Arvon yhteisluonti palveluekosysteemiajattelun valossa

Harri Jalonen, Kaisa Kurkela, Aino Rantamäki, Salla Maijala & Sanna Tuurnas

ABSTRACT

Value Co-Creation through the Service Ecosystem Lens

The concept of service ecosystems has gained prominence in public administration and management research for its ability to address the dynamics of complex systems. This paper explores value co-creation within public service ecosystems by examining the relationships between institutions, organizations, and individuals. The study investigates how value co-creation processes function across macro, meso, and micro levels, with a specific emphasis on institutional structures, organizational practices, and individual decisions. Based on interviews with leaders, managers, and experts (n=56) from four public organizations, the research investigates how an ecosystem perspective can be used to expose value co-creation dynamics. The findings contribute to public administration by presenting a framework that underscores the complexity of value creation in collaborative environments. Furthermore, the study offers empirical evidence demonstrating the effectiveness of the ecosystem approach in addressing challenges in public service management, such as resource efficiency, service compatibility, and organizational interdependencies across various governance levels.

Keywords: Value co-creation, service ecosystem, public value

JOHDANTO

Ekosysteemistä on muodostunut melko suosittu käsite julkishallinnon ja -johtamisen tutkimuksessa. Käsite on koettu hyödylliseksi julkisten palvelujen yhteydessä, sillä sen on arveltu ohjaavan tarkastelemaan toiminnallisten kokonaisuuksien *dynamiikkaa* (Petrescu 2019; Trischler ym. 2023). Ihmisten ja organisaatioiden sekä näiden toimintaa kehystävien institutionaalisten rakenteiden muodostamissa palveluekosysteemeissä on kysymys kokonaisuuksista, joiden toiminta riippuu kokonaisuuteen kuuluvien osien yhteistyöstä.

Ekosysteemiajattelua on sovellettu muun muassa julkisen palvelujärjestelmän resilienssin analysointiin (Leite & Hodgkinson 2021), mielenterveysjärjestelmän tarkasteluun (Furst ym. 2021), julkisten palvelujen hallintaan (Kinder ym. 2022), digitaalisten julkisten palvelujen kehittämiseen (Cingolani & Salazar-Morales 2024) ja sosiaaliturvajärjestelmän kehittämistarpeiden tunnistamiseen (Jalonen & Kropsu-Vehkaperä 2024). Erityisen runsaasti ekosysteemin käsitettä on sovellettu *arvonluonnin* tutkimuksessa. Tutkimusten mukaan arvonluontia selittävä mekanismi ei löydy niinkään yksittäisten palveluorganisaatioiden tekemisistä vaan palveluorganisaatioiden keskinäisistä sekä palveluorganisaatioiden ja palvelunkäyttäjien välisistä suhteista (esim. Strokosch & Osborne 2020; Osborne ym. 2022; Trischler ym. 2023; Roch ym. 2024). Palvelunkäyttäjille realisoituvan arvon lisäksi ekosysteemilähestymistapaa on pidetty tärkeänä, koska sen on katsottu edistävän myös ymmärrystämme julkisen arvon (*public value,* esim. Moore 1995) muodostumisesta. Kysymys on tällöin siitä, miten palveluorganisaatioiden välisessä yhteistyössä luodaan yhteiskunnallista hyvää, joka koetaan yleisesti arvokkaaksi, vaikka se olisikin ristiriidassa palvelunkäyttäjän välittömän edun kanssa (esim. Cui & Alton 2023; Parker ym. 2023; Virtanen & Jalonen 2023).

Palveluekosysteemi toimii pohdintaamme jäsentävänä kehyksenä. Analysoimme sen avulla julkista valtaa käyttävien palveluorganisaatioiden välisiä yhteistyösuhteita. Hyödynnämme ekosysteeminäkökulmaa siksi, että se tarjoaa samanaikaisesti linssin tarkastella sekä yhteistyötä ohjaavaa institutionaalista perustaa ja organisaa-

tiokohtaisia toimintatapoja että yksilöiden valintoja (Trischler ym. 2023). Suomalaisessa kontekstissa ekosysteemiajattelun soveltamista julkisten palveluorganisaatioiden yhteistyösuhteiden tutkimiseen voidaan pitää erityisen ajankohtaisena vuoden 2023 voimaan astuneen hyvinvointialueuudistuksen vuoksi. Uudistus on vaikuttanut merkittävästi tämänkin tutkimuksen kohteena olevien organisaatioiden toimintaan. Neljän eri julkisorganisaation johtajien, esihenkilöiden ja asiantuntijoiden (n=56) haastatteluihin perustuvassa tutkimuksessamme etsimme vastausta kysymykseen, *miten ekosysteemiajattelu jäsentää arvon yhteisluonnin dynamiikkaa instituutioista, organisaatioista ja yksilöistä muodostuvassa toiminnallisessa kokonaisuudessa?*

Artikkelimme vie eteenpäin hallintotieteellistä tutkimusta kolmella tavalla. Ensinnäkin luomme ekosysteemiajatteluun perustuvan tulkintakehyksen, joka tuottaa uutta ymmärrystä arvon yhteisluonnin dynamiikasta. Emme pyri löytämään kausaalisia selitysmekanismeja (vrt. Kaidesoja ym. 2018) vaan tavoitteemme on artikuloida sosiaalisen todellisuuden eri tasoilla ilmeneviä arvon yhteisluontia edistäviä ja estäviä tekijöitä. Artikkelillamme on näin yhtymäkohtia muun muassa Colemanin (1990) sosiaalisen todellisuuden makro–mikrosuhteita jäsentävään 'kylpyammemalliin' sekä Jeppersonin ja Meyerin (2011) esittämään hieman hienojakoisempaan makro–meso–mikro -jäsennykseen. Artikkelimme edistää julkista valtaa käyttävien palveluorganisaatioiden toimintaan vaikuttavien edellytysten, vaatimusten ja odotusten sekä niihin liittyvien keskinäisriippuvuuksien kokonaisvaltaista tarkastelua. Vaikka arvonluontia tarkastelevassa tutkimuksessa onkin edistytty muun muassa julkista palveluajattelua soveltavassa tutkimushaarassa (*Public Service Logic, PSL*, esim. Osborne 2018), tiedämme edelleen liian vähän yhteistyössä syntyvien rakenteiden ja niihin kuuluvien toimijoiden välisestä sekä niiden keskinäisestä dynamiikasta. Kysymys on sekä hallinnonalojen että hallinnontasojen rajat ylittävästä yhteistyöstä muuttuvissa rakenteissa.

Toiseksi tarjoamme empiiristä näyttöä ekosysteemiajattelun hyödyllisyydestä. Artikkelimme kytkeytyy hallintotieteelliseen keskusteluun niistä rakenteista, prosesseista ja käytännöistä, jotka määrittävät sen, miten tehokkaasti, vaikuttavasti ja tuloksellisesti julkiset organisaatiot toimivat (Vartola 2009; Talbot 2010). Artikkelissa osoitetaan, että ekosysteemiajattelu tarjoaa lupaavan tavan löytää ratkaisuja julkisia palveluja vaivaaviin ongelmiin, jotka näkyvät esimerkiksi yhteensopimattomina palveluina, resurssien tehottomana hyödyntämisenä ja vaikuttavuuden näkökulmasta epätarkoituksenmukaisina toimintatapoina.

Kolmanneksi palveluekosysteemeihin kohdistuvaa tutkimusta on kuvattu abstraktiksi ja käsitteellisesti epäselväksi (esim. Eriksson ym. 2021; Brozovic & Tregua 2022; Liljeroos-Cork & Luhtala 2024), minkä vuoksi sitä on pidetty metaforanomaisena lähestymistapana (Strokosch & Roy 2024). Käsityksemme mukaan palveluekosysteemikeskustelun rikastaminen julkishallinnon ja organisaatioiden tutkimuksessa paikkansa vakiinnuttaneilla lähestymistavoilla (ks. artikkelin teoreettinen viitekehys) edistää eri orientaatioilla julkishallinnon keskeisiä kysymyksiä tarkastelevien tutkijoiden vuoropuhelua.

Tutkimuksellisen kontribuution lisäksi artikkelimme havainnot soveltuvat julkisten palveluorganisaatioiden johtamisen kehittämiseen. Tällöin huomio kiinnittyy erityisesti organisaation ja sen toimintaympäristön yhdessä kehittymiseen sekä siihen liittyviin ristiriitaisiin intresseihin ja tavoitteisiin.

ARVONLUONTI PALVELUEKOSYSTEEMIN ERI TASOILLA

Julkisten palveluiden kontekstissa ekosysteemiajattelun yleistymisen yksi keskeisimmistä syistä voidaan paikantaa uuteen julkisjohtamiseen ja sen ytimessä olevaan tapaan korostaa markkinaorientoituneita johtamiskäytäntöjä ja -periaatteita tehokkuuden ja tuottavuuden parantamisessa (Hood 1991). Uutta julkisjohtamista on kritisoitu siksi, että se keskittyy liiaksi yksittäisten palveluorganisaatioiden toiminnan tehostamiseen (Kickert 2003; Hood & Peters 2004). Ekosysteeminäkökulmasta ongelmana pidetään erityisesti sitä, että arvo nähdään uudessa julkisjohtamisessa enimmäkseen palvelun ominaisuutena, arvonluonti lineaarisena prosessina ja kansalaiset atomistisina kuluttajina (Osborne ym. 2022, 634). Ekosysteemiajattelussa arvoa ei mielletä yksittäisten toimijoiden eril-

Taulukko 1. Tutkimukselliset näkökulmat palveluekosysteemin eri tasoilla

Ekosysteemin taso	Tutkimuksellinen näkökulma
Makrotaso: Institutionaalinen ympäristö	• Institutionaalisen perustan ylläpitäminen normiohjauksen, resurssiohjauksen ja informaatio-ohjauksen keinoin (Pollitt 2005). • Erilaisten institutionaaliset logiikkojen tunnistaminen (Thornton ym. 2012)
Mesotaso; Organisatoriset prosessit	• Rakenteellinen, konseptuaalinen, operatiivinen ja relatiivinen työ institutionaalisten logiikkojen yhteensovittamisena (Lawrence & Suddaby 2006; Cloutier ym. 2016)
Mikrotaso Palvelukohtaamiset	• Sääntöihin, arvoihin ja professionaalisuuteen perustuva harkintavalta palvelukohtaamisessa (Taylor & Kelly 2006) • Kansalaisten kokemustiedon hyödyntäminen palvelukohtaamisissa (Meriluoto 2018)

listen toimenpiteiden summaksi (Roth 2024) vaan kysymys on *arvon yhteisluonnista* (*value co-creation*). Erityisesti julkisen palveluajattelun (PSL) kontekstissa ollaan vakuuttuneita siitä, että arvoa ei voida 'toimittaa' palvelun muodossa palveluntarjoajalta sen käyttäjälle (Osborne 2018). Ennemminkin arvon nähdään syntyvän, kun palvelunkäyttäjä hyödyntää palvelua arjessaan. Arjen tilanteet vaihtelevat ja siksi myös yhdellä ja samalla palvelulla voi olla eri käyttäjille erilainen arvo. Esimerkiksi Grönroos (2019) puhuu osuvasti palveluntarjoajan ja palvelunkäyttäjien arvopiireistä, joista ensimmäisen arvopiiri on potentiaalista ja vain jälkimmäisen reaalista. Yksittäiselle kansalaiselle koituvan arvon lisäksi ekosysteemiajattelussa ollaan kiinnostuneita kahdenvälisten suhteiden sijaan monen eri toimijan välisistä suhteista (Chandler & Lusch 2016; dos Reis & Gomes 2023) sekä arvonmuodostusta ohjaavasta institutionaalisesta kontekstista (Strokosch & Osborne 2020). Ekosysteeminäkökulma vastaa julkiseen palveluajatteluun kohdistuvaan keskeiseen kritiikkiin, jonka mukaan arvonluontia ei tule rajata vain palvelunkäyttäjille realisoituvaan hyötyyn vaan tarkastelussa tulee huomioida myös se, millaista yhteistä hyvää (esim. yhteisöjen hyvinvointi, oikeudenmukaisuus) palvelut edistävät (Trischler ym. 2023; Cui & Osborne 2023). Tämän vuoksi arvon yhteisluontia voidaan kuvata kompleksiseksi ja jännitteiseksi prosessiksi (Rossi & Tuurnas 2021), jossa on aina mahdollisuus myös arvon yhteistuhoutumiseen (esim. Engen ym. 2021; Liljeroos-Cork & Luhtala 2024).

Palveluekosysteemi voidaan jakaa kolmeen eri tasoon eli makro-, meso- ja mikrotasoon (esim. Trischler & Westman Trischler 2022; Osborne ym. 2022). Taulukkoon 1 on koottu artikkelin tutkimukselliset näkökulmat kullekin tasolle. Avaamme näkökulmia omissa alaluvuissaan.

Institutionaalinen ohjaus makrotasolla

Ekosysteemin *makrotasolla* määrittyy yhtäältä se, mitä yhteiskunnassa pidetään suotavana ja kollektiivisesti arvokkaana, ja toisaalta se, mihin suhtaudutaan penseästi. Makrotaso joko edistää tai estää palveluajatteluun kiinteästi sisältyvän arvon yhteisluonnin integrointia palveluorganisaatioiden käytäntöihin (Huijbregts ym. 2022; Taivalsaari Røhnebæk ym. 2024). Palveluorganisaatioiden näkökulmasta kysymys on toimintaa ohjaavasta *institutionaalisesta perustasta* eli niistä vakiintuneista sosiaalisista rakenteista, jotka ohjaavat yksilöiden ja yhteisöjen käyttäytymistä (vrt. Giddens 1984). Instituutiot tarjoavat ennustettavuutta, mikä auttaa ylläpitämään sosiaalista järjestystä ja vakautta (March & Olsen 2008; Scott 2014; Peters 2016). Julkisten palvelujen institutionaalista perustaa ylläpidetään erilaisilla ohjaustavoilla, erityisesti normi-, resurssi- ja informaatio-ohjauksella (Pollitt 2005). *Normiohjauksella* tarkoitetaan säädöksillä toteutettua ohjausta, joka velvoittaa ohjauksen kohdetta toimimaan tietyllä tavalla. *Resurssiohjauksella* määritellään käytettävissä olevat voimavarat ja niiden kohdentaminen eri tarkoituksiin. *Informaatio-ohjauksella* tarkoitetaan puolestaan ohjaustoimintaa, jossa tiedon avulla pyritään vaikuttamaan ohjattavan tahon käyttäytymiseen. Ohjauksen logiikka on periaat-

teiltaan yksinkertainen, sillä sen avulla pyritään edistämään hyväksi arvioitua kehitystä ja ehkäisemään ongelmalliseksi koettua. Käytännössä ohjaustavat ja niiden yhdistelmät ovat toisiinsa kytkeytyneitä. Esimerkiksi normiohjattu hoitajamitoitus vanhustenhoidossa on mielekäs ohjauksen tavoite, mutta sen toteuttaminen edellyttää kustannusten huomioimista resurssiohjauksessa. Ohjausmuotojen kytkeytyneisyyttäkin perustavaalaatuisempi kysymys koskee ohjaajan (esim. ministeriö) kykyä vaikuttaa ohjattavaansa (esim. virasto). Monet tutkijat esittävät, että ohjattavilla on aina vapausasteita suhteessa ohjaajaansa (esim. Brans & Rossbach 1997). Ohjattavilla on erilaisia tapoja väistää ja vastustaa ohjausta. Tämä on osoitettu muun muassa julkishallinnon reformien kitkaisuutta tarkastelevissa lukuisissa tutkimuksissa (ks. koonti Hill & Hupe 2022). Instituutiot eivät ole muuttumattomia vaan jatkuvan työstämisen kohteena. Tätä työstämistä tapahtuu institutionaalisten logiikkojen muodossa. Institutionaalinen logiikka voidaan määritellä kulttuuristen symbolien ja materiaalisten käytäntöjen muodostamaksi sosiaaliseksi konstruktioksi, joka ohjaa niitä tapoja, joilla yksilöt ja organisaatiot antavat merkityksen päivittäiselle toiminnalleen (Thornton ym. 2012). Logiikat näkyvät organisaatioiden toimintaa ohjaavina odotuksina ja vaatimuksina (Albrekt Larsen 2008), jotka määrittävät sen, mitä asioita pidetään tärkeinä, mikä puolestaan vaikuttaa siihen, miten asioita tehdään käytännössä. Merkityksellistämistä vaikeuttaa käytännössä se, että institutionaaliset logiikat ovat usein toisiinsa nähden jännitteisessä suhteessa (Pemer & Skjølsvik 2018).

Institutionaalinen työ mesotason kysymyksenä

Ekosysteemin *mesotasolla* institutionaaliset logiikat muuttuvat käytännön toiminnaksi. Tämä edellyttää institutionaalista työtä (*institutional work*), jossa luodaan uutta sekä ylläpidetään tai muutetaan olemassa olevaa (Lawrence & Suddaby 2006). Kysymys on paljolti institutionaalisiin logiikkoihin sisältyvien jännitteiden yhteensovittamisesta. Merkittävä osa institutionaalisesta työstä on melko arkista kompromissien etsimistä ja sopeutumista (Lawrence ym. 2009). Institutionaalista työtä voidaan tehdä eri tavoin ja erilaisin tavoittein. Esimerkiksi Cloutier ym. (2016) jäsentävät institutionaalisen työn rakenteelliseen, konseptuaaliseen, operatiiviseen ja relationaaliseen ulottuvuuteen. *Rakenteellinen* työ kohdistuu etupäässä rooleihin, velvollisuuksiin ja vastuisiin. Siinä tuotetaan toimijuutta, jota voidaan pitää välttämättömänä paitsi toimivien käytäntöjen vahvistamisessa myös uusien luomisessa. Ilman toimijuutta ei tapahdu muutosta tai se tapahtuu hallitsemattomasti. Toimijuus on aina jossain määrin ehdollista, sillä siihen vaikuttaa se, mitä on aiemmin tapahtunut. Esimerkiksi lainsäädäntö sanelee merkittävän osan palveluekosysteemiin kuuluvien toimijoiden vastuista ja velvollisuuksista. *Konseptuaalisen* työn ytimessä on merkityksellisyyden luominen. Merkityksellistämisessä perustellaan joko muutoksen tarvetta tai puolustetaan olemassa olevaa. Merkittävä osa konseptuaalisesta työstä kohdistuu yhteisen ymmärryksen rakentamiseen ja sen kommunikointiin. Tämä voi tarkoittaa esimerkiksi julkisten palvelujen ja julkisen arvon yhteyden osoittamiseen tähtäävää työtä. *Operatiivinen* työ on luonteeltaan toimeenpanevaa ja konkreettisista. Operatiivista työtä ei toteuteta niinkään puheen vaan tekojen kautta. Tämä tekee siitä myös alttiin erilaisille konflikteille, sillä käytäntöjen uudistamispyrkimykset merkitsevät usein joidenkin näkökulmasta saavutettuihin etuihin kohdistuvaa uhkaa. Institutionaalinen tahmaisuus (Boin & 'T Hart 2000) selittyy paljolti sillä, että konseptuaalisella tasolla muodostetun tavoitteen toteuttaminen avaa toimijoille tilaisuuksia käyttää valtaansa tavalla, joka ei edistä vaan estää muutosta. *Relationaalinen* työ kohdistuu yhteyksien ja luottamuksen rakentamiseen sekä organisaatioiden että ihmisten välille. Ilman sitä rakenteellisella, konseptuaalisella ja operatiivisella työllä aikaansaatu uhkaa jäädä suunnittelun, ajattelun ja puheen tasoille. Relationaalista työtä voidaankin pitää institutionaalisen työn muiden muotojen mahdollistajana. Rakenteellisessa työssä luotu toimijuus tuskin toteutuu elleivät eri rooleissa toimivat hahmota toimijuuksiensa rajoja. Konseptuaalisen työn suhde käytäntöön jää usein irralliseksi ja etäiseksi. Relationaalinen työ korjaa tätä tarjoamalla ajallisesti ja/tai paikallisesti toisistaan erillään oleville toimijoille esimerkkejä toimivista käytännöistä. Operatiiviseen työhön sisäänrakennettua konfliktiherk-

kyyttä voidaan puolestaan ainakin osittain vähentää rakentamalla luottamusta toimijoiden välille. Cloutierin ym. (2016) tapa jäsentää institutionaalinen työ neljään ulottuvuuteen osoittaa – joskin hieman yllätyksettömästi –, että instituutioiden luominen, ylläpitäminen ja muuttaminen edellyttää samanaikaista työtä usealla rintamalla. Institutionaalisessa työssä on kysymys paljolti makrotason 'tavoitteiden' kollektiivisesta ja tilannekohtaisesta kehystämisestä (Bertz ym. 2023).

Palvelukohtaaminen mikrotason näkökulmana

Ekosysteemin *mikrotasolla* kohtaavat julkista valtaa käyttävät ammattilaiset ja arkeensa apua tarvitsevat kansalaiset. Viranhaltijat ja työntekijät voidaan kehystää Michael Lipskyn (1980) tapaan katutason byrokraateiksi (*street-level bureaucracy;* 'byrokratiaan' liittyvän negatiivisen konnotaation vuoksi käytämme jäljempänä ilmaisua 'julkisten palvelujen työntekijä'), jotka edustavat asiantuntemusta ja käyttävät kansalaisia kohdatessaan toimeensa sisältyvää harkintavaltaa (*discretion*, Hupe 2022). Taylor ja Kelly (2006) jakavat harkintavallan sääntöihin, arvoihin ja professionaalisuuteen liittyvään harkintavaltaan. *Sääntöihin* perustuva harkintavalta on organisaation tapa rajoittaa julkisten palvelujen työntekijöiden toimintavaltuuksia. Rajoittamispyrkimyksestä huolimatta heille jää kuitenkin aina harkintavaltaa, joka ilmenee mahdollisuutena etsiä ratkaisuvaihtoehtoja ja tehdä valintoja niiden välillä. Tämä voi tarkoittaa esimerkiksi päätöksiä siitä, kuka on oikeutettu saamaan palveluja ja etuuksia (Närhi ym. 2015, 230). *Arvojen* ohjaama harkintavalta perustuu pyrkimykseen soveltaa tasapuolisuuden ja oikeudenmukaisuuden kaltaisia hyveitä kansalaisten kohtaamisessa. Kysymys on paljolti julkisen arvon ideaalin toteuttamisesta. Tämä on samalla julkisten palvelujen työntekijöille työn merkityksellisyyttä tuottava tekijä (Lavee & Cohen 2024). *Professionaalisuuteen* liittyvä harkintavalta merkitsee sitä, että julkisten palvelujen työntekijät tekevät ratkaisujaan koulutuksen tuoman asiantuntijuuden varassa. Monet asiantuntijatehtävät ovat siinä määrin mutkikkaita, että niiden sääntöperäinen ja yksityiskohtainen ohjaaminen ei tahdo onnistua.

Siinä missä julkisten palvelujen työntekijät edustavat asiantuntijatietoa, kansalaiset tarjoavat *kokemustietoa*. Kokemustieto voi tuottaa ratkaisuehdotuksia käytännön ongelmiin, muokata professioiden asiantuntijuutta ja synnyttää kollektiivista asiantuntijuutta. Kokemustiedon integrointi osaksi palvelujen kehittämistä ei kuitenkaan ole helppoa. (Meriluoto 2018.) Esimerkiksi potilastiedon hyödyntäminen palveluiden kehittämisessä on vielä tutkitusti niukkaa (Turja ym. 2024). Yhtenä haasteena on se, että kokemustiedon voidaan kokea uhkaavan hallinnon intressiä ja kyseenalaistavan professioiden asiantuntemusta (Jurmu 2020). Seurauksena voi olla kokemustiedon vähättelyä. Vähättely on harvoin näkyvää ja aktiivista, sillä sitä toteutetaan yleisemmin vaikenemalla kiusallisista asioista ja sulkemalla ulos sellaista kokemustietoa, jonka koetaan kyseenalaistavan ammattilaisten asiantuntijuutta (Weiste ym. 2022). Palveluajatteluun sisältyvän oletuksen mukaisesti julkisten palvelujen työntekijät muodostavat palveluntarjoajan ja kokemustietoa tarjoavat kansalaiset palvelunkäyttäjän arvopiirin (*value sphere*, Grönroos 2019). Tämä tarkoittaa, että työntekijöiden tuottamien palvelujen arvo on lähtökohtaisesti potentiaalista, sillä palvelun arvo realisoituu niitä käytettäessä. Julkisilla palveluorganisaatioilla on vastuu palveluiden tarjoamisesta, mutta niillä ei ole mahdollisuutta kontrolloida arvonmuodostumisen prosessia kuin osaksi. Oma jännitteensä liittyy lisäksi siihen, että palvelunkäyttäjät ovat asiakkaita, joilla on paitsi oikeuksia ja velvollisuuksia myös erilaisia subjektiivisia tarpeita (Osborne 2018; ks. myös Valkama 2009).

Palveluekosysteemin eri tasot eivät ole toisistaan irrallisia eivätkä myöskään toisiinsa nähden hierarkkisessa suhteessa. Tämä näkyy esimerkiksi niissä tutkimuksissa, joissa on analysoitu ekosysteemeihin sisäänrakennettuja jännitteitä ja konflikteja (esim. Rossi & Tuurnas 2021; Skålen ym. 2024) sekä arvonluomisen sijaan sen tuhoutumista (Engen ym. 2021; Cui & Osborne 2023; Gyllenhammar ym. 2023). Jännitteitä ja konflikteja korostava tulkinta kytkeytyy ajatukseen, että julkisessa toiminnassa joudutaan lähtökohtaisesti tasapainoilemaan eri suuntaan ajavien ja yhteensopimattomien intressien välillä (Stone 2012; Hyyryläinen ym. 2022). Vaikka makrotasolla asetetaan tavoitteita ja pyritään hyödyntämään eri ohjauskeinoja niiden saavuttamiseksi,

Taulukko 2. Haastateltavien jakautuminen organisaatioihin ja eri toiminnan tasoille.

Organisaatio	Yksilö-haastattelu	Ryhmä-haastattelu	Johdon edustaja	Keskijohdon edustaja	Henkilöstön edustaja	Yht.
Kela	9	17	9	13	4	26
HVA1	5	6	3	3	5	11
HVA2	7	4	2	8	1	11
HVA3	5	3	6	1	1	8

on lukuisissa tutkimuksissa kuitenkin osoitettu toimintapolitiikan ja sen toimeenpanon välisen rajan olevan häilyvä. Toimeenpano ei ole 'vain' politiikan toteuttamista vaan ennemminkin sen jatkamista toisin keinoin (esim. O'Toole 2000; Cairney 2020). Mesotasolla toteutettava institutionaalinen työkään ei rajaudu pelkästään palveluorganisaatioiden rakenteisiin ja prosesseihin vaan heijastuu myös julkisten palvelujen työntekijöiden harkintavaltaan. Tämä konkretisoituu esimerkiksi katutasolla operoivien esihenkilöiden tilannekohtaisena työnä (*situational work*), jossa he pyrkivät samanaikaisesti sekä mukautumaan instituutioiden asettamiin puitteisiin ja varmistamaan organisaatioidensa tuloksekkaan toiminnan että kuuntelemaan työntekijöiden ja palvelunkäyttäjien odotuksia, huolia ja pelkoja (Klemsdal ym. 2022). Poissuljettua ei ole sekään, että organisaatiotason institutionaalisella työllä on institutionaalista perustaa muokkaavia vaikutuksia (Lawrence & Suddaby 2006).

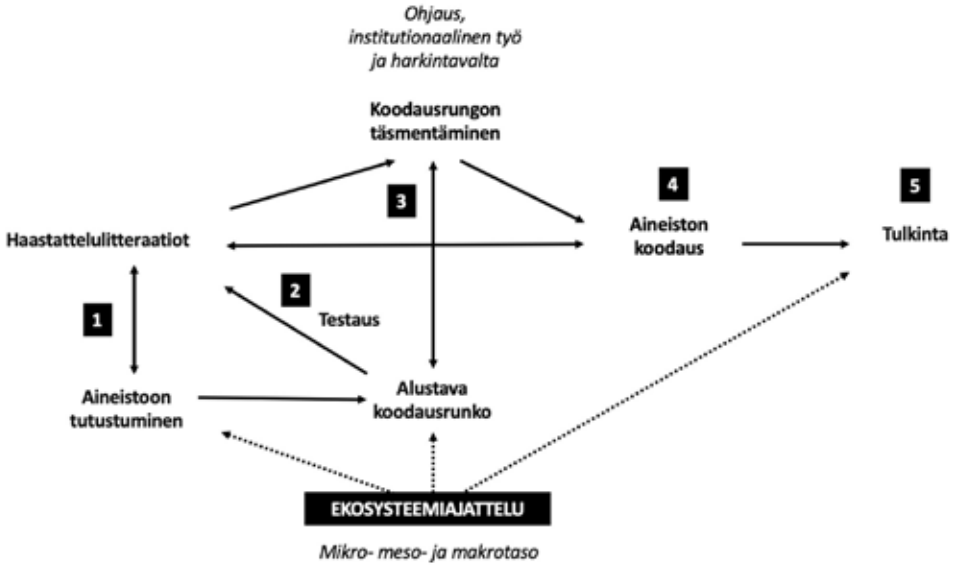
TUTKIMUKSEN TOTEUTTAMINEN

Tutkimuksemme empiirinen aineisto koostuu syksyllä 2023 ja keväällä 2024 toteutetuista teemahaastatteluista osana Kelan ja Vaasan yliopiston toteuttamaa tutkimusyhteistyötä. Haastatteluihin osallistui yhteensä 56 informanttia Kansaneläkelaitoksesta (Kela), Varsinais-Suomen (Varha), Vantaan ja Keravan (VakeHyva) sekä Pohjois-Pohjanmaan (Pohde) hyvinvointialueilta. Osallistujista 20 edusti organisaatioidensa johtoa, 25 työskenteli päällikkö- ja esihenkilötehtävissä ja 11 asiantuntijatehtävissä (ks. taulukko 2; anonymiteetin varmistamiseksi taulukossa on esitetty hyvinvointialueet numeroituina 1–3). Haastateltavat valikoituivat kaksivaiheisesti: ensimmäisessä vaiheessa tutkijat tunnistivat kohdeorganisaatioista avaininformantit ja toisessa vaiheessa avaininformantit nimesivät omista organisaatioistaan tutkimustehtävän kannalta keskeisimpiä asiantuntijoita (ns. "lumipallo-otanta"). Haastattelujen teemat käsittelivät Kelan ja hyvinvointialueiden välistä arvon yhteisluontia, yhteisten asiakkuuksien tunnistamista sekä yhteistyötä muiden toimijoiden (esim. kunnat, työvoimapalvelut) kanssa (ks. liite 1). Haastatteluissa keskityttiin erityisesti useita sosiaalietuuksia ja paljon sosiaali- ja terveyspalveluja tarvitseviin nuoriin ja nuoriin aikuisiin.

Asiantuntijoiden haastatteluihin ei liity erityisiä tutkimuseettisiä haasteita. Kaikki haastateltavat ovat alansa asiantuntijoita, joilla on vahva ammatillinen tausta ja kokemus. Asiantuntijahaastattelujen luonteeseen kuuluu, että osallistujat ovat tietoisia tutkimuksen tavoitteista ja heillä on riittävä ymmärrys siitä, mitä haastatteluun osallistuminen merkitsee. Olemme myös huomioineet haastateltavien anonymiteetin ja aineistoon kohdistuvat tietosuojakäytännöt.

Haastattelijoina toimivat artikkelin kirjoittajat siten, että kussakin haastattelussa oli vähintään kaksi haastattelijaa. Osa haastatteluista toteutettiin ryhmähaastatteluina. Haastattelut nauhoitettiin ja litteroitiin ulkopuolisen palveluntarjoajan toimesta. Haastattelut kestivät 45 minuutista hieman yli tuntiin, ja litteroitua haastatteluaineistoa kertyi kaikkiaan 749 sivua. Artikkelin tuloslukua on rikastettu haastattelusitaateilla informanttien anonymiteettiä kunnioittaen.

Tutkimuksen päättelylogiikkaa voidaan luonnehtia abduktiiviseksi (Sætre & Van de Ven, 2021). Abduktiivisessa päättelyssä on kysymys tulkintaprosessien systematisoinnista ja tutkimuksen kohdistamisesta tärkeiksi oletettuihin seikkoihin. Päättelyä ohjaavana johtoajatuksena oli aiempaan tutkimuskirjallisuuteen perustuva oletus siitä, että ekosysteemiajattelu tarjoaa hyödyllisen tavan jäsentää arvon yhteisluontia sekä sitä edistäviä ja estäviä tekijöitä. Abduktiivista



Kuvio 1. Aineiston analysointiprosessi.

logiikkaa mukaillen haastatteluaineiston analysoinnissa hyödynnettiin teoriaohjautuvaa sisällönanalyysiä (Krippendorf 2004), joka toteutettiin kuviossa 1 esitetyllä tavalla tutkijatriangulaatiota noudattaen.

Tutkimuksemme keskeinen analyyttinen kiinnostus kohdistui palveluekosysteemissä tapahtuvaan arvon yhteisluontiin, sen perusteluihin sekä sitä edistäviin ja estäviin tekijöihin. Analyysin ensimmäinen vaihe koostui aineistoon tutustumisesta. Tutkijat perehtyivät haastattelulitteraatteihin ja haastattelumuistiinpanoihin itsenäisesti, minkä lisäksi he keskustelivat havainnoistaan. Vaiheen myötä tutkijoille syntyi esiymmärrys ekosysteemiajattelun soveltamisen hyödyllisyydestä. Toisessa vaiheessa muodostettiin aiemman kirjallisuuden avustamana (Trischler & Westman Trischler 2022; Osborne ym. 2022) ekosysteemin makro-, meso- ja mikrotasoihin jäsentyvä alustava koodausrunko, jota testattiin muutamaan haastattelulitteraattiin. Jokainen viidestä tutkijasta analysoi rungon avulla kaksi haastattelulitteraattia (yht. 10). Itsenäisen luokittelun jälkeen järjestetyssä työpajassa tutkijat arvioivat koodausrungon toimivuutta. Koodausrunko todettiin pääosin toimivaksi, mutta liian väljäksi. Kolmannessa vaiheessa koodausrunkoa täsmennettiin sisällyttämällä makrotason tarkasteluun ohjauksen näkökulma, mesotasolle institutionaalisen työn viitekehys ja mikrotasolle harkintavallan käyttö. Neljännessä vaiheessa haastattelulitteraateissa sanottu koodattiin viiden tutkijan toimesta. Myös tässä yhteydessä järjestettiin työpaja, jossa tutkijat keskustelivat havainnoistaan ja ratkoivat luokittelussa havaittuja eroavaisuuksia. Viides vaihe koostui tulkinnasta, jossa tunnistettiin yhtäläisyyksiä ja eroja ekosysteemiajattelun tarjoaman viitekehyksen ja aineiston välillä. Abduktiivista päättelylogiikkaa noudattavassa tutkimuksessa teoria ja empiria keskustelevat keskenään ja lisäävät ymmärrystä kohdeilmiöstä (van Hulst & Visser 2024). Tässä tutkimuksessa tämä tarkoitti sitä, että aineistoon tutustumisen yhteydessä muodostunut johtoajatus ekosysteemiajattelun hyödyllisyydestä ohjasi aineiston analyysiä ja tulkintaa päätyen keskusteluosiossa esitettyyn viitekehykseen. Tutkimuksessa hyödynnettyä empiiristen havaintojen yleistämistä voidaan luonnehtia tapaustutkimuksen havainnoista teoriaan tapahtuvaksi analyyttiseksi yleistämiseksi (Yin 2003).

TUTKIMUSTULOKSET

Palveluekosysteemin makrotaso – Miten ohjaus kehystää arvon yhteisluontia?

Haastatteluista piirtyy kaksijakoinen kuva ohjauksen ja yhteistyön välisestä suhteesta. Yhtäältä monet korostavat, että vuoden 2023 alussa toteutunut hyvinvointialueuudistus luo otolliset olosuhteet systeemiselle muutokselle, jossa kansalaisille palveluja tuottavien toimijoiden yhteistyötä voidaan tarkastella aiempaa isompina kokonaisuuksina. Esimerkiksi useat Kelan haastateltavat kokevat, että yhteistyö hyvinvointialueiden kanssa tukee valtakunnallisesti yhdenvertaisten palvelujen kehittämistä. Eroa kuntapohjaiseen kehittämiseen pidetään merkittävänä: *"…kun meillä on ollut aikaisemmin 300 plus kuntaa ja nyt on 21 hyvinvointialuetta, niin mä näen sen valtavana mahdollisuutena Kelan ja hyvinvointialueiden yhteistyön tiivistämiseen, integroimiseen ja yhdenmukaistamiseen tulevina vuosina."* (Johto/Kela).

Yhteistyöhön perustuvan kehittämisen edellytyksenä haastatellut pitävät tiedonkulun parantamista. Monet muistuttavat, että Kelalla on melko paljon tietoa suomalaisista, jota ei kuitenkaan tällä hetkellä kovin systemaattisesti hyödynnetä Kelan ulkopuolella: *"…miten sitä tietoa voitaisiin hyödyntää tietysti täällä Kelan sisällä, mutta erityisesti myös se miten me voisimme näissä kumppanuuksissa sitä hyödyntää."* (Päällikkö/Kela) Kysymys ei toisin sanoen ole 'vain' Kelan ja hyvinvointialueiden välisistä suhteista vaan yhteispelistä myös muiden julkista valtaa harjoittavien toimijoiden ja järjestökentän kanssa. Haastatteluista muodostuvaa tulkintaa voidaan tältä osin pitää yhteneväisenä ekosysteemiajattelun perusoletuksen kanssa, jossa palveluekosysteemin nähdään koostuvan erilaisista toimijoista, jotka kykenevät integroimaan toimintaansa ja sovittamaan sen kulloiseenkin institutionaaliseen perustaan (esim. Trischler ym. 2023).

Systeemisen kehittämisen potentiaali tunnistetaan myös tutkimukseen osallistuneilla hyvinvointialueilla. Monet haastateltavat arvioivat, että sosiaali- ja terveyspalvelujen kokoaminen laajempiin kokonaisuuksiin tukee sekä yhteistyötä että edistää asiakkaiden tarpeiden kokonaisvaltaista huomioimista. Ratkaisevana pidetään eri toimijoiden keskinäisriippuvuuksien tunnistamista ja sen oivaltamista, että asiakkuudet ovat viime kädessä enemmän yhteisiä kuin organisaatiokohtaisia: *"…meidän on huomioitava Kela, työllisyyspalvelut, sosiaalipuoli, ja päihde- ja mielenterveyspalvelut. […] mutta meidän pitää vain haluta tehdä yhteistyötä, ja nähdä ihmiset yhteisinä asiakkaina. Ei sillä tavalla, että tämä asia on tässä kohti sinun asiakas ja tuossa se on minun asiakas."* (Työntekijä/HVA)

Haastatteluista voidaan tunnistaa myös toisenlainen tarina. Siinä yhteistyön tukemisen sijaan yhteistyön institutionaalinen perusta näyttäytyy erilaisina jännitteinä. Vaikka sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisen siirtyminen kunnilta ja kuntayhtymiltä hyvinvointialueille lähtökohtaisesti yksinkertaistaakin ohjausasetelmaa, seurauksena on monien haastateltavien mielestä epäselvää ja osittain ristiriitaistakin ohjausta. Sosiaaliturvaan ja -palveluihin liittyvä lainsäädäntö arvioidaan monen haastatellun mielestä pirstaleiseksi: *"...et meidän lainsäädäntö on äärimmäisen vaikea tähän kohtaan, koska meil on palveluita, mitkä on määritelty laissa, mitkä on jääneet kuntien vastuulle. […] ja mitkä on hyvinvointialueitten vastuulla. Meillä on palveluita, mitkä on määritelty laissa, liittyy työllisyystilanteeseen, siirtyy TE-palveluita kunnille. TE-palvelut jollain osalta ehkä säilyy siellä. […] Ja sit meillä on Kansaneläkelaitos. Eli meillä on paljon semmoisia organisaatioita tässä koko sosiaaliturvapoletin järjestämisessä, mitkä on jonkun ministeriön vastuulla, ja sit meillä on Kela, joka ei oo minkään ministeriön vastuulla."* (Päällikkö/Kela) Haastattelusitaatissa kuvattu ongelma koskee erityisesti lainsäädäntöä, mutta samalla se heijastuu yhteistyön käytäntöihin. Epäselvänä näyttäytyvä ohjaus vaikeuttaa toimijoiden yhteistyötä, sillä se rajoittaa toimijoiden yhteistä tulkintaa vastuista ja velvollisuuksista, mikä puolestaan vaikuttaa siihen, miten houkuttelevana yhteistyö koetaan.

Pirstaleisen lainsäädännön ohella monet haastatelluista liittävät yhteistyön haasteet jatkuviin rakenteellisiin uudistuksiin. Hallinnon kehittämistä kuvataan tempoilevaksi, joka kytketään poliittista päätöksentekoa vaivaavaan lyhytjänteisyyteen: *"…suunta voi muuttua neljän vuoden välein aivan totaalisesti. Aikaisemmin meidän kehitys oli kyllä tasaisempaa."* (Johto/Kela) Yhteistyön kannalta ongelmallisena teki-

jänä koetaan myös Kelan ja hyvinvointialueiden erilaiset strategiset vapausasteet. Siinä missä eduskunnan alaisuudessa toimivaa Kelaa kuvataan jossain määrin ohjauksesta riippumattomaksi organisaatioksi, hyvinvointialueiden todetaan toimivan melko tiukassa, joskin osittain ristiriitaisessa, kahden ministeriön ohjauksessa: *"…et Kela on ikään kuin siellä, vähän niin kuin norsunluutornissa. Ei nyt ihan. Vähän kärjistäen. Ja me ollaan taas siellä missä oikeasti on sitä tuskaa ja pitää tehdä kaikki, jotta pärjää."* (Johto/HVA)

Haastatteluaineiston perusteella voidaan todeta, että Kelaa ja hyvinvointialueita ohjaavat institutionaaliset logiikat ovat ainakin jossakin määrin yhteensopimattomia, minkä vuoksi voidaan puhua institutionaalisesta kompleksisuudesta (esim. Greenwood ym. 2011; Raynard 2016). Kysymys on hankalasta tilanteesta (ks. esim. Pache & Santos 2010; Andersen & Breidahl 2024), sillä institutionaalisen kompleksisuuden kohteeksi ajautuneet toimijat joutuvat kohtaamaan ristiriitaisia tilanteita, joita on vaikea ratkaista eri osapuolia tyydyttävällä tavalla.

Palveluekosysteemin mesotaso – Miten institutionaalinen työ edistää arvon yhteisluontia?

Haastatteluaineistossa on löydettävissä kaikkia Cloutierin ym. (2016) tunnistamien institutionaalisen työn muotoja. *Rakenteellisen* institutionaalisen työn ulottuvuus liitetään ensinnäkin selkeisiin rooleihin. Sekä Kelan että hyvinvointialueiden haastateltavat korostavat, että yhteistyöllä ei ole kestävää pohjaa elleivät eri osapuolet tunnista toistensa vastinpareja eri organisaatioista. Sosiaalipalvelujen siirtämisen kunnilta hyvinvointialueille koetaan jossain määrin heikentäneen yhteistyömahdollisuuksia, joskin monet informantit pitävät tätä kuitenkin tilapäisenä ja ohimenevänä haasteena. Yhteistyökumppanin 'löytämistä' merkittävämpänä kipupisteenä pidetäänkin yhteistyöhön liittyvää vastuunottoa. Vaikka yhteistyöhön suhtaudutaan myönteisesti, sen todetaan vaativan aktiivista toimijuutta. Yhteistyön syntymiseen ilman johtajuutta ei uskota. Monet haastateltavat jakavatkin oheisen haastatellun huolen: *"Kyllähän siellä täytyy sitten semmoisessa jonkun ottaa se vastuurooli siitä kehittämisestä. […] Sillä, et kaikki vaan menee saman pöydän ääreen ja kukaan ei ota sitä tavallaan vastuulleen sitä kehittämisen päämääriä ja tavoitteita, niin mä en usko siihen. Kyllä se vaatii sen vahvan jonkun tahdon…"* (Johto/Kela)

Toimijuuden peräänkuuluttamisen ohella haastatteluissa muistutetaan myös rakenteellisen yhteistyön tarpeellisuudesta. Henkilösidonnaisen yhteistyön haasteena pidetään sen haavoittuvaisuutta. Rakenteisiin institutionalisoituvan yhteistyön kehittäminen nähdään selkeästi vielä keskeneräiseksi erityisesti siitä syystä, että hyvinvointialueiden oman toiminnan organisointi on monin paikoin vielä vaiheessa: *"Siitä me ollaan kyllä saatu negatiivista palautetta, että he eivät vieläkään ymmärrä, miten meidän organisaatio on rakentunut. Se ei ole kauhean selkeä meille itsellemmekään ne vastuut ja muut. Se on ollut varmaan haaste tässä siirtymävaiheessa."* (Päällikkö/HVA) Toisaalta rakenteellisessa yhteistyössä tunnistetaan myös onnistumisia ja hyviä käytäntöjä. Erityisesti Kelan, hyvinvointialueiden ja muiden julkisorganisaatioiden yhteiskäytössä olevia tiloja pidetään hyvänä, sillä asiakkaiden tarpeet eivät välttämättä solahda hallinnollisiin lokeroihin. Yhteiskäyttötilat tarjoavat luontevan ympäristön matalankynnyksen vuorovaikutukselle: *"...paikka, missä on kaikkia eri nuorten kanssa toimivia työntekijöitä, TE-palveluiden ohjaajia, kuntakokeiluiden ohjaajia, etsivää nuorisotyötä, terveydenhuoltoa, ammatinvalintapsykologi […] Ja sitten kerran viikossa tosiaan ne Kela-ajanvaraukset. Tarvittaessa siinä pystytään hyödyntämään näitä TE-asiantuntijoita, että voidaan laittaa työhakua vireille tai varmistaa työnhaun tilannetta, tai ohjaaja käy siellä antamassa jotakin laajempaa selvitystä asiakkaan tilanteesta […] koska monesti se nuori ei välttämättä itse ole kauhean kärryillä niistä, tai jos pitää selvitellä jotakin etuusasioita tarkemmin, niin siinä on sitten monesti sen asiakkaan joku toinenkin oma työntekijä"* (Työntekijä/Kela) Useista haastatteluissa esiinnousseista hyvistä tilayhteistyön kokemuksista huolimatta monet tunnistavat myös toiminnan siilomaisuutta, esimerkiksi hyvinvointialueiden sisällä sosiaali- ja terveyspalveluiden välillä.

Konseptuaalisen institutionaalisen työn ulottuvuus nousee esiin puheessa yhteisistä asiakkuuksista. Tällä viitataan erityisesti siihen, että monien sosiaalipalveluja ja -etuuksia saavien asiakkaiden tarpeet ovat luonteeltaan sellaisia,

että niiden ratkaiseminen edellyttää asiakkaan elämäntilanteen kokonaisvaltaista huomioimista. Organisaatiolähtöiset ratkaisut tuottavat osaoptimointia, mistä seuraa usein asiakkaan ongelmien pahentuminen ja pitkittyminen. Yhteisten asiakkuuksien tunnistamiseen liittyvän yhteistyön tarve korostuu erityisesti Kelan edustajien haastatteluissa. Tämä johtunee merkittäviltä osin yhtäältä Kelan valtakunnallisesta roolista ja toisaalta hyvinvointialueiden organisoitumisen keskeneräisyydestä. Oheinen haastattelusitaatti kuvaa osuvasti Kelan edustajien haastatteluista nousseita näkökulmia yhteistyön merkityksestä: *”Eli ideaalitilanne olisi tietenkin se, että asiakaspalvelusta olisi suoraan vaikka pääsy johonkin tämmöiseen monialaiseen palveluun, jossa katsotaan asiakkaan tilanne kokonaisvaltaisesti, siellä olisi ne kumppanit jo mukana.*” (Päällikkö/Kela) Yhteisiin asiakkuuksiin liittyvä potentiaali tunnistetaan myös hyvinvointialueiden suunnalta, joskin osa alueiden edustajista suhtautuu kriittisesti Kelan strategisiin avauksiin. Kriittisyys voidaan palauttaa aiemmin tunnistettuihin erilaisiin strategisiin vapausasteisiin: *”Se on vaan ehkä sitten jotenkin niin semmoinen omanlainen organisaationsa ja erillinen toimija, instanssi.*” (Työntekijä/HVA) Useissa hyvinvointialueiden edustajien haastatteluissa toivotaankin, että Kela avaisi nykyistä systemaattisemmin toimintaansa ja prosessejaan, joskin monet arvelevat, että yhteistyön paikkojen tunnistaminen edellyttää vastaantuloa myös alueiden taholta: *”Itse koen, että minulle näkyy vain yhteistyö, mitä me yritämme tehdä Kelan kanssa. Se on minusta surullista, koska mielestäni pitäisi olla ihan läpinäkyvää, se yhteistyö Kelan kanssa ja oikeasti semmoista, että kentältä koottaisiin kehittämistarpeita ja onnistumisen paikkoja, jotta oikeasti olisi se kehittäminen järkevää ja mielekästä.*” (Työntekijä/HVA)

Operatiivisen institutionaalisen työn ulottuvuus konkretisoituu yhteistyön käytäntöinä, joihin liittyen haastatteluissa tunnistetaan monia onnistumisia. Useilla hyvinvointialueilla on Kelan kanssa rakennettu yhteisiä toimintamalleja esimerkiksi työkyvyn tukemiseen ja asumisneuvontaan. Onnistumisista huolimatta monet haastatelluista näkevät yhteistyössä lukuisia esteitä. Yhteistyöhön myönteisestikin suhtautuvat kokevat yhteistyön haasteelliseksi, koska heillä ei ole siihen riittävästi aikaa. Erityisesti hyvinvointialueiden edustajat arvelevat, että talouden tasapainottamistoimet johtavat erilaisiin ’reviiritaisteluihin’, jotka vievät pohjaa yhteistyöltä. Valtaosa alueiden edustajista muistuttaa resurssiniukkuudesta: *”Suurimpana tietysti se, että hyvinvointialueen rahat on ihan loppu. Ne on vähän semmosia, että sinne pitää joku ihminen panna kuitenkin istumaan myöskin. Pitäis olla niitä virkoja ja vakansseja.*” (Päällikkö/HVA) Resurssipulan ohella toisena keskeisenä haasteena pidetään tiedonkulun pullonkauloja: sekä Kelan että hyvinvointialueiden edustajat esittävät useita esimerkkejä, joissa asiakkaan tilannetta koskeva tieto ei ole saavuttanut kaikkia asiakkaan kanssa työskenteleviä tahoja. Tietosuojaan liittyvien rajoitteiden ja erillisten tietojärjestelmien vuoksi kokonaiskuva asiakkaan tilanteesta jää usein puutteelliseksi: *”Meillä on jotakin tietoa ja sitten asiakas joutuu toimimaan tiedonvälittäjänä. Ja se, että hän saattaa jotakin... Joku käsitys voi olla vaikka sosiaalitoimessa tai työllisyyspalveluissa ja sitten Kelassa meillä on joku käsitys ja sitten se todellisuus on kaikkien näiden kombo.*” (Johto/Kela) Resursseihin ja tiedonkulkuun liittyvät ongelmat kuvastavat hyvin institutionaalista tahmaisuutta, joka Kelan ja hyvinvointialueiden yhteistyön kohdalla tiivistyy viime kädessä haasteeseen muuttaa yhteiset asiakkuudet yhteisiksi käytännöiksi.

Relaationaalinen institutionaalinen työ näyttäytyy aineistossa erityisesti strategiseen johtajuuteen kohdistuvina odotuksina. Useimmat haastateltavista pitävät ratkaisevana sitä, että yhteistyön strategisessa johtamisessa tunnistetaan palvelujärjestelmään sisäänrakennettu keskinäisriippuvuus. Vaikka yksittäiset etuudet ja palvelut ovatkin tärkeitä, olennaisena pidetään ymmärrystä niiden välisistä yhteyksistä: *”Eli jos me johdetaan, tai ajatellaan jotenkin putkissa ja linjoissa ja näin, niin se ei kyllä kanna kauas […] vaikka tietyllä tapaa olet vastuullinen, tilivelvollinen omista kustannuksista ja näin, mutta pitäisi kuitenkin pystyä koko ajan ajattelemaan niitä laajoja, monialaisia säikeitä, että kaikella on vaikutus kaikkeen ja muuhun, niin kyllä se sitä, sellaista johtamista vaatii. Systeemisen johtajuuden perään kuuluttelen.*” (Johto/HVA) Aineistosta ei voida päätellä systeemisen johtajuuden nykytilaa. Jotakin kertonee kuitenkin se, että monissa haastatteluissa tuotiin eri sanoin esiin se, että palvelujärjestelmässä on erilaisia fraktioita: *”…*

jos katsoo meidän taustoja, niin meillä on kaikilla ollut vähän oma tehtävä, on se terveystehtävä ja sosiaalitehtävä ja meillä Kelana tämä sosiaaliturvatehtävä, niin jokainen lähtee vähän niin kuin omasta lähdöstään ja on hoitanut sitä omaa kakkuaan." (Johto/Kela)

Relationaalista institutionaalista työtä tarvitaan myös luottamuksen rakentamisessa. Haastateltavat korostavat luottamuksen kahta ulottuvuutta: organisaatioiden ja ihmisten välistä luottamusta. Organisaatioiden välinen luottamus kytketään erityisesti kumppaniorganisaatioiden prosesseihin. Tältä osin aineistossa on tulkittavissa jonkinasteista ja molemminpuolista huolta: *"…et mitäköhän sen jälkeen tapahtuu, että kuin se mahtaa mennä, mutta siinä taas ollaan sit siinä luottamuskysymyksessä, että me luotetaan sit siihen, et meiän kumppani hoitaa sen oman osuutensa siellä ja niinkun toimii"* (Johto/Kela). Ihmisten välisen luottamuksen haastateltavat liittävät erityisesti yhteiseen tekemiseen. Luottamus mahdollistaa yhteistyötä, mutta samalla se vahvistaa luottamusta: *"...sitten kun siellä on meillä että Kelalla varmaan niitä kenen kanssa ollaan ennenkin tehty, niin se on mun mielestä aika sellainen avoin ja luottamuksellinenkin ja siinä pystytään aika avoimesti keskustelemaan niistä haasteista mitä on.*" (Päällikkö/HVA) Luottamuksen rakentamisen osalta haastateltavat tunnistavat tapahtuneen myös systemaattista kehittämistä. Hyvänä esimerkkinä tästä olivat erilaiset kokeilut, joiden aikana eri organisaatioiden toimijat kokoontuivat yhteisten asiakkuuksien äärellä. Olennaista näissä kokeiluissa oli avoin ja myös epäonnistumisen salliva kulttuuri.

Haastattelujen valossa näyttää siltä, että toimijoiden yhteistyötä tukevaa institutionaalista työtä tehdään sekä Kelassa että hyvinvointialueilla. Työ on kuitenkin kesken, mikä näkyy ainakin jossain määrin erilaisina yhteistyötä koskevina odotuksina. Esimerkiksi yhteisistä asiakkuuksista puhutaan (konseptuaalinen työ), mutta niiden hoitamiseen ei ole vielä kovin toimivia prosesseja (operatiivinen työ), eikä selkeää käsitystä siitä, kenen vastuulle yhteisten asiakkuuksien johtaminen lopulta kuuluu (rakenteellinen työ) (vrt. Cloutier ym. 2016).

Palveluekosysteemin mikrotaso – Miten harkintavalta ilmenee arvon yhteisluonnissa?

Haastatteluaineistosta välittyy vahvana kansalaisrajapinnassa toteutuva harkintavallan käyttö. Valtaosa haastateltavista arvioi, että kysymys ei ole hyvän hallinnon periaatteiden rikkomisesta vaan välttämättömästä sopeutumisesta tilanteisiin, joihin ei ole olemassa yksiselitteisiä toimintaohjeita. Sosiaalipalvelut ja -etuudet muodostavat monimutkaisen kokonaisuuden, jossa navigointi ei ole helppoa asiantuntijoillekaan. Useat haastateltavat tunnistavatkin tilanteita, joissa asiakkaiden palveleminen on edellyttänyt asiantuntijoilta halua ja uskallusta hyödyntää harkintavaltaansa: *"Mut jotta sen voi tehdä hyvin, niin kyllä siin kohtaa täytyy myöski olla halu siihen, siihen palveluun nähdä myöskin laajemmalta. Elikkä on ollu itse niin kiinnostunut asioista […] Tietää, mistä me voidaan kysyä asiakkaalta lupaa, että mihin me saadaan laittaa hänen yhteystietoja. Tietää sen, että mitkä me voidaan tehdä ilman asiakkaan suostumustakin, kunhan me vaan kerrotaan asiakkaalle, että nyt mä teen tämmöisen.*" (Päällikkö/Kela) Haastattelusitaatti kertoo tapauskohtaisena päätöksentekona ilmenevästä harkintavallasta, jossa huomioidaan kansalaisten yksilölliset tarpeet ja ainutlaatuiset olosuhteet (Eriksson & Andersson 2023), mikä edellyttää usein sääntöjen ja määräysten joustavaa soveltamista.

Harkintavallan hyödyntäminen ei kuitenkaan ole yleispätevä lääke. Muutamissa haastatteluissa muistutetaan tilanteista, joissa harkintavaltaa on käytetty tavalla, joka ei edistänyt sen enempää asiantuntijoiden välistä yhteistyötä kuin asiakkaiden asioiden hoitamistakaan. Oheinen haastattelusitaatti kuvastaa harkintavaltaan liittyviä huolenaiheita: *"…sit meil on ollut jonkun verran myös sellaista ehkä ennen epäluottamusta […] ehkä edelleen sosiaalialan ammattilaiset jostain syystä usein tulkitsee, että eihän ne Kelalla ymmärrä ja eihän ne tiedä […] Se on erityyppinen kun mitä se oli aikaisemmin, ja se harkinta, mikä Kelassa on, niin on aidosti sellaista, että sitä voi jokainen ratkaisija siellä käyttää tai olla käyttämättä, ja siihen me emme voi puuttua.*" (Johto/HVA)

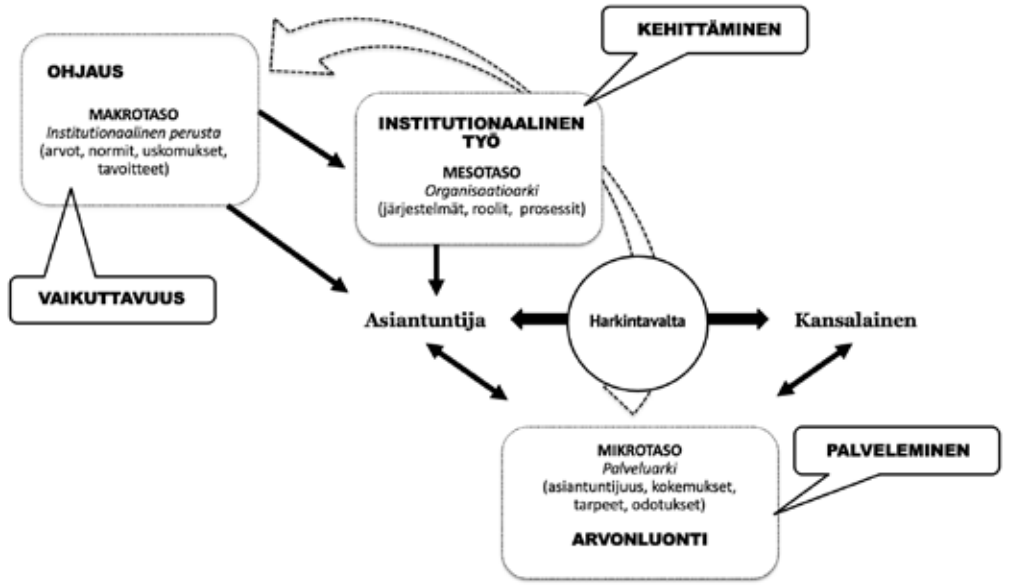
Useimmissa haastatteluissa korostetaan asiakkaiden mutkikkaita ja alati muuttuvia elämän-

tilanteita. Haastavissa palvelutilanteissa selviytymisen koetaan edellyttävän ensinnäkin kokemukseen pohjautuvaa ammattitaitoa: *"…kun on palveluasiantuntija, niin se on nimenomaan se rooli on se, että me osataan se meidän palvelu."* (Päällikkö/Kela) Toiseksi haastateltavat pitävät tärkeänä professioiden välistä tiivistä yhteistyötä. Joskus pitkäkin kokemus ja laajakin osaaminen voivat osoittautua riittämättömäksi. Kykyä ja halua rakentavaan vuorovaikutukseen pidetään keskeisenä arvon yhteisluontia edistävänä tekijänä: *"Kyllä mä oon huomannut että ne ihmiset eivät pärjää, jotka tulevat siihen hirveän vahvasti sillä omalla sapluunallaan vaan ja omien ohjekirjojen kanssa. Ja sit taas ne ehkä, jotka on semmosia tiimipelaajia, ihan niinkun vähän enemmän niinkun luonteeltaan ja pystyy omaksumaan asioita ja ajattelee vähän laaja-alaisemmin, niin ne ehkä pärjää tällaisessa työssä."* (Työntekijä/Kela) Kolmanneksi haastateltavat kokevat tärkeäksi asiakkaiden kokemuksen hyödyntämisen, sillä asiakkaat tuntevat parhaiten oman arkensa. Oheinen haastattelusitaatti ilmentää kokemustiedon merkitystä: *"...säännönmukaisesti voitaisiin asiakastapaamisilla ottaa asiakkaalta kokemustietoa"* (Työntekijä/HVA) Oleellisena asiakkaiden kokemustiedon kannalta nähdään, ettei sen keräämisen pitäisi jäädä vain yksittäisiin palvelutapahtumiin. Monet haastateltavista pitävät luontevana, että asiakkaiden ääntä kuunneltaisiin myös palvelujen kehittämisessä: *"Mun mielestä sitä asiakasrajapintaa pitäs kuulla ja heidän pitäs olla mukana tiiviisti siinä kehittämisessä. […] siellähän törmätään näihin esteisiin ja siellä myös voidaan luoda niit hyviä käytäntöjä, jotka olis just tällasia, et pitäs laajentaa ja juurruttaa."* (Johto/Kela) Haastateltavat korostavat, että vaikka asiakkaiden kuuleminen ei läheskään aina vaikuttanut asiantuntijan päätökseen, jo kuulluksi tulemista pidetään arvokkaana, sillä sen koetaan lisäävän asiakkaiden luottamusta palvelujärjestelmään.

Haastattelut heijastavat Lipskyn (1980) tunnetuksi tekemää dilemmaa, joka syntyy siitä, että julkisten palvelujen työntekijät kohtaavat usein ristiriitaisia vaatimuksia ja niukkoja resursseja, mikä johtaa siihen, että he joutuvat käyttämään harkintavaltaa tehdessään päätöksiä, jotka vaikuttavat suoraan kansalaisten elämään. Tältä osin näyttää siltä, että julkisen palveluajattelun (esim. Osborne 2018) parissa voimistunut käsitys palvelunkäyttäjistä 'arvon määrittäjinä' ei saa ainakaan varauksetonta vastaanottoa (ks. myös Kinder & Stenvall 2023), vaan palvelujärjestelmän toimintalogiikkaa tuntevat asiantuntijat ovat paljon vartijoina.

KESKUSTELU JA JOHTOPÄÄTÖKSET

Arvon yhteisluontia toteutetaan sekä kahdenvälisesti (asiantuntija–asiantuntija, asiantuntija–asiakas) että monenkeskisesti (asiantuntija–asiantuntija–asiakas) tietyssä institutionaalisessa kontekstissa. Aineistomme perusteella voidaan sanoa, että arvon yhteisluontiin liittyvät odotukset kohdistuvat palveluekosysteemin kaikille tasoille (ks. kuvio 2). Näin tutkimuksemme vahvistaa aiemmissa palveluekosysteemejä tarkastelleissa tutkimuksissa (esim. Akaka ym. 2021; Trischler ym. 2023) todettua havaintoa: ilmiön pilkkominen vain yhdelle tasolle on enemmän tai vähemmän mielivaltaista. Kysymys on keskinäisriippuvuussuhteessa toisiinsa olevista toimijoista muodostuvasta kokonaisuudesta (Petrescu 2019; Osborne ym. 2022; Trischler ym. 2023). Palveluekosysteemin valossa arvon yhteisluonti jäsentyy prosessiksi, jonka luonteen ymmärtäminen edellyttää sekä toiminnan eri tasoilla tapahtuvan tarkastelua *erikseen* että näiden tasojen keskinäisriippuvuuksista syntyvän dynamiikan lähestymistä *holistisesti*. Esimerkiksi asiakaskohtaamisissa tapahtuva (mikrotaso) on monin tavoin alisteinen organisaatioissa omaksutuille toimintatavoille (mesotaso), jotka puolestaan ovat seurausta palveluja ohjaavasta säädösperustasta (makrotaso). Yksinomaan ylhäältä alaspäin suuntautuva ohjausvaikutus on kuitenkin todellisuutta yksinkertaistava, sillä esimerkiksi yksittäisillä julkisten palvelujen työntekijöillä on toiminnassaan aina myös harkintavaltaa. Vaikka harkintavalta konkretisoituukin asiakaskohtaamisissa, aineistomme paljastaa, että näissä kohtaamisissa aktualisoituvat tulkinnat luovat painetta kehittää organisaatioiden prosesseja ja toimintakäytäntöjä eli toisin sanoen tarpeen toteuttaa institutionaalista työtä. Havainto on linjassa niiden tutkimusten kanssa, joissa on löydetty selkeä yhteys arvon yhteisluonnin ja strategisen johtamisen välillä (esim. van Gestel ym. 2023). Makrotasolta suuntautuvan dynamiikan lisäksi mikrotasolla tapahtuvat asiat voivat käynnistää



Kuvio 2. Palveluekosysteemin tasot ja niiden väliset suhteet.

muutosprosesseja makrotasolla (vrt. Chandler & Chen 2016; Meynhardt ym. 2016). Esimerkiksi Osborne ym. (2021) muistuttavat, että makrotasolla tapahtuva kehitys ei ole julkisjohtajien 'hallittavissa' vaan 'tulkittavissa'. Toisin sanoen institutionaalisessa työssä luodut uudet käytännöt (tai olemassa olevien vahvistaminen) signaloivat ohjauksesta vastaaville tahoille siitä, mitä pidetään kulloinkin mahdollisena ja toivottavana. Kaksisuuntainen dynamiikka heijastelee palveluekosysteemin emergenttiä luonnetta (esim. Taillard ym. 2016). Tämä tarkoittaa yhtäältä sitä, että toimijoiden vuorovaikutuksessa syntyvä kokonaisuus on enemmän kuin osiensa summa ja toisaalta sitä, että kokonaisuuden toimintaa ei voida ymmärtää purkamalla sitä osiinsa.

Tutkimuksemme perusteella voidaan tehdä kolme keskeistä julkishallinnon käytäntöihin liittyvää johtopäätöstä, jotka kytkeytyvät ekosysteemiajattelun mukaisesti julkisten palvelujen makro-, meso- ja mikrotasolle. Ensinnäkin kysymys on *palvelujärjestelmän vaikuttavuudesta*, jota voidaan pitää yhteiskunnassa laajaa hyväksyntää nauttivana tavoitteena. Vaikuttavuus syntyy eri toimijoiden tekemisten johtamisesta ja koordinoimisesta (Laihonen ym. 2024). Koordinointi on tärkeää, sillä yksittäisten organisaatioiden ja professioiden näkökulmasta perustelluilta vaikuttavat ratkaisut eivät välttämättä ole sitä kokonaisuuden kannalta. Ymmärrys kumppaneiden toiminnasta ja sitä ohjaavasta institutionaalisesta perustasta estävät omalta osaltaan osaoptimoiviin ratkaisuihin vahingossa päätymistä.

Toiseksi yhteistyö on välttämätöntä *palvelujen kehittämisessä*. Tältä osin tutkimuksemme korostaa asiakkaiden kokemustiedon hyödyntämistä yhdenvertaisten ja asiakaslähtöisten palvelujen kehittämisessä. Keskeisenä ohjenuorana palvelujen kehittämisessä voidaan pitää asiakkaiden tarpeiden kokonaisvaltaista ymmärtämistä, joka edellyttää dialogia sekä ammattilaisten ja asiakkaiden välillä että ammattilaisten kesken siten, että organisaatiorakenteet tukevat muodostuneen ymmärryksen hyödyntämistä palveluprosessien kehittämisessä. Kysymys on myös ammattilaisten moninaistuvista rooleista (ks. Maijala ym. 2024).

Kolmanneksi yhteistyötä tarvitaan ruohonjuuritasolla *asiakkaiden palvelemisessa*. Merkittävällä osalla sosiaalipalveluja ja -etuuksia saavista asiakkaista on elämänhallintaan liittyviä ongelmia, joiden ratkaiseminen ei onnistu ilman asiantuntijoiden välistä yhteistyötä. Eri

asiantuntijuuksia hyödyntävillä ja riittävän aikaisesti toteutetuilla interventioilla voidaan ehkäistä ongelmien pahenemista ja tunnistaa palveluiden vaikuttavuuden kannalta keskeisiä juurisyitä. Moniammatillinen ja -hallinnollinen yhteistyö asiakasrajapinnassa vahvistaa asiantuntijoiden harkintavallan legitimiteettiä ja hyödyttää paljon palveluja tarvitsevia asiakkaita.

Parhaimmillaan arvon yhteisluonti johtaa yhteiseen hyvään eli julkiseen arvoon. Julkinen arvo ei rajoitu pelkästään palvelujen käyttäjien käyttäjäkokemuksiin ja palveluista saamaan arvoon, vaan koskee kaikki kansalaisia, riippumatta siitä, kuinka paljon he julkisia palveluja käyttävät. Vaikka esimerkiksi haavoittuvassa asemassa oleville ihmisille suunnatuilla palveluilla on itseisarvoa, palveluiden vaikutukset heijastuvat samalla myös siihen, miten julkiset palvelut osaltaan turvaavat yhteiskuntarauhaa sekä legitimoivat oikeusvaltio- ja demokratiakehitystä. Julkinen arvo heijastelee siten palveluekosysteemin toimijoiden kohtalonyhteyttä.

Kelan, hyvinvointialueiden ja muiden toimijoiden muodostaman kokonaisuuden kuvaamiseen palveluekosysteeminä voidaan suhtautua myös kriittisesti. Erityisesti palveluekosysteemin määrittely ”suhteellisen itsenäiseksi ja itseään sääteleväksi järjestelmäksi, jossa resursseja integroivat toimijat ovat yhteydessä toisiinsa jaettujen institutionaalisten logiikkojen ja keskinäisen arvonluonnin kautta” (Lusch & Vargo 2014, 24) on melko paljon sanottu tutkimusaineiston valossa. Aineistosta voidaan tunnistaa selkeitä toiminnallisia keskinäisriippuvuuksia, kuten esimerkiksi toimeentulotuen perusosa ja sitä täydentävä toimeentulotuki. Sekä ohjauksen ja erilaisten institutionaalisten logiikkojen että toimijoiden strategisten valintojen vuoksi toiminta näyttäytyy kuitenkin ennemmin tilannekohtaisena yhteistyönä – ei niinkään resurssien systemaattisena integrointina. Arvon yhteisluontiin pyritään usealla eri tasolla, mutta palveluekosysteemiin liitetty käsitys ’kohtalonyhteydestä’ ei ole samassa määrin ehdotonta kuin esimerkiksi monissa luonnon ekosysteemeissä.

Onko siis ekosysteemin käsitteen soveltaminen tarpeellista arvon yhteisluonnin tarkastelussa vai onko kysymys vain pyörän uudelleenkeksimisestä? Käsityksemme mukaan palveluiden tarkastelu ekosysteeminä tarjoaa puutteistaan huolimatta hyödyllisen linssin, jonka avulla voidaan tarkastella arvon yhteisluontia ja sen institutionaalisia reunaehtoja. Ekosysteemikäsitteen ajattelua stimuloiva merkitys voidaan tiivistää Trischleriä ym. (2023, 20) mukaillen siihen, että sen avulla on mahdollista suunnata katse samanaikaisesti sekä toimintaan (*zoom-in*) että toiminnan kontekstiin (*zoom-out*). Linssin etäisyyden säätäminen on tarpeellinen taito myös julkisten palveluorganisaatioiden johtajille. Kysymys on kyvystä tarkastella kokonaisuuksia unohtamatta yksityiskohtia. Yksityiskohtien suurentaminen mahdollistaa työntekijöiden ja asiakkaiden odotusten, tarpeiden ja toimintatapojen tunnistamisen, kun taas loitontaminen auttaa näkemään toimintaa edistäviä ja rajoittavia institutionaalisia tekijöitä. Erityisen hyödyllinen taito on yhteistyöhön liittyvien jännitteiden ennakoinnissa ja ennakoimattomien seurausten hahmottamisessa.

Koska linssin säätäminen ei itsessään vähennä arvon yhteisluontiin liittyvää institutionaalista kompleksisuutta (esim. Greenwood ym. 2011), julkisjohtamiselta odotetaan myös keinoja kompleksisuuden kohtaamiseen. Emme usko hopealuoteihin, mutta arvelemme, että vastausta kannattaisi etsiä institutionaalisen kompleksisuuden ja paradoksiajattelun välimaastosta (esim. Smith & Tracey 2016; Hyyryläinen ym. 2022). Luultavasti tämä edellyttäisi joko–tai-ratkaisujen sijaan sekä–että-lähestymistapaan pohjautuvien tapojen kehittelyä, mitä esitämme myös yhdeksi keskeiseksi jatkotutkimusaiheeksi. Arvon yhteisluonnin onnistumisen välttämättömänä ehtona voidaan pitää toimivaa yhteistyötä, mikä ohjaa relationaalisuuden suuntaan, jota pidämmekin toisena mielenkiintoisena jatkotutkimusaiheena (ks. esim. Strokosch & Roy 2024). Tällöin esiin nousevat erityisesti vallan ja luottamuksen kaltaiset käsitteet sekä toimijoiden odotukset yhteistyölle. Kolmantena jatkotutkimusaiheena esitämme tarkastelun laajentamista yksityisen ja kolmannen sektorin toimijoihin. Tämä on tarpeen, sillä julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin toimijoiden erilaisia institutionaalisia logiikkoja yhteensovittavaa palveluekosysteemiä voidaan pitää erityisen kompleksisena kokonaisuutena (ks. esim. Jalonen 2020).

Ihmisistä ja organisaatioista muodostuva sosiaalinen todellisuus on monimutkainen kokonaisuus, jonka toimintaa on vaikeaa – ellei

mahdotonta – purkaa kausaalisiin syy–seurausketjuihin. Kitcheneriä ym. (2023) ja Trischleriä ym. (2023) hyödyntäen ekosysteemiajattelu kannattaakin mieltää 'keskitason teoriaksi'. Ruonavaaran (2018, 196) mukaan keskitason teoriat sijoittuvat "yleispätevinä esitettyjen teoreettisten skeemojen ja yksittäisten ilmiöitten selitysten väliin" (ks. myös Merton 1968). Keskitason teoriat eivät pyri sosiaalisten ilmiöiden tyhjentäviin selityksiin, vaan ne kohdistuvat ennemmin ilmiöiden rajattuihin osiin ja niiden tärkeiksi oletettuihin syihin – tässä tutkimuksessa yksilöiden, organisaatioiden ja instituutioiden välisiin suhteisiin.

LÄHTEET

Akaka, Melissa, A., Koskela-Huotari, Kaisa & Vargo, Stephen L. (2021). Formalizing Service-Dominant Logic as a General Theory of Markets: Taking Stock and Moving Forward. *AMS Review*, 11(3–4), 375–389. Doi:10.1007/s13162-021-00214-y

Albrekt Larsen, Christian (2008). The institutional logic of welfare attitudes: how welfare regimes influence public support. *Comparative Political Studies*, 41(2), 145–168. Doi:10.1177/0010414006295234

Alvesson, Mats & Sandberg, Jorgen (2021). *Reimagining the Research Process. Conventional & Alternative Metaphors*. London: Sage.

Andersen, Niklas, A., & Breidahl, Karen, N. (2024). Caught in a standstill—The unresolved challenges of integrated service delivery in public organizations. *Public Administrati*on Doi:10.1111/padm.13001

Ansell, Chris & Gash, Alison (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571. 10.1093/jopart/mum032

Bertz, Julie, Quinn, Martin & Burns, John (2023). Public service management reform: an institutional work and collective framing approach. *Public Management Review*. Doi:10.1080/14719037.2023.2207576

Boin, Arjen & 'T Hart, Paul (2000). Institutional Crises and Reforms in Policy Sectors. Teoksessa Wagenaar, Hendrik (toim.) *Government Institutions: Effects, Changes and Normative Foundations,* 9–31. Dordrecht: Springer. Doi:10.1007/978-94-010-0963-8_1

Brans, Marleen & Rossbach, Stefan (1997). The autopoiesis of administrative systems: Niklas Luhmann on public administration and public policy. *Public Administration*, 75(3), 417–439. Doi:10.1111/1467-9299.00068

Brosovic, Daniola & Tregua, Marco (2022). The evolution of service systems to service ecosystems: A literature review. *International Journal of Management Reviews*, 24(4), 459–479. Doi:10.1111/ijmr.12287

Cairney, Paul (2020). *Understanding Public Policy. Theories and Issues.* London: Palgrave Macmillan.

Chandler, Jennifer, D. & Chen, Steven (2016). Practice styles and service systems. *Journal of Service Management*, 27(5), 798–830. Doi:10.1108/JOSM-09-2015-0293

Cingolani, Luciana & Salazar-Morales, Diego (2024). The role of public workforce diversity and the administrative ecosystem in advancing digital public service innovation. *Public Management Review*. Doi:10.1080/14719037.2024.2303609

Cloutier, Charlotte, Denis, Jean-Louis, Langley, Ann & Lamothe, Lise (2016). Agency at the Managerial Interface: Public Sector Reform as Institutional Work. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 26(2), 259–276. Doi:10.1093/jopart/muv009

Coleman, James, S. (1990). *Foundations of Social Theory*. Cambridge, MA: The Belknap Press.

Cui, Tie & Osborne, Stephen, P. (2023). Unpacking value destruction at the intersection between public and private value. *Public Administration*, 101(4), 1207–1226. Doi:10.1111/padm.12850

Cui, Tie & Aulton, Katharine (2023). Conceptualizing the elements of value in public services: insights from practitioners. *Public Management Review*, 1–23. Doi:10.1080/14719037.2023.2226676

dos Reis, Claudio, J. O. & Gomes, Ricardo C. (2023). Public value creation and appropriation mechanisms in public–private partnerships: How does it play a role? *Public Administration*, 101(2), 693–715. Doi:10.1111/padm.12826

Engen, Marit, Fransson, Martin, Quist, Johan & Skålén, Per (2021) Continuing the development of the public service logic: a study of value co-destruction in public services. *Public Management Review*, 23(6), 886–905. Doi:10.1080/14719037.2020.1720354

Eriksson, Erik, Gadolin, Christian, Andersson, Thomas, Hellström, Andreas & Lifvergren, Svante (2022). Value Propositions in Public Collaborations: Regaining Organizational Focus Through Value Configurations. *British Journal of Management,* 33(4), 2070–2085. Doi:10.1111/1467-8551.12567

Eriksson, Erik & Andersson, Thomas (2023). The 'service turn' in a new public management context: a street-level bureaucrat perspective. *Public Management Review,* 26(7), 2014–2038. Doi:10.1080/14719037.2023.2241051

Furst, Mary Anne, Bagheri, Nasser & Salvador-Carulla Luis (2021). An ecosystems approach to mental health services research. *BJPsych International*, 18(1), 23–25. Doi:10.1192/bji.2020.24

Greenwood, Royston, Raynard, Mia, Kodeih, Farah, Micelotta, Evelyn. R. & Lounsbury, Michael (2011). Institutional complexity and organizational responses. *The Academy of Management Annals*, 5(1), 317–371. Doi:10.1080/19416520.2011.590299

Grönroos, Christian (2019). Reforming Public Services: Does Service Logic Have Anything to Offer? *Public Management Review*, 21(5), 775–788. Doi:10.1080/14719037.2018.1529879.

Hill, Michael & Hupe, Peter (2022). *Implementing Public Policy*. London: Sage publications.

Hood, Christopher (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69(1), 3–19. Doi:10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x

Hood, Christopher & Peters, Guy, B. (2004). The Middle Aging of New Public Management: into the Age of Paradox? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14(3), 267–282. Doi:10.1093/jopart/muh019

Huijbregts, Rowie, George, Bert & Bekkers, Victor (2021). Public Values Assessment as a Practice: Integration of Evidence and Research Agenda. *Public Management Review*, 24(6), 840–859. Doi:10.1080/14719037.2020.1867227

Hupe, Peter (toim.) (2022). *The Politics of the Public Encounter. What Happens When Citizens Meet the State.* Cheltenham: Edward Elgar.

Hyyryläinen, Esa, Autoniemi, Jari & Lehto, Kirsi (2022). Paradoksit julkisen johtamisen uudelleenajattelun mahdollistajina. Teoksessa Jäntti, Anni, Kork, Anna-Aurora, Kurkela, Kaisa, Leponiemi, Ulriika, Paananen, Henna, Sinervo, Lotta-Maria & Tuurnas, Sanna (toim.) *Hallinnon tutkimuksen tulevaisuus,* 83–104. Tampere: Vastapaino.

Giddens, Anthony (1984). *The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structure*. Berkeley, CA: University of California Press.

Grönroos, Christian (2019). Reforming public services: does service logic have anything to offer? *Public Management Review*, 21(5), 775–788. Doi:10.1080/14719037.2018.1529879

Gyllenhammar, Daniel, Eriksson, Erik & Löfgren, Märit (2023). Value creation and destruction involving multiple public service organizations: A focus on frontline employees. *Public Management Review*. Doi:10.1080/14719037.2023.2206398

Jalonen, Harri (2020). Sote-uudistus – kompleksisuusteoreettinen tulkinta. *Hallinnon Tutkimus*, 39(4), 302–309.

Jalonen, Harri & Kropsu-Vehkaperä, Hanna (2024). Suomalainen sosiaaliturva palveluekosysteemiajattelun valossa. *Yhteiskuntapolitiikka*, 89(1), 83–89.

Jepperson, Ronald & Meyer, John W. (2011). Multiple levels of analysis and the limitations of methodological individualisms. *Sociological Theory* 29(1), 54–73. Doi:10.1111/j.1467-9558.2010.01387.x

Jurmu, Liisa (2020). Miten kuntalaisten kokemustiedon hyödyntäminen nähdään kuntien uudistamisessa? *Hallinnon Tutkimus,* 39(3), 156–172. Doi:10.37450/ht.100034

Kaidesoja, Tuukka, Kankainen, Tomi & Ylikoski, Petri (toim.) (2018). *Syistä selityksiin. Kausaalisuus ja selittäminen yhteiskuntatieteissä.* Helsinki: Gaudeamus.

Kickert, Walter J. M. (2003). Beyond Public Management: Shifting Frames of Reference in Administrative Reforms in the Netherlands. *Public Management Review,* 5(3), 377–399. Doi:10.1080/1471903032000146955.

Kinder, Tony, Six, Frédérique, Stenvall, Jari & Memon, Ally (2022). Governance-as-legitimacy: are ecosystems replacing networks? *Public Management Review*, 24(1), 8–33. Doi:10.1080/14719037.2020.1786149

Kinder, Tony & Stenvall, Jari (2023). A critique of public service logic. *Public Management Review*, Doi:10.1080/14719037.2023.2182904

Kitchener, Martin, Ashworth, Rachel, Horton, Dave & Elliott, Eva (2023). Co-created public value: The strategic management of collaborative problem-solving. *Public Policy and Administration*, Doi:10.1177/09520767231162407

Klemsdal, Lars, Alm Andreassen, Tone & Breit, Eric (2022). Resisting or facilitating change? How street-level managers' situational work contributes to the implementation of public Rreforms. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 32(4), 736–749. Doi:10.1093/jopart/muac004

Krippendorff, Klaus (2004). *Content Analysis: An Introduction to Its Methodology*. London: Sage.

Laihonen, Harri, Kork, Anna-Aurora, Lunkka, Nina, Sinervo, Lotta-Maria, Sillanpää, Virpi, Kokko, Petra & Hyvärinen, Juuso (2024). Vaikuttavuuden johtamisen mekanismit – lähtö-

kohtia ja edellytyksiä hyvinvointialueille. *Sosiaalilääketieteellinen aikakauslehti,* 61(1), 75–92. Doi:10.23990/sa.12615

Lavee, Einat & Cohen, Galia (2024). Street-level bureaucrats' perceptions of "the job": Deviation from professional particularities and micro creation of public value. *Public Administration*. Doi:10.1111/padm.13025

Lawrence, Thomas B. & Suddaby, Roy (2006). Institutions and institutional work. Teoksessa Clegg, Stewart, R. Hardy, Cynthia, Lawrence, Thomas B. & Nord, Walter R. (toim.) *Sage Handbook of Organization Studies*, 215–254. London: Sage.

Lawrence, Thomas, B., Suddaby, Roy, & Leca, Bernard (2009). *Institutional Work: Actors and Agency in Institutional Studies of Organizations*. Cambridge: Cambridge University Press.

Leite, Higor & Hodgkinson, Ian, R. (2021). Examining Resilience Across a Service Ecosystem under Crisis. *Public Management Review*, 25(4), 690–709. Doi:10.1080/14719037.2021.2012375

Liljeroos-Cork, Johanna & Luhtala, Mika (2024). Value co-destruction through misintegration of resources within a public service ecosystem. *Public Management Review*. Doi:10.1080/14719037.2024.2366986

Lipsky, Michael (1980). *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individuals in Public Services*. New York, NY: Russell Sage Foundation.

Lusch, Robert & Vargo, Stephen, L. (2014). *Service-dominant Logic: Premises, Perspectives, Possibilities.* Cambridge: Cambridge University Press.

Maijala, Salla, Rantamäki, Aino, Kurkela, Kaisa, Tuurnas, Sanna & Jalonen, Harri (2024). Roles of professionals in value co-creation: A systematic literature review. *Public Management Review*, Doi:10.1080/14719037.2024.2431609

March, James, G. & Olsen, Johan P. (2008). The logic of appropriateness. Teoksessa Rein, Martin, Moran, Michael & Goodin, Robert, R. (toim.) *Oxford Handbook of Public Policy*, 689–708. Oxford: Oxford University Press.

Meriluoto, Taina (2018). *Making Experts-by-experience. Governmental Ethnography of Participatory Initiatives in Finnish Social Welfare Organisations*. Jyväskylä: University of Jyväskylä.

Merton, Robert K. (1968). *Social Theory and Social Structure.* New York, NY: Free Press.

Meynhardt, Timo, Chandler, Jennifer, D. & Strathoff, Pepe (2016). Systemic principles of value co-creation: Synergetics of value and service ecosystems. *Journal of Business Research*, 69(8), 2981–2989. Doi:10.1016/j.jbusres.2016.02.031

Moore, Mark, H. (1995). *Creating Public Value*. Boston, MA: Harvard University Press

Närhi, Kati, Kokkonen, Tuomo & Matthies, Aila-Leena (2015). Asiakkaiden osallisuus ja työntekijöiden harkintavalta palvelujärjestelmässä. *Janus*, 22(3), 227–244.

Osborne, Stephen, P. (2018). From public service-dominant logic to public service logic: are public service organizations capable of co-production and value co-creation? *Public Management Review*, 20(2), 225–231. Doi:10.1080/14719037.2017.1350461

Osborne, Stephen, P., Powell, Madeline, Cui, Tui & Strokosch, Kristy (2021). 'Appreciate–Engage–Facilitate'—The role of public managers in value creation in public service ecosystems. *Public Money & Management*, 41(8), 668–671. Doi:10.1080/09540962.2021.1916189

Osborne, Stephen, P., Powell, Madeline, Cui, Tui & Strokosch, Kirsty (2022). Value creation in the public service ecosystem: An integrative framework. *Public Administration Review*, 82(4), 634–645. Doi:10.1111/puar.13474

O'Toole, Laurence, J. (2000). Research on policy implementation: Assessment and prospects. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 1(2), 263–288. Doi:10.1093/oxfordjournals.jpart.a024270

Pache, Anne-Claire & Santos, Filipe (2010). When worlds collide: The internal dynamics of organizational responses to conflicting institutional demands. *Academy of Management Review*, 35(3), 455–476. Doi:10.5465/amr.35.3.zok455

Parker, Steven, Hartley, Jean, Beashel, Jim & Vo, Quoc (2023). Leading for public value in multi-agency collaboration. *Public Policy and Administration*, 38(1), 83–106. Doi:10.1177/0952076721999490

Pemer, Frida & Skjølsvik, Tale (2018). Adopt or adapt? Unpacking the role of institutional work processes in the implementation of new regulations. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 28(1), 138–154. Doi:10.1093/jopart/mux020

Peters, Guy, B. (2016). Institutionalism and Public Policy. Teoksessa Peters, Guy, P. & Zittoun, Philippe (toim.) *Contemporary Approaches to Public Policy. Theories, Controversies and Perspectives*, 57–72. London: Palgrave Macmillan.

Petrescu, Maria (2019). From marketing to public value: towards a theory of public service ecosystems. *Public Management Review*, 21(11), 1733–1752. Doi: 10.1080/14719037.2019.1619811

Pollitt, Christopher (2005). Ministries and Agencies: Steering, Meddling, Neglect and Dependency. Teoksessa Painter, Martin & Pierre, Jon (toim.) *Challenges to State Policy Capacity*, 112–136. London: Palgrave Macmillan. Doi:10.1057/9780230524194_7

Raynard, Mia (2016). Deconstructing complexity: Configurations of institutional complexity and structural hybridity. *Strategic Organization,* 14(4), 310–335. Doi:10.1177/1476127016634639

Rossi, Paula & Tuurnas, Sanna (2021). Conflicts fostering understanding of value co-creation and service systems transformation in complex public service systems. *Public Management Review*, 23(2), 254–275. Doi:10.1080/14719037.2019.1679231

Roth, Marco, Vakkuri, Jarmo & Johanson, Jan-Erik (2024). Value creation mechanisms in a social and health care innovation ecosystem – an institutional perspective. *Journal of Management and Governance*. Doi:10.1007/s10997-024-09696-x

Ruonavaara, Hannu (2018). Intensiiviset tutkimusasetelmat ja kausaalinen selittäminen. Teoksessa Kaidesoja, Tuukka, Kankainen, Tomi & Ylikoski, Petri (toim.) *Syistä selityksiin – Kausaalisuus ja selittäminen yhteiskuntatieteissä,* 167–198. Helsinki: Gaudeamus.

Sætre, Alf, S. & Van de Ven, Andrew (2021). Generating theory by abduction. *Academy of Management Review 46*(4), 684–701. Doi:10.5465/amr.2019.0233

Scott, Richard, W. (2014). *Institutions and Organizations.* Thousand Oaks, CA: Sage.

Skålén, Per, Engen, Marit & Jenhaug, Line (2024). Conflicts over public value within public service ecosystems: a strategic action field approach. *Public Management Review*, 1–22. Doi:10.1080/14719037.2024.2329226

Smith, Wendy, K. & Tracey, Paul (2016). Institutional complexity and paradox theory: Complementarities of competing demands. *Strategic Organization*,14(4) 455–466. Doi:10.1177/1476127016638565

Stone, Deborah (2012). *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*. New York, NY: W. W. Norton & Company,

Strokosch, Kirsty & Osborne, Stephen P. (2020). Co-Experience, Co-Production and Co-Governance: An Ecosystem Approach to the Analysis of Value Creation. *Policy & Politics,* 48(3), 425–442. Doi:10.1332/030557320X15857337955214

Strokosch, Kirsty & Roy, Michael (2024). Health and social care integration: fixing a fixed service ecosystem for value co-creation. *Public Management Review*. Doi:10.1080/14719037.2024.2375566

Taillard, Marie, Peters, Linda, D., Pels, Jaqueline & Mele, Cristina (2016). The role of shared intentions in the emergence of service ecosystems. *Journal of Business Research*, 69(8), 2972–2980. Doi:10.1016/j.jbusres.2016.02.030

Taivalsaari Røhnebæk, M., François, V., Kiss, N. Peralta, A., Rubalcaba, L. Strokosch, K. & Zhu, E. Y. (2024). Public service logic and the creation of value propositions through framing. *Public Management Review*, 26(2), 399–420. Doi:10.1080/14719037.2022.2095002

Thornton, Patricia, H., Jones, Candace & Kury, Kenneth (2005). Institutional Logics and Institutional Change in Organizations: Transformation in Accounting, Architecture, and Publishing. Teoksessa Jones, Candace & Thornton, Patricia, H. (toim.) *Transformation in Cultural Industries,* 125–170. Leeds: Emerald Group Publishing Limited. Doi:10.1016/S0733-558X(05)23004-5

Talbot, Colin (2010). *Theories of Performance. Organizational and Service Improvement in the Public Domain.* Oxford: Oxford University Press.

Taylor, Ian & Kelly, Josie (2006). Professionals, discretion and public sector reform in the UK: re-visiting Lipsky. *International Journal of Public Sector Management,* 19(7), 629–642. Doi:10.1108/09513550610704662

Trischler, Jakob & Westman Trischler, Jessica (2021). Design for Experience – A Public Service Design Approach in the Age of Digitalization. *Public Management Review*, 24(8), 1251–1270. Doi:/10.1080/14719037.2021.1899272

Trischler, Jacob, Røhnebæk, Maria, Edvardsson, Bo & Tronvoll, Bård (2023). Advancing Public Service Logic: moving towards an ecosystemic framework for value creation in the public service context. *Public Management Review*, Doi:10.1080/14719037.2023.2229836

Turja, Tuuli, Rosenlund, Milla, Jylhä, Virpi, Kuusisto, Hanna & Vahteristo, Anna (2024). *Potilaan tuottama tieto – Terveydenhuollon hukattu resurssi.* Politiikkasuositus. PROSHADE-hanke.

Valkama, Katja (2009). Muuttuneen asiakkuuden haaste sosiaali- ja terveydenhuollossa. *Hallinnon Tutkimus*, 28(2), 26–40.

Van Gestel, Nicolette, Kuiper, Marlot, & Pegan, Andreja (2023). Strategies and transitions to public sector co-creation across Europe. *Public Policy and Administration.* Doi:10.1177/09520767231184523

Van Hulst, Merljin & Visser, E. Lianne (2024). Abductive Analysis in Qualitative Public Administration Research. *Public Administration Review,* Doi:10.1111/puar.13856

Vartola Juha (2009). Byrokratia modernin hallinnan muotona. Teoksessa Karppi Ilari & Sinervo Lotta-Maria (toim.) *Governance: uuden hallintatavan jäsentyminen*, 13–43. Tampere: Tampereen yliopisto.

Virtanen, Petri & Jalonen, Harri (2023). Public value creation mechanisms in the context of public service logic: an integrated conceptual framework. *Public Management Review*, 26(8), 2331–2354. Doi:10.1080/14719037.2023.2268111

Yin, Robert, K. (2003). *Case Study Research. Design and Methods. Applied Social Research Methods Series.* Thousand Oaks, CA: Sage.

Weiste, Elina, Stevanovic, Melisa & Uusitalo, Lise-Lotte (2022). Experiential expertise in the co-development of social and health care services: Self-promotion and self-dismissal as interactional strategies. *Sociology of Health & Illness*, 44(4–5), 764–780. Doi:10.1111/1467-9566.13457

LIITE 1. TEEMAHAASTATTELURUNKO

Arvon yhteisluonti Kelan ja hyvinvointialueiden välillä

- Kelan rooli palvelujen kokonaisuudessa
- Yhteistyön keskeiset rajapinnat
- Yhteisten asiakkuuksien tunnistaminen, sekä sitä estävät ja edistävät tekijät
- Yhteiskehittäminen Kelan kanssa nykyisin, sekä sitä estävät ja edistävät tekijät

Arvon yhteisluonti muiden toimijoiden kanssa

- Arvon yhteisluonnin kumppanit omassa työssä ja organisaation näkökulmasta
- Arvon yhteisluonnin mahdollisuudet ja haasteet, sekä sitä estävät ja edistävät tekijät
- Yhteiskehittämisen tapojen edistäminen organisaatiossa
- Yhteiskehittäminen rajapinnassa osana ammatillista työtä
- Kansalaisen erilaiset roolit palveluiden yhteiskehittäjänä
- Arvo palvelun käyttäjälle

Palvelun käyttöarvo ja toiminnan palveluperustaisuus

- Tiedon rooli arvon luomisessa
- Palvelun käyttöarvon vahvistaminen