

# Katsaus: Tiedollinen tilivelvollisuus kompleksisessa sote-uudistuksessa

Jari Autioniemi

## Johdanto

Sote-uudistuksen kaltainen systeeminen muutos synnyttää tilivelvollisuusmuotoja, joiden vaikutuksista ei ole varmuutta. Systeeminen muutos johtaa perustavien kysymysten äärelle. Sote-järjestelmässä näitä edustavat esimerkiksi alueellisesti tasavertaisten palveluiden turvaaminen, sosiaali- ja terveyspalveluiden rahoittaminen tulevaisuudessa tai kansalaisten vaikuttamismahdollisuudet. Mainitut kysymykset löytyvät itse sote-uudistuksen sivuilta (soteuudistus.fi).

Systeemisen muutoksen aikana voidaan puhua *tiedollisesta* tilivelvollisuudesta. Tällöin hallinto osoittaa vastuutaan kansalaisille tiedon jakamisen ja tuottamisen kautta. Systeeminen muutos tarkoittaa, että moni vanha tilivelvollisuussuhde palvelutuotannossa on poistunut ja moni uusi vasta tulossa. Tiedollinen tilivelvollisuus vuorostaan merkitsee esimerkiksi kunnianhimoisten ohjelmien luomista, joilla pyritään lisäämään kansalaisten luottamusta hallintoon ja poliittisiin päätöksiin.

Tiedon ei ajatella lisäävän tuskaa. Päinvastoin, se on avain epävarmuuden keskellä selviämiseen. Näin ollen myös tiedolla ja tilivelvollisuudella on tulevaisuudessa entistä vahvempi sidos. Taustalla on implisiittinen oletus, että järjestelmän on ajaututtava epävarmuuden tilaan, sillä se on nykyhetkeä parempi vaihtoehto.

*Vaikuttavimmat päätökset tehdään silloin, kun tietoa niiden vaikuttavuudesta on vähiten.* Tämä johtuu siitä, että niitä tehdään prosessin alkuvaiheessa, jolloin toimitaan usein tuntemattomalla maaperällä. Siispä huomio tulisi

kiinnittää enenevissä määrin tiedon hankintaan. Epävarmuuden kanssa elämiseen tarvitaan esimerkiksi lisää tiedolla johtamista ja päätöksenteon mallien kriittistä arviointia. Tiedon tuottaminen tarkoittaa myös palveluita käyttävien kansalaisten aitoa osallistamista.

Miten tiedollista tilivelvollisuutta voidaan hahmottaa sote-järjestelmään vaikuttavien päätöksentekomallien näkökulmasta? Katsaus perustuu narratiiviseen kirjallisuuskatsaukseen, jossa sote-uudistuksen päätöksentekoa ja tilivelvollisuutta tarkastellaan kompleksisena ilmiönä (Richardson 2008). Kompleksisuusajattelun tavoitteena on ymmärtää asioiden kietoutumista ja arvaamattomia kumulatiivisia vaikutuksia. Tätä ilmentää pirulliset ongelmat, joita ei voida yksiselitteisesti ratkaista. Kompleksisuusajattelun avulla voimme tulkitä sote-järjestelmää tavalla, joka luo ymmärrystä tulevaisuuden uusista vastuista ja tilivelvollisuusmuodoista.

Katsausta voidaan lisäksi perustella tilivelvollisuuden ja kompleksisuusajattelun välisen suhteen avaamisella. Kirjallisuudessa näiden välistä suhdetta on tutkittu toistaiseksi yllättävän vähän. Sote-uudistus tarjoaa otollisen esimerkkitapauksen, sillä se kuvaa modernien hallintoreformien kompleksisuutta ja pirullisuutta, joilla on väistämättömät seurauksensa vastuullisen hallinnon toimintaan ja tilivelvollisuuden tutkimiseen.

## Kompleksinen ja pirullinen tilivelvollisuus

Vastuullisuus on yksi hallinnon etiikan suurista aiheista (Autioniemi 2021). Kysymys julkisten

toimijoiden tilivelvollisuudesta on ollut keskeinen kysymys hallintotieteen kehitykselle (Plant 2018). Vastuullisuus ja tilivelvollisuus tarkoittavat lähestulkoon samaa asiaa, mutta erojakin löytyy. Tilivelvollisuudella (*accountability*) tarkoitetaan yleensä määrätyn tehtävän toteuttamista ja raportointia tilivelvollisuusfoorumeille. Sen sijaan vastuullisuus (*responsibility*) on tätä laajempaa, sillä se ylittää julkisen toiminnan nykyiset käytännöt. Se ei siis ole vain tilivelvollisuusfoorumeiden ”odotusten johtamista”.

Vastuullisuuden aiheeseen liittyy monia muita käsitteitä. Ehkä kuuluisin dikotomia liittyy sääntöjenmukaisuuteen ja integriteettiin. Tällöin kysytään sitä, tulisiko toimijan tilivelvollisuutta lähestyä sisälähtöisenä hyveenä vai ulkoisena mekanismina (Bovens 2010). Tässä katsauksessa keskitytään ensisijaisesti tilivelvollisuuden käsitteeseen, sillä se rajaa paremmin sote-järjestelmän toimijoiden välisiä kompleksisia suhteita, joita kuvataan yleensä tilivelvollisuussuhteiksi.

Perinteisesti tilivelvollisuutta on kritisoitu tehtailusta tai ylikuormasta, jolloin liialliset tilivelvoitteet byrokratisoivat julkista toimintaa. Lisäksi tilivelvollisuuden arviointikriteerit voivat muuttua liian usein ja olla epäkäytännöllisiä, epärealistisia tai epäselviä (Bovens ym. 2008, 227–228).

Eettisten toimintapolitiikkojen tavoitteena voidaan yleisesti pitää kansalaisten luottamuksen parantumista hallintoa kohtaan (Demmke ym. 2021). Lähtökohtana on, että tilivelvollisuus toimii hyvän hallinnon perustana. Osoittaen tilivelvollisuuttaan kansalle, hallinnot ovat lisänneet eettisiä toimintapolitiikkoja kahden viime vuosikymmenen aikana huomattavasti. Toisaalta tehottomat ja byrokratiaa lisäävät käytännöt voivat rapauttaa luottamusta entisestään.

Petersin (2014, 212–213) mukaan tilivelvollisuutta voidaan ajatella kolmen ongelman avulla. Ensimmäisessä ongelmassa julkiset toimijat tekevät mitä niiden on tarkoitus tehdä, mutta toiminta on tehotonta. Periaatteessa ongelma voidaan ratkaista paremmalla johtamisella. Toisen ongelman mukaan julkinen toimija ylittää auktoriteettinsa. Tähän vastaaminen

liittyy valvonnan lisäämiseen. Kolmanneksi, julkinen toiminta voi olla riittämätöntä tai passiivista. Tilivelvollisuuden ylikuorman lisäksi on tarpeellista puhua alijäämästä, jota on ainakin historiallisesti ollut ylikuormaa enemmän. Tällöin julkiset toimijat eivät ole raportoineet tekemisistään tilivelvollisuusfoorumeille riittävällä tavalla.

Katsauksen lähtökohtana on, ettei sote-järjestelmän tilivelvollisuusongelmat perustu ensisijaisesti mihinkään näihin perinteisiin malleihin. Sen sijaan tilivelvollisuus näyttäytyy sote-uudistuksen kautta ilmiönä, joka on kompleksinen ja pirullinen. Sote-järjestelmä muodostaa kompleksisen kokonaisuuden, minkä johdosta tilivelvollisuudesta on vaikeaa luoda kokonaiskuva. Systemisesti se ei ehkä aina ole järkevääkään.

Sen sijaan järkevämpää lienee pohtia sote-järjestelmässä vaikuttavien toimijoiden ja instituutioiden logiikoita, jotka vaikuttavat niiden välisiin tilivelvollisuussuhteisiin pirullisella tavalla. Lisäksi sote-uudistuksen systeminen muutos osoittaa, että hallinto hahmottaa tilivelvollisuuttaan kansalaisilleen tiedollisena ilmiönä. Tällöin tilivelvollisuutta täytyy hahmottaa erityisesti tiedolla johtamisen ja päätöksentekomallien kautta.

## **Ikiliikkuja on luotu liikkumaan**

Ikiliikkujaksikin kutsuttu sote-uudistus on edennyt poliittisesti osana Marinin hallitusohjelmaa. Uudistuksessa haetaan laajempia hartioita 21 hyvinvointialueen ja Helsingin toimesta. Sote-uudistuksen jälkeen rahoitus siirtyy pääosin valtiolle, joka jakaa ne hyvinvointialueille määrättyjen kriteereiden perusteella. Aikaisemmin kunta toimi palveluista vastaavana perusyksikkönä. Kunta on kuitenkin pieni toimija, kun mietitään terveyspalveluita huolehtivan organisaation optimaalista kokoa. Tällä hetkellä eri kokoisten toimijoiden resurssit ja osaaminen palveluiden järjestämisessä vaihtelevat liikaa.

Se, mikä tekee sote-järjestelmästä ainutlaatuisen, liittyy sosiaalipalveluiden järjestämiseen. Monessa maassa kunnat vastaavat niistä, mutta

kotimaassamme sosiaalipalvelutkin siirretään isommille alueille. Näin ollen kaikki palvelut siirtyvät saman katon alle, Uudenmaata lukuun ottamatta. Jatkossa sote-alueella on yksi hyvinvointialue.

Sote-uudistuksen johdosta itsehallintoalueille siirtyy kunta-alalta yli 200 000 työntekijää ja 52 % työvoimakustannuksista. Systemisesti tämä merkitsee huomattavaa muutosta tilivelvollisuussuhteissa. Kunta ei tule ole enää entisensä. Sen identiteetti muuttuu ratkaisevasti, eikä se ole enää vastuussa asukkailleen monista vanhoista palveluista.

## Tiedollinen tilivelvollisuus edellyttää tiedolla johtamista

”Tulevaisuuden sosiaali- ja terveyskeskus” – ohjelma (Sosiaali- ja terveysministeriö 2020a) tarjoaa suuntaviivoja, joista käsin sote-järjestelmää uudistetaan. Sote-uudistuksen yhtenä keskeisimpänä tavoitteena on, että palvelujen painopistettä siirretään erikoissairaanhoidosta perustasolle ja ehkäisevään työhön. Samalla tavoin sosiaalihuollossa painopistettä siirretään varhaiseen tukeen ja matalan kynnyksen palveluihin.

Ohjelman mukaan muut tavoitteet liittyvät palveluiden saatavuuteen, oikea-aikaisuuteen ja jatkuvuuteen, palveluiden laatuun ja vaikuttavuuteen, palveluiden monialaisuuteen ja yhteentoimivuuteen sekä kustannusten nousun hillitsemiseen. Viimeinen tavoite osoittaa, että ohjelmalla on pyrkimys sovittaa yhteen kustannustietoisuus, kaikkien muiden tavoitteiden lisäksi. Suuntaviivat ovat joka tapauksessa selvillä – eikä niitä voida moittia kunnianhimon puutteesta!

Tavoitteiden lausumisen jälkeen herää kuitenkin hallintotieteellinen kysymys: miten? Lähtökohtaisesti tavoitteet voivat vaikuttaa jännitteisiltä. Miten esimerkiksi taata palveluiden saatavuus, kun yhtenä tavoitteena on kustannusten nousun hillitseminen? Entä mitä ylipäätään tarkoitetaan kustannusten hillitsemisellä? Milloin on hillitty tarpeeksi? Jännitteet voivat syödä kansalaisten luottamusta hallintoon, jos

keinoja niiden kanssa elämiseen ei kommunikoida uskottavasti. Tällöin jännitteet ovat osana tavoitteita, mutta niiden välisiä dynaamisia vaikutuksia ei ilmaista.

Tiedollinen tilivelvollisuus tarkoittaa, että hallinto pyrkii parantamaan tietämystään niistä tekijöistä, joista se on vastuussa kansalaisilleen. Sote-järjestelmän kehittäminen edellyttää esimerkiksi tietoa kansalaisten hyvinvoinnista, mikä ei tämän hetkisten rakenteiden nojalla ole mahdollista. Tähän vuorostaan vaaditaan tiedolla johtamista.

Tätä tavoitetta silmällä pitäen on perustettu Toivo-ohjelma, jonka tavoitteena on tietoon perustuvan päätöksenteon mahdollistaminen (Sosiaali ja terveysministeriö 2020b). Tietoperustaisen päätöksenteon ajatellaan lisäävän hyvinvointialueiden ja asukkaiden yhdenvertaisuutta. Keskeinen haaste kuitenkin on, millaisiin päätöksenteon malleihin tiedolla johtamisen tulisi perustua.

## Perustuuko päätöksenteko näyttöön vai sittenkin politiikkaan?

Näyttöön perustuvan päätöksenteon ajatuksena on, että ratkaisut tehdään sillä perusteella, miten paljon vaihtoehtojen vaikuttavuudesta on tietoa (Brownson ym. 2018). Lähtökohtaisesti tämä päätöksenteon malli on tiedollisen tilivelvollisuuden näkökulmasta optimaalinen. Se nimittäin antaa päätöksenteosta kuvan, jonka mukaan asiat voidaan ratkaista yksiselitteisen näytön perusteella (Uusikylä 2019, 26–27). Toisaalta toimijoiden on tavalla tai toisella huomioitava niitä tekijöitä, joita se ei täysin tiedä tai jotka jäävät päätöksenteossa helposti huomiotta. Tämä on helpommin sanottu kuin tehty.

Näyttöön perustuvaa päätöksentekoa on kritisoitu esimerkiksi epävarmuuden laiminlyönnistä (Parsons 2002). Asiat, joista sote-uudistuksessa päätetään, ovat pikemminkin epävarmoja, kuin selvän näytön alaisia. Sote-palvelut ja tavoitteet muodostavat hyvin kompleksisen kokonaisuuden, jota on vaikea kontrolloida.

Hallinnossa monia kysymyksiä myös lähesytään arvojen kautta. Näyttöön perustuvassa

päätöksenteossa eri arvolähtökohdilla tai niiden puntaroinnilla on kuitenkin vähäinen merkitys (Greenhalgh & Russell 2009). Lisäksi mallia on kritisoitu hierarkkisesta ylhäältä alaspäin –suuntautuvasta päätöksenteosta (Ansell & Geyer 2017), jolloin esimerkiksi kansalaisten tai muiden merkittävien sidosryhmien huomiointi on vähäistä.

Näyttöön perustuva päätöksenteko on helppoa tilanteessa, jossa asioille voidaan antaa selkeä syy-seuraussuhde ja ne ovat ideologisista lähtökohdista vapaita. Näin ei kuitenkaan aina ole sote-järjestelmän kehittämisessä. Esimerkiksi vasemmistopuolueille on tärkeää julkinen palvelutuotanto. Moni myös muistaa Kokoomuksen valinnanvapausmallin muuttaman vuoden takaa. Keskustalle on vuorostaan ollut tärkeää maakuntien korostaminen. Sote-järjestelmään liittyy esimerkiksi aluepoliittisia kysymyksiä, kuten onko jokaisessa maakunnassa sairaala.

Näyttöperustainen päätöksenteko ei aina vastaa hallinnollista päätöksentekoa, johon vaikuttavat poliittiset jännitteet. Tutkijat puhuvat pikemminkin näytön ohjaavasta päätöksenteosta (Bowen ym. 2009). Näin ollen tiedollinen tilivelvollisuus on sidoksissa poliittisista tekijöistä ja arvolähtökohdista, jotka tekevät näyttöperustaisen päätöksenteon mallista perin idealistisen.

Edellä mainittuun ideologisuuteen ja poliittisuuteen vedoten on syytä huomioida politiikkaperustainen päätöksenteko (Cairney 2018). Ajatuksena on, ettei vakuuttava näyttö voi pois sulkea poliittista ulottuvuutta sote-vaihtoehtojen tulkinnasta. Poliitiikkaperustaiseen päätöksentekoon liittyy ”rusinoiden noukkiminen pullasta” tai ”kermankuorinta”.

Jos näyttö esimerkiksi tukee poliittista agendaa, sitä hyödynnetään, samalla kun kaikki agendalle kielteinen jätetään huomiotta. Tämä vuorostaan heikentää tiedollisen tilivelvollisuuden ja tiedolla johtamisen edellytyksiä. Toisaalta itse kermankuorintaan voidaan viitata poliittisista syistä, jolloin sitä käytetään syynä olla tekemättä mitään.

## **Päätöksenteko kompleksisuusajattelun kautta**

Näyttöperustaisen ja politiikkaperustaisen päätöksenteon lisäksi vaihtoehtojen punnintaa voidaan tarkastella kompleksisuustutkimuksen kautta (Eppel & Rhodes 2020; Mitleton-Kelly 2003; Richardson 2008; Stacey 2010). Haasteena on, miten varmistaa sote-järjestelmän päätösten laatu kompleksisessa maailmassa, jota ei voida tuntea tai hallita kauttaaltaan. Perinteisesti tilivelvollisuuteen vaikuttaneet hallinto-opit näkevät maailman rationalistisena ja hallittavana, jonain, johon voidaan tehdä yksinkertaisia strategisia interventioita (Autioniemi 2021). Näin on erityisesti uuden julkisjohtamisen eli New Public Managementin laita, joka korostaa näyttöperustaisuutta (Ansell & Geyer 2017). Todellisuus on tätä mutkikkaampi ilmiö.

Kompleksisuustutkimuksen näkökulmasta sote-järjestelmää voidaan hahmottaa pirullisuuden kautta (Raisio ym. 2018). Pirullisuudella tarkoitetaan ongelmaa, joka perustuu ristiriitaisiin tulkintoihin, kilpaileviin selitysmalleihin ja ongelmien hahmottaminen laajemmassa kokonaisuudessa. Pirulliseen ongelmaan ei löydy yksinkertaista ratkaisua. Siinä missä yksi voi nähdä sote-uudistuksen tavoitteeksi kustannustehokkuuden parantamisen, toinen kokee tärkeäksi palveluiden saatavuuden yhdenvertaisuuden ja alueellisen tasa-arvon.

Sote-uudistuksen tilivelvollisuussuhteilla on pirulliset puolensa. Niitä ei ole pelkästään vaikea tunnistaa, vaan myös ymmärtää ja ratkaista. Tiedollisen tilivelvollisuuden näkökulmasta pirulliset ongelmat johtavat siihen, ettei tilivelvollisuus pääty koskaan optimaaliseen lopputulokseen. Tämä tekee itse tiedollisesta tilivelvollisuudesta pirullista touhua.

Tilivelvollisuuden kompleksisuutta sote-järjestelmässä osoittavat esimerkiksi eri suuntiin vetävät tilivelvollisuussuhteet (Pitkänen ym. 2020; Isosaari 2008). Tämä johtuu siitä, että toimijoilla on erilaisia lähtökohtia siitä, mitä pidetään kaikkein tärkeimpinä tekijöinä palvelutuotannossa, kenelle tilivelvollisuutta osoitetaan ja millä tavoin. Siinä missä tuottaja tavoittelee

toiminta käyttöresurssiensa maksimoimista ja/ tai voittoa, professionaaliset lähtökohdat luovat tilivelvollisuutta asiakkaisiin ja kollegoihin. Tämä osoittaa sen, että sotessa on läsnä erilaisia institutionaalisia lähtökohtia ja logiikoita, joita on vaikea yhdistää (Jalonen 2020).

Oma kysymyksensä on myös monisyisissä ja pitkäaikaisissa sopimuksissa (Greve & Hodge 2010). Esimerkiksi julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuussuhteet ovat sopimuksiltaan kompleksisia. Sopimusehtojen tulkintaan vaaditaan usein syvällistä rahoituksen ja lain asiantuntemusta. Neuvottelut saattavat olla monisyisiä, eikä niissä usein kuulla kansalaisia tai sidosryhmiä.

Sote-järjestelmää voidaan kuvailla tiedollisen, institutionaalisen ja strategisen epävarmuuden kautta (Klijn 2002; Peters & Pierre 2008). Tiedollinen epävarmuus voi heikentää tiedollista tilivelvollisuutta. Tällöin tilivelvollisuus vaikeutuu, kun päätöksenteon tueksi ei yksinkertaisesti löydy tietoa, tai se voi olla monella eri toimijalla. Institutionaalinen epävarmuus liittyy haasteeseen institutionaalista järjestelyistä, joilla taataan tilivelvollinen toiminta. Sote-järjestelmässä nämä järjestelyt ovat uuden äärellä, kuten kuntien identiteetin ja vastuiden sekä hyvinvointialueiden osalta on helposti nähtävissä. Strateginen epävarmuus voi vaikeuttaa tilivelvollisuutta, jos strateginen vuorovaikutus eri toimijoiden välillä johtaa ennakoimattomiin seurauksiin. Tämä palautuu osin institutionaaliin lähtökohtiin ja eri toimijoiden logiikkoihin, joista käsin syntyviä intressejä tai tulkintoja on vaikea yhdistää.

## Lääkkeeksi puntarivaa tilivelvollisuutta?

Sote-järjestelmän pirullisuutta voidaan kohdata kesyttämisen tai selviytymisen kautta (Daviter 2017). Näistä jälkimmäinen on edellistä parempi. Kesyttäminen tarkoittaa tilannetta, jossa kompleksisuus pyritään redusoimaan helpommin hallittavaksi. Tämä on sikäli hyvä tavoite – muttei ilman haasteita. Tällöin kysytään, kuka on tilivelvollinen ongelmasta tai kenellä

on paras ratkaisu siihen. Ongelmana on erityisesti keskinäisriippuvuudet, jotka jäävät helposti huomiotta.

Selviytymisen tarkoituksena ei ole kompleksisuuden hallitseminen, vaan kohtaaminen monimuotoisuuden ja adaptaation avulla. Tällöin pirullisuus on jotain, jota pidetään kroonisena olotilana. Niin ehkä sote-järjestelmään on parasta suhtautuakin, sillä jokainen lopullisena pidetty ratkaisuyritys tuottaa uusia ongelmia, ainakin jonkin toimijan näkökulmasta (Jalonen 2020). Tämä osoittaa sote-uudistuksen dynaamisen luonteen. Sote-uudistus on kuin onkin ikiliikkuja!

Kompleksisuuden selviytymisstrategialla on deliberatiivinen ulottuvuus, jolla tarkoitetaan pyrkimystä lisätä deliberatiivisen demokratian periaatteita hallinnossa. Demokraattinen puntarointi on yksi keino selvittää pirullisten ongelmien keskellä. Ajatuksena on, ettei vastuuta päätöksenteosta voida palauttaa vain näyttöperustaisuudelle. Sen sijaan päätöksenteossa vaaditaan laajempaa vuoropuhelua ja puntarointia yhdessä kansalaisten ja sidosryhmien kanssa. Puntaroinnilla tarkoitetaan näkemysten vaihtoa, jossa kaikki osallistujat esittävät argumenttinsa. Puntaroinnin avulla voidaan selvittää päätöksenteon taustalla toimivia arvoja. Mitä enemmän toimijoiden näkemykset ja arvot poikkeavat toisistaan, sitä tärkeämpää on käydä arvokeskustelua (Raisio ym. 2018).

Puntarointi lisää sosiaalista tilivelvollisuutta (Joshi 2017). Sosiaalisella tilivelvollisuudella pyritään lisäämään kansalaisten merkitystä palveluiden tuottamisessa. Kansalaisten merkitys korostuu, kun kyseessä on merkittävien yhteiskunnallisten ongelmien puntarointi. Hallinto on vuorostaan tilivelvollinen kansalaisilleen osana demokraattista järjestelmää. Kansalaiset eivät ole vain ”hallintoalamaisia”, vaan keskeinen elementti yhteiskunnan hajautettua asiantuntemusta. Tiedollisella tilivelvollisuudella on paremmat edellytykset parantaa kansalaisten luottamusta hallintoon, jos se huomioi myös kansalaisten merkityksen tiedon tuottamisessa.

Sote-uudistuksen kaltaisissa reformeissa on tärkeää myös antisipaatio, eli tulevaisuu-

den ilmeneminen nykyhetkessä ja siihen vaikuttaminen (Pernaa 2020). Tällöin muutos ei ole jotain, johon yksinkertaisesti reagoidaan. Niitä on tarkoitus myös rakentaa ja ennakoita. Antisipaatioajattelu osoittaa näyttöön perustuvan päätöksenteon ongelmallisuuden, sillä ongelmia tarkastellaan lineaarisesti ja yleistäen. Näytössä on aina kyseessä menneistä toimintatavoista. Antisipaatioissa ei ole mielekästä luoda rajoja tekijöiden, hallinnonalojen tai -tasojen välillä. Päinvastoin, tulevaisuuteen voidaan suhtautua rakentavasti vain systemaattisesti eri osien yhteisvaikutuksesta käsin. Antisipaation huomioiva tiedollinen tilivelvollisuus ei tee pelkästään ”tiliä” menneisyydestä, vaan pyrkii aktiivisesti muokkaamaan tulevaisuutta. Tätä voivat ilmentää sote-uudistusta muokkaavat ohjelmat.

## Tulevaisuus on entistä kompleksisempi

Sote-uudistuksen kaltainen systemaattinen muutos edellyttää kansalaisten osallistamista ja pirullisten ongelmien kanssa selviytymistä. Nämä seikat muuttavat myös hallinnon tilivelvollisuutta kansalaisilleen ja sitä, millä keinoin tilivelvollisuutta ylipäätään osoitetaan. Tässä kirjoituksessa tilivelvollisuutta on ilmaistu lähinnä tiedollisen ulottuvuuden puitteissa, joka on yhteydessä niin deliberaatioon, kompleksisuuteen kuin pirullisiinkin ongelmiin. Näitä tekijöitä yhdistää systeemin tarve adaptaatioon, jota aikaansaadaan tiedon hankinnan avulla.

Valitettavasti deliberaatio ei ole vakiintunut edes länsimaissa, jotka perustuvat edustukselliseen demokratiaan. Oma huomionsa liittyy osallistamisen haasteisiin. Kansalaisten osallistaminen ei välttämättä johda käytännön toimenpiteisiin. Päinvastoin, osallistamisen kautta hallinto voi hakea aivan muita tavoitteita, kuten kansalaisten manipulointia (Arnstein 1969). Osallisuus voi toimia lähinnä symbolisesti ja liittyä kansalaisten informointiin ja konsultointiin (Monno & Khakee 2012).

Koronasyndemia on osoittanut sote-järjestelmän olevan kompleksisten ja dynaamisten ilmiöiden äärellä. Edessä on haasteita, jotka

ylittävät yhteiskunnan sektorit ja hallinnonalat. Esimerkiksi terveyden ja talouden yhteys on käynyt yhä selymmäksi, sillä virus on johtanut 750 miljardin elpymispakettiin Euroopan Unionin tasolla. Sote-uudistusta on hahmotettava päätöksentekomallien kautta, jotka ymmärtävät järjestelmän yhteiskunnallisen vaikutuksen. Tämä myös ilmentää, miten hallinnon tilivelvollisuus muuttuu yhä tiedollisemmaksi ja kompleksisemmaksi ilmiöksi.

## Lähteet

- Ansell, Christopher & Geyer, Robert (2017). ‘Pragmatic complexity’ a new foundation for moving beyond ‘evidence-based policy making’? *Policy Studies*, Vol. 38, No. 2, s. 149–167.
- Arnstein, Sherry R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, Vol. 35, No. 4, s. 216–224.
- Autioniemi, Jari (2021). *Vastuullinen julkinen johtaminen: Hallinto-oppien kommunikatiivinen arviointi*. Acta Wasaensia 464. Vaasa: Vaasan yliopisto.
- Bovens, Mark (2010). Two concepts of accountability: Accountability as a virtue and as a mechanism. *West European Politics*, Vol. 33, No. 5, s. 946–967.
- Bovens, Mark, Schillemans, Thomas & Hart, Paul’t (2008). Does public accountability work? An assessment tool. *Public Administration*, Vol. 86, No. 1, s. 225–242.
- Bowen, Sarah & Erickson, Tannis & Martens, Patricia J. & Crockett, Susan (2009). More than “using research”: The real challenges in promoting evidence-informed decision-making. *Healthcare Policy*, Vol. 4, No. 3, s. 87–102.
- Brownson, Ross, C. & Fielding, Jonathan E. & Green, Lawrence W. (2018). Building capacity for evidence-based public health: Reconciling the pulls of practice and the push of research. *Annual Review of Public Health*, Vol. 39, s. 27–53.
- Cairney, Paul (2019). The UK government’s imaginative use of evidence to make policy. *British Politics*, Vol. 14, No. 1, s. 1–22.
- Daviter, Falk (2017). Coping, taming or solving: Alternative approaches to the governance of wicked problems. *Policy Studies*, Vol. 38, No. 6, s. 571–588.
- Demmke, Christoph & Autioniemi, Jari & Lenner, Florian (2021). Explaining the popularity of integ-

- rity policies in times of critical governance – The case of conflicts of interest policies for ministers in the EU-member states. *Public Integrity*.
- Eppel, Elizabeth A. & Rhodes, Mary L. (2020). *Complexity Theory in Public Administration*. London: Routledge.
- Greenhalgh, Trisha & Russell, Jill (2009). Evidence-based policymaking: A critique. *Perspectives in Biology and Medicine*, Vol 52., No. 2, s. 304–318.
- Hodge, Graeme & Greve, Carsten (2010). Public-private partnerships: Governance scheme or language game? *Australian Journal of Public Administration*, Vol. 69, No. s1., s. S8–S22.
- Isosaari, Ulla (2008). *Valta ja tilivelvollisuus terveydenhuollon organisaatioissa: Tarkastelu lähijohdattamisen näkökulmasta*. Acta Wasaensia 188. Vaasa: Vaasan yliopisto.
- Jalonen, Harri (2020). Sote-uudistus – kompleksisuus-teoreettinen tulkinta. *Hallinnon Tutkimus*, Vol. 39, No. 4, s. 302–309.
- Joshi, Anuradha (2017). Legal empowerment and social accountability: Complementary strategies towards rights-based development in health? *World Development*, Vol. 99, s. 160–172.
- Klijn, Erik-Hans (2002). Governing networks in the hollow state: Contracting out, processing management or a combination of the two? *Public Management Review*, Vol. 4, No. 2, s. 149–165.
- Mitleton-Kelly, Eve (2003). Complex systems and evolutionary perspectives on organisations: The application of complexity theory to organisations. Teoksessa Mitleton-Kelly, Eve (toim.): *Complex Systems and Evolutionary Perspectives on Organisations*, s. 3–20. Oxford: Elsevier.
- Monno, Valeria & Khakee, Abdul (2012). Tokenism or political activism? Some reflections on participatory planning. *International Planning Studies*, Vol. 17, No. 1., s. 85–101.
- Parsons, Wayne (2002). From muddling through to muddling up: Evidence based policy making and the modernisation of British government. *Public Policy and Administration*, Vol. 17, No. 3, s. 43–60.
- Plant, Jeremy F. (2018). Responsibility in public administration ethics. *Public Integrity*, Vol. 20, s. S33–S45.
- Pernaa, Hanna-Kaisa (2020). Hyvinvoinnin toivottu tulevaisuus: Tarkastelussa kompleksisuus, antisipaatio ja osallisuus. Acta Wasaensia 443. Vaasa: Vaasan yliopisto.
- Peters, B. Guy (2014). Accountability in public administration. Teoksessa Mark Bovens, Robert E. Goodin, Thomas Schillemans (toim.): *The Oxford Handbook of Public Accountability*, s. 211–225. Oxford: Oxford University Press.
- Peters, G. Guy & Pierre, Jon (2008). Governance and social complexity. *Statsvetenskaplig tidskrift*, Vol. 110, No. 3, s. 239–248.
- Pitkänen, Laura & Paulus, Torkki & Tolkki, Helena & Valtakari, Mikko & Leskelä, Riikka-Leena (2020). *Reittipapas vaikuttavuuteen. Vaikuttavuusperusteinen ohjaus sote- ja työelämäpalveluissa*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:1. Helsinki: Valtioneuvosto.
- Raisio, Harri & Jalonen, Harri & Uusikylä, Petri (2018). Kesy, sotkuinen vai pirullinen ongelma? Tiedon käyttö yhteiskunnallisessa päätöksenteossa. Sitran selvityksiä 139. Helsinki: Sitra.
- Richardson, Kurt A. (2008). Managing complex organisations: Complexity thinking and the science and art of management. *Emergence: Complexity and Organisations*, Vol. 10., No. 20, s. 13–26.
- Sosiaali- ja terveysministeriö (2020a). Tulevaisuuden sosiaali- ja terveyskeskus 2020-2022: Ohjelma ja hankeopas. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Sosiaali- ja terveysministeriö (2020b). Sote tiedolla johtamisen, ohjauksen ja valvonnan toimeenpano-ohjelma (Toivo-ohjelma). <https://stm.fi/hanke?tunnus=STM029:00/2020> (viitattu 3.11.2021)
- Stacey, Ralph D. (2010). *Complexity and Organizational Reality: Uncertainty and the Need to Rethink Management after the Collapse of Investment Capitalism*. London: Routledge.
- Uusikylä, Petri (2019). *Endeavour to Find Evidence: The Role of Evaluation in Complex Systems of Governance*. Valtiotieteellisen tiedekunnan julkaisuja 130. Helsinki: Helsingin yliopisto.