



Vaasan yliopisto
UNIVERSITY OF VAASA

Outi Räikkönen

Sosiaaliturva 2030 -uudistuksen pirullisuus

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

Vaasa 2021

VAASAN YLIOPISTO
Johtamisen akateeminen yksikkö

Tekijä:	Outi Räikkönen		
Tutkielman nimi:	Sosiaaliturva 2030 -uudistuksen pirullisuus		
Tutkinto:	Hallintotieteiden maisteri		
Oppiaine:	Sosiaali- ja terveyshallintotiede		
Työn ohjaaja:	Niklas Lundström ja Juha Lindell		
Valmistumisvuosi:	2021	Sivumäärä:	79

TIIVISTELMÄ :

Tämä tutkimus lähestyy sosiaaliturvauudistusta pirullisuuden ja pirullisen pelin näkökulmasta. Tutkimuksen tavoitteena on ymmärtää sosiaaliturvauudistuksen luonnetta ja lisätä ymmärrystä sosiaaliturvan uudistamisen toimintakentästä ja siinä toimimisesta. Tutkimuskysymyksiin etsitään vastauksia teoreettisen viitekehyksen ja empiirisen osion välisen keskustelun avulla. Tutkimusta ohjaa tutkimuskysymykset, joiden avulla hahmotetaan sosiaaliturvauudistuksen pirullisuutta, sosiaaliturva 2030 Toimihankkeen tiedon käyttöä ja tulkintoja sekä Toimihankkeen pirullisen pelin ilmenemistä. Pirulliset ongelmat vaativat omanlaisen lähestymistavan tiedon käytössä, joten ei ole yhdentekevää, miten niitä lähestytään. Yhteiskuntapoliittiset ongelmat ovat monitulkintaisia, eikä yhtä oikeaa toimintatapaa ole.

Tutkimusmenetelmänä oli kvalitatiivinen teemahaastattelu (N=8). Tutkimusta ohjasi kolme teemaa ja haastattelujen kohderyhmänä olivat perusturvan ja toimelaisuuden kokonaisuudistushankkeen ohjausryhmään, projektiryhmään sekä parlamentaariseen seurantaryhmään kuuluneet toimijat. Hankkeen tarkoitus oli tukea poliittisia toimijoita muodostamaan näkemyksiä, joiden pohjalta perusturvan kokonaisuutta voitaisiin uudistaa. Haastatteluaineisto analysoitiin abduktiivisella sisällönanalyysillä ja tuloksien raportoinnissa on hyödynnetty haastateltavien alkuperäisilmauksia.

Sosiaaliturvauudistus mielletään tutkimustulosten perusteella pirulliseksi ongelmaksi tai ainakin määritellään pirullisuuden kriteerien kautta, vaikka siitä ei haluttaisi käyttää ilmaisuja, pirullinen ongelma. Sosiaaliturvauudistuksessa vaaditaan monien eri vaihtoehtojen pohtimista sekä ymmärretään, että yhteiskunta muuttuu ja kehittyy jatkuvasti, joka muovaa uudistamisen tarpeita ja näin ollen toiminnan kehittäminen on jatkuva prosessi. Sosiaaliturvauudistus voidaan toteuttaa monella eri tavalla ja ratkaisuyritykset ovat epävarmoja, eikä uudistuksen lopputulemaa kyetä ennustamaan. Tiedon käytön taustalla vaikutti ymmärrys siitä, että puhuttaessa demokraattisesta yhteiskunnasta, joka perustuu ideologisiin ajatuksiin, ei yksinkertaisesti ole mahdollista käyttää puhtaasti rationaalisuuteen perustuvaa tietoa. Ymmärrettiin, että on tärkeää pitäytyä irti yksityiskohtaisuudesta mutta toisaalta ilmeni, että osa lähestyi uudistusta yksityiskohtien korjaamisen näkökulmasta. Yleisesti kuitenkin nähtiin, että näin massiivinen uudistus tulee tehdä pitkällä aikavälillä yli hallituskausien ja ilmiömaista lähestymistapaa hyödyntäen. Tulokset osoittivat, että Toimihankkeessa oli nähtävissä pirullisen pelin ilmentymää. Toimijat osallistuivat kompleksiseen hankkeeseen, jokainen omista lähtökohdistaan, jossa jatkuva muutos ilmensi pirullisuutta. Haastateltavilla ei ollut riittävästi yksimielisyyttä asioista ja koettiin, että taustalla on poliittista pelkuruutta muutosten tekemiseen. Kaikki yhtyivät siihen, että isot linjauksykysymykset tulee ratkaista, mutta yhteinen ymmärrys siitä miten se tehdään ei ollut selkeä.

AVAINSANAT: Sosiaaliturva, sosiaaliturvauudistus, pirullinen ongelma, kesy ongelma, pirullinen peli, tiedon käyttö

Sisällys

1	Johdanto	6
1.1	Tutkimuksen tausta	8
1.2	Tutkimuksen tavoite ja tutkimuskysymykset	11
2	Pirullisuus suhteessa sosiaaliturvauudistukseen	12
2.1	Pirullisuuden määritelmä	14
2.2	Kesy ongelma	17
2.3	Kompleksisuus	18
2.4	Pirullinen peli	21
2.5	Tiedonkäytön toimintamalli	23
3	Pirullinen sosiaaliturvauudistus	29
3.1	Sosiaaliturva ja sen muotoutuminen	30
3.2	Sosiaaliturvauudistuksen lähtökohdat	35
3.3	Perusturvan ja toimekannan uudistushanke Toimi	37
4	Aineisto ja menetelmä	40
4.1	Metodologia ja metodiikka	40
4.2	Aineiston keruu ja analysointi	41
4.3	Tutkimuksen eettisyys ja luotettavuus	44
5	Tulokset	46
5.1	Sosiaaliturvauudistuksen pirullisuus	47
5.2	Tiedon käyttö Toimihankkeessa	52
5.3	Pirullisen pelin ilmentyminen	55
5.4	Tutkimustulosten yhteenveto	59
6	Pohdinta ja johtopäätökset	62
6.1	Johtopäätökset ja jatkotutkimusaiheet	62
6.2	Tutkimusmenetelmän arviointia	65
6.3	Tutkimuksen eettisyyden ja luotettavuuden arviointia	66
	Lähteet	69

Liitteet	77
Liite 1. Haastattelukysymykset	77
Liite 2. Saatekirje	78
Liite 3. Haastattelut	79

Kuvat

Kuva 1.	Toimihankkeen ilmiökartta	10
---------	---------------------------	----

Taulukot

Taulukko 1.	Kesy ja pirullinen peli	23
Taulukko 2.	Suomen sosiaaliturvan vaiheet	34
Taulukko 3.	Haastatteluteemat suhteessa tutkimuskysymyksiin.	46

1 Johdanto

Sosiaaliturvan toimintaympäristö on muuttunut merkittävästi siitä, kun nykyisen sosiaaliturvan peruspilarit muotoutuivat. Globalisaatio, EU-koordinaatio, muutokset huoltosuhteessa, talouskasvun hidastuminen, alhainen tuottavuus ja työllisyys, kestävyysvaje sekä muuttuvat työmarkkinat määrittävät tämän päivän Suomea. Uudistusten tekeminen on äärimmäisen haastavaa, sillä julkinen talous ei juuri tarjoa pelivaraa. Sosiaaliturvan uudistus ulottuu niin kotitalouksiin kuin työmarkkinoihin ja kansantalouden toimintaan. Tämä tarkoittaa, että tulee olla keinoja, joiden avulla julkisen talouden taakka kevenee, kuitenkin niin, ettei kotitalouksien riskit työttömyydestä tai sairaudesta kasva kohtuuttomiksi. Toisin sanoen, uudistus tulisi tehdä kansantalouden kasvuedellytyksiä ja suomalaista yhteiskuntaa vahvistaen. (Lehto, 2016, s. 7.)

Julkiset menot Suomessa ovat miltei sata miljardia euroa ja rahoitus on turvattu valtion, kuntien ja sosiaaliturvarahastojen keräämien verojen avulla ja näiden osuus bruttokansantuotteesta on lähes 43 prosenttia. Yli puolet julkisista menoista käytetään sosiaaliturvan ja sosiaalipalveluiden rahoittamiseen. Väestön ikääntymisen on arvioitu nostavan sosiaali- ja terveysmenojen osuutta. Ennusteiden mukaan 80 prosenttia kohdentuu työeläkemenoihin ja loput 20 prosenttia kohdistuu sosiaali- ja terveyspalveluihin. Ennusteiden herkkyyksianalysillä saadaan päätöksenteon tukea sille, mihin tulisi panostaa, jotta suuntaus olisi toivotunlainen. Poliittiset valinnat luovat edellytyksiä sille, että sosiaalimeinojen kasvu on kohtuullista väestön ikääntyessä. Yksi keino on työurien pidentäminen, jolloin työllisyysaste nousee mutta sama suunta saadaan parantamalla ikääntyvien toimintakykyä. Yhtä keinoa asian ratkaisemiseen ei siis ole. (Vaarama ja muut, 2010, s. 27.)

Valtioneuvosto asetti 28.9.2017-28.2.2019 perusturvan ja toimeentuloisuuden kokonaisuudistushankkeen, jossa Toimihanke on valmistellut Sosiaaliturva 2030 -vaihtoehtokartan, jonka tarkoituksena on hakea suuntaviivoja tulevaisuuden sosiaaliturvan ratkaisuille. Toimihanke pyrki ilmiölähtöisellä lähestymistavalla luomaan uudistukseen näkökulmaa niin, että se palvelee mahdollisimman hyvin poikkihallinnollista ja monimutkaista kysymystä.

Tavoitteena on, että tulevaisuuden sosiaaliturvajärjestelmä on oikeudenmukainen, torjuu eriarvoisuutta, kannustaa yrittäjyyteen ja työnteon tulee olla aina kannattavampaa, kuin jättää työ vastaanottamatta. Toimihankkeen työtä johti ohjausryhmä, jonka tehtävänä oli laatia hallitukselle loppuraportti, jossa käy ilmi vaihtoehtoiset ehdotukset. Hankkeeseen osallistui laaja seurantaryhmä, sekä projektiryhmä, jonka vastuulle jäi valmistella ohjausryhmälle erilaisia sosiaaliturvamalleja. (Valtioneuvoston kanslia, n.d. -a.)

Pirullisuus käsitteen avulla on mahdollista ymmärtää sosiaaliturvaa ja sen uudistamiseen liittyviä kysymyksiä, sekä sen monimutkaisuutta. Rittel ja Webber (1973) ovat kehittäneet ajatusmallin haastavista, pirullisista ongelmista. Pirullisessa ongelmassa korostuu ongelman ainutkertaisuus ja jatkuvuus sekä yhteistoiminta ja moniäänisyys. Näkemys ongelman ratkaisutavasta on olennainen, sillä vääränlainen lähestyminen voi johtaa halutun muutoksen epäonnistumiseen. (Conklin, 2005; Lindell, 2017; Rittel & Webber, 1973.) Kompleksisuus kuvaa ongelman ja toiminnan vuorovaikutuksellisuutta, jossa kompleksisuudella kuvataan ilmiön ominaisuuksia. (Vartiainen ja muut, 2013, s. 51–52). Kompleksisuuden avulla pyritään ratkaisemaan monitahoisia ongelmia sekä pirullisen ongelman syntyä, jonka ratkaisua ohjaa sosiaalinen toiminta. Lisääntyneitä kompleksisuutta kuvastaa maailman yhteenkietoutuneisuus ja tiedon määrän kasvu. Voidaan puhua jopa vallan uudelleenjaosta, joka näyttyy pyrkimyksenä yhteiskunnalliseen muutokseen odottamattomin keinoin. Uudistuksen kohteena olevan ongelman ymmärrys on olennaista, sillä onnistuminen on sitä varmempaa, mitä paremmin tiedon käyttöön liittyvät näkemykset sopivat yhteen ongelman luonteen kanssa. (Raisio ja muut, 2018, s. 4, 8.)

Lundström ja Mäenpää (2020) avaavat puolestaan pirullista peliä joka kuvastaa sitä ympäristöä, jossa pirullisia ongelmia yritetään ratkoa. Pirullisia ongelmia tarkastellaan tällöin toimijan näkökulmasta. Sosiaaliturvan uudistamisen vaarana on yhteiskunnan luottamusperustan rapautuminen, sillä kyseessä on konfliktiherkkä ongelma, jota ei voida

ratkaista yksiselitteisesti. Sosiaaliturvan kompleksisuutta kuvastaa yhteenkietoutuneisuus, jonka lonkerot ulottuvat muun muassa elinkeinopolitiikkaan, työllisyyteen, sosiaali- ja terveyspolitiikkaan sekä turvallisuuteen. (Raisio ja muut, 2018, s. 35.)

Tutkielmani teoria koostuu aihetta käsitellystä kirjallisuudesta. Laadullisessa tutkimuksessa tarkastellaan ihmisten kokemuksia sekä niitä merkityksiä, joita ihmiset ovat ilmiöistä antaneet. Keskeistä laadullisessa tutkimuksessa on moniäänisyyden huomioiminen, sillä ilmiöistä paljastuu aina uutta sekä erilaisia tulkintoja (Puusa & Juuti, 2011, s. 31, 41). Tässä tutkimuksessa kuvaan sosiaaliturvauudistusta pirullisuuden, pirullisen pelin sekä tiedon käytön käsitteiden avulla. Teoria ja empiria muodostavat yhteistä tulkintaa aiheesta. Tutkimuksen empiirinen osuus perustuu Toimihankkeeseen osallistuneiden toimijoiden yksilöhaastatteluihin. Haastattelut toteutettiin teemahaastatteluina ja analysoitiin abduktiivisella sisällön analyysillä. Abduktiivisessa päättelyssä olen todentanut valmiita teoreettisia näkemyksiä haastatteluaineiston avulla. (Hirsjärvi & Hurme, 2001, s. 136). Teemahaastatteluni koostuu kolmesta teemasta, jotka tukevat tutkielmassa käytettyä teoriaa.

1.1 Tutkimuksen tausta

Suomi on matkalla kohti kriisiä. Globalisaatio, teknologian kehitys, sosiaalisen eriarvoisuuden kasvu, kaventunut demokratia, yksilöllistyminen ja ympäristöä koskettavat kysymykset haastavat tarkastelemaan Suomen hyvinvointia uudella tavalla. Panostetaanko tulevaisuudessa osinkoihin vai kestäväen hyvinvointimallin rakentamiseen? Yhteiskunnallinen kriisi on vaarassa kärjistyä, mikäli hyvinvointimallia ei kyetä kehittämään. Tulevaisuus on auki, eikä lopputulosta pystytä ennustamaan. On relevanttia pohtia, millä ryhmällä ja yksilöllä on oikeus hyvinvointiin. (Heinonen, 2019, s. 161.) Suomalaisten terveys ja hyvinvointi on parantunut mutta samassa myös eriarvoisuus on kasvanut. Suomen yhteiskunnallinen tavoite on pitkällä aikavälillä väestörakenteen muutoksen ymmärrys ja hallinta. Tämä tarkoittaa tulevaisuudessa haastetta ratkaista julkisen talouden kestä-

vyyttä, kun oletettavissa on sosiaali- ja terveysten kasvu. Sosiaali- ja terveyspolitiikan keskeinen kysymys onkin, kuinka säilyttää julkisen talouden kestävyys niin, ettei laadukkaasta sosiaali- ja terveyspalveluiden kentästä tai riittävästä toimeentulosta supisteta. (Vaarama ja muut, 2010, s. 5–6.)

Edessä siintävä 2030-luku on uudistuvan hyvinvointimallin vuosikymmen. Uusi hyvinvointimalli ratkaistaan kansalaisyhteiskunnan sekä tekojen avulla. (Heinonen, 2019, s. 162). Tähän liittyen käynnistyi jo vuonna 2007 sosiaaliturvan kokonaisuudistus, jonka tavoitteena oli kannustavuuden parantaminen työnteossa sekä riittävä perustoimeentulo ja köyhyyden väheneminen. Työmarkkinoiden toimivuuteen kiinnitettiin huomiota ja verotuksen, perusturvan ja työttömyysturvan uudistaminen oli yksi kehittämiskohteista. Sosiaaliturvajärjestelmän selkeyttämisen nähtiin yleisesti parantavan myös edunsaajan asemaa. (Vaarama ja muut, 2010, s. 253.) Syy miksi sosiaaliturvamme on niin hajanaista, juontaa juurensa historiaan. Sosiaaliturvamme on monien innovaatioiden summa ja erilliset järjestelmät on lisätty yksitellen toistensa päälle. Tämän takia sosiaaliturva on kokonaisuutena toimimaton ja moniosainen. Teknologia on yhä kehittyneempää ja mahdollistaa uusia ulottuvuuksia tiedon käyttöön. Asiat on mahdollista hoitaa entistä sujuvammin. (Valtioneuvoston kanslia, n.d. -b.)

Valtiohallinto on uudistamispaineen alla ja toistuvasti esiintyvänä teemana on tunnistettu tarve nähdä kokonaisuuksia. Hallinnon tutkimuksessa on noussut esiin keskustelut kompleksisuusteoriasta ja pirullisista ongelmista. Pirulliset ongelmat ja systeeminen tarkastelu on liitetty yhteen hallinnon uudistamisen kanssa. Olennaista uudistamisessa on tieto ja sen käyttö sekä ymmärrys tietoon perustuvasta päätöksenteosta. Toimintakulttuurin muuttuessa on mahdollista toteuttaa erilaisia toimintatapakokeiluja. Tällaista toimintatapakokeilua kuvastaa sosiaaliturvan kokonaisuudistusta valmistellut perusturvan ja toimeliasuuden uudistushanke Toimi. Toimihankkeen tarkoitus oli tehdä työtä yli hallituskausien ja niin ettei ratkaisu ohjaa toimintaa. Työskentelytapa oli ilmiölähtöinen ja se kuvastaa uutta tapaa toimia hallinnossa. Ilmiölähtöisellä toiminnalla pyritään uu-

distamaan hallitusten ja ministeriöiden toimintaa sekä yhtenäisemmäksi että pitkäjänteisemmäksi. (Lammintakanen & Laulainen, 2018, s. 33, 41, 43.) Päätöksentekijöille tulee antaa kokonaisvaltainen kuvaus siitä, mitkä ovat sosiaali- ja perusturvan uudistamistarpeet sekä vaihtoehdot. Sosiaaliturva 2030- uudistustyö on tavoitellut suuntaviivojen löytämistä, joiden avulla sosiaaliturva kyettäisiin perinpohjaisesti uudistamaan. Kuten kuvassa 1 ilmenee, valtioneuvoston Toimihanke käytti tähän työvälineenä sosiaaliturva 2030- vaihtoehtokarttaa, jonka avulla pyrittiin ilmiölähtöisesti löytämään vastauksia poikkihallinnollisiin kysymyksiin. Ilmiökartassa on nähtävissä uudistukseen liittyvät keskeisimmät ilmiöt, jotka ohjasivat hankkeen työskentelyä. (Valtioneuvoston kanslia, n.d. - c.) Pirullisen ongelman käsite kyseenalaistaa aiempia ennakkokäsityksiä. Perinteinen tapa tiedonhankinnassa ei enää riitä, sillä elämä on monimutkaistunut. Tarvitaan älykäästä johtamista, joka on innovatiivista ja rikkoo rutiineja. Älykäs johtaminen on pirullisten ongelmien ratkomista, ja jotta ongelmia osataan ratkoa oikeista lähtökohdista, tulee ne ensin kyetä määrittelemään oikein. (Nylander, 2016, s. 11,14.)



Kuva 1. Toimihankkeen ilmiökartta (mukaiillen Valtioneuvoston kanslia, n.d. -c).

1.2 Tutkimuksen tavoite ja tutkimuskysymykset

Tutkimuksen tavoitteena on ymmärtää sosiaaliturvauudistuksen luonnetta ja lisätä ymmärrystä sosiaaliturvan uudistamisen toimintakentästä ja siinä toimimisesta. Tämä tutkimus lähestyy sosiaaliturvauudistusta pirullisuuden näkökulmasta. Tutkimuskysymyksiin etsitään vastauksia teoreettisen viitekehyksen ja empiirisen osion välisen keskustelun avulla. Tutkimusta ohjaa tutkimuskysymykset, joiden avulla hahmotetaan sosiaaliturvauudistuksen pirullisuutta, sosiaaliturva 2030 Toimihankkeen tiedon käyttöä ja tulkin-toja sekä Toimihankkeen pirullisen pelin ilmenemistä.

Tutkimuskysymykset ovat:

- 1.) Mikä tekee sosiaaliturvauudistuksesta pirullisen?
- 2.) Millaista oli sosiaaliturva 2030 Toimihankkeen tiedonkäyttö ja miten sosiaaliturvauudistusta tulisi lähestyä?
- 3.) Miten pirullinen peli ilmentyi hankkeen aikana?

Tutkimus koostuu teoriasta sekä empiirisestä osiosta. Ensimmäisessä luvussa johdetaan lukija aiheeseen ja kuvataan tutkimuksen tausta, tavoitteet sekä tutkimuskysymykset. Tutkimuksen rakenne on avattu tässä osiossa. Luvussa kaksi tarkastellaan pirullisuutta suhteessa sosiaaliturvaan, esitellään pirullisuuden historiaa ja määritellään pirullisuuden käsite sekä siihen liittyvät alakäsitteet: kesy ongelma, pirullinen ongelma, kompleksisuus, pirullinen peli ja tiedonkäytön toimintamalli. Kolmannessa luvussa kuvataan pirullista sosiaaliturvauudistusta, sosiaaliturvaa ja sen muotoutumista sekä sosiaaliturvauudistuksen lähtökohtia ja perusturvan ja toimeliaisuuden uudistushanke Toimi. Luvussa neljä kuvataan aineisto ja valittu menetelmä, aineiston keruu ja analysointi sekä tutkimuksen eettisyys ja luotettavuus. Luku viisi käsittää tutkimuksen tulokset. Luvussa kuusi pohditaan tutkimusprosessia ja käydään läpi johtopäätökset.

2 Pirullisuus suhteessa sosiaaliturvauudistukseen

Tässä luvussa tarkastellaan pirullisuuteen liittyviä käsitteitä ja määritelmiä. Ensin kuvataan pirullisuutta suhteessa sosiaaliturvauudistukseen ja tämän jälkeen alaluvuissa on määritelty viitekehystä, jonka valossa sosiaaliturvauudistusta voidaan tarkastella. Nylanderin (2016, s. 11) mukaan tiedon lisäämisellä on mahdollista uusia tietoperustaa, mutta samassa on myös mahdollisuus kumota aiempaa tietoa. Sosiaaliturvauudistusta avataan tällä kriittisellä ajatustavalla ja tutkimukseen valikoituneet määritelmät voidaan perustella osaksi tutkimusta sosiaaliturvan uudistamisen moninaisuuden vuoksi. Pirullinen ja kesy ongelma, kompleksisuus sekä tiedon käyttö liittyvät kaikki oleellisesti sosiaaliturvaan ja sen uudistamiseen. Sosiaaliturvan uudistamisen liittäminen pirullisuuteen kumpuaa useista aiheeseen liittyvistä vaihtoehtoisista ratkaisuista. Sosiaaliturvauudistus tulisi olla pitkäaikainen projekti, jossa ymmärretään sen luonteen lainalaisuudet. Sosiaaliturvauudistuksen lähestyminen pirullisesta viitekehystä on siis luonteva ja sopiva tapa käsitellä aihetta. (Nylander, 2016, s. 9–10.)

Sosiaalinen konstruktionismi pyrkii rakentamaan makrotason yhteiskuntateoreettista käsitteistöä. Se on lähtöisin Bergerin ja Luckmannin ymmärryksestä maailmasta, jossa fenomenologiseen sosiologiaan nojaten, kulttuuri ymmärretään arkitietona, jossa uusia havaintoja tulkitaan aiempaan (Heiskala, 2000, s. 97). Head (2019) osoittaa pirullisen ongelman viitekehysten resonoivan konstruktivistisen näkemysten kanssa, sillä se painottaa monimuotoisuutta sekä sidosryhmien välistä toimintaa ja toimijan näkökulmaa. Myös Lindell (2017, s. 27) kuvaa sosiaalisen kontekstin olennaista roolia pirullisuudessa. Tiedon ja informaation kasvaessa myös mielipiteiden määrä kasvaa, jolloin uusia ajattelun suuntauksia kehittyy kaiken aikaa. Yhteiskunnan hyvinvoinnista ei tällöin ole yhtä oikeaa totuutta.

Keskeistä pirullisille ongelmille on niiden ratkaisemisen mahdottomuus ja määrittelyn haastavuus, sillä toimijoiden mielenkiinnon kohteet, arvot ja tulkinnat ovat erilaisia. Pirullinen ongelma on subjektiivinen, dynaaminen ja konfliktiherkkä. Kesyjien ongelmien

lineaarinen ratkaisumalli ei toimi, vaan sosiaaliturvauudistusta tulee lähestyä suihkukai-
vomallin mukaan, jossa keskeistä on mahdollisuuksiin perustuva ajattelu. Olennaista on
oppia ymmärtämään ongelmaa ja siihen liittyviä vaihtoehtoja, sillä keskeistä on ongel-
man ja ratkaisun vuorovaikutus, joka ilmenee epälineaarisenä. (Vartiainen ja muut, 2013,
s. 27.) Clarke ja Stewart (2003) korostavat, että pirulliset ongelmat ratkotaan yhteistyössä
ja ihmisten välisessä vuorovaikutuksessa. Toiminta, jossa opitaan toisilta ja tehdään yh-
teistyötä, mahdollistaa pirullisten ongelmien ratkomista. Toimijoiden näkemysten eroa-
vuudet sekä ristiriitaisuudet ja näkemysten muuttuminen lisäävät ongelmien pirulli-
suutta. Pirullisen ongelman ratkaisu on peruuttamaton ja sillä on aina ennakoimattomia
vaikutuksia. (Raisio ja muut, 2018, s. 33; Rittel & Webber, 1973; Xiang, 2013.) Ongelmal-
lista on se, että pirullisia ongelmia ratkottaessa päättäjillä ei ole lupaa olla väärässä. Ym-
märitys ratkaisuyritysten epäonnistumisen mahdollisuudesta lisää painetta päätöksen-
teon taustalla (Conklin, 2005). Norton (2011) puolestaan korostaa, että loppukädessä
julkisessa keskustelussa tulisi painottua se, miten ongelmat muotoillaan ja kuinka niihin
vastataan. Xiang (2013) painottaa, että työskentely avoimen ja kollektiivisen oppimisen
kautta sekä erilaisten kokeiluprosessien lähtökohdista rakentaa eri sidosryhmien välistä
luottamusta sekä vähentää konflikteja ja tuottaa parempia lopputuloksia. Head (2019)
puolestaan kuvailee pirullisten ongelmien luonnetta ajalehtiä kriisistä kriisiin, jolloin krii-
sinhallinnasta voi olla hyötyä pirullisten ongelmien ymmärtämisessä.

Clarke ja Stewart (2003) lähestyvät pirullisia ongelmia niiden luonteen mukaan. Heidän
mukaansa pirullisia ongelmia ei pystytä ratkaisemaan vain asiantuntijoiden tai johtajien
avulla. Pirullisten ongelmien monitulkintaisuus, johon on kytkeytynyt useita elementtejä,
saa aikaan sen, ettei ole selkeää mistä vyyhtiä tulisi ratkoa. Myös Kreuter ja muut (2004)
esittävät että pirullisten ongelmien kohtaaminen niihin soveltumattomalla tavalla voi
johtaa muutoksen epäonnistumiseen. Batie (2008) puolestaan tunnistaa pirullisia ongel-
mia lähes joka puolella. Pirullisten ongelmien kompleksisuus kytkeytyy vahvasti julkisiin
ongelmiin ja niiden vaikutukset ovat hankalasti tunnistettavissa. Batie korostaa, että pi-
rulliset ongelmat vaativat kykyä ymmärtää asioita monista näkökulmista sekä kommuni-
kaatiota ja eri tieteenalojen välistä yhteistyötä.

Pirulliset ongelmat kannattaa hyväksyä osaksi toimintaa sen sijaan, että ne käsitellään liian yksiselitteisesti tai ohitetaan nopealla päätöksenteolla. Hätäiset ja näennäiset ratkaisut aiheuttavat sen, että ongelma kohdataan tulevaisuudessa vieläkin massiivisempänä. Muutos on elinehto, jonka hyväksymällä pirullisista ongelmista pystytään selviytymään. Täydellisyyden tavoittelu ei ole suotavaa vaan paras mahdollinen lopputulema on riittävä. Liiallinen täydellisyyden tavoittelu tuhoaa luovuuden ja hankaloittaa muutosprosessia ja sen myötä myös järjestelmien kehittymistä. (Vartiainen ja muut, 2013, s. 93–96.)

Deliberaation avulla kyetään selvittämään arvoja, jotka vaikuttavat päätöksenteon taustalla. Tietoon pohjautuva arvokeskustelu korostuu erityisesti silloin, kun kyseessä on yhteiskunnallisesti merkittävistä kysymyksistä. Deliberaatiossa osallistujia informoidaan asioista, jotka vaikuttavat päätöksentekoon. Toisten perusteluiden kuuntelu ja omien näkemysten muuttuminen deliberaation myötä on yhteiseen lopputulemaan ja julkiseen päätöksentekoon vaikuttamisen tavoite. (Raisio ja muut, 2018, s. 34.) Myös Weymouth & Hartz–Karp (2015) osoittavat että osallistavalla ja eri näkökulmat huomioon ottavalla keskustelulla on kyetty vastaamaan tehokkaammin pirullisten ongelmien haasteisiin. Tutkimustuloksista on miltei mahdoton löytää selkeitä politiikkasuosituksia. Deliberaation ja avoimen dialogin voidaan nähdä tarjoavan avaimia onnistuneeseen sosiaaliturvauudistuksen ratkaisuun (Raisio ja muut, 2018, s. 35).

2.1 Pirullisuuden määritelmä

Pirulliset ongelmat (wicked problem) ovat sosiokulttuurisia ja niiden ratkominen lähtee eri lähtökohdista kuin kesyn ongelman ratkominen. Rittel ja Webber (1973) määrittivät pirullisen ongelman kymmenen piirteen mukaan, jotka on esitelty artikkelissa ”Dilemmas in a General Theory of Planning”. Conklin (2005) on sittemmin tiivistänyt jaottelua kuuteen. Myös Mason ja Mitroff (1981) sekä Xiang (2013) ovat tehneet tiivistyksiä Rittelin ja Webberin luonnehdinnasta. Conklinin (2005) mukaan pirullinen ongelma vaatii vaihtoehtojen pohtimista, jotta voidaan ymmärtää ongelman luonne. Ongelmalla ei ole maalia, jolloin se olisi täydellisesti suoritettu, vaan esimerkiksi toiminnan kehittäminen

on aina jatkuvaa. Pirullisilla ongelmilla ei ole oikeita tai väärää vaihtoehtoja, vaan pyritään parhaaseen mahdolliseen ja kulloiseenkin tilanteeseen sopivaan ratkaisuun. Pirallinen ongelma on aina ainutlaatuinen ja sitä kuvastaa ongelman erityisyys ja samanaikaisesti niitä yhdistävät piirteet. Ratkaisuyritykset ovat ainutkertaisia ja lopputulosta ei voida tarkalleen ennustaa. Uudistamiseen liittyy epävarmuutta, jota tulee pystyä sietämään. Lopuksi pirullisilla ongelmilla on aina monia ratkaisuvaihtoehtoja, joita voidaan pohtia taloudellisten ja ajallisten resurssien puitteissa. (Camillus, 2008; Conklin, 2005; Rittel & Webber, 1973; Vartiainen ja muut, 2013, s. 22–26.) Pirallinen ongelma Conklinin tiivistelmän mukaan, sekä Vartiasta ja muita (2013) mukaillen:

”Ratkaisuvaihtoehtojen punnitseminen auttaa ymmärtämään itse ongelmaa”

”Ratkaisut eivät ole lopullisia”

”Ratkaisut eivät ole oikeita tai väärää”

”Pirulliset ongelmat ovat uniikkeja ja uudenslaisia”

”Toimintatavat ovat ainutkertaisia”

”Useita ratkaisuvaihtoehtoja”

Työssäni tarkastelen sosiaaliturvauudistusta erityisesti Rittelin ja Webberin (1973, s. 161–167) alkuperäisen kymmenen pirullisuusmääritelmän mukaisesti (mukaillen Lundström, 2015, s. 34–35.) Rittel ja Webber ovat määritelleet pirulliset piirteet seuraavasti:

1. *”Ei ole olemassa selkeää ja lopullista määritelmää.”* Kesyjä ongelmia määrittää tieto, joka on saatavilla ja käytettävissä, kun taas pirullisissa ongelmassa kaikkea tietoa ei ole saavutettavissa. Tällöin Ratkaisun määrittäminen ilmentää myös itse ongelmaa ja ongelma ei ole määriteltävissä ennen kuin siihen on löytynyt ratkaisu. Pirullisen ongelman lopullinen määrittäminen ja ratkaisu on mahdotonta.

2. *”Pirallinen ongelma ei pysähdy ikinä.”* Kesyjä ongelmia ratkottaessa tiedetään selkeästi, kun ongelma on ratkaistu. Tätä ei kuitenkaan tapahdu ratkottaessa pirullisia ongelmia. Ongelmanratkaisuprosessi etenee kuten ongelman määrittely. Puhuttaessa pirullisista

ongelmista voidaan aina etsiä parempaa ratkaisua. Yleensä ongelman ratkominen päättyy ennemmin tai myöhemmin, joko aika tai resurssihaasteisiin.

3. *"Pirullisille ongelmille on olemassa vain hyviä tai huonoja ratkaisuja, ei oikeita tai väärää."* Pirulliset ongelmat ratkotaan joko hyvien tai huonojen lopputulemin mutta niihin ei voida antaa oikeita tai väärää vastauksia. Pirullisiin ongelmiin osallistuu useita eri toimijoita, joista jokainen lähestyy asiaa oman näkemyksensä kautta. Ratkaisua tarkastellessa, se näyttää toiselle mahdollisesti hyvänä, ja toiselle huonona.

4. *"Pirullisten ongelmien ratkaisujen testaamiseen ei ole olemassa lopullisia tai välittömiä arvioimistapoja."* Pirullisten ongelmien ratkaisujen yrityksillä on aina seurauksia, jotka voivat puolestaan johtaa uusiin ongelmiin.

5. *"Jokainen ratkaisuyritys pirulliseen ongelmaan on ainutkertainen, koska ei ole mahdollista oppia kokeilun ja erehdyksen kautta. Jokainen yritys merkitsee huomattavasti."* Ratkaisuyrityksestä jää aina jälki, joita ei voida sivuuttaa. Erilaisten ratkaisuvaihtoehtojen testaaminen ei siis ole mahdollista. Uudistuksilla on monialaisia vaikutuksia ja ne ovat peruuttamattomia. Epäonnistunut ratkaisu voi synnyttää lisää pirullisia ongelmia.

6. *"Pirullisille ongelmille ei ole olemassa laskettavissa olevaa määrää mahdollisia ratkaisuvaihtoehtoja, eikä mitään hyvin kuvattua listaa suunnitteluun sisältyvistä sallituista toimintamalleista."* Ratkaisuja ja vaihtoehtoja ongelmaan on olemassa loputon määrä. Idea siitä, miten ongelma olisi ratkaistavissa johtaa aina uuteen ratkaisuvaihtoehtoon.

7. *"Jokainen pirullinen ongelma on pohjimmiltaan uniikki."* Tarkasteltaessa pirullisia ongelmia keskenään, on mahdollista havaita yhtäläisyyksiä, mutta pohjimmiltaan ne kuitenkin eroavat toisistaan. Pirullisten ongelmien luokittelu yhtenäisen ratkaisun mukaan ei ole mahdollista, sillä pirullisilla ongelmilla on omat erityispiirteensä.

8. *”Jokainen pirullinen ongelma voidaan nähdä toisen ongelman oireena.”* Ylätason ongelmat heijastavat alatasen ongelmia. Paras tapa lähestyä asiaa, on ratkoa ongelmat ylätasolla, eikä pelkästään keskittyä parantamaan ongelman oiretta.

9. *”Pirullisen ongelman esittämät epäjohdonmukaisuudet voidaan selittää monella eri tavalla. Selityksen valinta määrittelee ongelman ratkaisun luonteen.”* Ihmiset tulkitsevat ja hahmottavat asioita eri tavoin. Tämä johtaa siihen, että valittuihin ratkaisuihin päätyminen on selitettävissä monen eri tekijän kautta. Tyhjentävää määritelmää ratkaisuvaihtoehtoista ei näin ollen voida antaa.

10. *”Suunnittelijalla ei ole oikeutta olla väärässä.”* Pirullisissa ongelmissa tarkoitus on keskittyä ongelman ominaisuuksiin, ei etsiä tyhjentävää totuutta. Tehdyillä ratkaisuilla on aina vaikutus monen ihmiseen, jolloin ratkaisujen tekijöillä on vastuu tehdyistä valinnoista.

2.2 Kesy ongelma

Pirullisuus nojaa Rittelin ja Webberin (1973) taustaoletukseen yhteiskunnan monitulkintaisuudesta. Pirullisten ongelmien vastakohtana on kesyt ongelmat, joiden määrittely puolestaan ei ole vaikeaa. Weaver (1948) on puhunut simplistisistä ongelmista, jotka hän on määritellyt teknisiksi ongelmiksi, joissa on vain muutama osatekijä. Roberts (2000) on puolestaan käyttänyt ilmaisua yksinkertainen ongelma, jossa keskeistä on, että määritelmästä ja ratkaisusta ollaan samaa mieltä. Matemaattiset ongelmat, shakkipeli tai kakun leipominen ovat hyviä esimerkkejä kesystä ongelmasta (tame problem). Kesyissä ongelmissa on nähtävissä kuusi ominaisuutta. Ongelma on selkeästi määriteltävissä, siihen on löydettävissä selkeä ratkaisu, se on rajattu ja lopputulosta voidaan arvioida objektiivisesti sekä sitä voidaan toistaa ja testata aina uudelleen. Kesyyen ongelmaan liittyy sekä yksitulkintaisuus että helppo yhteisymmärrys ja ne ovat harvoin konfliktiherkkiä. (Rittel & Webber, 1973; Vartiainen ja muut, 2013, s. 20–22.) Conklin (2005) lähestyy kesyä on-

gelmaa ylhäältä alaspäin etenevän prosessin mukaisesti, jossa ensin määritellään ongelma. Ongelman määrittelyn jälkeen edetään informaation keräämiseen ja analysointiin. Tämän jälkeen muodostetaan ratkaisu ja toteutetaan se. Tällainen ratkaisumalli on lineaarinen eikä se sovellu pirullisiin ongelmiin. (Conklin, 2005; Rittel & Webber, 1973; Vartiainen ja muut, 2013, s. 20–22.) Kesyn ongelman ratkaisuun johtanutta mallia on mahdollista käyttää yhä uudelleen ja ongelman ratkaisuun voidaan yhdistää näyttöön perustuva päätöksenteko, sillä ongelmat ovat luonteeltaan stabiileja. Ongelmien ratkaisutavasta ollaan yhtä mielisiä ja ratkaisuvaihtoehdot ovat selkeitä. (Raisio ja muut, 2018, s. 18, 23.)

Kesyn ongelman lopputulemana on, että se voidaan ratkaista. Kesyt ongelmat kumpuavat informaation puutteellisuudesta. Ongelman luonne on tekninen ja se irrotetaan ympäröivästä, jolloin ratkaisu pohjautuu tietoon eikä tulkintoihin. Digitalisaatio ja tekoäly sekä hyvä tilannekuva ja prosessien avoimuus edesauttavat kesyjen ongelmien ratkaisua. Rakenteita ja prosesseja vahvistamalla voidaan parantaa tiedon ja päätöksenteon välistä yhteyttä. (Raisio ja muut, 2018, s. 27.)

2.3 Kompleksisuus

Kompleksisuus on lähtöisin kompleksisuustieteisiin pohjautuvasta Warren Weaverin (1948) kompleksisuusajattelusta, jossa keskeistä on systeemiteoreettinen tutkimus. Systeemiajattelu on voimistunut 1990-luvun taitteessa sekä Euroopassa, että Amerikassa. Systeemiajattelussa taustalla vaikuttaa ymmärrys ilmiön kokonaisvaltaisesta tarkastelusta. Tämä tarkoittaa sitä, että kaikki osat ovat vuorovaikutuksessa toistensa kanssa ja kun vaikutetaan yhteen osaan, se automaattisesti aiheuttaa muutoksia myös muissa systeemin osissa. (Bertalanffy, 1971; Pietiläinen, 2010, s. 35.) Kybernetiikka ja systeemiteoria vaikuttavat kompleksisuusajattelun taustalla. Kybernetiikassa idea on palautteen ja kommunikaation merkityksessä konemaisessa järjestelmässä, ja systeemiteoriassa Bertalanffy korosti puolestaan systeemin ulkopuolisen ympäristön merkitystä. Tällöin orga-

nisaatio nähdään avoimena organisminä, joka on aktiivisesti vuorovaikutteinen ympäristönsä kanssa. Systemi oppii ympäröivästä ja sen tuottaman tiedon avulla se kykenee uudistamaan toimintaansa. Oppimiskyvyn kautta systeemin nähdään pyrkivän tasapainoon ja vakauteen. (Bertalanffy, 1975; Pietiläinen, 2010, s. 36.)

Ajatusmalli että kaikkea voidaan hallita ja ennustaa kuvastaa Newtonilaista maailmankatsomusta, jossa keskiössä on neljä tematiikkaa. Ensimmäisenä on ymmärrys syy-seuraussuhteista, joissa jokin tapahtuma johtaa uuteen tapahtumaan. Toinen ajatus on kokonaisuus, joka ymmärretään osiin pilkkomisella, eli puhutaan reduktionismista. Kolmas malli pohjautuu ennustettavuuteen ja neljäs kuvastaa determinismia eli uskomusta, jonka mukaan asioiden kulkua voidaan määrittää. Tämä ajatusmalli on varsin mekanistinen ja se voi johtaa siihen, että asioita yritetään ennustaa, vaikka se ei ole mahdollista. (Raisio ja muut, 2018, s. 1–2.)

Nopeat muutokset ympäristössä ovat saaneet aikaan sen, että ennakointi on muuttunut entistä vaikeammaksi. Yleinen systeemiteoria, jota sovellettiin organisaatioiden hallinnassa, menetti merkitystään ja tilalle tarvittiin ajattelua, joka ymmärtäisi verkostojen monimutkaisuutta sekä yllätyksiä toimintaympäristössä ja muutoksien nopeudessa. (Pietiläinen, 2010, s. 36.) Kompleksisuuteen liittyvä näkemys emergenssistä, jossa vallalla oleva kulttuuri syntyy vuorovaikutuksessa, on päinvastainen ajatus mekanistisen maailmankuvan kanssa. Kompleksisessa ajattelussa maailmaa ei nähdä mekanistisena koneistona vaan kompleksisena ja yhteenkietoutuneena systeeminä. Kompleksiset systeemit ovat epälineaarisia ja alkuarvoherkkiä ja pienikin poikkeama voi muuttaa maailmaa. (Raisio ja muut, 2018, s. 1–2.) Perhosvaikutus perustuu Lorenzin havaintoihin ilmakehän liikkeistä, jossa kaikki ovat vuorovaikutuksessa toisiinsa ja yhdenkin tekijän muutos aiheuttaa ketjureaktiomaisen muutoksen, jossa syntyy aivan uudenlainen lopputulos. Perhosen siivenisku on metafora innovaatioille ja perhosten pyydystäminen on sama kuin pyrkisi estämään muutoksien syntyä. (Vartiainen ja muut, 2013, s. 52, 90.)

Kompleksisuudessa todellisuutta ei ymmärretä tasapainoisena vaan monimutkaisena ja kaoottisena kokonaisuutena. Tällöin kaoottisuus ei edusta poikkeustilaa eikä tasapaino ihannetta, vaan pyritään ymmärtämään systeemin dynamiikkaa sen sijaan, että pyritään kontrolloimaan sitä. (Stähle, 2004, s. 3; Pietiläinen, 2010, s. 36–37.) Kompleksisuus on yhtäältä sekä positiivinen että negatiivinen ilmentymä. Kompleksisuus tarjoaa menetelmille uuden tarkoituksiperän ajattelun aktivointiin ja sitä ei tule ajatella automaattisesti mekanistisen maailmankuvan totaalisisena unohtamisena. (Hanen & Raisio, 2017, s. 102, 114.) Kompleksisuus on osa pirullista ongelmaa. Kompleksisia ja pirullisia ongelmia yhdistää yhteenkietoutuneisuus, jossa vuorovaikutuksen kautta asiat ja ihmiset vaikuttavat ennakoimattomasti toisiinsa. Emergenssi liittyy ennakoimattomien prosessien syntyyn, jossa asiat tapahtuvat itsestään ja itseorganisoituminen kuvaa matkaa, jonka avulla ominaisuudet kehittyvät. Tällöin epävarmuus ja sattumukset määrittelevät pirullista ongelmaa, eikä tiedon lisääminen ratkaise ongelmaa. Pirullisille ongelmille on ominaista, että mitä enemmän niitä tarkastellaan, sitä useampia ratkaisuehdotuksia on löydettävissä. Sen sijaan että mietitään mikä toimii, tulee pohtia, mikä on ongelma ja mikä on tarkoituksenmukaista toimintaa sekä kuka sen määrittelee. (Raisio ja muut, 2018, s. 33–34.)

Jalonen (2007) esittää tutkimuksessaan kompleksisuuden olevan osana kunnallista päätöksentekoa ja tutkimuksen mukaan päätöksenteon valta ei ole päättäjillä vaan henkilöstöllä, jotka valmistelevat asioita. Jalosen mukaan päätöksenteko kompleksisessa toimintaympäristössä tulisi olla sekä avointa että suljettua. Avoimilla systeemeillä Jalonen tarkoittaa dialogisuutta, jonka avulla päätöksenteon taustalla vaikuttaa monipuolisesti erilaiset näkökulmat. Suljetuilla systeemeillä Jalonen tarkoittaa puolestaan sitä, että kytetään ymmärtämään, mihin ympäristön asettamiin vaatimuksiin reagoidaan. (Jalonen, 2007; Pietiläinen, 2010, s. 51.) Kallion (1995) mukaan kompleksisen toimintaympäristön johtaminen vaatii eri näkökulmien, kuten sosiaalisten, taloudellisten, poliittisten ja normiympäristön näkökulmien huomioimista. Kompleksisten systeemien johtamisesta on tutkittu, että johtamisella on suuri rooli itseorganisoitumisessa (Knowles, 2001; Pietiläinen, 2010, s. 52–53). Knowlessin (2001) mukaan on itseorganisoituva johtamisen malli tehostaa organisaation menestymistä sekä innovaatiota. Mitä pakottavampia hallinta- ja

komentoprosesseja käytetään, sitä toimintahäiriöisempi organisaatio on. Aivan yhden-
tekevää ei siis ole, minkälaista johtamisen mallia kompleksisessa toimintaympäristössä
harjoitetaan. Head (2019) huomauttaa että koordinointi on olennaisessa roolissa silloin,
kun toimijoiden ja organisaatioiden välillä on erilaisia näkemyksiä ja tehtäviä. Myös
Lag Reid & Rykkja (2015) yhtyvät näkemykseen koordinoinnin merkityksestä oltaessa
kompleksisten kysymysten äärellä.

Stenvallin ja Virtasen mukaan (2007) muutoskeskusteluun liitetään episodimaisuus ja
muutokset nähdään peräkkäisinä toimintojen sarjoina. Todellisuudessa muutoksiin liit-
tyy enemmän kaottisuus kuin lineaarisuus ja sen sijaan, että muutos ymmärretään eril-
lisenä projektina, sitä tulisi lähestyä jatkuvana prosessina. Muutoksiin ja uudistuksiin liit-
tyy aina haasteita eivätkä haasteiden vaikutukset ole lineaarisesti tiedostettavissa. Eri
vaihtoehtojen toteutuminen riippuu pitkälti siitä, kuinka ihmiset kykenevät reagoimaan
haasteisiin. Ongelmia voidaan ennustaa olevan luvassa, mikäli haasteita tarkastellaan
vain omasta näkökulmasta. (Pietiläinen, 2010, s. 32, 34.) Keskinen (2004) mukaan komp-
leksisia ilmiöitä ei voida ymmärtää tarkastelemalla niiden osia vaan tutkimalla ilmiöiden
välisiä vuorovaikutussuhteita ja sitä, miten ilmiö näyttäytyy kokonaisuutena. (Pietiläinen,
2010, s. 34).

Systemien osien kytkeytyneisyys synnyttää kompleksisuutta ja lisää keskinäisriippu-
vuutta. Palauteprosessit eli sisäinen ja ulkoinen informaatio muokkaavat systemien toi-
mintaa. Systemi ei siis vain mukaudu ärsykeistä vaan kehittyy ympäröivän kanssa. (Mit-
leton-Kelly, 2003; Puustinen, 2017, s. 43–44.) Kompleksinen systemi korostaa suhteiden
merkityksellisyyttä ja kysymys on nimenomaan toimijoiden keskinäisten suhteiden, vuo-
rovaikutuksen sekä kytkeytyneisyyden ymmärtämisestä (Puustinen, 2017, s. 68).

2.4 Pirullinen peli

Pirullinen peli kuvastaa puolestaan pirullisia ongelmia toimijan näkökulmasta. (ks. tau-
lukko 1). Lundström (2015) avaa väitöskirjassaan pirullisen pelin käsitettä laaja-alaisesti

ja käsitteenä pirullinen peli on lähtöjään Rittelin ja Webberin (1973) pirullisista ongelmista. Myös James Carse (1986) on 80-luvun loppupuolella käyttänyt samansuuntaista ajatusmallia ja kategorisoinut pelit vastaavasti kahteen eri tyyppiin: pirullisiin peleihin (finite game) sekä kesyihin peleihin (infinite game). Pirullinen peli on ikään kuin eteenpäin kehitetty ymmärrys siitä, ketkä peliä pelaavat. Tarkastelun lähtökohtana on tällöin toimija itse, joka määrittää omat tavoitteensa. Toimijan tekemät ratkaisut ovat näin tulokinnallisia eivätkä perustu yhteisiin sopimuksiin, vaan olennaista on omat pelilliset lähtökohdat. Voitto ja tappio käsitteinä ovat suhteellisia, sillä jokainen pelaaja pelaa peliä omilla mittareilla. (Lundström, 2015, s. 48.) Toimija toimii aina omasta asemasta lähtöisin ja muut toimijat tulkitsevat toimintaa omista lähtökohdistaan. Toimijan asema vaikuttaa hänen mahdollisuuksiinsa vaikuttaa muihin toimijoihin, arvoihin ja sääntöihin. (Puustinen, 2017, s. 122–123.) Pirullista peliä tulee lähestyä toiminnan ja päämäärien lähtökohdista sekä huomioida uskomusten, faktojen ja epäjohdonmukaisuuksien syiden ja seurausten jatkuva vuorovaikutuksellisuus. Pirullinen ja kesy peli eroavat toisistaan pelaajien, sääntöjen, pelikentän, harjoittelun ja päättymisen osalta. Siinä missä kesyissä peleissä osallistuminen on vapaaehtoista ja säännöt tarkasti määritellyjä, ei pirullisessa pelissä osallistuminen ole vapaaehtoista tai säännönmukaista. Kesyissä peleissä pelikenttä on tarkasti määritelty, kun taas pirullisessa se on kompleksinen ja verkkomainen. Kesyissä peleissä taidot karttuvat harjoittelun myötä, kun taas pirullisissa peleissä pelaajien, sääntöjen sekä pelin jatkuva muutos tekee mestariksi tulemisen mahdottomaksi ja päättymättömäksi. Kesy peli puolestaan päättyy ja se on aina mahdollista aloittaa uudelleen. (Lundström, 2015, s. 38–39.)

Pirullinen peli ilmentää kompleksista vuorovaikutusta kompleksisessa ympäristössä ja jokainen pelaaja korostaa omia näkemyksiä, jolloin vaarana on kokonaiskuvan hahmottamisen sumentuminen. Emergenttiys ilmenee niin, että pelaajat eivät ole suorassa vuorovaikutuksessa toistensa kanssa vaan pikemminkin kokonaisuuden kautta. Dissipatiivinen systeemi ilmentyy ihmisten ennustamattomassa toiminnassa, jossa on nähtävissä itseorganisoitumista ja tasapainottomuutta. (Lundström, 2015, s. 40.) Simon Sinekin

(2019) mukaan monet johtajat ja päättäjät adaptoituvat asiaan kesyn pelin tavoin, vaikka kyseessä olisi pirullinen peli.

Taulukko 1. Kesä ja pirullinen peli (mukaan Lundström, 2015, s. 39).

	Kesä peli	Pirullinen peli
Säännöt	Säännöt tarkasti määritetty	Pelaajilla omat säännöt
Pelaajat	Osallistuminen vapaaehtoisista ja pelaajia rajattu määrä.	Osallistuminen ei vapaaehtoisista ja pelaajien jatkuva vaihtuminen.
Pelikenttä	Tarkasti määritetty.	Kompleksinen.
Harjoittelu	Taidot kehittyvät toistojen myötä.	Pelin, sääntöjen ja pelaajien jatkuva muutos tekee mestariksi tulemisen mahdolliseksi.
Päätyminen	Päätyy aina ja sisältää mahdollisuuden uudestaan aloittamiseen.	Päättymätön.

2.5 Tiedonkäytön toimintamalli

Tutkimusta tiedon hyödyntämisestä on tehty jo 1920-luvulta saakka. Tiedon hyödyntämisen tutkimus eroaa informaatiotutkimuksesta lähinnä toimijoiden osalta. Hyödyntämistutkimus tarkastelee organisaatioiden tiedon hyödyntämistä päätöksentekoa koskevissa kysymyksissä. Savolaisen (1994) mukaan tiedon käytön käsitettä voidaan lähestyä eri näkökumista, jolloin sen määrittely on hankalaa. Tiedon käyttö voi olla pään sisällä tapahtuvaa prosessointia, ihmisten välistä kommunikointia, organisaatioiden sisäistä viestintää tai organisaatioiden välistä viestintää. Tiedon käytön käsitteelle ei siis ole yhtä määritelmää. Savolainen nostaa esiin kaksi tiedonhankintatutkimuksen viitekehystä,

joista toinen on Brenda Dervinin (1992) jäsenitys tiedonhankinnasta sillan rakentamisena. Dervinin näkemys on konstruktionistinen, jossa korostuu tiedon subjektiivisuus. Tiedon käyttöä hän kuvailee lankkujen naulaamisella sillan rakenteisiin. Jokainen lankku vie lähemmäs vastarantaa. Subjektiiviset käsitykset ongelmasta määrittävät sitä, kuinka laajaksi kuilu koetaan. Kesyt ongelmat on helppo setviä rutiinilla, kun taas kompleksisten ongelmien ratkomiseen voi mennä vuosia. Yksilön kyvyt hankkia rakennusaineita eli tietoa ja käyttää sitä, määrittää pitkälti sillan rakennusvauhtia. (Savolainen, 1994, s. 108, 112.)

Holm ja muut (2018) kuvaavat päätöksenteon ideaalimallia prosessimaiseksi jatkumoksi, joka etenee lineaarisena. Todellisuudessa päätöksenteon eri vaiheet, kuten ongelman määrittely, tiedon kerääminen, päätös ja toimeenpano kuitenkin sekoittuvat keskenään. Ongelman määrittely selkenee ja tarkentuu usein vasta prosessin edetessä ja saa uusia ulottuvuuksia etenemisen myötä. Ideaalimallin sijaan päätöksenteon taustalla tulisi käydä dialogista prosessia, jossa ratkaisu rakentuu eri tasoilla. Tiedollinen taso koostuu tiedon keräämisestä sekä kokemuksista, ja vuorovaikutuksen tasolla luodaan yhteinen ymmärrys asiasta. Keskeinen osa dialogista päätöksentekoa on tiedon kerääminen ja tulkinta. Dialogisella tilannekuvalla pystytään varmistumaan siitä, että päätöksenteko kohdennetaan oikeisiin kohtiin. (Sitra, 2018.) Mattila (2000) ilmentää että päätökset julkisen politiikan taustalla syntyvät kompleksisessa vuorovaikutuksessa. Freeman (2008, s. 379–381) puolestaan sanoo, että tiedonkäytöllä pyritään siihen, että julkinen toiminta olisi älykäästä.

Kompleksisuusajattelulla pyritään tarjoamaan uudenlainen tapa ymmärtää ja hahmottaa maailmaa. Toimintaa ohjaa ennustettavat mallit mutta toisinaan olosuhteiden muuttuminen saa aikaan arvaamattomuutta ja kaaosta (Lundström, 2015, s. 23). Pirullisia ongelmia voidaan lähestyä erilaisten ratkaisu- ja sopeutumismallien avulla. Nancy Roberts luokittelee eri vaihtoehdot kolmeen kategoriaan. Ne ovat autoritäärinen, kilpailuhenkinen ja yhteistyön avulla toteutettava muutos. Autoritäärinen malli on ikään kuin ongelmien kesyttämistä. Tällöin hallinnoidaan tietoa ja nopeasti tarkasteltuna voi näyttää siltä,

että autoritäärisyys vähentää ongelman kompleksisuutta, vaikka todellisuudessa näin ei ole. Vallan ollessa vain muutamalla, on hankalaa löytää parhaat ratkaisumallit pirulliseen ongelmaan. Kilpailuhenkisen johtamisen ongelmana on valtataistelu, jossa kilpailu toki mahdollistaa uusien ideoiden syntymiselle, mutta samalla se myös halvaannuttaa työyhteisöä ja johtaa tuloksettomaan toimintaan. Yhteistyön avulla johtamisessa valta on laajalle levinnyttä mutta siitä puuttuu kilpailullisuus. Tällöin tavoitellaan koko organisaation mukaista etua, jossa jaotellaan kustannukset, riskit ja hyödyt. Roberts arvioi yhteistyömallia parhaaksi pirullisten ongelmien käsittelyssä. Usein toiminta etenee kohti yhteistyötä, kun ensin on epäonnistuttu kahdessa ensimmäisessä mallissa. Pirullisten ongelmien ratkominen edellyttää työskentelyä yli organisaatorajojen, sillä se mahdollistaa kokonaisvaltaisen ajattelun. (Vartiainen ja muut, 2013, s. 43–44.)

Pirallinen ongelma tulisi hyväksyä sellaisena kuin se näyttäytyy ja unohtaa pirullisen ongelman kesyttämisen. (Raisio, 2009; Vartiainen, 2008; Vartiainen ja muut, 2013, s. 89.) Ongelman liiallinen redusointi voi aiheuttaa olennaisten asioiden huomiotta jättämisen ja mahdollistaa kyllä nopean päätöksen mutta seuraukset ovat kielteiset. (Raisio ja muut, 2018, s. 14.) Cairney ja Geyer (2017) varoittavat tutkimuksessaan myös kompleksisuuden käyttämistä tekosyynä päätöksenteossa. Soveltaessa kompleksisuutta jokaiseen ongelmaan on vaarana, että päättäjät välttelevät omaa vastuutaan ja pienetkin ei pirulliset ongelman osa-alueet nähdään pirullisina (Raisio ja muut, 2018, s. 15).

Daviter (2017) esittää tutkimuksessaan kolme tapaa pirullisen ongelman kohtaamiseen, joita hän kuvailee ongelmanratkaisuksi, kesyttämiseksi ja selviytymiseksi. Olennaista on tehdä myönnytyksiä strategioiden välillä ja miettiä, tarvitseeko erilaiset pirulliset ongelmat erilaista lähestymistapaa. Mikäli ongelman luonnetta ei ymmärretä oikein, on vaarana, että sosiaaliturvauudistusta pyritään ratkaisemaan vääristä lähtökohdista. (Raisio ja muut, 2018, s. 14.)

Rittelin (1972, s. 394–395) mukaan pirullisia ongelmia tulee ratkoa suunnittelun avulla. Suunnittelu on ikään kuin oppimisprosessi, jonka myötä ymmärrys ongelmasta lisääntyy.

Argumentoimalla pystytään perustelemaan omat näkemykset sekä ymmärtämään muiden näkemyksiä, vaikka asiasta ei oltaisi yhtä mieltä. Suunnitteluun tulee osallistua ne tahot, jotka päätökseen vaikuttavat. Suunnittelu on tällöin eri sidosryhmien välistä yhteistyötä. Tärkeä osa suunnittelua on informaation kerääminen.

Ståhlen (2004) mukaan tiedon merkityksellisyys rakentuu vasta eri intressiryhmien vaikuttuessa muiden näkemyksistä. Tällöin tieto on yhteinen kokemus, jossa korostuu tulokinta. Yhteiskunnallisessa päätöksenteossa tulisi korostua se, mikä on ongelma tai mikä se voisi olla, sen sijaan että lähestytään aihetta miettimällä, kuinka ongelma ratkaistaan. (Keskinen, 2004, s. 86.) Pacanowskyn (1995) mukaan pirulliset ongelmat ovat epälineaarisia, joten niiden ratkaisu vaatii myös epälineaarisuutta. Monien organisaatioiden ongelmat johtuvat vääränlaisesta tavasta käyttää tietoa ja oikeanlaisella tiedon käytöllä sekä ryhmätyöskentelyllä myös pirullisia ongelmia voidaan käsitellä. Myös Mason ja Mitroff (1981) painottavat suunnittelun olevan eri sidosryhmien välistä yhteistyötä, jolloin päätöksen tulee perustua useampaan informaatiolähteeseen. Deliberatiivinen keskustelu liittyy prosessiin, jossa toimijat esittävät mielipiteitä eri näkökulmista. Olennaista on mielipiteiden arvioiminen argumentteihin liittyen eikä yhteiskunnalliseen asemaan perustuen. Deliberatiivisuus perustuu demokratiateoriaan, jonka katsotaan edistävän yhteisymmärrykseen pääsyä paremmin kuin äänestäminen. Ratkaisut, joiden katsotaan perustuvan yhteistyöhön, on nähty mahdollisuutena uudistaa julkisia palveluita. (Jalonen ja muut, 2013, s. 285, 293.) Myös Ansell ja Geyer (2017) väittävät että käytännöllinen kompleksisuus tarjoaa positiivisen vaihtoehdon lähestyä päätöksentekoa deliberaation ja arvokeskustelun lähtökohdista. Heidän mukaansa tulevaisuuden yhteiskunnallista keskustelua ja julkista politiikkaa tulisi käydä kompleksisuusnäkökulman lähtökohdista.

Dentoni ja muut (2018) mieltävät monien sidosryhmien kumppanuuksien hyödyntävän pirullisten ongelmien käsittelyä. Tiiviissä eri sidosryhmien välisessä yhteistyössä on helppompaa käsitellä kompleksisia hallintoprosesseja sekä systeemisten muutosten ja yhteiskunnallisten ongelmien monimutkaisia kysymyksiä. Dentoni ja muut ovat yhtä mieltä siitä, että pirulliset ongelmat ovat kiistatta hankala ratkoa. Pirullisuuden kieltämien ei

auta ja ongelmien kohtaaminen vaatii refleksiivisyyttä, joustavuutta sekä reagointia esiin nouseviin ristiriitoihin. Myös Martin (2015) arvioi, että eri sidosryhmien välisessä yhteistyötoiminnassa, jossa tietoa sekä erilaisia käsityksiä on integroitu osaksi päätöksentekoa, on saatu hyödyllisiä tuloksia.

Itseorganisoitumisella ja yhteistyöllä on kuitenkin myös kääntöpuolensa, sillä yhteistyön on katsottu olevan haasteellinen organisointimuoto, joka voi johtaa uusiin ongelmiin (Jalonen ja muut, 2013, s. 295). Jalonen ja muut (2013, s. 296–297) nostavat tutkimuksessaan esiin eskaloituvan eripurin, joka näyttäytyy epäonnistuneena itseorganisoitumisena. Tällöin eri toimijoiden välinen vuorovaikutus ei johda haluttuun tulokseen ja lopputuloksena on ennakoimattomia ongelmia. Tätä voidaan häivyttää sopimusohjauksella, jolloin selkeästi määritellyt säännöt ja tavat menetellä voivat estää eripurin vaaran.

Horn ja Weber (2007) ovat kehittäneet ratkaisukartan (resolution mapping ja mess mapping) pirullisten ongelmien kohtaamiseen. Malli perustuu tietämykseen sekä interaktiiviseen ryhmäprosessiin, jossa analysoidaan mahdollisia tapahtumia ja erilaisia lopputuloksia. Mallin avulla voidaan auttaa päättäjiä kohtaamaan ja ratkomaan pirullisia ongelmia sekä valitsemaan toiminta, joka parhaiten kohentaa pirullisen ongelman ratkaisua. Aihetta ovat lähestyneet myös Hämäläinen ja Nyman (2015) joiden mukaan talous ja elämä ylipäänsä on muuttunut monimutkaisemmaksi, jolloin perinteinen tiedon hankinta ja tapa ratkoa ongelmia ei enää toimi. Asioita tulee lähestyä pikemminkin tieteenaloja yhdistävän toiminnan, vuorovaikutuksellisuuden sekä eri alan asiantuntijoiden kanssa tehtävän yhteistyön kautta. Ongelmat eivät ole heidän mukaansa niinkään tiedon hankinnassa vaan sopivien tulkintojen puutteessa. Pirulliset ongelmat, joita ei voida ratkoa yksinkertaisten viitekehyksien turvin vaativat tutkimustietoon perustuvan päätöksenteon lisäksi myös käytännön kokemustietoa ja tulevaisuuden visiointia. Päätöksenteon näkökulmasta se tarkoittaisi ilmiön monimutkaisuuden vähentämistä, johon päättäisiin kehittämällä yhteisiä visioita sekä pelisääntöjä. Pelisäännöt toimisivat tällöin ikään kuin eri toimijoiden valintojen ohjaajina. Lisäksi heidän mukaansa päättäjien strategisten

vaihtoehtojen monipuolistaminen ja uusien vaihtoehtojen luominen, kuten skenaario-toiminta, kokeilut ja eri sidosryhmiä osallistava toiminta yhdessä avoimen ja innovatiivisen yhteistyön kanssa palvelisi tavoitetta.

Myös Wright ja muut (2018) lähestyvät pirullisten ongelmien ratkaisua intuitiivisen logiikan skenaariomenetelmän avulla. (IL) IL-skenaarion suunnittelu osana päätöksentekoa nähdään ryhmäprosessipohjaisena lähestymistapana, jossa keskitytään useiden skenaarioiden kehittämiseen. Skenaarioanalyysin avulla on mahdollista lähestyä asioita useammasta näkökulmasta ja kehittää ymmärrystä pirullisten ongelmien kohtaamiseen. Skenaarioanalyysi kehittää strategista ajattelua ja haastaa perinteisen päätöksenteon.

Huutoniemi (2014) tähdentää pirullisten ongelmien luonnetta tiedon, arvojen ja politiikan vyyhdeksi, jossa selvittelyyn tarvitaan uusia ajattelutapoja. Heuristinen lähestyminen, jossa noudatetaan poikkitieteellisyyttä, kekseliäisyyttä ja ympäristön lukutaitoa yhdessä tutkimuksellisen tilannetajun kanssa korostuu monitahoisten ongelmien selvittämisessä. Huutoniemi korostaa, että ongelman ollessa katsojan silmissä sekä havainnoijan ja ympäröivän välisessä vuorovaikutuksessa, ei ole oleellista yhteensovittaa eri näkemyksiä, vaan lähestyä ongelmaa heuristiikan eli ajattelun välineiden avulla.

Pirulliset ongelmat kytkeytyvät läheisesti tiedon käyttöön ja rakenteeseen. Morinin (2008) mukaan tieto on organisoitu niin, ettei se kykene tunnistamaan ilmiöiden kompleksisuutta. Integroimalla tietoa niin, että eri näkemykset muodostavat kokonaiskuvan kyetään luomaan ymmärrys kompleksisesta ilmiöstä. Ongelmat ovat osa arvoja, tulkin-toja ja odotuksia. (Huutoniemi, 2014, s. 3–4.)

3 Pirullinen sosiaaliturvauudistus

Tässä luvussa tarkastellaan sosiaaliturvauudistusta pirullisuuden näkökulmasta. Hyvinvointimallia uudistettaessa olennaista olisi pohtia, halutaanko tuloeroja kasvattaa vai ta-soittaa ja halutaanko terveyseroja lisätä vai pienentää sekä mikä organisaatiomuoto on vallalla, kun tuotetaan hyvinvointipalveluita verorahoitteisesti? (Kananen, 2017, s. 161–162). Tämä osoittaa, että uudistuksesta on hankala muodostaa yhtä totuutta sillä, se näyttäytyy osallisille eri tavoin. Osallisten asenteet, ideologiat ja tieto vaikuttavan sen näyttäytymiseen. Sosiaaliturvauudistuksen pirullisuutta kuvastaa myös se, että uudistusta on hankala määritellä tyhjentävästi, sillä kaikki siihen liittyvä tieto on mahdotonta ottaa haltuun. Tilanteet muuttuvat kaiken aikaa ja absoluuttista ratkaisua ei ole. Ongelman määrittely ja ratkaisu pyritään ratkomaan vuorovaikutteisesti ja uudistukseen vaikuttavat tilanteet muuttuvat, jolloin uusia asioita paljastuu ja niitä pyritään ratkomaan sosiaalisessa kontekstissa eri osallisten kesken. Koska muuttuvia tekijöitä on runsaasti, seuraa niistä ennakoimattomia seurauksia, jotka ovat luonteeltaan uniikkeja. Sosiaaliturvauudistus on monitulkintainen ja sen uudelleenmuotoutumisen luonteen mukaan jää aina jälki toiminnasta, jota ei voida pyyhkiä pois. Uudistuksen ratkomiseen käytetään rahaa, aikaa sekä näkemystä ja uudistuksen luonnetta voi oppia vain kokeilemalla, jolla on aina seurauksensa. (Lindell, 2017, s. 25; Rittel & Webber, 1973.)

Raisio ja muut (2018) tuovat Sitran selvityksissä esiin, että johdonmukaisista tulkinnoista huolimatta näkemyksiä on hankala sovittaa yhteen, sillä sosiaalinen konteksti on jatkuvasti läsnä. Kokonaisuudessaan uudistus on poliittisesti ja eettisesti tunnelautunut ongelma, johon ei löydy yksiselitteistä ratkaisua vaan olennaista on, kuinka monitulkintaisuuden kohtaa. Vuoropuhelu asiantuntijoiden välillä ei ole pelkästään tietoa, vaan asiantuntemusta, jossa otetaan kantaa ongelmien ratkaisuun. Asiantuntijoiden välisellä vuoropuhelulla vähennetään ristiriitaa, joka vallitsee arvojen ja tiedon välillä. Etukäteissuunnittelun avulla ei päästä haluttuun lopputulemaan, sillä matkassa on aina yllätyksiä. Tällöin uudistuksessa toimivampaa on erilaiset kokeilut ja niiden arviointi. Tämä edellyttää, että ratkaisuvaihtoehdot tunnistetaan ja tavoitteet kyetään määrittelemään. Samalla

hallinnon mukautumiskyky kehittyy. Avoimen tiedon avulla on mahdollista kehittää toimintatapoja, jotka hyödyntävät tiedon käyttöä. Samanaikaisesti se lisää kykyä kohdata yllättäviä ilmiöitä. Pirullisissa ongelmissa olennaista on ratkaisun lisäksi myös prosessi. Deliberatiivinen tiedonmuodostus lisää tunnetta, että on tullut kuulluksi ja sitä myötä päätökset koetaan hyväksyttävämpinä. Yleisesti, mitä paremmin ymmärretään pirullisuuden toimintasädetä, sitä paremmat edellytykset on löytää onnistumisen kannalta relevanttia tietoa ja johtaa sosiaaliturvauudistus onnistuneesti maaliin. (Raisio ja muut, 2018, s. 37, 52.)

Kanasen (2017, s. 47–49) mukaan jo Sata -komitea edusti poliittista päätöksentekotapaa, joka on ollut nähtävissä jo sosiaaliturvan rakentumisvaiheessa. Sata -komitean toimintaa tarkastellessa voidaan hyvin havaita yhtäläisyyttä pirullisen pelin ilmentymään. Päätöksentekoa ja hallinnollista toimeenpanoa ohjaili kolme tahoa: työnantajat, työntekijät ja maaseutuväestö. Näiden kolmen ryhmittymän päätöksentekoa edustivat poliittiset puolueet, työmarkkinajärjestöt sekä hallinnon edustajat. Komitea oli muodostettu virkamiehistä, työmarkkinajärjestöjen edustajista, valtioshteereistä ja tutkijoista, joista enintään päätöksentekovaltaa käytti työnantajatahot. Sosiaaliturvan yksi tarkoitus on nimenomaan väestön välisien erojen tasoittaminen, jotta heikoimmin toimeentulevien elinmahdollisuuksia voidaan parantaa. Kun katsotaan edustajaryhmiä, voidaan keskeisenä ongelmana pitää sitä, ettei väestöryhmän etuja ajanut kukaan. Komitean päätösesitykset poikkesivat selkeästi siitä, mikä oli yleinen mielipide sosiaaliturvan tasosta ja kattavuudesta. Pirullisessa pelissä jokainen pelaaja pelaa peliä omien intressien mukaisesti, jolloin kokonaiskuva hämärtyy. Oleellista olisi tunnistaa ongelma ja myös se, miksi Sata-komitea epäonnistui tehtävässään, jotta sama voidaan välttää uudistuksen myöhemmissä vaiheissa.

3.1 Sosiaaliturva ja sen muotoutuminen

Suomen sosiaaliturva on muotoutunut sotien jälkeen 1960–1980-luvuilla. Sosiaaliturvajärjestelmä syntyi ajattelutapojen muutoksen myötä, kun köyhyyden syyt ymmärrettiin

yhteiskunnan rakenteista johtuvana. Sosiaalipolitiikan avulla pyrittiin hallinnoimaan rakenteita haluttujen tavoitteiden suuntaisesti sekä vahvistamaan sosiaaliturvan avulla palkkatyönormia. Sosiaaliturvajärjestelmä oli osa Suomalaista hyvinvointimallia ja progressiivisen tuloverotuksen avulla on pyritty tasaamaan tulonjakoa suuri- ja pienituloisten välillä. Köyhyyden vähentämisellä pyrittiin ehkäisemään sosiaalisia ongelmia ja tasoittamaan yhteiskuntaluokkien eroja. (Kananen, 2017, s. 33–34.) Sosiaaliturvan määrittely on haastavaa, sillä se on käsitteenä varsin monitahoinen. Yleisen määritelmän mukaan sosiaaliturvan avulla pyritään helpottamaan ihmisten ongelmia toimeentulossa. Sosiaaliturvalla on myös merkittävä rooli köyhyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen estämisessä ja se sisältää monia elementtejä, joiden tarkoituksena on kattaa riskejä. (Airio, 2013, s. 8.)

Sosiaaliturva ymmärretään tässä yhteydessä laaja-alaisesti, sisältäen sosiaalipalvelut, toimeentuloturvan ja terveyteen liittyvän sosiaaliturvan. Muihin pohjoismaihin verrattuna Suomi on ollut varsin köyhä maa aina 1930-luvulle saakka. Teollistumisen myötä se alkoi kuitenkin kuroa kiinni muita pohjoismaita ja Länsi-Eurooppaa. Suomen sosiaaliturva muotoutui alkuun lähinnä työntekijän tapaturmavakuutuksesta ja oli muutoin varsin heikkoa. Enemmistö suomalaisista ei kuulunut vakuutusmuotoisen sosiaaliturvan piiriin, poikkeuksena valtion virkamiehet, joiden voimaan tullut eläkelaki 1924 mahdollisti sosiaalisen turvan. Maareformit vuonna 1918 sekä 1936 voimaan tullut asutuslaki edesauttoivat sosiaaliturvan kehittymistä. Merkittävät lainsäädännölliset uudistukset, kuten työlainsäädäntö 1920-luvulla, köyhäinhoitolaki 1922, tapaturmavakuutus 1925 ja terveydenhoitolaki 1927 muokkasivat edelleen sosiaaliturvaa. 1937 voimaan tullut kansaneläkelaki oli ensimmäinen suuri uudistus, jonka katsottiin olevan osa sosiaalipoliittista uudistusta. Tapaturmavakuutuslaki 1935 ja äitiysavustuslaki 1938 edistivät edelleen merkittävästi sosiaaliturvan kehitystä. Työväen vakuutuksesta oli siirrytty kansanvakuutukseen ja sosiaaliturvan kehittäminen nähtiin aiempaan verrattuna mahdollisuutena sekä siihen suhtauduttiin aiempaa positiivisemmin. (Niemelä & Salminen, 2006, s. 9.)

Sosiaaliturvajärjestelmä toimii kunnallisen sosiaali- ja terveystalouden ja työvoimahallinnon kanssa rinnakkain. Näiden lisäksi Suomessa asuvat ovat oikeutettuja asumistukeen, kotihoidontukeen sekä opintotukeen, jotka ovat verovaroin maksettavia tarveharkintaisia sosiaaliavustuksia. (Kananen 2017, s. 30–32.) Sosiaaliturvan avulla turvataan kaikille kansalaisille kohtuullinen toimeentulo sosiaalisten riskien varalle. Näitä riskejä ovat muun muassa sairaus, toimintarajoitteisuus, työkyvyttömyys, sosiaalinen syrjäytyminen, vanhuus sekä perheen huoltajan kuolema. Sosiaalimenot koostuvat suuriltaan eläkkeistä, sairaus- ja työttömyysmenoista, sosiaali- ja terveystalouksista sekä perhe-etuuksista. (Hiilamo ja muut, 2012, s. 23.)

Sosiaaliturvan kehittäminen on varsin erilaista verrattuna sotien jälkeisiin vuosikymmeniin. Sosiaaliturvan historiassa alkoi uusi aikakausi 1990-luvulla, jolloin ihmisten oikeuksia toimeentuloon ryhdyttiin supistamaan. Aiemmin kehityssuunta on ollut nimenomaan oikeuksien laajentamista hyvinvointivaltion rakentamisen ohella. Ennen 1990-lukua vallalla ollut keynesiläinen talousajattelun malli mukaili ajatusta siitä, että valtio kykeni säätelemään työllisyyttä ja talouden kokonaisuutta. Tämän päivän taloustieteellinen ajattelu pohjautuu uusklassiseen ajatteluun, jossa ajatellaan työmarkkinoiden hakeutuvan tasapainoon ja työmarkkinoiden rakenteet määrittävät työttömyyden tasoa. Uusklassisessa ajattelussa sosiaaliturvan ajatellaan lisäävän rakenteellista työttömyyttä, sen ollessa vaihtoehto palkkatyölle. Taustalla vaikuttaa uskomus, että ihmisen mahdollisuus valita palkkatyön ja sosiaaliturvan välillä johtaa todennäköisesti sosiaaliturvan valitsemiseen. Tästä seuraa korkeampi sosiaaliturva sekä korkeampi rakenteellinen työttömyys. Ongelmalliseksi asetelman tekee, että uusklassinen näkemys on vastakohta perinteisen hyvinvointiajattelun kanssa. Ristiriita syntyy siitä, että pohjoismainen hyvinvointivaltio edustaa kattavaa sosiaaliturvaa, kun taas uusklassinen taloustieteilijöiden näkemys korostaa matalaa sosiaaliturvaa ja tiukkoja ehtoja sen saamiselle. (Kananen, 2017, s. 170–172.)

Yhteiskuntaluokkien erot pienuivät sotien jälkeen, kun toimeentuloihin kohdistuvia oikeuksia laajennettiin. Uusklassinen talousajattelu on kuitenkin kasvattanut eroja, ja Suomessa tuloerojen kasvu on ollut hälyttävän nopeaa. Toimeentulon ehtoja on kiristetty sosiaaliturvan ehtoja tiukentamalla, jolloin sen tuloja uudelleenjakava vaikutus on vähentynyt. Tämä on aiheuttanut sen, että perusturva laahaa suhteessa ansiotasoon. Myös työnhakijan velvollisuuksia on kiristetty. (Kananen, 2017, s. 172.) Sosiaaliturvan rahoituksesta huolehtivat valtio, kunnat, vakuutetut työntekijät sekä rahastot. Työnantajat ja vakuutetut rahoittavat pääsääntöisesti eläkkeet ja sairaskorvauksen piiriin kuuluvat etuudet, kun taas valtio huolehtii pääasiassa lasten, vanhusten ja työttömien sosiaaliturvasta. Kuntien hoidettavaksi jää terveydenhuollosta huolehtiminen. (Airio, 2013, s. 13.)

Keynesiläinen talousajattelun malli kuvasi ajatusta, jossa valtio säätelee työllisyyttä ja talouden kokonaiskysyntää. Uusklassinen ajattelu pohjaa puolestaan ajatuksiin, jossa työmarkkinat hakeutuvan tasapainoon ja rakenteet määrittävät työttömyyttä. Tässä on hyvä esimerkki siitä, että taloustieteen koulukunnatkin ovat osana pirullista peliä. Vallitseva ajatus ja tapa toimia kuvastaa sen hetken totuutta, joka muuttuu sitä mukaa, kun pelaajat ja pelikenttä muuttuvat. Vallalla olevat ajatukset siis muovaavat myös sitä, mihin suuntaan sosiaaliturvauudistus kehittyy.

Taulukko 2. Suomen sosiaaliturvan vaiheet (mukaillen Hiilamo ja muut, 2012, s. 22).

→1950	1950-luku	1960-luku	1970-luku	1980-luku	1990-luku	2000→
1895 tapaturmava- kuutus	1956 sairaalalaki: sai- raalat kuntaliitolle	1960 työttömyysturva- uudistus	1970 maatalousyrittäjien ja muiden yrittäjien työ- eläkkeet	1980–1985 kansaneläkeuudistuksia	1991 kuntoutusjärjestel- män uudistus	2005 työeläkeuudistus
1922 köyhäinhoitolaki	1956 uusi huoltoapu- laki	1962 yksityiset alan työeläkkeet	1972 kansanterveyslaki: kun- nalliset terveyskeskuk- set	1982 sairasvakuutuksen päivära- hauudistus. tapaturma- ja liikennevakuutusuudistus	1993 sosiaali- ja tervey- denhuollon valtion- osuusuudistus	2011 takuueläke
1937 kansaneläkelaki	1956 kansaneläkelain kokonaisuudistus	1964 sairausvakuutus- laki	1973 päivähoitolaki	1984 sosiaalihuoltolaki		
1948 lapsilisälaki			1979 työterveyshuolto laki- sääteiseksi	1985 laki lasten kotihoidon tu- esta		
				1985 työttömyysturvauudistus: ansio- ja peruspäiväraha		

3.2 Sosiaaliturvauudistuksen lähtökohdat

Hyvinvointivaltio instituutiona on suurien haasteiden edessä. Taloudelliset, poliittiset ja sosiaaliset muutokset toimintaympäristössä on asettanut hyvinvointivaltion jälkiteolliseen vaiheeseen, jossa oleellista on hillitä tai leikata kustannuksia. Polkuriippuvuuksilla voidaan selittää hyvinvointivaltioiden alasajoa. Tämä tarkoittaa, että valitulta polulta on hankala siirtyä uudelle polulle. Toinen selitysmali on poliittisten toimijoiden haluttomuus leimautua järjestelmän heikentäjäksi, sillä se voi aiheuttaa vaalitappiota puolueelle. Hyvinvointijärjestelmän karsimista on siten yritetty selittää muilla toimilla. Sosiaaliturvajärjestelmät, joiden tehtävänä on ollut korjata markkinoiden epäonnistumista ja eriarvoisuutta ovatkin muuttuneet täysin päinvastaiseen suuntaan. Nykyisellään niiden nähdään aiheuttavan kannustinongelmia, hidastavan talouskasvua, sekä paisuttavan julkista budjettia. Sosiaaliturvajärjestelmiä ei enää välttämättä nähdä sosiaalisten ongelmien ratkaisukeinona vaan pikemminkin osana ongelmaa. (Airio, 2013, s. 10–11.) Hyvinvointivaltiomme legimiteetti perustuu järjestelmään, joka kohtelee tasavertaisesti ja oikeudenmukaisesti koko väestöä. Valtaosa väestöstä kokee, että järjestelmä tulisi rahoittaa jatkossakin verovaroin, ainakin suuriltaosin. Hyvinvointieroja ilmenee niin terveydessä, elinoloissa, kuin koetussa hyvinvoinnissa. Väestön ikääntyminen, huoltosuhteen heikkeneminen ja siitä johtuva sosiaalimenojen kasvu sekä luottamuksen heikkeneminen sosiaalipalveluiden saatavuudessa, asettaa palvelujärjestelmän kestävyiden haasteita tulevaisuudelle. (Kestilä & Karvonen, 2018, s. 333–335.)

Hyvinvointivaltioiden jäykähköt instituutiot ja näkemykset niiden kyvykkyydestä muutokseen ovat saaneet vastaansa kritiikkiä (Van Gerven, 2008, s. 290). Hyvinvointi muodostuu monen tekijän summasta ja näihin tekijöihin voidaan vaikuttaa politiikkatoimilla. Päätöksenteko pohjautuu hyvinvointipolitiikan arvovalintoihin ja ne ovat osa sosiaalipolitiikan kokonaisuutta. Talouspolitiikka asettaa omat reunaehdonsa mutta taustalla vaikuttaa myös joukko muita tekijöitä, jotka muodostavat hyvinvoinnin rakennusainekset ja mahdollistavat kiinnittymisen yhteiskuntaan. Sosiaaliturvan uudistustarpeista on keskusteltu jo pitkään ja työllisyysasteen nostaminen nähdään tärkeänä. Samoin perhevapaa-uudistus, palveluiden ja etuuksien tiiviimpi yhdistäminen sekä eri tuet lapsiperheiden

kohdalla. Keskustelua kaivataan myös perusturvan riittävydestä ja tarveharkinnan lisäämisestä sosiaaliturvaan. Asuntopolitiikka linkittyy myös osaksi sosiaaliturvaa, kun toimeentuloturvalle katetaan korkeita asumiskustannuksia. (Kestilä & Karvonen, 2018, s. 336–340.)

Van Gerven (2008, s. 291) tutkimus tarkastelee sosiaaliturvamuutoksen laajuutta ja suuntaa eri hyvinvointivaltioissa ja osoittaa, että Suomessa sosiaaliturvaetusjärjestelmän ehdot ovat sekä laajentuneet että tiukentuneet kuluneiden 26 vuoden aikana. Valtioneuvosto käynnisti sosiaaliturvan kokonaisuudistuksen 2007, jolloin Sata-komitean tavoitteena oli tehdä työn vastaanottaminen kannattavaksi, vähentää byrokratiaa sekä köyhyyttä ja taata riittävä sosiaaliturva. Sosiaaliturvajärjestelmä tuli yksinkertaistaa ja selkeyttää sekä perusturvan taso tuli olla sellainen, ettei pitkäaikaiseen toimeentulontukeen ole tarvetta. Lisäksi työuria tuli pidentää ja sosiaaliturvajärjestelmän tuli olla taloudellisesti kestäväällä pohjalla. (Hiilamo ja muut, 2010, s. 18; Vaarama ja muut, 2010, s. 253.)

Kuten yllä on kuvattu, nähdään, että sosiaaliturvauudistus on varsin pirullinen ongelma ja osa kompleksista ympäristöä. Päätöksenteon pohjautuessa hyvinvointipolitiikan arvovalintoihin (Kestilä & Karvonen, 20218, s. 336–340) ei ole yhdentekevää, millaisena ongelmana sosiaaliturvauudistusta lähestytään. Talouspolitiikan ja asuntopolitiikan asettaessa omat reunaehdonsa, vaikuttaa taustalla myös joukko muita tekijöitä, jotka muodostavat sosiaaliturvauudistuksesta pirullisen ongelman, jota tulisi osata lähestyä oikein. Työllisyysasteen nostaminen, perhevapaaudistus, palveluiden ja etuuksien yhdistäminen sekä eri tukimuodot muodostavat kokonaisuudesta varsin monimutkaisen vyyhdin, jota on hyvä tarkastella pirullisuuden ja kompleksisuuden valossa.

3.3 Perusturvan ja toimekkisuuden uudistushanke Toimi

Perusturvan ja toimekkisuuden kokonaisuudistushankkeen tehtävänä oli valmistella perusturvan kokonaisuudistusta, jonka tavoite on parantaa työllisyyttä ja vähentää eriarvoisuutta. Toimihanke oli pääministeri Juha Sipilän hallituskauden asettama ja uudistushanke asetettiin toimintaan 28.9.2017-28.2.2019. Hankkeen tarkoitus oli tukea poliittisia toimijoita muodostamaan näkemyksiä, joiden pohjalta perusturvan kokonaisuutta voitaisiin uudistaa. Valmistelussa tuli ottaa huomioon julkisen talouden reunaehdot, ikääntymisen haasteet ja kestävyysvaje. Hankkeeseen oli asetettu ohjausryhmä, projekti-ryhmä sekä parlamentaarinen seurantaryhmä. Parlamentaarinen seurantaryhmä koostui puolueiden edustajista, yrittäjien sekä sosiaali- ja terveysjärjestöjen ja työmarkkinoiden keskusjärjestöjen edustajista. (Valtioneuvoston kanslia, n.d. -a.)

Hankkeen työskentelyä ohjasi lähtökohdat, jossa ymmärrettiin, että yhteiskunnan yrityk-sistä huolimatta kaikki eivät pääse osallisiksi myönteisestä kehityksestä. Tavat työskennellä ovat muuttuneet ja samalla se on haastanut sosiaaliturvajärjestelmän joustavuuden ja kannustavuuden. Nähtiin että sosiaaliturvajärjestelmän uudistamisen tuli lähteä niistä lähtökohdista ja ymmärryksestä, mitä tulevaisuuden hyvinvoinnilta odotetaan ja miten se asettuu suhteessa sosiaaliturvaan. Tällaisenaan sosiaaliturva nähdään vaikeaselkoisena ja se antaa kielteisiä signaaleja toimekkisuudesta. Nämä näkemykset nähtiin hankkeen keskeisinä tekijöinä ja työtä ohjasi aktiivinen ja toimekkas ihminen. (Valtioneuvoston kanslia, n.d. -a.)

Hankkeen yhtenä tehtävänä oli erilaisten mallien muodostus, joiden avulla tulevaisuuden perusturvaa voitaisiin uudistaa. Toimihanke valmisteli kolme erilaista vaihtoehtoa, jotka esittävät pitkällä aikavälillä tavoitteisiin tähtäviä linjauksia sekä perusvalintoja, jotka tukevat uudistusta. Eri vaihtoehdot ovat: Perheturva, työ ja osaaminen sekä vapaa valinta. Perheturva vaihtoehdossa korostuu perheen vastuu sekä sosiaaliturvan yksinkertaistaminen. Perheen vastuu toimeentulon turvaamisessa lisääntyy ja tuki pienituloisille muodostuu tarveharkinnan kautta. Toimeentulotuen perusosa sekä työikäisten syyperusteinen perusetu yhdistetään yhdeksi tueksi, joka suhteutetaan kotitalouden tulojen

mukaan. Perheturvamallissa tuki jaetaan kahteen tasoon, sen mukaan, onko henkilö käytettävissä työllistymistä edistäviin palveluihin. Osallistuminen työllistymistä ja kuntoutusta edistäviin palveluihin mahdollistaa ylemmän turvan tason, kun taas esimerkiksi opiskelijat ja kotiäidit kuuluisivat automaattisesti alemman perheturvan piiriin. (Valtioneuvoston kanslia, 2018.)

Tässä vaihtoehdossa takuueläke säilyy entisellään ja toimeentulotuen asumismenojen korvaus sekä asumistuet muutetaan yhdeksi tueksi, jota tarkastellaan aluekohtaisesti. Toimeentulotuessa ei enää korvata asumismenoja muuta kuin erityistilanteissa. Toimeentulotuki koostuu jäljelle jäävistä tuista ja ne ovat osa sosiaalityön tarveharkintaista toimeentulotukea. (Valtioneuvoston kanslia, 2018.)

Työn ja osaamisen vaihtoehtomallin tavoitteena on kannustaa työkyvyn ylläpitoon ja osaamisen kehittämiseen. Vaihtoehdossa edellytetään etuutta saavien palveluntarpeiden arviointia ja tarkoituksena on ohjata asiakas oikea-aikaisesti palveluihin, jolloin kyetään ehkäisemään sosiaaliturvan tarpeen pitkittymistä. Korkeampaa tukitasoa saavat ne, jotka osallistuvat työllistymistä tukeviin toimintoihin. Vanhempain- ja sairauspäivärahan saajat kuuluvat korkeamman tuen piiriin, kun taas ne, jotka eivät osallistu työllistymistä tukeviin toimintoihin, kuuluvat yksilöllisen kotitalouden tuet huomioonottavan tuen piiriin. Tämä koskee myös lasta kotona hoitavia ja opiskelijoita sillä erotuksella, että opiskelijoiden kohdalla ei oteta huomioon kotitalouden tukia. Asumis- ja toimeentulotuki määrittyy samalla tavoin, kuin perheturvan mallissa. Tässä mallissa painopiste on osaamisen hankkimisessa ja ylläpitämisessä. (Valtioneuvoston kanslia, 2018.)

Vapaan valinnan vaihtoehdossa lähtökohtana on yksilökohtainen ja vastikkeeton turva. Ihmisellä on valinnan vapaus yhteiskuntaan osallistumisesta, ja palvelut eivät velvoita mihinkään mutta niitä tarjotaan. Perusturvalla korvataan kaikki aiemmat etuudet, kuten vanhempainpäiväraha, kuntoutuspäiväraha, sairaspäiväraha, työttömyysetuudet, kotihoidontuki, opintoraha ja perustoimeentulotuki. Tuki kuuluisi kaikille 18-vuotiaille Suo-

malaisille työkäisille. Sosiaali- ja terveyspalveluiden käyttöoikeus säilyy muuttumattomana. Työtulo vähentää etuutta ja se ei kerrytä eläkettä. Asumistuki kootaan yhdeksi kotitalouskohtaiseksi tueksi. Toimeentulotuki koostuu jäljelle jäävistä tuista ja ne ovat osa sosiaalityön tarveharkintaista toimeentulotukea. (Valtioneuvoston kanslia, 2018.)

Yllä olevista malleista näkee, että sosiaaliturvan uudistamiseen on useita vaihtoehtoja. Toimihanke kuvastaa älykästä tapaa kohdata poliittisia ja monimutkaisia ongelmia. Headin (2019) mukaan koordinointi oli avainasemassa, kun toimijoiden välillä on erilaisia näkemyksiä. Toimihankkeen tarkoitus oli tuottaa tietoa päätöksentekijöiden tueksi. Ståhlen (2004) mukaan tiedon merkityksellisyys on puolestaan nähtävissä vasta, kun eri intressiryhmät ovat vaikuttaneet muiden näkemyksistä. Toimihanke pyrki kokoamaan yhteen suuren joukon uudistuksen kannalta olennaisimpia toimijoita ja mahdollistamaan yhteisen keskustelun vaikeasta ja monitahoisesta ongelmasta. Stenvallin ja Virtasen mukaan (2007) todellisuudessa muutokseen liittyy kaoottisuus ja sitä tulisi lähestyä jatkuvana prosessina. Sosiaaliturvauudistus on alkanut jo vuonna 2007, joten voidaan nähdä, että siihen suhtaudutaan jatkuvan prosessin näkökulmasta. Kuten aiemmin todettiin, Wright ja muut (2018) sekä Horn ja Weber (2007) lähestyivät pirullisten ongelmien ratkaisua IL-skenaarion ja ratkaisukartan avulla. Näissä menettelytavoissa keskeistä oli useiden skenaarioiden kehittäminen ja lopputulemien analysointi. Tarkastellessa Toimihanketta ja ilmiöpohjaista lähestymistapaa, voidaan havaita samoja yhtäläisyyksiä, kuin mitä on nähtävissä IL-skenaarion ja ratkaisukartan käytössä.

4 Aineisto ja menetelmä

Tässä luvussa esitellään tutkimuksen toteutuksessa ja aineiston keruussa käytetyt menetelmät sekä niiden pohjalla olevat näkemykset. Lisäksi tarkastellaan tutkimukseen valittua metodiikkaa sekä tutkimuksen eettisyyttä ja luotettavuutta.

4.1 Metodologia ja metodiikka

Tutkimuksen tekemistä ohjaavat tieteenfilosofiset taustaoletukset. Ne käsittävät ontologian eli tutkittavan todellisuuden luonteen, tutkimuksella saatavan luonteen eli tietopin ja tutkimuksen menetelmiä eli metodologiaa (Kakkuri-Knuutila & Heinlahti, 2006, s. 131). Tieteellinen menetelmä pyrkii selittämään toistettavissa olevia tapahtumia havaintojen ja kokeiden kautta niin, että niitä voidaan käyttää ennusteiden tekemiseen. Ontologia on filosofian osa-alue, jossa tarkastellaan todellisuuden perusrakenteita. Se pyrkii vastaamaan kysymykseen ”mitä todellisuus on”? Epistemologia tutkii tiedon käsitettä ja tiedon luotettavuutta sekä varmuutta. Se esittää näkemyksen, mitä voidaan pitää tietona ja erottaa uskomukset varsinaisesta tiedosta. (Raunio, 1999, s. 29–38.) Metodologia eli menetelmäoppi on tieteenfilosofian osa-alue, joka tutkii tieteellisiä menetelmiä. Metodologia laajassa merkityksessä käsittelee yleisiä perusteita tieteellisten väitteiden pätevydestä. Suppeassa merkityksessä metodologia käsittelee sitä, miten uutta tietoa hankitaan ja millä tekniikoilla ja strategioilla tietoa kerätään ja analysoidaan. (Raunio, 1999, s. 26.)

Paradigmalla pyritään tuomaan esiin perususkomusten joukkoa, joka edustaa tutkijan kuvaa maailmasta. Paradigmat perustuvat yllä mainittuihin ontologisiin, epistemologisiin ja metodologisiin näkemyksiin. Tämän tutkimuksen tekemisen taustalla vaikuttaa konstruktivismiin ideologian paradigma. Konstruktivismissa todellisuus on suhteellista ja siinä korostuu sekä subjektiivisuus että tulkinnallisuus. Tutkija on vuorovaikutuksessa tutkittavaan ja löydös on tutkijan tulkinta tutkittavasta. Ontologisella kysymyksellä ym-

märretään, millainen todellisuus on ja mitä siitä voidaan tietää. Tässä tutkimuksessa ontologia nojaa relativismiin eli todellisuus on konstruoitunutta. Epistemologisella kysymyksellä kuvataan tutkijan ja tutkittavan välistä suhdetta. Tässä yhteydessä epistemologia nähdään joukkona tapahtumia sekä subjektivistisena, sillä löydökset ovat luotuja. Metodi valitaan sen mukaan, mikä sopii metodologiaan. Tässä tutkimuksessa metodologia perustuu tulkintaan eli hermeneutiikkaan ja dialektisyyteen. (Metsämuuronen, 2006, s. 84–87.)

Gregorin (2002) mukaan teorian tarkoitus on luoda perusta toiminnalle, jonka avulla kytetään ymmärtämään, selittämään ja lisäämään tietoutta ympäröivästä. Teoria analysointia ja kuvailua varten vastaa kysymykseen ”mikä on” (Järvinen & Järvinen, 2011, s. 18). Teorian avulla pyritään kuvaamaan sosiaaliturvauudistuksen tietyt piirteet, tiedon käyttö, sekä kompleksisuuden ja pirullisen ongelman keskinäissuhteet teorian viitekehykseen. Teorian merkitys laadullisessa tutkimuksessa on välttämätön, sillä sen merkitys tutkimuksen tekemisen taustalla on ilmeinen. (Tuomi & Sarajärvi, 2009, s. 18.)

4.2 Aineiston keruu ja analysointi

Ihmistieteellisessä tutkimuksessa käytetään kvalitatiivista metodiikkaa ja kuvailevaa tutkimusasetelmaa (Raunio, 1999, s. 37). Tutkimuksen tekemistä ohjaa aina pyrkimys löytää ”totuus” tutkittavasta ilmiöstä (Metsämuuronen, 2006, s. 81). Laadullisen tutkimuksen tutkimusaineistoa voidaan kerätä useilla eri menetelmillä, kuten kyselyin, haastatteluin, havainnoimalla tai analysoimalla kirjallista materiaalia. Samaa asiaa on mahdollista lähestyä useammalla eri tavalla ja lopullisen ratkaisun aineiston keruumenetelmän valinnasta määrittelee se, mihin kysymykseen halutaan saada vastaus. (Metsämuuronen, 2006, s. 88, 119; Tuomi & Sarajärvi, 2009, s. 71.)

Teemahaastattelulle ominaista on, että jotain haastattelun näkökulmia on ennalta määritetty. Teemahaastattelu ei pyri saavuttamaan yhtäläistä kokeellisesti saavutettua tulosta vaan oletus on, että kaikkia yksilön kokemuksia voidaan tutkia tämän menetelmän

avulla. Teemahaastattelussa korostuu haastateltavien määritelmät tilanteesta. Keskeistä teemahaastattelussa on, että haastattelun pohjana käytetään teemoja, joiden varassa haastattelu etenee. Ihmisten tulkinnat ja merkityssisällöt sekä vuorovaikutus ovat keskeisiä. Teemahaastattelun katsotaan olevan lähempänä strukturoitua haastattelua ja sille tunnusomaista on, että se ei ole niin vapaata kuin syvähaastattelu mutta toisaalta kysymykset eivät myöskään ole niin jäsenneiltyjä, kuin strukturoidussa haastattelussa. (Hirsjärvi & Hurme, 2001, s. 47–48.)

Tutkimus oli teemahaastattelu ja se toteutettiin yksilöhaastatteluin, johon osallistui perusturvan ja toimeliaisuuden uudistushanke Toimessa mukana olleita toimijoita, asiantuntijoita ja poliitikoita. Perusturvan ja toimeliaisuuden kokonaisuudistushanke koostui poikkihallinnollisesta ohjausryhmästä, projektiryhmästä sekä parlamentaarisesta seurantaryhmästä. Haastatteluissa haettiin vastauksia tutkimuskysymyksiin. Haastateltaville lähetettiin saatekirje (liite 2) syyskuun 2020-helmikuun 2021 välillä. Saatekirjeet lähetettiin jokaiselle yksittäin sähköpostitse. Saatekirjeestä ilmeni tutkimuksen tarkoitus sekä niissä esitettiin pyyntö tutkimukseen osallistumisesta. Haastattelupyyntö lähetettiin yhteensä 16 Toimihankkeeseen osallistuneelle henkilölle, joista haastatteluun osallistui kahdeksan henkilöä. Haastatelluista viisi oli naisia ja kolme oli miehiä. Haastattelut toteutettiin Teamsin kautta ja kaikki haastateltavat saivat tutustua haastattelukysymyksiin etukäteen. Haastattelut äänitettiin, litteroitiin ja lopuksi analysoitiin.

Haastattelurunko (liite 1) sisälsi kolme teemaa, jotka tukevat tutkielmassa käytettyä teoriaa. Teema yksi käsittelee sosiaaliturvan pirullisuutta, teema kaksi tiedonkäyttöä ja teema kolme käsitteli sotutoimijoita. Haastattelut kestivät ajallisesti 25 minuutista (lyhin haastattelu) 55 minuuttiin (pisin haastattelu). Litteroitua ainestoa tuotettiin yhteensä 35 sivua.

Tutkimusaineiston analysoinnissa voidaan käyttää monia eri tapoja ja tutkimuskysymykset ohjaavat analyysin valintaa. Analyysivaiheessa selviää vastukset tutkimuskysymyksiin ja yleensä analyysi on yhteneväinen tutkimuskysymyksen kanssa. (Hirsjärvi ja muut,

2009, s. 221.) Laadullinen analyysi on yleensä induktiivista tai deduktiivista analyysiä. Induktiivinen analyysi perustuu tulkintaan, joka etenee yksittäisestä yleiseen ja deduktiivinen yleisestä yksittäiseen tulkintaan. Aineistolähtöinen analyysi pyrkii luomaan aineistosta teoreettisen kokonaisuuden. Fenomenologis-hermeneuttiset tutkimukset ovat usein aineistolähtöistä analyysiä. (Tuomi & Sarajärvi, 2009, s. 95.) Abduktiivisessa analyysissä teoreettinen viitekehys ohjaa syntyviä tuloksia yhdessä kerätyn aineiston kanssa (Tuomi & Sarajärvi, 2009, s. 117).

Tämän tutkimuksen analyysimenetelmäksi valikoitui teemoittelu, sillä haastattelut toteutettiin teemahaastatteluin, joten teemat muodostavat jo itsessään aineiston jäsentelyä. Aineistosta on mahdollista etsiä teemoja, jotka valaisevat tutkimuskysymyksiä. Teemojen avulla voidaan vertailla niitä teemoja, jotka ovat aiheen kannalta keskeisimpiä. Teemoittelu edellyttää empirian ja teorian vuorovaikutuksellisuutta, jotta se on onnistunutta. Sitaattikokoelmat tukevat tematisointia ja teemoittelu on suosittu analyysitapa, kun ratkotaan esimerkiksi jotain käytännöllistä ongelmaa. (Eskola & Suoranta, 2001, s. 174–178.) Teemoittelu painottaa sitä mitä eri teemoista on sanottu (Tuomi & Sarajärvi, 2009, s. 91). Tulosten analyysi ei kuitenkaan vielä yksin riitä kertomaan tuloksia vaan niistä tulisi muodostaa synteesiä. Synteesin avulla kootaan pääseikat yhteen ja niiden perusteella saadaan vastaukset pääkysymyksiin (Hirsjärvi ja muut, 2009, s. 230).

Laadullisessa tutkimuksessa teemojen jälkeen selvitetään teemojen merkitysisältö. Merkitykset tutkimuskohteena ovat inhimillistä todellisuutta ja kontekstiherkkiä, sillä asioilla ei itsessään ole merkityksiä, vaan merkityksiä etsiessä ne suhteutetaan toisiin asioihin. Merkitykset ovat sekä tiedostettuja että piileviä. Tutkimuskysymykset muuntuvat tutkimuksen edetessä ja tutkijan esiymmärryksen lisääntyessä. Tutkijan tiedostaessa oman esiymmärryksensä, on mahdollista ymmärtää omien ennakkoluulojen vaikutus tutkimuksen etenemiseen. (Moilanen & Räihä, 2018, s. 51, 56–57.) Tutkimusaineistosta johdetut tulokset on värikoodattu teemojen mukaisesti ja sitä kautta on etsitty vastaukset tutkimuskysymyksiin. Ensin luotiin katsaus teoriaan ja etsittiin, mitä siellä sanotaan

pirullisuudesta, tiedonkäytöstä sekä pirullisesta pelistä. Tämän jälkeen verrattiin haastattelujen aineistoa, mitä haastateltavat ovat kertoneet ja etsittiin aineistosta vastaukset kysymyksiin. Värikoodaamalla aineisto teemojen mukaisesti kyettiin löytämään litteroidusta tekstistä olennainen.

4.3 Tutkimuksen eettisyys ja luotettavuus

Tutkimuksen tekemisen taustalla tulee vaikuttaa hyvä tieteellinen käytäntö. Näihin lukeutuvat muun muassa eettiset tiedonhankintamenetelmät sekä tutkimusryhmän oikeuksien, aseman ja velvollisuuksien määrittely heti tutkimusprosessin varhaisessa vaiheessa. Haastateltaville tulee ilmoittaa aineiston jatkokäyttö ja sen mahdollinen arkistointi. Tunnistettavia haastatteluja voidaan tehdä silloin, kun se on asianmukaisesti perusteltua. Haastattelutilanne vaatii aina riittävää dokumentointia ja huolellista litterointia. Perustietojen kirjaaminen, kuten aika, paikka, läsnä olevat ihmiset, sukupuoli, ikä, koulutus, ammatti ja työpaikka ovat esimerkiksi tietoja, jotka on hyvä ilmetä tekstissä. (Kuula & Tiitinen, 2010, s. 450–451.) Tiedeyhteisön toimintatavat kuten rehellisyys, huolellisuus sekä tulosten tallentaminen ja esittäminen ovat tärkeä osa hyvää tieteellistä käytäntöä. Tutkimuksen eettiset ratkaisut kulkevat rinnakkain tutkimuksen uskottavuuden kanssa, sillä tutkijan noudattaessa hyvää tieteellistä käytäntöä lisääntyy myös tutkimuksen uskottavuus. Eettisyyteen sisältyy aina myös tutkimuksen laatu ja kestävyys sekä moraalisten ongelmien tiedostaminen. Tutkimus ei saa vahingoittaa ketään eikä se voi toimia vallankäytön välineenä. Muiden tutkijoiden vähättely, puutteellinen viittaaminen, harhaanjohtava raportointi sekä vääristellyt tulokset loukkaavat hyvää tieteellistä käytäntöä. (Tuomi & Sarajärvi, 2009, s. 127–128, 132–133.)

Analyysivaiheessa poistetaan tunnistetiedot, mikäli ne eivät ole tutkimuksen kannalta välttämättömiä. Anonymisoinnin tasoa on hyvä pohtia etukäteen ja miettiä, kuinka pitkälti tunnistetiedot poistetaan litteraatista. Oleellista on pohtia, voiko tutkimuskysymyksiin vastata jo olemassa olevien arkistoitujen aineistojen pohjalta. Tällöin tulee huomioida, ettei jo olemassa olevia tuloksia toisteta. Oli aineisto sitten itse kerättyä tai valmiin

aineiston analysointia, tulee kontekstiin, jossa aineisto on muodostunut, kiinnittää huomiota. (Kuula & Tiitinen, 2010, s. 452–453, 456.)

Haastatteluun voi liittyä myös rajoitteita, joilla voidaan katsoa olevan vaikutusta tutkimuksen luotettavuuteen. Yleisesti ottaen voidaan ajatella, että erilaisten käsitysten ja ihmisten tutkiminen on haasteellista. Haastattelun avulla on mahdollista saada vain haastateltavan rekonstruoituneita käsityksiä ja haastattelun tekeminen vaatii sekä kokemusta että tietoa haastattelijalta. Haastattelijan tulee pyrkiä luomaan haastattelutilanteesta luottamuksellinen. (Puusa & Juuti, 2011, s. 77–78.) Haastattelutilanteet olivat rauhallisia ja niissä oltiin aidosti läsnä sekä pyrittiin luomaan tilanteesta mahdollisimman luottamuksellinen. Aiempaa haastattelukokemusta ei juuri ole, mutta ihmisten parissa työskentelystä ja kyvystä olla läsnä, voidaan ajatella olevan hyötyä luottamuksellisen haastattelutilanteen luomisessa.

Tämän tutkimuksen eettisyyttä tarkasteltaessa voidaan lähestyä eettistä perustaa ihmis- oikeudellisista lähtökohdista (Tuomi & Sarajärvi, 2009, 131). Tutkimukseen osallistuvilla selvitettiin tutkimukset tavoitteet sekä menetelmät. Tutkimukseen osallistuminen oli vapaaehtoista eikä osallistujille koitunut tutkimuksesta vahinkoa tai tutkimustietoja ei luovutettu ulkopuolisille. Osallistujien identiteettiä kunnioitettiin ja anonyymiteettä turvattiin aineistoa analysoitaessa. Haastattelut ja niiden litteroinnit hävitettiin asianmukaisesti tutkimuksen valmistuttua. Tutkimus pyrittiin tekemään eettiset näkökulmat sekä hyvät tieteelliset käytänteet huomioiden.

5 Tulokset

Tässä luvussa on kuvattu haastatteluista kerättyä tutkimusaineistoa. Kuten taulukosta 3 ilmenee, haastatteluteemat ohjasivat syntyneitä tuloksia.

Ensimmäisen teeman avulla pyrittiin hahmottamaan haastateltavien ajatusmaailmaa ja sitä, miten haastateltava näkee sosiaaliturvauudistuksen. Tämän teeman tärkein tehtävä oli tuottaa tietoa siitä, mikä tekee sosiaaliturvauudistuksesta pirullisen sekä löytää yhtymäpintaa käyttämäni teorian kanssa. Toisen teeman tarkoitus oli selvittää, minkälaiset näkemykset haastateltavilla oli sosiaaliturva 2030 Toimihankkeen tiedonkäytöstä ja millaiseksi haastateltavat kokivat tiedonkäytön sekä mikä oli heidän käsityksensä siitä, miten sosiaaliturvauudistusta tulisi lähestyä. Tämän teeman tärkein tehtävä oli tuottaa tietoa, että osataanko sosiaaliturvaa lähestyä oikeasta tiedonkäytön lähestymistavasta. Kolmas teema pyrki tuottamaan tietoa siitä, miten pirullinen peli ilmentyi toimihankkeessa ja minkälaisia havaintoja siitä on suhteessa käyttämääni teoriaan.

Taulukko 3. Haastatteluteemat suhteessa tutkimuskysymyksiin.

Haastatteluteemat	Tutkimuskysymykset
Sosiaaliturvan pirullisuus	Mikä tekee sosiaaliturvauudistuksesta pirullisen?
Tiedon käyttö	Millaista oli sosiaaliturva 2030 Toimihankkeen tiedonkäyttö ja miten sosiaaliturvauudistusta tulisi lähestyä?
Paikalliset sotutoimijat	Miten pirullinen peli ilmentyi toimihankkeessa?

5.1 Sosiaaliturvauudistuksen pirullisuus

Kaikki haastateltavat näkivät sosiaaliturvauudistuksen monimutkaisena ja vaikeana kokonaisuutena sekä prosessin kannalta vaikeasti hallittavana. Rittelin ja Webberin (1973) sekä Conklinin (2005) määritelmien mukaan pirullinen ongelma vaatii vaihtoehtojen pohtimista, jotta voidaan ymmärtää ongelman luonne. Kaikki haastatellut nostivat esiin, että Toimihankkeessa oli pohdittu laaja-alaisesti ja monipuolisesti erilaisia vaihtoehtoja ja näkökulmia. Sen sijaan ymmärrys siitä, miten erilaisiin vaihtoehtoihin oli päädytty erosi paikoitellen. Haastatteluissa kävi ilmi, että sosiaaliturvauudistus nähtiin pirullisena mutta samalla myös koettiin, että kyse on puhtaasti Suomen poliittisen järjestelmän ongelmista eikä niinkään pirullisuuden synnyttämistä ongelmista. Esiin nousi myös näkökulma, että ongelmien ratkaisemattomuus ei johdu väärästä lähestymistavasta vaan enemmänkin poliittisesta pelkuruudesta kohdata asioita. Toimihankkeessa oli tehty erilaisia malleja ja mallinnuksia, joiden avulla pyrittiin hahmottamaan uudistuksen tarpeita. Mallinnuksien avulla ratkottiin esimerkiksi pääperiaatteita siitä, tulisiko sosiaaliturvan olla vastikkeellista tai vastikkeetonta ja onko sosiaaliturva määritelty yksilötasoisesti vai perhetasoisesti. Malleja rakennettiin siitä lähtökohdasta, millainen yhteiskunta olisi vuonna 2030 ja millainen on ihmiskäsitys, jolle malli rakentuu, eli miten uskotaan ihmisten käyttäytyvän.

”Suhtaudun vierastaen tähän muodikkaaseen tapaan luonnehtia tällaisen työn ongelmia pirullisiksi ongelmiksi, kun kysymys on Suomen poliittisen järjestelmän ongelmista. Nekin voi olla pirullisia mutta jos poliittista tahtoa on ja parlamentarismi toimii, niin kaikki nämä ongelmat on ratkaistavissa.” (H1)

”Selkeesti haluttiin näitä erilaisia malleja. Haluttiin nimenomaan muodostaa selkeesti toisistaan erottuvia semmosia erilaisia paradigmoja toteuttavia vaihtoehtoisia sosiaaliturvan kokonaismalleja. Malleja rakentaessa lähdettiin siitä, että pohdittiin, millaiseen yhteiskuntaan me näitä tulevaisuuden sosiaaliturvaratkaisuja tehtäisiin. Toisaalta pohdimme sitä, että mikä on se ihmiskäsitys mille tämä malli rakentuu. Ja kun ensin ymmärrämme et miten uskomme ihmisen toimivan, niin sitä kautta voi sitten ratkaista sen, että tarjotaanko hänelle minkälaisia toimenpiteitä.” (H5)

”Mun mielestä ne kärjistyksset mitä tehtiin niiden tarpeiden suhteen, niin ne myös herätti huomaamaan ettei voi olla yhtä puhdasta tarvetta vaan pitää tasapainoilla erilaisten tarpeiden kanssa.” (H2)

Pirullisuuden määritelmän mukaan ongelmalla ei ole maalia, jolloin se olisi täydellisesti suoritettu vaan esimerkiksi toiminnan kehittäminen on aina jatkuvaa. Kaikki haastateltavat tunnustivat tämän ilmiön ja tiedostivat, että yhteiskunnan muuttuminen ja kehittyminen muovaavat uudistamisen tarvetta. Haastatteluissa tuotiin esiin, että on tärkeää tiedostaa, että toimeentuloa koskevat ratkaisut tulee olla sellaisia, joita pystytään edelleen kehittämään ja korjaamaan sitä mukaa, kun yhteiskunta kohtaa haasteita. Sosiaaliturvan perusjännite perustuu yksilön ja yhteiskunnan väliseen suhteeseen, joka elää voimakkaasti kaiken aikaa. Sosiaaliturvauudistus perustuu arvovalinnoille ja koska ihmisten arvopohjat ovat erilaisia, on toiminnan kehittäminen jatkuva prosessi. Työtä tulisi tehdä niistä lähtökohdista, mikä on maalle kestävää ja ylipäänsä mahdollista. Absoluuttinen ja oikea tieto on mahdotonta, sillä yhteiskunta muuttuu koko ajan. Ongelmalliseksi koettiin se, että maailma on monimutkainen ja samalla sosiaaliturvan tulisi perustua yksinkertaistukseen.

”Sosiaaliturvauudistus on hirveän pitkäjänteinen juttu ja edelleen yhteiskunta muuttuu koko ajan. Sosiaaliturvan kentillä absoluuttinen oikea tieto, se on ehkä haave tietyllä tavalla.”(H2)

”Sit oli tää toinen vastakkainen mieli, joka ei kovin aktiivisesti tullu esille, et ihmisen pitää olla aktiivinen, tässä on tää toimeliasuusnäkökulma, et meiltä edellytetään semmoista, et me otetaan vastuuta ja me ollaan tarvittaessa valmiita palvelemaan tätä yhteiskuntaa. Pitää osallistua, kehittyä ja oppia lisää. Siinähan tuli kaikki työ-elämämurrokset sun muut mukaan, ja koko tää maapallo ja maailman muuttuminen.”(H4)

”Täshän pyritään yksinkertaistukseen mut samaan aikaan meidän koko maailma monimutkaistuu koko ajan. Ni se on mun mielestä hyvin vaikee ratkaista et yks ja sama ihminen hoitaa helposti, näppärästi ja nopeasti erilaisten ihmisten tarpeet.”(H4)

Rittelin ja Webberin (1973) mukaan pirullisilla ongelmilla ei ole oikeita tai vääriä vaihtoehtoja, vaan pyritään parhaaseen mahdolliseen ja kulloiseenkin tilanteeseen sopivaan

ratkaisuun. Päämäärä oli paikoitellen epäselvä ja jotta uudistusta kyettäisiin tekemään, tulisi sen ympärillä käydä täsmentävää keskustelua. Ymmärrettiin, että ei ole yhtä oikeaa tapaa tehdä uudistusta mutta samalla esiin nostettiin monia yksittäisiä epäkohtia ja ongelmia. Kaikki haastateltavat kokivat, että kun on kyse näin isosta uudistuksesta, tulee liikkeelle lähteä, osittaisin uudistuksin. Toisaalta samaan aikaan myös nähtiin, että pienet uudistukset ovat ongelmallisia ja kaivattiin rohkeampia linjavetoja. Ongelmallisia kysymyksiä on paljon ja esimerkiksi se, pitääkö toimeentulo ja osallisuus taata vastikkeetta vai voiko yhteiskunta vaatia yksilöltä vastikkeellisuutta on vaikeasti ratkaistavissa oleva kysymys, jonka ympärillä on nähtävissä erilaisia mielipiteitä.

”Tässä on iso joukko asioita, jotka pitäisi ottaa huomioon. Tavallaan sellaisia kysymyksiä, jotka asettaa reunaehdot sille, että millä tavalla näitä osittaisuudistuksia pitäisi tehdä.” (H8)

”Ei kukaan hallitse tai pysty rysäyttämään tätä kertarytinällä ja silloin kun me mietitään, et miten tätä porrastetusti tehdään, niin meillä ei kuitenkaan oo aikaa niin paljon käytettävissä et me tehtäis ensin kokonainen hahmo ja sit sen jälkeen lähdetään portaittain tekemään sitä uudistusta.” (H6)

”Kuinka paljon ihmiseltä voidaan vaatia, ja kuinka paljon valtio tulee vastaan ja sit ollaankin budjettiasioissa, eli sen rahoitusmallin vierittäminen siinä rinnalla ja se on yks niistä vaikeista asioista näissäkin oloissa, missä tälläkin hetkellä eletään.” (H3)

Rittelin ja Webberin (1973) sekä Conklinin (2005) mukaan pirullinen ongelma on aina ainutlaatuinen ja sitä kuvastaa ongelman erityisyys ja samanaikaisesti niitä yhdistävät piirteet. Haastattelut osoittivat, että sosiaaliturvauudistuksen luonne ymmärrettiin ainutlaatuisiksi. Ainutlaatuisuutta kuvastaa se, että uudistuksen tulee palvella sekä muutunutta työelämää ja yhteiskuntaa mutta samalla järjestelmän tulee olla rahoituksellisesti kestävä. Suomen hyvinvointipalveluiden kehittyminen heijastelee myös ainutlaatuisuutta. Samoin voidaan ajatella erilaisista työsuhdesidonnaisista ajatusmalleista. Universalistinen Kela-ajattelu ja työmarkkinaosapuolten työsuhdesidonnainen ajattelu, jossa on työeläkkeet, ansioturva sekä työterveys muodostavat yhdessä ainutlaatuisen ongelman. Uudistus on yhteydessä palvelujärjestelmän uudistamiseen ja palvelujärjestelmä

on puolestaan kuntien tuottamien palvelujen varassa mutta samaan aikaan rinnalla on joukko yksityisiä palveluja. Tämä kuvastaa monimutkaista ja ainutlaatuista kokonaisuutta. Kun puhutaan satojen eri etuuksien kirjosta ja niiden eri käyttötarkoituksista, on systeemi monimutkainen ja vaikeasti hallittavissa. Sosiaaliturva kytkeytyy osaksi asuntopolitiikkaa, aluepolitiikkaa ja elinkeinopolitiikkaa. Näin ollen se ulottuu laajalle ja kuvastaa sen ainutlaatuista ja uniikkia luonnetta.

”Uudistus on sinällään aivan mielettömän haastava, ensinnäkin siitä näkökulmasta, että kun puhutaan sosiaaliturvasta kokonaisuudessaan niin sehän pitää sisällään kymmeniä eri etuuksia ja kymmeniä lainsäädäntöjä.”(H7)

”Sosiaaliturvaetuuksia Kelassa on yli sata, niin se kertoo siitä, miten hyvin moninaisia ne on. Kokonaisuus, jonka hallitseminen on hyvin vaikeeta, koska niissä on erilaiset kannustavuuteen liittyvät elementit ja niillä on eri käyttötarkoitus, jonka vuoksi ne tavallaan palvelee eri rouvaa tai herraa, jos näin voi sanoa.”(H2)

Pirullisuuden määritelmän mukaan ratkaisuyritykset ovat ainutkertaisia ja lopputulosta ei voida tarkalleen ennustaa. Haastateltavista osa näki selkeästi, että kun ei ole kaikkea mahdollista tietoa saavutettavissa, on mahdoton ennustaa, mitä tapahtuu, jos toimitaan tietyllä tavalla. Toisaalta uudistuksessa tulee kyetä määrittämään reunaehdot sille, miten osittaisuudistuksia tulee tehdä. Asiantuntijat ja tutkijat ovat tehneet uudistamiseen liittyviä arvioita ja laskelmia, mutta lopputuloksen tarkka ennustaminen ei ole mahdollista.

”Kun toimitaan tällaisella alueella, jossa ei oo välttämättä faktista tietoa kaikesta, esimerkiksi miten voidaan ihmisten käyttäytymiseen vaikuttaa, niin siinä ei oo semmoista kokeellista eikä voi olla kokeellista tietoa esimerkiksi, että mitä tapahtuu, jos sosiaaliturva pienennetään äärimmäisen pieneksi, niin eihän sellaista voi kokeilla.” (H5)

Pirullisen ongelman yksi määrittely on epävarmuus. Kaikki haastateltavat näkivät, että uudistamiseen liittyy epävarmuutta, jota tulee pystyä sietämään. Epävarmuutta liittyy niin lopputulokseen, työn etenemiseen kuin yhteisten tavoitteiden löytymisen suhteen. Keskustelua on ollut paljon, mutta se on ollut hajanaista eikä tarttumapintaa ole vielä kunnolla löytynyt. Koettiin että työ on osittain jäsentymätöntä.

”Uudistus on tyypillistä Suomalaista modernia suunnittelua, jossa tehdään kunni-anhimoista suunnittelua ja esitöitä mutta koko lopputulos on kuitenkin erittäin epävarma, koska selvää poliittista tahtoa ei ole ja etujärjestöjä ei uskalleta haastaa.” (H1)

”Mut ei tää helppoa ois vaikka taivaasta sataisi rahaa, et silti siinä on sellaisia haastavia elementtejä.” (H2)

Lopuksi Rittelin ja Webberin (1973) sekä Conklinin (2005) mukaan pirullisilla ongelmilla on aina monia ratkaisuvaihtoehtoja, joita voidaan pohtia taloudellisten ja ajallisten resurssien puitteissa. Kaikki haastatellut tiedostivat, että uudistaminen voidaan toteuttaa monella eri tavalla. Haastateltavilla oli kuitenkin erilaisia näkemyksiä siitä, minkä vaihtoehdon kukakin näki hyvänä. Osa haastatelluista nosti esiin, että ensin tulee määrittellä se, mitä halutaan korjata. Osa taas oli sitä mieltä, että ensin tulee määrittellä ihmiskäsitys, jotta tiedetään, millaiselle pohjalle uudistusta suunnitellaan. Olisi hyvä määrittää, mikä rooli on palvelujärjestelmällä kokonaisuudessa. Tässä nähtiin, että voidaan joko rakentaa antelias etuusjärjestelmä tai vastaavasti parantaa kuntien ja yksityisten sektoreiden palvelujärjestelmiä ja saada sitä kautta asiakkaan kannalta parempi lopputulos. Vaihtoehtoja asian ratkaisemiseen on olemassa useita.

”Halutaanko tehdä yksittäisen väestöryhmien kannalta akuutteja muutoksia, eli onko tällainen välitön korjaustoimenpide se, mitä tavoitellaan vai halutaanko uudistaa koko sitä sosiaaliturvan roolia osana yhteiskuntaa.” (H6)

”Ja sit perhepolitiikka, asumispolitiikka, asumisratkaisut, Suomen erityspiirteet, väestökehitys ylipäänsään, syntyvyyden lasku ja etelä vaurastuu siinäkin mielessä et sillä on tarjota opiskelupaikkoja ja työpaikkoja. Et nää kaikki pitäisi saada kudottua yhteen. ” (H3)

”Musta se ehkä kaikkein suurin haaste on siinä, että miten osataan yksinkertaistaa, tehdä ennakoitavampaa järjestelmää ja siitä huolimatta niin kuin muistaa se, että ihmisten tarpeet on erilaisia. Tasapainon löytäminen tällaisen yleisen, helpomman, yksinkertaisemman sosiaaliturvan ja sit näiden erityistarpeiden välillä, ni se on varmaan yks sellainen, joka on aika haastava itsessään. ” (H2)

5.2 Tiedon käyttö Toimihankkeessa

Haastateltavat suhtautuivat pääsääntöisesti Toimihankkeen tiedon käyttöön positiivisesti ja lähestyivät sosiaaliturvauudistusta ilmiön vaatimalla tavalla. Valtaosa koki, että ilmiöpohjaisuus oli oikea tapa lähestyä sosiaaliturvauudistusta. Osa suhtautui kuitenkin skeptisesti työn etenemiseen ja valmiin tuloksen saavuttamiseen sekä koki, että ilmiömainen lähestymistapa ei ollut paras tapa edetä. Valtaosa oli sitä mieltä, että koska kyseessä on laaja ja yhteiskunnallisesti iso asia on olennaista lähteä hahmottamaan kokonaisuutta laaja-alaisesti.

”Mun mielestä sitä pitää lähestyä niin kuin sitä on lähdetty lähestymään, eli laaja-pohjaisesti pohtia ja nää parlamentaariset työryhmät ja sen ilmiölähtöinen pohdintatapa on mun mielestä täysin oikeaan osunut, muuta tapaa ei voi olla.”(H3)

”Ne on niin laajoja, isoja yhteiskunnallisia asioita, että se laajapohjaisuus on tietysti se jolla pitää lähteä ja sit toinen on se et hahmottaa se koko ilmiö kaikkineen.”(H7)

Clarcken ja Stewartin (2003) mukaan pirulliset ongelmat ratkotaan yhteistyössä ja ihmisten välisessä vuorovaikutuksessa. Haastatteluista ilmeni, että suurin osa kannatti pohtivaa ja ideoivaa keskustelua sillä sen kautta katsottiin, että toimijoilla oli mahdollisuus olla osallisena suunnittelussa ja tuoda esiin omia näkemyksiä. Dialogi koettiin tulokselliseksi, toimivaksi ja antoisaksi mutta myös aikaa vieväksi. Nähtiin, että arvopohjaisen keskustelun avulla voidaan saavuttaa yhteisiä näkemyksiä. Weymouth ja Hartz-Karp (2015) osoittavat, että osallistavalla ja eri näkökulmat huomioon ottavalla keskustelulla on kyetty vastaamaan tehokkaammin pirullisten ongelmien haasteisiin. Toimihankkeen keskustelu on ollut laajapohjaista ja syväluotaavaa juuri siitä syystä, että kaikki mahdolliset tahot ovat saaneet olla osallisena suunnittelussa. Xiangin (2013) mukaan avoimen ja kollektiivisen oppimisen kautta työskentely lisää eri sidosryhmien välistä luottamusta.

”Tärkein on ollut se, että se parlamentaarinen ryhmä oli todella laaja. Mä sanoisin, että se oli kyllä kaikkein tärkein ja se dialogi toimi ja oli niinkin syväluotaavaa ja paljonkin aikaa vievää mutta se oli tuloksellista.” (H3)

”Siinä Toimihankkeessa käytiin paljon semmoista ideoivaa, pohtivaa keskustelua, mikä ehkä loi vankemmin semmoisen avoimen vuoropuhelun ja sanottaisiinko niin, että keskustelijoiden tasavertaisuus tuli tavallaan siinä valmistelun yhteydessä ehkä hyvinkin näkyviin.” (H6)

”Kun toimintatapana puhutaan näin massiivisen isosta uudistuksesta, niin sen tyyppinen tapa, kun sitä tehtiin tässä toimihankkeessa, niin mä pidin sitä todella hyvänä, vaikkakin siinä oli sit tietysti omat haasteensa et aika paljon meni aikaa myös sit sellaiseen yleiseen keskusteluun.” (H7)

Jotta voidaan ymmärtää mitä korjataan, tulee ensin ymmärtää mitkä ovat ongelmakohtia nykyisessä järjestelmässä ja sitä kautta lähteä ratkomaan uudistuksen kipupisteitä. Hornin ja Weberin (2007) ratkaisukartan on osoitettu soveltuvan pirullisten ongelmien kohtaamiseen. Mallin avulla on mahdollista auttaa päättäjiä kohtaamaan pirullisia ongelmia. Ilmiöpohjaisen lähestymistavan katsottiin palvelevan tarkoitusta, jossa koko yhteiskunnan näkökulma kyettiin tuomaan esiin. Samalla nähtiin, että ilmiömäinen lähestymistapa mahdollisti laajemman ajattelun ilmiöstä.

”Hyvä tapa purkaa ensin auki et mitkä on sen nykyisen järjestelmän ongelmat et me tiedetään, mitä me lähdetään korjaamaan.” (H7)

”Tässähän lähdettiin kuitenkin hahmottaa sitä isoa kokonaisuutta ilmiölähtöisesti, niin keskeinen asia tässä tiedonkäytössä oli ettei pitäydytty pelkästään sosiaaliturvaetuksia käsittelevään tietoon vaan nimenomaan koko yhteiskunnan näkökulmasta katsomaan et mikä rooli ja merkitys ja vaikutus sosiaaliturvajärjestelmällä on tähän yhteiskunnan isoon dynamiikkaan. Tää ilmiöpohjaisuus toi nimenomaan sen siihen mukaan.” (H5)

”Olennaisimmat kysymykset ja näitten keskinäiset suhteet nousi ilmiölähtöisyyden kautta parhaiten esille. Tää ilmiölähtöisyys tässä valmisteluvaiheessa oli aivan erityisen antoisa, koska sillä tavalla kyettiin tätä ajattelua laajentamaan.” (H3)

Mason ja Mitroff (1981) painottavat että päätöksen tulee perustua useampaan informaatiolähteeseen. Työssä hyödynnettiin alan asiantuntijoita, kolmannen sektorin näkemyksiä sekä kokemusasiantuntijoiden osaamista ja kansainvälistä vertailua ja kokemustietoa. Näitä kaikkia hyödynnettiin keskustelun pohjana vaikuttamassa siihen, miten

työtä tehtiin. Myös kansalaispalautteita hyödynnettiin erityisesti byrokratian purkuosiossa. Sosiaaliturvauudistusta ei voida lähestyä puhtaasti rationaalisesta näkökulmasta, sillä siinä on paljon sellaisia asioita, jotka eivät ole yksiselitteisen rationaalisen tiedon avulla ratkaistavissa. Maailma ymmärrettiin kompleksisena ja koettiin, että ihmiskäsitykset ohjaavat vahvasti sitä mihin suuntaan uudistus menee. Työn anti nähtiin siinä, että se tuotti tutkimustietoa ja pyrki jäsentelemään näkemyksiä, jonka pohjalta työtä voitaisiin tulevaisuudessa viedä eteenpäin.

”Meillä on paljon sellaisia asioita, joita voidaan ratkaista rationaalisesti mutta siten kun tullaan tänne sosiaaliturvan alueelle, niin sellaista yksiselitteistä faktista, rationaalista tietoa ei välttämättä pystytä tuottamaan päätöksenteon tueksi.” (H5)

”Ihmiskäsitys ja näkemys siitä, mikä on yhteiskunnan rooli esimerkiksi, niin ne hän on syvästi ideologisia ja sä voit tuottaa metripinoin tutkimusta kaikista näkökulmista, mutta se rationaalinen numeroihin ja tietoon perustuva tutkimus ei välttämättä ratkaise sitä sun asiaa koska jos se ideologinen lähestymistapa on niin eri.” (H4)

Toisaalta haastatteluista ilmeni myös vastakkainen näkökulma, jossa nähtiin kyllä yhteinen pyrkimys konsensukseen ja sitä kautta tiekartan muodostamiseen mutta samassa koettiin epävarmuutta ja pelkoa, että uudistus on vaarassa epäonnistua. Lisäksi kaivattiin yhteiskunnallista keskustelua, jossa nousisi esiin sellaiset kysymykset, joita valtaosa poliitikoista kokee tärkeäksi. Toivottiin, että näiden kysymysten parissa lähdetäisiin liikkeelle ensimmäiseksi.

”Tämä etenee nyt tällä konsensusmenetelmällä eli kerätään tietoa ja laaditaan tiekarttaa ja sitten toivotaan, että jotain tulee.” (H1)

”Siinä mielessä Toimihanke palveli tarkoitustaan, että se kokosi melkoisen määrän tietoa niistä kysymyksistä, jotka pitäisi tässä sosiaaliturvakokonaisuuden uudistamisessa ottaa huomioon.” (H6)

Toimihankkeessa olisi pitänyt keskittyä enemmän faktoihin ja muutoksen realismiin. Kaikilla tulisi olla sama tietopohja, kun asioita ruvetaan käsittelemään. Tutkijat tuottivat hyviä katsausartikkeleita ja koettiin, että uudistus on mahdollista toteuttaa silloin, kun se

virkamies ja tutkijavetoista. Osa koki, että sosiaaliturvan vaihtoehtomallit olivat syntyneet tyhjästä ja tietoa josta jonka avulla vaikutusarvioita tehdään, on epäyhtenäistä ja hajanaisista. Abstraktien asioiden käsittely päätöksenteon taustalla oli aikaa vievää ja hankalaa. Etenemisen hitaus on läsnä, kun toimijoita on paljon.

”Toimihanke, jossa olin mukana, niin se enemmän tai vähemmän sortui sellaiseen haihatteluun. Aluksi käytiin maailmaa syleileviä asioita ja puhtaalta pöydältä. Pari ensimmäistä vuotta käytiin niin kuin tällaisia pohdiskelevia istuntoja siitä, mitä sosiaaliturva voisi olla. Ja se ei vaan yksinkertaisesti sen tyyppinen työskentelytapa ei johda mihinkään suotuisaan lopputulemaan.” (H8)

”Meillä oli lukuisia seminaareja, yhteisiä ryhmätöitä ja muita, jotka oli kauheen antoisia. Ja mitä pidemmälle me menttiin, niin kuitenkin vaikka ei me mitään yhteistä linjaa löydetty niin kuitenkin tavallaan se ajattelu ja keskustelu tuli samanlaisemmaksi.” (H2)

”Ei me paljoa sellaista faktatietoa toimihankkeessa käsitelty. Se oli enemmän tämmöistä pohdintaa suuntaviivoista. Et ihan lopussa sit lyötiin nää perheturvamallit sun muut ja sithän siinä on kun sä lyöt tommoset mallit, niin toinen puoli pillastuu. Mallit oli kaukana todellisuudesta mun mielestä.” (H8)

5.3 Pirullisen pelin ilmentyminen

Toimijoilla on erilaisia tavoitteita uudistuksen suhteen. Kaikilla oli yhteinen näkemys siitä, että toimijoilla ei ollut riittävästi yksimielisyyttä siitä mitä haetaan. Toisaalta osa kuitenkin koki, että mitä pidemmälle työ eteni, sitä paremmin yhteistä ymmärrystä syntyi. Epävarma poliittinen tahtotila sekä poliittinen pelkuruus määrivät työn etenemistä. Työn tekemistä ohjasi ihmiskäsitys mutta samalla osa koki, että ihmiskäsitys jäi määrittelemättä ja nähtiin, että toimijoilla oli ihmiskäsityksestä erimielisyyksiä.

Lundströmin (2015) mukaan pirullisen pelin pelaajat pelaavat peliä omien sääntöjen mukaisesti. Haastateltavista kaikki kokivat, että jokaisella on erilaisia tavoitteita uudistuksen suhteen. Eri puolueiden edustajilla nähtiin olevan hyvin erilaisia tavoitteita ja järjestöillä sekä tutkijoilla on omia piiloagendoja. Työn kannattavuus jakoi mielipiteitä. Tuloksista

ilmeni, että osa haastatelluista koki, ettei ole selkää käsitystä siitä, kenellä valta on. Poliittiset näkemykset siitä, millainen sosiaaliturvan tulisi olla, oli eriytynyttä. Mielenpitoita jakoi myös se keneen uudistuksessa tulisi keskittyä. Nähtiin, että organisaatioilla ja ta-
hoilla oli omat näkemykset sosiaaliturvan uudistamiseen. Tietyissä kysymyksissä löytyy paljon yhtäläisyyksiä mutta samassa nähtiin, että toisissa kysymyksissä oltiin hyvin kaukana toisten näkemyksistä. Sektorikohtaiset toimiala ja säädösraajat koettiin vuorovaikutuksen kannalta haasteelliseksi. Koettiin, että sektorit ovat siilomaisesti rakentuneet ja jokainen katsoo tilannetta omasta lähtökohdasta. Toisaalta tunnistettiin, että ilmiömäisellä käsittelytavalla pystyttiin pureutumaan siihen, mitä oikeasti haetaan, jolloin jokaisella on mahdollista tarkastella omia pelillisiä strategioita. Keskustelun nähtiin olevan paikoitellen pirstaloitunutta ja keskustelussa oli nähtävissä vanhoja ideologisia arvoasetelmia.

”On aivan erilaisia ja vastakkaisia tavoitteita. Vaikka periaatteessa tavoite on ollut sama, niin silti aivan erilaisia väyliä ja mielipiteitä, miten näihin päästäisiin. Keskeinen ongelma oli se, minkälaisena ihminen nähdään, kun se on ratkaisematon niin ei myöskään oo selkeetä tietä siihen, miten sosiaaliturva pystytään uudistamaan, mä näen sen näin.” (H4)

”Jo kolme eri kategoriaa osoitti sen, että oli erilaisia ykkösprioriteettejä, joilla tultiin siihen pöytään. Meillä kaikilla on ne omat prioritetimme ja kaikilla puolueilla on omat tarpeensa ja omat uudistusmallinsa, niin se, että siitä syntyy jotain, niin jokaisen pitäisi osata irrottautua myös siitä valmiista pöydästä, joka itsellä on ja mietti, mitä yhteistä voi syntyä ja missä on ne kohdat, joita voidaan yhdessä kehittää.” (H4)

”Kyllä työn kannattavuus erottaa. Vasemmistopuolella oleville ihmisille sillä ei oo minkäänäköistä merkitystä. Sitä pidetään jopa oikeiston keksimänä salajuonena sitä et on ruvettu puhumaan työnteon kannattavuudesta. Kun taas tutkimuskirjallisuus hyvin selkeesti näyttää insentiivien merkityksen.” (H8)

Pirullisen pelin määrittelyn mukaan, pirulliseen peliin osallistuminen ei ole vapaaehtoista ja pelaajat vaihtuvat jatkuvasti. Poliitikot, eturyhmät ja virkamiehet tulevat työhön omista lähtökohdistaan ja tekevät työtä omien näkemysten ja ajatusten kautta. Sosiaaliturvauudistus koskettaa laajaa toimijajoukkoa ja tunnistettiin, että koska on kyse massiivisesta uudistuksesta, tulee sitä tehdä pitkäjänteisesti yli hallituskausien. Samalla kun

työtä tehdään hallituskaudesta toiseen, muuttuu matkan aikana myös toimijat. Jokainen tuo oman pelillisen näkemyksen siihen, mihin suuntaan asioita tulisi viedä. Lainsäätäjät ja poliitikot ovat avaintoimijoita, mutta työtä tekevät myös virkamiehet ja tutkijat, ja toisaalta tunnistettiin, että ratkaisuja tulisi tehdä edunsaaja- ja kansalaisnäkökulma edellä.

”Kaikilla organisaatioilla ja tahoillahan on omat näkemykset sosiaaliturvan uudistamiseen. Tietyissä kysymyksissä löytyy paljonkin yhtäläisyyksiä ja tietyissä ollaan hyvinkin kaukana. Siinä oli hyvin kattavasti keskeisiä tahoja, sekä puolueiden edustajat, kansanedustajat, työmarkkinakeskusjärjestöjen edustajat. Oli tutkijoita, eri viranomaistahoja ja ministeriöiden edustajat.” (H5)

”Ja sit meil on myös eriytynyt aika paljon poliittiset näkemykset siitä et millainen sosiaaliturvan pitäisi olla, joka tarkoittaa sitä, et siihen tulee sellasta sahaamista ja sen takia tää iso pitkäjänteinen työ pitäisi pystyä tekemään poliittiset hallitusoppositiorajat ylittäen, jotta se olisi ikään kuin samaan suuntaan kulkeva.” (H6)

Yksi pirullisen pelin määritelmä on toimintakentän kompleksisuus. Haastateltavat toivat esiin, että todellisuuden yhteinen tulkinta ja ymmärtäminen voisivat olla lähtökohtana prosessille, jossa mietitään varsinaista sosiaaliturvasäätelyä, ohjauskeinoja ja rahoituksen uudistamista. Huoli siitä, että miten toiminta ja prosessi pysyvät jäseneltynä, on uudistuksessa läsnä. Valmistelussa on samaan aikaan muun muassa työttömyysturvan uudistaminen, toimeentulotuen uudistaminen, sote-uudistus sekä kuntouttavan työtoiminnan uudistaminen. Toimintakenttä on niin hallituksen, kuin virkamiesten näkökulmasta haasteellinen. Kaikilla on sama tavoite, jossa eriarvoisuutta pitää vähentää mutta samanaikaisesti tulee ylläpitää hyvinvointivaltiota. Huolenpitovelvoite on kannatettavaa mutta se, miten näihin tavoitteisiin päästään, ei ole toimijoilla yhtenäinen.

”Ollaan niin isoissa kysymyksissä, erityisesti heikoimmin toimeentulevien osalta, että siinä alkaa jo ainakin poliittisesti osittain ihmisten näkemykset olla ääripäissä.” (H2)

”Mun mielestä pitäisi keskittyä niihin kaikkein huonommin voiviin tässä uudistuksessa. Mut siinä on se ongelma et oikeisto ei halua verottaa lisää ja vasemmisto haluaa. Ulkomailta ei voida ottaa loputtomiin velkaa tai joku muu tulee kertomaan meille mitä pitää tehdä. Äärettömän hankala tilanne.” (H4)

Lundströmin (2015) mukaan pirullisessa pelissä, pelin, sääntöjen ja pelaajien jatkuva muutos tekee mestariksi tulemisen mahdottomaksi. Kun työtä tehdään läpi hallituskautien ja pitkällä aikajänteellä, muuttuu myös toimijat. Sosiaaliturvauudistus koskettaa niin laajaa joukkoa, että jokaisella on oma pelillinen näkemys asioiden eteenpäin viemisestä. Säännöt muuttuvat sitä mukaa, kun uutta tietoa tuotetaan tai kun uusia mielipiteitä ilmaantuu. Toimihankkeessa mukana olleista osa on jatkanut kohti sosiaaliturvauudistuksen komiteatyötä, mutta osa haastatelluista ei ole enää työssä mukana. Lainsäädäntö tuo myös omat pelilliset sääntömuutoksensa. Erilaiset etutyhmät ja poliitikot tulevat jokainen omalla otteella uudistustyöhön ja jatkuva muutos tekee mestariksi tulemisen mahdottomaksi.

”Jos me ei saada tällaisessa hankkeessa työmarkkinatoiminnan, että työnantaja-toiminnan sekä palkansaajapuolen ajatuksia yhtymään tavalla tai toisella jossain kohtaa, niin se on kyllä hankala eteenpäin vietäväksi.” (H6)

Lopuksi Lundströmin (2015) määritelmässä on, että pirullinen peli on päättymätön. Sama nousi esiin myös haastatteluista. Maailman jatkuva muutos ja kehitys tekevät sen, että uudistus ei voi koskaan olla valmis. Raha määrittelee uudistusta ja keskustelua taloudellisista reunaehdoista olisi kaivattu enemmän. Toimihankkeessa pyrittiin määrittämään arвориippuvaisia asioita, kuten hankkeen ihmiskäsitystä. Hankkeen ihmiskäsitys muotoutui sellaiseksi, jossa ihminen on luonnostaan aktiivinen toimija. Tulkinta ihmiskäsityksestä kuitenkin jakoi mielipiteitä. Myös se kenellä valtaa on, herätti keskustelua. Raha, valta ja ihmiskäsitys vahvistivat ymmärrystä siitä, että sosiaaliturvauudistus on päättymätön. Tässä hetkessä näkemys ja ymmärrys ovat eri, kuin mitä se on mahdollisesti vuosien päästä. Koettiin, että työssä oli läsnä konsensuksen hakemista ja yksimielisyyden teeskentelyä, joka kaatuu ennen pitkää erimielisyyksiin. Voisi ajatella, että niin kauan kuin on erilaisia tulkintoja todellisuudesta, on myös erimielisyyttä ja sitä kautta uudistus on päättymätön.

”Kysymys, minkä ihmeen takia ne erot on niin isoja ja siellä ei päästy yksimielisyyteen siitä, että mitään oikeastaan ei voitu yhtenäistää. Kaikkien erojen taustalla on

joku semmoinen edunvalvontaryhmä, joka pitää kiinni siitä, että tämä näkökulma pitää olla mukana.” (H6)

”Kaikki oli samaa mieltä siitä, että valtiolla on huolenpitovelvoite, mut siihen se samanmielisyys sitten loppuikin.” (H4)

”Sit alkoi tulla sitä, et mitä yksilöltä edellytetään, jotta hän saa nauttia tätä yhteiskunnan huolenpitoa? Vasen laita ajoi hyvin vahvasti sellaista näkemystä, et se riittää et ihminen vain on ja nauttii yhteiskunnan suomaa tukea tilanteessa, jolloin hän ei halua tehdä työtä. Siel tuli sellaisia erilaisia maailmoja vastaan. Mä itse henkilökohtaisesti en ollenkaan päässy sellaiseen ajatteluun kiinni. Tää on sellainen kaunis idea mutta se ei vain ole niin.” (H4)

5.4 Tutkimustulosten yhteenveto

Kompleksisuuteen liittyy ajatus tietämyksen rajallisuudesta. Kerättäessä tietoa on mahdotonta huomioida kaikkia tekijöitä ja vuorovaikutussuhteita, joilla voi olla isoja vaikutuksia tulevaisuuden suhteen (Raisio ja muut, 2018, s. 2). Ajatusmalli siitä, että kokonaisuus, joka ymmärretään osiin pilkkomalla, on kovin siilomainen tapa jäsentää maailmaa. Ongelmat vaativat kuitenkin toimintaa, joka ylittää hallinnon rajat. Valitettavan monien uudistusten hierakinen toiminta pohjaa deterministiseen ajatusmalliin, jossa ajatellaan tapahtumien olevan ennalta määriteltäviä. Ajatusmalli on kuitenkin haavoittuvainen, sillä ihminen nähdään tällöin osaksi rakenteita ilman vaikuttamisen mahdollisuutta. (Vartiainen ja muut, 2013, s. 61, 66.) Liian yksinkertaistava ja mekanistinen lähestymistapa, jossa kontrollia ja valvontaa sekä taloudellisia kannustimia lisätään, on varsin ratkaisukeskeinen lähestymistapa ja se johtaa lähinnä työtaistelutoimiin ja tilanteen kärjistymiseen (Raisio ja muut, 2018, s. 35).

Haastatteluissa kävi ilmi, että valtaosa mielsi sosiaaliturvauudistuksen pirulliseksi ongelmaksi tai kuvasi uudistusta pirullisuuden kriteerien määrittelyn kautta mutta osa haastattavista ei halunnut luonnehtia ongelmaa pirulliseksi. Pirullisuus myös koettiin trendi-ilmiöksi, jolla pyritään luonnehtimaan Suomen poliittisen järjestelmän ongelmia. Epä-

varma poliittinen tahtotila ja poliittisen tahtotilan puutos ohjasivat joidenkin haastattelujen mukaan työn tekemistä. Haastateltavat kokivat, että heillä ei ollut riittävästi yksimielisyyttä siitä mitä haetaan. Syiden taustalla nähtiin poliittista pelkuruutta muutoksien tekemiseen ja toisaalta taustalla vaikutti ajatus, että toimijoilla ei ollut yhteistä tulkintaa tai yhteistä ymmärrystä valtion tehtävistä. Kaikki yhtyivät siihen, että isot linjauskysymykset tulee ratkaista mutta yhteinen ymmärrys siitä, miten se tehdään, ei ollut selkeä. Haastateltavilta puuttui yhteinen käsitys ja toisaalta haastateltavat jakoivat erilaisia ihmiskäsityksiä siitä, minkälaisena toimijana ihminen nähdään. Kun ihmiskäsityksen kysymys on ratkaisematta ja toimijoilla on täysin vastakkaisia tavoitteita, ei ole selkeää suuntaa siihen, miten sosiaaliturvauudistus pystytään ratkaisemaan.

Sosiaaliturvauudistus miellettiin toiminnalliseksi ja älylliseksi haasteeksi, joka pohjautuu tietoperustaan mutta ymmärrys yhtenäisestä asioiden eteenpäin viemisestä puuttui. Yhteinen keskustelu ja pohdinta auttoivat viemään hankkeessa eteenpäin, mutta samalla se myös hankaloitti työn etenemistä. Hyvä tiedonkäyttö perustuu tutkimustietoon, tilastotietoon sekä vertailuun perustuvaan tietoon. Osa koki myös mallinnuksien käytön tärkeäksi. Kaikki haastateltavat kokivat, että tietoa on ollut saatavissa riittävästi mutta toisaalta koettiin, että tiedon hyödyntämiseen ei välttämättä ollut tarpeeksi aikaa. Tulokista nousi esille, että tietoa on myös helppo käyttää väärin ja omia tarkoitusperiä mukaillen. Ongelmalliseksi koettiin tiedon valtava määrä ja sen jatkuva muuttuminen mutta toisaalta koettiin, että helposti ja nopeasti saatava ajantasainen tieto puuttuu. Ilmiöpohjainen lähestymistapa nähtiin pääsääntöisesti sekä hyvänä mutta myös haasteellisena. Tiedon käytön taustalla vaikutti ymmärrys siitä, että puhuttaessa demokraattisesta yhteiskunnasta, joka perustuu ideologisiin ajatuksiin, ei yksinkertaisesti ole mahdollista käyttää puhtaasti rationaalisuuteen perustuvaa tietoa. Ymmärrettiin, että on tärkeää pirtäytyä irti yksityiskohtaisuudesta mutta toisaalta osa haastateltavista lähestyi uudistusta nimenomaan yksityiskohtien ja siinä korjausta vaativien asioiden näkökulmasta. Yleisesti ymmärrettiin, että näin massiivinen uudistus tulee tehdä pitkällä aikavälillä yli hallituskausien ja ilmiömäistä lähestymistapaa hyödyntäen.

Haastatteluista ilmeni, että toimihankkeeseen osallistui laaja toimijajoukko ja jokaisella haastateltavalla oli erilaisia näkemyksiä viedä työtä eteenpäin. Työn tekemistä ohjasi erilaiset intressit ja koettiin, että yksimielisyyttä oli hankala saavuttaa. Toisaalta tunnistettiin, että vuoropuhelun avulla kyettiin hahmottamaan kokonaiskuva ja mitä pidemmälle työ eteni, sitä paremmaksi yhteisymmärrys muuttui. Tunnistettiin, että kansalaisten kuuleminen on tärkeää mutta koettiin, että tässä yhteydessä se jäi hieman yksisuuntaiseksi. Ylevistä periaatteista päästiin paremmin yksimielisyyteen mutta mitä enemmän mentiin yksityiskohtiin, sitä enemmän näkemyseroja oli. Tulkinta ihmiskäsityksestä jakoi mielipiteitä. Raha, valta ja kompleksinen maailma sekä ihmiskäsitys vahvistivat ymmärrystä siitä, että sosiaaliturvauudistus on päättymätön.

6 Pohdinta ja johtopäätökset

Tässä luvussa pohditaan tutkimustuloksia tutkimuskysymysten ja tarkoituksen sekä tavoitteiden kautta. Tutkimuksen tarkoituksena oli lisätä ymmärrystä sosiaaliturvan uudistamisen toimintakentästä ja siinä toimimisesta. Tavoitteena oli ymmärtää sosiaaliturva-uudistuksen luonnetta. Tutkimus lähestyi sosiaaliturvauudistusta pirullisuuden näkökulmasta ja tutkimuskysymyksiin etsittiin vastauksia teoreettisen viitekehyksen ja empiirisen osion välisen keskustelun avulla. Tutkimusta ohjasi tutkimuskysymykset, joiden avulla hahmotettiin sosiaaliturvauudistuksen pirullisuutta, sosiaaliturva 2030 Toimihankkeen tiedon käyttöä ja tulkintoja sekä Toimihankkeen pirullisen pelin ilmenemistä. Teoreettisessa viitekehyydessä määriteltiin pirullinen ongelma, kesy ongelma, kompleksisuus sekä tiedonkäytön toimintamalli.

Alkuun käydään läpi tutkimuksen johtopäätökset tutkimuskysymyksien kautta sekä tehdään ehdotuksia jatkotutkimuksille. Toisessa alaluvussa pohditaan tutkimusmenetelmän soveltuvuutta empirian keräämisessä ja lopuksi tarkastellaan tutkimuksen eettisyyttä, reliabiliteettia sekä validiteettia.

6.1 Johtopäätökset ja jatkotutkimusaiheet

Tutkimuskysymykset olivat:

- 1.) Mikä tekee sosiaaliturvauudistuksesta pirullisen?
- 2.) Millaista oli sosiaaliturva 2030 Toimihankkeen tiedonkäyttö ja miten sosiaaliturvauudistusta tulisi lähestyä?
- 3.) Miten pirullinen peli ilmentyi hankkeen aikana?

Teoria ilmentää, että valtaosa yhteiskunnan politiikkakysymyksistä on kompleksisia ja yhteenkietoutuneita eikä erillisillä ratkaisuille päästä systeemiseen muutokseen. Hallinnollisten siilomaisten toimintojen ja erillislakien sijaan asiaa tulisi lähestyä kompleksisuuden

ymmärtämisellä ja tiedon luonteen ymmärryksen ja sen avulla johtamisen näkökulmasta. (Raisio ja muut, 2018.) Tutkimustuloksista voidaan päätellä, että sosiaaliturvauudistus on ja nähdään pirullisena ongelmana tai ainakin samoin kriteerein, joita käytetään pirullisuuden määrittelyssä. Sosiaaliturvauudistuksessa vaaditaan monien eri vaihtoehtojen pohtimista sekä ymmärretään, että yhteiskunta muuttuu ja kehittyy jatkuvasti, joka muo-
vaa uudistamisen tarpeita ja näin ollen toiminnan kehittäminen on jatkuva prosessi. Sosiaaliturvauudistuksella ei ole vain yhtä oikeaa tapaa siihen, miten se ratkaistaan, vaan uudistus voidaan toteuttaa monella eri tavalla. Ratkaisuyritykset ovat hyvin epävarmoja, eikä uudistuksen lopputulemaa kyetä ennustamaan.

Teoria osoittaa, että ilmiöt ovat yhteenkietoutuneita ja elämä on jatkuvaa muutosta. Kompleksisuusajattelun kautta pystytään ymmärtämään monimutkaisia ongelmia ja lähestymään niitä alhaalta ylöspäin ilmentyvänä ongelmina. Tämä lähestymistapa on olennainen myös sosiaaliturvaa uudistettaessa. Jatkuvasti muuttuvassa ympäristössämme kontrollointi on mahdotonta ja tarpeetonta. Tulevaisuutta ei voida jäsentää strategioiden avulla eikä päätöksiä voida tarkastella irrallisina ja ennakoitavissa olevina tapahtumina. (Lundström, 2015, s.74.) Tulosten perusteella voidaan myös todeta, että ilmiöpohjainen lähestymistapa nähtiin pääsääntöisesti hyvänä mutta myös haasteellisena. Tiedon käytön taustalla vaikutti ymmärrys siitä, että puhuttaessa demokraattisesta yhteiskunnasta, joka perustuu ideologisiin ajatuksiin ei yksinkertaisesti ole mahdollista käyttää puhtaasti rationaalisuuteen perustuvaa tietoa. Ymmärrettiin, että on tärkeää pitäytyä irti yksityiskohtaisuudesta mutta toisaalta haastatteluista ilmeni, että osa haastateltavista lähestyi uudistusta nimenomaan yksityiskohtien ja siinä korjausta vaativien kohtien näkökulmasta. Yleinen näkemys oli, että näin massiivinen uudistus tulee tehdä pitkällä aikavälillä yli hallituskausien ja ilmiömaista, osallistavaa lähestymistapaa hyödyntäen.

Tuloksista voidaan tulla myös johtopäätökseen, että Toimihankkeessa oli nähtävissä pirullisen pelin ilmentymää. Haastateltavista kaikki kokivat, että toimijoilla on erilaisia tavoitteita uudistuksen suhteen. Kaikilla oli myös yhteinen näkemys, että toimijoilla ei ollut

riittävästi yksimielisyyttä siitä, mitä haetaan. Toisaalta osa kuitenkin koki, että mitä pidemmälle työ eteni, sitä paremmin yhteistä ymmärrystä syntyi. Puustisen (2017, s. 122–123) mukaan toimija toimii aina omasta asemasta lähtöisin ja muut toimijat tulkitsevat toimintaa omista lähtökohdistaan. Lundströmin (2015) pirullisen pelin määritelmien mukaan pelikenttä on kompleksinen ja osallistuminen peliin ei ole vapaaehtoista. Pirullisessa pelissä on myös läsnä pelaajien jatkuva vaihtuminen. Tuloksien mukaan toimijat vaihtuvat ja osallistuminen ei ole vapaaehtoista. Sosiaaliturvauudistus on päättymätön ja sitä ympäröivä jatkuva muutos tekee mestariksi tulemisen mahdottomaksi. Tulokset myös osoittavat, että sosiaaliturvauudistus voidaan ymmärtää sosiaalisesti konstruotuneeksi. Konstruktionismissa tulkinta ja tieto on subjektiivista eli ne tapahtuvat kohtaamisessa, jolloin olennaista on tarkastelu, miten vuorovaikutteiset ihmiset luovat käytännöllään merkitystä toimintaan. Konstruktionismin mukaan meidän tulee vertailla erilaisia tulkintoja tapahtumista ja niiden perusteella käydä keskustelua. Keskustelun avulla pystymme luomaan yhteisymmärryksen tapahtumista (Tuominen, 2001, s. 128, 150.)

Tutkimuksen aihealueen kannalta tärkeimpänä jatkotutkimusaiheena olisi tutkia, miten sosiaaliturvauudistus etenee komiteatyössä. Sosiaali- ja terveysministeriöiden sivuilla ilmenee, että uudistusta valmistelelee tällä hetkellä parlamentaarinen komitea, joka on aloittanut työnsä maaliskuussa 2020 ja jatkaa toimikauttaan vuoteen 2027 asti. Nyt kun Toimihankkeessa on asiaa viety eteenpäin ilmiölähtöisesti, olisi mielenkiintoista nähdä, kuinka työ etenee komiteassa. (Sosiaali- ja terveysministeriö, n.d.)

Toinen ilmeinen jatkotutkimusaihe olisi sosiaaliturvamallien tutkiminen ja vaikuttavuusarviointien tekeminen malleista. Tulevaisuudessa olisi mielenkiintoista seurata mihin sosiaaliturvauudistus asettuu. Keskustelu sosiaaliturvan uudistamisesta on alkanut jo 1980-luvulla ja Suomen sosiaaliturva on uudistuspaineen alla. Hyvinvointimallimme herättää suomalaisissa ylpeyttä mutta todellisuudessa kannustinongelma ja sen vaikeaselkoisuus eivät anna aihetta ylpeilyyn. (Maanselkä, 2018.) Maanselkä (2018) esittää työn kannattavuuden parantamista kolmella eri vaihtoehtoisella tavalla. Vaihtoehdot ovat joko sosiaaliturvan tason pienentäminen, työn kannattavuuden parantaminen,

joko veroja alentamalla tai sanktioilla, jotka kohdistuvat työttömyyteen. Malleihin kohdistuvilla vaikuttavuusarvioinneilla pystyttäisiin pureutumaan työnteon kannattavuuden arvioimiseen.

6.2 Tutkimusmenetelmän arviointia

Tutkimusaineiston käsittely eteni, kuten luvussa 4.2 on kuvattu. Tekstistä jäi paljon tutkimuksen ulkopuolelle ja tarkoitus oli poimia vain ne asiat, jotka vastaavat tutkimuskysymyksiin ja ovat tutkimuksen kannalta merkityksellisiä. Laadullista tutkimusta voidaan kuvailla prosessiksi, jolloin näkökulmat ja tulkinnat kehittyvät osaksi tutkijan tietoisuutta tutkimusprosessin edetessä. Tutkimus ei etene selkeissä vaiheissa, vaan tutkimusta koskevat ratkaisut muotoutuvat tekemisen edetessä. Tällaista tutkimusotteen avoimuutta kuvastaa tutkijan pyrkimys hahmottaa tutkittavien näkemyksiä tutkitusta ilmiöstä. Tämä edellyttää tutkijalta kykyä ymmärtää oman tietoisuuden kehittymistä tutkimuksen edetessä sekä valmiuksia tehdä tutkimukseen liittyviä uudelleenlinjauksia. Laadullisessa tutkimuksessa korostuu aineiston merkitys, jonka tarkoitus on jäsentää teoreettista tarkastelua. Teoreettiset näkökulmat ovat vuorovaikutteisia suhteessa käytännön kentästä nousevien näkökulmien kanssa. (Kiviniemi, 2018, s. 73–74, 77; Eskola & Suoranta, 2001, s. 15–16.) Teemahaastattelu oli tästä näkökulmasta katsottuna oikea ratkaisu. Tässä tutkimuksessa oltiin kiinnostuneita nimenomaan siitä mitä haastateltavat sanovat ja siitä, miten heidän ajatuksensa peilautuvat käyttämäni teorian kanssa. Teemoittelu edellytti empirian sekä teorian vuorovaikutuksellisuutta, jotta löydettiin vastaukset tutkimuskysymyksiin. Lähtökohtana teemahaastattelulle on, että haastateltavat ovat kokeneet jonkin tietyn prosessin ja tutkija on selvillä tutkimuskohteen oleellisimmista prosesseista. Lähtökohtaisesti voidaan ajatella, että teemahaastattelu on vaativa tutkimusmenetelmä, sillä tutkijalla tulee olla tarvittava ymmärrys tutkittavasta asiasta. Haastattelurunko mahdollistaa sen, että tutkimuksesta saadaan merkityksellistä tietoa ja keskustelu keskittyy tutkimuksen kannalta olennaisimpiin seikkoihin. Valituilla teemoilla oli tarkoitus tuottaa aineistoa, jota pystytään tulkitsemaan teorian avulla. (Puusa & Juuti, 2011, s. 81–83.)

Hirsjärven ja Hurmeen (2001) mukaan haastattelu soveltuu käytettäväksi monissa tilanteissa joustavuutensa puolesta. Menetelmän käyttöä tulee kuitenkin harkita suhteessa tutkimuskysymyksiin ja tavoitteisiin. Puusa ja Juuti (2011) kuvaavat teoksessaan, että haastattelu on ainoita keinoja tuoda esiin haastateltavan subjektiivinen näkemys asiasta, joten myös tästä näkökulmasta teemahaastattelun käyttö tutkimusmetodinä on perusteltua.

6.3 Tutkimuksen eettisyyden ja luotettavuuden arviointia

Laadullisen tutkimuksen lähtökohtana luotettavuutta arvioitaessa on tutkija itse. Siksi perinteinen validiteetti ja reliabiliteetti eivät sellaisenaan sovellu laadullisen tutkimuksen luotettavuuden arviointiin. Laadullisessa tutkimuksessa mielekkäämpää onkin arvioida tutkimuksen uskottavuutta, siirrettävyyttä, varmuutta ja vahvistuvuutta. (Eskola & Suoranta, 2001, s. 210–212.) Luotettavuutta arvioitaessa on hyvä huomioida tutkimuksen empiria. Tässä tutkimuksessa tutkittavien määrä oli suhteellisen pieni (N=8), joten sen voidaan ajatella heikentävän tutkimuksen luotettavuutta. Suuremmalla otoksella olisi luotettavuutta voitu mahdollisesti lisätä. Toisaalta jo tällä otoksella saavutettiin samansuuntaisia tuloksia. Kaikkien tutkimusten pätevyyttä ja luotettavuutta tulisi arvioida jollain tapaa. Kun puhutaan laadullisesta tutkimuksesta, keskeistä on arvioida henkilöiden kuvauksia. Tutkijan tarkka selonteko tutkimuksen kulusta lisää luotettavuutta. (Hirsjärvi ja muut, 2009, s. 232.) Haastattelun alussa kaikilta kysyttiin lupa nauhoittaa haastattelu litterointia varten sekä kaikille kerrottiin, että aineisto hävitetään litteroinnin jälkeen. Kaikki haastateltavat antoivat suostumuksen oman nimensä julkaisemiseen, kuitenkin niin, ettei yksittäisen haastateltavan vastauksia pystytä identifioimaan. Haastattelut toteutettiin Teamsin kautta ja seitsemällä kahdeksasta oli haastattelutilanteessa kamera päällä. Tämä auttoi myös haastatelluiden kehonkielen tulkinnassa mutta litterointiin ei kirjattu ylös huokauksia tai muita tulkintoja, jotka voisivat vaikuttaa tuloksiin. Ainoastaan nauhalla kuultu teksti litteroitiin.

Kaikki haastatetturungon kysymykset käytiin jokaisen haastateltavan kanssa läpi ja osa haastateltavista esitti haastattelun aikana tarkentavia kysymyksiä. Haastattelukysymykset olivat kaikille samat mutta keskustelun edetessä niiden järjestys hieman vaihteli. Haastateltavat vastasivat kysymyksiin omien näkemysten ja kokemusten perusteella. Osa haastateltavista on mukana vastikään käynnistyneessä sosiaalikomitean työssä, joka mahdollisesti voi vaikuttaa ajatuksiin. Luotettavuutta voidaan tässä yhteydessä arvioida myös siitä näkökulmasta, että kaikki haastateltavat olivat työskennelleet pitkään Toimihankkeessa ja olivat hyvin perehtyneitä aiheeseen. Yksi näkökulma luotettavuutta pohdittaessa on myös aika. Hankkeesta oli kulunut aikaa ja haastateltavat joutuivat palauttamaan mieleensä sen hetkisiä tapahtumia. Osa haastateltavista oli ehtinyt siirtyä jo uusiin työtehtäviin, joten uusi tehtäväkenttä saattoi vaikuttaa vastauksiin. Toisaalta kulunut aika mahdollistaa ajatusten reflektoinnin menneeseen ja voi auttaa hahmottamaan asioita selkeämmin. Voidaan myös miettiä, että jos haastateltaviksi olisi valikoitunut erilainen joukko Toimihankkeen sisältä, olisivatko tulokset erisuuntaisia. Myös tutkijan oma esiymmärrys on syytä nostaa esille. Joidenkin kysymysten kohdalla olisi voitu tiivistää kysymyksiä ja toisaalta toisten kysymysten kohdalla olisi voinut miettiä, mikä on tutkimuksen kannalta olennaista. Haastattelut suoritettiin neutraalisti niin, että haastattelijan rooli oli kuunnella eikä ohjata keskustelua. Haastatteluaineistoa reflektointiin suhteessa käytettyyn teoriaan. Tutkimuksen teoria vahvisti haastatteluissa nousseita asioita. Toisaalta voidaan myös nähdä, että tässä suhteessa oma esiymmärrys on voinut viedä tutkimusta haluttuun suuntaan. On myös syytä pohtia, onko kaikki olennainen huomioitu vai onko jotain jäänyt huomioimatta. Litteroiduista sivuista vain pieni osa päätyi osaksi tutkimusta. Näin jälkikäteen ajateltuna, haastattelukysymyksiin olisi tullut paneutua vielä tarkemmin ja miettiä, minkä kysymysten kautta saadaan vastaukset haluttuihin teemoihin. Osa haastatteluista keskittyi joihinkin asioihin paikoitellen yksityiskohtaisesti ja joidenkin haastattelluiden kohdalla, vastaukset olivat niukkasanaisempia. Tekstiä analysoidessani mietin, onko olemassa vaara, että tutkijan tulkinta poikkeaa siitä, mitä haastateltu on asiasta halunnut sanoa. Laadullisessa tutkimuksessa tutkimustulos on subjektiivista ja haasteellista oli mielestäni poimia tekstistä olennainen. Toisaalta tutkimus on

aina tutkijan näkemys ja tulkinta haastatteluiden ja teorian yhdistelmää, joten näistä näkökulmista katsottuna ei ole olemassa väärää tulosta.

Lähteet

- Airio, I. (2013). Toimeentuloturvan verkkoa kokeilemassa. Kansalaisten käsitykset ja odotukset. Juvenes Print. Tampere.
- Ansell, C. & Geyer, R. (2017). `Pragmatic complexity` a new foundation for moving beyond evidence-based policy making? *Policy Studies*, 38 (2): 149–167.
- Batie, S. S. (2008). Wicked Problems and Applied Economics. *American Journal of Agricultural Economics*. (2008) 90 (5): 1176–1191.
- Bertalanffy, L. (1971). *General System Theory: Foundations, Development, Applications*. Allen Lane.
- Bertalanffy, L. (1975). *Perspectives on General Systems Theory: Scientific-philosophical studies*. Braziller.
- Cairney, P. & Geyer, R. (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.
- Camillus, C. (2008). Strategy as a wicked problem. *Harvard Business Review*. 99–106.
- Carse, J. P. (1986). *Infinite and finite games. A Vision of Life as Play and Possibility*. New York: A division of Macmillan.
- Clarke, M. & Stewart, J. (2003). Handling the wicked issues. Teoksessa J. Reynolds, J. Henderson, J. Seden, J. Charlesworth & A. Bullman (toim.). *The Managing Care Reader*. London: Routledge. 273–280.
- Conklin, J. (2005). *Dialogue mapping: Building shared understanding of wicked problems*. New York: Wiley.
- Daviter, F. (2017). Coping, taming or solving: Alternative approaches to the governance of wicked problems. *Policy Studies*, 38(6): 571–588.
- Dentoni, D., Bitzer, V. & Schouten, G. (2018). Harnessing Wicked Problems in Multi-Stakeholder Partnerships. *Journal of Business Ethics* (2018) 150: 333–356.
- Eskola, A., Suoranta, J. (2001). *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*. Gummerus kirjapaino Oy. 5. painos. Jyväskylä.
- Freeman, R. (2008). Learning in public policy. Teoksessa Moran, Michael ym. (toim.), *The Oxford Handbook of Public Policy* (s. 367-388). Oxford: Oxford University Press.

- Gregor, s. (2002). Design theory in information systems, *Australian Journal of information Systems, Special Issue*, 14-22.
- Hanen, T. & Raisio, H. (2017). Kompleksisuustieteet sotatieteellisessä tutkimuksessa- järkevä suunta vai harhapolku? *Tiede ja Ase*, 75: 100-123.
- Heinonen, J. (2019). 20-luvun hyvinvointimalli. Into Kustannus Oy. Helsinki.
- Heiskala, R. (2000). Toiminta, tapa ja rakenne. Kohti konstruktionistista synteesiä yhteiskuntateoriassa. Gaudeamus. Helsinki.
- Head, B.W. (2019). Forty years of wicked problems literature: forging closer links to policy studies. *Policy and Society*, 38(2): 180-197.
- Hiilamo, H., Niemelä, H., Pykälä, P., Riihelä, M., & Vanne, R. (2012). Sosiaaliturva ja elämänvaiheet. Suomen sosiaaliturvan kehitys esimerkkien ja tilastojen valossa. Tampereen yliopistopaino Oy. Tampere.
- Hirsjärvi S., Hurme H. (2001). Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Yliopistopaino. Helsinki.
- Hirsjärvi, S., Remes, P., & Sajavaara, P. (2009). Tutki ja kirjoita. Kariston kirjapaino Oy. 15. painos. Hämeenlinna.
- Holm, R., Poutanen P., Ståhle, P. (2018). Tiedon ja ymmärryksen kehä päätöksenteon valmistelussa. Sitra. Noudettu 2020-01-15 osoitteesta <https://www.sitra.fi/artikkelit/tiedon-ja-ymmarryksen-keha-paatoksenteon-valmistelussa/>
- Horn, R.E. & Weber, R.P. (2007). New tool for resolving wicked problems. *Mess Mapping and Resolution Mapping Process*. Noudettu 2019-11-15 osoitteesta https://www.strategykinetics.com//New_Tools_For_Resolving_Wicked_Problems.pdf.
- Huutoniemi, K. (2014). Kestävyys, poikkitieteellisyys ja tietämisen monimutkaisuus-heuristiikka avuksi? *Tiedepolitiikka* (2014) 1 (39): 27-36.
- Hämäläinen, T. & Nyman, G. (2015). Tiede 2.0 haastaa perinteisen tutkimuksen. Kanava 7.
- Jalonen, H. (2007). Kunnallisen päätöksenteon valmistelutyö kompleksisuusteorioiden valossa. *Hallinnon tutkimus* 3, 35-59.

- Jalonen, H., Lindell, J., Puustinen, A., & Raisio, H. (2013). Yhteistyön kääntöpuoli- Kun itseorganisoituminen epäonnistuu ja ilmaantuminen yllättää. *Hallinnon tutkimus* 4, 284-300. Noudettu 2019-08-14 osoitteesta https://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/35721620/HT2013_Jalonen_Lindell_Puustinen_Raisio.pdf?response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DYhteistyön_kaantopuoli_kun_itseorganisoit.pdf&X-Amz-Algorithm=AWS4-HMAC-SHA256&X-Amz-Credential=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A%2F20190814%2Fus-east-1%2Fs3%2Faws4_request&X-Amz-Date=20190814T082252Z&X-Amz-Expires=3600&X-Amz-SignedHeaders=host&X-Amz-Signature=6360230fe1b61560cf68229bf5d0a8d79a4729617e9b624fb7dd5b12f246f550
- Järvinen, P. & Järvinen, A. (2011). *Tutkimustyön metodeista*. Tampere.
- Kakkuri-Knuuttila, M-L. & Heinlahti, K. (2006). *Mitä on tutkimus? Argumentaatio ja tieteenfilosofia*. Gaudeamus, Helsinki.
- Kallio, O. (1995). *Ympäristön vaikutus kuntaorganisaation toimintaan*. Akateeminen väitöskirja. *Acta Universitas Tampereensis* 457.
- Kananen, J. (2017). *Kilpailuvaltion kydyssä. Suomen hyvinvointimallin tulevaisuus*. Gaudeamus Oy. Tallinna.
- Keskinen, A. 2004. *Kompleksisuudesta*. *Futura* 3, 86–90.
- Kestilä, L., Karvonen, S. (toim.) (2018). *Suomalaisten hyvinvointi. Terveiden ja hyvinvointin laitos*. Noudettu 2019-10-17 osoitteesta http://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/137498/THL_Suomalaisten%20hyvinvointi%202018.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Kiviniemi, K. (2018). *Laadullinen tutkimus prosessina*. Teoksessa Valli, R. (toim.) *Ikkunoita tutkimusmetodeihin 2. Näkökulmia aloittelevalle tutkijalle tutkimuksen teoreettisiin lähtökohtiin ja analyysimenetelmiin*. PS - kustannus. 5., uudistettu painos. Keuruu.
- Knowles, R.N. (2001). *Self-organizing Leadership*. *Emergence* 3(4) 112-127.
- Kpamma, Z.E., Adjei-Kumi, T., Ayarkwa, J. & Adinyira, E. (2017). *Engineering, Construction and Architectural Management*. 24, (2): 289-307.

- Kreuter, M.W., De Rosa, C., Howze, E.H. & Baldwin, G. T. (2004). Understanding Wicked Problems: A Key to Advancing Environmental Health Promotion. *Health Education & Behavior*. (2004) 31 (4): 441–454.
- Kuula, A, & Tiitinen, S. (2010). Eettiset kysymykset ja haastattelujen jatkokäyttö. Teoksessa Ruusuvuori, Nikander & Hyvärinen (toim.) Haastattelun analyysi. Vastapaino. Tampere.
- Lagreid, P. & Rykkja, L.H. (2015). Organizing for `wicked problems`- analyzing coordination arrangements in two policy areas. Internal security and the welfare administration. *International Journal of Public Sector Management* 28 (6): 475-493.
- Lammintakanen J., & Laulainen S. (toim.) (2018). Kohti vaikuttavaa päätöksentekoa ja johtamista hyvinvointipalveluissa. Publications of the University of Eastern Finland General series No 24. Grano oy. Kuopio.
- Lindell, J. (2017). Muutosjohtajuuden pirullinen puoli. Akateeminen väitöskirja. Acta Wasaensia 375. Sosiaali- ja terveyshallintotiede.
- Lehto, M. (2016). Sosiaaliturvan uudistuminen. Rakenne- ja kärkihankkeilla. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2016:65. Sosiaali- ja terveysministeriö. Helsinki.
- Lehto, K., (toim.) Pirullisista ongelmista hyvään hallintoon. Vaasan yliopiston julkaisuja. Opetusjulkaisuja 65. Hallintotieteet 2.
- Lundström, N., (2015). Aluekehittämisen pirullinen peli. Acta Wasaensia 326. Aluetiede 14. Vaasan yliopisto, Vaasa.
- Lundström, N. & Mäenpää, A. (2020). Pirullisia ongelmia ja pirullisia pelejä – Kuka pelaa ja millaista peliä? Teoksessa: Johtaminen kompleksisessä maailmassa. Viisautta pirullisten ongelmien kohtaamiseen. Toim: Pirkko Vartiainen & Harri Raisio. Helsinki: Gaudeamus.
- Maanselkä, A. (2018) Kannustava perusturva. Isosta Britanniaasta mallia Suomen sosiaaliturvauudistukseen. Ajatushautomo Kompassi Ry. Noudettu 2019-08-26 osoitteesta http://www.kompassi.org/wp-content/uploads/2019/03/Kannustava-Perusturva_Verkkokirja.pdf

- Martin, L. (2015). Incorporating values into sustainability decision-making. *Journal of Cleaner Production* 105. 146-156.
- Mason, R & Mitroff, I. (1981). *Challenging Strategic Planning Assumption: Theory, Cases and Techniques*. New York. Wiley.
- Mattila, M. (2000). *Policy making in Finnish social and health care. A network approach*. Helsinki: Helsinki University Press.
- Mitleton-Kelly, E. (2003). *The Principles of Complexity and Enabling Infrastructures*. Teoksessa Mitleton-Kellt, Eve (toim.) 2003: *Complex Systems and Evolutionary Perspectives of Organizations: The Application of Coplexity Theory to Organizations*. Pergamon. 23-50.
- Metsämuuronen, J. (2006). *Laadullisen tutkimuksen käsikirja*. Gummerus kirjapaino Oy Jyväskylä.
- Moilanen, P. & Räihä, P. (2018). *Merkitysrakenteiden tulkinta*. Teoksessa Valli, R. (toim.) *Ikkunoita tutkimusmetodeihin 2. Näkökulmia aloittelevalle tutkijalle tutkimuksen teoreettisiin lähtökohtiin ja analyysimenetelmiin*. PS-kustannus. Jyväskylä.
- Morin, E. (2008). *On Complexity*. Cresskill, NJ: Hampton Press.
- Niemelä, H., Salminen, K., (2006). *Suomalainen sosiaaliturva*. Helsinki. Vammalan kirjapaino Oy.
- Nylander, O. (2016). *Soteuudistus - pirullinen ongelma, ajopuu vai projekti*. Helsinki. BoD.
- Norton, B.G. (2011). *The ways of wickedness: Analyszing Messiness with Messy Tool*. *J.Agric Environ Ethics* (2012) 25: 447-465.
- Pacanowsky, M. (1995). *Team Tool for wicked Problems*. *Organizational Dynamics* 23: 3, 36-52.
- Pietiläinen, V. (2010). *Johtajan ammatillisten kompetenssien profiloituminen kompleksisessa toimintaympäristössä.- Tapausesimerkinä opetustoimen alaiset oppilaisorganisaatiot*. Akateeminen väitöskirja. Lapin yliopisto. *Acta Electronica Universitatis Lapponiensis* 62.
- Puusa, A., Juuti, P. (toim.) (2011). *Menetelmäviidakon raivaajat. Perusteita laadullisen tutkimuslähestymistavan valintaan*. Hansaprint Oy. Vantaa.

- Puustinen, A. (2017). Voiko verkostoa johtaa? Tapaustutkimus sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistoiminta-alueen hallinnan yhteenkietoutuneesta luonteesta. Publications of the university of eastern Finland. Dissertations in social sciences and business studies. No 149. Grano Oy. Jyväskylä.
- 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 Organisation and Management*, 23(5): 477-493.
- Raisio, H., Jalonen, H., Uusikylä, P. (2018). Kesy, sotkuinen vai pirullinen ongelma? Tiedon käyttö yhteiskunnallisessa päätöksenteossa. *Sitran selvityksiä* 139.
- Raisio, H., Vartiainen, P. & Puustinen, A. (2018). Tulevaisuus tehdään kompleksisessa maailmassa. *Kuntaliiton julkaisusarja* (12) Noudettu 2019-08-14 osoitteesta <file:///C:/Users/omeri/Downloads/Kompleksisuusajattelusta.pdf>
- Raunio, K. (1999). Positivismi ja ihmistiede sosiaalitutkimuksen perustat ja käytännöt. Gaudeamus, Helsinki.
- Rittel, H. W. J. (1972). On the planning crisis: Systems analysis of the first and second generations. *Bedriftsokonomien*, 390–396.
- Rittel, H. W.J, & Webber, M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences*, 4: 155-169.
- Roberts, N. (2000). Wicked Problems and Network Approaches to Resolution. *International Public Management Review – electronic Journal* 1: 1, 1–19.
- Savolainen, R. (1994). Tiedonkäytön tutkimus informaatiotutkimuksessa. *Kirjastotiede ja informatiikka* 13(4): 101-119.
- Sosiaali- ja terveysministeriö. (n.d.). Noudettu 2021- 05-04 osoitteesta <https://stm.fi/sosiaaliturvakomitea>.
- Sinek, S. (2019). *The Infinite Game*. Noudettu 2021-01-04 osoitteesta https://books.google.fi/books?hl=fi&lr=&id=GVtJDwAAQ-BAJ&oi=fnd&pg=PR11&dq=simon+sinek+infinite+game&ots=nNTy-gVTglU&sig=hx0_VCaLvtk85aukH-L1OA9It8&redir_esc=y#v=onepage&q=simon%20sinek%20infinite%20game&f=false
- Stenvall, J. & Virtanen, P. (2007). *Muutosta johtamassa*. Edita.

- Ståhle, P. (2004). Itseuudistumisen dynamiikka- Systemiajattelukehitysprosessien ymmärtämisen perustana. Teoksessa: Näkymätön näkyväksi: Avauksia kehitysprosessien näkymättömän dynamiikan tutkimukseen. Markku Sotarauta ja Kati-Jasmin Kosonen (toim.) Tampere University Press.
- Tuomi, J., Sarajärvi, A. (2009). Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Gummerus Oy. Jyväskylä.
- Tuominen, K. (2001). Tiedonmuodostus ja virtuaalikirjaston rakentaminen: Konstruktivistinen analyysi. CSC Research Reports R 01/01. CSC- Scientific computing Ltd.
- Vaarama, M., Moisio, P., & Karvonen, S. (toim.) (2010). Suomalaisten hyvinvointi. Terveysten ja hyvinvoinnin laitos. Noudettu 2019-08-12 osoitteesta <https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/80297/8cec7cec-5cf3-4209-ba7a-0334ecdb6e1d.pdf?sequence=1#page=253>
- Valtioneuvoston kanslia. (2018). Noudettu 2019-10-16 osoitteesta <https://vnk.fi/toimi/sosiaaliturvan-vaihtoehdot>
- Valtioneuvoston kanslia. (n.d. -a). Noudettu 2019-02-27 osoitteesta <https://vnk.fi/tulevaisuuden-sosiaaliturva/toimi-hanke>
- Valtioneuvoston kanslia. (n.d. -b). Noudettu 2019-10-15 osoitteesta <https://vnk.fi/toimi/perustiedot>
- Valtioneuvoston kanslia. (n.d. -c). Noudettu 2021-03-10 osoitteesta <https://vnk.fi/toimi/ilmiot>
- Van Gerven, M., (2008). The Broad Tracks of Path Dependent Benefit Reforms. A Longitudinal Study of Social Benefit Reforms in Three European Countries, 1980- 2006. Studies in social security and health 100, KELA research department. Helsinki.
- Vartiainen, P. (2008). Health Care Management in Finland: An analysis of the wickedness of selected reforms. New York (28): 41-55.
- Vartiainen, P., Ollila, S., Raisio, H. & Lindell, J. (2013). Johtajana kaaoksen reunalla. Kuinka selviytyä pirullisista ongelmista? Helsinki: Gaudeamus.
- Weaver, W. (1948). Science and complexity. American Scientist 36: 536–544.

- Weymouth, R. & Hartz-Karp, J.P. (2015). Deliberative Collaborative Governance as a Democratic Reform to Resolve Wicked Problems and Improve Trust. *Journal of Economic and Social Policy*. 17: 1, 4.
- Wright, G., Cairns, G., O'Brien, F. & Goodwin, P. (2018). Scenario analysis to support decision making in addressing wicked problems: Pitfalls and potential. *European Journal of Operational Research* 278, 3-19.
- Xiang, W-N. (2013). Working with wicked problems in socioecological systems: Awareness, acceptance, and adaptation. *Landscape and Urban Planning*, 110 (1):1-4.

Liitteet

Liite 1. Haastattelukysymykset

Haastattelurunko

Teema 1. Sosiaaliturvan pirullisuus

1. Kuvaile sosiaaliturvauudistuksen tekemistä suunnittelun näkökulmasta?
2. Mitkä ovat uudistuksen ongelmallisimmat asiat? entä selkeimmät?
3. Miten sosiaaliturvauudistusta tulisi mielestäsi lähestyä suunnittelun näkökulmasta?
4. Mitä asioita tulee ottaa huomioon uudistusta suunniteltaessa?

Teema 2. Tiedon käyttö

5. Miten tietoa on tuotettu, tulkittu ja hyödynnetty sotu-uudistuksessa?
6. Miten te saatte tietoa käyttöönnne?
 - a. Mikä on ensisijainen tietolähteenne?
 - b. Mitä muita tietolähteitä käytätte?
7. Millaisia vaikuttavuusarviointeja sotu- uudistuksessa on tehty?
8. Miten 2030 ratkaisumallit 1) perheturva 2) työ ja osaaminen sekä 3) vapaa valinta ovat syntyneet?
9. Minkälaista tiedon käytön tulisi olla uudistusta tehdessä? Entä minkälaista se on ollut?

Teema 3. Paikalliset sotu- toimijat

10. Ketkä ovat mielestänne avaintoimijoita Sotu-uudistuksessa?
 - a. Miten vuorovaikutus on mielestänne toiminut eri toimijoiden kanssa?
 - b. Minkä tahojen kanssa vuorovaikutusta on ollut tarpeeksi?
 - c. Minkä tahon kanssa sitä olisi pitänyt olla enemmän?
11. Onko toimijoilla mielestänne erilaisia tavoitteita uudistuksen suhteen?
12. Onko sinulla vielä muuta kommentoitavaa aiheeseen?

Liite 2. Saatekirje

Hei,

Teen sosiaali- ja terveyshallintotieteen pro gradu -tutkielmaani sosiaaliturvauudistuksesta. Tutkielman ohjaajina toimivat tutkijatohtori Niklas Lundström (niklas.lundstrom@uwa.fi) sekä yliopistonlehtori Juha Lindell (juha.lindell@uwa.fi)

Tutkimuksen tarkoituksena on tutkia mikä tekee sosiaaliturvauudistuksesta pirullisen ongelman, sekä millaisen tiedonkäytön seurauksena sosiaaliturva 2030 Toimi hankkeen vaihtoehtomallit ovat rakentuneet. Lisäksi tutkimuksen tavoitteena on selvittää, onko sosiaaliturvauudistuksessa nähtävissä pirullisen pelin ilmenemismuotoja.

Pirullisuus käsitteen avulla on mahdollista ymmärtää sosiaaliturvaa ja sen uudistamiseen liittyviä kysymyksiä sekä sen monimutkaisuutta. Pirulliset ongelmat ovat usein yhteiskuntapoliittisia eikä yhtä oikeaa toimintatapaa ole. Ne vaativat omanlaisen lähestymisen tiedon käytössä, joten ei ole yhdentekevää, miten niitä lähestytään. Pirullinen peli kuvastaa puolestaan pirullisia ongelmia toimija- näkökulmasta.

Haastattelen tutkielmaani varten sosiaaliturvauudistuksessa osallisena olevia asiantuntijoita ja toimijoita. Haastattelu kestää noin tunnin ja se on mahdollista käydä Teamsin välityksellä. Haastattelukysymyksiin on mahdollista tutustua myös etukäteen. Haastattelut ovat luottamuksellisia ja niiden avulla pyrin löytämään yhdenmukaisuutta käyttämäni teorian kanssa, sekä saamaan vastauksia tutkimuskysymyksiin. Tutkimuksen loppuun tulee liitteeksi nimilista haastatelluista, mutta tekstistä ei ole tunnistettavissa yksittäisen haastateltavan vastauksia.

Olen teihin yhteydessä lähipäivinä sopiakseni mahdollisen haastatteluajan.

Lämmin kiitos sinulle jo etukäteen!

Ystävällisin terveisin,

Outi Räikkönen

c114341@student.uwasa.fi

Liite 3. Haastattelut

Petrow Seija, neuvottelujohtaja, Valtion työmarkkinalaitos VTML, 21.10.2020 (nykyisin vanhempi neuvonantaja, Sitra)

Vartiainen Juhana, kansanedustaja kokoomus, 23.10.2020

Maanselkä Asmo, puoluesihteerin KD, 30.10.2020

Auvinen Jaana, lehtori sininen tulevaisuus, 10.12.2020

Filatov Tarja, kansanedustaja SDP, 16.12.2020

Murto Katarina, Akavan työmarkkinajohtaja, 3.2.2021 (nykyisin johtaja STTK)

Palola Jorma, neuvottelupäällikkö, 4.2.2021 KT kuntatyönantajat

Heinämäki Liisa, puheenjohtaja, projektipäällikkö valtioneuvoston kanslia, 11.2.2021 (nykyisin Alavuden kaupunginjohtaja)