

Harri Laihonen
Anna-Aurora Kork
Lotta-Maria Sinervo



Onko vaikuttavuudesta tullut synonyymi sote-palvelujen tuottavuuden parantamiseksi?

Sosiaali- terveydenhuollon kehittämistä on viime vuosina ohjannut vahvasti vaikuttavuusretoriikka; julkisessa keskustelussa puhutaan vaikuttavuusperusteisesta toiminnasta ja vaikuttavuustiedolla johtamisesta. Samalla keskustelu henkilöstön riittävydestä, saatavuudesta ja jaksamisesta on aiheuttanut kasvavaa huolta. Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen saatavuuden ja vaikuttavuuden turvaaminen edellyttävät osaavaa henkilöstöä ja henkilöstöä arvostavaa johtamista. Vaikuttavuus määritellään usein sosiaali- ja terveydenhuollossa palveluilla aikaansaatusena vaikutuksena, kuten terveytenä, hyvinvointina tai muuna toivottuna muutoksena. Tässä artikkelissa tarkastelemme vaikuttavuutta osana julkisen toiminnan tuloksellisuuden johtamista ja pohdimme hallintotieteellisestä näkökulmasta, millaisiin lähtökohtiin ja olettamuksiin nykyinen sote-palvelujen kehittämissä keskustelu perustuu. Artikkelit tarjoaa lukijalle käsityksen vaikuttavuuden ja tuottavuuden parantamisen monitulkintaisuudesta sekä välineitä moniulotteisen tuloksellisuusilmiön ymmärtämiseen.

AVAINSANAT: tuloksellisuus, vaikuttavuus, tuottavuus, taloudellisuus, sote-palvelut

Johdanto

Tuottavuus, taloudellisuus ja vaikuttavuus ovat tuloksellisen julkisen toiminnan osa-alueita. Yleisessä sosiaali- ja terveydenhuollon (sote) palveluja koskevassa keskustelussa näitä termejä käytetään usein päällekkäin ja ristikkäin. Tuloksellisen toiminnan jäsentäminen on tärkeä lähtökohta sote-palvelujen kehittämiselle. Kokonaisuudessaan julkisen toiminnan tuloksellisuus on hyvin monitulkintainen ilmiö, jonka johtamisessa on sovittava yhteen yhteiskunnallisia, taloudellisia, ja inhimillisiä näkökulmia. Kyse ei ole vain taloudellisten resurssien tehokkaasta hallinnasta ja käytöstä, vaan myös oikeudenmukaisuudesta ja riittävistä inhimillisistä voimavaroista kansalaisten tarpeisiin vastaamiseksi.

Sote-palvelujen kehittäminen on aina sidoksissa toimintaympäristön muutoksiin ja ajankohtaisiin johtamistrendeihin. Julkisen toiminnan tuloksellisuus on ollut voimakkaasti esillä 1980-luvulta alkaen valtionhallinnon kehittämissuunnitelmien seurauksena. Tuloksellisuus muodostui tällöin keskeiseksi käsitteeksi, vaikka tuottavuudesta ja vaikuttavuudesta oli puhuttu jo aiemmin (Meklin, 2009). Tuloksellisuudella tarkoitettiin julkisen toiminnan onnistumista. Tuloksellisuuteen linkittyi myös kustannusvaikuttavuuden käsite, joka rakentui kustannus-hyöty-analyttisen tarkastelun pohjalle (Meklin, 2009). Laatuajattelu saapui 1990-luvulla myös julkisen toiminnan onnistumista kuvaavaksi kehittämisen ohjenuoraksi. Sote-palveluissakin tämä näkyi esimerkiksi laatujohtamis-

malleina ja -kriteereinä, ja ”laadun uutena esiinmarssina suosituksina ja laatuhankeina” (Lumijärvi & Jylhänsaari, 1999). Vuosituhannen vaihteen tienoilla tuloksellisuuspyrkimyksiä kuvastivat laadun itsearvioinnin ja laaturaportointomallin kehittäminen julkishallinnossa (Meklin, 2009).

Laadun ohella tuottavuuden parantaminen ohjasi vahvasti 2000-luvun alun kehittämistä (ks. Käpylä ym., 2008). Kansallinen tuottavuusohjelma 1993–2003 ja sitä seurannut valtion tuottavuusohjelma loivat perustan julkisen sektorin tuloksellisuuden parantamispyrkimyksille osana työelämän kokonaisvaltaista kehittämistä. Tuottavuuspolitiikan tulokset jäivät kuitenkin heikoiksi (VTV, 2010), ja tuottavuustyö näyttäytyi lähinnä henkilöstön vähentämispyrkimyksenä. Vuosina 2004–2009 toiminut työelämän kehittämisohjelma Tykes ja Terveys 2015 -ohjelmat pyrkivät parantamaan tuottavuutta ja työelämän laatua korostaen toimijoiden välistä vuorovaikutusta ja yhteistyötä. Työpaikat, henkilöstön ja työnantajan edustajat, poliittiset päättäjät sekä palkansaaja- ja työnantaja-järjestöt haastettiin yhteisiin talkoisiin tuottavuuden ja työhyvinvoinnin edistämiseksi.

Sote-palvelujen kehittämisessä on pitkään keskitytty palvelujen saatavuuden ja vaikuttavuuden parantamiseen. Kustannushallinta korostui erityisesti 90-luvun laman jälkeisenä aikana, mutta 2000-luvulle tultaessa huomio kiinnittyi palvelujen saatavuuden, laadun ja oikeudenmukaisuuden kysymyksiin. Oikeudenmukaisuus linkittyy julkisen toiminnan tavoiteltuihin ja syntyviin vaikutuksiin yhteiskuntaan, organisaatioon ja kansalaisille (Sinervo, 2011). Tällä hetkellä vaikuttavuusperusteisuus näkyy suomalaisessa sosiaali- ja terveyspolitiikassa vahvasti, niin sote-palvelujen järjestämislaissa kuin hallintoa ohjaavissa strategioissa ja kehittämisoppaissa (Laihonen ym., 2024). Julkisen toiminnan vaikuttavuuden tavoittelu onkin vallannut 2020-luvulla tilaa tuottavuuskeskustelulta. Kustannusajattelun rinnalle nousi entistä vahvemmin myös asiakasresponsiivisuuden vaade, ja esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon uudistamista perusteltiin niin resurssien käytön kuin palvelutarpeisiin vastaamisenkin näkökulmista (Kork, 2016). Samoihin aikoihin USA:ssa alkanut keskustelu arvoperustaisesta terveydenhuollosta rantautui Suomeen korostaen sote-palveluilla aikaan saatuja asiakasvaikutuksia ja yhteiskunnallista vaikuttavuutta (Kokko & Kork, 2021).

Julkisen hallinnon kehittämispyrkimysten taustalla on ajatus toiminnan rationaalisuudesta, joka ilmenee eri aikoina erilaisina käsitteinä, kuten tuottavuus, vaikuttavuus, laatu tai taloudellisuus (Meklin, 2009). Tässä artikkelissa avaamme näitä moninaisia sote-palvelujen kehittämistä ohjaavia tavoitteita jäsentämällä niitä julkisen sektorin tuloksellisuuden johtamisen näkökulmasta. Artikkelimme tarjoaa lukijalle käsityksen vaikuttavuuden ja tuottavuuden parantamisen monitulkintaisuudesta sekä välineitä moniulotteisen tuloksellisuusilmion ymmärtämiseen.

Mitä toiminnan onnistuminen tarkoittaa: tuloksellisuuskehys

Tuloksellisuudella kuvataan sitä kokonaisuutta, johon rationaalisesti toimivan julkisen organisaation pitäisi pyrkiä. Tuloksellisuus kertoo siten tavoitteiden saavuttamisesta, aikaansaannoksista ja tehtävien onnistumisesta: tehdäänkö oikeita asioita oikein. Julkisen sektorin tuloksellisuutta tarkastellaan usein tuottavuuden, taloudellisuuden ja vaikuttavuuden muodostamana kokonaisuutena. Hallintotieteellisessä kirjallisuudessa tuloksellisuutta on tarkasteltu myös sisäisen ja ulkoisen tehokkuuden käsitteillä, jossa sisäisellä tehokkuudella viitataan tuottavuuden ja taloudellisuuden näkökulmiin, kun taas ulkoinen tehokkuus liittyy vaikuttavuuden kysymyksiin (Meklin, 2009). Kyse on pelkistetysti siitä, että tehdään asioita fiksusti (tuottavuus), käytetään resursseja säästeliäästi (taloudellisuus), ja vastataan tarpeisiin (vaikuttavuus).

Tuloksellisuuskäsitteet – tuottavuus, taloudellisuus ja vaikuttavuus

Sote-palvelujen kehittämisessä tuottavuus kiteytyy palvelujen järjestämisen prosessiin ja siihen, millaisia tuotoksia, suoritteita tai palveluja käytössä olevilla resursseilla saadaan aikaiseksi. Tuottavuuskäsite kuvaa toiminnalla aikaansaatu- jen tuotosten (*output*) ja niiden aikaansaamiseksi käytettyjen panosten (*input*) välistä suhdetta (ks. esim. Vakkuri, 2009; Uusi-Rauva, 1996). Tuottavuusilmiossa on siis kyse siitä, kuinka tehokkaasti resurssit käytetään tarkoituksenmukaisten lopputulosten tuottamiseksi. Tuottavuus- ja tuloksellisuustarkastelu voidaan nostaa yhden organisaation tasolta myös järjestelmätasolle (Lönnqvist & Laihonen, 2012; Lönnqvist, 2011), sillä tuottavuus on käsitteenä siinä mielessä joustava, että sen avulla voidaan analysoida vaikkapa yhtä työtehtävää, hoitoprosessia, organisaatiota, organisaatioiden yhdessä toteuttamaa kokonaisuutta, toimialaa tai kansantaloutta. Palvelujärjestelmän tai organisaatioverkoston tasolla tuottavuuden johtamista haastavat erityisesti organisaatioiden väliset yhdyspinnat sekä johtajuus- ja luottamuskysymykset.

Myös taloudellisuus kuvaa niin ikään organisaation sisäistä tehokkuutta. Taloudellisuudesta puhutaan usein myös esimerkiksi kustannustehokkuutena, jolla viitataan panosten ja tuotosten optimaalisuuteen eli kustannuksiltaan parhaaseen mahdolliseen vaihtoehtoon (Vakkuri, 2009). Taloudellisuus ja tuottavuus ovat suhderekäisiä, sillä ne molemmat kertovat tuotosten ja panosten välisestä suhteesta (Meklin, 2009). Taloudellisuus kuvaa tätä suhdetta siten, että panokset esitetään raha-arvossa, eli kyse on suoritteiden ja kustannusten suhteesta. Tuottavuuden mittaamisessa puolestaan panokset voivat olla esimerkiksi henkilöstömäärä ja tuotoksina suoritteiden määrä.

Sote-palveluissa vaikuttavuus voi liittyä tuotosten vaikutuksiin, intervention onnistumiseen tai organisaation kykyyn aikaansaada vaikutuksia ja tyydyttää kansalaisten tarpeita. Hallintotieteellisessä keskustelussa vaikuttavuus kuvaa aikaansaatuja vaikutuksia ja organisaation tavoitteiden saavuttamista (ks. Etzioni, 1964), vaikkakin olennaista on myös tar-

kastella vaikuttavuutta organisaation sisäisenä kysymyksenä, eli kykynä aikaansaada vaikuttavuutta. Vaikuttavuutta voidaan arvioida suhteessa toiminnalle asetettuihin tavoitteisiin esimerkiksi palvelujen käyttäjän, poliittisten tavoitteiden tai yhteiskunnallisen muutoksen aikaansaamisen näkökulmasta (Pakarinen, 2009; Sinervo, 2011). Sosiaali- ja terveydenhuollon tutkimuksissa vaikuttavuus usein määritellään palveluilla aikaansaautuna vaikutuksena, kuten terveytenä, hyvinvointina tai muuna toivottuna muutoksena (Pitkänen ym., 2020; Torkki ym., 2021; Malmivaara, 2022). Vaikuttavuuteen kytkeytyy myös palvelujen laadukysymykset ja esimerkiksi palvelujen saatavuus. Vaikuttavuuden lähikäsitteitä ovatkin esimerkiksi kustannusvaikuttavuus, yhteiskunnallinen vaikuttavuus, palvelukyky tai palvelujen laatu (Meklin, 2009).

Vaikka sote-palvelujen kehittämisen perimmäisenä tarkoituksena on vastata kansalaisten palvelutarpeisiin, todellisuudessa rajalliset inhimilliset ja taloudelliset resurssit ohjaavat päätöksentekoa ja toimintaa (Kork, 2016). Käsitteellinen kehystys ja näkökulman valinta yhteiskunnallisiin ongelmiin määrittää tavoitteiden muodostusta, niihin esitettyjä ratkaisuja, ja siten myös toiminnan onnistumisen määrittelyä. Meklin (2009) osoittaa, että julkisen toiminnan erilaisten tuloksellisuuskäsitysten taustalla on implisiittisesti tai eksplisiittisesti pysynyt panos-tuotos-malli. Kyse on julkishallinnon perimmäisestä tehtävästä – tehtävästä järjestää parhaalla mahdollisella tavalla kansalaisten verovarilla (panoksilla) vaikuttavia palveluja (tuotoksia) kansalaisille. Tuloksellisuus on tämän toiminnan tavoite ja ohjaava periaate, kuten Meklin (2009, s. 50) toteaa: ”rajalliset voimavarat on pyrittävä käyttämään mahdollisimman hyvin kansalaisten rajattomien tarpeiden tyydyttämiseksi, eli julkisen toiminnan on oltava taloudellista, tuottavaa ja vaikuttavaa”.

Tuloksellisuuden johtaminen

Sote-palvelujen vaikuttavuuden parantaminen edellyttää johtamisen onnistumista (Laihonon ym., 2024). Vaikka tuloksellisuuden johtamisen juuret ovat johdon laskentatoimessa (Bititci ym., 2018), on tuloksellisuuden johtamisesta ja mittamisesta tullut myös julkisen hallinnan ja johtamisen tutkimusalue (esim. Bouckaert & Halligan, 2008), ja se näkyy vahvasti myös käytännön julkisessa toiminnassa. Tuloksellisuuden johtamista on usein kritisoitu esimerkiksi siitä, että tulostittarit tuottavat tuloksellisuusinformaatiota, joka ei ole päätöksenteon kannalta relevanttia, tai olemassa olevat mittarit eivät tavoita palveluiden laadullisia ominaisuuksia (esim. Van Dooren, 2011). Nähdäksemme yksi syy tuloksellisuuden mittaamisen ja johtamisen kritiikkiin liittyy siihen, että tuloksellisuus tulkitaan edelleen panos-tuotos-mallin mukaisesti ensisijaisesti talousinformaation tuottamisena päätöksentekoon.

Tuloksellisuuden johtamisen näkökulma korostaa kuitenkin myös tasapainoisen tiedontuotannon merkitystä ja kiinnittää erityistä huomiota tuloksellisuusinformaation hyödyntämiseen ja käyttöön vaikuttavien tekijöiden ymmärtämiseen (ks. esim. Pollitt, 2006; Van Dooren & Van de Walle, 2008; Kroll, 2015; Rajala, 2020; Sillanpää ym. 2023). Tällöin erilaiset toiminnan onnistuneisuutta kuvaavat käsitteet voivat

saada tuloksellisuuden johtamisessa uudenlaisia tulkintoja ja painotuksia: osa tulkinnoista voi korostaa käytettävien painosten merkitystä ja toiset aikaansaautuja tuotoksia. Julkisen toiminnan kehittämistä koskevissa keskustelussa esimerkiksi tuottavuudella voidaan ymmärtää taloudellisuutta, kuten prosessien tehokkuutta tai työn tuottavuuden johtamista (Pakarinen, 2009). Sote-palvelutkin voivat olla tehokkaasti tuotettuja, vaikka ne eivät vastaisikaan palvelujen käyttäjien tarpeita tai odotuksia.

Tuloksellisuuden johtamisen erilaiset käsitteet pyrkivät tarjoamaan ymmärrystä ja välineitä, joiden avulla organisaatio voisi onnistua tehtävässään. Pohjimmiltaan tuloksellisuuden johtamisessa on kyse siitä, *miten* rajalliset voimavarat käytetään mahdollisimman hyvin palvelujen järjestämiseen yhteiskunnan ja kansalaisten tarpeiden mukaisesti (Meklin ym., 2009). Sote-palvelujen kehittämiskeskustelussakin tulee hyvin ilmi julkista toimintaa koskevat erilaiset päämäärät, arvostukset ja ideologiat. Poliittisessa puheessa voi korostua enemmän ongelmat kuin parhaan mahdollisen yhteisen ratkaisun löytäminen (ks. Brunsson, 1989). Poliittiselle päättäjälle tuottavuus voikin olla keino vaikuttavan toiminnan aikaansaamiseksi, kun taas palveluja johtavalle ja toteuttavalle toimijalle vaikuttava toiminta on itsessään päämäärä – tekemisen kohde. Julkisen toiminnan johtamisessa on tärkeä ymmärtää tuloksellisuuden tietämisen ja tekemisen vuorovaikutusta (Kork ym., 2015; Pfeffer & Sutton, 2000), jotta voidaan suunnitella ja toteuttaa vaikuttavaa toimintaa. Tämä ymmärrys auttaa tunnistamaan miksi haluttua muutosta tai tuottavuusloikkaa ei aina saavuteta, tai miksi voi ilmetä odottamattomia ja ei-toivottuja seurauksia.

Sote-palvelujen tämänhetkinen vaikuttavuuskeskustelu tuloksellisuuden johtamisen näkökulmasta

Demografiset muutokset, palvelutarpeiden kasvu, henkilöstöpula ja kestävä rahoitus ovat keskeisiä sote-palvelujärjestelmän kehittämishaasteita. Vallalla olevasta vaikuttavuusretoriikasta huolimatta hyvinvointialueita ohjataan ajatuksella tehdä ”enemmän vähemmällä”, toisin sanoen, taustalla vaikuttaa olevan vahvasti ajatus tuottavuuden parantamisesta ja voimavarojen taloudellisesta käytöstä (ks. VN, 2024; VM, 2023). Julkisten palvelujen ongelma näyttää uudistuspolitiikassa kääntyvän ensisijaisesti tehottomuuden ongelmaksi (Kork, 2018). Vaikka kansalliset tuottavuusohjelmat ovat jääneet 2000-luvulle, uutisoinnin perusteella vaikuttaa siltä, että sote-palvelujärjestelmän vaikuttavuusperusteinen ohjaus vielä 2020-luvullakin typistyy kustannussäästöjen etsimiseen (ks. esim. Yle, 2024b).

Vaikuttavuustavoitteiden saavuttaminen voidaan tuloksellisuuskehityksessä nähdä ennen kaikkea johtamisen kysymyksenä. Sote-palvelujen kehittämisessä kyse on tällöin siitä,

miten idea vaikuttavuuden parantamisesta kääntyy ihmisten toiminnaksi. Esimerkiksi hyvinvointialueilla vaikuttavuuden johtaminen tarkoittaa paitsi kansallisen ohjauksen toimeenpanoa myös taloudellisten voimavarojen hallintaa. Nämä puolestaan edellyttävät kullakin alueella vaikuttavuuden kollektiivista merkityksellistämistä, vaikuttavuuden arviointia ja mittaamista sekä vaikuttavuustiedolla johtamista (Laihonen ym., 2024). Sote-palvelujen johtamisessa rajallisten inhimillisten ja taloudellisten voimavarojen hallinta, kohdentaminen ja allokointi ovat vaikuttavuuden johtamisen näkökulmasta toiminnan onnistumisen kannalta merkittäviä valinnanpaikkoja, koska niissä päätetään keinoista, joilla vaikuttavuustavoitteet pyritään saavuttamaan. Näitä valintoja tehtäessä yhteensovitetään kansallisia tavoitteita ja alueellisia tarpeita. Vaikuttavuuden johtamiseen tarvitaan päätöksenteon tueksi paras mahdollinen tieto paitsi palvelutuotannon tehokkuudesta ja taloudellisuudesta myös yhteinen ymmärrys palvelujen vaikuttavuudesta. Tällä hetkellä julkisuudessa käytävän keskustelun perusteella vaikuttaa siltä, että sote-järjestelmää ohjaavien tahojen ja palvelujen järjestämisvastuussa olevien hyvinvointialueiden näkemykset ovat erillään, ja tilannekuva palvelujärjestelmän mahdollisuuksista tuottaa palveluja on ristiriitainen (ks. esim. Yle, 2024c ja 2024d).

Vaikuttavuus ei kuitenkaan synny tyhjiössä, vaan tuloksellisuuskehyksen eri näkökulmia tarvitaan julkisessa toimeksiantotaloudessa, jossa palveluja tuotetaan niin sanotusti ”yhteisestä pussista”; palvelutuotannon tehokkuus ja taloudellisuus ovat aina toisessa vaakakupissa vaikuttavia toimintamalleja etsittäessä. Lähtökohtaisesti hyvinvointialueiden rahoituskehystä on pidetty liian niukkana (esim. Paananen ym., 2024), jonka vuoksi hyvinvointialueet ovat puun ja kuoren välissä kustannussäästöjen etsimisessä. Toisaalta tilannetta voi vielä selittää se, että uudistuksen toimeenpanoa on tehty vasta toista vuotta ja hyvinvointialueet ovat muutosvaiheessa, jossa monella tapaa vasta rakennetaan uusia toimintamalleja. Näiden vaikutukset näkyvät pidemmällä aikavälillä, vaikka synergioiden etsiminen ja päällekkäisyyksien poistaminen usein korostavat tehokkuuden ja taloudellisuuden näkökulmia (vrt. Yle, 2024a).

Aikaisemmassa kuntapohjaisessa sote-palvelujärjestelmässä kuntien itsehallinto ja siihen liittyvä verotusoikeus vaikeuttivat tuottavuuspolitiikan ohjaamista. Nyt kun itsehallintoon kuuluva taloudellinen autonomia puuttuu hyvinvointialueilta, ovat hyvinvointialueet riippuvaisia valtion resurssiohjauksesta. Tämä mahdollistaa myös aiempaa virtaviivaisemman tuottavuuspolitiikan toteuttamisen. Samalla hyvinvointialueiden ohjauksen pääperiaatteista kamppailee kolme ministeriötä, eikä ohjauksessa toteudu ajatus yhtenäisestä valtioneuvostosta (ks. lisää Paananen ym., 2024). Ohjaus näyttäytyy keskittyvän erityisesti hyvinvointialueiden taloudellisiin voimavaroihin ja niiden hallintaan. Tällöin paikalliset tarpeet tai ongelmat eivät tule ohjauksessa tunnistetuksi (esim. Yle, 2024d). Toisin sanoen, voidaan pohtia, mitä vaikuttavuusperusteinen valtionohjaus on käytännössä, jos fokus on hyvinvointialueiden taloudellisuudessa vaikuttavuuden kustannuksella. Tähän liittyy myös riski, että taloudellisia resursseja tarkastellaan erikseen ja irrallaan resurssien käytöllä aikaan-

saaduista vaikutuksista (esim. Meklin ym. 2009; Sinervo, 2011). Tuloksellisuuden johtamisen näkökulmasta juuri tämä yhteys resurssien määrän, käytön ja tavoiteltujen ja aikaansaatujen vaikutusten välillä on olennaista.

Vaikuttavuus ja tuottavuus eivät tarkoita automaattisesti vain säästämistä

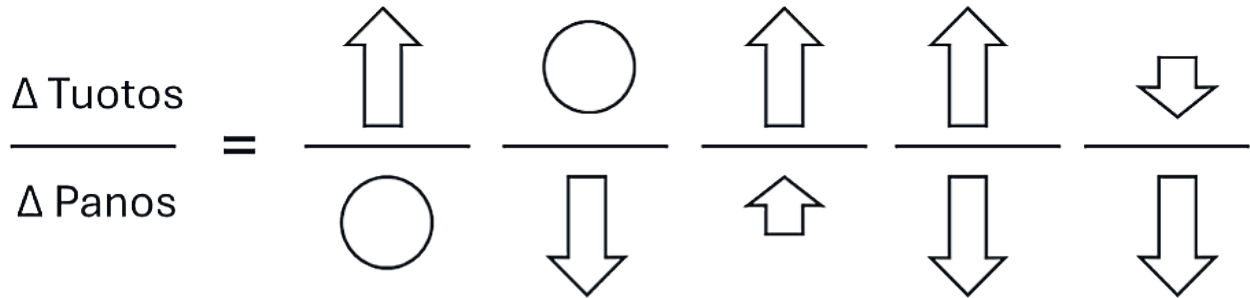
Vaikuttavuutta kannattaa vain harvoin tarkastella toiminnasta irrallisena ilmiönä; erityisesti johtamisen näkökulmasta vaikuttavuuden syntyminen on lähestytty esimerkiksi vaikutusketjujen mallintamisella. Vaikutusketjujen kuvauksella pyritään havainnollistamaan sitä, millaisista elementeistä vaikutukset muodostuvat ja millaisia suhteita näiden elementtien välillä on (VM, 2020). Tässäkin työssä on tunnistettavissa taustalla vaikuttava panos-tuotos-ajattelu, koska kyseessä on viime kädessä reaali-prosessien kuvaaminen. Tällöin vaikutusketjuajattelu palautuu tai vähintäänkin yhdistyy tuottavuuden tarkasteluun. Tuotosnäkökulmasta tuottavuuden ja vaikuttavuuden ero voi liittyä esimerkiksi aikajänteeseen; tarkastellaanko tuotoksia tai vaikutuksia lyhyellä vai pidemmällä aikavälillä. Julkisen sote-palvelutuotannon ohjaaminen erityisesti poliittisessa aikaikkunassa voi kannustaa lyhyen tähtäimen toimintaan, joka ilmenee nopeiden kustannussäästöjen hakemisena tai vaikuttavuustietoa helpommin saatavan tuottavuusdatan käyttämisenä hyvinvointialueiden johtamisessa ja ohjauksessa. Oman haasteensa tuo se, ettei ole olemassa selkeää käsitystä siitä, millä aikajänteellä voidaan puhua vaikuttavuudesta.

Sote-palvelujen tuottavuuspolitiikan kompleksisuuteen voi vaikuttaa myös tietämisen ja tekemisen välinen kuilu (Kork ym., 2015). Usein tietämisen näkökulma saa enemmän huomiota ja tuottavuuden parantamista perustellaan monista eri lähtökohdista. Tämä vaikeuttaa tiedon soveltamista käytäntöön. Lisäksi toimijat tulkitsevat politiikkatoimia eri positioista, jolloin myös niiden vaikutukset riippuvat tehdyistä tulkinnoista ja toimista. Usein tuottavuuskeskustelu supistuu ainoastaan panosten tarkasteluun ja keskustelua sävyttää enemmän kustannustehokkuuden parantaminen kuin varsinaisen palveluprosessien tuottavuuden kehittäminen. Tällöin tuottavuuden toinen puoli – eli tuotokset – unohtuvat. Virheelliset tulkinnat tuottavuusilmiöstä johtavat mittaamisen ongelmiin ja huonoista mittareista vedetään helposti johtopäätöksiä siitä, että koko tuottavuusilmiö on kyseenalainen tai jopa täysin sopimaton moderniin tieto- ja palveluyhteiskuntaan.

Sote-palvelujen tuottavuuden kehittäminen on – ilmeisistä haasteistaan huolimatta – periaatteessa kohtalaisen yksinkertainen ilmiö. Erilaisia tapoja tuottavuuden parantamiseen on visualisoitu oivallisesti Valtiovarainministeriön tuottavuusoppaassa vuodelta 2011 (kuva 1). Kyse ei ole vain henkilöstömäärän vähentämisestä, vaan siitä, että tuottavuus paranee, kun toiminta onnistutaan organisoimaan niin, että pystytään tuottamaan enemmän ja/tai parempia palveluita panosten käytön pysyessä ennallaan tai vähentyessä suhteessa syntyviin tuotoksiin. Tuottavuus paranee myös tilanteissa, joissa panosten käyttö vähenee tai kasvaa vähemmän suhteessa

tuotosten kasvuun. Tuottavuus voi parantua myös tilanteessa, jossa tuotokset vähenevät, mikäli panokset vähenevät suhteessa enemmän. Tuottavuusoppaan perusviesti on selkeä; tuottavuuden parantamisen ei tarvitse merkitä ensisijais-

ti palvelujen karsimista. Sen sijaan tuottavuustyön ytimessä on uusien, entistä parempien toimintatapojen etsiminen, jotta palvelutaso voidaan turvata.



Kuva 1. Tuottavuuden parantamisen viisi tapaa (VM, 2011).

Sekä vaikuttavuuden että tuottavuuden parantamiseen sisältyy perusajatus siitä, että olemassa olevia niukkoja resursseja pitäisi käyttää siten, että niistä saadaan mahdollisimman paljon arvoa asiakkaalle. Erityisesti sote-palvelujen kehittämisessä asiakkaalla tulisi olla ratkaiseva rooli tuotosten ja erityisesti vaikutusten syntymisessä ja arvioimisessa, koska asiakas osallistuu palveluprosessin toteuttamiseen ja tuo palvelutapahtumaan omia resurssejaan. Sote-palvelujen järjestelmäkeskeisyyttä on haluttu muuttaa asiakaslähtoisemmäksi parantamalla palvelujen asiakastyytyvyyttä ja responsiivisuutta (ks. Kork, 2018).

Palvelusuuntautunut tuottavuusajattelu korostaa asiakkaan keskeistä roolia palvelutuotannossa (Grönroos & Ojasalo, 2004; Jääskeläinen ym., 2014), mutta tämänhetkisessä valtionohjauksessa kustannukset ja sopeuttamistavoitteet dominoivat. Nykyinen sote-palvelujärjestelmän tiukka talousohjaus voidaan toki nähdä kannustimena tuottavuuden kehittämiselle, mutta nykyisellään ohjaus näyttää antavan vain vähän tilaa ja aikaa tuottavuusvaikutusten aikaansaamiselle ja todentamiselle. Mikäli tuottavuustarkasteluun halutaan mukaan asiakasvaikutusten näkökulma, lähestytään vaikuttavuuden käsitettä. Kuten olemme edellä todenneet, nykyisessä sote-palvelujen kehittämisessä ja ohjaamisessa vaikuttavuus kuitenkin supistuu monessa yhteydessä kustannusvaikutusten tarkasteluksi ja asiakasvaikutukset jäävät toissijaiseksi (vrt. esim. VN, 2023). Asiakkaan näkökulmasta sote-palvelujen tuottavuuden ja vaikuttavuuden arvioinnissa ei tulisikaan rajoittaa tarkastelemaan ainoastaan palvelutarjoajan tuotomääriä tai kustannustehokkuutta, vaan myös arvontuottamista: laatua, saatavuutta ja asiakkaalle syntyviä kustannuksia.

Sote-palvelujen toiminnan onnistuneisuuden ja tuloksellisuuden johtamisessa kietoutuu yhteen ainakin kolmenlaisia kysymyksiä, joihin johtamisella on otettava kantaa. *Ensimmäinen* liittyy kehittämistä ohjaavien käsitteiden määrittelyyn,

minkälaiset oletukset ohjaavat palvelutoiminnan johtamista, ja edelleen minkälaisiksi julkisen toiminnan ongelmat kehystetään. *Toinen* johtamiskysymys liittyy toiminnan onnistuneisuuden mittaamiseen ja vaikutusten näkyväksi tekemiseen; mistä tiedetään, mikä on tuottavaa ja vaikuttavaa toimintaa? *Kolmas* henkilöstön merkitystä korostava johtamiskysymys liittyy siihen, miten eri näkökulmista ja lähtökohdista tuotetusta mittaus- ja arviointitiedosta kyetään muodostamaan yhteistä ymmärrystä ja sellaista asiantuntemusta, joka edistää tuottavaa ja vaikuttavaa toimintaa.

Rationaalisesti perusteltua on, että julkiset palvelut tuotetaan sosiaalisesti ja taloudellisesti kestäväällä tavalla, koska tarpeita on rajattomasti ja voimavaroja niukasti (Sinervo & Laiho, 2024). Hyvinvointiyhteiskunnan ja siten julkisen hallinnon ydintehtävänä on vastata mahdollisimman tehokkaasti kansalaisten palvelutarpeisiin. Näiden kahden eri rationaali-teen yhteensovittaminen on päätöksenteossa vaikeaa, koska valintoja joudutaan punnitsemaan asiakasajattelun ja kustannusten hallinnan väliltä (Kork, 2018). Kustannusten hallinnan osalta voitaisiin puhua aiempaa enemmän taloudellisesta kestävydestä, joka ei tarkoita vain lyhytjänteistä säästämistä tai kustannusleikkauksia.

Loppusanat

Vastauksena otsikon kysymykseen: ”Onko vaikuttavuudesta tullut synonyymi sote-palvelujen tuottavuuden parantamiseksi?” koemme, että monilta osin näin näyttää ainakin toistaiseksi käyneen. Hyvinvointialueiden vielä varsin lyhyen historian ja muutosvaiheen tiedostaen uskallamme väittää, että vahvasta vaikuttavuusretoriikasta huolimatta sote-palvelujen tuloksellisuuden johtaminen vaikuttaa palautuvan 2000-luvun kansallisen tuottavuusohjelman peruskysymyksiin. Siinäkin

keinot kulminoituivat säästöjen etsimiseen ja henkilötövuosien vähentämiseen tuottavuuden parantamisen nimissä. Tuloksellisuuden johtamisen muut tavat ja mahdollisuudet, kuten tässäkin artikkelissa esiin nostetut näkökulmat, ovat jääneet valitettavasti taka-alalle. Positiivista sote-palvelujen kehittämisessä on kuitenkin se, että vaikuttavuuden edistämiseksi on käynnissä lukuisia hankkeita, jotka pidemmällä aikavälillä voivat johtaa ajattelutavan muutokseen ja uudenlaisten toimintamallien käyttöönottoon. Henkilöstöllä on keskeinen merkitys sote-palveluissa niin tuottavuuden kuin vaikuttavuuden parantamisessa. Siksi nopeiden tuottavuus- tai talousvaikutusten tavoittelussa ei nähdäksemme tulisi aliarvioida tuottavuuden ja vaikuttavuuden keskeisten panostekijöiden merkitystä eli henkilöstöä.

Toinen artikkelimme keskeinen viesti liittyykin siihen, että viime kädessä muutos kohti vaikuttavampia sote-palveluita tapahtuu (tai jää tapahtumatta) hyvinvointialueilla arjen työssä, jossa niin johto kuin eri ammattiryhmien asiantuntijat antavat merkityksen hyvinvointipoliittisille pyrkimyksille ja organisaationsa omille strategisille tavoitteille. Vaikuttavuus ei synny tyhjiössä, vaan vaikutusten aikaansaaminen edellyttää yhteistä tilannekuvaa toiminnan suunnasta, huolellista arvonluonnon prosessien analyysiä sekä uusiutumisen mahdollistavaa ja henkilöstöä energisoivaa vaikuttavuuden johtamis- ja kehittämistyötä. Kehittäminen muuttuu konkreettiseksi toimenpiteiksi toimijoiden vuorovaikutuksessa. Arjen toiminnassa luodaan yhteistä tulkintaa tuottavuudesta, taloudellisuudesta ja vaikuttavuudesta sekä pohjaa niin yksilöiden, organisaatioiden kuin koko palvelujärjestelmän oppimiselle ja kehittymiselle.

Kolmas viestimme on kriittinen suhtautuminen sote-palvelujen kehittämistä ohjaaviin käsitteisiin ja näiden monitulkintaisuuteen. Esittelemämme tuloksellisuuskehys toivottavasti tarjoaa tähän välineitä. Sote-palvelujen kehittämisessä vaikuttavuus ja tuottavuus ovat ”taikasanoja”, jotka voidaan ymmärtää monin eri tavoin ja joita on vaikea vastustaa. Sillä, miten hyvinvointipoliittiset ja strategiset tavoitteet sanoitetaan, on merkitystä siihen, miten julkisen toiminnan johtamisongelma perustellaan ja millainen ratkaisuavaruus sen seurauksena hahmottuu. Kun puhumme esimerkiksi vaikuttavuudesta, se voi auttaa sote-kehittäjiä siirtämään katsetta panos-tuotossuhteesta myös asiakkaan ja yhteiskunnan kannalta keskeisiin näkökulmiin. Vaikuttavuuden tavoite jää kuitenkin pelkäksi poliittiseksi retoriikaksi, jos kaikki toimijat tulkitsevat sitä eri tavoin, eivätkä etsi yhdessä uusia ja aiempaa vaikuttavampia tapoja toimia.

Sote-palveluissa tuloksellisuuden parantaminen jää helposti yleisen tason tavoitteeksi, jos ei tarkenneta, mitä palvelujärjestelmän ongelmaa ollaan ensisijaisesti ratkaisemassa. Esimerkiksi, mitä tuottavuus tarkoittaa palvelujen organisoinnin, johtamisen tai henkilöstön osaamisen kannalta tai millaisiin olettamuksiin ja keinoihin vaikuttavuuden parantumisen tulisi perustua ja millaisia vaikutuksia näillä lähtöolettamuksilla on asiakkaiden palvelutarpeisiin vastaamiseen. Hyvällä johtamisella voidaan henkilöstöä osallistaen rakentaa yhteistä tilannekuvaa, mutta se edellyttää mahdollisuuksia, tilaa ja foo-

rumeita käydä dialogia siitä, mitä vaikuttava toiminta meille kullekin tarkoittaa. Yhteinen tiedonmuodostus ja osallisuus lisäävät työmotivaatiota, mutta myös yhteistä ymmärrystä siitä, missä mennään ja mihin pitäisi päästä. Arjen toimijoiden näkemykset ja kokemukset tarvitaan osaksi tuloksellisuuden johtamista. Tämä toimii myös toisinpäin; kustannustietoisuuden ja avoimuuden lisääminen viestivät henkilöstölle luotamusta ja arvostusta, ja vaikuttavat monella tavalla siihen, missä organisaatiossa mennään. Pienillä jutuilla on väliä. ■

LÄHTEET

- Bititci, U.S., Bourne, M., (Farris) Cross, J.A., Nudurupati, S.S. & Sang, K. (2018). Editorial: Towards a theoretical foundation for performance measurement and management. *International Journal of Management Reviews*, 20(3), 653–660.
- Brunsson, N. (1989). *The organization of hypocrisy: talk, decisions and actions in organizations*. Chichester: John Wiley & Sons.
- Bouckaert, G. & Halligan, J. (2008). *Managing performance: International comparisons*. London: Routledge.
- Etzioni, A. (1964). *Modern organizations*. Englewood Cliffs (N.J.): Prentice-Hall.
- Grönroos, C. & Ojasalo, K., (2004). Service productivity: Towards a conceptualization of the transformation of inputs into economic results in services. *Journal of Business Research*, 57(4), 414–423.
- Jääskeläinen, A., Laiho, H. & Lönnqvist, A. (2014). Distinctive features of service performance measurement. *Journal of Operations and Production Management*, 34(12), 1466–1486.
- Kokko, P. & Kork, A-A. (2021). Value-based healthcare logics and their implications for Nordic health policies. *Health Services Management Research*, 34(1), 3–12.
- Kork, A-A (2018). Terveystieteiden asiakaslähtöistä kehittämistä ja kustannusten hallintaa on vaikea toteuttaa samanaikaisesti. *Yhteiskuntapolitiikka*, 83(2), 215–220.
- Kork, A-A. (2016). Asiakasresponsiivisuudella tehokkuutta julkisiin palveluihin? Terveyskioski perusterveydenhuollon kehittämisinstrumenttina. *Acta Universitatis Tamperensis* 2237, Tampereen yliopisto.
- Kork, A-A, Mänttari, P. & Vakkuri, J. (2015). Complexities of productivity policies in the Finnish public sector: knowing how to do more with less? *Financial Accountability & Management*, 31(4), 395–414.
- Kroll, A. (2015). Drivers of performance information use: Systematic literature review and directions for future research. *Public Performance & Management Review*, 38(3), 459–486.
- Käpylä, J., Jääskeläinen, A., Seppänen, S. K., Vuolle, M. & Lönnqvist, A. (2008). Tuottavuuden kehittäminen Suomessa: haasteet ja tutkimustarpeet. Työsuojelurahaston selvityksiä 1. Tampere: Tampereen teknillinen yliopisto.
- Laiho, H., Kork, A-A, Lunkka, N., Sinervo, L-M., Sillanpää, V., Kokko, P. & Hyvärinen, J. (2024). Vaikuttavuuden johtamisen mekanismit – lähtökohtia ja edellytyksiä hyvinvointialueille. *Sosiaalilääketieteellinen aikakauslehti*, 61(1), 75–92.
- Lumijärvi, I. & Jylhäsaari, J. (1999). Laatujohtaminen ja julkinen sektori. Laadun ja tuloksellisuuden tasapaino johtamishaasteena. Helsinki: Gaudeamus
- Lönnqvist, A. & Laiho, H. (2012). Welfare service system productivity: the concept and its application. *International Journal of Productivity and Performance Management*, 61(2), 128–141.
- Lönnqvist, A. (2011). Hyvinvointipalveluiden tuottavuus – kohti järjestelmätason mittaamista ja johtamista. Teoksessa H. Jalonen, K. Aarva, P. Juntunen, H. Laiho, I. Laitinen & A. Lönnqvist (toim.), *Arvoverkkoa kokemassa – saaliina tuottavuutta ja innovaatioita*. Acta nro 226, Kuntaliitto.

Malmivaara, A. (2022). Vaikuttavuus sosiaali- ja terveyshuollossa. Helsinki: Kustannus Oy Duodecim.

Meklin, P., Rajala, T., Sinervo, L.-M. & Vakkuri, J. (2009). Kunta hyvinvointipalvelujen järjestäjänä - rajallisten voimavarojen tehokkaan hallinnan ongelma. Teoksessa I. Karppi & L.-M. Sinervo (toim.), Governance: uuden hallintatavan jäsentymisen (ss. 237–277). Tampereen yliopisto. Kauppa- ja hallintotieteiden tiedekunta. Hallintotieteiden keskus.

Meklin, P. (2009). Muuttuuko mikään? Tuloksellisuuden käsitteen monitulkintaisuus julkishallinnossa. Teoksessa J. Vakkuri (toim.), Paras mahdollinen julkishallinto? Tehokkuuden monet tulkinnat (ss. 31–50). Helsinki: Gaudeamus.

Paananen, H., Jäntti, A., Haveri, A., Sinervo, L. M. & Sinkkonen, J. (2024). Havaintoja hyvinvointialueiden toiminnan käynnistymisestä ja suhteesta kuntiin: HALKO-hankkeen väliraportti. Saatavilla: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-235-0>

Pakarinen, T. (2009). Henkilöstöjohtaminen ja tuottavuus kunnallisissa palveluissa. Talous & yhteiskunta, 37(4), 38–44.

Paronen, E., Mäki-Opas, T. & Lammintakanen, J. (2022). Vaikuttavuuden arviointi ja johtaminen julkisissa palveluissa. Teoksessa A. Jäntti, A.-A. Kork, K. Kurkela, U. Leponiemi, H. Paananen, L.-M. Sinervo & S. Tuurnas (toim.). Hallinnon tutkimuksen tulevaisuus (ss. 175–196). Tampere: Vastapaino.

Pfeffer, J. & Sutton, R. I. (2000). The knowing-doing gap: How smart companies turn knowledge into action. Harvard Business Press.

Pitkänen, L., Torkki, P. & Tolkki, H., ym. (2020). Reittiopas vaikuttavuuteen: Vaikuttavuusperustainen ohjaus sote- ja työllisyyspalveluissa. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 1.

Pollitt, C. (2006). Performance information for democracy: The missing link? Evaluation, 12(1), 38–55.

Rajala, T. (2020). Use and non-use of performance information in the public sector: Scratching beneath the surface. Tampere University Dissertations 343. Tampere University, Tampere.

Sillanpää, V., Kork, A.-A., Laihonen, H. & Linna, P. (2023). Kolme lähestymistapaa sosiaali- ja terveydenhuollon tutkimus-, kehitys- ja innovaatiotoiminnan vaikuttavuuden mittaamiseen. Teoksessa P. H. Rannisto, U. Leponiemi, N. Nordling & J. Kolehmainen (toim.), Sosiaali- ja terveysalan innovaatioekosysteemit, (ss. 115–136). Tampere University Press.

Sinervo, L.-M. (2011). Kunnan talouden tasapaino monitulkintaisena ilmiönä. Tampere: Tampereen yliopisto. Acta Universitatis Tampereensis 1628.

Sinervo, L.-M. & Laihonen, H. (2024). New development: Public managers between a rock and a hard place – Social-financial sustainability in local government, Public Money & Management, 44(6), 559–564.

Torkki, P., Mäki-Opas, T., Vanhala, A., Auvinen, T., Aarnio, E., Pitkänen, L., Linnosmaa, I., Leskelä, R.-L., Paronen, E., Malmivaara, A., Lammintakanen, J., Martikainen, J. & Heiskanen, J. (2021). Vaikuttavuuden vuosikymmentä rakentamassa: Kansallinen sosiaali- ja terveydenhuollon vaikuttavuuskeskus -selvitys. Helsingin yliopisto ja Itä-Suomen yliopisto.

Uusi-Rauva, E. (toim.) (1996). Tuottavuus – mittaa ja menesty. 2. painos. Helsinki: TT-Kustannustieto Oy.

Valtioneuvosto (2023). Tieto hyvinvointialueiden palvelujen vaikuttavuudesta tukee alueiden ohjausta. Saatavilla: <https://valtioneuvosto.fi/-/10623/tieto-hyvinvointialueiden-palvelujen-vaikuttavuudesta-tukee-alueiden-ohjausta>.

Valtioneuvosto (2024). Pääministerin ilmoitus sosiaali- ja terveyspalveluista ja hyvinvointialueiden tilanteesta. 22.10.2024. <https://valtioneuvosto.fi/-/paaministerin-ilmoitus-sosiaali-ja-terveyspalveluista-ja-hyvinvointialueiden-tilanteesta-22.10.2024>.

Valtiovarainministeriö (VM) (2011). Toimintaympäristö muuttuu – Keinoja kuntien ja kuntayhtymien tuottavuuden parantamiseksi. Juvenes Print, Tampereen Yliopistopaino Oy.

Valtiovarainministeriö (VM) (2020). Julkisen sektorin tuottavuus. Raportti 19.8.2020. VM 2020.

Valtiovarainministeriö (VM) (2023). Niukat resurssit ja kasvava palvelutarve – vähemmällä enemmän, mutta enemmän mitä? Valtiovarainministeriön Kustannusvaikuttavuuden osaamiskeskuksen asiantuntijoiden kolumni (Aejmelaeus, R., Matinheikki, J. & Pitkänen, L. 16.10.2023. <https://vm.fi/-/niukat-resurssit-ja-kasvava-palvelutarve-vahemmalla-enemman-mutta-enemman-mita>.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (VTV) (2010). Tuottavuusohjelman valmistelu ja johtaminen. Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset 207. Helsinki. VTV 2010.

Vakkuri, J. (2009). Julkisen sektorin tehokkuus monitulkintaisena ongelmana – käsitteet ja lähestymistavat. Teoksessa J. Vakkuri (toim.), Paras mahdollinen julkishallinto? Tehokkuuden monet tulkinnat, (ss. 11–30). Helsinki: Gaudeamus.

Van Dooren, W. (2011). Better performance management. Public Performance & Management Review, 34(3), 420–433.

Van Dooren, W. & Van de Walle, S. (2008). Performance information in the public sector: How it is used? Basingstoke: Palgrave.

Yle (2024a). Ministeri Ikonen: Valtio ottaa kuusi hyvinvointialuetta tarkempaan ohjaukseen. 24.9.2024. <https://yle.fi/a/74-20113545>.

Yle (2024b). Hyvinvointialueen säästöissä tänään yksi kohtalon hetkistä: Sally Leskinen on välyttänyt jopa eroa. 16.10.2024. <https://yle.fi/a/74-20117457>.

Yle (2024c). Hyvinvointialueiden kurinpalautus alkaa, osallistuminen vapaaehtoista. 10.10.2024. <https://yle.fi/a/74-20116865>.

Yle (2024d). Hyvinvointialueet kommentoivat valtion syyntiin joutumista: ”Tuli puun takaa”. 24.9.2024. <https://yle.fi/a/74-20113701>.

HARRI LAIHONEN on sosiaali- ja terveyshallintotieteen professori Itä-Suomen yliopistossa. Hänen tutkimus- ja opetusteemansa liittyvät erityisesti tietojohdantamisen ja tuloksellisuuden johtamisen kysymyksiin. Laihosella on yli 20 vuoden kokemus näiden teemojen tutkimuksesta, opetuksesta ja kehittämisestä.

ANNA-AURORA KORK HTT, toimii sosiaali- ja terveyshallintotieteen apulaisprofessorina Vaasan yliopiston johtamisen yksikössä. Hänen tutkimusintresseihinsä kuuluvat julkinen päätöksenteko, sosiaali- ja terveyspalvelujen vaikuttavuus sekä uudistamispolitiikan dynamiikat. Tällä hetkellä hän tutkii vaikuttavuuden johtamista hyvinvointialueilla ja institutionaalisen muutosta julkisten palvelujen uudistamisessa. Hän on työskennellyt 15 vuotta erilaisissa tutkimus-, arviointi- ja kehittämishankkeissa, joiden teemat kytkeytyvät julkisten palvelujen johtamiseen ja tuloksellisuuden arviointiin, terveydenhuollon arvonluontiin, ja päätöksenteon vuorovaikutukseen.

LOTTA-MARIA SINERVO HTT, on julkisen talousjohtamisen yliopistonlehtori Tampereen yliopistossa ja hyvinvointitalouden johtamisen dosentti Itä-Suomen yliopistossa. Lotta-Marian tutkimusteemat kytkeytyvät kestävään, vaikuttavaan ja osallistuvaan julkishallintoon. Lotta-Marialla on yli 15 vuoden kokemus erilaisista opetuksen, tutkimuksen ja kehittämisen tehtävistä. Tällä hetkellä Lotta-Maria toimii vastuullisena johtajana TieDi-hankkeessa, jossa tarkastellaan julkista johtamista dialogisesta näkökulmasta osana sosiaalisesti ja taloudellisesti kestävän kunnan rakentamista.