

Lausunto hallituksen esityksestä hyvinvointialueiden perustamisesta ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistamisesta
(HE 241/2020 vp)

Kiitän eduskunnan hallintovaliokuntaa mahdollisuudesta antaa lausunto hallituksen esityksestä hyvinvointialueiden perustamisesta. Lausunto sisältää yleisen kommenttiosion, jonka jälkeen siinä keskitytään eduskunnan hallintovaliokunnan pyynnön mukaisesti ohjaukseen ja tiedolla johtamiseen liittyviin kysymyksiin. Lausunto päättyy lyhyeen yhteenvetoon.

Yleisiä huomioita

Hallituksen esityksen taustalla on pyrkimys suomalaisen sosiaali- ja terveydenhuoltojärjestelmän ja pelastustoimen uudistamiseen. Esityksen tavoitteita ovat alueellisten hyvinvointi- ja terveyserojen kaventaminen, laadukkaiden ja helposti saavutettavien palvelujen turvaaminen, tuottavuuden kehittäminen ja kustannusten hillintä, ammattimaisen henkilöstön saatavuuden varmistaminen sekä väestön ikääntymisen ja syntyvyyden laskun aiheuttamiin haasteisiin vastaaminen. Hallituksen esityksen mukaisesti perustettavat itsehallinnolliset hyvinvointialueet ovat tulevaisuudessa paljon vartijoina. Niiden tehtävänä on koota yhteen perus- ja erikoistason sosiaali- ja terveystalouden lisäksi keskeiset pelastustoimen tehtävät. Uudistus edellyttää samanaikaista etenemistä vertikaalisella ja horisontaalisella toiminnan tasolla. Yhtäältä on varmistettava valtion ja hyvinvointialueiden välinen yhteistyö ja toisaalta hyvinvointialueiden keskinäinen ja hyvinvointialueilla palveluja tuottavien tahojen välinen yhteistoiminta. Huomionarvoista on, että hallituksen esityksen toteutuessa ohjaajien ja ohjattavien suhde kääntyy päinvastaiseksi: ohjattavien määrä vähenee (310 kunnan sijaan parisenkymmentä hyvinvointialuetta¹), mutta ohjaavien tahojen määrä kasvaa (lisää yhteistyön tarvetta ministeriöiden välille). Myös hyvinvointialueiden asukkailla on sanottavaa ja siksi esitykseen sisältyy elementtejä, joiden avulla pyritään lisäämään kansalaisten osallisuutta ja vahvistamaan käyttäjädemokratiaa.

Kokonaisuudessaan esitystä voidaan pitää ymmärrettävästi kirjoitettuna kokonaisuutena. Onkin helppo yhtyä lainsäädännön arviointineuvoston näkemykseen, jonka mukaan nykyjärjestelmän ongelmat on kuvattu esityksessä selkeästi ja lisäksi esityksen vaikutusarvioinnissa on hyödynnetty runsaasti selvityksiä ja tutkimuksia. Esityksen punaisena lankana kulkee ajatus siitä, että palvelujen järjestämisvastuun siirtäminen ”leveämmille harteille” tuottaa samanaikaisesti valtiolle lisää ohjausvaltaa, vähentää palvelutuotannon osaoptimointia sekä turvaa kansalaisten perusoikeuksien toteutumisen. Esityksen muutoslogiikka rakentuu paljolti integraation varaan:

¹ Huomioitava kuitenkin, että kunnille jää edelleen STM:n hallinnonalan tehtäviä, kuten esimerkiksi terveyden ja hyvinvoinnin edistäminen.

hallinnollisella integraatiolla pyritään varmistamaan se, että kaikki sote-palvelut ovat koottuna yhden hallintorakenteen alle, kun taas asiakasintegraation tehtävänä on huolehtia siitä, että kansalaiset saavat kaipaamansa palvelut ilman tarpeetonta hallinnollista kitkaa. Vaikka voimassa olevassa sote-lainsäädännössä onkin säädöksiä, jotka velvoittavat kuntia ja viranomaisia yhteistyöhön ja ohjaavat myös palvelujen yhteensovittamista asiakastasolla, voidaan kuitenkin sanoa, että nykyisessä palvelujärjestelmässä on liikaa siilomaisuutta, joka tuottaa sekä tehottomuutta että heikentää palvelujen laatua ja saatavuutta. Tältä osin esitykseen sisältyvä tavoite integraatiosta on perusteltu.

Esityksestä on luettavissa myös tietynlainen ilmiölähtöisyys, vaikka ilmiöitä ei eksplisiittisesti esityksessä mainitakaan. Sote-palvelut ovat hyvinvointia tuottavien mekanismien ytimessä, mutta sen lisäksi kansalaisten ja yhteisöjen hyvinvointiin vaikuttavat muilla hallinnonaloilla tehtävät ratkaisut. Hallituksen esitykseen sisältyykin paljon odotuksia hyvinvointialueiden jatkuvaluontoiseen ohjaukseen ja ohjaavien ministeriöiden väliseen yhteistyöhön. Suomessa ilmiölähtöistä julkista hallintaa koskeva keskustelu vahvistui erityisesti Sitran (2018) keskusteluavauksen myötä, jossa ilmiölähtöisyys kytkettiin kansakunnan kannalta merkittävien muutoshankkeiden läpivientiin. Sitran mukaan ilmiölähtöisyys mahdollistaa yhteiskunnallisten kokonaisuuksien uudenlaisen hahmottamisen, mikä puolestaan edistää innovatiivisten ratkaisujen löytämistä. Viime kädessä kysymys on sen oivaltamisesta, että ilmiölähtöisyyttä ei sälytetä yksittäisten toimijoiden vastuulle. Ilmiöillä on systeemiset syynsä ja seurauksensa, minkä vuoksi ilmiöiden lokerointi hallinnon olemassa oleviin siiloihin ei toimi vaan tuottaa enemmän ongelmia kuin ratkaisuja.

Sote- ja pelastuspalvelujen siirtäminen kunnilta hyvinvointialueille on iso muutosprosessi. Hallituksen esitykseen kirjattujen hyvien ja perusteltujen aikeiden muuttaminen vaikuttavaksi toiminnaksi edellyttää muutokseen sisältyvän kompleksiteetin kohtaamista. Muutoksen kompleksisuutta voidaan jäsentää jakamalla se viiteen erilliseen, joskin toisiinsa kiinteästi kytkeytyvään ulottuvuuteen, joita ovat rakenteellinen (uudistus edellyttää hyvinvointialueilla julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin toimijoiden yhteistoimintaa sekä ohjaavien ministeriöiden ja muiden viranomaisten yhteispeliä), toiminnallinen (uudistusta vaikeuttavat erilaiset toimintaa ohjaavat institutionaaliset logiikat), ohjauksellinen (muutos luo uusia valta- ja vastuusuhteita, jotka edellyttävät erilaisten ohjauskeinojen yhdistämistä), ideologinen (uudistus edellyttää hyvinvointialueilla poliittisten intressien yhteensovittamista) ja kulttuurinen (uudistuksessa kohtaavat arvot, uskomukset ja toimintakäytännöt) kompleksisuus. Kompleksisuudesta johtuen muutoksessa onnistuminen edellyttää valtiolta hyvinvointialueiden strategista ohjausta, alueilla vaikuttavien jännitteiden yhteensovittamista, palvelutarpeiden ennakointia, näkemystä eri palveluntuottajien roolista ja palveluintegraation toteuttamisesta sekä operatiivista tehokkuutta palveluprosessien toimeenpanossa. Negatiivisesta konnotaatiostaan huolimatta kompleksisuus ei tarkoita, että asiat olisivat huonosti tai tuomittuja epäonnistumaan.

Kompleksisuudessa on ennemminkin sen huomioimisesta, että ilmiöiden, tapahtumien ja toimijoiden yhteenkietoutumisessa ilmaantuu kehitystä, joka mahdollistaa samanaikaisesti sekä uusien ja hyödyllisten toimintamallien kehittämisen että voi johtaa olemassa olevien hyvien käytäntöjen tuhoutumiseen. Hyvinvointialueiden perustamisessa kompleksisuuden hallinta edellyttää vaikuttavaa ja tietoon perustuvaa ohjaamista. Uudistuksessa onnistumisen välttämättömänä ehtona voidaan pitää kattavaa tietopohjaa ja saumatonta tiedonkulkua sekä hallinnon että palvelujärjestelmän eri rajapinnoilla.

Hyvinvointialueiden ohjaus

Yhtenä keskeisenä esityksen perusteluna todetaan kansallisen ohjauksen hajanaisuus (esim. s. 176). Esityksen mukaisesti hyvinvointialueiden kokonaisuohjaus sidottaisiin nelivuotiskausittain valmistettavaan julkisen talouden suunnitelmaan (s. 204). Tavoitteena on, että hyvinvointialueille lailla osoitetut tehtävät sovitetaan yhteen julkisen talouden pidemmän aikavälin kanssa. Lakia hyvinvointialueista on tarkoitus soveltaa laajasti, jolloin hyvinvointialueita ohjataan kokonaisuutena riippumatta siitä, missä muodossa palveluja tuotetaan (s. 513). Valtion ja hyvinvointialueen välisen ohjaussuhteen jäntevöittämisen lisäksi esitys muuttaa hyvinvointialueiden sisällä tapahtuvaa ohjausta parantaen ennen kaikkea perusterveydenhuollon, erikoissairaanhoidon ja sosiaalipalvelujen yhteensovittamista (esim. s. 389).

Ohjauksessa on kysymys asemaan tai asiantuntemukseen perustuvasta oikeudesta, jossa ohjaava taho pyrkii vaikuttamaan ohjattavan tahon käyttäytymiseen. Hallituksen esityksessä ohjauksella tarkoitetaan ensisijaisesti STM:n, VM:n ja muiden ministeriöiden tahdon välittämistä hyvinvointialueille. Käytettävät ohjauskeinot voidaan jakaa normi-, resurssi- ja informaatio-ohjaukseen. Normiohjauksella tarkoitetaan laeilla, asetuksilla ja alemmanasteisilla säädöksillä toteutettua ohjausta, joka velvoittaa ohjauksen kohdetta toimimaan tietyllä tavalla, kun taas resurssiohjauksella viitataan toimintaan, jossa menokehyksillä ja vastaavilla tahdonilmauksilla päätetään voimavarojen tasosta ja kohdentamisesta eri tarkoituksiin. Informaatio-ohjauksella tarkoitetaan puolestaan ohjaustoimintaa, jossa esimerkiksi periaatepäätöksillä, kansallisilla suosituksilla, ohjeilla ja vertailutiedon levittämällä pyritään vaikuttamaan ohjattavan tahon käyttäytymiseen.

Tämä ohjausmuotojen erottelu on jossain määrin keinotekoinen, sillä varsin yleisesti on arvioitu, että erilaiset ohjaustavat muodostavat aina kokonaisuuden. Lukuisissa tutkimuksissa ja selvityksissä (esim. Verschuere 2007, Verhoesty m. 2012, Askim ym. 2019, Ahlbäck Öberg & Wockelberg 2020) on osoitettu, erilaisilla ohjauskeinoilla on erilaiset ohjausvaikutukset. Normiohjaus on luonteeltaan pakottavaa ja sen ohjausvaikutusta voidaan tehostaa sanktioiden avulla. Resurssiohjausta voidaan luonnehtia mahdollistavaksi ohjauksen muodoksi, sillä se perustuu joko korvamerkitsemättömään tai kohdennettuun resurssien jakamiseen tavalla, joka jättää ohjattavalle aina jonkin verran liikkumavaraa. Informaatio-ohjaus on luonteeltaan

suosittelevaa. Parhaimmillaan informaatio-ohjaus kirittää ohjattavaa toiminnan kehittämisessä, pahimmillaan ohjaus muistuttaa narulla työntämistä. Erityisen haasteelliseksi informaatio-ohjaus on muodostunut juuri sotesektorilla. Valtakunnalliset linjaukset ovat jääneet osittain toivomusten tasolle, kun yksittäiset kunnat ja kuntayhtymät ovat reagoineet välittömiin kysyntäpaineisiin ja talouden haasteisiin. Esimerkiksi muutokset valtionosuuskäytännöissä avasivat aikanaan kunnille mahdollisuuksia toimia ”omista lähtökohdistaan ja monesti valtakunnallisiin linjauksiin nähden riittämättömästi tai jopa niiden vastaisesti” (Melkas 2010). Vuosikymmenen taitteessa informaatio-ohjauksen huono ohjausvaikutus näkyi esimerkiksi vanhustenhuollon henkilöstön resurssien riittävyyteen kohdistuvana kriittisenä keskusteluna ja myös selkeinä väärinkäytöksinä. Ohjausta oli, mutta ohjattaviin kohdistuvien sanktioiden – ja ehkäpä myös toimintaa ohjaavien kannustimien – puute teki siitä melko tehotonta. Osittain informaatio-ohjauksen tehottomuuden vuoksi STM oli pakotettu etsimään normiohjaukseen perustuvia ratkaisuja erityisesti iäkkäiden ihmisten ympärivuorokautisen hoivan sitovaan hoitajamitoitukseen. Yleisesti voidaan todeta, että hallituksen esityksessä on elementtejä, jotka vahvistavat normiohjauksen merkitystä. Esitys esimerkiksi antaisi STM:lle mahdollisuuden esittää VM:lle hyvinvointialueen toimintakykyä tarkastelevan arviointimenettelyn käynnistämistä (esim. s. 199). Näkökulmasta riippuen hyvinvointialueen toistuvan rahoitusaliijäämän myötä käynnistyvä arviointimenettely voidaan tulkita joko normi- ja resurssiohjauksen yhdistelmäksi tai hyvinvointialueen toimintaa kirittäväksi kannustimiseksi. Yhtäältä tiukentuvan normiohjauksen vastapainona on se, että itsehallinnollisten hyvinvointialueiden hallintoa koskeva sääntely on nykyisen kuntalain tapaan luonteeltaan mahdollistavaa (s. 191). Esitys vahvistaa myös resurssiohjauksen roolia, sillä hyvinvointialueilla ei olisi kuntien tapaan omaa verotusoikeutta (s. 345). Toisaalta resurssiohjauksen tehoa tylsyyttää se, että valtion rahoitus olisi yleiskatteellista, joka antaa hyvinvointialueelle mahdollisuuden päättää rahoituksen käytöstä itsehallintonsa ja toimivaltansa rajoissa (s. 205).

Hallituksen esityksen ohjausta koskevissa kohdissa on pyritty paikkamaan ohjauksen ongelmia, joiksi on todettu erityisesti ohjauksen hajanaisuus ja kokonaisvaltaisuuden puute, lainsäädännön mahdollistamien ohjaustapojen niukkuus ja niiden hyödyntämisen satunnaisuus (s. 176–177). Informaatio-ohjauksen osalta ongelmaksi koetaan lisäksi ohjaajien ja ohjattavien passiivisuus, yksisuuntainen ja hierarkiaan perustuva tiedon jakaminen sekä yhtenäisen ja laadukkaan tietopohjan puute (s. 177). Lisäksi esityksessä todetaan, että sote-palvelujen järjestäjien suuri määrä ja toimijoiden heterogeenisyys on estänyt vuorovaikutukseen perustuvan ohjauksen ohjaajien ja ohjattavien välillä (s. 177). Keskeisenä sote-palvelujärjestelmän kansallista ohjausta parantavana asiana esityksessä todetaan järjestämisvastuussa olevien toimijoiden määrän vähentäminen (esim. s. 231). Kiistämättä em. ongelmia ja perusteluja on syytä muistuttaa, että ohjaukseen saattaa syntyä uudenlaista monimutkaisuutta, sillä suurempien kokonaisuuksien ohjaaminen vaatii aiempaa enemmän yhteistyötä ohjaavien ministeriöiden välillä. Tämä on tiedostettu esityksessä useassakin eri kohdassa, mutta ratkaisuna esitetään etupäässä toiveita

ministeriöiden yhteistyön lisääntymisestä. Hyvinvointialueiden ohjaus olisi työ- ja elinkeinoministeriölle, oikeusministeriölle sekä opetus- ja kulttuuriministeriölle uusi vastuutehtävä (s. 349). Yhteistyöhön sisältyy paljon potentiaalia esimerkiksi ilmiölähtöiselle ja ennakoivalle hallinnalle (esim. Tönurist & Hanson 2020), mutta samalla kyse on merkittävästä riskistä. Hallinnon siilot ovat tiukassa ja hallinnonalojen välinen tiedonkulku on kaikkea muuta kuin itsestään selvää.

Esityksessä hyödynnetään edellisillä hallituskausilla aloitettua kansallisen ohjauksen kehittämistyötä. Esityksessä puhutaan muodikkaasti hybridiohjauksesta (s. 119, 178), jossa yhdistellään erilaisiin tilanteisiin erilaisia tapoja. Yhdistelemisen lisäksi hybridiohjauksessa korostetaan strategisten tavoitteiden roolia sekä dialogista ja proaktiivista vuorovaikutusta ministeriöiden ja hyvinvointialueiden välillä. Esitys sisältää monia uudistuksia kansalliseen ohjaukseen. Tällainen on muun muassa nelivuotiskausittaisten sosiaali- ja terveystieteiden, pelastustoimen ja finanssipoliittisten strategisten valtakunnallisten tavoitteiden asettaminen sekä ministeriöiden ja hyvinvointialueiden välinen neuvottelumenettely osana jatkuvaluonteista ohjausprosessia (s. 349). Lisäksi hallitus esittää jatkuvaan tiedon keruuseen ja analysointiin sekä vuorovaikutukseen perustuvaa ministeriöiden ja hyvinvointialueiden välistä tietojen- ja näkemystenvaihtoa ja toiminnan ohjaamista, johon sisältyy mm. järjestämissopimusten arviointi (s. 349). Normi- ja resurssiohjauksen vahvistumisesta huolimatta esityksestä on luettavissa ohjauksen painopisteen siirtyminen kohti ennakoivaa ja jatkuvaa vuorovaikutusta hyödyntävään ohjaukseen. Tämä on linjassa yleisen hallintaa korostavan trendin kanssa (esim. Osborne 2006). Ehkä merkittävin ohjaukseen liittyvä tavoite kohdistuu vaikuttavuusperustaiseen ohjaamiseen. Tuotosten sijaan esityksessä asetetaan tavoitteeksi palvelutuotannon avulla aikaansaavat myönteiset muutokset kansalaisten ja yhteisöjen elämässä. Vaikuttavuusperustainen ohjaaminen vaatii onnistuakseen kattavaa ja laadukasta tietopohjaa. Tältä osin esityksessä luotetaan ensisijaisesti kustannusvaikuttavuusmittariston avulla luotavaan tilannekuvaan (esim. s. 387–388).

Huomionarvoista kuitenkin on, että edellä mainitut ohjausmekanismit kohdistuvat ensisijaisesti ohjaavien ja ohjattavien väliseen suhteeseen. Kysymystä siitä, miten ohjaavien tahojen välinen vuorovaikutus varmistetaan, ei esityksessä juurikaan pohdita. Hybridiohjaus voi osoittautua menestykseksi, mutta riski sen epäonnistumisesta on todellinen. Oireellista tai ei, kevään 2021 kokemukset Covid-19-kriisin hallinnassa osoittavat, miten hankala vyyhti voi syntyä, kun ohjaavien tahojen syntyvät tulkintaerimielisyyttä lainsäädännöstä. Voi hyvin olla, että ainoastaan lainsäädännölliset muutokset ja menokehysten tiukka muotoilu tuottavat hyvinvointialueille tietoa siitä, mitä ohjaavissa ministeriöissä pidetään tärkeänä. Yleisesti ottaen voidaan kuitenkin todeta, että esitykseen sisältyy elementtejä, jotka antavat mahdollisuuden sote-palvelujärjestelmän kansallisen ohjauksen vahvistamiseen.

Esityksessä todetaan useassa kohtaa, joskin hieman eri sanamuodoin, että vaikka uudistus vahvistaisikin valtion kykyä ohjata hyvinvointialueita, se samalla lisäisi myös hyvinvointialueiden omaa vastuuta ratkaista palvelujen järjestämiseen liittyviä kysymyksiä (esim. s. 358). Vaikka esityksessä mainittu ajatus yhteisen ja kattavan tietopohjan hyödyntämisestä hyvinvointialueiden toiminnan itseohjautuvassa keskinäisessä vertailussa onkin kaunis ja sen toimivuudesta on esityksessä indikatiivisia kansainvälisiä esimerkkejä (esim. s. 481), merkittävänä riskinä on, että se jää käytännössä toiveen tasolle. Luultavasti selkeämpi ohjausvaikutus on valtion rahoituksen laskennallisuudella ja yleiskatteisuudella, joka voi parhaimmillaan luoda hyvinvointialueille kannustimia tuottaa palveluja kustannustehokkaasti, sillä taloudellinen hyöty jäisi hyvinvointialueelle (s. 275). Kannustavuutta tosin vähentää se, että hyvinvointialueilla on tiettyjen edellytysten täyttyessä oikeus hakea valtiolta toimintaansa lisärahoitusta (s. 209). Vaikka lisärahoituksen saamiseen liittyykin ehtoja, seurauksena voi tosiasiassa olla eräänlainen menoautomaatti, joka lisää hyvinvointialueiden rahoituksen tasoa (s. 327).

Tiedolla johtaminen

Tiedolla johtaminen nähdään esityksessä merkittävänä tekijänä uudistuksella tavoiteltavien hyötyjen realisoimisessa. Tiedolla johtaminen sidotaan sekä valtion ja hyvinvointialueiden väliseen yhteistoimintaan että hyvinvointialueilla tapahtuvaan palvelutuotantoon. Esitys on linjassa 2000-luvulla toimineiden hallitusten hallitusohjelmien kanssa, joissa kaikissa on tavalla tai toisella todettu tarve ja pyrkimys tietoperusteiseen päätöksentekoon. Esimerkiksi Marinin hallituksen hallitusohjelmassa sitoudutaan tietopohjaiseen politiikkaan, jonka ulottuvuuksina ovat muun muassa systemaattinen vaikutusarviointi ja yhteistyön syventäminen tiedeyhteisön kanssa.

Myös kansainvälisessä tutkimuskirjallisuudessa on tunnistettavissa kasvava kiinnostus ja vaatimus näyttöön perustuvasta päätöksenteosta (esim. Head 2015, Parkhurst 2016, Cairney 2019). Samalla on tosin tunnistettu tiedon rajallisuus ja korostettu sen ymmärtämistä, että vastuuta päätöksenteosta ei voi sysätä syrjään esimerkiksi korostamalla päätöksenteon näyttöperusteisuutta (Ansell & Geyer 2017). Hallituksen esitykseen sovellettuna tämä voi tarkoittaa esimerkiksi sen tunnustamista, että monipuolinen tiedonkeruu on välttämätöntä, mutta pohjimmiltaan päätöksenteossa on kyse tämän tiedon hyödyntämisestä osana laajempaa kokonaisuutta. Tietoa tulkitaan ja merkityksellistetään yhdessä, jolloin tiedosta ei muodostu lähtökohtaa, saati lopputulemaa, vaan vain yksi osa monimutkaista päätöksentekoprosessia. Näyttöperusteisuutta on kritisoitu siitä, että se korostaa päätöksenteon osumatarkkuutta tavalla, joka laiminlyö ja aliarvioi päätöksenteon demokraattisuutta (Parsons 2002). Onkin esitetty, että asioihin liittyvää poliittista dynamiikkaa ei voi neutralisoida vakuuttavallakaan näytöllä (Newman & Head 2017). Valtion harjoittamassa hyvinvointialueiden ohjauksessa, kuten myös hyvinvointialueiden hallinnossa ollaan

väistämättä tekemisissä asioiden kanssa, joihin liittyy ainakin puolue- ja aluepoliittista ulottuvuutta. Tätä ei pidä tulkita tiedolla johtamisen kritiikiksi vaan huomautukseksi siitä, että liiallinen luottamus tiedolla johtamiseen voi tuoda hallinnantunnetta, joka osoittautuu tosielämässä katteettomaksi.

Selvää on, että tiedolla johtamisella ei ole itseisarvoa, sillä sen oikeutus syntyy sen toimintaa parantavasta vaikutuksesta. Tiedolla johtaminen tarkoittaa yksinkertaisimmillaan toiminnasta itsestään syntyvän tiedon (esim. palvelun tuotantokustannukset) ja toimintaan vaikuttavan ulkoisen tiedon (esim. palvelukysyntä) yhdistämistä toimintatilanteessa (esim. päätöksenteko resurssien kohdentamisesta) tavalla, joka auttaa tekemään strategiaa tukevia päätöksiä. Yksinkertainen muuttuu monimutkaiseksi, kun tiedolla johtamista viedään käytäntöön. Tämä on huomioitu myös esityksen nykytilakuvauksessa. Esityksessä kiinnitetään erityistä huomiota ongelmaan, joka liittyy tiedolla johtamisen valmiuksien, osaamisen ja kyvykkyyksien vaihtelevuuteen (s. 127). Kehittymättömät tiedolla johtamisen kulttuurit ja lukuisat erilaiset tietojärjestelmät johtavat siihen, että tieto on hajallaan ja usein vertailukelvottomassa muodossa, mikä puolestaan tekee esimerkiksi palvelutuotannon arvioinnista erityisesti kansallisella tasolla vaikeaa (esim. s. 127 ja s. 152). Lisäksi on huomioitava kuntien hyvin vaihtelevat kyvykkyydet tuottaa tietoa, jonka avulla voitaisiin seurata väestön hyvinvointia ja terveyden edistymistä (s. 149). Väheksymättä tietojärjestelmiin, tiedon eheyteen ja tiedon elinkaareen liittyviä kysymyksiä, on syytä painottaa tiedolla johtamisen kulttuurista ulottuvuutta. Kulttuuriseen ulottuvuuteen liittyvät haasteet on tunnistettu myös tuoreessa suomalaisessa julkishallinnon tiedolla johtamisen käytäntöjä arvioivissa tutkimuksissa (esim. Raisio ym. 2018, Helander ym. 2020, Laihonon & Ahlgrén-Holappa 2020, Jalonen 2020). Vaikka asiakas- ja potilastietojärjestelmiä on yhtenäistetty ja niiden yhteentoimivuutta onkin parannettu, tiedolla johtamisen kokonaisuutta ei ole juurikaan ohjattu kansallisella tasolla (s. 179–180). Vauhdilla etenevä digitalisaatio lisää painetta, mutta tuo samalla myös uusia mahdollisuuksia tietoon perustuvaan ohjaamiselle ja johtamiselle.

Ohjauksen osalta tiedolla johtaminen liitetään esityksessä erityisesti siihen, miten hyvin reformissa onnistutaan uudistamaan tiedontuotantoa siten, että se täyttää valvovien viranomaisten tietotarpeet (s. 305). Sen enempää informaatio- kuin muustakaan ohjauksesta ei saada vaikuttavaa, jos ohjauksen tietoperusta ei ole kunnossa. Esitykseen sisältyykin aloite, jossa hyvinvointialueet velvoitettaisiin tuottamaan yhtenäistä ja vertailukelpoista tietoa (s. 350). Myös tietojärjestelmien kehitystyön onnistumisella nähdään olevan keskeinen rooli (esim. s. 304–305).

Esityksen yhtenä läpileikkaavana teemana on luottamus hyvinvointialueilla tapahtuvaan yhteistyöhön. Reformin toiminnallisten tavoitteiden pääsemisen edellytyksenä pidetään asiakas- ja potilastietojärjestelmien uudistamista (s. 305). Vaikka esimerkiksi tietoturvallisten Kanta-palveluiden hyödyntäminen laajenee, tietojärjestelmiin liittyy myös merkittävä riski. Tiedolla johtamiseen kohdistuvien lupauten lunastaminen voi

osoittautua vaikeaksi, jos hyvinvointialueilla käytössä olevia erilaisia tietojärjestelmiä ei saada toimimaan yhteen.

Esityksessä todetaan uskottavasti, että uudistus selkiyttäisi hyvinvointialueiden järjestämisvastuuta ja alueiden velvollisuutta ohjata palvelutuotantoa. Tämä edellyttää alueilla osaavaa muutosjohtamista, erilaisten toimintakulttuurien yhteensovittamista sekä kykyä verkostomaiseen toimintaan (esim. s. 233–234, s. 336). Hyvinvointialueiden ja kuntien yhteistyötä tuetaan muun muassa hyvinvointialuestrategialla, joka sisältää hyvinvointialueen sosiaali- ja terveydenhuollon pitkän aikavälin tavoitteet (s. 198). Vaikka hyvinvointialuestrategia ei olekaan oikeudellisesti sitova (s. 556), sitä voi taitavalla johtamisella hyödyntää hyvinvointialueen päätöksentekokyvyn parantamisessa. Hyvinvointialueen palvelustrategia (s. 198) on piirun verran konkreettisempi tahdonilmaisu, jossa asetetaan tavoitteet sille, miten sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut toteutetaan ottaen huomioon hyvinvointialueen asukkaiden tarpeet, paikalliset olosuhteet sekä palvelujen saatavuus ja saavutettavuus (s. 198). Esityksessä arvellaan, että strategioihin liittyy myös riski siitä, että alueilla tehdään ratkaisuja, jotka eivät tasoita vaan lisäävät eroja (s. 386). Toisaalta esityksessä todetaan, että kansallisen ohjauksen vahvistaminen pienentää riskiä (s. 386). Hyvinvoinnin ja terveyden edistämistyö säilyy reformin toteutuessakin kuntien vastuulla. Tältä osin hyvinvointialueen ja kuntien välistä toimintaa on tarkoitus koordinoida mm. hyvinvointikertomusten avulla (s. 661–663).

Vertikaaliseen ja horisontaaliseen yhteistyöhön, muutosjohtamiseen sekä toimintakulttuurien kehittymiseen liittyvien lupauksen valossa on hieman hämmäntävää, että esityksessä ei juurikaan pohdita niitä haasteita, joita kansainvälisissä tutkimuksissa on nostettu esiin terveyden- ja sosiaalihuollon erilaisten kulttuuristen traditioiden välillä (esim. Cameron ym. 2014, Heenan & Briller 2019). Esityksessä ei esimerkiksi problematisoida erilaisten professioiden erilaista suhtautumista tietoon. Hieman kärjistäen voidaan sanoa, että terveydenhuollossa on vallalla eksplisiittiseen tietoon tukeutuva tiedolla johtamisen kodifiointistrategia, kun taas sosiaalihuollossa luotetaan kokemuksellisuutta ja implisiittistä tietoa arvostavaan personointistrategiaan (esim. Hansen ym. 1999). Kokonaisuutta monimutkaistaa lisäksi se, että palvelutuotantoon osallistuu joukko erikokoisia yrityksiä ja järjestöjä. Vaikka em. tietostrategiat eivät todellisuudessa piirry selvärajaisina, eivätkä ne myöskään ole toisiaan poissulkevia, kysymys voi kuitenkin olla jännitteistä, jotka lyövät leimansa hyvinvointialueiden johtamiseen. Oletettavaa on, että erilaisille institutionaalisille logiikoille perustuvista organisaatioista koostuvilla hyvinvointialueilla sovelletaan tietostrategioita kirjavasti. Tämä voi muodostua ongelmaksi, sillä mitä moninaisempia tiedolla johtamisen rakenteita, toimintamalleja ja -kulttuureja hyvinvointialueilla on, sitä vaikeammaksi sen strateginen ohjaaminen muodostuu. Hallituksen esityksen nykytilan arviointiosiossa mainitusta hybridiohjauksesta voi olla apua (s. 119, 178). Jos hybridiohjauksella koetaan olevan yhteyksiä hieman laajempaan hybridihallintaan, on syytä huomioida, että

kysymys ei ole "vain" tulosten mittaamisesta eikä strategisesta ohjaamisesta vaan toimijoita laajasti sitouttavista tavoitteenasetannasta (esim. Vakkuri ym. 2019).

Kyvykästä tiedolla johtamista tarvitaan myös kansalaisten osallisuuden ja käyttäjädemokratian vahvistamisessa. Tältä osin esityksessä korostetaan erilaisten keskustelu- ja kuulemistilaisuuksien hyödyntämistä kansalaisten mielipiteiden selvittämisessä päätösvalmistelun yhteydessä. Perinteisten kasvokkain toteutettavien tapahtumien lisäksi esityksessä kannustetaan sähköisten kanavien ja myös sosiaalisen median hyödyntämiseen (s. 541). Tämän lisäksi esityksessä mainitaan mm. asiakaspalautteen kerääminen, asiakastyytyvyyden mittaaminen, yhteissuunnittelu, palvelumuotoilu ja kokemusasiantuntijuuden hyödyntäminen (s. 542). Tutkimusten mukaan myös kansalaisrajoittamisessa toteutettavan tiedolla johtamisen onnistuminen riippuu ratkaisevasti kulttuurisista tekijöistä (esim. Vakkala & Syväjärvi 2020).

Yhteenveto

Uudistus merkitsee toteutuessaan perustavanlaatuista muutosta Suomen julkiseen hallintoon. Uudistuksen jälkeen julkisessa hallinnossa olisi kolme itsenäistä ja itsehallinnollista toimijaa: valtio, hyvinvointialueet ja kunnat. Syntyykö reformissa vaikeasti hallittava hallintohimmeli vai kansalaisille tehokkaasti tuottava palvelujärjestelmä, riippuu yhtäältä siitä, miten hyvin esitykseen sisältyvät ohjausmekanismit toimivat käytännössä ja toisaalta siitä, miten onnistuneesti hyvinvointialueilla kyetään tukemaan palveluintegraatiota tiedolla johtamisen keinoin.

Esitykseen sisältyvät strategiset ja operatiiviset ohjauselementit ovat käsitykseni mukaan linjassa reformin keskeisten tavoitteiden kanssa. Luultavaa kuitenkin on, että lähivuosina näemme kiistelyä, joka kumpuaa hyvinvointialueen itsehallinnon alan ja vahvistun valtion ohjauksen välistä suhdetta koskevista tulkintaeroista. Vaikka esityksestä huokuukin vahva tahtotila tiedolla johtamisen kehittämiseen, viime kädessä tiedolla johtaminen on alisteinen poliittiselle tahdonmuodostukselle.

Loimaalla 11.3.2020



Harri Jalonen

Professori
Vaasan yliopisto
Puh. 044 907 4964
harri.jalonen@uwasa.fi

Lähteet

- Ahlbäck Öberg, S. & Wockelberg, H. (2020). Agency control or autonomy? Government steering of Swedish government agencies 2003–2017. *International Public Management Journal*. <https://doi.org/10.1080/10967494.2020.1799889>
- Ansell, C. & Geyer, R. (2017). 'Pragmatic complexity': A new foundation for moving beyond 'evidence-based policy making'? *Policy Studies*, 38(2), 149–167.
- Askim, J., Bjurstrøm, K. H. & Kjaervik, J. (2019). Quasi-contractual ministerial steering of state agencies: Its intensity, modes, and how agency characteristics matter. *International Public Management Journal*, 22(3), 470–498.
- Cairney, P. (2019). The UK government's imaginative use of evidence to make policy. *British Politics*, 14, 1–22.
- Cameron, A., Lart, R., Bostock, L. & Coomber, C. (2014). Factors that promote and hinder joint and integrated working between health and social care services: a review of research literature. *Health and Social Care in the Community*, 22(3), 225–233.
- Hansen, M. T., Nohria, N. & Tierney, T. (1999). What's your strategy for managing knowledge. *Harvard Business Review*, March-April, 106–116.
- Head, B.W. (2015). Toward more "evidence-informed" policy making? *Public Administration Review*, 76(3), 472–484.
- Heenan, D. & Birrell, D. (2019). Hospital-based social work: Challenges at the interface between health and social care. *The British Journal of Social Work*, 49(7), 1741–1758.
- Helander, N., Ahonen, O., Houhala, K. & Jääskeläinen, A. (2020). Tiedolla johtaminen julkisella sektorilla: Käytännön tapauksia eri hallinnon aloilta. *Focus Localis*, 3/2020, 22–42.
- Jalonen, H. (2020). Tietämättömyyden tunnustaminen on viisauden alku. *Focus Localis*, 3/2020, 75–85.
- Laihonen, H. & Ahlgrén-Holappa, J. (2021). Tieto päätöksenteossa – 10 vuotta tietojohdantamista julkisella sektorilla. *Focus Localis*, 3/2020, 43–62.
- Melkas, T. (2010). Kunnat terveyden edistäjinä – informaatio-ohjausta vai normeja? Teoksessa Ståhl, T. & Rimpelä, A. (toim.) *Terveyden edistäminen tutkimuksen ja päätöksenteon haasteena*, 45–54. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Helsinki.
- Newman, J. & Head, B.W. (2017) Wicked tendencies in policy problems: rethinking the distinction between social and technical problems. *Policy and Society*, 36(3), 414–429.
- Osborne, S. (2006). The new public governance? *Public Management Review*, 8(3), 377–387.

Parkhurst, J. O. (2016). Appeals to evidence for the resolution of wicked problems: the origins and mechanisms of evi-dentiary bias. *Policy Sciences*, 49(4), 373–393.

Parsons, W. (2002). From muddling through to muddling up. Evidence-based policy making and the modernisation of British government. *Public Policy and Administration*, 17(3), 43–60.

Raisio, H., Jalonen, H. & Uusikylä, P. (2018). *Kesy, sotkuinen vai pirallinen ongelma? Tiedon käyttö yhteiskunnallisessa päätöksenteossa*. Sitran selvityksiä 139.

Sitra (2018) *Ilmiölähtöisen suunnittelun työkalupakki. Työpohjia ilmiöiden hahmottamiseen*. Sitran Työpaperi.

Tönurist, P. & Hanson, A. (2020). Anticipatory innovation governance: Shaping the future through proactive policy making. *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 44, OECD Publishing, Paris.

Vakkuri, J., Johanson, J-E., Kokko, P., Laihonen, H. & Rajala, T. (2019). Hybridihallinta terveyden ja hyvinvoinnin palvelujen järjestämisessä. *Hallinnon Tutkimus*, 38(3), 226–231.

Vakkala, H. & Syväjärvi, A. (2020). Tietokulttuurin ulottuvuudet sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuvissa organisaatioissa – vuorovaikutteisen tiedolla johtamisen haaste. *Hallinnon Tutkimus*, 39(2), 122–139.

Verhoest, K., Van Thiel, S., Bouckaert, G. & Laegreid, P. (2012.) *Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries*. Palgrave Macmillan, Basingstoke.

Verschuere, B. (2007) The autonomy–control balance in Flemish arm’s length public agencies. *Public Management Review*, 9(1), 107–133.