

VALTIONEUVOSTON
SELVITYS- JA TUTKIMUSTOIMINTA

Tommi Ranta, Valtteri Laasonen, Samuli Manu,
Riikka-Leena Leskelä, Antti Rissanen, Petri Uusikylä ja Jyrki Tala

Maakunta- ja sote-uudistuksen valmistelun tuki

Valtioneuvoston
selvitys- ja tutkimus-
toiminnan julkaisusarja

2019:29

ISSN 2342-6799

ISBN PDF 978-952-287-732-1

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:29

Maakunta- ja sote-uudistuksen valmistelun tuki

Tommi Ranta, Valtteri Laasonen, Samuli Manu, Riikka-Leena Leskelä,
Antti Rissanen, Petri Uusikylä ja Jyrki Tala

Valtioneuvoston kanslia Helsinki 2019

Valtioneuvoston kanslia

ISBN PDF: 978-952-287-732-1

Helsinki 2019

Kuvailulehti

Julkaisija	Valtioneuvoston kanslia		10.4.2019
Tekijät	Tommi Ranta, Valtteri Laasonen, Samuli Manu, Riikka-Leena Leskelä, Antti Rissanen, Petri Uusikylä ja Jyrki Tala		
Julkaisun nimi	Maakunta- ja sote-uudistuksen valmistelun tuki		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:29		
ISBN PDF	978-952-287-732-1	ISSN PDF	2342-6799
URN-osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-732-1		
Sivumäärä	98	Kieli	suomi
Asiasanat	maakunnat, terveystalvet, aluehallinto, hallinnonuudistus, valmistelu, johtaminen, tutkimus, tutkimustoiminta		
Tiivistelmä	<p>Maakunta- ja sote-uudistuksen valmistelu on jatkunut läpi hallituskauden. Uudistuksessa halutaan koota noin 425 olemassa olevaa paikallis- ja aluehallinnon organisaatiota 18 maakunnalliseksi organisaatioksi. Uudistus vaikuttaa toteutuessaan kaikkiin hallinnon tasoihin alueilla ja valtakunnallisesti.</p> <p>Tämä loppuraportti on koottu osana tutkimushanketta, jossa on tarjottu tiedollista tukea maakunta- ja sote-uudistuksen valmisteluun alueilla ja kansallisesti. Raportti vetää yhteen valmistelussa tiiviisti mukana olleiden asiantuntijoiden kokemuksia ja näkemyksiä maakunta- ja sote-uudistuksen valmistelusta ja etenemisestä. Pääasiallisina aineistoina ovat toimineet dokumentoitu valmisteluaineisto ministeriöissä ja maakunnissa, keskeisille valmistelijoille syksyllä 2018 toteutetut kyselyt maakunnissa ja kansallisesti sekä lainsäädäntöprosessin avainhenkilöiden haastattelut. Lisäksi tutkijaryhmä on prosessin aikana tehnyt havainnointia ja käynyt keskustelua lukuisissa valmisteluryhmissä.</p> <p>Tutkimus on ollut luonteeltaan kehittävää tutkimusta. Tutkimusryhmä on osallistunut koko hankkeen ajan uudistuksen valmisteluun kokoamalla ja päivittämällä ajankohtaista tilannekuvaa maakuntien valmistelusta. Raportin viimeisessä luvussa esitetään johtopäätöksiä ja oppeja, jotka on hyvä huomioida suunniteltaessa ja valmisteltaessa tulevia uudistuksia.</p> <p>Tämä julkaisu on toteutettu osana valtioneuvoston selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa. (tietokayttoon.fi) Julkaisun sisällöstä vastaavat tiedon tuottajat, eikä tekstisisältö välttämättä edusta valtioneuvoston näkemystä.</p>		
Kustantaja	Valtioneuvoston kanslia		
Julkaisun myynti/jakaja	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Presentationsblad

Utgivare	Statsrådets kansli	10.4.2019
Författare	Tommi Ranta, Valtteri Laasonen, Samuli Manu, Riikka-Leena Leskelä, Antti Rissanen, Petri Uusikylä och Jyrki Tala	
Publikationens titel	Stödet till förberedningen av landskaps- och vårdreformen	
Publikationsseriens namn och nummer	Publikationsserie för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 2019:29	
ISBN PDF	978-952-287-732-1	ISSN PDF 2342-6799
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-732-1	
Sidantal	98	Språk finska
Nyckelord	landskap, hälsovårdstjänster, regionalförvaltningen, förvaltningsreformen, förberedningen, ledarskapet, forskning, forskningsverksamhet	
Referat	<p>Förberedningen av landskaps- och vårdreformen har pågått hela regeringsperioden. I reformen vill man samla ihop cirka 425 existerande lokal- och regionalförvaltningens organisationer till 18 landskapliga organisationer. Om reformen blir verklighet, påverkar den alla förvaltningsnivåer både regionalt och nationellt.</p> <p>Denna slutrapport har sammanfattats som en del av ett forskningsprojekt som har erbjudit kunskapsmässigt stöd till förberedningen av landskaps- och vårdreformen i regioner och nationellt. Rapporten summerar erfarenheter och uppfattningar av experter som medverkat i förberedningen om landskaps- och vårdreformens förberedning och framsteg. Som huvudsaklig material har fungerat det dokumenterade förberedningsmaterialet i ministerierna och regionerna, enkäter som utfördes till de centrala föredragandena i landskapen och nationellt hösten 2018 och intervjuer av nyckelpersoner i lagstiftningsprocessen. Därtill har forskargruppen under processen utfört observationer och debatterat i talrika förberedelsegrupper.</p> <p>Undersökningen har till sin natur varit utvecklande forskning. Forskningsgruppen har under hela projektet deltagit i förberedningen av reformen genom att sammanställa och uppdatera den aktuella situationsbilden om landskapens förberedning. I rapportens sista kapitel presenteras slutsatser och läror som är viktiga att tas till hänsyn i planeringen och förberedningen av kommande reformer.</p> <p>Den här publikation är en del i genomförandet av statsrådets utrednings- och forskningsplan. (tietokaytoon.fi). De som producerar informationen ansvarar för innehållet i publikationen. Textinnehållet återspeglar inte nödvändigtvis statsrådets ståndpunkt</p>	
Förläggare	Statsrådets kansli	
Beställningar/distribution	Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Beställningar: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi	

Description sheet

Published by	Prime Minister's Office	10.4.2019	
Authors	Tommi Ranta, Valtteri Laasonen, Samuli Manu, Riikka-Leena Leskelä, Antti Rissanen, Petri Uusikylä and Jyrki Tala		
Title of publication	Support for the preparation of the regional government, health and social services reform		
Series and publication number	Publications of the Government's analysis, assessment and research activities 2019:		
ISBN PDF	978-952-287-732-1	ISSN PDF	2342-6799
Website address URN	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-732-1		
Pages	98	Language	Finnish
Keywords	counties, health services, regional government, governmental reform, preparation, leadership, research, research activities		
Abstract	<p>Reform of Finland's regional government arrangements, including health and social services, has been ongoing throughout the current governmental period. The reform would see approximately 425 organisations in local and regional governance drawn together to establish 18 new regional organisations. If the reform is implemented it will impact all levels of administration both regionally and nationally.</p> <p>This final report was written as a part of a research project providing cognitive and informational support to the preparation of the reform both regionally and nationally. The report summarises the experiences and perceptions of the experts who have had an essential role in the preparation and progress of the regional government, health and social services reform. The main data consist of documented preparation materials generated by the ministries and regions, two online surveys implemented regionally and nationally in the autumn of 2018 as well as interviews with key persons in the legislative process. The findings have also been extensively discussed in a series of working groups.</p> <p>This research included a particular development perspective with the aim of supporting reform planning and implementation processes. The research group has also collected and updated data on the current status of the reform on the regional level. In the final chapter of the report, some key conclusions and lessons are presented for consideration when planning and preparing future reforms.</p> <p>This publication is part of the implementation of the Government Plan for Analysis, Assessment and Research. (tietokaytoon.fi) The content is the responsibility of the producers of the information and does not necessarily represent the view of the Government.</p>		
Publisher	Prime Minister's Office		
Publication sales/ Distributed by	Online version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Publication sales: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Sisältö

1	JOHDANTO	7
1.1	Uudistuksen tausta ja lähtökohdat	7
1.2	Kuvaus hankkeesta ja vaiheista	9
1.3	Aineisto ja menetelmät	13
2	MAAKUNTA- JA SOTE-UUDISTUS SYSTEEMISENÄ MUUTOKSENA.....	16
2.1	Systeminen muutos ja sen johtaminen.....	16
2.2	Maakunta- ja sote-uudistus ilmiölähtöisenä reformina	19
2.3	Uudistuksen ohjaus ja koordinaatio systemisenä prosessina	22
3	ANALYYSI UUDISTUKSEN LAINSÄÄDÄNTÖVALMISTELUSTA	25
3.1	Taustaa	25
3.2	Yleistä maakunta- ja sote-uudistuksesta lainvalmisteluhankkeena.....	25
3.3	Lainvalmistelijoiden kokemuksia työn organisoinnista, lainvalmisteluprosessista ja sen poliittisesta ohjauksesta	26
4	UUDISTUKSEN VALMISTELU JA JOHTAMINEN	33
4.1	Kansallinen näkökulma	33
4.2	Alueellinen näkökulma	47
5	JOHTOPÄÄTÖKSIÄ JA OPPEJA UUDISTUKSESTA.....	69
5.1	Uudistuksen tavoitteet ja muutosjohtaminen.....	69
5.2	Systeminen uudistus lainsäädäntövalmistelun näkökulmasta.....	72
5.3	Muutoksen organisointi ja valmistelutyö.....	76
5.4	Osallistuminen, vuorovaikutus ja viestintä.....	78
	Liitteet	83
6	LÄHTEITÄ JA TAUSTA-AINEISTOJA	96

1 JOHDANTO

1.1 Uudistuksen tausta ja lähtökohdat

Maakunta- ja sote-uudistus ja sen käynnissä oleva valmistelu toteutetaan yhteistyössä valtioneuvoston, ministeriöiden, maakuntien ja muiden sidosryhmien kesken. Uudistuksella on vaikutuksia kaikkiin hallinnon tasoihin sekä alueilla että valtakunnallisesti. Uudistuksessa Suomen hallinto muuttuu siis kaksitasoisesta kolmitasoiseksi: maakuntien tehtävien perustana on selkeä työnjako kunnan, maakunnan ja valtion välillä. Uudistuksessa kootaan noin 425 olemassa olevaa paikallis- ja aluehallinnon organisaatiota 18 maakunnalliseksi organisaatioksi. Samalla noin 215 000 henkilötyövuotta siirtyy uusiin, perustettaviin maakuntiin (Ranta ym. 2017). Uudistuksen tavoitteena on tarjota ihmisille nykyistä yhdenvertaisempia palveluja, vähentää hyvinvointi- ja terveyseroja sekä kuroa umpeen iso osa julkisen talouden kestävyysvajeesta. Konkreettisesti tämän on suunniteltu tapahtuvan peruspalveluja vahvistamalla sekä digitaalisten palveluiden paremmalla hyödyntämisellä. Jatkossa julkisten palveluiden kivijalka on maakunnallinen palvelusysteemi, joka rakentuu julkisista, yksityisistä ja kolmannen sektorin palveluntuottajista.

Maakunta- ja sote-uudistuksen lait ovat tätä raporttia kirjoitettaessa eduskunnan käsiteltävinä. Uudistuksen aikataulu on muuttunut siitä, mitä hankkeen väliraportissa (Ranta ym. 2018) on marraskuussa 2017 kuvattu. Nykyisellään uudistuksen on tarkoitus tulla voimaan 1.1.2021, jolloin maakuntalain 6 §:n tarkoittamat tehtävät, muun muassa sosiaali- ja terveystalouden, pelastustoimen ja kasvupalvelujen järjestämisvastuu, siirtyvät maakunnille.¹ Valinnanvapauden on tarkoitus tulla voimaan vaiheistettusti. Ensimmäiset maakuntavaalit järjestetään aikaisintaan syksyllä 2019.

Aikataulun siirtymisestä huolimatta uudistuksen kansallinen valmistelu on jatkunut tiiviinä yhteisissä valmisteluryhmissä ja erikseen sote-uudistuksen ja maakuntauudistuksen valmisteluryhmissä. Lisäksi kaikissa 18 maakunnassa ohjausryhmät sekä muut tehtäväkohtaiset valmisteluryhmät ovat jatkaneet uudistuksen valmistelua. Maakuntien toimeenpanossa on tällä hetkellä noin 700 palkattua valmistelijaa ja ministeriöiden virkahenkilöistä noin 100 on nimetty uudistusta koordinoivan valtioneuvoston yhteisen tilannekeskuksen toimintaan. Väliraportin aikaiseen tilanteeseen verrattuna valmistelussa on kuitenkin tapahtunut muutoksia. Raportin kirjoitushetkellä uudistus

¹ Tarkempi listaus siirtyvistä tehtävistä: <https://alueuudistus.fi/tehtavat>

on siirtymässä lainvalmisteluvaiheesta uudistuksen toimeenpanoon, ja valmistelun organisoimista onkin muokattu keväällä 2018 entistä enemmän toimeenpanoa tukevaksi. Uudistuksen kansallista johtamisjärjestelmää on selkeytetty, työryhmiä on karsittu sekä niiden tehtäviä yhdistetty ja maakuntien roolia toimeenpanon valmistelussa on vahvistettu.²

Kansallisesti valmistelussa on siirrytty myös siihen, että uudistuksen toimeenpano on jaettu strategisen ja operatiivisen tason välille. Strategisella tasolla päätöksentekovastuu on reformiministeriryhmällä, uudistuksen projektijohtajalla sekä projektin johtoryhmällä. Operatiivisella tasolla tehdään toimeenpanon konkreettiset toimenpiteet maakuntien valmistelua tukevissa verkostoissa, poikkihallinnollisissa muutosohjelmissa ja niitä täydentävässä sektorikohtaisessa valmistelussa sekä työryhmissä. Näiden tasojen välissä toimii vielä valtioneuvoston yhteinen uudistuksen toimeenpanon tilannekeskus, joka koordinoi ja tukee valmistelun toimeenpanoa ja tavoitteita sekä kansallisten että maakuntien tavoitteiden näkökulmasta. (Alueuudistus 2018.)

Tarve sote-järjestelmän palvelurakenteen uudistamiselle ei ole uusi asia ja sote-uudistusta on yritetty saada aikaiseksi jo usean hallituskauden ajan: uudistuksen kaari on jo yli 13 vuotta pitkä kattaen neljä hallituskautta. Tähän kaareen voidaan laskea mukaan vuonna 2005 aloitettu kunta- ja palvelurakennemuudistus (Paras), vuonna 2011 aloitettu kuntauudistus, vuosina 2013–2014 esitetyt sote-uudistukset sekä nykyisen hallituksen vuonna 2015 aloittama maakunta- ja sote-uudistus. Maakuntamalliin päätyminen on ollut ikään kuin vääjäämätöntä eri uudistuksien kaatumisen ja perustuslakiongelmien seurauksena.

Kaikista edellä mainituista uudistuksista on mahdollista löytää yhdistäviä piirteitä. Yksi tällainen on, että perustuslakivaliokunta on pitänyt sote-järjestelmän rakennemuutosta välttämättömänä jokaisen uudistuksen yhteydessä. Myös tavoitteissa on ollut paljon yhteistä. Uudistuksia yhdistäviä tavoitteita ovat olleet muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden saatavuuden parantaminen erityisesti perustasolla, palvelutuotannon tehostaminen, yhdenvertaisuuden turvaaminen ja kustannusten nousupaineiden hillintä, joka johtuu ikärakenteen heikkenemisestä sekä palvelutarpeen kasvusta. (Valli-Lintu 2017, 40.)

Edellä mainitut tavoitteet sisältyvät myös maakunta- ja sote-uudistukseen olennaisesti kuuluvaan valinnanvapausjärjestelmään, mutta näiden lisäksi valinnanvapaudella pyritään vahvistamaan yksilön itsemääräämisoikeutta sekä monipuolistamaan palvelutuotantoa. Rakenteellisesta näkökulmasta valinnanvapaus on maakuntamallia edeltäneistä uudistuspyrkimyksistä merkittävästi poikkeava piirre ja sen toteutuessa julkisen

² Ks. Toimeenpanon runkosuunnitelma 2018–2021

sektorin rooli osana palvelutuotantoa muuttuisi merkittävästi. Valinnanvapaudessa yksityisen palvelutuotannon merkitys kasvaisi maakunnan roolin ollessa ensisijaisesti tuotannon valvoja ja ohjaaja. (Emt., 40.)

Kaikkia uudistuspyrkimyksiä on leimannut myös laaja integraatiotavoite. Tämä on yksi keskeinen tekijä, jonka vuoksi uudistuspyrkimyksissä on päädytty maakuntamalliin. Sekä vastuukuntamalli että kuntayhtymämalli kaatuivat loppujen lopuksi perustuslakiongelmiin, ja tämän jälkeen ainoat käytännössä mahdolliset vaihtoehdot laajaan integraatioon perustuvalla rakenteella olivat maakunnallinen itsehallintomalli tai tehtävän hoidon valtiollistaminen. Laajan integraation toteuttaminen kuntapohjaisessa mallissa olisi vaatinut perustuslain muuttamista. Maakunnallisesta tai valtiollisesta mallista poikkeavat ratkaisut olisivat olleet mahdollisia, jos laajan integraation tavoitteesta olisi luovuttu. (Emt., 41–42.)

Integraatiotavoitteen keskeisenä ajurina on havainto siitä, että 10–20 prosenttia väestöstä käyttää palveluja siten, että niiden kustannukset ovat 80 prosenttia kuntien sote-menoista. Jotta kustannuksia voitaisiin tehokkaasti hallita, tulisi tämän asiakasryhmän hoitoketjujen olla erityisen toimivia. Tässä mielessä integraatiota pidetään välttämättömänä sekä kustannusten hallinnan että asiakkaan saumattoman palveluketjun turvaamisen näkökulmasta. Vaikka integraatiotavoitteesta on puhuttu koko uudistuspyrkimysten pitkän kaaren ajan, on tämän tavoitteen konkreettinen sisältö ollut jatkuvassa muutoksessa. (Emt., 43–45.)

Paras-uudistuksessa pyrittiin lähinnä perustason sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen integroimiseen, kun taas kaaren nykypisteessä, maakunta- ja sote-uudistuksessa, integraatio pyritään toteuttamaan järjestäjäroolin kokoamisella yhden toimijan vastuulle sekä maakunnan vahvalla ohjauksella. Tuotannon integraatio nojaa tiedon integraatioon, jota tuetaan ict-ratkaisuilla. Integraation ehkä keskeisin tavoite on kuitenkin perus- ja erikoistason palveluiden rajojen häivyttäminen ja painopisteen siirtäminen perustason palveluihin. Tavoitetilana on se, että sosiaali- ja terveydenhuollon integraatio yhdistää tehtävät toiminnallisesti ja mahdollistaa saumattomien palveluketjujen luomisen. (Emt.)

1.2 Kuvaus hankkeesta ja vaiheista

Valmistelun ensimmäisen vaiheen (kesäkuun loppu 2017) tilannekuva julkaistiin hankkeen väliraportissa 2017. Raportissa pyrittiin luomaan kuva uudistuksen toimeenpanon alueellisesta valmistelusta ja jokaista maakuntaa käsiteltiin raportissa omana kokonaisuutenaan, minkä pohjalta johdettiin yleisemmän tason johtopäätöksiä valmistelun kulusta. Valmistelu oli edennyt maakunnista eri tahtiin, ja keskeinen erottava tausta-

tatekijä oli, että osassa maakunnissa sosiaali- ja terveystalvet oli jo ennestään järjestetty kuntia isommalla alueella (mm. Siun sote, Eksote, Soite ja Kainuun sote). Osassa maakunnissa tilanne oli sellainen, että valmiita ratkaisuja ei juuri ollut, ja valmistelu oli kunnolla alkanut vasta kesän 2017 jälkeen. Tällöin uudistuksen keskeisiksi kipukohdiksi tunnistettiin muun muassa valinnanvapauden aiheuttamat haasteet ja isoimpien kaupunkien rooli osana kasvupalveluita.

Väliraportin näkökulmina uudistuksen toimeenpanon alueellisen valmisteluun olivat 1) maakunnan perustaminen, 2) palvelujen järjestäminen, 3) integraatio, 4) valinnanvapaus, 5) digitalisaatio ja 6) rahoitus. Raportin pohjana käytettiin pääasiassa alueiden tuottamaa materiaalia sekä uudistuksen muutosjohtajille neljä kertaa toteutettua seurantakyselyä. Tätä kautta tuotettu materiaali toimi tausta-aineistona esimerkiksi kunta- ja uudistusministeri Vehviläisen ja ministeri Saarikon syksyllä 2017 toteuttamalla aluekierroksella.

Väliraportin havainnoissa alueet kiittelivät ministeriöiden tarjoamaa muutostukea, joskin vielä selkeämpää ohjeistusta toimeenpanon tueksi toivottiin. Valmistelun negatiivisina piirteinä alueilla pidettiin kiireellistä aikataulua, puuttuvaa lainsäädäntöä sekä riittämätöntä rahoitusta. Myös alueiden keskinäisessä vuorovaikutuksessa, toisilta oppimisesta sekä yhteisissä vertaiskehittämisen foorumeissa alueellisten ja kansallisten valmistelijoiden välillä katsottiin olevan kehitettävää.

Palvelujen järjestäminen on kokonaisuus, jonka eteen maakunnissa oli tehty paljon työtä jo väliraportin aikoihin. Tämän kokonaisuuden valmistelu oli ollut kattavaa käsitäten eri tehtäviä aina strategisesta suunnittelusta tukipalveluihin saakka. Järjestämisestä pidettiin monessa maakunnassa ennen kaikkea strategisena kysymyksenä ja siitä päättämisen katsottiin olevan viime kädessä maakuntavaltuuston vastuulla. Joissain maakunnissa ajateltiin, että järjestäminen vaatii laajempaa tietopohjaa kuin aiemmin. Tämän katsottiin olevan palveluverkon ja yksittäisten tuottajien strategisen ohjaimisen edellytyksenä.

Uudistuksen esivalmisteluvaiheen aineistossa käsiteltiin paljon järjestäjän ja tuottajan tehtävien eriyttämistä, jota pidettiin kokonaisuudessaan haastavana. Yksi tähän liittyvä käytännön haaste oli mahdollinen osaamisen puute. Järjestäjän ja tuottajan tehtävät erottavan järjestelmän katsottiin luovan uusia osaamisen vaatimuksia esimerkiksi hankintojen tekemisessä. Haasteellista oli myös se, että joissain spesifistä osaamista vaativissa tehtävissä osaaminen koko maassa oli keskittynyt vain muutamalle asiantuntijalle. Tukipalveluiden organisoimista pidettiin tärkeänä kokonaisuutena tässä yhteydessä. Järjestäjän haasteeksi katsottiin myös palvelumarkkinoiden luominen. Huolta herätti muun muassa se, miten palvelumarkkinat voivat taata palvelujen yhdenvertaisen saatavuuden.

Yhdyspinnat olivat yksi tärkeä näkökulma järjestäjän ja tuottajan erottamiseen. Joissain tehtävissä pidettiin välttämättömänä, että maakuntien välistä yhteistyötä tulee tiivistää. Tällaisia tehtäviä olivat muun muassa liikenteen ja ympäristön tehtävät ja jotkin hallinnolliset tehtävät, esimerkiksi rakennerahasto-ohjelman välittävän toimielimen tehtävät. Myös maakuntien ja kuntien suhde oli osa yhdyspintapohdintoja. Esivalmistelun aineistossa tämä yhdyspinta nähtiin tärkeänä esimerkiksi lasten ja perheiden palveluissa sekä elinvoima- ja työllisyysasioissa.

Yhtenä uudistuksen lähtökohtana oli myös sosiaali- ja terveystalouden integraatio. Esivalmisteluaineistossa ei kuitenkaan käsitelty tätä tematiikkaa erityisen paljon. Joissain maakunnissa tämän kaltainen integraatio oli kuitenkin jo olemassa. Muihin kysymyksiin liittyviä integraatiopohdintoja oli kuitenkin löydettävissä aineistosta. Tällaisia olivat muun muassa uudenlaiset erilaisten palvelujen yhdistelmät. Väliraportissa integraation kysymykset jaoteltiin kolmeen kokonaisuuteen: maakunnan sisäinen ulottuvuus, maakunnan ja muiden organisaatioiden yhdyspinnat ja ICT-järjestelmät.

Asiakasnäkökulma oli kattavasti esillä palvelujen suunnittelua koskevassa aineistossa. Uudistuksen lähtökohdaksi oli monilta osin otettu palvelujen, palvelukokonaisuuksien ja -prosessien sujuva ja vaikuttava organisoiminen nykyistä tekemistä uudelleen järjestelmällä. Asiakasnäkökulman katsottiin toimivan pohjana uusien palvelukokonaisuuksien luomiselle sekä olevan eräänlainen toimialarajoja rikkova periaate. Maakunnissa oli tehty paljon työtä tämän eteen ja esimerkiksi sote-palvelujen yhtymäkohtia muihin maakunnan palveluihin oli mietitty.

Yhdyspintanäkökulma oli esillä myös integraatiopohdinnoissa ja tämä korostui erityisesti kuntiin jäävien tehtävien kohdalla. Kuntien ja maakuntien yhdyspinnan katsottiin liittyvän erityisesti lasten ja perheiden palveluihin, hyte-työhön, kaavoitukseen, ympäristö- ja liikenneasioihin, kuntien elinvoimatehtävään sekä työllisyys- ja elinkeinopalveluihin. Yhdyspintanäkökulma oli esillä myös uuden Luova-viraston ja maakuntien välistä suhdetta pohtivassa aineistossa, jossa korostui erityisesti ympäristötehtävien näkökulma. Integraatio oli kysymyksenä tärkeä myös ylimaakunnallisessa yhteistyössä, ja joidenkin tehtävien katsottiin edellyttävän yhtä maakuntaa laajempaa aluetta.

Kolmas integraation näkökulma oli ICT. Osassa maakuntia integraatiota käsittelevä aineisto keskittyi pääasiassa tietojärjestelmäkysymyksiin. Uudistus näyttöytyi paineena uudistaa ja yhteensovittaa olemassa olevia tietojärjestelmiä. Maakunnissa oli tunnistettu satoja, jopa tuhansia tietojärjestelmiä, joihin kohdistui muutospaineita. Olemassa olevien tietojärjestelmien integraatiota pidettiin joissain maakunnissa mahdollisena ja ratkaisuna tähän esitettiin ajatusta täysin uuden tietojärjestelmän luomisesta.

Valinnanvapaus oli tällöin uudistuksen eniten puhututtanut teema. Vaikka valinnanvapaus oli herättänyt julkista kiinnostusta, sitä ei käsitelty esivalmisteluaineistossa kovin paljon. Yhdeksi syyksi tähän esitettiin lainsäädännön puuttumista, jonka vuoksi konkreettinen valmistelu ei ollut voinut edetä. Maakunnissa kuitenkin uskottiin, että valinnanvapaus olisi keino parantaa palvelujen laatua ja lisätä palvelutarjontaa. Suurimmassa osassa maakuntia oli kuitenkin pohdittu, mitä asiakas- ja palvelusetelit, suoran valinnan palvelut sekä henkilökohtainen budjetti voisivat tarkoittaa uudessa maakunnassa. Valinnanvapauden soveltaminen muissa kuin sote-palveluissa, esimerkiksi kasvupalveluissa, herätti aineistossa paljon kysymyksiä.

Aineistossa kuitenkin esiintyi huolta valinnanvapauden käytännön toteutuksesta ja sen vaikutuksesta kustannuskehitykseen. Valinnanvapautta pidettiin merkittävänä myös palveluverkon kehityksen näkökulmasta, koska valinnanvapauden myötä valtaa siirtyy järjestäjältä asiakkaalle merkittävässä määrin. Asiakkaan tekemien valintojen katsottiin haastavan strategisen tason linjauksia järjestäjätehtävissä ja tätä kautta maakunnan oman palveluverkon kehittämistä. Aineiston mukaan valinnanvapauden valmistelu kuitenkin seisahti uutta valinnanvapauslakiesitystä odotellessa. Kesällä 2017 toteutetussa pilottihaussa kahdeksan maakuntaa haki mukaan valinnanvapauspilotteihin. Pilottien sisältöä oli tarkoitus tarkentaa, kun lainsäädännön muutokset olivat selviä.

Uudistuksen lukuisista muutoksista sekä sisällöissä että aikatauluissa johtuen myös SMUUTO-hankkeen sisältö on ollut jatkuvassa muutoksessa. Hankkeen keskeisin alkuperäinen tavoite oli tuottaa ja päivittää jatkuvaa tilannekuvaa valtakunnallisesta ja alueellisesta valmistelusta. Hankkeen oli tarkoitus olla kaksivaiheinen ja ensimmäisessä vaiheessa oli määrä keskittyä esivalmisteluvaiheen tukemiseen luomalla kokonaiskuvaa valmistelun etenemisestä alueilla ja kansallisesti. Tämä osio hankkeesta toteutui suunnitellulla tavalla. Alkuperäisen suunnitelman mukaan hankkeen toisessa vaiheessa oli tarkoitus siirtyä tukemaan uudistuksen toimeenpanoa. Tällainen siirtymä kytkeytyi oletukseen siitä, että maakuntien väliaikaishallinnot olisivat aloittaneet toimintansa heinäkuussa 2017.

Uudistuksen aikataulu kuitenkin muuttui merkittävästi kesällä 2017. Keskeinen vaikuttaja tämän muutoksen taustalla oli erityisesti perustuslakivaliokunnan lausunto (PeVL 26/2017 vp), jonka seurauksena hallituksella oli velvollisuus antaa esimerkiksi valinnanvapauslaista täydentävä tai kokonaan uusi esitys. Valiokunnan tulkinnan mukaan lausunnossa käsitellyt lakiesitykset muodostavat kokonaisuuden ja tästä syystä myös niiden arvioinnin tulee tapahtua kokonaisuutena. Näin ollen valinnanvapauden ongelmat tarkoittivat viivästystä koko lakikokonaisuuden etenemiselle. Hallitus linjasikin 5.7.2017, että uudistuksen toimeenpano siirtyy vuoteen 2020. Alkuperäisen suunnitel-

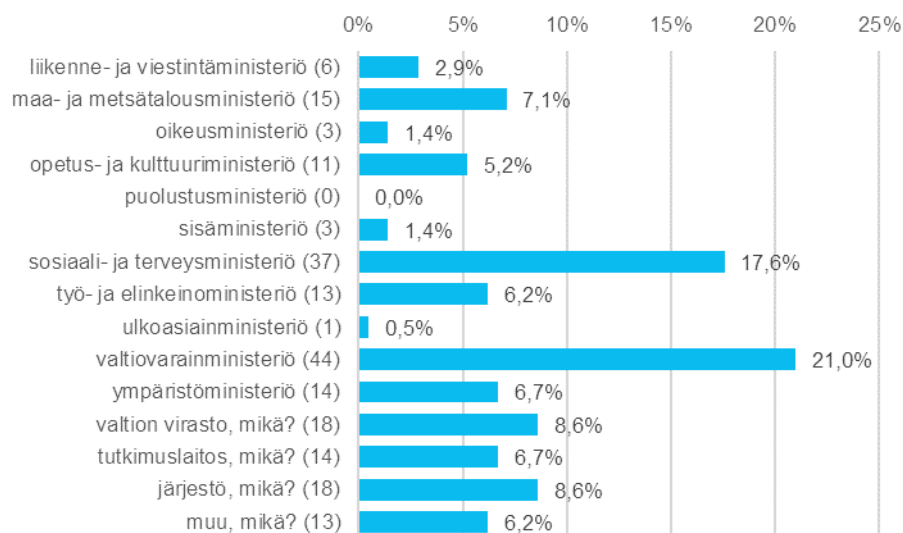
man mukaan maakuntien olisi tullut aloittaa toimintansa jo 1.1.2019. Tämän viivästyksen jälkeen uudistuksen aikataulu on venynyt entisestään ja tällä hetkellä koko uudistuksen toteutuminen suunnitellussa muodossaan on hyvin epävarmalla pohjalla.

Aikataulun muutos vaikutti erityisesti SMUUTO-hankkeen toisen vaiheen sisältöön ja hankkeen asialistalla ei ollut enää toimeenpanon tukeminen. Konsortion tehtäviin kuuluivat tässä vaiheessa muun muassa toimeenpanon valmistelun eri tietotarpeiden täyttäminen sekä erilaiset avustavat tehtävät. Tutkimuskonsortion jäseniä oli esimerkiksi mukana keväällä ja kesällä 2018 järjestetyllä Oma maakunta -kierroksella. Hankkeen päättävänä tehtävänä toimii tämä loppuraportti, jonka tarkoituksena on summata koko uudistusprosessia, nostaa esille systeemisen uudistuksen valmisteluun ja toteuttamiseen liittyviä havaintoja ja johtopäätöksiä sekä johtaa tältä pohjalta oppeja tulevaan tekemiseen. Näin ollen hankkeen loppuraportissa keskitytään analysoimaan laki-valmistelua sekä nostamaan esille kootusti valmistelussa keskeisesti mukana olleiden kansallisten ja maakuntien valmistelijoiden näkemyksiä uudistusprosessista.

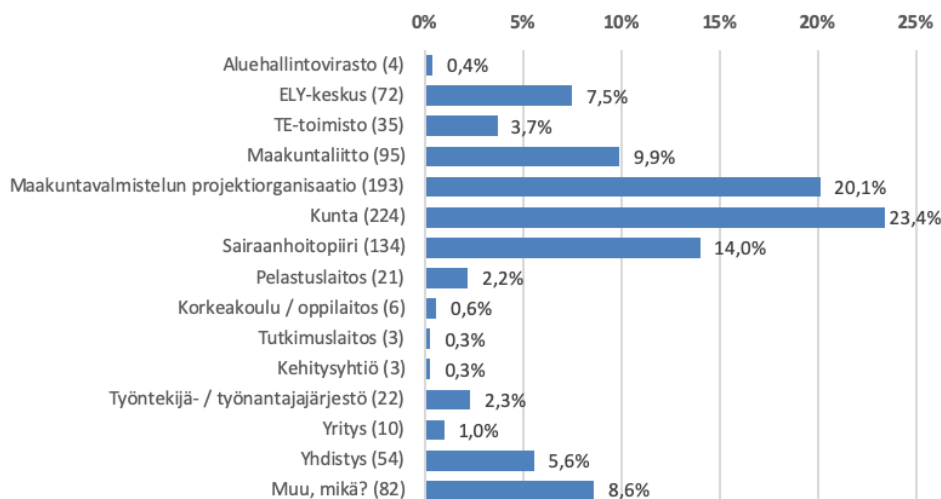
1.3 Aineisto ja menetelmät

Tämän raportin luvussa 4 esitetyt huomiot perustuvat pääosin syksyllä 2018 toteutettuihin laajoihin kyselyihin, joista toinen oli suunnattu kansallisessa valmistelussa mukana oleville asiantuntijoille ja toinen maakuntien valmisteluun osallistuneille asiantuntijoille. Kansalliseen kyselyyn vastasi loppuun saakka 147 henkilöä ja maakuntien kyselyyn 606 henkilöä (ks. kuvat 1 ja 2). Kyselyjen tavoitteena oli muodostaa perusteellinen kokonaiskuva uudistuksen valmistelusta valtakunnallisesti nostamalla esiin onnistumisia ja epäonnistumisia valmistelun ajalta. Kyselyt tähtäsivät samalla maakunta- ja sote-uudistuksen kansallisen muutostuen loppuarvioon tällä hallituskaudella. Toteutettujen kyselyjen taustatiedoista löytyy tarkempi kuvaus liitteistä 1 ja 2.

Kuva 1. Kansalliseen kyselyyn vastanneet organisaatioittain. Kyselyyn vastasi 210 vastaajaa, joista 147 vastasi kyselyn loppuun asti.



Kuva 2. Maakunnalliseen kyselyyn vastanneet organisaatioittain. Kyselyyn vastasi 971 vastaajaa, joista 606 vastasi kyselyn loppuun asti.



Luvun 2.2. Sote- ja maakuntaudistuksen kompleksisuusanalyysi perustuu Harri Raision, Harri Jalosen ja Petri Uusikylän Sitralle laatimaan kompleksisuusselvitykseen (Raisio ym. 2018b), jonka osana analysoitiin hallitusohjelman kärkihankkeita kompleksisuuskuutioksi nimetyn tarkastelukehikon kautta. Asiantuntija-arvioon perustuvasta pisteytyksestä on koottu maakunta- ja sote-uudistusta koskevat kärkihankkearviot ja niiden pohjalta on muodostettu kompleksisuuskuvio. Mallin operationalisointi ja arvottamisen kriteerit on kuvattu liitteen 4 taulukossa. Luvun 3 Sote- ja maakuntaudistuk-

sen lainvalmisteluanalyysi perustuu lainvalmisteludokumenttien analyysiin sekä lainvalmisteluun läheisesti osallistuneiden johtavien virkamiesten ja asiantuntijoiden haastatteluun (lista haastatelluista liitteessä 3).

2 MAAKUNTA- JA SOTE-UUDISTUS SYSTEEMISENÄ MUUTOKSENA

Maakunta- ja sote-uudistuksen valmistelun ja toimeenpanon ymmärtäminen ei ole mahdollista ilman systeemistä tulkintaa uudistukseen liittyvien ilmiöiden ja toimijoiden välisistä suhteista sekä prosesseista. Yhteiskunnallisten uudistusten tarkastelua vaijaa usein liian kapea-alainen, lineaarinen syy-seurauslogiikkaan perustuva tulkinta. Tällöin muutosta tarkastellaan ainoastaan ennalta suunniteltujen tavoitteiden ja niiden saavuttamiseksi aiottujen keinojen välisen suoran vaikutuslogiikan kautta. Tällainen tulkinta ei riittävästi ota huomioon toimintaympäristön muutostekijöiden vaikutuksia uudistuksen lopullisten tavoitteiden muotoutumiseen sekä toimeenpanon edellytyksiin. Tyypillisesti myös uudishankkeiden toteutumisen seurantamittarit laaditaan tämän perinteisen ohjelmateorian mallin mukaisesti. Pahimmillaan jäykkä ohjelma- tai reformiajattelu johtaa siihen, että alkuperäisiä tavoitteita pyritään toteuttamaan mekaanisesti, vaikka tarpeet tai edellytykset reformin toteuttamiselle olisivat olennaisilta osin muuttuneet. Perinteisen ohjelmateorian sijaan viime aikoina on korostetusti ryhdytty puhumaan adaptiivisesta ohjelmoinnista (Derbyshire & Donovan 2016) tai uudistusten systeemisestä tulkinnasta (Hyytinen 2014, Halme ym. 2017).

Maakunta- ja sote-uudistus on poikkeuksellisen laaja-alainen uudistuspaketti, jota on pyritty toteuttamaan yhden hallituskauden aikana. Uudistuksen valmistelua ja toimeenpanoa on lisäksi pyritty viemään eteenpäin ilmiölähtöisesti ja verkostomaisesti. Tämä on osaltaan lisännyt valmistelun haastavuutta, mutta samalla tuonut siihen perinteiset hallinnonalarajat ylittävää yhteistyötä ja ketteryyttä. Tämä luvun tavoitteena on hahmottaa ilmiölähtöisen valmistelun vahvuuksia ja ongelmia maakunta- ja sote-uudistuksen näkökulmasta.

2.1 Systeminen muutos ja sen johtaminen

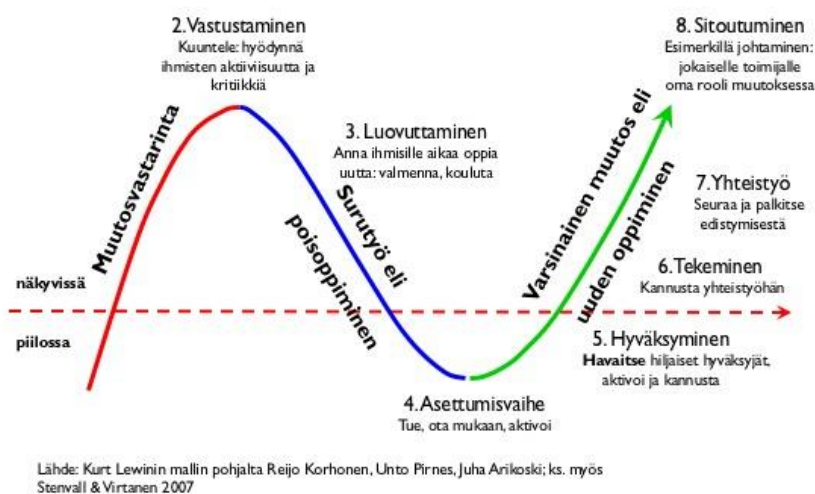
Perinteinen reformi- tai ohjelmamalli toimii ympäristössä, jossa vaikuttavat tekijät ovat tiedossa, ennakoitavissa ja niihin varautuminen on mahdollista ja suotavaa. Valtionhallinnon keskipitkän ja pitkän aikavälin suunnittelumallit ovat perustuneet pitkälti tähän olettamaan. Suunnittelu onkin mahdollista, kun julkisella hallinnolla on ratkaistavanaan kesyjä ongelmia. *"Kyse on perusteellisesti ja pysyvästi määritellyistä ongelmista, jolla on rajattu määrä ratkaisuvaihtoehtoja sekä selkeä ja objektiivisesti arvioi-*

tavissa oleva päätepiste. Keskeytynyt ongelma -määritelmällisyys antaa mahdollisuuden laatia tyhjentävä luettelo informaatiosta ja osaamisesta, jota ongelman ymmärtämisessä ja halutun lopputuloksen saavuttamisessa tarvitaan (...) keskeytynyt ongelma on luonteeltaan tekninen, sillä sen ratkaiseminen perustuu koulutuksen ja kokemuksen myötä syntyneeseen substanssiosaamiseen." (Jalonen ym. 2019).

Staattinen suunnittelumalli kohtaa kuitenkin vaikeuksia, kun toimintaympäristö ja tarkasteltavat ilmiöt muuttuvat sotkuisemmiksi (policy mess) tai kompleksisemmiksi. Näille ilmiöille on tyypillistä ongelman epämääräisyys, joka on seurausta niiden kanssa tekemisissä olevien toimijoiden näkemysten ja intressien moninaisuudesta ja ristiriitaisuudesta (Raisio ym. 2018). Kompleksiset ongelmat ovat aina ainutkertaisia, mikä estää yleispätevien ratkaisujen kehittämisen (Rittel & Webber 1973, Xiang 2013.). Tällöin tarvitaan lineaarisen ennustamisen sijaan uudenlaisia systeemiä tai syklisiä tulkintakehikoita.

Syklisessä tulkintamallissa (ks. kuva 3) voidaan hahmottaa jokaiselle muutosohjelmalle tyypilliset vaiheet, jotka etenevät muutoksen vastustamisesta asettumisvaiheeseen ja lopulta uuden oppimiseen ja varsinaisen muutoksen toteuttamiseen. Tähän kuluva aika vaihtelee suuresti hankkeesta toiseen, eikä myöskään ole tavatonta, että onnistuneen muutosvaiheen aikana tai sen jälkeen palataan takaisin vastustamisvaiheeseen. Näin ollen muutosprosessit ovat usein sekä epälineaarisia että rekursiivisia.

Kuva 3. Muutosprosessin eri vaiheet



Maakunta- ja sote-uudistuksen eteneminen saattaa oppimismielessä noudattaa yllä olevaa geneeristä muutossyklin etenemismallia, mutta tosiasiasa muutostarinnan ja muutoksen omaksumisen keskinäissuhteet ovat vahvasti limittyneitä uudistuksen edetessä. Sote- ja maakuntauudistuksen valmistelussa tämä on käytännössä tarkoittanut järjestelmän palautumista aikaisempiin vaiheisiin esimerkiksi valinnanvapauslakien palaututtua eduskunnasta takaisin uudelleentulokseen sekä alkuperäisten toimeenpanoaikataulujen petettyä. Muutosjohtamisen näkökulmasta tämä on varsin haastavaa, sillä alkuvaiheen vahvan sitoutumisen on nähty heikkenevän uudistuksen aikataulujen venyessä. Perinteisen uudistushankkeen ja systeemisen muutoshankkeen erot on kuvattu taulukossa 1.

Taulukko 1. Perinteisen ja systeemisen muutoshankkeen eroavaisuudet (Uusikylä 2018, 6).

OSATEKIJÄT	PERINTEINEN UUDISTUS	SYSTEEMINEN MUUTOS
Muutoksen logiikka	Lineaarinen	Epälineaarinen
Tulokset ja vaikutukset	Ennalta määrättyjä, suunniteltuja	Muuttuvia ja emergoivia
Lopputulokset	Osiensa summa (atomistinen)	Interaktioista syntyvä (relaationaalinen)
Keskeiset toimijat	Nimetyt toteuttajat ja sidosryhmät	Verkoston toimijat, muutosagentit
Vastuuhenkilö	Ohjelmajohtaja tai koordinaattori	Mahdollistaja, muutosvalmentaja
Tulokset	Ohjelmasuunnitelmassa nimetyt	Tosiasiasa syntyneet
Koordinaatiomekanismi	Normit, säännöt	Luottamus, yhteiskehittäminen
Muutostarina	Tavoitteiden saavuttaminen	Monimuotoisuuden ymmärtäminen

Yllä olevaan taulukkoon on tiivistetty olennaiset erot perinteisen uudistushankkeen ja systeemisen muutoksen välillä. Perinteinen uudistus pyrkii noudattamaan ennalta määriteltyä projektisuunnitelmaa. Siinä työvaiheet on pilkottu projektinhallintamallien mukaisesti (esim. kriittisen polun kuvaus tai työnositus) osasuorituksiin ja nämä vielä pienempiin kokonaisuuksiin. Ajattelussa kokonaisuus on pitkälti osiensa summa. Systeemisessä muutoksessa kokonaisuudesta kehkeytyy ominaisuuksia, joita ei voida havaita sen osissa. Systeemisen muutoksen lähtökohtana jatkuva muutos ja interaktiot toimijoiden ja ilmiöiden välillä. Näiden kautta syntyy muutosdynamiikka, jota on lähestulkoon mahdoton ennustaa etukäteen. Systeemisessä muutoksessa luottamus toimijoiden välillä on tärkeää. Samoin jatkuva kokeilu ja refleksiivinen toimintatapa. Virheiden karttamisen sijaan, kokeilujen, törmäyttämisen ja jatkuvien iteraatioiden kautta voidaan synnyttää uudenlaisia ilmiöitä, joiden olemassaoloa ei ennalta käsin ole voitu havaita.

2.2 Maakunta- ja sote-uudistus ilmiölähtöisenä reformina

Suomaisen hyvinvointiyhteiskunnan rakentaminen ja siihen liittyvän lainsäädännön synnyttäminen (esim. vuoden 1972 Kansanterveyslaki) perustuivat ylhäältä alas -ohjaukseen, vahvaan yhteiskunnalliseen konsensukseen politiikan yleisistä suuntalinjoista sekä pitkän aikavälin suunnitteluun ja toiminnan rahoitukseen. Keskitetty rationaalinen suunnittelujärjestelmä joutui kuitenkin jo 1980-luvun lopulla ja 1990-luvun alkupuolella voimakkaan kritiikin kohteeksi (ks. Tiihonen & Tiihonen 1990). Seuraavaksi lakkautettiin suomalaisen yhteiskunnan konsensushengen varaan rakentunut komitealaitos ja lopulta keskipitkän ja pitkän aikavälin toiminta- ja taloussuunnittelu (joka tosin osittain jatkuu nykyisen kehysbudjetoinnin muodossa).

Sitran hiljattain ilmestyneessä keskustelunavauksessa "Ilmiömainen julkinen hallinto – keskustelualoite valtioneuvoston toimintatapojen uudistamiseksi" (Sitra 2018) esittää ilmiölähtöistä toiminnan ja resurssien suunnittelua ratkaisuksi murtaa vahvoja hallinnonalakohtaisia siiloja ja saada aikaiseksi entistä vaikuttavampaa ja pitkäkestoisempaa politiikkaa. Keskustelualoitteen mukaan sellaiset ilmiöt, kuten digitalisaation edistäminen, ilmastonmuutoksen hallinta tai syrjäytymisen ehkäiseminen, ovat niin kompleksisia ja laajoja ongelmakokonaisuuksia, ettei niitä kyetä ratkaisemaan perinteisen hallinnonalakohtaisen erillisvalmistelun kautta.

Vaikka Sitran keskustelualoite ilmestyi vasta vuonna 2018, on maakunta- ja sote-uudistuksen valmistelussa ollut lähes alusta alkaen vahvoja ilmiölähtöisen politiikan ja systeemisen kehittämisen ominaispiirteitä. Puhuessaan Pohjoismaisen hallinnollisen liiton (NAF) vuosikokouksessa vuonna 2017 silloin VM:n alivaltiosihteerinä ja sote- ja maakuntauudistuksen projektijohtajana toiminut Tuomas Pöysti listasi, että systeemi- muutoksen toteuttamisen edellytyksenä ovat mm. seuraavat tekijät:

1. Iso kuva ja oikeat tahot mukana synnyttämässä isoa kuvaa
2. Olennaiset toimijat ovat mukana toimintatahdon luomisessa
3. Tukirakenteet, jotka varmistavat etenemistä oikeaan suuntaan eli suunnassa pysymistä ja oppimista (kannustimet, foorumit eri toimijoiden kohtaamiselle ja yhteistyölle, yhteiskunnallinen oppiminen muutosohjelmissa, investointiajattelun läpivienti, osallisuus ja ihmislähtöisyys).
4. Oikeat toimijat ja toimivat sitoutuneesti ja yhdessä.

Uudistuksia tulee tarkastella myös niiden erityispiirteiden sekä uudistusten taustalla olevien, ratkaisua kaipaavien ongelmien näkökulmasta. Raisio ym. (2018) erottavat toisistaan kolme ongelma- tai ilmiötyyppiä: kesyt, sotkuiset ja pirulliset ongelmat. **Ke-**

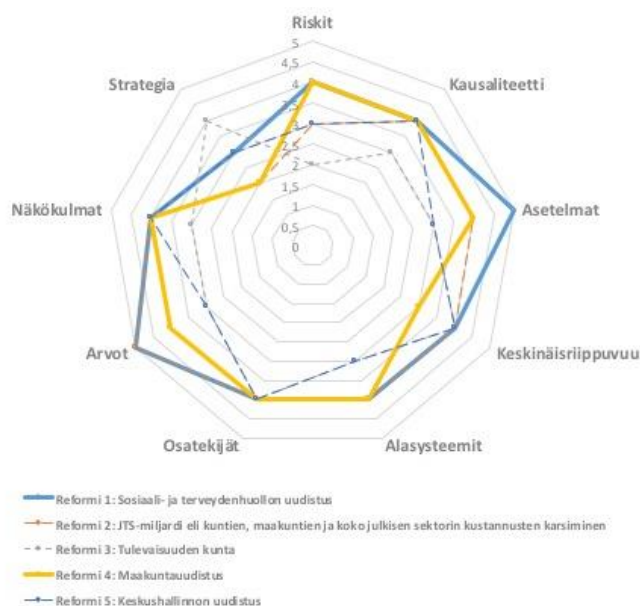
syllä ongelmalla (*tame problem*) viitataan ongelmatyyppiin, jota määrittää vahva yksitulkintaisuus. **Sotkuiset ongelmat** ovat yksittäisten ongelmien sijaan pikemminkin ongelma-*vyöhykettä* (*systems of problems*). Kesyjen ongelmien ratkaisemisessa hyväksi todettu erikoistuminen ja toiminnan siilomainen organisointi ei toimi, sillä sotkuisten ongelmien käsittely edellyttää monitieteisyyttä ja rajojen rikkomista. **Pirullisten tai ilkeiden ongelmien** (*wicked problem*) määrittely on epämääräistä, mikä johtuu eri toimijoiden näkemysten ja intressien moninaisuudesta, niiden ristiriitaisuudesta sekä muuttumisesta ajan myötä. Pirullisia ongelmia luonnehtii myös ongelmanratkaisun rajattomuus, sillä ratkaisujen vaikutukset eivät ole niiden ”aaltomaisuuden” vuoksi koskaan täysin määriteltävissä.

Erityisesti ilmiölähtöisen politiikan ja systeemisen ajattelun tarpeellisuutta on peräänkuulutettu viheliäisten tai pirullisten ongelmien ratkaisemisessa. Pirullisten ongelmien kohtaamisessa tarvitaan kompleksisuusajattelulle ja systeemiteoreettiselle tulkinnalle ominaista holistista lähestymistä, jossa kiinnitetään huomiota vuorovaikutussuhteissa ilmaantuviin (*emergence*) mahdollisuuksiin ja uhkiin sekä vastustetaan reduktionismiin pohjautuvaa pyrkimystä maailman ymmärtämiseen, ennustamiseen ja haltuun ottamiseen (Raisio ym. 2018; Hodgson & Leicester 2016). Daviter (2017) on esittänyt kolme erilaista tapaa kohdata pirullisia ongelmia. Nämä ovat ongelmanratkaiseminen (*problem-solving*), kesyttäminen (*taming*) ja selviytyminen (*coping*).

Raisio ja Vartiainen ovat laatineet kompleksisuusteoreettiseen kirjallisuuteen perustuen ns. kompleksisuuskuution (Raisio & Vartiainen 2018; Raisio ym. 2018b), jonka eri ulottuvuuksien avulla voidaan erottaa toisistaan erilaiset ongelmatyypit ja tätä kautta pohtia niille soveltuvia ratkaisumalleja. Kompleksisuuskuutiossa ongelmien jakoperusteena käytetään seuraavia kolmea ulottuvuutta: 1) riskien, toiminnan seurausten ja muuttuvien asetelmien epävarmuus, 2) osatekijöiden, alasysteemien ja keskinäisriippuvuuksien kompleksisuus sekä 3) näkökulmien, arvojen ja strategisten aikoiden hajaantuminen. Kompleksisuuskuutioon sisäänrakennetun oletuksen mukaisesti erilaiset ongelmat edellyttävät erilaisia toimintatapoja. Toimintatavat tiivistetään kolmeen teesiin: 1) yksitulkintaisuus tekee kesystä ongelmasta yksinkertaisen, 2) systeminen monimutkaisuus synnyttää sotkuisia ongelmia sekä 3) ilmiöiden yhteen kietoutuminen lisää kompleksisuutta ja näkyy pirullisina ongelmina.

Maakunta- ja sote-uudistusta voidaan lähestyä edellä kuvatun kehikon kautta joko sotkuisena tai pirullisena ongelmana. Tämä on tietenkin painotuskysymys. Jälkiviisaasti voidaan todeta, että päätös, jonka myötä sosiaali- ja terveydenhuollon integraatio, palveluiden ja rahoituksen uudelleenmäärittely sekä valinnanvapausmalli kytkettiin yhteen maakuntauudistuksen kanssa, teki sotkuisesta reformista jokseenkin viheliäisen tai pirullisen. Uudistuksen toteutuksen haastavuutta on omiaan lisäämään – perustuslaillisten tulkintojen lisäksi – se, että uudistus haluttiin toteuttaa yhden vaalikauden aikana.

Kuva 4. Maakunta- ja sote-uudistus kompleksisuuskuution ulottuvuuksien mukaan tarkasteltuna (maakuntauudistus keltaisella ja sote-uudistus sinisellä viivalla kuvattuna).



Kuvassa 4 on kuvattu maakunta- ja sote-uudistuksen kompleksisuusprofiili Raision ym. (2018b) kehittämien operationaalistamiskriteerien perusteella (ks. liite 4). Kärkihankkeet on pisteytetty kompleksisuuskuution yhdeksän alakohdan perusteella, siten että Sitran kompleksisuusryhmän (Raisio ym. 2018) tutkijat tekivät dokumentti-analyysin perusteella riippumattomat arvionsa, joiden pohjalta muodostettiin yhteinen konsensusarvio. Menetelmää ei voida tiukkojen kriteerien mukaan pitää tieteellisenä. Kyse olikin kompleksisuuskuution operationalisoinnin testaamisesta sekä hallituksen kärkihankkeiden ominaispiirteiden esiin nostamisesta.

Yleinen havainto edellä kuvatusta analyysistä on se, että erikseen tarkasteluna sote-integraatio on lähtökohtaisesti jossain määrin kompleksisempi ilmiö kuin maakuntauudistus. Sote-integraation ja uuden palvelujärjestelmän sekä rahoitusmallin kohdalla etenkin uudistuksen arvolähtökohtien hajanaisuus (kriteeri: arvoperusta suuressa määrin jakautunut ja toimintakenttä on konfliktien sävyttämä) sekä ilmiöiden keskinäisriippuvuus (ilmiöt ovat erittäin paljon keskinäisriippuvaisia ja yhteen kietoutuneita) ja asetelmien jatkuva muutos tekevät uudistuksesta vaikeasti hallittavissa olevan kokonaisuuden. Maakuntauudistus itsessään on korkeintaan sotkuinen (vrt. Raisio ym. 2018). Tosin myös maakuntauudistuksen toteutumiseen liittyy suuria epävarmuustekijöitä kuten demokraattisten päätöksentekojen legitimitetti ja toimivuus sekä uuden hallinnollisen tason mahdollisesti aiheuttamat transaktio- ja byrokratiakustannukset sekä toimintakulttuurin muutoksen mahdollisesti aiheuttamat kitkatekijät. Sano mattakin on selvää, että yhdessä maakunta- ja soteuudistus muodostaa kokonaisuuden, jossa toiminnalliset ja rahoituskelliset riskit kasvavat suuriksi, eikä uudistuksen

perustana olleiden kustannussäästötavoitteiden tai palveluiden saatavuuden sekä laadun parantumistavoitteista ole takuuta.

2.3 Uudistuksen ohjaus ja koordinaatio systeemisenä prosessina

Onnistuneen muutossyklin edellytyksenä on muutoksen kokonaisvaltainen ja aktiivinen johtaminen. Hyvä muutosjohtaja tunnistaa muutosvistarinnan, ymmärtää sen perimmäiset syyt ja omaa riittävästi ymmärrystä ja empatiaa myös niitä kohtaan, joita muutos pelottaa. Hyvä muutosjohtaja osaa myös määritellä muutosvauhdin tilanteisiin sopivaksi: nopeuttaa silloin, kun muutokselle on tilaa ja hidastaa, kun muutettavien asioiden määrä kasvaa kohtuuttomasti tai muutosvistarinta nousee liian suureksi. Muutosjohtajan oma esimerkki ja sitoutuminen ovat luonnollisesti onnistuneen muutosprosessin perusta.

Sosiaali- ja terveysministeriö ja valtiovarainministeriö ovat hankkeen käynnistymisestä lähtien ottaneet vakavasti suuren hallinnonuudistuksen edellyttämän muutostuen tarpeen mm. tarjoamalla järjestelmällistä tukea kunnille, kuntayhtymille ja perustettaville maakuntien uudistuksen ja alueellisen muutostyön tueksi. Hankkeen toimesta tukiorganisaatioon on palkattu kaksi muutosjohtajaa. Maakuntauudistuksen muutosjohtaja valtiovarainministeriöön ja sote-uudistuksen muutosjohtaja sosiaali- ja terveysministeriöön. Muutosjohtajat vastaavat kansallisesta muutostuesta alueille ja vetävät uudistuksen valtakunnallista toimeenpanoryhmää (syyskuusta 2017 alkaen vain yksi valtakunnallinen valmisteluryhmä).

Maakunta- ja sote-uudistuksen valmistelua lähdettiin toteuttamaan alkuvaiheessa pitkälti sote-painotteisena. Hankkeen projektijohtaja toimi sosiaali- ja terveysministeriöstä käsin, jolloin myös hankkeen koordinaatio toimi STM-vetoisesti. Myöhemmin monialaisen maakunnan tehtävien valmistelun myötä myös uudistuksen johtamis- ja koordinaatiomalli muuttui huomattavasti monimutkaisemmaksi ja vaikeammin hallittavaksi. Useiden lakipakettien samanaikainen valmistelu eri valmisteluryhmien kesken ja eri hallinnonalojen näkökulmia painottaen on vaatinut huomattavaa koordinaatio- ja yhteensovittamistaitoa hankkeen virkamiesjohdolta. Asioiden yhteensovittaminen jatkuvasti muuttuvassa horisontaali- ja vertikaalimatriisissa (hallinnonalat vs. hallinnon tasot) on aiheuttanut jonkinasteista päällekkäisyyttä, ongelmia tiedonkulussa ja epäselviä rajapintoja. Kaikkein kuormittavimpana tekijänä uudistuksen valmisteluvastuussa olevat virkamiehet ovat kuitenkin kokeneet jatkuvasti muuttuvat tavoitteet ja kovat aikataulupaineet (eräs haastateltava kutsui tätä "kalenterijohtamiseksi" (lainvalmistelun osalta ks. enemmän luku 3).

Tiedolla johtaminen on ollut yhtenä johtamisajatuksena heti hankkeen alkuvaiheesta lähtien. Vilpittön pyrkimys näyttöperusteiseen päätöksentekoon on kuitenkin kärsinyt uudistuksen epäselvästä poliittisesta tavoitteenasettelusta sekä jatkuvista muutoksista uuden maakuntavetoisen palvelujärjestelmän (sekä siihen liittyvän rahoitusmallin) peruspilareista. Samoin osa hankkeen asiantuntijaryhmiin nimetyistä jäsenistä kokee, ettei heidän näkemyksiään ja asiantuntemustaan ole joko osattu tai haluttu hyödyntää valmistelun eri vaiheissa.

Kaikesta huolimatta maakunta- ja sote-uudistuksen valmistelussa on pyritty sovelta-
maan uudenlaista ilmiölähtöistä ja dialogisuutta korostavaa asioiden yhteensovitta-
misprosessia. Uudistuksen valmistelussa sovellettu tilannehuonekäytäntö on osoittau-
nut monessa mielessä hyödylliseksi (vrt. Sitra 2018, 17). Se on mahdollistanut no-
pean tiedonkulun, usean eri sektorin vastuulle kuuluvan asiakokonaisuuden yhteenso-
vittamisen sekä poliittisen ja virkamiesjohdon välisen suoran vuorovaikutuksen. Vas-
taavanlaisia myönteisiä kokemuksia saatiin vuoden 2015 pakolaiskriisin yhteydessä
toimineesta tilannehuoneesta.

Tilannehuonemalli ja ilmiölähtöinen politiikan valmistelu edellyttävät kuitenkin selkeää
yhteiskunnan kehittämisen visiota ja missiota (vrt. Mazzucato 2018) sekä suurten yh-
teiskunnallisten uudistusten realistista aikataulua. Luonnollisesti näiden taustalla on
myös vahva vaade julkishallinnon päätöksenteko- ja toimintakulttuurin perusteellisesta
uudistamisesta. Hyytiälän ja Virtasen (2018)³ mukaan ketterä tilannejohtamisen kult-
tuuri edellyttäisi ainakin seuraavien seikkojen uudelleenmäärittelyä:

- valtarakenteiden merkityksen vähentämistä ja toiminnallisten rakenteiden uudista-
misen oivaltamista
- täydentävien ja notkeampien tapojen avulla luotavaa kollektiivista todellisuutta
(esim. perinteinen strategiaprosessi ei enää riitä)
- kontrollikäsitteen uudelleenmäärittelyä
- organisaation tiedonkäsittelyn kapasiteetin lisäämistä vuorovaikutuksen avulla
- kontekstuaalisen johtamisen sisällön ja tehtävän määrittelyä organisoitumisen tar-
peen ja osaamisen mukaan, ei professio- tai valtarakennekeskeisesti
- ihmiskäsityksen uudelleenmäärittelyä

Uudistuksen yhteydessä toteutetut kokeilut (esim. palvelusetelikokeilu) ja pilotit (esim.
sote-keskus-pilotti, suunhoidon pilotti, henkilökohtainen budjetti) ovat uudenlaisia ta-
poja toteuttaa yhteiskunnallista uudistusta. Suuri osa haastatelluista ja kyselyihin vas-
tanneista piti tätä toimivana käytäntönä. Kokeiluihin ja pilotteihin on sisältynyt myös

³ Hyytiälä, H. & Virtanen, P. (2018). Mitä jos valtionhallinto siirtyisi tapauskohtaiseen organisoitu-
miseen? [https://www.sitra.fi/artikkelit/mita-jos-valtionhallinto-siirtyisi-tapauskohtaiseen-organisoi-
tumiseen/](https://www.sitra.fi/artikkelit/mita-jos-valtionhallinto-siirtyisi-tapauskohtaiseen-organisoi-
tumiseen/)

jatkuva seuranta- ja arviointikäytäntö. Tämä on osaltaan vahvistanut näyttöön perustuvaa päätöksentekoa (vrt. Vihriälä 2016) ja tiedolla johtamisen periaatetta. Kokemukset kokeiluista ja piloteista ovat pääsääntöisesti myönteisiä, vaikka pilotti- ja aluekohtaisia eroja onkin. Vuoden 2018 viimeisen arviointiraportin mukaan palvelusetelikokeilun kohdalla yksityiselle vaihtaneista 60 % on naisia ja työkäisiä. Vaihtoja tekevät eniten työsuhhteessa ja yrittäjinä olevat. Palveluntuottajille kokeilu on ollut ensisijaisesti mahdollisuus valmistautua tulevaan ja saada tietoa valinnanvapauden toimivuudesta. Kokeilujen liiketaloudellinen kannattavuus koetaan edelleen melko heikoksi. Tietojärjestelmät aiheuttavat tuottajille ylimääräistä työtä. Lisäksi yksityiset palveluntuottajat olisivat toivoneet laajempaa väestöpohjaa. (Owal 2018)

3 ANALYYSI UUDISTUKSEN LAINSÄÄDÄNTÖVALMISTELUSTA

3.1 Taustaa

Tämän pääluvun tarkoituksena on koota lainsäädäntöhankkeen ollessa vielä kesken pääällimmäisiä ja keskeisiä kokemuksia maakunta- ja sote-uudistuksen valmisteluprosessista. Tarkastelu kohdistuu pääosiin kolmeen aihepiiriin: lainvalmistelun organisointiin, valmistelutyön toimintatapoihin sekä prosessin poliittiseen ohjaukseen.

Lainsäädäntövalmistelun analyysi käynnistyi vuoden 2018 syyskuun jälkipuolella ja valmistui saman vuoden joulukuussa. Työ pohjautuu asiakirja-aineiston ohella pääosin lainvalmisteluun keskeisesti osallistuneiden virkahenkilöiden haastatteluihin. Tietoja on saatu sekä lainvalmistelua johtaneilta että hallituksen esitysten laadinnasta vastanneilta henkilöiltä. On selvää, että eri henkilöiden kokemukset ja näkemykset eivät ole samoistakaan kysymyksistä kaikin osin yhdenmukaiset.

Analyyssissä on pyritty tarkastelemaan lainvalmistelua sisältä päin, siihen osallistuneiden henkilöiden kokemusten valossa. Niiden avulla on pyritty tunnistamaan keskeisimpiä ongelmakohtia ja vahvuuksia lainvalmisteluprosessissa. Tavoitteena ei ole ollut keskittyä joihinkin jo toteutuneen valmisteluprosessin konkreettisiin yksityiskohtiin, vaan pohjustaa saadun kokemuksen valossa päätelmiä hyvän lainvalmistelukäytännön edistämiseksi. Aineiston pääosa koostuu haastatteluista, joita on tehty ennalta laaditun teemalistan pohjalta yhteensä kahdeksan. Kustakin haastattelusta on laadittu yhteenveto.

3.2 Yleistä maakunta- ja sote-uudistuksesta lainvalmisteluhankkeena

Lainvalmisteluhankkeena maakunta- ja sote-uudistusta on kuvattu suomalaisen hallintohistorian laaja-alaisimmaksi hallintouudistukseksi (PeVL 15/2018). Lainvalmistelun kannalta kyse on monimutkaisesta, laajasta ja toisiinsa monella tavalla kietoutuneiden osien muodostamasta kokonaisuudesta, joka on poikkihallinnollisena hankkeena koskettanut useiden ministeriöiden toimialoja.

Poliittisesti maakunta- ja sote-uudistus on ollut yksi nykyisen hallituksen kärkihankkeita, jonka sisältöä koskeva ensimmäinen kirjaus on jo hallituksen ohjelmassa. Kärkihankkeeseen on liitetty epätavallisen tiivis poliittinen ohjaus, kuten ilmenee jäljempänä. Lainvalmistelun kulun ymmärtämiseksi on kuitenkin tärkeää ottaa huomioon, että sote-alaa oli jo ennen nykyistä hallitusta yritetty uudistaa yli 10 vuoden ajan erilaisilla lakihankkeilla verraten vähäisin tuloksin. Näistä hankkeista oli kertynyt lainvalmistelun taustaksi monipuolista aineistoa.

Maakunta- ja sote-uudistuksen etenemistä lainvalmisteluprosessina ovat ajan myötä leimanneet etenkin kaksi sen lähtökohtia ja kulkua muokannutta tekijää. Valinnanvapaussääntelyn laatimista aikaistettiin poliittisella linjauksella jo syksyllä 2015 (7.11.2015; lisää poliittisia linjauksia keväällä 2016). Keväällä 2017 eduskunnalle annettu esitys valinnanvapaudesta (HE 47/2017) sai eduskunnan perustuslakivaliokunnalta osakseen laajaa kritiikkiä (PeVL 26/2017). Sen seurauksena asetettiin kesällä 2017 virkahenkilötyöryhmä laatimaan uutta valinnanvapausesitystä, joka annettiin eduskunnalle kevättalvella 2018 (HE 16/2018; siitä PeVL 15/2018 ja sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnos 6.11.2018). Toinen muutos valmistelutyön edetessä on ollut se, että maakuntien tehtäväala laajeni selvästi, joskin jo hallitusohjelmassa oli kirjaus tehtävien monialaisuudesta (Lauri Tarastin selvitys valtion aluehallinnon ja maakuntahallinnon yhteensovittamisesta 26.1.2016 ja hallituksen neuvottelutulos 5.4.2016).

3.3 Lainvalmistelijoiden kokemuksia työn organisoinnista, lainvalmisteluprosessista ja sen poliittisesta ohjauksesta

Havaintoja lainvalmistelun organisoinnista

Haastatteluissa ei ollut tältä osin tarkoituksena kartoittaa maakunta- ja sote-uudistuksen valmisteluorganisaation yksityiskohtia ja niiden muutoksia hankkeen edetessä. Näitä voitaneen pitää jossakin määrin ainutkertaisinakin asioina tai tapahtumina. Hankkeen organisaatio on elänyt työn edetessä jonkin verran. Tämä käy ilmi, jos verrataan hanketta koskevaa organisaation kuvausta syksyllä 2015 (11.11.2015) laaditussa muistiossa ja organisaation esittelyä hankkeen sivustolla syksyllä 2018. Tässä nostetaan esiin yksityiskohtien sijasta lainvalmistelutyön organisointia yleisesti koskevia huomionarvoisia näkökohtia.

Hankeorganisaation ennakkosuunnittelu. Kesällä 2015 laadittiin hankkeen organisaatiota ja työtä koskeva suunnitelma ennen kuin varsinainen lainvalmistelutyö pääsi vauhtiin. Tämä vastaa hyvää lainvalmistelukäytäntöä koskevia periaatteita.

Organisaation keskeisiä toimijoita:

- *Projektijohtaja:* laajassa valmisteluhankkeessa tarpeelliselle projektijohtajalle on hankkeessa annettu tietoisesti vahva asema ja myös siihen liittyvä vastuu. Projektijohtaja sai valtuutensa koko valtioneuvostolta (ei yksittäiseltä ministeriöltä). Tämä on tukenut johtajan vahvaa asemaa. Projektijohtaja on esitellyt asioita hanketta ohjanneelle ministeriryhmälle ja kanavoinut viestejä sieltä "alaspäin" valmisteluorganisaatioon. Tämä on myös tukenut ajatusta yhtenäisestä valtioneuvostosta, mitä tavoitetta on tähdennetty muutoinkin viime aikojen pyrkimyksissä kehittää valtioneuvoston toimintaa. Hankkeen myöhemmissä vaiheissa projektijohtaja on esitellyt asioita ministeriryhmälle toisen, asiaan perehtyneen virkahenkilön kanssa. Projektijohtajan vahvan ja keskitetyn aseman käänttöpuolena voi toisaalta nähdä myös riskejä, kun ratkaistavaksi tulee lukuisia hankalia juridisia ja muita ongelmia ja tarvittava tiedonkulku eri suuntiin tukkeutuu.
- *Virkajohtoryhmät:* kokoonpanoiltaan erilaisilla, eri tehtäviä varten eri vaiheissa asetetuilla johtoryhmillä voi olla vahvuutensa ja ongelmansa. Kansliapäällikkötaason edustajien ryhmän vahvuutena voi olla se, että näillä on hyvä mahdollisuus vaikuttaa ministeriönsä resurssien käyttöön hankkeen tukemiseksi sekä hankkia tarvittavaa tietoa omalta hallinnonalalta. Toisaalta johtoryhmille pitäisi varmistaa riittävä tieto, yhteensovitusmahdollisuus ja kokonaiskuva eri alahankkeiden tilanteesta ja etenemisestä. Tästä näkökulmasta olisi ollut hyödyllistä saada johtoryhmiin ainakin keskeisten alatyöryhmien vetäjät.
- *Varsinaiset lainvalmistelutyöryhmät:* varsinainen lainvalmistelutyö on hankkeessa organisoitu alatyöryhmiin. Ne ovat olennaisesti koostuneet virkahenkilöistä, joilla on sisältöpuolen osaamista ja/tai lainvalmistelutaitoa. Virkahenkilöistä usea oli osallistunut jo sote-alan varhempisiin uudistusyrityksiin aiempina vuosina. Henkilöratkaisuihin on huomionarvoista, että useissa laajoissa lainvalmisteluhankkeissa tyypilliset ulkopuoliset osallistajat (esimerkiksi järjestöjen tai etutahojen edustajat tai tutkimuspuolen asiantuntijat) olivat pääosin sivussa maakunta- ja sote-uudistuksen varsinaisesta valmistelusta, joskin heitä tietyin osin kylläkin kuultiin. Päävastuun työryhmien lainvalmistelutyöstä ovat yleensä kantaneet ryhmien sihteerit.
- *Parlamentaariset seurantaryhmät:* niiden toiminta on tässä hankkeessa saadun kokemuksen mukaan jäänyt etupäässä tiedonvaihdon ja yleisen keskustelun varaan. Ryhmille ei muotoutunut sellaista roolia, joka olisi edesauttanut lakiehdotusten parlamenttikäsittelyä.
- *Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön asettama sote-asiantuntijaryhmä:* sen panos lainsäädännön muotoutumiseen vaikuttaa jääneen haastattelujen valossa kaikkiaan vähäiseksi. Asiantuntijaryhmän suunnalta on tullut puolestaan vahvana viestinä se, että sitä ei ole aidosti haluttu kuulla.

Kokoavia havaintoja organisaatiosta ja sen toiminnasta: kaikkiaan on esitetty sellainen arvio, että maakunta- ja sote-uudistuksen laajuista säädöshanketta ei olisi kyetty valmistelemaan normaalien hallintorakenteiden kehyksissä. Niin laajassa ja monipolvisessa lainvalmisteluorganisaatiossa kuin maakunta- ja sote-uudistus, sen toimivuuden kannalta keskeisiä kysymyksiä ovat koordinaatio ja osahankkeiden työn yhteensovittaminen, projektinjohto sekä riittävä tiedonkulku. Haastatteluissa tuli esiin jonkin verran kritiikkiä koordinaation ja projektinhallinnan epäkohdista. Tiedonkulku näyttäisi perustuneen paljolti ja etenkin projektin alkuaikoina epävirallisiin kanaviin ja eri henkilöiden välisiin suoriin yhteyksiin. Henkilösidonnan tiedonkulun riskinä on, että avaintoimijoilla on tarpeelliset tiedot, mutta tämän sisäpiirin ulkopuoliset valmistelijat eivät ole perillä siitä, mikä on työn tilanne muualla ja millaisia ratkaisuja siellä on tehty. Tiedonkulkua on vuoden 2018 aikana pyritty parantamaan.

Ministeriöiden väliset toimivaltarajat eivät näytä maakunta- ja sote-uudistuksen valmistelun mittaan ja varsinkaan sen edetessä muodostaneen merkitseviä ongelmia, toisin kuin valtioneuvoston piirissä usein pelätään tapahtuvan. Yhteistoimintaa eri hallinnonalojen ja niiltä tulleiden valmistelijoiden kesken on kuvattu kitkattomaksi. Tämä on pätenyt myös maakuntien muita kuin sote-tehtäviä koskeneeseen valmisteluun. Tosin maakunnille siirrettäviä liikenteen sekä aluekehityksen ja kasvupalvelujen tehtävälajoja koskeva säädösvalmistelu johdettiin ja tehtiin sen osahankkeen yhteydessä ao. ministeriöissä (LVM, TEM).

Lainvalmisteluprosessin avainkohtia

Tässä osiossa tarkastellaan keskeisiä, varsinaisen lainvalmisteluprosessin kulkua ja sisältöä koskevia osatekijöitä.

Lainvalmistelutyön aikataulut ja niiden suunnittelu. Haastattelujen valossa kaikkein vahvin ja läpikäyvin valmistelijoiden ja projektijohdon huoli on ollut liian tiukka ja varsin usein muuttunut aikataulu valmistelutyölle. Tämän on nähty vaikuttaneen keskeisellä tavalla kielteisesti työn laatuun. Yksi osoitus tästä on ollut se, että ehdotusten kirjoittamisvaiheessa ei ole ollut aikataulusyistä paljoakaan mahdollista hyödyntää ulkopuolista asiantuntemusta. Merkitsevä syy aikatauluongelmiin näyttää olleen valinnanvapausääntelyn ottaminen valmisteluun varhaisessa vaiheessa marraskuussa 2015 tehdyn poliittisen linjauksen jälkeen. Tätä taustatekijää on korostanut vielä se, että kummatkin ehdotukset valinnanvapausääntelyksi saivat osakseen erityisesti eduskunnan perustuslakivaliokunnalta ankaraa kritiikkiä. Hankkeen alkuvaiheessa laadittiin lainvalmisteluprojekteilte tarkkoja aikataulusuunnitelmia (liikennevaloiheen), mutta niistä luovuttiin sittemmin aikataulupaineiden ja poliittisen ohjauksen käännteiden jälkeen.

Lainvalmistelun tietopohja: hankkeella on ollut monenlaista tiedollista pohjaa, kuten aiempien sote-uudistusyritysten aineisto sekä runsaasti kansainvälistä vertailutietoa. Projektijohdon näkemyksen mukaan aineistoa ei ole kuitenkaan ehditty hyödyntää niin paljon kuin olisi ollut tarpeen. Tätä osoittavat myös muutamat ongelmat, joihin on sittemmin törmätty uudistushankkeen etenemisen myöhemmissä vaiheissa. Yhtenä ongelmana on ollut kansainvälisen vertailutiedon ja kokemuksen puute integroidusta sote-järjestelmästä. Hankkeen myötä on näkynyt selvästi, että lainvalmistelussa tietopohjan hyödyntäminen vaatii aina analyysiä ja tulkintaa sekä osaamista ja aikaa. Tarjolla oleva tieto ei useinkaan vielä sellaisenaan auta pitkälle lainvalmisteluongelmien ratkaisemisessa. Erityisesti lakiehdotusten vaikutusarvioinnissa olisi tarvittu enemmän talous- ja terveystaloustieteellistä asiantuntemusta vaikutusmekanismien ja kannustinten analyysissä. Erikseen on kuitenkin STM:n puolelta painotettu THL:n ja STM:n oman arviointiyksikön panoksen hyötyjä.

Eri vaihtoehtojen tarkastelu lainvalmistelussa: asiakirja-aineistosta ja haastatteluista välittyi jossakin määrin erisuuntaisia käsityksiä ja arvioita vaihtoehtojen tarkastelusta maakunta- ja sote-uudistuksessa. Kummassakin keskeisessä hallituksen esityksessä (HE 15/2017; HE 16/2018) selostetaan joitakin harkinnassa olleita toimintavaihtoehtoja. Lainvalmistelijoiden näkökulmasta puolestaan asetelmana tuntuu olleen enemmänkin se, että ehdotuksen sisällöstä on annettu poliittinen linjaus, ja sen pohjalta työryhmä on laatinut lakiehdotuksen. Poliittisen johdon ja lainvalmistelijoiden suhteesta tältä osin on todettu nimenomaisesti, että valinnanvapaussääntelyä koskeva poliittinen linjaus ei aikanaan ole perustunut virkavalmisteluun, joskin lopullinen malli on syntynyt poliittisen puolen, virkahenkilöiden ja juridisen hiomisen kompromissina. Selvää on joka tapauksessa, että jo kokemus aiemmista uudistuspyrkimyksistä, perustuslain asettamat vaatimukset sekä perustuslakivaliokunnan nimenomaiset tulkintakannanotot ovat kehystäneet merkittävästi sitä, millaiseen ehdotukseen valinnanvapaussääntelyssä on sisällön puolesta päädytty. Toisaalta esimerkkinä selväpiirteisestä vertailusta eri vaihtoehtojen kesken lainvalmisteluvaiheessa on tuotu esiin ns. Luova-valmistelussa sen ratkaiseminen, millä tavalla säännellään yleisen edun valvonnan toteutuminen. Haastattelut ovat nostaneet selkeästi esiin sen, että pohdittaessa vaihtoehtojen tarkastelua osana hyviä lainvalmistelukäytäntöjä (Better Regulation) on tärkeä erotella se, mitä vaihtoehtoilta tarkoitetaan lainvalmistelutyön eri vaiheissa. Tarkoitetaanko esimerkiksi alustavaa erilaisten yleisten toimintavaihtoehtojen ja strategioiden hahmotteluna työn alkuvaiheissa vai esimerkiksi soveliaiden menettely- ja seuraamussäännösten arviointia, kun harkitaan ehdotuksen pääsisältöä työn edettyä jo pykäläehdotusten laadintaan?

Kuuleminen ja lausunnotmenettely: maakunta- ja sote-uudistuksesta on toteutettu epätavallisen laajat kuulemis- ja lausunnotmenettelyt. Syksyllä 2015 saatiin hallituksen silloisista linjauksista 502 lausuntoa keskeisiltä toimijoilta, maakuntauudistuksen ja sosi-

aali- ja terveydenhuollon järjestämisuudistuksen esitysluonnoksesta saatiin 755 lausuntoa ja valinnanvapausehdotuksesta syksyllä 2017 kaikkiaan 705 lausuntoa. Lausuntojen hyödyntämisessä on valitettu aikapulaa. Lausuntojen perusteella ehdotuksiin on kuitenkin tehty joitakin muutoksia, jotka maakuntauudistuksen yhteydessä koskivat muun muassa maakunnan palvelulaitosta (muuttui liikelaitokseksi), omaisuusjärjestelyjä ja kunnallisverotusta sekä valinnanvapausuudistuksen yhteydessä sosiaali- ja terveyskeskuksen palveluvalikoimaa ja asiakasseteliä. Haastatteluissa tuli kuitenkin esiin myös näkemys, että työn edettyä lausuntovaiheeseen puuttui poliittista halua isoihin muutoksiin. Samansuuntaisia havaintoja on tuotu esiin jo aiemminkin kotimaisen lainvalmistelun lausuntomenettelyn yhteydessä. Sosiaali- ja terveysministeriön lainvalmistelun puolelta on nostettu esiin idea sääntelyehdotuksen julkistamisesta niin pian kuin se on saatu valmisteltua, jotta kuullaan nopeasti eri tahojen reaktioita. Tällaista avoimuutta voi puoltaa sekin, että laaditut ehdotukset tahtovat joka tapauksessa valua julkisuuteen. Projektijohdon puolelta on tässä yhteydessä tuotu esiin huomionarvoinen kommentti lausuntomenettelyn yleisestä merkityksestä. Kommentin mukaan lausunnonantajien huomio ohjautuu etupäässä yksittäisiin sisältökysymyksiin, mutta tätä yleisempi järjestelmätason vaihtoehtoja koskeva keskustelu jää paljolti puuttumaan.

Vaikutusarviointi: ehdotusten vaikutusarviointiin on panostettu arviolta enemmän kuin missään aiemmassa lainvalmisteluhankkeessa. Vaikutusarvioiden sivumäärät ovat keskeisissä säädösehdotuksissa mittavat. Vaikutusarvioita on luonnehdittu ”umpirehellisiksi”. Ne sisältävät oikeita tietoja, mutta eri asia on, missä määrin riittävinä pidetään vaikutuksista annettuja tietoja (vaikutusarviointia ovat kritisoineet esimerkiksi eduskunnan valtiovarain- ja tarkastusvaliokunnat muun muassa siitä, ettei vaikutuksista saa esitysten perusteella kokonaiskuvaa, TrVL 9/2018, VaVL 5/2018). Esimerkiksi uudistusten potentiaalisia säästö- ja tehokkuusvaikutuksia olisi voitu selvittää enemmän. Toisaalta erityisesti esityksessä maakuntien perustamisesta ym. (15/2017) on korostettu, että uudistuksen pitkän aikavälin vaikutukset riippuvat olennaisesti siitä, miten maakunnat toteuttavat niille annetut tehtävänsä. Kansainvälinen kokemus näyttää viittaavan esimerkiksi siihen, että terveydenhoidon järjestelmissä vaikuttavat syntyviin kustannuksiin enemmän järjestelmien erilaiset käytännön toteuttamistavat eri alueilla kuin itse pykälätekstien sisältö. Huomionarvoinen on joka tapauksessa se havainto, että vaikutusten arviointi ei ole poliittisen ohjauksen takia vaikuttanut paljoa ehdotusten sisältöihin. Tällöin vaikutusarvioista on tullut lähinnä selvityksiä ja laskelmia, joilla tuetaan jo muilla perusteilla tehtyjä ratkaisuja. Havainto on pitkälle yhdensuuntainen alan kansainvälisen tutkimuskirjallisuudessa päätelmiin nähden (Dunlop & Radaelli 2016).

Eriävät käsitykset lainvalmistelussa: erimielisyydet ovat lainvalmistelutyöryhmissä siinänsä normaali, hyväksyttävä ja hyödyllinen ilmiö, josta prosessin edetessä tulisi päätyä rakentavaan yhteisymmärrykseen. Sote-valmistelussa ratkaistiin eriäviä kantoja

valmistelutyöryhmien sisällä hakemalla kannanotto tarvittaessa virkajohdolta tai joskus poliittiselta ohjausryhmältä. Haastatteluissa tuli myös esiin näkemys, jonka mukaan kiistatilanteita varten tarvittaisiin nimenomaisia sääntöjä tai mekanismeja. Huomionarvoista on, että sote-valmistelun säädösasiakirjoissa ei ole näkyvillä eräviä mielipiteitä tai vastaavia (ks. erimielisyyksistä lainvalmistelussa Tala 2005 ja Rantala 2011).

Lisähavaintoja lainvalmistelutyöryhmistä: hankkeen edetessä monialainen yhteistyö valmisteluryhmissä parani. Alkuvaiheessa maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä valmisteltiin kokoonpanossa, jossa tavoiteltiin jonkinlaista tasapainoa VM:n ja STM:n edustajien kesken, mutta työn edetessä tarve tällaiseen kaikkosi. Yhteistoiminta ns. substanssiasiantuntijoiden ja lainvalmisteluosaa- jien kesken ei synnyttänyt ongelmia, ja hankkeen edetessä yhteistoiminta koheni. Hankkeen myötä kertyi myös jossakin määrin kokemuksia perinteisen lainvalmistelutoimeksian- non mukaan toimineen työryhmän ja ns. ilmiöpohjaisesti asioita lähestyneen työtavan eroista. Ilmiöpohjaisen lähestymistavan ongelmiksi havaittiin epämääräisyys, ”loputon keskustelu” ja työn päällekkäisyys tavanomaisemman lainvalmistelutavan kanssa. Yh- deksi ilmiöpohjaisen organisoititavan ongelmaksi osoittautui se, että jollekin osa- alu- eelle ei löytynyt soveliaista valmistelutoimielintä. Ilmiöpohjaisessa lähestymistavassa voidaan nähdä pitkälle samantapaisia ongelmia kuin siirryttäessä linjaorganisaatiosta matriisiin. Tällöin organisaation sisälle syntyy helposti lukuisia epämääräisesti määri- teltyjä rajapintoja, joiden koordinointi on usein hankalaa.

Lainvalmistelun poliittinen ohjaus

Erityisen reformiministeriryhmän asettaminen ohjaamaan laaja-alaista lakiuudistusta on parlamentaaris-demokraattisessa päätöksentekojärjestelmässä perusteltua. Maa- kunta- ja sote-uudistuksen yhteydessä tätä tarvetta korostaa vielä aiempien, sote-alaa koskeneiden uudistusyritysten kariutuminen. Haastattelujen valossa lainvalmistelun poliittisessa ohjauksessa koettiin kuitenkin nyt käsillä olevassa hankkeessa lainval- mistelijoiden ja prosessin johtohenkilöiden näkökulmasta useita ongelmia.

- *Kokonaiskuva maakunta- ja sote-uudistuksen poliittisesta ohjauksesta lainvalmis- telun kannalta:* niin lainvalmistelun johdosta vastanneiden kuin valmistelijoiden päällimmäinen kokemus poliittisesta ohjauksesta sisältää useita kriittisiä havain- toja. Yllättävänä on pidetty sitä, että poliittisen johdon kokonaiskuva uudistuksesta on osoittautunut epäselväksi, jolloin kannanotot perusasioista ovat huojuneet, vel- loneet ja tuntuneet joskus kaoottisilta. Tällä on ollut kielteisiä heijastusvaikutuksia lainvalmistelutyöhön. Sille, että vaativassa, usean vuoden valmistelua vaativassa lakiuudistuksessa joudutaan tekemään uusia ja aiempaa muuttavia linjauksia, voi toki olla hyviä perusteluja. Valmisteluhankkeen myötä on tähän liittyen noussut

esiin tarve luoda tämän tyyppisissä laajoissa säädöshankkeissa strategisen hallitusohjelman jälkeenkin toimiva foorumi sille, että poliittinen johto voisi järjestelmätasolla sovittaa yhteen aitoja tavoitekonflikteja. Nyt käsillä olleessa hankkeessa tällaiset kiistatilanteet nousivat esiin, kun on käsitelty konkreettisia pykäläratkaisuja.

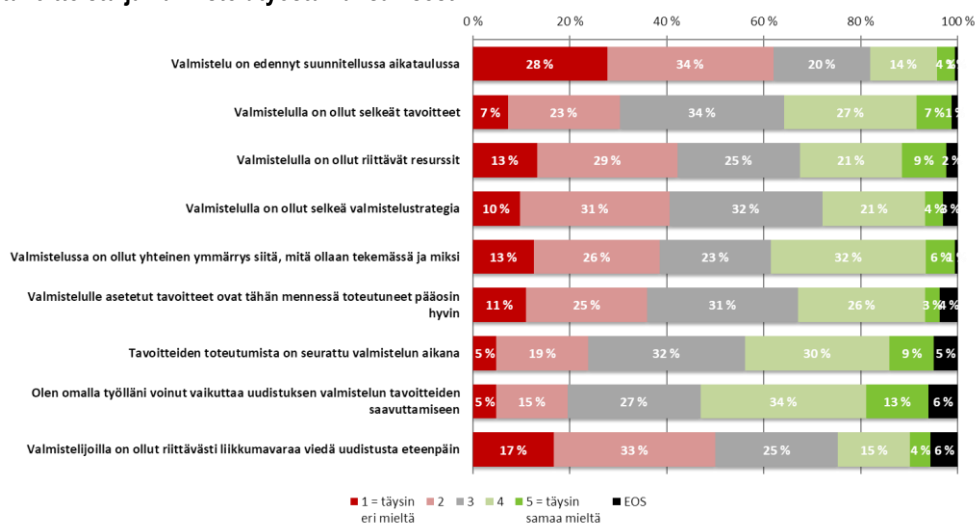
- *Poliittisen ohjauksen käänteet ja niiden taustaselvitykset.* lainvalmistelijat ovat kritisoineet sitä, että poliittisen ohjauksen käänteet (erityisesti linjanmuutos 11/2015) eivät ole aina perustuneet virkavalmistelussa laadittuun aineistoon eri vaihtoehtoista ja niiden vaikutuksista. Osa uudistuksessa omaksutuista ratkaisuksista on kyläkin pohjautunut virkakoneiston valmisteluun (esimerkiksi kolmen miljardin säästötavoite; maakuntien rahoituslain pohja). Osan poliittisista käänteistä on haastatteluissa arvioitu perustuneen vahvaan ulkopuoliseen vaikuttamiseen, mikä siinänsä ei ole politiikan normaalikäytännöissä epätavallista. Lainvalmistelun kannalta on näyttäytynyt kuitenkin ongelmana se, että poliittisen linjauksen pohjana ei ole ollut eri vaihtoehtoja ja niiden vaikutusta koskevaa taustatyötä. Tämä on paitsi ohjannut virkahenkilöiden lainvalmistelua, näkynyt myös sen sisällön ja laadun ongelmina. Poliittisen ohjauksen käänteet ovat myös kiristäneet lainvalmistelun aikatauluja, mikä ei myöskään ole edesauttanut hyvälaatuista sääntelyä.
- *Poliittisen ohjauksen yksityiskohtaisuus:* poliittisen ohjauksen erityispiirteenä tässä hankkeessa usea haastateltava toi esiin sen, että poliittisella puolella laadittiin jopa yksittäisiä pykäläversioita. Tähän liittyy useita riskejä. Syntyy kasuistista ja joustamatonta sääntelyä. Yksittäisen säännösratkaisun kirjoittaminen irrallaan siitä säädös- ja hallintokokonaisuudesta, johon asia kytkeytyy, voi aiheuttaa ennakoimattomia ongelmia.
- *Kokoavia havaintoja poliittisen johdon ja virkavalmistelun välisestä suhteesta:* koko uudistushankkeen vaikeuskerrointa lisäsi haastateltavien mukaan maakunta- ja sote-uudistuksen ja valinnanvapaussääntelyn nivominen toisiinsa marraskuussa 2015. Tästä seurasi lainvalmisteluun myös tuntuja aikatauluongelmia ja -paineita. Tällaisen varalle haastatteluissa nostettiin esiin näkemys, jonka mukaan virkavalmistelua johtavien henkilöiden velvollisuutena ja vastuulla pitäisi olla kyseenalaistaa tällaisten asetelmien synty. Yhtenä yleisvaikutelmana poliittisen johdon ja lainvalmisteluvirkahenkilöiden suhteesta tuli myös esiin käsitys, jonka mukaan lainvalmistelijoita on kyllä kuultu useastikin, mutta viesti ei ole heidän oman kokemuksensa mukaan oikein mennyt perille.

4 UUDISTUKSEN VALMISTELU JA JOHTAMINEN

4.1 Kansallinen näkökulma

Kansallisen valmistelun näkökulmasta keskeisenä tavoitteiden toteutumiseen vaikuttavana tekijänä pidettiin poliittisen järjestelmän toimintaa (taulukko 2). Poliittisen ohjauksen asettamat reunaehdot ovat tehneet valmistelutyöstä paikoin erittäin haastavaa. Suurin osa kansallisista valmistelijoista näki, ettei valmistelu ole näin ollen pysynyt myöskään aikataulussa ja edennyt suunnitellusti (kuva 5). Useat kansallisessa valmistelussa mukana olleet pitivät haasteena myös hyvin kapean liikkumavaran viedä uudistusta eteenpäin. Kriittisimmissä näkemyksissä ohjauksen katsottiin tehneen valmistelutyön onnistumisesta mahdotonta ja ohjauksen esitettiin olleen liian voimakasta. Poliittisen ohjauksen ja asiantuntijavalmistelun raja on ollut paikoin häilyvä. Jopa lainsäädännön yksityiskohtiin ja keinoihin on pyritty vaikuttamaan poliittisesti. Valmistelukoneiston ja poliittisen päätöksenteon yhteyttä pidettiin paikoin ohuena, ja kriittisimpien näkemysten mukaan asiantuntijoita ja virkamiehiä ei ole kuultu valmistelun aikana tarpeeksi.

Kuva 5. Kansallisessa valmistelussa mukana olleiden kyselyvastaajien näkemykset valmistelun tavoitteista ja valmistelutyöstä kansallisesti.



Yhdeksi poliittisen päätöksenteon ongelmaksi tunnistettiin jatkuvat muutokset, jotka ovat koskeneet muun muassa uudistuksen sisältöjä ja aikatauluja. Poliittisen paineen vuoksi valmistelua on tehty monilta osin kiireessä, eikä kaikkia sisältöjä ole ehditty suunnitella kunnolla. Huonosti valmistellut sisällöt ovat johtaneet muun muassa siihen, että esityksiä on jouduttu vetämään takaisin valmisteluun, mikä on vaikuttanut kielteisesti aikatauluissa pysymiseen. Tämän ilmiön ongelmallisuus korostuu siinä mielessä, että jopa alkuperäisessä suunnitelmassa pysyminen olisi tarkoittanut erittäin kiireellistä aikataulua. Aikataulun haasteellisuus on johtanut myös siihen, että kunnollisten vaikutusarviointien tekeminen ei ole ollut kaikissa kohdissa mahdollista.

Taulukko 2. Kansallisissa kyselyvastauksissa korostuvat pääsyyt siihen, että tavoitteet ovat/eivät ole toteutuneet valmistelun aikana.

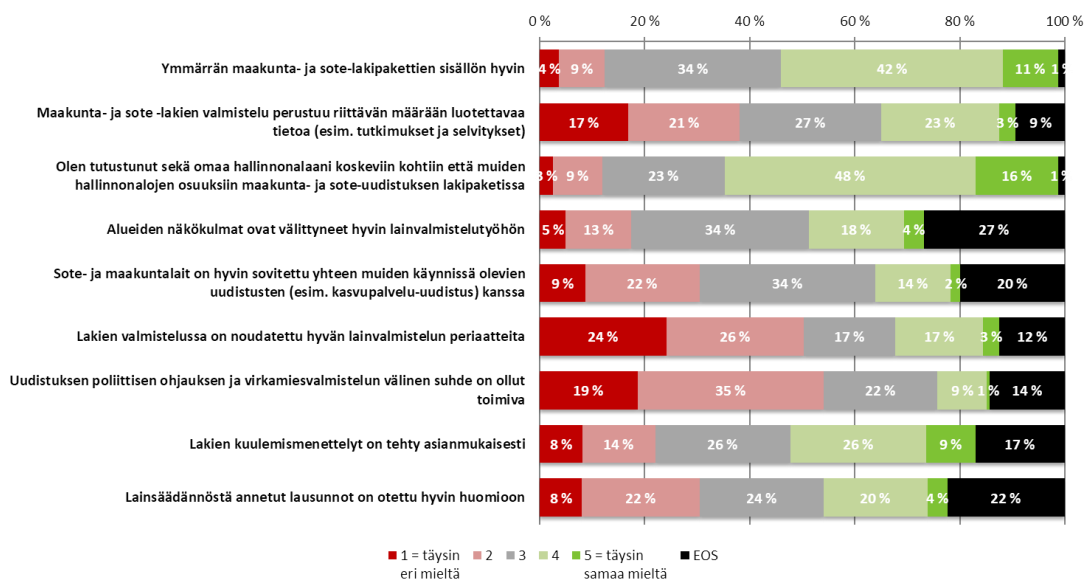
Mitkä ovat mielestäsi pääsyyt siihen, että tavoitteet ovat/eivät ole toteutuneet valmistelun aikana?	Tarkentavia näkökulmia
Poliittisen päätöksenteon ja ohjauksen ongelmat	<ul style="list-style-type: none"> • Voimakas poliittinen ohjaus ei ole jättänyt tilaa huolelliselle valmistelulle. Poliittisen ohjauksen ja asiantuntijavalmistelun raja on ollut häilyvä. • Poliittinen johto ei ole saanut rakennettua riittävästi tahtotilaa päätöksentekoon. Tämä on johtanut ohjauksen sisällölliseen epäselvyyteen. • Poliittiset linjaukset ja aikataulut ovat muuttuneet useasti valmisteluprosessin aikana.
Ajanhallinnan epäonnistuminen	<ul style="list-style-type: none"> • Uudistuksen valmistelu on tehty liiallisella kiireellä, eikä asetettu aikataulu ole ollut realistinen. • Aikataulun jatkuvat muutokset ovat vaikeuttaneet ajanhallintaa entisestään.
Lainsäädännön puuttuminen	<ul style="list-style-type: none"> • Lainsäädännön hidaskäytännön eteneminen on vaikeuttanut käytännön valmistelutyötä ja on kokonaisuuksia, joiden edistäminen ei ole ollut mahdollista ilman lainsäädännöllistä pohjaa. • Lakien puute on luonut valmistelutyöhön epävarmuutta ja vaikeuttanut joidenkin sisältöjen konkretisointia. • Lainsäädännön puuttuminen vaikeuttaa toimijoiden sitouttamista valmistelutyöhön.
Epäselvä tavoitteenasetanta	<ul style="list-style-type: none"> • ”Jatkuvasti liikkuva maali” on tehnyt valmistelutyöstä haastavaa. • Ohjaus ei ole kyennyt määrittelemään ja kommunikoimaan tavoitteita selkeästi.

Poliittinen järjestelmä ei ole kyennyt muodostamaan tarpeeksi yhtenäistä tahtotilaa uudistuksen läpiviemiseen. Tämä on luonut valmisteluun epävarmuuden ja epäselvyyden ilmapiirin. Konkreettinen esimerkki tästä on lainsäädännön puuttuminen, joka on vaikeuttanut valmistelua merkittävästi.

Lainsäädäntövalmistelu

Uudistuksen lainsäädäntövalmisteluun suhtauduttiin kansallisesti varsin kriittisesti – osin hälyttävänkin negatiivisesti (kuva 6). Tämä huomio nousee erityisesti siitä, että puolet kansallisessa valmistelussa mukana olleista tahoista näki, ettei lakien valmistelussa ole noudatettu hyvän valmistelun periaatteita, ja vain joka viides oli väitteen kanssa samaa mieltä. Lakien kuulemismenettelyjä pidettiin kuitenkin lainsäädäntövalmistelun valopiikkuna. Kyselyaineiston perusteella näyttää siltä, että kansallisessa valmistelussa mukana olleet tahot olivat tutustuneet myös varsin hyvin myös muihin kuin oman hallinnonalan osuuksiin lakipaketeissa. Kansallisten valmistelijoiden keskuudessa varsin suuri osa (hieman yli viidennes) ei osannut sanoa kovin hyvin, miten alueiden näkökulmat ovat välittyneet lainvalmistelutyöhön tai lainsäädäntölausunnot on otettu huomioon.

Kuva 6. Kansallisessa valmistelussa mukana olleiden kyselyvastaajien näkemykset lainsäädäntövalmistelusta.



Monissa vastauksissa todettiin, että keskeinen kehitettävä asia lainvalmistelussa on poliittisen ohjauksen rooli suhteessa valmistelutyöhön (taulukko 3). Maakunta- ja sote-uudistuksen lainvalmistelutyössä poliittinen ohjaus on ulottunut paikoin jopa lainvalmistelun yksityiskohtiin. Tämä on johtanut siihen, että osa uudistuksen yksityiskohdista ei ole perusteltavissa tutkimus- tai asiantuntijatiedon keinoin. Liian yksityiskohtainen lainsäädäntö tekee lakien käytännön soveltamisesta haasteellista. Voimakas ohjaus on myös heikentänyt virkamiestyön laatua. Poliittisen ohjauksen ja virkamiestyön rajan tulisikin olla selkeä. Monissa vastauksissa esitettiin ideaalimallina järjestys,

jossa poliittisen järjestelmän tehtävä on asettaa tavoitteet ja virkamieskoneiston tehtävä on valmistella. Myös perustuslaillinen näkökulma tulisi pitää mielessä koko valmisteluprosessin ajan.

Taulukko 3. Kansallisissa kyselyvastauksissa korostuvat näkemykset, miten uudistuksen lainsäädäntövalmistelua tulisi kehittää.

Miten kehittäisit uudistuksen lainsäädäntövalmistelua	Tarkentavia näkökulmia
Poliittisen ohjauksen tulee olla selkeästi rajattua ja johdonmukaista	<ul style="list-style-type: none"> • Poliittinen ohjaus on ulottunut jopa lainsäädännön yksityiskohtiin, mikä on tehnyt lainvalmistelutyöstä todella haastavaa. Tämä on myös heikentänyt lainsäädännön laatua. • Poliittinen ohjaus on paikoin sivuuttanut tutkimustiedon ja asiantuntijanäkemykset. Tämä tekee laadukkaan virkatyön tekemisestä mahdotonta. • Tahtotila uudistuksen sisällöistä ja tavoitteista on muuttunut jatkuvasti. Tästä syystä lakiesityksiä on jouduttu kirjoittamaan useaan kertaan.
Lainvalmisteluun tulee varata riittävästi aikaa	<ul style="list-style-type: none"> • Maakunta- ja sote-uudistuksen lainvalmistelua on tehty niin kiireellä, että hyvän säädösvalmistelun periaatteiden noudattaminen on ollut vaikeaa. • Laadukkaaseen lopputulokseen ei ole oikotietä. Tasokas lainvalmistelu vaatii väistämättä aikaa. Isossa kuvassa tällä voidaan parhaimmillaan säästää aikaa, koska esitykset ovat kerralla toteuttamiskelpoisia eikä niitä tarvitse palauttaa uudelleen valmisteltavaksi.

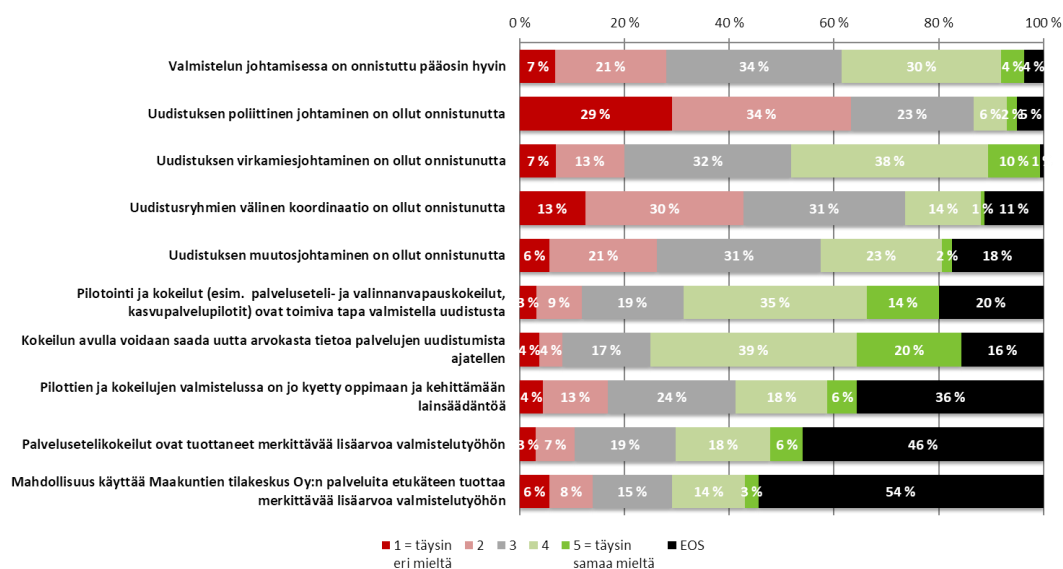
Lakivalmistelussa on ollut ongelmallista myös se, että esityksiä on jouduttu antamaan keskeneräisinä ja muuttamaan kesken valmistelun poliittisen tahtotilan muutoksia muokailen. Tämä on aiheuttanut paljon tarpeetonta lisätyötä. Myös aikataulut ovat olleet usein epärealistisia. Valmistelutyössä on tärkeää, että tavoitteet eivät muutu valmistelun kuluessa, ja siksi tavoitteiden asettamisen tulee olla selkeää. Myös aikataulujen tulee olla selkeitä, eikä niiden jatkuva muuttuminen luo varmaa pohjaa lainvalmistelulle. Laadukkaan lainvalmistelun esitettiin vaativan riittävästi aikaa, eikä maakunta- ja sote-uudistuksen voimakkaassa ohjauksessa tätä ole otettu huomioon. Ajan puute on vaikuttanut myös siihen, että kunnollisia vaikutustenarviointeja ei ole paikoin ehditty tehdä.

Uudistuksen valtakunnallisen valmistelun johtaminen

Uudistuksen valtakunnallisessa valmistelussa muutosjohtamiseen ja ylipäätään johtamiseen suhtauduttiin varsin kahtiajakoisesti (kuva 7). Silti hieman suurempi osa piti uudistuksen johtamista onnistuneena. Merkittävin kritiikki kohdistui uudistuksen poliittiseen johtamiseen, ja kiitosta tuli enemmän virkamiesjohtamisen suuntaan. Kritiikki koski kuitenkin myös uudistuksen eri ryhmien välistä koordinaatiota, jossa on ollut

koko uudistuksen ajan haasteita. Piloteista ja kokeiluista ei ole vielä kovin paljon kokemuksia ja tietoa uudistusta ajatellen, mutta valtaosa oli sitä mieltä, että kokeilujen avulla voidaan saada arvokasta tietoa uudistuksen valmisteluun. Kokeilut nähtiinkin merkittävänä välineenä uudistuksen eteenpäin viemisessä.

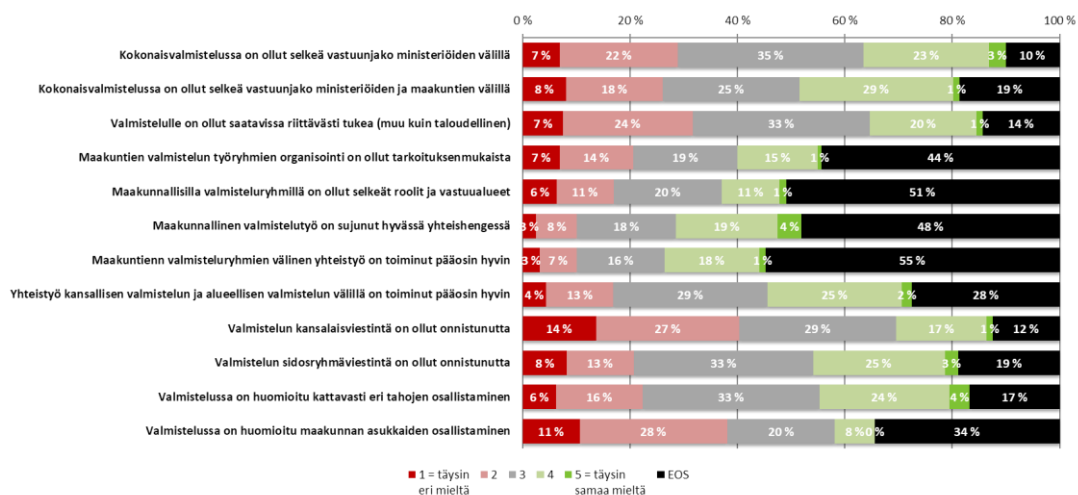
Kuva 7. Kansallisessa valmistelussa mukana olleiden kyselyvastaajien näkemykset uudistuksen johtamisesta kansallisesti.



Vastuut, työnjako ja roolit sekä osallistuminen uudistuksen valmistelussa

Uudistuksen kokonaisvalmistelun koordinaatioon ja vastuunjako suhtauduttiin niinkin varsin kahtiajakoisesti (kuva 8). Vastuut, työnjako ja roolit näyttäytyivät näin mitavassa ja hallinnonalarajat ylittävässä uudistuksessa hyvin merkittävänä haasteena. Epäselvyyttä on ollut kautta linjan sekä ministeriöiden välisessä vastuunjaossa sekä kansallisen ja maakunnallisen valmistelun välillä. Suuri osa kansallisista valmistelijoista ei myöskään osannut kovin tarkkaan sanoa maakunnallisen valmistelun etenemisestä ja tilanteesta. Voidaan myös huomata, että valmistelulle ei ole ollut välttämättä saatavissa riittävästi tukea huolimatta valtakunnallisesta muutostuesta.

Kuva 8. Kansallisessa valmistelussa mukana olleiden kyselyvastaajien näkemykset vastuista, työnjaosta ja rooleista sekä osallistumisesta.



Valmistelun onnistumisia käsitteleviä vastauksia tuli verrattain vähän (taulukko 4). Joka tapauksessa tältä pohjalta uudistuksen onnistumisina pidettiin alueellisen valmistelun hyvää käynnistymistä, uudistuksesta riippumattomia hyödyllisiä oppeja, laajaa osallistamista sekä ministeriöiden välisen yhteistyön toimivuutta. Uudistuksessa on pyritty tietoisesti laajaan osallistamiseen ja aluetason tekijöitä on saatu kattavasti vakuutettua uudistuksen tarpeellisuudesta. Uudistus on myös luonut pohjaa tulevalle muutostyölle ja esimerkkejä tästä pohjasta ovat muun muassa pilottihankkeet sekä ministeriöiden poikkihallinnollinen yhteistyö.

Taulukko 4. Kansallisissa kyselyvastauksissa korostuvat näkemykset siitä, miksi/missä asioissa valmistelu on onnistunut.

Kuvaa lyhyesti, miksi/missä asioissa valmistelu on onnistunut?	Tarkentavia näkökulmia
Alueellinen valmistelu on hyvin käynnissä	<ul style="list-style-type: none"> Maakunnissa on tehty hyvää valmistelutyötä ja henki on pääosin positiivinen ja asenne sitoutunut. Maakuntien välillä on kuitenkin suuria eroja. Monet valmistelijat on saatu vakuuttuneeksi uudistuksen tarpeellisuudesta.
Uudistus on tuottanut tietoa, joka on hyödyllistä riippumatta uudistuksen toteutumisesta	<ul style="list-style-type: none"> Pilottihankkeet ovat tuottaneet arvokasta tietoa. Vaikka uudistus ei toteutuisi suunnitellussa muodossaan, jonkinlainen muutos on luvassa ennemmin tai myöhemmin. Nyt tehty työ on luonut pohjaa tälle.

Eri tahot ovat olleet laajasti edustettuna	<ul style="list-style-type: none"> • Valmistelussa on ollut mukana laaja joukko eri tahoja. • Uudistuksessa on pyritty kattavaan osallistamiseen.
Ministeriöiden välinen yhteistyö on toiminut hyvin	<ul style="list-style-type: none"> • Ministeriöiden väliset raja-aidat ovat madaltuneet ja yhteistyö tuntuu toimivan.

Uudistuksen valmistelun keskeisenä epäonnistumisena pidettiin viestintää (taulukko 5). Uudistuksen kansalaisviestintää pidettiin muutamissa vastauksissa epärealistisena ja liian vähän asiasisältöihin keskittyvänä. Todellisuuden ja viestintäsisältöjen välinen ristiriita ei ole tehnyt hyvää uudistuksen uskottavuudelle. Viestinnän haasteena on ollut epävarmuustekijöiden suuri määrä sekä aikataulujen venyminen. Esimerkiksi poliittisen järjestelmän epäjohdonmukaisuus on muokannut kuvaa uudistuksesta niin sekavaksi, että sen kirkastaminen viestinnän keinoin on ollut äärimmäisen haastavaa. Uudistus on ollut myös kokonaisuutena niin laaja, että kokonaisuutta luotettavasti kuvavaa viestintää on ollut hankalaa toteuttaa tietoaukkojen ja tulkintaerojen vuoksi.

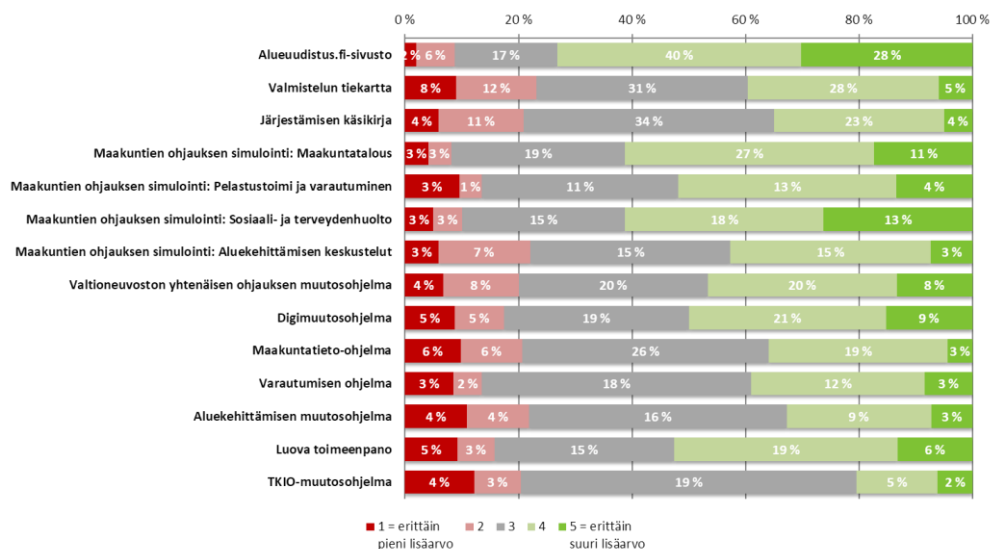
Taulukko 5. Kansallisissa kyselyvastauksissa korostuvat näkemykset siitä, miksi/missä asioissa valmistelu ei ole onnistunut.

Kuvaa lyhyesti, miksi/missä asioissa valmistelu ei ole onnistunut?	Tarkentavia näkökulmia
Viestintä	<ul style="list-style-type: none"> • Uudistuksen kansalaisviestintä ei ole antanut uudistuksesta realistista kuvaa. • Valmistelun epävarmuustekijät ovat tehneet viestinnästä erittäin hankalaa. Myös uudistuksen kokoluokka on tuottanut haasteita viestinnälle.
Ministeriöiden välinen yhteistyö	<ul style="list-style-type: none"> • Ministeriöiden välinen roolijako on ollut epäselvä.
Poliittinen ohjaus	<ul style="list-style-type: none"> • Poliittisen ohjauksen rooli ja merkitys on ollut liian suuri.

Muutostuki

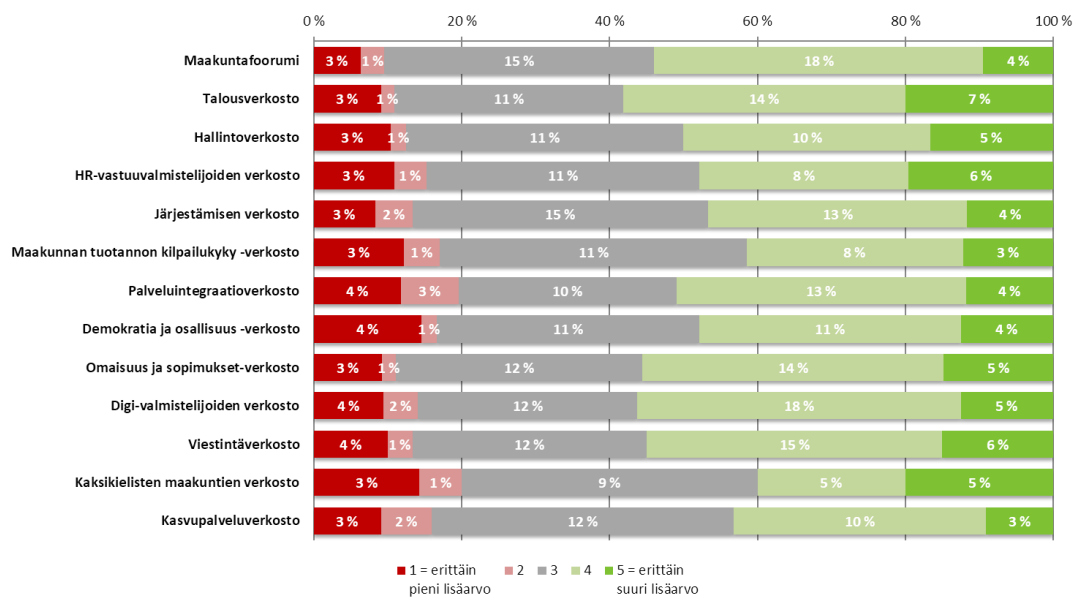
Uudistuksen kansallinen muutostuki nähtiin kokonaisuutena varsin tärkeänä ja tuottaneen valmistelun etenemisen kannalta tärkeää lisäarvoa (kuva 9). Lukuun ottamatta viestintä sivustoa, varsinaiset muutostuen prosessit ja sisällöt ovat koskettaneet kansallisessa valmistelussa verrattain pientä osaa valmistelijoista, sillä suureen osaan muutostuen osa-alueiden lisäarvosta kansalliset valmistelijat eivät osanneet tarkemmin ottaa kantaa (taulukko 6). Vieraaksi jääneitä kokonaisuuksia ovat muun muassa simulointiprosessit, muutosohjelmat ja viimeisimpänä käynnistyneet verkostot.

Kuva 9. Kansallisessa valmistelussa mukana olleiden kyselyvastaajien arvio muutostuen osa-alueiden lisäarvosta uudistuksen valmistelussa.



Kansallisen valmistelijoiden näkemyksiä muutostuesta kertyi vähän ja siksi erilaisten näkemysten vertailua ei ole mahdollista tehdä (kuva 10).

Kuva 10. Kansallisessa valmistelussa mukana olleiden kyselyvastaajien arvio muutostuen verkostojen lisäarvosta uudistuksen valmistelussa.



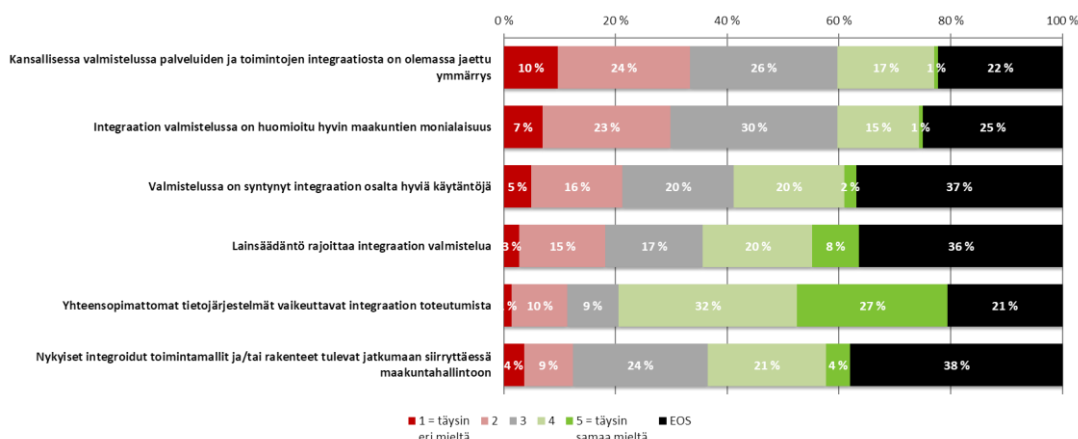
Taulukko 6. En osaa sanoa -vastausten osuus muutostuen osa-alueista.

Muutostuen osa-alue	EOS-vastausten osuus
Alueuudistus.fi-sivusto	6 %
Valmistelun tiekartta	16 %
Järjestämisen käsikirja	24 %
Maakuntien ohjauksen simulointi: Maakuntatalous	38 %
Digimuutosohjelma	41 %
Maakuntatieto-ohjelma	41 %
Valtioneuvoston yhtenäisen ohjauksen muutosohjelma	41 %
Maakuntien ohjauksen simulointi: Sosiaali- ja terveydenhuolto	49 %
Luova toimeenpano	51 %
Muutosjohtajakokous	53 %
Maakuntien ohjauksen simulointi: Aluekehittämisen keskustelut	57 %
Digi-valmistelijoiden verkosto	59 %
Maakuntafoorumi	59 %
Järjestämisen verkosto	62 %
Viestintäverkosto	62 %
Varautumisen ohjelma	62 %
Aluekehittämisen muutosohjelma	65 %
Talousverkosto	65 %
Omaisuus ja sopimukset-verkosto	65 %
Maakuntien ohjauksen simulointi: Pelastustoimi ja varautuminen	67 %
Palveluintegraatioverkosto	67 %
TKIO-muutosohjelma	68 %
Demokratia ja osallisuus -verkosto	69 %
Hallintoverkosto	69 %
HR-vastuuvalmistelijoiden verkosto	71 %
Kasvupalveluverkosto	71 %
Maakunnan tuotannon kilpailukyky -verkosto	74 %
Kaksikielisten maakuntien verkosto	77 %

Integraation tavoitteet ja tulokset

Suurin osa kansallisessa valmistelussa mukana olleista tahoista näki, että integraatiosta ei ole vielä olemassa kovin hyvin jaettua ymmärrystä, eikä integraationäkökulmaa ole tarkasteltu vielä riittävästi monialaisen maakunnan näkökulmasta (kuva 11). Yleisenä havaintona voidaan myös todeta, että muutostuen ja integraation valmistelun arviointi oli yllättävän monien vastaajien mielestä haastavaa. Uudistuksen haasteista ja tulevan mallin hahmottamisen vaikeudesta kertoo myös se, että lähes kaksi viidestä vastaajasta ei osannut sanoa, miten tai ylipäätään ovatko nykyiset integroidut toimintamallit tai rakenteet siirrettävissä maakuntahallintoon. Onkin syytä nostaa esille, että uudistuksen substanssivalmistelussa on ollut paljon tekemistä ennen kuin on päästy tarkastelemaan konkreettisesti eri toimintojen ja tehtävien todellisia integraatiotarpeita. Valmistelun kannalta ilahduttavaa on kuitenkin se, että valmistelussa on syntynyt jo hyviä käytäntöjä, tai jo toimivia esimerkkejä on kyetty nostamaan paremmin esille.

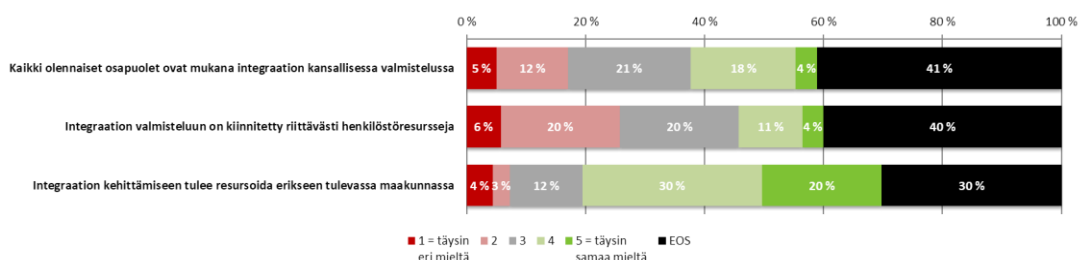
Kuva 11. Kansallisessa valmistelussa mukana olleiden kyselyvastaajien arvio integraation tavoitteita ja tuloksia koskevista väittämistä valmistelussa.



Integraation valmistelu

Integraation valmistelun näkökulmasta haasteena näyttää olevan edelleen se, että kansallisten valmistelijoiden oli vaikea hahmottaa integraatio kokonaisuutena. Suurimmalla osalla tuntui olevan vaikeuksia arvioida integraatiotavoitteen toteutumista uudistuksessa (kuva 12). Integraation valmisteluun ei ole kuitenkaan valtakunnallisessa valmistelussa resursoitu riittävästi. Lisäksi puolet vastaajista kuitenkin näki, että integraation valmisteluun on erittäin tärkeää panostaa jatkovalmistelussa, ja sen kehittämiseen tulee myös erikseen resursoida tulevissa maakunnissa.

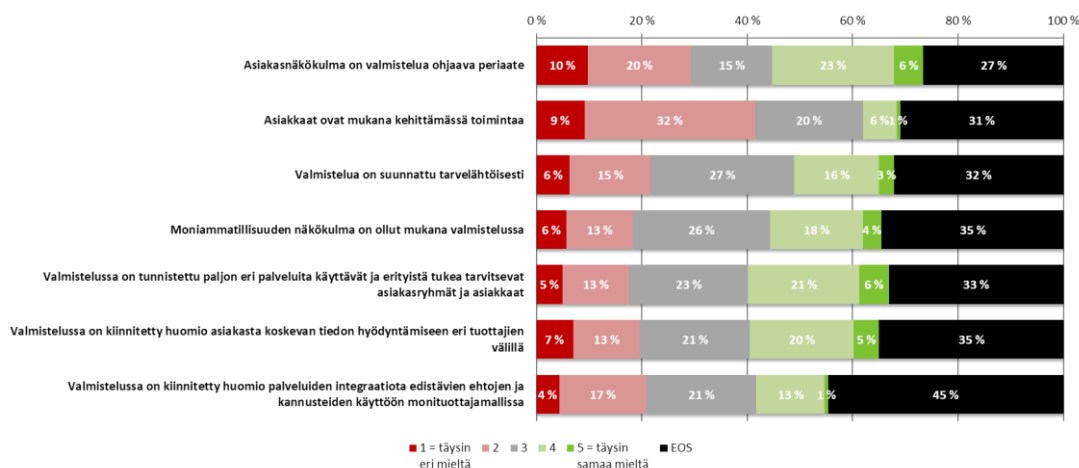
Kuva 12. Kansallisessa valmistelussa mukana olleiden kyselyvastaajien arvio integraation valmistelun organisointia koskevista väittämistä.



Näkemykset asiakasnäkökulman huomioimisesta valmistelussa jakautuivat varsin tasaisesti kolmeen näkökulmaan (kuva 13). Kolmasosa vastaajista näki, että asiakasnäkökulma on noussut uudistuksessa entistä vahvemmin ohjaavaksi periaatteeksi koko hallinnon uudistamisessa. Toinen kolmasosa suhtautui väitteisiin varsin kriittisesti, eikä näe kovin merkittävää muutosta aikaisempaan. On varsin merkittävää, että lähes

kolmannes vastaajista ei osannut arvioida integraation valmistelua koskevaa näkökulmaa kovin hyvin. Huolestuttavana voidaan nähdä se, ettei tulevan mallin kannalta ole vielä kovin hyvin valmistelijoiden tiedossa, miten integraatio toteutuu tai tulisi toteutumaan järjestäjä-tuottajamallin kannusteissa ja integraatiokäytännöissä.

Kuva 13. Kansallisessa valmistelussa mukana olleiden kyselyvastaajien arvio integraation valmistelua koskevista väittämistä



Asiakasnäkökulman puuttumista kansallisessa valmistelussa puoltaa se, että kyselyvastausten perusteella integraation valmistelu on ollut toistaiseksi varsin isoa rakenteellista tarkastelua, eikä konkreettisesti asiakkaiden palvelutarpeista lähtevää kokonaistarkastelua (taulukko 7). Osa kuitenkin näki, että valmistelussa on syntynyt aikaisempaa parempi ymmärrys asiakkaiden tarpeista myös hallinnossa.

Taulukko 7. Kansallisen valmistelun asiantuntijoiden näkemyksiä integraatioasioihin

Mihin asioihin tai teemoihin integraation valmistelu on keskittynyt	Tarkentavia näkökulmia
Hallinto ja rakenteet	<ul style="list-style-type: none"> Hallintorakenteita on valmisteltu yltäosalla varsin runsaasti.
Mitä hyviä käytäntöjä valmistelussa on syntynyt integraation osalta?	Tarkentavia näkökulmia
Tarvelähtöisyyskeskustelu	<ul style="list-style-type: none"> Asiakasnäkökulma ja ymmärrys tarpeista ovat olleet mukana valmistelutyössä.

Valmistelun toimivat ja haastavat piirteet

Valmistelun toimivana piirteenä nousee vahvasti esiin hallinnonalojen välisen yhteistyön toimivuus, mikä on monilta osin toteutunut hyvin uudistuksen valmistelussa (taulukko 8). Esimerkiksi valtiovarainministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön yhteistyön ajateltiin toimineen jopa yllättävän hyvin. Kokonaisuutena ministeriöiden välisen yhteistyön ylipäättään katsottiin onnistuneen ja esimerkiksi työryhmissä henki on ollut monesti hyvä. Yhteistyön esitettiin olevan jopa historiallisen hyvää, kun verrataan sitä valtioneuvoston historiaan ja viitteitä ”yhtenäinen valtioneuvosto” ajattelusta on ollut havaittavissa. Valmistelutyössä on tavoiteltu tätä lähestymistapaa tietoisesti.

Ministeriöt ovat ainakin joiltain osin ikään kuin ”löytäneet toisensa”. Tätä pidettiin hyvänä oppina ja pohjana tulevaisuuden hankkeisiin. Tilannekeskuksen viikoittaisia infoilaisuuksia pidettiin hyvänä käytäntönä, ja joissain vastauksissa kasvotusten tapaamisia toivottiin jopa useammin. Tilannekeskuksen kaltaisen toiminnan jatkamista esitettiin myös tulevissa hankkeissa. Virkamiesten välisen kommunikaation katsottiin olleen monilta osin onnistunutta, ja apua on annettu puolin ja toisin.

Taulukko 8. Kansallisissa kyselyvastauksissa korostuvat näkemykset siitä, mitkä asiat toimivat erityisen hyvin maakunta- ja sote-uudistuksen valmistelua tehtäessä.

Mitkä asiat toimivat erityisen hyvin maakunta- ja sote-uudistuksen valmistelua tehtäessä?	Tarkentavia näkökulmia
Ministeriöiden välinen yhteistyö	<ul style="list-style-type: none"> • Ministeriöiden välinen yhteistyö on toiminut hyvin ja tämä on toteutunut myös yksittäisten virkamiesten tasolla. • Tilannekeskus on ollut toimiva kokeilu. • Maakunta- ja sote-uudistuksessa syntyneitä yhteistyön oppeja voidaan hyödyntää myös tulevaisuudessa.

Merkittävimmäksi haasteeksi koettiin se, että poliittisen ohjauksen asettamat reunaehdot ovat olleet lähes mahdottomia (taulukko 9). Poliittinen ohjaus on ollut erittäin vahvaa ja sen suhde virkavalmisteluun on ollut monesti ongelmallinen. Poliittisen johdon odotukset ja tavoitteet esimerkiksi aikataulujen suhteen ovat olleet monesti epärealistisia. Tämä on joissain tapauksissa johtunut äkillisistä suunnanmuutoksista. Vaatimukset ovat olleet ristiriitaisia ja päätöksenteko on ollut kangertelevaa. Monet linjaukset ovat olleet arvaamattomia ja koordinaatio on ollut näiden osalta haparoivaa. Tavoiteasetanta on ollut monesti poukkoilevaa ja yhteistyö ei ole ollut riittävällä tasolla. Tämä on luonut valmisteluun epävarmuuden ilmapiirin. Poliittinen ohjaus onkin ollut paradoksaalista: toisinaan se on ollut erittäin vaativaa ja yksityiskohtiin menevää ja toisinaan taas uudistusta ei ole kyetty hallitsemaan kokonaisuutena.

Taulukko 9. Kansallisissa kyselyvastauksissa korostuvat näkemykset siitä, mitkä asiat on koettu erityisen haastavana valmistelua tehtäessä.

Mitkä asiat olet kokenut erityisen haastavana valmistelua tehtäessä?	Tarkentavia näkökulmia
Poliittinen ohjaus ja päätöksenteko	<ul style="list-style-type: none"> • Poliittinen ohjaus on ollut ristiriitaista ja poukkoilevaa. Tämä on luonut valmisteluun epävarmuuden ilmapiirin. • Rajanveto virkатыön ja poliittisen ohjauksen välillä ei ole ollut tarpeeksi selvä, ja ohjaus on ollut paikoin erittäin voimakasta. • Ohjauksen asettamat reunaehdot ovat olleet joiltain osin epärealistisia.
Jatkuvat muutokset	<ul style="list-style-type: none"> • Uudistuksen sisällöt ja aikataulut ovat olleet jatkuvassa muutoksessa.
Uudistuksen kokoluokka	<ul style="list-style-type: none"> • Kokonaisuuden hallinta ja hahmottaminen on äärimmäisen haastavaa. • Uudistuksen vaiheistus olisi helpottanut valmistelutyötä.
Aikataulu	<ul style="list-style-type: none"> • Uudistuksen aikataulut ovat olleet epärealistisia.

Sisältöjen ja aikataulujen jatkuvaa muuttumista pidettiin erittäin haastavana piirteenä valmistelussa. Iso haaste on ollut myös uudistuksen kokoluokka: uudistuksen hallinta ja kokonaisuuden hahmottaminen on ollut erittäin vaikeaa. Joissain vastauksissa todettiin, että uudistuksen vaiheistaminen olisi helpottanut valmistelutyötä.

Uudistuksen tuottamat opit

Keskeisenä uudistuksen tuottamana oppina pidetään sitä, että valmistelussa tulisi edetä asia kerrallaan ja vaiheittain (taulukko 10). Isot hankkeet on hyvä palastella pieniksi kokonaisuuksiksi ja hankkeistaa vahvemmin. Pilkkomisen tulisi tapahtua toteuttavissa oleviin osa-alueisiin, kaikkea ei ole tarkoituksenmukaista toteuttaa kerralla. Vaiheistuksen hyvänä puolena on muun muassa se, että paloja saadaan käyttöön vähitellen. Isossa uudistuksessa maailma saattaa ehtiä muuttua jo matkan varrella.

Taulukko 10. Kansallisissa kyselyvastauksissa korostuvat näkemykset siitä, ovat valmistelun keskeisimmät opit tulevia suuria kansallisia hankkeita ajatellen.

Mitkä ovat mielestäsi valmistelun keskeisimmät opit tulevia suuria kansallisia hankkeita ajatellen?	Tarkentavia näkökulmia
Valmistelu tulee vaiheistaa	<ul style="list-style-type: none"> • Uudistus tulisi vaiheistaa pienemmiksi toteuttamiskelpoisiksi kokonaisuuksiksi. Kaikkea ei voida uudistaa kerralla.
Tämän kokoluokan uudistuksessa tulisi hyödyntää parlamentaarista valmistelua	<ul style="list-style-type: none"> • Näin suurissa uudistushankkeissa tarvitaan laaja yhteisymmärrys keskeisistä tavoitteista, jotta eteneminen voidaan varmistaa. Parlamentaarinen valmistelu on yksi keino tällaisen tahtotilan saavuttamiseen. • Parlamentaarinen valmistelu vähentää poliittisen konfliktin riskiä.
Valmisteluun tulee varata riittävästi aikaa	<ul style="list-style-type: none"> • Uudistuksen aikataulutuksen tulee olla realistinen. Esimerkiksi hyvä lainsäädäntötyö vaatii väistämättä aikaa.
Valmisteluun tarvitaan selkeä projektinjohto ja hankkeistus	<ul style="list-style-type: none"> • Sujuva valmistelu vaatii selkeitä valta- ja vastuusuhteita sekä roolitusta. • Projektiorganisaation tavoitteiden tulee olla selkeitä alusta lähtien.

Kriittisimmissä näkemyksissä todettiin, että näin suuriin hankkeisiin ei ylipäätään kannata lähteä. Jotkut pitivätkin uudistusta liian suurena ja tätä sen epäonnistumisen syynä, jos uudistus ei tulevaisuudessa toteudukaan. Muutamissa vastauksissa todettiin, että esimerkiksi pelkässä sote-uudistuksessa pitäytyminen olisi ollut paikallaan.

Uudistuksen suuruusluokan katsottiin vaativan myös laajaa poliittista yhteisymmärrystä ja yhteistyöhön opposition kanssa tulee kyetä. Keinoiksi tämän saavuttamiseen ehdotettiin muun muassa laajapohjaista komiteavalmistelua ja parlamentaarista valmistelua. Parlamentaarinen valmistelu takaisi sen, että kaikki puolueet ovat sitoutuneita isoon kuvaan, ja poliittiset painotukset keskittyisivät lähinnä yksityiskohtiin. Yhteisymmärrys on tärkeää parlamentarisessa valmistelussa ja parlamentaarisen tuen varmistaminen on olennaista näin laajassa uudistuksessa. Parlamentaarisen valmistelun esitettiin myös pienentävän uudistuksen poliittisia riskejä ja varmistavan sen etenemisen.

Tällainen valmistelun tapa vaatii riittävästi aikaa toteutuakseen. Toisaalta juuri parlamentaarisen valmistelun katsottiin olevan yksi tekijä, joka mahdollistaa työskentelyn yli hallituskausien. Yhtenä valmistelutyön oppina pidettiin sitä, että uudistuksen tekemiseen tulee varata tarpeeksi aikaa. Tämä on esimerkiksi laadukkaan lainvalmistelutyön välttämätön edellytys. Valmistelun sujuvuuden esitettiin edellyttävän myös johdonmukaista projektiorganisaatiota, jonka sisällä on selkeät valta- ja vastuusuhteet.

Vaikutusvalta uudistuksen etenemiseen

Valmistelun keskeisinä vallankäyttäjinä pidettiin poliitikkoja (taulukko 11). Koko uudistuksen toteutumisen esitettiin olevan riippuvainen poliittisista päätöksistä. Monet käsittivät kaikkien poliittisten päättäjien olevan yhtä lailla vallankäyttäjiä. Toisaalta myös hallituksen roolia vallankäyttäjänä korostettiin.

Taulukko 11. Kansallisissa kyselyvastauksissa korostuvat näkemykset siitä, kenellä koetaan olevan eniten valtaa vaikuttaa valmistelun eteenpäin viemiseen.

Kenellä näet/koet olevan eniten valtaa vaikuttaa valmistelun eteenpäin viemiseen?	Tarkentavia näkökulmia
Poliitikot	<ul style="list-style-type: none"> Uudistuksen keskeisiä vallankäyttäjiä ovat eduskunta ja poliitikot ylipäätään.
Hallitus	<ul style="list-style-type: none"> Keskeisenä vallankäyttäjänä pidettiin myös hallitusta.

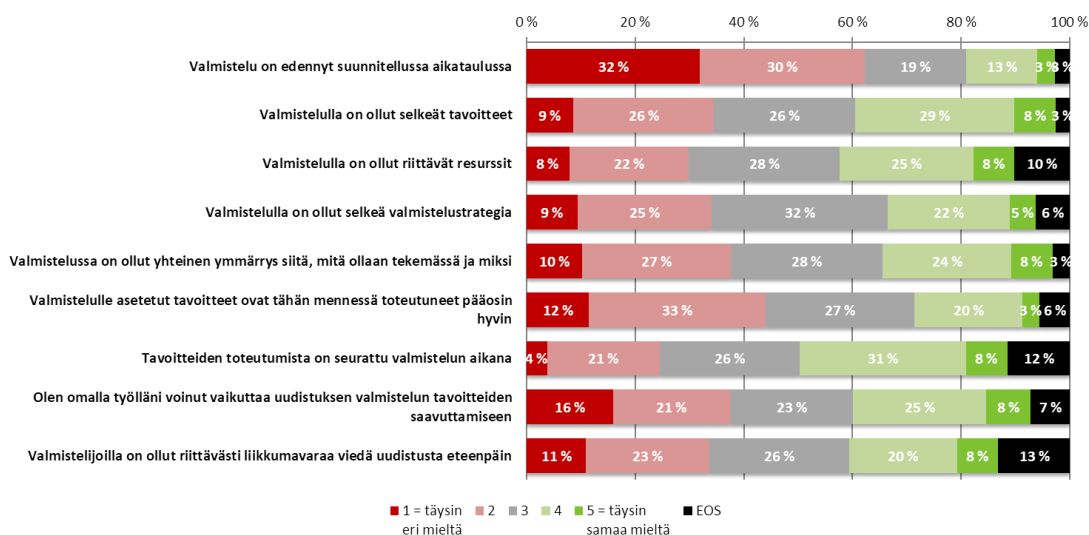
4.2 Alueellinen näkökulma

Valmistelun tavoitteet ja eteneminen

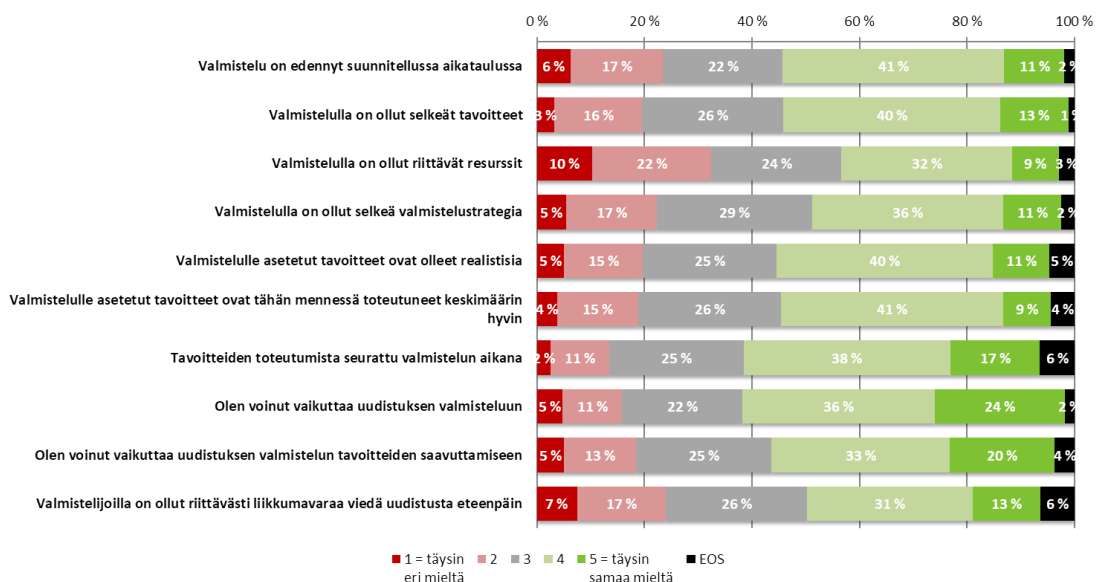
Maakunnallisessa valmistelussa mukana olleet henkilöt näkevät aineiston perusteella ylipäätään uudistuksen kansallisen valmistelun tavoitteiden toteutumisen ja etenemisen keskimäärin kriittisemmin kuin maakunnallisen (kuvat 14 ja 15). Maakunnallinen valmistelu on vastaajien näkemyksen mukaan pysynyt varsin hyvin aikataulussa ja tavoitteiden toteutumiseen oltiin verrattain tyytyväisiä. Merkittävää on myös se, että maakunnallisesti uudistuksen valmisteluun ja uudistuksen valmistelun tavoitteiden saavuttamiseen koettiin olleen mahdollista vaikuttaa.

Lakien voimaantulon epäselvyyttä pidettiin keskeisenä uudistuksen tavoitteiden toteutumiseen vaikuttaneena tekijänä aluetasolla (taulukko 12). Lainsäädäntö näyttäytyi alueille avoimena ja keskeneräisenä. Lainsäädännön etenemistä pidettiin monissa vastauksissa hitaana ja lakien voimaantulo on viivästynyt alkuperäisistä aikatauluista. Lainsäädännön puutteesta johtuu, että maakunnilla ei ole laillisia toimielimiä, eikä uudistuksen minkään osakokonaisuuden toteutumisesta ole lopullista varmuutta. Tämä on luonut valmisteluun epävarmuuden ilmapiirin.

Kuva 14. Maakunnallisessa valmistelussa mukana olleiden kyselyvastaajien näkemykset valmistelun tavoitteista ja valmistelutyöstä kansallisesti.



Kuva 15. Maakunnallisessa valmistelussa mukana olleiden kyselyvastaajien näkemykset valmistelun tavoitteista ja valmistelutyöstä maakunnallisesti.



Lakipohjan puuttuminen on vaikeuttanut valmistelua monessa yhteydessä. Valmistelulla ei ole ollut monessa maakunnassa edellytyksiä edetä tiettyä pistettä pidemmälle, ennen kuin reunaehdot ovat selvät. Tästä syystä valmistelu on junnannut osittain paikoillaan ja aikataulut ovat venyneet. Jotkin valmistelun osa-alueet, esimerkiksi henkilöstösiirrot, ovat sellaisia, että niitä ei ole ollut edes mahdollista aloittaa lainsäädännön

puuttuessa. Viivästyminen on myös luonut uhkakuvan siitä, että onko valmistelussa tehty joiltain osin turhaa työtä. Tämä on johtanut laskelmointiin sen suhteen, mitä asioita halutaan valmistella. Jatkuva viivästyminen ja sisältöjen muuttuminen on myös johtanut joiltain osin uudistuksen tavoitteiden hämärtymiseen. Lainsäädännön puuttuminen on myös aiheuttanut epävarmuutta eri asiakokonaisuuksien varsinaisista sisällöistä, ja joillain hallinnonaloilla on ollut vaikeuksia hahmottaa, mitä ne tulevat lopulta pitämään sisällään.

Taulukko 12. Maakunnallisissa kyselyvastauksissa korostuvat pääsyyt siihen, että tavoitteet ovat/eivät ole toteutuneet valmistelun aikana.

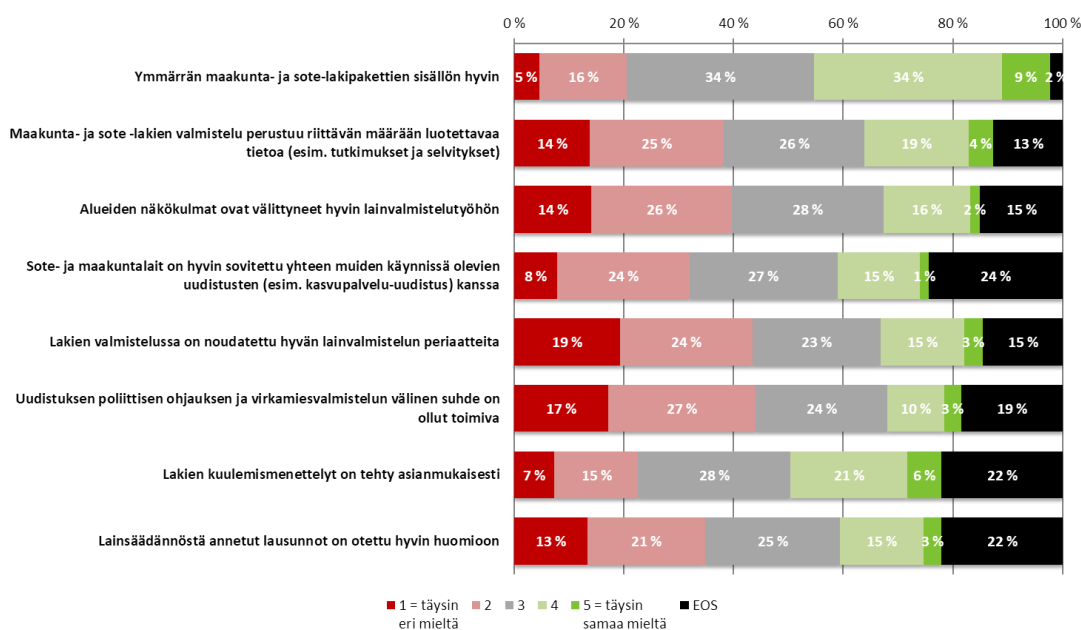
Mitkä ovat mielestäsi pääsyyt siihen, että tavoitteet ovat/eivät ole toteutuneet valmistelun aikana?	Tarkentavia näkökulmia
<p>Lainsäädännön toteutumisen epävarmuus ja viivästyminen</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Valmistelun eteneminen tiettyä pistettä pidemmälle ei ole mahdollista ilman voimassaolevaa lainsäädäntöä. Valmistelu on junnannut joiltain osin paikallaan. • Lakien puuttuminen on vaikuttanut siihen, että jotkin valmisteltavat sisällöt eivät ole täysin konkretisoituneet alueellisessa valmistelussa. • Lakien viivästyminen on ajan myötä vähentänyt joidenkin mukana olevien toimijoiden motivaatiota ja sitoutumista. Viivästyminen on vaikeuttanut myös ajanhallintaa. • Maakuntia ei ole juridisesti olemassa, joten valmistelulla ei ole juridista toimivaltaa. • Lakien puuttuminen on luonut valmisteluun epävarmuuden ilmapiirin. Alueilla ei ole varmuutta siitä, mitkä sisällöt tulevat lopulta toteutumaan. Tästä johtuu, että ainakin osassa maakunnista on alettu laskelmoimaan, minkä sisältöjen valmisteluun kannattaa panostaa.
<p>Poliittisen päätöksenteon ongelmat</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Poliittinen järjestelmä ei ole kyennyt tekemään lopullisia päätöksiä maakunta- ja sote-uudistuksesta. Tämä on vaikeuttanut alueellista valmistelua ja joidenkin sisältöjen vieminen nykytilaa pidemmälle ei ole mahdollista. • Kykenemättömyys päätöksentekoon on luonut myös alueelliseen valmisteluun epävarmuuden ilmapiiriä. Valmisteltavien sisältöjen toteutumisesta ei ole varmuutta, ja koko uudistuksen toteutuminen on täysin avoinna. • Ilmiön ongelmallisuutta on pahentanut se, että uudistukselle oli asetettu tietty aikataulu. Alueilla on tämän vuoksi oletettu, että päätöksenteko etenee annetun aikataulun mukaisesti. • Myös poliittisen ohjauksen vaatimien asioiden jatkuva muuttuminen on hankaloittanut valmistelua.

Lainsäädännön toteutumisen ongelmat johtuvat monilta osin poliittisen järjestelmän päätöksentekokyvyn ongelmista. Poliittinen päätöksenteko sai vastausaineistossa myös useita negatiivisia merkityksiä ja jotkut luonnehtivat sitä ”poliittiseksi peliksi”. Poliittisen päätöksenteon esitettiin olevan poukkoilevaa, mikä on hankaloittanut valmistelutyötä alueellisella tasolla: poliittisen päätöksenteon epäselvyys on heijastunut alue-tasolle ja luonut myös sinne epäselvyyden ilmapiirin. Päätösten venyminen on johtanut myös siihen, että joidenkin mukana olevien organisaatioiden sitoutuminen ja motivaatio ovat alkaneet valmistelun kuluessa laskea.

Lainsäädäntövalmistelu

Maakunnalliset valmistelijat suhtautuivat melko kriittisesti lainsäädäntövalmisteluun (kuva 16). Samoin kuten kansallisessa valmistelussa, maakunnalliset valmistelijat olivat varsin huolissaan hyvien lainsäädäntövalmistelun periaatteiden toteutumisesta.

Kuva 16. Maakunnallisessa valmistelussa mukana olleiden kyselyvastaajien näkemykset lainsäädäntövalmistelusta.



Keskeisenä kehitettävänä tekijänä lakivalmistelussa pidettiin asiantuntijoiden antamien lausuntojen parempaa huomioimista. Asiantuntijakuulemisen katsottiin olevan tärkeää jo valmisteluvaiheessa. (taulukko 13) Uudistuksen lainvalmistelun poliittista ohjausta pidettiin liiallisena ja se on ollut jopa yksityiskohtiin menevää. Tällaista ohjausta ei pidetty toivottavana piirteenä, ja sen esitettiin pahimmillaan johtavan kummallisuuksiin lainsäädännön sisällöissä. Osassa vastauksista toisaalta todettiin, että

asiantuntijoita on kyllä kuultu osana uudistusprosessia, mutta on epäselvää, missä määrin heidän näkemyksiään on aidosti huomioitu.

Taulukko 13. Maakunnallisissa kyselyvastauksissa korostuvat näkemykset, miten uudistuksen lainsäädäntövalmistelua tulisi kehittää.

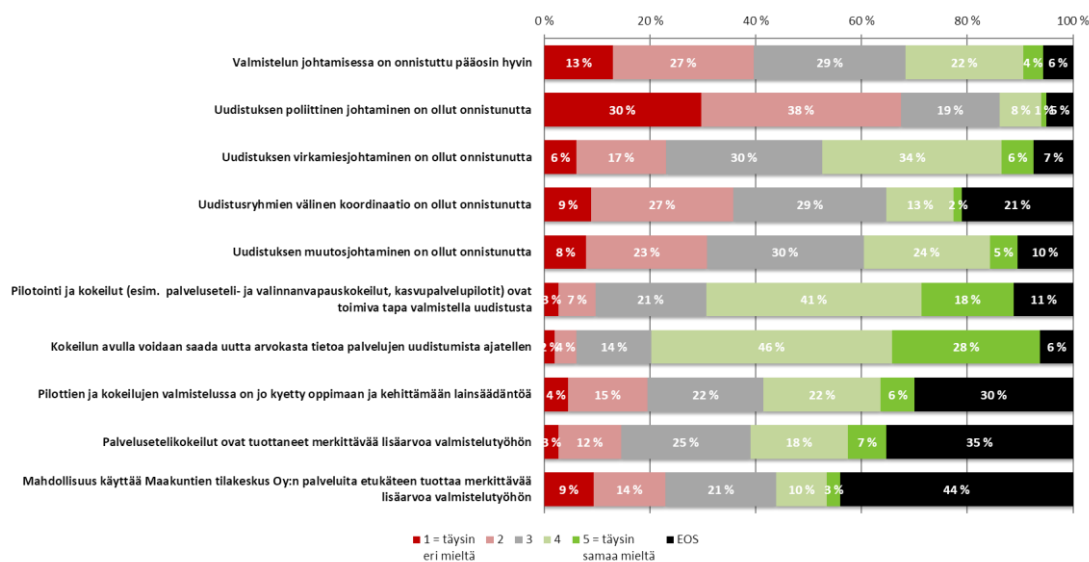
Miten kehittäisit uudistuksen lainsäädäntövalmistelua	Tarkentavia näkökulmia
Lainsäädäntövalmistelun tulisi pohjautua vahvemmin asiantuntijatietoon	<ul style="list-style-type: none"> Asiantuntijoiden näkemykset sekä heidän antamansa lausunnot tulisi huomioida paremmin. Tämä tiedon huomioiminen on tärkeää jo valmisteluprosessin alkuvaiheessa. On myös tärkeää selventää sitä, miten lausunnot on otettu huomioon. Poliittinen ohjaus on paikoin syrjäyttänyt asiantuntijanäkemykset maakunta- ja sote-uudistuksen valmistelussa.
Lainvalmisteluun tulee varata enemmän aikaa	<ul style="list-style-type: none"> Maakunta- ja sote-uudistuksen lainvalmistelutyö on jouduttu toteuttaa kiireellä. Valmistelu on tapahtunut monilta osin aikataulut edellä. Valmistettava kokonaisuus on ollut liian suuri suhteessa käytettävissä olevaan aikaan. Huolellinen ja laadukas lainvalmistelu vaatii väistämättä aikaa.

Lakivalmisteluun kaivattiin riittävää aikaa käytettäväksi, jotta valmistelutyö voidaan tehdä tarpeeksi huolellisesti. Uudistuksen poliittinen ohjaus on nyt paikoin estänyt tämän ja valmistelu on tapahtunut monilta osin kiireessä, mikä on johtanut myös vaikutusarviointien puutteellisuuteen. Kattavaa vaikutusten arviointia pidettiin tärkeänä asiana. Uudistuksen lakivalmistelussa on ollut liian vähän aikaa käytettävissä erityisesti suhteessa asiakokonaisuuksien määrään, ja tämä näkyy joiltain osin valmistelun laadussa. Monet vastaajat ajattelivat valmistelijoiden kuitenkin tehneen tosissaan töitä ja onnistumisen rajoitteiden katsottiin johtuvan pääasiassa valmistelijoista riippumattomista syistä.

Uudistuksen valtakunnallisen valmistelun johtaminen

Kaikkineen maakuntien valmistelutyössä mukana olleet tahot suhtautuvat uudistuksen valtakunnallisen valmistelun johtamiseen varsin saman suuntaisesti kuin kansallisessa valmistelussa mukana olleet tahot (kuva 17). Maakunnissa kokeilujen merkitys tulee myös hyvin merkittävästi esille ja niitä pidetään hyvin arvokkaina välineinä uudistuksen eteenpäin viemisessä. Uudistuksen kokoluokka on aiheuttanut haasteita valmistelutyöhön. Uudistuksen laajuus on vaikuttanut muun muassa siihen, että sote-painotus on vienyt resursseja muiden tärkeiden lakikokonaisuuksien valmistelusta. Samalla nämä eri kokonaisuudet ja niiden valmistelu ovat olleet vahvasti kytköksissä toisiinsa.

Kuva 17. Maakunnallisessa valmistelussa mukana olleiden kyselyvastaajien näkemykset uudistuksen johtamisesta kansallisesti.

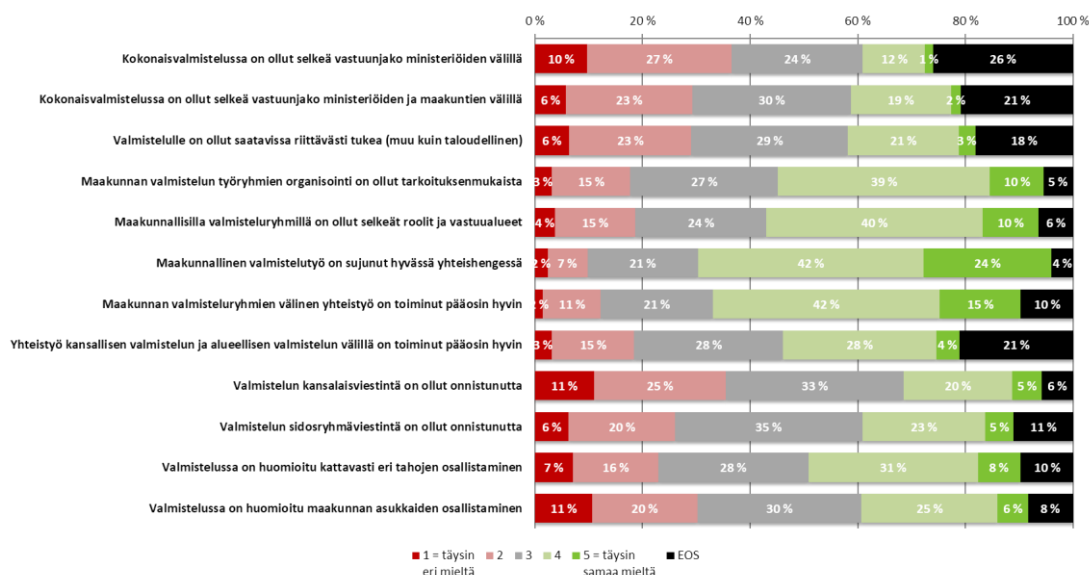


Myös kasvupalvelu-uudistuksen valmistelun suhde kokonaisuuteen ei ole kaikille selkeää. Sisältöjen ja aikataulujen jatkuvat muutokset ovat olleet ongelmallisia maakunnallisen valmistelun näkökulmasta. Joissain vastauksissa korostetaan erityisesti valinnanvapauden ja ylipäättään markkinoilla toimimiseen liittyvien uudistuksien vaikeaselkoisuutta. Lainsäädäntötyössä tärkeänä pidetään myös pitkäjänteisyyttä ja sitä, ettei sen tulisi typistyä lyhyen aikavälin poliittisiin intresseihin. Tässä uudistusprosessissa on paikoin käynyt niin, että lait näyttävät aluetasolla tavoitteina itsessään, kun ideaalilanteessa lainsäädännön tulisi palvella asetettuja tavoitteita ja niiden toteutusta.

Vastuut, työnjako ja roolit sekä osallistuminen uudistuksen valmistelussa

Verrattuna kansallisten valmistelijoiden näkemyksiin, maakunnissa vastuukysymykset, työnjako ja roolit nähdään huomattavasti toimivampina ja maakunnallisen valmistelutyön edenneen varsin hyvin (kuva 18). Haasteena on näyttänyt yhtä lailla kuitenkin kansallisen ja maakunnallisen valmistelun välinen selkeä vastuunjako.

Kuva 18. Maakunnallisessa valmistelussa mukana olleiden kyselyvastaajien näkemykset vastuista, työnjaosta ja rooleista sekä osallistumisesta.



Valmistelun onnistumisena pidettiin erityisesti sitä, että eri toimijoiden, organisaatioiden ja toimialojen välinen yhteistyö on lisääntynyt (taulukko 14). Tämä on luonut pohjaa tulevaisuuden monialaiselle maakunnalle. Lisääntynyt yhteistyö eri toimijoiden välillä on myös kasvattanut luottamusta. Uudistuksen maakunnallinen valmistelu on pakottanut valtiolliset ja alueelliset toimijat samaan pöytään. Tämän seurauksena toisia on opittu ymmärtämään ja tuntemaan paremmin. Ministeriöiden ja maakuntien välisen yhteistyön katsottiin kehittyneen todella paljon, ja tätä kehitystä pidettiin positiivisena. Verkostoituminen eri maakuntien toimijoiden kesken ja ministeriöiden kanssa tehty yhteistyö on ollut pääsääntöisesti onnistunutta. Kaikki ei ole kuitenkaan sujunut täysin mutkattomasti ja myös ”kotiinpäinvetämistä” ja omissa poteroissa pysymistä on ollut nähtävissä. Toisaalta yleisen hengen viedä uudistusta eteenpäin katsottiin olleen hyvä.

Yhteisten pöytien ääreen kokoontuminen on vaikuttanut myös paikallisen yhteistyön paranemiseen. Laaja eri organisaatioiden välinen vuorovaikutus valmistelussa on tehnyt ihmisiä ja eri organisaatioiden käytäntöjä tutuksi. Maakunnissa onkin opittu tuntemaan toisiaan aiempaa paremmin, ja kuntien välille on onnistuttu luomaan yhteistyötä osana valmistelua. Tätä pidettiin joka tapauksessa hyödyllisenä, vaikka uudistus ei suunnitellulla aikataululla ja laajuudella toteutuisikaan. Eri maakuntien esimerkkejä lisääntyneestä alueellisesta yhteistyöstä ovat muun muassa maakunnan kaupunkien ja sairaanhoitopiirin toimijoiden verkostoituminen ja tätä kautta yhteisten päämäärien ja tavoitteiden löytäminen, erikoissairaanhoidon ja kuntien saaminen yhteen sekä sosi-

aali- ja terveydenhuollon lähentyminen. Myös samaa palvelua tuottavien palveluntuottajien yhteistyötä on saatu monissa maakunnissa parannettua, ja tämä on synnyttänyt halua toimia yhdessä ja yhdenmukaisesti. On monia kokonaisuuksia, joissa lisääntynyttä yhteistyötä voidaan hyödyntää, vaikka uudistus ei toteutuisi suunnitellussa muodossaan.

Taulukko 14. Maakunnallisissa kyselyvastauksissa korostuvat näkemykset siitä, miksi/missä asioissa valmistelu on onnistunut.

Kuvaa lyhyesti, miksi/missä asioissa valmistelu on onnistunut?	Tarkentavia näkökulmia
Eri toimijoiden välinen yhteistyö on lisääntynyt	<ul style="list-style-type: none"> Uudistusprosessin myötä eri toimialojen ja hallinnon tasojen edustajat ovat tutustuneet toisiinsa. Tämä on auttanut luomaan yhteisiä näkymiä aiemmin toisistaan erillään olleille toimijoille. Uudet yhteistyösuhteet ovat luoneet pohjaa tulevalle työskentelylle monialaisessa maakunnassa. Yhteistyö on parantunut sekä alueellisella tasolla että valtakunnallisen ja alueellisen tason välillä. Uudet yhteistyön alut ovat hyödyllisiä ja toivottavia uudistuksen toteutumisesta riippumatta.
On tarjottu mahdollisuuksia osallistumiseen	<ul style="list-style-type: none"> Asukkaat, järjestöt ja eri sidosryhmät on osallistettu laajasti mukaan valmisteluun. Valmistelu on ollut kokonaisuudessaan poikkeuksellisen avointa. Kuulemistilaisuuksia on järjestetty runsaasti.
Tiedotus on toiminut hyvin	<ul style="list-style-type: none"> Viestintä on ollut aktiivista ja tietoa on ollut jaossa runsaasti.
Valmistelussa on ollut hyvä henki	<ul style="list-style-type: none"> Maakuntatason valmistelu on edennyt hyvällä hengellä ja yhteisymmärryksellä. Maakunta- ja sote-uudistus uudistusprosessina on synnyttänyt maakuntiin uudenlaista yhteishenkeä.
Työryhmätyöskentely	<ul style="list-style-type: none"> Työryhmät ovat työskennelleet hyvällä hengellä ja asioita on kyetty viemään systemaattisesti eteenpäin.

Osallistumisen mahdollisuuksien tarjoamista pidettiin monissa vastauksissa onnistuneena. Esimerkiksi asukkaat ja järjestöt on otettu monessa maakunnassa onnistuneesti mukaan aluetason työskentelyyn. Myös keskeisiä sidosryhmiä on pyritty saamaan laajasti mukaan monessa maakunnassa. Esimerkiksi työ- ja valmisteluryhmät ovat toimineet yhtenä osallistumisen forumina. Onnistuneen yhteistyön ja osallistamisen kautta, myös tiedon kulku valmistelukoneiston sisällä on ollut monin paikoin hyvää. Jotkut vastaajat pitävät valmistelua jopa historiallisen avoimena.

Valmistelutyön keskeiset epäonnistumiset kytkeytyvät poliittisen järjestelmän toimintaan, jonka päätöksentekokyky on ollut uudistusprosessin aikana heikkoa (taulukko 15). Tämä on luonut osaltaan sekavuuden ilmapiiriä, eikä tekemisellä ole ollut selkeää yhteistä suuntaa. Jatkuvasti muuttuvat aikataulut ja tavoitteet ovat tehneet hyvien

päätösten tekemisestä ja laadukkaasta valmistelusta erittäin vaikeaa. Tiettyjä kokonaisuuksia ei ole myöskään voinut valmistella nykyistä pidemmälle päätösten puuttuessa. Päätöksenteon ongelmista johtuva aikataulujen venyminen ja yhteisen näkymän hämärtyminen ovat heikentäneet luottamusta uudistusta kohtaan sekä edesauttaneet uudistuksen julkisuuskuvan muotoutumista negatiiviseksi. Ulospäin ei ole näyttänyt siltä, että ”homma on hanskassa”. Tähän kehityskulkuun on ollut haastavaa vaikuttaa viestinnän keinoin.

Taulukko 15. Maakunnallisissa kyselyvastauksissa korostuvat näkemykset siitä, miksi/missä asioissa valmistelu ei ole onnistunut.

Kuvaa lyhyesti, miksi/missä asioissa valmistelu ei ole onnistunut?	Tarkentavia näkökulmia
<p>Poliittinen päätöksenteko</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Poliittinen järjestelmä ei ole kyennyt ratkaiseviin päätöksiin, mikä on vaikeuttanut valmistelutyötä. Alkuperäiset aikataulut ovat pettäneet, ja valmistelu polkee joiltain osin paikallaan. • Päätöksenteon pitkittymisestä johtuu myös se, että usko uudistuksen toteutumiseen on heikentynyt. • Poliittinen ohjaus on näyttäytynyt alueille sekavana.
<p>Valmistelu on joiltain osin siiloutunut</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Ministeriöiden keskinäisen yhteistyön koordinaatiossa on ollut ajoittain ongelmia ja vastuunjako on ollut välillä epäselvä. • Ministeriöiden välistä yhteistyötä ylipäätään tulee kehittää. Toimialarajojen ylittämisen haastavuus sekä organisaatiokeskeinen ajattelu ovat vaikeuttaneet valmistelua aluetasolla. • Eri aloja edustavien valmistelijoiden välisessä yhteistyössä on ollut ajoittain puutteita myös aluetasolla.

Myös valmistelutyön joidenkin osa-alueiden siiloutumista pidettiin keskeisenä valmistelutyön epäonnistumisena. Tämän arveltiin johtuvan muun muassa uudistuksen laajuudesta. Yksittäisiä osa-alueita on valmisteltu paikoin hyvin tarkkarajaisesti, mutta kokonaisuuden muodostumisen hahmottaminen on ollut erittäin vaikeaa. Tähän on osaltaan vaikuttanut myös se, että vanhat valtasuhteet ovat painaneet valmistelutyössä. Tämä näkyy esimerkiksi sote-valmistelussa, jossa pitäisi huomioida asianmukaisesti myös sosiaalipuolen edustajia. Lääketieteen ja muiden alojen välinen vastakainasettelu on kuitenkin edelleen olemassa ja se on paikoin näkynyt valmistelussa.

Eri ministeriöiden välisessä yhteistyössä katsottiin olevan kehitettävää. Ministeriöiden välinen yhteistyö tai vastuunjako ovat olleet paikoittain epäselviä ja toisten tekemisestä ei olla välttämättä oltu perillä. Myös näkökulmaeroja löytyy. Ainakin alueille ministeriöiden keskinäisen yhteistyön koordinaatio näyttäytyi joiltain osin epäonnistuneena. Yksi esimerkki tästä on tiedottaminen. Ministeriöt viestivät itsenäisesti joitain

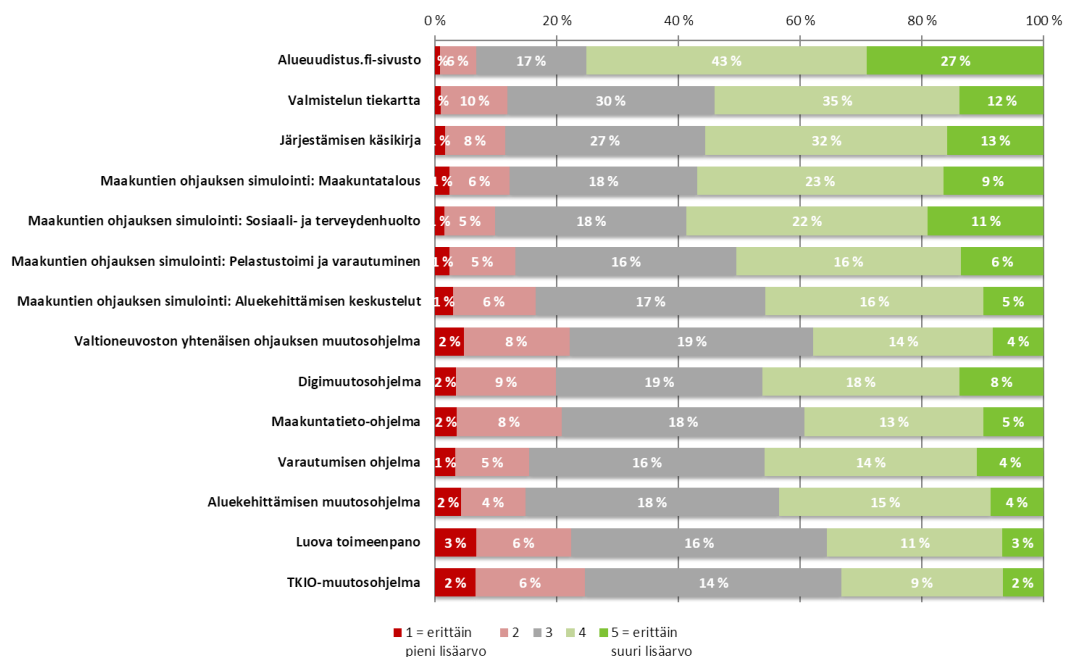
omia tavoitteitaan alueelliseen maakuntavalmisteluun, ja näiden tavoitteiden yhteensovittaminen tehdään monilta osin alueellisella tasolla. Tästä välittyi alueille sellainen kuva, että kansallinen tekeminen on edelleen hyvin organisaatiokeskeistä. Monet alueiden edustajat olivat sitä mieltä, että valtakunnallisen tason yhteistyökyvykkyys on erittäin tärkeää.

Muutamissa vastauksissa toisaalta todettiin, että ministeriöiden välinen yhteistyö on parantunut valmisteluprosessin aikana, mutta ideaalilanteessa näin olisi ollut heti valmistelun alkaessa. Siilojen ylittämisen alueellisella tasolla katsottiin vaativan samaa myös ministeriötasolla. Ministeriöiden hankaluus ylittää omien toimialojensa rajoja ja tehdä yhteistyötä keskenään heijastuvat suoraan alueelliseen valmisteluun ja hankaloittavat siten aluetasolla tehtävää työtä.

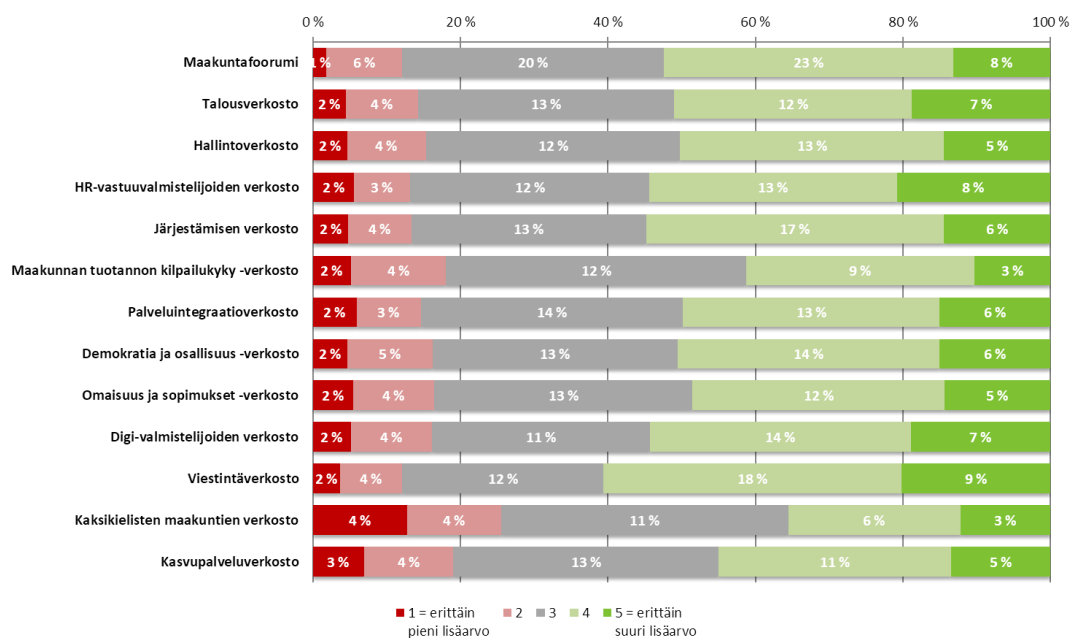
Muutostuki

Muutostuki on kokonaisuudessaan jäänyt laajalle valmistelijoukolle tuntemattomaksi sekä määrällisen että laadullisen aineiston perusteella (kuvat 19 ja 20).

Kuva 19. Maakunnallisessa valmistelussa mukana olleiden kyselyvastaajien arvio muutostuen osa-alueiden lisäarvosta uudistuksen valmistelussa. (Huom! Kuvajasta on poistettu EOS = en osaa sanoa -vastaukset ja nämä osuudet on esitetty erikseen taulukossa 17.)



Kuva 20. Maakunnallisessa valmistelussa mukana olleiden kyselyvastaajien arvio muutostuen verkostojen lisäarvosta uudistuksen valmistelussa. (Huom! Kuvaajasta on poistettu EOS = en osaa sanoa -vastaukset ja nämä osuudet on esitetty erikseen taulukossa 17.)



Erityisen vieraana näyttäytyivät eri teemoihin keskittyvät valmistelun verkostot (taulukko 16 ja 17). Tieto verkostoista ja niiden sisällöistä on kulkenut huonosti alueille tai ainakin levinnyt huonosti alueiden sisällä. Monille vastaajille ei ollut selvää, ketä verkostoissa oli kuultu ja mitä asioita niissä oli käsitelty. Tämä selittyy osittain sillä, että vastaajien joukossa on ihmisiä, jotka eivät ole muutosorganisaatiossa sellaisessa asemassa, että pääsisivät osallistumaan tällaisiin verkostoihin. Omakohtaisen kokemuksen puuttuminen eri verkostoista selittää joissain tapauksissa sitä, että niiden sisällöt eivät ole tuttuja. Verkostojen olemassaolosta toivottiin enemmän tiedottamista ja myös mahdollisesti lisää osallistumismahdollisuuksia. Yhdeksi ratkaisuksi tähän ehdotettiin jonkinlaisia yhteenvetoja kunkin verkoston toiminnasta ja tilanteesta.

Taulukko 16. Maakunnallisissa kyselyvastauksissa korostuvat näkemykset siitä, millaista valtakunnallista tukea olisi kaivattu enemmän.

Millaista valtakunnallista tukea olisitte kaivannut enemmän?	Tarkentavia näkökulmia
Tietoa muutostuesta ja verkostoista	<ul style="list-style-type: none"> • Erityisesti verkostot olivat vieraita monille aluetason valmistelijoille. Tieto verkostoissa käsitellyistä asioista ja niiden saavuttamista tuloksista ei ole kanavoitunut ruohonjuuritasolle. • Osa valmistelijoista teki valmistelua oman työn ohella verrattain pienellä työpanoksella, jolloin omaehtoiseen muutostukeen tutustumiseen oli aikaa hyvin rajallisesti.
Tarjottu tieto voisi olla keskitetyimmässä ja hallittavammassa muodossa	<ul style="list-style-type: none"> • Valmistelussa on tuotettu valtava määrä tietoa ja tämä tieto on hajautunut lukuisiin dokumentteihin. Kaiken materiaalin haltuunotto on erittäin haastavaa tai jopa mahdotonta. Tästä johtuu, että yhteenvetäville ja keskitetyille viestinnälle on tilausta. • Osa valmistelijoista teki valmistelua oman työn ohella verrattain pienellä työpanoksella, jolloin omaehtoiseen muutostukeen tutustumiseen oli aikaa hyvin rajallisesti.

Tiedon valtavaa määrää ja hajautuneisuutta pidettiin yhtenä muutostuen kehityskohteenä. Asiakirjojen valtava määrä on johtanut siihen, että niiden lukeminen ja hallinta osana arjen tekemistä on ollut hyvin haastavaa. Erilaisia dokumentteja ja asiakirjoja on tuotettu liian suuri määrä. Monissa vastauksissa todettiin, että perustyöntekijän työajasta suurin osa kuluu niin sanotussa perustyössä, joten omaehtoiseen tiedonetsintään ei jää paljoa aikaa eikä kaikkeen tuotettuun materiaaliin ole aikaa tutustua. Tästä syystä on olemassa tilaus pienemmälle määrälle materiaalia, joka olisi kuitenkin jo hieman jalostetummassa muodossa.

Toisaalta tiedostettiin myös se, että uudistus on kokonaisuutena niin laaja, ettei kaikkien asiaan kytkeytyvien näkökulmien hallinta ole välttämättä edes mahdollista. Kriittisimpien näkemysten mukaan valmisteluryhmiä ja verkostoja on ollut liikaa ja tämä piirre on tehnyt kokonaisuudesta hyvin sekavan ja vaikeasti hahmotettavan. Jonkinlaiseen kokonaiskuvaan pyrkivälle viestinnälle esitettiin silti olevan tilausta. Hyväksi kokoavan viestinnän alustaksi mainittiin esimerkiksi alueuudistus.fi-sivustoa, ja kokoavan viestinnän malliksi ehdotettiin muun muassa *tilannehuoneen* kaltaista kokoavaa portaalaa.

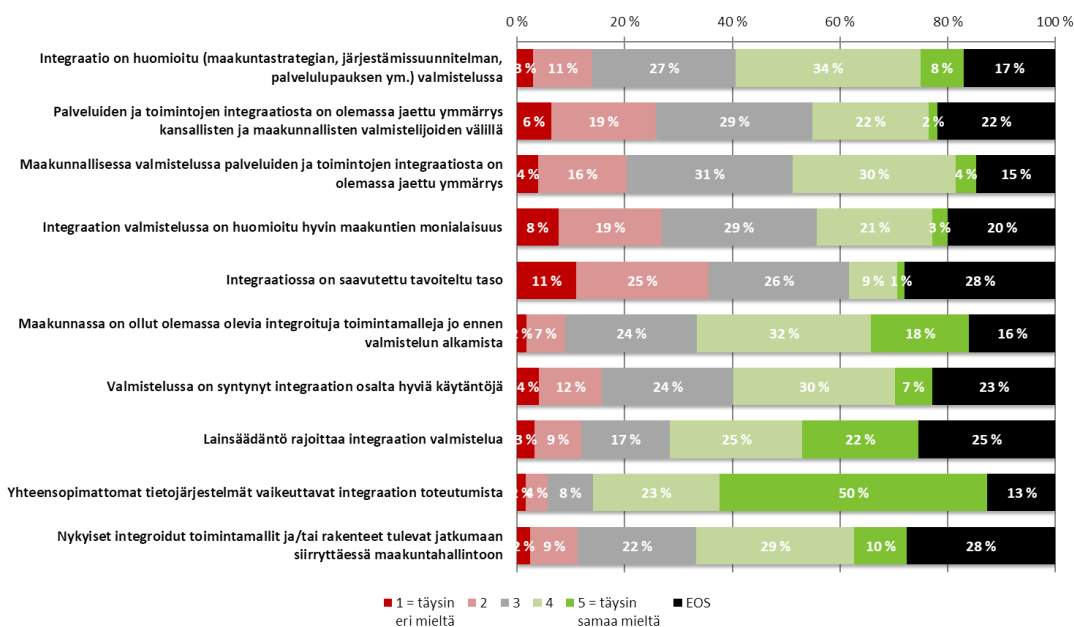
Taulukko 17. En osaa sanoa -vastausten osuus muutostuen osa-alueista.

Muutostuen osa-alue	EOS-vastausten osuus
Alueuudistus.fi-sivusto	8 %
Valmistelun tiekartta	12 %
Järjestämisen käsikirja	19 %
Maakuntafoorumi	43 %
Maakuntien ohjauksen simulointi: Maakuntatalous	43 %
Maakuntien ohjauksen simulointi: Sosiaali- ja terveydenhuolto	44 %
Digimuutosohjelma	44 %
Valtioneuvoston yhtenäisen ohjauksen muutosohjelma	53 %
Muutosjohtajakokous	53 %
Maakuntatieto-ohjelma	54 %
Maakuntien ohjauksen simulointi: Aluekehittämisen keskustelut	54 %
Viestintäverkosto	54 %
Maakuntien ohjauksen simulointi: Pelastustoimi ja varautuminen	56 %
Aluekehittämisen muutosohjelma	58 %
Järjestämisen verkosto	59 %
Varautumisen ohjelma	60 %
Demokratia ja osallisuus -verkosto	60 %
Digi-valmistelijoiden verkosto	61 %
Palveluintegraatioverkosto	61 %
Luova toimeenpano	62 %
HR-vastuuvalmistelijoiden verkosto	62 %
Talousverkosto	63 %
Kasvupalveluverkosto	64 %
Omaisuus ja sopimukset -verkosto	64 %
Hallintoverkosto	64 %
TKIO-muutosohjelma	66 %
Maakunnan tuotannon kilpailukyky -verkosto	70 %
Kaksikielisten maakuntien verkosto	72 %

Integraation tavoitteet ja tulokset

Kuva integraation tavoitteista ja tuloksista on varsin samansuuntainen sekä kansallisilla että maakunnallisilla valmistelijoilla (kuva 21). Aineiston pohjalta on kuitenkin haastavaa luoda yksiselitteinen kokonaiskuva siitä, mihin integraatio on keskittynyt. Jonkinlaista erontekoa vastausten välillä on kuitenkin mahdollista tehdä ja tältä pohjalta näyttää siltä, että erityisesti sote-integraatio ja terveydenhuollon sisäinen integraatio (pth ja esh) korostuvat. Toisaalta puhutaan myös esh-pth-sos kolminaisuudesta. Joissain vastauksissa sosiaali- ja terveystalouden yhdistämistä pidetään haastavana. Tähän vaikuttaa esimerkiksi olemassa oleva lainsäädäntö. Kriittisten näkemysten mukaan integraation valmistelu on painottunut jopa liikaa sote-integraatioon. Toisaalta taas integraatiota on vastauksien perusteella valmisteltu varsin laajalla skaalalla eri osa-alueita osana valmistelutyötä.

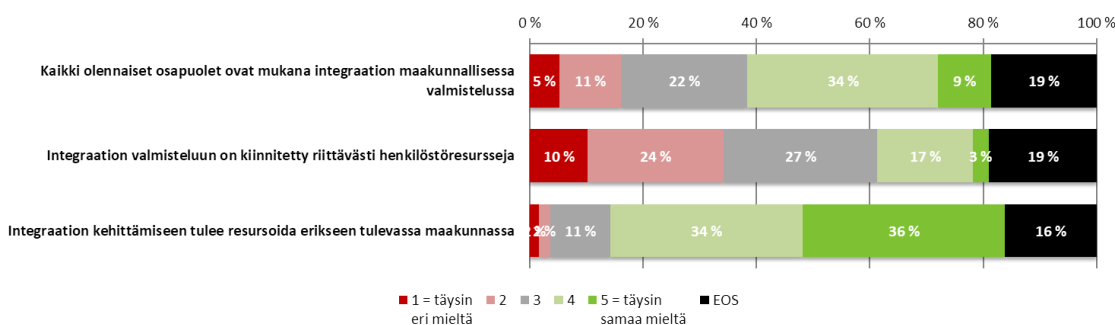
Kuva 21. Maakunnallisessa valmistelussa mukana olleiden kyselyvastaajien arvio integraation tavoitteita ja tuloksia koskevista väittämistä valmistelussa.



Integraation valmistelu

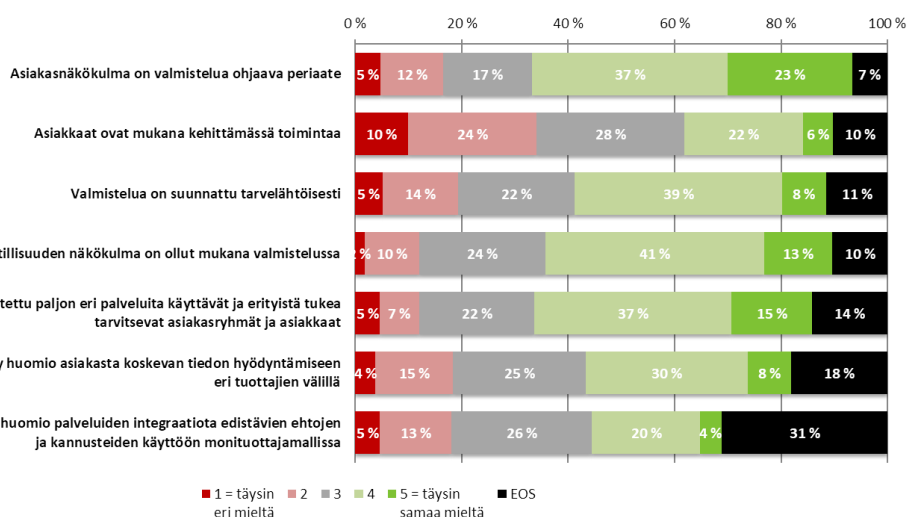
Integraation valmistelusta maakunnissa voidaan todeta yleisesti, että valmistelussa sen keskeinen merkitys on tunnistettu, mutta valmistelun aikana on yhtä lailla huomattu, että tieto integraation kehittämisestä on myös lisännyt ”tuskaa” ja tarvetta resursoida integraation kehittämiseen edelleen (kuva 22).

Kuva 22. Maakunnallisessa valmistelussa mukana olleiden kyselyvastaajien arvio integraation valmistelun organisointia koskevista väittämistä.



Maakunnallisessa valmistelussa asiakasnäkökulman kautta integraation tarkastelu on noussut monissa maakunnissa entistä vahvemmin mukaan palveluketjujen tarkasteluun (kuva 23). Valmistelun aikana on tunnistettu ja selkiytetty yhä vahvemmin myös paljon palveluita tarvitsevat ja käyttävät asiakasryhmät, ja heidän tarpeensa palveluintegraatiolle. Monissa maakunnissa nähtiin, että asiakkaat ovat olleet, tai heidät on otettu vahvemmin mukaan kehittämään toimintaa. On myös merkittävää huomata, että maakunnallisessa valmistelussa mukana olevat tahot näkivät, että valmistelua on kyetty suuntaamaan myös tarvelähtöisesti ja moniammatillisesti kehittäen.

Kuva 23. Maakunnallisessa valmistelussa mukana olleiden kyselyvastaajien arvio integraation valmistelua koskevista väittämistä.



Integraation valmistelun osana syntyneinä hyvinä käytäntöinä pidetään esimerkiksi palveluohjaukseen liittyviä asioita (taulukko 18). Yhtenä avaimena tässä työssä on ollut palveluohjauksen tarpeellisuuden tunnistaminen. Konkreettisia esimerkkejä palveluohjauksen käytännöistä ovat muun muassa KAAPO-malli, matalan kynnyksen arviointi- ja ohjauspisteet sekä päihde- ja mielenterveyspalveluiden palvelutarpeen arviointi sekä ohjaus. Tämän lisäksi myös LAPE-ohjelman (Lapsi- ja perhepalveluiden muutosohjelma) myötä syntyneitä toimintamalleja pidettiin hyvinä integraation käytäntöinä. On kuitenkin huomattava, että LAPE on maakunta- ja sote-uudistuksesta erillinen muutosohjelma. Näiden välillä on kuitenkin liittymäkohtia. Vaikka integraatiota on valmisteltu monilla eri aloilla, on valmistelu ainakin alueellisella tasolla keskittynyt erityisesti terveydenhuollon sisäiseen sekä sosiaali- ja terveyshuollon väliseen integraatioon.

Taulukko 18. Maakunnallisissa kyselyvastauksissa korostuvat näkemykset siitä, mihin asioihin tai teemoihin integraation valmistelu on keskittynyt sekä siitä, millaisia hyviä käytäntöjä valmistelussa on syntynyt integraation osalta.

Mihin asioihin tai teemoihin integraation valmistelu on keskittynyt	Tarkentavia näkökulmia
Sote-integraatio	<ul style="list-style-type: none"> Tähän kokonaisuuteen kuuluvat sekä sosiaali- ja terveyspalvelujen välinen integraatio että integraatio terveyspalvelujen sisällä (pth ja esh).
Mitä hyviä käytäntöjä valmistelussa on syntynyt integraation osalta?	Tarkentavia näkökulmia
Palveluohjaus	<ul style="list-style-type: none"> Kehitys näkyy muun muassa ikäihmisten palveluissa (esim. KAAPO-malli) ja mielenterveys- ja päihdepalveluissa.
Lapsi- ja perhepalvelujen muutosohjelman tuottamat tulokset	<ul style="list-style-type: none"> Yksi esimerkki LAPE-muutosohjelman myötä syntyneestä hyvästä käytännöstä on perhekeskusmalli.

Valmistelun toimivat ja haastavat piirteet

Valmistelussa erityisen hyvin on toiminut eri toimijoiden välinen yhteistyö, erityisesti maakunnan sisällä (taulukko 19). Uudistusprosessi on tiivistänyt alueiden toimijoiden välistä yhteistyötä, ja jopa kuntarajat ylittävää yhteistyötä on tapahtunut. Kunnat ovat tehneet yhteistyötä muun muassa kokeiluissa ja piloteissa. Yhteistyön parantuminen on edistänyt myös alueiden integraatiopotentiaalia. Muutosorganisaatioiden sisäinen yhteistyö maakunnissa on ollut monilta osin hyvää, ja yhteistyötä on tehty yli hallinnonalojen.

Monet valmistelijat ovat työskennelleet motivoituneesti ja sitoutuneesti, ja yleisesti ottaen valmistelussa on ollut hyvä yhteishenki. Monissa maakunnissa on aitoa tahtoa viedä uudistusta eteenpäin ja palvelutuotannon kehittäminen on saanut paljon pontta uudistusprosessista. Tahdon tehdä yhdessä ja yhdenmukaisesti syntymisen voi nähdä eräänlaisena uudistuksen välionnistumisena. Hyvä henki on ulottunut myös valmisteluryhmiin, joita pidettiin valmistelun hyvänä käytäntönä. Työryhmät ovat toimineet monilta osin hyvin, ja niissä on ollut runsaasti osallistujia. Tämä on luonut perustaa monitoimijaisen asiantuntemuksen synnylle. Työryhmiin kohdistuvissa kriittisissä näkemyksissä kuitenkin ajateltiin, että työryhmien määrä on ollut liian suuri.

Taulukko 19. Maakunnallisissa kyselyvastauksissa korostuvat näkemykset siitä, mitkä asiat toimivat erityisen hyvin maakunta- ja sote-uudistuksen valmistelua tehtäessä.

Mitkä asiat toimivat erityisen hyvin maakunta- ja sote-uudistuksen valmistelua tehtäessä?	Tarkentavia näkökulmia
Yhteistyö ja yhteishenki maakunnallisessa valmistelussa	<ul style="list-style-type: none"> Eri toimijoiden välinen yhteistyö on toiminut monilta osin hyvin. Valmistelu on tapahtunut pääosin hyvässä yhteishengessä.

Erityisen haastavaa valmistelutyössä on ollut lainsäädännön puuttuminen ja toisaalta alkuperäisistä tavoitteista viivästyminen, päätöksenteon pitkittyessä (taulukko 20). Lakien puuttuessa uudistuksen aikataulu on venynyt jatkuvasti ja lainsäädännön lisäksi myös muut isot linjaukset puuttuvat. Lainsäädännön puute on luonut epätietoisuuden koko uudistuksen toteutumisesta ja lakien puuttuessa on ollut vaikea suunnitella tekemisen sisältöjä.

Taulukko 20. Maakunnallisissa kyselyvastauksissa korostuvat näkemykset siitä, mitkä asiat on koettu erityisen haastavana valmistelua tehtäessä.

Mitkä asiat olet kokenut erityisen haastavana valmistelua tehtäessä?	Tarkentavia näkökulmia
Lainsäädännön puuttuminen	<ul style="list-style-type: none"> Lainsäädännön puuttuminen on hankaloittanut alueellista valmistelua ja luonut valmisteluun epävarmuuden ilmapiirin.
Päätöksenteon pitkittyminen	<ul style="list-style-type: none"> Poliittinen päätöksenteko on ollut hidasta. Kykenemättömyys tehdä ratkaisevia päätöksiä on johtanut aikataulujen pitkittymiseen ja epävarmuuteen.
Aikatauluja koskeva epävarmuus	<ul style="list-style-type: none"> Aikataulut ovat muuttuneet jatkuvasti Epävarmuus on vaikuttanut kielteisesti motivaatioon tehdä valmistelutyötä.

Poliittinen päätöksenteko on ollut hidasta ja sitä on leimannut suuri poliittinen epävarmuus. Tätä voi osaltaan selittää se, että kyseessä on asia, josta päättäminen on osoittautunut yllättävän haastavaksi. Sote-uudistusta on yritetty saada aikaan jo yli 13 vuotta. Valmistelua on ollut mahdotonta tehdä täysillä, kun uudistuksen toteutumisesta ei ole ollut varmuutta. Monet eivät ole halunneet satsata merkittävää työpanosta sellaisiin asioihin, joiden ei tiedetä tai uskota toteutuvan. Jatkuvan viivästyksen esitettiin heikentäneen joidenkin valmistelussa mukana olevien toimijoiden motivaatiota. Epävarmuus uudistuksen toteutumisesta ja aikataulusta on syönyt koko uudistuksen uskottavuutta. Jatkuvat aikataulumuutokset ovat vaikuttaneet myös siten, että valmistelutyöhön ja ihmisten omiin töihin on tullut ajankäytöllisiä haasteita. Tämä on johtanut

ajoittain resurssien riittämättömyyteen. Aikataulun merkittävän venymisen riskiksi tunnistettiin se, että osa valmistelutyöstä saattaa tällaisessa tilanteessa vanhentua, ennen kuin valmisteluprosessi varsinaisesti valmistuu.

Uudistuksen tuottamat opit

Keskeisenä oppina jatkoon esitettiin sitä, että lainsäädännön tulisi olla valmiina ennen varsinaista valmistelutyötä (taulukko 21). Lakien odottelu on jarruttanut koko uudistusta, kun valmistelijat ovat joutuneet odottelemaan niiden valmistumista. Monissa vastauksissa todettiin, että tekemisessä pitäisi olla malttia ennen kuin lainsäädäntö on selvä, ja että toiminnan tulisi lähteä lakien hyväksymisestä. Lakien esitettiin muodostavan valmistelutyölle selkeän perustan, ja niitä pidettiin myös keinona sitoa ja sitouttaa valmistelun eri osapuolia sekä luoda luottamusta valmistelutyöhön.

Taulukko 21. Maakunnallisissa kyselyvastauksissa korostuvat näkemykset siitä, ovat valmistelun keskeisimmät opit tulevia suuria kansallisia hankkeita ajatellen.

Mitkä ovat mielestäsi valmistelun keskeisimmät opit tulevia suuria kansallisia hankkeita ajatellen?	Tarkentavia näkökulmia
Lainsäädännön tulee olla valmiina ennen laajamittaisen valmistelun aloittamista	<ul style="list-style-type: none"> Tätä järjestystä pidettiin oikeana toimintatapana periaatteen tasolla. Lainsäädäntö luo uskottavuutta ja luottamusta sekä konkretisoi valmisteltavia sisältöjä. Lainsäädäntö on sitouttaa toimijoita uudistuksen valmisteluun.
Uudistuksesta tulee olla laaja poliittinen yhteisymmärrys	<ul style="list-style-type: none"> Tämän kokoluokan uudistuksissa on syytä käyttää parlamentaarista valmistelua. Tämä mahdollistaa myös uudistuksen jatkuvuuden turvaamisen yli hallituskausien. Laajaa poliittista yhteisymmärrystä pidettiin välttämättömänä myös periaatteen tasolla.
Uudistuksen tekeminen tulee vaiheistaa	<ul style="list-style-type: none"> Kaikkea ei tarvitse uudistaa kerralla ja näin suuria hankkeita tulisi välttää, erityisesti näin kiireellisellä aikataululla. Vaiheistettujen kokonaisuuksien tulee olla kokoluokaltaan toteuttamiskelpoisia. Tämä helpottaa myös tekemisen koordinoitua ja kokonaiskuvan muodostamista.
Uudistukseen tulee varata riittävästi aikaa	<ul style="list-style-type: none"> Uudistuksen toteuttamisaikataulun tulee olla realistinen. Suurten uudistusten laadukas valmistelu vaatii paljon aikaa.

Monissa vastauksissa todettiin, että näin suuressa uudistusprosessissa tulisi hyödyntää parlamentaarista valmistelua. Laaja poliittinen yhteisymmärrys uudistuksen keskeisistä periaatteista on valmistelutyön toimintaympäristön vakauden edellytys. Tällä menetelmällä pystyttäisiin turvaamaan uudistuksen jatkuvuus myös yli hallituskausien. Monet vastaajat olivat sitä mieltä, että maakunta- ja sote-uudistuksessa yritetään tehdä liikaa asioita kerralla ja liian kireällä aikataululla. Ratkaisuksi tähän esitettiin uudistuksen vaiheistusta hallittaviin toteuttamiskelpoisiin kokonaisuuksiin.

Vaikutusvalta uudistuksen etenemiseen

Tyypillisin näkemys siitä, kenellä on valtaa vaikuttaa uudistuksen etenemiseen, oli se, että tämä valta on viime kädessä poliittisilla päätöksentekijöillä (taulukko 22). Tämä sopii hyvin yksin perinteisen tilivelvollisuusajattelun kanssa. On mielenkiintoista huomata, että monet vastaajat ajattelivat, että keskeisimpiin vallankäyttäjiin kuuluu koko eduskunta eikä esimerkiksi pelkästään hallitus. Myös hallituksen roolia painottavia näkemyksiä esitettiin, mutta se ei ollut näkemyksenä yhtä yleinen kuin kaikkia päätöksentekijöitä painottavat näkemykset.

Taulukko 22. Maakunnallisissa kyselyvastauksissa korostuvat näkemykset siitä, kenellä koetaan olevan eniten valtaa vaikuttaa valmistelun eteenpäin viemiseen.

Kenellä näet/koet olevan eniten valtaa vaikuttaa valmistelun eteenpäin viemiseen?	Tarkentavia näkökulmia
Poliitikot	<ul style="list-style-type: none"> Uudistuksen keskeisiä vallankäyttäjiä ovat eduskunta ja poliitikot ylipäätään.
Hallitus	<ul style="list-style-type: none"> Keskeisenä vallankäyttäjänä pidettiin myös hallitusta.

Muita havaintoja maakunnallisesta valmistelusta

Hankkeen aikana on toteutettu erilaisia kyselyitä maakuntavalmisteliijoille (muutosjohtajien kyselyt vuonna 2017 ja kysely integraation sisällyttämisestä suunnitteluun syksyllä 2018). Lisäksi hankkeen aikana tutkijat osallistuivat ministeriöiden Oma maakunta -kierrokselle keväällä ja alkukesästä 2018, jossa tutkijoiden vastuulla oli vetää järjestämisen työpajaa. Näiden kyselyiden ja työpajojen kautta on saatu kuvaa valmistelun tilanteeseen eri maakunnissa sekä asioihin, jotka ovat olleet pinnalla valmistelussa.

Taulukossa 23 on esitettyä Oma maakunta -kierroksen järjestämisen työpajoissa käsitellyt teemat. Yleisin teema oli järjestämisen ja tuottamisen erottamisen selkiyttäminen ja lähes yhtä yleinen oli tuotannon ohjaamisen työkalut. Työpajakeskusteluista päätellen järjestämisen ja tuottamisen erottaminen on ollut maakuntavalmistelussa erityisen haastava aihe. Vastuuvalmistelijoilla on saattanut jo olla hyvä kuva, mutta valmisteluun osallistuneella, ja työpajoihin kutsutulla, laajemmalla joukolla oli hyvin vaihtelevat käsitykset siitä, mikä jatkossa on järjestäjän päätäntävallassa ja mikä ei.

Järjestämisajattelussa pidemmälle päässeet maakunnat olivat sisällyttäneet työpajan teemoihin myös integraatiokysymyksiä tai markkinoiden synnyttämistä ja ohjaamista koskevia teemoja. Työpajapohdinnoissa yritettiin sovittaa yhteen palveluiden integraatiota ja saumattomien palveluketjujen rakentumista yhteen monituottajamallin ja järjestäjän rajallisten ohjauskeinojen kanssa. Ekosysteemin ohjaamisessa puolestaan pohdittiin, miten saada toimijoiden tavoitteet linjaan järjestäjän tavoitteiden kanssa ja miten saada toimijat puhaltamaan yhteen hiileen silloin, kun he ovat yhdessä tuotmassa yksittäisen asiakkaan palvelukokonaisuutta. Muutama maakunta meni integraatiopohdinnoissa jo niin pitkälle, että ne pohtivat myös, pitäisikö palveluintegraation näkyä myös järjestäjän sisäisessä organisoitumisessa.

Taulukko 23. Oma maakunta -kierroksen järjestämisen työpajan tavoitteita

Työpajassa käsiteltävät teemat	Maakuntien lkm	Tarkentavia näkökulmia
Järjestäjän roolin ja vastuiden selkeyttäminen	12	<ul style="list-style-type: none"> • Ymmärtää järjestämisen ja tuottamisen ero • Luoda käsitys siitä, mitä järjestäminen on ja mitä se ei ole • Määrittää se, mitä tarkoittaa vahva järjestäjä • Konkretisoida järjestämiskokonaisuuden ja konserniohjauksen yhteyttä
Keinojen ja työkalujen tunnistaminen, joilla järjestäjä ohjaa toimintaa haluamaansa suuntaa	11	<ul style="list-style-type: none"> • Millä keinoin palvelutuotantoa ohjataan tuloksellisesti sekä mahdollisimman suuren asiakas- ja kokonaisvaikuttavuuden saavuttamiseksi • Mitä digitaalisia työkaluja järjestäjä tarvitsee • Mitä keinoja on ympäristöterveydenhuollon ja kasvupalveluiden ohjaamisen tueksi
Asukas- ja asiakasnäkökulman ymmärtäminen	8	<ul style="list-style-type: none"> • Mitä ovat palvelujen saatavuus ja saavutettavuus asiakkaan näkökulmasta • Miten useita eri palveluita tarvitsevan asiakkaan palvelukokonaisuus muodostuu ja mitä keinoja on palveluiden koordinointiin
Liikelaitoksen ohjauksen selkeyttäminen	6	<ul style="list-style-type: none"> • Mitä ovat keinot, jolla liikelaitosta voidaan ohjata joustavasti ja nopeasti • Ohjataan liikelaitosta hallintopäätöksellä vai sopimuksella
Integraation toteutuminen	2	<ul style="list-style-type: none"> • Miten integraatio saadaan konkretisoitua asiakkaan sekä toimijoiden näkökulmasta

Strategian ja palvelulupauksen konkretisointi	2	<ul style="list-style-type: none"> Mitä ovat maakunnan strategiset valinnat ja miten palvelulupaus konkretisoidaan
Markkinoiden syntyminen mahdollisuuksien ja esteiden tunnistaminen	2	<ul style="list-style-type: none"> Mitä esteitä ja mahdollisuuksia markkinoiden syntymiselle on maku- ja soteuudistuksessa
Maakunnan ja ylimaakunnallisen yhteistyön sekä vastuunjaon hahmottaminen	1	<ul style="list-style-type: none"> Missä menee maakunnan päätäntävällän rajat ja missä ovat keskeiset ylimaakunnallisen yhteistyön paikat

Järjestämisen sisällön konkretisointi, tuotannon ohjaus, palveluintegraation ohjaaminen ja palveluiden integraation toteutuminen monituottajamallissa osoittautuivat hyvin haastaviksi kysymyksiksi, joihin ei löytynyt suoraa vastausta työpajoissa. Koska nämä teemat olivat kaikille ajankohtaisia, olisivat maakunnat todennäköisesti hyötäneet yhteisestä pohdinnasta sen sijaan, että kaikki pohtivat teemoja keskenään.

Joissain työpajoissa nousi esille myös maakuntien valmistelijoiden epätietoisuus siitä, mitä asioita valmistellaan kansallisella tasolla ja kuinka konkreettisesti lopputuloksiksi. Eniten tämä korostui niissä työpajoissa, joissa käsiteltiin järjestäjän työkaluja, ml. digitaaliset työkalut. Työpajassa käytettiin paljon aikaa keskusteluun, mitä tietopohjaan ja työkaluihin liittyvää valmistelutyötä tehdään valtakunnallisesti ja mitkä jäävät maakuntien itsensä valmisteltavaksi. Kysymys oli akuutti etenkin niissä maakunnissa, joissa oli käynnistetty tai oltiin käynnistämässä vapaaehtoista kuntayhtymää ja haluttiin varmuus siitä, että ei tehdä tässä vaiheessa IT-investointeja, jotka myöhemmin osoittautuvat turhiksi.

Integraation toteutuminen on yksi maakunta- ja sote-uudistuksen keskeisistä tavoitteista. Integraation toteuttaminen on kuitenkin haastavaa – se on sitä jo nykyisessä järjestelmässä, vaikka toimijoita on vähemmän. Tämän vuoksi integraation suunnittelun tilannetta kartoitettiin erillisellä kyselyllä. Sote-integraatiosta toteutettu kysely osoitti, että valmistelussa on edetty oikeaan suuntaan (taulukko 24). Järjestäjä on rakentanut yhteistyötä eri toimijoiden kanssa, ja eri toimijoiden roolit ovat selkiytyneet. Tämä toki ei yksinään riitä, mutta tukee integraation toteutumista. Asiakasohjauksen valmistelu on käynnissä useassa maakunnassa, mikä vie integraation toteuttamista jo huomattavasti konkreettisempaan suuntaan. Asiakasohjaus on keskeinen työkalu palvelukokonaisuuksien rakentamisessa ja koordinoinnissa yksittäisen asiakkaan kohdalla.

Taulukko 24. Maakuntien integraatiovalmistelussa erityisen hyvin edenneet asiat

Mitkä asiat maakunnan integraatiovalmistelussa ovat edenneet erityisen hyvin?	Vastaajien lkm	Tarkentavia näkökulmia
Järjestäjän yhteistyö eri toimijoiden välillä (mm. kasvupalvelut, yksityiset tuottajat, järjestöt, korkeakoulut)	7	<ul style="list-style-type: none"> • Yhteistyö eri toimijoiden välillä on laaja-alaista ja toteutuu koko ajan paremmin. • Yksityisten ja järjestöjen rooli on kirkastunut. • Kumppanuuksien hakeminen ja toteuttaminen mm. korkeakoulujen, yrittäjien ja 3. sektorin kanssa.
Palveluketjujen ja asiakasohjauksen valmistelu	6	<ul style="list-style-type: none"> • Neuvonta- ja asiakasohjaus sekä palveluintegraation kokonaiskuvan luominen. • Paljon palveluita käyttävien asiakkaiden palveluketjujen tunnistus ja työstäminen (sote-kasvupalveluiden yhteistyö). • Asiakaslähtöinen suunnittelu ja valinnanvapauden merkityksen korostuminen.
Organisaatorakenteen valmistelu	2	<ul style="list-style-type: none"> • Sote-kuntayhtymän muodostaminen.

Monialaisuuden huomioiminen palveluintegraatiossa on kuitenkin vasta alkutekijöissä monessa maakunnassa (taulukko 25). Integraation valmistelu on aloitettu sote-palveluista, joissa integraation tarve ja siitä hyötyvät asiakasryhmät ovat paremmin ymmärrettyjä jo nykytilassa.

Taulukko 25. Monialaisen palveluintegraation valmistelun vaihe maakunnissa

Missä vaiheessa monialainen palveluiden integraation valmistelu on maakunnassa?	Vastaajien lkm	Tarkentavia näkökulmia
Yhteistyö sote-maku-palveluiden integraation välillä käynnistysvaiheessa	8	<ul style="list-style-type: none"> • Yhdyspintoja on tunnistettu, yhteistyö valmistelussa. • Tunnistettu erilaisia yhdyspintoja, jotka uudistuksen myötä muuttuvat ja tarvitsevat sopimista ja toiminnan turvaamista muutoksissa, esim. monet lasten ja perheiden palvelut.
Yhteistyö sote-maku-palveluiden integraation välillä varhaisessa toteutusvaiheessa (esim. toteutettu yksittäisiä pilotteja)	5	<ul style="list-style-type: none"> • Yksittäisiä pilotteja on toteutettu, mutta toimintamallin vakiinnuttaminen vaatii vielä paljon työtä ja kaikkien tahojen monialaisuuden työn merkityksen ymmärtämistä. • Tunnistettu ja kehitetty käytäntöjä soten ja kasvupalveluiden yhteiskehittämiseksi sekä asiakassegmentaatioiden mukaisiksi monialaisiksi palveluketjuiksi.

5 JOHTOPÄÄTÖKSIÄ JA OPPEJA UUDISTUKSESTA

Tähän päälukuun on koottu keskeisimpiä havaintoja ja johtopäätöksiä. Lisäksi luvussa on pyritty tuomaan esiin oppeja ja oivalluksia, jotka kannattaa huomioida jatkossa, kun kokoluokaltaan nykyisen maakunta- ja sote-uudistuksen kaltaisia uudistuksia suunnitellaan ja valmistellaan.

Johtopäätökset on koottu hankkeen tavoitteiden ja lähtökohtien mukaisesti neljään kokonaisuuteen, joita ovat

1. Uudistuksen tavoitteet ja muutosjohtaminen
2. Systeminen uudistus lainsäädäntövalmistelun näkökulmasta
3. Muutoksen organisointi ja valmistelutyö
4. Osallistuminen, vuorovaikutus ja viestintä

5.1 Uudistuksen tavoitteet ja muutosjohtaminen

Monet uudistuksen johtamisen kannalta keskeiset haasteet kytkeytyvät uudistuksen poliittiseen johtamiseen sekä päätöksentekoon, jonka toimivuudessa on ollut merkittäviä ongelmia maakunta- ja sote-uudistuksen aikana. Poliittinen järjestelmä ei ole kyennyt isoihin päätöksiin ja päätöksenteko on ollut yleisesti ottaen kangertelevaa. Päätäjien esittämät vaatimukset ovat olleet ajoittain ristiriitaisia ja arvaamattomia: uudistusprosessiin on tullut useasti äkillisiä suunnanmuutoksia. Epävarmuus uudistuksen toteutumisesta ja aikataulusta on syönyt koko uudistuksen uskottavuutta. Kaiken kaikkiaan uudistuksen poliittisessa ohjauksessa on ollut ristiriitaisia piirteitä. Poliittinen ohjaus on ulottunut monilta osin vahvasti sisältöihin ja jopa hyvin yksityiskohtaisiin muotoiluihin, mikä on kasvattanut poliittisen konfliktin riskiä ja haastanut uudistuksen valmistelua. Maakunta- ja sote-uudistuksen kokemukset osoittavat, että tämän mahdollisuuden vuoksi poliittisen ohjauksen ja virkavalmistelun rajanvedon tulee olla selkeää.

Uudistuksen aikataulu on osoittautunut täysin epärealistiseksi. Tämän kokoluokan uudistuksen läpivieminen yhden hallituskauden aikana on kunnianhimoinen tavoite. Käytännössä aikataulu on osoittautunut epärealistiseksi. Jatkuva odottelu ja asioiden venyminen, useampaan kertaan muuttunut päätöksentekoaikataulu, maakuntien toiminnan käynnistymisen myöhentämiset ja valmistelevan henkilöstön määräämiskäytännöt ovat nakertaneet koko uudistuksen uskottavuutta ja vaikeuttaneet monin tavoin käytännön valmistelutyötä.

Tämän kokoluokan uudistuksen toteuttamiseen sisältyy paljon riskejä. Tässä uudistuksessa poliittisia riskejä ei ole otettu huomioon tarpeellisella tavalla. Mitä isompaa uudistusta tehdään, sitä tärkeämpää on laaja poliittinen yhteisymmärrys ja esimerkiksi hallituksen toimiva yhteistyö opposition kanssa. Liiallinen poliittinen erimielisyys toteutettavasta uudistuksesta on maakunta- ja sote-uudistuksen tapauksessa johtanut epävarmuuden ja epäselvyyden ilmapiiriin.

Poliittisen päätöksenteon ongelmat ovat vaikeuttaneet myös alueellista valmistelua. Kun keskeisiä päätöksiä ei ole saatu tehtyä, on alueellinen valmistelu monilta osin seisahtunut. Kyvyttömyys tehdä päätöksiä on johtanut hiljalleen myös siihen, että joidenkin mukana olevien organisaatioiden sitoutuminen ja motivaatio ovat alkaneet valmistelun kuluessa laskea sekä ylipäättään rekrytointi- ja valmistelun työsuhteita saadaan olennaisia tahoja pidettyä mukana. Päätämättömyydestä johtuu myös se, että uudistuksen sisällöt ovat olleet tähän mennessä monilta osin varsin spekulatiivisia ja tästä syystä niistä on luotu monen suuntaisia tulkintoja eri alueilla. Esimerkkinä tästä voidaan pitää järjestäjän ja tuottajan erottamista, jonka hahmottaminen on ollut monille maakunnille erittäin haastavaa. Tämä on johtanut myös siihen, että eri maakunnat ovat edenneet valmistelutyössä hyvin eri tahtia ja erot maakuntien välillä ovat revenneet. Maakunnat ovat sisäisesti todella erilaisia ja valmistelutyön eteneminen on ollut monilta osin riippuvainen alueen toimijoiden suhtautumisesta uudistukseen. Erilaisten tahtotilojen ja valmiiden mallien puutteen vuoksi maakunnat ovat edenneet hyvin eri tahdilla. Osana maakuntien eriytymiskehitystä riskiksi on myös tunnistettu jo aloittaneet sekä vasta suunnitteluasteella olevat sote-kuntayhtymät. On mahdollista, että ne eriytyvät liikaa muusta valmistelusta. Tämä tekisi yhtenäisen hallintomallin tekemisestä entistäkin haastavampaa.

Uudistuksen tavoitteiden saavuttamista on liian aikaista arvioida. Tämä johtuu keskeiseltä osin siitä, että uudistuksen kannalta ratkaisevia päätöksiä ei ole saatu tehtyä. Monet uudistuksen tavoitteista ovat myös sellaisia, että niiden toteutumista on ylipäättään mahdollista arvioida vasta pitkällä aikavälillä. Tällaisia tavoitteita ovat esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon tuotannon monipuolisuuden lisääminen, ihmisten hyvinvointi- ja terveyserojen kaventaminen, palvelujen yhdenvertaisuuden, saatavuuden ja vaikuttavuuden paraneminen sekä kustannusten kasvun hillintä. Maakuntien

luominen on ollut yksi tavoite itsessään, eikä tähän tavoitteeseen ole uudistusprosessissa päästy.

Uudistus on sysännyt integraatiota merkittävällä tavalla eteenpäin. Uudistus on avannut palveluiden ja toimintojen integraatiossa huomattavia mahdollisuuksia, vaikka samalla on tunnistettu tulevaan malliin liittyviä merkittäviä uhkia. Vaikka lainsäädäntöä ei ole saatu voimaan, on uudistus käynnistänyt laeista riippumattoman yhteiskunnallisen ja hallinnollisen muutosprosessin, jonka keskeisenä piirteenä on eri toimijoiden välisen yhteistyön lisääntyminen. Tämä on luonut aluetasolle ja valtionhallintoon integraatiopotentiaalia sekä valmiuksia toimialarajat ylittävien palvelukokonaisuuksien muodostamiselle. Integraatiota konkreettisesti toteuttavia ratkaisuja on toimeenpantu lainsäädäntövalmistelun keskeneräisyydestä johtuen toistaiseksi vähänlaisesti.

Asiakaslähtöisyyden, vaikuttavuuden ja tiedolla johtamisen sekä palveluiden integraation näkökulmat ovat uudistuksen myötä tulleet aikaisempaa vahvemmaksi osaksi hallinnon ja palveluiden järjestämisen periaatteita. Uudistus on vapauttanut alueilla paljon patoutunutta energiaa edellä mainittujen teemojen ja näkökulmien valmisteluun. Ilman uudistusta nämä asiat eivät olisi välttämättä edenneet samassa mitassa ja yhtä nopeasti. Uudistus onkin kokonaisuudessaan edistänyt näkökulman siirtämistä palvelukeskeisyydestä asiakaslähtöisyyteen ja palvelutarpeiden ja järjestelmän ymmärrykseen. Palvelutuotannon suunnitteluun on onnistuttu tuomaan myös strategista kulmaa.

Kaiken kaikkiaan uudistuksen muutosjohtaminen on ollut haastavaa ja kokonaisuuden hallinta ei ole kaikilta osin onnistunut. Uudistuksen hallinta on toteutunut monilta osin perinteisestä ylhäältä alas valmistelun ja hallinnosta poikkeavin keinoin (esim. verkostot ja governance). Tämä on koettu sekä välttämättömänä, mutta samalla erittäin haastavana. Valmistelussa on ollut ristiriitoja vallan ja vastuun näkökulmista ja monissa valmistelun kokonaisuuksissa ei ole ollut selvää, mitkä asiat tulevat annettuna ja valmiina kansalliselta tasolta ja mitkä tulee tehdä alueellisella tasolla itse. Suunniteltu maakuntamalli perustuu toisaalta hyvin voimakkaaseen valtion ohjaukseen (erityisesti VM ja STM), kun taas toisaalta osana valmistelua pallo on heitetty alueille ja ainoa vastaus moniin avoimiin kysymyksiin on ollut ”toimeenpano ratkaisee”. Myös maakuntien eriytymiskehitys kytkeytyy alueellisen valmistelun valtakunnallisen ohjauksen epämääräisyyksiin.

Opit tulevaan:

- **On pyrittävä löytämään tavoitteet ja sisällöt, joista vallitsee tarpeeksi suuri yksimielisyys.** Näiden pohjalta olisi mahdollista hahmotella strategisesti keskeisiä kohteita ja panostaa niiden vahvaan ja perusteelliseen valmisteluun. Valmistelussa panokset ovat hajautuneet samaan aikaan hyvin epämääräisiin toimeksiantoihin ja kokonaisuuksiin, joista on jouduttu peruuttamaan. Muutosjohtamisen osalta olisi ollut myös tarpeen, että kokonaiskuvan luomiseen olisi käytetty enemmän aikaa ja resursseja.
- **Yksi tapa rakentaa laajaa poliittista selkänöjää on parlamentaarinen valmistelu.** Tätä kautta olisi mahdollista varmistaa, että kaikki puolueet ovat sitoutuneita uudistuksen isoon kuvaan. Parlamentaarisen valmistelun erityispiirteenä on kuitenkin se, että kyseinen toimintatapa vaatii paljon aikaa. Tämä metodi sisältää potentiaalia **poliittisen tahtotilan turvaamiseen myös yli hallituskausien.** Maakunta- ja sote-uudistuksen kokoluokka merkitsee sitä, että yli hallituskausien ulottuvan tahtotilan luominen on välttämätöntä. Uudistus on monien arvioiden mukaan liian suuri toteutettavaksi yhdellä hallituskaudella. Parlamentaarisella valmistelulla onkin mahdollisuus pienentää olennaisesti uudistukseen kytkeytyviä poliittisia riskejä, joiden välttäminen on erityisen tarpeellista uudistuksen kokoluokan vuoksi.
- **Poliittisen ohjauksen tulee olla johdonmukaista ja tavoitteenasetannaltaan realistista.** Jämäkkä ja mahdollisimman yksiselitteinen ohjaus tukee valmistelua sekä valmisteltävien sisältöjen uskottavuutta. Ohjauksen viestimien tavoitteiden tulee kuitenkin olla toteuttamiskelpoisia ja perusteltavissa. Jos näin ei ole, jämäkkä ohjaus menettää merkityksensä ja lisää riskiä erilaisiin konflikteihin.

5.2 Systeminen uudistus lainsäädäntövalmistelun näkökulmasta

Hyvän lainsäädäntövalmistelun periaatteiden näkökulmasta uudistuksen valmisteluajataulu on ollut epärealistinen. Kiireellä valmistellut sisällöt ovat johtaneet joiltain osin siihen, että esityksiä on jouduttu vetämään takaisin valmisteluun, mikä on venyttänyt aikatauluja entisestään. Aikaa on ollut liian vähän käytettäväksi suhteessa asiakokonaisuuksien määrään ja tämä on näkynyt valmistelun laadussa. Huolimatta epärealistisista reunaehdoista, valmistelijoiden katsotaan tehneen parhaansa. Lainsäädäntötyön ideaaliksi esitetään pyrkimys pitkäjänteisyyteen sekä yhteisesti sovittujen tavoitteiden palvelemiseen. Lakien ei tulisi olla tavoitteita itsessään eikä niiden tule palvella ensisijaisesti lyhyen aikavälin poliittisia intressejä.

Poliittisen ohjauksen ulottaminen lainsäädännön yksityiskohtiin sekä keinovalikoimaan on tehnyt lainvalmistelusta vaikeaa ja tämän tuloksena syntyneestä lainsäädännöstä potentiaalisesti kömpelöä sekä vaikeasti sovellettavaa. Keinoihin voimakkaasti suuntautuva poliittinen ohjaus vaikeuttaa konkreettista lainvalmistelutyötä. Liiallisen poliittisen ohjauksen katsotaan johtavan ikään kuin väistämättä siihen, että lainsäädäntö ei ole joiltain osin perusteltavissa asiantuntija- ja tutkimustiedon keinoin ja täten heikentää virkamiestyön laatua. Lainvalmistelussa pidetään tärkeänä, että toiminnan tavoitteet olisivat asiantuntijoiden hyväksyttävissä. Tässä uudistuksessa voimakas poliittinen ohjaus on johtanut usein siihen, että valmistelu on tapahtunut monilta osin kiireessä.

Tässä uudistuksessa lainsäädäntö on ollut avointa ja keskeneräistä, ja lakien lopullinen toteutuminen on ollut epäselvää. Koko valtavan lakipaketin ja kokonaisuuden valmistelu ja selkiyttäminen on ollut isossa roolissa varsinaisessa valmistelutyössä ja lakien hyväksymistä pidetään erittäin olennaisena asiana varsinkin alueellisen valmistelun näkökulmasta. Joidenkin asioiden valmistelu ei ole ollut alueilla edes mahdollista lainsäädännön puuttuessa ja valmistelu on voinut edetä vain tiettyyn pisteeseen lakien ollessa keskeneräisiä. Tästä syystä myös jotkut valmisteltavat sisällöt ovat olleet hieman epäselviä. Lainsäädännön ongelmien katsotaan johtuvan pitkälti poliittisen järjestelmän päätöksentekokyvyn ongelmista.

Kokemukset ja havainnot maakunta- ja sote-uudistuksen lainsäädäntövalmistelusta on seuraavassa kiteytetty seitsemäksi päätelmäksi, joita voi käyttää oppina tulevaan. Niiden tarkoitus on tuoda esiin näkökohtia, joilla voitaisiin tukea hyviä lainvalmistelukäytäntöjä erityisesti laaja-alaisen lakiuudistusten valmistelussa (Better Regulation -toiminnan sisällöstä Lodge 2016 ja OECD Regulatory Policy Outlook 2018).

Opit tulevaan:

- **Ennen laajan lainvalmisteluhankkeen käynnistämistä on tarpeen tehdä huolellinen ennakkosuunnittelu, esimerkiksi hallitusohjelmakirjauksen tai vastaavan poliittisen päätöksen pohjalta.** Hyvän ennakkosuunnittelun osatekijöitä voivat olla, kulloisenkin hankkeen ja tapauksen mukaan, ainakin aikataulujen ja työn vaiheistuksen ennakointi, tarvittavan lisä- ja tukitiedon tunnistaminen sekä valmisteluorganisaation ja valmistelusta vastaavan soveliaan toimielimen ja henkilökökonpanon suunnittelu. Harkittaessa valmisteluelimien kokoonpanoa on hyvä ottaa huomioon se, millaista roolia hankkeessa tarvitaan ja halutaan erilaisille lainvalmistelun keskeisille toimijatahoille. Mikä on esimerkiksi virkahenkilövalmistelijoiden, mikä sidosryhmien ja ulkopuolisten asiantuntijoiden ja mikä on parlamentaarisen edustuksen rooli. Erilaisilla kokoonpanovaihtoehdoilla ja organisaatoratkaisuilla on erityyppisissä lainvalmisteluhankkeissa omat vahvuutensa ja varjopuolensa. Tärkeä osa ennakkosuunnittelua olisi joka tapauksessa pyrkiä tunnistamaan niitä erilaisia riskitekijöitä, jotka valmistelun mittaan saattavat aiheuttaa ongelmia tai peräti eräänlaisia umpikujia ja joihin pitäisi varautua jo etukäteen mahdollisimman hyvin (maakunta- ja sote-uudistuksen yhteydessä nousivat esiin esimerkiksi perustuslain tai Euroopan unionin oikeuden asettamat vaatimukset sekä kilpailuoikeuteen ja tietosuojaan liittyvät aihealueet).
- **Uudistuksen valmistelussa tulisi riittävästi analysoida uudistuksen taustalla olevat ongelmat, tarve ja vaihtoehtoiset toteuttamistavat.** Riittävän tietoperustan kokoaminen on osa tätä prosessia, mutta se ei yksin takaa onnistunutta uudistusprosessia. Kompleksisten ilmiöiden ratkaisu vaatii varsin monenlaisia lähestymis- ja toimintatapoja (ks. myös luku 3.1).
- **Maakunta- ja sote-uudistuksen kokemuksen valossa projektijohtajan roolille on laaja-alaisessa, useasta eri osahankkeesta koostuvassa työorganisaatiossa vahvat perusteet.** Projektijohtajalle on tarpeen varmistaa riittävät valtuudet ja tiedonsaanti. Uudistuksessa saatiin myös myönteistä kokemusta siitä, että eri ministeriöiden toimivaltarajat ylittävä työskentelytapa ("whole-of-government") voidaan saada tarvittaessa toimimaan sujuvasti. Maakunta- ja sote-uudistuksen kokemuksen valossa perinteinen, tiettyihin nimettyihin säädöskokonaisuuksiin kytkeytynyt lainvalmistelutapa vaikuttaa olevan käytännössä helpompaa toteuttaa kuin ns. ilmiölähtöinen lähestymistapa.

- **Maakunta- ja sote-uudistuksen valmistelun yhteydessä on noussut merkittävä tavalla esiin kysymys siitä, missä työvaiheessa ja millä tavalla kyetään käymään lainvalmistelua parhaiten hedelmöittävää keskustelua ns. järjestelmätason eri toimintavaihtoehdoista, niiden hyödyistä, kustannuksista ja muista vaikutuksista.** Yleensä katsotaan, että tällaisen tarkastelun paikka olisi säädöshankkeen esivalmistelussa tai ainakin sen alkuvaiheissa. Ainakin kaksi kysymystä vaihtoehtotarkastelujen roolista on noussut tämän hankkeen myötä esiin: miten voidaan lainvalmistelussa turvata aitoa sitoutumista ilmentävä keskustelu ja kannanotot eri vaihtoehdoista ja kuinka varmistetaan riittävät mahdollisuudet tällaiseen tarkasteluun myös valmistelun edettyä jo pidemmälle.
- **Riittävän laajan ja monipuolisen tietopohjan tarve on tullut kiistatta esiin myös maakunta- ja sote-uudistuksen valmistelussa.** On kuitenkin myös tärkeää, että varataan lainvalmistelijoille ja heidän hyödyntämilleen asiantuntijoille riittävästi aikaa analysoida ja tulkita tietoja. Huomattava osa tutkimus-, tilasto- ja muusta tiedosta ei useinkaan sovellu suoraviivaisesti sääntelyongelmien ratkaisuun, vaan vaaditaan tiedon analyysia ja työstämistä. Tietopohjan hyödyntäminen edellyttää lisäksi sitä, että lainvalmistelussa voidaan hyödyntää substanssi- ja lainvalmisteluasiantuntemuksen ohella riittävästi muita asiantuntemusaloja, kuten talous- ja käyttäytymistieteellistä osaamista.
- **Lakiehdotuksen vaikutusarviointiin panostamisen tarve on tullut näkyviin myös maakunta- ja sote-uudistuksessa ja siitä käydyssä keskustelussa.** Vaikutusarvioinnin tehostamista puoltavat myös tuoreehkot kokemukset Lainsäädännön arviointineuvostosta. Jotta vaikutusarviointi hyödyttäisi lainvalmistelua mahdollisimman hyvin, vaikutusarviointia tulisi tehdä jo uudistuksen pääsisällön hahmottamisen yhteydessä, eikä vain jälkikäteen laskelmana sen jälkeen, kun säädösten sisältöratkaisut on jo tosiasiallisesti tehty.
- **Kokemus maakunta- ja sote-uudistuksen poliittisesta ohjauksesta antaa perusteita puoltaa selkeää työnjakoa poliittisen ohjauksen sekä virkahenkilöiden johtaman ja suorittaman lainvalmistelun kesken.** Lainvalmistelutyön johdonmukaisen etenemisen kannalta olisi ilmeisen edullista, että poliittisen johdon tekemät linjaukset perustuisivat virkavalmistelussa tehtyyn pohjatyöhön. Tämä voisi osaltaan vähentää ajan mittaan vaihtuvia ohjauslinjauksia, mistä nyt esillä olleessa hankkeessa on saatu kokemusta. Kielteisiä kokemuksia on saatu myös siitä, että poliittisessa johtoelimessä laaditaan nopealla valmistelulla yksittäisiä pykäläratkaisuja. Oma kysymysryhmänsä on se, pyritäänkö ja missä laajuudessa kytkemään laajan, pitkän valmisteluajan vaatiman lakiuudistuksen valmisteluun myös hallituspuolueiden ulkopuolisten ryhmien osallistuminen, varsinkin, jos uudistuksen valmistelun ja toteuttamisen aikahorisontti ylittää yhden vaalikauden. Joka tapauksessa maakunta- ja sote-uudistuksessa käytetty malli ei näytä edistäneen relevantilla tavalla lakiehdotusten eduskuntakäsittelyä.

5.3 Muutoksen organisointi ja valmistelutyö

Uudistus on luonut merkittäviä tarpeita uudistaa hallinnon organisoitumista ja toimintatapoja. Uudistusta voikin pitää eräänlaisena hallintoa haastavana ja herättelevänä muutosprosessina. Esimerkiksi valtionhallinnon toiminnassa on pyritty ”yhtenäinen valtioneuvosto” -ajatteluun, jonka katsotaan lähteneen alulle varsin hyvin. Ministeriöt ovat löytäneet toisensa ainakin joiltain osin. Valmisteluprosessin tärkeänä opina on ollut huomio siitä, että ministeriöt kykenevät yhteistyöhön näin laajassa mittassa ja tämä on luonut hyvää pohjaa tulevaisuuden yhteiselle työskentelylle. Hyvän konkreettisenä käytäntönä voidaan pitää esimerkiksi ministeriöiden tilannekeskusta, jonka kaltaisen toiminnan jatkamista pidettiin toivottavana myös tulevissa hankkeissa. Ministeriöiden välinen lisääntynyt yhteistyö on heijastunut myös maakuntiin positiivisella tavalla.

Kokonaiskuvan luominen uudistuksen valmistelun organisoitumisesta on ollut hyvin haastavaa. Varsinkin valmistelun kansallinen organisointi on näyttäytynyt maakuntiin hyvin epäselvänä ja hahmottunut vain pienelle osalle valmistelussa mukana olleista ihmisistä. Esimerkiksi työryhmien suuri määrä herättää kysymyksiä kokonaiskoordinaation toiminnasta ja tarpeenmukaisuudesta. Valmisteluryhmien valtava määrä ja erilaiset alatyöryhmät sekä hyvin moninaiset ja osin epäselvät toimeksiannot ovat näyttäytyneet osin haasteellisena. Tämä on tehnyt kokonaiskäsityksen muodostamisen valmistelun organisoitumisesta todella haastavaksi sekä valtakunnallisella että alueellisella tasolla. Valmisteluryhmien toiminta on ollut hyvin eritahtista ja -muotoista sekä maakuntien välillä hyvin epäyhtenäistä. Lisäksi ryhmien välinen yhteistyö ja koordinaatio on ollut joiltain osin puutteellista. Työryhmätyöskentely on kuitenkin pääosin näyttäytynyt valmistelun hyvänä käytäntönä sekä kansallisesti että maakunnissa. Työryhmät ovat toimineet monilta osin hyvin, niissä on tehty perusteellista työtä ja niissä on ollut laajasti osaamista sekä siten luoneet perustaa monialaisen asiantuntemuksen synnylle.

Uudistuksen poliittisen johtamisen ongelmat ja niihin liittyvät lainsäädäntövalmistelun haasteet ovat monilta osin heijastuneet muutoksen organisoinnin haasteisiin ja valmistelutyöhön kansallisesti sekä alueellisesti. Tässä uudistuksessa valmistelu on viety poikkeuksellisen pitkälle ennen kuin lait ovat voimassa. Tätä kautta on toisaalta myös opittu paljon tekemisen ja harjoittelun kautta. Lainsäädännön puutteesta johtuu esimerkiksi se, että maakunnilla ei ole laillisia toimielimiä. Täten maakunnissa ei ole varsinaisia rakenteita, joiden puitteissa valmistelua on mahdollista viedä eteenpäin. Lakien puuttuminen on johtanut siihen, että valmistelijat ovat joutuneet ikään kuin ”myymään” uudistusta omilla alueillaan. Tästä on toisaalta seurannut myös paljon hyvää, kuten erittäin laaja, perusteellinen ja monitoimijainen valmistelutyö

ja osallistaminen. Uudistuksen laaja ja monitoimijainen valmistelu on luonut potentiaalia uudenlaisen yhteistyön syntymiselle sekä lisännyt tietoisuutta toisten tekemisestä ja edesauttanut vaikeistakin ja ristiriitoja herättävistä asioista keskustelua laajalla joukolla.

Vaikka valmistelu on edennyt maakunnissa eri tahdissa, uudistus on kokonaisuutena toiminut uuden osaamisen, kyvykkyyksien ja uudenlaisen johtajuuden rakentajana. Uudistus on osoittanut, että hallinnolla ja alueilla on muutoskyvykkyyttä. Yleinen henki viedä uudistusta eteenpäin on ollut hyvä, mutta epärealistiset reunaehdot ovat kuitenkin estäneet tavoitteisiin pääsemisen. Toimintaa on tästä huolimatta onnistuttu suuntaamaan monien maakuntien valmistelussa kohti monialaista maakuntaa. Valmistelijat ovat pääosin työskennelleet motivoituneesti ja sitoutuneesti, ja monissa maakunnissa on vahvaa ja aitoa tahtoa viedä uudistusta eteenpäin. Palvelutannon kehittäminen on saanut paljon pontta tästä uudistusprosessista. Yhteisen tahdon muodostuksen voi nähdä eräänlaisena uudistuksen välionnistumisena.

Suuren uudistuksen ongelmana on ollut eri kokonaisuuksien riittävä ja oikea-aikainen resursointi. Lisäksi yksiselitteiset valmistelun tavoitteet olisivat vähentäneet uudistukseen liittyviä riskejä. Tässä uudistusprosessissa valmisteluun liittyvät tavoitteet ja aikataulut ovat muuttuneet jatkuvasti, mikä on tehnyt valmistelutyöstä erittäin vaikeaa. Konkreettisesti tämä tarkoittaa muun muassa sitä, että valmistelutyöhön ja ihmisten omiin töihin ja suunnitteluun on tullut ajankäytöllisiä haasteita ja resurssit eivät riitä. Tilanne vaikeutui entisestään valmistelun venyessä ja ajankäytön pitkittyessä.

Ajatusta eri hallinnonalojen ja palveluiden välisestä integraatiosta on saatu ajettua sisälle osana valmistelutyötä. Integraatio näkyy muun muassa kokonaisuuksien tarkasteluna, ennakoivuutena sekä strategisuutena. Osana valmistelua on myös syntynyt joitain integraation perustuvia toimintamalleja. Samalla on kuitenkin syytä todeta, että maakunnat etenevät integraation valmistelussa hyvin eri vaiheissa. Hyvästä alusta huolimatta integraatiotyö on vielä alkutekijöissään ja vaatii suuria määriä jatko työstä. Yhteensopimattomia tietojärjestelmiä, yhteisymmärrystä niiden kehittämisestä sekä oikean tiedon saantia pidetään erityisen haasteellisina asioina integraation valmistelussa. Integraation käytännön toimivuuteen ja kannustimiin liittyykin isoja epävarmuustekijöitä. On kuitenkin hyvä muistaa, että uudistuksen tavoitteet integraation osalta ovat erittäin kunnianhimoisia jopa kansainvälisessä katsannossa.

Uudistus on käynnistänyt hallinnollisen ja yhteiskunnallisen muutosprosessin. Vaikka uudistuksen lainsäädäntö ei toteutuisi suunnitellussa muodossaan, on hyvin todennäköistä, että nyt tehty valmistelutyö on käynnistänyt yhteiskunnallisen muutosprosessin, joka etenee lainsäädännöstä riippumatta. Monet uudistuksen tavoitteista

elävät alueilla ja ovat lähteneet eteenpäin. Maakunta- ja sote-uudistus on myös uudistanut hallinnon toimintatapoja, mikä näkyy esimerkiksi poikkihallinnollisuuden, tilanhuoneen käytön, laajojen kuulemisten sekä aluekierrosten muodossa. On todennäköistä, että hallinto ei palaa tämän jälkeen enää ennalleen, vaan monien uusien toimintatapojen perintö jää elämään.

Opit tulevaan:

- **Lainsäädännön tulisi olla virallisesti hyväksytty ennen laajamittaisen valmistelun aloittamista.** Tämä edellyttää riittävän kattavaa poliittista yhteisymmärrystä. Isot päätökset pitää tehdä ensin ja vasta tämän jälkeen siirtyä operatiiviseen organisoimiseen. Lakien hyväksyminen konkretisoi valmisteltavia sisältöjä sekä toimii keinoina sitouttaa eri toimijoita valmisteluun.
- **Tämän kokoluokan uudistuksen läpivieminen ei ole ylipäätään realistista yhtenä kokonaisuutena. Valmistelutyössä olisi hyvä edetä asia kerrallaan ja vaiheittain.** Pilkkottujen kokonaisuuksien tulisi olla kokoluokaltaan realistisia toteuttaa. Vaiheistuksen hyödyt korostuvat erityisen monimutkaisissa asiakokonaisuuksissa, esimerkiksi valinnanvapaus, ja tällaisia kokonaisuuksia valmisteltaessa tulee olla valmiudet tehdä tarvittaessa myönnytyksiä. Vaiheistuksen hyvänä puolena nähdään myös se, että uudistuksen osia saadaan käyttöön vähitellen. Isoa ja pitkäkestoisista uudistuksista toteutettaessa maailma saattaa ehtiä muuttua matkan varrella yllättävän paljon. Myös kokeilujen ja pilotointien riittävää hyödyntämistä ja kokemusten keräämistä pidetään tarpeellisena, ja niiden katsotaan tuottavan hyödyllistä tietoa uusista toimintatavoista.
- **Uudistuksen keskeiset kriittiset sisällöt tulisi konkretisoida edes karkeilla esimerkkimalleilla tai mahdollisimman konkreettisilla kuvauksilla** (esim. järjestäjän käsikirja). Tämä auttaisi etenkin alueellisia valmistelijoita eteenpäin, kun kukin voisi hahmotella omaa tulkintaansa käsiteltävästä kokonaisuudesta.

5.4 Osallistuminen, vuorovaikutus ja viestintä

Yksi uudistuksen merkittäviä onnistumisia on eri toimijoiden välisen yhteistyön lisääntyminen kansallisella ja alueellisella tasolla sekä kansallisen ja alueellisen tason välillä.

Kansallisella tasolla:

- Esimerkiksi valtioneuvoston sisäiset yhteistyövalmiudet ovat osoittautuneet hyviksi. Viitteitä ”yhtenäinen valtioneuvosto” -ajattelusta on ollut havaittavissa. Tätä

valmistelutyössä on myös tietoisesti tavoiteltu. Ministeriöt ovat löytäneet toisensa ainakin joiltain osin. Ministeriöiden välisen yhteistyön parantuminen tunnustetaan myös alueetasolla ja tätä pidetään hyvänä kehityssuuntana.

Kansallisen ja alueellisen tason välillä:

- Uudistuksen maakunnallinen valmistelu on koonnut valtion ja eri alueellisten tahojen edustajat ja eri sektorien toimijat samaan pöytään. Tämän seurauksena toisia on opittu ymmärtämään ja tuntemaan aiempaa paremmin. Ministeriöiden ja maakuntien välisen yhteistyön katsotaan kehittyneen todella paljon valmistelun aikana ja tätä kehitystä pidetään positiivisena. Kaikki ei ole tietenkään ollut ongelmatonta ja myös vanhojen rakenteiden kitkaa on ollut havaittavissa. Verkostoituminen eri maakuntien toimijoiden kesken ja ministeriöiden kanssa tehty yhteistyö on kuitenkin ollut pääsääntöisesti onnistunutta.

Alueellisella tasolla:

- Myös alueellisesta näkökulmasta valmistelun erityisen onnistuneena piirteenä pidetään eri toimijoiden välisen yhteistyön lisääntymistä. Lisääntynyt yhteistyö eri toimijoiden välillä on myös kasvattanut luottamusta. Osana uudistusprosessia löydetty yhteistyön alut tuleekin jatkossa hyödyntää. On monia kokonaisuuksia, joissa lisääntynyttä yhteistyötä voidaan hyödyntää, vaikka uudistus ei toteutuisi suunnitellussa muodossaan. Paikallisen yhteistyön lisääntymisen ajureina ovat toimineet muun muassa yhteiset kokoontumiset. Toisiin tutustuminen on tehnyt ihmisiä ja eri paikkojen käytäntöjä tutuksi. Maakunnissa onkin opittu tuntemaan toisia aiempaa paremmin. Tätä pidetään joka tapauksessa hyödyllisenä, vaikka uudistus ei toteutuisikaan.

Vuorovaikutuksessa eri valmisteluryhmien ja kokonaisuuksien välillä riittää kuitenkin kehitettävää. Esimerkiksi alueellisesta näkökulmasta tarkasteltuna joidenkin osa-alueiden siiloutumista pidetään keskeisenä valmistelutyön epäonnistumisena. Syiksi tähän on esitetty muun muassa uudistuksen laajuutta sekä vanhoja valtasuhteita, joiden vaikutus näkyy voimakkaan erityisesti sote-sektorin valmistelussa. Myös ministeriöiden välisessä yhteistyössä katsottiin olevan kehityskohteita alueellisesta näkökulmasta, ja koko valtiohallinnon tekeminen on näyttäytynyt alueille useasti melko organisaatiokeskeisenä.

Muutostuki on ollut tärkeä sillanrakentaja kansallisen ja maakunnallisen valmistelun välillä, mutta yllättävän monet eivät tunne muutostuen sisältöjä kovin hyvin. Erityisen vieraana näyttäytyvät eri teemoihin keskittyvät verkostot. Tämä johtuu osittain siitä, että monet valmistelussa mukana olevat ihmiset ovat olleet työssä varsinkin pienellä työpanoksella ja muutostuen eri foorumeihin on osallistunut rajallinen joukko

ihmisiä. Muutostuen sisällöistä tulisi tiedottaa paremmin myös niille, jotka eivät osallistu sen varsinaisille foorumeille aktiivisesti. Esimerkiksi tieto erilaisista verkostoista on välittynyt ”ruohonjuuritasolle” erityisen huonosti ja on epäselvää, missä määrin tällaisissa verkostoissa on kuultu maakunnallisia toimijoita. Verkostojen olemassaolosta toivottiin enemmän tiedottamista ja myös mahdollisesti lisää osallistumismahdollisuuksia. Yhdeksi ratkaisuksi tähän ehdotettiin jonkinlaisia yhteenvetoja kunkin verkoston toiminnasta ja tilanteesta.

Tiedon valtavaa määrää ja hajautuneisuutta pidetään yhtenä muutostuen kehityskohteena. Asiakirjojen valtava määrä johtaa siihen, että niiden lukeminen ja hallinta osana arjen tekemistä on hyvin haastavaa. Suuri osa valmistelijoista on tehnyt osa-aikaisesti työtä valmisteluun ja työajasta suurin osa kuluu niin sanotussa perustyössä. Tällöin omaehtoiseen tiedonetsintään ei jää paljoa aikaa eikä kaikkeen tuotettuun materiaaliin ole aikaa tutustua. Tästä syystä olisi tilausta tiiviimmälle ja pidemmälle valmistellulle materiaalille. Kriittisimpien näkemysten mukaan valmisteluryhmiä ja verkostoja on liikaa ja tämä piirre tekee kokonaisuudesta hyvin sekavan sekä vaikeasti hahmotettavan. Jonkinlaiseen kokonaiskuvaan pyrkivälle viestinnälle esitetään kuitenkin olevan tilausta. Hyväksi integroidun viestinnän alustaksi esitetään esimerkiksi alueuudistus.fi-sivustoa ja kokoavan viestinnän malliksi ehdotetaan muun muassa *tilannehuoneen* kaltaista kokoavaa portaalia.

Osallistumiseen on tarjottu paljon mahdollisuuksia. Esimerkiksi asukkaat ja järjestöt on otettu monessa maakunnassa onnistuneesti mukaan aluetason työskentelyyn. Myös keskeisiä sidosryhmiä on saatu mukaan laajasti monessa maakunnassa. Eri työ- ja valmisteluryhmät ovat toimineet yhtenä osallistumisen foorumina. Kaiken kaikkiaan valmistelutyöhön on osallistettu poikkeuksellisen laaja joukko eri ihmisiä ja toimijoita ja osallisuuden mahdollistamisessa on hyödynnetty uusia toimintatapoja. Myös asiantuntijakuulemisia on järjestetty varsin runsaasti, mutta on epäselvää, missä määrin näissä saatua tietoa on hyödynnetty. Kun asiantuntijakuulemisia järjestetään, ne tulisivat ottaa vakavasti ja tätä tietoa tulisi hyödyntää jo valmisteluvaiheessa.

Uudistuksesta viestiminen on ollut äärimmäisen hankalaa ja uudistuksen kokonaiskuva näyttäytyy sekavana. Tämä johtuu muun muassa siitä, että epävarmuustekijöitä on ollut erittäin paljon ja aikataulut ovat muuttuneet jatkuvasti. Tämän johdosta on jatkuvaa epäselvyyttä mikä on viimeisin käsittelyssä oleva sisältö ja esitys, ja millaisia tulkintoja uudistuksen sisällöstä ja muutoksista kulloinkin liikkuu. Poliittisen järjestelmän toiminta on muovannut kuvaa uudistuksesta niin sekavaksi, että sen kiristaminen viestinnän keinoin on ollut äärimmäisen haastavaa. Oman haasteensa viestinnälle on asettanut myös uudistuksen kokoluokan suuruus. Ymmärrettävän ko-

konaiskuvan luominen näin valtavasta uudistuksesta on äärimmäisen haastavaa. Yhdessä ratkaisuksi tähän ehdotettiin muun muassa räätälöidymppää viestintää eri kohderyhmille.

Käytetyt viestinnän tavat ja keinot eivät olleet kaikilta osin soveltuvia uudistusprosessin eri osioiden kuvaamiseen. Uudistuksen aikana kokeiltiin uudenlaisia tapoja viestiä virkamiestahojen toimesta. Tässä yhteydessä liiallinen kokeileminen saattoi muodostaa riskin uudistuksen uskottavuudelle. Kerätyn aineiston valossa näyttää siltä, että virkatoilta odotetaan edelleen varsin perinteistä ja asiapainotteista viestintää ja tämän kaltaisessa uudistuksessa viestinnän tulisi olla mahdollisimman realistista, jotta mahdollisuudet spekulatiolle ovat mahdollisimman vähäiset.

Kaiken kaikkiaan uudistuksen julkisuuskuvan hallinta on ollut erittäin vaikeaa ja julkisuuskuva on heikko. Tätä voi perustella esimerkiksi siten, että usko ja luottamus uudistukseen ovat kansalaisten keskuudessa heikolla tasolla. Päätöksenteon ongelmista johtuva aikataulujen venyminen ja yhteisen näkymän hämärtyminen ovat osaltaan edesauttaneet uudistuksen julkisuuskuvan muotoutumista varsin negatiiviseksi sekä heikentäneet luottamusta.

Opit tulevaan:

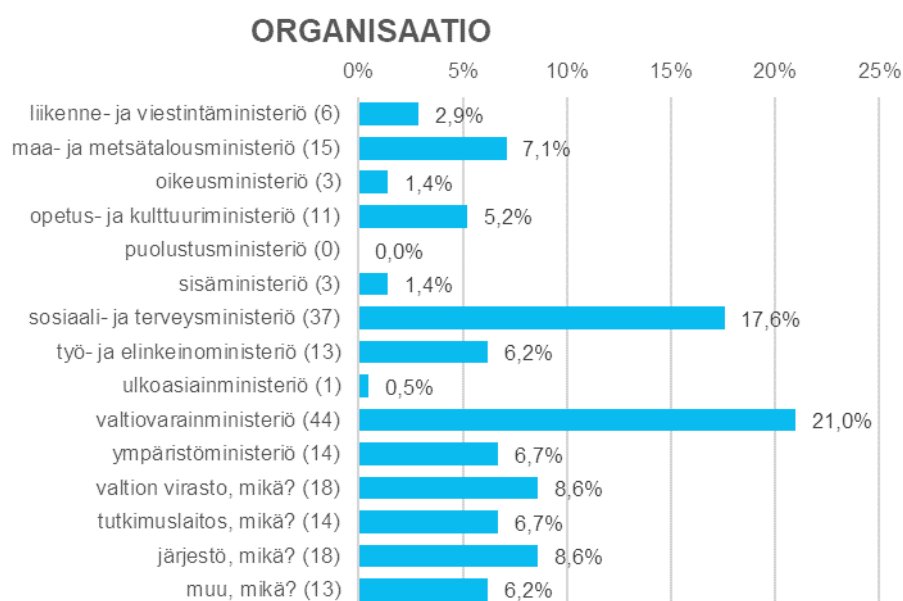
- **Siilot ylittävään ajatteluun ja toimintaan tulee valmistelun osallisuudessa ja vuorovaikutuksessa panostaa entistä enemmän.** Maakunta- ja sote-uudistuksessa tässä työssä on päästy hyvään alkuun, mutta tämän mittaluokan uudistuksessa entistä pidemmälle viedylle integraatiolle myös valmistelun näkökulmasta on tilausta.
- **Asiantuntijakuulemisten sisältöä tulee hyödyntää valmistelussa monipuolisesti.** Maakunta- ja sote-uudistuksessa asiantuntijoita on kuultu laajasti, mutta näiden kuulemisten tosiasiallinen hyödyntäminen on jäänyt ohueksi tai vähintään epäselväksi.
- **Valmistelijoiden tiivis yhteistyö ja laaja osallistaminen mahdollistavat tiedonkulun sujuvuuden ja avoimuuden.** Vaikka maakunta- ja sote-uudistuksessa on onnistuttu yhteistyön luomisen ja osallistumisen osalta, on uudistus sisältänyt myös osa-alueita, joissa toimijat ovat olleet toisistaan irrallisia. Yhteistyön foorumeihin on tärkeää panostaa monella tasolla ja kytkeä meneillään olevaa valmistelutyötä yhteen. Tämä vaatii selkeää resursointia ja tarkkaa organisointia sopiville yhteistyön tavoille ja foorumeille sekä selvää suunnitelmaa siitä, ketä osallistetaan ja missä vaiheissa.
- **Viestinnän sisältöjen tulee kuvata asioiden tilaa realistisesti.** Maakunta- ja sote-uudistuksen kokemusten perusteella virkamiestahoilta odotetaan varsin perinteisiä viestinnän keinoja ja liiallinen kokeileminen saattaa tässä yhteydessä heikentää viestittävien sisältöjen uskottavuutta.
- **Muutoksen tekijöille suunnatussa viestinnässä tulee pyrkiä jalostettuihin ja kohdennettuihin sisältöihin.** Monet muutoksen parissa työskentelevät tekevät muutostyötä oman varsinaisen työtehtävänsä ohella. Tällöin omaehtoiseen tiedonhakuun ja materiaaleihin tutustumiseen on käytettävissä rajallisesti aikaa. Tiedon hyödyntämistä helpottaa, jos sisällöt ovat valmiiksi jalostettuja ja kohdennettuja. Näihin tulisi liittää tietoa myös muutostuen sisällöistä. Tämän lisäksi tarvitaan kanavaa, jossa viestitään uudistuksen kokonaiskuvasta ymmärrettävällä ja selkeällä tavalla. Alueuudistus.fi-sivusto on toiminut hyvänä alustana uudistuksen kokonaiskuvan viestinnälle.

Liitteet

Liite 1. Kansallisen kyselyn taustatiedot

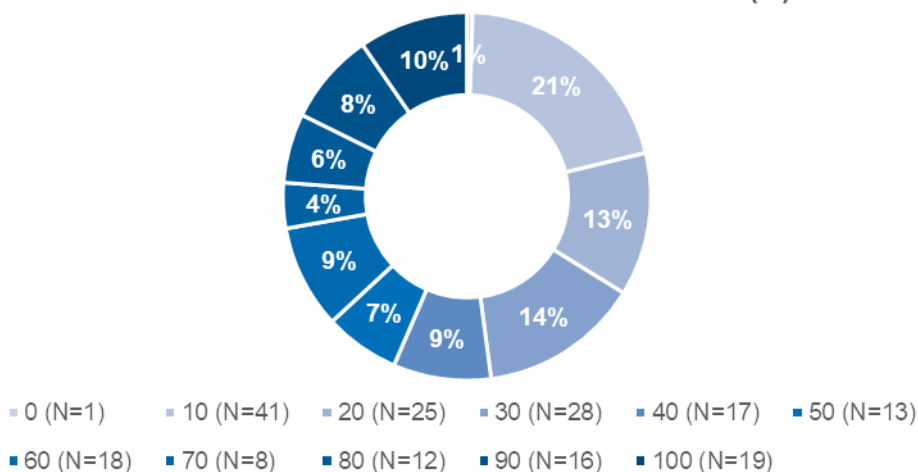
Kuva 1. Kansallisessa valmistelussa mukana olleiden kyselyvastaajien organisaatio.

Kyselyyn vastasi **210** vastaajaa, joista **147** vastasi kyselyn loppuun asti



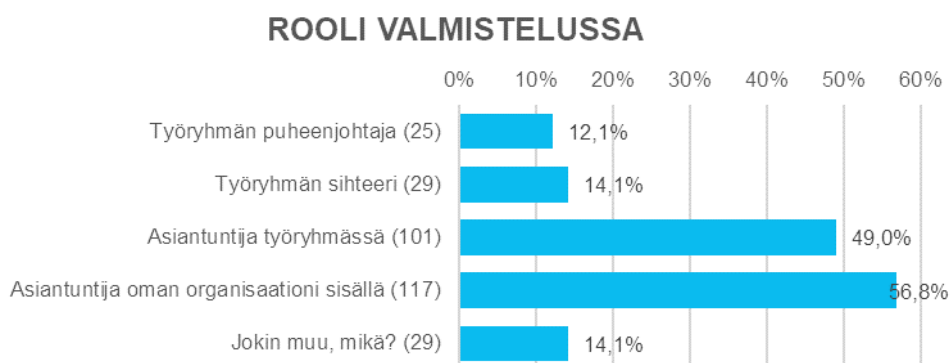
Kuva 2. Kansallisessa valmistelussa mukana olleiden kyselyvastaajien uudistukseen käyttämä työaika. Arvioi, kuinka paljon keskimäärin olet käyttänyt työajastasi maakunta- ja sote-uudistuksen valmisteluun vuosina 2017–2018 (%).

UUDISTUKSEEN KÄYTTÄMÄNI TYÖAIKA (%)



Organisaatio	Keskiarvo, käyttämäni työaika (%)
liikenne- ja viestintäministeriö	27
maa- ja metsätalousministeriö	34
oikeusministeriö	17
opetus- ja kulttuuriministeriö	24
sisäministeriö	27
sosiaali- ja terveysministeriö	60
työ- ja elinkeinoministeriö	25
ulkoasiainministeriö	10
valtiovarainministeriö	63
ympäristöministeriö	32
valtion virasto, mikä?	43
tutkimuslaitos, mikä?	39
järjestö, mikä?	38
muu, mikä?	57
Kaikki yhteensä	46

Kuva 3. Kansallisessa valmistelussa mukana olleiden kyselyvastaajien rooli uudistuksessa. Millaisessa roolissa olet pääsääntöisesti ollut valmistelun eri vaiheissa?



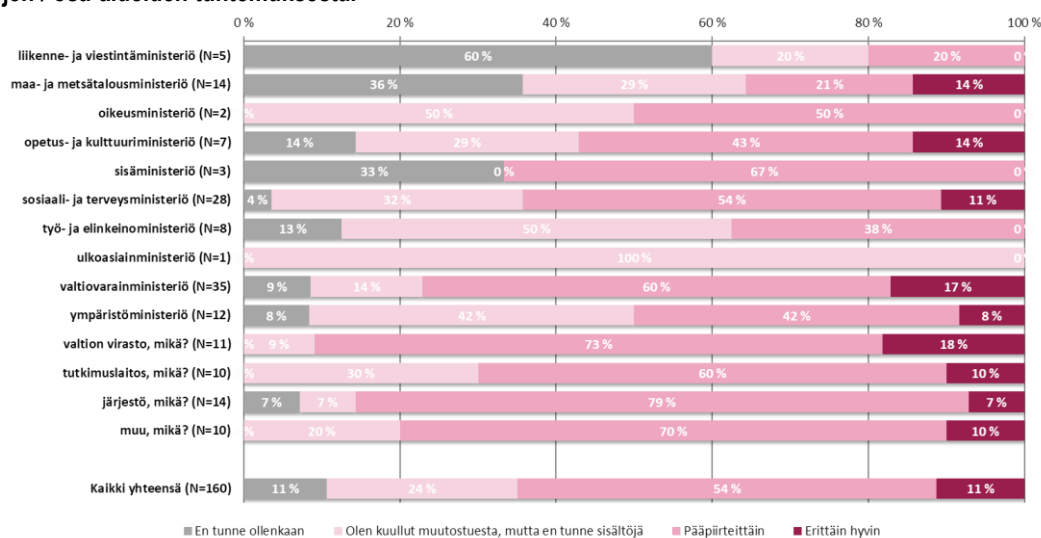
Valmistelutyöryhmä	Vastaajien määrä
Maakunta- ja sote-uudistuksen projektin johtoryhmä (18)	12,1%
Maakunta- ja sote-uudistuksen projektinohjausryhmä (23)	15,4%
Parlamentaarinen seurantaryhmä (8)	5,4%
Maakuntien valtakunnallisten palvelukeskusten valmistelun johtoryhmä (10)	6,7%
Poikkihallinnollinen yhteistoimielin (12)	8,1%
Sote- ja maakuntauudistuksen toimeenpanon valtakunnallinen yhteistyöryhmä (10)	6,7%
Maakuntarahoituksen ja ohjauksen valmisteluryhmä (21)	14,1%
Säädösvalmisteluryhmä (20)	13,4%
Maakuntauudistuksen vaikuttavuus- ja kustannustietoryhmä (15)	10,1%
Digimuutosohjelman johtoryhmä (20)	13,4%
Maakunta- ja sote-uudistuksen toimeenpanon valtakunnallinen valmisteluryhmä (16)	10,7%
Maakuntauudistuksen tiekartan valmisteluryhmä (28)	18,8%
Viestintäryhmä (4)	2,7%
Sote- ja maakuntauudistuksen muutosjohtamisvalmennuksen strateginen ohjausryhmä (4)	2,7%
Maakuntien järjestäminen – valtakunnallinen valmisteluryhmä (9)	6,0%
Henkilöstösiirrot valtiolta -valmisteluryhmä (10)	6,7%
Henkilöstön siirtymisen seurantaryhmä (7)	4,7%
Luova-hankkeen ohjausryhmä (17)	11,4%
Maakunta-uudistuksen säädösvalmisteluryhmä (11)	7,4%
Maakunnan talouden suunnittelun valmisteluryhmä (7)	4,7%
Demokratian ja osallisuuden valmistelutyöryhmä (3)	2,0%
Omaisuus ja sopimussiirtojen valmisteluryhmä (13)	8,7%

Valmistelutyöryhmä	Vastaajien määrä
Parlamentaarinen seurantaryhmä (8)	11,1%
Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen, itsehallintoalueiden perustamisen ja aluehallintouudistuksen valmistelun virkamiesohjausryhmä ja projektiryhmä (10)	13,9%
Virkamiesohjausryhmä (5)	6,9%
Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen erillisvalmistelun johtoryhmä (23)	31,9%
Virkamiesohjausryhmän ja projektiryhmän tekninen sihteeristö (4)	5,6%
Palvelutuotannon kehittämisen valmisteluryhmä (8)	11,1%
Sote-tuottajien sopimukset -työryhmä (7)	9,7%
Palvelutuottajien korvaukset -työryhmä (4)	5,6%
Vaikuttavuus ja kustannustieto -ryhmä (13)	18,1%
Vaikuttavuus ja kustannustietoryhmän toimeenpanoalaryhmä (8)	11,1%
Sairaanhoitovakuutuksen etuuksien ja rahoituksen valmisteluryhmä (4)	5,6%
Matkojen korvaamisen valmisteluryhmä (6)	8,3%
Valinnanvapauden tiedonhallinnan riskienhallintaryhmä (4)	5,6%
Sote-uudistuksen valmistelun ja toimeenpanon asiantuntijaryhmä (7)	9,7%
Eläkejärjestelmien erillisyyttä selvittävä työryhmä (5)	6,9%
Sote- ja maakuntauudistuksen toimeenpanon valtakunnallinen yhteistyöryhmä (1)	1,4%
Maakuntien sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen ja sen johtamisen ryhmä (3)	4,2%
Sote- ja maakuntauudistuksen henkilöstön siirtymiseen liittyvien tehtävien toimeenpanon seurantaryhmä (7)	9,7%
Valinnanvapauslain valmisteluryhmä (15)	20,8%
Valinnanvapauspilottien ohjausryhmä (9)	12,5%

Valmistelutyöryhmä	Vastaajien määrä
Maakuntalakityöryhmä (12)	14,8%
Järjestämis- ja voimaannapanolakityöryhmä (14)	17,3%
Sote-uudistuksen toimeenpanon valtakunnallinen valmisteluryhmä (11)	13,6%
Sote-projektiryhmä (13)	16,0%
Valinnanvapauden ja rahoituspalveluiden selvityshenkilöryhmä (1)	1,2%
Henkilöstön asema -ryhmä (9)	11,1%
Ohjaus, rahoitus ja kehittäminen -ryhmä (8)	9,9%
Valinnanvapaus- ja monikanavarahoituslakivalmisteluryhmä (11)	13,6%
Digitalisaatio, ICT-palvelut ja tietohallinto -ryhmä (17)	21,0%
Maakuntien rahoitus ja maakuntien rahoituslain valmisteluryhmä (7)	8,6%
Sote-uudistuksen valtakunnallinen viestintäryhmä (3)	3,7%
Veroryhmä (3)	3,7%
Valtionosuusryhmä (6)	7,4%
Järjestämisen edellytykset ja aluejakoryhmä (9)	11,1%
Työterveyshuollon valmisteluryhmä (3)	3,7%
YTHS-valmisteluryhmä (5)	6,2%
Valtionosuusryhmä (3)	3,7%
Rahoitus- ja resurssiohjausryhmä (7)	8,6%

Valmistelutyöryhmä	Vastaajien määrä
Muutosjohtajakokous (14)	16,5%
Maakuntafoorumi (11)	12,9%
Talous (12)	14,1%
Hallinto (10)	11,8%
HR-vastuuvalmistelu (4)	4,7%
Järjestäminen (13)	15,3%
Palveluiden integraatio (12)	14,1%
Maakunnan tuotannon kilpailukyky (0)	0,0%
Demokratia ja osallisuus (8)	9,4%
Digi (25)	29,4%
Omaisuus, sopimukset ja hankinnat (12)	14,1%
Viestintä (7)	8,2%
Kaksikieliset maakunnat (5)	5,9%
Kasvupalvelut (8)	9,4%

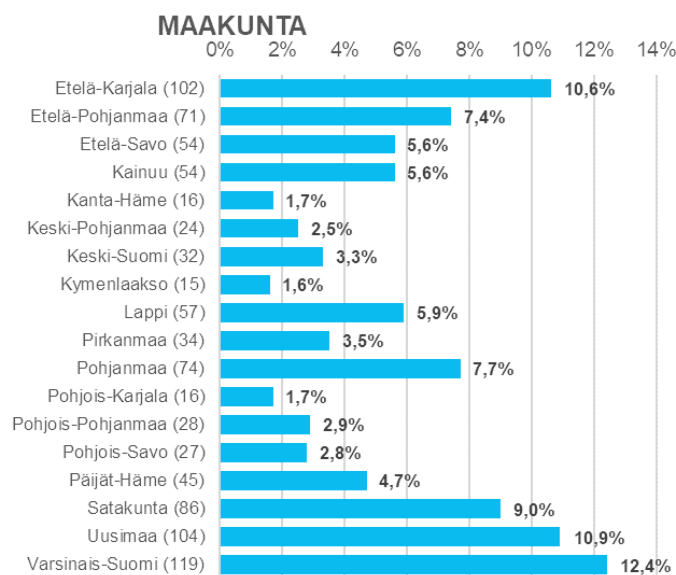
Kuva 4. Kansallisessa valmistelussa mukana olleiden kyselyvastaajien arvio muutostuen sisältöjen / osa-alueiden tuntemuksesta.



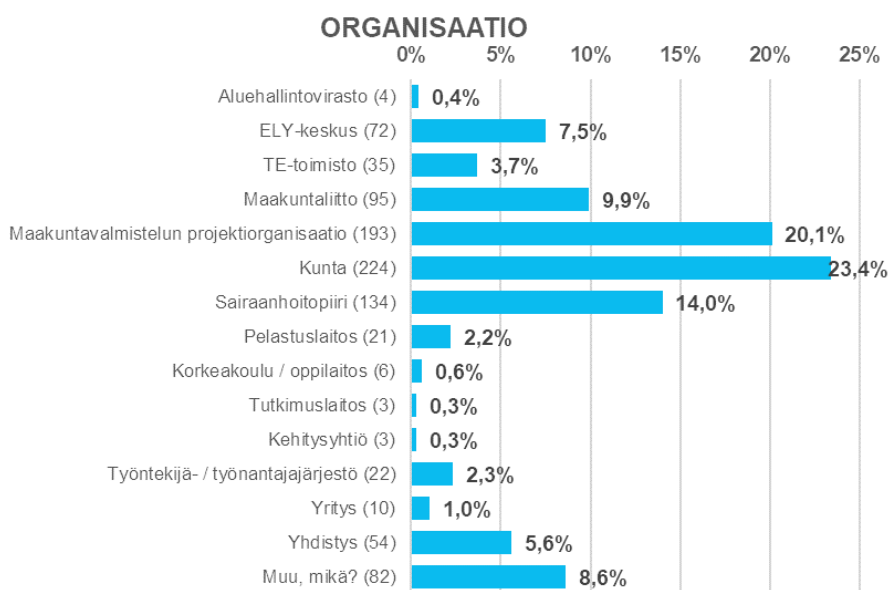
Liite 2. Maakunnallisen kyselyn taustatiedot

Kuva 1. Maakunnallisessa valmistelussa mukana olleiden kyselyvastaajien maakunta.

Kyselyyn vastasi **971** vastaajaa, joista **606** vastasi kyselyn loppuun asti

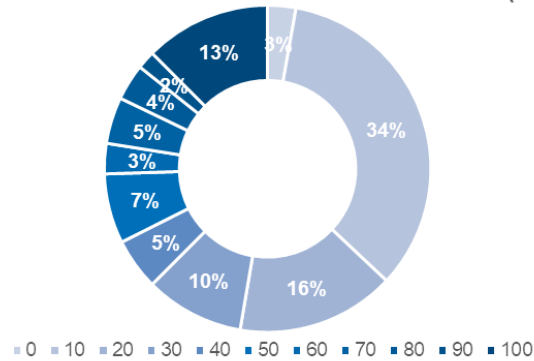


Kuva 2. Maakunnallisessa valmistelussa mukana olleiden kyselyvastaajien organisaatio.



Kuva 3. Maakunnallisessa valmistelussa mukana olleiden kyselyvastaajien uudistukseen käyttämä työaika. Arvioi, kuinka paljon keskimäärin olet käyttänyt työajastasi maakunta- ja sote-uudistuksen valmisteluun vuosina 2017–2018 (%).

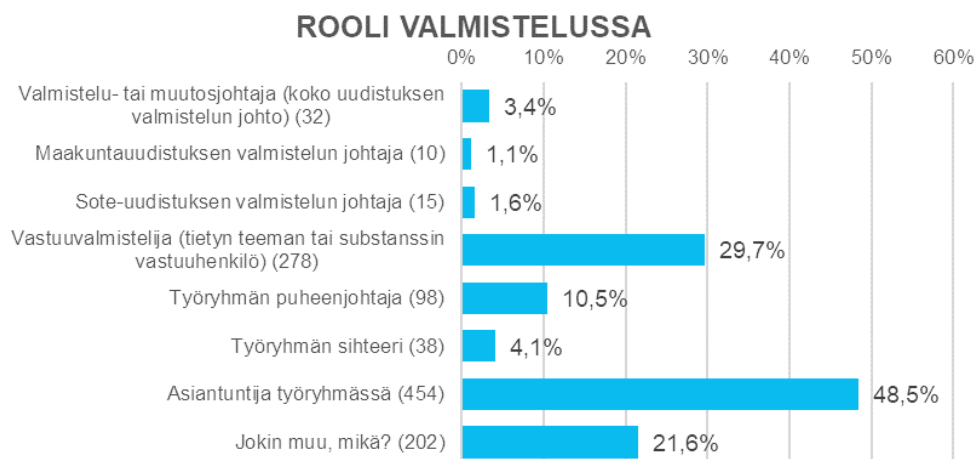
UUDISTUKSEEN KÄYTTÄMÄNI TYÖAIKA (%)



Organisaatio	Keskiarvo, käyttämäni työaika (%)
Aluehallintovirasto	13,3
ELY-keskus	23,0
Kehitysyhtiö	30,0
Korkeakoulu / oppilaitos	13,3
Kunta	21,4
Maakuntaliitto	55,9
Maakuntavalmistelu projektioorganisaatio	71,6
Muu, mikä?	23,6
Pelastuslaitos	30,5
Sairaanhoidopiiri	28,9
TE-toimisto	27,7
Tutkimuslaitos	6,7
Työntekijä- / työnantajajärjestö	11,4
Yhdistys	35,3
Yritys	13,0
Kaikki yhteensä	37,0

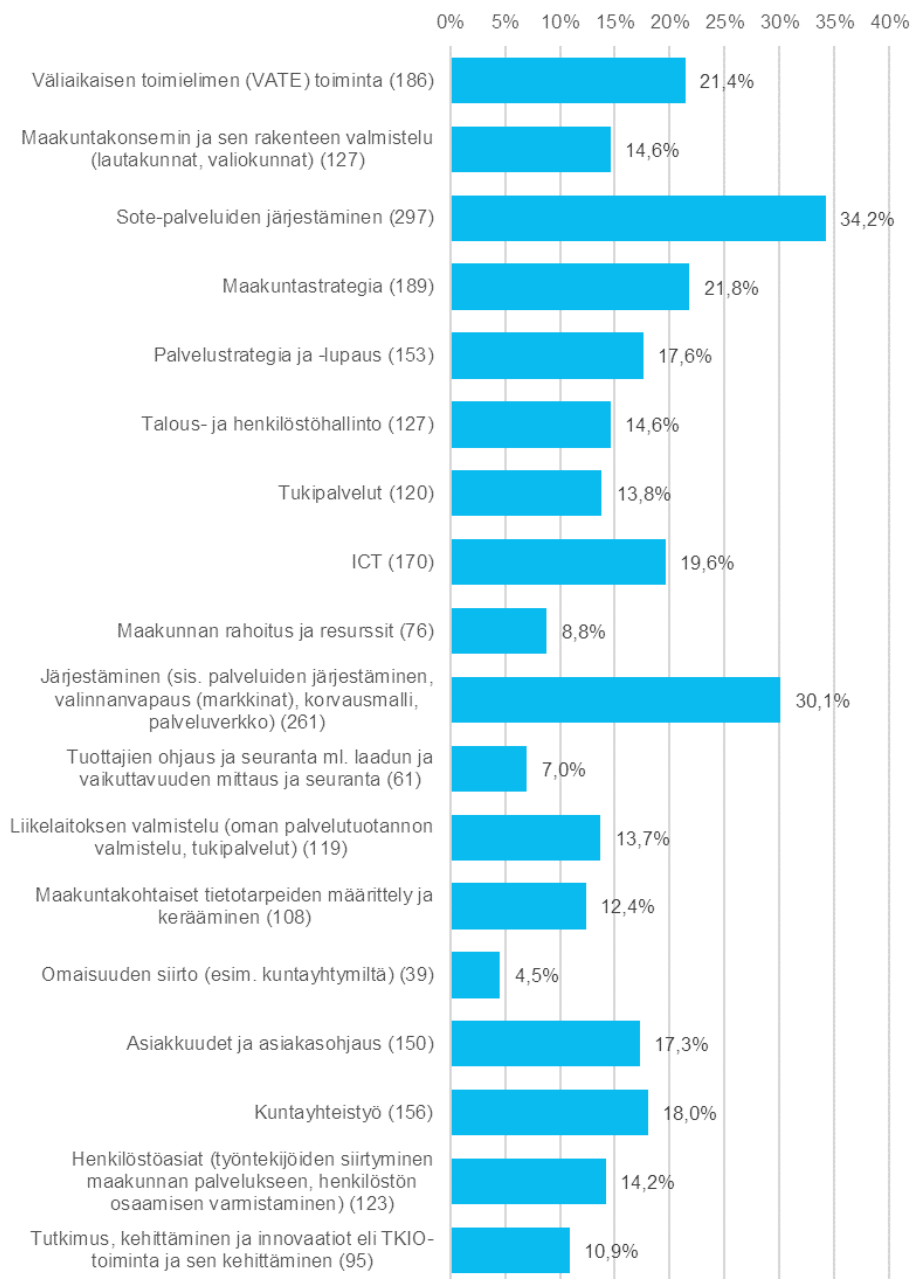
Maakunta	Keskiarvo, käyttämäni työaika (%)
Etelä-Karjala	21,9
Etelä-Pohjanmaa	33,6
Etelä-Savo	31,8
Kainuu	31,1
Kanta-Häme	62,7
Keski-Pohjanmaa	37,9
Keski-Suomi	45,2
Kymenlaakso	56,7
Lappi	52,5
Pirkanmaa	65,2
Pohjanmaa	26,6
Pohjois-Karjala	52,7
Pohjois-Pohjanmaa	68,2
Pohjois-Savo	42,3
Päijät-Häme	32,4
Satakunta	40,5
Uusimaa	38,4
Varsinais-Suomi	26,9
Kaikki yhteensä	37,0

Kuva 4. Maakunnallisessa valmistelussa mukana olleiden kyselyvastaajien rooli uudistuksessa. Millaisessa roolissa olet pääsääntöisesti ollut valmistelun eri vaiheissa?

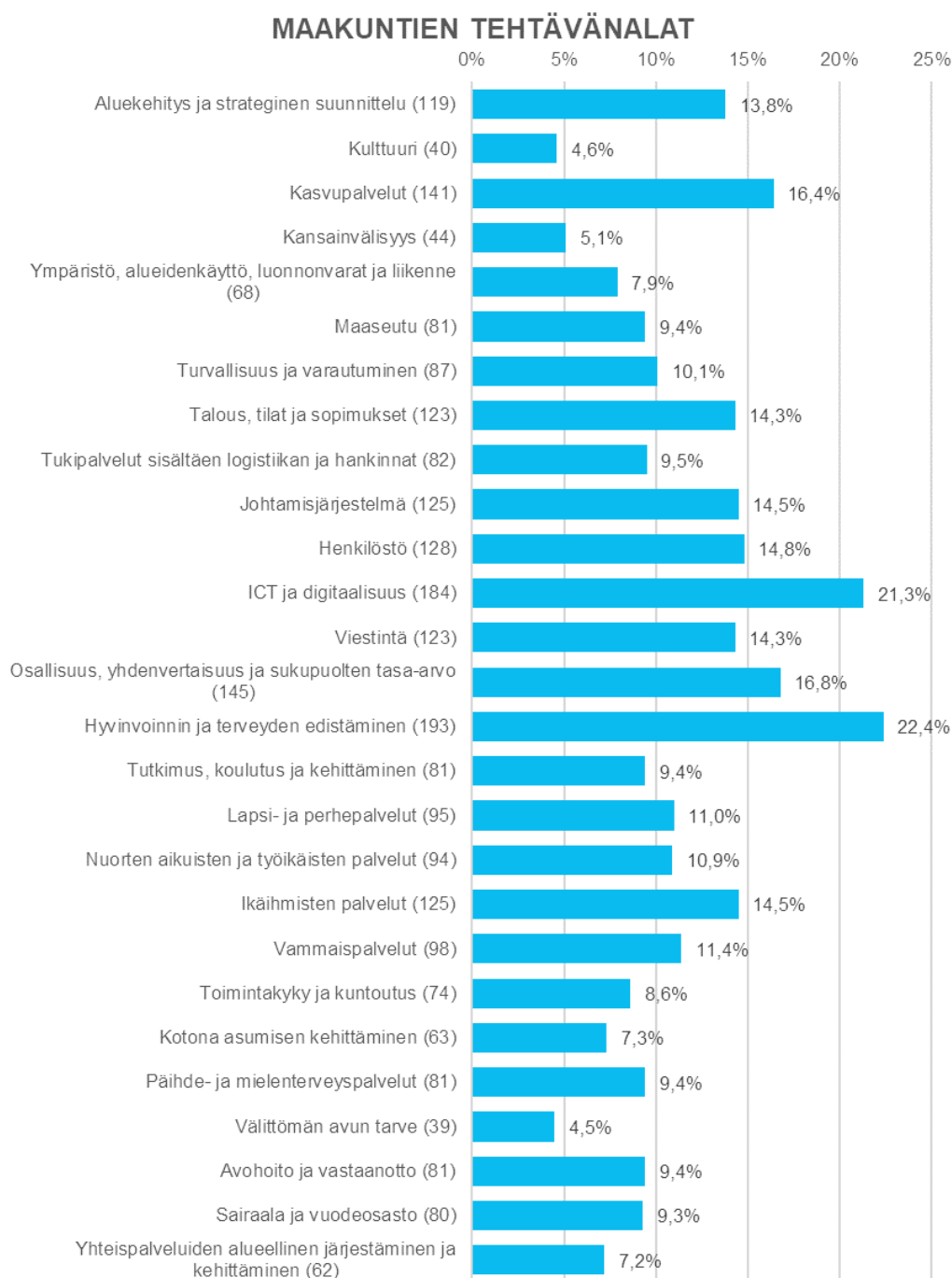


Kuva 5. Maakunnallisessa valmistelussa mukana olleiden kyselyvastaajien edustamat työryhmät ja valmistelun osa-alueet. ”Valitse seuraavista maakunta- ja sote-uudistuksen yhteydessä valmistelluista asioista neosa-alueet, joiden valmistelussa olet pääsääntöisesti ollut mukana. Valmistelutyön organisointi ja mahdollisesti myös tehtäväänkuvasi ova saattaneet muuttua ajan kuluessa.

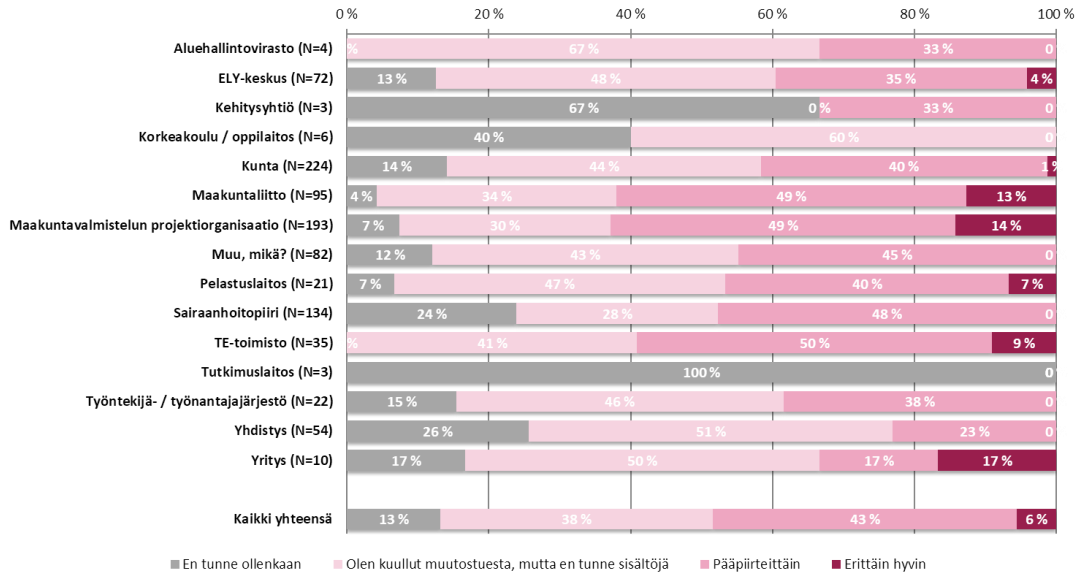
VALMISTELUN OSA-ALUEET JA TYÖRYHMÄT



Kuva 6. Maakunnallisessa valmistelussa mukana olleiden kyselyvastaajien edustamat maakuntien tehtävänälat. ”Valitse seuraavista maakunta- ja sote-uudistuksen yhteydessä valmistelluista asioista ne osa-alueet, joiden valmistelussa olet pääsääntöisesti ollut mukana. Valmistelutyön organisointi ja mahdollisesti myös tehtävänkuvasi ova saattaneet muuttua ajan kuluessa. Merkitsethän nykyisen positiosi lisäksi myös ne valmistelukokonaisuudet, joissa olet aiemmin ollut pääsääntöisesti mukana.”



Kuva 7. Maakunnallisessa valmistelussa mukana olleiden kyselyvastaajien arvio muutostuen sisältöjen / osa-alueiden tuntemuksesta.



Liite 3. Lista Sote- ja maakuntauudistuksen lainvalmisteluanalyysia varten haastatelluista henkilöistä

1	Hetemäki	Martti	Valtiosihteeri	VM
2	Järvinen	Pekka	Hallitusneuvos	STM
3	Lehtonen	Lasse	Hallintoylilääkäri	HUS
4	Mäenpää	Eeva	Hallitusneuvos	VM
5	Nerg	Päivi	Alivaltiosihteeri	VM
6	Pöysti	Tuomas	Oikeuskansleri	OKV
7	Turunen	Ilkka	Hallitusneuvos	VM
8	Valli-Lintu	Auli	Lainsäädäntöjohtaja	VM
9	Varhila	Kirsi	Ylijohtaja	STM

Liite 4. Kompleksisuustarkastelun analysikriteeristö

HALLITUSOHJELMA 2015-2019 "Ratkaisujen Suomi"									
Visio: "Suomi vuonna 2025 on uudistuva, välittävä ja turvallinen maa, jossa jokainen meistä voi kokea olevansa tärkeä. Yhteiskunnassamme vallitsee luottamus."									
Pisteytys: Asteikko: 1-5, missä 1 = matala taso ja 5 =korkea taso									
ARVOTTAMISEN KRITTEERIT									
ARVO	D1 Epävarmuus			D2 Kompleksisuus			D3 Tulkinta		
	Riskit	Kausaliitteet	Asetelmat	Keskinäisriippuvuus	Alasysteemit	Osatekijät	Arvot	Näkökulmat	Strategia
1	Riskit tunnistettavissa ja taso matala	Kausaliitteet vaikutussuhteet helposti tunnistettavissa	Asetelmat ovat vakaita ja toiminta ennustettavissa	Ilmiöt selvästi erillisiä ja yhteenkietoutuneisuus vähäistä	Päätöksentekotasoja ja alasysteemejä vähän ja ne ovat helposti määriteltävissä	Osatekijät selvästi tunnistettavissa ja yksinkertaisia	Arvoperusta yhteisesti jaettu	Näkökulmat selkeitä ja yhteisesti jaettuja	Toimintaa ohjaa selkeä visio ja strategia
2	Riskit tunnistettavissa, mutta taso keskimääräinen tai korkea	Kausaliitteet vaikutussuhteet melko helposti tunnistettavissa	Asetelmat muuttuvat hieman mutta toiminta ennustettavissa	Ilmiöt jossain määrin erillisiä ja yhteenkietoutuneisuus vähäistä	Päätöksentekotasoja ja alasysteemejä melko vähän ja ne ovat helposti määriteltävissä	Osatekijät tunnistettavissa mutta osin vaikeasti määriteltävissä	Arvoperusta jokseenkin yhteisesti jaettu vaikka pieniä eroavaisuuksia löytyykin	Näkökulmat melko selkeitä ja kohtuullisessa määrin yhteisesti jaettuja	Toimintaa ohjaa jossain määrin selkeä visio ja strategia
3	Riskit vaikeammin tunnistettavissa, mutta uhat vähäisiä	Kausaliitteet vaikutussuhteet melko helposti tunnistettavissa, mutta välittävien tekijöitä paljon	Asetelmat muuttuvat ja toiminta ei aina ole ennustettavissa	Ilmiöt jossain määrin keskinäisriippuvaisia ja yhteenkietoutuneita	Päätöksentekotasoja ja alasysteemejä kohtuullisen paljon mutta ne ovat helposti määriteltävissä	Osatekijöiden tunnistamisessa ja määrittelemisessä hieman vaikeuksia	Arvoperusta on jossain määrin hajautunut	Näkökulmat jossain määrin hajallaan ja näkemuseroja esiintyy	Toiminnan taustalla oleva visio on abstrakti ja strategiat linjaukset yleisiä
4	Riskit vaikeammin tunnistettavissa ja uhat kohtuullisen suuria	Kausaliitteet vaikutussuhteet melko vaikeasti tunnistettavissa ja välittävien tekijöitä paljon	Asetelmat muuttuvat melko paljon ja toiminnan ennustettavuus heikkoa	Ilmiöt suuresti määrin keskinäisriippuvaisia ja yhteenkietoutuneita	Päätöksentekotasoja ja alasysteemejä paljon yhteensovittamisongelmia esiintyy jossain määrin	Osatekijät vaikeasti tunnistettavissa ja jokseenkin kompleksisia	Arvoperusta on suurassa määrin hajautunut ja tulkintaeroot suuria	Näkökulmat suurassa määrin hajallaan ja yhteisen näkemyksen synnyttämiseen on vaikeaa	Toiminnan taustalla ei juurikaan ole yhteistä visiota eikä strategiaa
5	Riskit vaikeasti tunnistettavissa ja uhat suuria	Kausaliitteet vaikutussuhteet vaikeasti tunnistettavissa ja välittävien tekijöitä	Asetelmat muuttuvat erittäin paljon ja toiminnan ennustettavuus heikkoa	Ilmiöt erittäin paljon keskinäisriippuvaisia ja yhteenkietoutuneita	Päätöksentekotasoja ja alasysteemejä paljon yhteensovittamisongelmia esiintyy erittäin paljon	Osatekijät hyvin vaikeasti tunnistettavissa ja erittäin kompleksisia	Arvoperusta suurassa määrin jakaantunut ja toimintakehittäjä konflikttien säilyttäjä	Näkökulmat suurassa määrin hajallaan ja yhteisen näkemyksen synnyttämiseen on lähes mahdotonta	Toiminnan taustalla ei ole mitään visiota ja strategiaa. Toimitaan ad hoc pohjalta

6 LÄHTEITÄ JA TAUSTA-AINEISTOJA

Ahlbäck Öberg, S. & Öberg, P. (2012). Kunskaper och politik: mellan kunskapsnon-chalans och expertdelegation. Teoksessa Molander, P. (red.). Kunskaper & Makten, 45-74.

Daviter, F. (2017). Coping, taming or solving: Alternative approaches to the governance of wicked problems. *Policy Studies*, 38(6): 571–588.

Derbyshire, H. & Donovan, E. (2016). Adaptive programming in practice: shared lessons from the DFID-funded LASER and SAVI programmes. UK Government. August 2016.

Dunlop, C. & Radaelli, C. (2016). The politics and Economics of Regulatory Impact Assessment. Teoksessa Dunlop & Radaelli (eds.) *Handbook of Regulatory Impact Assessment*, 3-20.

Gunningham, N. & Sinclair, D. (2017). Smart Regulation. Teoksessa Drahos, P. (ed.) *Regulatory Theory. Foundations and applications*, 133-148.

Halme, K. & Salminen, V. & Wiikeri, J. & Nieminen, M. & Hyytinen, K. & Ruutu, S. (2017). Talouden muutosajuri ja pelinrakentaja. Sitran Talous uudistavaksi ja yhteisölliseksi -vaikuttavuustavoitteen arviointi. Sitran selvityksiä 127. Helsinki: Sitra.

HE 15/2017 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi. <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2017/20170015>

Hodgson, A. & Leicester, G. (toim.) (2016). *Second-Order Science and Policy. An Account of an Exploratory Forum*. SOSP Report June 2016. Sitran ja IFF:n järjestämä foorumi Skotlannin Aberdourissa 15.–17.3.2016. <http://www.decisionintegrity.co.uk/SOSP%20Report%20Final%20June%202016.pdf>

Hyytinen, K. (2017). Supporting service innovation via evaluation: a future oriented, systemic and multi-actor approach. Aalto University publication series DOCTORAL DISSERTATIONS, 14/2017, VTT Science, 146

Jalonen, H. & Uusikylä, P. & Hyttinen, R. (2019). Diversiteetin kohtaaminen ja johtaminen työelämässä. Teoksessa Syväjärvi, A. & Pietiläinen, V. (2019). Johtamisen psykologia. Ihmisten johtaminen muuttuvassa työelämässä. Jyväskylä: PS-kustannus. Ilmestyy syksyllä 2019.

Lainsäädännön arviointineuvoston vuosikatsaus 2017.

Lodge, M. (2015). Trends and challenges in regulation and regulatory policy. Teoksessa Regulatory Policy in Perspective. A Readers Companion to the OECD Regulatory Policy Outlook 2015, 11-33.

Maakunnan tehtävät. <https://alueuudistus.fi/tehtavat>

Maakunta ja sote-uudistus. Toimeenpanon runkosuunnitelma 2018-2021. https://alueuudistus.fi/documents/1477425/4064731/Maakunta-+ja+sote-uudistuksen+toimeenpanon_runkosuunnitelma_03102018.pdf/6a4a3f7c-89f2-4320-9023-13ee0a271a9b/Maakunta-+ja+sote-uudistuksen+toimeenpanon_runkosuunnitelma_03102018.pdf.pdf

OECD Regulatory Policy Outlook 2018.

Owal Group (2018). Valinnanvapauskokeilun arviointi. Väliraportti Q3/2018. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö. Palvelut asiakaslähtöisiksi -kärkihanke. Palvelusetelikkokeilu osahanke. 26.10.2018

Raisio, H. & Jalonen, H. & Uusikylä, P. (2018). Kesy, sotkuinen vai pirullinen ongelma. Tiedon käyttö yhteiskunnallisessa päätöksenteossa. Sitran selvityksiä 139. Marraskuu 2018. Sitra. Helsinki.

Raisio, H., Puustinen, A. & Vartiainen, P. (2018b). The Concept of Wicked Problems: Improving the Understanding of Managing Problem Wickedness in Health and Social Care. Teoksessa Thomas, W., Hujala, A., Laulainen, S. & McMurray, R. (toim.) The Management of Wicked Problems in Health and Social Care. Lontoo: Routledge.

Ranta, T, Manu, S, Laasonen, V, Uusikylä, P & Leskelä, R-L (2017): Kohti uusia maakuntia. Sote- ja maakuntauudistuksen toimeenpanon esivalmisteluvaiheen yhteenvedo. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 74/2017. https://tietokayttoon.fi/documents/10616/3866814/74_Kohti+uusiammaakuntia.pdf/7204434c-72fc-4916-8f77-cb2ffb1178bd?version=1.0

Rantala, K. (2011). Lainvalmistelun laatu hallituksen kärkihankkeissa. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 255.

Rittel, H.W.J., & Webber, M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences*, 4(2): 155–169.

Sitra (2018). Ilmiömäinen julkinen hallinto. Keskustelualoite valtioneuvoston toimintatapojen uudistamiseksi. Sitran työpaperi 31.8.2018.

Tala, J. (2005). Lakien laadinta ja vaikutukset. Edita.

Tala, J.(2010). Lainlaadinnan mallit ja informaatio-ongelmat. Teoksessa Keinänen & Kilpeläinen & Väättänen (toim). Empiirisen oikeustutkimuksen kokemukset, haasteet ja tulevaisuus. Itä-Suomen yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja 26, 63-81.

Tiihonen, P. & Tiihonen, S. (1990). Keskitetyn suunnittelun nousu ja tuho. Jäähyväiset alistavalle pysähtyneisyyden ajan suunnittelulle. Valtion painatuskeskus. Helsinki.

Uusikylä, P. (2018). Disaster Management as a Complex Adaptive System – Building Resilience with New Systemic Tools of Analysis. EES 13th Biannual Conference, Thessaloniki, 1-5 October 2018.

Valiokunnan lausunto PeVL 26 2017 vp. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Sivut/PeVL_26+2017.aspx

Valli-Lintu, A (2017): Sote- ja kuntarakenteen pitkä kujajuoksu. KAKS – Kunnallisalan kehittämissäätiön Julkaisu 10 2017. https://kaks.fi/wp-content/uploads/2017/09/sote-jakuntarakenteen-pitka-kujanjuoksu_2.pdf

Vihriälä, V. (2016). Näyttöön pohjautuva päätöksenteko – miksi tärkeää ja miksi vaikeaa? Teoksessa Vihriälä (toim.) Taloustutkimus päätöksenteon tukena. *Etlä* 70, 19-64.

Xiang, W-N. (2013). Working with wicked problems in socio-ecological systems: Awareness, acceptance, and adaptation. *Landscape and Urban Planning*, 110(1), 1–4.

TIETOKAYTTOON.FI

