

UUDISTUVA SOSIAALI- JA TERVEYS- ALA

Toimittaneet
ANNELI HUJALA &
HELENA TASKINEN

TAMPERE UNIVERSITY PRESS

Uudistuva sosiaali- ja terveysala

Anneli Hujala & Helena Taskinen
(toim.)

Uudistuva sosiaali- ja terveysala



©2020 Tekijä ja Tampere University Press

Teoksen verkkoversio on avoimesti saatavissa <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-359-022-9>
Nimeä-EiKaupallinen-EiMuutoksia 4.0 Kansainvälinen -lisenssillä (CC BY-NC-ND 4.0)

Kannen suunnittelu

Miika Immonen

Typografia ja taitto

Eija Kylmäniemi

ISBN 978-952-359-023-6 (painettu, nid.)

ISBN 978-952-359-022-9 (pdf)

Kustantaja: Tampere University Press, Tampere, Suomi

Valmistaja: BoD – Books on Demand, Norderstedt, Saksa

Sisällys

Esipuhe

Anneli Hujala & Helena Taskinen7

OSA I

Sosiaali- ja terveyspalvelujärjestelmä liikkeessä

Sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistaminen – virstanpylväitä menneestä ja suuntia tulevasta

Pauli Rautiainen, Helena Taskinen & Sari Rissanen15

Integraatio – sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistamisen ydintä

Helena Taskinen & Anneli Hujala47

Sosiaali- ja terveyspalvelujen vaikuttavuuden ja kustannusvaikuttavuuden tutkiminen

Janissa Miettinen, Kirsikka Selander & Ismo Linnosmaa77

OSA II

Organisaatiot uuden edessä

Integroiva johtaminen

*Anneli Hujala, Erja Mustonen, Charlotte Klinga, Johanna Lammintakanen,
Sanna Laulainen & Helena Taskinen131*

Henkilöstön ja johtajien osaamisvaatimukset integroituvissa palveluissa

Sanna Laulainen, Joakim Zitting & Vuokko Niiranen151

Digitalisaatio ja sähköiset palvelut uudistuvassa sosiaali- ja terveydenhuollossa

Kaija Saranto, Ulla-Mari Kinnunen, Virpi Jylhä & Eija Kivekäs.....179

OSA III

Ihmiset muutoksen toteuttajina

Monitoimijaisuus työntekijän voimavarana ja haasteena

Kaarina Mönkkönen & Taru Kekoni215

Asiakaslähtöinen palveluohjaus

Hanna Ristolainen, Päivi Roivas, Erja Mustonen & Anneli Hujala.....241

Asiakkaan ääni – osallisuus ja vaikuttamisen mahdollisuudet

Tuula Kivinen, Heidi Vanjusov & Riitta Vornanen267

Kirjoittajat..... 295

Esipuhe

Anneli Hujala & Helena Taskinen

Sosiaali- ja terveystalvelujärjestelmän uudistamista on valmisteltu Suomessa jo pitkään. Sosiaali- ja terveystalvelujärjestelmä on toisaalta jatkuvasti liikkeessä ja muutoksessa oleva, toisaalta myös vahvasti entiseen ankkuroituva. Millaista liikettä viime aikoina on ollut ja mihin suuntaan ollaan menossa? Mikä uudistuu, mikä näyttää säilyvän ennallaan? Mitä uudistuksissa on tavoiteltu ja tavoitellaan jatkossa, kuka muutokset toteuttaa ja miten? Näitä asioita tarkastelemme tässä kirjassa. Muutokset – kuten sote-uudistuskin – koskevat sekä järjestelmätasoa, organisaatioita että ihmisiä yksittäisinä ammattilaisina ja muina toimijoina. Muutokset ja uudistuminen myös ilmenevät usein varsin eri tavoin näillä makro-, meso- ja mikrotasoilla.

Niin kutsuttu sote- ja maakuntaudistus kariutui vuoden 2019 alussa ja uusin sote-uudistus on suunnitteilla. Sosiaali- ja terveystalan uudistuminen jatkuu edelleen – jopa riippumatta siitä, millaisia kantoja poliittiset päätöksentekijät jatkossa ottavat uudistuksiin. Tietyt kehityssuunnat ovat nähtävissä: talvelujärjestelmä kaipaa selkeyttämistä, organisaatiot ja johtaminen ovat uuden edessä ja sote-am-

mattilaisten osaamista koetellaan. Asiakkaiden asema vahvistuu, mutta heiltä myös vaaditaan paljon. Lähitulevaisuuden keskeisten muutosten tunnistaminen ja niihin valmistautuminen on ratkaisevan tärkeää. Aiempaan tutkimukseen perustuvaa tietoa sosiaali- ja terveysalan uudistumisen keskeisistä muutosteemoista ja tulevaisuuden suuntaviivoista tarvitaan kaikkien keskeisten sote-toimijoiden, kuten päätöksentekijöiden, johtajien, sote-ammattilaisten ja kansalaisten näkökulmasta.

Tämä käsillä oleva kirja tarjoaa selkeän, monipuolisen ja käytännönläheisen yleiskatsauksen siitä, mihin suuntaan suomalainen sosiaali- ja terveysala on kehittymässä lähivuosina. Kirjassa avataan maamme sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistumisen kannalta keskeisiä teemoja ja ilmiöitä kolmesta eri näkökulmasta: palvelujärjestelmän tasolta, organisaatiotasolta ja yksilötasolta. Kokonaisuutena kirja tarjoaa näiden kolmen näkökulman sisällä yhdeksän erilaista aihealuetta uudistuvan sosiaali- ja terveysalan tarkasteluun. Kirjan tavoitteena on tuoda uutta ymmärrystä ja tietoa sosiaali- ja terveysalan muutosten johtamisesta ja uudistusten suunnasta eri toimijoiden näkökulmasta. Jatkuvasti uudistuvaa sote-maailmaa tarkastellaan sekä tutkittuun tietoon että käytäntöön pohjautuen.

Kirjassa tarkastellaan sosiaali- ja terveysalan uudistumista järjestelmä-, organisaatio- ja yksilötasojen näkökulmasta. Tämän jaottelun mukaisesti kirjassa on kolme osaa: makrotasolla ollaan liikkeesä, mesotasolla uuden edessä ja mikrotasolla muutoksen toteuttajina.

Kirjan ensimmäisessä osassa tarkastellaan sosiaali- ja terveysalaa makrotason eli palvelujärjestelmän uudistumisen näkökulmasta. Artikkelien aiheina ovat historiallinen katsaus aiempiin uudistuksiin, integraatio sekä vaikuttavuuden ja kustannusvaikuttavuuden tutkimus.

Teoksen ensimmäisessä artikkelissa **Pauli Rautiainen, Helena Taskinen** ja **Sari Rissanen** tarkastelevat sosiaali- ja terveydenhuollon uudistamisen keskeisiä vaiheita historiallisena jatkumona. Tarkemmin artikkelissa paneudutaan sosiaali- ja terveydenhuollon uudis-

tuksen viime vaiheisiin ja tapahtumaprosessien avaamiseen hallituskaudella 2015–2019. Artikkelin tavoitteena on taustoittaa sitä, mistä ja miten nykyvaiheeseen on tultu ja millaista tulevaisuutta kohti ollaan menossa. Kirjoittajat kuvaavat ja pohtivat laajojen sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistusten etenemisen haasteita myös polkuriippuvuuk-sien näkökulmasta aiempaan muutoshistorian vaiheisiin peilaten, mikä tuo perspektiiviä ja ymmärrystä sote-uudistuksen kohtaamiin haasteisiin. Artikkelin lopussa kuvataan laajojen ja monitasoisten so-te-uudistusten toimeenpanoa eli millaisena uudistusten toteuttami-nen konkretisoituu muutosten johtamisen näkökulmasta.

Helena Taskinen ja **Anneli Hujala** analysoivat toisessa artikkelis-sa integraatiota eli sosiaali- ja terveyspalvelujen yhteensovittamisen teoreettisia periaatteita ja käytännön toteuttamisen haasteita. Eri-tyinen huomio on paljon palveluja tarvitsevien asiakkaiden palvelu-kokonaisuuksien koordinoinnissa. Artikkelissa tarkastellaan myös sosiaali- ja terveydenhuollon uudistamiseen integraation ohella vah-vasti liittynyttä valinnanvapautta ja sen erilaisia toteuttamistapoja kansainvälisten esimerkkien kautta. Valinnanvapaus on integraation rinnalla kansainvälisestikin yksi keskeinen sosiaali- ja terveysalan uudistamisen suuntaus. Valinnanvapaus voikin joko tukea tai haas-taa asiakaslähtöistä palvelujen yhteensovittamista.

Ensimmäisen osan kolmannessa artikkelissa **Janissa Miettinen**, **Kirsikka Selander** ja **Ismo Linnosmaa** paneutuvat sosiaali- ja ter-veyspalvelujen vaikuttavuuden ja kustannusvaikuttavuuden kysy-myksiin: mitä vaikuttavuus on, miten sitä voidaan arvioida ja miten tutkia. Kirjoittajat tarkastelevat ja kuvaavat erityisesti vaikuttavuus-tutkimuksen menetelmällisiä ratkaisuja, kuten erilaisia mittareita, joilla vaikuttavuutta arvioidaan. Olennaista on myös, miten vaikut-tavuustietoa hyödynnetään sosiaali- ja terveyspalvelujen kehittämi-nessä.

Kirjan toinen osa kohdistuu organisaatiotason kysymyksiin. Organisaatiotasolta on nostettu esiin johtamisen ja osaamisen uudis-tumiseen sekä sosiaali- ja terveysalan digitalisaatioon liittyviä haas-teita.

Anneli Hujala, Erja Mustonen, Charlotte Klinga, Johanna Lammintakanen, Sanna Laulainen ja Helena Taskinen tarkastelevat artikkelissaan sosiaali- ja terveyspalvelujen yhteensovittamisen keskeistä edellytystä eli monialaisen yhteistyön johtamista. Johtajat ovat avainasemassa yhteistyön mahdollistajina, mutta myös heiltä itseltään vaaditaan uudenlaista orientaatiota johtamistyöhön. Kirjoittajat pohtivat perinteistä johtamista uudistavan, integroivan eli yhteensovittavan johtamisen haasteita sosiaali- ja terveysalalla.

Sanna Laulainen, Joakim Zitting ja Vuokko Niiranen tarkastelevat ja analysoivat artikkelissaan sosiaali- ja terveyspalvelujen toimijoihin, kuten työntekijöihin ja johtajiin kohdistuvia uusia osaamisvaatimuksia integroituvissa sosiaali- ja terveyspalveluissa. Erilaisten muutosprosessien keskellä työntekijöiltä ja johtajilta edellytetään, että he tunnistavat, millaista osaamista nyt ja tulevaisuudessa tarvitaan. Kirjoittajat analysoivat näitä osaamisvaatimuksia sekä yleisenä osaamisena että työntekijöihin kohdistuvana erityisenä uudistamista edistävänä osaamisena ja johtamisosaamisena.

Kirjan kuudennessa artikkelissa **Kaija Saranto, Ulla-Mari Kinnunen, Virpi Jylhä ja Eija Kivekäs** pureutuvat digitalisaation ja sähköisten palvelujen kasvavaan rooliin sosiaali- ja terveysalalla. Artikkelissa valotetaan digitalisaation kansallisen ohjauksen kehitystä ja roolia sosiaali- ja terveyspalvelujärjestelmässä. Digitalisaatio eli palvelujen sähköistäminen on merkittävä muutos sekä kansalaisten että palvelun tuottajien ja työntekijöiden kannalta. Kirjoittajat tarkastelevat myös hyvinvointiteknologian käyttöönoton edellyttämiä toimia sekä asiakkaiden että henkilöstön näkökulmista. Artikkelissa havainnollistetaan esimerkeillä tiedon tuottamista ja hallintaa sekä sähköisten sosiaali- ja terveyspalvelujen kehittämistä kansalaisille.

Kirjan kolmas osa keskittyy sosiaali- ja terveysalan muutoksiin niitä toteuttavien ihmisten näkökulmasta. Artikkeleiden teemoina ovat sote-työntekijöiden monitoimijainen yhteistyö, asiakaslähtöinen palveluohjaus sekä asiakasosallisuus.

Kaarina Mönkkönen ja **Taru Kekoni** tarkastelevat kirjan seitsemännessä artikkelissa sitä, miten muutokset sosiaali- ja terveysalalla vaikuttavat työntekijöiden työntekemisen tapoihin, ammatti-identiteetteihin ja asiantuntijuuksiin. Tarkastelun keskiössä ovat sosiaali- ja terveysalan ammattilaiset. Käynnissä olevat rakenteelliset ja organisatoriset muutokset vaikuttavat myös ammattilaisten työskentelyyn työntekijätasolla vaatiessa yhdessä toimimisen taitoja. Artikkelissa luodaan katsaus siihen, miten monialaisen työskentelyn ja yhdessä toimimisen taitoja voidaan kehittää työelämässä ja jo opiskelun aikana, jotta työskentely eri alojen yhdyspinnoilla onnistuu. Kirjoittajat pohtivat artikkelissaan myös sitä, miten sosiaali- ja terveysalan muuttuvat rakenteet vaikuttavat itse työprosesseihin ja sosiaali- ja terveysalan työhön.

Seuraavassa eli kahdeksannessa artikkelissa **Hanna Ristolainen**, **Päivi Roivas**, **Erja Mustonen** ja **Anneli Hujala** paneutuvat asiakaslähtöisyyteen, jota pidetään nykyisin keskeisenä tavoitteena lähes kaikessa sosiaali- ja terveysalan kehittämisessä. Artikkelissa tarkastellaan asiakaslähtöisyyttä sosiaali- ja terveydenhuollossa keskeisen ja yhä korostuvan työmuodon, palveluohjauksen näkökulmasta. Artikkelissa pohditaan myös sosiaali- ja terveydenhuollon yhteisen asiakassuunnitelman roolia asiakaslähtöisyyden työvälineenä. Artikkelin lopussa kirjoittajat tuovat esiin kriittisiä näkemyksiä asiakaslähtöisyydestä kuvaamalla ikääntyneiden parissa työskentelevien palveluohjaajien omaa puhetta asiakaslähtöisestä työorientaatiosta.

Kirjan viimeisessä artikkelissa **Tuula Kivinen**, **Heidi Vanjusov** ja **Riitta Vornanen** käsittelevät ja analysoivat asiakkaiden äänen kuulumista ja vaikutusmahdollisuuksia osallisuuden näkökulmasta. Artikkelissa avataan osallisuuden käsitettä sekä sitä, mitä osallisuus edellyttää ja millaisia esteitä sen toteutumiselle on. Asiakkaat ovat voimavara, jota voidaan hyödyntää palvelujen kehittämisessä ja toteuttamisessa monin eri tavoin. Kirjoittajat pohtivat myös sitä, mistä osallisuuden kokemus syntyy.

Kirjan kirjoittajat ovat Itä-Suomen yliopiston tutkijoita ja opettajia ja heidän läheisiä yhteistyökumppaneitaan. Kirjan artikkeleissa edustettuina ovat muun muassa sosiaali- ja terveyshallintotiede, sosiaali- ja terveydenhuollon tietohallinto, terveystaloustiede, oikeustiede, sosiaalityö ja sosiaalipsykologia. Toivomme, että näiden eri tieteenalojen tulosten yhdistäminen avaa näköaloja sote-alan uudistumisesta eri toimijoille. Kirjan jokainen artikkeli on oma kokonaisuutensa. Kirja on vertaisarvioitu.

Kiitämme lämpimästi kaikkia kirjan kirjoittajia sekä erilaisia taustavoimia, kuten tutkimusten osallistujia ja yhteistyökumppaneitamme.

Kuopiossa lokakuussa 2020

Anneli Hujala

Helena Taskinen

OSA I

Sosiaali- ja terveystalvelujärjestelmä liikkeessä

Sosiaali- ja terveystalvelujen uudistaminen

– virstanpylväitä menneestä ja suuntia tulevasta

Pauli Rautiainen, Helena Taskinen & Sari Rissanen

Johdanto

Tässä artikkelissa tarkastelemme sosiaali- ja terveystalvelujen uudistamisen (sote-uudistuksen) vaiheita 1970-luvulta tähän päivään. Analysoimme erityisesti pääministeri Juha Sipilän hallituksen (2015–2019) keväällä 2019 kaatuneen sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännön kokonaisuudistuksen keskeistä sisältöä ja sen valmistelun karikoita. Peilaamme samalla Sipilän hallituksen sote-uudistusta niin tätä aiempien hallitusten kuin erityisesti tätä myöhempien hallitusten pyrkimykseen uudistaa sosiaali- ja terveystalveluita. Tämä

mahdollistaa laajojen ja syvällisten sosiaali- ja terveystalvelujen uudistusten mahdollisuuksien pohtimisen muutosten johtamisen näkökulmasta. Sote-uudistuksen ymmärtäminen edellyttää niiden haasteiden ymmärtämistä, joita sen valmisteluvaiheessa ja aiemmassa muutoshistoriassa on kohdattu.

Jatkuvan sote-uudistuksen virstanpylväitä

Sosiaali- ja terveydenhuollon kokonaisuudistusta on jo pitkään yritetty ajaa läpi eri muodoissa siinä onnistumatta (ks. taulukko 1). Tämä ei kuitenkaan sinänsä ole hallinnonuudistusten kohdalla mitenkään tavatonta. Jo Niccolo Machiavelli (2001) kirjoitti renessanssiajan Italiassa kirjassaan Ruhtinas: ”mikään yritys ei ole yhtä vaikeasti käynnistytvä, yhtä varoen suoritettava ja tuloksiltaan yhtä epävarma kuin uuden hallintojärjestelmän voimaan saattaminen. Uudistaja nimittäin saa vastaansa kaikki ne, joille vanha järjestelmä oli edullinen, ja nekin, jotka katsovat hyötyvänsä uudesta järjestelmästä, kannattavat häntä melko vaimeasti. Puoltajien penseys johtuu osaksi siitä, että he pelkäävät vastustajiaan, joilla on tukenaan vanhat lait, osaksi siitä, että ihmiset ovat epäluuloisia eivätkä täysin luota uudistuksiin ennen kuin pitkällisen kokemuksen jälkeen.”

Machiavellin ajatus hallinnonuudistuksien vaikeudesta liittyy ilmiöön, jota nykyaikaisessa hallinnon tutkimuksessa kuvataan polkuriippuvuuden (*path-dependency*) käsitteellä (ks. esim. Trouvé, Couturier, Etheridge, Saint-Jean & Somme 2010). Sillä viitataan siihen, ettei aiemmista ajattelumalleista tahdota uudistusten valmistelun yhteydessä päästä millään eroon (ks. esim. Hiilamo & Saari 2010; Tirronen 2011; Julkunen 2017). Mikko Niemelä (2008) kuvaa polkuriippuvuuden seurauksena politiikasta tulevan tällöin eräänlaista kielellistä kamppailua siitä, kuka pystyy määrittämään, millä termeillä, käsitteillä ja painotuksilla asioista puhutaan. Kyse on siitä, tuodaanko uudistuksia esille palvelujen uudenaikaistamisen, tehostamisen, järkevöittämisen vai hyvinvointivaltion romuttamisen kan-

SOSIAALI- ja terveyspalvelujärjestelmän uudistamista on valmisteltu Suomessa jo pitkään. Riippumatta siitä, millaisia kantoja poliittiset päätöksentekijät jatkossa ottavat, tietyt kehityssuunnat ovat nähtävissä: palvelujärjestelmä kaipaa selkeyttämistä, organisaatiot ja johtaminen ovat uuden edessä, ja sote-ammattilaisten osaamista koetellaan. Muutokset koskevat sekä järjestelmätasoa, organisaatioita että yksilöitä.

KOKOOMATEOS *Uudistuva sosiaali- ja terveysala* tarjoaa selkeän ja käytännönläheisen yleiskatsauksen siitä, mihin suuntaan suomalainen sosiaali- ja terveysala on kehittymässä 2020-luvulla. Kirjassa tarkastellaan sosiaali- ja terveysalan muutoksia niin terveys- ja sosiaalihallintotieteen, terveys-talouden tietohallinnon, terveystaloustieteen, oikeustieteen, sosiaalityön kuin sosiaalipsykologian näkökulmista.

TEOS tarjoaa ajankohtaista tietoa sosiaali- ja terveys-alan johtajille ja työntekijöille, päätöksentekijöille sekä alan tutkijoille, opettajille ja opiskelijoille.

ISBN 978-952-359-023-6



 TAMPERE
UNIVERSITY
PRESS