



Vaasan yliopisto
UNIVERSITY OF VAASA

OSUVA Open
Science

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

SOTE-uudistus – kompleksisuusteoreettinen tulkinta

Author(s): Jalonen, Harri

Title: SOTE-uudistus – kompleksisuusteoreettinen tulkinta

Year: 2020

Version: Published version

Copyright ©2020 Hallinnon tutkimuksen seura

Please cite the original version:

Jalonen, H. (2020). SOTE-uudistus – kompleksisuusteoreettinen tulkinta. *Hallinnon tutkimus* (39)4, 302-309.
<https://journal.fi/hallinnontutkimus/article/view/102254/59586>

Sote-uudistus – kompleksisuusteoreettinen tulkinta

Harri Jalonen

JOHDANTO

Sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmän uudistamisen (myöh. sote-uudistus) tavoitteita ovat alueellisten hyvinvointi- ja terveyserojen kaventaminen, laadukkaiden ja helposti saavutettavien palvelujen turvaaminen, tuottavuuden kehittäminen ja kustannusten hillintä, ammattimaisen henkilöstön saatavuuden varmistaminen sekä väestön ikääntymisen ja syntyvyyden laskun aiheuttamiin haasteisiin vastaaminen. Tavoitteista ei ole erimielisyyttä, mutta niiden toteuttaminen jakaa mielipiteitä. Joidenkin mukaan tuottavuus ja laatu paranevat, mitä enemmän palvelutuotantoa annetaan yritysten hoidettavaksi, kun taas toiset mielellään varoittavat yksityistämisen vaaroista, kuten eriarvoisuuden kasvamisesta ja veroeurojen siirtymisestä pääomasijoittajille. Sote-uudistuksella on myös poliittinen ulottuvuutensa. Poliittista vääntöä on aiheuttanut erityisesti se, että uudistus vaikuttaa kuntien, alueiden ja valtion suhteisiin pitkälle tulevaisuuteen. Sote-uudistusta on syystäkin luonnehdittu pirulliseksi (esim. Erhola ym. 2019).

Tämän narratiivisena kirjallisuuskatsauksena toteutetun katsauksen tavoitteena on muodostaa tutkimuskirjallisuuteen ja sote-uudistusta käsitteleviin ohjelma-asiakirjoihin, selvityksiin ja raportteihin pohjautuva tulkinta sote-järjestelmän *kompleksisuudesta* ja sen uudistamisen *pirullisuudesta*. Tavoitteena on vastata kysymykseen: Millainen kuva sote-järjestelmästä ja sen uudistamisesta piirtyy, kun sitä tarkastellaan kompleksisuuslinssin läpi?

SOTE-UUDISTUKSEN KOMPLEKSISUUDEN MONET KASVOT

Kompleksisuusajattelulla viitataan yksinkertais-tavien syy-seuraussuhteiden ja reduktionistisen maailmankatsomuksen, lineaarisen kehityksen sekä asioiden hallittavuuden ja ennustettavuuden

den sijaan kokonaisvaltaiseen ja holistiseen ajatteluun (Mitleton-Kelly 2003, Byrne & Callaghan 2014, Cairney & Geyer 2017). Tässä katsauksessa hyödynnetään kompleksisuusajattelun metaforista ja kriittispluralistista koulukuntaa (ks. Richardson 2008). Greenhalghia ja Papoutsia (2018) mukaillen kompleksisuusajattelu nähdään paradigmamuutoksena, joka ohjaa kiinnittämään huomiota sekä sote-järjestelmän sisäisistä että järjestelmän ja sen ympäristön välisistä keskinäisriippuvuuksista syntyvään ennakoinnattomaan käyttäytymiseen. Oletuksena on, että sote-järjestelmän ja sen uudistamisen kuvaileminen kompleksisuuslinssin läpi projisoi uutta ajattelua ja tarjoaa samalla mielekkään tulevaisuuskuvan uudistuksen toteuttamiseen. (Ks. lisää kompleksisuusajattelusta Puustinen & Jalonen 2020.)

Seuraavassa sote-järjestelmän kompleksisuutta jäsennetään jakamalla se neljään erilliseen, joskin toisiinsa kiinteästi kytkeytyvään ulottuvuuteen. Neljä ulottuvuutta ovat rakenteellinen, toiminnallinen, ohjauksellinen ja ideologinen kompleksisuus.

Sote-järjestelmän *rakenteellinen kompleksisuus* juontuu julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin toimijoiden välisistä vuorovaikutussuhteista. Sote-järjestelmän ydin muodostuu tällä hetkellä kuntien, kuntayhtymien ja sairaanhoitopiirien omasta palvelutuotannosta, tulevaisuudessa vetäjän rooli siirtynee hyvinvointialueille. Yksityisen palvelutuotannon osuus on vuosien varrella kasvanut merkittävästi. Julkisesti rahoitetusta noin 20 miljardin euron sote-markkinasta noin 80 prosenttia kuluu julkisen palvelutuotannon menoihin ja noin 20 prosentilla ostetaan yksityistä palvelutuotantoa. Sote-uudistuksen toteutumisen muodosta riippuen ja erityisesti siihen liittyvän valinnanvapauden lisääntymisen myötä on arvioitu, että yksityisen palvelutuotannon osuus terveydenhuollon menoista voi kasvaa jopa nelinkertai-

seksi. (Karsio & Tynkkynen 2019.) Suomessa on jo nyt kuntia, joissa varhaiskasvatus ja perusterveydenhuolto on etupäässä yksityisten palveluntarjoajien varassa. Suomen 310 kunnasta, noin 18 500 sosiaali- ja terveystalouden yrityksestä (Tevameri 2018) ja yli 10 000 sote-alan järjestöstä (SOSTE 2020) koostuva kokonaisuus ei ole kompleksisuusteoreettisessa tulkinnassa kompleksinen vain siihen kuuluvien toimijoiden määrän vuoksi, vaan siksi, että järjestelmän kyky tuottaa vaikuttavia palveluja edellyttää toimijoiden välistä yhteistyötä ja palvelujen integraatiota. Sote-alalla on jo tehty monissa palvelukokonaisuuksissa integraatiota, mutta kokonaisuutena ottaen matka on edelleen kesken. Asiakkaat ja veronmaksajat kohtaavat edelleen liikaa siilomaisesti rakentuneita palveluja. Monista toimijoista koostuva sote-järjestelmä voidaan mieltää kompleksiseksi verkostoksi (vrt. Puustinen 2017) tai ekosysteemiksi (vrt. Trischler & Charles 2019). Ekosysteemiajattelun hyöty on siinä, että se ohjaa kiinnittämään huomiota samanaikaisesti sekä palvelukokonaisuuteen että organisaatioiden välisiin suhteisiin. Ideaalitalanteessa kysymys ei ole vain yksittäisten organisaatioiden reagoimisesta ja sopeutumisesta ympäristössä tapahtuviin muutoksiin, vaan organisaatioiden yhdessä kehittymisestä tavalla, joka muokkaa myös ympäristöä. Yhden kokonaisuuden uudistukset, kuten vaikkapa hyvinvointialueiden perustaminen riippuu aina kaikkien muiden siihen kytkeytyvien kokonaisuuksien toiminnasta, ja sama toisin päin (Puustinen & Jalonen 2020). ”Sote-ekosysteemin” uudistaminen ei tapahdu muusta ympäristöstä irrallisena, vaan esimerkiksi opetus- ja kulttuuri-, elinkeino- ja tekniset palvelut kehittyvät osana samoja uudistuksia, vaikka eivät itse olekaan suoraan uudistamistoimenpiteiden kohteena (Tevameri 2018).

Järjestelmän *toiminnallinen kompleksisuus* näkyy tarpeena tasapainoilla erilaisten institutionaalisten logiikkojen välillä. Institutionaalisella logiikalla viitataan organisaatioiden toimintaa ohjaaviin odotuksiin ja vaatimuksiin (Albrekt Larsen 2008). Vaikka julkisen ja yksityisen dikotomista toisistaan erottamista voidaankin pitää jossain määrin keinotekoisena (Bozeman 2013), eroja kuitenkin löytyy siinä, mitä asioita pidetään tärkeinä, mikä puolestaan vaikuttaa

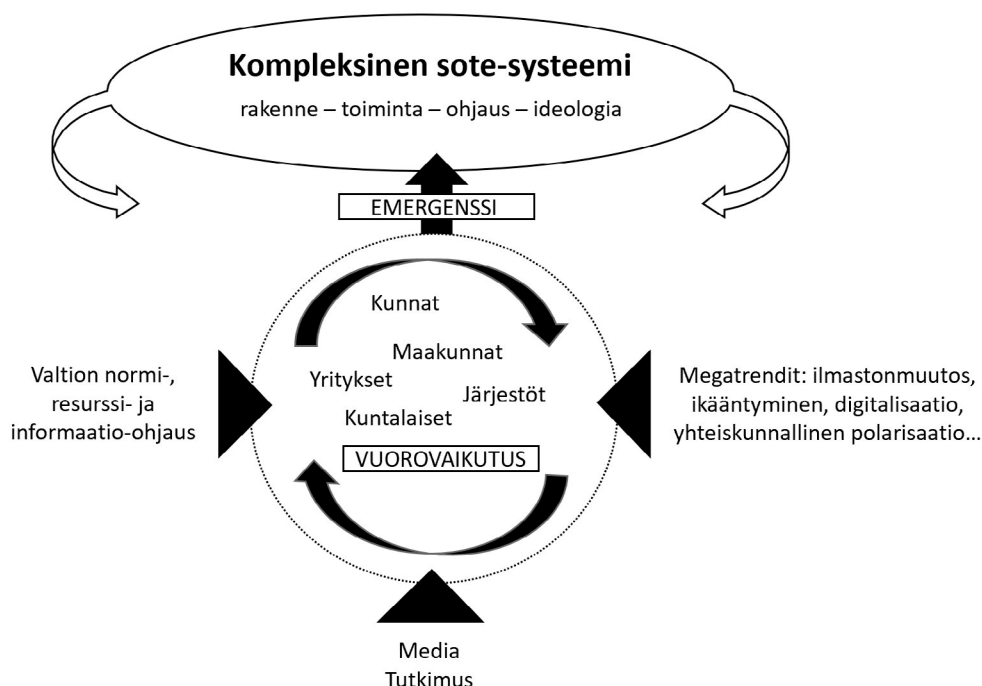
siihen, miten asioita tehdään käytännössä. Sote-järjestelmässä toimivilta yrityksiltä odotetaan liikeloudellista kannattavuutta ja omistaja-arvon kasvattamista. Tämä ohjaa yrityksiä toimimaan markkinoilla valikoidusti ja panostamaan palveluihin, joissa on odotettavissa tuottoa sijoitetulle pääomalle. Vastaavasti kunnat toteuttavat julkista tehtävää, jossa korostuvat muun muassa kansalaisten yhdenvertaisuus, palvelujen lakisääteisyys, tilivelvollisuus ja toiminnan läpinäkyvyys. Tämä näkyy esimerkiksi siinä, että kunnat eivät voi valikoida asiakkaitaan samassa määrin kuin yritykset. Pirulliseksi tilanteen tekee se, että sote-järjestelmässä pitäisi kyetä yhdistämään erilaiset institutionaaliset logiikat. Erilaisista institutionaalisista logiikoista johtuen sote-järjestelmää voidaan kuvata hybridiksi (Johanson & Vakkuri 2018). Joskus erilaiset logiikat vievät toimintaa yhteiseen suuntaan, mutta varsin usein toisilleen ristiriitaiset logiikat tuottavat ongelmia (Vakkuri ym. 2019). Esimerkiksi vanhustenhuollon hoivakriisi kertoo karulla tavalla, mitä tapahtuu, kun julkinen toimija ei ole riittävästi kyennyt sääntelemään ja valvomaan palveluja tuottavia yrityksiä. Ketjumaisen tehokkuuden sijaan liian monessa yrityksessä kannattavuutta on haettu muun muassa henkilöstöä karsimalla. ”Terveen” sote-markkinan luominen edellyttää tulevilta hyvinvointialueilta kykyä sekä valvoa sote-palveluja tuottavien yritysten toimintaa että nähdä sote-yritykset kokonaisvaltaisemmin kuin pelkästään palvelukapeikkojen ratkaisijoina (esim. Rannisto & Harisalo 2016). Toiminnallista kompleksisuutta lisää myös uudistuksen yhteydessä käydyt juridiset väännöt, jotka ovat aiheuttaneet sote-toimijoille epäselvyyttä. Esimerkiksi perustuslakivaliokunta otti keväällä 2017 kantaa Sipilän hallituksen esitykseen (HE 15/2017), jossa kiellettiin kuntia tuottamasta muita kuin hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen liittyviä sote-palveluja. Hallitus perusteli kieltoa muun muassa sillä, että niin estetään julkisten toimijoiden epätarkoituksellinen kilpailu palvelujen tuotannossa. Perustuslakivaliokunnan lausunnoissa (PeVL 26/2017 ja PeVL 65/2018) kuitenkin katsottiin, että tuottajarajaus on ongelmallinen kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta. Valinnanvapauden osalta hallitus esitti alun perin (HE 47/2017), että maakuntien tulisi yhtiöittää oma tuotantonsa.

Perustuslakivaliokunta piti kuitenkin lausunnossaan (PeVL 26/2017) yhtyiöittämisvelvollisuutta perustuslain vastaisena.

Järjestelmän *ohjauksellinen kompleksisuus* juontuu ristiriitaisista valta- ja vastuusuhteista, eri suuntiin vetävistä tilivelvollisuuksista, monimutkaisista palveluprosesseista ja ohjausta tukevan tiedon puutteesta ja sen monitulkintaisuudesta. Sote-järjestelmä on saanut nykyisen muotonsa vuosikymmenten aikana tehdyistä päätöksistä. Kulloisissakin yhteiskunnallisessa tilanteessa ja poliittisten voimasuhteiden ohjaamina sekä taloudellisten resurssien asettamisraameissa tehdyistä ratkaisuista on syntynyt kokonaisuus, jossa hyvää tarkoittavat aiheet eivät aina ole realisoituneet vaikuttavina palveluina. Vähittäiset muutokset ovat hämärtäneet valta- ja vastuusuhteita ja tilivelvollisuutta, mikä on puolestaan merkinnyt ohjausvallan pirstaloitumista (Pitkänen ym. 2020). Seurauksena on osaoptimointia kokonaisuuden kustannuksella (Aronkytö & Mäki 2019, 111). Osaoptimointia tuottaa myös se, että sote-palvelujen rahoitus on ”kokonaisuutena monikanavaisesti monikanavainen” (Pitkänen ym. 2020, 33), mikä näkyy epätarkoituksenmukaisena palvelujen käyttönä (Heikkinen & Räsänen 2013). Osaoptimointia syntyy myös siksi, että sote-palveluketjut kulkevat tyypillisesti usean organisaation läpi. Erityisesti paljon sote-palveluja käyttävät ihmiset ovat sekä perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon että sosiaalitoimen asiakkaina (Aronkytö & Mäki 2019, 110). Kun tarkasteluun otetaan ongelmien ennaltaehkäisy ja ihmisten hyvinvoinnin tukeminen, sote-palveluiden lisäksi mukaan tulevat muun muassa harrastukset, työyhteisöt, perheet sekä liikunta- ja ravintotottumukset. Ohjauksen näkökulmasta käsillä on hankala tilanne, mitä ei helpota hallintaa tukevan tiedon puute ja sen monitulkintaisuus. Tiedonhallinnalliset ongelmat kytkeytyvät paljolti informaation epäsymmetriaan eli siihen, että palvelujen tuottajilla on järjestäjiä ja ohjaajia enemmän tietoa palvelujen sisällöistä, asiakkaista ja omasta kyvystään tuottaa palveluja (Pitkänen ym. 2020, 34). Informaation epäsymmetrian vuoksi palvelut ovat tuotantovetoisia, mikä on johtanut siihen, että vaikka kunnat ovat merkittäviä sote-palvelujen rahoittajia, niin kunnilla ei ole tosiasiallista valtaa ohjata palvelutuotantoa (Pitkänen ym. 2020, 34). Niillä ei juuri

ole muuta mahdollisuutta kuin maksaa sairaanhoitopiirien lähettämät laskut. Ohjauksen kannalta sote-uudistus näyttäytyy samanaikaisesti sekä ohjauksen kompleksisuutta vähentävänä (isompien hartioiden argumentti) että sitä lisäävänä (monituottajajärjestelmän institutionalisointi ja kansalaisten valinnanvapauden lisääminen) tekijänä.

Järjestelmän *ideologinen kompleksisuus* syntyy erilaisten ja ristiriitaisten poliittisten tavoitteiden ja arvojen yhteensovittamisesta. Arvoilla viitataan kokoelmaan periaatteita, jotka ohjaavat ihmisten ja organisaatioiden käyttäytymistä ja vaikuttavat myös siihen, mitä pidetään laajemmin yhteiskunnassa hyväksyttävänä ja toivottavana käyttäytymisenä (Feldman 2003). Osa arvoista on sellaisia, joihin ei kohdistu merkittävää erimielisyyttä. Toimijan institutionaalisesta asemasta riippumatta useimmat pitävät arvokkaana sitä, että sote-palveluissa noudatetaan vastuullisia toimintatapoja, eettisiä normeja ja kunnioitetaan jakamatonta ihmisarvoa (vrt. Goodin 1985). Toisaalta koko sote-uudistusta voidaan luonnehtia arvovälitteiseksi kiistelyksi, jonka ytimessä ovat erilaiset käsitykset siitä, millaisten toimijoiden kautta palvelut saadaan järjestettyä vaikuttavimmin (esim. Boyne 2003). Näkemykset yritysten roolista ja kansalaisten valinnanvapauksista mukailevat perinteistä vasemmisto-oikeisto-akselia. Hieman yksinkertaistetaan näyttää siltä, että vasemmistossa suhtaudutaan kriittisesti yritysten voitontavoitteluun ja muistutetaan sote-palvelujen erityispiirteistä, kun taas poliittisen spektrin oikealla laidalla korostetaan julkisen sektorin tehottomuutta ja markkinakilpailun uutta luovaa voimaa. Myös alan edunvalvojat ovat ylläpitäneet ideologista kompleksisuutta esittämällä omia laskelmiaan julkisen ja yksityisen palvelutuotannon kustannuksista. Sote-uudistuksen ideologista kompleksisuutta syntyy myös erimielisyydestä, joka kohdistuu hallinnan rakenteisiin. ”Leveämpien hartioiden” tarpeesta ollaan melko yksimielisiä (Meklin ym. 2019), mutta hartioiden määrä on vuosien varrella jakanut näkemyksiä. Joidenkin mukaan maahamme riittäisi viisi sote-aluetta, kun taas toiset ovat sitä mieltä, että kullakin alueella on omat erityispiirteensä, joka edellyttää maakuntapohjaista hallintorakennetta. Myös kuntien ja maakuntien välisestä suhteesta on kiistelty.



Kuvio 1. Kompleksinen sote-systemi.

Rakenteellisen, toiminnallisen, ohjauksellisen ja ideologisen kompleksisuuden näkökulmasta ei ole yllättävää, että sote-uudistus on siihen kohdennetuista panostuksista huolimatta edelleen vaiheessa. Toisaalta, jos hyväksymme ajatuksen sotesta kompleksisena systeeminä, niin se antaa mahdollisuuden tulkintaan, jossa uudistaminen nähdään sekä päämääränä että systeemin ominaisuutena. Olemisen (*being*) ja pysymisen sijaan olennaisempaa on ehkä jossakin tuleminen (*coming*) ja muutos (Sotarauta 1996, 98). Kompleksisuusajattelun tarjoamalla käsitteistöllä (esim. Jalonen 2007) ilmaistuna kyse on ilmaantumisesta, jossa syntyy rakenteita, prosesseja ja toimintatapoja, jotka ovat laadullisesti enemmän kuin osiensa summa. Vuorovaikutuksessa syntyvää emergenssiä ei voida siten palauttaa systeemin osien ominaisuuksiin. Samalla on huomattava, että vaikka emergentti kokonaisuus syntyy ”alhaalta ylöspäin”, se myös vaikuttaa siihen, millaisia vuorovaikutusmahdollisuuksia systeemin osille avautuu. Yhteisevoluution hengessä toimijat ovat sa-

manaikaisesti sekä rakenteiden aktiivisia tuottajia että niihin sopeutujia (ks. kuvio 1).

SOTE-UUDISTUS PIRULLISENA ONGELMANA

Pirullisella ongelmalla (*wicked problem*) tarkoitetaan ongelmaa, johon liittyy ristiriitaisia tulintoja, useita erilaisia ja keskenään kilpailevia selitysmalleja sekä yksittäisten ongelmien kytkeytymistä osaksi laajempaa kokonaisuutta (Rittel & Webber 1973, Raisio ym. 2018a). Pirulliseen ongelmaan ei ole olemassa täydellistä ratkaisua. Se, mikä näyttäytyy toisille epätasa-arvon vähentämisenä ja hoitoon pääsyn nopeuttamisena, merkitsee toisille monikanavaisen rahoituksen yksinkertaistamista ja rahoituksen kestävyysvajeen korjaamista. Monille yksityinen palvelutuotanto tarkoittaa prosessien tehokkuutta, kun taas toiset näkevät kermankuorintaa ja hoiva-alalle ominaisen eettisen koodiston rikkomista.

Hieman analyttisemmin tarkasteltuna sote-uudistus voidaan määritellä pirulliseksi ongel-

maksi kolmen ulottuvuuden eli subjektiivisuuden, dynaamisuuden ja konfliktiherkkyiden perusteella (Rittel & Webber 1973). Sote-uudistuksessa *subjektiivisuus* konkretisoituu erilaisina ja keskenään yhteensopimattomina tulkintoina uudistuksen lähtökohdista, tavoitteista ja keinoista. Sote-uudistus ei ole vuosien varrella ollut pelkästään palvelujen kehittämiseen rajautuva tavoite vaan monin tavoin pelin politiikan kohteena. Esimerkiksi palvelujen järjestämisvastuun siirtäminen kunnilta hyvinvointialueille ja kansalaisten valinnanvapaus ovat olleet poliittisesti latautuneita kysymyksiä, jotka liittyvät niitä ajavien puolueiden pitkäaikaisiin valtopoliittisiin tavoitteisiin. Sote-palveluja tarjoavien yritysten edustajat ovat moittineet, että sote-uudistus on pohjimmiltaan hallinnonuudistus, jolla ei vielä paranneta palvelujen laatua ja saatavuutta eikä myöskään järjestelmän tuottavuutta. Yritysten mukaan vaikuttava uudistus jää puolitiehen, jos siihen ei sisällytetä aitoa valinnanvapautta (Karsio & Tynkkynen 2019).

Sote-uudistuksen *dynaamisuus* ilmenee ratkaisuyritysten keskinäisriippuvuutena, joka johtaa siihen, että jokaiselle ratkaisuyritykselle on tyyppillistä se, että ne tuottavat kimpun uusia ongelmia. Sote-uudistus ei rajaudu sote-palveluiden uudistamiseen, vaan kysymys on pohjimmiltaan kuntauudistuksesta, sillä perustettavaksi suunnitellut hyvinvointialueet ottavat hoitaakseen merkittävän osan kuntien nykyisistä tehtävistä (VM 2020). Hyvinvointialueille siirrettävät sote- ja pelastuspalvelut yhdistettynä syntyvyyden pienenemisen aiheuttamiin paineisiin päivähoito- ja kouluverkkoa kohtaan saattaa merkitä lähivuosina sitä, että monissa pienissä kunnissa ei ole enää mielekästä puhua kunnallisesta itsehallinnosta.

Konfliktiherkkyys juontuu sitä, että jokaisen uudistuksen yhteydessä esitetyn ratkaisuyrityksen hyvyydelle ei ole olemassa kaikkien uudistuksen toteuttajien hyväksymää kriteeristöä. Uudistuksesta on sen eri vaiheissa vuodettu julkisuuteen keskeneräisiä tietoja, joiden avulla on pyritty omien tavoitteiden edistämiseen. Vierasta ei ole ollut myöskään uudistuksen jarruttaminen erilaisilla poliittisilla ja hallinnollisilla manöövereillä. Sote-uudistuksen kaatuminen perustuslakivaliokunnassa (2017 ja 2018) on hyvä esimerkki siitä, miten uudistusta ajavien tahojen ja uudistuksen lainmukaisuutta

valvojen toimijoiden näkemykset erosivat toisistaan.

Erhola, Herrala ja Hiilamo (2019) lähestyvät Sipilän hallituksen sote-uudistuksen valmistelun pirullisuutta systeemin sisältä käsin. Omiin kokemuksiinsa ja asiantuntijahaastatteluihin perustuen he esittävät, että uudistuksen pirullisuus syntyy kolmen toisiinsa kytkeytyvän tekijän yhteisvaikutuksesta. Ensinnäkin voimavarojen osalta he (emt., 229) pitävät ongelmallisena resurssien allokatiota ja erityisesti epäsuhtaa sote-asiantuntijoiden ja lakiasiantuntijoiden käytön osalta. Toisena pirullisuuden ilmenemismuotona he mainitsevat uudistuksen laajuuden. Kokonaisuudesta on muodostunut asiantuntijoillekin liian haastava. Kokonaisuuden hallintaan on kielteisesti vaikuttanut lakien valmistelun ja politiikan tiukan sidonnaisuudet toisiinsa, mikä on johtanut tilanteeseen, jossa ”vasen käsi ei aina tiennyt, mitä oikea teki” (emt., 229). Kolmas haaste liittyy ajan hallintaan. Tavoitteen jatkuva eläminen, poliittisen prosessin säätelypohjaan kohdistuvat muutokset ja asiantuntijuuden käytön logistiikan haasteet ovat johtaneet siihen, että prosessissa ei lopulta ollut riittävästi aikaa uudistukselle tarpeellisten lakien säätämiseksi (emt., 229).

Sote-uudistuksen pirullisuutta voidaan kohdata sekä huonolla että hyvällä tavalla. Kesyttämiseen (*taming*) pohjautuvassa taktiikassa kompleksisuutta pyritään redusoidaan paremmin hallittavaksi kokonaisuudeksi (Daviter 2017). Seurauksena voi olla tehokas eteneminen, mutta joskus ikävin seurauksin, sillä kesyttämisessä on tapana sivuuttaa po. ilmiön ymmärtämisen kannalta olennaisten keskinäisriippuvuussuhteiden tarkastelu (Raisio ym. 2018b). Parempana lähestymistapana Daviter (2017) pitää selviytymisstrategiaa (*coping*), jossa kompleksisuutta ei pyritä ”hallitsemaan”, vaan tavoitteena on sen kohtaaminen monimuotoisuutta lisäämällä ja adaptaatiota tukemalla (ks. myös Vartiainen ym. 2013).

POHDINTA

Vaikka sote-järjestelmään liittyvää kompleksisuutta ja sen uudistamisen pirullisuutta harva kiistääkään, on silti paikallaan pitää mielessä myös se mahdollisuus, että puhe kompleksisuudesta tuottaa itsessään kompleksisuutta. Esi-

merkiksi Raisio ja Lundström (2015) ovat varoittaneet kompleksisuusansaasta astumisen vaaroista. Daviteria (2017) sekä Newmania ja Headia (2017) mukaillen tässä katsauksessa ei ole tavoiteltu yleispätevän hallinnan reseptin löytämistä, vaan kyse on ollut kompleksisuusajattelun hengessä esitetystä holistisesta tarkastelusta.

Sote-uudistuksen kompleksisuusteoreettinen tematisointi täydentää aiempaa julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin yhteistyön problematiikkaan keskittyvää tutkimusta. Sote-järjestelmän kompleksisen luonteen parempi ymmärtäminen tarjoaa uudistusta valmisteleville vaihtoehtoja suhteiden kestäväan rakentamiseen ja toimintojen tehokkaaseen ohjaamiseen. Tämä on linjassa systeemistä muutosta painottavien näkökulmien kanssa. Systeemistä muutosta ei saada aikaiseksi sektoreittain rakentuvien toimintatapojen kautta eikä yksinomaan perinteisten säädös- ja resurssiohjauksen keinoin (vrt. Uusikylä 2019).

Sote-järjestelmä on hahmotettu katsauksessa toiminnallisista, rakenteellisista, ohjauksellisista ja ideologisista tekijöistä muodostuvaksi kompleksiseksi systeemiksi, jonka uudistamisessa kohdataan pirullisia ongelmia, joilla on taipumusta pudota hallinnollisten siilojen väliin. Sosiaali- ja terveyshallintojen lisäksi ongelmat koskettavat myös monia muita hallinnonaloja. Siksi niiden haltuunotto edellyttää ongelman ”piirittämistä” useasta eri näkökulmasta. Pirullisia ongelmia on mahdotonta ”ratkaista”, sillä jokainen ratkaisuyritys pitää sisällään uuden ongelman siemenen. Ongelmien pirullisuus avaa mahdollisuuden pirulliselle pelille, jolle on tyyppillistä se, että pelaajat vaihtuvat, pelistä puuttuvat yhtenäiset säännöt, muuttuvat tilanteet tekevät harjoittelun avulla oppimisen vaikeaksi ja pelaamiselle ei ole selkeää päätepistettä (Lundström & Mäenpää 2020, 48–49).

Katsauksessa väitetään, että sote-uudistusta ei kannata nähdä projektina, jolla olisi selkeästi rajautuvat alku- ja päätepisteet, vaan prosessina, joka edellyttää jatkuvaa hienosäätöä. Reformipuheen sijaan kompleksisuusajattelu rohkaisee ajattelemaan sote-järjestelmän kehittämistä ja kehittymistä evoluutionaarisena prosessina. Havainto on linjassa esimerkiksi Kyöstin ym. (2019, 155) teesien kanssa, joissa korostetaan uudistamisen pilkkomista pienempiin osiin

ja evolutiivista etenemistä kokeilujen kautta. Kompleksisuusajattelun tarjoama lähestymistapa hyväksyy muutoksen ennakoimattomuuden, mutta auttaa samalla tunnistamaan toimijoiden ja toimintojen keskinäisriippuvuuksia, jotka vauhdittavat tai ehkäisevät muutosta.

Pitkään valmisteltu sote-uudistus kohtasi joulukuussa 2019 Kiinan Wuhanista käynnistyneen koronaepidemian myötä uusia haasteita. Koronaepidemian pitkän aikavälin vaikutukset näkyvät vasta viiveellä, mutta jo nyt voidaan kuitenkin arvioida, että tarve sote-uudistukselle on aikaisempaakin suurempi. Epidemia on kaikessa kauheudessaan myös ”hyvä” muistutus siitä, että sote-järjestelmän toimivuudessa ei ole kysymys vain sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista. Kriisi-aika on osoittanut, että sote-järjestelmän yhteys talouteen on suurempi kuin kenties aiemmin on ymmärretty (VN 2020). Mahdollista on, että tämän yhteyden tunnistaminen ja tunnustaminen tuovat vauhtia uudistuksen läpiviemiseen. Toisaalta korona on näkynyt myös kitkana julkisen sektorin ja elinkeinoelämän välillä. Yritykset tarjosivat keväällä 2020 apuaan suojavarusteiden hankinnassa, mutta kuin osoituksena toiminnallisesta ja ideologisesta kompleksisuudesta hallitus enimmäkseen torjui avuntarjoukset. Koronaepidemia on tuonut yhteiskunnalliseen keskusteluun myös risti-riitaisia näkemyksiä terveyden ja talouden välisestä suhteesta. Huoli ihmisten terveydestä on laajentunut huoleksi kansantalouksien ja hyvinvointiyhteiskuntien selviytymisestä.

Aika näyttää, jääkö koronakriisi yhteiskunnalliseksi häiriötilaksi vai nähdäänkö se ”peilinä”, joka auttaa tunnistamaan rakenteissa ja prosesseissa tekijöitä, jotka eivät ole kriisisidonnaisia. Katsauksessa ehdotetaan jatkotutkimusaiheeksi sote-järjestelmän evoluutioon vaikuttavaa tulevaisuus- ja toimintaorientoinutta tutkimusta. Erityisen hyödyllistä olisi tutkimusasetelman rakentaminen antisipaatioajattelun (Miller 2012) varaan. Pernaata ja Neuvosta (2020) mukaillen tämä voisi auttaa nostamaan kompleksisuuden ja siitä seuraavien ilmiöiden rinnalle tulevaisuuden tarkastelun ja tietoisien vaikuttamisen siihen. Antisipaatioissa on kysymys ihmisten toiminnallisesta suhteesta tulevaisuuteen, siihen liittyviin tavoitteisiin, odotuksiin ja asenteisiin. Uhkat, uudet avautuvat mahdollisuudet ja julkisuudessa esillä olevat tulevaisuuskuvat ohjaavat väistä-

mättä sekä yksilöiden että yhteisöjen valintoja ja tekoja. Antisipaatio- ja kompleksisuusajattelun yhdistämisen hyöty on siinä, että ympäristön muutoksiin reagoimisen ja sopeutumisen sijaan näin tarjoutuu näkökulma proaktiiviseen, systemiin ja ympäristön vuorovaikutteiseen ohjaamiseen toivottuun suuntaan.

LÄHTEET

- Albrekt Larsen, Christian (2008). The institutional logic of welfare attitudes: how welfare regimes influence public support. *Comparative Political Studies*, 41(2).
- Aronkylä, Timo & Mäki, Tiina, J. (2019). Seuraavan tuotantokauden keskeiset asiat. Teoksessa Aronkylä, Timo & Mäki, Tiina, J. (toim.) *Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäminen – Sote-järjestäjän työkalupakki*, 110–113. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Bella, David, A. (2006). Emergence and evil. *Emergence: Complexity and Organization*, 8(2), 102–115.
- Bozeman, Barry (2013). What organization theorists and public policy researchers can learn from one another: Publicness theory as a case-in-point. *Organization Studies*, 34(2), 169–188.
- Boyne, George, A. (2003). What is public service improvement? *Public Administration*, 81(2), 211–227.
- Byrne, David & Callaghan, Gill (2014). *Complexity Theory and the Social Sciences*. London: Routledge.
- Cairney, Paul & Geyer, Robert (2017). A critical discussion of complexity theory. How does complexity thinking improve our understanding of politics and policymaking? *Complexity, Governance & Networks*, 3(2), 1–11.
- Daviter, Falk (2017). Coping, taming or solving: Alternative approaches to the governance of wicked problems. *Policy Studies*, 38(6), 571–588.
- Erhola, Marina, Herrala, Jaakko & Hiilamo, Heikki (2019). Syteen vai soteen asiantuntijoiden avulla. *Yhteiskuntapolitiikka*, 84(2), 226–231.
- Feldman, Stanley (2003). Values, ideology, and the structure of political attitudes. Teoksessa Sears, D. O., Huddy, L. & Jervis, R. (toim.), *Oxford handbook of political psychology*, 477–508. Oxford: Oxford University Press.
- Goodin, Robert, E. (1985). Vulnerabilities and responsibilities: An ethical defense of the welfare state. *American Political Science Review*, 79(3), 775–787.
- Greenhalgh, Trisha & Papoutsis, Chrysanthi (2018). Studying complexity in health services research: desperately seeking an overdue paradigm shift. *BMC Medicine*, 16(1).
- Heikkinen, Jarmo & Räsänen, Kimmo (2013). Työterveyshuollon rahoitus – faktaa ja visioita. *Työterveyslääkäri*, 31(2), 21–24.
- Jalonen, Harri (2007). *Kompleksisuusteoreettinen tulkinta hallinnollisen tehokkuuden ja luovuuden yhteensovittamisesta kunnallisen päätöksenteon valmistelutyössä*. Akateeminen väitöskirja. Julkaisu 693. Tampere: Tampereen teknillinen yliopisto.
- Johanson, Jan-Erik & Varkkuri, Jarmo (2018). *Governing Hybrid Organisations. Exploring Institutional Diversity of Institutional Life*. New York: Routledge.
- Karsio, Olli & Tynkkynen, Liina-Kaisa (2019). *Haastattelututkimus julkisesti rahoitetuista sosiaali- ja terveyspalvelumarkkinoista ja yksityisten palveluntuottajien kannustimista. Talouspolitiikan arviointineuvoston taustaraportti*. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Kyösti, Anni, Parkkinen, Jonne, Kolehmainen, Jari & Koivisto, Juulia (toim.) (2019). *Reformeista evoluutioon? Alue- ja paikallishallinnon uudistamisen tapa ja tulevaisuus*. Acta 274. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Lundström, Niklas & Mäenpää, Antti (2020). Pirullisia ongelmia ja pirullisia pelejä – kuka pelaa ja millaista peliä? Teoksessa Vartiainen, Pirkko & Raisio, Harri (toim.) *Johtaminen kompleksisessa maailmassa. Viisautta pirullisten ongelmien kohtaamiseen*. 37–59. Helsinki: Gaudeamus.
- Meklin, Pentti, Koski, Arto, Pekola-Sjöblom & Airaksinen, Jenni (2019). *Kuntauudistukset leveämpiä hartioita etsimässä*. Acta 273. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Miller, Riel (2012). Anticipation: the discipline of uncertainty. Teoksessa Curry, Andrew (toim.) *The Future of Futures*, 40–44. Houston: Association of Professional Futurists.

- Mitleton-Kelly, Eve (2003). Ten principles of complexity and enabling infrastructures. Teoksessa Mitleton-Kelly, Eve (toim.) *Complex Systems and Evolutionary Perspectives on Organizations: The Application of Complexity Theory to Organizations*, 23–50. Amsterdam: Pergamon.
- Newman, Joshua & Head, Brian, W. (2017). Wicked tendencies in policy problems: rethinking the distinction between social and health problems. *Policy and Society*, 36(3), 414–429.
- Pernaa, Hanna-Kaisa & Neuvonen, Aleks (2020). Antisipaatio – tulevaisuuden ja kompleksisuuden tuore liitto. Teoksessa Vartiainen, Pirkko & Raisio, Harri (toim.) *Johtaminen kompleksisessa maailmassa: Viisautta pirullisten ongelmien kohtaamiseen*, 199–213. Helsinki: Gaudeamus.
- Pitkänen, Laura, Paulus, Torkki, Tolkki, Helena, Valtakari, Mikko & Leskelä, Riikka-Leena (2020). *Reittipias vaikuttavuuteen. Vaikuttavuusperustainen ohjaus sote- ja työllisyyspalveluissa*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:1, Helsinki.
- Porter, Michael, E. (2009). A strategy for health care reform – toward a value-based system. *The New England Journal of Medicine*, 361, 109–112.
- Puustinen, Alisa (2017). Voiko verkostoa johtaa? Tapaustutkimus sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistoiminta-alueen hallinnan yhteenkietoutuneesta luonteesta. Akateeminen väitöskirja 149. Kuopio: Itä-Suomen yliopisto.
- Puustinen, Alisa & Jalonen, Harri (2020). Kompleksisuusajattelu – ymmärtämistä edistävä uusi ajattelutapa vai vanhaa viiniä uudessa pullossa? Teoksessa Vartiainen, Pirkko & Raisio, Harri (toim.) *Johtaminen kompleksisessa maailmassa. Viisautta pirullisten ongelmien kohtaamiseen*. 15–36. Helsinki: Gaudeamus.
- Raisio, Harri, Jalonen, Harri & Uusikylä, Petri (2018a). *Kesy, sotkuinen vai pirullinen ongelma? Tiedon käyttö yhteiskunnallisessa päätöksenteossa*. Sitran selvityksiä 139, Helsinki.
- Raisio, Harri & Lundström, Niklas (2015). Real leaders embracing the paradigm of complexity. *Emergence: Complexity & Organization*, 17(3), 1–5.
- Raisio, Harri, Puustinen, Alisa & Vartiainen, Pirkko (2018a). The concept of wicked problems: Improving the understanding of managing problem wickedness in health and social care. Teoksessa Will, Thomas, Hujala, Anneli, Laulainen, Sanna & McMurray, Robert (toim.). *The Management of Wicked Problems in Health and Social Care*, 1–18. New York: Routledge.
- Rannisto, Pasi-Heikki & Harisalo, Risto (2016). Kunnat elinvoimaa tukemassa. Teoksessa Rannisto, Pasi-Heikki & Harisalo, Risto (toim.) *Sote-palvelut markkinoilla. Tavoitteita, toiveita ja ristiriitoja*. 29–62. Tampere: Tampere University Press.
- Richardson, Kurt (2008). Managing complex organizations: complexity thinking and the science and art of management. *Emergence: Complexity and Organization*, 10(2), 13–26.
- Rittel, Horst, W. J. & Webber, Melvin, M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences*, 4, 155–169.
- SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry. (2020). Sosiaali- ja terveysjärjestöt Suomessa. <https://www.soste.fi/sote-jarjestot/sosiaali-ja-terveysjarjestot-suomessa/> Luettu 27.2.2020.
- Sotarauta, Markku (1996). *Kohti epäselvyyden hallintaa – Pehmeä strategia 2000-luvun alun suunnittelun lähtökohtana*. Akateeminen väitöskirja. Acta Futura Fennica No 6. Tulevaisuuden tutkimuksen seura. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.
- Tevameri, Terhi (2018). *Sosiaali- ja terveyspalvelualan yritykset – epävarmoista tulevaisuuden näkymistä hyvinvoinnin kasvuun?* Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2018:38.
- Trischler, Jakob & Charles, Michael (2019). The application of a service ecosystems approach to public policy analysis and design: Exploring the frontiers. *Journal of Public Policy & Marketing*, 38(1), 19–35.
- Uusikylä, Petri (2019). Endeavour to Find Evidence. The Role of Evaluation in Complex Systems of Governance. Akateeminen väitöskirja. Valtiotieteellisen tiedekunnan julkaisuja 130. Helsinki: Helsingin yliopisto.
- Vakkuri, Jarmo, Johanson Jan-Erik, Kokko, Petri, Laiho, Harri & Rajala, Tomi (2019). Hybridihallinta terveyden ja hyvinvoinnin palvelujen järjestämisessä. *Hallinnon Tutkimus*, 38(3), 226–231.
- Valtioneuvosto (2020). *Koronakriisin vaikutukset ja suunnitelma epidemian hallinnan hybridi-strategiaksi*. Valtioneuvoston julkaisuja 2020:12. Helsinki.
- Vartiainen, Pirkko, Ollila, Seija, Raisio, Harri & Lindell, Juha (2013). *Johtajana kaaoksen reunalla – kuinka selviytyä pirullisista ongelmista*. Helsinki: Gaudeamus.