

Sami Salminen

**JOHTAVIEN VIRANHALTIJOIDEN JA
POLIITTISTEN PÄÄTTÄJIEN
NÄKEMYKSIÄ
HYVINVOINTIALUEEN
TALOUSARVIOPROSESSISTA**

Johtamisen ja talouden tiedekunta
Pro gradu -tutkielma
Lokakuu 2024

Tiivistelmä

Sami Salminen: Johtavien poliittisten päättäjien ja viranhaltijoiden näkemyksiä hyvinvointialueen talousarvioprosessista

Tampereen yliopisto, Johtamisen ja talouden tiedekunta, Hallintotieteiden maisteriohjelma, Julkinen talousjohtaminen, Pro gradu-tutkielma, 40 op, 64 sivua, 3 liitettä

Tutkielman ohjaaja: Eija Vinnari
Lokakuu 2024

Suomalainen julkishallinnon kenttä koki uudistuksen vuoden 2023 alussa, kun uudet hyvinvointialueet aloittivat toimintansa. Julkisessa keskustelussa uusien hyvinvointialueiden aloituksessa on korostunut haastava taloudellinen tilanne, joka koskee kaikkia hyvinvointialueita. Tämä haaste näkyy erityisesti hyvinvointialueiden talouspäätöksenteossa.

Tässä tutkimuksessa onkin haluttu tutkia hyvinvointialueiden talousarvioprosessia. Keskeisesti tutkimus on pyrkinyt hahmottamaan, millaisia ajatuksia hyvinvointialueiden johtavilla poliittisilla päättäjillä ja viranhaltijoilla on hyvinvointialueiden talousarvioprosessista? Millaisia ennako-oletuksia prosessiin kohdistuu ja millaisia rooleja toimijat näkevät prosessissa olevan? Tutkimuksessa on myös tunnistettu vahvan valtionohjauksen rooli, jonka kohteena uudet hyvinvointialueet ovat. Siksi tutkimuksessa on myös pyritty selvittämään, miten muut ulkoiset tahot vaikuttavat hyvinvointialueiden toimintaan?

Tutkimus toteutettiin kvalitatiivisena tutkimuksena, jossa puolistrukturoitujen teemahaastatteluiden avulla kerättiin aineistoa johtavilta poliittisilta päättäjiltä ja viranhaltijoilta. Haastattelut suoritettiin kesä-syyskuun aikana vuonna 2024. Tutkimuksessa paljastui, että itsessään talousarvion laadinta perustuu inkrementalismin periaatteisiin ja talousarviota pidetään tärkeänä työkaluna poliittisten päättäjien ja viranhaltijoiden keskuudessa. Päättäjät ja viranhaltijat tunnistavat myös omat roolinsa hyvinvointialueiden päätöksentekojärjestelmässä. Myös valtion ja etenkin valtionvarainministeriön roolia pidettiin prosessissa ylikorostuneena.

Tutkimuksen keskeisinä johtopäätöksinä voidaan todeta, että talousarvioprosessi itsessään haastavuudesta huolimatta toimiva. Kuitenkin johtavat poliittiset päättäjät ovat taipuvaisia tukeutumaan viranhaltijoiden tavoin organisaation talouden ja hallinnon suunnitteluun, ei niinkään poliittiseen päätöksentekoon. Lisäksi toisin kuin kunnissa valtionvarainministeriön rooli koettiin hyvinvointialueilla ylikorostuneena, painostavana ja jopa uhkailevana osapuolena. Ministeriön rooli haastaa talousarvion valmistelua ja luo epäsuoran vaikutuksen talousarvioprosessiin.

Avainsanat: Talousarvioprosessi, hyvinvointialueet, poliittiset päättäjät, viranhaltijat, roolit, valtionohjaus

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkistettu Turnitin OriginalityCheck-ohjelmalla.

TEKOÄLYN KÄYTTÖ OPINNÄYTTEESSÄ

Opinnäytteessäni on käytetty tekoälysovelluksia:

- Ei
- Kyllä

Ilmoitukseni mukaan olen käyttänyt opinnäytteessäni tutkielmaprosessin aikana seuraavia tekoälysovelluksia:

Microsoft Teams

Tekoälysovellusten nimi ja versio: Microsoft Teams **24257.204.3155.53**.

Käyttötarkoitus: Olen käyttänyt Microsoft Teams sovellusta apuna tutkielman tallenteiden litteroinnissa. Tekoäly on litteroinut tallenteiden puheet valmiiksi litteroiduksi tekstiksi. Tämän jälkeen olen kappale kappaleelta tarkistanut manuaalisesti litteroidut kappaleet ja korjannut tekoälyn tekemät virheet. Tarvittaessa olen tarkistanut virheitä tallennetta apuna käyttäen.

Osiot, joissa tekoälyä on käytetty: Erityisesti luvussa neljä näkyy konkreettisesti tekoälyn avulla tuotettua tekstiä.

Olen tietoinen siitä, että olen täysin vastuussa koko opinnäytteeni sisällöstä, mukaan lukien tekoälyllä tuotetut osat, ja hyväksyn vastuun mahdollisista julkaisueettisten normien rikkomuksista.

Kyllä, olen.

Sisällys

Tiivistelmä	2
1 Johdanto.....	7
1.1 Tutkimusaiheen esittely.....	7
1.2 Tutkimusaiheen perustelu	8
1.3 Tutkimuskysymykset ja rajaukset	11
1.4 Tutkielman rakenne	12
2 Teoreettinen viitekehys	13
2.1 Sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestäminen.....	13
2.1.1 Kuntapohjainen uudistaminen.....	13
2.1.2 Kunnista maakuntiin ja lopulta hyvinvointialueisiin	14
2.2 Budjetointi julkisella sektorilla	16
2.2.1 Budjetoinnin olemus.....	16
2.2.2 Erilaiset roolit talouspäätöksenteossa	20
2.2.3 Ulkopuolisten tekijöiden vaikutus.....	25
3 Aineisto ja menetelmät.....	29
3.1 Tutkimusote ja -menetelmät	29
3.2 Aineisto	31
3.3 Tutkimuksen laatu ja objektiivisuus.....	32
4 Analyysi, tulokset ja tulkinta	34
4.1 Talousarvioprosessi.....	34
4.1.1 Talousarvioprosessiin valmistautuminen	34
4.1.2 Talouspäätösten tekeminen hyvinvointialueella.....	35
4.1.3 Talousarvioprosessin kehittäminen	37
4.2 Roolit talousarvioprosessissa	38
4.2.1 Viranhaltijoiden näkemys omasta roolistaan	38
4.2.2 Poliittisten päättäjien näkemys omasta roolistaan	40
4.2.3 Päättäjien ja viranhaltijoiden näkemykset toistensa rooleista	42
4.3 Ulkopuolisten tahojen vaikutus talousarvioprosessiin	44
4.3.1 Ulkopuolisten tahojen merkitys ja vaikutukset talousarvioprosessiin	44
4.3.2 Hyvinvointialueet itsenäisinä talousarvion valmistelijoina.....	46
5 Johtopäätökset	49
5.1 Talousarvioprosessi; jotain uutta, jotain vanhaa ja jotain lainattua.....	50
5.2 Ei roolileikkejä, mutta ylilyöntejäkin tapahtuu	52
5.3 Valtio vallan kahvassa	55

5.4 Jatkotutkimukset.....	57
Lähteet	60
Oikeuslähteet.....	63
Liitteet	65
Liite 1.1: Haastattelurunko poliittinen päättäjä.....	65
Liite 1.2: Haastattelurunko viranhaltija	66
Liite 2: Haastattelut.....	68
Liite 3: Haastateltaville lähetettävä sähköposti.....	69
Taulukko 1 Sote-kustannusten kasvu 2001–2022	16
Taulukko 2: Esimerkki aineiston luokittelusta	30
Taulukko 3: Poliittisten päättäjien ja viranhaltijoiden käsitykset hyvinvointialueen talousarvioprosessista.....	49

1 Johdanto

1.1 Tutkimusaiheen esittely

Suomalainen sosiaali- ja terveystalvvelujärjestelmä (myöhemmin tekstissä sote) on kokenut pitkän kehityskaaren sen koko olemassaoloajan. Vuosikymmenten työn tuloksena, meille syntyi verovaroin rahoitettu järjestelmä, missä pääasiallisesti sote-palveluita tuottivat kunnat. Kuntien lisäksi erikoissairaanhoidon palveluita toteutettiin sairaanhoitopiireissä, ja mahdolliset yksityiset palveluntarjoajat täydensivät palveluverkkoa. Etenkin kuntien rooli korostui vuodesta 1991 eteenpäin, kun valtio vähensi suoraan omaa rahoitusosuuttaan terveystalvveluista ja siirtyi jakamaan kunnille valtionosuuksia näiden asukkaiden ikäjakauman ja erilaisten tarvekertoimien perusteella (Sihto 2013, 249–251, Luukkonen 2018, 37). Rahoitusjärjestelmän muuttaminen ei kuitenkaan ratkaissut kaikkia ongelmia. Esimerkiksi sote-kustannusten nousu on jatkunut tasaisesti väestön ikääntyessä. Siksi sote-palveluiden uudistaminen tuli ajankohtaiseksi 2000-luvun alussa. Uudistamisprosessi kuitenkin politisoitui vahvasti ja kestitin lähes 15 vuotta saada aikaan uudistus, joka onnistui keräämään Eduskunnasta tarvittavan tuen tullakseen päätöksentekoon. Tämä uudistusprosessi toteutui Sanna Marinin hallituskaudella.

Uudistuksen keskeisessä roolissa oli nykyisten sosiaali-, terveystalvvelu- ja pelastustalvveluiden siirtyminen pois kuntien järjestämistä vastuulta uusille hyvinvointialueille. Uudistuksella tavoiteltiin palveluiden tasa-arvoisempaa saatavuutta ja kansalaisten hyvinvointi- sekä terveystalvveluerojen vähentämistä. Hyvinvointialueita perustettiin 21 ja vain Helsingin kaupunki sai erityisaseman järjestää itse omat sosiaali- ja terveystalvvelunsa. Hyvinvointialueet noudattivat pääsääntöisesti nykyisiä maakuntien rajoja, mutta Uudellamaalla päädyttiin erityisratkaisuun, jossa maakunnan alueella toimii neljä erillistä hyvinvointialuetta. Jokaiselle hyvinvointialueelle valittiin vuonna 2022 aluevaltuustot ensimmäistä kertaa järjestetyissä aluevaaleissa. Varsinaisesti hyvinvointialueet aloittivat toimintansa 1.1.2023.

Marinin hallituksen uudistusta edelsi monivuotinen ja hallituskaudet ylittävä poliittinen kiista siitä, miten uudistus tulisi toteuttaa. Useat hallitukset yrittävät aikaansaada uudistusta, mutta nämä yritykset kaatuivat perustuslakiin. Hallituksen aikaansaama uudistus on ollut julkisuudessa arvostelun kohteena. Poliittiset päättäjät kokevat turhautuneisuutta rajallisiin vaikuttamismahdollisuuksiin. Hyvinvointialueita ei koeta tarpeeksi itsenäisiksi, jotta niissä voitaisiin tehdä aitoja poliittisia päätöksiä ilman valtionvarainministeriön seulaa. Tiukat talousraamit haastavat myös viranhaltijoiden roolia, joiden pitäisi pystyä parantamaan

palveluiden laatua, samalla kun suomalaisten palvelutarve sosiaali- ja terveyspalveluiden osalta on kasvusuunnassa. Uudistuksen ja koko suomalaisen terveydenhoitojärjestelmän osalta on perusteellista kysyä ja olla kiinnostunut siitä, miten poliittiset päättäjät ja viranhaltijat pystyvät laatimaan päätöksiä näin vaikeassa tilanteessa. (Yleisradio – viitattu 16.4.)

Tässä tutkimuksessa pyritään lisäämään ymmärrystä hyvinvointialueiden talousarvion laadinnasta ja talousarvioprosessista johtavien viranhaltijoiden ja vaaleilla valittujen poliittisten päättäjien osalta. Aiheen ajankohtaisuus linkittyy vahvasti uudistuksen tuoreuteen ja siitä käytävään kansalaiskeskusteluun. Tutkimus pyrkii hahmottamaan mahdollisia käsityksellisiä eroja poliittisten päättäjien ja virkamiesten talousarvioprosessissa. Nämä käsitteelliset erot voivat liittyä päättäjien ja virkamiesten erilaisiin taustoihin. Viranhaltijat toimivat lakien ja asetusten pohjalta ja valmistelevat näiden avulla esityksensä talousarvioksi. Poliittisia päättäjiä taas monesti ohjaavat erilaiset arvovalinnat ja painotuserot, esimerkiksi miten ja millaisia palveluita hyvinvointialueella pitäisi tuottaa. Lisäksi tutkimuksessa tarkastellaan hyvinvointialueiden taloudellista itsenäisyyttä. Julkisessa keskustelussa erityisesti Valtionvarainministeriön rooli on korostunut hyvinvointialueiden taloudellisessa ohjauksessa. Millainen on näiden eri toimijoiden suhde ja rooli päätettäessä hyvinvointialueen talousarviosta?

1.2 Tutkimusaiheen perustelu

Suomessa olemme tottuneet julkisen hallinnon koskevan erityisesti valtiota ja kuntia. Tämä näkyy myös tutkimuskirjallisuudessa, joka tarkastelee suomalaisessa näkökulmassa vahvasti näiden kahden keskinäistä suhdetta. Siksi tutkimuksellisesta näkökulmasta uudet hyvinvointialueet luovat mielenkiintoisia mahdollisuuksia tarkastella aihetta useista uusista näkökulmista. Uusi hallinnon taso, joka käyttää merkittävää budjettivaltaa, ollen kuitenkin vahvasti sidoksissa keskushallintoon on merkittävä tutkimusaukko. Vastaavanlaisia tapauksia ei juurikaan löydy eurooppalaisesta tutkimuskentästä, tai ne painottuvat vahvasti kunta- tai kaupunkitasoiseen päätöksentekoon. Esimerkiksi Ruotsissa terveyspalveluita tuotetaan aluehallinnon (*landstig*) toimesta, mutta toisin kuin suomalaisessa järjestelmässä Ruotsin aluehallinnolla on laaja verotusoikeus, jota vain tuetaan valtion avustusjärjestelmällä vahvemmin kuin suomalaisten sote-järjestelmää (Glengård ym. 2020 s. 181–189, Tynkkynen ym. 2022.)

Laajentamalla otantaa Euroopan ulkopuolelle, muun muassa Indonesiassa (katso esimerkiksi Fatimah ym. 2024) on tutkittu alueiden ja valtion välistä suhdetta sekä valtion tiukkaa

alueellista ohjausta. Indonesiassa tapahtuneissa uudistuksissa voidaan nähdä samanlaista vahvaa valtion aluehallinnollista ohjausta. Kuitenkin näiden järjestelmien erilaisuus haastaa näiden kahden järjestelmän suoraa vertaamista toisiinsa. Siksi tämän tutkimuksen kattama tutkimusperspektiivi on tuore ja uniikki.

Myös tämänhetkinen yhteiskunnallinen talouskeskustelu on omiaan perustelemaan tutkimusaiheen merkitystä. Hyvinvointialueiden rahoitus on vuonna 2024 valtion talousarvioesityksen (Valtioneuvosto, 2023) mukaan 24,7 miljardia euroa.

Kokonaisuudessaan ehdotettu valtion talousarvion suuruus on 87,9 miljardia euroa, mikä tarkoittaa, että hyvinvointialueiden rahoitus on yli 28 prosenttia koko valtion taloudesta. Osuus on siis huomattavan suuri, sillä esimerkiksi sosiaali- ja terveysministeriön talousarviomomentti on yhteensä 16,2 miljardia euroa, jolla kuitenkin osittain rahoitetaan myös hyvinvointialueiden toimintaa. Hyvinvointialueilla tehtävät taloudelliset päätökset vaikuttavat siis erittäin suurelta osalta koko suomalaisen julkiseen talouteen.

Hyvinvointialueista säädetty laki (611/2021) velvoittaa hyvinvointialueita noudattamaan tasapainoisuusperiaatetta (Valtionvarainministeriö, 2023). Hyvinvointialueiden on huolehdittava tulorahoituksen riittävydestä ja maksuvalmiuden säilyttämisestä. Erityistä huomiota on lain mukaan kiinnitettävä myös siihen, etteivät hyvinvointialueen riskit kohoja liian suuriksi. Mikäli hyvinvointialue ei kykene noudattamaan laissa säädettyä tasapainoisuusperiaatetta, voidaan hyvinvointialue asettaa lailla erikseen säädettyyn arviointimenettelyyn. Arviointimenettelyssä tarkastellaan erityisesti sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisen vaarantumista (611/2021, 122 §, 123 §). Arvioinnissa käytetään oheisia arviointiperiaatteita:

- 1. Sosiaali- ja terveydenhuollon yhdenvertaisuus tai riittävyys on vaarantunut*
- 2. Sosiaali- ja terveydenhuollon laatu ei turvaa asiakas- tai potilasturvallisuutta säännösten mukaisesti*
- 3. Sosiaali- ja terveydenhuollon tarvevakioidut asukaskohtaiset kustannukset tai niiden kehitys vaarantavat Sosiaali- ja terveydenhuollon yhdenvertaisen ja riittävän saavutettavuuden*
- 4. Hyvinvointialueelle ei ole sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiseen edellyttävää henkilöstöä, osaamista, toimintakykyä, valmiutta tai omaa palveluntuotantoa*

5. *Hyvinvointialueen kyky järjestää kyky järjestää sosiaali- ja terveydenhuoltoa on muusta kuin 1–4 kohdassa tarkoitetuista syistä vakavasti vaarantunut.*

(Valtionvarainministeriö, 2022a)

Velvoite hyvinvointialueen talouden tasapainottamisesta ja alijäämän kattamisesta on asetettu kolmivuotiseksi. Tällä rajoittimella on pyritty hillitsemään alueiden synnyttämiä alijäämiä ja mahdollisesti päätymistä hyvinvointialueista annetun lain (611/2021) mukaiseen arviointimenettelyyn. Esimerkiksi, jos hyvinvointialueen tulos on ollut alijäämäinen ensimmäisenä toimintavuonna 2023, alijäämä tulee kattaa vuoteen 2026 mennessä.

(Valtionvarainministeriö, 2023) Vuoden 2023 tilinpäätöstietojen mukaan kaikki

hyvinvointialueet tekivät alijäämäisen tuloksen ensimmäisenä toimintavuotenaan.

(Tutkihallintoa.fi, 2024) Tilanteessa, missä taloudellisen liikkumatilan voidaan arvioida olevan kapea, erityinen mielenkiinto kohdistuu vaaleilla valittuihin poliittisiin päättäjiin, sekä hyvinvointialueen viranhaltijoihin ja heidän päätöksiinsä.

Talousarvio puolestaan on julkisella sektorilla käytetty keskeinen taloussuunnittelun väline. Talousarvio on luonteeltaan sitova, ja siitä päätetään viime kädessä esimerkiksi hyvinvointialueella aluevaltuuston toimesta. Keskeisesti talousarvion laadintaan osallistuvat siis myös poliittiset päättäjät yhdessä viranhaltijoiden kanssa. Talousarviossa on keskeistä suunnitella hyvinvointialueiden tulojen ja menojen vaikutusta tulevaan talousvuoteen. Usein talousarviosta ja talousarvioprosessista puhutaan synonyymina budjetin ja budjettiprosessin kanssa (Oulasvirta 1997). Kuitenkin tässä tutkimuksessa selvyiden vuoksi puhutaan pääasiallisesti suomenkielisestä sanasta talousarvio. Poikkeuksen tähän tekee tutkimuksen luku 2.2.1, missä käytetään termiä budjetointi. Tämä termillinen valinta on tehty selventämään rajausta siitä, milloin puhutaan talousarvion laadinnasta ja milloin aiemman tutkimuskirjallisuuden mukaisista budjettiteorioista. Talousarvion laadintaan liittyy keskeisesti myös talousjohtamisen käsite. Koska talousarvio on luonteeltaan ensisijaisesti suunnitelma, on se työväline hyvään talousjohtamiseen.

Julkisen sektorin talousarvioprosessi on sekä kunnissa että hyvinvointialueilla vuosittain toistuva prosessi, jossa arvioidaan tulot ja menot seuraavalle talousvuodelle sekä tyypillisesti kahdelle seuraavalle suunnitteluvuodelle. Luonteeltaan kuntien ja hyvinvointialueiden talousarvio eroaa yritysten talousarvioista erilaisella toimintalogiikallaan. Toisin kuin yritysmaailmassa, julkisella sektorilla talousarvio on luonteeltaan sitova ja siitä vastuussa olevat henkilöt ovat tilivelvollisia esimerkiksi kaikille julkisyhteisön vaikutuspiirissä oleville

henkilöille. Yritysmaailmassa vastuut rajautuvat usein esimerkiksi osakkeen omistajiin. (Alaaho ym. 2019, s. 25.) Hyvinvointialueilla noudatetaan lähes samansisältöisiä taloussuunnittelun periaatteita kuin kunnissa. Kuitenkin tässä tutkimuksessa aihetta tarkastellaan nimenomaisesti hyvinvointialueiden kannalta, siltä osin miten tutkimuskirjallisuus sen mahdollistaa.

1.3 Tutkimuskysymykset ja rajaukset

Aiemmissä kappaleissa esiin nostettu uudistuksen tuoreus ja siihen kohdistuvat paineet luovat haasteita uusille hyvinvointialueille. Tutkimuksen näkökulmasta erityisesti hyvinvointialueiden talous ja sen talousarvioprosessi ovat tämän tutkimuksen ytimessä. Sosiaali- ja terveystaloudet ovat myös vahvasti sekä poliittisen johdon että myös johtavien viranhaltijoiden keskeisen vuorovaikutuksen kohde, sillä itsehallinnollisia hyvinvointialueita ohjataan aluevaltuustojen toimesta. Aluevaltuusto hyväksyy hyvinvointialueen talousarvion. Siksi keskeisesti tässä tutkimuksessa tarkastellaan hyvinvointialueiden viranhaltijoiden ja johtavien luottamushenkilöiden näkemyksiä hyvinvointialueiden talousarvioprosessista. Varsinainen päätutkimuskysymys onkin:

Millaisia näkemyksiä hyvinvointialueiden johtavilla poliittisilla päättäjillä ja viranhaltijoilla on hyvinvointialueen talousarvioprosessista?

Tutkimuskysymystä tukemaan on hahmotettu myös kaksi alakysymystä. Nämä liittyvät vahvasti viranhaltijoiden ja poliittisten päättäjien vuorovaikutukseen ja rooleihin. Myös talousarvioprosessin onnistumista tarkastellaan tutkimuksessa, päättäjien ja viranhaltijoiden omasta näkökulmasta. Lisäksi hyvinvointialueet tekevät paljon yhteistyötä valtion kanssa, ja ne ovat myös pääasiallisesti rahoituksensa puolesta sidottuja valtion talouteen. Siksi myös tätä teemaa tarkastellaan tutkimuksessa.

Näihin teemoihin pyritään vastaamaan seuraavien alakysymysten avulla:

Miten erilaiset ennako-oletukset, päätöksentekijöiden roolit ja intressit vaikuttavat talousarvion laadintaan poliittisten päättäjien ja viranhaltijoiden näkökulmasta?

Mitä poliittiset päättäjät ja viranhaltijat ajattelevat mahdollisten ulkoisten toimijoiden, kuten valtioneuvoston ja ministeriöiden vaikutuksesta talousarvioprosessiin?

Tutkimuksessa pyritään saamaan uutta tietoa talousarvion laadinnasta muutostilanteessa. Sote-uudistuksen tuoreus tarjoaa mielenkiintoisen lähtökohdan tutkimukselle. Etenkin mahdolliset erilaiset painotuserot keskeisten toimijoiden välillä auttavat jäsentämään

talousarvioprosessia ilmiönä. Mahdolliset niukkojen resurssien aiheuttamat ristiriidat ja uudistuksen tuoreus tuovat mahdollisesti uudenlaisia näkökulmia käsiteltävään aihepiiriin. Tämän tutkimuksen tarkempaan empiiriseen sisältöön paneudutaan tarkemmin luvussa 3.

1.4 Tutkielman rakenne

Tämä tutkimus koostuu yhteensä viidestä pääluvusta. Ensimmäinen luku on tiivis johdantoluku tutkielman aihepiiriin, ja se perustelee tutkimuksen tarpeellisuutta. Kappaleessa kuvataan, miten tutkimuksen aihepiiri on valikoitunut, sekä millaisia tutkimuskysymyksiä tutkielmaan liittyy.

Luvussa kaksi käsitellään tutkielman teoreettista viitekehystä. Luvussa esitellään keskeinen tutkimuskirjallisuus, jota on käytetty tutkielman laadinnassa. Luku käsittelee niin sosiaali- ja terveyspalveluiden uudistukseen johtaneita muutospaineita, ja miksi uudistuksessa on lopulta päädytty nykyisenmuotoisiin hyvinvointialueisiin. Tässä kappaleessa kuvataan, mitä budjetointi ja talousarvio ovat, budjetoinnin teoriaa ja kehitystä sekä talousarvion roolia. Keskeisesti käsiteltävä aiempi tutkimuskirjallisuus määrittelee, millaiset tekijät vaikuttavat budjetointiin, talousarvioprosessiin ja millaisia erilaisia rooleja päätöksentekijöillä sekä viranhaltijoilla on talousarvioprosessissa. Lisäksi kappaleessa käsitellään aiemman tutkimuskirjallisuuden perusteella valtion suhdetta paikallishallintoon.

Kolmannessa kappaleessa käydään lävitse tässä tutkimuksessa käytetty aineisto sekä menetelmät, joilla tutkimus on laadittu. Neljäs kappale puolestaan keskittyy aineiston analyysiin ja siitä muodostettuihin keskeisiin päätelmiin. Kappaleessa aihepiiriä johdatellaan tutkimuskysymyksen asettelun mukaisesti. Analyysi aloitetaan talousarvion käsittelystä ja toinen alaluku puolestaan viranhaltijoiden ja poliittisten päättäjien rooleista. Viimeinen alaluku puolestaan käsittelee hyvinvointialueiden ja valtion välistä suhdetta. Viides kappale puolestaan esittelee tämän tutkimuksen keskeiset johtopäätökset analyysistä ja pyrkii ymmärtämään tutkimuskysymykseen saatuja vastauksia. Vastauksia käydään lävitse samassa järjestyksessä kuin ne on esitetty analyysikappaleessa. Lisäksi johtopäätöskappaleessa esitellään mahdolliset jatkotutkimuksen aiheet keskeisten tutkimuskysymysten parissa.

2 Teoreettinen viitekehys

2.1 Sosiaali- ja terveystalveluiden järjestäminen

2.1.1 Kuntapohjainen uudistaminen

Kuten tämän tutkimuksen johdantokappaleessa kuvattiin, suomalainen sosiaali- ja terveystalvelujen uudistaminen on kulkenut pitkän kehityskaaren läpi. Sote-palveluiden kehittyminen on seurannut vahvasti julkisen sektorin kehityksen trendiä. Se on sopeutunut erilaisissa uudistuksissa aikakautensa muutosvirtoihin. Keskeillä lamavuosilla 1990-luvulla sote-palveluita kytkettiin entistä vahvemmin kuntapohjaiseen järjestelmään. Läpi koko julkisen sektorin hallintoa uudistettiin vahvasti. Valtionohjausta kunnista vähennettiin ja kuntien roolia virtaviivaistettiin osana valtionhallinnon laajempaa uudistusta. Tämä uudistusalo oli lähtöisin New Public Management (NPM) ajattelun rantautumisesta Suomeen. Valtion rooli palveluiden tuottajana pieneni ja toisaalta hyvinvointivaltion kasvaminen pysähtyi (Luukkonen, 2018, s. 35–37.)

Tultaessa 2000-luvulle sote-palveluiden uudistamista jatkettiin. 2000-luvun uudistusprosesseissa yksi keskeinen tavoite on ollut palvelutuottajien hartioiden kasvattaminen eli kustannusten vyöryttäminen suuremmille organisaatioille. Rautiainen ym. (2020, s. 21) kuvaa tätä välttämättömyydeksi, sillä useissa kunnissa sote-palveluiden tuottaminen vei kunnan budjetista lähes puolet. Lisäksi Rautiainen ym. on nähnyt, ettei palveluiden järjestäminen tällä tavalla ole ollut kaikille kansalaisille yhdenvertaista, sillä kaikilla ei ole ollut mahdollisuutta päästä samanlaisten sote-palveluiden piiriin. Tämä johtui rahoituksen epäsuhdasta palveluiden järjestämisessä ja tuotannossa. Ensimmäisen kerran sote-palveluita lähdeittiinkin uudistamaan muokkaamalla kuntien roolia.

Matti Vanhasen hallituksen käynnistämä PARAS-hanke tähtäsi kuntien palvelurakenteen vahvistamiseen. Tarkoituksena oli kehittää palveluiden tuotantoa ja tapaa organisoida uudelleen peruspalveluita, tarkistaa kuntien ja valtion tehtäviä sekä uudistaa kuntien rahoitusta. Kuntapuolella PARAS-hanke johtikin ennätysmäärään kuntaliitoksia. Sosiaali- ja terveystalveluita katsottiin voitavan järjestää parhaiten kunnissa, joissa oli yli 20 000 asukasta. Ponnistelut kuntaliitosten saavuttamiseksi johti myös kuntien yhteistoiminnan lisääntymiseen. Yhteistoiminta-alueiden määrä kasvoi ja uusia sosiaali- ja terveystalveluita tuottavia kuntayhtymiä syntyi. Kuitenkaan hankkeessa ei onnistuttu saavuttamaan kaikkia tälle uudistukselle asetettuja tavoitteita. (Luukkonen, 2018, s. 38–40; Rautiainen ym. 2020, s. 21–23.).

Poliittisilla päättäjillä ei ollut halukkuutta muuttaa kuntarakennetta radikaalimmin, jolloin liitoksista saadut kustannushyödyt jäivät pienemmiksi. Samalla myös kuntien on katsottu tehneen uudistusta ennemmin palvelutuotanto edellä. Uudistuksen kannalta kriittistä olisi ollut tarkastella myös palveluita järjestämisen näkökulmasta. Palvelujen järjestämisen uudelleenorganisointi olisi voinut johtaa PARAS-hankkeessa tavoiteltuihin säästöihin tehokkaammin, mutta uudistuksessa keskityttiin vain yksittäisten palvelutuotantoketjujen suunnitteluun. (Luukkonen, 2018, s. 38–40; Rautiainen ym. 2020, s. 21–23.).

Kuntapohjaista sote-palveluiden uudistamista yritettiin vielä saada läpi Jyrki Kataisen hallituksen toimesta. Uudistuksen pohjalla oli vahva tahtotila pitää sote-palvelut kuntien toteuttamina palveluina. Kuitenkin uudistuksessa olisi luotu 32 erillistä sote-aluetta vastaamaan laajennetuista soten peruspalveluista, ja yliopistosairaalat olisivat muodostaneet viisi erityisvastuualuetta. Erityisvastuualueet olisivat vastanneet muun muassa erikoissairaanhoidosta. Rautiainen ym. (2020) katsoo kuitenkin hallituksen riitautuneen tämän mallin toteuttamisesta, eikä tällaista palvelukokonaisuutta lopulta koskaan saatu lävitse, sillä Kataisen hallituksen sote-uudistus kaatuikin perustuslakiin alkuvuodesta 2015 (Rautiainen ym. 2020, s. 23).

2.1.2 Kunnista maakuntiin ja lopulta hyvinvointialueisiin

Juha Sipilän hallitusta muodostettaessa kuntapohjaisesta sote-uudistuksesta päädyttiin siirtymään maakuntauudistukseen. Kuntien sijaan sote-palvelut järjestettäisiin monialaisten maakuntien toimesta, joita olisi 18 kappaletta. Kuten Kataisen hallituksen aikana, tässäkin mallissa viidestä alueesta koottaisiin erityisvastuualueet, jotka toteuttaisivat erikoisterveydenhuollon palveluita yliopistosairaaloiden toiminnan pohjalta. Maakuntaan päättäjät valittaisiin demokraattisesti maakuntavaaleilla, ja asiakkaille annettaisiin laajempaa päätäntävaltaa valita hankkivatko hoivapalvelunsa julkiselta sektorilta vai yksityisen tai kolmannen sektorin palvelutuottajalta (Luukkonen, 2018, s. 51–52; Valli-Lintu, 2019, s. 12–14). Lisäksi Rautiainen ym. (2020) huomauttaa, että Sipilän hallituksen tavoitteena oli yhtiöittää laajasti sote-palveluiden tuotantoa. Rautiainen myös katsoo muihin uudistuksiin nähden Sipilän hallituksen toimineen uudistuksen kanssa erittäin vauhdikkaasti. Uudet keskeiset yhtiöittämistä koskevat lait tuotiin perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi kahdessa vuodessa. Rautiainen piti tätä ongelmallisena, koska lakeja ei ollut pystytty tarkastamaan riittävän seikkaperäisesti perusoikeuksien näkökulmasta. Kuitenkin perustuslakivaliokunta katsoi, ettei hallituksen tavoite ollut perustuslain mukainen (Rautiainen ym. 2020 s. 25).

Sipilän hallitus pyrki korjaamaan uudistusta, mutta joutui lopulta toteamaan, ettei uudistuksesta saada sellaista sopua, joka voitaisiin hallituskauden aikana viedä loppuun asti. Valli-Lintu (2019) on hahmottanut uudistuksen keskeisiksi ongelmiksi muun muassa julkisen sektorin tuotannollisen aseman, joka uhkasi jäädä pieneksi suhteessa yksityiseen palveluntuotantoon. Muita keskeisiä huomioita Valli-Linnun mukaan olivat maakuntien rahoitukseen sisällytetty rahoitusleikkuri, joka leikkaisi toteutuvia sote-kustannuksia 0,5 prosenttiyksiköllä. Tällä hallitus pyrki etsimään uudistuksesta säästöjä, mutta perustuslakivaliokunta katsoi rahoitusleikkurin ongelmalliseksi, eikä sen soveltamiseen ollut hallituksen esityksessä tarkkaa näkemystä. Lisäksi ongelmia oli niin ikään EU:n kilpailuoikeuden osalta kuntien oikeudessa tuottaa sote-palveluita ja omaisuuden kompensatiosäädöksissä (Valli-Lintu, 2019, s. 21–35).

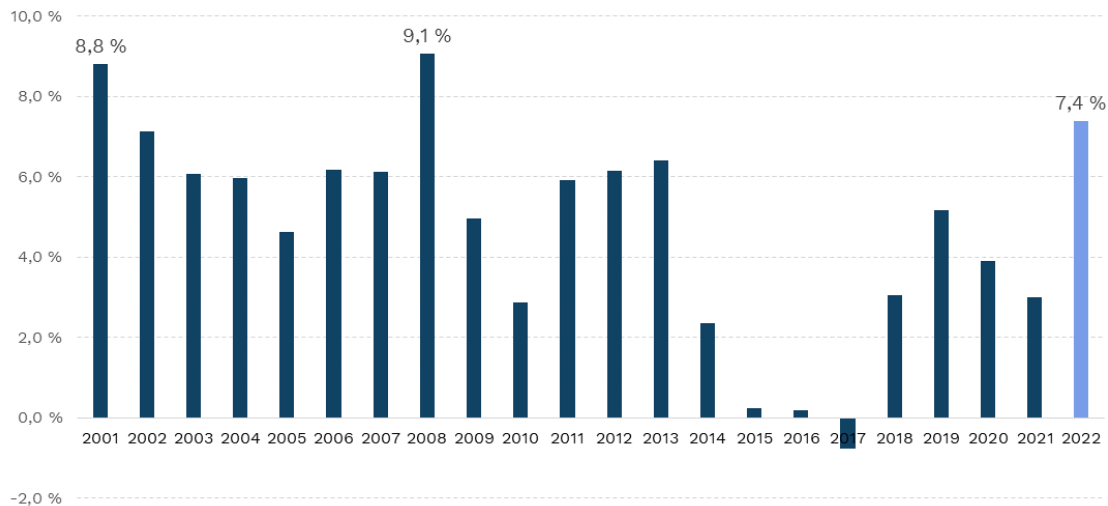
Vuoden 2019 eduskuntavaalien jälkeen sote-uudistusta lähdettiin jälleen rakentamaan uudella hallituskokoonpanolla. Kuten tämän tutkimuksen ensimmäisessä luvussa on todettu, uusi Rinteen hallitus (ja myöhempi Marinin hallitus) päätti säilyttää oman uudistuksensa pohjana maakuntarakenteen varaan liittyvän sote-mallin, eikä palannut enää kuntapohjaisen uudistuksen pariin. Kuitenkin 18 monialaisen maakunnan sijasta, hallitus päätyi ratkaisussaan 21 hyvinvointialueeseen, jotka tuottavat kuntien sijasta sosiaali- ja terveystalvet. Hyvinvointialueet noudattivat muuten maakuntarajoja, mutta Uudenmaan maakunnan alueelle tulisi neljä hyvinvointialuetta, Uudenmaan erillisratkaisun myötä. Kuten aikaisempiin maakuntiin, myös hyvinvointialueisiin valittaisiin aluevaaleilla erikseen päätöksentekijät ja alueet muodostaisivat uudenlaisen hallinnon tason suomalaisen julkiseen hallintoon. Ainoana kuntana Suomessa Helsingin kohdalla tehtiin erityisratkaisu ja Helsinki tuottaa myös jatkossa sote-palvelut asukkailleen. Samoin Rinteen ja Marinin hallitukset ottivat tavoitteekseen hillitä kustannusten kasvua uudistuksessa (Rautiainen, 2020 s. 52).

Toteutuneessa uudistuksessa sosiaali- ja terveystalveluiden kustannukset maksetaan valtion budjetista yleiskatteellisesti. Tämä mahdollistaa hyvinvointialueille sen, että nämä voivat itse päättää miten käyttävät saatua rahoitusosuuttaan. Lisäksi rahoituksessa otetaan huomioon muun muassa hyvinvointialueen asukasmäärä, mahdollisesti alueella vaikuttavat kielivähemmistöt, hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen liittyvät toimet sekä palvelutarvetta mahdollisesti nostavat tekijät (Valtionvarainministeriö, 2024).

Huolimatta sote-uudistukselle asetetuista tavoitteista ja vuosien mittaisesta valmistelusta, sote-kustannukset jatkavat kasvamistaan. Vuosituhannen vaihteessa sosiaali- ja terveystalveluihin käytettiin 7,1 % BKT:stä. Reilussa kahdessakymmenessä vuodessa tämä osuus on kasvanut jo

lähes kymmeneen prosenttiyksikköön. Vastaavasti kun mitataan terveydenhuoltoon käytettyjä menoja asukasti kohti, ovat nämä vuonna 2022 olleet 4 666 euroa, kun ne vielä vuonna 2000 olivat 1870 euroa (Terveyden ja hyvinvoinninlaitos, 2024).

Taulukko 1 Sote-kustannusten kasvu 2001–2022



Lähde: Suomen Kuntaliitto 2024

Kustannusten nousun syyt eivät ole suoraan sidonnaisia sote-uudistuksen toteutumiseen. Ne osaltaan kertovat muun muassa Suomen väestörakenteen muutoksesta kuten väestön ikääntymisestä. Kustannusten nousu kuitenkin asettaa päätöksentekijöille ja valmisteleville viranhaltijoille painetta päätösten toimeenpanemiseen taloudellisen liikkumatilan ollessa rajallinen. Seuraavassa kappaleessa tarkastellaankin julkisen sektorin budjetointia ja millaiset erilaiset tekijät vaikuttavat talousarvioprosessin syntymiseen.

2.2 Budjetointi julkisella sektorilla

2.2.1 Budjetoinnin olemus

Julkisen sektorin budjetointi on historiallinen jatkumo, joka on elänyt vahvasti eri aikakausien virtausten mukana. Kuitenkin budjetoinnin peruslähtökohtien voidaan argumentoida pysyneen samankaltaisina vuosikymmenestä toiseen. Keskeinen kysymys viimeisen sadan vuoden aikana on ollut, millä perusteilla organisaatio allokoiki resursseja A:lle B:n sijaan. Kuitenkin itsessään tämä määritelmä ei riitä kattamaan budjetoinnin koko laajaa skaalaa ja erilaisia variantteja (Lewis 1952; Widawsky 1964; Khan & Hildreth 2002). Jo varhain on tunnistettu kolme keskeistä ongelmaa, jotka tulee huomioida keskeisiä budjettikysymyksiä ratkottaessa. Ensimmäinen liittyy niukkuuden ongelmaan. Niukkuuden ongelma liittyy resurssien rajallisuuteen ja siihen, ettei esimerkiksi julkinen sektori voi koskaan omistaa loputtomia resursseja. Koska resurssit tulevat aina olemaan rajallisia, on arvioitava päätöksentekoa tämän

rajallisuuden puitteissa ja tehtävä kestäviä ja monipuolisia valintoja. Toiseksi tarvitaan selviä tavoitteita, linjauksia ja ongelman määrittelyjä, joita pyritään ratkaisemaan budjetoinnilla. Kolmas teema, joka on hallinnut budjetointia alusta asti, on budjetoinnin inkrementaalisuus (Lewis, 1952).

Julkisen sektorin budjetoinnista urauurtavaa tutkimusta Yhdysvalloissa tehnyt Aron Wildawsky (1964) on nostanut inkrementalismen budjettiteorioiden keskiöön. Inkrementalistinen budjetointi perustuu vahvasti edellisen vuoden tuloksiin, jonka pohjalta valmistellaan määrärahojen jakautuminen myös seuraavan talousvuoden osalta. Mikäli ongelmia halutaan ratkoa taloudellisesti, pyritään näihin ongelma-kohtiin löytämään lisää rahoitusta leikkaamalla toisilta budjettimomenteilta. Tämä edellyttää organisaatiolta politiikkaprosessia, jossa poliittiset päättäjät linjaavat budjetin suuntaviivoista. Numeerisesti tämä voi tarkoittaa noin +/-10 prosenttiyksikön muutosta edelliseen vuoteen, joskin tästä ei ole selvää yksimielisyyttä tutkijoiden kesken (Anderson & Harbridge, 2010).

Inkrementalismen muoto voi myös vaihdella erilaisten hallinnon tasojen välillä. Rubin (1990) huomauttaa, että kunnissa ja muussa aluehallinnossa inkrementalismi ei näy yhtä radikaalina budjetointina kuin valtion tasolla. Kunta harvemmin voi lakkauttaa esimerkiksi yksittäisen laitoksen ja siirtää sen rahoituksen toisen yksikön hoidettavaksi. Päinvastoin kunnissa inkrementalismi tarkoittaa pieniä muutoksia edellisen vuoden talousarvioon nähden. Vastaavia huomioita on saatu myös Andersonin ja Harbridgen (2010) tutkimuksessa. Koska poliittiset linjaukset ja ihmisten osallistuminen talouspäätöksentekoon ovat keskeisessä asemassa julkisen sektorin taloudesta päätettäessä, on päätöksentekijöiden ajatuksilla vaikutusta myös budjetin kokonaisvaltaisessa valmistelussa ja toimeenpanossa. Tämä myös traditionalistiseksi budjetoinniksi kuvattu inkrementalismi perustuu siis myös erilaisten valtion hallinnon osastojen, virastojen ja laitosten vaikuttamisprosesseihin, kun nämä esittelevät omia suunnitelmiaan tulevan vuoden talousarvioksi poliittisille päättäjille (Wildawsky, 1964).

Budjetointiprosessiin osallistuu paljon erilaisia henkilöitä, joilla on monenlaisia rooleja. Julkisissa organisaatioissa esimerkiksi suomalaisilla hyvinvointialueilla on olemassa oma ylin viranhaltijajohto. Tämän lisäksi talousarvioprosessiin osallistuvat myös organisaation talousosasto ja mahdolliset muiden toimialojen taloushenkilöstö, esimerkiksi controllerit. Koska julkinen päätöksenteko perustuu myös poliittiseen johtoon, vaikuttavat prosessissa myös poliittiset päättäjät erilaisten poliittisten linjausten myötä. Tämän vuoksi budjetointiin ja talousarvion laadintaan liittyy valtavasti erilaisia intressejä. Julkisen sektorin mahdollisuudet

kiinnostavat moninaisia tahoja, ja erilaisilla intressiryhmillä myös julkisen sektorin sisällä on insentiivejä vaikuttaa talousarvion laadintaan. Tällaisia intressiryhmiä voivat olla erilaiset kansalaisjärjestöt, poliittiset puolueet, työmarkkinajärjestöt tai sosiaali- ja terveyspalveluiden kontekstissa lääkeyhtiöt tai vaikka muut viranomaiset.

Kuitenkin behavioristisesta näkökulmasta ihmisen on usein teoretisoitu olevan ”*Homo Economicus*”, itsenäinen ajatteleva olento, joka pystyy saamallaan talousinformaatiolla tekemään rationaalisia talouspäätöksiä. Minkäänlaiset taustaoletukset, kuten henkilön yhteiskunnallinen asema, perhe tai arvot, eivät vaikuta tällaisen henkilön tekemiin talouspäätöksiin (Arrow, 1973; Tinghög ym. 2023). Kuitenkin myöhemmässä tutkimuksessa ”*Homo Economicus*” näkökulmaa on kyseenalaistettu useiden tutkijoiden toimesta. Käsitettä on pidetty liian yksinkertaistavana ja tämän mallinnuksen käytön luopumisen puolesta on myös argumentoitu (Tinghög ym, 2023; Thaler, 2000).

Siksi muun muassa Karila ym. (2020) argumentoi, että erilaiset ajatusmallit, vaikuttamisen tavat ja strategiat ovatkin yleisiä julkisen sektorin talousarvioprosessissa. Esimerkiksi suomalaisia sairaaloita tutkittaessa on havaittu useita tekijöitä, jotka vaikuttavat päätöksentekoon julkisen sektorin budjettipäätöksissä. Tällaisia tekijöitä ovat tietoisesti asennoituminen tiettyyn päätöksenteon tavoitteeseen esimerkiksi neuvotteluprosessissa menestymisen takaamiseksi. Tällä Karila ym. (2020) tarkoittaa tilannetta, jossa esimerkiksi talousjohto pyrkii päämies-agenttiteorian tavoin maksimoimaan itselleen paremman neuvotteluaseman hyödyntäen tiedon asymmetriaa. Neuvottelutaktisesti viranhaltijajohto voi korostaa omaa osaamistaan ja kokemustaan suhteessa poliittisiin päättäjiin. Näin ollen he ovat paremmassa neuvotteluasemassa budjettineuvotteluissa Karilan mukaan.

Lisäksi Karila ym. (2020) argumentoi, että voi olla myös tilanteita, joissa viranhaltijajohto asennoituu tahattomasti ennakko-oletuksiin talousarvioprosessissa. Osittain tällöinkin selittävänä tekijänä on tiedon asymmetria, mutta myös kognitiivisesti rajoittunut rationaalisuus. Talousjohtajien on vaikea samaistua asioihin, jotka saattavat olla päätöksentekijöiden mielestä erittäin tärkeitä asian hoitamisen kannalta. Kolmas keskeinen tekijä on puolestaan liialliset lupaukset, joissa vallitsevasta taloudellisesta tilanteesta syntyy liian positiivinen kuva. Neljäs tekijä on puolestaan vastuunvälttely taloudellisia päätöksiä tehtäessä. Tämä perustuu Karilan ym. mukaan klassiseen tilanteeseen, jossa talouspäätöksenteon osapuolet alkavat syyttelemään toisiaan yhteisten ongelmien ratkaisemisen sijaan.

Samanlaisen huomion budjettiin vaikuttamisen strategioista on tehnyt Wildawsky (1964), joka kuvaa vaikuttamista pitkäjänteisenä työnä poliittisen päättäjän näkökulmasta. Erityisesti neuvottelutaidot, vakuuttava esiintyminen ja oman asian tuntemus korostuvat Wildawskyn tutkimuksessa. Inkrementaalisen budjetoinnin näkökulmasta budjettivaikuttamisessa myös asiakkaan tai intressiryhmän löytäminen on päättäjälle tärkeää. Koska rahoituksesta kilpailevia tahoja on paljon, on päättäjän tässä perinteisemmässä vaikuttamisen maailmassa löydettävä itselleen kumppani. Wildawsky kuvaa kumppaneina virastoja ja erilaisia talousyksiköitä, jotka toivovat löytävänsä päättäjistä henkilöitä, jotka voisivat kuulla heidän tarpeitaan ja hoitaa mahdollista rahoituksen kasvattamista poliittisen prosessin myötävaikutuksella (Wildawsky, 1964 s. 65–85).

Kuitenkin Wildawskyn popularisoima inkrementaalinen, traditionalistinen tapa budjetoida ei ole täysin ongelmaton. Wildawsky (1988) kuvaa inkrementaalista budjetointitapaa joukoksi yksittäisiä taloussuoritteita. Budjettiprosessina inkrementalismi ei ole luova vaan enemmän luonteeltaan deterministinen. Inkrementalistinen tapa budjetoida on toisaalta helppokäyttöinen, koska se ei vaadi taustalle poliittisia taustaoletuksia ja ohjeistuksia. Toisaalta inkrementaalinen budjetointi ei ole luonteeltaan kattavaa, vaan päinvastoin sen kapeakatseisuus ja rationalismin nojaaminen voi jättää havaitsematta pienempiä muutostrendejä organisaatioissa (Wildawsky, 1988 s. 220–221). Tällaista päämäärätöntä prosessia, joka ei huomioi ihmisten tai poliittisten päättäjien tarpeita, Wildawsky pitää ongelmallisena. Poliittikkoprosessin tehtävä on asettaa myös talousarvion laadinnassa uusia tehtäviä ja tavoitteita organisaatioille. Tavoitteet syntyvät osana poliittisten päättäjien ja viranhaltijoiden vuoropuhelua. Esimerkiksi valtuustojen tekemät linjaukset ja keskustelut tulevan vuoden budjetin suunnittelussa ovat tärkeitä tekijöitä talousarvionlaadinnassa. Samoin erilaisten dokumenttien kuten läpileikkaavien organisaatiostrategioiden avulla, jotka ovat yhteisesti laadittuja poliittisten päättäjien kesken (Wildawsky, 1988 s. 193; Rubin 1990; Thurmayer ja Willoughby 2001, s. 78).

Koska inkrementalistisessa talousarvion laadinnassa on havaittu puutteita, on sitä pyritty vuosikymmenten aikana parantamaan kehittämällä muita budjettiteorioita. Tällaisia teorioita ovat muun muassa suoriteperustainen budjetointi ja nollapohjainen budjetointi. Suoriteperustainen budjetointi täyttää Wildawskyn mielestä parhaiten budjetin roolia, koska sillä halutaan tehdä selvää tulokseen pohjautuvaa muutosta. Se keskittää budjetointia päättävien tahojen käsiin eikä mahdollista samanlaista virastotasoista neuvottelua osapuolten välillä kuten perinteinen inkrementaalinen budjetointi. Lisäksi henkilöstön sitoutuminen saattaa olla vähäisempää prosessissa. Wildawsky kuitenkin huomauttaa, ettei prosessin

keskittäminen itsessään ole neutraalia vaan arvovalinta. Suoriteperustaisen budjetoinnin ongelma on myös sen ennalta valikoitunut tavoitteellisuus. Tuloksia on vaikea määrittellä etukäteen ja niiden pitäisi olla Wildawskyn mielestä osa budjetoinnin poliittista roolia, minkä seurauksena määritellään tavoitteet budjetoinnille. Tällainen suorite ei perustu myöskään rationaaliin valintoihin (Wildawsky 1988, s. 186–193; 201–202, Wildawsky 1986, s. 320; ks. myös Moore 1985, s. 88–89).

Suoriteperustaisen budjetoinnin kehittäminen oli vastine inkrementaalisen budjetoinnin lineaarisuudelle. Suoriteperustainen budjetointi edellyttää tehokkuutta organisaatiolta. Sen keskeinen ongelma kuitenkin on tehokkuuden mittaaminen. Julkinen sektori ei välttämättä tavoita haettuja tehokkuussäästöjä tämän budjetointitavan tarkoittamalla tavalla. Nollapohjainen budjetointi puolestaan haastaa budjetoinnin keskeisimmän periaatteen jatkuvuuden oletuksesta. Nollapohjaisessa budjetoinnissa jokainen talousvuosi aloitetaan alusta ”puhtaalta pöydältä” ja resursseja allokoidaan tämän tarpeen mukaisesti (Wildawsky 1984, s. 210–2013; Wildawsky 1986, s. 320; Moore 1980, s. 87–89; Ibrahim 2019).

Alati kehittyvä budjetointi elää myös ajassa. Budjettiprosessit kehittyvät vastaamaan yhteiskunnan erilaisia tarpeita, ja useat erilaiset tavat rakentaa budjettia kuvaavat erilaisia ajatustapoja prosessin jäsentymisessä. 1960-luvulla Wildawsky oli huolissaan, syntykö koskaan normatiivista teoriaa budjetoinnista, joka vastaisi kattavasti koko kompleksisiin prosessiin (Wildawsky 1964, s. 128–129). Tällaista teoriaa ei ole syntynyt, mutta inkrementalismien perinteen voidaan nähdä elävän vahvana myös nykyisten budjettiprosessien pohjana, vaikka sitä kohtaan on esitetty kritiikkiä historian saatossa (Moore 1985 s. 86–87; Khan & Hildereth 2002).

2.2.2 Erilaiset roolit talouspäätöksenteossa

Julkisella sektorilla talousarvioprosessiin osallistuu paljon erilaisissa tehtävissä työskenteleviä henkilöitä. Esimerkiksi hyvinvointialueilla talousarvion valmisteluun osallistuvilla viranhaltijoilla on monenlaisia tehtävänimikkeitä. Näitä ovat hyvinvointialuejohtaja, hänen johtoryhmänsä jäsenet, mahdolliset erilliset toimialajohtajat ja hyvinvointialueesta riippuen erilaiset talous- ja hallintopalveluiden työntekijät. Erityisesti hyvinvointialueista annetussa laissa (611/2021) määritellään hyvinvointialuejohtajan rooli talusjohtamisen näkökulmasta. Hyvinvointialuejohtajan tulee vastata viime kädessä aluehallitukselle hallinnon ja talouden hoitamisesta. Vastaavasti aluehallituksen tehtäväksi määritellään laissa vastuu hyvinvointialueen talouden ja hallinnon hoitamisesta. Aluevaltuusto puolestaan päättää alueen johtamisjärjestelmästä hyvinvointialueen strategian mukaisesti. Täten siis poliittiset päättäjät

ovat vahvasti mukana päätöksenteossa hyvinvointialueella. Verrattaessa hyvinvointialueen tehtäviä laista tuleviin kunnan tehtäviin, voidaan katsoa hyvinvointialueen toimivan samanlaisessa johtamisen duaalimallissa kuin suomalaiset kunnat (611/2021, 22 §, 42–45 §, 410/2015, 14 §, 37–41 §). Tämä tarkoittaa, että niiden johtaminen on jaettua poliittisten päättäjien ja viranhaltijoiden kesken (Katainen 2023, s. 75).

Tämä jaettu johtajuus näyttäytyy usein yhteistyönä poliittisen ja viranhaltijajohdon välillä. Esimerkiksi aluehallitus saattaa keskustella hyvinvointialuejohtajan kanssa tiiviisti, miten sopeutusohjelmaa toteutetaan hyvinvointialueella. Lautakunta- ja valiokuntatasolla näiden toimielinten puheenjohtajat vaihtavat toimialajohtajien kanssa ajatuksia työskentelystä ja miten toimielimelle asetettuja tehtäviä tulisi toteuttaa. Molemmat roolit vastaavat siis painoarvoltaan tärkeistä kokonaisuuksista (Katainen, 2023. S. 76). Kun puhutaan talousjohtamisesta ja talousarvion valmistelusta, viranhaltijoiden rooli on tehdä strategian kanssa linjassa olevia esityksiä. Tätä kokonaisuutta kutsutaan operatiiviseksi johtamiseksi. Operatiivinen johtaminen pitää sisällään virkavalmistelua, jossa poliittisille päättäjille yritetään luoda kokonaiskuva päätettävän asian kustannuksista ja vaikutuksista (Katainen, 2023. S. 80–81, 223).

Poliittiset päättäjät puolestaan vaikuttavat päätöksentekovaiheessa. Päättäjät linjaavat esimerkiksi, millaisia talouspäätöksiä halutaan tehdä seuraavaa talousvuotta varten. Usein näiden päätösten tekeminen edellyttää myös vaikeita valintoja. Esimerkiksi hyvinvointialueilla tämä voi tarkoittaa sitä, missä sote-keskusten tulisi sijaita. Tällaisessa tilanteessa poliittisilta päättäjiltä odotetaan poliittista johtajuutta ja kykyä tehdä poliittisia priorisointeja siitä, mitä päätöksiä asian suhteen tehdään. Päätöksentekovaiheessa viranhaltijoiden esitys joko hyväksytään tai hylätään (Katainen, 2023. S. 80–81, 223).

Viranhaltijoiden toimintaa julkisessa hallinnossa on pyritty hahmottamaan neljällä erilaisella tavalla. Nämä erilaiset tavat korostavat viranhaltijoiden erilaista eettistä suuntautuneisuutta tehtäväänsä kohtaan. Keskeinen kysymys punnittaessa viranhaltijoiden toiminnan eettisyyttä on se, keitä viranhaltijat kuulevat päätöksentekoon tuotavien esitysten valmisteluvaiheessa. Tiihonen (2006) kuvaa koulukuntia ruotsalaisen professorin Lundqvistin teorian pohjalta seuraavalla tavalla. Ensimmäinen eettinen koulukunta on julkisoikeudellinen virkamieskunta. Tässä suuntauksessa viranhaltijat noudattavat säntillisesti lakia ja toimeenpanevat tehtäviään ensisijaisesti lainkirjaimiston mukaisesti. Toinen koulukunta on Max Weberin mukaan nimetty weberiläinen poliitikkokoulukunta. Tässä koulukunnassa erityisesti hallitsijan tahto ohjaa viranhaltijakunnan valmistelua. Historiallisesti tällä voidaan tarkoittaa kuninkaiden käyttämää

valtaa, mutta nykyisin mallia voisi soveltaa vahvasti hallitusohjelmaan sitoutumiseen ja vallassa olevan hallituksen politiikkatoimien toteuttamiseen (Tiihonen 2006, s. 28–30).

Kaksi viimeistä koulukuntaa ovat historialliselta luonteeltaan uudempia, ja niitä sovelletaan enemmän nykyajan vaatimuksiin. Nämä ovat ammatillinen asiantuntijakoulukunta ja intresenttikoulukunta. Asiantuntijakoulukunta on julkisoikeudellisen koulukunnan kanssa samanlainen. Se painottaa vahvasti asiantuntemusta ja erityisesti viimeisen sadan vuoden aikana ammatillisen viranhaltijakoneiston roolia. Keskeistä tässä koulukunnassa on viranhaltijoiden asiantuntemus ja sen ylläpitäminen koulutuksen avulla. Tuorein intresenttikoulukunta on luonteeltaan eniten kansalaisia osallistava, ja tämä koulukunta painottaa vahvasti kansalaisten osallistamista valmisteluprosesseihin. Esimerkkinä tästä voisivat olla erilaiset osallistavan budjetoinnin kokeilut. (Tiihonen 2006, s. 29–31).

Tiihosen kuvaus on kuitenkin vahvasti yleistävä ja viranhaltijoiden eettinen perusta vaihtelee voimakkaasti viranhaltijoiden erilaisten taustojen mukaisesti. On myös huomionarvoista, ettei päättäjien ja viranhaltijoiden roolien jakautuminen aina ole itsessään ongelmatonta. Esimerkiksi White (2013) argumentoi, että julkisen sektorin taloushallinnon ammattilaiset ja viranhaltijat voidaan nähdä vartijan roolissa suhteessa talousarvioprosessiin. White argumentoi, että taloushallinnon ammattilaiset usein ottavat vartijan roolin, sillä he haluavat pitää ohjat prosessissa, jotta menot ja tulot pysyvät tasapainossa. Tiihosen (2006) luokituksen mukaan tämä voisi vasta esimerkiksi kolmen ensimmäisen koulukunnan sekoitusta. Myös Karila ym. (2020) viittaa tutkimuksessaan siihen, että talousjohtajat pyrkivät tekemään työnsä mahdollisimman täsmällisesti, noudattaen poliittisten päättäjien antamia ohjeita. Osaltaan johtavien viranhaltijoiden halukkuutta toimia mahdollisimman sääntillisesti talouspääöksenteossa on selitetty sillä, että sitä pidetään organisaation kannalta motivoivana tekijänä. Tarkalla talousarvion laadinnalla voidaan varmistaa koko organisaation tasolla toimiva työskentelykokonaisuus. Kun viranhaltijat ja taloushallinnon ammattilaiset jakavat realistisen käsityksen operointikuluista, mahdollistaa tämä koko organisaation sujuvamman toiminnan (Karila ym. 2020).

Poliittiset päättäjät eivät kuitenkaan välttämättä aina koe viranhaltijoiden toimivan täysin pyyteettömästi. Tämä voi vaikuttaa myös poliittisten päättäjien ja viranhaltijoiden keskinäiseen luottamukseen. Kataisen väitöskirjassa (2023) haastatellut poliittiset päättäjät tuovat ilmi, että he pitävät ongelmallisena ilmiötä, jossa viranhaltijoille syntyy ”omia agendoja”. Nämä voivat esimerkiksi olla tilanteita, joissa viranhaltijan oma poliittinen tausta nousee esille

valmisteluprosessissa. Toinen esimerkki tällaisesta tilanteesta voisi olla, kun pitkään samassa tehtävässä tai osastolla toiminut viranhaltija haluaa puolustaa oman hallinnonalansa toimintaa omien näkemystensä mukaisesti. Ilmiönä Katainen tulkitsee tämän osaltaan johtuvan hallinnon roolin kasvusta ja sen mahdollisesta politisoitumisesta (Katainen, 2023. s. 203–208).

Poliittisten päättäjien roolia voidaan kuitenkin pitää kokonaisuudessa monisävyisempänä, ja roolien muodostumiseen vaikuttavat monet erilaiset tekijät. Pääasiallisesti suomalaista päätöksentekoa ohjaa monella tasolla konsensushakuinen toiminta. Vaikka kaikista asioista ei löytyisikään täyttä yksimielisyyttä, voidaan kompromisseilla saada aikaiseksi merkittäviä päätöksiä muun muassa talousarvion osalta (Karila ym. 2020). Kuitenkin poliittisten päättäjien arvot ja ideologiat ohjaavat heidän päätöksentekoaan. Whiten (2013) mukaan osa poliittisista päättäjistä tukeutuu helposti viranhaltijoiden tavoin vartijan rooliin ja kannattaa tiukkaa kulunseurantapolitiikkaa organisaatiossa. Tämä ajattelutapa voi pohjautua fiskaalikonservatiiviseen ajatusmaailmaan julkisesta taloudesta, joka kannattaa budjetin rajaamista tarkasti harkittuun kokonaisuuteen.

Whiten (2013) mukaan puolestaan osa päättäjistä saattaa nähdä rahan käyttämisen heidän tärkeänä pitamiensä asioiden vuoksi kannatettavana, jopa siinäkin tapauksessa, että tämä voisi aiheuttaa organisaatiolla ylimääräistä alijäämää talousvuonna. Tällä ajatustavalla on juurensa taloustieteissä keynesiläisessä ajattelutavassa. Esimerkiksi terveydenhuollossa tämä tarkoittaa, että laskusuhdanteita kohdattaessa terveydenhuollon palveluista ei tulisi leikata, sillä niiden kysyntä voi olla kasvussa. Joissakin tilanteissa poliittisilla päättäjillä saattaa kuitenkin olla halu panostaa tiettyihin palveluihin enemmän. Onnistuessaan tämä voi tuoda poliittiselle päättäjälle näkyvyyttä ja arvostusta omilta äänestäjiltään. Päinvastoin taas kulukurin ajaminen sosiaali- ja terveystalouteen saattaa vaikuttaa negatiivisesti poliittisen päättäjän imagoon. Samanlaisia havaintoja on tehnyt muun muassa Sinervo & Haapala (2019).

Useimmissa tilanteissa poliittiset päättäjät ovat kuitenkin taloushallinnon ammattilaisten kanssa yksimielisiä siitä, että tasapainoinen talous palvelee organisaatiota ja sen tarpeita parhaiten (White, 2013). On myös huomionarvoista, että poliittiset päättäjät eivät välttämättä juurikaan puhu talousasioissa oman puolueensa äänellä, vaan korostavat enemmän puhuvansa ammatillisesta näkökulmasta (Sinervo & Haapala 2019). Perusluonteeltaan jako fiskaalikonservatiiviseen ja keynesiläiseen ajatusmalliin on kuitenkin osittain vahvasti yksinkertaistava. Erilaisia aatteita ja käsityksiä talouden järjestämisestä löytyy useita, sekä niihin vaikuttavia tekijöitä on löydettävissä lukuisia.

Aatteiden ja ideologioiden lisäksi myös poliittisten puolueiden ryhmillä on vaikutusta siihen, missä roolissa päättäjät katsoo päätöksentekoprosessia. Puolueryhmä voi käyttää merkittävää valtaa päätöksentekovaiheessa ja vaikuttaa jopa yli poliittisen päättäjän henkilökohtaisten mielipiteiden. Tätä päätösvaltaa käytetään esimerkiksi hyvinvointialueilla valtuustoryhmissä. Valtuustoryhmät ovat valtuuston aputoimielimiä, jotka muodostuvat puolueryhmittäin valtuustotyöskentelyn tueksi. Ryhmätyöskentely auttaa poliittisia päättäjiä muodostamaan kantojaan päätöksenteossa oleviin asioihin ja tuomaan puolueiden näkökulmaa mukaan päätöksentekoon. Välillä tämä saattaa vaatia ryhmältä myös ryhmäpäätöksentekoa, jossa koko valtuustoryhmä yhtyy tiettyyn yhteiseen kantaan. Puolueryhmissä on myös paljon eroja, jotka selittyvät puolueiden historiallisella kehityksellä, demokratiakäsityksillä ja säännöillä (Koskimaa 2017, s. 100–101). Tällöin ei voida myöskään tehdä suuria johtopäätöksiä kaikkien puolueiden toimivan tietyllä tavalla, mutta puolueryhmittymät ovat merkittäviä vaikuttajia ohjaamaan poliittisten päättäjien käyttäytymistä päätöksenteossa.

Erilaisista rooleista, ajatusmalleista ja taustaryhmistä riippumatta poliittisten päättäjien ja viranhaltijoiden välillä esiintyy epäluottamusta. Kataisen (2023) tuoreessa väitöskirjassa lähes kaikki tutkimusta varten haastatellut henkilöt tunnistavat poliittisten päättäjien ja viranhaltijoiden välillä esiintyvän epäluottamusta. Katainen määrittelee tutkimuksessaan epäluottamuksen subjektiiviseksi kokemukseksi, ja täten epäluottamuksen piirteet, syyt ja seuraukset eivät ole universaaleja, ja ne voivat vaihdella tapauskohtaisesti. Epäluottamukseen johtavat asiat ovat myös monisyisiä. Ne voivat johtua erimielisyydestä menettelytavoissa tai yksinkertaisemmin siitä, etteivät henkilöt ole vielä muodostaneet henkilökohtaisia suhteita yhteistyön uutuuden vuoksi (Katainen 2023. s. 219–226). Eräs keskeisistä huomioista kuitenkin on, että poliittiset päättäjät olettavat viranhaltijoiden jättävän kertomatta jotakin oleellista, josta voisi olla hyötyä päätöksenteon näkökulmasta. Tällaisia ovat muun muassa talousluvut, joita poliittiset päättäjät katsovat viranhaltijoiden jättävän kertomatta joko vääristelläkseen päätöksentekoon tulevia materiaaleja tai oman ideologisen näkemyksensä puolesta. Viranhaltijat puolestaan eivät välttämättä jaa tätä samaa näkemystä ja pitävät poliittisten päättäjien näkemystä jopa kohtuuttomana (Katainen 2023. s. 194–199).

On myös mahdollista, että päätöksenteossa poliittisten päättäjien ja viranhaltijoiden roolit sekoittuvat. Vaikka pääpiirteittäin molemmat osapuolet ovat selvillä omien rooliensa rajoista, vastuista ja velvollisuuksista, saattavat nämä roolit mennä sekaisin pitkissä päätöksentekoprosesseissa. Esimerkiksi poliittiset päättäjät saattavat osallistua operatiiviseen johtamiseen, ja vastaavasti viranhaltijat yrittävät tehdä poliittisluontoisia päätöksiä.

Esimerkiksi ministeriöiden sisällä viranhaltijat voivat ajautua tilanteeseen, jossa he käyttävät poliittisille päättäjille kuuluvaa valtaa (Jakonen & Sokka, 2021). Tämä johtaa myös tilanteisiin, joissa vallankäyttäjän roolit eivät ole kaikille osapuolille selviä. Kuitenkin roolien sekoittuminen saattaa olla luonteeltaan tahatonta. Uusi poliittinen päättäjä ei välttämättä tunne, missä menevät poliittisen ja virkavalmistelun rajat, tai viranhaltija arvioi päätöksen luonteen väärin ja tekeekin omalla toiminnallaan poliittisen linjauksen. Kuitenkin ongelmallisempaa koko julkiselle organisaatiolle on, mikäli tämä roolien sekoittuminen toteutetaan tarkoitushakuisesti. Osana epäluottamusta toista osapuolta kohtaan pyritään haalimaan itselleen valtaa tehdä päätöksiä asiassa, joka ei tämän henkilön rooliin kuulu. (Katainen, 2023. s. 240, 243–249; Tiihonen 2006)

2.2.3 Ulkopuolisten tekijöiden vaikutus

Koska hyvinvointialueet ovat vahvasti linkittyneinä myös valtioon ja valtion tekemään talousohjaukseen, on tässä tutkimuksessa tarkoituksenmukaista käydä lävitse teoreettista näkökulmaa myös valtion vaikutukseen hyvinvointialueen ohjauksessa. Keskeistä tässä tutkimuksessa on käsitellä, miten tämä ohjaus vaikuttaa erityisesti talouspäätösten näkökulmasta, ja miten tätä suhdetta kuvataan aiemman tutkimuskirjallisuuden perusteella. Hyvinvointialueet ovat varsin tuoreita, joten tutkimuskirjallisuutta ei ole juurikaan syntynyt hyvinvointialueiden ja valtion välisestä roolista. Hyvinvointialueet ovat kuitenkin vahvasti myös valtionohjauksen alaisia ja etenkin valtionvarainministeriön roolia niiden talousohjauksessa voidaan pitää merkittävänä (661/2021 11 §). Kuitenkin aikaisempaa tutkimuskirjallisuutta kunnan ja valtion, sekä kuntien ja ministeriöiden suhteesta on olemassa runsaasti. Tämä mahdollistaa mielekkään vertailurajapinnan tutkimuksen näkökulmasta.

Kuten monissa valtioissa, myös Suomessa julkinen hallinto on rakennettu fiskaalisen federalismin varaan. Perinteisessä mielessä fiskaalisella federalismilla tarkoitetaan menojen ja tulojen hajauttamista useammalle hallinnon tasolle. Usein näitä hallinnon tasoja on vähintään kaksi. Esimerkiksi kuntien on järkevämpää tuottaa opetuspalveluita itse ylläpitämiensä koulujen kautta, kuin että valtio organisoisi koulutoimen erikseen jokaiseen suomalaiseen kuntaan. Tätä kutsutaan niin sanotusti musgravelaiseksi ajatteluksi ja sen mukaisesti julkinen talous perustuukin kolmen päätehtävän varaan; resurssien allokaatioon, distribuutioon ja stabilisointiin. Resurssien allokaatiolla tarkoitetaan, miten julkisessa taloudessa resursseja kohdistetaan tehokkaasti kuluttajille. Distribuutiotehtävä puolestaan viittaa tulonjakoon ja siihen, miten resurssit jakautuvat kuluttajien kesken.

Stabilisointitehtävä puolestaan viittaa toimiin, jotka tasaavat julkisen talouden toimia

esimerkiksi taloudellisten syklien vaihtuessa (Anttiroikko ym. 2007, s. 295–299; Jäntti 2016, s. 182; Bird, R. 1999; Edwards 2013; Van Horn, 1979).

Suomessa fiskaalinen federalismi ja musgravelainen ajattelu on tarkoittanut nimenomaisesti valtiota ja kuntia. Tästä osoituksena on yhä edelleen vahvasti olemassa oleva kunnallinen itsehallinto (Jäntti, 2016, s. 182–189). Hyvinvointialueiden myötä tämä monitasohallinto jakaantuu nyt kolmelle eri hallinnon tasolle. Huomionarvoista kuitenkin on, ettei hyvinvointialueiden päätöksentekovoimaa voi täysin verrata kuntiin, sillä hyvinvointialueet ovat vahvemmin valtion ohjauksessa. Lisäksi vaikka teoriatasolla hallinnon tehtävät ovatkin jäsentyneet sujuvasti yhteen, käytännön kokemukset saattavat vaihdella paikallisesti. Historiassa kuntien suhde sekä valtioon että ministeriöihin on vaihdellut tapauskohtaisesti.

Harisalo ym. (2012) on tutkinut kuntien luottamusta valtioon, sekä ministeriöihin.

Tutkimuksen tuloksissa Harisalo ym. huomioi, että kunnat luottavat yleisesti valtion tarjoamiin teknisiin palveluihin, mutta keskinäinen kunnan ja valtion suhde on muodoltaan epäilevä ja epävarma. Valtio ei tunnu kunnalle uskottavalta ja luottavaiselta kumppanilta, eivätkä valtion muut tarjoamat palvelut pysty täyttämään kuntien tarpeita. Tuntemus näiden kahden toimijan välillä on myös ollut yhteisesti jaettu. Kuntapäätäjät ja Harisalon tutkimukseen osallistuneet valtion viranhaltijat eivät näe tilanteessa mahdollisuuksia parantaa näiden kahden organisaation välejä. Myös ministeriöiden osalta tutkimuksen tulokset ovat olleet samansuuntaisia. Ministeriöissä ei tunneta kuntien tarpeita, ja toisaalta kuntien on vaikea ennustaa ministeriöissä tapahtuvia muutoksia esimerkiksi poliittisen ohjauksen muuttuessa. Kuitenkin Harisalon mukaan kunnat luottavat ministeriöiden osaamiseen. Kunnat arvostavat ministeriöiden ammattitaitoa valmistella asioita (Harisalo ym. 2012, s. 68–70.)

Harisalo ym. johtopäätökset huonojen suhteiden syistä voi tiivistää kolmeen ydinkohtaan. Valtion ja kuntien roolit ovat liian vahvasti eriytyneitä toisistaan, perinteiset käsitykset valtion ja kuntien roolista elävät uudenlaista aikakautta eikä vanhoilla rooleilla pystytä enää vastaamaan uusiin haasteisiin. Lisäksi kunnissa ei koeta Harisalon mukaan, että heillä olisi mahdollisuuksia vaikuttaa oman asemansa parantamiseen. Kunnat ovat enemmän riippuvaisia valtion linjauksista ja mahdollisesta lisärahoituksesta. Vastaavanlaisia huomioita on tehnyt Wilson & Game (2002) tutkiessaan valtion ja paikallishallinnon välistä suhdetta Isossa-Britanniassa. Tutkimuksessaan he kuitenkin huomauttavat, että suhtautuminen vaihtelee myös alueittain, eikä aluehallintoa voi kaikkialla käsitellä yhtenä yhtenäisenä kokonaisuutena

(Wilson & Game 2022, s. 160). Myös hyvinvointialueiden ja valtion suhdetta voidaan peilata tämän aiemman tutkimuksen tiimoilta.

Toinen Harisalon johtopäätöksistä, joka liittyy kuntien ja valtion roolien kehitykseen, on erityisesti hyvinvointialueiden näkökulmasta mielenkiintoinen. Sote-uudistukseen on päädytty tämän tutkimuksen luvussa 2.1. selostetun muutospaineen myötä. Samoin vahvasti valtionrahoitukseen sidotut hyvinvointialueet voivat nähdä omassa roolissaan suhteessa valtioon kehittämisen tarvetta. Tiihonen (2006) argumentoi, että luottamus valtion instituutioihin on keskeistä niiden legitimitietin kannalta. Tiihosen mukaan ministeriöt ovat merkittäviä toimijoita poliittishallinnollisella kentällä, ja siksi koko yhteiskunnan perustan pitäisi olla vahva luottamus sen keskeisiin instituutioihin. Keskeiseksi valtionhallinnon ja ministeriöiden ongelmaksi Tiihonen kuvaa niiden vahvan sektoroitumisen ja hierarkkisuuden. (Tiihonen 2006, s. 185–198; Harisalo ym. 2012, s. 68–70)

Fiskaalisen federalismin nimissä on myös mielekästä kysyä, mitä jos ulkopuolisten tahojen vaikutus on suhteessa ylisuurta, eivätkä alueiden itsehallinto ja toiminta toteudu toivotulla tavalla. Yhdysvaltalaisessa kontekstissa Edwards (2013) on määritellyt kahdeksan keskeistä ongelmaa kyseenomaisessa skenaariossa. Ensimmäinen teesi viittaa ongelmaan, jossa aluehallinto tulee liian riippuvaiseksi valtion rahoituksesta. Koska valtion rahoitus on suhteessa niukkojen resurssien varassa, ei aluehallinto voi olla liian riippuvainen valtion rahoituksesta. Toinen keskeinen teesi kuvastaa, että mikäli aluehallinto saakin valtion rahoitusta, ei tätä rahoitusta tulisi käyttää muuhun kuin keskeiseksi katsottuihin palveluihin. Myös tuen taso saattaa olla vääränlaista. Esimerkiksi voi olla mahdollista, että väestöllisesti tai maantieteellisesti iso alue ei saakaan valtiolta oikean suuruista rahoitusta, koska resurssit on mitoitettu väärin (Edwards 2013, s. 38–42).

Edwards myös huomauttaa, että valtion tuki saattaa haitata alueiden mahdollisuuksia luoda uudenlaisia ideoita, jos ne ovat liian sidoksissa valtion rahoitukseen ja myös byrokraattisen toiminnan kasvussa on omat riskinsä. Lisäksi valtionrahoituksen kohdistaminen väärin saattaa aiheuttaa kuormitusta päätöksentekovaiheessa, kun valtion rahoitus tuo uusia mahdollisuuksia paikallisille päättäjille ratkoa ongelmia. Toisaalta tämä voi johtaa myös vastuiden epäselvyyteen siitä, mikä on valtion ydintehtävää ja mitkä ovat aluehallinnon keskeisiä tehtäviä. Viimeisenä Edwards huomauttaa, että aluehallinnon kovasti kaipaamat uudistukset eivät välttämättä palvele valtiota parhaalla mahdollisella tavalla (Edwards 2013,

s. 38–42). Edwardsin määrittelemät ongelmat ovat luonteeltaan samanlaisia, joita suomalaiset hyvinvointialueet voivat kohdata toimintaansa käynnistettäessä.

Aiemmassa tutkimuskirjallisuudessa on myös nostettu esiin poliittisten päättäjien ja valtionhallinnon skeptisyys paikallista demokratiaa kohtaan. Ennen 1990-luvun aluehallinnon uudistamista, 1970-luvun tutkimuksessaan Stanyer huomauttaa, että Isossa-Britanniassa epäluottamus aluehallinnon uudistamista kohtaan johtui vahvasti skeptisyydestä paikallishallintoa kohtaan. Valtionhallinnon edustajat olivat skeptisiä paikallishallinnon päättäjien osaamista kohtaan ja pitivät ongelmallisena vallan legitimizeettiä huonon äänestysaktiivisuuden vuoksi (Stanyer, 1980, s. 264–286). Vastaavanlainen ongelma voi mahdollisesti haitata myös tuoreita hyvinvointialueita. Hyvinvointialueiden demokraattisesta päätöksenteosta vastaavat aluevaltuustot, jotka ovat uusi päätöksentekoeelin suomalaisen aluehallinnon historiassa. Tämän tutkimuskirjallisuuden perusteella on mahdollista, että vastaavanlaista skeptisyyttä aluevaltuustoja kohtaan voi esiintyä myös valtionhallinnossa.

3 Aineisto ja menetelmät

3.1 Tutkimusote ja -menetelmät

Tämä tutkimus on toteutettu laadullisena eli kvalitatiivisena tutkimuksena. Laadullisen ja määrällisen (kvantitatiivinen) tutkimuksen määritelmistä on käyty tieteellistä keskustelua usean vuosikymmenen ajan. Pääsääntöisesti laadullisella tutkimuksella kuitenkin tarkoitetaan tutkimusta, joka perustuu empiirisiin havaintoihin ympäröivästä yhteiskunnasta. Laadullinen tutkimus voi kuitenkin myös pohjautua teoreettiseen tarkasteluun, minkä pohjalta aineistoa käsitellään tutkimuksessa (Tuomi & Sarajärvi 2018, s. 18–23). Tämä laadullinen tutkimus on toteutettu keräämällä aineisto puolistrukturoitujen teemahaastatteluiden avulla. Tuomi ja Sarajärvi (2018) määrittelevät Milesin sekä Hubermanin jäljillä puolistrukturoituja teemahaastatteluita tavaksi muokata aineisto niin, että siitä pelkistyy induktiivisen päättelyn mahdollistava eheä kokonaisuus.

Keskeisesti tämä aineiston pelkistäminen tapahtuu kolmijakoisesti. Tässä tutkimuksessa on ensin litteroitu haastatteluaineisto, joka on redusoitu eli siitä on poistettu ylimääräiset osat. Näillä ylimääräisillä osilla tarkoitetaan asioita, jotka eivät varsinaisesti vaikuta tutkimusongelmaan tai tutkittavaan aihepiiriin. Redusoimisen jälkeen seuraava vaihe on aineiston ryhmittely eli klusterointi. Klusteroinnissa pelkistetty materiaali jaetaan erilaisiin ryhmiin. Tässä tutkimuksessa ryhmittymät valikoituivat teoreettisen viitekehyksen avulla. Vastaukset luokiteltiin sen mukaan, miten ne liittyivät talousarvioprosessiin, päätöksenteon rooleihin tai ulkoisten tahojen vaikutuksiin talouspäätöksenteossa. Samalla vastaukset myös jaotellaan erilaisiin ala- ja yläluokkiin sen mukaan, miten vastaukset sopivat näihin. Esimerkiksi tässä tutkimuksessa talousarvioprosessin eri vaiheita on luokiteltu erilaisiin alaluokkiin. Klusterointi on myös tärkeä osa aineiston käsittelyn seuraavaa vaihetta, joka on abstrahointi. Abstrahoinnissa etsitään aiemmalle klusteroinnille yhteisiä nimittäjiä niin kauan kuin se on mielekästä. Yhdistetyistä luokista nousevat aineiston keskeiset poiminnat, jotka vastaavat varsinaiseen tutkimuskysymykseen. (Tuomi & Sarajärvi 2018, s. 91–94).

Konkreettisesti tämä on tapahtunut tässä tutkimuksessa *Google Sheets*-sovellusta hyödyntäen. *Google Sheets*iin on luotu eri soluihin kategorioita, joissa redusoitua tekstiä on viety solusta soluun aina sovittaen tekstiä sopivaan kategoriaan. Yhdistelyjä on jatkettu niin kauan, kunnes viimein abstrahointivaiheessa on saatu noin lauseen tai sanan mittaisia ilmauksia haluttuihin pääluokkiin.

Taulukko 2: Esimerkki aineiston luokittelusta

Aineisto	Alaluokka	Pääloukka
<p>meillä painottuu ehkä omasta roolistani niin kun viranhaltijana talouspalvelujohtajana. Se, että katsotaan edellisen vuoden tota toteuttamia ja sitten niitä valtion... Meillä on tämä rahoitusraami ja siitä ikään kuin lähdetään laatimaan semmoista taloussuunnitteluohjetta niillä tehtäväalueilla ja linjoille, että paljonko he millaisessa tuloraameihin pitää sovittaa se talousarvionsa. Eli se painottuu aika paljon se kokonaistilanteen johtaminen tehtäväalueiden tavoitteeksi.</p>	<p>Alaluokka: Taloussuunnittelu</p> <p>Se, että katsotaan edellisen vuoden tota toteuttamia ja sitten niitä valtion...</p>	<p>Pääloukka: Inkrementalinen toimintatapa</p> <p>Edellisen vuoden toteuma</p>
<p>Valtiovallan taholta tulee erittäin tiukkaa sisällöllistä ja taloudellista ohjausta - johon liittyy myös "uhkailua" esimerkiksi viesti siitä, että ellei taloutta saada tasapainoon tiettyyn vuoteen mennessä, joudutaan arviointimenettelyyn, jossa pohditaan voidaanko jatkaa itsenäisenä hyvinvointialueena.</p>	<p>Alaluokka: Kyseenalainen vaikuttaminen</p> <p>sisällöllistä ja taloudellista ohjausta - johon liittyy myös "uhkailua"</p>	<p>Pääloukka: Negatiivinen suhde kokemus</p>
<p>Me ollaan ehkä siinä sen tuskan jakamisessa sitten niinku rinnalla kulkija.</p>	<p>Alaluokka: Rinnalla kulkija yhteistyössä</p> <p>rinnalla kulkija</p>	<p>Pääloukka: Oman roolin tunnistaminen</p>
<p>Nyt kyllä se mulle ehkä näyttäytyy se VM kuitenkin sillä lailla vahvimpana... Vahvimpana siinä ei mulla ole... Ei mulla kyllä ole kauheata kipuilua sen kanssa, että mitä VM:stä tulee että just niinku sanoin niin ehkä enemmän vielä sitten kaipaisin tämmöistä konsultoivaa ja ehkä muiden alueiden kesken vertailevaakin roolia.</p>	<p>Alaluokka: Myötämielinen kommentointi yhteistyöstä</p> <p>... Ei mulla kyllä ole kauheata kipuilua sen kanssa</p>	<p>Pääloukka: Järjestelmän ymmärtäminen</p>

3.2 Aineisto

Tämä tutkimusaineisto kerättiin puolistrukturoitujen teemahaastatteluiden avulla. Teemahaastatteluissa määritellään etukäteen muutama keskeinen teema, joiden pohjalta kysytään kysymyksiä haastateltavilta henkilöiltä. Esimerkiksi tätä tutkimusta tehtäessä haastateltaville henkilöille lähetettiin etukäteen haastatteluiden teemat, mutta varsinaiset kysymykset kysyttiin haastatteluvaiheessa. Tämänkaltainen tutkimustapa toisaalta mahdollistaa tarkentavien jatkokysymysten tekemisen, sillä kysymykset eivät ole sidottuja formaalin kyselylomakkeen tapaan. Tämä mahdollistaa haastatteluiden teemoihin paremman syventymisen (Tuomi & Sarajärvi 2018, s. 64–66). Tähän tutkimukseen haastatellut henkilöt valikoituivat juuri sen vuoksi, että haastatteluilla voidaan saada syvempi yhteys haastateltavaan henkilöön. Haastattelutilanteessa sekä haastateltava että haastattelija ovat läsnä kuuntelemassa toisiaan. Hirsijärvi ja Hurme (2022) ovat myös katsoneet haastatteluiden selventävän ja syventävän vastauksia.

Yhteensä tutkimukseen haastateltuja henkilöitä oli 10. Näistä kymmenestä haastatellusta henkilöstä haastateltiin kuuden hyvinvointialueen johtavaa viranhaltijaa, jotka työskentelivät oman hyvinvointialueensa taloushallinnossa. Lähes kaikki haastatellut viranhaltijat kuuluivat myös koko hyvinvointialueen johtoryhmään tai vähintään heillä oli merkittävää esihenkilövastuuta hyvinvointialueen taloushallinnossa. Loput neljä haastateltua henkilöä olivat hyvinvointialueiden vaaleilla valittuja johtavia poliittisia päättäjiä. Pääasiallisesti henkilöt toimivat aluehallitusten puheenjohtajistoissa tai aluevaltuuston puheenjohtajana. Heistä kaikki osallistuivat aluehallituksen työskentelyyn vähintään puhe- ja läsnäolo-oikeudella.

Poliittisten päättäjien osalta haastateltavat henkilöt jaettiin myös kahteen eri kategoriaan. Osa haastateltavista henkilöistä edusti pääministeri Orpon hallituksen puolueita ja osa haastateltavista Eduskunnassa oppositiossa olevia puolueita. Tällä valinnalla pyrittiin osaltaan tuoda haastateltavien välille mahdollisia eroja, joita valtakunnan poliittinen tilanne voi tuoda alueen päätöksentekoon. Poliittiset päättäjät olivat verrattain kokeneita ja meritoituneita heidän poliittisella urallaan. Useampi heistä oli toiminut monella eri päätöksenteon tasolla ja heillä kaikilla oli vähintään yli kymmenen vuotta taustaa julkisen sektorin päätöksenteosta. Lisäksi osa poliittisista päättäjistä kertoi omaavansa viranhaltijataustaa, joka osaltaan saattoi vaikuttaa heidän vastauksiinsa.

Haastattelut suoritettiin vuoden 2024 kesäkuun ja syyskuun välisenä ajanjaksona. Haastattelut toimitettiin puolistrukturoituna teemahaastatteluina *Microsoft Teams*-sovelluksella. Haastateltaville lähetetty mallisähköposti on tämän tutkimuksen liitteenä 3. Kysymysten teemoittelut olivat samansisältöisiä viranhaltijoiden ja poliittisten päättäjien osalta. Kuitenkin yksittäiset kysymykset vaihtelivat sisällöllisesti sen perusteella, oliko haastateltava henkilö viranhaltija vai poliittinen päättäjä. Kysymykset olivat luonteeltaan samankaltaisia, mutta esimerkiksi viranhaltijoilta kysyttiin heidän suhteestaan työkavereihin ja kollegoihin, kun taas poliittisten päättäjien kysymysten konteksti koski omaa poliittista viiteryhmiä. Haastatteluiden kysymykset on eritelty tarkemmin liitteissä 1.1 ja 1.2. Yksittäisten haastatteluiden kesto ja tarkempi erittely haastatteluiden nimeämisten mukaan on eritelty liitteessä 2. Haastatteluaineistoa syntyi yhteensä 65 litteroitua sivua. Litteroinnissa apuna käytettiin *Microsoft Teams*-tallenteita ja puheen litterointiominaisuutta.

Hyvinvointialueiden valinnassa ei lopulta käytetty tarkkarajaista maantieteellistä rajausta. Tutkimuksen suunnitteluvaiheessa tutkimus oli tarkoitus rajata neljään hyvinvointialueeseen. Kuitenkin aikatauluhaasteiden vuoksi kutsuja haastatteluun lähetettiin jokaiseen hyvinvointialueeseen. Tämän vuoksi tutkimuksen kymmenen haastattelua kattoivat yhteensä yhdeksän eri hyvinvointialuetta, eli lähes puolet kaikista Suomen hyvinvointialueista. Tässä tutkimuksessa nimeltä mainittavia hyvinvointialueita ei ole osallistettu tutkimuksen haastatteluihin.

Tutkimuksen hyvinvointialueet olivat syntyneet erilaisten organisaatioiden pohjalle. Osa hyvinvointialueista oli rakennettu vanhojen kuntayhtymien pohjalle, kun taas osassa aineiston hyvinvointialueista uusi hyvinvointialue korvasi vanhan kuntapohjaisen sote-järjestelmän. Tämä alueiden monipuolisuus osaltaan paransi tutkimuksen kattavuutta, sillä haastateltavat henkilöt ovat toimineet kaikenkokoisilla hyvinvointialueilla sekä taloudellisesti kuin myös maantieteellisesti.

3.3 Tutkimuksen laatu ja objektiivisuus

Tämä tutkimus on pyritty laatimaan niin, että se olisi mahdollisimman luotettava ja objektiivinen käsiteltävää aihealuetta kohtaan. Tutkija on osallistunut vuosien 2019–2021 välisenä aikana sosiaali- ja terveysministeriön ylläpitämään sote-uudistuksen seurantaryhmään. Seurantaryhmälle on tuotu tiedoksi uudistuksen edistymistä kyseenomaisella aikavälillä, mutta tarkemmin itse päätösten ja järjestelyiden tekemiseen tutkija ei ole osallistunut. Tutkija toimii myös aktiivisesti poliittisessa puolueessa ja on

säännöllisesti yhteyksissä oman vaalipiirinsä keskeisiin poliittisiin luottamushenkilöihin. Siksi haastatteluita suoritettaessa tutkimukseen ei ole valikoitu yhtään henkilöä, jonka tutkija olisi tuntenut entuudestaan. Erityisesti tutkija onkin kiinnittänyt huomiota ongelmien lähestymiseen objektiivisesti ja aiempaan tutkimuskirjallisuuteen nojaten.

Perinteisesti laadullista tutkimusta, joka pohjautuu haastatteluihin, on arvioitu reliaabelisuuden ja validiuden käsitteiden kautta. Yksinkertaisesti nämä tarkoittavat, kuinka luotettavaa tietoa voidaan haastatteluista saada, ja mikä on haastatteluilla hankitun tiedon merkitys tutkimuksen kannalta. Pelkästään näihin kahteen käsitteeseen nojaaminen ei kuitenkaan välttämättä vaikuta tutkimuksen objektiivisuuteen. (Hirsijärvi ja Hurme 2022, s. 190–195). Tutkijan on pyrittävä havainnoimaan ja tekemään johtopäätöksensä mahdollisimman objektiivisesti. Siksi perustellusti voidaan kysyä, olisiko tutkimuksessa voitu saada laajempaa ja läpileikkaavampaa näkymää aihepiiriin, jos lähestymistapa olisikin ollut kvantitatiivinen ja kysymyslomaketta olisi jaettu useille sadoille viranhaltijoille ja poliittisille päättäjille. Kuitenkin tässä tutkimuksessa nähtiin tärkeäksi haastatteluiden tuoma läheisyys ja ymmärrys haastattelijan ja haastateltavan henkilön välillä. Luottamuksellisen välin luominen oli tutkimuksen kannalta tärkeää, sillä siten johtavat poliittiset päättäjät ja viranhaltijat saattoivat kokea voivansa luottaa haastattelijaan, mikä osaltaan auttoi rehellisten vastausten keräämisessä. Kuitenkaan täyttä varmuutta haastatteluiden väitteiden aitoudesta ei voida varmistaa tällä menetelmällä.

Tutkimus liittyy vahvasti erittäin politisoituneeseen sosiaali- ja terveystalouden uudistukseen. Osaltaan politisoitunut ajankohtaiskeskustelu on saattanut osin vaikuttaa haastateltavien henkilöiden mielipiteisiin. Erityisesti poliittisten päättäjien haastatteluiden osalta tässä tutkimuksessa on pidettykin tärkeänä haastatella hyvinvointialueen poliittisia päättäjiä puoluekentän eri laidoista. Näin ollen mikään yksittäinen poliittinen näkökulma ei korostu tutkimuksen teemoissa.

4 Analyysi, tulokset ja tulkinta

Tässä luvussa puretaan tutkimusprosessissa kerättyä aineistoa analyysin avulla. Analyysi etenee tutkimuskysymyksen mukaisesti. Ensin tarkastellaan aineiston tuloksia talousarvioprosessin näkökulmasta. Toisena vuorossa on aineiston tarkastelu roolien näkökulmasta ja niiden vaikutuksesta talousarvioprosessiin. Viimeisenä tässä luvussa tarkastellaan valtion ja hyvinvointialueiden välistä vuorovaikutussuhdetta.

4.1 Talousarvioprosessi

4.1.1 Talousarvioprosessiin valmistautuminen

Hyvinvointialueen talousarvioprosessi on sekä viranhaltijoiden ja poliittisten päättäjien näkökulmasta erittäin tuore ja osittain vaikeasti verrattavissa kunnan tai kuntayhtymien vastaaviin talousarvioprosesseihin. Erityisesti viranhaltijat kokivat haastavaksi sen, ettei organisaatiolla ole pitkää historiaa siitä, mitä on aiemmin tehty tai organisaatio on rakennettu useamman uuden erilaisen toimijan varaan. Kokonaisuudessaan ei ole olemassa sote-palveluita tuottavaa organisaatiota, jonka työtä voitaisiin peilata aiempien vuosien mukaan esimerkiksi talousarvion lukujen pohjalta. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että organisaation on rakennettava itselleen uudenlainen toimintakulttuuri. Osa katsoi toimintakulttuureja olevan yhtä paljon kuin hyvinvointialueella on ollut aiemmin sote-toimijoita. Osaltaan tämä haastoi myös kokonaiskuvan syntymistä hyvinvointialueen tilasta. Haastatelluilla henkilöillä oli vaikeuksia vastata talousarviota koskeviin kysymyksiin, ilman että he olisivat kehystäneet vastaustaan siihen, miten talousarviota valmistellaan tässä mittaluokassa vasta toista kertaa.

Kuitenkin haastatellut viranhaltijat ja poliittiset päättäjät korostivat, että uutta toimintakulttuuria on pyritty rakentamaan käymällä palautekeskustelua edellisen vuoden talousarvioprosessin valmistelussa. Näissä keskusteluissa pyritään tunnistamaan mahdollisia ongelmakohtia ja korjaamaan virheitä talousarvion laadintaprosessissa. Käytännössä nämä keskustelut käydään organisaatiossa jo hyvissä ajoin, ja ensimmäisiä suunnitelmia talousarvion valmistelua varten laaditaan jo edellisenä vuotena. Vaikka tapahtunut sote-uudistus ja sen tuomat muutokset toistuivat lähes jokaisessa haastattelussa, osa viranhaltijoista totesi talousarvioprosessin pysyneen lähes muuttumattomana.

V2: ...tuolla taustalla mun mielestä on aika paljon tämmöisessä julkisyhteisöissä, että otetaan vanhat luvut ja sinne lisätään jotakin. Tai on tämmöistä vakanssiajattelua, että meillä on... tarvitaan 22 psykologia ja todellisuus on, että me saataisiin [rekrytoitua] kaksi. Niin laitetaan kuitenkin se 22 sinne budjettiin.”

Haastateltavat henkilöt siis tunnistavat edelleen inkrementaalisia piirteitä talousarvion laadinnassa. Talousarviota lähdetään rakentamaan haastateltujen päättäjien ja viranhaltijoiden mukaan edellisten vuosien pohjalta sen mukaisesti, miten vallitsevat rakenteet antavat myöten. Osaltaan nämä toimintatavat voivat kuitenkin haastateltujen henkilöiden mukaan olla vielä piilossa ja selviävät vasta useamman talousarviokierroksen jälkeen.

Poliittisille päättäjille talousarvioprosessi näyttäytyy haastatteluiden perusteella korostuneesti valtion linjauksiin sopeutumisenä. Enemmän kuin uuden organisaation syntyä päättäjät nostavat talousarviossa esiin haastavan tilanteen lainanottovaltuutusten ja alijäämän kattamisen velvollisuuden osalta.

P1: ” Niin meillä kun kaikilla voisi sanoa, että kaikilla muillakin on tämä pikkuinen probleema siitä, että tällä hetkellä kun, viime vuonna tehtiin alijäämää kovasti ja tänä vuonna tehdään alijäämää, että miten niiden alijäämien kanssa edetään ja miten se sitten peilautuu siihen talousarvion valmisteluun?”

Näiden suurten valtiovallan asettamien velvoitteiden täyttäminen hallitsee talousarviokeskustelua aineiston perusteella sekä poliittisten päättäjien että viranhaltijoiden ajattelua. Tarkemmin valtion roolia hyvinvointialueen talousarvion valmistelussa tarkastellaan luvussa 4.3.

4.1.2 Talouspäätösten tekeminen hyvinvointialueella

Edetessä varsinaisten esitysten ja lopulta talouspäätösten tekemiseen molemmat haastatellut osapuolet korostavat pirullisten ongelmien ratkaisun merkitystä. Tällä tarkoitetaan esimerkiksi ongelmia, jotka liittyvät hyvinvointialueen rahoitusvajeen ratkaisuun, ja miten olemassa olevat resurssit saadaan riittämään palveluiden tuottamiseen. Osaltaan tämä saattaa vaatia palveluiden tuottamisen uudelleenarviointia, joka johtaa poliittisten päätösten tekemiseen esimerkiksi palveluiden karsinnasta.

Viranhaltijat katsovatkin alueiden käynnistämisen prosessin tuovan monenlaisia uusia haasteita. Haastatteluiden perusteella viranhaltijat ovat lähteneet tämänhetkiseen talousarvioprosessiin punnitsemalla eri tasoisia ongelmia. Yksi keskeinen tekijä, jonka haastatellut henkilöt nostavat esiin, on valtion vaikutus. Valtionhallinnon vaikutusta tarkastellaan erikseen tämän tutkimuksen luvussa 4.3. Valtionhallinnon lisäksi haastateltavat henkilöt kuvaavat talousarvioprosessissa olevien ongelmien liittyvän niin henkilöstön palkkaukseen, omaan palveluntuotantoon ja ostopalveluihin sekä palveluverkkoratkaisuihin. Koska henkilöstökulut ovat merkittävä erä hyvinvointialueiden talousarviomenojen kannalta, useissa haastatteluissa

tuotiin esille työmarkkinaratkaisujen kuormittavat tekijät ja haasteet talousarvion suunnittelussa. Keskeisesti tätä ongelmaa lähestytään viranhaltijanäkökulmasta muun muassa tuottavuuden kautta ja miten niukkoja resursseja hallitaan paremmin.

V6: ”No kyllähän ihan keskeinen tän kokoisessa organisaatiossa on... On niinku henkilöstöressit ja se miten me sitä aiotaan käyttää? Miten sitä aiotaan johtaa? Miten se saadaan niinku tuottavammaksi? Miten saadaan sillä rahalla mikä on käytössä niinku enemmän aikaiseksi? Jos meillä on 900 miljoonan budjetti. Siitä 430 miljoonaa eli karkeasti puolet on henkilöstöressseja, niin kyllähän siinä on niinku hallitseva... Hallitseva tota niin kokonaisuus ja sen oikeanlainen suunnittelu ja kohdentaminen.”

Osaltaan tämä tehokkuusajattelu näkyy haastatteluissa myös säästämisen ja palveluiden uudelleenjärjestelyn muodossa. Talousjohtajat painottavat säästämisen merkitystä myös esimerkiksi organisaation rakenteiden muuttamisella. Säästäminen on enemmän muutosprosessin väline.

V4: ” Sitä talousarviota ei oikeastaan saa kasaan ilman että sinne sitten näitä säästämisen ja tehostamisen elementtejä rakennetaan uudelleen järjestelyn avulla”

Poliittiset päättäjät ovat haastatteluiden perusteella osittain samalla linjalla kuin viranhaltijat, kuitenkin esimerkiksi sillä erolla, etteivät poliittiset päättäjät korostaneet esimerkiksi työmarkkinaratkaisujen vaikutuksia talousarvion laadintaan. Heidän haastatteluissaan tulee osaltaan ymmärrystä rankoillekin päätöksille, ja he suhtautuvat muutokseen myös positiivisesti. Osa muutoksista toivotetaan tervetulleiksi, sillä ne koskevat laajemmin yhteiskunnan muutosta. Esimerkiksi yhdessä haastattelussa korostettiin, miten tällä voidaan välttää budjettiin ilmestyneitä ”piiloja”, joita täytetään talousarviossa inkrementaalisiin perustein.

P3: ”Käyttäisin esimerkkinä, vaikka sitä, että jos meillä on ollut joskus kunnassa vaikka ollut viiden hengen faksaamo, jonka tehtävä oli lähettää fakseja ja vastaanottaa fakseja. No kukaan ei enää lähetä fakseja, eikä vastaanota fakseja, mutta silloin kun se budjetti rakentuu aina sen edellisen vuoden päälle niin sinne tavallaan voi jäädä se faksaamo. Niinku vertauskuvallisesti, vaikka sitä oikeasti ei enää ole.”

Tällä tavalla talousarvion laadintaperusteidenkin tarkasteleminen on heidän mielestään perusteltua. Toisaalta poliittiset päättäjät vaativat päätösten perustumista hyvään

viranhaltijavalmisteluun. Palveluita voidaan tarkastella kriittisesti, mikäli asia on valmisteltu kaikin puolin asiallisesti.

P1: ” *Se on vain sitten niitä faktoja käytävä yksi läpi ja sitten tehtävä johtopäätöksiä puolin ja toisin siitä, että mikä näkemys on paras. Sitähän sitten monesti pohditaan hyvinvointialueen johtajan kanssa.*”

Haastatteluissa poliittisten päättäjien oli osaltaan myös helpompi todeta, millaisiin palveluihin tulisi ohjata enemmän rahoitusta. Useat heistä katsoivat, että nykyinen sote-järjestelmä syö kustannuksia etenkin erikoissairaanhoidossa. Päättäjät kuitenkin katsoivat, että vaikeista talousraameista huolimatta rahoitusta pitäisi pystyä kanavoimaan toimenpiteisiin, jotka kasvattavat ja pitävät yllä ihmisten työkykyä ja yleisesti hyvinvoinnin ja terveyden edistämisestä. Tämänkaltaiset arvovalinnat ovat heidän mielestään mahdollisia taluspäätöksiä tehdessä, mikäli vaikutukset pystytään perustelemaan laajemmin koko organisaation kautta.

P4: ” *meidän pitää tunnistaa se että kun me tehdään säästöjä johonkin, niin niillä kaikilla on vaikutus moneen muuhunkin paikkaan. Se koko prosessi pitää kuvata ja silloin kun se on perusteltu niin silloin mä pystyn hallituksen puheenjohtajana seisomaan sen päätöksen mukana ja mä pystyn osoittamaan sen, että tää on järkevä päätös*”

4.1.3 Talousarvioprosessin kehittäminen

Koska tutkimuksessa tarkasteltiin nykyistä talousarvioprosessia, toivat sekä poliittiset päättäjät että myös viranhaltijat esiin näkemyksiään prosessin kehittämistä. Haastatteluiden pohjalta poliittiset päättäjät ja viranhaltijat ovat myös vaikeasta taloustilanteesta huolimatta avoimia kehittämään olemassa olevia palveluita. Prosessin kehittämisen nähtiin olevan keskeisessä roolissa, jotta palveluiden tuottaminen voisi olla myös jatkossa tehokkaampaa, ja hyvinvointialueet voisivat selvittää valtionvarainministeriön asettamasta alijäämän kattamisvelvollisuudesta.

Nykyisin talousarviossa nähtiin olevan monenlaisia ongelmia, jotka osittain liittyivät muun muassa hyvinvointialueiden lainsäädännölliseen kehykseen. Esimerkiksi missä aikataulussa päätöksiä pitäisi tuoda valtuustolle, mikäli talousarviovuonna haetaan lupaa talousarviomuutoksille? Kysymys nähtiin haastatellun henkilön mielestä tärkeäksi muun muassa siitä näkökulmasta, miten talousarvion muutoksiin voidaan varautua ja saada päätöksentekoprosessi päättäjien näkökulmasta tehokkaaksi.

Keskeisesti erityisesti palveluiden kehittämisen näkökulmasta haastatellut henkilöt nostavat esiin myös hyvinvointialueiden toiminnallisen kehittämisen. Haastatellut henkilöt katsovat, että hyvinvointialueen käytänteitä pitäisi pystyä muuttamaan yhdessä valtionhallinnon kanssa, jotta toiminnoista saataisiin mahdollisimman tehokkaita. Tällä hetkellä hyvinvointialueilla kuluu haastateltujen henkilöiden mielestä vielä paljon aikaa toimintojen käynnistämiseen. Esimerkiksi kunnilta saatujen sote-kiinteistöjen myyminen kuluttaa rankasti resursseja hyvinvointialueelta. Näitä resursseja voitaisiin parhaassa tapauksessa käyttää palveluiden parempaan suunnitteluun, mikäli niitä olisi vapaana hyvinvointialueilla.

Osa esiin nostetuista kehittämisideoista koski myös palveluiden järjestämistä ja tuottamisen uudelleentarkastelua tehokkuuden näkökulmasta. Esimerkiksi haastateltu henkilö nosti esiin sote-palveluiden mahdollisen tuotannon uudelleenjärjestelyn yhdessä erilaisten strategisten kumppanien kanssa.

V6: ” Monesti myös vähän unohtuu, että meidän emme ole mikään palveluiden tuottaja ja me ollaan palveluiden järjestäjä ja sitten me päätetään, että järjestetäänkö, miten me niitä palveluita järjestetään. Monesti ne järjestetään omana tuotantona, mutta hyvin paljon on myös vaihtoehtoja ja sitten sitten ostopalvelutuotantoon tai tai tota... Johonkin jopa niinku yhteisiin yhteisyritykseen, strategiaan kumppanuuksiin niinku se mahdollisuus. Se on vähän semmoinen mikä tässä unohtuu.”

4.2 Roolit talousarvioprosessissa

4.2.1 Viranhaltijoiden näkemys omasta roolistaan

Tutkimukseen haastatelluilla viranhaltijoilla oli varsin yhtenäinen kuva oman työnsä roolista hyvinvointialueen johtavina viranhaltijoina. Heistä suurin osa katsoi oman roolinsa pitävän sisällään hyvinvointialueen talouden kokonaishallintaa. Heistä kaikki osallistuivat aktiivisesti johtoryhmätyöskentelyyn ja vastasivat talousarvioprosessin johtamisesta. Monille heistä kuului myös vahvasti sidosryhmätyöskentely muun muassa ministeriöiden edustajien kanssa, sekä säännöllinen neuvottelu hyvinvointialueen rahoituksesta. Kuitenkin haastatteluaineistosta nousi esiin, että myös roolien kannalta hyvinvointialueuudistus on ollut vaikea. Koska ministeriöt sääntelevät vahvasti hyvinvointialueiden toimintaa, oman roolin löytäminen prosesseissa on erilaista kuin kuntapohjaisessa järjestelmässä. Tämä osaltaan johtaa tilanteeseen, jossa haastatellut henkilöt kokivat, ettei kaikissa tilanteissa oma rooli ole aivan selvillä.

Viranhaltijat kokivat vahvaa omistajuutta talousarvioprosessista. Talousarvion katsottiin ehdottomasti sitovan heidän omaa toimintaansa muutenkin kuin vain lakiin pohjautuvana viranhaltijan perustyönä. Talousarvion katsottiin olevan koko toiminnan lähtökohta, jonka tavoitteille organisaation tulisi elää ja hengittää. Hyvinvointialueiden viranhaltijat kokivat myös vahvaksi heidän roolinsa välittää poliittisille päättäjille informaatiota. Tämä perinteinen duaalimalliin pohjautuva viranhaltijoiden ja poliittisten päättäjien yhteistyö nousi esiin lähes jokaisessa haastattelussa. He pitivät huolen siitä, että asiat onnistuvat ja poliittisilla päättäjillä on mahdollisimman paljon tietoa käytettävissä oman päätöksentekonsa tueksi. Osa haastatelluista viranhaltijoista koki myös vahvasti olevansa ”rinnallakulkija”, kun poliittiset päättäjät päättävät vaikeista sopeuttamispäätöksistä. He katsoivat olevansa prosessissa mukana ja ymmärtävän, miksi jostain asiasta päättäminen saattaa olla vaikeaa.

V2: ” Me ollaan ehkä siinä sen tuskan jakamisessa sitten niinku rinnallakulkija. ”

Kuitenkin haastateltavien talousjohtajien vastauksista korostui, etteivät he välttämättä itse ole aina mukana eniten kansalaiskeskustelua herättävissä päätöksissä. Päätöksentekovastuu esimerkiksi palveluverkon valmistelusta on siirretty organisaatiossa eteenpäin toisille toimialoille. Tämä osittain näkyi haastatteluissa niin, etteivät haastatellut henkilöt kokeneet asioiden olevan heidän vastuullaan. Tämä on hieman paradoksaalista ottaen huomioon, miten haastatellut henkilöt katsoivat kuitenkin hallitsevansa vahvasti koko prosessia. Haastatellut viranhaltijat katsoivat myös, että kun perspektiiviä talousarvion sitovuudesta laajennettiin muihin viranhaltijoihin ja toimialoihin, ajatus talousarvion ja sen tavoitteiden sitovuudesta laski. He katsoivat, että koko organisaatio ei näissä tapauksissa ole aidosti sitoutunut toteuttamaan talousarvion henkeä.

V3: ”...koska välillä itsestäkin tuntuu, että semmoista kulttuuria on... Että jos todetaan, että se on jo se tavoitteena semmoinen, että mä en voi sitä saavuttaa. Että se tulee ylittymään. Silloin mun mielestä se vastuullinen on sen sitovan tason johtaja. ”

V6: ”Toisille ei budjetti merkitse yhtään mitään tai ole merkinnyt yhtään mitään. Ja toisille se on sitten ollut arkityökalu sen oman yksikön johtamiseen.”

Osaltaan haastatellut henkilöt katsoivat tämän olevan toimintakulttuuriongelma. Hyvinvointialueet, jotka ovat syntyneet useista eri organisaatioista, eivät ole vielä omaksuneet yhtä yhteistä toimintalinjaa. Tämä haastaa organisaatioita myös

viranhaltijaroolien näkökulmasta ja mahdollisesti heikentää organisaation sisäistä luottamusta.

4.2.2 Poliittisten päättäjien näkemys omasta roolistaan

Poliittiset päättäjät näkivät haastatteluiden perusteella oman roolinsa talousarvioprosessissa strategisena. Heidän vastuulleen kuuluu isojen strategisten valintojen tekeminen, mikä hyvinvointialueiden kontekstissa tarkoittaa monen haastatellun henkilön mielestä muun muassa palveluiden sopeuttamista. Koska haastatellut henkilöt olivat hyvinvointialueiden johtavia päätöksentekijöitä, heidän näkemyksissään korostuu myös yhteinen keskustelu viranhaltijoiden kanssa, jota käydään lähes viikoittaisella tasolla aluehallituksen pöydän ympärillä.

Keskeinen asia, jota poliittiset päättäjät edellyttävät oman roolinsa hoitamiseksi, on tietoperustainen päätöksenteko. Sen kuvaillaan olevan avainasemassa, kun päätetään palveluiden kokonaisuudesta. Ilman tietoperustaista päätöksentekoa haastatellut henkilöt eivät katso voivansa hoitaa tehtäviään poliittisina päättäjinä, ja tämä vaikuttaa heidän mielestään jopa päätöksenteon eettiseen asemaan. Mikäli viranhaltijavalmistelu ei pysty tuottamaan esityksiä, jotka perustuvat tietoihin, kuten kustannuslaskelmiin, ei päätöksiä pysty tekemään ja ne on palautettava haastateltujen henkilöiden mielestä takaisin valmisteluun.

P2: ”Ainoa eettisesti kestävä tapa on tehdä näitä päätöksiä, on tietoperusteisuus ja vaikuttavuusperusteisuus mitään muuta eettisesti kestävää tapaa ei ole. Eli meillä pitää olla riittävästi vaikuttavuustietoa, jotta me pystytään niinku varmistamaan, että että meidän toiminta on vaikuttavaa ja niistä toimista, jotka eivät ole vaikuttavia, niin niistä on vaan pystyttävä luopua.”

Osa päättäjistä toimi tehtävissään myös kokoaikaisesti palkkiolisessa luottamustoimessa. Nämä vastaajat korostivat myös omaa rooliaan asioiden valmistelussa. Yleisesti nämä valmistelut liittyivät erilaisiin tiekarttoihin ja aluehallituksen päätöksentekoa helpottaviin toimiin. Haastatteluiden perusteella poliittiset päättäjät arvioivat osittain myös valmistelewansa poliittisia asioita tehtävissään. Tästä heille maksettiin myös korvauksena luottamushenkilöpalkkiota. Yhdessä haastattelussa nostettiin valmistelusta esimerkiksi esille mittariston luominen, joka mittaa talousarviota suhteessa perusoikeuksien toteutumiseen. Päättäjien haastatteluissa korostui myös ajatus siitä, että he eivät edusta vain omaa kotikuntaansa. Haastatellut päättäjät katsoivat edustavansa ”helikopteriperspektiivillä” koko aluetta. Vaikka kansalaispalautetta tulisikin jostain tietystä kunnasta heidän palveluidensa

näkökulmasta, on hyvinvointialueen päättäjän heidän mielestään ajateltava laajempia kokonaisuuksia. Päättäjät kuitenkin tunnistivat haastatteluissa tätä ilmenevän osan aluevaltuutettujen näkökulmasta.

P2: ” *se on minusta niinku taas niinku vaarallista, mihin osa poliitikoista ja päättäjistä niinku sortuu eli ajattelemaan, että kun se ne kansalaiset nyt kovaäänisesti vaatii jotakin, niin niin meidän tehtävä on toteuttanut se kansalaisten toive. No ei se nyt näin mene. ...Nyt hyvinvointialueella päättäjien kuitenkin pitäisi katsoa sieltä helikopteriperspektiivistä koko [hyvinvointialuetta]*”.

Vastaavanlaista kansalaispalautteen vaikutusta ei havaittu viranhaltijahaastatteluissa.

Kun poliittisilta päättäjiltä kysyttiin heidän oman puolueensa tai puolueenryhmän roolista päätöksenteossa, vastaukset vaihtelivat. Osa päättäjistä katsoi tuntevansa oman puolueensa arvomaailman vahvasti ja tekevänsä osittain siihen pohjautuvia päätöksiä. Varsinaisesti yksikään vastaaja ei korostanut erityisesti ottavan ohjausta omalta puolueeltaan, mutta oman valtuustoryhmän roolia pidettiin päättäjän näkökulmasta tärkeänä.

P3: ” *Olen niin kuin arvopohjalta kokoomuslainen ja silloin se on aika pitkälti siellä selkärangassa ja selkäytimessä tavallaan niiden arvojen pohjalta tehdä tätä työtä, että mun ei tarvitse välttämättä niin kauheasti edes käydä pläräämässä mitään ohjelmia tai mieltä sitä, että mitä Kokoomus tästä olisi mieltä, että se on niinku aika sisäsyntyistä siinä omassa ajattelussa.*”

Osa päätöksentekijöistä katsoi ennemmin sulautuneensa järjestelmään ja toimivansa oman puolueensa yläpuolella päätöksiä tehdessään. Tällaiset henkilöt korostivat haastatteluissa ajattelevansa enemmän hyvinvointialueiden onnistumista. Heidän oli vaikea nähdä hyvinvointialueen päätöksentekoa puhtaasti poliittisesta roolista, vaan vastauksissa korostui vahvemmin teknokraattinen ajattelu siitä, miten päättäjänäkin pitäisi ajatella koko hyvinvointialueen parasta.

P4: ” *Mulle tärkein tehtävä on huolehtia hallituksen päätöksentekokyvystä ja silloin mä itse heittäydyn jollakin tasolla niin kun... tai etäännyttän itseäni pois siitä minun omasta puolueesta. Ja tota mä oon sanonut, että vaikka ettei se tarkoita sitä, että mun arvot olisi mihinkään hävinnyt tai että myöskin niinku eri mieltä meidän valtuustoryhmän kanssa, mutta julkisuuteen ja siihen työskentelyyn, jossa mä tällä*

hetkellä työtä teen, niin tota meidän poliittisen, meidän ryhmän esitykset ja muut niin tekee muut [aluehallituksen jäsenet].”

4.2.3 Päättäjien ja viranhaltijoiden näkemykset toistensa rooleista

Koska tutkimuksessa haastatellut henkilöt olivat hyvinvointialueiden johtavia poliittisia päättäjiä sekä viranhaltijoita, olivat he toistensa kanssa vuorovaikutuksessa erittäin säännöllisesti. Suurin osa haastatelluista henkilöistä kertoi näkevänsä viranhaltija- tai poliittikkovastinpariaan vähintään viikoittain esimerkiksi aluehallituksen kokouksissa. Lisäksi molemmat ryhmät toivat esiin, että tapaavat säännöllisesti myös muita päättäjiä tai viranhaltijoita omien tehtäviensä tiimoilta. Tämän myötä molemmat osapuolet olivat erittäin tietoisia, mitä odotetaan toisen osapuolen tekevän ja toimivan.

Koska tämän tutkimuksen yksi keskeinen tavoite oli tutkia mahdollisia eroavaisuuksia poliittisten päättäjien ja johtavien viranhaltijoiden näkemyksistä talousarvioprosessista, pyrittiin kysymysten asettelulla myös vaikuttamaan mahdollisten erojen tai erilaisten tulkintojen syntymiseen. Haastatellut viranhaltijat tuntuivat kokonaisuudessaan ymmärtävän hyvin poliittisten päättäjien roolin ja siihen liittyvien suurempien sisällöllisten suunnitelmien hyväksymisen. Näkemyksen voidaan katsoa olevan perinteinen viranhaltijan duaalimallinen käsitys tehtävänjaosta.

V5: ”No nehän ovat ensisijaisesti poliittisia päätöksiä, että se täytyy aina täällä viranhaltijana ymmärtää, että virkamies tai viranhaltijat niinku valmistelee, mutta sitten luottamushenkilöt on ne jotka päätökset tekee. Tietenkin ensisijaisesti meidän viranhaltijoiden tehtävä on esittää niitä erilaisia vaihtoehtoja, joille on laskettu sitten ne kustannusvaikutukset. Ja vaikutukset asiakkaisiin ja henkilöstöön ja niin edelleen. Ja perustella, että miksi tällaisia esityksiä teemme. Erikseen luottamushenkilöorganisaatio, aluehallitus, aluevaltuuston tulevaisuuslautakunta käytännössä sitten linjaa, että mitä niistä lähdetään viemään eteenpäin ja sitten se siirtyy sinne toimialueelle toimeenpanoon. Että ehkä tämä tällainen niinku duaalimallin tästä niinku viranhaltijajohdosta ja sitten luottamushenkilön johdosta on tässä semmoinen niinku olennainen tekijä.”

Haastateltavat viranhaltijat eivät myöskään olleet kohdanneet suuria ristiriitoja poliittisten päättäjien kanssa. Osa haastatelluista henkilöistä oletti, että poliittista väentöä voisi olla enemmänkin ilmassa hyvinvointialueiden aloittaessa, mutta päinvastoin useassa haastattelussa yhteistyötä kehitettiin. Toisaalta haastateltavat henkilöt nostivat esiin, että ovat kuulleet

kerrottavan, että kaikilla hyvinvointialueilla yhteistyö ei ole sujunut mallikkaasti, vaan päinvastoin poliittisten päättäjien ja viranhaltijoiden suhde on ollut haastava.

V2: ”...Olin varautunut kyllä siihen, että viranhaltijaa lyödään avokämmenellä tuolla tota meidän kokouksissa. Mutta sanotaan kovin, erittäin niin kun hyvin on mennyt tuo yhteistyö kyllä, että en voisi niinku paremmin toivoa että menisi.”

V6: ”... jos oot niinku saanu riittävän info ja kaiken niinku tuonut esiin niin välillä päätökset menee niinku sen mukaan mitä esitetään. Ja välillä sitten päätetään toisin ja sitten niiden päätöksien kanssa eletään ja niitä viedään eteenpäin.”

Poliittiset päättäjät keuhvat haastatteluvastauksissaan paljon yhteistyötä viranhaltijoiden kanssa. Viranhaltijoiden kanssa keskustelu koetaan normaalina, ja pienet erimielisyydet eivät kokonaisuudessaan horjuta yhteistyötä. Päättäjät myös ymmärtävät, mikä rooli viranhaltijoilla on esityksiä valmisteltaessa. Haastateltavien henkilöiden mukaan poliittisen päättäjän työ ei voi pohjautua pelkästään viranhaltijan epäilemiseen. Toisaalta päättäjät myös ymmärtävät, että heidän näkökulmastaan viranhaltijoiden asenteisiin on puututtava, jos välit tulehtuvat perusteellisesti.

P1: ”Mutta vähän niinku tuohon mitä mä sulle aikaisemmin sanoin, että jostämä toistuu niinku jatkuvasti että koko ajan ollaan eri mieltä siitä siitä esittelen esityksestä niin silloin pitäisi hälytyskellot [soida], että tässä on jotakin pielessä. Mutta jos se joskus silloin tällöin tapahtuu, niin se ei vielä tarkoita sitä, että että tuota olisi semmoinen joku vallitseva erilainen näkemys kaikista asioista olemassa. Mieli-pide voi poiketa ja niistä sitten demokraattisessa järjestelmässä tarvittaessa äänestetään.”

P2: ”Mutta ei me voida niinku koko ajan epäillä sitä, että niillä on joku ketun häntä kainalossa näillä viranhaltijoille. Että ne yrittää puijata niinku meitä päättäjiä. Että se on niinku hedelmätön lähtökohta, että sitä yhteistyötä yksi tekemistä tässäkin asiassa haluaisin korostaa. Mutta mutta. Päättäjien tehtävä on vaatia sitä, että me tiedetään mitkä laskelmat takana mihin tietoon perustuu. Onko vaikuttavuuslaskelma tehty, miten ne on tehty?”

Haastatteluissa kuitenkin havaittiin, että uudenlainen organisaatio, joka on syntynyt sote-uudistuksen myötä, on myös tuonut uudenlaisen demokratia-aspektin sosiaali- ja terveystalveluihin. Aiemmin poliittinen päätöksenteko ei ole ulottunut niin syvälle sote-palveluita tuottaviin organisaatioihin. Siksi haastatteluiden perusteella poliittiset päättäjät

nostivat esiin myös tilanteita, joissa poliittinen päätöksentekokulttuuri on uutta viranhaltijoille. Haastateltavat henkilöt tunnistavat myös tämän osaltaan olevan molemminpuolinen ongelma, sillä välttämättä kaikki aluehallituksen jäsenet eivät ole tietoisia, missä menee operatiivisen toiminnan ja poliittisen päätöksenteon raja.

P3: ”Meilläkin on niinku taustaltaan sellaisia niinku johtotiimissä jotka ei välttämättä ole olleet tämmöisessä, niinku politiikan kanssa näin tiiviissä yhteistyössä aikaisemmin tätä ohjaamassa. No toki ei tämmöistä organisaatiomalliikaan ole aikaisemmin ollut olemassa, niin ehkä siinä vielä sitten harjoitellaan sitä puolin ja toisin. Että mitä kaikkea tietoa päätöksentekoon pitäisi saada, jotta niitä päätöksiä kyetään aikataulussa tekemään. Ja toisaalta sitten hallituksen näkökulmasta, että mihin saakka meidän kuuluu mennä ja mihin missä menee se raja operatiiviseen johtamiseen.”

Aineistoista ei ilmennyt asioita, joissa poliittiset päättäjät ja viranhaltijat olisivat kuvanneet omaa rooliaan neuvotteluiden kautta, kuten muun muassa Wildawsky (1964) hahmottaa päättäjien ja viranhaltijoiden suhdetta. Varsinaisesti päätöksenteko nähtiin yhdenmukaisena prosessina, jossa kumpikaan osapuoli ei varsinaisesti yritä ”pelata” itselleen suurempaa osuutta budjetista. Osaltaan haastatteluissa tämän nähtiin johtuvan siitä, että tilanne haastaa molempia osapuolia. Tällöin mahdolliset osaoptimoinnit ja neuvotteluprosesseissa vaikuttaminen eivät pääse toteutumaan, kuten mm. Wildawsky on havainnut.

4.3 Ulkopuolisten tahojen vaikutus talousarvioprosessiin

4.3.1 Ulkopuolisten tahojen merkitys ja vaikutukset talousarvioprosessiin

Aineistoa läpikäymällä haastateltavat henkilöt ovat kaikki sitä mieltä, että hyvinvointialueita ohjataan erilaisten viranomaisten toimesta. Erityisesti sekä poliittisten päättäjien että myös viranhaltijoiden vastauksissa nousee esille valtionvarainministeriön korostunut rooli. Valtionvarainministeriö mainittiin suoraan yhdeksässä haastattelussa, ja vain yhdessä valtionvarainministeriön korostunutta roolia ei suoraan mainittu. Tämä johtui siitä, ettei haastateltu henkilö halunnut mainita tahoja, jotka ohjaavat kaikista eniten hyvinvointialueen talousarvion valmistelua.

Myös lakisääteisesti kaksi merkittävää ministeriötä, jotka nousivat vastauksissa esille, olivat sosiaali -ja terveysministeriö sekä sisäministeriö. Lisäksi vastaajat toivat esille muun muassa THL:n ja työmarkkinajärjestöt. Vastauksissa ei ollut varsinaisesti eroja päättäjien ja

viranhaltijoiden välillä. Osa päättäjistä kuitenkin korosti myös vaaleilla valitun Eduskunnan ja koko valtioneuvoston roolia.

V4: ”No, kyllähän se siis valtiovarainministeriö tietysti on.”

P4: ”No valtiovarainministeriö ja sitten toisaalta kyllähän siellä taustalla ei voi syyttää valtiovarainministeriötä pelkästään vaan kyllähän siellä on poliittiset päätöksentekijät, jotka viime kädessä ohjaa linjaa, että kyllähän se on valtioneuvosto, joka täällä taustalla on. Ja valtioneuvosto on ottanut erittäin tiukan niinku otteen hyvinvointialueiden taloudesta.”

Kun haastateltavilta henkilöitä pyydettiin määrittelemään, miten näiden tahojen ohjeistus näkyy hyvinvointialueilla, vastaukset vaihtelivat legalistisista näkökulmista aina hyvinvointialueiden taloudelliseen ohjaukseen. Erityisesti taloudellinen ohjaus korostui keskusteltaessa valtionvarainministeriön sääntelemästä lainanottovaltuutuskeskusteluista. Lähes kaikki haastatellut hyvinvointialueet toivat esille, että he olisivat hakeneet lainanottovaltuutuksia ministeriöltä, mutta eivät ole saaneet niitä tai prosessi oli kohdannut muunlaisia ongelmia ministeriön toimesta. Talouskeskustelulle ison kehyksen loi myös lakisääteinen alijäämän kattamisvelvollisuus, joka haastoi niin poliittisten päättäjien kuin viranhaltijoiden mieltä. Molemmat haastatellut tahot olivat sitoutuneita kattamaan hyvinvointialueidensa alijäämää, mutta keinot tuntuivat erittäin raskailta monien mielestä, eikä päätöksenteko ollut mitenkään helppoa. Arviointi valtionvarainministeriön ohjauksesta alijäämän kattamisen suhteen kuitenkin saattoi vaihdella päättäjien ja viranhaltijoiden välillä. Osaltaan poliittiset päättäjät saattoivat katsoa valtionvarainministeriön toiminnan sisältävä jopa uhkauksia.

P2: ”Valtiovallan taholta tulee erittäin tiukkaa sisällöllistä ja taloudellista ohjausta - johon liittyy myös ”uhkailua” esimerkiksi viesti siitä, että ellei taloutta saada tasapainoon tiettyyn vuoteen mennessä, joudutaan arviointimenettelyyn, jossa pohditaan, voidaanko jatkaa itsenäisenä hyvinvointialueena.”

Toisaalta poliittisten päättäjien näkemykset eroavat hallitus-opposition näkökulmasta käsin tarkasteltuna. Orpon hallituksessa olevien puolueiden edustajat hyvinvointialueella katsovat ministeriön toiminnan olevan perusteltua lainsäädännön näkökulmasta. Ministeriöiden toiminta ei ole ongelma, vaan se on järjestelmälle ominainen piirre, jolla koko sote-uudistusta pyritään koordinoimaan. Toisaalta nämäkin päättäjät näkevät ministeriön asemaan niin, että sen

pitäisi olla enemmän toimintaa konsultoiva kuin suoraan hyvinvointialueiden toimintaa määräävä.

P3: ”Ei mulla kyllä ole kauheata kipuilua sen kanssa, että mitä VM:stä tulee että just niinku sanoin niin ehkä enemmän vielä sitten kaipaisin tällöistä konsultoivaa ja ehkä muiden alueiden kesken vertailevaakin roolia.”

Viranhaltijoiden johtopäätökset arviointimenettelystä eivät ole näin suoraviivaisia. Haastatteluissa he eivät esittäneet kovin pitkälle meneviä johtopäätöksiä valtion toiminnasta. Kuitenkin haastatteluissa tuotiin esille se, että valtion toiminta sinänsä haastaa myös normaalia taloudellista suunnittelua. Alijäämän kattamisvelvoitteen hallitessa keskustelua koko organisaation toimintakulttuuri keskittyy ajattelemaan ja suunnittelemaan toimintaa kattamisvelvoitteen mukaisesti eikä niinkään palveluiden järjestämisen tai niiden tuottamisen näkökulmasta. Lisäksi haastatteluissa korostui näkemys siitä, että valtion toiminta hyvinvointialueiden ohjauksessa on melko ennalta-arvaamatonta. Tulevaisuuskuvaa pidettiin hyvin hämäränä, ja monissa haastatteluissa korostui epätietoisuus tulevasta. Koska yhtään arviointimenettelyä ei ole vielä järjestetty, kyseenalaistettiin osassa haastatteluista myös ministeriön asiantuntemusta niiden järjestämiseen. Haastattelussa perusteltiin näkemystä muun muassa sillä, ettei ministeriöllä voi olla täysin varmaa näkemystä siitä, miten hyvinvointialueita pitäisi hallinnoida.

Huomionarvoista on myös, että sosiaali- ja terveysministeriön ja sen viranhaltijoiden tekemää ohjausta kuvattiin sekä päättäjien ja viranhaltijoiden mielestä erittäin hyvänä ja laadukkaana. Erästä johtavaa viranhaltijaa kiiteltiin ja nimettiin erikseen useassa haastattelussa. Suhteessa valtionvarainministeriön ohjaukseen sosiaali- ja terveysministeriön ohjaus nähtiin informaatio-ohjauksena. Tällä haastateltavat henkilöt tarkoittavat ohjausta, jolla pyritään lisäämään tietoisuutta erilaisista ministeriön omista hankkeista, ja millaisia vaikutuksia näillä on hyvinvointialueisiin.

4.3.2 Hyvinvointialueet itsenäisinä talousarvion valmistelijoina

Haastateltavia henkilöitä pyydettiin myös antamaan rehellinen mielipiteensä hyvinvointialueen itsenäisyydestä. Haastateltavat henkilöt roolistaan riippumatta lähtivät arvioimaan itsenäisyyttä kahden näkökulman kautta. Haastatellut henkilöt joko arvioivat hyvinvointialueiden itsenäisyyttä rahoituksen näkökulmasta tai vaihtoehtoisesti suhteessa ministeriöltä sekä valtiolta tulevaan ohjaukseen, jota käsiteltiin jo edellisessä alaluvussa. Yleinen rahoitukselliseen itsenäisyyteen liittyvä argumentti koski valtion hyvinvointialueille antamaa

rahoitusta. Hyvinvointialueiden kuvattiin olevan lähes täydellisesti valtion rahoituksen alaisia ja alueiden omat rahoituskanavat rajoittuvat asiakasmaksuihin, joissa niissäkin on erilaisia lakisääteisiä enimmäisrajoituksia.

P4: ” Käytännössä niin valtioneuvosto ohjaa hyvin vahvasti hyvinvointialueita. Ja sillä niinku lähtökohtaisesti, sillä rahoituslainsäädännöllä”

P1: ”Hyvinvointialueellahan voi sanoa, että melkein kaikki rahoitus tulee valtion taholta. Siellä meilläkin on sillä lailla, että kun meillä on se noin miljardin budjetti niin siitä kyllä pyöreästi 900 miljoonaa tulee sieltä valtion rahoituksena ja sitten se loppu. Joku 100 miljoonaa tulee sitten toimintatuottona ja tämmöisinä pieninä puroina.”

V3: ”He laskentaan mekanismeilla määrittelee sen, että paljonko meillä on rahoitusta käytössä ja jos me ei sillä pärjätä, niin siellähän on hyvinvointialue niin kuin lainsäädännössä on niitä arviointimenettelyjä. Me tavallaan siinä kohtaa sitten menetetään sitä omaa päätösvaltaamme ja valtio voi ruveta päättämään niitä asioita meidän puolesta. Eli kyllä se on niinku tosi tosi ohjaava taho meidän talousarvion puolesta.”

Valtion rooli korostuu siis rahoituksesta puhuttaessa merkittävällä tavalla. Rahoitus ei ollut kuitenkaan ainoa asia, jossa hyvinvointialueiden päätöksentekoa pidettiin vahvasti sidottuna valtion päätöksentekoon. Erityisesti yhdessä viranhaltijahaastattelussa valtion rooli koettiin erittäin pessimistisesti. Valtion katsottiin ohjaavan oikeastaan kaikkea hyvinvointialueiden tekemistä, aina yksittäisistä säiliöauton hankinnoista pieniin ohjauksiin asti.

V6: ”No en koe hyvinvointialuetta niin kun tälleen niinku päätöksenteon näkökulmasta itsenäiseksi, että tää, nää on nyt tämmöinen niinku aluepoliittinen rakennelma joka on täysin niin kuin tuolla valtion niin kun vallassa tai tämmöisessä sanotaanko niinku ohjauksessa”

Merkittävin syy tähän pessimistiseen tulkintaan katsottiin johtuvan puuttuvista lainanottovaltuuksista. Koska lainanottovaltuuden saaminen koettiin erittäin hankalaksi prosessiksi ja hankinnat tarkistetaan valtionvarainministeriön toimesta, ei haastatellun henkilön mielestä hyvinvointialueita voitu pitää itsenäisenä toimijana. Poliittiset päätöksentekijät tekivät osittain samanlaisia havaintoja tämän kyseisen viranhaltijan kanssa. He kuitenkin saattoivat korostaa lainsäätäjän vastuuta. Tämä systeemitasoinen kritiikki

osoitettiin siis laajemmille hartioille ja esitettiin koskevan laajempia tahoja, eikä niinkään yksittäisen ministeriön työskentelyä vaan laajemmin koko lainsäätäjän vastuuta.

Vaikka kysymys hyvinvointialueiden itsenäisyydestä herättikin haastatelluissa henkilöissä vahvoja tunteita, löytyi nykyjärjestelmälle ymmärrystä. Poliittisten päättäjien osalta tämä koski erityisesti nykyisten Orpon hallituksessa olevien puolueiden edustajia, mutta muutenkin haastateltavien henkilöiden näkökulmissa korostui halu antaa aikaa ja työrauhaa hyvinvointialueille käynnistää omaa työtään. Päättäjien haastatteluissa toisaalta korostui myös näkemys siitä, että nykyinen lainsäädäntö tiukkoine alijäämän kattamisvelvoitteineen ei anna tätä tarvittavaa aikaa ja työrauhaa hyvinvointialueille. Viranhaltijat ovat myös haastatteluiden perusteella pääasiallisesti sopeutuneita nykytilanteeseen. Osa haastatelluista henkilöistä pohti millaisia vaihtoehtoja olisi nykyjärjestelmälle, eivätkä he toisaalta osanneet välttämättä kuvata nykytilaa hyvänä tai huonona palveluiden järjestämisen näkökulmasta.

V4: ”No se on tän järjestelmän ominaisuus, että joo. Mikä olisi sitten vaihtoehto? Niin verojen kerääminen itse tai näin? Mistä nyt tietysti otsikoidaan ja puhutaan paljon tällä hetkellä, mutta että. Ei mulla oikeastaan ole tuohon näkökulmaan. Onko se hyvä tai huono. Se vaan on.”

Haastatteluiden pohjalta useimmat viranhaltijat ja poliittiset päättäjät pitivät kuitenkin kokonaisuutta haasteellisena. Lain takaamaa aitoa itsehallintoa ei juurikaan vastauksissa hahmotettu, ja erityisesti valtion rooli ulottui vahvasti strategisiin asioihin hyvinvointialueilla kuten peruspalveluista päättämiseen. Osaltaan tämä rajoittaa haastatteluiden mukaan merkittävästi hyvinvointialueiden mahdollisuuksia toimia itsenäisenä, sillä pienemmistäkin asioista tulee keskustella yhteisymmärryksessä valtionhallinnon kanssa. Tämä hyvinvointialueiden olemassaolon kannalta kriittinen realiteetti tunnistettiin hyvin sekä viranhaltijoiden että myös poliittisten päättäjien toimesta.

5 Johtopäätökset

Tässä kappaleessa käydään lävitse tutkimuksen keskeiset johtopäätökset. Kappale on rakennettu niin, että jokainen alaotsikko vastaa keskeisesti tutkimuskysymyksiin aineistosta saatujen vastausten mukaisesti. Tutkimuksen päätutkimuskysymys oli ”*Millaisia näkemyksiä hyvinvointialueiden johtavilla poliittisilla päättäjillä ja viranhaltijoilla on hyvinvointialueen talousarvioprosessista?*”. Lisäksi tutkimuskysymystä pyrittiin täydentämään lisäkysymyksillä, jotka olivat ”*Miten erilaiset ennako-oletukset, päätöksentekijöiden roolit ja intressit vaikuttavat talousarvion laadintaan poliittisten päättäjien ja viranhaltijoiden näkökulmasta?*” ja ”*Mitä poliittiset päättäjät ja viranhaltijat ajattelevat mahdollisten ulkoisten toimijoiden, kuten valtioneuvoston ja ministeriöiden vaikutuksesta talousarvioprosessiin?*”

Ensin vastauksia tarkastellaan olemassa olevan tutkimuskirjallisuuden kautta, ja tutkimuksen keskeiset tulokset yhdistetään aiempaan tutkimuskirjallisuuteen ja tutkimuksiin. Alakappaleet on järjestetty tutkimuskysymyksen mukaiseen järjestykseen samalla tavalla kuin edellisessä luvussa neljä. Jokainen alakappale päättyy tutkijan itse tekemiin havaintoihin ja keskeisiin johtopäätelmiin aineistosta. Viimeinen alaluku puolestaan käsittelee tutkimuksessa havaittuja mahdollisia jatkotutkimusaiheita.

Lisäksi oheisen taulukon avulla on pyritty tiiviisti ilmaisemaan tutkimuksen keskeisimmät löydökset ja johtopäätökset.

Taulukko 3: Poliittisten päättäjien ja viranhaltijoiden käsitykset hyvinvointialueen talousarvioprosessista

	KÄSITYS TALOUSARVIOPROSESSISTA	ROOLIT TALOUSARVIOPROSESSISSA	ULKOISTEN TOIMIJOIDEN ROOLI
POLIITTISET PÄÄTTÄJÄT	Perustuu inkrementaaliseen prosessiin. Kritiikki: Voi jättää tarpeettomia palveluita budjetin sisälle.	Perustuu dualistiseen käsitykseen viranhaltijoiden ja päättäjien roolista.	Valtionvarainministeriön rooli ylikorostunut.
	Jaettu ymmärrys taloudellisen liikkumatilan vähyydestä	Jotta taluspäätöksiä voidaan tehdä, tarvitaan viranhaltijoilta tietoa päätöksenteon tueksi.	Valtion rooli on ylikorostunut.
		Osa päättäjistä omaksunut vartijan roolin.	Valtio tuntuu painostavalta yhteistyökumppanilta.

		Yritys nousta politiikan ulkopuolelle. Hyvinvointialueen asioiden hoitamisesta tulee tärkeämpää, kuin päivänpolitiikka.	Valtiolta toivotaan enemmän kumppanin roolia.
	Käsitys talousarvioprosessista	Roolit talousarvioprosessissa	Ulkoisten toimijoiden rooli
VIRANHALTIJAT	Perustuu inkrementaaliseen prosessiin.	Perustuu dualistiseen käsitykseen viranhaltijoiden ja päättäjien roolista.	Valtionvarainministeriön rooli ylikorostunut.
	Niukat resurssit ja organisaation tuoreus suurimmat haasteet.	Perinteinen viranhaltijakäsitys. Vartija suhteessa talousarvioon.	Valtio tuntuu painostavalta yhteistyökumppanilta.
		Kriittinen kollegoita kohtaan. Epäily siitä, että kollegat eivät suhtaudu samalla vakavuudella organisaation kokonaistaloudenhoitoon.	Muiden ohjausta antavien ministeriöiden kanssa yhteistyö toimii.

5.1 Talousarvioprosessi; jotain uutta, jotain vanhaa ja jotain lainattua

Tutkimuksessa talousarvioprosessin kohdalta havainnot kohdistuivat etenkin talousarvion valmisteluun muuttuvassa ympäristössä. Pääsääntöisesti talousarvion laadinta toimii Wildawskyn (1964) kuvaamalla inkrementalistisella tavalla. Talousarvion laatijat pyrkivät laatimaan seuraavan vuoden talousarvion hyödyntämällä mahdollisimman paljon edellisen vuoden talousinformaatiota ja vastaavia talouslukuja. Wildawskyn tutkimusten mukaisesti inkrementaalinen budjetointi tuo vakautta organisaatiolle ja on peruslähtökohdiltaan helpoin mahdollinen tapa laatia talousarviota suuressa organisaatiossa. Tutkimukseen osallistuneet hyvinvointialueet eivät myöskään hyödyntäneet muita kuin perinteisiä budjetointimenetelmiä. Huomionarvoista kuitenkin on, että osa hyvinvointialueista on ottanut esimerkiksi toimintapohjaisen budjetoinnin omaan käyttöönsä.

Peruselementeiltään hyvinvointialueen talousarvion laadinta seurasi myös valtionvarainministeriön (2023) ohjeistusta. Etenkin haastatellut viranhaltijat korostivat talousarvioprosessin luonteen samanlaisiksi kuin esimerkiksi Ala-aho (2019) on määritellyt. Ala-ahon mukaisesti viranhaltijat korostivat talousarvioprosessissa toteutuvan muun muassa

brutto- ja nettoperiaate, suorite- ja realisointiperiaate, täydellisyysperiaate sekä kehysbudjetointiperiaate. Näistä erityisesti brutto- ja nettoperiaate, sekä suorite- ja täydellisyysperiaate liittyivät keskeisesti kirjanpidon oikeellisuuteen ja nämä huomiot olivat luonteeltaan enemmän teknisiä. Kehysbudjetointiperiaate puolestaan liittyy talousarvion laadintaan ohjaavana elementtinä. (Valtionvarainministeriö, 2023; Ala-aho ym. 2019, s. 25).

Talousarviota laaditaan nykyisillä hyvinvointialueilla perustuen aluevaltuustotasolla tehtäviin päätöksiin ja budjetit rakentuvat hyväksytyjen raamien perusteilla. Myös valtionvarainministeriön ohjeistukset (2022) olivat kehysbudjetoinnissa noteerattuja asioita, jotka korostuivat talousarvioprosessissa. Tutkimuksessa keskeisesti nousi esiin, että nämä ovat linjauksia, joihin poliittiset päättäjät ja viranhaltijat sitoutuvat vahvasti. Molemmat osapuolet näkevät kestäväen talousarvion laadinnan olennaiseksi omasta näkökulmastaan, ja molemmat jakavat yhteisen käsityksen hyvinvointialueen taloustilanteesta. Myös etukäteen arvioitua enemmän korostui tarkastustoiminnan merkitys, jota nostettiin esiin useissa haastatteluissa.

Vallitsevan taloustilanteen ymmärtäminen onkin mahdollisesti keskeinen tekijä, joka yhdistää viranhaltijoiden ja johtavien poliittisten päättäjien ajattelua talousarvioprosessista. Kuten aineistoa analysoitaessa on todettu, tässä tutkimuksessa ei varsinaisesti havaittu erilaisia neuvottelustrategioita talouspäätöksiä tehtäessä, joita mm. Wildawsky (1964; 1988) valtionhallintoa tutkiessaan ja Karila ym. (2021) sairaaloiden päätöksentekoa tutkiessaan ovat huomioineet. Osaltaan tämä havainto tukee Rubinin (1990), sekä Anderssonin ja Harbridgen (2010) näkemystä inkrementalistisen budjetoinnin vähäisemmästä merkityksestä kunnissa sekä erilaisissa paikallishallinnon elimissä. Pohjimmiltaan tämä johtuu siitä, ettei vahvasti lailla säädetty hyvinvointialue voi lakkauttaa kokonaisia palveluita ilman lainsäätäjän lupaa. Myös hyvinvointialueiden yleinen taloustilanne ei mahdollista vahvaa erillisillä hankkeilla katettavaa projektirahoitusta, joita voitaisiin päättäjien sekä viranhaltijoiden toimesta nopeasti kohdentaa toisiin palveluihin.

Myös mahdollinen selittävä tekijä tälle voi olla haastatteluissa esiin tullut päättäjien vahva halu perustaa päätöksensä tietoperustaisuuteen. Koska esimerkiksi kaikki palveluiden sopeutukset perustuvat vahvaan tietoperustaiseen tarkasteluun, voi tämä suurimmilta osin vähentää erilaisten neuvotteluiden merkitystä budjetin rakentamisessa. Mikäli organisaatiot ovat sitoutuneet ja vakinaistaneet tietynlaisen toimintakulttuurin, tarve resurssien haalimiseen tiettyihin politiikkatoimiin laskee. Vastaavia havaintoja tietoperustaisen päätöksenteon roolista päätösten aikaansaamiseksi on tehnyt esim. Stenvall ym. (2023). Tämä osaltaan ehkäisee

tiedon asymmetrian syntymisen, johon Karila ym. (2021) viittaa omassa tutkimuksessaan. Myös mahdollinen vaikuttava tekijä voi olla etenkin haastateltujen talousjohtajien kritiikki muille organisaation toimialajohtajille. Tätä argumenttia ja sen vaikutusta tarkastellaan enemmän luvussa 5.2.

Päätäjien ja viranhaltijoiden tausta-ajatukset liikkuvat tutkimuksen mukaan usein niukoissa resursseissa. Täyttääkseen lain vaatimuksen ja valtionvarainministeriön ohjaaman alijäämän kattamisvelvoitteen hyvinvointialueet joutuvat tekemään paljon sopeuttamistoimia. Osaltaan tämä paineistettu tilanne lisää päättäjille tulevaa painetta ja stressiä. Haastatteluissa tästä saatiin näytteitä, mutta tässä tutkimuksessa tätä ongelmaa ja vastaikkainasettelun roolia ei voida tarkemmin käydä lävitse. Kuitenkin valtion ja valtionvarainministeriön tekemä ohjausta hyvinvointialueille on nostettu esiin kappaleessa 5.3.

Talousarvioprosessia haastetaan kuitenkin jatkuvan muutospaineen pohjalta. Koska talousarviotyö ei ole vielä vakiintunut, organisaatioilla oli vaikeuksia monien perusasioiden huomioonottamisessa; kuinka paljon erilaisiin asioihin tulisi varautua viranhaltijoiden näkökulmasta ja toisaalta päättäjien kannalta, pystytäänkö talouspäätöksiä tekemään lain hengen mukaisesti vai edellyttääkö tiettyjen päätösten tekeminen jopa lain rikkomista. Tällöin aiemmassa tutkimuskirjallisuudessa (Esim. Abernethy & Brownell, 1999) sovellettu kirjanpidollinen kontrolli on vaikeasti toteutettavissa.

Onkin mahdollista, että hyvinvointialueiden vakiintuminen tulee viemään vielä pitkän ajan, ennen kuin niiden paikka on vakiintunut suomalaisessa julkishallinnossa. Talousarviokäytänteillä on kuitenkin olemassa kattava pohja, jota viranhaltijat ja poliittiset päättäjät hyödyntävät. Koska menestymisen mahdollisuudet ovat olemassa, voisi olla perusteltua argumentoida, että hyvinvointialueille on annettava kattavampi työrauha toteuttaa tavoiteltuja uudistuksia. Tässä tutkimuksessa ei ollut mahdollista päästä yksinään niin syvälle aihepiirissä, mutta mahdollisella jatkotutkimuksella pystyttäisiin seuraamaan hyvinvointialueiden pärjäämistä erilaisten taloudellisten mittareiden muodossa paljon pidempään.

5.2 Ei roolileikkejä, mutta ylilyöntejäkin tapahtuu

Tutkimuskysymyksen alakysymys kohdistui erityisesti johtavien viranhaltijoiden ja poliittisten päättäjien rooleihin talousarvioprosessissa. Tämän tutkimuksen tiimoilta voidaan sanoa, että haastatelluilla hyvinvointialueilla kyseenomaiset henkilöt tunnistavat oman roolinsa ja roolit jakautuvat perinteisen duaalimallin mukaisesti. Poliittiset päättäjät keskittyvät erilaisiin

hyvinvointialueen strategisiin linjauksiin, ja viranhaltijat puolestaan olivat Tiihosen (2006) erittelemien koulukuntien mukaisia ammattilaisia. He osasivat erottaa omat mielipiteensä työtehtävistään ja keskittyivät toteuttamaan päättäjien päätöksiä. Haastatteluissa ei esimerkiksi havaittu tilanteita, joissa viranhaltija ottaisi roolia strategisesta päätöksenteosta. Kaikki viranhaltijat tunnistivat tämän poliittisten päättäjien työksi.

Tutkimuksessa ei myöskään havaittu tilanteita, joissa viranhaltijoiden ja päättäjien välillä olisi ollut jännitteitä tai erimielisyyksiä. Kuitenkin ilmiö tunnistettiin, ja tämä seikka nostettiin esiin muutamassa haastattelussa. Usein tällaisissa tapauksessa tämän kerrottiin tapahtuneen jollain toisella hyvinvointialueella. Tutkimukseen haastatellut viranhaltijat tunnistivat, että poliittisten päättäjien mielipiteistä ei kannata turhautua. Turhautumisen katsottiin johtavan vain koko valmisteluprosessin heikkenemiseen ja asioiden viivästymiseen. Vastaaviin tuloksiin on tullut muun muassa Katainen väitöskirjassaan, joka katsoo etenkin prosessien viivästymisen olevan keskeinen tekijä epäluottamuksen synnyssä (Katainen 2023, s. 290–291). Siksi on merkittävää, etteivät hyvinvointialueiden viranhaltijat näe tällaisia kiistoja tarkoituksenmukaisiksi. Tarvittaisiin kattavampia lisätutkimuksia toteamaan tarkemmin, mistä tämä voi johtua, mutta osin selittävä tekijä voi olla tutkimukseen haastateltujen viranhaltijoiden huomattava kokemus taloushallinnon viranhaltijatyöstä.

Viranhaltijoiden osalta keskeisin havainto tässä tutkimuksessa oli kuitenkin kollegoihin liittyvä arvostelu. Arvostelua ei ole tarkoituksenmukaista ylitulkita, mutta sitä esiintyi lähes jokaisessa viranhaltijahaastattelussa. Vaikka kollegoiden tukea pidettiin erityisen tärkeänä, niin luottamus siihen, että kollegat pysyisivät talousarvion raamissa, aiheutti pessimistisiä reaktioita. Yksi selitys tälle on, että talousjohtajien vartijarooli korostuu myös suhteessa muuhun organisaatioon. Whiten (2013) mukaisesti talousvastuussa olevat viranhaltijat haluavat suojella koko organisaation taloutta. Kun toinen viranhaltija ajattelee asiaa vahvemmin esimerkiksi palveluiden järjestämisen ja ihmisten perusterveydenhuollon kannalta, voi tämä toisaalta aiheuttaa ristiriitaa sekä mahdollisia tulkintaongelmia. Whiten argumenttien pohjalta tämä johtuu mahdollisesti siitä, etteivät nämä viranhaltijat tunnista näiden tarpeiden priorisointia suhteessa talouspäätöksiin. Talousjohtajan roolille ominaista on vastata talousarvioprosessin onnistumisesta, ja tällöin luontaisesti he katsovat asiaa voimakkaammin talouspäätösten näkökulmasta.

Muita tutkimuksessa tunnistettuja rooleja olivat muun muassa viranhaltijoiden osalta rinnallakulkijan rooli, perinteinen virkatyötä korostava rooli ja vaikeasti tunnistettava oma

rooli. Näistä perinteisen virkatyön rooli liittyi klassiseen duaalimallin mukaiseen jakoon viranhaltijoiden ja poliittisten päättäjien rooleista. Rinnallakulkijan roolia puolestaan viranhaltijat korostivat tilanteissa, joissa pitää tehdä vaikeita päätöksiä. Viranhaltijat katsovat heidän tehtävän olevan näiden vaikeiden päätösten valmistelu ja tiedon tuottaminen poliittisille päättäjille. Nimitys rinnallakulkija tuleekin juuri siitä, etteivät tämänkaltaisten esitysten tekeminen ole aina viranhaltijatyössäkään helppoa. Vaikeita asioitakin haastatellut henkilöt pyrkivät hoitamaan yhdessä. Viimeinen vaikeasti tunnistettava rooli liittyi haastateltujen henkilöiden kokemuksiin muutostilanteessa. Kun koko organisaatio on vasta hiljattain aloittanut oman työskentelynsä, oman työroolin ja sen vastuiden sekä velvollisuuksien löytäminen koettiin haastateltujen henkilöiden mielestä vaikeana.

Poliittiset päättäjät tunnistivat myös roolinsa suhteessa viranhaltijoihin. He toivat esille olevansa mukana päätöksenteossa, jotta voisivat rakentaa ihmisille parempia palveluita. Tämän katsottiin ensisijaisesti tapahtuvan viranhaltijoiden esitysten avulla. Erityisesti haastatellut viranhaltijat korostivat, että valmistelun ja sitä kautta viranhaltijan kanssa tehtävän yhteistyön pitää olla sujuvaa, jotta esityksiä voidaan hyväksyä. Lisäksi ensiarvoisen tärkeänä pidettiin esitysten vahvaa tietopohjaa. Myös Katainen (2023) on väitöskirjassaan huomionut avoimuuden ja viestinnän olevan vahvasti yhteinen nimittäjä, jonka avulla päätösten tekijöiden ja viranhaltijoiden väliset suhteet pysyvät ongelmattomina. Osaltaan tämän tutkimuksen havaintojen voidaan katsoa vahvistavan myös hyvinvointialueiden näkökulmasta Kataisen väitöskirjan näkemystä siitä, miten poliittiset päättäjät ja viranhaltijat havaitsevat enemmän keskuudessaan luottamusta kuin varsinaista epäluottamusta. (Katainen 2023, s. 285, 291–291).

Poliittisten päättäjien osalta rooleja havaittiin Whiten (2013) tutkimuksen pohjalta tunnistetun vartijaroolin lisäksi muun muassa prosessinhaltijarooli. Tässä roolissa poliittiset päättäjät pitävät tiukasti kiinni poliittisesta päätöksenteon prosessista. Nämä henkilöt toivat haastatteluissa esiin, että haluavat rakentaa aluehallituksen käyttöön erilaisia työkaluja, jotka auttavat aluehallitusta päätöksentekoprosessin hallinnassa. Tällä tavoin johtavat poliittiset päättäjät tuovat esiin omistajuutta poliittisesta prosessista. Toinen keskeinen rooli on rationaalinen uudistaja. Tässä roolissa poliittiset päättäjät haluavat eniten muuttaa olemassa olevia rakenteita. He arvostelevat kriittisemmin nykyisenkaltaista talousarvioprosessia ja pitävät myös valtiiovallan tiukkaa ohjausta perusteltuina. Huomionarvoista kuitenkin on, että yhtään haastattelua ei voi sulkea kapeasti vain yhteen rooliin. Roolit menevät monilta osin päällekkäin ja niissä on paljon erilaisia rajapintoja.

Poliittisten päättäjien roolien keskeinen huomio tässä tutkimuksessa liittyi poliittisten päättäjien haluun nousta päivänpolitiikan yläpuolelle. Haastatelluista poliittisista päättäjistä kaikki korostivat tekevänsä ensisijaisesti työtänsä koko hyvinvointialueen asioiden edistämiseksi. Kaikilla tähän tutkimukseen osallistuneilla päättäjillä se mahdollistuu myös luottamushenkilöille maksettavien luottamustoimipalkkioiden avulla. Itsessään koko hyvinvointialueen edun puolustaminen aluehallituksen työskentelyssä on ymmärrettävää, mutta osa vastaajista katsoi myös samalla, että he pyrkivät häivyttämään poliittista rooliaan. Poliittisen roolin häivyttämisellä poliittiset päättäjät tukeutuvat Whiten (2013) artikkelin mukaisesti vartijan rooliin ja alkavat suojella organisaatiota viranhaltijoiden tavoin. Tällöin vaaleilla valitut poliittiset päättäjät keskittyvät vahvemmin suojelemaan julkista organisaatiota, eivätkä keskity puhtaasti poliittisten päätösten tekemiseen.

On perusteltua kysyä, toteutuuko äänestäjän tahto äänestäjän haluamalla tavalla, mikäli vaaleilla valitut päättäjät haluavat keskittyä enemmän valvomaan hyvinvointialueen yleistä etua. Poliittiset puolueet esittävät ennen aluevaaleja erilaisia poliittisia ohjelmia, ja ehdokkaat antavat äänestäjille vaalilupauksia. Jos henkilö sitten tukeutuukin oman luottamuspaikkansa avulla saavutettuun asemaansa, voi tämä olla moraalisesti arveluttavaa. Toisaalta organisaation puolustaminen ja haastavien tilanteiden ratkaiseminen organisaation sisältäpäin ovat asioita, joita klassisen jaon mukaan poliittisten päättäjien pitäisi myös pyrkiä ratkaisemaan.

5.3 Valtio vallan kahvassa

Tämän tutkimuksen perusteella hyvinvointialueen poliittisilla päättäjillä ja viranhaltijoilla ei ole ruusuinen käsitys valtion ja erityisesti valtionvarainministeriön suorittamasta ohjauksesta hyvinvointialueilla. Toteutunut sote-uudistus on mullistanut osittain suomalaista aluehallinnon kenttää, joka on jo 1860-luvulla tapahtuneet kuntien ja seurakuntien erottamisen jälkeen pysynyt vahvasti staattisessa tilassa. Kuten tämän tutkimuksen teoreettisen viitekehyksen ensimmäisessä luvussa viitattiin, monien hallitusten ja lähes kaikkien suomalaisten nykypuolueiden toimesta nykyiset hyvinvointialueet syntyivät vuonna 2023.

Hyvinvointialueiden toiminnallinen perusta tulee fiskaalisen federalismin määritelmästä. Alueet ovat olemassa, jotta sosiaali- ja terveystaloudissa pystyttäisiin toteuttamaan kansalaisille heidän tarvitsemansa minimipalvelut. Keskeisesti kuitenkin fiskaaliseen federalismiin liittyy käsitys oman tulo- ja verorahoituksen hankkimisesta, joka suomalaisessa kontekstissa on kunnissa toteutunut muun muassa verorahoituksen kautta (Anttiroikko ym. 2007, s. 295–299). Tässä tutkimuksessa kuitenkin sekä poliittiset päättäjät että viranhaltijat

korostivat, ettei tämä periaate toteudu täydellisesti nykyisillä hyvinvointialueilla. Kaikki haastatteluihin osallistuneet henkilöt katsoivat hyvinvointialueiden olevan lähes täysin riippuvaisia valtiosta. Valtion merkityksen koettiin olevan erittäin suuri, ja se koettiin toistuvan läpi linjan erilaisissa asioissa hyvinvointialueilla.

Hyvinvointialueilla poliittiset päättäjät ja viranhaltijat tunnistivatkin monia samanlaisia ongelmia, joita kuvataan Edwardsin (2013) tutkimuksessa. Aluehallinnon liiallinen riippuvaisuus valtiosta haastaa yhteistyön muotoutumista kestäväällä tavalla. Valtio ei pysty vastaamaan hyvinvointialueiden toiveisiin tarvittavalla lisärahoituksella. Tämä osaltaan johti myös haastatteluiden mukaan tilanteisiin, joissa valtion rooli tuntui pakottavalta suhteessa hyvinvointialueiden toimintaan. Tämä osaltaan Edwardsin tutkimustuloksia mukailen luo ongelmia. Aluehallinnon ja valtion pitäisi pysytä yhdessä käymään avointa keskustelua, miten ja millaisiin tarpeisiin rahoitusta pitäisi allokoida. Aiemmissä tutkimuksissa juuri tämän prosessin on katsottu helpottavan paikallishallinnon ja valtion välejä. (Edwards 2013, s. 38–42). Mutta mikäli tällaista mallia ei pystytä luomaan, niin koko sote-järjestelmän yhtenäisyys on vaarassa.

Tässä tutkimuksessa havaittiin valtionhallinnon ohjauksen näyttäytyvän hyvinvointialueilla pessimisminä valtion toimintaa kohtaan. Hyvinvointialueiden johtavat poliittiset päättäjät ja viranhaltijat eivät luota etenkään valtionvarainministeriöön ja sen mahdollisuuksiin ohjata hyvinvointialuetta. Tutkimuksessa suoritettujen haastatteluiden valossa usko tähän valtion rooliin on jopa vähäisempi, kuin mitä Harisalo ym. (2012) tutkimuksen pohjalta voisi olettaa. Tyytymättömyys, skeptisyys ja pessimismi toimintoja kohtaan haastaa toiminnan suunnittelua ja myös tulevan toiminnan kehittämistä, kun välit toimijoiden välillä ovat tulehtuneita. Toisaalta huomionarvoista on, että tässä tutkimuksessa ei tarkoituksella haastateltu valtion edustajia, sillä tutkimus keskittyi pääasiassa hyvinvointialueiden talousarvioprosessiin. Huomionarvoista on myös, että erityisesti viranhaltijat halusivat tuoda esiin, että substanssiministeriöt, kuten sosiaali- ja terveysministeriö sekä sisäministeriö tekevät hyvinvointialueiden ohjauksessa erittäin hyvää työtä ja tämä ohjaus sai haastatelluilta henkilöiltä paljon kiitosta. Vastaavasti päättäjät katsoivat haluavansa enemmän tukea ja ajatustenvaihtoa ministeriöiden suunnalta eikä painostavaksi koettua ohjaamista.

Valtion vahva rooli kumppanina on kuitenkin keskeinen tutkimuksessa tunnistettu rooli. Edellisessä luvussa käytiin lävitse päättäjien ja viranhaltijoiden rooleja, mutta talousarvioprosessin kolmas ja merkittävin rooli on rahoituksesta vastaavan valtion rooli.

Eurooppalaisessa mittakaavassa valtio harvemmin hallitsee niin voimakkaasti paikallishallinnon työtä kuin suomalaisilla hyvinvointialueilla. Poikkeuksena on Iso-Britannia, mutta sielläkin järjestelmä on valtionjohtoinen vahvasti historiallisista syistä (mm. Wilson&Game 2002). Hornstrom (2013) toteaa tutkimuksessaan, että koska esimerkiksi Pohjoismaissa asioiden kehittäminen alueiden tarpeiden mukaan on vierasta, valtion pitääkin olla vahva kumppani paikallisessa kehittämisessä. Valtion on näyteltävä roolia muun muassa erilaisten tavoitteiden saavuttamisessa. Vaikka tutkimuksessa haastatellut henkilöt painottivatkin kehittävänsä jatkuvasti toimintaa, on vaikea nähdä tutkimuksessa esiin tulleiden ongelmien olevan vähenevässä tulevana vuosina.

Tämän tutkimuksen tavoitteena ei ollut erityisemmin arvioida Marinin hallituksen sote-uudistuksen toimivuutta. Kuitenkin uudistuksen uskottavuus ja jopa viranhaltijoidenkin kriittisyys tämänhetkistä tilannetta kohtaan oli yllättävän suurta. Järjestelmän uskottavuuden rakentaminen on tärkeää niin poliittisten päättäjien, viranhaltijoiden kuin valtion itsensä toimesta. On huomionarvoista, että myös tyytyväisiä palautteita nykyjärjestelmästä annettiin, ja haastateltavien henkilöiden oli vaikea nähdä muita vaihtoehtoisia tapoja, joilla sote-palvelut voitaisiin järjestää. Talousarvion laadinnan kannalta kuitenkin peräänkuulutettu uudistus oli mahdollinen verotusoikeus. Tässä tutkimuksessa ei voida arvioida tämän yksittäisen uudistuksen kannattavuutta, mutta tämän toistuminen sekä poliittisten päättäjien että viranhaltijoiden haastatteluissa oli huomionarvoista.

5.4 Jatkotutkimukset

Koska sosiaali- ja terveystalouden uudistus on vielä erittäin tuore, on hyvinvointialueiden talousarvioprosessin tarkastelu erittäin mielenkiintoista monista erilaisista lähtökohdista. Esimerkiksi tämän tutkimuksen aihepiirin jalkauttaminen kaikkiin hyvinvointialueen päätöksentekijöihin ja taloushallinnossa työtä tekeviin viranhaltijoihin mahdollistaisi aivan erilaisen tutkimusaineiston käytön ja erilaisten nyanssien löytämisen. Mahdollisessa kvantitatiivisessa tarkastelussa voitaisiin löytää laajemmin erilaisia trendejä molempien osapuolten ajattelussa. Sote-uudistuksen myötä mielekästä saattaisi olla tarkastella vastaavanlaisen tutkimuksen avulla suomalaisia kuntia. Tällöin painopistettä voisi muuttaa katsomaan tilannetta kuntatalouden kautta, ja millaisissa talouspaineissa kunnat kamppailevat tällä hetkellä.

Talousarvioprosessin seuraaminen voisi myös kaivata osaltaan pitkäaikaistutkimusta. Tässä tutkimuksessa havaittiin, että talousarvioprosessin laatiminen kohtaa monelta eri suunnalta

valtavasti paineita. Miten tulevaisuuden päättäjät ja viranhaltijat pystyvät toimimaan tässä toimintaympäristössä, kun sote-kustannusten ennustetaan kasvavan vielä vähintään seuraavan vuosikymmenen ajan? Ottavatko hyvinvointialueet myös käyttöön erilaisia budjetoinnin muotoja, vai pysyvätkö hyvinvointialueet pääasiallisesti inkrementaalisisessa talousarvion laadintaperinteessä, on mielenkiintoinen seurantamittari tulevaisuuden kannalta. Lisäksi yleinen taloustilanne mahdollistaa hyvinvointialueiden tarkastelun useiden julkisen talousjohtamisen käsitteiden kautta, kuten muun muassa alueiden tuloksellisuuden tarkastelun.

Lisäksi tämän tutkimuksen puitteissa ei ollut mahdollista paneutua poliittisten päättäjien, viranhaltijoiden ja muun muassa valtion roolien erilaisiin nyansseihin. Mahdollisia rooleja voitaisiin löytää olemassa olevan tutkimuskirjallisuuden valossa enemmän, kuin tässä tutkimuksessa on ollut mahdollista havaita. Esimerkiksi tutkimus, joka perustuu vain erilaisten talouspäätöksenteossa käytettävien roolien löytämiseen, voisi osaltaan paikata olemassa olevaa tutkimusaukkoa. Myös mahdollisesti muista risteävistä intresseistä poliittisten päättäjien ja viranhaltijoiden välillä saattaisi löytyä uusia näkökulmia mahdollisessa jatkotutkimuksessa.

Kuten tässäkin tutkimuksessa todetaan, tutkimus on ollut pakko rajata vain tarkastelemaan tutkittua aihepiiriä poliittisten päättäjien ja viranhaltijoiden näkökulmasta. Tutkimuksen yksi keskeinen löydös olikin valtion roolin tunnistaminen vahvana kumppanina ja erityisesti valtionvarainministeriön ylikorostunut rooli talousarvioprosessissa. Mahdollisissa jatkotutkimuksissa olisikin mielenkiintoista syventyä aihepiiriin juuri ministeriötason näkökulmasta. Esimerkiksi samanlaisen tutkimuksen laatiminen, mutta haastateltavien henkilöiden etsiminen kolmen avainministeriön; valtionvarainministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön sekä sisäministeriön, viranhaltijoista antaisi jatkotutkimukselle kaivattua syvyyttä valtion roolin tutkimisessa.

Nykyisen lainsäädännön puitteissa myös hyvinvointialueiden ja valtion välinen suhde pysyy kiinnostavana kenttänä tutkijoille. Mihin ministeriöiden ja hyvinvointialueen suhde tulee kehittymään ja puolestaan minkälainen on hyvinvointialueiden ohjaukseen osallistuvien ministeriöiden keskeinen suhde, ovat mielenkiintoisia kysymyksiä tuleville jatkotutkimuksille. Tähän mennessä 2000-luvulla jokainen maan hallitus on pohtinut tavalla tai toisella sote-palveluiden uudistamista tai palveluiden kustannusten hillintää. Todennäköisesti myös tulevaisuudessa trendi hyvinvointialueiden kehittämisessä tulee olemaan samansuuntainen. Tämä myös tarjoaa mahdollisuuden tarkastella aihepiiriä mielenkiintoisesta näkökulmasta.

Tulevaisuudessa hyvinvointialueet pysyvät varmasti erittäin kiinnostavana tutkimuksen kohteena. Tutkimuksissa pystytään löytämään useita erilaisia muutostrendejä, joita on voitu vain sivuta tässä yksittäisessä tutkimuksessa. Tulevaisuudessa tarvitaan varmasti useita erilaisia hyvin resursoituja tutkimushankkeita, joissa aihetta voidaan tarkastella riittävän kattavasti.

Lähteet

- Abernethy, M. A., & Brownell, P. (1999). The role of budgets in organizations facing strategic change: an exploratory study. *Accounting, Organizations and Society*, 24(3), 189–204. [https://doi.org/10.1016/S0361-3682\(98\)00059-2](https://doi.org/10.1016/S0361-3682(98)00059-2)
- Ala-aho, V., Leppänen, P., & Oulasvirta, L. (2019). Tarkastus ja arviointi kunnissa ja kuntayhtymissä. Alma Talent
- Anderson, S, Harbridge, L. (2010). Incrementalism in Appropriations: Small Aggregation, Big Changes. *Public Administration Review*, Vol. 70, No. 3 (May | June 2010), pp. 464–474
- Anttiroikko, A.-V., Haveri, A., Karhu, V., Rynänen, A., & Siitonen, P. (2007). *Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet* (3. uud. p.). Tampere University Press.
- Arrow, K. (1973). *Information and Economic Behavior*. Harvard University. Cambridge, MA. Luettu osoitteesta: <https://typeset.io/pdf/information-and-economic-behavior-4t24nc23sa.pdf>
- Bird, R.M. (1999). Fiscal Federalism. *The encyclopedia of taxation and tax policy*, 518, 518.
- Fatimah, M., Haryanto, H., & Retnandari, N. D. (2024). Central-Local Government Relations in Regional Planning and Budgeting in Indonesia: Between Autonomy and Control. *Policy & Governance Review*, 8(2), 131–153.
- Edwards, C. (2013). Fiscal Federalism in the United States. Teoksessa Clemens, J. & Veldhuis, N. (2013). *Federalism and Fiscal Transfers: Essays on Australia, Germany, Switzerland and the United States*. Policy File. The Fraser Institute. Luettu osoitteesta: <https://www.fraserinstitute.org/sites/default/files/federalism-and-fiscal-transfers-rev.pdf>
- Glenngård, A. H., Thomson, S., Osborn, R., Squires, D., & Jun, M. (2020). The Swedish health care system. *International Profiles of Health Care Systems. The Commonwealth Fund*, 181–9.
- Harisalo, R., Rannisto, P.-H., & Stenvall, J. (2012). *Institutionaalinen luottamus: tutkimus kuntien luottamuksesta valtioon*. Tampereen yliopisto.
- Hirsjärvi, S., & Hurme, H. (2022). *Tutkimushaastattelu: teemahaastattelun teoria ja käytäntö* ([2. painos].). Gaudeamus.

- Hornstrom, L. (2013). Strong Regions within the Unitary State: The Nordic Experience of Regionalization. *Regional & Federal Studies*, 23(4), 427–443.
<https://doi.org/10.1080/13597566.2013.765867>
- Ibrahim, M. (2019). Designing zero-based budgeting for public organizations. *Problems and Perspectives in Management*, 17(2), 323–333.
[https://doi.org/10.21511/ppm.17\(2\).2019.25](https://doi.org/10.21511/ppm.17(2).2019.25)
- Jakonen, O., & Sokka, S. (2021). Meillä ei ole politiikkaa valtionavustuksissa!: Virkakunnan valta kulttuurihallinnon valtionavustusjärjestelmässä. *Politiikka*, 63(3).
<https://doi.org/10.37452/politiikka.101896>
- Jäntti, A. (2016). *Kunta, muutos ja kuntamuutos*. Tampere University Press.
- Katainen, M. (2023). Poliitikkojen ja virkamiesten välinen epäluottamus Suomessa: esiintyminen, syyt ja vaikutukset. (s. 75–76, 80–81, 199–226, 194–199) *Dissertationes Universitatis Helsingiensis* 68/2023. Helsinki: Helsingin yliopisto.
<http://urn.fi/URN:ISBN:978-951-51-9475-6>
- Karila, A, Vakkuri, J, Lehto, J. (2020). Budgetary bias in Finnish public hospital system. *International Journal of Public Sector Management*, vol. 33 no. 4, pp. 401-418.
- Khan, A., Hildereth, W. B. (2002). *Budget theory in the public sector*. Quorum Books. London.
- Koskimaa, V. (2017). Onko valta siirtynyt puolueista kenttäväeltä eliiteille? Teoksessa Niemi, M. K., Raunio, T., & Ruostetsaari, I. (2017). *Poliittinen valta Suomessa*. Vastapaino.
- Lewis, V. (1952). Toward a Theory of Budgeting. *Public Administration Review*, Vol. 12, No. 1 (Winter, 1952), pp. 42-54.
- Luukkonen, J (2018). Matkalla maakunnallisiin Sosiaali- ja terveystalouteihin: Tutkimus maakunnallisten sosiaali- ja terveystaloutelukuntayhtymien syntyprosessista. 37. Saatavilla osoitteessa <https://trepo.tuni.fi/handle/10024/103792>
- Moore, P. (1985). City Budgeting and Budget Problems. Teoksessa Rabin, J., & Dodd, D. (1985). *State and local government administration*. Dekker.
- Oulasvirta, L. (1997). Suomalaisen kunnan talousjohtaminen: kehys- ja nettobudjetointia, mutta ei aitoa tulosbudjetointia. Kunnallistieteellinen aikakausikirja, KTA 4/1997. Luettu osoitteessa:
https://trepo.tuni.fi/bitstream/handle/10024/150210/Suomalaisen_kunnan_talouden_johtaminen.pdf?sequence=1

- Rautiainen, P, Taskinen, H, Rissanen, S. (2020). Sosiaali- ja terveystalouden uudistaminen – virstanpylväitä menneestä ja suuntia tulevasta. Tampere University Press. 2020. Luettu osoitteessa: <https://trepo.tuni.fi/handle/10024/124078>
- Rubin, I. (1990). Budget Theory and Budget Practice: How good the Fit? *Public Administration Review*, Vol. 50, No. 2 (Mar. - Apr., 1990), pp. 179–189.
- Sihto, M. (2013). Terveyspolitiikka, kansanterveys ja terveyden edistäminen – käsitteitä ja kehityskulkuja. Teoksessa M. Sihto, H. Palosuo, P. Topo, L. Vuorenkoski & K. Leppo (toim.), *Terveyspolitiikan perusta ja käytännöt* (s. 249–251). Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.
- Sinervo, L.-M., & Haapala, P. (2019). Presence of financial information in local politicians' speech. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 31(4), 558–577. <https://doi.org/10.1108/JPBAFM-11-2018-0133>
- Stanyer, J. (1980). *Understanding local government*. (s. 264–286). Robertson.
- Stenvall, J., Rannisto, P.-H., Johanson, J.-E., & Pekkola, E. (2023). Reagoiva koronajohtaminen – Case Suomen hallitus. Teoksessa *Reagoiva koronajohtaminen – Case Suomen hallitus*. Tampere University Press.
- Suomen Kuntaliitto (2024). Sote-kustannusten ja -rahoituksen kehitys vuosina 2022–2024. Luettu osoitteesta <https://www.kuntaliitto.fi/lausunnot/2024/sote-kustannusten-ja-rahoituksen-kehitys-vuosina-2022-2024>
- Thaler, R. (2000). From Homo Economicus to Homo Sapiens. *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 14, No. 1 (Winter, 2000), pp. 133-141.
- Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (2024). Terveydenhuollon menot ja rahoitus. Luettu osoitteesta <https://thl.fi/tilastot-ja-data/tilastot-aiheittain/sosiaali-ja-terveydenhuollon-resurssit/terveydenhuollon-menot-ja-rahoitus> 14.7.2024
- Tiihonen, S. (2006). *Ministeriön johtaminen: Poliittisen ja ammatillisen osaamisen liitto*. Tampere University Press.
- Tinghög, G, Barrafre, K, Västfjäll, D. (2023). The Good, Bad and Ugly of Information (un)processing; Homo Economicus, Homo Heuristicus, Homo Ignorans. *Journal of Economic Psychology*. Vol. 94, January 2023. Luettu osoitteesta: <https://www.sciencedirect-com.libproxy.tuni.fi/science/article/pii/S0167487022000861?via%3Dihub#bb0020>
- Thurmayer, K, Willoughby, K. (2001). *Policy and Politics in State Budgeting*. M. E. Sharpe Publishers.
- Tuomi, J., & Sarajärvi, A. (2018). *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi* (Uudistettu laitos.). Tammi.

- Tutkihallintoa.fi (2024). Hyvinvointialueiden tilinpäätösarviot. Saatavilla osoitteesta:
<https://www.tutkihallintoa.fi/etusivu/hyvinvointialueiden-talous/hyvinvointialueen-ja-hyvinvointiyhtymän-tilinpaatosarvio/> 9.4.2024.
- Tynkkynen, L.-K., Pulkki, J., Tervonen-Goncalves, L., Schön, P., Burström, B., & Keskimäki, I. (2022). *Health system reforms and the needs of the ageing population : an analysis of recent policy paths and reform trends in Finland and Sweden*.
- Valli-Lintu, A. (2019). Sote- ja kuntarakenteen pitkä kujanjuoksu – osa II. Kunnallisalan kehittämissäätiö. Luettu osoitteesta https://kaks.fi/wp-content/uploads/2019/06/valli-lintu_sote-ja-kuntarakenteen-pitka-kujanjuoksu-osa-ii-1.pdf
- Valtioneuvosto (2023a). Valtion talousarvioesitys 2024. Saatavilla osoitteesta:
<https://valtioneuvosto.fi/budjetti-2024> 9.4.2024.
- Valtionvarainministeriö (2022a). Ohje hyvinvointialueen talousarvion ja -suunnitelman laatimisesta. Saatavilla osoitteesta <https://vm.fi/talousarvio-ja-suunnitelma> 9.4.2024.
- Valtionvarainministeriö (2024a). Hyvinvointialueen rahoituksen määräytyminen. Saatavilla osoitteesta <https://vm.fi/hyvinvointialueiden-rahoitus> 12.7.2024
- Van Horn, C. E. (1979). *Policy implementation in the federal system: national goals and local implementors*. Lexington Books.
- White, J. (2013). Budget-makers and health care systems. *Health Policy*, Volume 112, Issue 3, pp. 163-171. Luettavissa osoitteesta:
<https://doi.org/10.1016/j.healthpol.2013.07.024>
- Wildavsky, A. (1964). *Politics of the Budgetary Process*. 1964. Little, Brown.
- Wildavsky, A. B. (1986). *Budgeting : a comparative theory of budgetary processes* (2., rev. ed.). Transaction.
- Wildavsky, A. (1988). *The New politics of the Budgetary Process*. HarperCollins, Berkley.
- Wilson, D., & Game, C. (2002). *Local government in the United Kingdom* (3rd ed.) Palgrave Macmillan
- Yle uutiset (2024a). *Aluevaltuutetut kertovat, miten vallanpuute turhauttaa: ”Ilman verotusoikeutta aluevaltuustot ovat silkkaa läpsyttelyä”*. Marjo Pirilä. Saatavilla osoitteesta <https://yle.fi/a/74-20077723> 16.4.2024.

Oikeuslähteet

Laki hyvinvointialueesta (661/2021) 22 §, 42 §, 43 §, 44 §, 45 §, 122 §, 123 §

Kuntalaki (410/2015) 14 §, 37 §, 38 §, 39 §, 40 §, 41§

Liitteet

Liite 1.1: Haastattelurunko poliittinen päättäjä

Tutkittava ilmiö: Talousarvioprosessi muutostilanteessa

Tutkimuskysymys: Millaisia näkemyksiä hyvinvointialueiden johtavilla poliittisilla päättäjillä ja viranhaltijoilla on hyvinvointialueen talousarvioprosessista?

Minkälaiset ennako-oletukset, päätöksentekijöiden roolit ja intressit vaikuttavat talousarvion laadintaan?

Miten mahdolliset ulkoiset toimijat, kuten ministeriöt vaikuttavat talousarvioprosessiin?

Avauskysymys: Kuinka kauan olet toiminut nykyisessä luottamustehtävässäsi ja millainen aiempi kokemus sinulla on talousarvion laadinnasta?

Haastattelun teemat:

Ennako-oletukset, roolit ja intressit talousarvioprosessissa

- Minkälaisia ajatuksia sinulla on luottamushenkilönä, kun talousarvioprosessi käynnistyy hyvinvointialueella?
- Painottuvatko jotkin tietyt asiat sinun roolissasi taloudellisia valintoja tehtäessä?
 - o Miksi koet, että juuri nämä asiat painottavat?
 - o Pitäisikö mielestäsi painottaa enemmän joitakin muita asioita? Korostuvatko jotkin tietyt asiat talousarvioprosessissa mielestäsi liikaa?
- Miten suhtaudut kipeiden talouspäätösten tekemiseen?
- Miten suhtaudut kansalaispalautteeseen talouspäätöksissä? Sekä positiivisessa, että negatiivisessa kritiikissä?

Talousarvioprosessi nykytilanteessa

- Miten kuvailisit yhteistyötä viranhaltijoiden kanssa talousarviota valmisteltaessa?
- Kuinka säännöllisessä vuorovaikutuksessa olette?
- Miten toimit tilanteessa, jossa olet eri mieltä viranhaltijan kanssa?
- Kuinka vahvasti koet talousarvion sitovan sinua omassa toiminnassasi? Entä muut luottamushenkilöt?
- Onko jokin asia, minkä korjaisit nykyisessä talousarvion laadintaprosessissa?

Muiden ulkoisten tahojen vaikutus talousarvion laadintaan

- Koetko (hyvinvointialueen) päätöksenteon itsenäiseksi? Vaikuttavatko jotkin tekijät korostuneesti hyvinvointialueen talousarvion valmisteluun?
- Julkisessa keskustelussa on noussut esiin ministeriöiden rooli hyvinvointialueiden ohjauksessa. Miten itse kuvailisit tätä ohjausta omasta näkökulmastasi?
- Jos pitäisi nimetä ministeriö tai jokin muu taho, joka ohjaa eniten hyvinvointialueen päätöksentekoa, mikä se olisi? Onko tämä mielestäsi hyvä asia?
- Entä poliittinen viiteryhmäsi? Millainen painoarvo sillä on työllesi poliittisena päättäjänä?

Lopetus

- Jäikö jotain keskeistä näistä teemoista mielestäsi vielä sanomatta?

Liite 1.2: Haastattelurunko viranhaltija

Avauskysymys: Kuinka kauan olet toiminut nykyisessä tai vastaavassa tehtävässä ja millainen kokemus sinulla on talousarvion laadinnasta?

Ennako-oletukset, roolit ja intressit talousarvioprosessissa

- Mitä ajattelet kun käynnistätte seuraavan vuoden talousarvioprosessin hyvinvointialueella?
- Painottuvatko jotkin tietyt asiat sinun roolissasi taloudellisia valintoja tehtäessä?
 - o Miksi koet, että juuri nämä asiat painottavat?
 - o Pitäisikö mielestäsi painottaa enemmän joitakin muita asioita? Korostuvatko jotkin tietyt asiat talousarvioprosessissa mielestäsi liikaa?
- Miten viranhaltijana suhtaudut kipeiden esitysten valmisteluun?
- Miten suhtaudut viranhaltijana kansalaispalautteeseen talouspäätöksissä? Sekä positiivisessa, että negatiivisessa kritiikissä?

Talousarvioprosessi nykytilanteessa

- Miten kuvailisit yhteistyötä poliittisten päättäjien kanssa talousarviota valmisteltaessa (esimerkiksi ykköspuheenjohtajat)?
- Kuinka säännöllisessä vuorovaikutuksessa olette?
- Miten toimit tilanteessa, jossa olet eri mieltä poliittisen päättäjän kanssa?
- Kuinka vahvasti koet talousarvion sitovan sinua omassa työssäsi, kun tiedetään talouspaineiden olevan kovia?
- Onko jokin asia, minkä korjaisit nykyisessä talousarvion laadintaprosessissa?

Muiden ulkoisten tahojen vaikutus talousarvion laadintaan

- Koetko (hyvinvointialueen) päätöksenteon itsenäiseksi? Vaikuttavatko jotkin tekijät korostuneesti hyvinvointialueen talousarvion valmisteluun?
- Julkisessa keskustelussa on noussut esiin ministeriöiden rooli hyvinvointialueiden ohjauksessa. Miten itse kuvailisit tätä ohjausta omasta näkökulmastasi?
- Jos pitäisi nimetä ministeriö tai jokin muu taho, joka ohjaa eniten hyvinvointialueen päätöksentekoa, mikä se olisi? Onko tämä mielestäsi hyvä asia?
- Entä kollegoiden tuki? Millainen painoarvo sillä on työllesi hyvinvointialueen johtavana viranhaltijana?

Lopetus

- Jäikö jotain keskeistä näistä teemoista mielestäsi vielä sanomatta?

Liite 2: Haastattelut

Haastattelu	Päivämäärä	Kesto	Viranhaltija/poliittinen päättävä
Haastattelu 1	6.6.2024	29 minuuttia	Viranhaltija – V1
Haastattelu 2	13.6.2024	35 minuuttia	Poliittinen päättävä – P1 (oppositio)
Haastattelu 3	17.6.2024	38 minuuttia	Poliittinen päättävä – P2 (oppositio)
Haastattelu 4	20.6.2024	30 minuuttia	Poliittinen päättävä – P3 (hallitus)
Haastattelu 5	9.8.2024	44 minuuttia	Poliittinen päättävä – P4 (oppositio)
Haastattelu 6	20.8.2024	30 minuuttia	Viranhaltija – V2
Haastattelu 7	27.8.2024	25 minuuttia	Viranhaltija – V3
Haastattelu 8	30.8.2024	24 minuuttia	Viranhaltija – V4
Haastattelu 9	30.8.2024	16 minuuttia	Viranhaltija – V5
Haastattelu 10	12.9.2024	23 minuuttia	Viranhaltija – V6

Liite 3: Haastateltaville lähetettävä sähköposti

Hei,

Olen Tampereen yliopiston julkisen talousjohtamisen maisterivaiheen opiskelija. Etsin haastateltavia henkilöitä pro gradu-tutkimukseen, joka käsittelee hyvinvointialueen talousarvioprosessia. Haastateltavaksi etsin hyvinvointialueiden johtavia viranhaltijoita, sekä poliittisia päättäjiä. Haastattelut järjestetään *Microsoft Teams*-sovelluksen välityksellä ja niiden kesto on n. 30–45 minuuttia. Haastattelut tallennetaan litterointia varten, jonka jälkeen ne tuhotaan.

Toiveeni olisi toteuttaa haastattelut esimerkiksi aamupäivän aikana viikoilla 20–24. Olisiko teillä ehdottaa teidän aikatauluihinne parhaiten sopivaa ajankohtaa? Laitan siihen kalenterikutsun tulemaan.

Haastattelu on luonteeltaan teemahaastattelu ja haastattelun teemat ovat teillä tarkasteltavana jo tässä sähköpostissa. Tarkemmat kysymykset kerron haastattelutilanteessa. Vastajat ja vastaukset anonymisoidaan, mutta poliittisten päättäjien osalta saatetaan viitata, onko heidän puolueensa Eduskunnassa hallituksessa vai oppositiossa tällä vaalikaudella.

Haastattelun teemat

- Ennakko-oletukset, roolit ja intressit talousarvioprosessissa
- Talousarvioprosessi nykytilanteessa
- Ulkoisten tahojen vaikutus talousarvion laadintaan

Ystävällisin terveisin

Sami Salminen

sami.salminen@tuni.fi

