat kokivat jäävänsä suurten maakuntien varjoon, ellei palvelurakenne tue väestöltään väheneviä alueita. Seuraavissa esimerkeissä ongelmien ainutlaatuisuus ja ratkaisukeinojen räätälöinnin tarve havainnollistuvat näiden kahden ääripään kautta:

Lapin maakunnan alueen erityispiirteet ja -tarpeet tulisi huomioida rahoituksen määrittelyssä, kuten ikärakenne [– –]. Lapin matkailusta johtuen lähipalvelujen tarve voi vaihdella kausittain suuresti. Tämä on huomioitava palvelujen järjestämisessä ja suunnittelussa sekä rahoituksessa.

– Rovaniemen kaupunki

[–] uudistukset eivät ole riittävällä tavalla ottaneet huomioon kaupungistumista, suurten kaupunkiseutujen erityispiirteitä tai kaupunkiseutujen kasvavaa merkitystä. Nämä näkökulmat puuttuvat myös nyt lausunnoilla olevasta uudistuksesta sekä sitä koskevasta lainsäädäntöesityksestä.

– Espoon kaupunki

Kunnat nostivat esiin aiemman kokemuksen hyödyntämisen uudistuksen suunnittelussa ja toteutuksessa. Aiempi kokemus liittyi erityisesti maakunnallisiin malleihin, joiden avulla on aiemmin saavutettu hyviä tuloksia. Kunnat suhtautuivatkin sote-uudistuksen maakuntajakoon pääpiirteittäin positiivisesti. Sen hyötyinä lausunnoissa mainittiin esimerkiksi synergiaedut ja tehokkaampi resurssien hallinta. Vaikka aiempi kokemus voi tarjota arvokkaita oppeja, jotkin kunnat tiedostivat, vaikkakin epäsuorasti, että jokainen uusi tilanne edellyttää tilanteeseen räätälöityä lähestymistapaa. Tämänkaltainen ongelmien ainutlaatuisuuden tiedostaminen nousi esille siitä, miten kunnat korostivat aikaisempien käytäntöjen hyviä puolia, mutta samalla mainitsivat työnsarasta, joka liittyi nykyiseen uudistukseen. Tämä käy esille seuraavasta lainauksesta:

Lappeenrannan kaupungin kokemuksen mukaan on kannatettavaa, että maakunnallinen toimija koordinoi hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen työtä alueella. [– –] sote-maakunnilla tulee olla mahdollisuus arvioida yhteistyössä alueen kuntien kanssa omista lähtökohdistaan, mikä on kustannustehokkain ja alueen asukkaiden palvelutarpeisiin parhaiten vastaava yhdyspinnoille muodostuva hallinnollinen palvelurakenne.

– Lappeenrannan kaupunki

### **5.1.5 Ratkaisuyritysten ainutlaatuisuus**

Conklinin (2005, s. 8) viidennen ominaisuuden mukaan jokaista ratkaisuyritystä pirulliseen ongelmaan voi yrittää vain kerran johtuen siitä, että ongelma muuttuu jokaisen ratkaisuyrityksen myötä. Kaikki ratkaisuyritykset toisin sanoen muuttavat systeemiä, ja näin ollen ongelmaan vaikuttavia tekijöitä, pysyvästi. Yli 50 lakimuutosta sisältävän reformin vaikutukset ovat ilmeisiä pelkästään sen mittakaavan vuoksi, mutta muutosten pysyvyys ei kuitenkaan selity yksinomaan reformin kokoluokalla. Pysyvyys johtuu siitä, että vaikka osa laeista tai päätöksistä myöhemmin kumottaisiinkin, niin ne

ovat silti muuttaneet systeemiä peruuttamattomasti. Tämä selittyy Vartiaisen ja muiden (2013, s. 141) mainitsemaalla polkuriippuvuudella. Viidennen ongelman ilmenemistä aineistosta analysoitiin sen perusteella, millaisia pysyviä vaikutuksia sidosryhmät näkivät sote-uudistuksella olevan. Lausuntojen perusteella kunnat tiedostivat uudistuksen muokkaavan sote-palvelujärjestelmää eri tavoilla ja aiheuttavan pysyviä vaikutuksia niiden toimintaan. Varsinkin taloudellisten vaikutusten nähtiin muokkaavan palveluiden tarjoamisen edellytyksiä pitkälläkin aikavälillä. Ratkaisuyritysten pysyvyys nousi osaltaan esille myös siitä, että kunnat näkivät hallinnollisten ja taloudellisten kysymysten olevan linkittyneenä toisiinsa.

Sote-palveluiden järjestämisvastuun siirtymisen myötä uudistuksen nähtiin muokkaavan pysyvästi kuntien ja maakuntien vastuita sekä niiden välistä työnjakoa. Kunnat korostivat omien rooliensa vähenemistä palvelujen suunnittelussa ja toteutuksessa sekä uuden hallinnollisen tason syntymistä keskeisimpinä hallinnollisina vaikutuksina. Järjestämisvastuun siirtymisen myötä muuttuivat myös palveluiden rahoittamisen periaatteet, ja juuri niihin kantaa ottavissa lausunnoissa erottui selkeimmin vaikutusten pysyvyys. Taloudellisten ratkaisujen ja niiden vaikutuksen pysyvyyteen viitattiin puhumalla esimerkiksi rahoitusjärjestelmän vaikutuksista kuntien ja maakuntien taloudelliseen vakauteen sekä talouden jatkokehityksestä uudistuksen jälkeisenä aikana. Veropohjan ja investointimahdollisuuksien muutokset sekä velkajärjestelyt mainittiin tekijöinä, jotka vaikuttaisivat pysyvästi kuntien talouden tasapainoon. Lausunnoista ilmeni, että vaikka taloudellinen vastuu uudistuksen toimeenpanosta kohdistuikin vahvasti maakunnille, niin sen vaikutukset ulottuivat kuntien mukaan myös niiden talouden hallintaan. Tämä kytkös jäisi sidosryhmien näkemyksen mukaan pysyväksi, koska maakuntien ja kuntien rahoitus sote-palvelujen suhteen nivoutuvat toisiinsa. Seuraavista esimerkeistä heijastuu se, miten päätösten pysyvät vaikutukset tiedostettiin:

Siirtomalli ei saa pysyvästi heikentää yhdenkään kunnan talouden tasapainoa. [– –] kunnan heikko taloudellinen tilanne jää kunnalle perinnöksi myös uudistuksen voimaantulon jälkeen.

– Kajaanin kaupunki

Mikäli uudistus toteutettaisiin lakiluonnoksissa esitetyin periaattein ja aikatauluihin, tultaisiin samalla tekemään kunnilta valtiolle pysyvä ja ylimääräinen noin 1,5 kunnallisveroprosentin suuruinen tulonsiirto, joka heikentäisi kuntien tilannetta pysyvästi ja toisi vastaavan ylimääräisen tulon pysyvästi valtiolle.

– Hämeenlinnan kaupunki

Myös pysyvät muutokset maakuntien väliseen ja sisäiseen tasa-arvoon nousivat lausunnoista esille. Osa kunnista oli sitä mieltä, että uudistus vaikuttaa maakuntien väliseen tasa-arvoon, ja voi johtaa tilanteeseen, jossa osa maakunnista pystyy kehittämään ja laajentamaan palveluitaan, kun taas toiset joutuvat supistamaan niitä. Erityisesti pienten ja työntekijäpulasta kärsivien maakuntien edustajien mukaan ne joutuvat leikkaamaan tai keskittämään palvelujaan uudistuksen seurauksena. Tällä nähtiin olevan vaikutuksia palveluiden saavutettavuuden ja saatavuuden välityksellä hyvinvointieroihin pitkälläkin aikavälillä. Huoli rakenteellisesta epätasapainosta ja sen vaikutuksista palveluiden yhdenvertaisuuteen käy ilmi seuraavasta lainauksesta:

Esitetty toistaiseksi pysyvä siirtymätasaus tekisi resurssien epätasa-arvosta maakuntien välillä pysyvän asiantilan. [– –] Siirtymätasaus on poistettava ja siirtymäaika lyhennettävä, koska nämä kaksi asiaa esitetyllä tavalla toteutuessaan vesittävät koko uudistuksen tavoitteen yhdenvertaisista palveluista kansalaisille.

– Joensuun kaupunki

#### **5.1.6 Ratkaisujen moninaisuus**

Viimeisessä pirullisen ongelman ominaisuudessa on kyse siitä, ettei ongelmalle ole olemassa tiettyä määrää ratkaisuja; niitä ei välttämättä ole yhtään tai sitten niitä voi olla loputon määrä (Conklin, 2005, s. 8). Ratkaisukeinoissa kyse onkin luovuudesta ja siitä, minkälaisia ratkaisuyrityksiä päätetään lähteä soveltamaan. Kuudennen ominaisuuden kohdalla aineistoa analysoitiin sen perusteella, miten sidosryhmät kokivat uudistuksen luovuuden ja sen sisältämien ratkaisukeinojen moninaisuuden. Tämän myötä lausunnoista korostui luovuuden rooli myös kuntien itse ehdottamissa ratkaisukeinoissa.

Sote-uudistuksen lakiehdotukset heikentävät kuntien mukaan alueilla hyväksi koettujen käytäntöjen hyödyntämistä, eivätkä näin ollen tue riittävästi paikalliseen osaamiseen perustuvaa luovuutta ja innovatiivisuutta. Uudistuksen tasapäästävyys koettiin toisin sanoen esteenä moninaisille ratkaisuille, joita kunnissa oli kehitetty tai voitaisiin kehittää ongelmien peittoamiseksi. Seuraavassa esimerkissä nousee esille huomio uudistuksen vaikutuksista moninaisten ratkaisujen hyödyntämiseen, sillä kuntien mukaan malli kannustaa universaaleihin ratkaisuihin:

Oletus siitä, että itsehallinnolliset alueet tekevät lähtökohtaisesti samanlaisia päätöksiä, on ristiriidassa demokratian vahvistamisen pyrkimyksen kanssa.

– Turun kaupunki

Lausuntojen mukaan uudistus vaikuttaa kuntien ja alueiden mahdollisuuksiin kehittää moninaisia palveluratkaisuja etenkin valtionohjauksen ja rahoitusmallin muutosten myötä. Tiukentuvan valtionohjauksen kohdalla tätä perusteltiin kuntien oman päätösvalan vähenemisellä, jonka myötä asukkaiden ja sidosryhmien mahdollisuudet vaikuttaa palveluihin laskevat. Lisäksi valtion asettamien reunaehtojen, joissa määritellään palveluverkoston rakenteet ja toimintaperiaatteet, nähtiin vaikeuttavan uusien mallien kokeilemista ja hyödyntämistä. Näiden tekijöiden nähtiin vaikuttavan paikallisten palveluratkaisujen hyödyntämiseen. Seuraavassa esimerkissä käy ilmi valtionohjauksen ja aluekohtaisten ratkaisujen välinen suhde:

Sote-maakuntien järjestämisvastuuseen kuuluu olennaisesti mahdollisuus tehdä alueellisesti harkittuja, toiminnallisesti järkeviä ja kustannuksiltaan vaikuttavia ja tehokkaita ratkaisuja. Valtion ohjauksen tulee tukea maakunnan ja maakunnan erityisvastuualueen perusteltuja kehittämis- ja yhteistyötoimia.

– Kuopion kaupunki

Osittain valtionohjaukseen liittyen myös rahoitusmalli oli kuntien mukaan rakennettu tavalla, joka vaikutti uusien toimintatapojen kehittämiseen ja soveltamiseen. Eniten huomiota herätti rahoituksen määräytymisen perusteet. Uudistuksessa sovellettava rahoitusmalli tulisi kuntien mukaan tarkoittamaan, että vaikka alueilla olisi kehitetty kustannustehokkaita palvelumalleja, niitä ei välttämättä voida toteuttaa, sillä ne eivät

sovi rahoitusjärjestelmän raameihin. Muutamassa lausunnossa epäiltiin rahoituksen jäykkyyden estävän myös alueellisia kokeiluja. Kunnat toivoivat rahoitusmallilta joustavuutta, jotta pienemmillä alueilla säilyisi kannusteet kehittää ja ottaa erilaisia palvelumalleja käyttöön. Seuraavasta kritiikistä nousee esille rahoituksen määräytymisen ja paikallisten ratkaisujen välinen suhde:

Esitetty rahoituskriteeristö, jossa säädösten tasolle on määritetty riskitasoihin liittyviä rahoitusperusteita, on lisäksi omiaan kaventamaan mahdollisuuksia alueellisten ja paikallisten riskiperusteiden sekä palvelutarpeiden huomioimiselle.

– Vaasan kaupunki

Monet kunnat kertovat niillä jo olevan paikallisiin tarpeisiin perustuvia ratkaisuja palvelujen järjestämiseksi, jotka ne ovat kokeneet toimiviksi. Niiden asema uudistuksen jälkeen on kuitenkin epävarma. Pienten ja saavutettavien sote-yksiköiden hyödynnettävyyden lisäksi kunnat olivat epävarmoja kehitettyjen yhteistyömallien tulevaisuudesta. Niitä oltiin luotu sote-palveluiden ja hyvinvoinnin edistämisen palveluiden sekä julkisten ja yksityisten toimijoiden välille. Esimerkiksi sote-sektorin ja sivistys- sekä liikuntatoimen kanssa luotujen yhteistyöpintojen toimivuutta perusteltiin hyvinvoinnissa saaduilla tuloksilla, ja tähän integraatioon uudistuksen nähtiin vaikuttavan. Kritiikki palvelujen tuottamisen moninaisia ratkaisuja kohtaan ilmenee seuraavasta esimerkistä:

Espoossa on luotu toimiva palvelujärjestelmä monituottajamallin avulla. [– –] Tämä toimiva ratkaisu on oltava käytössä jatkossakin. Nyt lausunnolla oleva lakiehdotus heikentää sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestäjän mahdollisuuksia turvata palvelujen saatavuus.

– Espoon kaupunki

## 5.2 Pirullisen ongelman ratkaisemisen strategioiden ilmeneminen

### 5.2.1 Selviytymisstrategia

Tässä luvussa tarkastellaan, miten Daviterin (2017) määrittelemä selviytymisstrategia näkyy sidosryhmien lausunnoissa. Strategiassa ongelmanratkaisussa on kyse inkrementaalista ja tilannekohtaisesta etenemisestä (Daviter, 2017, s. 580). Analyysissä kiinnitettiin huomiota ensinnäkin siihen, miten tilannekohtaisuuden huomioiminen oli kuntien mukaan uudistuksessa toteutettu. Selviytymisstrategiaan sisältyvän asteittaisen etenemisen hyötynä on se, että se mahdollistaa oppimisen sekä ajankohtaisen tiedon hyödyntämisen ongelmanratkaisussa (Head, 2008, s. 107–108). Nämä olivat toinen tarkastelun kohde aineistossa. Kolmantena tarkasteltiin sitä, miten strategian kompastuskivet, ratkaisujen lyhytjänteisyys ja juurisyiden huomioimatta jättäminen, näkyivät kuntien mukaan sote-uudistuksessa.

Kuntien mukaan sote-uudistukseen liittyi väistämättömästi epävarmuutta aiheuttavia tekijöitä sen mittaluokan ja aikataulun vuoksi. Yleisellä tasolla kunnat toivoivat uudistukselta joustavuutta epävarmuuden hallinnassa, mutta sen lisäksi osa kunnista piti tärkeänä, että uudistuksessa edettäisiin vaiheittain ennen laajamittaisia muutoksia. Liiallisen nopeuden uskottiin voivan johtaa epävakauteen, ja lausunnoissa viitattiin epäsuorasti mahdolliseen tarpeeseen tehdä uusia rakenteellisia muutoksia lähitulevaisuudessa. Seuraavista esimerkeistä ensimmäisessä ilmaistaan tarve uudistuksen hidastempoisemmalle ja asteittaiselle etenemiselle taloudellisten vaikutusten arvioinnin vuoksi, ja toisessa viitataan kestävästi toteutettuihin uudistuksiin, jotka ovat vaatineet jälkikäteen suuria korjausliikkeitä:

Ennen uudistusta tulee kuitenkin analysoida huolellisesti vapaaehtoisten sotealueiden taloudellista onnistumista [– –].

– Hämeenlinnan kaupunki

On syytä välttää liian nopealla aikataululla toimeenpantujen isojen organisaatiouudistuksen riskit, joista maassamme on esimerkkejä.

– Hämeenlinnan kaupunki

Toisaalta jotkin kunnat suhtautuivat nopeatahtisempaan ja kokonaisvaltaiseen reformiin positiivisemmin, mutta samalla pitivät tärkeänä, että sen yksityiskohtia mukautettaisiin reformin käyttöönoton jälkeen olosuhteiden perusteella. Huomiot mukauttamisesta näkyivät esimerkiksi vaatimuksina siitä, että hallinto- ja rahoitusjärjestelmän lähtökohtia tarkasteltaisiin uudistuksen edetessä. Näkemys tarpeesta käyttöönoton jälkeisille toimille on nähtävissä seuraavasta esimerkistä:

Onkin erityisen tärkeää, että maakuntien rahoitusjärjestelmän perusteita tarkastellaan kriittisesti toiminnan käynnistymisen jälkeen [– –].  
– Porin kaupunki

Sidosryhmät näkivät ajankohtaisen tiedon roolin korostuvan erityisesti päätöksenteon ja palvelujärjestelmien kehittämisen tukena. Niiden mukaan kuntien ja sote-maakuntien yhteistyön edellytyksenä on reaaliaikaisen tiedon hyödyntäminen esimerkiksi väestön hyvinvoinnin ja terveyden tilasta, jotta palveluita voitaisiin kohdentaa tarpeiden mukaisesti. Tietopohjan tulisi lisäksi ohjata rahoitusmallien kehittämistä ja uudistuksen vaikutusten arviointia. Ajankohtaisen tiedon pohjalta tapahtuva jatkuva oppiminen ja seuranta nähtiin keskeisenä keinona hallita uudistukseen liittyvää epävarmuutta ja varmistaa, että uudistus vastaa muuttuvaan toimintaympäristöön. Seuraavissa lainauksissa näkyy ajankohtaisen tiedon merkitys palveluiden suunnittelun ja toteuttamisen kannalta:

Sote-maakuntien systemaattisen, ennakoivan kehittämistyön ja osaamisen uudistamiseksi sekä sosiaali- ja terveydenhuollon integraation toteutumiseksi tarvitaan nykyistä monipuolisempaa tietopohjaa, tiedon integraatiota ja tiedolla johtamista.  
– Vaasan kaupunki

Lainsäädännöllä tulisi varmistaa, että kunnilla on niiden lakisääteisen hyvinvoinnin ja terveyden edistämistehtävän toteuttamiseksi riittävän kattava ja ajantasainen tietopohja.  
– Mikkelin kaupunki

Kuntien näkemysten mukaan sote-uudistukseen liittyi monia ratkaisuja, jotka keskittyivät ensisijaisesti lyhyen aikavälin toimivuuteen eivätkä näin ollen välttämättä huomioi ongelmien juurisyitä. Lyhyen aikavälin toimilla viitattiin erityisesti taloudellisiin kysymyksiin, sillä monet kunnat kokivat, että rahoituksen riittävyys oli arvioitu lyhytnäköisesti. Tämä herätti huolta siitä, että säästötoimet voivat heikentää palveluiden tarjoamisen edellytyksiä tulevaisuudessa, mikä pitkällä aikavälillä saattaa lisätä sote-palvelujen kuormitusta ja kustannuksia. Myös kunnille jäävien hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen tehtävien määrittely ja rahoitus nähtiin puutteelliseksi, millä uskottiin olevan pidempiaikaisia vaikutuksia väestön hyvinvointiin. Seuraavassa esimerkissä ilmenee niukan rahoituksen pidempiaikaiset vaikutukset palvelujen saavutettavuuteen sekä kansalliseen terveyteen ja hyvinvointiin:

Mikäli rahoitus on liian niukka, voi se johtaa siihen, että perustason palveluita ryhdytään nopeasti keskittämään. Tämä voi jopa kärjistää maakuntien eri osien välisiä terveys- ja hyvinvointieroja.

– Laukaan kunta

### **5.2.2 Kesyttämisstrategia**

Seuraavaksi tarkastellaan sitä, miten erilaiset tavat kesyttää ongelmaa ilmenivät aineistosta. Kesyttämisstrategia on tiiviisti ilmaistuna pirullisen ongelman monimutkaisuuden vähentämistä erinäisillä tavoilla, jotta sen käsittely ja hallinta helpottuvat (Daviter, 2017, s. 578). Tiheimmin lausunnoista ilmentyneet tavat kesyttää ongelmaa olivat ongelman rajaaminen ja yksinkertaistaminen, mitkä näkyivät niin ongelmanmäärittelyssä kuin ratkaisuvaihtoehtoisakin. Sidosryhmät ottivat ymmärrettävästikin kantaa myös päätöksenteon keskittämiseen tapana kesyttää ongelmaa sekä sen mahdollisiin vaikutuksiin. Päätösten lyhytjänteisyys ja juurisyiden huomioimatta jättäminen ovat osa myös kesyttämistä negatiivisia puolia, mutta koska niitä käsiteltiin selviytymisstrategian kohdalla, niitä ei tarkastella enää tässä yhteydessä.

Ongelman rajaaminen ja yksinkertaistaminen näkyi merkittävimmin siinä, miten uudistus lausuntojen perusteella suhtautui alueiden erityispiirteisiin. Tämä tarkoittaa sitä, miten palveluverkoston suunnittelussa ja rahoituksen määräytymisessä ei lausuntojen mukaan otettu tarpeeksi huomioon kyseistä ongelman osatekijää. Vaikka osa kunnista olikin sitä mieltä, että esimerkiksi onnistunut palvelujen integraatio lisäisi tehokkuutta, niin niidenkin lausunnoissa tiedostettiin mallin yhdenmukaistavuus. Ongelman rajaamisen ohella ratkaisukeinojen rajaaminen ilmeni sidosryhmien mukaan luomalla huonommat kannusteet hyödyntää erilaisia palveluiden tuottajia ja järjestämistapoja monipuolisesti. Seuraavista lainauksista Espoon kohdalla näkyy ongelman ratkaisukeinojen suora rajaaminen ja Kokkolan kohdalla ongelman kokonaisvaltaisen huomioimisen merkitys:

Espoon näkemyksen mukaan vuokratyövoiman käytön rajoituksille ei ole perusteita ja ne tulee poistaa.

– Espoon kaupunki

Kokkolan kaupunki katsoo, että yhdenvertaisuus kyetään saavuttamaan, mikäli lainsäätäjät sallii palvelujärjestelmän luomisen ja kehittämisen joustavasti, kansalaisten tarpeeseen perustuen, maan eri alueiden olosuhteet ja erityispiirteet sekä olemassa olevan palvelurakenteen huomioon ottaen [– –].

– Kokkolan kaupunki

Ongelman rajaamisen kysymykset ilmenivät myös vastuunjaoissa. Lausuntojen mukaan sote-maakuntien tehtävät ja vastuut oli rajattu pääpiirteittäin ongelmattomasti, mutta kunnille jääviä tehtäviä ja niiden rahoitusta ei puolestaan määritelty yhtä selkeästi. Toisin sanoen osa ongelmasta ja sen ratkaisukeinoista oli kuntien mukaan rajattu ongelmanmäärittelyn ulkopuolelle. Seuraavassa esimerkissä ilmenee ongelman määrittelyn merkitys konkreettisten toimenpiteiden muodossa, jotta kunnat onnistuisivat niiden vastuulle jäävissä tehtävissä:

Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen roolia ja velvoitteita pitää selkeyttää kunnan osalta ja kuntien hyte-rahoitusta on lisättävä ja korvamerkittävä.

– Lahden kaupunki

Lausunnot olivat yhtä mieltä siitä, että uudistus siirtäisi merkittävän osan päätösvallasta pois kunnilta sote-maakunnille ja erityisesti valtiolle. Tällä nähtiin olevan selkeä yhteys paikallisten toimijoiden vaikutusmahdollisuuksiin palveluiden järjestämisessä, mutta samalla aihe jakoi lausunnoissa mielipiteitä. Osa kunnista korosti sitä, miten sote-palveluiden ratkaisut siirtyisivät etäämmälle palvelun käyttäjistä, kun taas toiset katsoivat päätösvallan keskittämisen turvaavan palvelut ja edistävän verovarojen tehokasta käyttöä. Vähentyneiden vaikutusmahdollisuuksien nähtiin koskevan itse kuntia, jotka siirtyisivät osaksi suurempia sote-maakuntia, mutta vahvan valtionohjauksen myötä myös maakuntia. Seuraavissa esimerkeissä Vaasa viittaa maakunnan ja kunnan väliseen vastuunjakoon ja siihen liittyvään päätöksentekoon, kun taas Turku maakunnan päätösvaltaan vaikuttaa omiin asioihinsa:

Lähtökohtana tulisi olla itsehallintoon ja järjestämistehtävään luontevasti kuuluva mahdollisuus sopia järjestämisvastuun siirtämisestä niissä tehtävissä ja niissä tapauksissa, joissa se on tarkoituksenmukaisinta.

– Vaasan kaupunki

Pykälässä säädettäisiin sote-maakunnan vaikuttamistoimielimistä. [– –] Maakunnan vaikuttamistoimielinten valintaperusteet tulisi jättää maakuntahallituksen harkintaan.

– Turun kaupunki

Kunnat tulkitsivat, että päätöksenteon keskittymisen myötä myös kooltaan pienempien sidosryhmien osallistuminen ongelmanratkaisuun jäisi vähäisemmäksi. Suurin osa viittauksista liittyi kolmannen sektorin ja yksityisten toimijoiden rooliin palveluiden tuotannossa, joiden merkitystä ei uudistuksessa nähty tunnistettavan. Kriitikoiden mielestä tämä voi johtaa siihen, että palveluiden monimuotoisuus ja valinnanmahdollisuudet kapenevat sekä kansallinen sote-palvelujen tehokkuus laskee. Kunnat mainitsivat myös itsensä sidosryhmänä ja nostivat esiin, että heidän näkemyksiään olisi tullut kuulla jo ennen kyseessä olevaa lausuntokierrosta. Seuraavissa esimerkeissä Joensuu puhuu sidosryhmien konkreettisesta panoksesta ongelmanratkaisuun ja Rovaniemi viittaa myös pienempien sidosryhmien mukaan ottamiseen vähintään tiedottamisen muodossa:

Järjestöjen työn merkitystä terveys- ja hyvinvointierojen kaventamisessa ei ole esityksessä huomioitu riittävästi, koska velvoitteita järjestöjen ja sote-maakunnan yhteistyölle ja sen muodoille ei ole esitetty. Esitystä tulee tältä osin selkiyttää.

– Joensuun kaupunki

Sote-maakunnan tulisi myös turvata asukkaiden, palvelujen käyttäjien, järjestöjen ja muiden yhteisöjen riittävä tiedonsaanti sen toiminnasta.

– Rovaniemen kaupunki

### 5.2.3 Ratkaisemisstrategia

Kolmantena tarkastelun kohteena oli Daviterin (2017, s. 574) määrittelemä ratkaisemisstrategia, joka pyrkii ongelman eri osatekijöiden huomioimisen kautta sen kokonaisvaltaiseen ratkaisemiseen. Aineistosta tarkasteltiin sitä, näkivätkö kunnat sote-uudistuksen kokonaisvaltaisena tapana pyrkiä ratkaisemaan sote-alan ongelmat. Lausunnoista oli huomattavissa kaksi ratkaisustrategialle luontaista ominaisuutta: resurssien allokointi ja korkean tason yhteistyö. Ominaisuuksia on käsitelty jo aikaisemmissa tuloksissa, joten tässä yhteydessä keskityttiin siihen, miten ne ilmentyvät osana uudistuksen kokonaisvaltaista toteutusta. Tämän lisäksi ilmeni näkemyksiä kokonaisvaltaisen lähestymistavan huonoista puolista.

Kunnat näkivät sote-uudistuksen kokonaisvaltaisena ratkaisemisyrityksenä, jonka yhtenä keskeisenä onnistuneen ratkaisun elementtinä lausunnoista ilmeni resurssien, erityisesti rahoituksen, allokointi. Rahoituksen riittävyyden, ennakoitavuuden ja oikeudenmukaisuuden merkitys maakuntien tehtävien toteuttamiseksi ilmeneekin aikaisemmista tuloksista ja esimerkeistä. Myös kuntien investointikyvyn turvaaminen nähtiin tärkeänä, jotta uudistus ei heikentäisi paikallishallintojen taloudellista tilannetta. Seuraavassa esimerkissä rahoitukseen liittyvät kysymykset nähdään osana suurempaa kokonaisuutta, mikä korostaa taloudellisten kysymysten kokonaisvaltaisuutta ja yhteenkietoutuneisuutta:

Maakuntien ja kuntien rahoitus on osa julkisen talouden kokonaisuutta. Julkisen talouden suunnitelmaa valmisteltaessa yhden sektorin rahoitusongelmat väistämättä vaikuttavat myös muihin sektoreihin määriteltäessä eri sektoreiden rahoitusosuuksia ja haettaessa tasapainoa julkiseen talouteen.

– Mikkelin kaupunki

Resurssien allokoinnin lisäksi lausunnoissa korostettiin sen edellyttävän vahvaa yhteistyötä ja koordinoitua eri toimijoiden kesken. Lausunnoissa nostettiin esille selkeiden yhteistyörakenteiden tarve erityisesti sote-maakuntien ja kuntien välille, jotta palveluiden integraatio ja saatavuus voitaisiin turvata. Myös valtion ja sote-maakuntien sekä eri sektoreiden välisen yhteistyön mahdollistaminen nähtiin tärkeänä kokonaisvaltaisen ratkaisun onnistumiselle. Vastuunjaon ja yhteistyön merkityksen tiedostaminen käy ilmi seuraavasta esimerkistä:

Tosiasiassa kuntien ja maakuntien välillä on erittäin paljon yhdyspintoja, joissa käytännön yhteistyön on toimittava.

– Laukaan kunta

Kokonaisvaltaiseen ratkaisutapaan liittyy näkemysten mukaan myös riskejä ja haasteita, joita kunnat toivat esiin. Useissa lausunnoissa esitettiin huoli siitä, että laaja-alaiset ratkaisut voivat johtaa epäselvään kokonaisuuteen, mikä vaikeuttaisi uudistuksen käytännön toteuttamista etenkin sen siirtymävaiheessa. Lisäksi korostettiin, että uudistuksen tavoitteet voivat jäädä saavuttamatta, jos liian kattavaan muutokseen pyritään äkillisesti. Seuraavasta esimerkistä heijastuu ytimekkäästi, että sidosryhmät tiedostivat kokonaisvaltaisen lähestymistavan kunnianhimoisuuden:

Palvelujen yhdenvertainen saavutettavuus maantieteellisesti koko maan tasolla voi olla haasteellista.

– Lappeenrannan kaupunki

## 6 Johtopäätökset ja pohdinta

Tässä tutkielman päätösluvussa esitellään tulosten kautta saadut johtopäätökset, jossa tulosten merkitystä pohditaan peilaamalla niitä teoriaan ja vertailemalla niitä aikaisempiin tutkimustuloksiin. Tutkimuksen tulokset ovat tiivistettynä alalukujen lopussa kuvioon 2 ja kuvioon 3. Alaluvussa 6.1 pohditaan vastausta ensimmäiseen tutkimuskysymykseen ja alaluvussa 6.2 puolestaan toiseen tutkimuskysymykseen. Lopuksi mietitään tutkielman luotettavuutta sekä mahdollisia jatkotutkimusaiheita.

Tutkielman tarkoituksena oli kuvata, miten pirullisen ongelman piirteet tunnistetaan sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistuksen valmistelussa. Tarkoitus jakautui kahteen tutkimuskysymykseen, joihin tutkielmalla haettiin vastausta:

1. Miten pirullisen ongelman ominaisuudet ilmenevät kuntien lausunnoista?
2. Miten kuntien näkemykset ongelmien ratkaisutavoista ilmentävät pirullisen ongelman ratkaisemisen strategioita?

### 6.1 Pirullisen ongelman ominaisuudet sidosryhmälausunnoissa

*Ongelmanmäärittelyn* haasteiden tunnistaminen ilmeni analyysin perusteella selkeästi siinä, miten sidosryhmät tulkitsivat sote-uudistuksen aiheuttavan uusia ongelmia monilla eri osa-alueilla. Conklin (2005, s. 7) ilmaisee saman ilmiön siten, että jokainen pirullisen ongelman ratkaisuyritys paljastaa ongelmasta uusia puolia. Ilmaisutavalla ei kuitenkaan ole konkreettista merkitystä; lausunnoista on joka tapauksessa huomattavissa ratkaisuyrityksen, sote-uudistuksen, ja sen mukana muuttuvan ongelmanmäärittelyn välinen yhteys. Tiedostamalla uusien ongelmien ilmaantumisen kunnat nimittäin tiedostivat muuttuvan ongelmanasettelun, ja näin ollen sote-uudistuksen dynaamisen luonteen (Vartiainen & Raisio, 2020, s. 9). Monet kunnat myös kirjoittivat vaikutusten etukäteisarvioinnin vaikeudesta suoraan, mikä viittaa siihen, että ongelman hahmottamisen tulisi tapahtua samanaikaisesti ratkaisujen kehittämisen

kanssa. Roberts ja kollegat (2004, s. 23, 36) puhuvatkin tästä syystä seurausten ennakoimattomuudesta. Uusien ongelmien, epävarmuuksien ja riskien vuoksi kunnat nostivat esille jatkuvan vaikutusten arvioinnin, minkä merkitystä myös Roberts ja muut (2004, s. 36) sote-reformien kohdalla korostavat. Käytännössä se tarkoittaa myös Conklinin (2005, s. 6) kuvausta pirullisen ongelman siksakkimaisesti etenevästä ratkaisuprosessista, jossa ongelman määrittelyyn ja ratkaisujen muokkaamiseen palataan, kun ratkaisuyrityksiä on sovellettu.

*Ongelman jatkuvuuden* ilmenemistä aineistosta analysoitiin sen perusteella, miten sidosryhmät tunnistivat sote-uudistuksen sisältämät kompromissit. Kuntien mukaan samanaikainen pyrkimys sekä palveluiden monipuoliseen parantamiseen että säästöjen tekemiseen johtaa siihen, että lopputulos on jotain näiden kahden väliltä, eikä ongelmaa saada kokonaisuudessaan ratkaistua. Kompromissien tiedostaminen oli havaittavissa myös siinä, miten kunnat tunnistivat uudistuksen riittämättömät resurssit, erityisesti ajan ja rahan; niiden nimittäin nähtiin johtavan kompromisseihin uudistuksen valmistelussa ja toteutuksessa. Robertsin ja muiden (2004, s. 61) mukaan juuri ajan, energian ja rahan ehtyminen ei poliittisen ulottuvuuden omaavissa sote-reformeissa ole epätavallista. Kuntien tunnistuessa uudistuksen sisältämät kompromissit ymmärsivät ne samalla ongelmanratkaisuprosessin, sote-uudistuksen, päättyvän täydellisen ratkaisun sijaan ulkoisten resurssien vaikutuksesta. Tämä myötäilee Conklinin (2005, s. 7) toisen ominaisuuden määritelmää. Kompromissien vuoksi suurin osa kunnista oli sitä mieltä, että sote-sektorin ongelmia ei saada uudistuksesta huolimatta kokonaan ratkaistua. Näkemyksessä on huomattavissa yhteys Robertsin ja kollegoiden (2004, s. 23) mainintaan reformien syklisestä luonteesta eli siitä, miten sektorin ongelmat päättyvät reformien asialistalle myöhemmin hieman erilaisessa muodossa. Kompromisseista voi tosin olla myös hyötyä: asioita saadaan vietyä eteenpäin, ja parhaimmassa tapauksessa kaikki osapuolet hyötyvät jollain tavalla (Roberts, 2000, s. 6). Sote-uudistus sen tiedostetuista epäkohdista huolimatta oli tarpeellinen uudistus (Hetemäki, 2017), joten pitkällä aikavälillä se aiheuttanee sote-palvelujärjestelmälle enemmän hyötyä kuin haittaa.

*Arvioinnin subjektiivisuus* ongelmien ja ratkaisukeinojen suhteen näkyi analyysissä selkeästi kuntien eriävinä näkemyksinä. Ristiriitojen kohteita tarkastellessa huomataan niistä Jalosen (2020, s. 302) maininta siitä, että sote-uudistuksen kohdalla mielipiteitä jakavat uudistuksen tavoitteiden sijaan lähinnä sen keinot. Aineistossa ei kritisoitu esimerkiksi tavoitetta vähentää kansallisten sote-palveluiden eriarvoisuutta, vaan sen välillisiä toteutuksen tapoja eli rahoitusmallia ja valtionohjausta. Eriarvoisuuden vähentäminen kansallisella tasolla tarkoittaa kuitenkin väistämättä sitä, että päätöksissä on niin sanottuja voittajia ja häviäjiä; sama uudistus on yhden kunnan mielestä oikeudenmukainen, kun taas toiselle se näyttäytyy uhkana palveluiden turvaamiselle. Toisin sanoen erilaisissa lähtökohdissa olevat kunnat suhtautuivat yhdenmukaistavaan palvelujärjestelmään eri tavoin (Conklin, 2005, s. 7). Subjektiivisuuden roolia lausunnoissa tehostaa käsiteltävien asioiden arvolatautuneisuuden (Vartiainen ja muut, 2013, s. 130) ohella se, että uudistus vaikuttaa hyvin moneen sidosryhmään perustavanlaatuisesti. Tämä tarkoittaa lisääntyneiden asenteiden ja mielipiteiden kautta sosiaalisen kompleksisuuden ja pirstaloitumisen riskin kasvamista (Conklin, 2005, s. 3). Daviter (2017, s. 576) muistuttaa, että sosiaalinen kompleksisuus saattaa vaikeuttaa sopivien keinojen yhteensovittamista entisestään. Toisaalta sen myötä, yhteistyön onnistuessa, saatetaan myös onnistua luomaan uusia näkemyksiä ongelmien ratkaisutavoista (Daviter, 2017, s. 574). Tämä mahdollistuu esimerkiksi juuri sidosryhmälausuntojen kautta (Säädösvalmistelun kuulemisopas, 2016). Erilaisten näkemysten määrä ja niiden poikkeavuus toisistaan tukevat ajatusta siitä, että sote-uudistus on sosiaalinen prosessi (Conklin, 2005, s. 15).

Kunnat tiedostivat sen, että sote-sektorin ongelmat ovat *ainutlaatuisia*. Tämä kävi aineistosta ilmi siinä, miten kunnat painottivat alueellisten erityispiirteiden merkitystä ongelmien ilmenemisessä. Viittauksissa palvelutarpeen kausivaihteluihin sekä kaupungistumiseen on huomattavissa se, miten ongelmien ymmärrettiin olevan jatkuvassa liikkeessä eli muuttuvan ulkoisten tekijöiden vaikutuksesta (Vartiainen ja muut, 2013, s. 132). Koska ongelmien nähtiin muuttuvan ajan ja paikan vaikutuksesta, kunnat kokivat, että ratkaisukeinojakin tulisi räätälöidä. Tämä ilmeni siitä, miten osa

kunnista näki aikaisemmista kokemuksista olevan sovellettuna hyötyä nykyisessä uudistuksessa. Ratkaisukeinojen räätälöintiin liittyi myös se, että kunnat olivat samaa mieltä ongelmista, mutta eri mieltä ratkaisutavoista; esimerkiksi integraatio ei kaikkien mukaan ollut universaalisti toimiva ratkaisu palvelutarpeen kasvuun. Myös Conklin (2005, s. 8) puhuu sen puolesta, että pirullisen ongelman ratkaisukeinon tulisi olla sovellettu ongelman yksityiskohtien mukaisesti. Toisaalta uudistuksen yhtenäistävästä lähestymistavasta huolimatta se ei kuitenkaan jätä aluekohtaisia vaihteluita täysin huomiotta, kuten lausuntojen perusteella saattaisi kuvitella. Esimerkiksi laskennallisen rahoituksen määräytymisessä huomioidaan muun muassa kuntien asukasmäärä ja vieraskielinen väestö (Valtiovarainministeriö, 2024). Sikäli kun sote-uudistus keskittyisi enemmän alueellisiin erityispiirteisiin ja yksilöityihin ratkaisuihin, saattaisi se vesittää uudistuksen tavoitteen yhtenäistää sote-palvelurakennetta (Sosiaali- ja terveysministeriö, 2024c).

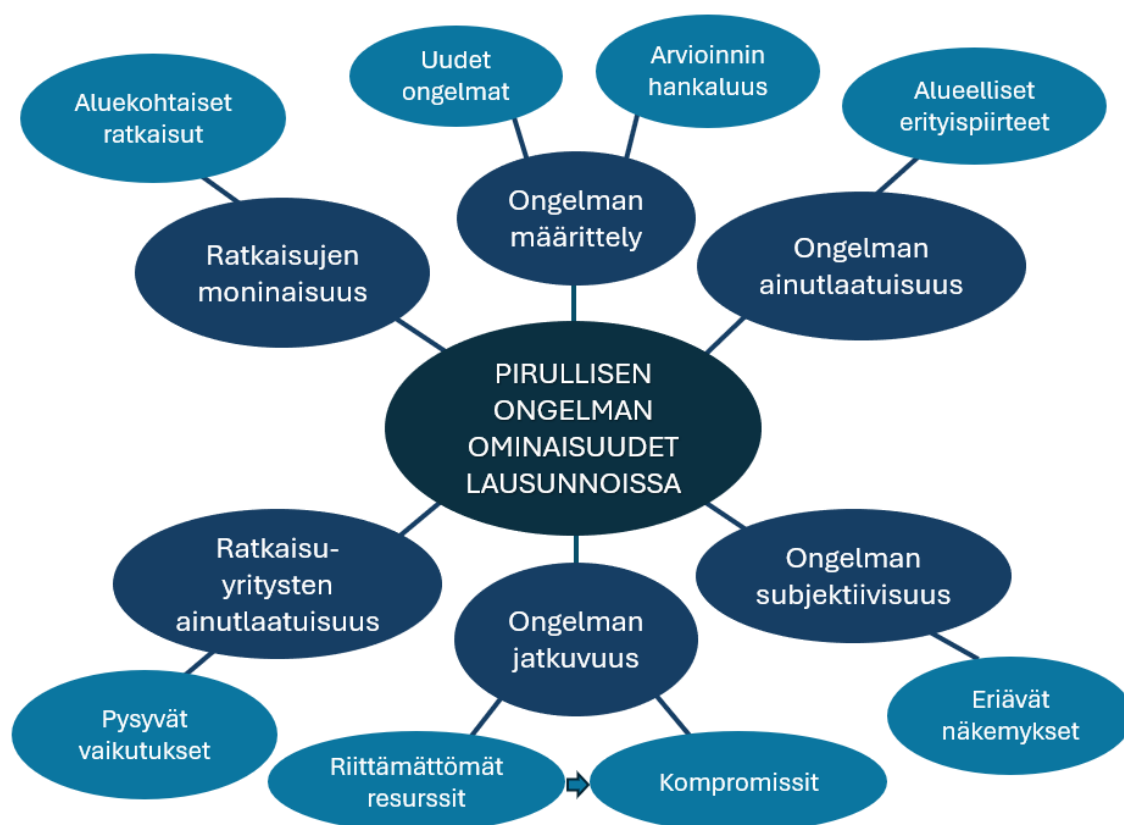
*Ratkaisujen ainutkertaisuus* pirullisten ongelmien kohdalla johtuu Conklinin (2005, s. 7) mukaan ratkaisuyritysten peruuttamattomista vaikutuksista, minkä vuoksi viidennen ominaisuuden ilmenemistä tarkasteltiin uudistuksen pysyvien vaikutusten kautta. Kunnat tiedostivat sote-uudistuksen merkittävyyden ja eksplisiittisesti puhuivatkin sen pysyvistä vaikutuksista. Lausunnoissa polkuriippuvuus (ks. Vartiainen ja muut, 2013, s. 141) ja sen aiheuttama vaikutusten pysyvyys oli huomattavissa kuntien maininnoista omista budjeteistaan, joissa sote-palvelujen rahoituksen muutoksilla, vaikkakin hetkellisillä sellaisilla, on pysyvät vaikutukset kunnan toimintaan kokonaisuudessaan. Etenkin taloudellisten kysymysten ymmärrettiin olevan yhteenkietoutuneita, mikä lisää seurausten kompleksisuutta ja näin ollen myös palautumattomuutta (Raisio ja muut, 2018a, s. 36). Kuten muidenkin ominaisuuksien kohdalla, pysyviä vaikutuksia käsiteltiin lausunnoissa melko yksipuolisesti niiden keskittyessä lähinnä taloudellisiin näkökulmiin. Uudistuksen aiheuttamiin pysyviin vaikutuksiin hallintorakenteeseen ja sitä kautta kansanterveyteen viitattiin vain epäsuorasti, vaikka muuttumattomat vaikutukset niiden kautta koko sote-palvelusektoriin ovat ilmeisiä. Talouden korostuminen on tosin myös

ymmärrettävää, sillä sen hallinta on palvelujen tarjoamisen tärkeimmistä edellytyksistä (Fuchs, 2010, s. ii).

Uudistuksen kohtaamasta kritiikistä ja kuntien omista parannusehdotuksista on nähtävissä se, että kunnat tiedostivat sote-sektorin ongelmien mahdollisten *ratkaisutapojen moninaisuuden*. Luovuuden merkitys lausunnoissa korostui erityisesti aluekohtaisisten ratkaisujen suhteen, joita ei kuntien mukaan painotettu uudistuksessa tarpeeksi. Kunnat näkivät paikallisen osaamisen ja ymmärryksen voimavarana, jota tulisi voida hyödyntää tehokkaammin alueellisia ratkaisukeinoja kehittäessä. Daviter (2017, s. 574) korostaakin, että sidosryhmien, tässä yhteydessä kuntalaisten, sitouttaminen yhteisiin ratkaisuihin on olennaista pirullisten ongelmien ratkaisemisessa. Valtionohjauksen ja rahoitusmallin dynamiikan nähtiin kuitenkin rajoittavan paikallisesti hyväksi koettujen toimintamallien jatkokäyttöä sekä uusien toimintatapojen innovoimista. Toisaalta on otettava huomioon aikaisemmin esiin nousut tekijä eli se, että kunnat tulkitsevat uudistusta omien intressiensä kautta. Vaikka uudistuksessa ei ole painotettu esimerkiksi valinnanvapautta samalla tavalla kuin aikaisemmissa sote-uudistusyrityksissä, eikä se sisällä yhtä vahvoja kannusteita hyödyntää yksityisiä ja muita palveluntarjoajia palveluiden järjestämisessä (Rautiainen ja muut, 2020 s. 31), niin uudistus ei kuitenkaan kokoaan poista kyseistä vaihtoehtoa kuntien ja maakuntien keinovalikoimasta. Lisäksi kuntalaisten mahdollisuudet vaikuttaa oman alueensa asioihin toteutuvat muun muassa aluevaalien kautta (Sosiaali- ja terveysministeriö, 2024c). Tässä mielessä kuntien pessimistiset näkemykset ratkaisutapojen moninaisuudesta voi tulkita yliampuviksi.

Sidosryhmien lausunnoista sote-uudistuksesta on löydettävissä kaikki pirullisen ongelman ominaisuudet, mikä on havainnollistettuna kuviossa 2. Tämä viittaa siihen, että ongelmien pirullisuus tiedostetaan kuntien toimesta. Raison (2009, s. 491) mukaan ongelmien pirullisuus pääsääntöisesti tunnistetaan, vaikka se ei ratkaisukeinoissa näkyisikään. Keskeistä on kuitenkin huomioida se, että lausunnoissa pirullisuuteen ei viitata suoraan. Tällä on yhteys Noordegraafin ja muiden (2019, s. 283) mainintaan

viitekehysten teoreettisuudesta ja irrallisuudesta käytännön päätöksentekoon. Useiden ominaisuuksien ilmenemisen tarkastelu lausunnoista vaatii päätelyä ja vastausten epäsuoraa tulkintaa. Vaikka sidosryhmät eivät puhu pirullisuudesta suoraan, lausunnot kuitenkin osoittavat ymmärrystä pirullisen ongelman perusluonteesta. Tämä ymmärrys voi edistää realistisempia odotuksia uudistuksen suhteen, sillä aikaisemmissa reformeissa tavoitellut tulokset ovat ainakin osittain jääneet saavuttamatta (esim. Raisio, 2009, s. 478; Rautiainen, 2005, s. 172). Se myös tarkoittaa, että pirulliset ongelmat ovat osa sote-sektorin palvelukenttää, vaikka niitä ei välttämättä viitekehysten kautta hahmotetakaan.



**Kuvio 2.** Tunnistetut pirullisen ongelman ominaisuudet sidosryhmälausunnoissa sekä se, miten ne ilmenivät aineistosta.

## 6.2 Pirullisen ongelman ratkaisemisen strategiat sidosryhmälausunnoissa

Sidosryhmien näkemyksistä tavoista, joilla sote-alan ongelmia tulisi pyrkiä ratkaisemaan, oli huomattavissa yhteneväisyyksiä *selviytymisstrategiaan*. Monet tutkijat puhuvat pirullisten ongelmien ratkaisemisen sijaan niiden tuomista haasteista selviytymisestä (ks. esim. Raisio ja muut, 2018a, s. 4; Vartiainen ja muut, 2013, s. 15), joten strategian ilmeneminen aineistosta oli odotettavissa. Kunnat näkivät vaiheittaisen etenemisen tärkeänä mahdollisesti syntyvien epävakauksien ehkäisemisessä, mikä myötäilee Headin (2008, s. 108) luonnehdintaa strategian kyvystä hallita epävarmuuksia. Uudistukselta vaadittiin myös mukautumiskykyä. Julkusen ja Saaren (2013, s. 320) mukaan reformien onkin kyettävä pystymään vastaamaan ympäristön asettamiin vaatimuksiin mahdollisimman hyvin. Vaikutusten tarkastelussa ja uudistuksen jatkokehittämisessä kunnat nostivat vaiheittaisen etenemisen ohella esille ajankohtaisen tiedon roolin, mikä on olennainen osa sote-alan palvelurakennetta ja palveluja suunniteltaessa (Roberts ja muut, 2004, s. 127). Lisäksi kunnat korostivat sellaisten päätösten merkitystä, jotka keskittyvät niin sanottujen hetkellisten helpotusten sijaan pitkän aikavälin voittoihin. Liiallisen inkrementaalisuuden seurauksena saattaakin olla rämpiminen (Tenbensen, 2023, s. 3) sekä juurisyiden ratkaisematta jättäminen (Head, 2008, s. 107), mitä myös sidosryhmät kritisoivat. Edellä mainitut eivät kuitenkaan ole vieraita ilmiöitä sote-uudistuksen kaltaisille kysymyksille, jotka ovat alttiita poliittisille kiistoille ja kompromisseille (Roberts, 2004, s. 21; Möttönen, 2019, s. 9). Huomionarvoista on lievä ristiriitainen asetelma siinä, että lausunnot korostavat samanaikaisesti asteittaista etenemistä sekä pitkäjänteistä lainsäädäntöä.

Lausuntojen perusteella sote-uudistuksen ratkaisutavoissa oli nähtävissä myös *kesyttämistä* ilmeneminen. Tämä myötäilee Raision (2009, s. 491) ja Vartiaisen (2005, s. 174) näkemystä siitä, että päätöksentekijöillä on taipumus käsitellä pirullisia ongelmia kesyinä. Strategia ei kuitenkaan juurikaan näkynyt kuntien itse ehdottamissa ratkaisukeinoissa. Suurin osa kuntien huomioista keskittyi ongelman ja sen ratkaisukeinojen rajaamiseen, jotka Conklin (2005, s. 11) mainitsee yleisimpinä tapoina

kesyttää ongelmaa. Ongelmaa rajattiin lausuntojen mukaan esimerkiksi alueellisten erityispiirteiden huomioimatta jättämisellä ja ratkaisukeinoja puolestaan vaikuttamalla alueiden tapoihin tuottaa sote-palveluita. Daviterin (2017, s. 577) mukaan päätöksentekoprosessin mahdollistamiseksi, tai vähintäänkin sen yksinkertaistamiseksi, tiettyjä näkökulmia ja asiayhteyksiä on pakko jättää huomiotta. Lisäksi kunnat näkivät, että uudistuksen myötä päätösvaltaa siirrettiin radikaalisti pois kunnilta ja pienemmiltä sidosryhmiltä maakunnille sekä valtiolle. Päätöksenteon keskittäminen ratkaisuprosessien tehostamiseksi onkin Robertsin (2000, s. 4) mukaan olennainen osa auktoritatiivista strategiaa. Se tosin rajoittaa laajempaa sidosryhmien osallistumista (Roberts, 2000, s. 4) ja voi osaltaan vaikuttaa paikallistuntemuksen hyödyntämiseen, mitä sidosryhmät kritisoivatkin. Myös Raision (2009, s. 487) tutkimuksessa erityisesti kolmannen sektorin osallistuminen ongelmanratkaisuun nähtiin liian vähäiseksi haastateltavien toimesta. Sidoryhmien osallistuttaminen ei kuitenkaan ole yksinkertainen kysymys ja vaatii tasapainottelua, sillä niiden laajamittainen osallistaminen saattaa johtaa päätöksenteon monimutkaistumiseen ja hidastumiseen (Daviter, 2017, s. 576).

*Ratkaisemisstrategialle* ominaisten tekijöiden tunnistaminen liittyi lausunnoissa erityisesti lähestymistavan edellytyksiin ja haasteisiin. Daviter (2017, s. 575) mainitsee resurssien allokoinnin ja korkean tason yhteistyön ratkaisustrategian edellytyksinä, mitkä tiedostettiin suoraan sidoryhmien toimesta. Sote-uudistuksen ymmärrettiin ensinnäkin vaativan rahoituksen tehokasta jakautumista kuntien ja maakuntien kesken. Sen lisäksi kunnat näkivät, että päätöksentekoa ylöspäin keskittävän uudistuksen tulisi ottaa huomioon yhteistyön toimiminen valtion, sote-maakuntien sekä kuntien välillä. Yhteistyön rooli ratkaisemisstrategiassa, ja pirullisten ongelmien kohdalla yleisestikin, on olennainen (Lundström & Raisio, 2013, s. 181). Resurssien allokointi ja yhteistyö saattavat toimia ratkaisemisstrategian kompastuskivinä, mutta käytännön ongelmia on mahdollista syntyä Alfordin ja Headin (2017, s. 404) mukaan myös sirpaleisista hallintorakenteista ja ristiriitaisista intresseistä. Lausunnoista oli kuitenkin huomattavissa se, miten näihin asioihin pyrittiin sote-uudistuksella vaikuttamaan erityisesti

päätöksenteon keskittämisellä. Myös ratkaisemisstrategian kunnianhimoisten tavoitteiden saavuttamisen vaikeus nostettiin esille lausunnoissa. Raisio ja muut (2018a, s. 14) kuvailevatkin strategian tavoitteiden olevan usein ylioptimistisia, kun taas Noordegraaf ja muut (2019, s. 279) sanovat epärealististen odotusten kuvaavan pirullisen ongelmien ratkaisuja yleisesti.

Analyysin perusteella kunnat tunnistivat sote-uudistuksen sisältävän kaikkia Daviterin (2017) määrittelemiä pirullisen ongelman ratkaisemisen strategioita, mikä käy ilmi myös kuvioista 3. Tämä on linjassa Raision ja muiden (2018a, s. 14) maininnasta siitä, miten pirullisten ongelmien ratkaisemisessa sovelletaan erilaisia lähestymistapoja. Suhtautumistavoissa eri strategioihin oli kuitenkin huomattavissa eroja, sillä selviytymisstrategia korostui kuntien suosimana lähestymistapana. Muut ratkaisemisen strategiat nousivat aineistosta esille lähinnä sote-uudistukseen kohdistuvan kritiikin kautta, mikä johtunee sidosryhmien pyrkimyksestä vähentää epävarmuutta (Daviter, 2017, s. 580; Head, 2008, s. 103). Lisäksi analyysissä korostui yleisesti se, miten kunnat vaativat uudistuksen ratkaisukeinoilta keskenään päinvastaisia asioita. Niiden vaatimukset olivat myös paikoin ristiriidassa keskenään. Tämänkaltaiset asiat alleviivaavat päätöksenteon hankaluutta, mihin esimerkiksi Möttönen (2019, s. 9) viittaa. Loppujen lopuksi sidosryhmät nimittäin arvioivat uudistuksen onnistumista omien intressiensä kautta. Niiden tehtävänä ei ole arvioida järjestelmää kokonaisuutena, vaan tämä jää päätöksentekijöiden vastuulle. Päätöksentekoa hankaloittaa entisestään se, että vaikutusten arviointia, monien muutosten yhteisvaikutuksesta puhumattakaan, on mahdotonta tehdä täsmällisesti (Raisio ja muut, 2018a, s. 1). Tämä johtuu siitä, että pirullisten ongelmien kohdalla lineaarinen syy-seuraussuhteisiin perustuva ajattelu ei riitä (Kreuter ja muut, 2004, s. 442). Kaiken lisäksi sote-kontekstissa reformeille on luonteenomaista vaikutusten hidas ilmeneminen (Mustonen, 2024, s. 30–31).



**Kuvio 3.** Tunnistettut pirullisen ongelman ratkaisemisen strategiat sidosryhmälausunnoissa sekä se, miten ne ilmenivät aineistosta.

### 6.3 Tutkielman luotettavuus

Aaltion ja Puusan (2020, s. 179) mukaan laadulliseen tutkimukseen sisältyy aina tutkijan tulkintaa tutkimuskohteesta, eikä se sen vuoksi voi olla täysin objektiivista. Salo (2015, s. 172) tarkentaa tämän johtuvan siitä, että tutkijan ei ole mahdollista hävittää omaamia tietoja, ajatuksia tai teoriapitoisia havaintoja tutkimusta tehdessään. Tutkimuksen eteneminen ja tulokset ovat riippuvaisia tutkijan tekemistä valinnoista. Subjektivisuuden rooli on tärkeä ottaa huomioon myös tämän tutkielman luotettavuutta arvioitaessa, sillä se on mukana tutkimuksen alusta loppuun sen eri vaiheissa.

Sisällönanalyysissa tulee varmistaa, että analyysiprosessi etenee loogisesti ja vaiheittain (Elo, Kääriäinen, Kanste, Pölkki, Utriainen & Kyngäs, 2014, s. 3). Tavoitteena on mahdollisimman helposti ymmärrettävä ja läpinäkyvä työskentely, jotta lukija ymmärtää, miten johtopäätöksiin päädyttiin. Tämän työn vaiheiden kuvaamisessa on pyritty

mahdollisimman selkeään esitystapaan jakamalla vaiheet analyysin tekoon, tuloksiin ja johtopäätöksiin. Tämän lisäksi jokaista ominaisuutta ja strategiaa käsiteltiin yksitellen. Analyysin tekemistä havainnollistettiin kuvilla sekä taulukoilla ja tuloksia puolestaan aineistosta otetuilla suorilla lainauksilla. Läpinäkyvyydellä pyrittiin myös siihen, että tutkimus olisi toistettavissa myöhemmin.

Sisällönanalyysissä on mahdollista muodostaa uusia luokkia niistä aineistosta esiin nousevista ilmauksista, jotka eivät sovi käytettyyn matriisiin (Elo ja muut, 2022, s. 218). Tätä tutkielmaa tehdessä oli hyvät lähtökohdat uusien luokkien muodostamiselle, sillä taulukoitua materiaalia oli paljon, ja osa siitä osoittautui analyysia tehdessä irrelevantiksi. Uusien luokkien muodostamisen mahdollisuus tiedostettiin korostuksia tehdessä, jotta kategoriat eivät ohjaisi liiallisesti tutkimuksen tekemistä. Aineistosta ei kuitenkaan ilmentynyt muita tutkimuskysymyksiin vastaavia ilmauksia, vaikka taulukoihin sisällytettiin paljon ylimääräistä materiaalia. Tämä saattaa johtua siitä, että pirullisen ongelman teoria laajasti tutkittuna ilmiönä antoi hyvät lähtökohdat pätevälle kategorisointimatriisille (Elo ja muut, 2022, s. 218). Samasta syystä esimerkiksi kategorioiden välisen päällekkyyden (Elo ja muut, 2022, s. 224) ei uskota haitanneen analyysin selkeyttä.

Tutkielmaan sisällytetyt sidosryhmät on esitetty selkeästi liitetaulukossa, ja niiden valinta perusteltiin. Tulosten yhteydessä annetuissa esimerkkilainauksissa on vähintään yksi lausunto jokaiselta kunnalta, mistä on pääteltävissä, että kaikkien sidosryhmien lausunnot otettiin huomioon analyysiä tehdessä. Aineiston nähtiin olevan tarpeeksi laaja valitun menetelmän käyttöä varten. Laajuuden lisäksi alueellinen monipuolisuus pyrittiin ottamaan huomioon sisällyttämällä sidosryhmiksi kuntia kaikista Suomen maakunnista. Valitut kunnat olivat tosin väestöllisesti maakuntiansa suurimpia, joten tutkielma ei kuvasta pienempien kuntien näkemyksiä. Lisäksi kuntien lausuntoihin keskittyminen rajasi tutkielman näkökulmaa siten, että analyysi painottui nimenomaan paikallishallinnon käsityksiin sote-uudistuksesta. Aikaisempaan palveluiden tuottajana kuntien näkemysten nähtiin olevan erityisen relevantteja, mutta samalla tutkielman

rajaus tarkoittaa, että tarkastelu jäi erilleen esimerkiksi ministeriöiden, hyvinvointialueiden, järjestöjen ja yksityisten toimijoiden kannoista. Ne olisivat voineet tuoda esiin erilaisia painotuksia uudistuksen vaikutuksista.

Valittujen kuntien edustavuus vaikuttaa tulosten yleistettävyyteen. Erityisesti kuntien erilaiset resurssit, väestöpohja ja sijainti voivat vaikuttaa niiden kokemuksiin sote-uudistuksesta. Jos analyysi olisi katsonut vain Suomen suurimpien kaupunkien näkemyksiä, painotus olisi saattanut olla erilainen kuin silloin, jos mukana olisi ollut enemmän pieniä maaseutukuntia. Tuloksia tulee tarkastella siten, että ne ensisijaisesti kuvaavat valittujen kuntien näkemyksiä eivätkä suoraan kaikkien kuntien kokemuksia. Lisäksi aineistoa ei kerätty yksinomaan tätä tutkielmaa varten, mikä saattoi vaikuttaa objektiivisuuteen. Aaltion ja Puusan (2020, s. 179) mukaan tällöin yhtälöstä puuttuu vuorovaikutus tutkimuskohteen kanssa, jolloin tutkijan tekemät päätökset ja oletukset vaikuttavat väistämättä analyysin etenemiseen ja tuloksiin.

Elon ja muiden (2014, s. 6) mukaan sisällönanalyysin tekijän tulee jatkuvasti arvioida omaa vaikutustaan analyysiin ja tunnistaa mahdollisia vinoumia. Tämä tutkimus vaati ominaisuuksien havaitsemiseksi lausuntojen epäsuoraa tulkintaa ja päättelyä johtuen siitä, että aineistossa ei suoraan viitattu pirullisuuteen. Vaikka analysoinnin periaatteet perusteltiin teoriaan nojautuen, niin on silti selvää, että tehdyt valinnat vaikuttivat siihen, miten ja missä määrin pirullisuus aineistosta ilmeni. Kunnat näyttävät tiedostaneen reformin pirullisuuden laajemmin kuin mitä esimerkiksi Raisio (2009) havaitsi reformin suunnittelijoiden keskuudessa, mutta tämänkaltaisissa eroissa tutkimustapa on otettava huomioon. On perusteltua olettaa, että pirullisuus nousee aineistosta vahvemmin esiin, kun sen tiedostamista tulkitaan epäsuorasti.

## **6.4 Jatkotutkimusaiheet**

Laajana reformina sote-uudistuksessa on lukuisia tutkimuskohteita. Tässä tutkielmassa keskityttiin pirullisuuden ilmenemiseen yleisellä tasolla, mutta olisi mahdollista tehdä

vertailua esimerkiksi sen suhteen, millä tavalla kuntien koko ja sijainti vaikuttavat sidosryhmien tulkintoihin uudistuksen pirullisuudesta. Vertailua voisi tehdä myös erilaisten sidosryhmien, kuten yksityisten ja julkisten toimijoiden, välillä. Lisäksi olisi mielenkiintoista tutkia, miten päätöksentekijät ovat ottaneet sidosryhmälausunnot tämän uudistuksen kohdalla huomioon. Tulosten perusteella kunnissa tunnistetaan pirullisuuden elementit, mutta vaikuttivatko kuntien esiin nostamat asiat päätöksentekoon? Raision (2009) tutkimusta mukaillen päätöksentekijöiltä voisi kysyä, auttoivatko lausunnot pirullisuuden ymmärtämisessä; toivatko ne lisäarvoa ja syvällisempää ymmärrystä aihealueesta.

Sidosryhmien lausunnot tarjoavat kattavan näkemyksen siitä, miltä sote-alan haasteet ja toivotut ratkaisukeinot näyttäytyivät ennen uudistusta. Nyt hyvinvointialueiden saatua toimintansa käynnistettyä, olisi mielenkiintoista tutkia, miten ongelmanasettelu on muuttunut vuosien saatossa. Mahdollista olisi esimerkiksi pohtia, pitivätkö kuntien näkemykset sote-uudistuksen negatiivisista vaikutuksista paikkansa ja onko uudistuksella onnistuttu vaikuttamaan ongelmien ilmenemiseen. Ainakin viimeaikaisen uutisoinnin perusteella hyvinvointialueet taistelevat edelleen taloudellisessa ahdingossa (Lakka & Orjala, 2025), joten ongelmia ei, ymmärrettävästikään, ole saatu ainakaan kokonaan ratkaistua. Tämäkin sote-uudistus lienee osa reformoinnin jatkumoa, jossa ongelmia ja ratkaisukeinoja tulee jatkuvasti tarkastella.

## Lähteet

- Aaltio, I. & Puusa, A. (2020). Mitä laadullisen tutkimuksen arvioinnissa tulisi ottaa huomioon? Teoksessa Puusa, A. & Juuti, P. (toim.), *Laadullisen tutkimuksen näkökulmat ja menetelmät* (s. 177–187). Gaudeamus.
- Aarrevaara, T. & Stenvall, J. (2006). Johdanto. Teoksessa T. Aarrevaara & J. Stenvall (toim.), *Kriittinen ajankuva* (s. 7–13). Tampere University Press – Juvenes Print.  
<https://urn.fi/urn:isbn:951-44-6835-X>
- Alderwick, H., Hutchings, A. & Mays, N. (2024). Cross-sector collaboration to reduce health inequalities: a qualitative study of local collaboration between health care, social services, and other sectors under health system reforms in England. *BMC Public Health*, 24:2613, 1–19. <https://doi.org/10.1186/s12889-024-20089-5>
- Alford, J. & Head B. W. (2017, 14. elokuuta). Wicked and less wicked problems: a typology and contingency framework. *Policy and Society*, 36(3), 397–413.  
<https://doi.org/10.1080/14494035.2017.1361634>
- Ansell, C. & Geyer, R. R. (2017, 15. kesäkuuta). ‘Pragmatic complexity’ a new foundation for moving beyond ‘evidence-based policy making’?. *Policy Studies*, 38(2), 149–167. <http://dx.doi.org/10.1080/01442872.2016.1219033>
- Aromaa, A. & Koskinen, S. (2002). *Terveys ja toimintakyky Suomessa. Terveys 2000 tutkimuksen perustulokset*. Kansanterveyslaitoksen julkaisuja B3/2002.  
<https://urn.fi/URN:ISBN:951-740-262-7>
- Auld, G., Bernstein, S., Cashore, B. & Levin, K. (2020). Managing COVID-19 as a super wicked problem: Lessons from, and for, the Climate Crisis. Conference paper. Lee Kuan Yew School of Public Policy’s Breakfast Club -seminaari. Haettu 19.9.2024 osoitteesta  
[https://www.researchgate.net/publication/342201345\\_Managing\\_COVID-19\\_as\\_a\\_Super\\_Wicked\\_Problem\\_Lessons\\_from\\_and\\_for\\_the\\_Climate\\_Crisis](https://www.researchgate.net/publication/342201345_Managing_COVID-19_as_a_Super_Wicked_Problem_Lessons_from_and_for_the_Climate_Crisis)
- Bunse, S., & Fritz, V. (2012, elokuu). Making public sector reforms work: Political and economic contexts, incentives, and strategies. Policy Research Working Paper 6174. The World Bank. <https://dx.doi.org/10.1596/1813-9450-6174>

- Churchman, C. W. (1967, joulukuu). Wicked Problems. *Management Science*, 14(4), B141–B142. Haettu 19.9.2024 osoitteesta <http://www.istor.org/stable/2628678>
- Conklin, J. (2005). *Dialogue Mapping: Building Shared Understanding of Wicked Problems*. John Wiley Sons Inc. Haettu 5.7.2024 osoitteesta <https://cognexus.org/wp/wickedproblems.pdf>
- Cross, I. D. & Congreve, A. (2021). Teaching (super) wicked problems: authentic learning about climate change. *Journal of Geography in Higher Education*, 45(4), 491–516. <https://doi.org/10.1080/03098265.2020.1849066>
- Dann, S. (1996). Public sector reform and the long-term public servant. *International Journal of Public Sector Management*, 9(2), 28–35. <https://doi.org/10.1108/09513559610119537>
- Daviter, F. (2017). Coping, taming or solving: Alternative approaches to the governance of wicked problems. *Policy Studies*, 38(6), 571–588. <https://doi.org/10.1080/01442872.2017.1384543>
- Elo, S., Kääriäinen, M., Kanste, O., Pölkki, T., Utriainen, K. & Kyngäs, H. (2014). Qualitative Content Analysis: A Focus on Trustworthiness. *SAGE Open*, 1–10. <https://doi.org/10.1177/2158244014522633>
- Elo, S., Kajula, O., Tohmola, A. & Kääriäinen, M. (2022). Laadullisen sisällönanalyysin vaiheet ja eteneminen. *Hoitotiede*, 34(4), 215–225. <https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe202301203939>
- Erhola, M., Herrala, J., & Hiilamo, H. (2019). Syteen vai soteen asiantuntijoiden avulla. *Yhteiskuntapolitiikka*, (2), 226–231. <https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2019041011818>
- Eronen, A., Londén, P., Ojanen, M., Peltosalmi, J. & Perälähti, A. (2021). *Sosiaalibarometri 2021. Sote-uudistus ja asiakasmaksut*. SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry. Noudettu 10.12.2024 osoitteesta <https://www.soste.fi/wp-content/uploads/2021/04/SOSTE-Sosiaalibarometri-2021-osa-3-sote-uudistus-ja-asiakasmaksut.pdf>
- Fiscella, K. (2011). Health Care Reform and Equity: Promise, Pitfalls, and Prescriptions. *Annals of Family Medicine*, 9(1), 78–84. <https://doi.org/10.1370/afm.1213>

- Fuchs, V. R. (2010). *Health Care Reform. A collection of Articles on U.S. Health Care Reform*. Robert Wood Johnson Foundation. Noudettu 27.11.2024 osoitteesta <https://drive.google.com/file/d/1q7kz8s8NfzcdTxSKjABgdKAKaZeKnfJD/view>
- Fullman, N., Lozano, R. & Murray, C. J. L. (2018). Measuring performance on the Healthcare Access and Quality Index for 195 countries and territories and selected subnational locations: a systematic analysis from the Global Burden of Disease Study 2016. *Lancet*, 391(10136), 2236–2271.  
[http://dx.doi.org/10.1016/S0140-6736\(18\)30994-2](http://dx.doi.org/10.1016/S0140-6736(18)30994-2)
- Glouberman, S. & Zimmerman, B. (2002, heinäkuu). Complicated and Complex Systems: What would successful reform of Medicare look like? Discussion Paper no. 8. Commission on the Future of Health Care in Canada.  
<https://doi.org/10.3138/9781442672833-004>
- Grint, K. (2022). Critical Essay: Wicked problems in the age of uncertainty. *Sage Journals*, 75(8), 1518–1532. <https://doi.org/10.1177/00187267211070770>
- Gusmano, M. K. & Okma, K. G. H. (2018). Population Aging and the Sustainability of the Welfare State. *Hastings Center Report*, 48(5), S57–S61.  
<https://doi.org/10.1002/hast.915>
- Head, B. (2008). Wicked Problems in Public Policy. *Public Policy*, 3(2), 101–118. Haettu 13.9.2024 osoitteesta [https://www.researchgate.net/publication/43502862\\_Wicked\\_Problems\\_in\\_Public\\_Policy](https://www.researchgate.net/publication/43502862_Wicked_Problems_in_Public_Policy)
- Head, B. W. (2022). *Wicked Problems in Public Policy. Understanding and Responding to Complex Challenges*. Palgrave Macmillan.  
<https://doi.org/10.1007/978-3-030-94580-0>
- Hetemäki, M. (2017, 13. marraskuuta). *Sote-uudistus on välttämätön palvelujen turvaamiseksi*. Valtiovarainministeriö. Noudettu 15.1.2025 osoitteesta <https://vm.fi/-/sote-jarjestelmaa-pitaa-uudistaa-palvelujen-turvaamiseksi>
- Ihalainen, R., Gärdström, H., Hiiri, A., Ylitalo-Katajisto, K., Arvonen, A. & Lillsunde, P. (2022). *Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmän varautuminen mahdolliseen seuraavaan epidemia-aaltoon. Selvitysryhmän raportti*. Sosiaali- ja

- terveysministeriön raportteja ja muistioita 2022:11. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-9696-0>
- Jalonen, H. (2020). Sote-uudistus – kompleksisuusteoreettinen tulkinta. *Hallinnon Tutkimus*, 39(4), 302–309. Noudettu 9.12.2024 osoitteesta <https://journal.fi/hallinnontutkimus/article/view/102254>
- Jokinen, E. & Pehkonen, A. (2017). Sote ei tule koskaan valmiiksi. *Janus*, 25(2), 109–110. Noudettu 27.11.2024 osoitteesta <https://journal.fi/janus/article/view/63517>
- Julkunen, R. (2017). *Muuttuvat hyvinvointivaltiot – Eurooppalaiset hyvinvointivaltiot reformoitavina*. SoPhi. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-951-39-7146-5>
- Julkunen, R. & Saari, J. (2013). Hyvinvointivaltion reformointi – Paul Piersonin institutionalismi. Teoksessa J. Saari, S. Taipale & S. Kainulainen (toim.), *Hyvinvointivaltion moderneja klassikoita* (s. 307–326). Juvenes Print Oy. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-493-195-3>
- Kaunismaa, E., Nerg, P., Karhunen, M., & Majava, J. (2021). Julkisen hallinnon strategia: Näin suomalaista julkista hallintoa uudistetaan 2020-luvulla. *Hallinnon tutkimus*, 40(1), 69–77. <https://doi.org/10.37450/ht.102468>
- Kreuter, M. W., De Rosa, C., Howze, E. H. & Baldwin, G. T. (2004, elokuu). Understanding Wicked Problems: A Key to Advancing Environmental Health Promotion. *Health Education & Behavior*, 31(4), 441–454. <https://doi.org/10.1177/1090198104265597>
- Kuivalainen, S. & Kuitto, K. (2022). Finland: Pension reforms in Finland. Teoksessa J. Kolaczowski, Y. Stevens, M. Maher & J. M. Werbrouk (toim.), *The Evolution of Supplementary Pensions: 25 Years of Pension Reform* (s. 77–98). Cheltenham: Edward Elgar. <https://doi.org/10.4337/9781800372986>
- Laitinen, I., Nyholm, I., Stenvall, J., & Kaivo-oja, J. (2015). The Complex Relational Dynamics in Public Sector Reforms. *European Integration Studies*, 9, 53–59. <https://doi.org/10.5755/j01.eis.0.9.12795>
- Lakka, P. & Orjala, A. (2025, 25. tammikuuta). *Yli puolta hyvinvointi-alueista uhkaa järeä arviointi-menettely, arvioi ministeriö*. Yle. Noudettu 28.2.2025 osoitteesta <https://yle.fi/a/74-20139143>

- Large, M., Galletly, C., Myles, N., Ryan, C. J. & Myles, H. (2017). Known unknowns and unknown unknowns in suicide risk assessment: evidence from meta-analyses of aleatory and epistemic uncertainty. *BJPsych Bulletin*, 41(3), 160–163. <https://doi.org/10.1192/pb.bp.116.054940>
- Lazarus, R. J. (2009). Super wicked problems and climate change: Restraining the present to liberate the future. *Cornell Law Review*, 94(5), 1153–1234. Haettu 19.9.2024 osoitteesta <https://scholarship.law.georgetown.edu/facpub/159>
- Levin, K., Bernstein, S., Cashore, B., & Auld, G. (2007). Playing it forward: Path dependency, progressive incrementalism, and the “super wicked” problem of global climate change. Conference paper. *IOP Conference Series Earth and Environmental Science*, 1–25. <http://dx.doi.org/10.1088/1755-1307/6/0/502002>
- Levin, K., Bernstein, S., Cashore, B., & Auld, G. (2012). Overcoming the tragedy of super wicked problems: constraining our future selves to ameliorate global climate change. *Policy Sciences*, 45(2), 1–30. <http://dx.doi.org/10.1007/s11077-012-9151-0>
- Lindell, J. (2017). *Muutosjohtajuuden pirullinen puoli*. [väitöskirja, Vaasan yliopisto]. Osuva. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-476-745-3>
- Lundström, N. & Mäenpää, A. (2020). Pirullisia ongelmia ja pirullisia pelejä – kuka pelaa ja millaista peliä? Teoksessa P. Vartiainen & H. Raisio (toim.), *Johtaminen kompleksisessä maailmassa. Viisautta pirullisten ongelmien kohtaamiseen* (s. 38–69). Gaudeamus.
- Lundström, N. & Raisio, H. (2013). Kansalaisraadit aluekehittämisen pirullisissa peleissä – Deliberaation mahdollisuuksista muuttaa näkemyksiä alueen kehittämisestä. *Hallinnon tutkimus*, 32(3), 179–196. Haettu 19.9.2024 osoitteesta <https://journal.fi/hallinnontutkimus/article/view/99145/56842>
- Lähdesmäki, K. (2003). Lectio praecursoria: New Public Management ja julkisen sektorin uudistaminen. *Hallinnon tutkimus*, 22(3), 283–284. Haettu 19.11.2024 osoitteesta <https://journal.fi/hallinnontutkimus/article/view/100353>

- Lönngren, J. & Poeck, K. van (2021). Wicked problems: a mapping review of the literature. *International Journal of Sustainable Development & World Ecology*, 28(6), 481–502. <https://doi.org/10.1080/13504509.2020.1859415>
- Mehtonen, M. (2021, 20. huhtikuuta). *Sote-uudistuksen muutuskustannukset ja taloudelliset riskit*. Kuntaliitto. Noudettu 11.12.2024 osoitteesta <https://www.kuntaliitto.fi/blogi/2021/sote-uudistuksen-muutuskustannukset-ja-taloudelliset-riskit>
- Miettinen, J., Selander, K. & Linnosmaa, I. (2020). Sosiaali- ja terveyspalvelujen vaikuttavuuden ja kustannusvaikuttavuuden tutkiminen. Teoksessa A. Hujala & H. Taskinen (toim.), *Uudistuva sosiaali- ja terveysala* (s. 77–128). Tampere University Press. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-359-022-9>
- Mustonen, E. (2024). *Tulevaisuuden sosiaali- ja terveyskeskus -ohjelma 2020–2023. Loppuraportti*. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2024:23. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-8438-7>
- Möttönen, S. (2019). *Sote-uudistamisen anatomia. Yhteiskuntapoliittisia näkemyksiä sosiaali- ja terveydenhuollon reformista*. KAKS – Kunnallisan alan kehittämissäätiö. Noudettu 27.11.2024 osoitteesta <https://kaks.fi/julkaisut/sote-uudistamisen-anatomia-yhteiskuntapoliittisia-nakemyksia-sosiaali-ja-terveydenhuollon-reformista/>
- Niiranen, V. (2006). Reformia, rakenteita, retoriikkaa. Teoksessa T. Aarrevaara & J. Stenvall (toim.), *Kriittinen ajankuva* (s. 60–81). Tampere University Press – Juvenes Print. <https://urn.fi/urn:isbn:951-44-6835-X>
- Nikander, J. & Tuominen-Thuesen M. (2016). *Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallinen kehittämisohjelma (KASTE 2010–2015). Ulkoinen arviointi – Loppuraportti*. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2016:16. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-3800-7>
- Noordegraaf, M., Douglas, S., Geuijen, K., & Steen, M. Van Der (2019). Weaknesses of wickedness: a critical perspective on wickedness theory. *Policy and Society*, 38(2), 278–297. <https://doi.org/10.1080/14494035.2019.1617970>

- Norton, B. G. (2012). The Ways of Wickedness: Analyzing Messiness with Messy Tools. *The Journal of Agricultural and Environmental Ethics*, 25, 447–465. <https://doi.org/10.1007/s10806-011-9333-3>
- Newman, J. & Head, B. W. (2017). Wicked tendencies in policy problems: rethinking the distinction between social and technical problems. *Policy and Society*, 36(3), 414–429. <https://doi.org/10.1080/14494035.2017.1361635>
- Oikeusministeriö. (2024). *Kuuleminen*. Noudettu 18.1.2024 osoitteesta <https://oikeusministerio.fi/kuuleminen>
- Okma, K. G. H., Cheng, T.-M., Chinitz, D., Crivelli, L., Lim, M.-K., Maarse, H. & Labra, M. E. (2010). Six countries, six health reform models? Health care reform in Chile, Israel, Singapore, Switzerland, Taiwan and The Netherlands. *Journal of Comparative Policy Analysis*, 12(1–2), 75–113. <https://doi.org/10.1080/13876980903076237>
- Peters, B. G. (2017). What is so wicked about wicked problems? A conceptual analysis and a research program. *Policy and Society*, 36(3), 385–396. <https://doi.org/10.1080/14494035.2017.1361633>
- Peters, B. G. & Tarpey, M. (2019). Are wicked problems really so wicked? Perceptions of policy problems. *Policy and Society*, 38(2), 218–236. <https://doi.org/10.1080/14494035.2019.1626595>
- Puustinen, A. & Jalonen, H. (2020). Kompleksisuusajattelu – ymmärtämistä edistävä uusi lähestymistapa vai vanhaa viiniä uudessa pullossa? Teoksessa P. Vartiainen & H. Raisio (toim.), *Johtaminen kompleksisessa maailmassa. Viisautta pirullisten ongelmien kohtaamiseen* (s. 14–37). Gaudeamus.
- Raisio, H. (2009). Health care reform planners and wicked problems: Is the wickedness of the problems taken seriously or is it even noticed at all? *Journal of Health Organization and Management*, 23(5), 477–493. <https://doi.org/10.1108/14777260910983989>
- Raisio, H., Jalonen, H. & Uusikylä, P. (2018a). *Kesy, sotkuinen vai pirullinen ongelma? Tiedon käyttö yhteiskunnallisessa päätöksenteossa*. Sitran selvityksiä, 139. Haettu 19.9.2024 osoitteesta <https://www.sitra.fi/julkaisut/kesy-sotkuinen-vai-pirullinen-ongelma/>

- Raisio, H., Puustinen, A. & Vartiainen, P. (2018b). The Concept of Wicked Problems: Improving the Understanding of Managing Problem Wickedness in Health and Social Care. Teoksessa W. Thomas, A. Hujala, S. Laulainen, R. McMurray (toim.), *The Management of Wicked Problems in Health and Social Care* (s. 1-18). Routledge. <https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe202001273565>
- Rautiainen, P., Taskinen, H. & Rissanen, S. (2020). Sosiaali- ja terveystalouden uudistaminen – virstanpylväitä menneestä ja suuntia tulevasta. Teoksessa A. Hujala & H. Taskinen (toim.), *Uudistuva sosiaali- ja terveysala* (s. 15–46). Tampere University Press. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-359-022-9>
- Rith, C. & Dubberly, H. (2006, 4. elokuuta). Why Horst W.J. Rittel Matters. *Design Issues*, 22(4), 1–20. Haettu 19.9.2024 osoitteesta [https://www.dubberly.com/wp-content/uploads/2008/06/ddo\\_article\\_rittel.pdf](https://www.dubberly.com/wp-content/uploads/2008/06/ddo_article_rittel.pdf)
- Rittel, H. W. & Webber, M. M. (1973). Dilemmas in a General Theory of Planning. *Policy Sciences*, 4(2), 155–169. <https://doi.org/10.1007/BF01405730>
- Roberts, M., Hsiao, W., Berman, P. & Reich, M. (2004). *Getting Health Reform Right: A Guide to Improving Performance and Equity*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780195371505.001.0001>
- Roberts, N. (2000). Wicked Problems and Network Approaches to Resolution. *International Public Management Review*, 1(1), 1–19. Haettu 19.9.2024 osoitteesta <https://ipmr.net/index.php/ipmr/article/view/175>
- Salas, K. de, Scott, J. L., Schüz, B., & Norris, K. (2022). The super wicked problem of ocean health: a socio-ecological and behavioural perspective. *Phil. Trans. R. Soc. B*, 377: 20210271, 11–14. <https://doi.org/10.1098/rstb.2021.0271>
- Salo, U-M. (2015). Simalabim, sisällönanalyysi ja koodaamisen haasteet. Teoksessa Aaltonen, S. & Högbacka, R. (toim.), *Umpikujasta oivallukseen – Refleksiivisyys empiirisessä tutkimuksessa* (s. 166–190). Tampere University Press. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-951-44-9786-5>
- Seitemaa-Hakkarainen, P. (2024). *Sisällön analyysin keskeisiä piirteitä*. Metodix. Noudettu 25.2.2025 osoitteesta <https://metodix.fi/2014/05/19/seitamaa-hakkarainen-kvalitatiivinen-sisallon-analyysi/>

- Seybold, P. B. (2013, 23. toukokuuta). *How to Address “Wicked Problems”*. *Use Dialogue Mapping to Build a Shared Understanding and Evolve a Group’s Thinking*. Patricia Seybold Group. <http://dx.doi.org/10.1571/br05-23-13cc>
- Skaburskis, A. (2008, kesäkuu). The origin of “Wicked Problems”. *Planning Theory & Practice*, 9(2), 277–280. <https://doi.org/10.1080/14649350802041654>
- Sisäministeriö. (2024). *Usein kysytyt kysymykset. Mitä pelastustoimen uudistuksessa tehtiin?* Noudettu 30.12.2024 osoitteesta <https://intermin.fi/pelastustoimenuudistus/ukk>
- Sosiaali- ja terveysministeriö. (2020). *Vanhuspalvelulain muutos vahvistettu – henkilöstömitoitus ympärivuorokautiseen hoitoon*. Sosiaali- ja terveysministeriö. Noudettu 9.12.2024 osoitteesta <https://stm.fi/-/vanhuspalvelulain-muutos-vahvistettu-henkilostomitoitus-ymparivuorokautiseen-hoitoon>
- Sosiaali- ja terveysministeriö. (2022). *Sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnalliset tavoitteet on vahvistettu*. Sosiaali- ja terveysministeriö. Noudettu 12.12.2024 osoitteesta <https://stm.fi/-/sosiaali-ja-terveydenhuollon-valtakunnalliset-tavoitteet-on-vahvistettu>
- Sosiaali- ja terveysministeriö. (2024a). *Sosiaalimenot ja rahoitus*. Sosiaali- ja terveysministeriö. Noudettu 25.11.2024 osoitteesta <https://stm.fi/talous-ja-toiminta/sosiaalimenot-ja-rahoitus>
- Sosiaali- ja terveysministeriö. (2024b, 20. kesäkuuta). *Yhdessä SOTE-tekoälyä kehittämään*. Sosiaali- ja terveysministeriö. Noudettu 11.12.2024 osoitteesta <https://stm.fi/-/yhdesassa-sote-tekoalya-kehittamaan>
- Sosiaali- ja terveysministeriö. (2024c). *Hallituksen esitys eduskunnalle sote-maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi*. Sosiaali- ja terveysministeriö. Noudettu 17.12.2024 osoitteesta <https://stm.fi/hanke?tunnus=STM055:00/2019>
- Stenvall, J. & Syväjärvi, A. (2006). Informaatioteknologia, luottamus ja terveydenhuolto. Teoksessa T. Aarrevaara & J. Stenvall (toim.), *Kriittinen ajankuva* (s. 82–106). Tampere University Press – Juvenes Print. <https://urn.fi/urn:isbn:951-44-6835-X>

- Säädösvalmistelun kuulemisopas. (2016). *Ohje kuulemiseen säädösvalmisteluprosessissa*. Finlex. Noudettu 17.1.2025 osoitteesta <https://kuulemisopas.finlex.fi/>
- Tainio, H. (2021, 22. syyskuuta). *Lait linjaan ihmislähtöisen sosiaali- ja terveydenhuollon tueksi*. Seminaarin luentomateriaali. Kuntaliitto. Noudettu 11.12.2024 osoitteesta <https://www.kuntaliitto.fi/tiedotteet/2021/ihmisten-ongelmat-eivat-noudata-siilojen-rajoja-lait-linjaan-ihmislahtoisin>
- Taskinen, H & Hujala, A. (2020). Integraatio – sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistamisen ydintä. Teoksessa A. Hujala & H. Taskinen (toim.), *Uudistuva sosiaali- ja terveysala* (s. 47–75). Tampere University Press. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-359-022-9>
- Tenbensen, T. (2023). Health Reforms Across the World: Are They Heading in the Same Direction, and How Much Change Can We Expect? *Research in Health Services & Regions*, 2(10), 1–4. <https://doi.org/10.1007/s43999-023-00024-8>
- Termeer, C. J. A. M., Dewulf, A. & Biesbroek, A. (2019). A critical assessment of the wicked problem concept: relevance and usefulness for policy science and practice. *Policy and Society*, 38(2), 167–179. <https://doi.org/10.1080/14494035.2019.1617971>
- THL. (2024a). *Terveydenhuollon menot ja rahoitus*. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Noudettu 25.11.2024 osoitteesta <https://thl.fi/tilastot-ja-data/tilastot-aiheittain/sosiaali-ja-terveydenhuollon-resurssit/terveydenhuollon-menot-ja-rahoitus>
- THL. (2024b). *Terveys- ja sosiaalipalvelujen henkilöstö 2021*. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Noudettu 25.11.2024 osoitteesta <https://thl.fi/tilastot-ja-data/tilastot-aiheittain/sosiaali-ja-terveydenhuollon-resurssit/terveys-ja-sosiaalipalvelujen-henkilosto>
- THL. (2024c). *Käsitteet ja määritelmät - Terveys- ja sosiaalipalvelujen henkilöstö*. Taulu A1. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Noudettu 26.11.2024 osoitteesta <https://thl.fi/tilastot-ja-data/tilastot-aiheittain/sosiaali-ja-terveydenhuollon-resurssit/terveys-ja-sosiaalipalvelujen-henkilosto/kasitteet-ja-maaritelmat>

- Tilastokeskus. (2022). *Bruttokansantuote laski 2,3 prosenttia vuonna 2020*. Noudettu 25.11.2024 osoitteesta [https://stat.fi/til/vtp/2020/vtp\\_2020\\_2022-02-28\\_tie\\_001\\_fi.html](https://stat.fi/til/vtp/2020/vtp_2020_2022-02-28_tie_001_fi.html)
- Tilastokeskus. (2024). *Kuntien avainluvut*. Noudettu 26.12.2024 osoitteesta [https://pxdata.stat.fi/PxWeb/pxweb/fi/Kuntien\\_avainluvut/](https://pxdata.stat.fi/PxWeb/pxweb/fi/Kuntien_avainluvut/)
- Tuomi, J., & Sarajärvi, A. (2018). Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi (Uudistettu laitos). Kustannusosakeyhtiö Tammi. ISBN 978-952-04-0011-8.
- Turnbull, N., & Hoppe, R. (2019). Problematizing ‘wickedness’: a critique of the wicked problems concept from philosophy to practice. *Policy and Society*, 38(2), 315–337. <https://doi.org/10.1080/14494035.2018.1488796>
- Tynkkynen, L.-K., Pulkki, J., Tervonen-Gonçalves, L., Schön, P., Burström, B. & Keskimäki, I. (2022). Health system reforms and the needs of the ageing population—An analysis of recent policy paths and reform trends in Finland and Sweden. *European Journal of Ageing*, 19, 221–232. <https://doi.org/10.1007/s10433-022-00699-x>
- Valli-Lintu, Auli. (2022a, 18. helmikuuta). *HE 56/2021 ja Ahvenanmaa*. Valtioneuvosto. Noudettu 23.12.2024 osoitteesta <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaisuMetatieto/Documents/EDK-2022-AK-8022.pdf>
- Valli-Lintu, Auli. (2022b, 17. helmikuuta). *Sote-uudistus ja Ahvenanmaan maakunnan itsehallinto*. Valtioneuvosto. Noudettu 23.12.2024 osoitteesta <https://www.parliament.fi/FI/vaski/JulkaisuMetatieto/Documents/EDK-2022-AK-8021.pdf>
- Valtioneuvosto. (2023). *lääkkäiden ympärivuorokautisen hoidon henkilöstömitoitus pysyy nykyisellään 1.1.2028 asti*. Noudettu 9.12.2024 osoitteesta <https://valtioneuvosto.fi/-/1271139/iakkaiden-ymparivuorokautisen-hoidon-henkilostomitoitus-pysyy-nykyisellaan-1.1.2028-asti>
- Valtiovarainministeriö. (2020, 10. kesäkuuta). *Kuntien henkilöstömäärä puoliintuu ja tehtävät vähenevät sote-uudistuksen myötä*. Noudettu 30.12.2024 osoitteesta

<https://vm.fi/-/kuntien-henkilostomaara-puoliintuu-ja-tehtavat-vahenevat-sote-uudistuksen-myota>

- Valtiovarainministeriö. (2024). *Hyvinvointialueen rahoituksen määräytyminen*. Noudettu 17.2.2025 osoitteesta <https://vm.fi/hyvinvointialueiden-rahoitus>
- Vartiainen, P. (2005). Wicked Health Care Issues: An Analysis of Finnish and Swedish Health Care Reforms. *International Health Care Management*, (5), 159–182. [https://doi.org/10.1016/S1474-8231\(05\)05006-8](https://doi.org/10.1016/S1474-8231(05)05006-8)
- Vartiainen, P., Ollila S., Raisio H. & Lindell J. (2013). *Johtajana kaaoksen reunalla. Kuinka selviytyä pirullisista ongelmista?* Gaudeamus. ISBN 978-952-495-817-2.
- Vartiainen, P. & Raisio, H. (2020). Johdanto. Teoksessa P. Vartiainen & H. Raisio (toim.), *Johtaminen kompleksisessä maailmassa. Viisautta pirullisten ongelmien kohtaamiseen* (s. 9–12). Gaudeamus.
- Xiang, W-N. (2013). Working with wicked problems in socio-ecological systems: Awareness, acceptance, and adaptation. *Landscape and Urban Planning*, 110, 1–4. <https://doi.org/10.1016/j.landurbplan.2012.11.006>
- Zimmermann, J., McKee, C., Karanikolos, M. & Cylus, J. (2024). *Strengthening Health Systems: A Practical Handbook for Resilience Testing*. OECD Publishing. Noudettu 13.12.2024 osoitteesta [https://www.oecd.org/en/publications/strengthening-health-systems\\_3a39921e-en.html](https://www.oecd.org/en/publications/strengthening-health-systems_3a39921e-en.html)

## Liitteet

### Liitetaulukko 1. Tutkimukseen valitut kunnat maakunnittain

Maakunta	Kunta
Etelä-Karjala	Lappeenranta
Etelä-Pohjanmaa	Seinäjoki
Etelä-Savo	Mikkeli
Kainuu	Kajaani
Kanta-Häme	Hämeenlinna
Keski-Pohjanmaa	Kokkola
Keski-Suomi	Laukaa
Kymenlaakso	Kouvola
Lappi	Rovaniemi
Pirkanmaa	Tampere
Pohjanmaa	Vaasa
Pohjois-Karjala	Joensuu
Pohjois-Pohjanmaa	Oulu
Pohjois-Savo	Kuopio
Päijät-Häme	Lahti
Satakunta	Pori
Uusimaa	Espoo
Varsinais-Suomi	Turku