

Soten ”neljäs tuotantokausi” – dialogi ja luottamus politiikan ja virkamiestoiminnan rajapinnalla



Olli-Pekka Niskanen, Pertti Jokivuori & Petri Ruuskanen

ABSTRACT

Fourth season of social and health care reform – dialogue and trust at the interface of politics and public authorities.

A central political goal of Juha Sipilä's government was to implement comprehensive reform concerning health and social services. In this article we study how leaders of change, whose task it was to prepare and implement the reform together with regional institutions, experienced the political process aimed to prepare and implement the reform. Key theoretical concepts discussed herein are different models of democracy, dialogue and trust. Our empirical data consists of 17 interviews with the leaders of change. The key focus is on interaction and trust at the interface of politics and the public authorities involved in the implementation process. According to our results political guidance and power replaced trust at the interface of political and public authorities. As a result, criticism of the leaders of change toward the problems of reform was not sought, and thus the political decision-making process was characterized by a lack of trust.

Keywords: social reform, dialogue, trust

JOHDANTO

Juha Sipilän hallituksen päämääränä oli 18 uuden itsehallinnollisen maakunnan perustaminen sekä sosiaali- ja terveydenhuollon rakenteen, palvelujen ja rahoituksen uudistaminen niin, että reformin jälkeen Suomen julkisen hallinnon tasoja olisi ollut kolme: valtio, maakunta ja kunta. Sote-uudistuksen keskeisiksi tavoitteiksi asetettiin yhdenvertaisempien palvelujen tarjoaminen, hyvinvointi- ja terveyserojen vähentä-

minen sekä kustannusten kasvun hillitseminen. Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutuotantoa oli uudistuksen myötä tarkoitus avata markkinoille. Maakunnan omien liikelaitosten lisäksi palveluja olisivat voineet tasapuolisesti tuottaa myös yksityiset (ml. kolmas sektori) palvelun tuottajat. (<https://alueuudistus.fi/soteuudistus/hallituksen-linjaukset>.)

Maakunnallisten itsehallintoalueiden ja laajan valinnanvapauden yhtäaikainen toteuttaminen yhden hallituskauden aikana osoittautui aikataullisesti ja lainsäädännöllisesti mahdottomaksi. Uudistuksen asetelmien jatkuvasta muuttumisesta seurasi poliittisia ristiriitoja, lainmukaisuushaasteita ja ennakkoinnin vaikeutta (Raisio ym. 2018). Sote-integraation, rahoituksen uudelleenmäärittelyn ja valinnanvapausmallin yhteen kytkeminen maakuntauudistuksen kanssa teki uudistusyrittäjästä jo lähtökohtaisesti hyvin ongelmallisen (Ranta ym. 2019). Vaikka uudistuksen toimeenpanon aikatauluja venytettiin useamman kerran ja valinnanvapauden laajuutta supistettiin, piti uudistus sisällään useita muutoksia vaativia ongelmia vielä helmikuussa 2019. Eduskuntakausi ei olisi riittänyt näiden ongelmien ratkaisemiseen ja tämän seurauksena Sipilän hallitus erosi 8.3.2019 ja uudistuksen valmistelu keskeytettiin.

Sote-uudistuksen kaltaisen laajan hallinnollisen reformin toteuttaminen sijoittuu instituutionaalisten logiikkojen rajapinnoille. Mukana on poliittisia intressejä, virkamiestoiminnan hallinnollinen näkökulma ja asiantuntijoiden erilaisia näkemyksiä uudistukseen liittyen (Ahonen 2015). Näillä rajapinnoilla käydään dialogia uudistuksen toteuttamisesta. Dialogin luonteen vaikuttavat keskeisesti toimijoiden erilaiset demokratiakäsitykset (Pekonen 2008).

Tässä artikkelissa tarkastellaan sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistusprosessia politiikan

institutionaalisen logiikan ja institutionaalisen virkamieslogiikan rajapinnalla. Tarkastelu perustuu sote-muutosjohtajien haastatteluaineistoon. Muutosjohtajien tehtävänä oli valmistella ja toimeenpanna uudistusta yhdessä maakunnallisten toimielinten kanssa. Kysymme: miten muutosjohtajat kokivat vuorovaikutuksen ja dialogin poliittisen ja virkamiestoiminnan rajapinnalla sote-uudistusprosessin aikana?

Artikkeli rakentuu siten, että alussa käymme lyhyesti läpi sote-uudistuksen historian. Tämän jälkeen esittelemme, miten yhteiskunnallisiin uudistuksiin liittyvä poliittinen päätöksentekoprosessi kytkeytyy erilaisiin institutionaalisiin logiikoihin ja näiden väliseen vuorovaikutukseen. Vuorovaikutuksen taustalla vaikuttavat eri demokratiamallit sekä niihin liittyvät dialogin, luottamuksen ja vallan elementit. Tästä siirrymme tuomaan esiin tarkemmat tutkimuskysymykset, käyttämämme aineiston ja tutkimusmenetelmät sekä tarkastelemaan sitä, millaisiksi muutosjohtajat kokivat dialogin ja luottamuksen uudistusprosessin aikana poliittisten toimijoiden kanssa toimiessaan ja mitä kokemuksista seurasi. Lopuksi pohdimme, mitä sote-muutosjohtajien kokemuksista voisi oppia.

SOSIAALI- JA TERVEYSPALVELUJEN UUDISTUSPROSESSI

Sote-uudistusta on yritetty toteuttaa Suomessa useamman eri hallituksen toimesta 2000-luvulla siinä onnistumatta. Taustalla on ollut tietoisuus siitä, että varsinkin pienet kunnat eivät jatkossa selviä terveydenhuolto- ja sosiaalimenoistaan, ja kansalaisten yhdenvertaisuus vaarantuu. Sote-uudistuksella on ollut tarkoitus parantaa yhdenvertaisuutta, lyhentää hoitonojoja, tehdä palveluista käyttäjäystävällisempiä ja hillitä kustannusten nousua (Manssila & Mattson 2019, 164; Lappalainen 2015, 222–223).

Sote-uudistuksen voidaan katsoa käynnistyneen Matti Vanhasen ensimmäisen hallituksen kunta- ja palvelurakennemuutoksen (Paras) myötä vuonna 2005. Paras-hankkeen tavoitteena oli vahvistaa palvelurakenteita lisäämällä kuntien välistä yhteistoimintaa (HE 155/2006). Osa kunnista ei tehnyt Paras-hankkeen aikana vapaaehtoisesti asioille mitään, mistä seurasi tavoitteiden osittainen vesittyminen: kuntayh-

tymiä ja kuntaliitoksia syntyi, mutta palvelujen kehittyminen jäi vaiheeseen (VNS 9/2009 vp, 5–7).

Vuonna 2011 aloittanut Kataisen hallitus aloitti valmistelun ns. ”vahvojen peruskuntien” pohjalta. Tavoitteena oli vahvalla ohjauksella saada kunnat yhdistymään. Yhdistymisiin pakottavaa lainsäädäntöä ei saatu laadituksi ja uudistus kaatui suureen vastustukseen (Valli-Lintu 2017, 13–15). Huhtikuussa 2013 Kataisen asettama sote-koordinaatioryhmä esitti ajatuksen ns. työssäkäyntialueista ja vastuukuntamallista. Ehdotettu palvelurakenne olisi kuitenkin muotoutunut hyvin vaikeaselkoiseksi ja se törmäsi perustuslaillisiin ja toiminnallisiin ongelmiin. Seuraavaksi hallitus yritti (v. 2014) yhdessä opposition kanssa laatia kuntapohjaista mallia, jossa palvelujen järjestäminen olisi annettu viidelle niin sanotulle sote-alueelle. Malli kaatui perustuslakivaliokunnan esille tuomiin kansanvaltaisuuden toteutumisen ongelmiin. Vielä aivan hallituskauden loppuksi sosiaali- ja terveysvaliokunta muokkasi esitystä niin, että järjestäminen olisi perustunut yksitasoiseen kuntayhtymämalliin ja sote-alueita olisi ollut 19. Tämäkään malli ei mennyt läpi perustuslakivaliokunnassa. (Emt. 19–26.)

Sipilän hallituksen (2015–2019) alkuperäiseen hallitusohjelmaan kirjattiin sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteeksi kuntaa suuremmat itsehallintoalueet, uudistuksen vaiheittainen eteneminen sekä valinnanvapausmallin selvittäminen (Valtioneuvosto 29.5.2015). Lopputyksystä 2015 päätettiin, että perustetaan 18 maakunnallista itsehallintoaluetta sekä säädetään valinnanvapauslainsäädäntö, jonka myötä kansalainen voisi valita julkisen, yksityisen tai kolmannen sektorin palveluntuottajan väliltä (Hallituksen linjaus 9.11.2015).

Ennen uudistuksen isoista periaatteista päättämistä nähtiin poliittisten tapahtumien sarja, joka oli johtaa Sipilän hallituksen kaatumiseen heti hallituskauden alussa. Keskusta ja kokoomus eivät päässeet yksimielisyyteen sote-uudistuksen itsehallintoalueiden määrästä. Kriisi laukesi vasta sen jälkeen, kun pääministeri Sipilä oli ilmoittanut hakevansa hallitukselleen eroa. Ratkaisun myötä hallituksen linjauksiin tulivat kirjatuiksi keskustan toive 18 maakunnallisesta itsehallintoalueesta sekä kokoomuksen toive yk-

sityisen palvelutuotannon laajentamisesta osana valinnanvapautta koskevan lainsäädännön valmistelua. (Hujanen 2019, 93; Hallituksen linjaus 9.11.2015).

Media nimesi saavutetun neuvottelutuloksen ”lehmänkaupaksi”. Katsottiin, että sen motiivina oli valtapeli, jossa molemmat puolueet pyrkivät pitämään kiinni kannattajilleen tärkeistä asioista. Kompromissin seurauksena hallitus luopui alkuperäisistä vaiheistetuista tavoitteistaan palvelujen integraatioon, yksikanavarahoitukseen ja valinnanvapauteen liittyen (Hujanen 2019, 93). Tapa jolla maakuntauudistus ja laaja valinnanvapaus yhdistettiin ja lukittiin toisiinsa, jäi rasisittamaan uudistuksen tulevaisuutta (Möttönen 2019, 115–116). Pitkän valmistelun jälkeen todettiin, että esitys ei ehdi valmistua Sipilän hallituskauten aikana. Eduskuntakäsittelyssä helmikuussa 2019 perustuslakivaliokunta toi esille (Eduskunta 22.2.2019) useita muutoksia vaativia ongelmia. Aika ei olisi riittänyt ongelmien ratkaisemiseen käynnissä olevalla vaalikaudella ja tämän seurauksena pääministeri Sipilä pyysi hallitukselleen eron. Eroa seuranneissa eduskuntavaalikeskusteluissa tuli esiin, että keskustan ja kokoomuksen keskeiset ministerit olivat tukeneet toisen osapuolen tavoitteita jossain määrin vastahakoisesti.

DEMOKRATIAMALLIT

Kirjallisuudessa on eritelty yleensä kolme erilaista demokratiamallia: aggregatiivinen, deliberatiivinen ja agonistinen demokratiamalli. Aggregatiivinen demokratiamalli kuvaa tilannetta, jossa aggregoidaan (yhdistetään) yksittäisten äänestäjien preferenssejä niin, että suurimman määrän ääniä saanut näkemys voittaa. Erona muihin malleihin on erityisesti se, että yhteisistä asioista päättäminen ei perustu julkiseen ja tasa-arvoiseen keskusteluun, käytännölliseen järjestykseen tai hallittuun kiistelyyn, vaan määränemmistöön. (Ks. esim. Fabienne 2009.)

Deliberatiivisessa demokratiamallissa tärkeitä ovat prosessit, jotka mahdollistavat laajasti erilaisten näkökulmien pohdinnan, minkä pohjalta muodostetaan rationaalisesti määräytyvä konsensus (ks. Habermas 1984). Deliberaatio-prosessissa halutaan kuulla mitä erilaisempia ääniä ja vaatimuksia, hyväksytään perspektii-

vien moninaisuus, huomioidaan osapuolten erilaiset kannat, puntaroidaan näiden eri puolia ja omataan valmius niiden muuttamiseen (Lappalainen 2017, 350).

Agonismilla taas viitataan avoimeen kiistelyn kulttuuriin (Niemi-Pynttari 2011). Kiistelystä on oleellista, että osapuolet antavat toisilleen vastustajalle kuuluvan arvon, joka voidaan ymmärtää myös kunnioituksena. Agonistisen teorian yksi johtavia teoreetikkoja on belgialainen politiikan teoreetikko Chantal Mouffe. Mouffe ei näe, että rationaalisuuteen pyrkivällä kommunikaatiolla voitaisiin ratkaista ristiriitaisista intresseistä syntyvät konfliktit. Hänen mukaansa valta ja vastakkaisuus eivät ole pois pyyhittävisissä, sillä ristiriitaisuudella on avainrooli politiikassa. (Mouffe 2009, 49.) Mouffe erottaa toisistaan kaksi käsitettä, ”poliittisen” ja ”politiikan”. Poliittisella hän viittaa sovittamattomaan sisäsyntyiseen vastakkaisuuteen, ja politiikalla puolestaan käytäntöihin, joiden tarkoituksena on sovittaa ihmisten yhteiselo ristiriitaisuuksien uhkan alla. Mouffen mukaan demokratia on mahdollista saada toimimaan, kun ymmärretään, että ”politiikan” avulla on mahdollista kesyttää vihamielisyys tekemällä ihmisten välisissä suhteissa piilevä sovittamaton vastakkaisuus vaarattomaksi. Poliitikassa tämä tarkoittaa sitä, että vastustajaa ei nähdä vihollisena, joka pitää tuhota, vaan vastapuolena, jonka ajatusten kanssa voi kamppailla, mutta jonka oikeutta ajatustensa puolustamiseen ei saa kyseenalaistaa. (Mouffe 2009, 50–51.)

Edellä kuvatut kolme mallia eroavat erityisesti siinä, mikä merkitys eri osapuolten välisellä kommunikaatiolla ja dialogilla niissä nähdään. Aggregatiivisessa demokratiassa julkisella ja tasa-arvoisella keskustelulla ei ole itsenäistä roolia, vaan enemmistön kanta ratkaisee päätökset muiden perusteluista riippumatta. Deliberatiivisessa ja agonistisessa demokratiassa kommunikaatiolla ja dialogilla sen sijaan on keskeinen merkitys: deliberatiivisessa demokratiassa kommunikaatiolla pyritään ”rationaalisesti motivoituneen konsensuksen” saavuttamiseen. Tähän liittyy ajatus osapuolten välillä vallitsevasta ”ideaalisesta puhetilanteesta”, jossa kaikilla on yhtäläiset ja vastavuoroiset mahdollisuudet osallistua kommunikaatioon tasaveroisesti. (Habermas 1973.) Agonistisessa teoriassa taas

Taulukko 1. Demokratiamallit ja dialogin luonne.

Demokratiamalli	Dialogin luonne
Aggregatiivinen demokratia <ul style="list-style-type: none"> – Asiantuntijat ja poliitikot (eliitti) hallitsevat asioita. – Kansalaiset päättävät määräajoin kenelle antavat mandaatin valtaan. – Äänten enemmistö ratkaisee. – Vakiintunut (vaali)demokratiakäsitys. 	<ul style="list-style-type: none"> – Dialogi vajavaista, asiat annettuja. – Ei jaettua käsitystä yhteisestä hyvästä. – Erilaisten näkemysten kannattajilla ei tietoa toinen toistensa perusteluista. – Vähemmistöllä ei mahdollisuutta vakuuttaa enemmistön näkemyksistä.
Deliberatiivinen demokratia <ul style="list-style-type: none"> – Demokratia rakentuu toimivan kansalaisyhteiskunnan varaan. – Toimiva kommunikaatio poliittisten päättäjien ja kansalaistason välillä. – Konsensuksen löytämisessä rationaaliset argumentit ratkaisevat, eivät enemmistö. 	<ul style="list-style-type: none"> – Dialogi tasavertaista, perusteltua ja avointa. – Tavoitteena rationaalisen ja motivoivan konsensuksen saavuttaminen. – Dialogissa olennaista toisen osapuolen kuunteleminen, kunnioitus ja pyrkimys ymmärtämiseen.
Agonistinen demokratia <ul style="list-style-type: none"> – Pysyvät erimielisyydet totta; haetaan yhteisymmärrystä, ei konsensusta. – Pysyvän konsensuksen sijaan löydettävissä asteittaista kehittymistä. – Vaalien ja kansalaisyhteiskustelun rinnalla erilaisia protestin muotoja. – Konfliktit demokratian voimavara. 	<ul style="list-style-type: none"> – Vastakkainasettelut tehdään näkyviksi, paremmin demokratian kanssa yhteensopiviksi. – Toisen oikeutta puolustaa näkemystään ei kyseenalaisteta. – Vastapuolet eivät ole vihollisia, vaan legitiimejä vastustajia. – Keskinäinen kunnioitus säilytetään.

kaikilla on oikeus tuoda näkemyksensä esiin, mutta konsensuksen sijaan kommunikaation ja osapuolten välisen dialogin tehtävä on tuoda intressiristiriidat ja vastakkainasettelut näkyviksi (Mouffe 2009). (Ks. taulukko 1.)

Politiikan käytäntöihin liittyvillä demokratiakäsityksillä ja painotuksilla on yhteys siihen, miten politiikkaa yhteiskunnassa toteutetaan. Kyösti Pekosen (2008) mukaan halutut ja tavoitellut demokratian mallit ja määritelmät vaikuttavat poliittikkoihin, puolueisiin, ja politiikkaan kohdistuviin odotuksiin. Prosessia Pekonen kuvaa eklektiseksi; ajatuksia ja sovelluksia poimitaan demokratian eri suuntauksista, mutta huomiota ei välttämättä kiinnitetä käsitysten välisiin sisäisiin ristiriitoihin. (Pekonen 2008, 12.)

DIALOGI INSTITUTIONAALISTEN LOGIIKKOJEN RAJAPINNOILLA

Poliittisen päätöksenteon monimutkaista prosessia voi yrittää ymmärtää myös päätöksenteossa mukana olevien toimijoiden erilaisten

logiikoiden kautta. Pertti Ahonen (2015) erottelee tällä perusteella kolme eri institutionaalista logiikkaa: politiikan institutionaalisen logiikan, institutionaalisen virkamieslogiikan ja tieteen institutionaalisen logiikan. Logiikat voi ymmärtää poliittisesti, yhteiskunnallisesti, kulttuurisesti tai historiallisesti muotoutuneiksi ”käytänteiksi, oletemuksiksi, arvoiksi, uskomuksiksi ja normeiksi”. Ne sääntelevät sitä, miten toimijat ylläpitävät toimijuuttaan ja keskeisiä yhteiskunnallisia, poliittisia, kulttuurisia ja merkityksiä. (Emt. 150–151.) Ahosen mukaan politiikan institutionaalisen logiikan ja institutionaalisen virkamieslogiikan leikkauspisteeseen liittyy ongelmia, jotka kumpuavat toimeenpanevan virkamiesvallan alisteisuudesta poliittisen toimeenpanevan vallan käyttäjille. Syynä tähän on hänen mukaansa lainsäädäntö, joka edellyttää hallitusten virkamiesten velvollisuutta valmistella ja toimeenpanna vain hallituksen tai ministerin alulle laittamia päätöksiä huomiomatta poliittisen opposition näkemyksiä. (Emt. 164–165.)

Poliittisen logiikan ja virkamieslogiikan yhteensovittaminen edellyttää hyvää vuorovaikutusta ja ymmärrystä erilaisista julkisen ja poliittisen logiikan eroavaisuuksista (Virtanen & Stenvall 2010, 95–99). Virkamiesten tulisi voida luottaa siihen, että osapuolet perustavat toimintansa luottamukselle ja vaihtavat ajatuksiaan dialogissa ilman pelkoa leimautumisesta tai keskinäisen riippuvuussuhteen katkeamisesta (Virtanen & Stenvall 2014, 127–134).

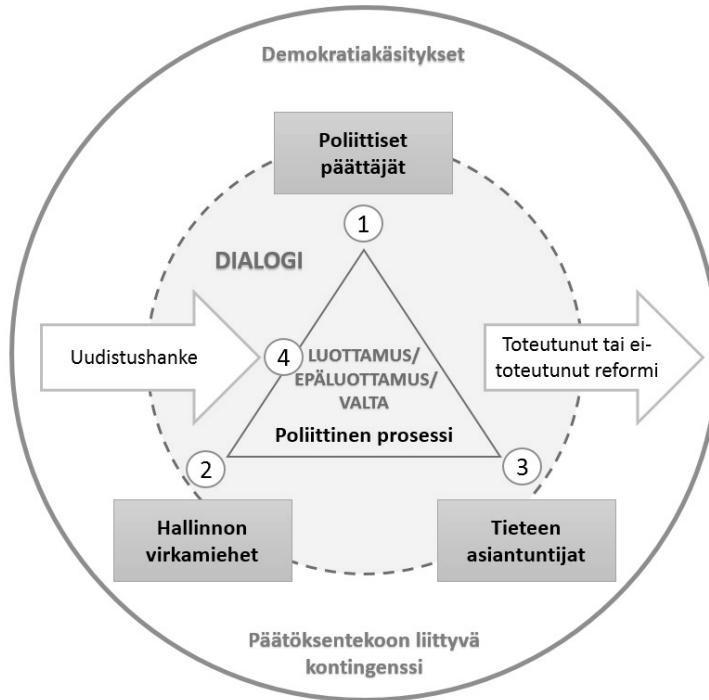
Dialogi voi toimia käsitysten perustana, joka auttaa erilaisten intressien koordinoinnissa ja yhteensovittamisessa. Dialogi on erityisen tärkeää niissä tilanteissa, joissa asiat ovat monimutkaisia ja emotionaalisesti latautuneita ja toimijoiden käsitykset hyvin erilaisia. (Isaacs 2001, 40; Alhanen 2017, 14–15.) Dialogiin liittyy oleellisesti *dialogisuus*, jonka perustana on dialoginen suhde. Dialogisuudessa huomio on rajalla, eli ihmisten välissä heidän kohdatessaan, missä sosiaalinen todellisuus voi olla parhaimmillaan polyfonista, moniäänistä. Polyfonisuuden rakentamisessa kaikkien äänet ovat saman arvoisia, mutta päämääränä ei ole tilanne, jossa kaikki ajattelisivat ongelmista samalla tavalla. Tärkeää on saada synnytyksi jaettu ymmärrys yhteisistä tavoitteista ja huolista. (Bakhtin 1986; Arnkil & Seikkula 2009; Conklin 2006.) Jos sen sijaan poliittiset päätökset tehdään pakotetun konsensushakuisesti, voi tästä seurata näennäinen yksimielisyys, mutta samalla piilon voi jäädä erimielisyyttä, joka voi johtaa sitoutumisvajeeseen ja pahimmillaan jopa passiiviseen sabotaasiin (Doz & Kosonen 2008).

Dialogin ja kommunikation mahdollistumiseen liittyy oleellisesti luottamus. Niklas Luhmannin (1979) mukaan luottamuksen keskeinen sosiaalinen merkitys on vähentää sosiaalisiin suhteisiin ja järjestelmiin liittyvää ennakoimattomuutta ja sattumanvaraisuutta. Toinen sattumanvaraisuutta vähentävä sosiaalinen mekanismi on hänen mukaansa valta (emt.). Luottamuksen osalta on tärkeää luottamus sekä toisiin henkilöihin että yhteiskunnallisiin instituutioihin. Luottamuksen syntyminen on usein kiinni kommunikatiivisesta prosessista (Hardy ym. 1998, 69–71). Keskinäinen luottamus toimijoiden kesken on avaintekijä minkä tahansa hankkeen onnistumisessa. Kommunikation

osalta tärkeää on sosiaalisissa verkostoissa ja instituutioissa välittyvän informaation oikeellisuus ja vilpittömyys sekä myös se, että toimijat kykenevät ymmärtämään toisiaan (Ruuskanen 2003, 81–83). Toisten ihmisten ja yhteiskunnallisten järjestelmien luotettavuutta arvioidaan jatkuvasti heidän vuorovaikutuksessa antamiensa signaalien perusteella (Bacharach & Gambetta 2001). Tämän pohjalta saadaan tietoa toisesta osapuolesta ja hänen luotettavuudestaan, mikä samalla varmistaa yhteisen käsityksen muodostumisen ja tiedon perillemenon (Ilmonen 2000, 22).

Harisalo ja Stenvall (2002) kuvaavat poliittista toimintaa miinakentäksi; politiikka on altista sopimusten pettämiselle ja välistä vetämiselle. Tämä kuvaa juuri politiikkaan liittyvää ”kontingenssia” tai sattumanvaraisuutta, jota Luhmannin (1979) mukaan voidaan vähentää kahdella sosiaalisella mekanismilla: luottamuksella tai vallalla. Mikäli luottamusta osapuolten välillä ei ole, välistä vetämistä pyritään ehkäisemään muodollisilla sopimuksilla ja toisen toimintaa kontrolloimalla. Toisaalta luottamuksen avulla poliitikot voivat rohkaistua yhteistyöhön, erimielisyyksien erittelyyn sekä ymmärryksen hakemiseen myös niistä asioista, joista ei voida sopia tai löytää yhteisymmärrystä. (Ks. Ruuskanen 2003, 213–226; Harisalo & Stenvall 2002, 34.)

Kuviossa 1 on tiivistetty yhteiskunnallisiin uudistuksiin liittyvä poliittinen päätöksentekoprosessi ja sen uppoutuminen institutionaalisille rajapinnoille: Demokraattisessa järjestelmässä uudistushanke syötetään poliittisen prosessin käsiteltäväksi (Juntunen 2010). Poliittisen prosessin rajapinnoilla kohtaavat politiikan institutionaalinen logiikka (1), institutionaalinen virkamieslogiikka (2) ja tieteen institutionaalinen logiikka (3). Erilaiset käsitykset demokraatiasta määrittelevät, ketkä voivat aidosti osallistua yhteiskunnallista päätöksentekoa koskevaan dialogiin ja millainen on dialogin luonne. Dialogi auttaa toimijoiden erilaisten intressien yhteensovittamisessa ja vahvistaa toimijoiden keskinäistä jaettua ymmärrystä sekä luottamusta. Artikkelissamme tutkimme sitä, miten sote-muutosjohtajat kokivat dialogin ja luottamuksen poliittisen logiikan ja virkamieslogiikan rajapinnalla (4.).



Kuvio 1. Poliittisen päätöksentekoprosessin uppoutuminen institutionaalisille rajapinnoille.

Sipilän hallituksen sote-uudistuksessa poliittisen ja virkamieslogiikan rajapinnassa toimivat sote-muutosjohtajat. Muutosjohtajien tärkein tehtävä oli toimeenpanna hallituksen esityksen mukaista sote-uudistusta omassa maakunnassaan yhdessä maakunnallisten toimielimien kanssa. He toimivat myös linkkinä valtakunnallisen lainvalmistelun ja maakunnallisen toimeenpanon välillä. Muutosjohtajat tapasivat yhtäältä maakuntien toimeenpanevia virkamiehiä ja maakunnallisia poliitikkoja. Toisaalta he tapasivat ministeriöiden keskeisiä virkamiehiä ja vastuumistereitä. Heihin siis käytännössä henkilöityy maakuntien toimeenpanevan virkamieslogiikan ja valtakunnallisen poliittisen logiikan keskinäinen dialogi. Vuorovaikutus edellytti yhtäältä muutosjohtajien keskinäistä luottamusta sekä luottamusta oman alueen paikallisiin poliitikkoihin. Toisaalta luottamuksen tarve kytkeytyy valtakunnan tason poliitikkoihin sekä poliittiseen prosessiin ja sen kykyyn sovitella hankkeeseen liittyviä ristiriitaisia int-

ressejä. Tässä mielessä he ovat informatiivinen ja kiinnostava joukko sote-uudistukseen liittyvän vuorovaikutuksen ja luottamuksen tarkastelemiseksi.

TUTKIMUSTEHTÄVÄT

Sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistamisen pitkä historia osoittaa, että demokraattisessa järjestelmässä suurten yhteiskunnallisten uudistusten toteuttaminen on kompleksista. Ongelmat voidaan tiivistää kahteen oluttavuuteen: yhtäältä kysymys on jännitteisten poliittisten intressien yhteensovittamisesta. Toisaalta kyse on lainsäädäntötyöhön liittyvästä poliittisen logiikan ja virkamieslogiikan välisestä jännitteestä. Näin kysymys on sekä demokraattiseen prosessiin liittyvän vuorovaikutuksen luonteesta että prosessin johtamisesta ja näihin liittyvistä dialogista, vallasta ja luottamuksesta. Sote-muutosjohtajilta kerätyn aineiston analyysissä haemme vastauksia seuraaviin tutkimuskysymyksiin:

1. Miten sote-muutosjohtajat kokivat vuorovaikutuksen ja dialogin poliittisen ja virkamiestoiminnan rajapinnalla sote-uudistusprosessin aikana?
2. Millaista on ollut luottamus keskeisten poliittisten päättäjien ja muutosjohtajien välillä?
3. Kuinka sitoutuneita muutosjohtajat olivat sote-uudistukseen ja mikä sitoutumiseen tai sitoutumattomuuteen vaikutti?

TUTKIMUSAINEISTO JA TUTKIMUSMENETELMÄ

Tutkimuksen kohdejoukon muodostavat maakuntien sote-muutosjohtajat, joita Sipilän hallituksen aikana toimi kaikissa 18 maakunnassa. Lisäksi sosiaali- ja terveystieteiden ministeriössä oli kansallinen sote-muutosjohtaja. Muutosjohtajat olivat aloittaneet virallisesti tehtävänsä pääsääntöisesti vuoden 2017 aikana. Valtaosa muutosjohtajista oli päätoimisia. Keskimäärin he olivat haastatteluja toteuttaessa toimineet tehtävänsä 2,1 vuotta. Muutosjohtajien tehtävänä oli johtaa maakuntien muutosvalmistelutyötä. Muutosjohtajilla oli oma verkosto, muutosjohtajakokous. Sen tehtävänä oli käsitellä valtioneuvoston maakunta- ja sote-muutosjohtajien johdolla maakuntavalmistelun kannalta keskeisiä kysymyksiä (Manssila & Mattsson 2019, 146).

Kaikki haastatellut muutosjohtajat olivat korkeasti koulutettuja: jokaisella oli ylempi korkeakoulututkinto. Maistereita oli seitsemän, lisensiaatteja neljä ja tohtorin tutkinnon suorittaneita kuusi. Lääketieteen, hammaslääketieteen ja terveystieteen tutkintoja oli kahdeksalla. Lopuilla yhdeksällä tutkinnot olivat yhteiskunta-, valtio-, kauppa- tai hallintotieteistä. Kaikki sote-muutosjohtajat olivat tulleet tehtäväänsä julkiselta sektorilta. Heidän taustaorganisaationsa jakautuivat kolmeen ryhmään: sote-kuntayhtymiin (6), sairaanhoitopiireihin (3) ja kaupunkeihin (8). Kolme muutosjohtajaa oli ollut mukana politiikassa jossakin elämänsä vaiheessa. Sotemuutosjohtajina he toimivat kuitenkin selkeästi virkamiesroolissa.

Tutkimus toteutettiin puolistrukturoituna haastatteluna puhelimitse 21.2.2019–6.3.2019 välisenä aikana. Haastattelu muodostui 30:stä välttämättä sekä neljästä avoimesta kysymykse-

tä. Yksittäisen avoimen haastattelun tekemiseen meni keskimäärin noin 30 minuuttia. Yhteensä äänitettyä materiaalia kertyi noin viisi tuntia. Kaikki nauhoitettu materiaali litteroitiin ja analysoitiin laadullisella sisällönanalyysillä. Ennen varsinaisen haastattelun toteuttamista muutosjohtajille lähetettiin pyyntö tutkimukseen osallistumisesta tarvittavine taustainformaatioineen. Toimintamallista oli sovittu ministeriössä toimineen kansallisen sote-muutosjohtajan kanssa. Pyyntö osoitettiin 19 muutosjohtajalle, joista 17 osallistui kyselyyn. Kaksi muutosjohtajaa ei reagoinut pyyntöön. Osallistumisprosentti oli siis 90 prosenttia.

Kysymykset ja väittämät liittyivät sote-muutosjohtajien rooliin, dialogiin muutosjohtajien ja maakunnan sekä valtakunnan poliitikkojen välillä, luottamukseen muutosjohtajien ja maakunnan sekä valtakunnan poliitikkojen välillä, julkisuuteen sekä sote-uudistuksen etenemiseen yleensä. Haastattelun lopussa oli lisäksi avoin kysymys, johon muutosjohtajat saivat vapaasti kertoa ajatuksistaan, joita kyselyn aikana oli noussut esille. Haastattelulle oli siis mietitty teemat, mutta niiden lisäksi haastattelu sisälsi tarkkoja väittämiä, jotka kaikki esitettiin kaikille haastateltaville.

Menetelmäämme voi luonnehtia integroiduksi vertailevaksi monimenetelmätytöksi (*convergent parallel design*), jolloin määrällisen ja laadullisen aineiston kerääminen tapahtuu samanaikaisesti (Creswell & Plano Clark 2011). Kumpikin tutkimuksen aineisto osio palvelee samaa tutkimuksellista tarkoitusta, ja tutkimustehtäviin vastaaminen edellyttää molempien tutkimusosioiden analysointia (Bryman 2008). Useat tutkijat mainitsevatkin tällaisen lähestymistavan etuna tutkimusnäytön vahvuuden ja mahdollisuuden saavuttaa monipuolinen kuvaus tutkittavasta ilmiöstä (esim. Tashakkori & Teddlie 2008).

Sovellettu metodologia on lähellä nk. ”adaptiivisen teorianmuodostuksen” strategiaa (Layder 1998). Aineistoa kerätessä oli mielessä tietyt teoreettiset ideat tai tutkimusta suuntaavat käsitteet (esim. erilaiset demokratiakäsitykset ja dialogin merkitys niiden osana), mutta analyysivaiheessa muodostetut kategoriat ja tulkinnot siitä, miksi sitoutuminen sote-uudistukseen jäi heikoksi (esim. dialogifasadi ja luottamuksen ongelma), ovat syntyneet laadullisen aineiston pohjalta.

Toisaalta metodien yhteiskäytöllä pyritään tarkastelemaan laadullisten tulokintojen kattavuutta sote-muutosjohtajien keskuudessa. Tältä osin määrällistä aineistoa käsitellään pääosin kuvailevasti. Kyseiset jakaumat tarjoavat aineistoa sote-muutosjohtajien keskuudessa vallinneisiin asenteisiin ja näkemyksiin niin sitoutumisesta uudistuksen läpiviemiseen kuin dialogia ja luottamussuhteita koskeviin väittämiin.

Sote-muutosjohtajien yhteystiedot kerättiin STM:n sekä maakuntien maakunta- ja sote-uudistussivustoilta. Maakuntien välillä oli hiukan eroja organisoitumisen suhteen. Maakuntahallinnon uudistuksesta vastaavien niin sanottujen maku-muutosjohtajien ja sote-muutosjohtajien roolit saattoivat olla osin päällekkäisiä. Kaikissa maakunnissa maku- ja sote-rooleja ei oltu virallisesti nimetty erikseen, vaan henkilöt olivat jakaneet tehtäviä keskenään. Tarkemmat tiedot roolituksista selvitettiin soittamalla epäselväksi koettujen maakuntien valmisteluorganisaatioihin. Näin saatiin selville ne muutosjohtajat, joiden vastuulla olivat erityisesti soteen liittyvät asiat ja jotka osallistuivat säännöllisesti sote-muutosjohtajien muutosjohtajakokouksiin. Tutkimusaineistossa ja tutkimuksessa muutosjohtajien anonymiteetti suojattiin. Tutkimuksessa ei mainita mitään osin haastateltujen nimiä eikä viittauksia paikkakuntiin tai maakuntiin. Litteroinnin jälkeen äänitallenteet hävitettiin asianmukaisesti.

”NELJÄS TUOTANTOKAUSI”

Sote-muutosjohtajat toimivat uudistusprosessissa poliittisen päätöksenteon ja virkamiestoiminnan rajapinnalla. Kuten Ahonen (2015) on tuonut esiin, institutionaalisen virkamieslogiikan ja politiikan institutionaalisen logiikan välille liittyy usein jännitteitä. Syynä tähän on lainsäädäntö, joka lähtökohtaisesti edellyttää hallituksen virkamiesten velvollisuutta valmistella ja toimeenpanna hallituksen tai ministerin alulle laittamia päätöksiä omasta asiantuntijanäkemystään riippumatta. Tämä lähtökohta näkyi vahvana myös tämän artikkelin aineistossa. Sote-muutosjohtajat korostivat, että virkamiehenä heidän tehtävänä on toteuttaa maan hallituksen ja keskeisten ministeriöiden linjauksia. Tutkimusaineistosta on kuitenkin nähtävissä myös tyytymättömyyttä linjauksiin, joita heidän olisi pitänyt toimeenpanna. Tämä tulee näkyviin muutosjohtajien kokemuksissa omasta ja toisten muutosjohtajien sitoutumisesta sote-uudistuksen läpiviemiseen.

Kun sote-muutosjohtajille esitettiin väittämä siitä, kokevatko he kaikkien muutosjohtajien olevan sitoutuneita hallituksen mukaisen sote-uudistuksen läpiviemiseen, alle puolet (41 %) oli väittämän kanssa täysin tai melko samaa mieltä. Sama näkemys ilmenee henkilökohtaisessa toiveessa uudistuksen toteutumiseen. Liki kolmannes (29 %) vastasi toivovansa, että sote-

Taulukko 2. Vastausjakaumat väittämiin sitoutumisesta sote-uudistukseen ja uudistuksen toteutumiseen ”nykymuodossaan”.

Väittäjä	Täysin samaa mieltä %/(N)	Melko samaa mieltä %/(N)	Ei samaa eikä eri mieltä %/(N)	Melko eri mieltä %/(N)	Täysin eri mieltä %/(N)	Yhteensä %/(N)
Koen, että kaikki muutosjohtajat ovat sitoutuneita hallituksen mukaisen Sote-uudistuksen läpiviemiseen	5,9 (1)	35,3 (6)	35,3 (6)	17,6 (3)	5,9 (1)	100 (17)
Toivon, että Sote-uudistus ei nyky muodossaan toteudu	5,9 (1)	23,5 (4)	29,4 (5)	23,5 (4)	17,6 (3)	100 (17)

uudistus ei hallituksen esittämässä muodossa toteudu. Sama osuus muutosjohtajista ei ilmaissut kantaansa omaan sitoutumiseensa. Alle puolet (41 %) muutosjohtajista toivoi uudistuksen toteutumista hallituksen esittämässä muodossa. (Taulukko 2.)

Vastauksista on nähtävissä Ahosen edellä kuvaama jännitteisyys, joka ilmenee selkeänä sitoutumisvajeena hallituksen mukaisen uudistuksen läpiviemiseen. Taustalla ovat todennäköisesti sote-uudistuksen aiemmat epäonnistumiset. Useiden muutosjohtajien kielenkäytössä vilahti tuon tuostakin skeptiseksi tulkittava termi ”neljäs tuotantokausi”. Viittaus neljanteen tuotantokautteen kuvaa uudistuksen historiaa, jossa useammat hallitukset ovat eri malleilla yrittäneet saada uudistuksen toteutettua, mutta tarinaan tuntuu jokaisen uuden hallituksen myötä ilmestyvän uusi juonenkäännös. Sipilän hallituksen osalta uudistuksen juonta määritteli edellä kuvattu syksyn 2015 linjaus, jossa kokoomuksen tavoite laajasta valinnanvapaudesta ja keskustan tavoite kahdeksastatoista itsehallinnollisesta maakunnasta yhdistyivät. Nämä tavoitteet luokitettiin hallituksen toimesta toisiinsa siten, että toinen ei voi toteutua ilman toista, vaan uudistuksen toteuttaminen edellytti molempien toteutumista (ks. esim. YLE 28.12.2017).

KOKEMUKSET DIALOGISTA

Yhteistyö ja erilaisten näkemysten yhteensovittaminen on keskeistä soten kaltaisissa suurissa yhteiskunnallisissa uudistuksissa (Erhola ym. 2019). Sekä deliberatiivisessa että agonistisessa demokratiamallissa keskeinen poliittisten prosessien elementti on avoin, moniääninen dialogi, jossa erilaisia näkökantoja sovitetaan yhteen (Habermas) tai tuodaan näkyviksi (Mouffe). Muutosjohtajien mukaan soten uudistusprosessissa dialogia on jossain määrin tapahtunut. Muutosjohtajien asiantuntemuksen hyödyntämisen koettiin kuitenkin jääneen puutteelliseksi. Neljä kymmenestä (41 %) sote-muutosjohtajista arvioi asiantuntemuksensa tulleen prosessissa riittävästi huomioituksi.

Dialogi valtakunnan poliitikkojen kanssa koettiin ongelmalliseksi. Vain yksi vastaajista oli täysin samaa mieltä siitä, että dialogi valtakunnan poliitikkojen kanssa oli avointa ja rakentavaa. Täysin tai melko samaa mieltä oli alle puolet. Maakunnallisten poliitikkojen kanssa dialogin koettiin toimineen hyvin: kaikki yhtä lukuun ottamatta olivat täysin tai melko samaa mieltä siitä, että dialogi maakunnan poliitikkojen kanssa oli ollut avointa ja rakentavaa. (Ks. taulukko 3.)

Taulukko 3. Muutosjohtajien kokemukset dialogista.

Väittämä	Täysin samaa mieltä %/(N)	Melko samaa mieltä %/(N)	Ei samaa eikä eri mieltä %/(N)	Melko eri mieltä %/(N)	Täysin eri mieltä %/(N)	Yhteensä %/(N)
Koen, että dialogi valtakunnan poliitikkojen kanssa on avointa ja rakentavaa	5,9 (1)	41,2 (7)	35,3 (6)	17,6 (3)	–	100 (17)
Koen, että dialogi maakunnan poliitikkojen kanssa on avointa ja rakentavaa	41,2 (7)	52,9 (9)	–	5,9 (1)	–	100 (17)
Haluaisin tavata vastuuministereitä ja keskeisiä poliitikkoja useammin	11,8 (2)	23,5 (4)	11,8 (2)	41,1 (7)	11,8 (2)	100 (17)

Muutosjohtajien arvio dialogin toimivuudesta maakunnan ja valtakunnan tasolla eroaa merkittävästi. Uudistuksen valtakunnallisen johtamisen ja lainsäädännön valmistelun osalta dialogi koettiin ongelmallisena. Sen sijaan uudistuksen toimeenpanevan maakunnan tasolla on pystytty käymään poliitikkojen kanssa hyvää dialogia. Kuulluksi tulemisen kokemus on ollut keskeinen erottava tekijä näissä kahdessa ulottuvuudessa. Muutosjohtajien asema ja suhde maakunnan poliitikkoihin oli erilainen kuin suhde valtakunnan poliitikkoihin. Heillä oli ajantasaista tietoa uudistuksesta ja sen etenemisestä ja tämän voi katsoa antaneen tietynlaisen auktoriteettiaseman suhteessa maakunnan poliitikkoihin. Suhteessa valtakunnan poliitikkoihin tällainen puuttui.

Muutosjohtajista yli puolet oli täysin tai melko samaa mieltä siitä, että vuorovaikutus keskeisten poliitikkojen kanssa oli riittävää. Reilu kolmannes olisi kaivannut lisää vuorovaikutusta vastuuministereiden ja keskeisten poliitikkojen kanssa (taulukko 3). Vuorovaikutuksen tarpeessa korostui myös dialogin laatu, eli se, mistä ja miten keskustellaan:

”Eli voin sanoa, että muutamalle ministerille nostan ehkä hattua siinä, että kun he muutosjohtajia tapaa, niin se on ollut hyvin avointa. Ja ovat mun mielestä aika avoimesti kertooneet siitä tilanteesta mikä on ja niistä mahdollisuuksista, meneekö tää läpi vai ei. Mut sitten toisaalta mä oon tosi kriittinen siihen, että vaikka on ollut mun mielestä täysin selvää jo pitkään, että ei ole varmaa, että tää uudistus menee läpi, niin se on ollut tietyllä tavalla kielletty aihe, että siitä ei ois saanu puhua. Ja mun mielestä riskienhallinnan kannalta siitä ois pitäny puhua myös. Mun mielestä se päinvastoin, kun olis niinku... ehkä esimerkiksi, jos ei oo saanu puhua, niin tuntuu on se, että ei halua antaa sille mahdollisuutta, mut mä ite koen, että jos siitä ois puhuttu enemmän, niin se ois saattanut jopa edistää tän läpimenoa.”

Edellisessä sitaatissa tulee esiin muutosjohtajien kokemus siitä, että tietyistä asioista keskeisten poliitikkojen kanssa keskusteltiin hyvinkin avoimesti, mutta oli myös aiheita, joista poliitikot eivät halunneet kuulla.

Vuorovaikutukseen näyttäisi liittyneen eräänlainen dialogifasadi. Huolimatta siitä, että vuorovaikutusta oli muutosjohtajien ja poliitikkojen välillä runsaastikin, keskustelu uudistuksen ongelmista oli rajattua. Ristiriitoja koskevat teemat oli siirretty keskustelupiiriin ulkopuolelle ja näiden esiin tuominen oli ongelmallista. Tällaisia olivat erityisesti valinnanvapauteen ja maakuntamallin sekä niiden kytkentään liittyvät kysymykset. Valinnanvapauden ja maakuntauudistuksen toteutus eri aikaisesti oli esimerkiksi asia, joka ei voinut tulla aidon keskustelun piiriin. Vaikenemisen kulttuuriin törmäsivät sote-muutosjohtajien mielestä myös uudistuksen mahdolliseen epäonnistumiseen liittyvä teema-aike, maakuntien rahoitukseen liittyvät asiat, EU-lainsäädäntöön liittyvät ongelmat sekä esimerkiksi tila- ja palvelukeskusten ympärille liittyneet teemat.

Valtakunnallisten keskeisten poliittisten tavoitteiden, eli valinnanvapauden ja maakuntahallinnon ensisijaisuus ja siitä seuraava vahva poliittinen ohjaus tukahduttivat keskustelun sote-muutosjohtajien mukaan heidän itsensä lisäksi myös ministeriön virkamiesten ja poliitikkojen välillä. Vaikka keskustelua käytiin, kyse oli ”ikään kuin keskustelusta”, jonka argumenteilla ei ollut merkitystä uudistuksen toteuttamislinjojen kannalta.

”Tää kokonaistilanne on vaan ollu, tää valmistelu on ollu niin kovin politisoitunutta ja lainsäätäjän, lainkirjoittajan kädet on sidottu. Sit se on johtanut tällaseen tilanteeseen, mihin on menty. Kovin, mites mä sanoisin, järkähtämätöntä ja joustamatonta on ollut politiikka tässä kohtaa.”

Muutosjohtajien joissakin kommentteissa vahvan poliittisen ohjauksen taustalla nähtiin ”yrityksen johtamisen” tai ”liikkeenjohtamisen” kaltaisia oppeja, jonka nähtiin olevan luomassa jopa uudenlaista poliittisen johtamisen kulttuuria, johon dialogi ei sopinut mukaan. Osa taas arveli, että keskustelua käytiin muiden – erityisesti elinkeinoelämän edustajien – kuin virkamiesten kanssa.

”...kyllä täytyy sanoa, että siinä välillä on ollut jonkinlainen uus poliittinen kulttuuri. Että sitä substanssiasiantuntemusta lainsäätäjä

on... tai sanotaanko, lainsäätäjät on tuntunut luottavan siihen aika heikosti... Et viimeinen esimerkki on esimerkiksi vapaan valinnan laki, josta puolitoista vuotta sitten kirjoitettiin hyvin laaja, perusteellinen lausunto, ja sitten kun ne lausunnot luki, niin monista asioista kaikki lausujat ja erityisesti muutosjohtajat oli hyvin yksimielisiä, nosti esiin ongelmia ja korjaustarpeita, ja niitä korjattiin hyvin vähäisesti. Ja mulla on ollut välillä semmonen tunne, että tää hallitus on kuunnellu paljon tarkemmalla korvalla elinkeinoelämää kuin julkista sote-järjestäjän substanssia.”

Jotkut muutosjohtajat kokivat, että keskustelukulutturia rajoitti se, että annettua palautetta ei osattu tai haluttu ottaa vastaan poliittisessa johdossa oikealla tavalla, vaan aiheellinenkin palaute koettiin muutosvastarinnaksi.

”... Ajatellaan, että johtamisen rooli on isompi, ja asiantuntijat olis jotenkin ketunhantä kainalossa... Mä taas itse oon sitä mieltä, että se kritiikki mitä monessa mielessä on annettu tälle valmistelulle, niin se ei oo niinkään, se on aika paljon semmosta toimeenpanosta lähtevää tarkoituksenmukaisuuskritiikkiä, mutta se ehkä tulkiutuu jotenkin semmoiseksi vastarinnaksi.”

Rajatun dialogin katsottiin laajenneen poliittisen ohjauksen seurauksena myös ministeriöihin, minkä seurauksena dialogin koettiin tyrehtyvän kahdella rintamalla, suhteessa poliitikoihin sekä heidän alaisissa ministeriöissään toimiviin virkamiehiin.

”... Mä sanoisin, että ennemmin ne on siellä varmaan ne ministeriöiden virkamiehet, jotka ovat siinä se tulppa, he eivät kyllä viestitä eteenpäin... Meille on tullut ilmi, että heillä on tietty viesti, joka heille on sanottu, että näin puhutaan kaikki yhtenäisesti, niin sitten puhuu sitä samaa kieltä ku robotit (hehheh) vaikka faktat olis jotain muuta.

Asiantuntijoita kuultiin, mutta kuulemiset jäivät jossain määrin muodollisiksi. Keskustelu tyrehtyi näennäisyksimielisyyttä tavoittelevaan puhetapaan. Kokoomuksen ja keskustan keskeisten poliittisten tavoitteiden (laaja valinnanvapaus

ja 18 maakuntaan perustuva maakuntahallinto) elimellisen yhteen kytkemisen voi katsoa olevan keskeinen näennäisdialogia synnyttänyt tekijä. Molemmat tavoitteet olivat toisistaan riippumattomia siinä mielessä, että laajan valinnanvapauden toteuttaminen ei olisi edellyttänyt keskustan maakuntamallia eikä päinvastoin.

Syynä yhteen kytkemiseen oli aggregatiiviseen demokratiaan liittyvä ajatus siitä, että molempien tavoitteet halutaan saada toteutetuiksi viemällä ne poliittisella enemmistöllä läpi annetulla aikajänteellä eli yhden hallituskauden aikana. Näin toimien olisi myös varmistettu se, että niitä ei päästä muuttamaan, vaikka seuraava hallituspohja olisi erilainen. Keskusta ja kokoomus olivat valtopoliittisesti mustasukkaisia omien tavoitteidensa toteutumisesta ja halusivat kytkeä uudistukset ajallisesti yhteen. Vain toisen tavoitteen toteutuminen olisi merkinnyt toiselle osapuolelle poliittista tappiota ja sitä ei haluttu. Tämän vuoksi esimerkiksi valinnanvapauden vaiheistaminen pidemmälle tulevaisuuteen siten, että maakuntahallinto olisi saanut lainvoiman jo aiemmin, ei sopinut kokoomukselle. Kytkenän ensisijaisuuden seurauksena siihen liittyviä ristiriitaisia elementtejä ei haluttu avata laajalle parlamentaarille keskustelulle (ks. myös Ranta ym. 2019, 72).

”Tän muutoksen yks heikoin kohta on se, että tällä ei oo laajaa parlamentaarista hyväksyntää. Se on varmasti tän muutoksen yksi kompastuskivi. Varmaan sellasta täydellistä yhteisymmärrystä ei saa mistään, mutta sitten näin isossa kokonaisuudessa pitäisi ehkä olla laajempi yhteisymmärrys, että sitä ei oo ollu.”

Uudistuksen kokonaisuuteen liittyviä ongelmia ei haluttu tuoda kommunikatiivisen rationaalisuuden ja deliberatiivisen demokratian alueelle tai kiistelyn kohteeksi ja agonistisen demokratia-ajattelun piiriin. Sen sijaan uudistuksen sisällöllisen ja ajallisen läpiviemisen varmistamiseksi yhden hallituskauden aikana käytettiin ”järkähätämätöntä ja joustamatonta” poliittista ohjausta luottaen siihen, että enemmistön kanta ratkaisee päätökset muiden perusteluista riippumatta – aggregatiivisen demokratian periaatteiden mukaisesti.

DIALOGIFASADI JA LUOTTAMUS

Edellä on kuvattu, kuinka Sipilän hallituksen sote-uudistuksen kokonaisuuteen liittyi hallituspuolueiden välisiä intressejä, joita ei haluttu avata laajalle keskustelulle. Tämä tuotti kuitenkin lainvalmisteluun poliitikkojen ja virkamiesten välille jännitteitä. Lainvalmistelussa, kuten kaikessa muussakin ihmisten välisessä toiminnassa, luottamuksella on keskeinen rooli. Luottamusta ei synnytetä itsestään tyhjiössä, vaan sen syntyemisessä keskinäisen vuorovaikutuksen laadulla ja määrällä on merkitystä.

Sote-uudistuksessa ongelmaksi muodostui se, että uudistuksen päätoimijat, kokoomus ja keskusta, eivät voineet olla varmoja toistensa sitoutumisesta omiin keskeisiin tavoitteisiinsa. Tästä seurasi näiden tavoitteiden – maakuntamallin ja valinnanvapauden – yhteen kytkeminen ”hallituksen linjauksella” tai valtopoliittisella sopimuksella siten, että näitä ei voinut erottaa toisistaan. Samalla sopimus rajasi hyväksyttävän keskustelun aluetta; ulkopuolelle jäi asioita joista ei ollut mahdollista käydä aitoa dialogia. Keskeisistä ongelmista vaikeneminen aiheutti sote-muutosjohtajien keskuudessa luottamuspulan valtakunnalliseen poliittiseen päätöksentekoprosessiin.

Taulukosta 4 käy ilmi, että sote-muutosjohtajien luottamus maakunnan poliitikkoihin perustui aktiiviseen keskinäiseen vuoropuheluun. Vain kolme muutosjohtajaa oli eri mieltä väit-

tämästä *Luottamukseni maakunnan poliitikkoihin perustuu aktiiviseen vuoropuheluun heidän kanssaan*. Luottamuksen taustalla olivat esimerkiksi onnistuneet kokemukset yhteisestä tekemisestä ja tuloksellisesta toiminnasta maakunnan poliitikkojen kanssa, kuten seuraavasta sitaatista ilmenee:

”No, mun mielestä maakuntatasolla aika hyvä, että tosiaan kun meillä on ollu niin paljon luottamusta, että me ollaan saatu tehtyä tää yhteinen sote-organisaatio tänne maakuntaan.”

Kun muutosjohtajat arvioivat luottamustaan suhteessa valtakunnalliseen poliittiseen päätöksentekoprosessiin, tulokset ovat paljastavia. Vain yksi muutosjohtaja 17:sta arvioi luottamuksensa *poliittiseen päätöksentekoprosessiin* vahvaksi. Seitsemän kymmenestä sote-muutosjohtajasta ei ilmaissut luottamusta valtakunnalliseen poliittiseen päätöksentekoprosessiin (taulukko 4).

”Mää oon kokenut, että minun kokemukseen ja asiantuntijuuteen luotetaan, ja myös niin päin, että on poliitikoilta, ministereiltä sitten kuullu, aika seikkaperäisestikin niitä eri puolueiden vääntöjä, valmisteluprosessiin liittyviä asioita. Että tästä näkökulmasta näissä henkilökohtaisissa kontakteissa sitä luottamusta on. Mutta sitten taas, jos ajattelee tällä sellä yleisellä tasolla, niin se kansakäyminen

Taulukko 4. Vastausjakaumat luottamusta koskeviin väittämiin.

Väittäjä	Täysin samaa mieltä %/(N)	Melko samaa mieltä %/(N)	Ei samaa eikä eri mieltä %/(N)	Melko eri mieltä %/(N)	Täysin eri mieltä %/(N)	Yhteensä %/(N)
Luottamukseni maakunnan poliitikkoihin perustuu aktiiviseen vuoropuheluun heidän kanssaan	41,2 (7)	41,2 (7)	–	17,6 (3)	–	100 (17)
Luottamukseni valtakunnalliseen poliittiseen päätöksentekoprosessiin on vahva	–	5,9 (1)	23,5 (4)	47,1 (8)	23,5 (4)	100 (17)

ei oo mitään sellasta luottamukseen perustuvaa. Se on enemmän muodollista, yleistä keskustelua.”

Osa muutosjohtajista koki, että luottamusta kyllä oli henkilötason vuorovaikutusverkostoissa. Poliittisen järjestelmän tasolla luottamus oli kuitenkin varsin haurasta. Tämä näkyy myös muutosjohtajien sitoutumisessa uudistuksen toimeenpanoon. Tilanteessa, jossa dialogi oli rajattua ja uudistuksen keskeiset tavoitteet ennalta lukittu, järjelmäisen ison kokonaisuuden toteuttaminen yhden hallituskauden aikajänteellä, heikensi merkittävästi toteuttamisvastuussa olleiden sote-muutosjohtajien luottamusta poliittiseen päätöksentekoprosessiin. Tavallaan aggregatiiviseen demokratiakäsitykseen liittyvä poliittinen vallankäyttö korvasi prosessissa luottamuksen.

Samankaltaisen tulkinnan uudistuksesta tekee Ranta ym. (2019) selvityksessään sote-uudistusprosessista. Poliittinen ohjaus ulottui heidän mukaansa liian vahvasti ja yksityiskohtaisesti uudistuksen sisältöihin. Uudistuksen aika-taulu oli epärealistinen, uudistuksen riskit olivat jääneet arvioimatta ja päätöksenteon ongelmat vaikeuttivat alueellista valmistelua. Uudistuksen päälle laskeutunut epävarmuus söi samalla uskottavuutta koko uudistukselta. (Emt. 69–71.)

Tästä seurasi heikko sitoutuminen uudistuksen läpiviemiseen. Kuten taulukosta 2 on nähtävissä, ei suuri osa muutosjohtajista lainkaan toivonut uudistuksen läpimenoa hallituksen esittämässä muodossa. Joidenkin sote-muutosjohtajien mielestä tämä näkyi jopa kollegoiden passiivisena vastarintana:

”Oon kyllä tunnistanu että osa muutosjohtajista haluaa, ja ovat valmiit estämään tän uudistuksen etenemistä tässä muodossaan, koska se ei kaikilta osin vastaa niitä omia ajatuksia ja tavoitteita. Et siinä mielessä sitoutuminen siihen hallituksen ajamaan uudistukseen ei oo... että kaikki ois siihen sitoutuneita, ja ovat valmiit sen takia jopa lyömään kapuloi-ta rattaisiin, mutta taas toisaalta kuitenkin sitoutuneet varmasti siihen, että jos eduskunta lait hyväksyy, niin ovat sitten niitä toimeenpanemassa omassa maakunnassa.”

Sote-muutosjohtajien sitoutumisvajeen taustalla olivat keskeisten poliittisten puolueiden – keskustan ja kokoomuksen – jännitteiset intressit, joiden ongelmista ei ollut lupa aidosti keskustella. Hallitus käytti vahvaa poliittista ohjausta linjaustensa ajamiseksi, mikä murensi luottamusta koko prosessia kohtaan. Dialogifasadi ja luottamusvaje olivat tekijät, jotka vaikuttivat sote- muutosjohtajien todellisen sitoutumisen puuttumiseen, uudistusta koskevaan negatiiviseen suhtautumiseen tai jopa ”kapuloiden rattaisiin heittämiseen”.

POHDINTA

Yhteiskunnallisissa uudistuksissa ja niihin liittyvissä hallinnollis-poliittisissa prosesseissa on merkittäviltä osin kyse erilaisten institutionaalisten logiikoiden yhteensovittamisesta. Tässä artikkelissa on tarkasteltu poliittisen ja virkamieslogiikan vuorovaikutusta. Virkamiehillä on velvollisuus valmistella ja toimeenpanna hallituksen ja ministereiden alulle panemia päätöksiä. Virkamiehillä on samalla velvollisuus tuoda asiantuntemuksensa poliittisen päätöksentekoprosessin käyttöön. Riippuu poliittisesta kulttuurista ja omaksutuista demokratiakäsityksestä, missä määrin ja miten virkamiesten ja opposition näkemyksiä lainsäädäntötyössä hyödynnetään.

Tutkimustulosten mukaan Sipilän hallituksen sote-uudistuksen ongelma oli, että poliittisten päätöksentekijöiden ja uudistusta valmisteleiden virkamiesten vuorovaikutukseen liittyi luottamusvaje. Virkamiehet kokivat, ettei heidän asiantuntemustaan hyödynnetty lainvalmistelussa riittävästi. Vaikka keskustelua käytiin, se oli luonteeltaan rajattua ja näennäistä. Ennalta määrätty poliittiset intressit ja poliittinen linjaus valinnanvapauden ja maakuntamallin yhteen kytkemisestä määrittivät uudistuksen toteuttamista ja asiantuntijamielipiteiden kuuntelemista. Tässä prosessissa poliittinen ohjaus ja siihen liittyvä valta korvasivat luottamusta poliittisen ja virkamieslogiikan rajapinnalla. Ongelmiin kohdistettua kritiikkiä ei haluttu kuulla. Tärkeämpänä pidettiin tavoitetta viedä uudistus läpi yhden hallituskauden aikana, koska pelättiin, että uudistuksen keskeiset elementit vesittyisivät seuraavan hallituksen toimesta. Prosessin seurauksena uudistuksen loppumetreillä luottamus

koko poliittiseen päätöksentekoprosessiin oli hiipunut. Luottamuksen rapistumisen seurauksena sitoutuminen uudistukseen jäi heikoksi. Kriittisten näkemysten huomiotta jättäminen lain valmistelussa tarjosi hallituksen sote-mallin vastustajille lyömäaseen arvostella ja viivyttää koko uudistusprosessia.

Soten neljä tuotantokautta osoittavat, että yksi hallituskausi on lyhyt aikajänne toteuttaa suuria yhteiskunnallisia uudistuksia, etenkin jos valmistelu nojautuu heikkoon parlamentaariseen enemmistöön. Uudistusten kokonaisuuk-sien läpivieminen onnistuu todennäköisemmin, jos uudistuksilla on laaja tuki, jolloin niihin todennäköisemmin sitoudutaan vaalikausien yli. Lisäksi on selvää, että jos vuorovaikutukselle ja erilaisten näkemysten esittämiselle annetaan enemmän tilaa, tulee prosessille varata enemmän aikaa ja resursseja.

Demokratian tulevaisuuden kannalta voisi olla paikallaan pohtia erilaisten demokratiamallien tarjoamia mahdollisuuksia. Esimerkiksi Chantal Mouffén ajatukset agonistisen demokratiamallin osalta saattaisivat tuoda uutta näkökulmaa soten kaltaisten uudistusten toteuttamiseen. Voidaan kysyä, pitäisikö monimutkaisissa ja monitasoisissa reformeissa, joihin liittyy ristiriitaisia intressejä ja poliittisia konflikteja, erimielisyydet tuoda näkyvämmiin ja tietoisemmin esille. Näin niitä ei käytettäisi ideologisten

viholliskuvien rakentamiseen, vaan vastakkainasettelut tunnistettaisiin ja tunnustettaisiin dialogin avulla ja vastapuoli mielletäisiin ideologisen vihollisen sijaan lailliseksi vastustajaksi, jonka mielipiteitä kannattaa kuunnella. Jos tämä tehtäisiin riittävän varhaisessa vaiheessa lainvalmistelua, voitaisiin kenties välttää jo etukäteen riskialttiiksi tiedostetut poliittiset hahmotelmat, kuten esimerkiksi Sipilän hallituksen kaatanut laajan valinnanvapauden ja maakuntahallinnon epärealistinen yhteen kytkeä. Konfliktit rohkeasti pöydälle nostamalla saattaisi olla mahdollista minimoida sote-uudistukseenkin liittyneitä kokemuksia kanssakäymisen muodollisuudesta ja keskustelun yleiselle tasolle jäämisestä. Tämän kaltaiset dialogifasadit johtavat pahimmillaan luottamuksen rapautumiseen, sitoutumiskyvyttömyyteen ja jopa passiiviseen sabotaasiin uudistusten toteuttamisessa.

Olisi hyvä myös pohtia konkreettisia keinoja, miten poliitikoille, virkamiehille ja tieteen edustajille järjestetään foorumit kiistelevien näkemysten esille tuomiseen tietoisemmin, tasavertaisemmin ja toisia osapuolia kunnioittaen. Tämä voisi edistää tietoista ja puntaroivaa demokraattista päätöksentekoa tai vähintään mahdollistaa ristiriitaisten poliittisten intressien ”kesyttämisen” siten, että kompromisseihin perustuva päätöksenteko mahdollistuisi.

LÄHTEET

- Ahonen, Pertti (2015). Asiantuntijatiedon merkitys hallinnon ja politiikan kentillä: politiikan, virkamiesten ja tieteen vuorovaikutuksen tiedon politologiaa. Teoksessa Virtanen, Petri, Stenvall, Jari & Rannisto, Pasi-Heikki (toim.), *Tiedolla johtaminen hallinnossa – teoriaa ja käytäntöjä* (s. 150–171). Tampere: Tampere University Press.
- Alhanen, Kai (2017). *Dialogi demokratiassa*. Helsinki: Gaudeamus.
- Alueuudistus.fi. Hallitusohjelman linjaukset 29.5.2015. Haettu sivulta <https://alueuudistus.fi/soteuudistus/hallituksen-linjaukset>, 10.3.2019.
- Arnkil, Tom & Seikkula, Jaakko (2009). *Dialoginen verkostotyö*. Haettu sivulta <https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/79883/93ae45f6-b7c4-403f-9dff-643b813972bf.pdf?sequence=1&isAllowed=y>, 20.10.2019.
- Bakhtin, Mihail (1986). *Speech Genres and Other Late Essays*. Austin: University of Texas Press.
- Bacharach, Michael & Gambetta, Diego (2001). Trust in signs. Teoksessa Cook, Karen S. (Ed.), *Trust and Society* (s. 148–184). New York: Russell Sage Foundation.
- Bryman, Alan (2008). *Social Research Methods*. New York: Oxford University Press.
- Creswell, John W. & Plano Clark, Vicky L. (2011). *Designing and Conducting Mixed Methods Research*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Conklin, Jeff (2006). *Dialogue Mapping. Building Shared Understanding of Wicked Problems*. Chichester: John Wiley & Sons.
- Doz, Yves & Kosonen, Mikko (2008). *Nopea strategia. Miten strateginen ketteryyys auttaa pysymään kilpailun kärjessä*. Helsinki: Talentum.
- Eduskunta (22.2.2019). Perustuslakivaliokunta

- esittää useita muutoksia sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnoksiin. Haettu sivulta <https://www.eduskunta.fi/FI/tiedotteet/Sivut/pev-sote-lausunto-220219.aspx>, 17.6.2019.
- Erhola, Marina, Herrala, Jaakko & Hiilamo, Heikki (2019). Syteen vai soteen asiantuntijoiden avula. *Yhteiskuntapolitiikka*, 84(2), 226–231.
- Fabienne, Peter (2009). *Democratic Legitimacy*. New York: Routledge.
- Habermas, Jürgen (1973). Wahrheitstheorien. Teoksessa Schulz, Walter & Fahrenbach, Helmut (Hrsg.), *Wirklichkeit und Reflexion* (s. 211–265). Pfullingen: Neske.
- Habermas, Jürgen (1984). *The Theory of Communicative Action. Reason and the Rationalization of Society*. London: Heinemann.
- Hallituksen linjaus (9.11.2015). Haettu sivulta <https://vnk.fi/documents/10616/1865308/Hallituksen+linjaus+aluejaon+perusteet%2C+sote-uudistuksen+askelmerkit+ja+aluejakomalli.pdf>, 15.5.2019.
- Hardy, Cynthia, Phillips, Nelson & Lawrence, Tom (1998). Distinguishing trust and power in interorganizational relations: forms and facades of trust. Teoksessa Lane, Christel & Bachmann, Reinhard (Eds.), *Trust within and between Organizations. Conceptual and Empirical Applications* (s. 64–87). Oxford: Oxford University Press.
- Harisalo, Risto & Stenvall, Jari (2002). Luottamus ja epäluottamus kunnanhallituksen päätöksenteossa. *Acta nro 151*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- HE 155/2006. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kunta- ja palvelurakennemuutuksesta sekä laeiksi kuntajakolain muuttamisesta ja varainsiirtoverolain muuttamisesta. Haettu sivulta <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2006/20060155>, 13.5.2019.
- Hirsjärvi, Sirkka & Hurme, Helena (2001). *Tutkimushaastattelun teoria ja käytäntö*. Helsinki: Yliopistopaino.
- Hujanen, Timo (2019). Monikanavarahoituksen ongelma terveydenhuollossa. Esimerkkejä perusterveydenhuoltotasoisesta vastaanottotoiminnasta. *Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia* 156. Helsinki: Kela.
- Ilmonen, Kaj (2000). Sosiaalinen pääoma: käsite ja sen ongelmallisuus. Teoksessa Ilmonen, Kaj (toim.), *Sosiaalinen pääoma ja luottamus* (s. 9–38). Jyväskylä: SoPhi.
- Isaacs, William (2001). *Dialogi ja yhdessä ajattelemisen taito*. Helsinki: Talentum.
- Juntunen, Pekka (2010). *Politikointia ja reviiritrintesestä – Puolueiden hallintoideologiat ja virkamiesten hallintoajattelu aluehallintouudistuksissa*. Rovaniemi: Lapin yliopistokustannus.
- Lappalainen, Kari (2015). Sosiaali- ja terveydenhuollon alueiden luova hallinta innovatiivisten arvoverkkojen systeemillä koordinaatiolla. *Finnish Journal of EHealth and EWelfare*, 7(4), 221–236. Haettu sivulta <https://journal.fi/finjehew/article/view/53521> 17.10.2019.
- Lappalainen, Pertti (2017). Kohti kiistelevää kansalaistoimintaa. *Yhteiskuntapolitiikka*, 82(3), 350–356.
- Layder, Derek (1998). *Sociological Practice. Linking Theory and Social Research*. London: Sage Publications.
- Luhmann, Niklas (1979). *Trust and Power*. New York: John Wiley and Sons.
- Manssila, Sonja & Mattsson, Lotta (2019). Maa-kunta- ja sote-uudistuksen loppuraportti. Kokemuksia valmistelutyöstä, oppeja sekä johtopäätöksiä. *Valtiovarainministeriön julkaisuja 2019:4*. Helsinki: Valtiovarainministeriö.
- Mouffe, Chantal (2009). Keskusteleva demokratia vai kiistelevä moniarvoisuus? *Media & viestintä* 32(3), 45–53. Haettu sivulta <https://journal.fi/mediaviestinta/article/view/62985>, 11.12.2018.
- Möttönen, Sakari (2019). Sote-uudistamisen anatomia. Yhteiskuntapoliittisia näkemyksiä sosiaali- ja terveydenhuollon reformista. *Kunnallisanalyyttien kehittämissäätien julkaisu nro 26/2019*. Haettu sivulta https://kaks.fi/wp-content/uploads/2019/05/mottonen_sote-uudistamisen-anatomia-3.pdf 20.10.2019.
- Niemi-Pynttari, Risto (2011). Riidat verkossa ja agonismi. *Tiedetoimittaja*, 1/2011, 4–5. Haettu sivulta <http://www.e-julkaisu.fi/tiedetoimittaja/2011/01/>, 11.6.2019.
- Pekonen, Kyösti (2008). Poliittisten puolueiden uudet haasteet. Teoksessa Korvela, Paul-Erik & Lindroos, Kia (toim.), *Avauksia poliittiseen ajatteluun* (s. 11–34). Helsinki: Minerva Kustannus Oy.
- Raisio, Harri, Jalonen, Harri & Uusikylä, Petri (2018). Kesä, sotkuinen vai pirallinen ongelma? Tiedon käyttö yhteiskunnallisessa päätöksenteossa. *Sitran selvityksiä* 139. Vantaa: Erweko.
- Ranta, Tommi, Laasonen Valtteri, Manu, Samuli, Leskelä, Riikka-Leena, Rissanen, Antti, Uusikylä, Petri & Tala Jyrki (2019). Maakunta- ja sote-uudistuksen valmistelun tuki. *Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:29*. Helsinki: Valtioneuvoston kansia.
- Ruuskanen, Petri (2003). *Verkostotalous ja luottamus*. Jyväskylä: SoPhi.
- Tashakkori, Abbas & Teddlie, Charles (2008). Quality inferences in mixed methods research.

- Teoksessa: Bergman Manfred (Ed.), *Advances in Mixed Methods Research: Theories and Applications* (s.101–19). London: Sage.
- Valli-Lintu, Auli (2017). SOTE- ja kuntarakenteen pitkä kujanjuoksu. *Kunnallisalan kehittämissäätiön Julkaisu 10*. Haettu sivulta https://kaks.fi/wp-content/uploads/2017/09/sote-jakuntarakenteen-pitka-kujanjuoksu_2.pdf, 9.6.2019.
- Valtioneuvosto (29.5.2015). Ratkaisujen Suomi, pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma. *Hallituksen julkaisusarja 10/2015*. Haettu sivulta https://valtioneuvosto.fi/documents/10184/1427398/Ratkaisujen+Suomi_FI_YHDISTETTY_netti.pdf, 31.5.2019.
- Virtanen, Petri & Stenvall Jari (2014). *Älykäs julkinen organisaatio*. Helsinki: Tietosanoma.
- Virtanen, Petri & Stenvall Jari (2010). *Julkinen johtaminen*. Helsinki: Tietosanoma.
- VNS 9/2009 vp (2009). Valtioneuvoston selonteko kunta- ja palvelurakennemuutoksesta. Haettu verkosta https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/selonteko/Documents/vns_9+2009.pdf, 29.5.2019.
- YLE (28.12.2017). Pääministeri Sipilä: Ei sotea ilman valinnanvapautta – opposition mukaan puoluepolitiikka syrjäyttänyt potilaan. Haettu sivulta <https://yle.fi/uutiset/3-9484436>, 2.6.2019.