

Hyvinvointialueet ja kunnat osana monitasoista hallintojärjestelmää

Hyvinvointialueiden ja kuntien välinen suhde, johtaminen ja ohjaus (HALKO) -hankkeen loppuraportti

Henna Paananen, Anni Jäntti, Arto Haveri (toim.)

VALTIONEUVOSTON SELVITYS- JA
TUTKIMUSTOIMINNAN JULKAISUSARJA 2025:6

tietokayttoon.fi

Hyvinvointialueet ja kunnat osana monitasoista hallintojärjestelmää

Hyvinvointialueiden ja kuntien välinen
suhde, johtaminen ja ohjaus (HALKO)
-hankkeen loppuraportti

Henna Paananen, Anni Jäntti, Arto Haveri (toim.)
Tampereen yliopisto

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Valtioneuvoston kanslia
CC BY-ND 4.0

ISBN pdf: 978-952-383-140-7
ISSN pdf: 2342-6799

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2025

Hyvinvointialueet ja kunnat osana monitasoista hallintojärjestelmää Hyvinvointialueiden ja kuntien välinen suhde, johtaminen ja ohjaus (HALKO) -hankkeen loppuraportti

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2025:6

Julkaisija	Valtioneuvoston kanslia		
Toimittaja/t Yhteisötekijä	Henna Paananen, Anni Jäntti, Arto Haveri Tampereen yliopisto		
Kieli	suomi	Sivumäärä	160

Tiivistelmä

Tämä raportti tarkastelee julkisen hallinnon kokonaisuutta hyvinvointialueuudistuksen myötä, jonka vaikutukset ulottuvat laajasti hallinnon rakenteisiin, johtamiseen, ohjaukseen ja toimijoiden väliin suhteisiin. Raportti tuottaa tilannekuvan siitä, miten hyvinvointialueiden toiminta on muotoutunut ensimmäisen valtuustokauden ja reilun kahden varsinaisen toimintavuoden aikana, ja millaisia jännitteitä, tulkintoja ja kehityspolkuja uudistus on synnyttänyt osana monitasoista hallinto- ja palvelujärjestelmää. Tutkimuksessa selvitettiin, minkälainen julkisen hallinnon, johtamisen ja ohjauksen kokonaisuus uudistuksessa syntyy, ja millaisia jännitteitä ja kehityspolkuja siihen liittyy.

Tutkimus toteutettiin Tampereen yliopiston tutkijaryhmän työnä. Tutkimusaineisto koostuu lähes sadasta haastattelusta, kahdesta kansallisesta kyselystä sekä dokumenteista.

Raportti jäsentyy neljän teeman ympärille:

- Hyvinvointialueiden suhteet muihin toimijoihin, erityisesti kuntiin ja valtioon
- Tehtävänsiirrot ja työnjako kuntien ja hyvinvointialueiden välillä
- Itsehallinto ja valtionohjaus, joita tarkastellaan sekä valtiosääntöoikeudellisesta että empiirisestä näkökulmasta
- Kansalaisosallistumisen ja demokratian kokonaisuus

Raportti päättyy synteisiin keskeisistä tuloksista ja esittää suosituksia päätöksenteon, vastuunjaon, osallistumisen ja itsehallintotulkintojen kehittämiseksi.

Klausuuli Tämä julkaisu on toteutettu osana valtioneuvoston selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa. (tietokayttoon.fi) Julkaisun sisällöstä vastaavat tiedon tuottajat, eikä tekstisisältö välttämättä edusta valtioneuvoston näkemystä.

Asiasanat tutkimus, tutkimustoiminta, hyvinvointialueet, kunnat, julkinen hallinto, monitasohallinta, hallinnonuudistus

ISBN PDF 978-952-383-140-7 **ISSN PDF** 2342-6799

Julkaisun osoite <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-140-7>

Välfärdsområden och kommuner som en del av ett flernivåbaserat förvaltningssystem
Slutrapport för projektet Relationen mellan välfärdsområden och kommuner, ledning och styrning (HALKO)

Publikationsserie för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 2025:6

Utgivare	Statsrådets kansli		
Redigerare	Henna Paananen, Anni Jäntti, Arto Haveri		
Utarbetad av	Tammerfors universitet		
Språk	finska	Sidantal	160

Referat

HALKO-projektets slutrapport analyserar välfärdsområdesreformens breda effekter på offentlig förvaltning – inklusive strukturer, ledning, styrning och aktörsrelationer. Rapporten ger en forskningsbaserad översikt över hur välfärdsområdenas verksamhet har utvecklats under den första fullmäktigeperioden och två verksamhetsår, samt vilka spänningar och utvecklingsvägar reformen har medfört i det flernivåbaserade systemet.

Forskningen genomfördes av en forskargrupp vid Tammerfors universitet. Materialet består av närmare hundra individuella intervjuer, nationella enkäter riktade till områdesfullmäktigeledamöter och kommundirektörer, samt dokumentmaterial.

Rapporten struktureras kring fyra teman:

1. Välfärdsområdenas relationer till andra aktörer, särskilt kommuner och staten
2. Överföring av uppgifter och arbetsfördelning mellan kommuner och välfärdsområden
3. Självstyre och statlig styrning, betraktade både ur ett statsrättsligt och empiriskt perspektiv
4. Helheten kring medborgardeltagande och demokrati

Rapporten avslutas med en syntes av de centrala resultaten och presenterar rekommendationer för att utveckla beslutsfattande, ansvarsfördelning, deltagande och tolkningar av självstyre.

Klausul Den här publikation är en del i genomförandet av statsrådets utrednings- och forskningsplan. (tietokaytoon.fi) De som producerar informationen ansvarar för innehållet i publikationen. Textinnehållet återspeglar inte nödvändigtvis statsrådets ståndpunkt

Nyckelord forskning, forskningsverksamhet, välfärdsområden, kommuner, offentlig förvaltning, flernivåstyrning, förvaltningsreform

ISBN PDF 978-952-383-140-7 **ISSN PDF** 2342-6799

URN-adress <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-140-7>

Wellbeing services counties and municipalities as part of a multi-level governance system

Final report of the HALKO project

Publications of the Government's analysis, assessment and research activities 2025:6

Publisher	Prime Minister's Office		
Editor(s)	Henna Paananen, Anni Jääntti, Arto Haveri		
Group author	Tampere University		
Language	Finnish	Pages	160

Abstract

The final report of the HALKO project examines the entity and dynamics of public administration in the context of the wellbeing services county reform. The reform has wide-ranging impacts on governance, and inter-organizational relationships. This report provides a research-based situational overview of how the operations of the wellbeing services counties (WSCs) have evolved during over two full years of implementation. It also identifies tensions and interpretations that have emerged within the multi-level system of administration.

The research was conducted by a team of scholars from Tampere University. The data consists of nearly one hundred individual interviews, group interviews, two national surveys targeting county councillors and municipal managers, and documentary materials.

The report is structured around four thematic areas:

1. Relationships between WSCs and other actors, particularly municipalities and the state
2. Task transfers and division of responsibilities between municipalities and WSCs
3. Self-government and state steering, examined from both constitutional and empirical perspectives
4. The overall framework of citizen participation and democracy

The report concludes with a synthesis of key findings and presents recommendations for the development of decision-making, responsibility allocation, participation, and interpretations of self-government.

Provision This publication is part of the implementation of the Government Plan for Analysis, Assessment and Research. (tietokayttoon.fi) The content is the responsibility of the producers of the information and does not necessarily represent the view of the Government.

Keywords research, research activities, wellbeing services counties, municipalities, public administration, multi-level governance, administrative reform

ISBN PDF	978-952-383-140-7	ISSN PDF	2342-6799
-----------------	-------------------	-----------------	-----------

URN address <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-140-7>

Sisältö

Esipuhe	8
1 Julkisen hallinnon kokonaisuus muutoksessa	10
1.1 Nykyiseen hallinnon kokonaisuuteen vaikuttaneita kehityskulkuja.....	11
1.1.1 Uudistamispyrkimysten vaihtelut.....	11
1.2 Tutkimuksen toteutus ja aineistot	16
1.3 Monitasohallinta uuden julkisen hallinnon kokonaisuuden lähtökohtana.....	22
1.4 Itsehallinnon ja monitasoisen hallinnon kokonaisuuden yhteensovittamisen haaste	24
2 Hyvinvointialueiden rakentuvat suhteet muihin toimijoihin	28
2.1 Näkökulmia hyvinvointialueiden ja kuntien väliseen yhteistyöhön ja yhteistyörakenteisiin	30
2.1.1 Yhteistyön haasteet ja kipupisteet	30
2.1.2 Hyvän yhteistyön toimintamallit ja käytännöt.....	31
2.2 Organisoituneet yhteistyömuodot lähtökohtina hyvinvointialueiden toiminnan muotoutumiselle	33
2.2.1 Uudelleenorganisointi hyvinvointialueiden ja kuntien yhteistyösuhteiden haasteena ..	35
2.3 Henkilösuhteet yhteistyön mahdollistajana.....	37
2.3.1 Uutta yhtenäisyyttä luodaan hyvinvointialueiden ja valtion viranhaltijoiden välille	37
2.3.2 Poliitikot viestinviejinä hyvinvointialueen ja kuntien välillä	41
2.4 Ongelmanratkaisu yhteistyön muotona	43
2.5 Yhteistyösuhteet järjestökenttään ja kansalaisyhteiskuntaan hakevat muotoaan ..	46
2.6 Yhteenvedo ja johtopäätökset.....	48
3 Tehtäväsiirrot hyvinvointialueiden ja kuntien välillä	51
3.1 Suhtautuminen tehtäväsiirtoihin: Tehtäväsiirrot eivät ole ajankohtaisia	51
3.2 Työnjako ja yhdyspinnat: Haasteita riittää mutta yhteistyö kehittyy.....	55
3.3 Yhteenvedo ja johtopäätökset.....	63
4 Alueellisen itsehallinnon valtiosääntöoikeudelliset reunaehdot	67
4.1 Valtiosääntöoikeudelliset lähtökohdat	67
4.2 Itsehallinto kuntia suuremmilla hallintoalueilla perustuslain mukaan	68
4.3 Alueellisen itsehallinnon tulkinnat sote-uudistuksen yhteydessä	70
4.4 Alueellisen itsehallinnon valtiosääntöoikeudelliset edellytykset.....	74
4.5 Yhteenvedo ja johtopäätökset.....	83

5	Itsehallinto ja valtionohjaus empirian valossa	85
5.1	Hyvinvointialueiden itsehallinnon edellytykset ja siitä tehdyt tulkinnat.....	85
5.2	Valtionohjaus hyvinvointialueiden näkökulmasta.....	90
5.3	Kuntien näkökulma itsehallintoon ja valtionohjaukseen.....	104
5.3.1	Kuntien itsehallinnon koetaan olevan riippuvainen taloudellisesta liikkumavarasta.....	106
5.3.2	Kuntien rooli murroksessa ja tulevaisuus sumuverhon takana.....	108
5.4	Yhteenveto ja johtopäätökset.....	110
6	Kansalaisosallistumisen ja demokratian kokonaisuus hyvinvointialueilla ja kunnissa	115
6.1	Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet hyvinvointialueilla.....	116
6.2	Edustuksellisen demokratian kehittyminen.....	122
6.3	Kuntatason osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet ja kuntien demokraatiaroolin muutos.....	127
6.4	Yhteenveto ja johtopäätökset.....	129
7	Johtopäätökset: Monitasohallinnan hankaluus ja monimutkaisuus	134
7.1	Henkilösidonnaisuus uudistuksen ensimmäisten toimintavuosien vallitsevana piirteenä.....	135
7.2	Hyvinvointialueiden kansallinen ohjaus hakee edelleen suuntaansa.....	136
7.3	Monitasohallinta suomalaisen julkisen hallinnon kokonaisuuden haasteena.....	138
7.4	Hyvinvointialueet itsehallinnollisina alueyhteisöinä ja valtion jatkeena.....	140
7.5	Haasteena monitasoisen hallinnon yhteensovittaminen.....	142
7.6	Yhteenveto ja suositukset.....	144
	Lähteet	149
	Liite 1. Esimerkkejä haastatteluteemoista	159

ESIPUHE

Päätökseen saatu tutkimushanke käynnistettiin tilanteessa, jossa sote-uudistuksen eli Suomen hallintohistorian ehkä suurimman muutoksen toimeenpano oli juuri alkanut. Kunnilta oli poistunut niiden suurin toimiala ja hyvinvointialueet olivat aloittaneet toimintansa. Ministeriöillä oli suuri tarve nähdä, miten muutos oli alkanut toteutua, miten se vaikuttaisi kuntiin, miten hyvinvointialueet alkaisivat toimia, miten kuntien ja alueiden välinen suhde alkaisi kehittyä ja miten ja millä tavoin sekä kuntien että hyvinvointialueiden ohjausta tulisi ministeriöissä kehittää. Hankkeen tavoite oli kunnianhimoinen ja laaja.

Tutkimusta lähdettiin tekemään koko ajan muuttuvassa tilanteessa, johon omat mausteensa toivat pandemian jälkimainingit, heikentynyt taloustilanne ja muut, kunnista ja alueista riippumattomat olosuhdetekijät. Tämän seurauksena yhtäkkiä oltiin tilanteessa, jossa hyvinvointialueiden ohjauksessa olivatkin arkipäivää keinot, jotka oli alun perin tarkoitettu vain satunnaisiin, harvoin kuviteltavissa oleviin poikkeustilanteisiin. Kuntien tilanne ei myöskään ollut helppo, vaan rahoituspohja uhkasi heikentyä ja kunnat eriytyä toisistaan yhä enenevässä määrin. On selvää, että kaikki tämä näkyy tutkimuksen tuloksissa. Ja demokraattisessa, avoimessa yhteiskunnassa se saakin näkyä. Vaikka ohjausryhmän puheenjohtajana on myönnettävä, että iltapäivälehdistä tai sosiaalisesta mediasta tuttujen lausahdusten näkyminen tutkimustuloksina aavistuksen jopa turhauttaa.

Tutkimuksen lopputuloksissa näkyy paitsi hyvinvointialuetoimijoiden, niin myös tutkijaryhmän vahva kiinnittyminen kunnalliseen itsehallintoon ja sen tutkimusperinteeseen. Hyvinvointialueiden itsehallinto ei kuitenkaan ole kunnalliseen itsehallintoon verrattavaa, vaan se on kehittymässä erilaiseen suuntaan. Tosiasiassa kaikkia mahdollisia kehityskulkuja ja tulevaisuuden suuntaa ei voida vielä edes täysin ennakoida. Onko kysymys siitä, että sekä aluetoimijat että tutkijat kuitenkin olettivat ennakoita kunnallisen itsehallinnon kaltaisen mallin jatkuvan muuttumattomana myös hyvinvointialueilla? Hyvinvointialueiden nykymuoto oli useiden "tuotantokausien" tulos, mutta kunnista poikkeava lopputulos oli tosiasiassa nähtävissä jo kauan ennen viimeistä eli pääministeri Marinin hallituksen tuotantokautta. Yllättävänä sen sijaan pidän sitä, että tämä mitä ilmeisimmin tuli lopulta yllätyksenä niin monelle toimijalle.

Uutta ei myöskään ole tutkimuksesta selkeästi ilmenevä niin kuntien kuin hyvinvointialueidenkin turhautuminen substanssilainsäädännön yksityiskohtaiseen normiohjaukseen. Substanssilainsäädännön tiukka normitus yhä tiukkenevassa rahoituskehityksessä on väistämättä ristiriita, joka tällä hetkellä kaipaisi varmasti kaikkien mielestä selkeitä poliittisia linjauksia. Yhä laajeneva keskustelu perusoikeuksien toteutumisesta ei kuitenkaan helpota linjausten tekemistä ja ratkaisujen löytymistä.

Tutkimuksessa tuli analysoida valtion hyvinvointialueisiin ja kuntiin kohdistamaa ohjausta ja vuorovaikutusta sekä nostaa esille siihen liittyviä kehittämistarpeita ja tehdä konkreettisia toimenpide-ehdotuksia. Miten hyvinvointialueiden ja kuntien ohjausta tulisi kehittää, jotta varmistettaisiin koko julkisen hallinnon kannalta tarkoituksenmukainen, yhdensuuntainen, oikein mitoitettu ja kohdennettu ohjaus? Mitä voi ohjata vahvemmin? Mitä voi antaa ohjautua itsenäisemmin?

Erityisesti nämä tutkimuksen tavoitteet osoittautuivat vaikeiksi. Tutkimuksessa saatiin erittäin kattava ja laaja kuvaus siitä, minkälaisena valtion ohjaus näyttäytyy hyvinvointialueiden ja kuntien näkökulmasta, mutta ratkaisuehdotusten tekeminen osoittautui äärimmäisen hankalaksi. Annettujen suositusten syvyydessä ja tasossa näkyy tilanteen kompleksisuus ja asioiden monimutkaisuus. Tutkijat joutuivat selvästi myös kohtaamaan sen, että ongelmia on lopulta helppo nostaa näkyville, mutta ratkaisuehdotusten antaminen tilanteeseen on vielä aivan erilainen haaste.

Kiitän tutkimusryhmää perusteellisesta työstä ja ohjausryhmän jäseniä aktiivisesta otteesta!

Minna-Marja Jokinen

hallitusneuvos

Tutkimushankkeen ohjausryhmän puheenjohtaja

1 Julkisen hallinnon kokonaisuus muutoksessa

Henna Paananen, Arto Haveri ja Anni Jäntti

Hyvinvointialueiden perustaminen on merkinnyt perustavanlaatuista muutosta, jolla on ollut monia vaikutuksia ja kerrannaisvaikutuksia koko suomalaiseen yhteiskuntaan. Hyvinvointialueiden toiminta on tullut punnituksi nyt yhden kokonaisen valtuustokauden, ja reilun kahden ja puolen varsinaisen toimintavuoden ajan. Kansalaisten tuottaman ja kevään 2025 vaaleissa antaman arvion lisäksi myös käsillä oleva tutkimusraportti tuottaa kuvaa siitä, mitkä asiat ovat korostuneet hyvinvointialueiden toiminnassa, johtamisessa ja ohjauksessa sekä suhteissa muihin julkishallinnon ja yhteiskunnan toimijoihin.

Tämä tutkimusraportti pohjautuu Valtioneuvoston tutkimus- ja selvitystoiminnan rahoittaman Hyvinvointialueiden ja kuntien välinen suhde, johtaminen ja ohjaus (HALKO) -hankkeen tutkimustyöhön. Tutkimushanke alkoi maaliskuussa 2023 ja päättyy syyskuussa 2025. Tutkimuksen keskeisenä kysymyksenä on ollut tarkastella sitä, minkälaiseksi julkisen hallinnon kokonaisuus muodostuu hyvinvointialueuudistuksen myötä. Lisäksi tutkimus on pyrkinyt jäsentämään uudistuksen sekä ylipäätään valitun hallintomallin tuottamia vaikutuksia hyvinvointialueiden alkuvaiheen työskentelylle. ([Tieto käyttöön 2023](#)).

Yhteiskunnallisen keskustelun kannalta on olennaista säilöä tilannekuva hyvinvointialueiden ensimmäisen valtuustokauden ajalta, jolloin myöhemmän kehittämisen tukena ja vertailukohtana on tallennettua tutkimukseen perustuvaa tietoa. Tyypillistä hallinnonuudistuksille on yhtäältä se, että ensivaiheen jännitteiset tunnelmat lientyvät ajan kuluessa, ja toisaalta se, että ne aiheuttavat monenlaisia, myös ennakoimattomia vaikutuksia. Uudistuksen toimeenpanon alkuvaiheella on iso merkitys kehkeytymässä olevien uusien instituutioiden toimintaan ja eri toimijoiden välisiin suhteisiin uudistuneessa kokonaisuudessa.

Käsillä oleva tutkimusraportti on jatkoa elokuussa 2024 julkaistulle hankkeen väliraportille (Paananen, Jäntti, Haveri, Sinervo & Sinkkonen 2024). Siinä missä väliraportti keskittyi erityisesti hyvinvointialueiden ja kuntien välisiin suhteisiin, toimii tämä raportti kokonaisuhyteenvetona tutkimushankkeen tuloksista. Tässä raportissa tuotetaan empiiriseen aineistoon sekä lainsäädäntödokumentteihin pohjautuen esiin näkökulmia, joiden avulla näkemyksiä, kokemuksia ja tulkintoja

hyvinvointialueiden toiminnan alkuvaiheesta voi peilata tutkimusryhmämme tekemään analyysiin tutkimuksen informanttien näkemyksistä ja aiemmasta tutkimustiedosta hallinnonuudistamisesta.

Raportin yhteisenä, eri teemoja kokoavana viitekehyksenä hyödynnämme monitasohallintaa käsittelevää teoretietoa. Johdannon jälkeen raportissa tarkastellaan hankkeen neljää keskeistä teemaa. Ensimmäisenä teemana on hyvinvointialueiden suhteet muihin toimijoihin. Toisena käsittelemme tehtävänsiirtoja ja työnjakoa hyvinvointialueiden ja kuntien välillä. Kolmas teema on itsehallinto ja valtionohjaus, joita lähestytään ensin oikeudellisesta näkökulmasta ja sen jälkeen empiirisen analyysin avulla. Neljäntenä teemana on kansalaisosallistumisen kokonaisuus alue- ja paikallistasolla. Lopuksi esitämme synteesin hankkeen keskeisistä tuloksista ja johtopäätöksistä ja julkishallinnon kokonaisuuden näkökulmasta.

1.1 Nykyiseen hallinnon kokonaisuuteen vaikuttaneita kehityskulkuja

Nykyinen suomalainen julkisen hallinnon olemus on monien kehitysvaiheiden ja kehittämispyrkimysten tuottama kokonaisuus. Vuosikymmeniä jatkuneen julkisen hallinnon kokonaisuuden kehityspaineen keskeisenä syynä voidaan pitää julkisten menojen kasvun sekä julkisten varojen välistä epäsuhdetta. Julkisten menojen kasvua on tuottanut erityisesti sosiaali- ja terveyspalvelujen kustannuskehitys, johon on etsitty ratkaisuja erilaisin lähestymistavoin.

Suomalaisessa hallinnon- ja julkisten palvelujen uudistamiskeskustelussa kiinnostava juonne on laajojen kunta- ja aluerakenteen kysymysten kietoutuminen osaksi rajattujen palvelutuotannon vaihtoehtojen etsintää. Tämä nousee esille tarkasteltaessa aikaisempia sosiaali- ja terveydenhuollon uudistamispyrkimyksiä.

1.1.1 Uudistamispyrkimysten vaihtelut

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen valtiolähtöinen uudistaminen käynnistyi vuonna 2005, kun Matti Vanhasen hallitus aloitti kunta- ja palvelurakennemuutoshankkeen. PARAS-hankkeen nimellä kulkeneen uudistuksen tavoitteena oli uudistaa sote-palvelujen järjestämistä kuntaliitosten ja kuntien välisen yhteistyön avulla. Keskeinen tavoite oli keskittää perusterveydenhuollon ja sosiaalipalvelujen järjestämisvastuu vähintään noin 20 000 asukkaan kunnille tai kuntien muodostamille yhteistoiminta-alueille. Tätä uudistustapaa jatkoivat myös Vanhasen II

hallitus (2007–2010) sekä Mari Kiviniemen hallitus (2010–2011). Tämän uudistuksen seurauksena syntyi lukuisia yhteistoiminta-alueita sekä toteutettiin kuntaliitoksia. (Valli-Lintu 2017; Airaksinen ym. 2012; Tynkkynen, Koivusalo & Keskimäki 2021; Paananen, Jäntti, Haveri ym. 2024).

Uudistuspyrkimyksiä jatkettiin Jyrki Kataisen hallituksen (2011–2014) valmistelemalla sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutoksella. Tämä uudistus oli tarkoitus kytkeä osaksi kuntauudistusta. Tässä mallissa sote-palvelujen järjestämistä vastuu olisi jaettu viiden laajan kuntayhtymän (miljoonapiirin), sote-alueiden ja kuntien kesken. Kuntien rooli sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamisessa olisi määräytynyt niiden asukasluvun perusteella. Tämä malli kuitenkin kaatui perustuslakivaliokunnan arvioon uudistuksen epätasa-arvoisista vaikutuksista verotukseen, mutta myös sen monimutkaisuuteen. Läpi mennessään uudistus olisi voinut kaksinkertaistaa erilaisten kuntien välisten veroprosenttien erot ja ollut myös epädemokraattinen. (Valli-Lintu 2017;2019; Tynkkynen ym. 2021; Paananen, Jäntti, Haveri ym. 2024.)

Juha Sipilän hallitus (2015–2019) jatkoi uudistuspyrkimyksiä hallitusvetoisuuden sijaan parlamentaarisin keinoin. Tavoitteena oli perustaa 18 maakuntaa, jotka vastaisivat sote-palvelujen järjestämisestä ja integroisivat perus- ja erityistason palvelut saman järjestäjän alaisuuteen. Uudistus kytkeytyi aluehallintouudistukseen ja sisälsi elementtejä kansalaisten valinnanvapauden merkittävästä lisäämisestä käyttämiensä palvelujen suhteen. Malli kuitenkin kariutui perustuslakivaliokunnan esiin nostamiin ongelmiin ja uudistustyö kärjisty lopulta Sipilän hallituksen eroon (Valli-Lintu 2019; Manssila & Mattson 2019, 36).

Laaja-alaisten uudistuspyrkimysten jälkeen Antti Rinteen (2019) ja Sanna Marinin (2019–2023) hallitukset jatkoivat edellisten uudistusten tuottamien reunaehtojen viitoittamalla tiellä. Uudistuspyrkimyksiä jatkettiin keskittyen tällä kertaa rajattuihin palvelukokonaisuuksiin. Keskeisin päämäärä oli koota sote- ja pelastuspalvelut itsehallinnollisille alueille. Lopulta uudistus hyväksyttiin vuonna 2021 ja ensimmäiset aluevaalit järjestettiin 2022. Hyvinvointialueet aloittivat toimintansa vuoden 2023 alusta.

Aiemmat uudistuspyrkimykset vaikuttavat kerrostumina nykyisessä järjestelmässä. Uudistusprosessin aikana on etsitty keinoja vastata erityisesti väestön ikääntymisestä johtuvaan hoito- ja hoivatarpeiden kasvuun, sosiaali- ja terveysalan työvoimapulaan, kustannusten kasvuun, palveluintegraation tukemiseen, palvelujen laadun kehittämiseen, sekä palvelujen saatavuuteen ja saavutettavuuteen liittyviin haasteisiin. Uudistuspyrkimykset sekä valmisteluprosessit ovat muovanneet sekä järjestelmän toimijoiden että kansalaisten odotuksia.

Vaikka kansallista reformia ei saatukaan aikaisemmin toteutettua, monet keskeiset ideat, kuten perusterveydenhuollon ja sosiaalipalvelujen järjestämisvastuun kokoaminen yhden järjestäjän alle, laajojen ja kuntarajat ylittävien järjestäjätahojen perustaminen, palvelujen integraatio ja alueellinen itsehallinto, näkyvät nykyisessä järjestelmässä. Useat nykyisistä hyvinvointialueista ovatkin rakentuneet aiempien kuntayhtymärakenteiden pohjalle, mutta toki myös täysin uusia organisaatioita on perustettu. On selvää, että nämä lukuiset tavoitteet ja erilaiset edeltäneet uudistuspyrkimykset ovat jättäneet jälkensä nykyiseen, vuonna 2023 käynnistyneeseen järjestelmään ja sen ohjaukseen.

Hyvinvointialueuudistuksen tavoitteiden ja vallitsevien olosuhteiden välinen ristiveto

Nyt tarkasteltavalle toteutuneelle hyvinvointialueuudistukselle on asetettu useita tavoitteita, jotka heijastavat sekä väestörakenteen muutoksista että palvelujärjestelmässä tunnistetuista haasteista nousevia tarpeita. Tavoitteisiin kuuluvat hyvinvointi- ja terveyserojen kaventaminen, yhdenvertaisten ja laadukkaiden sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen palvelujen turvaaminen kaikille hyvinvointialueen asukkaille, palvelujen saatavuuden ja saavutettavuuden parantaminen erityisesti perustasolla, ammattitaitoisen työvoiman saatavuuden turvaaminen, ikääntymisen ja syntyvyyden laskun aiheuttamiin haasteisiin vastaaminen, kustannusten kasvun hillintä sekä turvallisuuden parantaminen. (Valtioneuvosto 2021.) Valmistelussa korostettiin erityisesti kuntien ja hyvinvointialueiden välistä yhteistyötä hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseksi sekä sairauksien ennaltaehkäisyssä. Tämän yhteistyön tavoitteena on ollut vähentää sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin kohdistuvaa painetta ja edistää väestön kokonaisvaltaista hyvinvointia (Valtioneuvosto 2021).

Edellä esitettyjen yleisten tavoitteiden lisäksi sosiaali- ja terveysministeriö määritteli valtakunnalliset tavoitteet sosiaali- ja terveyshuollon järjestämiselle vuosille 2023–2026 (Sosiaali- ja terveysministeriö 2024). Näissä tavoitteissa painottuvat palvelujärjestelmän ja palveluverkon selkeys, jotka tukevat perustason palvelujen saatavuutta, jatkuvuutta ja yhteensovittamista. Lisäksi tavoitteeksi on nostettu sote-henkilöstön riittävyyden, saatavuuden ja pysyvyyden turvaaminen sekä toiminnan taloudellinen kestävyys suhteessa palvelutarpeiden kasvuun. Toiminnan ohjaukselle asetetuissa reunaehdoissa korostetaan vaikuttavuusperustaisuutta ja yhteistyörakenteiden toimivuutta hyvinvointialueiden, kuntien ja muiden toimijoiden välillä. Tämä on olennaista erityisesti ennaltaehkäisevän työn näkökulmasta. Palvelujärjestelmältä tavoitellaan joustavuutta ja kriisinkestävyttä, jotta väestön terveys, hyvinvointi ja riittävä toimeentulo voidaan turvata koko maassa. Edellisten lisäksi myös tutkimus- ja kehittämistoiminnan vahvistaminen erityisesti

perusterveydenhuollon ja sosiaalihuollon palveluissa on asetettu tavoiteltavaksi. Myös kansallisesti ja yhteistyöalueittain suunniteltua tiedonhallintaa ja digitalisaa-tiota tavoitellaan, jotta asukaslähtöinen toiminnan uudistaminen olisi mahdollista. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2024)

Kun hyvinvointialueiden toiminta on käynnistynyt ja uutta järjestelmää on koeteltu yli kaksi vuotta, uudenlaisia jännitteitä näyttää muodostuvan uudistuksen tavoit-teiden ja vallitsevien olosuhteiden ristipaineessa. Uudistuksen on tavoitteissa erityisesti korostettu kansalaisten perusoikeuksien merkitystä, esimerkiksi yhden-vertaisuutta (PL 6 §) ja turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut (PL 19.3 §, myös TervHL 6 luku: hoitoon pääsyn vähimmäismääräajat) (Tanner, Saarni & Nykänen 2025). Nämä perusoikeuksiin sidotut tavoitteet ovat tulleet koetelluiksi alueellista itsehallintoa puoltavia näkökulmia vasten, ja toistaiseksi perusoikeu-det on arvioitukin hyvinvointialueiden itsehallintoa rajoittaviksi ja siten voimak-kaammiksi (Tanner ym. 2025). PL 19.3 § osoittaa julkisen vallan velvoitteeksi turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut (sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään). Täten hyvinvointialueen itsehallintoa päättää palveluiden järjestämis-tavasta ja sisällöstä rajoittavat kaikki ne lait, jotka määrittävät terveys- sekä sosiaali-palvelujen laatua ja määrää sitovasti.

Toinen jännite muodostuu, kun vastakkain asetetaan uudistukselle asetetut tavoitteet nousujohteisen kustannuskehityksen taittamisesta ja perusoikeuksista. Mikäli hyvinvointialueen rahoitus ei riitä turvaamaan asukkaiden lakisääteisiä perus-oikeuksia sosiaali- ja terveydenhuollon tai pelastustoimen palveluissa, hyvinvointi-alueella on oikeus saada lisärahoitusta valtiolta, mikäli rahoituksen riittämätön taso uhkaa vaarantaa palvelut (Valtionvarainministeriö 2025). Tilanne vaikuttaa siltä, että tämä poikkeusmenettelyksi arvioitu lisärahoitusmahdollisuus on muototumassa ennakoitua laajemmaksi käytännöksi (Valtioneuvoston oikeuskanslerin päätös 2025). Elokuussa 2025 neljä hyvinvointialuetta on hakenut lisärahoitusta ja näiden lisäksi kolmella hyvinvointialueella suunnitellaan hakemuksen jättämistä vielä kulu-van vuoden aikana. Tällöin poikkeuskäytännöksi arvioitu toimintatapa koskettaa jopa kolmannesta hyvinvointialueista. Tämänkaltainen poikkeuskäytäntöjen muun-tuminen laajalti käytetyiksi toimintatavoiksi aiheuttaa hankalia kerrannaisvaikutuk-sia, kuten kustannuskehityksen ennakkoinnin vaikeutumista järjestelmän rahoittajan kannalta.

Hyvinvointialueen arviointimenettely (Laki hyvinvointialueesta 611/2021, 122 ja 123 §) on toinen esimerkki poikkeusmenettelyksi ja viimesijaiseksi keinoksi ennakoidusta, mutta laajasti käyttöön otetusta toimintatavasta, jossa hyvinvointialueen taloudelliset ja ylipäättään järjestämiseen liittyvät edellytyk-set selvitä sosiaali- ja terveyspalvelujen pelastustoimen tehtävistä tulevat valtion

ja hyvinvointialueen arvioitavaksi. Tämä poikkeukselliseksi toimitavaksi luultu menettely näyttää myös vakiintumisen merkkejä hyvinvointialueiden ensimmäisinä toimintavuosina, sillä arviointimenettelyn uhka koskettaa yli puolta hyvinvointialueista vuonna 2025.

Myös äkilliset ja ennakoimattomat toimintaympäristön muutokset ovat haastaneet hyvinvointialueiden alkutaivalta. Kun hyvinvointialueiden perustamisesta saatiin sopu eduskunnassa kesällä 2021, elettiin Suomessa vielä koronapandemian aikaa, mikä vaikutti merkittävästi sosiaali- ja terveydenhuoltoon syntyneeseen kuormitukseen ja jätti jälkeensä myös hoito- ja hoivavelkaa. Koronapandemian hoito sekä sen aiheuttama kiihtynyt tarve digipalvelujen ja etävastaanottojen kehittämiseen oli vaatinut suuria ponnistuksia erityisesti terveydenhuollon henkilöstöltä. Kuormittunut tilanne heijastui myös hoitajatyövoimapulana ja esimerkiksi lakkoja ja työtaisteluja käytiin vuonna 2022. Huomiota herätti myös keskustelu hoitajamitoituksen toteutumisesta.

Loppuvuodesta 2022 työnantaja- ja työntekijäjärjestöt pääsivät sopuun palkka-harmonisaatiosta, mikä merkitsi eri kunnista ja kuntayhtymistä hyvinvointialueille siirtyvien sosiaali- ja terveysalan työntekijöiden lukuisten työehtosopimusten korvautumista uudella työ- ja virkaehtosopimuksella (SOTE-sopimus 2022–2025). Tämä sopimus monivuotisesta palkkaohjelmasta on aiheuttanut kustannuspaineita hyvinvointialueille. Esimerkiksi toteutuneita palkankorotuksia ei ollut otettu huomioon hyvinvointialueiden rahoitusta ohjaavassa hyvinvointialueindeksissä, jossa hyvinvointialueiden ansiotason sijaan yhtenä muuttujana oli käytetty yleistä ansiotasoindeksiä.

Koronapandemian väistyttyä uudenlaisen epävarmuuden tuotti Venäjän hyökkäyssota Ukrainassa, mikä heijastui Suomeen valmiuden ja kriisinhallinnan merkityksen kasvuna myös hyvinvointialueiden valmistelussa. Hyökkäyssodan aiheuttamat energian hinnan nousu ja yleinen inflaatio alkoivat heijastua nopeasti koko julkiseen talouteen ja myös hyvinvointialueudistuksen kannalta niukkeneviin resursseihin. Kustannusten nousu energioissa, palkoissa ja palveluissa heikensi hyvinvointialueiden taloudellista asemaa ja kaikki hyvinvointialueet olivatkin alijäämäisiä vuoden 2024 tilinpäätöksissä sekä Helsinkiä lukuun ottamatta.

Nämä hyvinvointialueiden alkua määrittäneet olosuhteet ovat luoneet jännitteisen toimintaympäristön hyvinvointialueille ja niitä ohjaaville ministeriöille, jonka vaikutuksia järjestelmään ei voida täydellisesti hahmottaa. Tempoilevista olosuhteista huolimatta uusi hallinnontaso on saatu luotua ja sen toimintaa on mahdollista tarkastella ja tutkia. Tämä tutkimushanke on pyrkinyt tarkastelemaan tutkimuskohdettaan eli hyvinvointialueiden ja kuntien välistä suhdetta, johtamista

ja ohjausta huomioiden jännitteiset olosuhteet ja niin sanotusti ilmeisimmät vaikutukset tutkimusryhmän samanaikaisesti tunnistaen kuitenkin tulkintojen mahdollisen rajallisuuden.

1.2 Tutkimuksen toteutus ja aineistot

Tutkimushankkeen työtä on ohjannut kysymys siitä, minkälainen julkisen hallinnon, johtamisen ja ohjauksen kokonaisuus hyvinvointialueuudistuksessa syntyy ja tunnistaa uudistuksen implementointia tukevia ja haittaavia tekijöitä ja siihen liittyviä jännitteitä. Työtä on organisoitu neljän täsmentävän teeman ympärille työpaketeittain, ja joiden mukaan myös tämä raportti on jäsennetty (Taulukko 1, 16).

Tutkimuksen on toteuttanut Tampereen yliopiston Johtamisen ja talouden tiedekunnan tutkijoiden tutkimusryhmä, jolla on monipuolinen kokemus eri hallinnon-uudistusten arvioinnista. Tutkimusryhmässä mukana ovat olleet:

- hankkeen vastuullisina johtajina toimineet yliopistonlehtori Anni Jäntti sekä professori Arto Haveri,
- hankkeen päätutkija yliopistonlehtori Henna Paananen,
- työpaketijohtajat yliopistonlehtori Lotta-Maria Sinervo, tutkimusjohtaja Pasi-Heikki Rannisto
- apulaisprofessori Anu Mutanen, tutkimusryhmän varsinaisena jäsenenä toiminut ja myöhemmin tieteelliseen asiantuntijaraatiin siirtynyt yliopistonlehtori Jenni Airaksinen, väitöskirjatutkijat Johanna Stadius (ent. Sinkkonen), Matias Heikkilä, Jonne Parkkinen, Akseli Tiensuu ja Santeri Lajunen sekä tutkimusapulaiset Kerttu Sillanpää ja Antton Vuolle

Lisäksi tutkimusryhmän työn tukena on toiminut hankkeen aikana tieteellinen asiantuntijaraati, johon ovat kuuluneet Jenni Airaksinen (Kunnallisan alan kehittämissäätiö), Jari Kolehmainen (Pirkanmaan liitto), Inga Nyholm (Helsingin kaupunki/Tampereen yliopisto), Siv Sandberg (Åbo Akademi), Jari Stenvall (Tampereen yliopisto), Juha Teperi (Tampereen yliopisto) ja Jarmo Vakkuri (Tampereen yliopisto). Tieteellinen asiantuntijaraati on kommentoinut tutkimusryhmän tulkintoja eri vaiheissa hanketta sekä esittänyt kriittisiä ja kehittäviä kommentteja tutkimustyön edistämiseksi.

Koko tutkimushanke on toteutettu hyvää tieteellistä käytäntöä noudattaen (Tutkimuseettinen neuvottelukunta 2025). Tutkimusryhmän työtä ovat ohjanneet tutkimuseettiset reunaehdot sekä systemaattiset tiedonkeruu- ja analyysitavat.

Siten herkistä ja poleemisista aihekokonaisuuksista sekä risteävistä näkökulmista huolimatta on ollut mahdollista tuottaa tieteelliseen tutkimukseen perustuvaa uutta tietoa uudenlaisesta julkisen hallinnon kokonaisuudesta.

Tutkimuskysymykset ja tiedonintressi

Tämän tutkimushankkeen tavoitteena on ollut tarkastella, minkälainen julkisen hallinnon, johtamisen ja ohjauksen kokonaisuus hyvinvointialueuudistuksessa syntyy ja tunnistaa uudistuksen toimeenpanoa tukevia ja haittaavia tekijöitä ja siihen liittyviä jännitteitä. Hankkeen tiedonintressissä ovat korostuneet hyvinvointialueiden, kuntien ja valtion välisten suhteiden, yhteistyörakenteiden ja roolien tarkastelut

Hankkeessa on keskitytty näihin teemoihin aiemmassa tutkimuksessa tunnistettujen uudistuksen kannalta keskeisten näkökulmien kautta. Näitä ovat olleet itsehallinnon osatekijät ja kokonaisuus (Pratchett 2004; Jäntti et al. 2019; Vakkala ym. 2021) sekä perustuslailliset reunaehdot (Mutanen 2017), hallinnon välisten suhteiden, ohjauksen ja monitasohallinnan (Bergström ym. 2019) näkökulmat, kuntien eriytymiskehitys (Jäntti 2016; Lavapuro ym. 2019) sekä kansalaisosallistuminen demokraattisen hallinnon ja sen legitimitietin rakentumisessa (Jäntti ym. 2017). Esiin nostetaan myös uudistuksen sivuvaikutuksia (Haveri et al. 2015). Hankkeen tutkimuskysymykset on määritetty Valtioneuvoston tutkimus- ja selvitystoiminnan tietotarpeiden mukaisesti. Lisäksi tutkimusryhmä tarkastelee hankkeen kokoavana kysymyksenä sitä, minkälainen julkisen hallinnon kokonaisuus uudistuksessa syntyy. Kysymykset on esitetty taulukossa 1.

Taulukko 1. Hankkeen tutkimuskysymykset. Minkälainen julkisen hallinnon, johtamisen ja ohjauksen kokonaisuus hyvinvointialueuudistuksessa syntyy?

Hyvinvointi-alueiden ja kuntien välinen suhde ja yhteistyö	Kansalais-osallistumisen kokonaisuus	Itsehallinto ja valtionohjaus	Hyvinvointi-alueiden ja kuntien välinen tehtäväjako
Millaiseksi hyvinvointialueiden ja kuntien suhde muodostuu yleisesti sekä eri osissa maata? Mitä hyvän yhteistyön toimintamalleja hyvinvointialueilta ja kunnista on löydettävissä?	Millaisena asukkaiden alueellisten osallistumismahdollisuuksien kokonaisuus näyttäytyy?	Millaisena valtionohjaus kokonaisuutena näyttäytyy hyvinvointialueilla? Minkälaista on hyvinvointialueiden tosiasiallisen itsehallinnollisen liikkumtilan toteutuminen lainsäätäjän edellyttämällä tavalla? Miten hyvinvointialueiden ja kuntien ohjausta tulisi kehittää?	Onko hyvinvointialueiden ja kuntien välisille tehtäväsiirroille tarvetta?

Tutkimuksen aineistot

Tutkimushanke on pohjautunut laajojen eri vaiheissa hanketta kerättyjen aineistojen varaan (Taulukko 2). Hankkeessa on kerätty lähes sata yksilöhaastattelua kunnista, hyvinvointialueilta sekä valtionhallinnosta. Lisäksi erilaisten kuntien edustajien näkemyksiä on kerätty ryhmähaastatteluin. Ensimmäiset haastattelut on toteutettu juuri hyvinvointialueiden aloitettua toimintansa, jo keväällä 2023 ja viimeisimmät hyvinvointialuejohtajien seuranta-haastattelut järjestettiin keväällä 2025. (Ks. Liite 1, esimerkkejä haastatteluteemoista)

Haastateltavien valinnassa on painotettu sitä, että erilaiset näkökulmat ja toimijat tulevat edustetuiksi aineistossa. Haastateltavissa on viranhaltijoita, asiantuntijoita, poliittisia päättäjiä sekä vaikuttamistoimielinten jäseniä niin hyvinvointialueilta kuin kunnista. Haastateltavat edustavat erilaisia uravaiheita, positioita ja poliittisia taustoja.

Haastatteluaineistojen lisäksi on kartoitettu kahden kansallisen kyselyn avulla laajempaa kansallista tilannekuvaa niin aluevaltuutettujen kuin kuntajohtajien näkemyksistä. Näiden lisäksi tutkimuksessa on hyödynnetty dokumenttiaineistoja kuten hyvinvointialuestrategioita, palvelujärjestämissuunnitelmia ja osallisuussuunnitelmia.

Tutkimuksen toteutuksessa ja aineistonkeruussa on hyödynnetty neljää kohdealuetta: Etelä-Karjalaa, Lappia, Länsi-Uusimaata ja Pirkanmaata. Kohdealueet ovat tarjonneet mahdollisuuden tutkimukselle tarkastella uudistuksen toimeenpanoa eri näkökulmista ja erilaisissa olosuhteissa. Alueet valittiin niiden keskenään erilaisten toimintaympäristöjen ja ominaisuuksien perusteella (ks. myös Paananen, Jäntti, Haveri ym. 2024). Alueet eroavat toisistaan muun muassa väestömäärän, väestörakenteen, kuntarakenteen, maantieteellisen sijainnin ja aiempien sotejärjestämismallien kautta. Näiden alueiden valinnalla on pyritty varmistamaan, että tutkimuksessa muodostuu mahdollisimman monipuolinen ja kattava kuva hyvinvointialueiden toiminnasta ja suhteista ympäristöön erilaisissa konteksteissa. Esimerkiksi Etelä-Karjalassa siirtymä hyvinvointialueeseen on tapahtunut aiemman integroidun Eksote-kuntayhtymän pohjalta, kun taas Länsi-Uudellamaalla hyvinvointialue on rakennettu lähes tyhjästä ilman aiempaa alueellista organisaatiota. Lapissa korostuvat pitkät välimatkat sekä saamenkielisen väestön palvelut sekä matkailun tuoma kausivaihtelu, kun taas Pirkanmaalla keskustelussa pinnalla ovat suuri väestöpohja, keskustaajungin ja yliopistosairaalan vaikutukset sekä alueen sisäinen monitahoisuus.

Nämä kohdealueet ovat toimineet keskeisessä roolissa osana tutkimuksen aineistonkeruuta. Niiden kautta tutkimusryhmän on ollut mahdollista tarkastella hyvinvointialueuudistuksen toimeenpanoa ja vaikutuksia syvällisemmin ja täydentäen kansallisia kyselyjä ja hyvinvointialuejohtajien haastatteluja. Kyselyjen alueellista tarkastelua on rajoittanut vastaajamäärien pienuus, eikä haastatteluaineistonkaan nojalla ole mahdollista tehdä aluekohtaisia analyysejä alueiden tunnistettavuuden ja yksittäisten informanttien identifioinnin välttämiseksi. Kohdealueiden rooli ei siis ole ollut tuottaa lähtökohtia yksityiskohtaiseen aluevertailuun, vaan niiden kautta on pyritty rikastamaan ymmärrystä siitä, miten erilaiset lähtökohdat ja toimintaympäristöt ovat läsnä hyvinvointialueiden toiminnassa.

Laajan ja ajallisesti useassa otteessa kerätyn aineiston vahvuus on sen tarjoama mahdollisuus tasapainoiseen tulkintaan, jossa yksittäisen alueen tai intressiryhmän näkemykset eivät korostu liikaa. Aineisto mahdollistaa myös uuteen hallinnontasoon luonnollisesti liittyvien ristiriitojen esiintuomisen, vaikkakin tavoitteena

on luoda yleiskuva hyvinvointialueiden alkutaipaleelta. Aineisto mahdollistaa tutkimuksen jatkamisen myös hankkeen päätyttyä esimerkiksi pitemmän aikavälin seurantatutkimuksena tai ajallisena vertailevana tutkimuksena.

Monitahoista aineistoa on analysoitu kuvailevan laadullisen analyysin keinoin tavoittaaksemme uudenlaista ymmärrystä tutkittavasta aiheesta. Laadullisen analyysin vahvuutena on tuottaa sanoituksia ja erilaisia tulkintavaihtoehtoja yhteisesti havaittavista tapahtumista ja ilmiöistä. Analyysin edetessä on ollut mahdollista tunnistaa keskeisiä, kuhunkin tutkimuskysymykseen vastauksia ja täsmennyksiä tuottavia teemoja. Laadullinen analyysi ei kuitenkaan tuota yksiselitteisiä vastauksia esimerkiksi siitä missä määrin tai kuinka yleistettävästi erilaiset näkökulmat ovat voimassa erilaisilla hyvinvointialueilla. Tätä yleistä tilannetta kuvaamaan on hyödynnetty kansallisia kyselyjä ja niiden pohjalta tuotettuja suoria jakaumia vastausten pohjalta.

Taulukko 2. Tutkimushankkeen haastattelu- ja kyselyaineistot

	Ajankohta	Aineiston tyyppi ja informanttien asema	Informanttien lukumäärä ja organisaatiot
Valtionhallinto	3–4 / 2024	Hyvinvointialueuudistuksen sekä hyvinvointialueiden ohjauksen keskeisten avainhenkilöiden haastattelut	10 haastateltavaa (mm. VM, STM, SM, OKM)
Hyvinvointialueet	5–6 / 2023	Hyvinvointialuejohtajien haastattelut	17 haastateltavaa
	1-3 / 2025	Hyvinvointialuejohtajien seuranta haastattelut	10 haastateltavaa
	4–8 / 2023	Kohdealueiden johtavien viranhaltijoiden haastattelut (mm. talous-, hallinto-, yhdyspinta-, integraatio-, kehitys-, viestintä-, pelastus- sekä konsernipalvelujohtajia, päällikkötehtävissä toimivia sekä osallisuusasiantuntijoita)	32 haastateltavaa (Etelä-Karjalan, Lapin, Länsi-Uusimaan ja Pirkanmaan hyvinvointialueet)
	2–3 / 2025	Hyvinvointialueiden viranhaltijoiden haastattelut, fokusryhmä	7 haastateltavaa (Keski-Uusimaa, Päijät-Häme)
	5–9 / 2023	Hyvinvointialueiden osallisuusasiantuntijoiden haastattelut	10 haastateltavaa (Etelä-Karjalan, Lapin, Länsi-Uusimaan ja Pirkanmaan hyvinvointialueet)
	5–6 / 2023, 9–10 / 2024	Hyvinvointialueiden johtavien luottamushenkilöiden haastattelut (aluehallitusten ja aluevaltuustojen puheenjohtajia)	18 haastattelua (edustettuna 11 hyvinvointialuetta)
	30.10.2023–15.1.2024, Lime Survey -alustalla	Kysely kaikille Suomen varsinaisille aluevaltuutetuille	352 vastausta, vastausprosentti 25,52 %
Kunnat	4 / 2024	Fokusryhmähaastattelut kohdealueilla sijaitsevien kuntien edustajille (mm. kuntajohtajia ja kunnanhallitusten puheenjohtajia)	3 fokusryhmähaastattelua (edustettuna 10 kuntaa)
	16.1.–7.4.2024, Lime Survey -alustalla	Kysely kaikille Manner-Suomen kuntajohtajille ja pormestareille	77 vastausta, vastausprosentti 26,27 %
	4–5 / 2024	Kuntien osallisuus- ja vaikuttamistoimielinasiantuntijoiden haastattelut	8 haastateltavaa (edustettuna 8 kuntaa)
	10–11 / 2024	Kohdealueilla sijaitsevien kuntien johtavien luottamushenkilöiden haastattelut	11 haastateltavaa (11 kuntaa, 4 kohdealuetta)

1.3 Monitasohallinta uuden julkisen hallinnon kokonaisuuden lähtökohtana

Hyvinvointialueuudistuksen myötä Suomen julkinen hallinto muuttuu kohti monitasohallintaa, joka on eurooppalaisittain yleinen tapa järjestää julkinen hallinto (Jänntti ym. 2019). Monitasohallinnassa valtion (tai liittovaltion) alapuolella toimii useita itsehallinnollisia tasoja mutta sillä on myös horisontaalinen ulottuvuus. Monitasohallinnalla tarkoitetaan useista hallinnontasoista ja muista organisaatioista koostuvan kokonaisuuden toimintaa, jossa päätöksenteko ja auktoriteetti on jakautunut useille toimijoille.

Monitasohallinnan (multi-level governance, MLG) juuret ovat Gary Marks'n (1993) Euroopan Unionin rakennepolitiikan tarkastelun yhteydessä kuvaamassa monitasohallinnan ideassa, jonka mukaan kysymyksessä on *"jatkuva neuvottelu-järjestelmä sisäkkäisten hallintojen kesken useilla aluetasoilla, mikä on seurausta laajasta instituutioiden uudelleenluomisprosessista"*. Alkuvaiheessa ilmiöstä kiinnostuneiden tutkijoiden huomio kohdistuikin erityisesti hallinnontasojen välisiin suhteisiin muistuttaen amerikkalaista hallinnontasojen välistä (inter-governmental relations) tutkimussuuntausta. Myöhemmin tarkastelu laajentui myös hallinnon horisontaaliseen yhteistyöhön yritysten ja kolmannen sektorin kanssa ja alettiin puhua monitasohallinnasta.

Eurooppalaisessa keskustelussa monitasohallinta on nähty keinona alue- ja paikallistason yhteisöjen voimaannuttamiseen, ja tähän liittyvät vahvasti esimerkiksi Euroopan Unionin subsidiariteetti- ja kumppanuusperiaatteet (Tatar 2016). Monitasohallinnan teorian mukaan monitasoista hallintoa tarvitaan koska se pystyy hallinnon mittakaavan joustavuuden avulla ottamaan huomioon politiikan ulkoisvaikutusten vaihtelevuuden globaalista paikallistasolle. Lisäksi monitasoisiin hallintoalueisiin hajautettu valta mahdollistaa kansalaisten erilaisten preferenssien huomioimisen ja edistää sitoutumista valittuihin toimintapolitiikkoihin, mahdollistaa hallintoyksiköiden välisen kilpailun sekä edistää innovaatioita ja kokeiluja (Marks & Hooghe 2004, 16.).

Monitasohallintaa voidaan toteuttaa erilaisin tavoin ja esimerkiksi hallinnontasojen välisissä suhteissa voi olla enemmän tai vähemmän hierarkkisia piirteitä. Kuitenkin erityisesti viimeaikaisessa uutta julkista hallintaa (New Public Governance) koskevassa keskustelussa korostetaan sitä, että hallinnontasojen välisten suhteiden ei tulisi olla vain hierarkkisia eikä valtion keskushallinnon tulisi näyttäytyä ainoastaan "hierarkian huippuna". Sen sijaan valtio tulisi tunnistaa ainoastaan yhtenä toimijana muiden joukossa, joka harjoittaa ja tuottaa vaikutuksensa yhteistyössä muiden toimijoiden ja hallinnontasojen kanssa.

Edellä esiin nostettujen monitasohallintaan yhdistettyjen myönteisten piirteiden lisäksi monitasohallintaan liittyy myös riskejä esimerkiksi demokratian näkökulmasta. Monitasohallinnan kompleksisuus voi heikentää vastuullisuutta ja omistajuutta ja antaa julkisille toimijoille mahdollisuuden vältellä vastuitaan. Myös yksityisten ja kolmannen sektorin toimijoiden mukaantulo hallintaan vähentää vastuullisuutta ja läpinäkyvyyttä. (Peters & Pierre 2004.)

Monitasohallinnassa on useita ratkaistavia kysymyksiä, jotka vaikuttavat sen toimivuuteen ja tehokkuuteen. Taloudelliset kysymykset, kuten rahoituksen kohdentuminen eri hallintotasojen välillä, ovat keskeisiä resurssien hallinnan ja priorisoinnin kannalta. Toimintapolitiikan ristiveto voi syntyä, jos eri hallintotasot eivät pysty luomaan yhteisiä tai samaan suuntaan osoittavia tavoitteita. Poliittiset voimasuhteet ja päätöksentekoprosessit eri hallintotasojen välillä vaikuttavat siihen, miten päätökset tehdään ja toimeenpannaan. On tärkeää pohtia, onko jollakin osapuolella saneluvaltaa ja miten tämä vaikuttaa muiden tasojen itseohjautuvuuteen ja proaktiivisuuteen (Krane & Wright, 2000).

Monitasohallinnan onnistumisen perustana ovat onnistunut työnjako toimijoiden välillä, hallinnontasojen autonomia ja kansanvaltaisuus, hallinnontasojen legitimizeetti eli hyväksymisenarvoisuus ja toimijoiden yhteistyö vertikaalisesti ja horisontaalisesti (ks. Nyholm ym. 2017). Howlett, Vince & del Rio (2017) korostavat, että toimintojen yhteensovittaminen eri tasojen välillä on tärkein onnistumisen edellytys, ja jos toiminnan horisontaalisia tai vertikaalisia ulottuvuuksia ei ole hyvin yhteensovitettu, monitasohallinnassa on huomattava epäonnistumisen riski. Yhteensovittaminen tarkoittaa tavoitteiden ja strategioiden sekä käytännön toimien synkronisointia niin että viedään kehitystä samaan suuntaan, minimoidaan konflikteja ja jos mahdollista, tuotetaan synergisiä vaikutuksia (Briassoulis 2004). Heikon tai puuttuvan yhteensovittamisen syynä voi olla esimerkiksi eri hallinnontasojen välinen erilainen toimintalogiikka, eri suuntiin johtavat kannustimet tai prioriteetit (Howlett, Vince & del Rio 2017, 72).

Monitasohallinnan rakenteet ja toimintatavat eivät synny tyhjiössä, vaan ne heijastavat yhteiskunnan arvoja, normeja ja sosiaalisia rakenteita, joissa ne toimivat. Perustuslailliset puitteet määrittävät eri hallintotasojen valtuudet ja vastuut, mikä vaikuttaa niiden välisiin suhteisiin. Kansallisella tasolla esimerkiksi ministeriöt ovat keskeisiä toimijoita monitasohallinnassa ja vaikuttavat myös muiden hallinnontasojen toimintaan ja tavoitteisiin. Lisäksi taloudelliset, poliittiset ja sosiaaliset olosuhteet sekä kansainväliset vaikutteet muokkaavat monitasohallinnan toimintaympäristöä ja sen kykyä vastata ajankohtaisiin haasteisiin (Cameron 2001).

Huonosti sujuvan yhteistyön tilanteessa toivoa antaa Homsyn, Liun ja Warnerin (2019, 574) oivallus monitasohallinnan dynamiikasta, jonka mukaan toimiessaan jatkuvassa vuorovaikutuksessa ja keskinäisessä riippuvuussuhteessa toimijat voivat vähitellen alkaa ymmärtää muiden toimijoiden asemaa, arvoja ja toimintalogiikkaa, mikä puolestaan voi johtaa luottamuksen vähittäiseen voimistumiseen ja toimintojen yhteensovittamisen helpottumiseen.

1.4 Itsehallinnon ja monitasoisen hallinnon kokonaisuuden yhteensovittamisen haaste

Paikallisessa itsehallinnossa on kyse paikallishallinnon vapaudesta, mahdollisuuksista ja kyvykkyydestä johtaa omaa toimintaansa ja tehdä päätöksiä. Monitasoinen hallintojärjestelmä voidaan rakentaa ja monitasohallintaa toteuttaa eri tavoin niin, että eri hallinnontasoilla voi olla aito itsehallinto tai itsehallinto voi puuttua joltakin hallinnontasolta. Esimerkiksi Suomessa on ollut aluetason hallintoa niin maakuntaliittojen, sairaanhoitopiirien ja muiden kuntayhtymien kuin valtion aluehallinnon muodossa, mutta aluetason hallinto ei ole ollut itsehallintoa. Sote-uudistuksessa itsehallinto on ulotettu kuntatason lisäksi aluetasolle hyvinvointialueiden toiminnan perustuessa lähtökohtaisesti itsehallintoon.

Monitasoisessa hallintojärjestelmässä eri hallinnontasojen itsehallintoa voidaan perustella monilla syillä. Ensiksi itsehallinto merkitsee kannustimia ja vastuullisuutta taloudenhoidossa ja toiminnassa. Toiseksi itsehallinnon avulla voidaan parhaimmillaan ottaa huomioon alueellisia eroja ja tukea uusien paikallisista lähtökohdista nousevien toimintamallien kehittämistä. Kolmanneksi itsehallinto antaa vahvan legitiimin perustan päätöksenteolle kullakin hallinnontasolla. (Pratchett 2004; Cameron 2001; Agranoff & Radin 2015.) Itsehallintoalue on poliittinen yhteisö, jonka kautta voidaan pyrkiä vallan hajauttamiseen ja kansalaisten osallisuuden lisäämiseen. Itsehallintoon liittyy keskeisenä elementtinä demokratia, joka on erottamaton osa nykyaikaista julkista hallintoa.

Yleensä paikalliseen ja alueelliseen itsehallintoon katsotaan kuuluvan taloudellinen ja oikeudellinen liikkumavara, joka näkyy päätöksenteon vapausasteina. Itsehallinto on riippumattomuutta yksityiskohtaisesti ohjaavista säädöksistä ja mahdollisuutta vaikuttaa omiin taloudellisiin voimavaroihin. (Ks. esim. Pratchett 2004). Tämän lisäksi itsehallintoon kuuluvat poliittiset instituutiot, koska kysymys on nimenomaan asukkaiden itsehallinnosta. Euroopan neuvosto ja Euroopan alueiden komitea liittävät alueelliseen itsehallintoon lisäksi muita ominaisuuksia

kuten päätöksenteon riippumattomuus muista hallinnon tasoista, oikeus tehdä sopimuksia, oikeus päättää käytössään olevasta rahasta sekä oikeus edustaa aluetta ja sen symboleja.

Monitasoisessa hallinnossa valta on usein jaettu eri hallintotasojen välillä, mikä tarkoittaa, että mikään yksittäinen taso ei hallitse täysin. Joillakin hallinnontasoilla voi olla vain rajallista tai hieman häilyvää autonomiaa, joka vaihtelee tilanteen ja kontekstin mukaan, kun taas toiset hallinnontasot voivat olla täysin autonomisia. Monitasoisissa hallintomalleissa eri tasot ovat kuitenkin usein riippuvaisia toisistaan, mikä korostaa yhteistyön ja koordinoinnin tarvetta. Eri hallinnontasot voivat kilpailla resursseista ja vaikutusvallasta, mutta samalla niiden on myös tehtävä yhteistyötä yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Neuvottelut ja vaihtosuhteet ovat keskeisiä, kun eri tasot pyrkivät saavuttamaan sopimuksia ja ratkaisuja. Neuvottelu on tärkeä strategia, koska se mahdollistaa erilaisten intressien ja tavoitteiden yhteensovittamisen (mukaillen Agranoff & Radin 2015).

Hyvinvointialueiden itsehallinnon tasoa tarkasteltaessa, on huomattava, että hyvinvointialueiden tehtäväkenttä on niiden yhteiskunnallisesta merkityksestä ja budjettiosuuden suuruudesta huolimatta kapeampi kuin esimerkiksi kunnilla. Eurooppalaisessa tutkimuskeskustelussa viitataan usein ns. yhden tarkoituksen organisaatioihin (single-purpose organisations), joista tunnetuimpana esimerkkinä toimii Iso-Britannian NHS (Christensen & Lægreid 2007; Peters 2001; Adam ym. 2007). Yhden tarkoituksen organisaatioihin ei yleensä liitetä vastaavaa itsehallinnon tavoitetta kuin monitoimialaisiin hallintoalueisiin. Suomessa esimerkkinä yhden tarkoituksen organisaatioista ovat olleet kuntayhtymät, esimerkiksi sairaanhoitopiirit. Yhtä tarkoitusta varten perustettuihin organisaatioihin liittyy oletama, että yhden toiminnon ympärille keskittyvää organisaatiota on helpompi valvoa ja ohjata verrattuna tilanteeseen, jossa sama toiminta olisi hautautuneena osaksi suurempaa monien tavoitteiden organisaatiota (Peters 2001; Adam ym. 2007).

Suomalaiset hyvinvointialueet eivät ole sellaisia monitoimialaisia tai yleistoimivaltaisia hallinnontasoja, joita Euroopassa toimii monissa maissa sekä alue- että paikallistasolla. Suomessa näitä ovat kunnat. Hyvinvointialueet eivät kuitenkaan ole suoraan rinnasteisia myöskään edellä esiteltyihin yhden tarkoituksen organisaatioihin, sillä niiden tehtäväkenttä kattaa sosiaali- ja terveystalouden kokonaisuuden sekä pelastuspalvelut. Tämä tehtäväkentän laajuus on ollut yksi keskeinen syy sille, miksi hyvinvointialueista on täytynyt luoda itsehallinnollisia toimijoita, eikä niitä ole organisoitu esimerkiksi kuntayhtymien tapaan. Hyvinvointialueet näyttävät itsehallinnon näkökulmasta kuitenkin hyvin erilaisilta kuin suomalaisessa julkishallinnossa paikallisella itsehallinnolla on perinteisesti ymmärretty kuntakontekstissa (Jäntti, Sinervo & Vakkala 2019). Kysymys

hyvinvointialueiden itsehallinnon laajuudesta ja toteutusmuodosta ei siis ole yksiselitteinen, vaan vaatii keskustelua esimerkiksi siitä, onko itsehallinnollinen liikkumatila lainsäätäjän edellyttämällä tasolla.

Tarkastelukohtena hallinnontasojen väliset suhteet

Keskeinen kysymys monitasohallinnan äärellä on se, miten valtion, paikallis- ja aluehallinnon väliset suhteet määrittyvät, mikä tekee niistä jännitteisiä tai yhteistyöhön perustuvia. Suhteiden laatuun vaikuttavat useat näkökulmat. Hijiinon mukaan keskeisimmät suhteiden laatuun vaikuttavat ulottuvuudet ovat paikallinen autonomia, joka tarjoaa erillisyyden keskushallinnosta, sekä paikallis- ja kansallisen tason väliset puolueiden sisäiset sidokset (Hijino 2017).

Kansallisen ja paikallistason väliset jännitteiset suhteet voivat muodostaa konfliktin, kun odotukset toiminnalle eriytyvät yhdellä tai useammalla politiikkasektorilla. Konflikteja suhteeseen voi syntyä, kun kannusteet ylläpitää yhteistyöhön perustuvia suhteita heikkenevät tai kun yksi tai useampi osapuoli uskoo, että sillä on resursseja ja kykyä hallita muita onnistuneesti. Lisäksi osassa konflikteissa syyt eivät juonna juuriaan vain eriytymiseen, vaan siihen liittyy jonkin hallinnontason halu laajentaa vaikutusvaltaansa tai saavuttaa enemmän resursseja itselleen muilta tahoilta (Hijino 2017).

Hallinnontasojen väliset suhteet (inter-governmental relations, IGR) muodostuvat yhteyksistä, jotka sitovat kansallista hallintoa enemmän tai vähemmän itsenäisiin hallinnollisiin hallinnontasoihin. Näihin liittyy poliittisia voimasuhteita muokkaavia vuorovaikutussuhteita, hallinnollista kontrollia ja päätöksentekoa (Agranoff 2004). Hallinnontasojen väliset suhteet pitävät sisällään monitasoista politiikkaa ja toimintaa erilaisten hallinnontasojen toimijoiden kesken. Osalliset voivat edustaa joko samaa tai eri alueellista tasoa tai mittakaavaa. Päätöksenteon kohteena on usein julkisten palvelujen tuottaminen (Alcantara ym. 2016).

Hallinnon välisien suhteiden ”kuvioilla” on väliä, ja ne voivat merkittävästi vaikuttaa reformin implementaatioon ja edelleen kehittymiseen sekä vaikuttaa myös tulevien uudistamisen vaiheisiin (Bolgherini ym. 2018). Muutokset hallinnontasojen välisissä suhteissa voivat johtaa valtapeleihin, jossa osallisina olevat hallinnontasot toimivat maksimoidakseen vaikutusvaltaansa muuttuneessa tilanteessa. Valtapeliin vaikuttavat niin poliittiset ja toimintapoliittiset ikkunat, puoluepolitiikka sekä lainsäädännöllinen kehys (Bolgherini ym. 2018).

Hyvinvointialueiden perustamisen myötä vertikaalisen yhteistyön korostaminen on jatkossa yhä olennaisempaa myös Suomessa. Hyvinvointialueiden, kuntien ja valtion toimiva yhteistyö on julkisen vallan käytön, hyvän hallinnon, demokratian, osallisuuden ja kestäväen julkisen hallinnon keskeinen edellytys.

2 Hyvinvointialueiden rakentuvat suhteet muihin toimijoihin

Pasi-Heikki Rannisto, Henna Paananen & Kerttu Sillanpää

Hyvinvointialueet ovat alkaneet rakentaa yhteistyösuhteitaan muihin toimijoihin. Nämä uudet yhteistyösuhteet ja toimintatavat rakentuvat niin yhteisiksi tunnistettujen ongelmien kuin säänneltyjen yhteistyövelvoitteiden ympärille. Lisäksi yhteistyötä rakennetaan palvelujen järjestämiseksi sekä kansalaisyhteiskunnan toimijoiden kuten järjestösektorin suuntaan. Monin paikoin yhteistyösuhteet nojaavat vielä henkilösuhteisiin eikä niinkään vakiintuneisiin toimintatapoihin tai rakenteisiin. Kaikista vakiintuneimpina ja jäsentyneimpinä näyttäytyvät suhteet valtioon ja hyvinvointialueita ohjaaviin ministeriöihin.

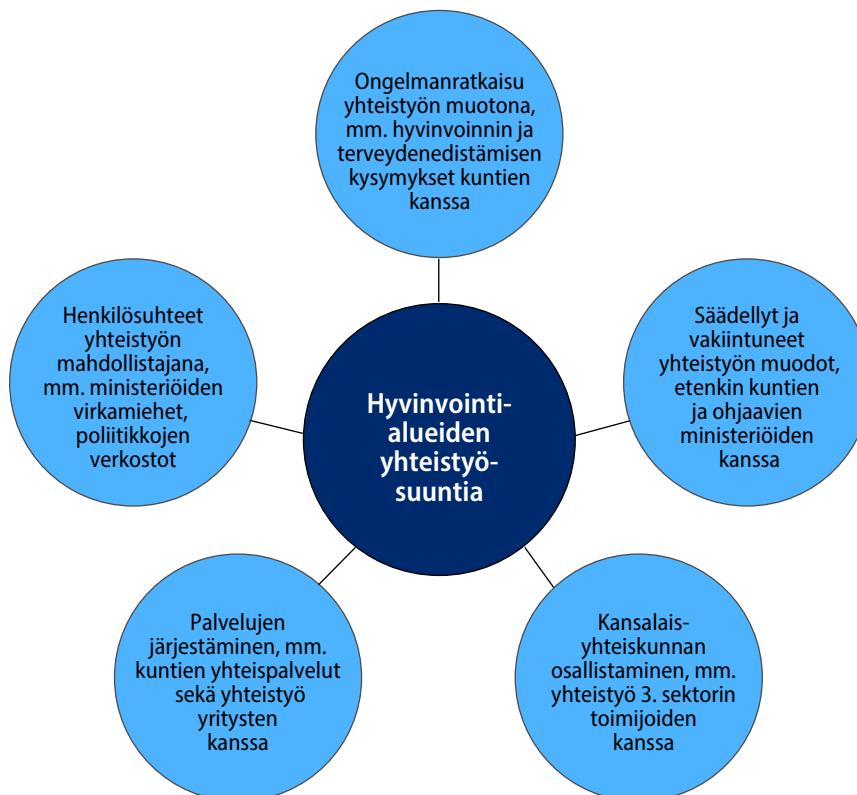
Tässä luvussa tarkastellaan pääsääntöisesti empiiristen tutkimusaineistojen analyysiin perustuen hyvinvointialueiden rakentumisvaiheessa olevia yhteistyösuhteita muiden ympäröivien toimijoiden kanssa. Hyvinvointialueiden yhteistyösuhteet näyttäytyvät tämän tutkimuksen valossa monitahoisilta ja eri tavoin kypsyneiltä. Tämän tutkimuksen ensimmäisessä vaiheessa tunnistettiin pelkästään hyvinvointialueiden ja kuntien välisiä yhteistyötapoja lukuisia, jotka vaihtelivat johtajakokouksista ja asiantuntijaverkostoista virallisiin toimielinrakenteisiin ja kahden toimijan välisiin neuvotteluprotokollisiin (Paananen, Jäntti, Haveri ym. 2024, 23–24). Lisäksi hyvinvointialuestrategioissa on tunnistettavissa hyvinvointialueiden ensimmäistä toimintakautta värittänyt paine rakentaa vahvat suhteet ympäröivään toimintaympäristöön, kuroa eri toimijoita yhteen alkavan toiminnan organisoinniseksi ja ylipäätään löytää paikkansa osana monien toimijoiden verkostoa (Paananen, Satokangas, Karreinen ym. 2023).

Yhteistyösuhteiden kirjosta ja eroavaisuuksista huolimatta hyvinvointialueiden ja muiden toimijoiden suhteita voidaan tarkastella kootusti niiden toimintalogiikoiden kautta. Tarkastelua voidaan tehdä esimerkiksi vakiintuneiden yhteistyömuotojen kautta, joista osapuolille merkittävimmät on usein organisoitu, jopa institutionaalisuusi pysyviksi toiminnoiksi. Yhteistyötä voidaan tehdä myös tapauskohtaisesti, jolloin ratkotaan esiin tulevia haasteita vain kyseistä tarkoitusta varten kootuissa toimijaryhmissä tai jos haasteelle on jo olemassa toimiva elin, viedään tapaus sinne ratkottavaksi. Tässä tapauksessa yhteistyö on ongelmia ratkovaa ja lopputulokseen pyrkivää. Tarkasteltaessa hyvinvointialueita voidaan nähdä myös erilaista

suoraa tai edustuksellista demokratiaa, jota hyväksi käyttämällä hyvinvointialue kehittää, innovoi tai ratkoo palveluihinsa ja niiden tarjontaan liittyviä kysymyksiä. Näitä hyvinvointialueiden harjoittamaan yhteistyöhön liittyviä toimintatapoja ja painotuksia on jäsennetty kuviossa alla (Kuvio 1).

Tämän luvun empiiriset tulokset nojaavat hankkeen laajaan haastatteluaineistokokonaisuuteen (Taulukko 2 Tutkimushankkeen haastattelu- ja kyselyaineistot, 19) sekä tutkimuksen aikana aiemmin laadittuihin tarkasteluihin ja väliraportin alustaviin havaintoihin (Paananen ym. 2024). Lisäksi lähteenä on käytetty alku- peräisen aineistohankinnan yhteydessä tunnistettujen onnistuneiden yhteistyömuotojen toteuttajien syvempiä ryhmä- ja yksilöhaastatteluja.

Kuvio 1. Hyvinvointialueiden yhteistyösuuntia ja muotoja



2.1 Näkökulmia hyvinvointialueiden ja kuntien väliseen yhteistyöhön ja yhteistyörakenteisiin

Tässä tutkimushankkeessa tuotetun väliraportin perusteella hyvinvointialueiden ja kuntien välinen yhteistyö käynnistyi uudistuksen alkuvaiheessa hitaasti ja osin jännitteisesti (Paananen, Jäntti, Haveri ym. 2024). Väliraportin keskeisen viestin muodostivat kuvaukset tilanteista, joissa hyvinvointialueet keskittyivät ensisijaisesti valtiotasolta annettuun järjestäytymistehtäväänsä, jättäen kuntayhteistyön taka-alalle. Tämä on johtanut siihen, että yhteistyötä ryhdyttiin rakentamaan vasta jälkikäteen, hyvinvointialueiden omista lähtökohdista ja aikatauluista käsin. Käytännössä tämä tarkoitti sitä, että hyvinvointialueet saattoivat sanella yhteistyön muotoja ja vaiheistusta, mikä heikensi kuntien kokemusta tasavertaisesta kumppanuudesta.

Yhteistyörakenteiden muodostuminen on ollut alueellisesti vaihtelevaa. Joillakin alueilla yhteistyötä oli tehty jo ennen uudistusta esimerkiksi kuntayhtymien tai muiden alueellisten rakenteiden kautta, jolloin siirtymä uuteen oli sujuvampi. Toisaalla yhteistyö on rakentunut lähes tyhjästä. Yhteistyömuotoja on tunnistettu laajasti: johtajakokouksista ja asiantuntijaverkostoista virallisiin toimielinrakenteisiin ja kahden toimijan välisiin neuvotteluprotokolliin. (Paananen, Jäntti, Haveri ym. 2024, s. 21–23.)

Yhteistyön muotojen kirjo on laaja. Yhteistyötä on tehty niin verkostomaisesti, epämuodollisten henkilökohtaisten suhteiden varassa kuin myös institutionaalisesti organisoitujen rakenteiden kautta. Joillakin alueilla yhteistyö on rakentunut vahvasti henkilöiden välisiin suhteisiin ja luottamukseen, kun taas toisaalla on pyritty luomaan pysyviä, rakenteellisesti ankkuroituja yhteistyöfoorumeita. (Paananen, Jäntti, Haveri ym. 2024, s. 21–23.) Tämä kertoo siitä, että yhteistyö ei ole yhdenmukainen tai vakiintunut ilmiö, vaan se elää ja muovautuu paikallisten olosuhteiden, toimijoiden ja historiallisten taustojen mukaan.

2.1.1 Yhteistyön haasteet ja kipupisteet

Yhteistyön haasteet liittyvät erityisesti roolien ja vastuiden epäselvyyteen, työnjaon jäsentymättömyyteen sekä siihen, että yhteistyön tavoitteet jäävät usein abstraktille tasolle. Tämän tutkimuksen suuntaisia tuloksia on saatu myös tuoreessa pro gradu -tutkielmassa, jossa on tarkasteltu erityisesti Pirkanmaan hyvinvointialueen ja Tampereen kaupungin välistä yhdyspintatyötä (Autio 2025) Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen osalta vastuut ovat sitkeästi jatkuneet epäselvinä, ja tämä toiminta näyttää jäävän helposti ei-kenenkään maaperälle. Useat hyvinvointialueet

ovatkin kevään 2025 aikana luopuneet koulujen ja oppilaitosten ei-lakisääteisistä sote-ammattilaisista (Hyvil 2025). Myös järjestöavustusten koordinointi ja oppilas-huollon järjestäminen ovat olleet esimerkkejä yhteistyön kipupisteistä monin paikoin.

Kolmannen toimintavuoden aikana yhteistyössä on kuitenkin havaittavissa myönteistä kehitystä. Suhde on alkanut asettua, ja yhteistyörakenteita on kehitetty ja osin myös vakiinnutettu. Samalla on kuitenkin havaittavissa, että yhteistyön prioriteetit ja tavoitteet ovat edelleen monin paikoin epäselviä (Myös Autio 2025). Tämä kertoo siitä, että monitasohallinnan kokonaisuus on siltä osin vielä eriytynyt ja jäsentymätön.

Yhteenvedona voidaan todeta, että väliraportin perusteella hyvinvointialueiden ja kuntien välinen yhteistyö on ollut uudistuksen alkuvaiheessa haavoittuvaista ja epätasaista, mutta kehityssuunta on ollut pääosin myönteinen. Jotta yhteistyö voisi jatkossa tukea monitasohallinnan tavoitteita, tarvitaan selkeämpiä rakenteita, yhteisiä tavoitteita ja tasavertaista vuoropuhelua. Samalla on tärkeää tunnistaa ja hyväksyä se, että yhteistyörakenteet voivat ja saavatkin vaihdella alueellisesti – tärkeintä on, että ne tukevat toimijoiden välistä luottamusta, yhteistä ymmärrystä ja kykyä ratkaista rajapintakysymyksiä yhdessä.

Eryteisesti kipupisteiksi ovat muodostuneet palvelupisteiden ja erilaisten sairaan-hoitopalvelumuotojen kohtalot niin Länsi-Uudellamaalla kuin Lapissa (Jaakkola 2025; Koivumaa 2025). Eryteisesti Lohjan synnytystoiminnan puolesta on aktivoi-duttu monin paikoin Länsi-Uudellamaalla (Etelän uutiset 2022). Vastaavasti Lapissa on käyty pitkään jatkunutta kädenvääntöä kahden keskussairaalan kohtalosta. Lapin pitkät etäisyydet heijastuvat myös käynnissä olevaan kiistaan uusien terveys-asemien sijoituspaikoista.

2.1.2 Hyvän yhteistyön toimintamallit ja käytännöt

Tässä tutkimushankkeessa on aikaisemmin tunnistettu esimerkkejä hyvistä yhteis-työn toimintamalleista, jotka ovat tukeneet hyvinvointialueiden ja kuntien välistä vuorovaikutusta ja yhteistoimintaa uudistuksen alkuvaiheessa. Näissä toiminta-malleissa on korostunut erityisesti pitkäjänteisyys, luottamuksen rakentaminen ja yhteisten tavoitteiden tunnistaminen. (Paananen, Jäntti, Haveri ym. 2024)

Yksi keskeinen hyvän yhteistyön edellytys on ollut olemassa olevien verkostojen hyödyntäminen. Alueilla, joilla oli jo ennen uudistusta toimivia yhteistyö-rakenteita – kuten säännöllisiä johtajakokouksia, asiantuntijaverkostoja tai yhteisiä

kehittämishankkeita – yhteistyö on jatkunut sujuvammin myös hyvinvointialueiden perustamisen jälkeen. Näissä tapauksissa yhteistyö on rakentunut aiemman yhteisen historian ja luottamuksen varaan, mikä on helpottanut siirtymää uuteen hallintomalliin.

Toimiviksi on koettu myös sellaiset käytännöt, joissa **yhteistyötä ryhdytty rakentamaan systemaattisesti ja tavoitteellisesti**. Esimerkiksi yhteiset seminaarit, kuntajohtajien ja hyvinvointialuejohdon tapaamiskierrokset sekä yhteisten foorumien perustaminen ovat tukeneet osapuolten välistä vuoropuhelua ja yhteisen ymmärryksen muodostumista. Näissä tilanteissa yhteistyö ei ole jäänyt yksittäisten henkilöiden varaan, vaan sitä on pyritty juurruttamaan nimenomaan osaksi organisaatioiden toimintakulttuuria. Esimerkkinä tämänkaltaisesta systemaattisesta yhteistyöstä voidaan pitää Pirkanmaalla rakennettua yhteistyömallia asunnottomuuden ratkaisemisessa, missä on otettu parin vuoden aikana askeleita parempaan suuntaan (Horsma-aho 2025).

Hyvän yhteistyön käytännöissä korostuu myös joustavuus ja kyky reagoida muuttuviin tilanteisiin. Esimerkiksi tilanteissa, joissa työnjako tai vastuut ovat olleet epäselviä, on onnistuttu rakentamaan ad hoc -tyyppisiä yhteistyörakenteita, joiden avulla on voitu ratkaista konkreettisia ongelmia. Tällainen ongelmalähtöinen yhteistyö on osoittautunut tärkeäksi erityisesti silloin, kun lainsäädäntö ei ole tarjonnut selkeitä vastauksia.

Yhteistyön muotojen kirjo on laaja, ja toimintavaihtoehtojen skaala ulottuu epämuodollisista verkostoista aina institutionaalisesti ankkuroituihin rakenteisiin. Verkostomainen yhteistyö on mahdollistanut nopean reagoinnin ja tiedonvaihdon, kun taas viralliset yhteistyöelimet ovat tarjonneet pysyvämmän ja ennakoitavamman toimintaympäristön. Molemmilla lähestymistavoilla on paikkansa, ja parhaimmillaan ne täydentävät toisiaan.

Hyvän yhteistyön toimintamalleille on yhteistä se, että ne perustuvat vastavuoroisuuteen, avoimeen viestintään ja yhteiseen tahtotilaan. Vaikka yhteistyön muodot ja painotukset vaihtelevat alueittain, voidaan tunnistaa joukko periaatteita, jotka tukevat onnistunutta yhteistyötä: selkeä työnjako, yhteiset tavoitteet, säännöllinen vuorovaikutus ja luottamuksen rakentaminen. Näiden periaatteiden pohjalta on mahdollista kehittää yhteistyötä edelleen ja vahvistaa monitaso-hallinnan toimivuutta käytännössä. Hyvinvointialueiden ja kuntien välisiä yhteistyösuhteita tarkasteltaessa on hyvä ylläpitää ymmärrystä dynaamisesta ja alati muuttuvasta prosessista, jossa erilaisten välivaiheiden ja kehitysaskelien kautta on mahdollista edetä yhä toimivampiin toimintatapoihin. Tämä vaatii siis malttia

odottaa, että suhteet ja toimintatavat kypsyvät ja että erilaisia yhteistyörakenteita uskalletaan kokeilla ja kehittää ilman pelkoa täydellisestä epäonnistumisesta tai pakottavaa ajatusta kerralla valmiiksi tulevista yhteistyötavoista.

2.2 Organisoitujen yhteistyömuodot lähtökohtina hyvinvointialueiden toiminnan muotoutumiselle

Hyvinvointialueet aloittivat toimintansa hyvin erilaisista lähtökohdista niin toimintaympäristönsä kuin myös yhteistyösuhteiden näkökulmasta. Yhteistyö joutuu uusien rakenteiden muutosvaiheessa usein tauolle uusien organisaatioiden luodessa omia rakenteitaan ja käytäntöjään, kuten on käynyt myös nykyisessä uudistuksessa (ks. Paananen ym. 2024). Ne hyvinvointialueet, joiden taustalla on toiminut kunta-yhtymä tai osakepohjainen toimija, ovat käyneet jo aikaisemmin läpi useita muutoksen kipukohtia, joita vastaperustetut hyvinvointialueet vasta nyt kohtaavat.

Aikanaan etukäteen valmistelua meidän maakunnassa ei ehditty tekemään, kun päätettiin puoli vuotta aikaisemmin yhtymän perustamisesta. Jäi yksi syksy aikaa tehdä se valmistelu. Niin meillä meni se vuosi pari sillä lailla että kyllä me jouduttiin aika paljon siihen semmoiseen oman toiminnan ytimeen keskittymään ja sitten se saattoi näkyä kyllä joskus silleen, että no ei ne ole kiinnostuneita tai vetää rajoja aika tiukaksi. Se on vähän sellainen suojautumiskeino, ettei niinku alkuvaiheessa pysty eikä oikeastaan kannatakaan antaa liikaa siimaa ulospäin, koska se voi johtaa siihen, että se oma perusta on todella vaikea rakentaa...
(Hyvinvointialueen viranhaltija 2025)

Useilla alueilla yhteistyötä on tehty hyvinkin pitkään. Kaupunkiseuduilla tai maakunnissa on ollut säännöllisiä kuntien sote-johtajien ja erikoissairaanhoidon yhteisiä johdon kokouksia. Näissä kokouksissa on luotu konkreettisia yhteistyön muotoja kuten sosiaalipäivystyksiä, kuljetuksia tai sovittu hyvinvointipalvelujen rajapinnoista. Uudistuksen kannalta keskeinen arvo näillä yhteiskokouksilla on ollut molemminpuolisen luottamuksen rakentaminen. Kokeneet ammattilaiset ovat keskustelleet ja luoneet alueilla yhteistä toimintaa ilman organisaatioiden luomia rakenteita. Näissä neuvottelupöydissä on ollut ajoittain edustajia myös muilta alan toimijoilta kuten Kelasta, yliopistoista sekä muista oppilaitoksista. Nämä yhteistyösuhteet ovat osin siirtyneet sellaisenaan hyvinvointialueille.

Kuntayhtymän tai vastaavan kautta muodostetuilla, jo aikaisemmin toimineilla hyvinvointialueilla, yhteistyön lähtökohdat ovat olleet jo rakenteellisestikin olemassa. Aineistossa on nähtävissä kuvauksia, joissa aiemmin toteutetut yhteistyöhankkeet ovat toimineet pohjana nykyisin käytössä oleville yhteistyörakenteille ja ylipäättään yhteistyösuhteiden syntymiselle. Tyypillistä juuri näille yhteisestä historiasta ammentaville yhteistyön muodoille on ollut varsin vahva rakenne, yhteiset tavoitteet ja toimijoiden väliset vastuut sekä säännöllinen ja avoin vuoro-vaikutus. Näiden puitteissa yhteistä tiedonkeruuta ja hyödyntämistä on opittu harjoittamaan ja tarvittaessa soveltamaan uudelleen tilanteen niin vaatiessa. Nyt nähtäväksi käytännön toiminnaksi yhteistyö on konkretisoitunut vasta vuosien saatossa.

Täällä on ollut esimerkiksi sosiaalijohtajat semmoisia yhteistyöorientoituneita että täällä on semmoista niinku alueellista pohjaa koko ajan luotu tietääkseni yhdeksänkymmentäluvun alkupuolelta asti. Sosiaalijohtajien kokoukset on käynnistetty samanaikaisesti ja tietysti ollut sairaanhoitopiiri terveydenhuollon osalta semmoinen tietynlainen alueellinen veturi. Mutta mä ajattelen, että se sosiaalijohtajien kokoustaminen kyllä on itse asiassa esimerkiksi niinku näihin yhdyspintatyön kysymyksiin niin ollut ollut aikamoisen merkittävä perustan luoja ja jotenkin sillä on viitoitettu sitten tietä kun meillä on näitä soteuudistuksia koko maakuntaa koskien niin aina on voitu niinku palata siihen semmoiseen keskusteluun jota on sitten kuitenkin käyty niin että kaikki on ollut saman pöydän ääressä, että vaikka näihin hallinnollisiin muutoksiin.
(Hyvinvointialueen viranhaltija 2025)

Kuten yllä olevassa esimerkissä todetaan, keskeisten viranhaltijoiden muodostamat ja vakaalla pohjalla toimineet yhteistyöverkostot ovatkin toimineet suunnannäyttäjinä silloin kun laajemmat hallinnolliset rakenteet ovat olleet murroksessa. Toisin sanoen nämä verkostot ovat kestäneet myös hallinnon-uudistuksen. Vakiintunut verkosto tuo yhteistyötahojen etsimiseen sellaista helppoutta ja vaivattomuutta, jota on vaikea tavoittaa pelkällä suunnittelulla ja uudistuksen valmistelutyössä.

Me tarvitaan tällainen niin kuin hyvinvoinnin ja terveyden edistämistyötä kokonaisuutena katsova verkosto ja sieltä löytyy kaikkein parhaiten tuon lape työn lisäksi niin kunnista ne vastinparit. Että meidän alueella kunnat on todella kiitettävästi palkannut hyvinvointikoordinaattoreita, hyvinvointijohtajia, vähän isommat kunnat. Jotka sitten on meidän hyvinvointikoordinaattori tai meidän hyte-yksikön vetäjän kanssa sitten keskeinen vastinpari toistensa kanssa. Varmaan jatkossa myös tuon

työllisyydenhoidon osalta aika simpplisti. Ja ehkä varautumisen osalta, koska se aika pitkälti kulminoituu tuohon kunnanjohtajien työhön myös tällä hetkellä. (Hyvinvointialueen viranhaltija 2025)

2.2.1 Uudelleenorganisointuminen hyvinvointialueiden ja kuntien yhteistyösuhteiden haasteena

Hyvinvointialueiden ja kuntien välisen suhteen kiinnostava elementti on osapuolten profiilin ja identiteetin luomisen erilaiset vaiheet. Siinä missä kuntien rooli on ollut vakiintunut jo vuosikymmeniä, ovat hyvinvointialueet vasta alkutaipaleella identiteettinsä ja toimenkuvansa luomisessa. Aineistossa on nähtävissä kuvauksia hyvinvointialueilla tapahtuvan roolin ja profiilin etsinnän ja luomisen tuomasta erillisyydestä hallinnontasojen välillä. Tyypillistä on, että hyvinvointialueiden profiilia kuvaillaan poissulkemisen kautta, eli kuvataan mitkä kuntajärjestelmän ominaisuudet eivät päde hyvinvointialueilla ja eronteoilla siihen mitä esimerkiksi kuntayhtymämallissa on totuttu odottamaan. Vertailua kuntayhtymämalliin tehdään varsin negatiiviseen sävyyn, ja sen perinnöstä halutaan sanoutua irti. Jo historiaan jäänyt kuntayhtymämalli nostetaan esimerkkinä nurkkakuntaisuudesta ja jopa riippuvuussuhteesta sosiaali- ja terveystalvelujen ja kunnallisen päätöksenteon välillä.

Vois sanoa näin, että kunnilla on ollu ja edelleen jonkun verran on luopumisen tuskaa niistä sosiaali- ja terveystalveluista ja ehkä sen mieltämisen haastetta, että hyvinvointialue ei ole... Miten ton nyt sanois? Ei oo samalla tavalla riippuvuussuhteessa kuntiin kuin kuntayhtymät aikanaan. (Hyvinvointialuejohtaja 2023)

Myös kuntatasolla aikanaan haastavaksi koettu kuntayhtymämalli saa aineistossa osakseen nostalgisia ajatuksia menetetyistä vaikutusmahdollisuuksista, joiden korvaamiseksi ehdotetaan hieman ironiseen sävyyn uudenlaisten lobbaustoimien aktivoimista. Kuitenkin ironisten lobbauspuiden taustalla vaikuttaa aito kysymys kuntien uudelleen profiloitumisen tarpeesta ja suunnasta. Uutena julkisen hallinnon tasona hyvinvointialueet ovat tuoneet kunnille muutospainetta ja vähintään veloitteen asemoitua uuteen tehtäväkenttäänsä.

Sen verran tästä vielä suhteesta, että tän välisen suhteen omalla tavallaan uudelleenymmärrys, niin se on kuntalähtötasolla ja myöski osittain meidän poliitikkojen tasolla ja luottamushenkilöitten tasolla, että mikä on kunnan rooli ja mikä on kunnan suhde, niin se edelleen sotketaan. Täällä sanotaan, että puututaan asioihin, halutaan puuttua asioihin, jotka periaattees ei kuulu

*enää kunnan toimialaan ja kunnan tehtäviin. Sillon tulee just tämmönen, keskustelu tulee paljon siitä, että mikä se kunta, et pitäskö kunnalla olla sit lobbausyksikkö tai joku tän tyyppinen suhteessa. Sillä puolella on (--)
keskusteluja ja epäselvyyttä on paljon enemmän, jotenki tuntuu olevan. Ku aikasemmin se oli niin helppoo, että kuntayhtymän oli niin helppo, valtuuston antaa ponsi ja lähettää se tiedoks, että tutkikaa tämä asia ja antakaa vastaus.
(Kunnan edustaja 2024)*

Samanaikaisesti hyvinvointialueiden nähdään harjoittavan melko suoraviivaisia jopa aggressiivisia rajankäyntejä siitä, missä menevät eri hallinnontasojen toimivaltuudet ja miten asiat tulisi jatkossa organisoida.

*Ja kyllä täytyy sanoa, että tässä on muutama semmonen kohta ollu, jossa kunnat on vähän yskähdelly sitä, että siellä on suhteellisen valmiit suunnitelmat suhteellisen isoista rakennushankkeista, jotka kunta toteuttaisi. Ja me sanotaan, että ne pannaan ensin jäihin ja sitten me sanotaan, ettei me, ette te tuota investointia tee, vaan me katotaan se jollaki muulla pohjalla. Et siinä mielessä ne suhteet järjestyy uudestaan, ja kyllä se varmaan kunnanjohtajille ja kunnallispoliitikoille on ollu, siinä on ollu vähän niinku opettelemista. Meidän ehkä hallinto on nopeemmin ymmärtäny sen, että se kuntakytkenä on katkennu, mutta kyllä se ehkä kunnille on ollu vaikeempaa.
(Hyvinvointialuejohtaja 2023)*

*Juuri meilläkin näkyy tässä kiinteistökyseksissä nyt, että ei oikein viitti ihan suoraan aina välillä sanoo, että sori ny vaan, mutta me päätetään tää. Niin ku näistä kiinteistöistäki, että me voidaan päättää tää eri lailla, kun te olette ajatelleet. Ei meidän tarte... Tietysti, sanotaan, että mä oon koko ajan sanonu, että ei me ehdoin tahdoin vastusteta tietenkään kaupunkikehitystä, mutta ei se ole kyllä meidän ensisijainen intressi.
(Hyvinvointialuejohtaja 2023)*

Hyvinvointialueiden kuntayhtymämallista erottautumisen kautta tapahtuva profiilin etsintä on tuottanut erillisyyttä hallinnontasojen välille, vaikka halu erottautua onkin ymmärrettävä. Erillisyyttä ja jopa vierautta kuntiin on tuottanut esimerkiksi kunnista kummunneiden odotusten toteaminen "vääränlaisiksi" ja yksipuolinen päätöksenteko sellaisista asioista, jotka kunnissa on koettu hyvinvointialueuudistuksen jälkeen edelleen yhteisiksi. Tämän epäillään heikentävän motivaatiota yhteistyöhön, mikäli vastavuoroinen neuvottelutulos arvioidaan jo ennakkoon olemattomaksi.

*Kyllä se on aiheuttanut sen keskusteluilmapiirin, että kyllä valtuutetut alkaa olla aika kypsiä siihen yhteistyöhön hyvinvointialueen suuntaan. Sekä hallituspöydässä tätä käydään tätä keskustelua ja sitten käydään myöskin valtuustossa. (-)on niitä yhdyspinta-asioita tunnistettu ja pyritty neuvottelemaan, mutta aina sieltä pulpahtaa sellaisia asioita, että tämmönen, miten mä sanosin, ehkä hyvinvointialueen johdon ajattelu siitä omasta toiminnasta on jotenkin sen tyyppinen, että se näyttäytyy minulle sillä lailla, että he ajattelee sitä sote-, pelastus- ja sitä toimintaa ja irrottautuu yhdellä lailla siitä ympäröivästä yhteiskunnasta, on se sitten koulutuksien liittyviä tekijöitä tai yhdyspintaan liittyviä tekijöitä tai ihan alueen elinvoimaan, veto- ja pitovoimaan liittyviä tekijöitä. Sitten kun näitä tulee riittävästi, niin se porukka alkaa olla vähän kypsähköä niiden asioiden yhdessä tekemisessä, tai nimenomaan ei-yhdessä tekemisessä.
(Kunnan edustaja 2024)*

2.3 Henkilösuhteet yhteistyön mahdollistajana

Henkilösuhteiden varaan rakentuvat yhteistyötavat ovat kiinnostava mutta painotukseltaan myös yllättävä elementti hallinnolliseksi mielletyssä uudistuksessa. Tämän tutkimuksen aineistossa korostuukin ns. oikeiden henkilöiden ja heidän harkittujen toimintatapojensa merkitys. Samaan tapaan heikot näytöt ihmisten välisissä kohtaamisissa aiheuttavat kirjavia muisteloita haastatteluaineistossa sekä kansallisten kyselyjen avokysymysten vastauksissa.

2.3.1 Uutta yhtenäisyyttä luodaan hyvinvointialueiden ja valtion viranhaltijoiden välille

Ensimmäinen esimerkki henkilösuhteiden yllättävän vahvasta merkityksestä löytyy hyvinvointialueiden ja valtion välisistä yhteistyösuhteista. Aineistossa on tunnistettavissa pääosin positiiviseen sävyyn esitettyjä tulkintoja hyvinvointialueiden ja valtion välisistä suhteista. Näitä hallinnontasot ylittäviä yhteistyösuhteita pidetään avoimina ja dialogisina. Avoimen keskusteluyhteyden ja vuorovaikutuksen koetaan auttavan ongelmien ratkomisessa ja toiminnan kehittämisessä.

*Toisaalta nää kokeneet päälliköt niin niin tota niin myöskin tietää ja osaa vähän lukea toisiaan että sitten kun tulee se hetki että yhteistyölle on parempi aika niin niin sitten sitä yhteistyötä ollaan edelleen valmiita tekemään. Se kokemus siellä kuitenkin sillä lailla antaa mahdollisuuden olla vähän joustavampi eri ajoissa erilaisille asioille.
(Hyvinvointialueen viranhaltija 2025)*

Ministeriöiden virkamiesten kuvataan toimivan valtion edustajina yhteistyöhaluisesti ja avoimesti, minkä kuvataan luovan positiivista pohjaa yhteistyölle. Lisäksi hyvät henkilösuhteet koetaan luottamusta rakentavina. Ylipäätään aineistossa annetaan suuri painoarvo osuviksi arvioitujen ministeriöiden edustajien välittömälle ja yhteisöllisyyttä luovalle toimintatavalle.

*Mä toisaalta ymmärrän sen, että se ohjausmekanismi hyvinvointialueeseen on vahvempi ku mitä se on kuntiin. Koska se rahoitus tulee suoraan valtiolta. Et se on mun mielestä ihan ok. [mieltii 5 s] Ja niin ku mä tossa alussa kerroin, niin näissä ministeriön ja hyvinvointialueiden yhteisissä neuvotteluissa, mitä on ollu, niin ne on ollu hyvähenkisiä ja siinä haetaan, molemmat hakee vielä sitä toimintakulttuuria, että mitä se valtion taholta se ohjaus pitää sisällään. Kyllähän ne on määritelty ne reunaehdot, että mitä milloinkin tehdään. Mut myöskin hyvinvointialueet, tässä vaiheessa on hyvä antaa sitä palautetta sitten, että miten meidän suunnasta sitten nähdään tämä asia. Että ollaan niin alkutaipaleella vielä, että kyllä tohon on vaikee vastata. Et mitä se pitäisi sitten olla. Että se ois. Mutta se, mikä siinä on tärkeä, että siinä on semmonen avoin keskusteleva vuorovaikutussuhde. Että se ei oo semmosta ylhäältä annettua vaan perustuu semmoseen avoimeen vuorovaikutukseen ja dialogiin.
(Hyvinvointialueen viranhaltija 2023)*

Aineistossa on mittavasti puhuntaa, jolla rakennetaan yhtenäisyyttä hyvinvointialueiden ja valtion välille. Yhtenäisyyttä rakennetaan korostamalla hyvinvointialueiden ja valtion välistä yhteistä vastuuta yhteiskunnallisesti merkittävistä asioista kuten rahoituksen riittävydestä ja palvelutarpeiden kasvuun vastaamisesta. Tämän yhteisen vastuun nähdään kannustavan yhä tiiviimpään yhteistyöhön ja ratkaisujen etsimiseen yhdessä.

*Nyt kun hyvinvointialueita on vain kaksikymmentä yksi plus yksi, niin käytännössä on aika helppo tai ainakin mahdollista saada ihan (-) johtajat (pyöreään pöydän ääreen pohtimaan) näitä. (-) tää hyvinvoinnin ja terveyden neuvottelukunta tai sote-neuvottelukunta, niin nää on tosi tärkeitä. Ne kokoontuu kerran kuukaudessa, ja siellä ihan oikeasti ratkaistaan näitä asioita. Myös se, miten asioista puhutaan, ni se vaikuttaa, ja kyllä ainakin [...] STM:stä sanoi ihan selvästi (--)) hän kokee, että olemme tavallaan osa STM:n konsernia, vähän niin ku erilliselaitokset ja muuta. Vaikka meillä on itsehallinto, (mutta) me ollaan kuitenkin hyvin paljon lähempänä kuin kuntien sote-toiminta (-).
(Hyvinvointialuejohtaja 2023)*

Hyvinvointialueiden rajattu lukumäärä nostetaan esiin yhdeksi tekijäksi, minkä ansiosta tunne yhtenäisyydestä on voinut muodostua. Hyvät henkilösuhteet ministeriöiden edustajien sekä hyvinvointialuejohtajien välillä ovat helpottaneet yhteisöllisyyden tunteen syntymistä. Myös tapaamisten säännöllisyyden voidaan nähdä vaikuttaneen yhteyden ja yhtenäisyyden kokemusten muodostumiseen, kun lähes kuukausittain on käyty tutulla joukolla dialogia siitä, mikä hyvinvointialueilla on kulloinkin ajankohtaista.

... vaan kyllä se on niinku jo nähty semmosena asiana että meil on yhteinen vastuu nyt tästä yhteiskunnallisesti liian vähästä rahasta ja lisääntyvästä palvelutarpeesta, ainakin ite koen sen sillä tavalla. Mun mielestä VM:n kaverit on näitten juttujen kanssa kauheen inhimillisiä, totta kai sielläkin on niinku eri osastoja ja erilaisia tyylejä ja muuta, mutta se miten VM tulee ulos meidän niinku hyvinvointialueiden suuntaan, niin kyllä se on enemmän semmonen niin kun sovittleuva ja etsitään yhdessä niitä ratkasuja, että miten te nyt voisitte pärjätä täällä näin vähällä rahalla, ja tiedetään itekin että tätä on vähän, ja se on semmonen niinku aika ratkaisuhakuinen se keskusteluyhteys. (Hyvinvointialuejohtaja 2023)

Minusta aika hyväksi ja vuorovaikutteiseksi. En osaa sanoa että onko kaikkia alueet ihan samaa mieltä, mutta henkilökohtaisesti koen että minulla on vaikkapa kaikkien kolmen edellä mainitun ministeriön, STM:n, SM:n ja VM:n ylimpään virkajohtoon varsin suorat keskusteluyhteydet. Vaikka heillä on tietty lainsäädännön ja informaatio-ohjauksen ja talouden ohjauksen ja valvonnan velvoite, niin kuitenkin mä koen että tää vastavuoroinen yhteistyösuhde on ollu. (Hyvinvointialueen viranhaltija 2025)

Hyvät henkilösuhteet mainitaan siis useaan otteeseen olennaisen tärkeänä tekijänä yhteistyön sujuvuudessa. Ministeriöiden edustajien olemusta ja läsnäoloa kehuaan vuolaasti. Esimerkiksi kasvokkaiset kohtaamiset ja ministeriön edustajien jalkautuminen hyvinvointialueelle näyttää toimineen signaalina aidosta kiinnostuksesta hyvinvointialueiden tilanteita kohtaan.

Vaikka yhteistyöstä puhutaan pääosin positiivisesti, esiin nousee myös kriittisempiä näkökulmia kuten jännitteitä, joita syntyy rahoituksen ja lakisääteisten palvelujen vaatimusten välisestä ristiriidasta. Lisäksi yhtenäisyyden tavoittelua pidetään jopa liiallisena, joka voi ainakin puheen tasolla vaikuttaa tungettevalta tai valtion reviirin laajentamistrykimykseltä. Täysin selkeiltä läheisetkään suhteet eivät vaikuta. Samaan aikaan kun henkilötasolla kanssakäyminen on virtaviivaista ja vastavuoroiseksi koettua, vaikuttaa valtio yhteistyökumppanina joustamattomalta

ja arvaamattomalta. Erityisesti annettuna tulevat aikataulut esimerkiksi säästöjen raamittamiseksi koetaan suhteiden muodostumisen haittana ja jopa epäluottamusta lisäävänä.

*Ja sitten meitä oli siinä hyvinvointialuejohtajia, jotka oli valittu, meillä ei ollu vielä järjestämisvastuuta, niin kansliapäällikkö sano, että tervetuloa STM-konserniin. Täytyy kyllä sanoa, että jollakin muullakin pikkusen kulmakarvat nousi siinä kohtaa, kun me kuviteltiin olevamme autonomisten hyvinvointialueiden johtajia. Ja se oli ehkä semmonen tahaton lapsus, mutta kerto aika elävästi sen, että mikä on, mitä me ollaan ministeriön näkökulmasta.
(Hyvinvointialuejohtaja 2023)*

Valtiota tulkitaan hyvinvointialueiden yhteistyökumppanina mutta myös monikasvoisena. Hyvinvointialueilla ei näytä olevan selkeää mielikuvaa mihin valtioon lähentyviä suhteita luodaan, sillä valtiolle annetaan useat kasvot. Yhtäältä valtiolla voidaan tarkoittaa eri ministeriöiden kautta välittyviä viestejä ja kiinnostuksen kohteita sekä ”ohjauksen ääntä”. Toisaalta valtiolla voidaan kuvata eri ministeriöiden hyödyntämiä täysin erilaisia toimintatapoja ohjausroolissaan. Eri ministeriöiden erilaiset toimintatavat aiheuttavat ristiriitaa hyvinvointialueilla ja heikentävät ennakoitavuutta. Kolmanneksi suhteella valtioon voidaan viitata hallituksen poliittiseen intressiin ja suunnannäyttämiseen.

*Mut ku meillä on selkeesti paljon asioita, mitä me haluttas tehdä, mutta vaikka lainsäädäntö ei estä, tai estää sen. Tai joku asetus on. Ja siinähan me toivotaan, et me voitaa tiuhaan, tosi tiiviistiki käydä ministeriön kans vuoropuhelua, et mites jos tehdään näin, voisko lainsäädäntö esimerkiksi lähtee täsmentään tai muuttaa tän tyypisesti. Ja mun mielestä tässä on sosiaali- ja terveysministeriön kanssa esimerkiksi ollu tosi erinomaista keskustelua. Et me voidaan parantaa palveluita sillä, et me tehtäs tää vähän niinku eri tavalla ku mitä vaikka asetus ohjaa tässä kohdassa. Et se on hyvä. Mut sit taas tämmönen, niinku vaik sisäministeriö, ohjausmalli, et ne haluaa tietää kaiken prikulleen tarkkaan. Sieltä tuli, tais olla 70, 80 sivunen tietopyyntö esimerkiksi justiinsa tähän ohjausmalliin liittyen sisäministeriön tietopyyntönä, ku sosiaali- ja terveysministeriöltä tuli kaks sivunen tietopyyntö. Elikkä tähän hyvinvointialuelain mukaisiin ohjaus-, tai annettaviin selvityksiin, niin tässä, siinä oli jo hirveen selkeesti havainnollistettavissa oleva ero, jos haluatte johki osaan tutkimusta ottaa, niin siitä pystyy kyllä hyvin huomaamaan ministeriöiden, näiden kahden ministeriön väliset, välisen eron asiassa.
(Hyvinvointialuejohtaja 2023)*

Valtio näine rooleineen voidaan siis kokea haastavaksi yhteistyökumppaniksi mutta myös toisenlaisia tulkintoja nostetaan esiin. Suhde valtioon arvellaan sitä mutkattomammaksi mitä tottuneempi esimerkiksi hyvinvointialuejohtaja on ministeriöiden toimintatapoihin tai lainsäädäntöprosessin käännteisiin. Näissä tapauksissa hyvinvointialuejohtajan yksilölliset ominaisuudet kuten aiempi kokemus ja tietopohja mahdollistaa suuremman hyödyn saamisen suhteessa valtioon ja sen, ettei epävarmuus tai riittämättömyyden tunne tule työskentelyn tielle.

Mut mä oon huomannu, että moni vähän jännittää sitä valtiosuhdetta. Ku eihän ihmiset, jotka ei oo ollu koskaan siellä, ni sehän on aika kasvoton se valtio tavallaan, että kenen kaa nyt sitte asio ja miten toimii kehysbudjetti ja miten nää asiat nyt menee. Ja miten esitellään jonnekin ja mitä on valtioneuvostossa ja mikä menee, miten lainsäädäntöprosessi toimii ja kaikki, mikä on valiokuntakuulemisen merkitys ja missä kohtaa pitäis vaikuttaa siihen, että ei enää valiokunnassa, vaan jo paljon aikasemmin. Ni mä luulen, että tää aiheuttaa monessa hyvinvointialuejohtajassa sellast ehkä riittämättömydentunnetta, ja se on omiaan ehkä lisäämään sitä, ei se nyt ehkä pelkoa oo valtiota kohtaan, mut jotenki kuitenkin semmosta epävarmuutta ehkä sitä toimijaa kohtaan. Ja sillen siit ei myöskään ehkä saa irti niin paljon.
(Hyvinvointialuejohtaja 2023)

2.3.2 Poliitikot viestinviejinä hyvinvointialueen ja kuntien välillä

Eri yhteistyön tasoilla toimivilla poliitikoilla voi olla merkittävä rooli sekä päätöksentekorakenteena että yksittäisinä toimijoina (Ks. Luku 6.2 Edustuksellisen demokratian kehittyminen, s. 116; myös Nieminen 2025). Kun henkilö toimii samaan aikaan valtuutettuna sekä hyvinvointialueella että kunnassa, hänelle voi muotoutua tärkeä rooli viestinviejänä kumpaankin suuntaan. Sama henkilö voi lisäksi työskennellä edustamallaan hyvinvointialueella tai olla esimerkiksi vapaaehtoistyössä hyvinvointialueen tehtävän kannalta keskeisessä yhdistyksessä.

Monet informantit korostavat näiden yksilöiden ja niihin kytkeytyvien henkilösuhteiden merkitystä yhteistyörakenteita korvaavina ja täydentävinä.

Mut siinä verkostos tietysti on myöski nää kunnat ja kaupungit. Maakunta koostuu useista kaupungeista ja kunnista, ja näiden yhteistyö, rooli on hyvin, hyvin merkittävä. Me olemme alottaneet sen jo kahdella tapaamiskierroksella siten, että tässä duaalijohtamisessa, joka sulle on varmaan tuttua ne poliittinen johtaja, hallituksen puheenjohtaja

ja sitte toisaalta hyvinvointialuejohtajana olemme kiertäneet ne nyt kahdesti nää semmosella aika nopeilla teemoilla, kunnanjohtaja tai kaupunginjohtaja, hallituksen puheenjohtaja ja sit sieltä myöski valtuuston puheenjohtaja. Parin tunnin tapaamisia ihan vaan heti luodaksemme ja ylläpitääksemme sitten sitä ylimmän tason henkilöverkostoa. Meil on yhteinen seminaaripäiväki jo sovittu tällä konklaavilla kaikkien kanssa. (Hyvinvointialueen viranhaltija 2025)

Vaikka usealla eri hallinnontasolla toimivat poliitikot tukevat tiedonkulkua hyvinvointialueiden ja kuntien välillä, liittyy kumuloituviiin mandaatteihin myös kritiikkiä. Siinä missä asioiden edistäminen voi olla tehokasta ja välitöntä, voi yksittäisille valtuutetuille keskittyvät valta-asetat muodostaa tiiviitä valtakeskittymiä ja epäilyksiä yksisilmäisestä edunvalvonnasta. Samanaikaisesti kaksoismandaatilla toimivat luottamushenkilöt kokevat sisäistä ristiriitaa edustaessaan sekä hyvinvointialueen että kuntansa asiaa. Seuraavassa kuvatuista tilanteista johtuen jääviyskysymykset ovat tavanomaisia hyvinvointialueiden päätöksenteossa.

Johtavat viranhaltijat haluaa hyvinvointialueen puolella sanoa koko ajan, että katotaan koko kokonaisuutta, mutta nyt ku on tämmönen ainaki itellä ku on tämä kaksoisrooli, ku sen näkee sitte, että miten ne palvelut vaikuttaa tänne omaan kuntaan, ni kyllähän sillon tulee myös se toinen minä nostaa päätänsä sieltä elikkä se kuntapäätäjämänä nostaa päätään, et ei täs nyt oo helvetti mitää järkeä, että minun kuntalaisilta viiään näitä sosiaali- ja terveystalveluita pois, mitkä on erittäin tärkeitä kuitenkin. (Kunnan edustaja 2024)

Monella hyvinvointialueella kunnallispolitiikan tavat ja rakenteet ovat siirtyneet myös hyvinvointialueille. Tämä on luonnollistakin, sillä ovathan monet aluevaltuutetut myös samanaikaisesti kuntien valtuustoissa ja hallituksissa. Tapa tehdä kuntapolitiikkaa on ollut toimijoille luontainen ja siksikin siirtymä ollut näennäisen helppo. (Ks. myös Paananen, Jäntti & Haveri 2024.) Toisaalta aiemmissa kuntayhtymissä ja erityisesti erikoissairaanhoidossa politiikan rooliin ei oltu varsinaisesti totuttu.

Johtamisen on ollut pakko muuttua. Yhteistyön rakentuminen ja johtamisen kehittäminen onkin ollut helpompaa niillä hyvinvointialueilla, jotka jatkoivat aikaisemmin rakennettua alueellista yhteistyötä. Silti johtaminen ja johtamisen uudistaminen vaativat aikaa ja energiaa ylimmältä luottamus- ja viranhaltijajohdolta ja kuormittaa henkilöitä keskeisillä johtaja- ja luottamuspaikoilla.

Hyvinvointialueella toimivat luottamushenkilöt ovat joutuneet käymään jonkin verran pelisääntökeskusteluja siitä, miten politiikka ohjaa toimintaa ja millaisilla menettelyillä johtaminen tapahtuu.

Meillä on hyvä hallitus ja hyvä valtuusto. Ja ehkä ne kiistat enemmän liittyy nyt nimenomaan saavutettavuuteen. Elikkä nimenomaan, kun edelleen halutaan ehkä ajatella kuntien kautta tätä meidän palveluverkkoa ja järjestämistä eikä niinkään maakuntaa kokonaisuutena. Et ne on siellä sellaisia selkeesti kipeitä asioita. Mut lähtökohtaisesti meillä on hyvin yhteentoimiva valtuusto... Eli mun mielest me on saatu niitä isoja tärkeitä strategisista asioita vietyä hyvin läpi. Ja meillä on hyvä keskustelu ja hyvä yhteys.
(Hyvinvointialueen viranhaltija 2025)

Mä olen tavannu melkein kaikki valtuutetut. Eli mulla on viikoittain varattu aikaa siihen, että mä voin heitä one-to-one myös tavata. Ja meidän hyvinvointialueen hallituksen puheenjohtaja myös käy tiivistä keskustelua meidän valtuustoryhmien puheenjohtajien kanssa. Ja mullakin on kerran kuukaudessa foorumi valtuustoryhmien puheenjohtajien kanssa, jossa käydään joko vähän ennakkoon valtuustoon tulevia asioita tai muita ajankohtaisia asioita. Tää on toiminu toistaiseksi mun mielestä varsin hyvin.
(Hyvinvointialuejohtaja 2023)

2.4 Ongelmanratkaisu yhteistyön muotona

Tutkimushankkeen aikana hyvinvointialueiden ja kuntien välisissä suhteissa on tapahtunut myönteistä kehitystä. Silti perusjännitteenä näyttää olevan lain-säädännön määrittämät hyvinvointialueiden ja kuntien yhteistyön muiden tehtäväkokonaisuuksien sääntelyyn verrattuna abstraktit kuvaukset, joiden kautta tavoitteita ja velvoitteita tulkitaan. Nämä reunaehdot näyttävät muuntuvan käytännön tasolla jännitteisiksi työnjaon kysymyksiksi tai hyvin selkeärajaisiksi vastuusuhteiksi (ks. Luku 3, Tehtäväsiirrot hyvinvointialueiden ja kuntien välillä, s. 47). Alueellista ja paikallista vaihtelua onkin paljon siinä, miten ongelmia on käytännössä ratkottu. Esimerkiksi alun perin yhteiseksi tarkoitettu hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen on näyttäytynyt vaikeana tehtävänä jaetuiksi säädettyjen tavoitteiden ja vastuiden vuoksi. Erilaisia vastuunjakomalleja on sorvattu ympäri Suomen, mutta toistaiseksi vanhojen hyvin toimivien mallien varaan lasketaan paljon.

... et pidetään näistä foorumeista kiinni ja siitä yhteistyöstä kiinni. Just näitä mitä mainitsinkin, esimerkiks nää liikuntareseptit ja muut kaikki tän tyyppiset, et kunnilla on siellä oma roolinsa tietyissä asumisen ratkaisuissa ja sitten hyvinvoinnin ratkaisuissa, että näkisin että varmaan hyvin, et tää yhteistyö varmaan toimii ihan hyvin, koska meillä on pitkät perinteet siihen kuitenkin, et oltiin jo siinä kuntayhtymämaailmassa ja tehtiin yhteistyötä. (Hyvinvointialueen viranhaltija 2023)

Kysymys on tietenkin se, että se, ideahan on se, että kunnat ottaa nimenomaan sen asian. Eli he on aina, heidän toiminnan kehityksen kannalta on tärkeä se, että kunnat ottaa erittäin voimakkaan roolin täs HyTessä omalla kustannuksellaan, koska silloin he saavat siitä sen taloudellisen hyödyn. Ei yleensä, silloin ku ajatellaan kauniisti kuntalaisten hyvinvoinnin ja terveyden näkökulmasta ja sosiaalisen (-) näkökulmasta, nii okei, se on hieno ajatus, mut se kysymys, että ainahan se on toisten rahalla mukava kehittää omaa toimintaa. Siin tulee tämmönen ristiriita siinä. (Kunnan edustaja 2024)

Huolimatta siitä, että yhteistyötä ei olisi vielä onnistuttu vakiintumaan pysyvin rakentein, on sitä kuitenkin usein tehtävä. Uudistus on jossain määrin tuonut uusia ratkottavia eturistiriitoja ja tehtäviä, joiden osalta on epäselvää, kummalle niiden tuottaminen kuuluu ja mille osapuolelle vetovastuu lankeaa.

Tää nyt ehkä tulee sitten sosiaalihuollon tietynlaisesta näkökulmasta niin me edelleen uskotaan aika paljon myös siihen, missä ihminen asuu, niin sinne rakentuu hänen hyvinvointinsa. Niin me halutaan näitä kuntakohtaisia verkostoja ylläpitää. Ne on usein kuntien ylläpitämiä koordinoimia, että me mennään sinne vieriksi, mutta nää alueelliset verkostot on toisinpäin, että me ollaan usein se veturi. (Hyvinvointialueen viranhaltija 2025)

Perustamisvaiheen jälkeen on siis kiihtyvällä tahdilla pitänyt sopia, kuka toimija tekee mitäkin tai kuka vastaa mistäkin, ettei eri organisaatioiden toimintojen väliin putoa tärkeitä asioita. Näitä asioita on ratkottu yksittäisinä asioina, joista on tehty sopimuksia ja luotu periaatteita, ja toisaalta on nähty, että joitakin ratkottavia haasteita on koottava kokonaisuuksiksi, jotta ratkaisut kohtelisivat eri osapuolia tasapuolisemmin.

Sanotaan, että me ei oo vielä siis ehditty sellasta rakennetta tehdä. Me on oikeestaan nyt ne yhdyspintasopimukset jotka liittyy näihin tämmösiin iltapäivä-, aamupäivätoimintoihin koululaisten ja erityisryhmien ja niin

*poispäin, niin niistä meillä on sopparit tehty eli yhdyspintasopimusten kautta on menty siinä eteenpäin. Sitte meillä on ollu niin, että mää oon kuntajohtajafoorumissa ollut oikeestaan joka kerta tässä kevään aikana, hyvinvointialuekulma. Siin on käyty yhteistä keskustelua näihin liittyen. Mutta sellasta vielä, meillä ei ole semmosta esimerkiks jotakin tällasta hyvinvointialueiden semmosta yhteistyöfoorumia, jossa esimerkiks kuntajohtajat, se käytännös on menny sen kuntajohtajafoorumin kautta se ylimmän tason yhteistyö. Ja sitte meil on ollu omat nämä toimialuejohtajat, jotka on lähinnä neuvotellu niitä yhdyspintasopimuksia kuntien kanssa niissä toiminnoissa, jotka on siellä ihan rajapinnassa.
(Hyvinvointialueen viranhaltija 2025)*

*Kunnille kuitenkin edelleen jäi esimerkiks mielenterveys- ja varsinkin päihdetyön osalta sitä ennaltaehkäsevää roolia ja vastuuta. Et toi on sillain jännä, koska nythän meil on esimerkiks tämmöset A-Killat ja muut, jotka kunnat mielellään ajattelee, et ne on nyt sotejärjestöjä. Ja sit taas hyvinvointialueet ajattelee mielellään, että tämä on juuri sitä kunnille jäänyttä toimintaa. Viime kuntajohtajien kokouksessa sovittiin, että perustetaan työryhmä niin, että kuntien ja meidänkin hyvinvointialueen osalta järjestöavustuksia koordinoidaan ja synkronoidaan. Ja myöskin esimerkiks, ku järjestöille annetaan ohjeistusta niitten hakemisesta ja minkälaisia avustuksia on olemassa, niin täs haluttais tehä tiivistä yhteistyötä esimerkiks niin, että kun niistä kerrotaan vuosittain, niin meillä ois yhteinen tilaisuus kuntien kanssa siitä, että mitä nää avustukset, mitä voi saada, on.
(Hyvinvointialueen viranhaltija 2025)*

Työnjako hyvinvointialueiden ja kuntien välillä sisältää myös varautumista poikkeusoloihin ja yllättäviin ongelmiin, mutta vielä ollaan matkalla toimivaan järjestelmään ja yhteistyöhön nimenomaan ongelmanratkaisu edellä. Haastateltujen mukaan tärkeintä on lopputulos ja sen onnistumiseksi eri toimijoiden roolit täytyy sovittaa.

*Merkittävä verkosto on rakentunut turvan ympärille, joka on tainnu kymmenen vuotta jo toimia, jossa on mukana hyvinvointialue, kaikkien kuntien edustajat, poliisi, sitten puolustusvoimat, rajavartiolaitos ja vielä sitten käytännössä yksityisen puolen elinkeinoelämän edustaja sellasella ratkasulla, jossa on ikään kuin viranhaltija, joka edustaa sitte näitä yksityisiä nimenomaan varautumisen ja kriisitilanteen aikana tarvittavien teollisuudenalan edustajia.
(Hyvinvointialueen viranhaltija 2025)*

2.5 Yhteistyösuhteet järjestökenttään ja kansalaisyhteiskuntaan hakevat muotoaan

Yhteistyön luonne ja syvyys kuntien ja kolmannen sektorin kanssa riippuu varsin paljon aikaisemmasta toiminnasta ja kokemuksesta. Hyvinvointialueilla, jotka olivat muodostuneet kuntayhtymästä tai jo aikaisemmin tehneet pitkäaikaisia hankkeita yhteistyön käynnistämiseksi, ovat jatkaneet siitä, mihin olivat aikaisempina vuosina päässeet. Yhteistyötä on syvennetty ja toimintamalleja hiottu entistä toimivammiksi. Vastaavasti ne hyvinvointialueet, jotka muodostettiin tämän uudistuksen myötä ja joissa ei ollut kattavasti koottua yhteistyömallia olemassa, siirsivät työn aloittamista käynnistysvaiheen jälkeiseen aikaan. Täten takamatka yhteiskehittämiselle ja yhteistyölle on ollut merkittävä. Henkilötasolla hyvinvointialueen johto kuitenkin on saattanut rakentaa verkostoa ja luottamusta eri toimijoiden kanssa, vaikka rakenteellisia yhteistyöelimisiä ei olisi vielä päästykään perustamaan.

Sitten, jos katotaan muita, niin iso verkostokumppani on yrittäjät, jossa me ollaan myöskin alotettu yrityshautomoiden kanssa yhteistyö. Eli sielt tulee sitte niitä pieniä yrittäjiä, ja niiden mahdollisuudet sitten esimerkiks nyt palvelutuotantoon osallistumisen osalta. Paikalliset yrittäjät ja tätä kautta näiden innovaatiotoimijoiden myötä on myöskin yhteisiä tilaisuuksia ja yhteistyötä ihan systemaattisesti on lähdetty rakentamaan heidän kanssaan. Sitte semmonen aika yllättävä yhteistyökumppani on kirkkojen seurakunnat, joiden edustajat me on tavattu, itse asiassa paikallinen piispa, nii on vierailu meillä kahdestikin, ja sitä kautta myöskin sitte me on piispan kautta rakennettu systemaattista yhteistyötä paikallisten kirkkojen seurakuntien kanssa. Ja siellä sitte taas se yhteistyön tekeminen liittyy nimenomaan just näiden nuorten päihde- tai väkivaltakäyttäytymiseen, et he on siinä työssä mukana. Hehän nyt tähänkin mennessä ovat olleet ihan merkittäviä toimijoita, et sit esimerkiks sairaalapastorien, sielunhoitajien tai sitten tuolla nimenomaan sosiaalipuolella tehtävän vanhus- ja nuorisotyön yhtenä tuottajana. Sitte kolmannesta sektorista vois tuoda esiin ehkä nimenomaan ton hyvinvoinnin, terveyden osalta paikalliset urheilujärjestöt, joihin mä oon sit luonu omaa suhdetta maakunan liikuntajärjestön kautta.
(Hyvinvointialueen viranhaltija 2025)

Kysyttäessä suhdetta yritysten ja kolmannen sektorin kanssa tehtävään yhteistyöhön, tavoitteellisimmat hyvinvointialueet ovat miettineet konkreettiset tavoitteensa yhteistyölle. Joidenkin toimijoiden kanssa tavoitellaan kumppanuutta, toisten kanssa verkostoyhteistyötä tai jopa ekosysteemin muodostumista. Oma rooli on myös kirkaana mielessä eikä sitä haluta asettaa alisteiseksi muille toimijoille.

*Ja tavallaan sen sijaan, että olis ne kumppanuudet niin, että meillä on joku kokonainen toiminta ulkoistettu tai tavallaan, milloinka tulee se järjestämisen riski nimenomaan sit, jos jotain tapahtuu. Niin me aatellaan kyllä niin, et se ekosysteemiajattelu on se oikea suunta. Mut sen täytyy olla nimenomaan sellaista, et se on syvästi ja hyvin integroitunutta, eikä niin, että se on tosiaan, et kokonainen sektori tai toiminta on jollakin muulla. Et mieluummin niin, että ne nimenomaan asiakkaan näkökulmasta siellä palvelupolulla täydentävät toisiaan ja ovat jatkumo. Me halutaan vähän muuttaa se sellaisesta sektori- tai segmenttikohtaisesta ajattelusta enemmänkin nimenomaan ekosysteemityyppiseen syvälliseen yhteistyöhön.
(Hyvinvointialuejohtaja 2023)*

*No meillä on iso toimija ja se liittyy myös meihin soten puolella. Meillähän on tämmöinen liikuntareseptimalli käytössä ollut pitkään eli terkkarista voi saada myös lähetteen liikuntaneuvojalle, joita alueen urheilutoimijat koordinoidusti ovat palkanneet. Ja heille on järjestetty tilat meidän terkkarista, ei kaikista, mutta aika monesta on löytynyt ja he ottaa siellä muutamia kertoja viikossa terkkaripotilaita vastaan ja lähtee tarvittaessa tonne punttisalille sitten näyttämään että jos on kiinnostunut asiakas että tota mä haluan.
(Hyvinvointialueen viranhaltija 2025)*

Osa hyvinvointialueista on uudistuksen alkuvaiheista lähtien ottanut kansalaiset mukaan omaan palvelukehittämiseensä. Yleensä taustalla on ollut pidempi kehitys, jossa hyvinvointialue on jatkumoa aikaisemmin perustetulle kuntayhtymälle.

*Meillä on palvelustrategiaa tehdessä tosiaan, meillä oli kaikelle väestölle avoin linkki, missä pystyi sekä kertomaan niistä, mitkä on tärkeitä asioita, joita haluaa, että pitäisi edistää tai pitäisi hyvin säilyttää. Ja sit sen lisäksi meillähän on nyt linjattu sekä palvelustrategiassa että jo aikasemmin sisäisesti, että kaikki sellaiset palvelupolut tai -prosessit, joissa on mitään asiakas- tai potilasrajapintaa, niin niissä tulee olla asiakkaiden edustaja mukana sieltä heti lähtötilanteesta, kun lähetään niitä suunnittelemaan. Eli niitä ei voi viedä eteenpäin ilman, että asiakkaat on mukana. Tää on ollu mun mielestä tärkeä linjaus. Ja sen lisäksi meillä on esimerkiksi kuukausittain väestöinfo, jossa on mahdollisuus esittää joko anonyymisti tai nimellään kysymyksiä ja keskustellaan ajankohtaisista asioita.
(Hyvinvointialuejohtaja 2025)*

2.6 Yhteenveto ja johtopäätökset

Hyvinvointialueiden yhteistyösuhteet muiden toimijoiden kanssa ovat monimuotoisia ja vaihtelevia. Yhteistyö perustuu sekä yhteisiin ongelmiin että säännelyihin yhteistyövelvoitteisiin. Palvelujen järjestämiseksi tehdään yhteistyötä sekä yritysten sekä järjestösektorin kanssa, mutta kehitys on hyvin vaihtelevaa eri alueilla. Monin paikoin yhteistyösuhteet nojaavat vielä henkilösuhteisiin eikä niinkään vakiintuneisiin toimintatapoihin tai rakenteisiin.

Hyvinvointialueiden yhteistyösuhteet ja roolitus elävät ajassa. Suhteet muuttuvat tilanteiden mukaan ja kehitys voi vaikuttaa sekä eteenpäin suuntautuvalla mutta myös ajoittain taantuvalla. Epätahtisuus ja suuret vaihtelut ovat edelleen läsnä (ks. Paananen, Jäntti, Haveri ym. 2024, 23–25). Edellä esitetyt hieman raadollisetkin yhteistyökuvaukset alleviivaavat sitä, että organisoidutkin yhteistyömuodot pitävät sisällään rankkoja linjanvetoja omista ja kumppaneina toimivien organisaatioiden toimivallan rajoista. Uudistuksen alkuvaiheessa vakiintumaan etenevät toiminnot, kun jäävät usein pysyvämmiksi toimintatavoiksi kuin varsin orgaanisesti rakentuvat verkostot.

Kuntien näkökulmasta hyvinvointialueiden kanssa rakennettaviin suhteisiin liittyy edelleen ristiriitoja. Kunnissa koetaan esimerkiksi hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen painotuksiin liittyvien vaikutusmahdollisuuksien heikentyneen sillä muuttuneet tai puutteellisesti edistyneet yhteistyörakenteet ovat olleet yllättäviä (myös Paananen, Jäntti, Haveri ym. 2024). Vaikka yhteys kuntien ja hyvinvointialueiden välillä aiheuttaa kritiikkiä, ei yhteyden kuvata olevan katki vaan vuoropuhelu ei vastaa odotuksia. Kuntien näkökulmasta niiden oma rooli hyvinvoinnin ja terveyden edistämässä nähdään edelleen merkittävänä ja oma toiminta koetaan pääosin toimivaksi.

Aineistosta nousee esiin myös orastavia merkkejä yhteistyön kehittymisestä alun kipuilujen jälkeen. Työnjaon epäselvyydet ovat vähentyneet ongelmakohta kerrallaan ja yhteistä ymmärrystä on paikoin löydetty. Epäviralliset suhteet ja henkilökohtaiset kontaktit nousevat tärkeään rooliin tiedonkulun ja yhteistyön sujuvuuden kannalta. Niissä kunnissa, joilla on aiempaa yhteistä sote-historiaa, koetaan oltavan paremmassa asemassa kun olemassa olevia aiempia toimintamalleja on voitu jatkaa.

Osa hyvinvointialueista tavoittelee aktiivista verkostotoimintaa, jopa ekosysteemi-mäistä yhteistyötä paikallisten yritysten ja kolmannen sektorin kanssa. Ekosysteemi-mäisen toiminnan edellytys on kaikinpuolinen vuorovaikutus ja ainakin optio osallistujien monipuolisista hyödyistä. Helppoiten ekosysteemi on saatavissa

toimimaan innovaatio- ja palvelukehitystoiminnan osalta. Ekosysteemin toiminta kuitenkin edellyttää fasilitointia, jolla ylläpidetään ekosysteemin vuorovaikutusta ja avointa toimintaa eli kohtaamisia, ideointia ja ehkä myös tulevaisuustyötä. Tunnistettujen tarpeiden ja yhteisten kohtaamisten pohjalle voi rakentaa kehittämishankkeita, jotka johtavat operatiiviseen toimintaan. (Rannisto, Leponiemi, Nordling & Kolehmainen 2023).

Lopuksi voidaan todeta että hyvillä suhteilla nähdään olevan paljon saavutettavaa, mutta mikä merkitys annetaan toimimattomille suhteille. Aineistosta voidaan alleviivata keskeinen viesti, että viimeistään nyt on korkea aika rakentaa yhteistyörakenteet kuntoon, kun turvallinen siirtymä uuteen järjestelmään on luotu ja aikaa hyvinvointialueiden sisäiseen työhön on saatu.

Hyvinvointialueiden ja ympäristön toimijoiden välisen yhteistyön vakauttamiseksi tarvitaan monipuolinen kokoelma eri tavoin organisoituja yhteistyömuotoja. Eli siinä missä henkilökohtaiset yhteistyösuhteet auttavat ratkomaan yllättäviä tarpeita ja pieniä järjestelykysymyksiä, tarvitaan niiden rinnalle vakiintuneita ja avoimuuteen perustuvia institutionalisoituja yhteistyörakenteita. Nämä esimerkiksi säännöllisesti kokoontuvat työryhmät pystyvät jatkamaan toimintaansa ja luomaan organisatorista muistia jo onnistuneesti tehdystä yhteistyöstä ja ongelmanratkaisusta sekä mahdollisesti toimimattomiksi osoittautuneista kokeiluista. Tällöin henkilövaihdosten ja valtuustokausien tuoma vaihtelu ei tee näkymättömäksi jo tehtyä työtä.

Yhteistyössä on paljolti kiinni vuorovaikutuksesta ja ihmissuhdetaidoista olipa kyseessä sitten henkilöiden väliset yhteistyötavat tai kollektiiviset rakenteet. Yhteistyösuhteet tarvitsevat tuekseen ennakkointia ja empaattista katsantokantaa, eli kykyä ja halua nähdä kumppaneille merkitykselliset toiveet, tarpeet ja perinteet yhtä olennaisina kuin oman organisaation ajamat tavoitteet. Lupaavaa on, että monilla toimijoilla näyttää olevan vilpitön tahtotila jättää vastakkainasettelu taakseen, kunhan yhteiseen suunnanmuodostukseen otetaan aikaa ja tilaisuus käytetään hyväksi.

Keskeiset huomiot

- Ihmisten väliset välittömät henkilösuhteet ovat näyttäytyneet hyvinvointialueiden alkuvaiheessa hyödyllisiltä ja monia asioita on pystytty edistämään sekä toimintaa ylipäättään järjestämään saumattomasti. Seuraavassa vaiheessa tarkasteltavaksi tulee näiden henkilösuhteiden varaan rakentuvien käytäntöjen tarpeellisuus, legitimitetti ja kestävyys.
- Epätahtisuus ja suuret alueelliset vaihtelut ovat läsnä hyvinvointialueiden yhteistyösuhteissa. Yhteistyösuhteet elävät ajassa ja hyvinvointialueilla on aito mahdollisuus muovata roolitustaan. Uhkana kuitenkin on, että hyvinvointialueet voivat hyödyntää yhteistyön muovaamisessa saneluvaltaansa ja suuremman toimijan asemaansa.
- Hyvinvointialueiden yhteistyösuhteiden kokonaisuus muodostuu monimuotoisista ja monin tavoin latautuneista yhteistyösuhteista. Jotta yhteistyökokonaisuus voisi muodostua uudenlaista ajattelua tukevaksi, tarvitaan tueksi fasilitoivaa otetta sekä ekosysteemimäistä ymmärrystä eri toimijoiden välisistä keskinäisriippuvuuksista ja saavutettavista hyödyistä.

3 Tehtäväsiirrot hyvinvointialueiden ja kuntien välillä

Arto Haveri, Anni Jäntti, Henna Paananen & Kerttu Sillanpää

Kuntien ja hyvinvointialueiden välisille tehtäväsiirroille ei ole tällä hetkellä kannatusta, vaan uudistukselle toivotaan työrauhaa. Toisaalta kuntien ja hyvinvointialueiden tehtäväjako ei ole varsinkaan hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen osalta vielä täysin vakiintunut, vaan oikeita yhteistyömalleja haetaan vielä alueilla

Hyvinvointialueuudistus on muuttanut merkittävästi julkisenhallinnon tehtävienjakoa, erityisesti sosiaali- ja terveystalvelujen osalta. Uudistuksen myötä hyvinvointialueet ottivat vastuulleen laajan tehtäväkentän, joka kuului aiemmin kunnille. Tämä on synnyttänyt uudenlaisen hallinnollisen ja toiminnallisen rajapinnan kuntien ja hyvinvointialueiden välille. Uudistuksen tavoitteena oli luoda selkeyttä kuntien ja hyvinvointialueiden vastuiden välille sekä parantaa palveluiden yhdenvertaista saatavuutta, on käytäntöjen muotouduttua ja uudistuksen vakiinnuttua edennynt uudenlaisia tarkastelu-ulottuvuuksia tehtävienjakoon. Seuraavassa käsitellään kuntien ja hyvinvointialueiden näkökulmia ja suhtautumista mahdollisiin tehtäväsiirtoihin ja nykyisen työnjaon ja yhdyspintojen toimivuuteen.

3.1 Suhtautuminen tehtäväsiirtoihin: Tehtäväsiirrot eivät ole ajankohtaisia

*Hyvinvointialueet eivät kykene asiallisesti hoitamaan olemassa oleviakaan tehtäviä. Missään nimessä ei pidä ottaa kontolle yhtään uutta tehtävää ennen kuin vanhat rullaavat hyvin.
(HVA-valtuutettu)*

Aineistojen perusteella välittyvän yleiskuvan perusteella tehtävien siirroille ei ole erityistä tai yksilöitävissä olevaa tarvetta. Varsinkaan tehtävien siirto kunnilta hyvinvointialueille ei saa kummaltakaan osapuolelta kannatusta. Joidenkin tehtävien siirto tai palautus hyvinvointialueilta kunnille saa kannatusta kuntajohtajilta.

Hyvinvointialueiden valtuutetuille tehdystä kyselystä selviää, että valtuutetuista vain kahdeksan prosenttia suhtautuu myönteisesti väitteeseen, jonka mukaan kunnilta tulisi siirtää lisää tehtäviä hyvinvointialueille. Kannatusta ei saa myöskään väite, jonka mukaan hyvinvointialueista pitäisi luopua ja siirtyä takaisin kunta-perusteiseen malliin (18 % samaa mieltä). Kuntajohtajistakin vain alle kolmannes olisi hyvinvointialueista luopumisen kannalla. (Kuntajohtajille suunnattu kysely N=77 ja aluevaltuutettujen kysely N=352.)

Nykyinen tehtäväjako on riittävän selkeä - uusia muutoksia ei missään tapauksessa ole syytä tehdä lähivuosina. On haastavaa että hyvinvointialueet ovat taas kerran erillisiä alueita mm TE-uudistukseen liittyen. On merkittävä vaara että hallintotasojen moninaisuus ja erilaisuus aiheuttavat lisää ns. turhaa työtä. Koko yhteiskunnan toimintojen organisoituminen samoille alueille olisi etu – tulisi tarkoin miettiä millaisiin yhteistyökuvioihin eri hallintojen yhdistely / eri alueet johtavat.
(Vastaus aluevaltuutettukyselyyn 2024)

Vaikka palvelut ovat hyvinvointialueiden vastuulla, vaikuttaa siltä, että siltä on halukkuutta "työntää" kuntien vastuulle sellaisia palveluita, jotka sille kuuluvat. Yhteistyömallien kehittämisessä kunnat ovat olleet aktiivisia, mutta varsin laihoin tuloksin, sillä hyvinvointialueiden aika on mennyt toiminnan käynnistämässä sekä resurssien kanssa taistellessa. Tehtävien siirrolle ei ole tarpeita alueellamme, jokaisen olisi hoidettava oma tonttinsa.
(Vastaus kuntajohtajakyselyyn 2024)

Tehtävien siirtoa koskevissa näkemyksissä ympäristöterveydenhuolto on ainoa yksilöity tehtävä, joka tulee esille jonkin verran sekä kuntien että hyvinvointialueiden edustajien puheenvuoroissa mahdollisena siirtokohteena. Tosin tätäkin koskeviin kannanottoihin liittyy varauksia, kuten seuraavasta aineistositaatista voi havaita. Lisäksi ympäristöterveydenhuollon siirtoa esittävät pienempien tai keski-suurten kuntien, eivät kaupunkien edustajat.

Ympäristöterveydenhuolto voisi olla ehkä ainoa mahdollinen kunnilta hyvinvointialueille siirrettävä tehtävä. Tosin hyvinvointialueilla riittää jo tälläkin hetkellä niin paljon tekemistä ja haltuun otettavaa, että tässä vaiheessa ei tarvitse tehdä mitään muutoksia. Ympäristöterveydenhuollon siirron edellytyksenä pitäisi olla myös parempi yhteistyö hyvinvointialueen ja kuntien välillä – tällä hetkellä se ei vielä ole hyvällä tasolla.
(Vastaus aluevaltuutettukyselyyn 2024)

Ympäristöterveydenhuolto tulisi siirtää hyvinvointialueille.

(Vastaus kuntajohtajakyselyyn 2024)

Kuntien edustajat, erityisesti kuntajohtajat näkevät jonkin verran enemmän tarvetta tehtävien siirroille kuin hyvinvointialueiden. Kuitenkin lähinnä niin, että joitakin hyvinvointialueiden nyt hoitamia tehtäviä tulisi palauttaa/siirtää kunnille. Tämä näkyi sekä haastatteluissa että kuntajohtajille 2023 lopussa tehdyssä kyselyssä, jonka mukaan 59 % kuntajohtajista oli sitä mieltä, että joitakin tehtäviä tulisi palauttaa hyvinvointialueilta kunnille (Kaavio 1, 50). Esiin nousi etenkin kuntouttava työtoiminta, jonkin verran myös oppilashuolto (psykologit ja kuraattorit), järjestöavustukset sekä eräät ikäihmisten palvelut. Jotkut, ilmeisesti suurempien kuntien ja kaupunkien edustajat näkevät, että sosiaalitoimen siirto oli virhe ja tulisi kokonaisuudessaan palauttaa ainakin suuremmille kunnille. Sen sijaan kuntaedustajat suhtautuvat hyvin kielteisesti ajatukseen kuntien tehtävien siirrosta hyvinvointialueille. Kyselyn mukaan vain 13 % kannatti tällaista ajatusta, mikä vie pohjaa myöskin mainitulta ympäristöterveydenhuollon siirroilta.

Yhteiskunnassa hyötyisimme kokonaisuutena, mikäli kuntouttava työtoiminta olisi kunnilla, ei hyvinvointialueilla.

(Vastaus kuntajohtajakyselyyn 2024)

Ei tarpeita tehtäväsiirroille. Iso periaatteellinen asia, että olisiko sosiaalihuollon tehtävät pitänyt jättää kunnille?

(Vastaus kuntajohtajakyselyyn 2024)

Mä olisin ja me oltaisiin toivottu ehkä laajemminkin täällä meillä päin, että osa tehtävistä olisi jätetty kuntiin, mitä nyt meni hyvinvointialueille, ja jos olisi tullut semmonen malli, niin sit hyvinvointialueet olisivat voineet olla vielä isompia. Sit ehkä Uusimaa olisi voinut olla jopa yksi alue, HUS:in alue.

(Kuntapuheenjohtaja 2024)

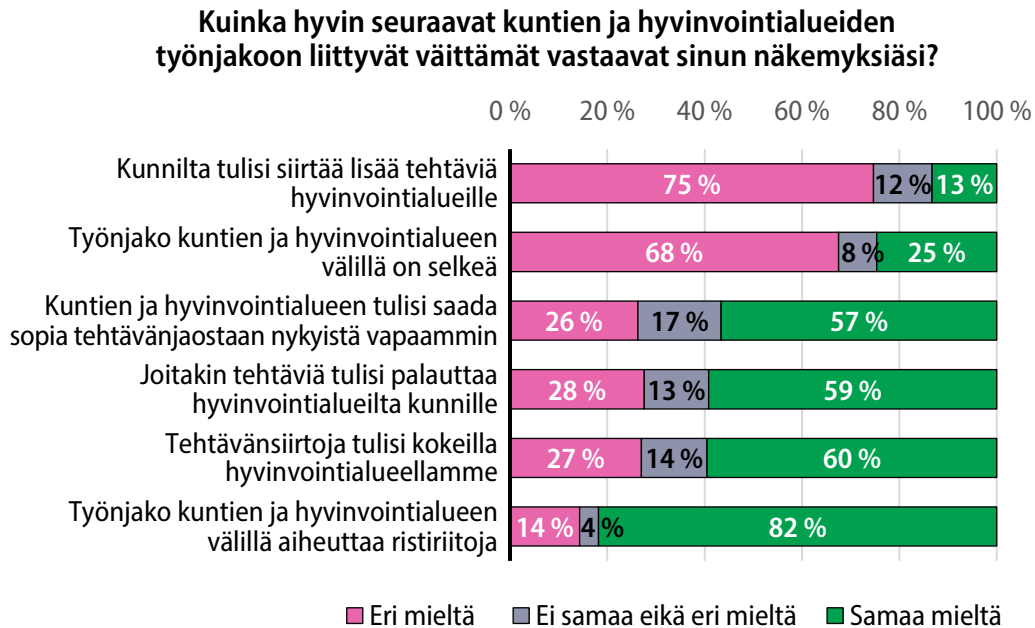
60 % kuntajohtajista on samaa mieltä väitteen kanssa, jonka mukaan tehtäväsiirtoja tulisi kokeilla alueellamme. Vuonna 2023 käynnistyneen kuntien normien keventämisen ja kokeilujen ohjelman yhteydessä tehtäväsiirtoja koskevia kokeiluja ei kuitenkaan ehdotettu kuntien eikä hyvinvointialueiden puolelta. Myöskään haastattelujen perusteella ei pystytä tarkentamaan, mitä tehtäväsiirtoja pitäisi kokeilla ja miten. Yleinen näkemys on, että tehtäväsiirrot tai niiden kokeilut eivät ole ajankohtaisia nyt eikä lähiaikoina vaan mahdollisesti myöhemmin tulevaisuudessa. Joidenkin informanttien haastatteluissa pohditaankin tehtävien siirtoa tulevaisuuden kysymyksenä, osana hallinnon uudistamisen seuraavaa suurempaa vaihetta.

Semmoinen näkyminen vois olla ihan mahdollinen, että hyvinvointialueet olisi tulevaisuudessa niitä maakuntia, joilla on sitten laajasti myös nykyisten kuntien tehtävät, mutta miten se onnistuu ottaen huomioon sen, että sitten kuntatasolla tahdotaan kuitenkin tämän lähidemokratian toteutuvan (Ministeriön edustaja 2024)

Monissa puheenvuoroissa korostetaan sitä, että uudistus on alkuvaiheessa ja kokoluokaltaan niin suuri, että asioiden saaminen toimimaan kunnolla ottaa aikansa. Sekä kuntien että varsinkin hyvinvointialueiden edustajat kuuluttavat työrauhaa hyvinvointialueille. Myöhemmin eli marras-joulukuussa 2024 kunta-puheenjohtajille tehdyissä haastatteluisissa nostetaan vahvasti esille sitä, että muutosta parempaan suuntaan on jo kahdessa vuodessa tapahtunut. Työnjaon ja yhteistyön ongelmat korostuivat hyvinvointialueiden aloittaessa ja varsinkin ensimmäisen vuoden aikana. Sitä mukaa, kun uudistuksessa on edetty pidemmälle, on alettu paremmin löytää yhteinen näkemys asioista, pystytty sopimaan yhdys-pintojen käytännöistä ja työnjakoon liittyvät asiat ovat alkaneet herättää vähemmän kritiikkiä.

Tämä on parantunut huomattavasti siitä mitä se oli alussa tää yhteistyö hyvinvointialueen ja kunnan välillä. Kaikki on rauhoittunut siitä, me tiedetään nyt mitä tulee tapahtumaan, ja sanotaan näin, että aletaan pikkuhiljaa ymmärtämään sitä että muutoksia on tapahduttava koko valtakunnassa. (Kuntapuheenjohtaja 2024)

Kuvio 2. Kuntajohtajien näkemyksiä hyvinvointialueiden ja kuntien työnjakoa koskeviin väitteisiin



*Minä sanoisin, että ne (yhteistyön) rakenteet on ihan hyvät ja se meidän rooli on selvä. Se on se sosiaali, terveys ja pelastus, mutta että siinä on iso työ sitten, ... ettei lähettäis erkaantumaan kunnat ja hyvinvointialueet, että jälleen käytän sitä sanaa, että ollaan niin samassa veneessä ja meillä on valtava kiinnostus siihen, että kunnat onnistuvat omassa työssään ja kaikissa liikuntatoimissa, nuorisotoiminnassa, varhaiskasvatuksessa, koulussa, monessa muussa asiassa, jotta se sitten tähän meidän laariin sataa. Että minusta on ok se työnjako, ja nyt on vain iso kysymys se, että me saadaan tämä orkesteri soimaan.
(HVA-puheenjohtaja 2023)*

3.2 Työnjako ja yhdyspinnat: Haasteita riittää mutta yhteistyö kehittyy

Tehtävien siirroille ei ole erityistä tarvetta, mutta työnjaon täsmentämiselle tai jopa siihen liittyvien normien tarkentamiselle olisi aineistojen perusteella jonkin verran kysyntää, erityisesti hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen osalta. Kuntien ja

hyvinvointialueiden työnjaon toimivuuden osalta hyvinvointialueiden luottamushenkilöiden näkemykset jakautuvat aika voimakkaasti, 40 % on sitä mieltä, että työnjako on selkeä, 50 % ei ole samaa mieltä. Kuntajohtajat suhtautuvat kyselytutkimuksen perusteella hyvinvointialueiden edustajia epäilevämmiin työnjaon selkeyteen. Vain 25 % vastaa myönteisesti väitteeseen selkeydestä.

Koulujen oppilashuolto

Koulujen oppilashuolto nousi vahvasti yhteiskunnalliseen keskusteluun keväällä 2023. Sitä koskeva tarina kertoo hyvin yhdyspintatyöhön liittyvistä alkuvaiheen ongelmista ja jännitteistä, ajan myötä tapahtuvasta kehityksestä, ja myös mahdollisten tehtäväpalautusten haasteista.

Koulujen kuraattorit ja psykologit olivat siirtyneet hyvinvointialueiden vastuulle vuoden 2023 alusta, mutta opettajat ja rehtorit olivat kertoneet julkisuudessa, kuinka oppilaat jäivät vaille apua, koska kuraattorit olivat nyt eri organisaation alaisia ja vaikeasti tavoitettavissa. Vanhemmat huolestuivat, ja lehtien mielipidepalstat täyttyivät kertomuksista siitä, kuinka oppilashuolto ei enää toiminut niin kuin ennen. Haastatteluissa kuraattorit ja psykologit itsekin myönsivät, että muutos oli ollut sekava, eikä palveluita ollut ehditty kunnolla järjestää. Asiasta keskusteltiin eduskuntaa myöten, jossa puhuttiin jopa oppilashuollon kriisistä. Vaikka alkuvuonna moni koulu ja kunta oli vaatinut uudistuksen perumista ja tehtävien palauttamista, keskustelu hiipui kuitenkin verrattain nopeasti. Vauhtia tähän antoivat Kuntaliiton ja Psykologiliiton kannanotot, jonka mukaan ne eivät kannattaneet tehtävien palauttamista kunnille. Kuntaliiton mukaan uusi järjestelmä oli kyllä tuottanut ongelmia, mutta jatkuva edestakainen muutos vain pahentaisi tilannetta. Psykologiliitto puolestaan katsoi, että oppilashuollon palvelut voisivat toimia paremmin osana hyvinvointialueiden laajempaa terveydenhuoltoa, kunhan resursseja ja yhteistyötä koulujen kanssa parannettaisiin. Tehtävien palautusta parempana vaihtoehtona alettiin nähdä yhdyspintatyön kehittäminen, joka ajan myötä olikin alkanut edetä alueilla.

Tutkimuksemme aineisto sisältää monia koulujen oppilashuoltoa koskevia näkemyksiä. Sen perusteella voi päätellä, että oppilashuollon toimivuudessa on suuria alueellisia ja kunnittaisia vaihteluja. Ei kuitenkaan niin että voitaisiin nähdä selkeitä eroja esimerkiksi etelä-pohjoinen tai itä-länsi akselilla, vaan yleisesti hyvinvointialueiden välillä ja niiden sisällä. Joissakin kunnissa palveluiden koetaan heikentyneen, toisissa taas jopa parantuneen, kun kunnan koulut ovat saaneet laajempaa asiantuntemusta oppilashuollon palveluissa.

Lapset ja nuoret on se rajapinta, missä ehkä on kaikista eniten tekemistä. Siitä pitäisi olla johtajuus jollakulla selkeästi. Että kellään ei ole, että ei ikään kuin käy niin, et pallotellaan vaan, että tämä kuuluu nyt kunnan vastuulle ja tämä on nyt hyvinvointialuetta.
(Kunnan edustaja 2024)

Olen kuullut, että oppilashuollossa se on toiminut ihan hyvin ja tavallaan yhteistyö koulupalveluiden ja psykologien, kuraattorien kanssa, terveydenhoitajien kanssa on toiminut hyvin.
(Kuntapuheenjohtaja 2024)

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos teki kesällä 2024 sosiaali- ja terveysministeriön pyynnöstä selvityksen opiskeluhoitopalvelujen tilanteesta. Selvityksen mukaan hyvinvointialueiden sekä koulutuksen ja opetuksen järjestäjien välinen alueellinen yhteistyö on käynnistynyt ja hyvinvointialueiden ja kuntien koulutuksen järjestäjien välillä on rakennettu yhteistyötä aktiivisesti vuoden 2023 tapahtumien jälkeen. Keväällä 2024 jokaisella hyvinvointialueella (100 %) toimi yhteistyöelimenä alueellinen opiskeluhoollon yhteistyöryhmä ja alueellinen opiskeluhoitosuunnitelma oli valmis 71 %:lla alueista. Tilanne on edennyt nopeasti hyvään suuntaan. (Hietanen-Peltola, Jahnukainen, Huurre & Vaara 2024.)

Järjestöavustukset

Järjestöavustukset ovat toinen haastatteluissa esille nouseva usein epäselvänä koettu yhdyspinta. Osa koetuista vaikeuksista selittyy jo hyvinvointialueiden ja kuntien erilaisilla toimintalogiikoilla, jotka johtavat eriäviin näkemyksiin järjestöjen roolista ja merkityksestä. Kunnat ovat yleistöimivaltuutensa ja yhteisöllisen luonteensa vuoksi perinteisesti tukeneet paikallisia yhdistyksiä laajemmin ja monipuolisemmin, kun taas hyvinvointialueet saattavat keskittyä vain niihin järjestöihin, jotka toimivat selkeästi sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa. Lisäksi hyvinvointialueet ovat korostaneet järjestöjen tukemisessa niiden alueellista tai vähintään yhtä kuntaa laajempaa roolia, mikä on voinut lopettaa avustukset monilta järjestöiltä.

Molemmat yrittävät sysätä vastuuta toisilleen. Sekä kunnassa, että hyvinvointialueella rahat on tiukemmassa kuin ennen uudistusta. Esim. osa järjestöistä on putoamassa johonkin välimaastoon etenkin, jos ovat toimineet kunnan omistamassa tilassa eikä hyvinvointialue halua tukea tilavuokraa.
(Vastaus aluevaltuutettukyselyyn 2024)

Monien kuntaedustajien mielestä kuntien ja hyvinvointialueiden välillä ei edelleenkään ole selkeää linjaa siitä, kuka vastaa mistäkin järjestöjen tukemisesta. Kunnissa koetaan myös, että hyvinvointialueet eivät ole ottaneet järjestöjen tukemista riittävän vakavasti, ja avustuksiin käytettävä rahamäärä on vähentynyt. Epäselvyyksiä on aiheuttanut myös se, että järjestöt itse eivät aina ole tienneet kummalta taholta niiden pitäisi hakea avustuksia. Välillä niitä on haettu kummaltakin ja joissakin tapauksissa myös saatu.

*"Väliinputojien" eli kolmannen sektorin toimijoiden asemaa/tilannetta pitää selkiyttää. Nyt näistä tapellaan kunnan ja hyvinvointialueiden välillä, koska tuntuu, että jokainen haluaa irtisanoutua vastuusta eli tosiasiasa kustannuksista. Nämä ovat ennaltaehkäisevinä ja toimintakykyä, mielenterveyttä jne. ylläpitävinä äärimmäisen tärkeitä toimijoita, joiden puute näkyy kustannuksina muualla hyvin nopeasti.
(Vastaus aluevaltuutettukyselyyn 2024)*

Hyvinvointialueet näkevät tilanteen hieman eri näkökulmasta ja korostavat etenkin resurssien ja rahoituksen rajallisuutta. Hyvinvointialueiden budjetti on tiukka, ja ne joutuvat priorisoimaan lakisääteisiä tehtäviään. Hyvinvointialueet kokevat, että kunnat odottavat niiden ottavan täyden vastuun järjestöavustuksista, vaikka kaikki kuntien aikanaan tukemat järjestöt eivät välttämättä suoraan tue hyvinvointialueen ydintehtäviä. Hyvinvointialueiden vastuulla on laaja alue ja paljon erilaisia järjestöjä, mikä tekee rahoituksen jakamisesta haastavaa.

Järjestöjen näkökulmasta SOTE-uudistus ja hyvinvointialueiden käynnistyminen on vaikuttanut avustusten saatavuuteen. SOSTE:n Järjestöbarometri 2024:n mukaan 44 % alueellisista järjestövastaajista koki, että hyvinvointialueiden aloittaminen on heikentänyt sosiaali- ja terveysalan järjestöjen mahdollisuuksia saada avustuksia, kun taas 25 % koki tilanteen parantuneen. Lisäksi 40 % vastaajista arvioi, että hyvinvointialueiden avustusmallit tukevat järjestöjen toimintaa hyvin tai melko hyvin, mutta yhtä moni oli asiasta eri mieltä. (SOSTE 2024.)

Uudistuksen alun jälkeen järjestöjen avustamisen yhteistyöhön ja työnjakoon on kiinnitetty huomiota monilla alueilla, epäselvyyksistä neuvoteltu ja pyritty etsimään yhteisiä ratkaisuja. Tästä kertoo esimerkiksi alla oleva hyvinvointialuejohtajan haastattelusitaatti.

Me pyritään keräämään näitä erilaisia, missä tavallaan ne vastuut ei ole määritelty tarkasti, jos vain pystytään, niin kokonaisuuksiin, jolloin niistä on helpompi neuvotella. Ja nähdään, että molempien täytyy tehdä kompromisseja. Koska jos niitä käydään yksitellen, joskus on sitäkin pakko

tehdä, mutta jos niitä käydään yksitellen, niin silloinhan se on aina se tavallaan nimenomaan sitä Mustan Pekan pelaamista, että kummalle se kortti jää, johon ei ole rahaa siihen järjestämiseen kuitenkaan erikseen olemassa. (Hyvinvointialuejohtaja 2023)

Vastaavasti esimerkiksi Etelä-Karjalassa järjestöavustuksia koskevien epäselvyyksien ratkaisemiseksi perustettiin kuntien ja hyvinvointialueen yhteinen työryhmä, jossa koordinoidaan ja synkronoidaan alueen järjestöavustukset. Työryhmässä sovitaan vuosittain myös järjestöille jaettavasta ohjeistuksesta niin että järjestöt tietävät miltä organisaatiolta mitäkin avustusta voi hakea.

Kuntouttava työtoiminta

Kuntouttava työtoiminta nousee esille yhdyspintana, jossa sekä kunnat että hyvinvointialueet näkevät kehitystarpeita. Kuntouttava työtoiminta on tarkoitettu pitkään työttömänä olleille henkilöille, joilla on vaikeuksia työllistyä avoimille työmarkkinoille, ja jotka tarvitsevat erityistä tukea esimerkiksi sosiaalisten tai terveydellisten haasteiden vuoksi. Kuntouttavan työtoiminnan tilanteen arviointi on tässä raportissa vielä hieman hankalaa sen vuoksi, että työllisyyspalvelut siirtyivät kunnille vasta 2025 alussa ja tilanne on vielä pitkälti jäsentymätön.

Monet kuntien edustajat näkevät kuntouttavassa työtoiminnassa olleen ongelmia jo ennen hyvinvointialue- ja TE-uudistusta, koska se vaati monialaista työskentelyä, johon ei ole ollut riittävästi resursseja tai osaamista. Kuntouttavan työtoiminnan on myös nähty aina olleen sosiaalityöntekijöille vieraampi tehtäväalue. Vuoden 2025 alusta lähtien kunnat vastaavat työllistymistä edistävästä palveluista, mutta hyvinvointialueet järjestävät kuntouttavaan työtoimintaan liittyvät sosiaali- ja terveystyöpalvelut. Tilanteen ei nähdä olennaisesti parantuneen, vaikka rajapinnat ovat eri paikassa.

Se on (kuntouttava työtoiminta) on Pirhalle ja kaikille hyvinvointialueille kovin vieras. Siinä on hyvin valtava variaatio, ja nämä pitkäaikaistyöttömät tämän kuntouttavan työtoiminnan osalta, niin mä väittäisin, että ne on aika lailla herran huomassa. Siellä tämmöiset syrjäytymisen rakenteet on nyt aika vahvat ja aktiivointi on todella vähäistä... Se on kuitenkin lakisääteistä toimintaa siten, että kaikki näissä, jossa tehdään kuntouttavan työtoiminnan suunnitelma, pitää tehdä kolmikannalla. Työvoimaviranomainen, työtön ja sitte sosiaalipuoli. (Kuntapuheenjohtaja 2024)

TE 2024 -uudistuksen jälkeen on ollut tarpeen kehittää sujuvia yhteistyömalleja kuten monialaista yhteistyötä hyvinvointialueiden ja kuntien välille, jotta asiakkaan palvelupolku ei katkea. Sujuvan palvelupolun ongelmista on esimerkkinä tilanne, jossa pitkäaikaistyötön asiakas osallistuu kuntouttavaan työtoimintaan, mutta hänellä on merkittäviä mielenterveys- ja päihdeongelmia. Kunta katsoo, että asiakas ei ole työtoiminnan piirissä enää edistynyt ja tarvitsee ensisijaisesti terveydenhuollon ja kuntoutuspalveluiden tukea, jotka ovat hyvinvointialueen vastuulla. Hyvinvointialueen sosiaali- ja terveystoimi puolestaan arvioi, että asiakkaan ongelmat eivät ole niin vakavia, että ne edellyttäisivät laajempaa hoitoa tai lääkinällistä kuntoutusta, vaan asiakas hyötyisi edelleen työtoiminnasta. Tästä syystä asiakasta ei oteta erityisen kuntouttavan hoidon piiriin, vaan hänen katsotaan hyötyvän kunnan järjestämästä työtoiminnasta.

Syntyneessä tilanteessa kunta haluaisi hyvinvointialueen ottavan suuremman vastuun asiakkaan hoitopolusta, koska työtoiminta ei enää tuota hyötyä asiakkaan tilanteessa. Hyvinvointialue puolestaan katsoo, että asiakas kuuluu edelleen kunnan järjestämään työtoimintaan eikä tarvitse heidän palveluitaan siinä määrin, että he ottaisivat hänet hoidon tai kuntoutuksen piiriin. Asiakas jää "väliinputoajaksi" palvelupolun tukkeutuessa. Tällaisissa tapauksissa olisi tärkeää, että kunta ja hyvinvointialue pystyisivät sopimaan yhteistyökäytännöistä ja siitä, missä vaiheessa asiakas siirtyy työtoiminnasta hyvinvointialueen palveluihin. Monialaisten tiimien pitäisi pystyä arvioimaan tilanne ja tekemään yksilöllinen palvelusuunnitelma.

Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen

Merkittävin mielipiteitä herättävä yhdyspinta on hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen, joka on lakisääteinen hyvinvointialueiden ja kuntien yhdessä hoidettava tehtävä. Hyvinvointialueille on pyritty luomaan edellytykset tukea asukkaidensa hyvinvointia hyvinvointialueesta annetun lain (611/2021) 1 §:ssä, jossa siitä säädetään yleisellä tasolla. Tarkemmin hyvinvoinnin ja terveyden edistämisestä on säädetty Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetussa laissa (612/2021). Myös kunnalla on lakisääteinen vastuu edistää hyvinvointia ja terveyttä osana omaa toimintaansa (Kuntalaki 410/2015, sote-järjestämislaki 612/2021). Siten hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen vastuut jakautuvat sekä hyvinvointialueille että kunnille ja sitä voidaan pitää tärkeimpänä yhteistyötä vaativana yhdyspintana kuntien ja hyvinvointialueiden välillä. Näiden lisäksi myös järjestöillä on merkittävä rooli hyvinvoinnin ja terveyden edistämässä, ja järjestöt ovatkin kummallekin osapuolelle tärkeä yhteistyökumppani.

Lainsäädännössä on runsaasti ohjeistusta hyvinvoinnin ja terveyden edistämisestä sekä kuntien ja hyvinvointialueiden yhteistyöstä, kuten suunnitelmien yhteensovittamisesta tässä toiminnassa (esim. sote-järjestämislaki 612/2021). Sote-järjestämislain lisäksi esimerkiksi terveydenhuoltolaki (1326/2010), sosiaali- huoltolaki (1301/2014) ja laki ehkäisevän päihdetyön järjestämisestä (523/2015) sisältävät hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen liittyviä säännöksiä. Myös tartuntatautilaki (2016/1227) ja työturvallisuuslaki (738/2002) liittyvät hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen.

Kuitenkin jo tutkimushankkeemme väliraportissa esiteltiin kritiikkiä ja arvioita, joiden mukaan hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen jää usein ei-kenenkään vyöhykkeelle. Syiksi nähtiin etenkin kannustimien puuttuminen ja hyvinvointialueiden lakisäätteisiä tehtäviä väljempi lainsäädäntö. (Ks. myös Paananen, Jäntti & Haveri 2024; HYVIL 2025.) Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen väljempi normittaminen on jättänyt paljon soveltamisen varaa ja suuria kokonaisuuksia paikallisesti neuvoteltavaksi, mikä edellyttää aktiivista ja avointa vuoropuhelua varsinaisesta työnjaosta erilaisten yhdyspintahahmotelmien rinnalle.

Hyvinvointialueiden ja kuntien välinen työnjako ei ole selvä. Hyvinvointialue pyrkii rahoituksen puutteessa siirtämään tehtäviä kunnilla ja myös kunnat pyrkivät rahan puutteessa siirtämään tehtäviä hyvinvointialueelle. Ennaltaehkäisy ja asukkaiden tuki on molemmille tärkeää, kunhan joku muu maksaa. (Vastaus aluevaltuutettukyselyyn 2024)

Työnjaon perusajatus on selkeä, mutta työnjakoa ei tällä hetkellä toteuteta siten että molemmat osapuolet myös hyötyisivät. (Vastaus aluevaltuutettukyselyyn 2024)

Ennaltaehkäisyn tulisi olla enemmän samoissa käsissä kuin terveydenhoidon. (Kuntajohtaja 2024)

Väljän normituksen ja heikkojen kannustimien lisäksi hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen liittyy myös muita haasteita. Kuntien ja hyvinvointialueiden tietojärjestelmät eivät välttämättä ole yhteensopivia, mikä vaikeuttaa tiedon jakamista ja vaikuttavuuden arviointia. Ennaltaehkäisevää toimintaa on vaikea perustella päätöksentekijöille, koska toimien tulokset näkyvät usein vasta pitkällä aikavälillä eivätkä vaikutukset ole aina helposti konkretisoitavissa tai muutettavissa euromitallisiksi. Tämä piirre on toki ollut selvästi nähtävissä kuntien päätöksenteossa jo ennen sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta. Edellä mainittujen lisäksi tietoperusteinen päätöksenteko voi olla vaikeaa, jos tietoa ei kerätä systemaattisesti

ja jos kuntien ja hyvinvointialueiden välillä ei ole yhtenäisiä mittareita. Varsinkin pienempien kuntien ongelmana voi olla myös riittävän henkilöstön ja asiantunte-
muksen puute aihepiiriä ymmärtävän henkilöstön siirryttyä hyvinvointialueille.

Kunnille jäi vahva rooli ennaltaehkäisevien palvelujen järjestämisessä. Monia kuntia koskettaa erityisesti ikääntyneiden hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen, johon pitäisi pystyä tarjoamaan palveluja, vaikka kuntien rahoitus HYTE-toimiin on niukkaa. Tämä olisi hyvinvointialueidenkin kannalta järkevää ennaltaehkäisevien palveluiden vähentäessä toimintakyvyn heikkenemistä ja siten tarvetta sosiaali- ja terveyspalveluille. Kuitenkin näyttää siltä, että juuri ikääntyneiden ja erityisryhmien palvelut ovat ne, joissa on eniten rajankäyntiä kuntien ja hyvinvointialueiden välillä. Keskustelua on käyty useilla hyvinvointialueilla esimerkiksi siitä, miten vastuu ikäihmisten pääsystä ennaltaehkäisevien palvelujen luokse jaetaan ja tarvittavat kuljetukset järjestetään. Tai miten erityisryhmien asumisen palveluista huolehditaan ja kenelle kustannukset kohdennetaan.

HYTE-toiminnan haasteet on hyvin tunnistettu kunnissa ja hyvinvointialueilla, joissa on käynnissä runsaasti tähän liittyvää kehitystyötä. Yksi hyvä esimerkki on Länsi-Uudellamaalla läpiviety hyte-data-projekti, jossa kunnat ja hyvinvointialue ovat yhdessä kartoittaneet alueellista hyte-tietoa sekä siihen kiinnittyvää tiedolla johtamisen kokonaisuutta.

Pirkanmaalla puolestaan toimii nykyisin hyvinvointikoordinaattoreiden verkosto Pirkanmaan hyvinvointialueen HYTE-yksikön koordinoimana. Vuonna 2024 verkostoon liittyivät mukaan Pirkanmaan kuntien ehkäisevän päihdetyön koordinaattorit. Verkoston tavoitteena on mm. luoda yhteisiä tavoitteita hyvinvoinnin edistämiseksi alueellisesti ja paikallisesti sekä sopia tavoista, joilla hyvinvointityön toteutumista eri puolilla Pirkanmaata seurataan. Toiminnan esimerkkinä ja taustalla oli jo ennen sote-uudistusta perustettu kuntien hyvinvointikoordinaattoreiden verkosto, jonka tehtävänä oli valmistella alueellinen hyvinvointikertomus ja -suunnitelma ja tukea kunnissa tehtävää hyvinvointityötä.

Myös valtakunnallinen kehitystyö on voimakasta. Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisestä on viime aikoina julkaistu uusia selvityksiä ja oppaita (Niemi 2024; Kuntaliitto ja HYVIL 2025a; Kuntaliitto ja HYVIL 2025b). Niissä tulkitaan uusiin tehtävään liittyvää lainsäädäntöä ja muuta ohjeistusta, jota on olemassa melko runsaasti. Sekä kunnilla että hyvinvointialueilla on hyvinvoinnin ja terveyden edistämisessä oma roolinsa ja tehtävänsä. Varsinaisia päällekkäisyyksiä tai harmaita alueita ei kirjallisuudessa juurikaan nosteta esille. Pikemminkin kysymys näyttäisi olevan siitä, miten tehtävät tunnistetaan kunnissa ja hyvinvointialueilla sekä miten niitä toteutetaan. Yleisenä ongelmana pidetään ennaltaehkäisevän toiminnan

vaikutusten esille saamista niin että sillä olisi suurempi merkitys päättäjien toiminnassa. Varsinkin silloin kun taloudellisista resursseista on erityistä pulaa, ennaltaehkäisevä toiminta häviää helposti prioriteeteissa korjaavalle toiminnalle ja lakisääteisille palveluille.

Kuntaliiton ja HYVILin (2025a ja 2025b) julkaisuissa käydään läpi systemaattisesti hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen vastuita määrittävä lainsäädäntö, käsitellään johtamista hyvinvoinnin ja terveyden edistämisessä, tiedolla johtamisen kysymyksiä, kannusteita yms. Julkaisut voivat toimia ohjenuorina monissa yhdyspintatyön kysymyksissä tarjoten ratkaisuja esimerkeistä ja parhaista käytännöistä alueilla tunnistettuihin haasteisiin. Myös THL on tuottanut runsaasti ohjeistusta yhdyspinnoilla tehtävään työhön ja esimerkkejä hyvistä käytännöistä eri alueilla (THL 2024a ja THK 2024b)

3.3 Yhteenveto ja johtopäätökset

Tehtävien siirroille ei ole riittävää kummankin osapuolen kannatusta eikä tarvetta ainakaan tällä hetkellä

Tehtävien siirtoja ei ole syytä toteuttaa ainakaan nykyisessä tilanteessa. Hyvinvointialueiden edustajien näkemys on hyvin kielteinen sekä kunnilta hyvinvointialueille siirrettäviin tehtäviin että toisinpäin. Kuntien edustajat suhtautuvat melko myönteisesti mahdollisuuteen siirtää joitakin kuntien tehtäviä takaisin hyvinvointialueilta. Aineiston perusteella ei kuitenkaan pystytä täsmentämään mitä erityisiä tehtäviä olisi siirrettävä takaisin. Sosiaalityö olisi useiden informanttien mukaan pitänyt jättää kunnille uudistusta tehtäessä, mutta harvat kuitenkaan haluavat sitä nyt takaisin. Tarpeissa ja kannatuksessa ei ole nähtävissä alueellista tai alueiden välistä vaihtelua: sen sijaan kuntakoko näyttäisi vaikuttavan niin että kaupungit olisivat halukkaampia palauttamaan joitakin tehtäviä kuntiin, kun taas pienemmissä kunnissa nähdään enemmän hyviä puolia siinä, että kaikki sote-tehtävät siirtyvät hyvinvointialueille.

Työnjaon säilyttämistä voidaan perustella uudistuksen vakiinnuttamisella ja ”työrauhalla”, jota kuulutetaan hyvinvointialueiden, kuntien ja ministeriöiden puheenvuoroissa. Sote-uudistus on vielä uusi ja mittakaavaltaan niin valtava, että monet toimintatavat ja käytännöt ovat vasta tämän raportin kirjoitushetkillä löytämässä muotonsa. Siten vaikutuksia ei ole vielä voitu kunnolla arvioida. Lisäksi uudistus kohtasi ensimmäisinä vuosinaan monia odottamattomia toimintaympäristön muutoksia, jotka vaikeuttivat sen toteuttamista suunnitellusti. Työnjaon muuttaminen uudelleen voisi aiheuttaa lisää hallinnollista sekavuutta ja lisäkustannuksia.

*En nyt just lähtis tekemään, sanotaan just nyt, niin mä tarkoitan tällä vaalikaudella, eduskuntavaalikaudella. Mä antasin nyt näitten hyvinvointialueitten rakentaa itte ittensä kuntoon, ja rakentaa sen yhteistyön sinne kuntiin ja myös kuntien löytää ittensä uudestaan, jos on hukannu, ei välttämättä oo hukannu edes, niin katottas nyt sitä kautta ensin, ja sit palataan asiaan, jos tarvetta ilmenee, mut et nyt työrauhaa vähän niin, ku kaikessa.
(Ministeriön edustaja 2024)*

Tehtävien siirron osalta on muistettava että raja/yhdyspintoja on aina jossakin, yhtä rajapintaa hoidettaessa voidaan synnyttää uusia. Esimerkiksi koulutoimen sekä sosiaalitoimen ja terveydenhuollon välillä on aina ollut raja/yhdyspintoja, joiden jyrkkyys on vaihdellut kunnittain, riippuen esimerkiksi kuntakoosta tai terveydenhuollon järjestämistavasta. Hyvinvointialueilla on nyt kokonaisvastuu sosiaali- ja terveyspalveluista, mikä voi madaltaa ainakin näiden välisiä rajapintoja.

Tehtävien siirtoa koskevan sääntelyn lieventämistä tulisi harkita

Edellä on todettu, että valtakunnallisille, koko hallintojärjestelmää koskeville tehtävien siirroille ei ole ainakaan lähivuosina tarvetta. Sen sijaan tulisi harkita, voisiko kunta luovuttaa tehtäviä hyvinvointialueelle tai hyvinvointialue kunnille sopimusperusteisesti paikallisten/alueellisten tarpeiden mukaan nykyistä joustavammin ilman asian yhtenäistä valtakunnallista normittamista tai kaikkien alueen kuntien hyväksymistä.

Hyvinvointialuelaki asettaa tiukat raamit tehtävien mahdollisille siirroille. Hyvinvointialuelain (611/2021) 8 §:n mukaan hyvinvointialue voi sopimuksen perusteella hoitaa sellaisia kuntien tehtäviä, joita ei ole laissa erikseen säädetty kunnan tehtäväksi. Tämän edellytyksenä on, että sopimuksen tekemiseen osallistuvat kaikki hyvinvointialueen alueen kunnat, ja että kyseistä tehtävää ei ole laissa erikseen säädetty kunnan tehtäväksi.

Hyvinvointialueet eroavat merkittävästi toisistaan mutta myös alueiden sisällä on kuntien välisiä ja seutukunnittaisia eroja. Joillakin alueilla voi olla esimerkiksi sellaisia tilanteita, joissa keskuskaupungin ja muiden kuntien näkemykset ja tarpeet poikkeavat voimakkaasti toisistaan. Vastaavasti alueilla on tilanteita, joissa kunnilla on seutukunnittaisia yhteisiä intressejä, mutta koko hyvinvointialueen yhteisen kannan löytäminen on vaikeata. Kuntajohtajista 57 % onkin sitä mieltä, että kuntien ja hyvinvointialueiden tulisi voida sopia tehtäväjaostaan nykyistä vapaammin. Tehtävien tämän tyyppisellä avaamisella voitaisiin joustavoittaa hallintoa ja antaa mahdollisuuksia alueellisten erityispiirteiden parempaan huomioimiseen.

Suuremmalla sopimusjoustavuudella voitaisiin ehkä osittain vastata myös kuntien eriytymisen aiheuttamiin haasteisiin, esimerkiksi tilanteeseen, jossa väestörakenteen muutoksen seurauksena kunnan lasten määrä on käynyt niin pieneksi, että ei ole mahdollista perustaa yhtäkään aloittavaa koululuokkaa. Ylipäätään kuntien eriytymiskehityksen voidaan ennustaa edelleen vahvistuvan ja kuntien edellytykset huolehtia tehtävistään voivat eriytyä jopa saman alueen sisällä, kuten esimerkiksi Lapissa on käymässä. Hyvinvointialueiden ja kuntien joustavammalla sopimusoikeudella voitaisiin paremmin ottaa huomioon ja löytää ratkaisuja kiihtyvän eriytymiskehityksen haasteisiin.

Alueilla tulee edelleen kehittää yhdyspintatyötä ja täsmentää keskinäistä työnjakoa etenkin koulujen oppilashuollossa, kuntouttavassa työtoiminnassa, järjestöavustuksissa sekä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisessä.

Kuntien ja hyvinvointialueiden rooli ja tehtävien jako on sinällään melko hyvin määritelty uudessa palvelurakenteessa. Kuitenkin vastuiden jakautuminen ei vielä ole täysin selkeä kaikille hyvinvointialueille ja kunnille. Ongelmia koetaan koulujen oppilashuollossa, kuntouttavassa työtoiminnassa, järjestöavustuksissa ja erityisesti hyvinvoinnin ja terveyden edistämisessä.

Kuntien ja hyvinvointialueiden työnjaon sekä yhdyspintatyön haasteet on hyvin tunnistettu alueilla, ja työnjakoon liittyvät asiat selkiintyvät ja jäsentyvät koko ajan kehittyvän yhteistyön seurauksena.

Vastuiden valtakunnallinen tarkempi normittaminen voisi joissakin tapauksissa olla tarpeen työnjaon selkeyttämiseksi, mutta tuoda myös uusia ongelmia ja jäykkyyksiä sekä vaikuttaa kielteisesti jo syntyneisiin alueellisiin toimintatapoihin ja parhaisiin käytäntöihin. On myös huomattava, että vastuutahojen tarkempi määrittäminen valtakunnallisista normeista voisi johtaa suhteiden hierarkisoitumiseen, mikä ei hyvin sovellu omaksutun monitasohallinnan mallin periaatteisiin.

On tärkeää antaa nykyiselle mallille vieläkin aikaa vakiintua sekä hyvinvointialueiden ja kuntien toimijoille löytää omat toimintamallinsa, mahdollisesti hyödyntäen muiden hyviksi toteamia käytäntöjä. Mahdollisia kehittämissuuntia voisivat olla esimerkiksi kuntien ja hyvinvointialueiden viestinnän ja yhteistyön parantaminen, hyvien käytäntöjen kokoaminen ja levittäminen valtakunnallisesti, ennaltaehkäisevän toiminnan mitattavuuden ja kannustavuuden kehittäminen sekä vastuu/ylläpitäjätahon/johtajuuden sopiminen aluetasolla. Näissä hyvinvointialueet ja kunnat voivat hyödyntää sitä selvitystyötä, ohjeistusta ja esimerkkejä, jota edellä mainitut organisaatiot kuten Kuntaliitto, HYVIL ja THL ovat tehneet viime vuosien aikana.

Keskeiset huomiot

- Tehtävien siirrot tai palautukset eivät saa kannatusta varsinkaan hyvinvointialueilta. Uudistus koetaan vielä tuoreeksi ja eniten kaivataan työrauhaa: aikaa toiminnan asettumiseen ja vakiintumiseen.
- Uudessa palvelurakenteessa työnjako on määritelty melko hyvin, mutta toimijoiden väliset oikeudet, vastuut ja velvollisuudet eivät ole kaikille täysin selvät.
- Keskinäisen työnjaon malleja yritetään aktiivisesti kehittää yhdyspinnoilla sekä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisessä.
- Hallinnon joustavoittaminen mahdollistaisi alueellisten erityispiirteiden ja olosuhteiden paremman huomioimisen alueiden sopiessa työnjaosta kuntien kanssa.

4 Alueellisen itsehallinnon valtiosääntöoikeudelliset reunaehdot

Anu Mutanen

Tässä luvussa tarkastellaan alueellisen itsehallinnon perustuslainsuojan asettamia reunaehtoja hyvinvointialueiden hallinnon ja toiminnan järjestämiselle. Tarkastelu kohdistuu etenkin seuraavien kysymysten valtiosääntöoikeudelliseen analyysiin: Mitä osatekijöitä alueelliseen itsehallintoon kuuluu oikeudellisesti ja mitä tällaiselta itsehallinnolta edellytettiin oikeudellisesti hyvinvointialueita perustettaessa? Mitä oikeudellista liikkumavaraa alueellisen itsehallinnon perustuslainsuoja jättää hyvinvointialueiden hallintoon ja toimintaan? Lisäksi nostetaan esille kysymys siitä, mikä oikeudellinen merkitys on Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirjaan tehdyllä hyvinvointialueisiin sovellettavalla varaumalla.

4.1 Valtiosääntöoikeudelliset lähtökohdat

Suomessa hallintojärjestelmän ja itsehallinnon perusteet on asetettu perustuslaissa, jonka muodostamaa itsehallintojärjestelyjen ja muun hallinnollisen järjestelmän perustuslainsuojaa täsmennetään tavallisen lain tasolla. Suomen perustuslaissa (731/1999, PL) säädetään useista itsehallinnollisista järjestelyistä: 1. Ahvenanmaan itsehallinto (PL 120 §), 2. kuntien itsehallinto (PL 121 §:n 1–3 momentti), 3. itsehallinto kuntia suuremmilla hallintoalueilla (PL 121 §:n 4 momentti), 4. saamelaiden kotiseutualueella kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto (PL 121 § 4 momentti), 5. yliopistojen itsehallinto (PL 123 §) sekä 6. evankelis-luterilaiselle kirkon itsehallinnollinen asema sitä koskevan lainsäädännön sisällön suhteen (PL 76 §). Ylipäätään itsehallinnon käsite on valtiosääntöisesti ja muutoinkin moninainen (ks. Mutanen 2017).

Itsehallintoa koskeva sääntely siirrettiin nykyiseen perustuslakiin pitkälti aieman perustuslakijärjestelmän mukaisena. Sääntely alueellisesta itsehallinnosta sisältyi Suomen Hallitusmuodon (94/1919, HM) 51 §:n 2 momenttiin, jonka toisen virkkeen mukaan "[l]ailla säädetään myöskin, millä tavoin ja kuinka laajalti kansalaisten itsehallintoa on sovittava kuntia suurempiin hallintoalueisiin. Sellaisen alueiden, rajoja määrittäessä noudatettakoon, mitä 50 §:n 3 momentissa on säädetty." Sääntelyn taustalla vaikutti joukko erisuuntaisia poliittisia teorioita ja suuntauksia sekä muista maista omaksuttuja malleja, jotka yhtäältä perustelivat

valtiokeskeistä hallintomallia ja toisaalta hajautettua, kansalaisten itsehallintoon perustuvaa järjestelmää. Tämä johti ristiriitaisiin perustuslain säännöksiin keskitason hallinnosta. (Tiihonen 1986, passim. Ks. Sjöblom 2011.)

Perustuslakisääntelyn tarjoamista mahdollisuuksista huolimatta Suomessa kehitettiin hallitusmuodon aikana Ahvenanmaata lukuun ottamatta ainoastaan yksitasoista, kuntien muodostamaa itsehallintojärjestelmää. Kunnallisen itsehallinnon vastuulla on meillä ollut sellaisia asioita, joista muualla ovat vastanneet esimerkiksi maakunnat. Suomessakin tehtäviä ja toimivaltaa on siirtynyt kunnista enenevässä määrin seudulliselle ja alueelliselle tasolle. Meillä tämä kehitys ei ole kuitenkaan ennen hyvinvointialueiden perustamista tarkoittanut alueellisen itsehallinnon kehittämistä, vaan ennemminkin valtion aluehallintoviranomaisten aseman vahvistamista. (Niemi 2013, s. 45–85; Ryyänen 2008. Ks. Kirkinen 1996, s. 62–63; Mennola 1999, s. 43, 83.) Esimerkiksi Aluehallinto 2000 -hankkeen, jossa uudistettiin valtion aluehallintoa koskeva lainsäädäntö vuonna 1997, ei arvioitu olevan ongelmallinen hallitusmuodon itsehallintosäännösten kannalta (PeVL 37/1996 vp, s. 1).

Sama kehitys jatkui pitkälle uuden perustuslain aikaan. Vuoden 2000 valtiosääntöuudistuksessa perustuslakiin kuitenkin tuotiin uusi itsehallinnon käsite, alueellinen itsehallinto. Siihen viitataan 121 §:n otsikossa ”Kunnallinen ja muu alueellinen itsehallinto”. Perustuslain suojaaman alueellisen itsehallinnon voi PL 121 §:n mukaisena siten katsoa itseasiassa kattavan kuntia suurempien hallintoalueiden itsehallinnon sekä saamelaisten kulttuuri-itsehallinnon ohella kunnallisenkin itsehallinnon. Lisäksi valtiosääntöisesti alueelliseen itsehallintoon on syytä lukea Ahvenanmaan itsehallinto. Kuitenkin manner-Suomen alueellisen itsehallinnon järjestelmästä säädetään ensi sijassa PL 121 §:n 4 momentissa.

4.2 Itsehallinto kuntia suuremmilla hallintoalueilla perustuslain mukaan

Suomen perustuslaissa alueellisesta itsehallinnosta säädetään 121 §:n 4 momentissa. Siinä todetaan, että ”[i]tsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla.” Säännöksessä ilmaistaan esitöiden mukaan mahdollisuus järjestää kuntia suurempia hallintoalueita kuten maakuntia ”itsehallinnon periaatteiden mukaisesti”. Perustelujen mukaan säännös vastaa asiallisesti hallitusmuodon 51 §:n 2 momentin toisen virkkeen säännöstä. (HE 1/1998 vp, s. 61, 176.) Säännöstä ei muutoin esitöissä avata eikä esimerkiksi sen suhdetta perustuslain 121 §:n mukaiseen kuntien itsehallintoon selvennetä.

Perustuslain 121 §:n 4 momenttia voi luonnehtia hyvin yleisluonteiseksi ja väljäksi. Säännöksestä ei ole luettavissa tarkkoja reunaehtoja esimerkiksi tällaisten hallintoalueiden suuruudesta eikä ylipäänsä alueellisen itsehallinnon sisällöllisiä kriteerejä. Myös sen perustelut jättävät avoimeksi, mitä tarkoitetaan viitatuilla itsehallinnon periaatteilla. Vaikka PL 121 §:n 4 momentissa tai sen esitöissä ei tarkennetakaan alueellisen itsehallinnon tarkempaa sisältöä, ei säännöksen voida kuitenkaan katsoa tarkoittavan, että lainsäätäjän harkintavalta kuntia suurempaa aluetta koskevan itsehallinnollisen järjestelyn sisällöstä olisi voimassa olevan perustuslain puitteissa täysin vapaata.

PL 121 §:n 4 momentti edellyttää, että itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla. Säädöstekstistä suoraan seuraava edellytys on siten lailla säätämisen vaatimus. Alueellista itsehallintoa ei voida perustaa lakia alemman asteisilla säädöksillä eikä kuntien välisillä sopimuksilla tai muilla järjestelyillä. Lisäksi esitöiden ilmaisu mahdollisuudesta järjestää kuntia suurempia itsehallintoalueita itsehallinnon periaatteiden mukaisesti rajaa osaltaan PL 121 §:n 4 momentin tulkintaa. Perustuslain esitöissä tehdään tässä tarkoituksessa ainoastaan viittaus maakunta-käsitteeseen ja jätetään avoimeksi, mitä tarkoitettut itsehallinnon periaatteet ovat.

Oikeuskirjallisuudessaakin PL 121 §:n 4 momenttia on käsitelty verrattain vähän. Perustuslain tarkoittamien kuntia suuremmat hallintoalueiden on katsottu voivan olla lähes mitä vain (Mäenpää 2012b, s. 53–61). Keskeiseksi on katsottu tarkoituksen pidättää alueellisen itsehallinnon järjestäminen lain tasolle (Ryynänen 2004, s. 165). Tämän ohella on viitattu siihen, ettei ylikunnallisella itsehallinnolla voine katsoa olevan perustuslaissa turvattua asemaa mahdollisen perustamisensa jälkeenkään. Tämän voi nähdä johtuvan erityisesti siitä, että itsehallintoalueiden toimivallasta ei voida säätää lailla perustuslain suojaamaa kuntien itsehallintoa rajoittavasti. (Saraviita 2011, s. 978–979.) Alueellista itsehallintoa on kuvattu myös luonteeltaan hallinnolliseksi eikä esimerkiksi lainsäädäntövaltaa sisältäväksi (Suksi 2002, s. 351). Perustuslain tarkoittama kuntia suurempien alueiden itsehallinto on tutkimuksessa määritetty valtionhallinnosta poikkeavaksi kansanvaltaiseksi hallinnoksi, jossa itsehallintoyksikön jäsenet asettavat päätöksentekoaikojen ja hallinto perustuu luottamusmiesten määräävään asemaan. Itsehallintoyksikkö on määriteltävissä julkisoikeudelliseksi oikeushenkilöksi, jolla on omat tehtävät, toimielimet ja talous. Alueellisen itsehallinnon järjestämismuoto on lisäksi nähty samantapaiseksi kuin kuntahallinnossa. Lisäksi tärkeänä on pidetty sitä, että tällaisten itsehallintoalueiden toimivalta ei voi olla perustuslain suojaamaa kuntien itsehallintoa rajoittavaa. (Mutanen 2017, s. 22.)

PL 121 §:n 4 momentissa tarkoitettujen itsehallinnon periaatteiden merkityksis sisältö määrittyy keskeisesti säännöksen tulkintakäytännössä. Perustuslain turvaaman alueellisen itsehallinnon sisältö ja valtiosääntöoikeudelliset reunaehdot ovat määrittyneet ja määrittyvät pitkälti eduskunnan perustuslakivaliokunnan harjoittamassa lainsäädännön perustuslainmukaisuuden ennakovalvonnassa. Erilaisista julkishallinnonuudistuksista ja -kokeiluista annetut lakiehdotukset on melko usein säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. (Lavapuro ym. 2019, s. 41.) Perustuslain 121 §:n 4 momenttiin on viitattu ja siitä on saatu tulkintoja hallintokokeilujen, toimialakohtaisten erityisjärjestelyjen, kuntien yhteistoimintaa koskevien lakiehdotusten sekä sote-uudistuksen käsittelyn yhteydessä (ks. esim. PeVL 21/2009 vp). Samalla on kuitenkin todettava, että suoraan PL 121 §:n 4 momentin mukaiseen alueelliseen itsehallintoon kohdistuvaa soveltamiskäytäntöä on verrattain vähän, minkä vuoksi säännökseltä puuttuu vielä vakiintunut tulkintakäytäntö. Laajamittaisimpia ja merkittävimpiä tulkintoja PL 121 §:n 4 momentista saatiin kuitenkin sote-uudistuksen yhteydessä.

4.3 Alueellisen itsehallinnon tulkinnat sote-uudistuksen yhteydessä

Yleistä tulkintakäytännöstä

Hyvinvointialueiden perustaminen perustuu valtiosääntöoikeudellisesti PL 121 §:n 4 momenttiin. Ylipäätään sote-uudistuksen yhteydessä annetuilla perustuslakivaliokunnan kannanotoilla tehtiin tärkeitä linjauksia siitä, mitä perustuslain 121 §:n 4 momentilla tarkoitetaan ja millaisen valtio–itsehallintoalue–kunta-suhteen perustuslaki toisaalta mahdollistaa ja yhtäältä edellyttää. Samalla tämä perustuslainmukaisuudesta annettava tulkinta asettuu julkishallinnon kehittämisen kokonaisuuteen. Perustuslain 121 §:n 4 momentti on ollut esillä 2000-luvulla vain muutaman kerran: siihen viitattiin kuntarakennelakiehdotuksen perustuslainmukaisuuden arvioinnissa, minkä ohella Kainuun hallintokokeilu ja sote- ja aluehallintouudistus ovat säännöksen suoria sovelluksia. Sote-uudistuksen valtiosääntöinen pohja sidottiin osaltaan mainittuun aiempaan käytäntöön.

Sote-uudistus piti sisällään monia vaiheita ja eri hallintomalliehdotuksia julkisten palvelujen järjestämiseksi. Sote-uudistus oli pitkä prosessi osaltaan johdettujen ehdotettujen hallinnollisten mallien ja sääntelyn valtiosääntöoikeudellisista ongelmista (ks. Mutanen 2017; Mutanen 2023; Tuori – Kotkas 2016, s. 17, 133; Valli-Lintu 2017, s. 3–39). Uudistuksen eri vaiheissa tehdyissä ehdotuksissa

edettiin kaksitasoisesta kuntayhtymämallista yksitasoiseen kuntayhtymämalliin ja edelleen perustuslain 121 §:n 4 momentin mukaiseen maakuntamalliin ja lopulta hyvinvointialueiden perustamiseen.

PL 121 §:n 4 momenttia sovellettiin ensimmäistä kertaa laajamittaisesti hyvinvointialueiden perustamisen yhteydessä, mutta perustuslainmukaisuuden valvonnassa kuitenkin nojaututtiin jo aiemmin esitettyihin tulkintakannanottoihin alueellisesta itsehallinnosta ja osin myös tehtiin uusia linjauksia. PL 121.4 §:n tulkinta ei siten ole ollut pistemäistä, vaan on muodostunut eri vaiheissa ja asettuu hyvinvointialueiden perustamisenkin osalta aiempaan valtiosääntöoikeudelliseen tulkintakehikkoon.

Kuntayhtymämallit

Vuonna 2014 annettiin hallituksen esitys, jonka mukaan sosiaali- ja terveydenhuoltopalvelut ehdotettiin järjestettäväksi kaksitasoisella kuntayhtymämallilla. Tämän niin sanotun järjestelylakiehdotuksen mukaisesti Suomi olisi jaettu viiteen sote-alueeseen, joissa kuntayhtymällä olisi ollut kokonaisvastuu kunkin alueen sotepalvelujen järjestämisestä. Julkisia palveluja olisi voitu täydentää yksityisillä palveluilla, eikä alueella olisi ollut omaa palvelutuotantoa. Kunnat olisivat rahoittaneet alueiden toiminnan asukasluvuun perustuvalla maksulla, mikä olisi aiheuttanut painetta kunnallisveron korottamiseen. (HE 324/2014 vp, s. 1, 53–54.)

Perustuslakivaliokunta arvioi, että ehdotettu sääntely ei toteuttanut riittävällä tavalla perustuslain 2, 14 ja 121 §:ssä edellytettyä kansanvaltaisuutta. Kuntayhtymä olisi kasvanut poikkeuksellisen suureksi, ja useimmilla kunnilla ja niiden asukkailla olisi ollut hyvin vähän vaikutusvaltaa. Myös kuntien budjetin siirtäminen merkittävässä määrin kuntayhtymän päätösvaltaan sekä paine kunnallisverojen korottamiseen katsottiin ongelmalliseksi kuntien itsehallinnon näkökulmasta. Lisäksi vaikutuksia kuntien verotusoikeuteen pidettiin ristiriitaisina perustuslain 6 §:n 1 momentissa säädetyn yhdenvertaisuusperusoikeuden kanssa. Kaiken kaikkiaan kyseisiä lakiehdotuksia ei olisi voitu käsitellä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä ilman merkittäviä muutoksia. (PeVL 67/2014 vp, s. 2–14.)

Perustuslakivaliokunta toi esille, että perustuslain kansanvaltaisuussäännösten kannalta hallituksen ehdotusta parempia vaihtoehtoja olisivat yksitasoinen kuntayhtymämalli ja sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien siirtämistä kokonaan pois kuntien vastuulta perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitettulle itsehallintotasolle. Valiokunnan mukaan kuntayhtymämallin toteuttamistapa ei saisi olla kansanvaltaisuusperiaatteen tai rahoitusperiaatteen vastainen. Kuntaa suuremmilla itsehallintoalueilla tulisi puolestaan olla verotusoikeus, ja kansanvaltaisuuden tulisi toteutua välittömien vaalien kautta. Uudistuksen toteuttamistavan valinnassa

tuli perustuslakivaliokunnan mukaan ottaa huomioon muun muassa alueiden koko, siirtyvien tehtävien ja toimivaltuuksien kokonaisuus, rahoitusjärjestelyt, erilaisten vastuiden jakautuminen sekä uuden ylimmän päättävän elimen kokoonpano, valintatapa ja päätöksentekomenettely. Valiokunta huomautti myös siitä, että hallinnollisesti toimivan aluejaon mahdollisista vaihtoehdoista olisi valittava se, joka parhaiten toteuttaa kielelliset perusoikeudet. (PeVL 67/2014 vp, s. 7–8.)

Perustuslakivaliokunnan ensimmäisen sote-lausunnon jälkeen sosiaali- ja terveysvaliokunta ehdotti järjestelylakiesitystä muutettavaksi siten, että sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäminen perustuisi yksitasoiseen kuntayhtymämalliin. Perustuslakivaliokunta näki kuitenkin edelleen ongelmia suorilla vaaleilla valitun toimielimen puuttumisessa. Lisäksi se totesi, että valtiosuusjärjestelmä saattaisi olla sosiaali- ja terveydenhuollon rahoitusjärjestelmää asianmukaisempi keino vaikuttaa rahoitusperiaatteen ja kuntien verotusoikeutta koskevan perustuslain säännöksen toteutumiseen sekä eri kuntien ja alueiden asukkaiden yhdenvertaisuuden edistämiseen. Kaiken kaikkiaan perustuslakivaliokunta katsoi, että sosiaali- ja terveysvaliokunnan tekemän ehdotuksen perustelut ja täydentävät selvitykset eivät antaneet riittävää perustaa arvioida, millaiset muutokset voisivat mahdollistaa ehdotuksen käsittelemisen tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. (PeVL 75/2014 vp, s. 1–2, 5–6, 8.) Lopulta asia raukesi keväällä 2015 eduskunta-vaalien vuoksi.

Tieteellisissä näkemyksissä kuntien yhteistyöhön perustuviin malleihin suhtauduttiin varsin kriittisesti. Julkishallinnon tutkimuksessa vaadittiin vahvempaa painotusta institutionaaliseen muutokseen. Tällä viitattiin hitaaseen uudistusprosessiin, jossa lähtökohtana olivat olleet vanhat rakenteet ja palvelujen samanlainen järjestäminen koko maassa ilman alueellisten erojen huomioon ottamista. (Luukkonen 2018, passim.) Oikeustieteen piirissä todettiin, että kunnallisen demokratian vaatimukset muodostavat varsin olennaisen rajoituksen sote-alueiden rakentamiselle. Pakollisen yhteistyön laajentaminen johtaisi demokratiavajeen syvenemiseen, lähidemokratian heikkenemiseen ja oletettavasti byrokratian lisääntymiseen (Mäenpää 2012a, s. 280–281. Ks. Helenelund 2016; Suksi 2014, s. 132–161). Maakunnallisen itsehallinnon rakentamista pidettiin sote-alueita suositeltavampana vaihtoehtona, koska sote-alueet olisivat lisänneet kuntien yläpuolisen hallintotason hajanaisuutta (Tuori 2012, s. 119–120; Pihlajaniemi 2012, s. 63–68). Yleisesti tuotiin esille, että alueellisen itsehallinnon ei tarvitse olla kunnallisen itsehallinnon kaltaista valtiosääntöoikeuden näkökulmasta (Niemivuo 2013, passim; Ryytänen 2004, s. 68–69; Ryytänen 2008). Vielä tuolloin sote-uudistuksen valmistelua ei kuitenkaan jatkettu maakuntamallin pohjalta.

Alueelliseen itsehallinnon perustaminen perustuslain 121 §:n 4 momenttiin

Vaalikaudella 2015–2019 sote-uudistuksen valmistelu jatkui ja siinä siirryttiin perustuslain 121 §:n 4 momenttiin perustuviin alueellisen itsehallinnon malleihin. Vuonna 2017 esitettiin mallia, jossa ehdotettiin 18 maakunnan perustamista. Näillä valtion rahoittamilla maakunnilla olisi ollut itsehallinto ja demokraattisesti valittu maakuntavaltuusto. Sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien ehdotettiin siirtyvän laajamittaisesti yksityisille palveluntarjoajille. Mallia rakennettiin useilla hallituksen esityksillä (esim. HE 15/2017 vp), joissa kuitenkin ilmeni perustuslaillisia ongelmia muun muassa yhtiöittämisen, valinnanvapauden ja rahoituksen kysymyksissä (ks. esim. PeVL 26/2017 vp; PeVL 65/2018 vp). Uudistus raukesi jälleen eduskunta-vaaleihin keväällä 2019.

Vuonna 2020 uusi alueelliseen itsehallintoon perustuva ehdotus muodosti lopulta toteuttamiskelpoisen perustan uudistukselle. Se merkitsi sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastuspalvelujen tehtävien siirtämistä uudelle hallinnolliselle tasolle, 21 hyvinvointialueelle. Uudellamaalla kuitenkin Helsingin kaupunki, neljä hyvinvointialuetta ja Helsingin yliopistollisen sairaalan kuntayhtymä vastaavat palvelujen järjestämisestä. Hyvinvointialue on julkisoikeudellinen yhteisö, jolla on itsehallinto ja suorilla vaaleilla valittu aluevaltuusto. Palvelut tuotetaan pääasiassa julkisina palveluina, ja hyvinvointialueilla voi olla omaa palvelutuotantoa. (HE 241/2020 vp.) Hyvinvointialueiden rahoitus tulee pääasiassa valtiolta ja osittain asiakasmaksuista. Malli piti sisältää kunnallisveron tilapäisen alentamisen. Hyvinvointialueille ei ehdotettu verotusoikeutta. Perustuslakivaliokunta piti vuonna 2014 antamassaan lausunnossa verotusoikeutta välttämättömänä, mutta totesi sittemmin, että itsenäinen verotusoikeus ei olekaan ehdoton vaatimus perustuslain 121 §:n 4 momentin kannalta (PeVL 26/2017 vp, s. 24).

Perustuslakivaliokunnan arvioinnissa hyvinvointialuemallista yksilöitiin enää suhteellisen vähän valtiosääntöoikeudellisia ongelmia. Helsingin kaupungin valtionohjausta koskevia säännöksiä oli täsmennettävä ja ohjaus rajoitettava vain lakisääteisiin tehtäviin kunnallisen itsehallinnon perustuslaillisen suojan vuoksi. Kuntien taloudellisen itsehallinnon turvaamiseksi täytäntöönpanolakiin oli sisällytettävä lisäkriteerejä. (PeVL 17/2021 vp.) Sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunnan mietinnössä (StVM 16/2021 vp) nämä näkökohdat otettiin huomioon, ja uudistus tuli lopulta voimaan vuoden 2023 alussa.

Oikeuskirjallisuudessa sote-uudistuksen loppuvaiheita on käsitelty pääasiassa ulkoistamisen, verotuksen ja valtiontuen näkökulmasta (ks. Muukkonen 2020; Niiranen 2021; Nykänen 2020; Raitio 2018). Oikeustieteilijät ovat katsoneet, että Suomen alueellisen itsehallinnon perustuslailliset takeet eivät ole vahvat (Mutanen 2017; Niemivuo 2022, s. 260). Yleisesti ottaen on ilmeistä, että perustuslailliset

näkökohdat saivat liian vähän huomiota uudistuksen valmistelussa. Esimerkiksi aluejakoa ja Helsingin asemaa saattaa olla tarpeen tarkistaa tulevaisuudessa. Hyvinvointialueiden toiminnan jatkuva seuranta on ylipäätään nähty tarpeelliseksi, jotta esiin tulevat oikeudelliset ongelmat voidaan poistaa. (Ks. Niemivuo 2022, s. 265, 459–460, 462; Valli-Lintu 2017, s. 46–47.)

4.4 Alueellisen itsehallinnon valtiosääntöoikeudelliset edellytykset

Yleistä alueellisen itsehallinnon perustuslain suojasta

Suomalaisen valtiosääntöoikeuden näkökulmasta hyvinvointialueiden perustan muodostaa perustuslain 121 §:n 4 momentti, jossa alueellisesta itsehallinnosta säädetään "itsehallintona kuntia suuremmilla hallintoalueilla". Tätä keskeistä käsitettä ei ole määritelty tai muuten avattu perustuslain tekstissä. Säännöksen esitöissä viitataan vain maakunnan käsitteeseen ja siihen, että tällainen itsehallinto tulisi järjestää itsehallinnon periaatteiden mukaisesti. Avoimeksi kuitenkin jää, mitä nämä itsehallinnon periaatteet ovat. PL 121.4 §:stä perusteluineen ei siten ole luettavissa tarkkoja reunaehtoja tällaisten itsehallintoalueiden ominaispiirteistä tai edellytyksistä.

Merkillepantavaa on, että muut itsehallinnon muodot, kuten kunnallinen itsehallinto, ovat perustuslaissa varsin täsmällisesti säänneltyjä ja niille on muotoutunut vakiintunut perustuslaillinen sisältö. Siinä missä etenkin kunnallisesta itsehallinnosta on erittäin runsaasti valtiosääntöisiä tulkintoja, on kuntia suurempien alueiden itsehallinnon perustuslaillisesta sisällöstä saatu tähän mennessä vain muutamia kannanottoja. Kuitenkin hyvinvointialueita ja koko sote-uudista koskevan lainsäädännön perustuslainmukaisuutta arvioidessaan perustuslaki-valiokunta linjasi samalla sitä, mitä valtiosääntöoikeudellisia reunaehtoja ja rajoituksia alueelliseen itsehallintoon liittyy ja mitkä ovat tällaisen itsehallinnon oikeudellisesti välttämättömät edellytykset tai osatekijät. Tämä sote-tehtävien siirron ja järjestämisen valtiosääntöoikeudellinen arviointi on kohdistunut tehtyjen hallituksen esitysten mukaisesti vain kuntiin, kuntayhtymiin ja aluetasoon, eikä mahdollisuudesta sote-palvelujen keskittämiseen tai valtiollistamiseen ole tässä yhteydessä annettu valtiosääntöulkintoja.

Perustuslain 121 §:n 4 momentin ohella alueellisen itsehallinnon valtiosääntöoikeudelliset reunaehdot muodostuvat keskeisesti PL 121 §:n 1–3 momentista ilmenevästä kunnallisesta itsehallinnosta sekä lukuisasta joukosta muita perustuslain säännöksiä, etenkin perusoikeussäännöksistä. Lisäksi hyvinvointialueiden

toiminnassa oikeudellisia reunaehtoja asettavat Suomea sitovat ihmisoikeusmääräykset ja muut relevantit kansainväliset velvoitteet ja EU-oikeus. Perustuslain säännösten ulkopuolelta tässä loppuraportissa tarkastellaan näistä vain Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirjan merkitystä Suomen siihen tekemän varauman näkökulmasta.

Lailla säätämisen vaatimus

PL 121 §:n 4 momentista seuraa suoraan lailla säätämisen vaatimus, jonka mukaan lailla on säädettävä itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla. Säännös asettaa siten muodollisen säädöstason kriteerin ja pidättää alueellisesta itsehallinnosta säätämisen lain alaan. Tämän muodollisen kriteerin mukaisesti alueellista itsehallintoa ei voida perustaa tai muuttaakaan lakia alemman asteisilla säädöksillä eikä sopimuksilla tai muilla järjestelyillä. Alueellinen itsehallinto on siten perustuslain tunnustama itsehallinnon muoto, joka tulee järjestää tavallisella lainsäädännöllä. Perustuslakivaliokunnan mukaan itsehallinnon yksi tae on tietty lakisääteisyys, millä on merkitystä hyvinvointialueiden hallinnon järjestämiseen ja niiden rahoitukseen nähden (PeVL 17/2021 vp, kappale 34).

Alueellisessa itsehallinnossa on kyse samalla perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaisesta perustuslain mukaan muuten lain alaan kuuluvasta asiasta.

PL 80.1 §:n mukaiseen lailla säätämisen vaatimukseen puolestaan kytketään vakiintuneesti sääntelyn täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimus. Näin ollen yksiselitteisin PL 121 §:n 4 momentista johtuva valtiosääntöinen reunaehto on se, että hyvinvointialueista on säädettävä lain tasolla mahdollisimman täsmällisin säännöksin.

Kuntien itsehallinto alueellisen itsehallinnon reunaehtona

Lailla säätämisen vaatimuksen ohella ainoa perustuslain 121 §:n 4 momentissa nimenomaisesti ilmaistu vaatimus on se, että tarkoitettujen itsehallintoalueiden tulee olla kuntia suurempia. Tämän sinänsä epämääräisen ilmauksen merkityksen voi katsoa viittaavaan itsehallintoalueiden koon ohella alueellisen itsehallinnon liityntään perustuslaissa säädettyyn kunnalliseen itsehallintoon. Perustuslakivaliokunta on todennut perustuslain 121 §:n 1 momentin kuntien itsehallinnosta muodostavan yhdessä perustuslain 121 §:n 4 momentin kanssa kokonaisuuden (ks. PeVL 20/2013 vp, s. 9).

Perustuslain 121 §:n 4 momentin soveltamis- ja viittauskäytännössä itsehallinnon tunnuspiirteitä on haettu kunnallisen itsehallinnon ominaisuuksista. Kyseessä olleilla esityksillä on siirretty tai pyritty siirtämään tehtäviä kunnallisen itsehallinnon

piiristä kuntien yhteistyön tai uuden itsehallinnon alaisuuteen, mikä myös osaltaan selittää kunnallisen itsehallinnon ja alueellisen itsehallinnon periaatteiden rinnastamista. Joka tapauksessa aluekytkentäisen itsehallinnon muodoista kuntien itsehallintoa on syytä pitää alueellisen itsehallinnon lähimpänä vertailukohtana. Esimerkiksi Ahvenanmaan itsehallinto ei muodosta kuntaitsehallinnon kaltaista tulkintapohjaa perustuslain 121 §:n 4 momentin tarkoittamalle itsehallinnolle Ahvenanmaan lainsäädäntövallan ja sen muiden erityispiirteiden vuoksi. Se, että perustuslaki tuntee itsehallinnon eri viitekehyksiä, kertoo osaltaan siitä, että perustuslain suojaama itsehallinto voi olla eriasteista ja muutoinkin itsehallintotyypeittäin vaihtelevaa. Perustuslaista ei ole siten luettavissa tai tulkittavissa yhtenäistä itsehallinnon käsitesisältöä, joka suoraan soveltuisi alueellisen tason itsehallintoon.

Kunnallisen itsehallinnon keskeisiä ja vakiintuneita osatekijöitä ovat kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikutusoikeudet, verotusoikeus ja siihen sisältyvä kuntien mahdollisuus päättää itsenäisesti omasta taloudestaan sekä yleinen toimiala (Lavapuro ym. 2019, s. 42, ks. esim. PeVL 65/2002 vp). Näihin perustuslain 121 §:n 1–3 momenttiin kiinnittyviin kunnan asukkaiden itsehallinnon vaatimuksiin nähden samanlaisia edellytyksiä alueelliselle itsehallinnolle ei ole kuitenkaan luettavissa perustuslain 121 §:n 4 momentista. Perustuslakivaliokunta on tulkintakäytännössään pitänyt tärkeänä, että kuntia suurempien hallintoalueiden itsehallinnon toteuttamistavassa otetaan huomioon alueiden koko, siirtyvien tehtävien ja toimivaltuuksien kokonaisuus, rahoitusjärjestelyt ja vastuiden jakautuminen sekä ylimmän päättävän elimen kokoonpano, valintatapa ja päätöksentekomenettely (PeVL 67/2014 vp, s. 7–8).

Perustuslain 121 §:n 4 momentin voi todeta mahdollistavan kuntien itsehallinnon tunnuspiirteistä ainakin jossakin määrin poikkeavan merkityssisällön antamisen alueelliselle itsehallinnolle. Perustuslainsäätäjän ei voida katsoa tarkoittaneen kuntaa suurempien alueiden itsehallinnon olevan samanlaista kuin kunnan asukkaiden itsehallinto (ks. PeVL 26/2017 vp, s. 20). Sote-uudistuksessa alueellista päätösvaltaa hallinnon ja palvelutuotannon järjestämisestä sekä omaisuudesta on merkittävästi rajoitettu verrattuna perustuslain suojaaman kunnallisen itsehallinnon sallimiin rajoituksiin. Myös demokratian toteutuminen sote-palvelujen järjestämisessä hyvinvointialueilla on merkittävästi heikompaa kuin kunnissa. Lisäksi keskeinen ero on, että itsehallintoalueella ei ole yleistä toimialaa tai verotusoikeutta, kuten kunnilla. Verotusoikeuden osalta perustuslakivaliokunnan kanta muuttui sote-uudistuksen vaiheiden aikana, ja lopulta perustuslain ei katsottu edellyttävän itsehallintoalueille omaa verotusoikeutta (PeVL 26/2017 vp, s. 24). Ylipäänsä alueellisen itsehallinnon valtiosääntöoikeudelliset takeet ovat heikommät kuin kunnallisen itsehallinnon.

Kunnallisen itsehallinnon merkitys alueellisen itsehallinnon kannalta näkyy myös siinä, että PL 121 §:n 1–3 momentin mukaisen kuntien itsehallinnon vaatimukset muodostavat varsin olennaisen rajoituksen alueelliselle itsehallinnolle. Kuntia suurempien itsehallintoalueiden toimivallasta ei voida säätää lailla perustuslain suojaamaa kuntien itsehallintoa rajoittavasti. Alueellinen hallinnollinen kehitys onkin ollut ongelmallista kunnallisen itsehallinnon perustuslaillisen suojan kannalta. Sote-uudistuksen valmistelussa kuntien ja alueellisen tason välinen vastakkainasettelu korostui. Alueellisen itsehallinnon kehittämällä ei voida poistaa perustuslain mukaista kuntien itsehallintoa.

Ylipäänsä alueellinen itsehallintojärjestely ei saa muodostua kunnallisen itsehallinnon vähimmäisvaatimusten vastaiseksi. Valtiosääntötutkimuksen piirissä on arvioitu, että alueellinen itsehallinto voi joutua ristiriitaan kunnallisen itsehallinnon kanssa, jos kunnan päätösvaltaa siirretään merkittävästi esimerkiksi maakunnalle ja siten, että ylikunnallisella tasolla joidenkin yksittäisten kuntien vaikutusvalta päätöksenteossa korostuu muiden kuntien kustannuksella (Saraviita 2011, s. 978–979, ks. Mutanen 2017).

Perustuslain 121 §:n mukainen kunnallisen itsehallinnon suoja asettaa merkittäviä rajoitteita esimerkiksi tehtävänsiirtoihin kunnilta hyvinvointialueille (ks. PeVL 26/2017 vp, s. 14). Kuntien tehtäväpiirin merkittävä supistaminen on kuitenkin nähty mahdolliseksi, mikäli tehtävien järjestämisvastuu säilyy itsehallinnollisella yksiköllä, jossa ylintä päätösvaltaa käyttää alueen asukkaiden suoraan valitsema toimielin.

Kansanvaltaisuus

Kansanvaltaisuuden toteutuminen on ylipäänsä ollut erityisen keskeinen itsehallintokriteeri. Perustuslakivaliokunta on todennut, että perustuslaissa säänneltyjen erilaisten itsehallinnon muotojen yhteinen piirre on kansanvaltaisuus (PeVL 26/2017 vp, s. 24; PeVL 17/2021 vp, kappale 26). Valiokunta on pitänyt kansanvaltaisuutta alueellisen itsehallinnon valtiosääntöisten vähimmäisvaatimusten ydinsisältönä. Se katsoi, että hyvinvointialueiden perustamista tarkoittava sääntely toteuttaa perustuslain 2, 14 ja 121 §:ssä edellytettyä kansanvaltaisuutta (PeVL 17/2021 vp, kappale 26).

Alueellista itsehallintoa koskevalla sääntelyllä on läheinen yhteys PL 2 §:n säännökseen kansanvaltaisuudesta lähtökohtana sille, että kaikella julkisen vallan käytöllä on oltava demokraattinen perusta. Lisäksi vaatimus kansanvaltaisuudesta

kytkeytyy perustuslain 14 §:n 4 momenttiin siitä, että julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon.

Perustuslain esitöiden mukaan kansanvallan toteuttamisessa olennainen merkitys on erityisesti kunnallisella itsehallinnolla (HE 1/1998 vp, s. 74). Alueellisen hallintojärjestelmän luonteen demokraattisena ja itsehallinnollisena on havaittu lieventävän siitä kuntien itsehallintoon aiheutuvia ongelmia. Kuntien tehtävien merkittävä vähentäminen on ollut mahdollista, kun tehtävät järjestetään suorilla vaaleilla valitun demokraattisen itsehallintoyksikön toimesta. Perustuslain 121 §:n näkökulmasta itsehallinnollisessa järjestelyssä ei siten ole mahdollista luopua demokraattisesti valitusta päätöksentekotasosta. Ilman kansanvaltaista edustuksellisuutta aluehallintoa ei voi luonnehtia itsehallinnoksi. Aluetason itsehallinnollinen järjestely ei saa kokonaisuutena arvioiden olla itsehallintoa toteuttavan kansanvaltaisuusperiaatteen vastainen.

Rahoitusperiaate

Itsehallinnon tyyppipiirteisiin luetaan yleisesti mahdollisuus riittävän rahoituksen saamiseen. Tällaisen rahoitusperiaatteen on vakiintuneesti katsottu kuuluvan kunnallisen itsehallinnon edellytyksiin, vaikka periaatetta ei olekaan kirjattu perustuslakiimme. Myöskään alueellisen itsehallinnon perustuslainsäädännös ei sisällä rahoitusperiaatetta.

Rahoitusperiaate sisältyy Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirjan (SopS 65–66/1991, 1180–1181/1991) 9 (2) artiklaan. Tämän sopimusmääräyksen mukaan paikallisviranomaisten voimavarojen tulee olla riittävät suhteessa niihin velvoitteisiin, jotka niille on annettu perustuslaissa ja muissa laeissa. Tätä määräystä sovelletaan myös hyvinvointialueisiin Suomen vuonna 2021 paikallisen itsehallinnon peruskirjaan tekemän varauman mukaisesti. Suomi on kuitenkin sulkenut hyvinvointialueiden soveltamisalasta pois peruskirjan 9 artiklan kappaleet 3 ja 8. Peruskirjan 9 artikla koskee paikallisviranomaisten taloudellisia voimavaroja. Peruskirjan 9(3) artiklan mukaan ainakin osan paikallisviranomaisten taloudellisista voimavaroista tulee muodostua paikallisista veroista ja maksuista, joiden suuruudesta niillä on oikeus päättää lain asettamissa rajoissa. Peruskirjan 9(8) artiklan mukaan paikallisviranomaisilla tulee olla lain asettamissa rajoissa mahdollisuus päästä kansallisille pääomamarkkinoille, jotta ne voisivat ottaa lainaa pääomasijoituksiinsa. (Ks. Suomen varaumasta HE 241/2021 vp, luku 12.6.)

Vaatimuksen itsehallintotasolle kuuluvien lakisääteisten tehtävien riittävästä rahoituksesta on katsottava siten olevan osa myös alueellisen itsehallinnon järjestämistä, jotta sille kuuluvien sote-palveluiden järjestäminen on ylipäätään mahdollista. On tärkeää ottaa huomioon, että riittävää sote-palveluiden rahoitusta edellyttää osaltaan myös perustuslain 19 §:n 3 momentin vaatimus julkisen vallan velvollisuudesta turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystalvet. Rahoituksen riittävyys on siten huolenaihe myös perusoikeuksien turvaamisen kannalta, mihin perustuslain 22 § julkisen vallan velvoittaa.

Valtiosääntöisessä tulkintakäytännössä alueellista itsehallintoa koskeva rahoitusperiaate on kuitenkin jäänyt tarkemmin määrittämättä. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että hyvinvointialueiden rahoitusmalli tosiasiallisesti kaventaa aluevaltuuston päätösvaltaa (PeVL 17/2021 vp, kappale 26). Hyvinvointialueiden toiminnan rahoituksen osalta perustuslakivaliokunnan kannanotot ovat muuttuneet sen suhteen, edellyttävätkö alueellinen itsehallinto omaa verotusoikeutta. Viimeisimmässä kannassaan valiokunta ei pitänyt verotusoikeutta välttämättömänä osana alueellista itsehallintoa. Verotusoikeuden puuttuminen ja ylipäänsä puutteelliset vaikutusmahdollisuudet omaan tulomuodostukseen tekevät hyvinvointialueista riippuvaisia valtion rahoituksesta, mikä kaventaa merkittävästi niiden itsehallintoa. Ongelmat hyvinvointialueiden rahoituksessa korostavat osaltaan alueellisen itsehallinnon toteutumisen vaikeutta.

Valtionohjaus

Hyvinvointialueisiin kohdistuva vahva valtionohjaus rajoittaa sekin itsehallinnollista päätösvaltaa. Valtionohjauksen kysymykset eivät kuitenkaan ole suoraan perustuslain 121 §:ssä säädettyjä. Itsehallintotason valvonnasta on määräyksiä paikallisen itsehallinnon peruskirjassa. Sen 8 (1) artiklan mukaan paikallisviranomaisia voidaan hallinnollisesti valvoa vain niillä määrätyillä tavoilla ja niissä tapauksissa kuin perustuslaissa tai muussa laissa on säädetty. Artiklan 2 kohdan mukaan paikallisviranomaisten toiminnan hallinnollisella valvonnalla tulee yleensä pyrkiä vain varmistamaan laillisuuden ja perustuslaillisten periaatteiden noudattamisesta. Ylemmät viranomaiset saavat kuitenkin valvoa niiden tehtävien tarkoituksenmukaisuutta, jotka on siirretty paikallisviranomaisille. Paikallisviranomaisten hallinnollisessa valvonnassa on artiklan 3 kohdan mukaan varmistettava, että viranomaisen valvonnan laajuus on sopivassa suhteessa suojeltavien etujen tärkeyteen. Nämä määräykset soveltuvat täysimääräisesti hyvinvointialueisiin.

Valtiosääntöoikeudellisessa tulkintakäytännössä valtionohjauksen mahdollisuuteen ja laajuuteen on kiinnitetty merkittävässä määrin huomiota osana kunnallisen itsehallinnon vaatimuksia. Hyvinvointialueisiin kohdistuvaa valtionohjausta ei ole nähty

samassa määrin ongelmallisena. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin kiinnittänyt huomiota siihen, että hyvinvointialueisiin kohdistuva valtionohjaus kaventaa tosiasiallisesti aluevaltuustojen valtaa (PeVL 17/2021 vp, kappale 26).

Perustuslakivaliokunta on äskettäin arvioinut hyvinvointialuelakiin lisättäviksi ehdotettuja säännöksiä valtiovarainministeriön hyvinvointialueita koskevista ohjaustehtävistä ja ministeriöiden neuvotteluista hyvinvointialueiden kanssa. Valiokunnan mukaan hyvinvointialueiden ohjauksen tehtävissä on kyse merkityksellisestä toimivallan käytöstä niin perustuslain 19 §:n 3 momentissa turvattujen riittävien sosiaali- ja terveystalouden kuin hyvinvointialueiden 121 §:n 4 momentissa turvattujen alueellisen itsehallinnonkin kannalta. Perustuslakivaliokunta piti asianmukaisena, että valtionohjausta tarkoittavien tehtävien perusteista säädetään lailla. Valiokunta toi esille tässä yhteydessä myös sen, että asiassa jäi epäselväksi, oliko valtiovarainministeriö hoitanut ehdotuksessa tarkoitettuja valtionohjaustehtäviä jo ennen ehdotettua sääntelyä. (PeVL 14/2024 vp, kappale 13 ja 14.)

Perustuslakivaliokunnan mukaan valtionohjauksessa on pyrittävä osaltaan varmistamaan, että itsehallinnollisilla hyvinvointialueilla on kyky varmistaa hyvinvointialueen asukkaiden sosiaali- ja terveydenhuollon yhdenvertainen toteutuminen koko maassa. Valiokunta korosti siten perustuslain 22 §:n mukaista julkisen vallan velvoitetta turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen, mukaan lukien perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaisten sosiaalisten perusoikeuksien toteutuminen. Se kuitenkin huomautti, että kuntia suurempien hallintoalueiden itsehallinnon ja sosiaalisten perusoikeuksien turvaamisen välillä voi eräissä suhteissa vallita jännitteinen punninta-asetelma. Valiokunta kiinnitti huomiota siihen, että valtionohjauksen, tehtävien järjestämistapaa koskevien rajoitusten ja ehdotetun rahoitusmallin vuoksi hyvinvointialueiden itsehallinto jää varsin ohueksi. Valiokunta toisti kuitenkin käsityksensä siitä, että sosiaalisten perusoikeuksien turvaaminen edellyttää erityisesti kyseessä olevan hallinnollisen muutoksen yhteydessä sellaista valtiollista ohjausta ja valvontaa, jota muuten voitaisiin pitää perustuslain 121 §:n 4 momentin mukaisen itsehallinnon toteutumisen kokonaisarvioinnissa valtiosääntöisesti jossain määrin ongelmallisena. (PeVL 14/2024 vp, kappale 12 ja 19, ks. PeVL 17/2021 vp, kappale 27, PeVL 26/2017 vp, s. 21.)

Merkille pantavaa on, että hyvinvointialueiden valtionvalvontaa on lisätty entisestään vuoden 2025 alusta voimaan astuneella hyvinvointialueesta annetun lain (611/2021) muutoksella. Uudella ennakollisen talouden ohjauksen menettelyllä pyritään tukemaan hyvinvointialueen päätöksentekoa varmistamalla, että voitaisiin löytää keinoja tilanteisiin, jossa ilmeisesti hyvinvointialueen taloudellinen tilanne on vaikeutumassa. Kyse on pääosin informaatio-ohjauksesta. Neuvottelumenettelyn

ensisijainen tavoite on ehkäistä perustuslailla turvattujen palvelujen vaarantumista ehkäisemällä ennalta hyvinvointialueen talouden ajautumista tilanteeseen, jossa hyvinvointialueen arviointimenettelyn käynnistämiseksi ei enää olisi vaihtoehtoja. (HE 78/2024 vp, s. 14, 32.)

Perustuslakivaliokunta katsoi, että mainitut muutokset lisäävät edelleen hyvinvointialueiden valtiollista ohjausta ja siten edelleen jossain määrin kaventavat hyvinvointialueiden jo nyt suhteellisen ohutta itsehallintoa. Muutokset eivät kuitenkaan valiokunnan mielestä olennaisesti muuttaneet hyvinvointialueiden oikeudellista asemaa. Perustuslakivaliokunnan mielestä merkityksellisenä on pidettävä sitä, että neuvottelumenettelyllä, jonka tavoitteena on osaltaan varmistaa, että hyvinvointialueille kohdennettu rahoitus riittää ja takaa palvelujen saamisen, on yhteys myös perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettujen oikeuksien turvaamiseen. Ennakollista talouden ohjauksen menettelyä koskeva sääntely ei siten muodostunut ongelmalliseksi perustuslain 121 §:n 4 momentin kannalta. (PeVL 40/2024 vp, kappale 8.)

Perustuslakivaliokunta on siten kaikkiaan antanut alueelliseen itsehallintoon puuttuvan valtioneuvoston valtiosääntöoikeudellisen hyväksyttävyyden arvioinnissa korostunutta merkitystä sille, että tällaisessa valtioneuvoston ohjauksessa on pyrittävä varmistamaan sote-palvelujen riittävyttä ja yhdenvertaista saatavuutta koko maassa. Tällaisessa valtioneuvoston ohjauksessa tulisi siten antaa erityistä merkitystä perusoikeuksien toteutumiselle, minkä voi arvioida edellyttävän uudenlaisia painotuksia etenkin valtiovarainministeriön harjoittamassa talouspainotteisessa valtioneuvoston ohjauksessa.

Perusoikeuksien turvaamisvelvoite

Suomessa aluehallinnon kehittämisen tavoitteena on ollut ennen kaikkea turvata julkisten palvelujen saatavuus ja laatu. Perusoikeuksien näkökulmasta uudistuksen tavoitteena on ollut edistää jokaisen oikeutta riittäviin sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin (PL 19 §:n 3 momentti). Tämän seurauksena perustuslakivaliokunta on alueellisen itsehallinnon kehittämistä arvioidessaan joutunut punnitsemaan toisiaan vastaan yhtäältä kunnallisen itsehallinnon suojaa ja toisaalta perusoikeuksien toteutumista.

Perustuslain 19 §:n 3 momentissa mainitulle oikeudelle riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin on perustuslakivaliokunnan mukaan vakiintunut tietty oikeudellinen sisältö ja arviointiperusteet (PeVL 17/2021 vp, kappale 71). Palvelujen riittävyyden arvioimisessa lähtökohtana on niiden mukaan sellainen palvelujen taso, joka luo jokaiselle ihmiselle edellytykset toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä (ks.

HE 309/1993 vp, s. 71). Oikeus riittäviin terveystalouteihin turvaa vakavimmissa tilanteissa perustuslain 7 §:ssä perusoikeutena turvattua oikeutta elämään (ks. PeVL 65/2014 vp, s. 4).

Hyvinvointialueiden toimintaan ja hallintoon kohdistuu ylipäätään perustuslain 22 §:n mukainen velvoite turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Hyvinvointialueiden lakisäateistä tehtävää sosiaali- ja terveystaloutien järjestämiseen voi luonnehtia hyvin perusoikeusherkäksi. Tulkintakäytännössä keskeiset kysymykset ovat koskeneet yhdenvertaisuusperiaatetta (PL 6 §), jokaisen oikeutta riittäviin sosiaali- ja terveystalouteihin (PL 19.3 §) sekä kielellisiä oikeuksia (PL 17 ja 122 §). Sote-palveluihin liittyvä hallinto on tullut siten järjestää niin, että palvelujen yhdenvertainen saatavuus ja oikeus riittäviin palveluihin sekä tähän liittyvät kielelliset oikeudet turvataan koko maassa.

Paikallisen itsehallinnon peruskirjaan tehty varauma

Suomi on ratifioinut Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirjan vuonna 1991 ja sitä koskevan lisäpöytäkirjan vuonna 2012. Paikallisen itsehallinnon peruskirjassa määritellään paikallisen itsehallinnon keskeiset ominaispiirteet. Peruskirjassa paikallinen itsehallinto määritellään paikallisviranomaisten oikeudeksi ja kelpoisuudeksi säännellä ja hoitaa lain nojalla huomattavaa osaa julkisista asioista omalla vastuullaan ja paikallisen väestön etujen mukaisesti. Peruskirjassa on määräyksiä paikallisen itsehallinnon laajuudesta, paikallisviranomaisten alue-rajojen suojasta, tehtävien hoitamisesta paikallisella tasolla, paikallisviranomaisten toiminnan hallinnollisesta valvonnasta, taloudellisista voimavaroista, yhdistymisvapaudesta ja oikeussuojasta. Peruskirjan periaatteet koskevat kaikkia sopimuspuolen alueella olevia paikallisviranomaisten ryhmiä. Peruskirja mahdollistaa osapuolten valinnan jäädä tiettyjen sopimusmääräysten ulkopuolelle.

Suomi ei ollut aiemmin rajoittanut peruskirjan soveltamista tiettyihin paikallis- ja aluehallintoviranomaisiin. Hyvinvointialueiden perustamisen yhteydessä Suomi kuitenkin antoi 21.7.2021 ilmoituksen Euroopan neuvoston pääsihteerille eli teki varauksen paikallisen itsehallinnon peruskirjaan. Varauksen mukaisesti hyvinvointialueiden osalta peruskirjaa sovelletaan lukuun ottamatta 4 artiklan kappaletta 2 sekä 9 artiklan kappaletta 3 ja 8. Perusoikeuskirjan 4 artikla koskee paikallisen itsehallinnon laajuutta. Peruskirjan 4(2) artiklan mukaan paikallisviranomaisilla tulee olla lain nojalla harkintavalta aloiteoikeuden käyttämiseen kaikissa sellaisissa kysymyksissä, joita ei ole suljettu niiden toimivallan ulkopuolelle tai annettu muulle viranomaiselle. Peruskirjan 9 artikla sisältää puolestaan määräyksiä taloudellisista voimavaroista (ks. edellä luvussa 4.4.5 rahoitusperiaatteesta sanottu).

Hyvinvointialueiden perustamista koskevan hallituksen esityksen mukaan aluehallintouudistuksen seurauksena Suomi ei voi kaikilta osin täyttää paikallisen itsehallinnon peruskirjan määräyksiä. Esityksessä katsottiin, ettei tämän vuoksi tehty ilmoitus koskenut perustuslakia, joten päätös ilmoituksen antamisesta voitiin tehdä äänen enemmistöllä. (HE 241/2021 vp, luku 4.1.15 ja 12.25). Perustuslakivaliokunta viittasi hyvinvointialueiden perustamista koskevassa lausunnossaan peruskirjan 8 artiklaan paikallisviranomaisten toiminnan hallinnollisesta valvonnasta ja 9(2) artiklaan taloudellisten voimavarojen riittävydestä. Se ei kuitenkaan muutoin käsitellyt esityksen suhdetta peruskirjaan. (PeVL 17/2021 vp, kappale 63 ja 121.) Varaamalla siten osaltaan rajattiin itsehallinnon alaa alueellisella tasolla verrattuna kuntien itsehallinnolle asetettaviin vaatimuksiin, mutta tämä ei noussut valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kohteeksi (ks. myös peruskirjan hyväksymistä ja voimaansaattamista koskeva PeVL 18/1990 vp, jossa keskityttiin muodollisiin sääntämisyjärjestyskysymyksiin). Ylipäätään voi sanoa, että paikallisen itsehallinnon peruskirjan merkitys on jäänyt itsehallintoon liittyvissä valtiosääntöoikeudellisissa tulkinnoissa varsin vähäiseksi.

4.5 Yhteenveto ja johtopäätökset

Hyvinvointialueiden itsehallinnon rakentaminen perustuu perustuslain 121 §:n 4 momenttiin. Mainitussa säännöksessä todetaan vain, että itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla. Säännös esitöineen jättää alueellisen itsehallinnon merkityssisällön avoimeksi. Säännöksestä on saatu tulkintoja etenkin sote-uudistuksen yhteydessä (PeVL 17/2021 vp, ks. lisäksi aiemmin PeVL 65/2018 vp; PeVL 15/2018 vp; PeVL 26/2017 vp; PeVL 75/2014 vp; PeVL 67/2014 vp), mutta sen valtiosääntöoikeudellista merkityssisältöä voi kuvata vielä varsin vakiintumattomaksi.

Perustuslain 121 §:n 4 momenttia voidaan pitää oikeudellisesti epäselvänä perustana alueellisen itsehallinnon kehittämiseksi. Tulkintakäytännössä alueellisen itsehallinnon edellyttämien itsehallinnon periaatteiden sisältöä on yhtäältä haettu etenkin kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojasta. Toisaalta alueellinen itsehallinto on muotoutunut monelta osin kuntien itsehallinnon vakiintuneista edellytyksistä poikkeavaksi ja sitä merkittävästi heikommaksi. Kuntien itsehallinnon valtiosääntöoikeudelliset takeet asettavat myös merkittäviä rajoitteita alueellisen itsehallinnon kehittämiseksi. Hyvinvointialueiden itsehallinto on muotoutunut omalaatuisiksi itsehallinnon tyypiksi, jonka perustuslailliset takeet eivät ole vahvat. Tätä ilmentää osaltaan Suomen varauma paikallisen itsehallinnon peruskirjaan, jonka mukaisesti peruskirjan turvaamat itsehallintoperiaatteet eivät sovellu täysimääräisesti hyvinvointialueisiin.

Perustuslain 121 §:n 4 momentti jättää lainsäätäjälle paljon harkintavaltaa sen suhteen, mitä kuntaa suurempien hallintoalueiden itsehallinto voi olla ja mitä sen täytyy olla. Tälle itsehallinnon sisältöä koskevalle harkinnalle tulkinta-perustaa ja rajojakin muodostavat julkishallinnon uudistusten yhteydessä esitetyt kannanotot PL 121 §:n 4 momentista sekä kuntien itsehallinnon perustuslainmukaisesta sisällöstä ja ulottuvuudesta. PL 121.4 §:n perusteella on selvää, että alueellisessa itsehallinnossa on kyse kuntia suurempien alueiden itsehallinnosta, joka on järjestettävä lailla itsehallinnon periaatteiden mukaisesti. Keskeinen valtiosääntöoikeuden reunaehto on, että alueellinen itsehallinto ei saa muodostua kunnallisen itsehallinnon vähimmäisvaatimusten vastaiseksi (PL 121 §). Tulkintakäytännön perusteella alueellisen itsehallinnon ytimen muodostaa lisäksi vaatimus kansanvaltaisuudesta. Hyvinvointialueille on turvattava myös riittävä rahoitus lakisääteisten sote-tehtävien hoitamiseen. Verotusoikeus ei ole kuitenkaan välttämätön alueellisen itsehallinnon valtiosääntöinen edellytys. Vahva valtionohjaus rajoittaa itsehallintoa, mutta ei vaikuta tekevän sitä valtiosääntöoikeudellisesti tyhjäksi. Perus- ja ihmisoikeudet asettavat lisäksi merkittäviä rajoitteita hyvinvointialueiden toiminnalle: Hyvinvointialueilla tulee turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen (PL 22 §). Keskeiset kysymykset koskevat tältä osin yhdenvertaisuusperiaatetta (PL 6 §), jokaisen oikeutta riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin (PL 19.3 §) sekä kielellisiä oikeuksia (PL 17 ja 122 §).

Sote-uudistus on muodostunut eri vaiheissa annetuista ja toteutetuista perustuslain kannalta merkityksellistä osista, joissa hallitukset esitykset tuotiin eduskunnan ja sen perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi erillisinä ja eriaikaisina. Tämä on osaltaan hämärtänyt valtiosääntöoikeudellista kokonaisarviota esimerkiksi valtio–hyvinvointialue–kunta-suhteesta. Alueellisen itsehallinnon sisältö ja uudistuksen valtiosääntöoikeudellinen kokonaisvaikutus on alkanut hahmottua vasta lakiehdotusten tultua voimaan. Uuden alueellisen itsehallinnon merkitys on edelleen muotoutumassa, kun sen toimivuudesta saadaan kokemuksia. Hyvinvointialueiden rahoitusongelmat ovat osaltaan korostaneet tarvetta tämän alueellisen itsehallinnon toteutumisen jatkuvalla seurannalla myös mahdollisten lainsäädäntömuutostarpeiden havaitsemiseksi. Ylipäätään alueellisen itsehallinnon perustuslaillisten periaatteiden selventäminen voi tulla ajankohtaiseksi, kun hyvinvointialueisiin tehdään muutoksia tulevaisuudessa. Oikeuskirjallisuudessa onkin kritisoitu alueellisen itsehallinnon perustuslainsäännöstä ja esitetty tarpeita sen muuttamisesta kuntien itsehallintoa koskevien perustuslain säännösten kaltaiseksi, jolloin perustuslain tekstistä ilmeni nykyistä selkeämmin alueellisen itsehallinnon valtiosääntöoikeudellinen kriteeristö (ks. Mutanen 2017; Niemivuo 2022).

5 Itsehallinto ja valtionohjaus empirian valossa

Lotta-Maria Sinervo, Anni Jäntti, Arto Haveri, Henna Paananen, Matias Heikkilä, Jonne Parkkinen & Kerttu Sillanpää

Empiiristen tutkimusaineistojen perusteella hyvinvointialueiden itsehallinnon tulkinnat hahmottuvat kahden ääripään välimaastossa. Valtiorippuvuuden sekä aluevaltuustojen hyvinvointipalveluja koskevan rajoitetun päätösvallan vuoksi hyvinvointialueiden tulkitaan olevan käytännössä pikemminkin elimellinen osa valtionhallintoa kuin itsehallinnollisia alueyhteisöjä. Hyvinvointialueilla koetaan itsehallinto rajoittuneeksi ja pahimmillaan näennäiseksi lainsäädännön asettamien kehysten ja taloudellisen ohjauksen paineessa. Toisaalta alueilla on kuitenkin vahva perustuslaillinen pohja demokratialleen ja ne hyödyntävät vähäistä liikkumavaraansa, tekevät hyvinvointialuepolitiikkaa ja päätyvät näin myös erilaisiin lopputuloksiin ja kehityssuuntiin.

5.1 Hyvinvointialueiden itsehallinnon edellytykset ja siitä tehdyt tulkinnat

Suomessa kunnallinen itsehallinto noudattaa Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirjan periaatteita itsehallinnosta. Tämän mukaisesti kunnassa ylintä päätösvaltaa käyttää vaaleilla valittu valtuusto, kunnalla on mahdollisuus vaikuttaa tulonmuodostukseen verotusoikeuden kautta ja kunnalla on yleinen toimiala, eli mahdollisuus ottaa hoitaakseen myös muita kuin valtion sille määräämiä tehtäviä.

Euroopan Neuvoston Paikallisen itsehallinnon peruskirjassa (66/1991) määrittämistä kolmesta itsehallinnon peruselementistä hyvinvointialueilla toteutuu ensimmäinen, eli se että niiden johdossa on suoralla kansanvaalilla valittu valtuusto. Toisin kuin kunnilla, hyvinvointialueilla ei ole verotusoikeutta, eikä siten mahdollisuutta vaikuttaa tulonmuodostukseen. Niillä ei myöskään ole yleistä toimialaa, eli mahdollisuutta ottaa hoitaakseen myös muita kuin niille määrättyjä tehtäviä, mikä osaltaan edelleen kaventaa niiden itsehallintoa. Yleinen toimiala ja verotusoikeuden puuttuminen siis voidaan nähdä oleellisesti itsehallintoa rajoittaviksi, joskin Suomen hyvinvointialueet eivät ole tässä suhteessa

mitenkään poikkeuksellisia vertailtaessa niitä monien muiden Euroopan maiden välitason hallinnon (peruskunnan ja valtion välissä) organisaatioihin. Yleisen toimialan toteuttaminen sisäkkäisillä alueyhteisöillä ei olekaan mitenkään ongelmaton ratkaisu valtiota alemman itsehallinnon järjestämiseen.

Itsehallinnon kolmen oikeudellisen peruselementin ohella itsehallinnon tulisi merkitä vapautta valtiosta, vapautta vaikuttaa tavoitteiden saavuttamiseen sekä paikalliseen/alueelliseen identiteettiin liittyviä piirteitä. Etenkin edellytykset vapautteen valtiosta näyttäytyvät kuitenkin hyvin rajoitettuna tiukan valtionohjauksen, taloudellisen riippuvuuden ja hyvinvointipalvelujen normituksen vuoksi.

*-- kun juuri tossa puhuttiin siitä ohjauksesta -- ja kun ei ole omaa tulonmuodostusta, omaa verotusoikeutta, niin kyllähän tietysti ihan aiheellista on kysyä, että täytetäänkö me itsehallinnon määrittelyt. --. Et kyl nyt täytyy sanoo, että ei tää tunnu itsehallinnolta, eikä tää oikein näytä siltä eikä tää täytyä niitä kriteerejä kuin joltakin osalta.
(Hyvinvointialuejohtaja 2023)*

*No taloudellista autonomiaa on aika vähän. --. Valtiolta tosi tiukka rahoituskehys, joka on selvä, et miten siinä mennään. Siinä ei ole oikeestaan minkäänlaisia joustovaroja, eikä me oikeestaan ees ymmärretä, et miten kaikki herrat siel käyttäytyy ja kohtelee se nyt kaikkia oikeudenmukaisesti, jollon se sopeuttamisen autonomia on oikeestaan sitä, et mitä lakkautetaan, mistä.
(Hyvinvointialuejohtaja 2023)*

*Tällä hetkellä se [itsehallinto] on aika heikko, johtuen tästä tiukasta taloustilanteesta. Ne puheenvuorot, mitä kuulee luottamushenkilöistä, ne on aika vakavia. --. -- talous haastaa itsehallinnon ehkä tällä hetkellä kaikista koviten. Ne säästöpainet ja noin. Kyllähän me halutaan kuitenkin, -- on halu kunnioittaa ja vahvistaa ja tukee sitä alueiden itsehallintoa, ja siihen just tää luottamushenkilötyön edellytysten turvaaminen--, et siel on aidosti päätösvaltaa määrittää, mihin suuntaan alue menee. Kun nyt sen voi joillain alueilla kyseenalastaa, että onko valtuustolla oikeesti päätösvaltaa päättää omasta, oman alueen muuta kun siitä, et miten ne leikkaa.
(Ministeriön edustaja 2024)*

Hyvinvointialueiden tehtävät ovat tiukasti säänneltyjä ja ohjattuja. Sosiaali- ja terveystoimen sekä pelastustoimen palvelut ovat jo perinteisesti olleet hyvin normitettuja, jolloin aluevaltuustojen liikkumavara päätöksissä jää melko pieneksi (Tanner, Saarni, Nykänen 2025). Näin ollen edellytykset itsehallinnolle ovat hyvin

erilaiset hyvinvointialueilla kuin kunnissa hyvinvointialueiden itsehallinnon ollessa selvästi rajoitetumpaa ja kapeampaa kuin kunnallisen itsehallinnon (Jännti ym. 2019: Paananen, Jännti, Haveri, Sinervo & Sinkkonen 2024).

Sanoisin, että eihän tietysti hyvinvointialueitten itsehallinto ole samanlaista kuin kuntien itsehallinto. Ei ole yleistä toimialaa eikä verotusoikeutta, ja valtionohjauksen elementit on monelta osin tiukempia. Mutta sanosin, että kyllähän sitä itsehallintoa on ja sillä on olennainen merkitys tässä järjestelmässä kuitenkin, vaikka itsehallinnon liikkumavara näinä vaikeina talouden aikoina kipuilittaakin meidän aluevaltuutettuina. (Hyvinvointialuejohtaja 2025)

Niin kauan jos siellä on niin sitova palveluita koskeva lainsäädäntö, niin mitä sinne jää itsehallinnon alaksi? --. -- se jää väistämättä kapeeks, ja sit juuri tämä et kun se raha tulee valtiolta, et eihän niillä oo siinäkään, ei niillä ole kauheesti siin eroo. Se itsehallinnon ala jää väistämättä tämän tyypin substanssilainsäädännöllä ja tällä rahoitusmallilla, niin mä en, en vaikka miten kirkkain silmin yrittäsin väittää et kylläpäs siellä nyt on, niin kyllä se kapeeks jää. (Ministeriön edustaja 2024)

Kuitenkin vapaus päättää palvelujen järjestämisen tavoista, organisaatiosta ja kumppanuuksista tarkoittaa, että hyvinvointialueilla on jonkinasteinen mahdollisuus vaikuttaa omien tavoitteidensa saavuttamiseen. Suurin osa haastatteluaineistojemme itsehallintoa koskevista näkemyksistä alleviivaakin sen vähäisiä edellytyksiä ja eroja suhteessa kuntien itsehallintoon. Kuten seuraavista haastattelu-sitaateista käy ilmi, alueiden omalla päätöksenteolla nähdään olevan tietty, joskin rajattu, liikkumavara.

Minä olen yrittänyt korostaa sitä, että kun me haemme säästöjä, niin me emme säästä sitä varten, että me saisimme palautettua rahaa sinne valtiovarainministeriölle, vaan me haemme säästöjä sitä varten, että me pystyisimme sen saman rahan alueellisesti allokoimaan jonnekin muualle, jolloin se jää alueelle kyllä, mutta meidän kannattaa jostakin toiminnasta luopua, jotta me pystymme tarjoamaan jotakin muuta palvelua. Ja tämä on tavallaan sen alueellisen itsehallinnon tehtävä. Et meidän täytyy hyväksyä ja pystyä hyväksymään se, että jonkun palvelun taso saattaa laskea, jotta me pystymme jotakin muuta palvelua sitten vastaavasti laajentamaan tai parantamaan. Ja kyllähän siinä on päätösvallan kannalta, niin siinä on ihan oleellisia asioita, joihin oikeasti pystyy vastaamaan. (Hyvinvointialuejohtaja 2025)

*Itsehallinto varmaan toteutuu tässä taloustilanteessa heikosti, koska tällä hetkellä on vain valittava heikennyksiä, supistamisia. Ainakin se näyttää varmaan meidän päättäjille, et he ei pysty päättämään oikeestaan mistään muusta kun heikennyksistä ja supistamisesta. Ja se on tietysti itsehallinnollisesti haastavaa. Koen, että siellä ehkä sellasia äänenpainoja on ollut, että vaikeat päätökset, jota ei pystytä kansallisesti tekemään, ne on sysätty paikallisesti poliitikkojen tehtäväksi.
(Hyvinvointialuejohtaja 2025)*

Vaikka hyvinvointialueiden identiteetin merkitys vaihtelee, ja monilla alueilla se on hyvin vähäinen, identiteetin rakentumiselle ja sitä kautta itsehallinnollisuuden vahvistumiselle on nähtävissä edellytyksiä. Hyvinvointialueiden toimijoiden – sekä viranhaltijoiden että varsinkin luottamus henkilöiden – haastatteluista voidaan tunnistaa tietynlainen itsehallinnon eetos. Se tarkoittaa puhunnassa ilmenevää eettistä asennoitumista, jossa kritisoidaan valtionhallintoa ja sen ohjausta – jotka nähdään pääasiassa ongelmien syynä - samalla kun korostetaan oman alueen erityisyyttä, yhtenäisyyttä ja päätöksentekokykyä.

*Ja sitten tietysti suurin osa alueista ei haluaakaan valtion kanssa vuoropuhelua. Ne haluavat olla itsehallinnollisia ja kaikki, mikä tulee tuolta päämieheltä, niin se on jotenkin tällaista nimismieheltä tulevaa tämmöistä tukistamista. Niin sitä emme ota vastaan.
(Hyvinvointialuejohtaja 2025)*

Paikallisen itsehallinnon ja hallinnon hajauttamisen ideaan kuuluu ajatus siitä, että eri hallinnontasot voivat toimia toisilleen tarvittaessa vastavoimana, mitä piirrettä yllä siteerattu itsehallinnollinen eetos heijastaa. Kunnallisen tason politiikassa on jo aiemmin tunnistettu olevan mahdollisuus toimia vastavoimana esimerkiksi keskittävälle politiikalle ja toisaalta myös valtiosta erillään toimivalle politiikalle. Hyvinvointialueiden tilanne on jo lainsäädännön ja niiden itsehallinnon edellytysten näkökulmasta lähtökohtaisesti erilainen. Toisaalta perustuslain edellyttämä demokraattinen ulottuvuus johdattaa keskusteluun itsehallinnon edellytyksistä, sekä valtion ja hyvinvointialueiden yhteydestä ja rooleista.

Vaikka itsehallinto nähdään pääasiassa heikkona, siitä on kuitenkin aineistossa myös vastakkaisia käsityksiä. Yhtäältä itsehallinnolliseen liikkumavaraan ollaan tyytyväisiä. Tämän näkökulman mukaan itsehallinto toteutuu rajoitetusti määritellyissä puitteissa. Valtion tiukka rahoituskehys tunnustetaan, mutta sitä ei nähdä varsinaisesti ongelmana. Myös hyvinvointialueen taloudellinen tilanne vaikuttaa tulkintoihin itsehallinnosta.

*Kyllä mä vieläkin niin päin kuitenkin sanosin, että jos puhutaan että ovatko hyvinvointialueet aluevaalien jälkeen aidosti itsehallinnollisia ku valtio rahottaa ja niin pois päin, niin sanosin että kyllä kait sitä liikkumavaraa ja itsehallinnollisuutta on enemmän kun mitä moni alue on vielä uskaltanut käyttää näissä reunaehdoissa.
(Hyvinvointialuejohtaja 2025)*

Toisen, käytännössä vastakkaisen näkökulman mukaan, itsehallintoa ei ole juuri lainkaan. Hyvinvointialueen verotusoikeuden puuttumisen, valtion tiukan taloudellisen ohjauksen ja esimerkiksi pelastuspalveluiden osalta varsin yksityiskohtiin menevän ”manageroimisen” todetaan kaventavan hyvinvointialueiden itsehallinnollista liikkumavaraa. Erityisesti se, että päätöksiä joissain kysymyksissä ei aseteta poliittisen ohjauksen ja päätöksenteon kohteeksi, asetetaan kyseenalaiseksi. Ottaen huomioon, että uudistuksen yhtenä tavoitteena oli ”vahvistaa hyvinvointialueiden lakisääteisten tehtävien demokraattista ohjausta”, tämä näyttäytyy ristiriitaiselta suhteesta uudistukselle asetettuihin tavoitteisiin.

*... Nyt vaan on käyny kyllä ihan niin, että ministeriöitten ohjaus on vaan vahvistunu ja sinne on HTV-määrää lisätty ja selkeesti ei oo merkkejäkään siitä, että ministeriöt olisivat luopumassa tästä ohjauksesta. Ja tähän liittyy, kun tähän liittyy näin hurjan eritasosia ongelmakohtia suoraan sanottuna, niin se ohjausalue on todella ehkä vähän eriskummallista, ei-yhteismitallista. Eli siellä hyvin pieniin yksityiskohtiin menevää ohjausta tai toisaalta hyvin yleispiireistä ohjausta riippuen nyt vähän siitä, mikä alue on missäkin prosessissa menossa mukana. Alueellisen itsehallinnon näkökulmasta tämä on erittäin suuri ongelma.
(Hyvinvointialuejohtaja 2025)*

Ei ainakaan nykyisen kaltanen [itsehallinto] ei oo toimivaa. Tähän on tarkottanu sitä, et valtiolla on aivan liian iso rooli siinä hyvinvointialueitten ohjauksessa. -- tää on tilanteena epäterve siinä mielessä, et nyt poikkeuksellisesti tällasina taloudellisina vuosina hyvinvointialueet on joutunu VM:n ohjaukseen aivan liikaakin. Tilanteet mitkä oli lainsäätäjä tarkottanu erityistilanteiksi on tullu melkein pääsäännöksi, ja se ei ollu lainsäätäjän tarkoitus et kaikki alueet oli, tai puolet alueista on lainanottovaltuuden muuttamisessa heti ensivaiheessa ja joutuu sitä kautta siihen tavoteohjaukseen. Se on ehkä just tällasta tavoteohjausta ja sitä kautta rajattu sitä, että itsehallinto on joutunu siihen tavoitteeseen pääsemiseen vaan lähtemään sopeuttamaan ja miettimään niitä keinoja, niin se ei ollu ollenkaan tarkoitus. Lainsäädäntöhän oli luotu sellaseen tilanteeseen, missä ei ollu inflaatiota tai palkkaratkasuita niin korkeita et ne ylittää sen

*yleisen ansiotason ja yleisen hintaindeksin. Se on nyt aiheuttanu sellasta vähän epätervettä tilannetta.
(Ministeriön edustaja 2024)*

*Sisäministeriö ja pelastustoimi. Yksi viranhaltija, joka ehkä tekee siitä päätöksen, se ei kuitenkaan välttämättä sitä tee, mutta joka tapauksessa sitä päätöstä ei alisteta millekään demokraattiselle prosessille, eikä siitä tehdä mitään taloudellista vaikutuksenarviointia, niin hän voi ilman minkäänlaista budjettivastuuta antaa riskiruudukkonormiston, jonka perusteella meidän on tehtävä pelastustoimen palvelutasopäätös. Se lukitsee 90 prosenttia ainakin meidän kuluista. Se määrittelee sen, että montako palomiestä täytyy olla ja missä paloasemien täytyy sijaita. Sen jälkeen aluehallintovirasto valvoo, että sitä kyseistä määräystä noudatetaan. [– –] Ja kaikki tämä minkään... Sitä ei käsittele eduskunnassa valiokunnat, ei käsittele valtioneuvosto, se vaan tulee. Ja sitten aluevaltuuston tai lautakunnan tai hallituksen liikkumatilaksi jää toteuttaa se, että tässä ajassa pitää päästä tänne ja se on siinä. Eli ei se musta täytä itsehallinnon piirteitä.
(Hyvinvointialuejohtaja 2025)*

5.2 Valtionohjaus hyvinvointialueiden näkökulmasta

Valtionohjauksen periaatteellisena tavoitteena hyvinvointialueilla voidaan pitää alueellisen hallinnon toimintaedellytysten varmistamista siten, että hyvinvointialueet voivat suoriutua niille asetetuista tehtävistä niiden saamalla rahoituksella. Koska kyseessä ovat valtion rahoittamat, mutta itsehallinnolliset hyvinvointialueet, valtionohjauksen merkitys toimintaedellytysten rakentamisessa korostuu palvelujen ja hallinnon järjestämisen lisäksi myös itsehallinnon edellytysten näkökulmasta.

Valtion rooli ja merkitys on uudistuksen myötä hyvinvointialueiden näkökulmasta vielä jäsentymätön ja moninainen. Esimerkiksi hyvinvointialueiden aluehallitusten ja -valtuustojen puheenjohtajat tulkitsevat valtion roolia ja merkitystä varsin toisistaan poikkeavin näkemyksin. Yhtäältä toivotaan, että valtiolla on viimekätinen vastuu, kun taas toisaalla vastustetaan valtion suunnasta tulevia vaatimuksia kohtuuttomina ja asukkaiden perustuslaillisia oikeuksia vaarantavina. Kun valtion rooli käsitetään ensisijaiseksi, hyvinvointialueiden puheenjohtajien näkemyksissä korostuu hyvinvointialueiden rooli päätöksentekokyvykkyyden varmistamisessa, arviointimenettelyn välttämässä sekä tarpeellisiksi koettujen säästöjen toteuttamisessa. Toisaalta, kun hyvinvointialueet ymmärretään itsehallinnollisiksi ja valtiosta erillisiksi poliittisiksi toimijoiksi, niiden välillä on oletettavasti myös erimielisyyttä.

Tästä on aineistossa runsaasti esimerkkejä. Osa aluehallitusten ja aluevaltuustojen puheenjohtajista sekä hyvinvointialuejohtajista ilmaisee selkeää tyytymättömyyttään valtion ohjaukseen. Osa vastustaa ministeriöiden harhaanjohtavana pidettyä puhetta pakosta leikkauksiin tai syyttää valtiota ”päsmäröinnistä”. Useat toivovat valtiolta aikalisää ja työrauhaa toiminnan järjestämiseen.

Valtionohjauksen hajanaisuus

HALKO-hankkeessa kerättyjen aineiston analyysissä keskeinen havainto on valtionohjauksen hajanaisuus. Tunnistamme, että yhtenäisen valtioneuvoston ideaali ei toteudu hyvinvointialueilla. Jo väliraporttivaiheessa kuvattu valtionohjauksen ”kolme putkea” eri ministeriöiden antaman ohjauksen muodossa näkyvät edelleen myös hyvinvointialueiden johtajilta keväällä 2025 kerätyssä seuranta-aikavälillä aineistossa. Voidaan todeta, että valtionohjauksesta ei näytä muodostuneen ehjää kokonaisuutta hyvinvointialueiden ensimmäisten toimintavuosien aikana. Sen sijaan valtionohjaus koetaan hajanaisena ja tämän vuoksi pahimmillaan myös ongelmallisena. Ohjauksen kokonaisuutta kuvataan myös epäjohdonmukaiseksi, monimutkaiseksi ja hankalaksi. Tämän nähdään vaikeuttavan hyvinvointialueiden toimintaa.

Se ohjaus on epäloogista, epäjärjestelmällistä, ristiriitaista. Se ei ratko meidän ongelmia. Se tavallaan tuo ongelmia. Siellä on lähtökohtaisia asioita niin kuin velvoittavan normiston ja sitten rahoituslainsäädännön välillä, jota ei ole kyetty ratkaisemaan. Informaatio-ohjaus, joka lähinnä heikentää hyvinvointialueen mainetta ja antaa ohjeita, jotka muuttuvat koko ajan ja tuo sellaista viestiä kentälle, joka vaikeuttaa päätöksentekoa. (Hyvinvointialuejohtaja 2025)

Siis tässä on sellanen lähtökohtainen ongelma, että (tietty) määrä normeja ja velotteita. Niihin ei oo annettu riittävästi rahoitusta. Ja sen lisäksi täysin demokratian ohi itsehallintoa halventaen, niin annetaan erilaisia määräyksiä ja muita, jotka ei perustu lakiin, ei perustu asetukseen. Niistä ei kukaan tee valtiolla minkäänlaisia viranhaltijapäätöksiä. Niitä ei viedä valtioneuvostoon. Mutta sitten valvontaviranomaiset ottaa ne semmosiks tekijöiksi, et meidän on uhkasakkojen nojalla noudatettava tämmöistä säädöstä. Eli minusta se ohjaus on, et joko sitä ei ole, se on sekavaa tai se on mielivaltaista. Voit valita siitä, minkä vaihtoehdon haluat. (Hyvinvointialuejohtaja 2025)

Ohjauksen kokonaisuutta kuvataan epäloogiseksi ja vaikeaksi, mikä heijastuu myös hyvinvointialueiden ja valtion väliseen suhteeseen. Aineistossa nousee esiin hyvinvointialueiden pettymyksiä ja kriittisiä huomioita valtionohjauksesta ja hyvinvointialueiden ja valtion välisestä suhteesta, kuten seuraava sitaatti osoittaa.

No suhde on semmoinen, että sitä hoidetaan niin huonosti, että se vaarantaa näiden palveluiden toimivuuden, nimenomaan se epäloogisuus ja kaikki puutteet, mitä siinä valtion ja hyvinvointialueen suhteessa on. Minusta se on todella huono. [...] No mun puolesta sitä voi hoitaa vaikka torin mummo tai ihan kuka tahansa, niin se ei varmasti huonone siitä, mitä se nyt on. (Hyvinvointialuejohtaja 2025)

Ohjauksen hajanaisuus ja siihen liittyvät ongelmat tunnistetaan myös ministeriöissä. Erityistä ristivetoa on palveluihin liittyvän substanssilainsäädännön ja talousohjauksen välillä sekä näiden molempien suhteessa itsehallintoon.

-- mehän saatiin sieltä sellanen palaute et alueet on sitä mieltä, et ehdottomasti tää pitää saada nippuun tää ohjaus. Eli ne on täysin niitten ajatusten takana siellä, et se oli harvinaisen yksimielinen se lausuntopalaute siellä, koska niistä raivostuttaa se että niitä ohjaa kolme valtio. Ja ne nimenomaan kritisoi tätä, et siel on nää ministeriökohtaset substanssilainsäädännöt, jotka vetää ihan eri suuntaan kun mitä tätä yritetään sit kokonaisuutena tehdä. Ja tätä ne meille huutaa koko ajan, et teidän on tehtävä tälle jotain. Tää on se iso ongelma. Niin kauan ei yhtenäistä ohjausta oikeesti, on todella vaikea saada aikaiseksi jos substanssilainsäädäntö vetää koko ajan pistemäisesti toiseen suuntaan. (Ministeriön edustaja 2024)

Hajanaisuuteen vaikuttaa myös eri ohjausmuotojen, resurssi-, normi- ja informaatio-ohjausmuotojen, suhde. Nämä valtionohjauksen porkkanat, kepit ja saarnat näyttävät toisistaan irrallisina. Resurssi- ja normiohjaukseen liittyviä ongelmia pyritään ratkomaan informaatio-ohjauksella.

Niin kauan, kun normiohjaus ja resurssiohjaus on keskenään ristiriidassa, niin ei se informaatio-ohjaus paikkaa sitä, koska se ei pysty ratkaisemaan sitä ristiriitaa. Jolloin sen informaatio-ohjauksen ainoaksi rooliksi jää paikata milloin kenenkin vallassa olevan hallituksen, ministereiden ja muitten, että he selviytyisivät siitä päivän politiikasta. (Hyvinvointialuejohtaja 2025)

Valtionohjauksen hajanaisuus tulee ilmi myös ohjaajatahojen erilaisuutena ja erilaisina ohjaustapoina ja toimintakulttuureina. ”Kolme putkea” tuottavat valtionohjaukseen ristiriitaa. Hyvinvointialueille eri ohjaajatahot eivät myöskään näyttäydy tasapainoisesti. Ristiriitaisuutta lisää aineiston perusteella myös valtionohjauksen koordinaatiovastuun siirtyminen valtiovarainministeriöön, jolloin substanssiasioiden sijaan korostuu entistäkin voimakkaammin talousohjaus. Valtiovarainministeriön rooli valtionohjauksen kokonaisuudessa näyttäytyykin (yli) korostuneena.

Kyllähän valtio tässä otti ison otteen. Ohjausvalta on STM:llä, VM:llä ja SM:llä. STM pyrkii ohjaamaan strategisella tasolla. Se on strategisen tason ohjaus. Toki meil on ohjausneuvottelut. Ei sielläkään taida määräyksiä tulla mutta ohjeita taitaa jo tulla. VM:hän otti tosi kuristusotteen lainanottovaltuuksien kautta. Lainaa et saa, jos ei oo tulos tasapainossa, tai sitten pitää tehdä semmonen ohjelma, jonka VM hyväksyy. Kyllähän se tietyllä tavalla kaventaa paikallista itsehallintoa. --. Sitten on SM, joka on ihan operatiivisen ohjauksen mestari. SM:hän ohjaa hyvin operatiivisesti. Siellä palvelutasopäätöksessä kerrotaan suurin piirtein et mitä operatiivisia välineitä pitää olla. Hyvin erilaiset ohjausmekanismit, mikä tietysti on hankala hyvinvointialueen näkövinkkelistä.
(Hyvinvointialuejohtaja 2023)

Varsinkin nyt, kun koordinaatio-ohjausvastuu siirty VM:lle, niin se on selkeästi painottunu talousohjaukseen. Et siitä on nyt substanssiohjaus elikkä SM:n ja STM:n rooli jääny selkeesti varjoon, ja talous valtaa kaiken kaikkiaan alaa. Ja siinä tulee nyt tää ristikkäinohjaus, joka on todellakin hankalaa talous ja toiminta, talous ja lainsäädännön normiristiriita, joka tässä kohtaa tulee vahvasti esille. Ja tää on oikeesti hankala asia.
(Hyvinvointialuejohtaja 2025)

Kyllähän se näyttää siltä että alueita yrittää ohjata kolme eri valtiota. Eli se on ehkä semmonen, et suhteessa alueisiin ei se ole yksi valtio, vaan kolme eri valtioita. Ja se tekee tästä hommasta paitsi valtioneuvoston sisällä, niin ymmärtääkseni ja saamamme palautteen mukaan myös suhteessa alueisiin hankalaa.
(Ministeriön edustaja 2024)

Ei voi olettaakaan, että se valtioneuvoston ohjaus olisi yhtenäistä. Sit toinen on se, et pitää myöskin erottaa se missä määrin se yhtenäisyyden puute johtuu siitä että politiikka ei oo yhtenäistä, ja missä määrin se johtuu siitä että se virkamieskoneisto ei ole yhtenäinen. Ja kyl mä väitän, et aika paljon siitä

*ristiinhjauksesta johtuu siitä politiikan epäyhtenäisyydestä. Kyllä se aina heijastelee sitä et onko hallituksen sisällä konsensusta siitä mihin suuntaan sote-palveluita pitää kehittää vai ei.
(Ministeriön edustaja 2024)*

Valtionohjausta tehdään eri tahoilla ja eri pyrkimyksin, mutta sitä tehdään myös eritasoisesti. Osaltaan tämä kuvastaa eri ohjaajatahojen toimintakulttuureja ja -tapoja. Hyvinvointialueille tämä voi tarkoittaa sitä, että valtionohjaus voi olla samanaikaisesti sekä yleistasoista ja strategista että erittäin yksityiskohtaista. Valtionohjauksessa ministeriöiden roolit näyttävät myös eri tavoin, VM:n vahvan roolin taakse jäävät SM ja STM.

Pelastustoimen osalta ohjaus näyttää erityisen irralliselta, mikä vaikeuttaa eri toimialojen integraatiota. Erillisyyttä kuvataan aiheuttavan eri ministeriöiden kautta annettava valtionohjaus, joka pitää pelastustoimen erillään muista toimialoista hyvinvointialueilla. Hyvinvointialuejohtajilta kerätystä aineistosta voidaan tunnistaa erillisyyden vaikutuksesta kokemus rinnakkaisista johtamisjärjestelmistä, hyvinvointialueiden poliittisen johdon ja viranhaltijajohdon lisäksi myös ohjaavat ministeriöt nähdään hyvinvointialueiden sisäiseen johtamiseen pyrkivänä järjestelmänä.

*No kyllähän siinä haasteita on, ei siitä pääse mihinkään. Ja yks keskeinen ongelma on se, et ministeriöiden ohjaus ei oo symmetristä. Elikkä meillä on joitaki ministeriöitä, jotka tekevät huomattavasti vahvempaa ohjaamista, ja erityisesti tää tulee sisäministeriön puolelta, että me yritetään integroida pelastuslaitosta meidän toimintaan. Meillä on helposti sellanen olo, et meillä on kaks johtajaa, on ministeriö ja sit se hyvinvointialue. Tai jossain määrin aiheuttaa ongelmaa.
(Hyvinvointialuejohtaja 2023)*

*Ehkä sitte, mikä vähän unohtu, niin on tietysti se PELA, mikä on sisäministeriön. Nyt meil on STM ja SM ja VM, ja STM ja SM ohjaa hyvin eri tavalla minis-, että SM ohjaa hyvin pikkutarkasti operatiivisella tasolla, ja STM ohjaa sitte hyvin strategisella tasolla. Se on ohjauksen kannalta hiukan hankala tänne hyvinvointialueelle, et se on ehkä yks huomio tähän loppuun.
(Hyvinvointialuejohtaja 2025)*

Sisäministeriön pelastustoimeen kohdistama ohjaustapa koetaan yksityiskohtaisena ja eroavan "raekooltaan" muusta hyvinvointialueisiin kohdistuvasta ohjauksesta. Valtion ohjaus on koettu hajanaisena, kun yhteensovitettavana on ollut strategisempia ja yksityiskohtaisempia ohjaustarkkuuksia. Sisäministeriön näkökulmana

esitetään pelastustoimen näkeminen kansallisena kokonaisuutena, jota koordinoidaan ja ohjataan. Pelastustoimeen kohdistuvaa ohjausta luonnehditaan paikoin operatiiviseksi ja ristiriitaiseksi hyvinvointialueen kokonaisjohtamisen kanssa. Sisäministeriö määrittelee pelastustoimelle valtakunnalliset strategiset kärjet, jolloin niitä on yhteensovitettava hyvinvointialueen omien strategisten tavoitteiden kanssa.

Sit siin on semmost monel tapaa erityisesti se sisäministeriö mua huolettaa, koska täs on kuitenkin meijä organisaatiotasollahan meijän pitäs kaikkemme nyt, et me integroiduta yhdeksi organisaatioks. Ja se, että se ohjaus on niin kapeakatseista sielt sisäministeriöstä, se haittaa tätä meijän tän alueen integroitumi(seksi) yhdeksi organisaatioks. Se korostaa sitä semmost pelastustoimen erillisyyttä ja lakisääteisyttä ja (viranomai)(-) mehä ollaan kaikki lakisääteisiä palveluita tuottavia viranomaisia täällä. Heil on tietysti sisäisen turvallisuuden näkökulmasta oma erityisroolinsa, mutta se, että sitä ohjataan selkeästi sillä tavalla, että se on jotenkin täysin erilaista ja erityistä tästä muusta hyvinvointialueesta, mitä se ei mun mielestä kuitenkaa loppupeleis ole. Ja meijän pitäis pystyy päinvastoin nyt sitä integraatiota hyödyntää sitä heijän osaamista just varautumisessa, valmiudessa, turvallisuudessa ja sitte taas toisee suuntaa viedä sinne ehkä jotain täältä sote-maailmasta, mikä ehkä auttaisi sitte taas heitä viel entistä parempiin suorituksiin. Ja jotenki iha tämmönenki yksityiskohta ku vaikka toi palvelutasopäätös. Tietenkin se vaikuttaa niihin resursseihin, mitä sinne ohjataan.
(Hyvinvointialuejohtaja 2023)

Tiivis ja yksityiskohtiin ulottuva ohjaus koetaan haastavaksi hyvinvointialueen toiminnan ja itsehallinnon näkökulmasta. Esimerkiksi palvelutasopäätösten aikataulut ja raportointivaatimukset ovat aiheuttaneet haasteita, sillä ne eivät välttämättä ole osuneet yhteen hyvinvointialueen sisäisten aikataulujen ja toimintatapojen kanssa.

Semmonen pieni hankaluus on, tää SM:n ja STM:n välinen ohjauksen ero. Ja ehkä siellä se ministeriöitten välinen etäisyys, että kun me paikallisesti tehdään yhdessä asioita eikä erotella sitä, että onko se pelastuspalvelua vai terveydenhuolto. Ja koitetaan sitä yhteisillä pelisäännöillä ohjata koko hyvinvointialuetta, niin sitte ton ministeriötasosen ohjauksen osalta niitä joudutaan kuitenkin kaiken aikaa tarkastelemaan erillisinä palasina.
(Hyvinvointialuejohtaja 2023)

*Se mikä sitä pelastustoimee repii itse asias erillee tällä hetkellä on se, et sil on oma ohjaava ministeriö, jonka johtamistapa o hyvi erilaine ku STM:llä ja joka on musta semmosta, et he ei ehkä ymmärrä sitä, että sitä ei voi johtaa niin ku poliisia, joka on sen Sisäministeriön oma toiminta. He yrittää tehdä sitä vähän samalla tavalla.
(Hyvinvointialuejohtaja 2023)*

Valtionohjauksen hajanaisuudesta syntyy myös riski, ettei hyvinvointialueiden toiminnan ja talouden kokonaisuuden ohjaus ole kenenkään hallussa. Lisäksi empiirissä aineistoissamme tulee ilmi, että valtionohjauksen hajanaisuus synnyttää myös hyvinvointialueiden toimintaan liittyviä riskejä ja dysfunktioita. Valtionohjaus saattaaakin johtaa esimerkiksi talouden suunnittelun epärealistisuuteen.

*Siinä ikään kun näyttäytyy se, että se ohjaus on ikään kun ohjaa tekemään joko epärealistisia tai epärehellisiä talousarvioita, joka on johtanu siihen, että suurimmalla osalla hyvinvointialueista talousarvioluvut ovat sellaiset kun valtion ohjaus on toivonut, mutta talousarviokertomus kertoo aivan toista tarinaa. Elikkä suurin osa hyvinvointialueista on kertonut, et he eivät pysty vaaditussa määräajassa tätä sopeutusta tekemään, mut he ovat laatineet talousarvionsa ja taloussuunnitelmansa siten, että ne luvut näyttäisivät toista tarinaa. Ja tää on mun mielestä äärimmäisen haitallista ohjauksen uskottavuuden kannalta, että jos me kerrotaan toisenlaista narratiivia hyvinvointialueelta lukujen muodossa, toisaalta toista tarinaa sanallisessa kertomuksessa. Koska sit se tarkoittaa myös, että me kerrotaan eri tarinaa ohjauksen puolelle kun mitä me kerrotaan paikallisesti. Se on mun mielest erittäin haitallinen piirre tässä ohjauksessa, että se on ajautunu tämmöseen normihierarkiakonfliktiin erityisesti, kun samaan aikaan, että tavallaan se talouden ohjaus, et jos todella halutaan se tossa aikataulussa toteuttaa, niin sehän on ilman muuta mahdollista, mut sillon palvelulupausta, joka on ylimitotettu, pitäis selkeästi sieltä kansallisesti, keskitetysti kyllä myös mitottaa siihen rahotukseen. Tää on ehkä haaste.
(Hyvinvointialuejohtaja 2025)*

Valtionohjauksella on vaikutusta myös hyvinvointialueiden viranhaltijajohdon ja poliittisen päätöksenteon välisiin suhteisiin. Valtionohjaukseen liittyvät toiveet ja tarpeet saattavat erota ja olla ristiriidassakin, jotka vaikeuttavat hyvinvointialueiden poliittista ja viranhaltijavetoista johtamista.

... niin meillähän on välillä hyvinvointialueen virkajohdolla on toiveita, että kansallinen ohjaus olisi joissakin asioissa voimakkaampaa, koska niitä asioita ei saada eteen paikallisesti, jolloin hyvinvointialueet, johtajat ovat

tavallaan siinä ikävässä tilanteessa, että he näkivät, että nyt tarvitaan muutos, jota omat esimiehet, eli valtuutetut eivät välttämättä aja. Ja sit toivottais, että kansallisesti saatais ohjausta, et näin täytyy tehdä. Ja sitten joissakin asioissa se voi olla päinvastoin ... Ja jos syntyy valtionohjauksen ja alueellisen ohjauksen ristiriita, niin hyvinvointialuejohtaja joutuu aika hankalaa välikäteen, koska häntä voidaan taloudellisin sanktioin ja ohjaustoimin edellyttää valtion taholta tekemään jotakin, jota sitten taas paikallinen johto, poliittinen johto ei halua toteuttaa.
(Hyvinvointialuejohtaja 2025)

Kaikkiaan empiirisen aineistomme analyysit osoittavat, että valtionohjauksen kokonaisuus kaipaa vielä yhdenmukaisuutta ja yhdentasoisuutta. Olennainen kysymys tähän liittyen on myös ohjaamisen osaaminen ja resursointi. On tärkeää, että myös ohjaajatahoilla on riittävä osaaminen ohjata hyvinvointialueita ja, että ohjausta on resursoitu riittävästi.

Tällä kokemuksella sanoisin, että tähän valtion ohjaukseen ja siihen liittyvään kompetenssiin, niin siihen ehkä olisi pitänyt kiinnittää enemmän vielä huomiota, samalla lailla ku yritettiin muutosjohtamisen koulutusta antaa alueiden eri tason johtohenkilöille tai niihin tehtäviin hakeutuville.
(Hyvinvointialuejohtaja 2025)

No se ei kauheesti tue eikä voi tukea sitä, koska valtiolla ministeriöissä, ihan jos nyt laskee STM:n ja VM:n ja THL:n ohjausresurssin yhteensä, niin se on sata henkilötyövuotta noin osapuilleen, jolla pitäisi saada paljon ihan oikeesti enemmän alueita tukevaa ohjausta aikaseksi. Näinhän ei ole. Et on hyvä kysymys se, että mihin tää ohjaus kaiken kaikkiaan kohdentuu. Ja johtuu paljolti siitä, että ohjaavilla tahoilla ei ole järjestelmäasiantuntemusta, ei kentän asiantuntemusta. Eli silloin, kun aatellaan, että VM:n ohjausta esimerkiksi nyt, ku [hyvinvointialue X] on sen tiukentuvan muutoksen, ohjauksen piirissä muun muassa, niin käytännössä tarkoittaa, et se on hyvin pistemäistä. Ja ehkä VM:n näkökulmasta jonneki sellaiseen osuvaan semmotteeseen kohtaan, mikä norsunluutornista katsoen näyttää heidän mielestä epäkohdalta. Ja sitten, ku sen heille avaa, he ymmärtää, et näin ei voikaan olla eikä näin voi toimia. Eli, kun sieltä puuttuu käytännön tietämys prosesseista sekä päätöksenteon et palveluitten prosesseista ihan yksityiskohtasesti. Heidänhän pitäis pystyy menemään jokaisen alueen ihan sisälle siihen toimintaan ja prosessilogiikkaan, jotta he pystyis sitä ohjausta tekemään, jota he haluaa tehdä. Ja tää tuottaa nyt tässä sen suuren ongelmatiikan ja varsinkin, kun sitä tarkastellaan nyt talouden ja rahan kulmasta, mut sitä ei tarkastella sen näkökulmasta, et miten

*se toiminta saataisiin tuloksellisemmaksi. Eli sieltä puuttuu toiminnan sisäinen logiikka ja sen ymmärrys.
(Hyvinvointialuejohtaja 2025)*

Talousohjaus painottuu valtionohjauksen kokonaisuudessa

Kokemukset ensimmäisiltä hyvinvointialueiden toimintavuosilta osoittavat, että valtionohjaus on erityisesti painottunut talouden ohjaamiseen. Taustalla vaikuttavat toimintaympäristön muutokset ja niiden myötä kiristynyt julkisen talouden tilanne. Hyvinvointialueiden rahoitukseen on kohdistunut merkittäviä säästöpaineita ja rahoituslain mukainen vaatimus alijäämien kattamiseen nopeassa aikataulussa samaan aikaan kun palveluvelvoitteet ovat pysyneet samana tai jopa kasvaneet.

*Siis tässä on sellanen lähtökohtainen ongelma, että (tietty) määrä normeja ja velvotteita. Niihin ei oo annettu riittävästi rahotusta. Ja sen lisäksi täysin demokratian ohi itsehallintoa halventaen, niin annetaan erilaisia määräyksiä ja muita, jotka ei perustu lakiin, ei perustu asetukseen. Niistä ei kukaan tee valtiolla minkäänlaisia viranhaltijapäätöksiä. Niitä ei viedä valtioneuvostoon. Mutta sitten valvontaviranomaiset ottaa ne semmosiks tekijöiks, et meidän on uhkasakkojen nojalla noudatettava tämmöstä säädöstä. Eli minusta se ohjaus on, et joko sitä ei ole, se on sekavaa tai se on mielivaltaista. Voit valita siitä, minkä vaihtoehdon haluat.
(Hyvinvointialuejohtaja 2025)*

Kiinnostavaa on kuitenkin se, miten sosiaali- ja terveyspalvelujen rahoituksen ongelmat tulevat nyt eri tavalla esille kuin aiemmassa kuntapohjaisessa järjestelmässä. Kyse on kuitenkin samoista sosiaali- ja terveyspalvelujen rahoituksen riittävyyden ongelmista, joiden kanssa kunnat kamppailivat. Näitä ongelmia osaltaan myös pyrittiin sote-uudistuksella ratkaisemaan. Vaikka rahoituksen riittävyyden ongelmat ovat tuttuja, ne eivät kuitenkaan aiemmin saaneet niin suurta julkista huomiota kuin sote-uudistuksen jälkeen. Julkisen huomion ansiosta myös tietoisuus ja ymmärrys sosiaali- ja terveyspalvelujen rahoituksen riittämättömyydestä laajenee ja syvenee. On tärkeää huomata, että hyvinvointialueiden taloudelliset ongelmat eivät johdu niiden omasta toiminnasta. Esimerkiksi Talouspolitiikan arviointineuvoston raportissa korostetaan, että hyvinvointialueilla on ollut vain vähän aikaa toteuttaa tuottavuutta parantavia uudistuksia. Lisäksi hyvinvointialueiden lähtötilanteet toiminnan käynnistymisessä ovat olleet erilaiset, mikä on vaikuttanut siihen, miten alueet ovat pystyneet sopeuttamaan toimintaansa.

Hyvinvointialueiden talouden ohjauksen perimmäisenä ongelmana näyttääkin olevan se, että taloudelliset resurssit ja palveluvelvoitteet ovat rakenteellisesti epätasapainossa. Hyvinvointialueilla on hyvin rajalliset mahdollisuudet saada talous tasapainoon, kun kyse on rakenteellisesta resurssien riittämättömyydestä. Rakenteellisen epätasapainon ratkaiseminen edellyttää palveluvelvoitteiden määrällistä supistamista tai rahoituskehysten riittävyuden varmistamista. Lyhyellä aikavälillä epätasapainoa taloudellisten resurssien ja palveluvelvoitteiden välillä voi ajoittain olla, mutta pitkällä aikavälillä riittävien taloudellisten resurssien varmistaminen on hyvinvointialueiden toiminnan kannalta olennaista.

Ehkä isompi haaste on itse se rahoituslaki, joka on sillä tavalla, että ensinnäkin ne alijäämän kattamiset on tiukkoja tässä tilanteessa, jos näitä inflaatioita ja muita ei ois ollu, niin eihän meillä mitään hätää olis ollu. Mut nyt ku tää tuli niin erikoiseen tilanteeseen, tää uudistus, niin se laki vaan ei semmosenaan näyttäisi kovin hyvin toimivan. Ja sitten, ku siinä tulee ne jälkikäteiskorjauksen mekanismit, niin sehän ajaa alueita hyvin eri suuntaan. Mä en tiedä, että onks se, et muuttaako se ohjaus tätä ongelmaa ollenkaan, jos ne oikeesti, ne ongelmien juurisyyt, on siinä alueitten lähtötilanteissa ja rahoitusmallissa. Eihän se ohjaus sitä muuta mikskään, jos se juurisyy on joku muu.
(Hyvinvointialuejohtaja 2025)

Onks se sit rahoitusjärjestelmän vika, että tää talous on tällänen, vai onks se lähtöarvoissa se vika, et talous on tällänen. Et sielt puuttuu semmonen miljardi, puoltoista rahaa, niin onks se järjestelmän vika vai onks se sen, ettei vaan tiedetty, mitä sote maksaa Suomessa.
(Ministeriön edustaja 2024)

Mut nyt kaikki tää rahoituksen riittämättömyys ja se, että siihen muutokseen ei kuitenkaan varattu rahaa, ei tullu ylimäärästä. Niin kyl tiedetään, että kaikkien yhteensovittamiset ja sitten taas koronan jälkipeli ja kalliimpi työmarkkinaratkasu ja vastaava, niin ne nyt täs tuli vaan kaikki syssyyn. Täs kumuloitu semmosta asiaa, joka ois ehkä, tai joka edesautto siihen et nyt käytännössä siitä ohjauksesta, taloudellisesta ohjauksesta on muodostunu kova.
(Ministeriön edustaja 2024)

Valtionohjauksen painottuminen talouden ohjaukseen on tarkoittanut myös talouden ohjauksen keinojen lisääntymistä. Talouden ohjauksen keinovalikoimaan on tullut mukaan ennakoiva talouden ohjausmenettely. Tästä keinovalikoimasta on otettu myös käyttöön niitä keinoja, joita suunnitteluvaiheessa ei arvioitu tarvittavan usein ja aktiivisesti, vaan poikkeustilanteissa. Nämä keinot liittyvät esimerkiksi

alijäämän kattamissädöksiin. Talouden ohjauksen osalta kiinnostavaa on myös se, että ohjauksen fokus ei näyttäydy täysin kirkkaana. Talouden ohjaus toteutuu myös monitasoisena. Yksityiskohtaista talousohjausta on liittynyt esimerkiksi investointien lisälainanottovaltuusneuvotteluihin. Hyvinvointialueilla tämä on näyttäytynyt ”mikromanageerausena”:

Siinä kohtaa, kun hyvinvointialue on siellä tiukemmassa ohjauksessa, vaikka nyt lainanottovaltuusneuvotteluitten vuoksi, niin kyllä se aika pitkälle ihan mikromanageerausta on se valtiovarainministeriön ohjaus. Se ei missään nimessä oo sellaista strategista ohjausta, jota tietysti ministeriön ohjauksen tulisi olla.
(Hyvinvointialuejohtaja 2025)

Ehkä eniten kritisoidaan tässä valtionohjauksessa lainsäädännöstä tulevaa lainanottovaltuutta ja siihen liittyvää lisälainanottovaltuusprosessia, jossa nähdään, että sitä tulisi uudistaa aika reippaastikin ja koetaan, että sen sijaan, että siinä ois strateginen näkökulma, niin on jonkin verran ehkä tällaista mikromanageeraustyyppistä ohjausta.
(Hyvinvointialuejohtaja 2025)

Talouden ohjaus ei näyttäydy tasapainoisena, mutta se ei myöskään näyttäydy strategisen tason talouspoliittisena ohjauksena. Yksityiskohtaisella talousohjauksella on merkitystä niin hyvinvointialueiden toiminnan edellytyksiin kuin myös niiden mahdollisuuksiin kehittää omaa toimintaansa.

Eihän siinä, ne keinovalikoimathan on joko arviointimenettely tai on se investointimenettely, joka varmasti rajoittaa tietyllä tavalla investointeja ja tietyllä tavalla pakottaa niitä ohjelmia tekemään. Se varmaan tietyllä tavalla auttaa siinä talouden ohjauksessa.
(Hyvinvointialuejohtaja 2025)

Ministeriöiden näkökulmasta aineistossa tuodaan esiin, että ohjaukseen liittyvä kritiikki ei aina osu maaliin sen kohdistuessa pääsääntöisesti ministeriöiden toimintaan, eikä sen taustalla olevaan lainsäädäntöön, joka luo ohjauksen puitteet.

VM:n ohjaus aina fundamentaalisesti perustuu siihen lakiin ja sen antamiin keinoihin. Ja tää on vähän häirinytkin siinä julkisessa keskustelussa, kun on aina sanottu että VM ikään kuin pakottaa tekemään jotain, niin mehän ei oikeastaan kuin lueta lakia ja tehdä hyvin lainsäädännön mukaisesti meidän omaa ohjaustehtävää. Ja eihän me pakoteta alueita vaikkapa alijäämiä kattamaan siinä aikataulussa, vaan laki, jonka eduskunta on

*säätäny, edellyttää sitä. Ja mehän vaan ikään ku toimeenpannaan sitä lakia.
(Ministeriön virkamies 2024)*

*Tietysti tässä vähän niin kun näin tämän talon edustajana mietityttää et meidän ministeriön kontolle nyt laitetaan aika paljon enemmänkin kuin me ansaitsisimme, että lainsäädäntö on eduskunnan hyväksymä eikä VM:n hyväksymä, et siin on semmoinen et se pitää nyt sitten myös sitä kautta jos jotain muutoksia halutaan niin kierrättää, että me tulkitsimme sitä lainsäädäntöä minkä eduskunta on hyväksyny.
(Ministeriön virkamies 2024)*

Otettaessa huomioon, että kyseessä ovat itsehallinnolliset hyvinvointialueet, vahva ja osin hyvinkin yksityiskohtainen talouden ohjaus luo toimintaan ristiriitaa. Samalla se myös kaventaa entisestään hyvinvointialueiden lähtökohtaisesti rajattua itsehallintoa.

Luonnollista on, että hyvinvointialueiden taloudellisella ja rahoituksellisella tilanteella on merkitystä siihen, miten taloudellinen ohjaus hyvinvointialueilla koetaan. Hyvinvointialueilla, joilla on merkittäviä rahoituksen riittävyyden ongelmia, valtion taloudellinen ohjaus on vahvempaa ja siinä käytetään myös enemmän talouden ohjauskeinoja. Näillä hyvinvointialueilla myös kokemus talouden ohjauksesta on kriittisempää ja ohjaus nähdään ongelmallisempänä kuin suotuisammassa taloudellisessa tilanteessa olevilla hyvinvointialueilla. Huomionarvoista on myös se, että niillä alueilla, jotka eivät ole ”talouden tarkkailuluokalla”, valtionohjauksessa nähdään tapahtuneen myönteistäkin kehitystä. ”Tarkkailuluokkalaiset” korostavat ohjauksen ongelmien jatkumista ja jopa kärjistymistä, kun valtionohjaus on keskittynyt niin voimakkaasti talouden ohjaukseen.

*No niin, sehän on muuttunut ihan, kun se koordinaatiovastuu siirty VM:lle STM:stä. Niin sehän on totaalisesti muuttunut. Ja nyt mennään talous etureunassa. Nythän se ennakkollisen ohjauksen lainsäädäntö tuli voimaan myöskin eli päästään nimenomaan talouden prosesseihin kiinni.
(Hyvinvointialuejohtaja 2025)*

*Ministeriöiden kautta tuleva ohjaushan on kärsinyt alkuvaiheessa siinä, et se on ollut epäsymmetristä sillä tavalla, et me saadaan eri ministeriöistä eri ohjeita samoihin asioihin. Ja tämä nyt on parantunut huomattavasti. Mutta onhan meillä edelleen, niin näkyy tällöinen STM:n ja SM:n näkemysero siitä, että mikä pelastuslaitosten asema hyvinvointialueilla on.
(Hyvinvointialuejohtaja 2025)*

Valtionohjauksen painottaessa talouden ohjausta kasvaa riski, että syntyy tilanne, jossa taloutta ja toimintaa ohjataan erillään. Tämä on perinteinen julkisen hallinnon reaali- ja rahaprosessien erillisyyden ongelma, jossa toimintaa ja taloutta ei katsota yhtenä kokonaisuutena. Reaali- ja rahaprosessien erillisyyks johtuu siitä, että toiminnan rahoitus ei synny toiminnassa. Tällöin toiminnan ja talouden kytkeminen yhteen ja huomiointi juuri valtionohjauksessa on tärkeää, jotta voidaan osaltaan ehkäistä tilanne, ettei ”vasen käsi tiedä, mitä oikea tekee”.

Hyvinvointialueiden toiminnan ja talouden kokonaisuuden kannalta valtion talousohjauksen painottuminen ja irtaantuminen toiminnan ohjauksesta on ongelmallista. Silloin myös syntyy aito riski, että taloutta arvioidaan euromääräisesti, eikä toiminnan tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden näkökulmista. Ei voida myöskään sanoa, että vaikuttavuusperusteinen valtionohjaus olisi toteutunut. Tämä näkyy esimerkiksi päätöksenteon ja toiminnan kehittämisen pitkäjänteisyyden kärsimisenä siinä, että useilla hyvinvointialueilla on alijäämien kattamisvelvoitteen edessä tehty nopeasti näkyviä leikkauksia muun muassa palveluverkkoa karsimalla, mutta niiden vaikutusta mahdollisesti myöhemmin kasvavina kustannuksina ei ole huomioitu.

*Ja ehkä yks dimensio tässä ohjauksessa on tietysti vielä ministeriöitten keskinäinen yhteistyö, jossa näyttää olevan kyllä erinomaisen paljon haasteita STM ja VM eli et millä tavalla siellä löydetään toiminnan ja talouden yhteinen käsikynkässä kulkeminen ja kuka tätä veturia kuljettaa selkeästi.
(Hyvinvointialuejohtaja 2025)*

Hyvinvointialueiden talouden ohjaus on altis finanssipolitiikan heilahteluille. Tällöin on riskinä, että tiukka talousohjaus ja niukka rahoituskehys vaarantaa palvelujen turvaamisen.

*Mä mietin sitä, et oisko tää pitäny laittaa Kelan alle tai johonkin muuhun paikkaan täs valtionaloudes. Koska nyt tää on valtion suoraan raameissa ja kaikkee tällästä. Et oisko tää pitäny olla jossain, kun jos mä mietin vaikka sosiaalivakuuttajaa, niin sosiaalivakuutuslaitos, vaikka (NHS), niin eihän se oo suoraan valtion budjetissa. Sehän on siellä oma instituutio, tiedätkö? Et nyt tää on VM:n instituution alla siel sisällä. Ja sit STM on jotenkin täs vieres oikeella [naurahtaa] kertomas, mihin pitäis mennä. Et tää on suoraan valtionvarainministeriön käsikassaran alla olevaa rahaa, jota säädellään valtion finanssipoliittisilla jutuilla ja niin edespäin. Puuttuuks tästä joku puskuri välistä? Oisko tää pitäny olla?
(Hyvinvointialuejohtaja 2025)*

Hyvinvointialueet ovat lisäksi alttiita valtakunnanpolitiikan heilahteluille ja eri puolueiden erilaisten tavoitteiden toteuttamiselle nopeassa tahdissa vaalikauden aikana. Poliitiikan tiheäsyklinen tahti osaltaan heikentää hyvinvointialueiden toiminnan ja kehittämisen pitkäjänteisyyttä ja ennakoitavuutta ja lisää poukkoilevuutta. Tämä puolestaan vaikuttaa siihen, miten hyvinvointialueita ylipäänsä voidaan johtaa.

*Siis tulee esimerkiksi tietenkkin se, että he hyväksyivät tämän pidennetyn hoitopääsyajan perusterveydenhuollossa, joka on täysin vastaan sitä perusterveydenhuollon palveluita kehitetään. Ja sit ehkä myös sairaalaverkkoasiassa, että he perusterveydenhuollon vastaanottopisteiden paikkoja lähtee säätämään, niin mun mielestä sekin on tavallaan vastoin sitä, että noi nyt ehkä tuoreimpina esimerkeinä, mitä päätöksiä sieltä on tullut, jotka on vastoin tavoitteita.
(Hyvinvointialuejohtaja 2025)*

*Kyl siellä jotenkin viimesen vuoden aikana näkyy se juurisyy eli tämän hallituksen hallitusohjelma. Ja täysin epäpoliittisena ihmisenä, niin se ei oo mun asiani arvioida hallituksen kokoonpanoa eikä hallitusohjelmaakaan. Mutta hallitusohjelma näyttäytyy siellä kyllä semmosena, ehkei ny juurisyytä, mut sanotaan nyt lähteenä, jota on aika luonnollista, että kolme ministeriötä toteuttaa hyvinkin kirjaimellisesti. Ja nyt kuvailisin, minkälaisena se näkyy, niin se näkyy kyllä tietyntä määrätietoisuutena ja valtavan suurena kiireenä. Ja uskosin, että jos muita kollegoitani haastattelet, he tuo tän saman asian näköpiiriin, että valtavalla nopeudella tuodaan asioita, jotka on äärimmäisen isoja ja kriittisiä. Ja niiden valmisteluun jää kovin vähän aikaa, niiden lausuntopyyntöihin vastaamiseen annetaan kovin vähän aikaa. Ja siitä huolimatta ne viedään tietynlaisella, käytän nyt kaunistaa sanaa, määrätietoisuudella läpi aika nyt suurillakin riskeillä.
(Hyvinvointialuejohtaja 2025)*

*Mut totta kai siinä se heijastelee se minkälaiset on poliittiset valtasuhteet missäkin tilanteessa. Kylhän siinä se tulokulma on taas tällä hallituskaudella ihan erilainen ku mikä oli viime hallituskaudella esimerkiks.
(Ministeriön edustaja 2024)*

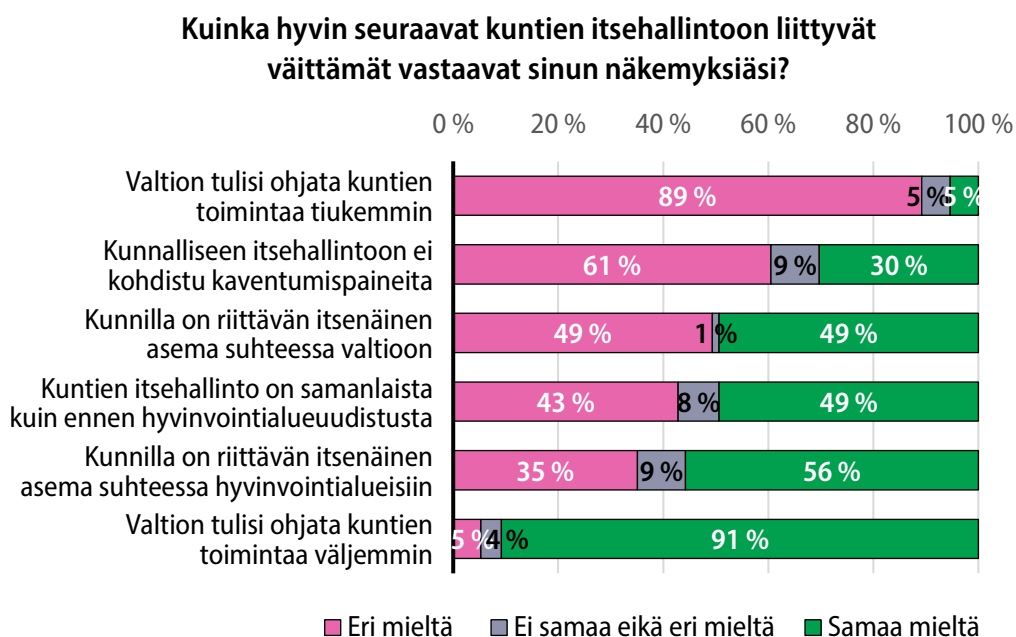
5.3 Kuntien näkökulma itsehallintoon ja valtionohjaukseen

Hyvinvointialueuudistus on merkinnyt muutosta myös kuntien asemaan osana julkisen hallinnon kokonaisuutta. Kunnissa vallitsevia tulkintoja on tarkasteltu erityisesti kuntajohtajakyselyn valossa, joka toteutettiin keväällä 2024. Seuraavassa esitetään kyselyn jakaumia, joita on täydennetty sekä kuntajohtajakyselyn avovastauksien että kuntapuheenjohtajien haastattelujen perusteella. (Ks. Taulukko 219.)

Hyvinvointialueuudistuksen vaikutukset kunnalliseen itsehallintoon jakavat näkemyksiä. Lähes puolet vastaajista kokee itsehallinnon säilyneen ennallaan, kun taas yli 40 % arvioi tilanteen toisin. Enemmistö vastaajista tunnistaa kunnalliseen itsehallintoon kohdistuvan paineita, mutta kolmannes vastaajista ei näitä tunnista.

Kunnallisen itsehallinnon tila suhteessa valtioon näyttyy aineistojen valossa ristiriitaisena. Kuntien edustajien näkemykset jakautuvat vahvasti, sillä yli puolet pitää nykyistä itsenäisyyttä riittävänä, kun kolmasosa kokee itsehallinnon puutteelliseksi. Useampi kuin joka toinen vastaaja katsookin kuntien itsehallinnollisen aseman olevan tällä hetkellä hyvä kriittisistä näkemyksistä huolimatta.

Kuvio 3. Kuntajohtajien näkemyksiä liittyen kuntien itsehallintoon



Kuntien edustajien näkemykset ovatkin poikkeuksellisen yksisuuntaisia valtionohjauksen vaikutuksista ja liikkumavaran lisäämisestä kyselyvastausten analyysin perusteella. Kunnissa koetaan laajasti, että valtion tulisi ohjata kuntien toimintaa nykyistä väljemmin, mikä viestii vahvasta toiveesta lisätä kuntien liikkumavaraa ja vähentää yksityiskohtaista sääntelyä. Vain ani harva pitää tiukempaa ohjausta tarpeellisena.

Kuntajohtajien avovastauksissa valtionohjaus näyttäytyy monin tavoin kunnallista itsehallintoa kaventavana. Kritiikkiä kohdistetaan erityisesti siihen, että valtion koetaan lisäävän kuntien tehtäviä ilman vastaavaa rahoitusta. Tämä koetaan epäoikeudenmukaisena ja itsehallinnon periaatteita loukkaavana. Kärkkäimmissä kommentteissa valtion toimia kuvataan jopa elinolosuhteita heikentävinä. Tällaiset kommentit kielivät osassa kuntia esiintyvistä epäluottamuksesta ja tyytymättömyydestä valtion tapaan ohjata kuntia ja vaikuttaa niiden toimintaedellytyksiin.

*Valtio tuhoaa jatkuvasti toimillaan elinolosuhteita pyrkimällä ratkaisemaan ongelmia ja 'ongelmia'.
(Vastaus kuntajohtajakyselyyn 2024)*

Valtionosuusuudistuksen viivästyminen ja normiohjaus herättävät erityisesti huolta. Useat vastaajat kokevat, että uudistukset eivät kohtele erilaisia kuntia tasapuolisesti, ja että normien edelleen lisääntyminen ohjaa toimintaa pois kehittävästä suunnasta. Normien yksityiskohtaisuus ja myös niistä paikallisesti tehtävien tulkintojen tiukkuus, esimerkiksi maankäytön ja rakennussuojelun osalta, rajoittavat kuntien mahdollisuutta toimia joustavasti ja paikallisesti optimaalisella tavalla.

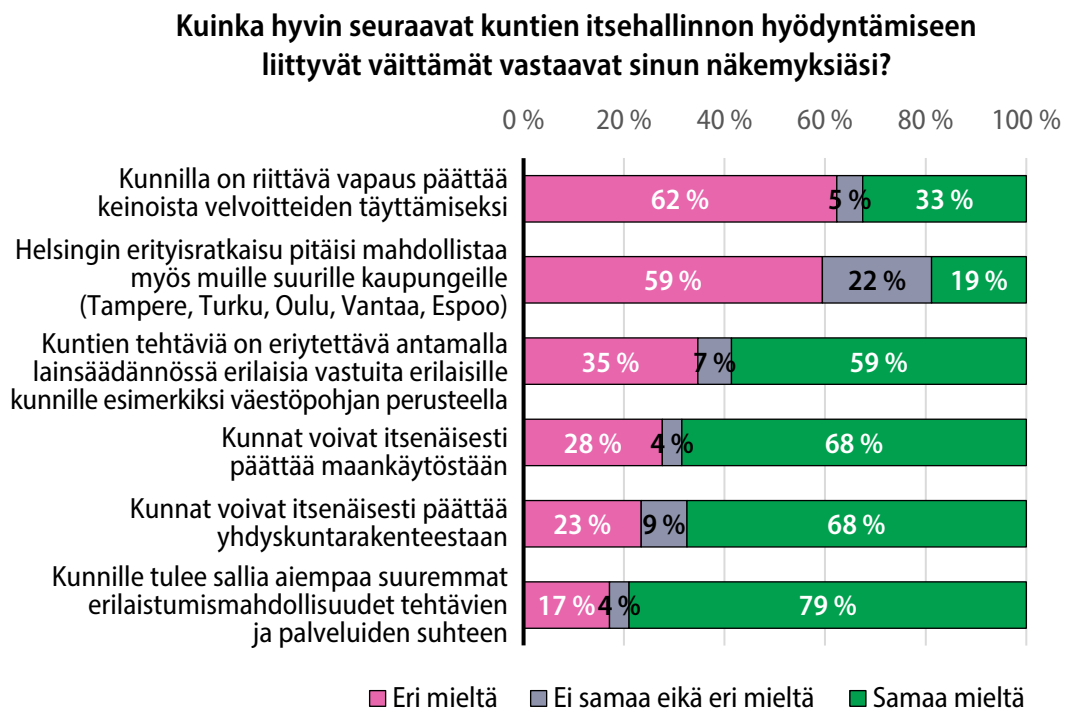
*Normien lisääntyminen ja pilkkoutuminen pieniin yksityiskohtiin suuntaa toimintaa laadullisen ja kehittävän tavan sijaan lain salliviin ja estäviin nyansseihin.
(Vastaus kuntajohtajakyselyyn 2024)*

Kunnissa toivotaan melko laajasti normien purkamista ja valtionohjauksen keventämistä. Nykyisen tasoisen ohjauksen koetaan olevan usein lyhytjänteistä ja mikrotason säätelyä, joka ei tue kuntien omaehtoista kehittämistä. Yhteinen huoli tiivistyy seuraavaan kommenttiin:

*Ellei valtion valtakunnallinen ja alueellinen ohjaus kevene, todellinen itsehallinto on heikkenemässä.
(Vastaus kuntajohtajakyselyyn 2024)*

Yhteen vetäen voidaan todeta, että kuntien edustajien tulkinnoissa korostuu tarve taata kunnille enemmän päätösvaltaa ja mahdollisuuksia vastata paikallisiin tarpeisiin. Valtion roolin toivotaan muuttuvan enemmän mahdollistavaksi ja tukevaksi sen sijaan, että se näyttäytyisi rajoittavana ja yksityiskohdista viehtyvänä säätelijänä.

Kuvio 4. Kuntajohtajien näkemyksiä liittyen kuntien itsehallinnon hyödyntämiseen



5.3.1 Kuntien itsehallinnon koetaan olevan riippuvainen taloudellisesta liikkumavarasta

Kunnallisen itsehallinnon toteutumisen keskeiseksi reunaehdoksi nousevat taloudelliset resurssit. Kuntajohtajakyselyn avovastauksissa korostuu huoli siitä, että ilman riittävää rahoitusta itsehallinto jää näennäiseksi. Kuntien taloudellista liikkumavaraa kaventavat erityisesti valtionosuuksien koettu riittämättömyys, sote-uudistuksen aiheuttamat lisäkustannukset sekä yleinen taloudellinen epävarmuus – sama nousee myös hyvinvointialueiden tulkinnoissa esiin.

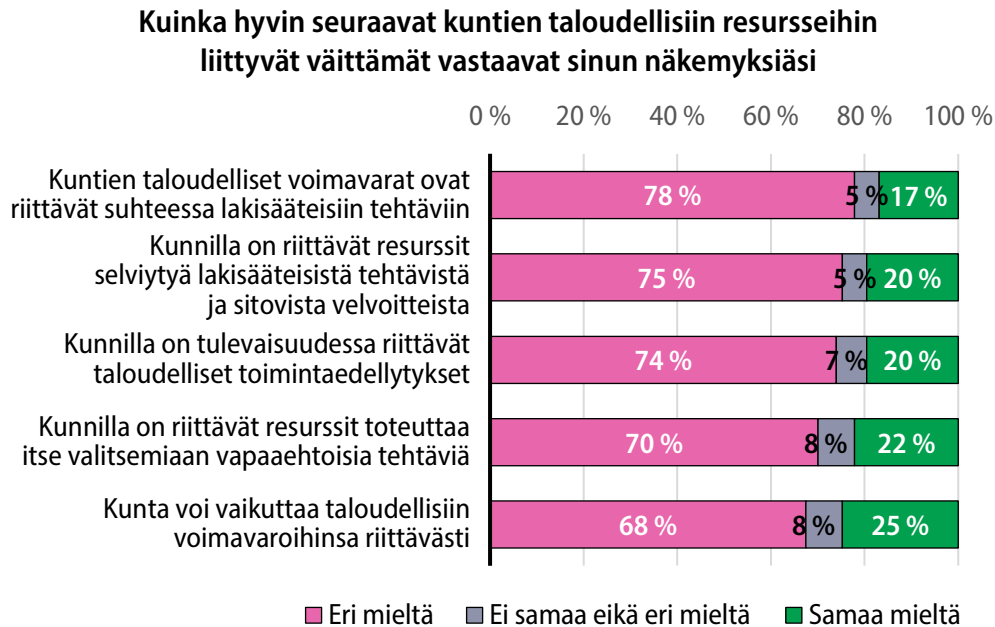
*Tällä hetkellä näyttää siltä, että taloudellisen kiristämisen keinoin kunnallista itsehallintoa on kavennettu historiallisella tavalla.
(Vastaus kuntajohtajakyselyyn 2024)*

*Kunnat on jätetty heitteille siten, että valtionosuusjärjestelmä ei toimi nykyisessä tilanteessa. Rahoitus ei perustu palveluiden tuotantoon ja tarpeeseen, vaan on ainoastaan siirtolaskelman jakojäännös, mikä on asettanut kunnat keskenään hyvin epätasa-arvoiseen asemaan.
(Vastaus kuntajohtajakyselyyn 2024)*

Toisaalta osa vastaajista näkee kunnilla olevan mahdollisuuksia, mikäli ne kykenevät hyödyntämään täydentävää rahoitusta ja kehittämään sen avulla toimintaansa.

*Kunnilla mahdollisuus oikein toimiessaan koosta riippumatta kehittyä hyvinkin vahvaksi ja itsenäiseksi toimijaksi, kuten täydentävän rahoituksen mahdollisuuden ja roolin oivaltaessaan.
(Vastaus kuntajohtajakyselyyn 2024)*

Resurssien riittävyys tehtävien hoitamiseen herättää huolta. Enemmistö vastaajista katsoo, että kunnilla ei ole riittäviä resursseja lakisääteisten tehtävien hoitamiseen. Lisäksi resurssien ei katsota riittävän myöskään vapaaehtoisten tehtävien hoitamiseen. Tämä viittaa siihen, että kuntien kyky kehittää toimintaansa oman harkintansa mukaan on kuitenkin rajallinen niiden ollessa riippuvaisia valtion toiminnasta.

Kuvio 5. Kuntajohtajien näkemyksiä kuntien taloudellisista resursseista**5.3.2 Kuntien rooli murroksessa ja tulevaisuus sumuverhon takana**

Kuntien rooli suomalaisessa hallintojärjestelmässä on murroksessa, ja tulevaisuuden näkymät näyttävät monille kyselyyn vastanneille kuntajohtajille sumuisina. Paikallisdemokratian kaventuminen erityisesti pienten kuntien elinkelpoisuuden heikentyessä, herättää huolta. Kuntien määrän mahdollinen väheneminen nähdään aineistossa uhkana kansalaisten osallistumismahdollisuuksille ja lähipalvelujen saavutettavuudelle. Samalla korostetaan, että kunnallinen itsehallinto on keskeinen osa suomalaista demokratiaa ja yhteisöllisyyttä.

Tulevaisuuden epävarmuutta lisäävät aineiston perusteella edellä esitetty itsehallinnon kaventuminen, valtion toimet, taloudellinen epävarmuus sekä kuntien välinen polarisaatio. Joidenkin vastaajien mukaan itsehallinto on jo ajautunut kriittiseen pisteeseen. Toisaalta osa kuntajohtajista näkee kunnilla edelleen olevan aidot mahdollisuudet vahvistaa asemaansa – erityisesti, jos ne kykenevät hyödyntämään verotuloja ja valtionosuuksia täydentävää rahoitusta kuten kehittämishankkeisiin haettavia kansallisia ja EU-rahoituksia, erikoistumaan ja toimimaan ketterästi. Paikallisyhteisön rooli ja identiteetti nähdään myös merkittävinä vahvuuksina.

Hyvinvointialueuudistuksen vaikutukset kuntien ydintehtävään – elämisen edellytysten luomiseen – jakavat mielipiteitä. Osa vastaajista näkee uudistuksen mahdollistavan keskittymisen elinvoiman ja sivistyspalveluiden kehittämiseen, kun taas toiset kokevat, että vastuita siirtyy takaisin kunnille, usein ilman selkeää roolijakoa tai rahoitusta.

Avovastauksissa kuntien roolia kuvataan monipuolisesti. Kunta nähdään edelleen tärkeänä peruspalvelujen ja hyvän elämänlaadun tuottajana sekä ensisijaisena kontaktipintana kuntalaisille. Vaikka sosiaali- ja terveyspalvelut ovat siirtyneet hyvinvointialueille, kunnille jää edelleen laaja joukko lakisääteisiä tehtäviä – ja uusia tehtäviä, kuten työvoimapalvelut, on siirtymässä kunnille.

Kunnilla on edelleen lukuisa joukko erilaisia lakisääteisiä velvoitteita, ainoastaan sosiaali- ja terveyspalvelut sekä pelastustoimi siirtyivät pois kuntien vastuulta.

(Vastaus kuntajohtajakyselyyn 2024)

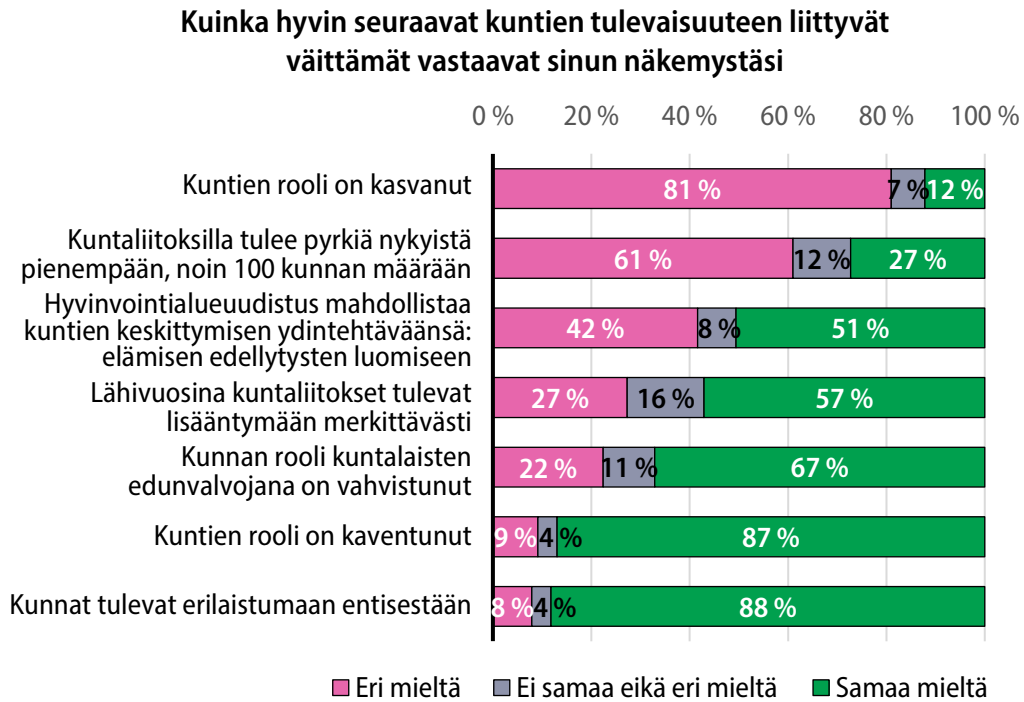
Ihmisten koti ja monien tärkeiden peruspalvelujen sekä hyvän elämänlaadun tuottaja. Se taho johon moni kuntalainen ottaa ensin yhteyttä kun yhteiskunnan palvelut pohdituttavat.

(Vastaus kuntajohtajakyselyyn 2024)

Kuntien rooli vahvistunut asukkaiden, yritysten elinvoima-asioissa. Roolijako terveydenhoidon ja muun kunnallisen toiminnan välillä selkeytynyt.

(Vastaus kuntajohtajakyselyyn 2024)

Voidaan todeta, että kuntien rooli on monien kuntajohtajien näkemyksen mukaan kaventunut, mutta samanaikaisesti kunnilla nähdään olevan uusia mahdollisuuksia erityisesti elinvoiman, sivistyksen ja paikallisen identiteetin vahvistamisessa. Tulevaisuus näyttäytyy epävarmana, vaan ei toivottomana.

Kuvio 6. Kuntajohtajien näkemyksiä kuntien tulevaisuudesta

5.4 Yhteenveto ja johtopäätökset

Hyvinvointialueiden itsehallinto näyttää hyvin rajoitetulta, mutta sen merkityksestä on alueilla erilaisia tulkintoja

Hyvinvointialueiden itsehallinto on erilaista ja selvästi rajoitetumpaa kuin kunnallinen itsehallinto. Erot kunnalliseen itsehallintoon johtuvat erityisesti hyvinvointialueiden verotusoikeuden ja yleisen toimialan puuttumisesta. Myös hyvinvointialueiden tehtävät vaikuttavat itsehallinnon liikkumavaraan: sosiaali- ja terveystoimi sekä pelastustoimi ovat jo perinteisesti hyvin normiohjattuja tehtäväkokonaisuuksia.

Osin itsehallintoa tulkitaan oikeudellisen itsehallinnon määritelmien mukaisesti perustuslakiin ja Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirjaan perustuen (valta jostakin). Näissä tulkinnoissa itsehallintoa verrataan usein kunnalliseen itsehallinnon ja ne päättyvät näkemykseen hyvin rajoitetusta, äärimmillään lähes puuttuvasta itsehallinnosta. Osa haastateltavista korostaa tulkinnassaan itsehallinnon organisatorista (valta johonkin) -näkökulmaa, eli sitä, että hyvinvointialue

voi itse päättää hallinnostaan ja resurssien käytöstä. Näkemys itsehallinnosta on tässäkin tulkinnassa rajallinen mutta nostaa esiin näkökulman, jonka mukaan alueet voivat kuitenkin tehdä erilaisia poliittisia päätöksiä yleiskatteellisen rahoituksen ja palveluita koskevan normiohjauksen sallimissa puitteissa.

Kolmanneksi voidaan todeta, että itsehallinto hyvinvointialueiden kontekstissa on vakiintumatonta ja hakee muotoaan. Vakiintumattomuus ja erilaiset tulkinnat ja ymmärrykset itsehallinnosta, sen sisällöstä ja merkityksestä tuottavat ristiriitoja eri toimijoiden välille ja vaikuttavat myös siihen, miten hyvinvointialueisiin suhtaudutaan.

Kysymys itsehallinnosta palautuu tasapainoiluun paikallisten ja alueellisten sekä valtiollisten tavoitteiden välillä

Neljäntenä huomiona voidaan nostaa esiin itsehallinnon ja valtiollisten politiikka-ideoiden ja -tavoitteiden toteuttamisen ristiriita. Hyvinvointialueilla törmätään kysymyksiin, kuten miten kansalliset tavoitteet palvelutoiminnan tehostamisesta ja kustannusten kasvun hillinnästä voidaan sovittaa yhteen palvelujen laadun ja saavutettavuuden kanssa.

Viidentenä huomiona nostamme esiin sen, että hyvinvointialueiden rajoitetulla itsehallinnolla on vaikutuksia niin hyvinvointialueiden toimintaan, päätöksentekoon ja johtamiseen kuin niiden suhteeseen muiden toimijoiden, kuten valtion, kuntien ja kansalaisten, kanssa. Rajoitettu itsehallinto määrittää sitä, minkälaiseksi aluevaltuustojen ja muiden hyvinvointialueen poliittisten toimielinten rooli muodostuu, ja miten hyvinvointialueita johdetaan. Itsehallinnon rajoittuneisuus vaikuttaa myös siihen, minkälainen rooli sekä minkälaiset osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet kansalaisille voi muodostua suhteessa hyvinvointialueeseen. Lisäksi rajoitetun itsehallinnon vaikutukset näkyvät jännitteinä hyvinvointialueiden ja kuntien välisessä suhteessa. Hyvinvointialueiden ensimmäisten toimintavuosien aikana ei ole vielä tunnistettavissa, mihin suuntaan alueellinen itsehallinto on kehittymässä.

Hyvinvointialueiden valtionohjaus näyttäytyy hajanaisena ja poukkoilevana

Valtionohjaus ei vielä hyvinvointialueiden toiminnan ensimmäisinä vuosina muodosta yhtenäistä ja systemaattista kokonaisuutta. Ensimmäisenä huomiona nostamme esille hyvinvointialueiden valtionohjauksen hajanaisuuden. Hajanaisuutta muodostavat kolmen ohjaavan ministeriön erilaiset ohjaukseen käytännöt, mutta myöskään valtionohjauksen tavoitteet eivät ole hyvinvointialueiden

näkökulmasta kirkkaita. Hajanaisuuteen liittyy riskejä, jotka vaikuttavat ja vaikeuttavat hyvinvointialueiden toimintaa ja toimintaedellytyksiä. Pahimmillaan hyvinvointialueita ohjataan pienissä osissa, eikä kokonaisuus ole kenenkään käsissä.

Valtionohjaus on tiukkaa, sitä on määrällisesti paljon ja se on monitasoista. Toisena huomiona toteammekin, että hyvinvointialueita ohjataan samanaikaisesti yleisellä ja yksityisellä tasolla. Valtionohjaukseen liittyvä ajatus ohjauksen strategisen tason ohjauksesta ei näytä toteutuvan ja ohjaavilta tahoilta puuttuu jaettu strateginen näkemys ohjauksen pitkän tähtäimen tavoitteista. Eri ministeriöt ovat erilaisia ohjaajatahoja. STM ohjaa yleisemmällä tasolla, kun SM:n ja VM:n ohjaus voi olla hyvinkin yksityiskohtaista. Ohjauksessa näkyvät voimakkaasti vaalikausittain vaihtuvat erilaiset poliittiset painotukset. Huomionarvoista on myös se, että valtion taholla on kiinnostusta myös pyrkiä vaikuttamaan hyvinvointialueiden palveluverkkoon, esimerkiksi ympärivuorokautisen päivystyksen tai synnytysten osalta. Hyvinvointialueiden itsehallinnon kannalta tämä on ongelmallista ja valtionohjaus näyttäytyy poukkoilevana.

Ministeriöiden näkökulmasta aineistosta nousee myös huomio lainsäädännössä olevista ohjauksen tapojen ja tason lähtökohdista, jotka vaikuttavat merkittäväällä tavalla ohjauksen perusteisiin. Ohjaukseen liittyvien kriittisten huomioiden osalta tulisi tarkastella myös sen taustalla olevaa lainsäädäntöä ja sen mahdollisia muutostarpeita, jotka liittyvät itsehallinnon edellytyksiin.

Talousohjaus korostuu samalla kun talouden ja toiminnan ohjaus eriytyvät

Kolmanneksi toteamme, että valtionohjauksessa painottuu talouden ohjaus. Talouden ohjausvälineet ovat aktiivisessa käytössä ja myös uusia ohjausvälineitä on luotu ja otettu käyttöön. Taustalla vaikuttavat kansantaloudellinen vaikea tilanne, koko julkisen hallinnon taloudellinen liikkumavara sekä hyvinvointialueiden rahoituksen ja lakisääteisten tehtävien epätasapaino. Valtionohjauksen voimakas painottuminen talouden ohjaukseen synnyttää riskin, että hyvinvointialueiden taloutta ja toimintaa ohjataan erillään toisistaan. Tällä on merkittäviä vaikutuksia hyvinvointialueiden palvelujen järjestämiselle.

Neljäs huomiomme liittyy hyvinvointialueiden taloudellisiin edellytyksiin, joita myös talousohjauksella pyritään varmistamaan. Ensimmäisten vuosien kokemukset osoittavat, että hyvinvointialueiden taloudelliset resurssit ja palveluveloitteet eivät ole tasapainossa. Tämä osaltaan myös selittää talousohjauksen painottumista. Resurssien ja palveluveloitteiden epätasapainon taustalla ovat liian niukka rahoituskehys, palveluveloitteiden suuri määrä suhteessa rahoitukseen, rahoitusmalliin liittyvät ongelmat sekä kansantaloudellinen tilanne. Tärkeää on myös

huomioida hyvinvointialueiden tosiasialliset mahdollisuudet ja edellytykset sekä käytettävissä olevat vaihtoehdot toimintansa, kuten palveluverkon ja -rakenteiden kehittämiseen. Toiminnan käynnistyessä hyvinvointialueiden lähtötilanteet toiminnan kehittämiseen ovat olleet keskenään erilaiset. Lisäksi on tunnistettava, että hyvinvointialueiden talousvaikeuksien syyt, kuten yleinen kustannusten nousu ja inflaatio tai henkilöstöressurssien saatavuus, eivät ole hyvinvointialueiden oman toiminnan aiheuttamia. Tärkeää on myös huomioida, että hyvinvointipalveluiden ollessa tarkkaan normitettuja hyvinvointialueiden mahdollisuudet tasapainottaa talouttaan ovat rajalliset. Lyhytjänteisyys saattaa johtaa siihen, että hyvinvointialueilla tehdään talouden tasapainottamiseksi ratkaisuja, jotka eivät ole järkeviä pidemmän tähtäimen näkökulmasta. Tärkeää onkin varmistaa talouden tasapainottamisen riittävän pitkä aikajänne. Erityisen tärkeää on kuitenkin varmistaa aito mahdollisuus tasapainoiseen kestävään hyvinvointialuetalouteen.

Strategiseen, ennakoivaan ja tarkoituksenmukaiseen ohjaukseen

Koko julkisen hallinnon kannalta hyvinvointialueiden valtioneohjauksen tulisi olla tarkoituksenmukainen, oikein mitoitettu ja kohdennettu. Hyvinvointialueiden toimintaedellytysten kannalta on tärkeää, että ohjaus muodostaa ennakoitavan ja pitkäjänteisen kokonaisuuden. Tämä edellyttää ministeriöiden välistä yhteistyötä jaettua strategista näkemystä pitkän aikavälin tavoitteista, ”yhden putken ohjausta”, sekä riittävää ohjauksen kompetenssia ja resursseja. Julkishallintoa olisi hyvä tarkastella kokonaisuutena, jonka strategisia suuntaviivoja voisi tarkastella esimerkiksi osana julkisen hallinnon strategian päivitystyötä.

Hyvinvointialueiden kannalta on tärkeää, että valtioneohjaus on ennakoitavaa ja oikeantasoisista. Analyysimme osoittavat, että hyvinvointialueilla on toiveita, että valtioneohjaus keskittyisi enemmän strategiseen substanssiohjaukseen talouden ohjauksen sijaan. Substanssiohjauksen muotoina voisivat olla esimerkiksi valtakunnalliset sosiaali- ja terveystalouden tavoitteet ja niiden priorisointi, hyvien käytäntöjen levittäminen sekä sellaiset kansalliset yhteiset toiminnot, joiden kehittämisessä alueellisilla erityispiirteillä ei ole merkitystä. Sen sijaan hyvinvointialueiden talouden, hallinnon ja organisaatioiden ohjaus olisi hyvä olla vahvemmin hyvinvointialueiden omissa käsissä. Kaikkiaan valtioneohjauksen kannalta tulisi selkeyttää ohjauksen tavoitteita, joissa hyvinvointialueiden toimintaa ja taloutta tarkastellaan kokonaisuutena. On tärkeää, että ohjattavan kokonaisuuden ja valtioneohjauksen kokonaisuuden välinen suhde on symmetrinen. Valtioneohjauksen ei tulisi astua hyvinvointialueiden sisäisen itseohjautuvuuden varpaille. Valtioneohjaus ei myöskään saisi tuottaa ristiriitaa hyvinvointialueiden johtamiseen. Monitasohallinnon kokonaisuudessa valtio voitaisiin nähdä hyvinvointialueiden ja kuntien kumppanina, ei hierarkian huippuna.

Hyvinvointialueiden itsehallinnossa on tunnistettu kehittämistarpeita. On suositeltavaa, että ohjaavat ministeriöt lisäävät vuoropuhelua hyvinvointialueiden kanssa erityisesti itsehallintoa ja sen rajoitteita koskevissa kysymyksissä. Ratkaisuja on etsittävä yhdessä itsehallintoa rajoittavien tekijöiden vähentämiseksi. Hyvinvointialueiden on voitava käyttää tehokkaammin niille kuuluvaa itsehallinnollista päätösvaltaa palveluiden ja toiminnan uudistamiseksi.

Hyvinvointialueiden tosiasiallista itsehallinnollista liikkumatilaa on rajoittanut velvoitteiden ja rahoituksen epäsuhta. On tärkeää, että hyvinvointialueiden velvoitteita ja rahoitusmallin vaihtoehtoja tarkastellaan ja selvitetään yhdessä, jotta ne voivat hoitaa asetetut velvoitteet ja toteuttaa alueellista itsehallintoa.

Valtionohjauksessa on myös kehitystarpeita. Kansallisella tasolla on luotava yhtenäinen näkemys ja tahtotila hyvinvointialueiden ohjauksen pitkän aikavälin tavoitteista ja periaatteista sekä ohjauksen käytännön toteuttamisesta, erityisesti talouden ja sisällöllisen ohjauksen yhteensovittamisesta. Ministeriöiden tulisi kehittää ohjaustahojen rajat ylittävää tietopohjaa ja asiantuntemusta, jotta alueiden yksilölliset erityispiirteet voidaan huomioida ohjauksessa entistä paremmin.

Keskeiset huomiot

- Hyvinvointialueiden itsehallinnolla on vankka oikeudellinen perusta, mutta käytännössä itsehallinto näyttäytyy monin tavoin rajoitettuna.
- Hyvinvointialueilla on erilaisia tulkintoja itsehallinnon luonteesta ja merkityksestä.
- Hyvinvointialueiden rajoitetulla itsehallinnolla on vaikutuksia hyvinvointialueiden toimintaan, päätöksentekoon ja johtamiseen sekä hyvinvointialueiden ja valtion, kuntien ja kansalaisten suhteeseen.
- Valtionohjaus on hajanaista ja kolme ministeriötä ohjaa alueita eri tavoin. Valtionohjauksen kokonaisuus ei näyttäyty yhtenäisenä, vaan monitasoisena, ristiriitaisena ja pahimmillaan dysfunktioita luovana.
- Valtionohjauksessa korostuu talouden ohjaus ja painottuu VM:n rooli ohjaajatahona. Strategisen ohjauksen sijaan talousohjaus on hyvinkin yksityiskohtaista ja lyhytjänteistä.

6 Kansalaisosallistumisen ja demokratian kokonaisuus hyvinvointialueilla ja kunnissa

Anni Jäntti, Johanna Stadius & Kerttu Sillanpää

Kansalaisosallistumisen kokonaisuus on muuttunut merkittävästi hyvinvointialueuudistuksessa, kun demokraattinen kontrolli ulottuu aluevaalien ja muiden aluetason osallistumiskanavien välityksellä nyt myös erityistason sosiaali- ja terveystalouteihin. Kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet ovat samanaikaisesti laajentuneet ja etäänntyneet. Hyvinvointialueiden rajoitettu itsehallinto vaikuttaa siihen, minkälaiseksi voi muodostua kansalaisten rooli ja mahdollisuudet osallistua ja vaikuttaa hyvinvointialueisiin. Kuntiin kohdistuu entistä enemmän odotuksia toimia demokratiakanavana.

HALKO-hankkeen yhtenä tehtävänä on ollut tutkia alue- ja paikallistason demokratian ja kansalaisosallistumisen kokonaisuuden muodostumista. Edustuksellisen demokratian osalta keskeistä on edustukselliseen demokratiaan nojaavan päätöksentekojärjestelmän toimivuus ja toimielinten rooli. Edustukselliseen demokratiaan liittyviä havaintoja on julkaistu aiemmin aluevaltuuston roolia koskevassa katsauksessa (Paananen, Heikkilä, Jäntti & Haveri 2024) sekä hankkeen väliraportissa (Paananen, Jäntti, Haveri, Sinervo & Sinkkonen 2024), jossa on nostettu esiin huomioita myös osallistuvasta demokratiasta hyvinvointialueilla. Aiemmassa tutkimuksessa on avattu myös hyvinvointialueiden vaikuttamistoimielinten institutionaalisia toimintaedellytyksiä (Tiensuu & Jäntti 2023) sekä kunnan demokratiaroolin muutosta hyvinvointialueuudistuksen kontekstissa (Sinkkonen, Jäntti, Kurkela & Tiensuu 2024).

Keskitymme tässä tarkastelemaan erityisesti institutionaalisen osallistumisen kokonaisuutta, eli kuntien ja hyvinvointialueiden tarjoamia sekä lainsäädännön edellyttämiä osallistumisen ja vaikuttamisen mahdollisuuksia alue- ja paikallistasolla. Institutionaalisen osallistumisen on aiemman tutkimuksen perusteella keskeinen merkitys niin julkisen organisaation legitimitetin (Jäntti, Airaksinen & Haveri 2017) kuin hallinnonuudistusten legitimitetin (Jäntti, Airaksinen & Haveri 2018) rakentumisessa, mikä korostaa tarvetta tutkia sitä hyvinvointialueuudistuksen kaltaisen mittavan hallinnonuudistuksen kontekstissa.

Jäsennämme kansalaisosallistumisen kokonaisuutta kolmen pääteeman kautta: 1) osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet hyvinvointialueilla, 2) edustuksellisen demokratian luonteen kehittyminen ja 3) kuntatason osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet ja kuntien demokratiaroolin muutos.

6.1 Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet hyvinvointialueilla

Hyvinvointialueiden kansalaisosallistumisen tavat ja keinot ovat pitkälle muotoutuneet kuntien käytänteistä, ja niissä on sen vuoksi hyödynnetty ja käytetty monia kunnista tuttuja toimintatapoja ja osallistumisen menetelmiä. Kuntalain ja hyvinvointialuelain kirjaukset osallistumisesta ja vaikuttamisesta ovat keskenään lähes identtiset, mikä osaltaan on vahvasti ohjannut samankaltaisuuteen. Lisäksi hyvinvointialueella sijaitsevan suurimman keskuskaupungin osallistumisen malleja ja kulttuuria on aineiston mukaan siirtynyt hyvinvointialueille erityisesti johtavien viranhaltijoiden ja samojen päättäjiä kautta. Haastateltavat korostavatkin sitä, että odotukset alueen asukkaiden ja palveluja käyttävien asiakkaiden osallistumisen ja vaikuttamisen mahdollisuuksiin ovat vähintään samanlaiset kuin kunnissa kuntalaisilla, minkä vuoksi myös menetelmät ja kanavat voivat olla samansuuntaisia. Asukkaiden osallistumismahdollisuuksien vahva lainsäädännöllisen pohja luo sekä oikeutuksen että velvollisuuden alueen asukkaiden kuulemiseen ja vaikuttamismahdollisuuksien edistämiseen.

Suoraan kuntien osallistumisen ja vaikuttamisen tapoja ja keinoja ei kuitenkaan aineiston mukaan haluta kopioida alueelle. Haastateltavat korostavat sitä, että hyvinvointialue uutena hallinnontasona avaa mahdollisuuden uudistaa myös kansalaisosallistumista sekä tehdä ja lähestyä uudella tavalla kansalaisosallistumisen lainsäädännöllisiä reunaehtoja. Tämä vaatii tietoista poisoppimista ja vahvaa halua uudistaa ja kehittää osallistumisen keinoja, jotta talouden ja lainsäädännön vaatimusten paineessa kansalaisosallistuminen muotoutuu uudellaiseksi.

... No jotenki mä ite toivosin sitä, että nyt ku aika pitkälti mennään kuitenkin sen semmosen perinteisten demokraattisten keinojen ja elementtien äärellä, ni mä jotenkin toivosin, et me saadaan vahvistettua sitä semmosta vähän laajempaa ja vähän jotenki semmosta uudennäköisempää asukkaiden ja palveluitten käyttäjien mukaan ottamista ja sen mahdollistamista. Et sitä mä toivosin. Ja sitte taas niin, että tykkään tästä meidän tavasta, et vaikka meillä on keskenerästä, ni me on lähetty silti kokeileen vaikka asukaspaneelia... Et me

voitas myös tietyllä tavalla ketterästi kokeillen vähän kokeilla, et mikä toimii meillä ja miten se (on) paras tai vois olla vielä enemmän ehkä meillä toimiva. (Hyvinvointialueen osallisuuden asiantuntija 2023)

Vaikuttamistoimielimet (vanhus- ja vammaisneuvostot, nuorisovaltuustot) ovat keskeisin yksittäinen lakisääteinen kansalaisosallistumisen muoto hyvinvointialueilla. Hyvinvointialueiden vaikuttamistoimielinten institutionaalisissa toimintaedellytyksissä on aiemmassa tutkimuksessa havaittu merkittäviä eroja niin hyvinvointialueiden kuin vaikuttamistoimielinten välillä koskien niiden kokouskäytäntöjä ja määrärahoja sekä jäsenten palkkioita ja läsnäolo- ja puheoikeuksia hyvinvointialueiden poliittisten toimielinten kokouksissa (ks. Tiensuu & Jäntti 2023).

Vakiintuneempien osallistumismenetelmien lisäksi hyvinvointialueilla on laajasti hyödynnetty ja kokeiltu erilaisia ja uudella tavalla toteutettuja osallistumisen kanavia ja menetelmiä asukkaiden osallistumisen ja vaikuttamisen edistämiseksi. Osallistumisen kanavissa ja toteutuksessa ovat korostuneet erityisesti sellaisten osallistumiskanavien käyttö, jotka tukevat viestintää, tiedon jakamista ja palvelujen kehittämistä. Osallistumisen kanavina hyvinvointialueilla on käytössä asukkaiden aloiteosallisuuden edistämiseksi aloitekanavia, tiedon jakamiseksi erilaisia tapahtumia, tilaisuuksia, kuntakierroksia ja väestöinfoja sekä asukkaiden mielihyvien kuulemiseksi erilaisia kyselyjä, lausuntokierroksia, palautekanavia, hyvinvointipelejä, kirjoituskilpailuja ja robottipuheluja. Alueen asukkaat ovat päässeet vaikuttamaan palvelujen linjaamiseen, yhteissuunnitteluun ja kehittämiseen asukasraatien, kehittämisfoorumien, työpajojen ja verkkokeskustelujen kautta. Palvelujen kehittämisessä ja asiakaskokemuksen parantamisessa hyvinvointialueilla on hyödynnetty kehittäjäasiakastoimintaa, verkostokonsultteja ja kokemusasiantuntijoita. Erilaisten alueen asukkaiden osallistumismahdollisuuksien ja kuulluksi tulemisen, pitkien välimatkojen, alueen suuren väestömäärän sekä alueen erikokoisten kuntien huomioimiseksi hyvinvointialueilla on pyritty hyödyntämään erilaisia osallistumisen ja kuulemisen tapoja. Siksi erityisesti erilaiset digitaaliset osallistumiskeinot ja toisaalta kohdennetut osallistumisen paikat ovat olleet laajasti käytössä hyvinvointialueilla. Esimerkiksi Keski-Pohjanmaalla, Keski-Suomessa ja Pohjois-Karjalassa on käytetty muun muassa Polis-osallistumisalustan keskusteluja ja esimerkiksi Etelä-Pohjanmaa ja Keski-Uusimaa ovat hyödyntäneet puntaroivia asukaspaneeleja.

Eri maakunnissa on paljon järjestölähtöisiä järjestöjen neuvottelukuntia ja kumppanuuspöytiä, esimerkiksi Keski-Uudenmaan ja Päijät-Hämeen järjestöneuvottelukunnat sekä Itä-Uudenmaan ja Pohjanmaan järjestöjen kumppanuuspöytäkeskustelut. Joillakin hyvinvointialueilla on erillinen osallistumiseen ja

osallisuuteen liittyvä toimielin. Tällaisia ovat esimerkiksi Etelä-Karjalan osallisuus- ja demokratiajohtokunta, Lapin osallisuus- ja asiakkuuslautakunta ja Pirkanmaan asiakkuus- ja laatujaosto.

Alueen asukkaiden suoran osallistumisen hyötyinä nähdään erityisesti se, että kuullessaan ja ottaessaan mukaan asiakkaita, hyvinvointialueen palvelut vastaavat paremmin alueen asukkaiden kokemuksiin, odotuksiin ja tarpeisiin sekä toisaalta vuorovaikutuksessa syntyvä tieto lisää molemmin puolista ymmärrystä. Kuulemalla ja asukkaiden osallistumiseen panostamalla pyritään varmistamaan hyvinvointialueen palvelujen kehittyminen asiakas- ja asukaslähtöisesti. Asukkaiden kuulemisen, tiedon jakamisen ja mukaan ottamisen uskotaan vahvistavan asukkaiden ymmärrystä hyvinvointialueen toiminnasta ja sen kautta lisäävän asukkaiden hyväksyntää hyvinvointialueen toimintaa ja linjauksia kohtaan. Asiakkaiden ja asukkaiden osallistumiseen panostamisen katsotaan vahvistavan myös hyvinvointialueen asukaslähtöistä toimintakulttuuria ja näin asukkaiden mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa organisaation toimintaan ja palveluihin.

*... ei monet ihmiset ymmärrä sitä tai hahmota, että mikä se hyvinvointialue on ja mikä sen rooli ylipäätään [naurahdus] yhteiskunnassa. Se, että osallistetaan, niin se tulee myöskin samalla tutuiksi ihmisille ja tulee sellainen olo, että aa, niin tää vaikuttaa tähän ja hyvinvointialue, ne hoitaa tuon ja tämän.
(Hyvinvointialueen osallisuuden asiantuntija 2023)*

Lukuisista eri osallistumiskanavista huolimatta hyvinvointialueiden kansalaisosallistumiseen ja vaikuttamiseen liittyy aineistossa erilaisia huolia. Ensinnäkin huolena näyttäytyy se, että osallistuminen on vaarassa jäädä liiaksi tiedon jakamisen ja keräämisen tasolle. Vaarana on, että hyvinvointialue hakee eri kanavien kautta tekemilleen valinnoille alueen asukkaiden hyväksyntää ilman asukkaiden aktiivista ja prosessiin vaikuttavaa roolia. Tätä suuntaa voi vauhdittaa hyvinvointialueiden taloudellisen liikkumavaran pienuus ja säätely, joka ei anna aitoja valinnanmahdollisuuksia hyvinvointialueen toiminnalle tiukassa talouden ja lainsäädännön raamissa. Koska koko hyvinvointialueen liikkumavara on rajattu, rajautuu sen myötä myös alueen asukkaiden vaikutusmahdollisuudet ja -paikat. Rajautuvan vaikutusmahdollisuuden myötä osallistumisen kanavat eivät riittävällä tavalla siirrä valtaa kansalaisille ja paikallisten valintojen mahdollisuudet ovat vähäisiä.

...kunnallishallinnossa kuitenkin aika hyvin toteutuu. Ja nyt me ollaan maailmassa, missä rahat ei riitä edes niitten lakisääteisten palveluiden toteuttamiseen, eli liikkumavaraa on käytännössä päätöksentekijöillä

sillä tavoin nolla.
(Hyvinvointialuejohtaja 2023)

Toiseksi tutkimuksessa nousee esiin huoli siitä, että eri osallistumiskanavat eivät riittävästi kytkeydy organisaation ja palvelujen prosesseihin, kehittämiseen, suunnitteluun ja päätöksentekoon ja johtamiseen, mikä herättää kysymyksen niiden todellisesta vaikuttavuudesta hyvinvointialueen toiminnassa. Riskinä on, että osallistuminen rajautuu yksittäisten osallistumiskanavien kautta irrallisiksi kannanotoiksi, mielipiteiksi tai palautteiksi ilman laaja-alaista ja systemaattista toimintatapoihin nivoutunutta yhteyttä päätöksenteon ja kehittämisen prosesseihin. Vaikuttaa siltä, että kuntatason osallistumista koskevassa aiemmassa tutkimuksessa (Jäntti & Kurkela 2021; Jäntti ym. 2021; Jäntti ym. 2023; Kurkela ym. 2024) esiin nostetut ongelmat osallistumisen irrallisuudesta ja vaikuttamattomuudesta kertautuvat aluetasolla.

Yhtenä keinona vahvistaa yhteyttä hyvinvointialueiden strategiseen johtamiseen ja sen kautta päätöksenteon ja kehittämisen prosesseihin on strategiaan kytkeytyvä osallisuusohjelma. Osallisuusohjelmat ovat keskeinen osa osallistumisen institutionaalisuutta, ja ne on laadittu kaikilla hyvinvointialueilla. Osallisuusohjelman avulla pyritään tuomaan kansalaisosallistumisen toteuttamiseen toivottua rakennetta, tavoitteellisuutta ja systematiikkaa sekä yhteyttä strategiaan. Niiden avulla myös pyritään edistämään sitä, että yksittäisistä toimenpiteistä päästään suunnitelmalliseen ja yhdenmukaiseen toimintatapaan, jossa kuullaan sekä palveluja käyttäviä asukkaita että alueen asukkaita laajemmin.

Kolmantena huolena tutkimus nostaa esiin osallistumiseen varattujen resurssien riittävyyden ja kohdentamisen. Demokratian ja kansalaisosallistumisen resurssien ei nähdä ainakaan lähitulevaisuudessa kasvavan, vaan hyvinvointialueiden suurten taluspaineiden pelätään johtavan hallinnossa olevan henkilöstömäärän vähentämiseen ja osallistumiseen kohdennettavan työpanoksen heikkenemiseen. Lakisääteisten palvelujen paineessa ja talouden tiukassa tilanteessa nähdään vaikeaksi perustella asukkaiden osallistumisen ja demokratian mahdollistamiseen liittyvää resurssitarvetta, vaikka itse toiminta nähdäänkin välttämättömänä ja lakiin perustuvana. Aineistossa korostuu se, että erityisesti rajallisen henkilöstöressurssin tilanteessa asukkaiden ja asiakkaiden osallistumisen ja vaikuttamisen toteutuminen tulisi nähdä kaikkien organisaatioissa toimivien asiana. Asukkaiden ja asiakkaiden mukaan ottaminen ja vaikuttamisen mahdollistaminen tulisi sisällyttää kaikkien hyvinvointialueen henkilöstön ja toimijoiden tehtävään, osaksi arjen palveluprosesseja ja tapaa toimia.

Neljänneksi hyvinvointialueen kansalaisosallistumisen kokonaisuuteen liittyvänä huolena on toimintakulttuurisesti vaihteleva ymmärrys ja kokemus asiakkaiden ja asukkaiden osallistumisesta. Tämä korostaa osallistumisen edistämässä muutenkin keskeisessä asemassa olevan johtamisen merkitystä. Lisäksi keskeisenä tekijänä korostuu johdon suhtautuminen kansalaisten osallistumiseen, mikä niin ikään on tunnistettu myös aiemmassa tutkimuksessa. (Jäntti ym. 2021; Jäntti ym. 2023; Kurkela ym. 2024). Aineistossa nostetaan esiin, että hyvinvointialueiden johdon keskeisenä tehtävänä on toimia esimerkkinä ja mallina asiakkaiden ja alueen asukkaiden kuulemisessa, mukaan ottamisessa ja osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien vakavasti ottamisessa. Johtamiselta toivotaan uudistumiskyvykkyyttä, avoimuutta suhteessa kansalaisiin sekä kasvoina toimimista myös alueen asukkaisiin päin.

Mä aattelen niin, et se johtuu pitkälti siitä, että meidän ylin johtohan näyttää sen mallin. He on monella tavalla jotenkin nyt tosi uudistumiskykyisiä, että he on itse aktiivisesti omilla kasvoillaan, omana itsenään esillä ihan siis päivittäin niin henkilöstölle kun asukkaillekin. (Hyvinvointialueen osallisuuden asiantuntija 2023)

Kansalaisosallistumisen osalta johdolta toivotaan muutosjohtamisen kyvykkyyttä, kehityshalukkuutta ja luottamusta, jossa voidaan kokeilla uudenlaista lähestymistä kansalaisosallistumista ja sen eri menetelmiä kohtaan. Siinä ylimmän johdon mielenkiinnolla, asenteella ja tuella nähdään olevan keskeinen merkitys. Organisaation sisäisen luottamuksen lisäksi muutoksille halutaan myös kansalaisten hyväksyntää ja tunnistetaan, että heillä on arvokasta tietoa ja kokemuspääomaa, jota muutosten keskellä on arvokasta kuulla. Luottamuksen rakentamisen nähdään olevan avainasemassa osallistumisen taustalla, jotta alueen asukkaat voivat luottaa hyvinvointialueeseen ja sen palveluihin ja ratkaisuihin.

Kun me ollaan tämmösessä muutosjohtamistilanteessa, niin se ehkä tuo sitä, että kun me tehdään muutoksia, niin meidän kannattaa osallistaa asiakkaat ja omaiset ja kuntalaiset ja yhteisön jäsenet siihen, että kun me tehdään muutoksia, että me keskustellaan niistä muutoksista... Ja suunnitteluvaiheessa käydään dialogia. Ja jos joku kansalaisryhmä tai joku porukka on eri mieltä, niin mennään paikan päälle ja kysytään, että mistä te ootte eri mieltä. (Hyvinvointialuejohtaja 2023)

Useista osallistumisen keinoista ja kanavista huolimatta osallistumisen ja vaikuttamisen mahdollisuuden näyttävät keskittyvän melko kapeasti yksittäisiin palveluihin liittyviksi asioiksi. Kansalaisosallistumisen näkökulmasta keskeinen kysymys on se, millaisessa roolissa kuntalainen tai hyvinvointialueen asukas nähdään. Kansalaisten

moninaiset ja samanaikaiset roolit sekä niiden kulloinenkin painottuminen ja niihin liittyvät muutokset riippuvat organisaation toiminnasta ja organisaation olemukseen liittyvistä käsityksistä, joiden mukaisesti alueen tai kunnan asukas voi näyttäytyä esimerkiksi kansalaisena, asiakkaana, kuluttajana, potilaana, veronmaksajana tai äänestäjänä (Rönkkö 2007; Jäntti 2016).

Näiden palvelujen kehittämisessä mä nään hyvin tärkeenä asiakkaan ja kuntalaisen roolin, et he oikeesti ovat saaneet sanoa, et miten tää prosessi kannattaa, et mitä se asiakkaan näkövinkkelistä se prosessi on. Siinä mä nään sen erityisen tärkeäksi. Mutta yleisemmän tason asioissa, että kuinka me järjestellään toimipisteitä tai muuta, niin mä en oo ihan varma, onko se niin kriittistä. Toki kysytään, mutta en tiedä, onko se niin kriittistä. (Hyvinvointialuejohtaja 2023)

Tyypillisesti sosiaali- ja terveyspalveluissa on korostunut käsitys kansalaisista palvelun käyttäjinä tai asiakkaina, mikä osallistumisen ja vaikuttamisen näkökulmasta korostaa palveluiden asiakaslähtöisyyttä sekä osallistumista palvelun järjestämisen suunnitteluun, kehittämiseen ja arviointiin (mm. Leeman & Hämäläinen 2016; Laitila 2010). Tämän lisäksi asiakkaiden mahdollisuudesta osallistua ja vaikuttaa omaan palveluunsa on säädetty sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevassa lainsäädännössä (esim. Sosiaalihuoltolaki 1302/2014). Suhteessa palveluihin ja asiakasrooliin, osallistumista ja vaikuttamista voidaan tarkastella osallisuutena omia palveluita koskevaan suunnitteluun ja toisaalta se voi liittyä vahvasti palveluiden suunnitteluun ja kehittämiseen yleisellä tasolla. (Högnabba 2008; Leeman & Hämäläinen 2016). Vahvan lainsäädännöllisen pohjan vuoksi asiakkaiden osallistuminen ja vaikuttaminen nivoutuu keskeiseksi osaksi hyvinvointialueen asiakkuutta ja asiakkaan yksilöllisiä palveluja.

Samalla osallistuminen asettuu hyvinvointialueilla kuitenkin laajempaan demokratian ja kansalaisosallistumisen kontekstiin, kun kyse on itsehallinnollisesta alueyhteisöstä. Itsehallinnollisuus asettaa hyvinvointialueille vaatimuksia kansalaisuuden ja siihen liittyen demokratian ja osallistumisen laajemmasta tulkinnasta kuin osallistumisesta ja vaikuttamisesta yksittäisiin palveluihin tai palvelukokonaisuuksiin: itsehallinto tuo demokratian ja kansalaisten osallistumisen ja vaikuttamisen kohteeksi hyvinvointialueen koko toiminnan ja päätöksenteon.

6.2 Edustuksellisen demokratian kehittyminen

Edustuksellisen demokratian kehittymisen osalta nostamme tässä raportissa esiin tiivistetysti huomiot kolmesta keskeisestä näkökulmasta: 1) aluevaltuuston ja -valtuutettujen rooli, 2) ehdokasasettelu ja äänestysaktiivisuuden kehitys kunta- ja aluevaaleissa ja 3) alue- ja kuntatasolla toimivien luottamushenkilöiden kaksoismandaatit.

Aluevaltuuston ja -valtuutettujen rooli

Lain mukaan hyvinvointialueiden päätösvaltaa käyttää aluevaltuusto. Valtuuston rooli on kuitenkin jäänyt heikoksi. Aluevaltuutetut ovat pettyneitä aluevaltuuston rooliin, ja 60 % HALKO-hankkeen kyselyyn vastanneista aluevaltuutetuista pitää aluevaltuuston vallankäytön mahdollisuuksia heikkoina. Keskeisinä taustatekijöinä heikkoihin vallankäytön mahdollisuuksiin ovat hyvinvointialueiden rajoitettu itsehallinto sekä valtion vahva rooli ja ohjaus suhteessa hyvinvointialueisiin, mikä rajoittaa niiden itsehallintoa ja poliitikkojen liikkumavaraa. (Paananen, Heikkilä, Jäntti & Haveri 2024).

Aluevaltuuston roolin rakentumiseen ovat vaikuttaneet myös hyvinvointialueiden rakentumisvaiheessa käyttöön otetut päätöksenteko- ja hallintomallit sekä toimielinrakenteet, jotka ovat osaltaan delegoineet valtaa aluehallitukselle ja viranhaltijajohdolle. Mallien ja rakenteiden lisäksi valtuuston vallankäytön mahdollisuuksia ovat heikentäneet käsiteltävien asioiden suuri määrä, laaja mittakaava ja monimutkaisuus. (Paananen, Jäntti, Haveri, Sinervo & Sinkkonen 2024). Käsiteltävien asioiden ollessa laajoja ja monimutkaisia siirtyy valta niille, joilla on substanssi-osaamista ja tietoa eli tässä tapauksessa usein virkakoneistolle. Viranhaltijajohdon on myös koettu ajavan omaa itsenäistä agendaansa, jolloin valtuustolle esitetään yksi valmis vaihtoehto ja viranhaltijajohdon valmistelua ei uudelleensuunnata, vaikka valtuuston kanta olisi selvillä. Tällöin valtuuston rooli muuttuu muodolliseksi ja passiiviseksi. (Paananen, Heikkilä, Jäntti & Haveri 2024).

Äänestysaktiivisuuden kehitys kunta- ja aluevaaleissa

Aluevaalien järjestäminen ja aluevaltuuston valitseminen ovat tuoneet erikoissairaanhoidon ja erityishuollon sekä pelastustoimen palvelut kansalaisten suoraan vaaleilla valitsemien päätöksentekijöiden käsiteltäviksi, kun aiemmin niistä ovat päättäneet kuntien valitsevat edustajat. Sote-uudistuksen myötä kansalaisille on siis avautunut mahdollisuus kaksitasoisen paikallishallintojärjestelmän kautta vaikuttaa vaalien kautta myös näitä palveluja koskevaan päätöksentekoon. Erityistason sote-palvelut ovat tulleet uudistuksen myötä suuremmin demokraattisen

kontrollin piiriin vaalien ja alueellisen itsehallinnon kautta. Samalla vastuu ja valta perustason palvelujen järjestämisestä on sosiaali- ja terveydenhuollon osalta siirtynyt kuntatasolta alueatasolle, mikä tarkoittaa, että peruspalveluja koskeva päätöksenteko hoidetaan nyt keskitetympin ja niistä on päättämässä aiempaa harvempilukuinen joukko paikallisia luottamushenkilöitä.

Kansalaisten osallistumista ja demokraattisten instituutioiden legitimizeettiä tarkasteltaessa yhtenä keskeisenä perusmittarina edustuksellisen demokratian järjestelmissä voidaan pitää äänestysaktiivisuutta. Tarkastelemme seuraavassa äänestysaktiivisuutta kunta- ja aluevaaleissa.

Aluevaalien osalta tarkasteltavana ovat kahdet vaalit. Ensimmäiset aluevaalit järjestettiin vuonna 2022, jolloin samaan aikaan ei ollut muita vaaleja. Viimeiset kuntavaalit ennen soteuudistusta järjestettiin vuonna 2021. Alue- ja kuntavaalit järjestettiin yhtä aikaa vuonna 2025. Kuviossa 1 on kuvattu äänestysaktiivisuuden kehitys kuntavaaleissa vuosina 2000–2025 ja aluevaaleissa vuosina 2022–2025.

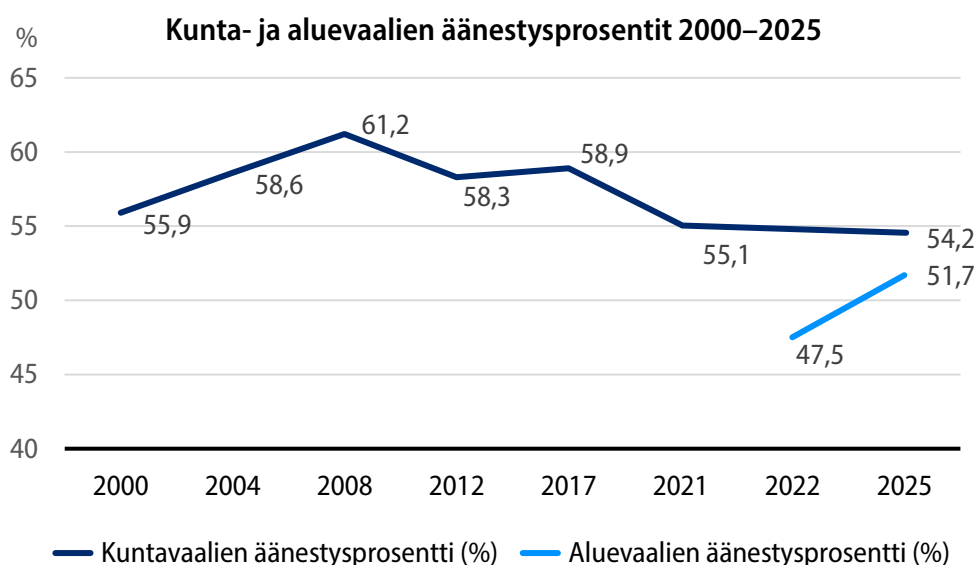
Aluevaalien äänestysaktiivisuus oli ensimmäisissä aluevaaleissa (v. 2022) selvästi kuntavaalien (v. 2021) äänestysaktiivisuutta matalampi eron ollessa 7,6 prosenttiyksikköä. Ero tasoittui jonkin verran vuoden 2025 vaaleissa aluevaalien äänestysaktiivisuuden noustessa, ollen kuitenkin edelleen matalampi aluevaaleissa kuin kuntavaaleissa (ero 2,5 prosenttiyksikköä).

Äänestysaktiivisuutta aluevaaleissa voi pitää kohtuullisena. Vaalien yhtäaikainen järjestäminen kuntavaalien kanssa lienee vaikuttanut jonkin verran myös aluevaalien äänestysaktiivisuuden nousuun. Vaalien niputtamisesta on pidemmältä ajalta kokemusta esimerkiksi Ruotsissa, jossa järjestetään samaan aikaan niin kunta-, alue- kuin valtiopäivävaalit. Sielläkin on jonkin verran eroja äänestysaktiivisuudessa eri vaaleissa, mutta kunta- ja aluevaalien äänestysaktiivisuus on aivan eri tasolla kuin Suomessa ollen 80 %:n tuntumassa lähellä valtiopäivävaalien äänestysaktiivisuutta.

Keväällä 2025 käydyt kuntavaalit olivat ensimmäiset sote-uudistuksen jälkeiset vaalit. Äänestysaktiivisuus kuntavaaleissa laski vajaan prosenttiyksikön verran, eli muutos edellisiin vaaleihin verrattuna jäi pieneksi. Sote-uudistamisen yhteydessä on vuosien saatossa käyty jonkin verran keskustelua siitä, kokevatko kansalaiset kuntia enää tarpeellisiksi, kun niiltä siirretään merkittävä tehtäväkokonaisuus alueatasolle. Ensimmäisten sote-uudistuksen jälkeisten kuntavaalien äänestysaktiivisuuden perusteella epäilykset siitä, että kunta menettäisi merkityksensä

tehtäväsiirtojen myötä kansalaisten silmissä, eivät saa vahvistusta. Tämä huomio on linjassa Kainuun hallintokokeiluun liittyvän aiemman tutkimuksen havaintojen kanssa (Jäntti, Airaksinen & Haveri 2010; Jäntti ym. 2017; Jäntti ym. 2018).

Kuvio 7. Äänestysaktiivisuus kuntavaaleissa vv. 2000–2025 ja aluevaaleissa vv. 2022–2025



Aluevaltuustojen ja -vaalien tulevaisuuden osalta huolta herättää se, että niin puolueiden, aluevaltuutettujen kuin kansalaisten arviot aluevaltuustojen ja -vaalien tärkeydestä osoittavat, että aluevaaleja pidetään vähemmän merkityksellisinä, ns. toisen asteen vaaleina (Borg 2023).

Kansalaisten suhtautumista aluevaltuustoihin ja -vaaleihin avaa Kunnallisanalan kehittämissäätiön (KAKS) loppuvuodesta 2024 teettämä kyselytutkimus, johon vastasi 1078 täysi-ikäistä vastaajaa. Tutkimuksen mukaan 41 % suomalaisista pitää kuntavaaleja tärkeämpänä kuin aluevaaleja, ja yhtä suuri joukko pitää kunta- ja aluevaaleja yhtä tärkeitä (KAKS 2025b). Tutkimus paljastaa myös kiinnostavalla tavalla, että yli puolet äänioikeutetuista (55 %) pitää aluevaaleja kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien toimivana väylänä, mutta samalla vielä suurempi osuus (58 %) pitää aluevaaleja nykymuodossaan näennäisvaaleina, koska valtio päättää hyvinvointialueiden tehtävistä ja rahoituksesta. Eri mieltä väittämästä on neljännes väestöstä (26 %). (KAKS 2025a).

Ehdokasasettelu kunta- ja aluevaaleissa

Kevään 2025 kuntavaalien ehdokasasettelua leimasi ehdokaskato. Lähes 90 prosentissa kunnista ehdokkaiden määrä laski edellisistä vaaleista. Ehdokasmäärä laski kaikilla puolueilla, mutta puolueiden välillä oli suurta vaihtelua. Esimerkiksi perussuomalaisten ehdokasmäärä väheni yli kolmanneksella, sosiaali-demokraattien ja keskustan ehdokasmäärä vajaalla 10 prosentilla, kokoomuksen noin viidellä prosentilla. Ehdokasmäärät vaihtelevat kuntakoon ja tyyppin mukaan ollen matalat pienissä maalaiskunnissa. Viidesosassa Suomen kunnista oli kevään 2025 kuntavaaleissa alle kaksi ehdokasta yhtä valtuustopaikkaa kohden. (Kuntaliitto 2025).

Kuntavaalien ehdokasmäärän vähentymisen syiksi on mediassa esitetty esimerkiksi ihmisten muuttuneita ajankäyttöpreferenssejä, rauhatonta maailmantilannetta, heikkoa taloustilannetta sekä epäasiallista päätöksentekokulttuuria ja -ilmapiiriä (De Fresnes 2025; Lampinen 2025; Paukkeri ym. 2025.)

Aluevaalien osalta tilanne ei ollut yhtä vaikea. Vasemmistoliitto, RKP, kristillisdemokraatit ja SDP onnistuivat jopa hieman kasvattamaan ehdokasmääriään verrattuna edellisiin aluevaaleihin (De Fresnes 2025). Ehdokasasettelua vertailtaessa on tärkeää huomata, että aluevaaleissa valtuustopaikkoja on tarjolla huomattavasti vähemmän (1379 paikkaa), joten niihin on helpompaa saada riittävä määrä ehdokkaita kuin kuntavaaleihin, joissa valtuustopaikkoja oli vuoden 2025 vaaleissa täytettävänä kuusi kertaa enemmän (8586 paikkaa) kuin aluevaaleissa.

Monen tason politiikat

Hyvinvointialueiden toiminnan käynnistymisestä alkaen on käyty keskustelua monella tasolla toimivien poliitikkojen tupla- tai jopa triplamandaatteihin liittyvistä ongelmista. Monella tasolla toimiviin poliitikkoihin liittyvässä keskustelussa on tunnistettavissa neljä aihepiiriin liittyviä ongelmia kuvaavaa keskeistä näkökulmaa: 1) esteellisyys päätöksenteossa, 2) intressiristiriidat eri hallinnontasojen välillä, 3) edustajien ajankäyttö sekä 4) vallan keskittyminen.

Ensinnäkin kaksoismandaatti on tuonut ongelmia esteellisyyden näkökulmasta. Kysymys on oikeudellinen, päätöksentekoon ja hallinnonkin toimintaan vaikuttava kysymys: onko riittävästi sellaisia päättäjiä, joiden ei tarvitse jäädä itseään päätöksenteosta esteellisyyden vuoksi? Selkeää linjaa tai korkeimman oikeuden päätöstä esteellisyydestä ei ole tehty, vaan jokaista tapausta tarkastellaan yksittäistapauksena, mikä on johtanut päätöksentekijöiden varovaisuuteen (Salminen 2025, 32).

Toinen, edelliseen liittyvä kysymys ovat intressiritiirit eri tasojen välillä. Poliitikon toimiessa sekä kunnan että hyvinvointialueen luottamustoimessa syntyy helposti tilanne, jossa kunnan ja hyvinvointialueen edut eivät kohtaa. Hyvinvointialueen päätöksentekoaikana pitäisi tehdä päätös hyvinvointialueen näkökulmasta, ei kuntaorganisaation edustajana, mutta hyvinvointialuepolitiikolla on side myös kuntayhteisöön oman kotikuntansa kautta. Tämä näkyy esimerkiksi siinä, että valtaosa äänestäjistä (77,5 %) äänestää hyvinvointialuevaltuustoon nimenomaan omasta kotikunnasta tulevaa ehdokasta ja lähes puolet (48 %) vuoden 2022 aluevaaleissa äänestäneistä ilmoitti äänestäneensä ehdokastaan ensisijaisesti siksi, koska pyrki saamaan oman kunnan edustajan aluevaltuustoon (Borg 2023). Erilaisten intressien on nähty lisäävän riskejä myös korruptioon ja eturistiriitihin, ja päällekkäisyydet voivat tuottaa resurssien hallinnan ongelmia ja hämärtää vastuullisuutta. (Salminen 2025).

Kolmantena näkökulmana nostamme esiin luottamustehtävissä toimivien resurssit hoitaa eri luottamustehtäviä riittävän hyvin. Luottamustehtävien hoitaminen vaatii runsaasti aikaa. Kyse ei ole pelkästään kokouksiin osallistumisesta, vaan myös niihin valmistautumisesta, asioihin perehtymisestä, tiedon hankkimisesta, keskusteluista eri toimijoiden kanssa ja ylipäänsä riittävän tietopohjan ja ymmärryksen hankkimisesta päätettävänä olevista asioista.

Neljäntenä huomiona on vallan keskittyminen, joka on demokratian moniäänisyyden näkökulmasta ongelmallista. Vallan keskittyminen ja kasaantuminen vahvistaa elitististä demokratiaa, jossa kansanvallan pohja on kapeampi. Mandaattien päällekkäisyyden ja kumuloitumisen seurauksena päätöksentekijöiden piiri kaventuu ja valtuustoissa uusille poliitikoille jää vähemmän paikkoja (Nieminen 2024).

Vaikka monella tasolla poliitikkona toimimiseen liittyikin ongelmia, siitä on kuitenkin koettu myös hyötyjä. Kunta- ja aluetasolla luottamushenkilönä toimimisen on nähty helpottavan tiedonkulkua hallinnon eri tasojen välillä ja vahvistaneen poliittista kokemusta, osaamista ja verkostoja, mistä on nähty olevan hyötyä erityisesti hyvinvointialueiden toiminnan alkuvaiheessa (Nieminen 2024).

Monella tasolla poliitikkona toimimiseen liittyvät ongelmat tunnustetaan laajasti ja niiden rajoittamista pidetään tarpeellisenä ja toivottavana. HALKO-hankkeen kyselyyn vastanneista kunnanjohtajista 84 % oli sitä mieltä, että yksittäisen henkilön luottamustehtävien lukumäärää tulisi rajoittaa eri hallinnontasoilla. Vastaava luku HALKO-hankkeen aluevaltuutettukyselyyn vastanneiden keskuudessa oli 63 %. Kunnallisan kehittämistä koskeva kyselyssä kansalaisista 80 % oli sitä mieltä, että samojen ihmisten ei pitäisi olla päättämässä valtakunnan, hyvinvointialueiden

ja kuntien asioista (KAKS 2025b). Asenteet päällekkäisiä luottamustehtäviä kohtaan ovat siis pääosin kielteisiä niin kunnanjohtajien, aluevaltuutettujen kuin kansalaisten keskuudessa. Päällekkäisyyden rajoittamisen toteuttaminen ei kuitenkaan ole yksinkertainen kysymys.

Vaalikelpoisuuden rajoittaminen lainsäädännön keinoin on vaikeaa. Syynä on ensinnäkin se, että luottamushenkilöhallinto on osa hyvinvointialueiden itsehallinnon kansanvaltaista perustaa. Lisäksi rajoitukset on nähty osallistumis-oikeuksiin kohdistuvina perusoikeusrajoituksina. (Salminen 2025). Esimerkiksi Ruotsissa ehdolle asettumista on rajoitettu puolueiden keskinäisellä sopimuksella, jolloin vaalikelpoisuuteen ei ole tarvinnut puuttua lainsäädännön kautta.

Tärkeä kysymys päällekkäisten luottamustehtävien rajoittamiseen liittyen on rajoitusten mahdolliset vaikutukset ehdokasasetteluun, luottamushenkilöiden riittävyyteen ja äänestysaktiivisuuteen. Kuntavaaliehdokkaiden määrä on laskenut jo pidemmän aikaa, ja kevään 2025 vaaleissa ehdokkaita oli vaikea saada niin kunta- kuin aluevaaleissa. Mikäli ehdokkuutta rajoitettaisiin, tämä voisi entisestään vaikeuttaa ehdokkaiden saamista. Tämä voisi edelleen vaikuttaa kielteisesti äänestysaktiivisuuteen ja luottamushenkilöiden riittävyyteen, mikä puolestaan voisi vaikeuttaa päätöksentekoa, jos valtuutettuja ja varavaltuutettuja ei olisi tarpeeksi. Ongelmat luottamushenkilöiden riittävyydessä ovat jo nyt nähtävillä osassa kuntia.

6.3 Kuntatason osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet ja kuntien demokratiaroolin muutos

Hyvinvointialueuudistuksella on vaikutusta myös kuntien demokratiarooliin. Syksyllä 2024 julkaistussa tutkimuksessa kuntien demokratiaroolin muutoksesta hyvinvointialueuudistuksen kontekstissa havaittiin kolme keskeistä kehitysuuntaa. Ensinnäkin hyvinvointialueuudistuksen myötä kuntien demokratiaroolissa edunvalvojuus kohdistuu hyvinvointialueeseen. Toiseksi paikallisuuden merkityksen vahvistuminen laajentaa ajattelua kunnan palveluista kuntaan rakentuvan hyvään elämään ja toimivaan arkeen, jossa heijastuu ja johon vaikuttavat kunnassa ja hyvinvointialueella tehtävät ratkaisut. Kolmanneksi kuntien rooli osallistumisen ja yhteisöllisyyden areenana kasvaa, mikä korostaa kumppanuuden ja vuoro-vaikutuksen merkitystä suhteessa hyvinvointialueisiin, kansalaisiin ja eri toimijoihin. (Sinkkonen ym. 2024.)

Kuntien demokratiaroolissa korostuvat hyvinvointialueuudistuksen myötä edunvalvoisuus, paikallisuus ja yhteisöllisyys (Sinkkonen ym. 2024). Kunnan demokratiarooli kuntalaistensa edunvalvojana korostaa kuntainstituution roolia kuntalaisten puolesta ja hyväksi toimivana paikallishallinnon tasona sekä kunnan edunvalvontaroolia hallinnollisena organisaationa suhteessa hyvinvointialueeseen (Jäntti 2016). Kunnilla on vahva halu vaikuttaa hyvinvointialueen toimintaan ja tulla kuulluksi paikallisten tarpeiden näkökulmasta. Painetta tähän tuo mm. rajapinnalle asettava ja kuntien tehtäväksi jäänyt hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen, johon vaikuttavat myös hyvinvointialueilla tehtävät ratkaisut. (Sinkkonen ym. 2024).

Kunnalla on keskeinen demokratiarooli arjen ja elämän paikallisena alustana, jossa heijastuvat ja johon vaikuttavat sekä kunnassa että hyvinvointialueella tehtävät ratkaisut (Sinkkonen ym. 2024). Kunnan tehtävänä on lähimpänä kansalaisia toimivana julkishallinnon tasona, vaikuttaa ihmisten arkeen ja elämään liittyviin asioihin, kuten kuntalaisten hyvinvointiin ja alueen elinvoimaan (Jäntti 2016). Tehtävän keskiössä ovat ihmisten elämään ja arkeen vaikuttavat toiminnat, ratkaisut ja palvelut sekä kunnassa että hyvinvointialueella, jossa toisella hallinnon tasolla tehtävät ratkaisut vaikuttavat toiseen tasoon monimutkaisten ja paikallisesti rakentuvien haasteiden ratkaisemisessa (Sinkkonen ym. 2024).

Kunnan demokratiarooli ilmenee myös kunnan tehtävässä toimia yhteisöllisyyden kasvun ja ihmisten kohtaamisen areenana, demokratiakanavana ja yhteisöllisyyden ja osallistumisen mahdollistajana sekä linkkinä kuntalaisten ja päätöksentekijöiden välillä paikallis- ja aluetasolla. Kunnilla on hyvinvointialueuudistuksen jälkeen edelleen keskeinen rooli demokratian edistämässä ja kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksin turvaajana. (Sinkkonen ym. 2024).

Aiemman tutkimuksen tuloksia kuntien demokratiaroolin merkityksestä vahvistavat myös HALKO-hankkeen havainnot. Esimerkiksi kunnanjohtajille suunnatussa kyselyssä 67 % vastaajista oli sitä mieltä, että kunnan rooli kuntalaisten edunvalvojana on vahvistunut. Samanlaisia huomioita esitettiin myös kunnanhallitusten puheenjohtajien haastatteluaineistossa. Kuntajohtajakyselyn vastaajien usko kunnan rooliin paikallisten tarpeiden ymmärtäjänä ja asukkaiden vaikutusmahdollisuuksien turvaajana oli yksituumaisen vahva. Vastaajista 96 % oli sitä mieltä, että asukkaat voivat vaikuttaa kotikuntansa asioihin ja täydet 100 % sitä mieltä, että kunnissa ymmärretään alueen asukkaiden palvelutarpeet. Samalla kunnanjohtajat arvioivat asukkaiden vaikutusmahdollisuudet hyvinvointialueen asioihin erittäin heikoiksi, kun vain 8 % vastaajista oli sitä mieltä, että asukkaat voivat vaikuttaa hyvinvointialueensa asioihin. Lisäksi vastaajista vain 35 % oli sitä mieltä, että hyvinvointialueella ymmärretään alueen asukkaiden palvelutarpeet.

6.4 Yhteenveto ja johtopäätökset

Kunta- ja aluetason demokratia ja kansalaisosallistuminen muutoksessa

Hyvinvointialueuudistus on muuttanut merkittäväällä tavalla alue- ja paikallistason demokratian ja kansalaisosallistumisen kokonaisuutta. Muutokset näkyvät ruohonjuuritasolla yksilöiden ja yhteisöjen arjen osallisuuden ja omaehtoisen kansalaistoiminnan kysymyksissä, kuntien ja hyvinvointialueiden tarjoamissa asukkaiden ja asiakkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksissa, edustuksellisen demokratian toiminnassa sekä institutionaalisella tasolla muokaten demokraattisen yhteiskunnan ja julkisen hallinnon institutionaalista perustaa.

Pohdimme lopuksi alue- ja kuntatason kansalaisosallistumisen kokonaisuutta 1) osallistumisen ja vaikuttamisen mahdollisuuksien, 2) hallinnon legitimitietin, sekä 3) hyvinvointialueiden ja kuntien demokratiaroolin rakentumisen näkökulmista sekä esitämme suosituksia alue- ja paikallistason demokratian ja osallistumisen vahvistamiseksi.

Asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien kokonaisuus: toteutuvatko mahdollisuudet kunnissa ja hyvinvointialueilla?

Kuntien ja hyvinvointialueiden tarjoamien sekä lainsäädännön edellyttämien osallistumisen ja vaikuttamisen mahdollisuuksien kokonaisuus näyttää samansuuntaiselta alue- ja paikallistasolla. Samansisältöiset lainkirjaukset johtavat siihen, että alueen asukkaat voivat odottaa ja edellyttää kunnissa ja hyvinvointialueilla samankaltaisia osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia. Hyvinvointialueille on syntynyt monipuolisia osallistumisen ja vaikuttamisen menetelmiä ja kanavia.

Uudistuksen myötä kansalaisten näkökulmasta päätöksenteko on yhtäältä etäännyttänyt, ja toisaalta kansalaisten vaaleilla valitsemien päätöksentekijöiden toiminnan piiriin tulee sellaisia tehtäviä, jotka aiemmin ovat olleet välillisen demokratian piirissä. Osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien voidaan samaan aikaan sanoa sekä laajenevan että etäännyvän palvelukokonaisuuden kasvaessa ja päätöksenteon keskittyessä. (Ks. myös Jäntti ym. 2017). Haasteeksi nousee se, onko alueen asukkaiden mahdollista päästä samanlaisiin vaikutusmahdollisuuksiin hyvinvointialueilla kuin kunnissa, kun hyvinvointialueiden päätöksenteko on keskitetympää, itsehallinto on vahvasti rajoitettua ja aluevaltuutettujenkin vaikutusmahdollisuudet heikot. Rajoitettu osallistumisen ja vaikuttamisen mahdollisuus tarkoittaa, että asukkaiden odotukset eivät kohtaa tarjolla olevien mahdollisuuksien kanssa.

Kuntien ja hyvinvointialueiden tiukassa taloudellisessa tilanteessa ja rajallisten resurssien myötä nousee esiin kuntien ja hyvinvointialueiden välisen ja keskinäisen yhteistyön merkitys samojen alueen asukkaiden parissa. Hyvinvointialueiden välinen verkostoituminen osallisuusasioissa koetaan tärkeänä ja merkityksellisenä samanlaisen muutostilanteen ja uuteen suuntaamisen kannalta. Sen rinnalla alueellinen ja paikallinen yhteistyö vaatii aiempaa enemmän panostusta. Kunnat ja hyvinvointialueet voivat yhteistyön kautta auttaa ja tukea toisiaan osallistumisen toteuttamisessa ja esimerkiksi asiakkaiden ja asukkaiden saavuttamisessa. Myös toisen hallinnontason kokemuksista oppiminen on osallistumisen ja paikallis- ja aluedemokratian kehittymisen kannalta arvokasta.

Monipuolisia osallistumismahdollisuuksia ja -keinoja on käytössä sekä kunnissa että hyvinvointialueilla. Aineiston perusteella osallistuminen on edennyt monella hyvinvointialueella konkreettisten menetelmien haltuun ottamisen ja kokeilujen kautta; osallistuminen on rakentunut alkuvaiheessa pääasiassa menetelmien kehittämiseen ja käyttöönottoon enemmän kuin kytkeytynyt päätöksentekoon. Osallistumisen edistämässä on tulevaisuudessa tärkeää varmistaa, että osallistumisen keinoja ja kanavia ohjaa osallistumiselle asetetut tavoitteet ja tulosten vaikuttavuus. Yksittäisten keinojen ja kokeilujen sijaan on panostettava osallistumisen kytkeytymiseen palvelujen kehittämiseen, päätöksentekoon ja johtamiseen. Kytkeytyäkseen päätöksentekoon kansalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet tulisi sisällyttää osaksi päätöksentekoprosesseja ja tunnistaa ennen kaikkea valmisteluaiheen osallistumismahdollisuudet. Aineistossa korostetaan, että muutos edellyttää johtamisen, hallinnon ja valmistelukulttuurin muutosta.

Kansalaisosallistuminen ja demokratia luovat hyvinvointialueiden legitimitetin perustan

Aiemman tutkimuksen perusteella tiedetään, että uuden hallinnontason luomisella on laajoja vaikutuksia kansalaisten osallistumiseen ja hallinnon legitimitettiin. Perimmäisin kysymys osallistumisen kannalta on, mikä rooli kansalaisille hallinnossa annetaan. (Jäntti ym. 2017.)

Legitimitettinäkökulma korostaa tarvetta tarkastella asukkaiden ja hyvinvointialueiden välistä suhdetta ja asukkaan roolia hyvinvointialueen näkökulmasta. Kansalaisosallistumisen näkökulmasta ei ole merkitykseltä se, millaisessa roolissa kuntalainen tai hyvinvointialuelainen nähdään.

Hyvinvointialueiden rajoitettu itsehallinto heijastuu myös kansalaisosallistumiseen ja -vaikuttamiseen. Kun valtaa ja paikallisen valinnan mahdollisuuksia on vähän, myös asukkaiden rooli jää helposti kapeaksi. Jos asukkailla ei olla riittäviä

mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa hyvinvointialueiden toimintaan, riski näennäisosallistumisesta kasvaa. Kokemukset näennäisosallistumisesta puolestaan voivat heikentää hyvinvointialueiden toiminnan legitimitettä.

Tutkimuksemme tulokset antavat viitteitä siitä, että hyvinvointialueella painottuu näkemys hyvinvointialueen asukkaasta ja kansalaisesta ensisijaisesti palvelujen asiakkaana ja käyttäjänä, kuntalaiset puolestaan nähdään laajemmin kansalaisina ja paikallisyhteisön jäseninä. Demokratiaa ja itsehallintoa koskevien peruslähtökohtien ja lainsäädännön kirjausten toteutumisen näkökulmasta on ongelmallista, jos hyvinvointialueen osallistumisen ja vaikuttamisen kanavat kytketään vain palvelujen asiakkuuteen. Vaikka asiakasosallistuminen omaan palveluun tai palvelujen laajempaan kehittämiseen nähdään luontevaksi ja tärkeäksi osaksi hyvinvointialueen toiminnassa, tulisi sen rinnalla tunnistaa myös alueen asukkaiden osallistumisen ja demokratian merkitys laajemmin hyvinvointialueiden päätöksentekoon ja toimintatapoihin ulottuvana itsehallinnollisen hallinnontason keskeisenä piirteenä.

Hyvinvointialueiden ja kuntien demokratiarooleilla on keskenään erilaiset edellytykset

Tutkimus nostaa esiin dilemman kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksien odotuksien ja taloudellisen liikkumatilan avaamien vaikutusmahdollisuuksien välille, jossa koko hyvinvointialue kamppailee siitä, mihin hyvinvointialueella voi vaikuttaa. Hyvinvointialueiden vaikuttamiskenttä näyttäytyy rajalliselta ja säädellyltä, mikä voi johtaa rajalliseen ja raamitettuun osallistumismahdollisuuteen. Rajatussa vaikuttamiskentässä eri demokratiatoimijat (luottamushenkilöt, vaikuttamistoimielimet ja suoran demokratian kanavat) nähdään jonkin verran samasta vallasta kilpailevina.

Kansalaisten osallistuminen ja hyvinvointialueiden demokratiaulottuvuus liittyvät suoraan hyvinvointialueiden itsehallinnolliseen asemaan. Itsehallinto luo oletuksen siitä, että asukkailla on mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa hyvinvointialueiden toimintaan, mutta rajoitettu itsehallinto käytännössä heikentää näitä mahdollisuuksia ja tekee itsehallinnon toteuttamisesta asukkaiden itsehallintona vaikeaa.

Demokratia- ja itsehallintoulottuvuus on useista eri organisaatiosta muodostuneille hyvinvointialueille vielä osin uutta ja vaatii työtä sekä toimintakulttuurin muutosta. Suoran osallistumisen keinojen esteenä nähdään rajoitetun itsehallinnon lisäksi vahva lakisäateisten palvelujen kokonaisuus, jossa ei juuri ole jouston varaa sekä kansalaisten rajallinen tieto ja ymmärrys hyvinvointialueen laajoista tehtävistä

ja talouden reunaehdoista. Myös alueen sisällä pitkät välimatkat, kielikysymykset sekä paljon palveluja käyttävien osallistumismahdollisuudet asettavat haasteita kansalaisosallistumisen ja vaikuttamisen toteutumiselle.

Kuntien demokratiarooli puolestaan vaikuttaa vahvistuvan, kun kuntalaiset pyrkivät vaikuttamaan kunnan kautta myös hyvinvointialueeseen. Riittämättömiksi koettuja vaikuttamismahdollisuuksia hyvinvointialueilla pyritään kompensoimaan kuntien kautta, ja kuntien odotetaan valvovan kuntalaisten etua myös hyvinvointialueen suuntaan erityisesti palvelujen saatavuudessa. Muilta osin kuntien toimet osallistumisen ja vaikuttamisen edistämässä vaikuttavat jatkuvan suunnilleen entisellään.

Vaikka lainsäädäntöön tehdyt kirjaukset demokratiasta ja osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista ovat samansisältöiset hyvinvointialueilla ja kunnissa, niillä näyttää kuitenkin olevan erilaiset toimintaedellytykset. Hyvinvointialue-demokratian mahdollisuudet niin edustuksellisen kuin osallistuvan demokratian osalta ovat kapeammat ja rajoitetummat kuin kunnissa.

Osahankkeen tuotoksena esitetään seuraavat politiikkasuositukset kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien parantamiseksi monitasohallinnan kontekstissa:

1. Aluevaltuutettujen roolipettymys on keskeinen kysymys hyvinvointialueiden toiminnan ja olemassaolon legitimiteetin ja demokraattisuuden sekä alueellisen itsehallinnon näkökulmista, minkä vuoksi valtuuston roolia ja toimintaedellytyksiä tulisi hyvinvointialueilla vahvistaa.
2. Ehdokasasettelun ongelmat erityisesti kuntavaaleissa korostavat tarvetta vahvistaa kunnallisten luottamustehtävien houkuttelevuutta.
3. Usealla hallinnontasolla toimivien poliitikkojen ehdokkuuksien rajoittamista ja siihen liittyviä ratkaisuvaihtoehtoja ja vaikutuksia on tarpeen selvittää monipuolisesti mahdollisuuksia ja riskejä ennakoiden.
4. Kansalaisen roolissa painottuu hyvinvointialueilla asiakkuus. Hyvinvointialueilla on tarve pohtia kansalaisen erilaisia rooleja ja niiden vaikutusta hyvinvointialueen ja kansalaisten suhteeseen.
5. Aasukkaille tulisi turvata aidot osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet hyvinvointialueilla näennäisdemokratian riskien lieventämiseksi.
6. Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien turvaamisessa keskeinen rooli on hyvinvointialueiden johdon suhtautumisella, asenteella, mielenkiinnolla ja tuella. Tämä luo tarpeen hyvinvointialueiden johdolle ottaa aktiivinen rooli osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien edistämässä.

7. Hyvinvointialueuudistuksen alkuvaiheessa on korostunut resurssien rajallisuus niin hyvinvointialueilla kuin kunnissa, mikä heijastuu myös demokratia- ja osallisuustyöhön. Kuntien ja hyvinvointialueiden kannattaa tehdä laajemmin yhteistyötä demokratiatehtävän ja osallisuustyön toteuttamisessa yhteisten asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien vahvistamiseksi.

Keskeiset huomiot

- Aluevaltuuston heikko rooli heijastuu myös osallistuvaan demokratiaan herättäen kysymyksen, minkälainen rooli kansalaisilla voi hyvinvointialueilla olla ja minkälaisiin asioihin he voivat vaikuttaa.
- Asukkaille on tarjolla monipuolisia osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia hyvinvointialueilla ja kunnissa. Niiden vaikuttavuus ja yhteys päätöksentekoon on kuitenkin epäselvä.
- Demokratia ja osallistuminen luovat pohjaa julkisen hallinnon toimijoiden legitimitetille, mikä korostaa tarvetta varmistaa niiden toimivuus erityisesti uuden hallinnontason rakentumisessa.
- Hyvinvointialueilla ja kunnilla on osin toisistaan erilainen rooli demokratian edistämässä, vaikka niiden demokraattinen rakenne on keskenään samanlainen, niillä on samat asukkaat, samansisältöinen lainsäädännöllinen osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien tausta ja monia keskenään samankaltaisia osallistumismuotoja käytössään.

7 Johtopäätökset: Monitasohallinnan hankaluus ja monimutkaisuus

Henna Paananen, Anni Jäntti & Arto Haveri

Tämän tutkimushankkeen tehtävänä on ollut tarkastella hyvinvointialueiden ja kuntien välistä suhdetta, johtamista ja ohjausta. Kokoavana kysymyksenä on ollut, *minkälainen julkisen hallinnon, johtamisen ja ohjauksen kokonaisuus hyvinvointialueuudistuksessa syntyy*. Seuraavaksi näitä kysymyksiä tarkastellaan edellä esitettyjen osatutkimusten tuloksia, aiempaa tutkimuskirjallisuutta sekä tutkimusryhmän tulkintaa hyödyntäen. Esitettävät tulokset ja johtopäätökset kohdistuvat nimenomaisesti hallinnon ja organisaatiotasojen tarkasteluun, eikä niitä tule tulkita esimerkiksi yksittäisen palvelun järjestämistä koskevin havaintoina.

On tärkeä huomata, että tutkimuskohde eli julkisen hallinnon kokonaisuus on liikkuva. Jo uudistuksen kahden ensimmäisen vuoden aikana hyvinvointialueilla, kunnissa, valtionhallinnossa ja niiden välisissä suhteissa on tapahtunut paljon muutoksia ja kehitystä, josta osa voitaisiin määrittää uudistuksen tavoitteiden kannalta myönteiseksi, osa taas vähemmän rohkaisevaksi. Tämä muutos tulee jatkumaan ja malli on jatkuvassa liikkeessä, johon vaikuttaa ympäristön syötteet, poliittiset valtasuhteet sekä tunnistettujen epäkohtien korjaustyö.

Yleinen piirre tälle muutokselle on se, että käytännöt, rakenteet ja prosessit ovat vähitellen muotoutumassa, löytämässä paikkansa ja osin institutionalisoitumassa uudistuksen alun melko järjestymättömän ja jopa sotkuisen käynnistyksen jälkeen. Yhteisesti jaettujen käytäntöjen ja rakenteiden puuttuessa henkilösidonaisuus on noussut merkittävään rooliin uudistuksen alkuvaiheessa. Tämä piirre on muistakin hallinnonuudistuksista tuttu ja erityisen ymmärrettäväksi se tulee, kun otetaan huomioon uudistuksen valtava mittakaava.

Seuraavassa eriteltäviä huomioita tulee tulkita valmiin ideaalimallin sijaan näkökulmina, joihin hallinnon kehittäjien sekä hyvinvointialueilla ja kunnassa toimivien viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden olisi suotava kohdistaa katsettaan, kun mallia edelleen kehitetään.

7.1 Henkilösidonnaisuus uudistuksen ensimmäisten toimintavuosien vallitsevana piirteenä

Henkilösidonnaisuus muodostaa yhden keskeisen elementin hyvinvointialue-uudistuksen jälkeisessä julkisen hallinnon kokonaisuudessa ensimmäisten toimintavuosien aikana. Henkilösidonnaisuus yhdistyneenä mataliin hierarkioihin ja lyhyisiin valtaetäisyyksiin on suomalaisen hallintokulttuuriin olennaisesti liittyvä piirre, jota pienelle maalle tyypilliset välittömät suhteet ja keskeisten politiikan ja hallinnon asiantuntijoiden tunteminen korostavat. Henkilösidonnaisuus ei kuitenkaan Suomessa tarkoita yksilöiden johtajuutta, vaan lyhyet valtasuhteet luovat pikemminkin perustaa yhteistyöhön pohjautuvalle toiminnalle ja yhdistävälle johtamiselle. Suomalaista julkisen hallinnon toimintakulttuuria voidaankin pitää myös varsin verkostomaisena, vaikka siinä onkin arvostettu elementtejä myös perinteisestä julkisesta hallinnosta byrokratiaihanteineen.

Henkilösidonnaisuus järjestelmän ominaisuutena merkitsee sekä kiistämättömiä etuja, mutta myös merkittäviä haasteita ja riskejä järjestelmän toiminnalle. Keskeisimpänä etuna henkilösidonnaisuuden kautta rakentuvalle järjestelmälle voidaan pitää luottamuksen merkityksen korostumista. Mikäli toiminta perustuu yksilöiden väliselle luottamukselle ja välittömälle vuorovaikutukselle, voi se tuottaa resilienssiä, joka kantaa hallinnonuudistuksen kaltaisissa tilanteissa sekä poikkeusoloissa, joissa valta- ja vastuusuhteet ovat muutoksessa. Henkilösuhteiden toimivuus ja niihin liittyvä välittömyys edesauttavat asioiden nopeaa ja joustavaa edistämistä sekä ongelmanratkaisukykyä.

Henkilösidonnaisuus pitää sisällään myös riskejä ja haasteita, jos järjestelmän annetaan kehittyä edelleen sen varassa. Ensimmäinen keskeinen heikkous henkilösidonnaisuuden varaan liialti luottavassa järjestäytymistavassa on jaetun tietopohjan merkityksen lasku. Tällä tarkoitetaan sitä, että mikäli toimijan oman työn kannalta ja välittömän verkoston hyödyntämä tieto on riittävää laadullisesti ja määrällisesti, voi olla haastava tunnistaa muiden toimijoiden tiedontarpeita sekä mahdollisia vinoumia tiedon tuottamisessa ja tulkinnassa. Mikäli tiedonvälitys verkostoissa on hyvin orgaanisesti muotoutuvaa ja henkilösuhteissa tapahtuvaa, voi tietoa myös ”kadota” vuorovaikutusprosesseissa kun useat toimivat arvioivat tiedon tarpeellisuutta muiden kuin kollektiivisten ajureiden kautta (ks. myös 2.3).

Henkilösidonnaisuus luo hallinnon toiminnalle ja jatkuvuudelle merkittävän riskin myös järjestelmän haavoittuvuuden näkökulmasta. Jos yhteistyön onnistuneisuus nojaa vahvasti henkilösuhteiden toimivuuteen rakenteiden ja institutionaalisten järjestelyjen sijaan, henkilövaihdokset horjuttavat yhteistyötä ja toimivaa hallinnon-tasojen välistä suhdetta. Aineistomme sisältää lukuisia kuvauksia siitä, miten hyvät

ja toimivat henkilösuhteet hyvinvointialueiden johdon ja ministeriöiden keskeisten virkahenkilöiden välillä ovat edistäneet yhteistyötä, ja miten näiden toimivien henkilösuhteiden avulla on voitu luovia tilanteissa, joissa ohjaukseen liittyvät ongelmat olisivat muuten vaikeuttaneet yhteistyötä ja yhteisen ymmärryksen rakentumista. Avainhenkilöiden vaihtuessa näihin suhteisiin tulee muutoksia, mikä tuo epäjatkuvuutta.

Henkilösidonnaisuus järjestelmän ominaisuutena tuottaa haasteita johtamiselle. Näyttää siltä, että hyvinvointialueiden tapauksessa (henkilöistä johtuva) johtajuuden laatu selittää suurta osaa alueiden välisistä eroista yhteistyösuhteiden sekä uudistuksen implementoinnin etenemisen kohdalla. Siinä missä johtamis- ympäristöön hyvin sopivalla johtamisella voidaan saavuttaa paljon etuja ja kehittymisen mahdollisuuksia, voi epäsovinnaksi arvioitu tai paikallisia realiteetteja ymmärtämätön johtamistapa vaikeuttaa hyvinvointialueiden toimintaa (ks. Paananen, Jäntti, Haveri ym. 2024).

Henkilösidonnaisuuteen järjestelmän ominaisuutena pitääkin suhtautua kriittisesti, sillä hyvin pienelle toimijajoukolle keskittyvä valta ja tietopohja eivät tule arvioitavaksi julkiseen keskusteluun. Tämä ei ole omiaan ottamaan huomioon avoimuuden vaadetta, joka on kuitenkin kansalaisten kannalta yksi keskeisin näkökulma julkisen hallinnon legitimitettiin. Jatkotutkimuksen on tarpeen tarkastella henkilösidonnaisuutta tarkemmin esimerkiksi siitä näkökulmasta, onko henkilösidonnaisuus vain järjestelmän ylätasoa ja ”hallinnon ja politiikan eliitin” ominaisuus. Vai onko esimerkiksi niin, että palvelujen järjestämisen tasolla kansalliset suositukset ja kollektiivinen eri ammattiryhmien sisäinen toimintatapa ovat keskeisiä yksilöiden toimintaa määrittäviä ominaisuuksia.

7.2 Hyvinvointialueiden kansallinen ohjaus hakee edelleen suuntaansa

Hyvinvointialueisiin kohdistuvan kansallisen ohjauksen merkitys on kiistaton hyvinvointialueiden, mutta jopa koko julkisen hallinnon kokonaisuuden kannalta. Tämän tutkimuksen tulosten perusteella näyttää, että valtionohjaus vaikuttaa koko järjestelmän toimintaan usein paljon enemmän kuin mitä järjestelmän rakenteelliset ominaisuudet tai hyvinvointialueiden sisäiset toimintatavat voivat vaikuttaa. Nämä havainnot ohjaavat tarkastelemaan hyvinvointialueisiin kohdistuvaa ohjausta kahdesta näkökulmasta: ohjaukselle kohdistuvien odotusten ja tosiasiallisten tulosten välisestä jännitteestä sekä ohjaukseen liittyvistä valtakamppailuista käsin.

Keskeinen jännite ohjaukseen kohdistuvien odotusten ja ohjauksella saavutettavien tulosten välillä ei ole ratkaistavissa ainoastaan ohjaustapaa muuttamalla. Hyvinvointialueisiin kohdistuvaa valtionohjausta voidaan haastaa yhteiskunnallista ja kansallista poliittista keskustelua vaativalla kysymyksellä, mitä oikeastaan on mahdollista ohjata ja minkälaista tietopohjaa se vaatisi. Esimerkiksi kysymys siitä, kannustaako nykyisen valtionohjauksen keinovalikoima hyvinvointialueita toimimaan kehittyen ja tulevaisuuden toimintaedellytyksiä parantaen on olennainen.

Ensimmäinen jännite liittyy tunnistettuun tasapainoiluun uudistamisen ja virtaviivaistamisen ja kustannussäästöjen välillä. Esimerkiksi jos käytetään takautuvia tai toteumiin perustuvia laskelmia, ei tietopohja rakennu saavutettavissa olevien etujen tai hyvän kehityspotentiaalın varaan. Hyvinvointialueiden näkökulmasta onkin jäänyt epäselväksi, miten ohjauksessa otetaan huomioon hyvinvointialueen kustannustehokas toiminta ja tuloksekas ja vaikuttava uudistaminen. Ratkaistavaksi nousee siis ohjauksen yhdensuuntaisuus, eli toimivatko eri politiikkasektoreilta kumpuavat ohjaustarpeet yhdensuuntaisesti.

Toinen tyypillinen näkökulma tutkimustuloksissa on, ettei ohjaus tunnista hyvinvointialueiden eroja kuten niiden erilaisesta taustasta (esimerkiksi kunta-yhtymähistoria ja aiemmat virtaviivaistamistoimet) tai muista erityispiirteistä (esimerkiksi matkailuintensiivisten alueiden kausittainen väestönvaihtelu) johtuvia edellytyksiä ja tarpeita. Lisäksi hyvinvointialueiden omilla toimilla nähdään olevan melko vähäinen vaikutus esimerkiksi niiden taloudellisiin voimavaroihin, mikä voi heikentää hyvinvointialueiden omaa toimijuutta ja aktiivista otetta tulevaisuuden luomiseksi. Ainoastaan uhkaavien sanktioiden ja kiristysten kautta ei saavuteta samanlaista tulosta kuin esimerkiksi myös kannusteisiin panostamalla.

Ohjauksen kehittämisen kannalta keskeinen haaste on se, miten valtionohjausta voidaan suunnata niin, että se tukisi esimerkiksi hyvinvointialueuudistuksen sisäisiä tavoitteita eri palvelutasojen ja -tahojen integraatiosta, mikä vaatii aktiivista kehitysootetta ja kykyä investoida tulevaisuuden kehittämiseen. Nykyisellään valtionohjaus näyttää tuottavan edelleen juopaa perustason ja matalan kynnyksen palvelujen sekä raskaampien palvelulajien kuten erikoissairaanhoidon välille, kun kokonaiskustannusten kasvuun on puututtu lähinnä perustason hoivaan kohdistuvın leikkauksin ja hallintoa supistamalla erikoissairaanhoidon ja keskussairaaloiden jäädessä säästötoimenpiteiden ulkopuolelle. Samaan tapaan hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kannustavuus hyvinvointialueiden ja kuntien kohdalla tarvitsee edelleen lisätyötä.

Jatkossa tutkimuksen olisi syytä pureutua hyvinvointialueuudistuksen ja erikois-sairaanhoidon välisen suhteen kehittymiseen. Muutokset mahdollistavat rakenteet on nyt luotu, mutta onko jo nähtävissä tosiasiallisia muutoksia, kun erikoissairaanhoito on tuotu järjestelmässä suuremman demokraattisen päätöksenteon ja kollektiivisten päätöksentekomekanismien piiriin. Perusterveydenhuollossa muutokset ovat jo nähtävissä. Kiinnostavana kysymyksenä näyttäytyy myös, miten demokraattinen päätöksentekojärjestelmä voi vauhdittaa integraatiota eri palvelutasojen ja -tahojen välillä ja turvata palvelujen laatua ja saatavuutta, mitkä oli asetettu myös koko hyvinvointialueuudistuksen tavoitteiksi.

7.3 Monitasohallinta suomalaisen julkisen hallinnon kokonaisuuden haasteena

Hyvinvointialueuudistus on tuottanut Suomeen uudenlaisen julkisen hallinnon kokonaisuuden, jossa valtion alla toimii kaksi eri tavoin itsehallinnollista hallinnon tasoa. Tuloksena on syntynyt jossain määrin hierarkkinen kokonaisuus, jossa itsehallintojen erilaisuus tuottaa jännitteitä. Julkisen hallinnon kokonaisuus nähdään mielellään selkeänä ja jäsennehtynä rakenteena, jossa valta ja vastuut jakautuvat ylhäältä alaspäin hierarkkisesti, vaikka hyvinvointialueet ja kunnat eivät lähtökohtaisesti ole hierarkkisessa suhteessa toisiinsa. Nämä hierarkiat näyttävät kuitenkin olevan liikkeessä eikä selkeää "marsijärjestystä" ole nähtävissä. Tämä uudenlainen monimutkaisuus heijastuu siihen, miten tämänkaltaista kokonaisuutta voidaan ohjata ja kehittää jatkossa, sekä erityisesti siihen, miten eri hallinnontasot voivat jatkossa viestiä ja neuvotella suhteistaan.

Aiempi tutkimustyö on tunnistanut monitasohallinnan keskeisiksi ratkaistaviksi kysymyksiksi näkökulmia, jotka näyttäytyvät ajankohtaisena myös nykyisessä Suomen julkisen hallinnon kokonaisuudessa (Krane & Wright 2018). Ensimmäisenä näkökulmana nostetaan esiin taloudelliset kysymykset, joissa keskeistä on rahoituksen oikeasuhtainen kohdentuminen eri hallinnontasoille sekä eri alueille ja kunnille näiden sisällä. Toimintaympäristön muutosten kiristämässä taloudellisessa tilanteessa hyvinvointialueilta odotetaan hyvin merkittävää osuutta kansallisen tason julkisen talouden sopeuttamisessa. Kansallisen suunnanmäärityksen sijaan hyvinvointialueet ovat kuitenkin itse vastuussa tarvittavasta priorisoinnista, joka on vaikeaa vähäisen itsehallinnon liikkumavaran takia. Kuntien rahoitus pohjan samanaikainen supistuminen on merkinnyt haasteita myös hallinnontasojen väliseen yhteistyöhön. Siinä missä hyvinvointialueet tehostavat ja karsivat toimintaansa, joudutaan myös kunnissa pohtimaan hyvin tarkkaan, minkälaisia panostuksia

pystytään tekemään esimerkiksi hyvinvoinnin ja terveydenedistämiseen. Tämä on paikoin tarkoittanut molempien osapuolien vetäytymistä jaetun tehtävän hoitamisesta, rahoituksesta ja vastuusta.

Toinen ratkaistava kysymys on toimintapolitiikkojen ristiveto, jonka keskeisimpänä ongelmana on yhteisten tai edes samansuuntaisten tavoitteiden toteuttamisen vaikeus (Krane & Wright 2018). Nykytilanteessa näyttää siltä, että lakisääteisten palveluiden kokonaisuuden ja hyvinvointialueiden rahoituksen välillä on rakenteellinen epätasapaino. Valtionohjauksessa korostuva talouden näkökulma (alijäämien kattamisvelvoite) on ristiriidassa hyvinvointialueiden palveluja koskevien tavoitteiden, kuten riittävien, saavutettavien, laadukkaiden ja yhdenvertaisten palvelujen varmistamisen kanssa. Tavoitteiden yhtäaikaisen huomiointimisen vaikeudesta esimerkkinä voidaan pitää tapausta, jossa oikeuskansleri käsitteli kahden hyvinvointialueen kantelua koskien hyvinvointialueen talousnormiston ja palvelujen järjestämisvastuuta määrittävän lainsäädännön ristiriitaa (Valtioneuvoston oikeuskansleri 2025).

Kolmas näkökulma liittyy voimasuhteisiin ja päätöksentekoprosesseihin hallinnon tasojen välillä. Monitasohallinnan riskinä voidaan pitää jollekin osapuolelle kasautuvaa valtaa tai jopa saneluvaltaa muiden toimintaan. Tämä vaikuttaa suoraan siihen, miten muiden tasojen on mahdollista toimia ja motivoitua proaktiiviseen ja itseohjautuvaan toimintaan. (Krane & Wright 2018). Tämän tutkimuksen perusteella näyttää siltä, että uudistuksen alkuvaiheessa kunnat jäivät ulkokehälle hyvinvointialueiden ja kuntien välisen yhteistyön rakentamisessa. Aineistossamme ovat tyypillisiä kuvaukset tilanteista, jossa hyvinvointialueet keskittyivät uudistuksen alkumetreillä täysimääräisesti toteuttamaan valtiotasolta annettua järjestäytymistehtäväänsä sivuuttaen kuntayhteistyön. Näissä tapauksissa yhteistyötä on pystytty rakentamaan vasta jälkikäteen ja vasta sitten kun hyvinvointialueet ovat niin parhaaksi katsoneet. Käytännössä hyvinvointialueet ovat voineet sanella yhteistyötarpeita sekä yhteistyön vaiheistusta omista lähtökohdistaan käsin. (Paananen ym. 2024).

Pahojen alkuvaikeuksien jälkeen hyvinvointialueiden ja kuntien yhteistyössä on uudistuksen kolmantena toimintavuotena näkyvissä monin paikoin myönteistä kehitystä. Suhde on asettumassa kohdalleen, yhteistyörakenteita ja käytäntöjä on kehitetty, ja saatu osin vakiinnutettua, vaikka edelleen henkilösuhteet saavatkin suuren painoarvon. Kuitenkin yhteistyön prioriteetit ja läpileikkaavat tavoitteet ovat edelleen usein epäselviä. Jännitteiset suhteet ja ristivedot kertovatkin siitä, että monitasohallinnan kokonaisuus on eriytynyt.

Edellä esitetyin perustein voidaan osoittaa, että uudenlaisen monitasoisen hallinnon haasteisiin ja sen tuottamiin kerrannaisvaikutuksiin on syytä ottaa kantaa. Hallitusohjelmavetoinen kehittäminen on osoittautunut aivan liian lyhyeen aikajänteeseen tukeutuvaksi ja rinnalle tarvitaan vaalikaudet ylittävän kehittämisenäkemyksen vakiinnuttamista. Ehdotamme että monitasoisen hallinnon kokonaisuuden toimivuus otetaan keskeiseksi uudistustyön ajuriksi seuraavina vuosina.

7.4 Hyvinvointialueet itsehallinnollisina alueyhteisöinä ja valtion jatkeena

Hyvinvointialueissa julkisen hallinnon osana yhdistyvät paikallisesti ja keskusjohtoisesti värittyneet piirteet. Hyvinvointialueet ammentavat paikallisuudesta ja alueensa erityispiirteistä monin elementein – piirre, joka on leimallinen paikallisille ja alueellisille itsehallintoyhteisöille. Hyvinvointialueiden luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden puheessa näkyy ”itsehallintoetus”, jossa korostetaan alueen erityisyyttä suhteessa muihin, alueen vahvuuksia kuten alueen uudistumiskykyä, sekä kritisoidaan valtion viranomaisten ohjausta ja valvontaa. Vähäisestä itsehallinnon liikkumavarasta huolimatta alueet myös tekevät erilaisia ratkaisuja, toisin sanoen hyvinvointialuepolitiikkaa, etenkin suhteessa palvelujen järjestämistapoihin ja palveluverkkokysymykseen.

Näkyväksi ovat tulleet samankaltaisuudet sekä eronteot erilaisiin vertailukohtiin kuten kuntiin mutta myös kuntayhtymämalleihin. Hyvinvointialueita rinnastetaan soveltuvin osin itsehallinnollisina hallinnontasoina kuntiin. Paikallisuuden kautta tulkittavissa on esimerkiksi vahva konsensuspolitiikan ihanne, joka muistuttaa suurelta osin kuntopolitiikan piirteitä, esimerkiksi siten että on pyritty välttämään hallitus-oppositioasetelmaa. Lisäksi suhtautuminen yhteistyöhön hyvinvointialueiden ja alueellisaikallisten toimijoiden välillä on hyvin välitöntä ammentaan paikallisista perinteistä ja tutuiksi tulleista toimintatavoista. Samaan tapaan esimerkiksi palvelurakennekiistoissa korostuvat edelleen totutut asiointisuunnat ja hajautettujen palveluverkkojen puolustaminen.

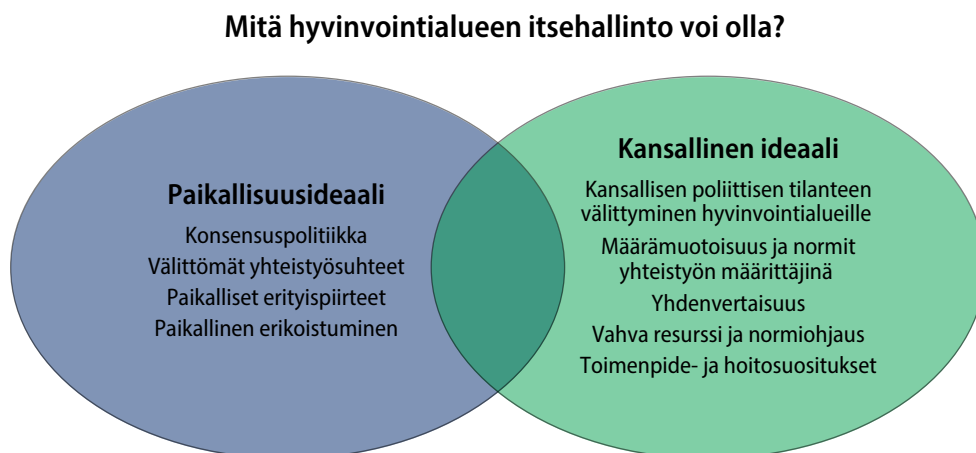
Paikallisuuden vastapainona hyvinvointialueissa hallinnontasoina on tunnistettavissa voimakas keskusjohtoisuuden vire, joka näkyy etenkin kehittämistavoitteiden asettamisessa. Hyvinvointialuepolitiikan roolin ja päätöksenteon hakiessa muotoaan hyvinvointialueiden johdosta on esitetty hyvin valtiokeskeisiä kehittämissuuntia ja kehittämistoiveita hyvinvointialueiden tulevaisuuden varalle. Myös erikoissairaanhoidosta kumpuavat näkemykset sekä ammattiryhmien

kollektiivinen näkemys puoltavat ennemminkin koko maan laajuista yhtenäisyyttä ja ohjausta kuin esimerkiksi itsehallinnolle ominaisen paikallisuuden merkityksen korostamista.

Tämä hybridisyys ja ”kahden maailman rajalla” oleminen tuottaa uuden hallinnon-tason kannalta keskeisen kysymyksen, mitä hyvinvointialueiden itsehallinto näillä ehdoilla voi siis olla? Valtion päätöksentekovaltaan nojaavat tulkinnot ohjaavat suhtautumaan hyvinvointialueiden toimintaan lähinnä palveluverkon kautta (Tanner, Saarni & Nykänen 2025). Samaan tapaan itsehallintoa kaventavat normien avulla rakennetut raamit palvelutasolle sekä erilaiset ammattilaisten työtä ohjaavat hoito- ja toimintatapasuositukset, joista päätetään hyvinvointialueita laajemmilla tahoilla. Tämä vaikeuttaa esimerkiksi paikallisen poliittisen arvopohjan ja paikallisten erityispiirteiden välittymistä osaksi hyvinvointialueilla toteutettavaa käytännön toimintaa.

Monitasohallinta suomalaisessa julkisessa hallinnossa onkin edelleen muotou-tumassa ja hakee paikkaansa. Nykyisellään ketju kansallisen tason tavoitetilasta ruohonjuuritasolle aina kansalaisille asti on vielä epäselvä, mikä haastaa järjestel-män legitimitettä. Erityisesti hyvinvointialueiden eriytymisen ja erikoistumisen potentiaali on vielä jäänyt hämärän peittoon, missä määrin hyvinvointialueiden tulee olla samankaltaisia ja kuinka paljon erilaisuutta voidaan hyväksyä. Kyseessä on monitasoinen ja vaikeasti hallittava kokonaisuus.

Kuvio 8. Paikallisen ja kansallisen ideaalin hybridisyys hyvinvointialueella



Jotta kokonaisuus voisi kehittyä strategisesti ja riittävän yhdensuuntaisesti, haastaa se julkisen hallinnon kehittäjät ja erityisesti valtakunnan poliittisen päätöksenteon etsimään pitkäjänteistä visiota eri hallituskaudet ylittävästä tulevaisuuden kehityssuunnasta. Hallituspolitiikkavetoisen ohjauksen sijaan suosittelemme, että valtakunnan politiikassa otetaan huomioon jatkuvuus ja ohjattavien kohteiden kyky ja resurssit sopeutua äkillisiin suunnanmuutoksiin. Vaikka suunnanmuutoksille olisi löydettävissä vahva poliittinen mandaatti, on huomioitava että uuden järjestelmän luominen vie edelleen resursseja eivätkä äkilliset suunnanmuutokset ole toteutettavissa ilman ettei aiemmin valituista kehityskohteista jouduttaisi tinkimään.

7.5 Haasteena monitasoisen hallinnon yhteensovittaminen

Tämän tutkimuksen tulokset ja havainnot osoittavat, että monitasohallinta vaatii uudenlaista ohjaustapaa ja asemoitumista myös valtionhallinnolta. Uudenlaisessa julkisen hallinnon kokonaisuudessa hallinnontasojen välisten suhteiden kehittymistä ei sovi sivuuttaa tai vähätellä, vaan ohjauksen ja johtamisen tulee tukea vastavuoroisten suhteiden kehittymistä ja kokonaisuuden yhteensovittamista.

Hallinnontasojen väliset suhteet eivät synny tyhjiössä, ja voidaan tulkita, että nykyiset monitasohallinnan rakenteet heijastelevat jossain määrin suomalaisia yhteiskunnallisia arvoja ja normeja. Samanaikaisesti taloudelliset, poliittiset ja sosiaaliset olosuhteet sekä kansainväliset vaikutteet ovat muokanneet toimintaympäristöä, jossa suomalaista monitasohallintoa rakennetaan. On varsin luonnollista, että toimintaympäristön muutoksilla mutta myös poliittisten voimasuhteiden muutoksilla on ollut vaikutuksensa hyvinvointialueiden alkutaipaleella.

Perustuslailliset ja muut lainsäädännölliset reunaehdot määrittävät kuntien, hyvinvointialueiden ja valtion vastuut ja velvollisuudet ja siten ne vaikuttavat näiden hyvin eri tavoin toimivien ja erilaisin mandaatein toimivien hallinnontasojen välisiin suhteisiin. (Ks. Cameron 2002). Kansallisella tasolla eli esimerkiksi ministeriöiden ohjausvallalla on keskeinen merkitys siihen, miten hallinnontasot voivat toimia yhteistyössä ja toistensa tehtävää tukien.

Tulevina vuosina julkisen hallinnon kokonaisuuden kannalta oleellista on keskustella kansallisella tasolla siitä, miten tulkitaan tilannetta, jossa yhdelläkään hallinnontasolla ei ole täydellistä suvereniteettia, vaan kunnat, hyvinvointialueet ja valtio ovat väistämättä keskinäisriippuvuudesta. Toinen ratkaistava näkökulma on, mitä tarkoittaa, että Suomessa on eri tavoin itsehallinnollisia hallinnontasoja. Mikä merkitys hyvinvointialueiden rajoitetulle itsehallinnolle annetaan? Voidaanko

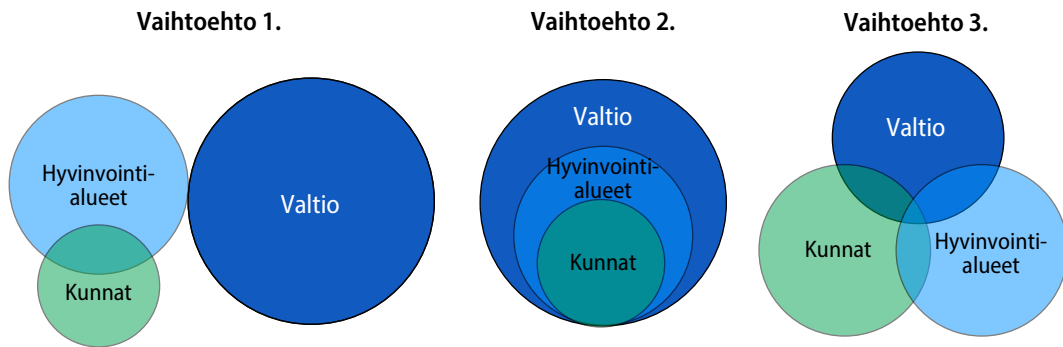
nykytilanteessa jatkaa ilman, että se vaikuttaa esimerkiksi kansalaisten poliittiseen aktiivisuuteen ja äänestysintoon sekä julkisen hallinnon legitimitettiin? Lisäksi kansalaisten kannalta oleellista on viestiä eri hallinnontasojen perustavanlaatuisia eroja toiminnan tilasta ja toimintamahdollisuuksista.

Tämän tutkimushankkeen perusteella voidaan todeta, että kuntien ja hyvinvointialueiden välille on syntynyt tilanne, jossa ne ovat veloitettuja yhteistyöhön, mutta samanaikaisesti kilpailevat niukoista resursseista ja vaikutusvallasta. Minkälaisen roolin valtio voi ottaa tämänkaltaisessa tilanteessa, jossa hyvinvointialueet ovat tiukassa ohjausotteessa ja kunnat voivat asemoitua vapaammin laajemman itsehallinnon turvin? Monitasohallinnan keskeinen riski syntyy, jos toimintojen yhteensovittamisessa eri hallinnontasojen välillä ei onnistuta (Howlett, Vince & Rio 2017). Epäonnistuminen eri toimintalogiikoiden yhteensovittamisessa ennakoit konfliktilien kertautumista ja epäluottamuksen syntymistä.

Monitasohallinnassa neuvottelu on keskeisin strategia hallinnontasojen välisten suhteiden muovaamisessa. Neuvottelulla voidaan mahdollistaa erilaisten resurssien ja tavoitteiden yhteensovittamista. (Agranoff & Radin 2015). Tämä tarkoittaa sitä, että valtio ei voi ohjausvaltansa turvin toimia ainoastaan yksisuuntaisen määräysvallan käyttäjänä, vaan sen on pystyttävä luottamaan myös muihin hallinnontasoihin ja rakentamaan keskinäistä luottamusta yhdessä eri hallinnontasojen kanssa. Jotta monitasohallinta suomalaisena julkisen hallinnon järjestämistapana saa aidot mahdollisuudet kypsyä ja saavuttaa etuja, on valtion arvioitava myös omaa rooliaan osana julkisen hallinnon kokonaisuutta. Valtion ei tulisi näyttäytyä hierarkian huippuna vaan osana monien toimijoiden muodostamaa kokonaisuutta (Peters & Pierre 2004).

Keskeinen kysymys on, minkälaista julkisen hallinnon kokonaisuutta tavoitellaan (ks. kuvio 4). Onko tavoitteena tuottaa hallintomalli, jossa valtiotaso toimii muista erillisenä saarekkeena harjoittaen vain yksisuuntaista hallintovaltaa (hahmotus 1)? Rakennetaanko malli, jossa valtio, hyvinvointialueet ja kunnat hahmotetaan kaikilta osin sisäkkäisinä hallinnontasoina, joiden väliset suhteet muodostetaan hierarkkisesti ja jossa esimerkiksi valtion ohjausvalta kuntiin välittyy lähinnä hyvinvointialueiden kautta (hahmotus 2)? Vai tavoitellaanko kenties kolmen hallinnontason leikkaamispeiteitä hyödyntävää ja niistä ammentavaa julkisen hallinnon kokonaisuutta (hahmotus 3)?

Kuvio 9. Kolme hahmotusta hallinnontasojen välisistä suhteista (mukailien Agranoff & Radin 2015 sekä Wright 1988.)



Monitasohallintaa on aiemman tutkimuksen mukaan tyypillisesti pidetty olennaisena keinona voimaannuttaa alue- ja paikallisyhteisöjä, ei niinkään vahvistaa keskushallinnon ohjausvaltaa. Monitasohallinnalla voidaan saavuttaa sellaista joustavuutta ja kestävyttä politiikan tuottamille yhteisvaihteluille, mikä on haastavaa ainoastaan yhden vahvan hallinnontason avulla (Tatar 2016; Marks & Hooghe 2004). Tämän merkitys korostuu epävakaassa maailmanpolitiikan tilanteessa, jossa erilaiset autoritääriset voimat haastavat vakiintuneitakin demokratioita. Monitasohallinnan juuret juontavat ideaan, jossa tarpeen on ollut luoda jatkuva neuvottelujärjestelmä useiden hallinnontasojen välille, kun taustalla vaikuttivat laajat murrokset (Marks 1993). Huojentavaa onkin, että jatkuva vuoro-vaikutus eri hallinnontasojen välillä, riippuvuussuhteet ja toimintatapojen oppiminen voivat auttaa vähitellen ymmärtämään eri toimijoiden erilaisia asioita, arvoja ja siten myös johtaa ajan kanssa myös luottamuksen rakentumiseen (Homsy, Liu & Warner 2019).

7.6 Yhteenveto ja suositukset

Tämä tutkimushanke on tarkastellut hyvinvointialueiden ensimmäisiä toimintavuolia itsehallinnon, johtamisen ja ohjauksen näkökulmista, sekä hyvinvointialueiden ja kuntien välisten suhteiden muodostumista, kansalaisten osallistumismahdollisuuksien kokonaisuutta ja ylipäätään uudenlaisen suomalaisen monitasohallinnan syntymistä.

Monitasohallinta tarjoaa mahdollisuuden parantaa julkisen hallinnon kokonaisuuden joustavuutta tai vaikkapa tehokkuutta, mutta sen onnistuminen edellyttää valtion, kuntien ja hyvinvointialueiden välistä tiivistä yhteistyötä, roolien kehittämistä ja ennen kaikkea toimintojen yhteensovittamista. Esimerkiksi valtion roolina ei voi olla itsellinen toiminta hierarkian huipulla, vaan ennemminkin kahden itsehallinnollisen tason toiminnan tukeminen. Tämä tarkoittaa, että valtion tulee toimia mahdollistajana ja osallisena siten, että kuntien ja hyvinvointialueiden on mahdollista saavuttaa myös niiden itse asettamia tavoitteita eikä vain lainsäädännön velvoitteita. Tämä vaatimus heijastuu myös valtion edustajien, ministeriöiden ohjausotteeseen.

Monitasohallinnan kehittämisellä on saavutettavissa merkittäviä etuja, sillä se voi erilaisia itsehallinnollisia yhteisöjä tukemalla vastata paikallisiin ja alueellisiin tarpeisiin, kannustaa innovaatioihin ja kokeiluihin, ja tuottaa toimintatapoja, joilla julkiset hyvinvointi, terveys- ja pelastuspalvelut on mahdollista järjestää kattavasti ja oikea-aikaisesti myös jatkossa. Jotta nämä ja muut edut on mahdollista tavoittaa, on tärkeää, että myös valtio omaksuu selkeän ohjausroolin.

Tämän tutkimuksen perusteella voidaan todeta, että monitasoinen hallinnon kokonaisuus, toimintatavat ja niihin liittyvä vallanjako on vielä kehittymässä. Tämä näkyy esimerkiksi siinä, että eri toimijoiden väliset suhteet ovat monelta osin jännitteisiä, ristiriitaisia ja osin vasta hahmottumassa. Vastaavasti yksi keskeinen kehityskäsi on jo eittämättä saavutettu, kun sosiaali- ja terveyspalvelujen kustannusten kokonaisuus ja rahoituksen riittävyys on noussut julkiseen keskusteluun eikä ole enää vaikeasti löydettävissä yksittäisten kuntien taseista.

Jää nähtäväksi, miten hallinnonuudistuksen kehityskaari tästä jatkuu. Mahdollisuutena on, että valtiojohtoisesti harjoitettu tiukka talouskuri toimii uusiutumisen katalyyttinä, kun palveluprosessien ja -roolien uudistaminen jatkuu menestyksellään. Toisaalta uhkakuvana on, ettei talouteen keskittyvillä ja lyhytjänteisillä ohjauskeinoilla ole mahdollista ohjata varsinaisia toimintatapoja tai vaikkapa perus- ja erikoistason terveydenhuollon välistä epäsuhtaa.

Yhtä kaikki, jotta pitkään rakennettu sosiaali- ja terveys- sekä pelastuspalvelujen uudistus voi saavuttaa vielä realisoitumattomia etuja, on tulevilla toimintakausilla keskityttävä eri hallinnontasojen välisten suhteiden jäsentymiseen. Tämä on ensiarvoista, jotta kansalaisten on mahdollista arvioida muutoksen suuntaa, osallistua riittävin tiedoin kehittämiseen sekä nähdä miten ja millä perusteella valtaa hyvinvointialueilla sekä koko monitasoisessa julkisen hallinnon kokonaisuudessa käytetään.

Tutkimushankkeen suositukset

Esitämme seuraavassa suosituksia hankkeen tuloksiin ja johtopäätöksiin perustuen. Suorien politiikkasuositusten antamista vaikeuttaa se, että julkisen hallinnon kokonaisuus, sen ohjaus ja eri toimijoiden roolit ovat kysymyksiä, joihin on vaikea esittää sellaisia yksiselitteisiä ratkaisuja, jotka kaikista näkökulmista tuottaisivat parhaan mahdollisen tuloksen, vaan kyse on punninnasta erilaisten arvojen ja arvostusten välillä. Näitä ovat esimerkiksi julkisen vallan vastuun laajuus hyvinvoinnin ja terveyden edistämisessä sekä laajemmin julkisissa palveluissa, valtion, kuntien ja hyvinvointialueiden rooli, itsehallinto ja liikkumavara osana hallintojärjestelmää, kansalaisten vastuu omasta terveydestään, talous ja demokratia.

Kysymys parhaasta mahdollisesta julkisesta hallinnosta pohjaa siihen, minkälaisia julkisia arvoja julkisen hallinnon ja yhteiskunnan toiminnassa halutaan edistää. Kysymykset hallinnon tarkoituksenmukaisesta ja toimivasta järjestämisestä eivät ole arvovapaita, vaan erilaisissa ratkaisuissa painottuvat erilaiset arvot ja arvostukset. Hallinnon kehittäminen vaatii poliittista puntarointia, harkintaa ja päätöksiä siitä, mitä näkökulmia painotetaan.

Hyvinvointialueiden yhteistyösuhteiden vahvistaminen

Hyvinvointialueiden tulee aktiivisesti kehittää ja vahvistaa yhteistyösuhteitaan muiden toimijoiden kanssa. Tämä edellyttää fasilitoivaa otetta ja ekosysteemimäistä ymmärrystä eri toimijoiden välisistä keskinäisriippuvuuksista ja saavutettavista hyödyistä.

Hyvinvointialueiden ja kuntien on käytävä jatkuvaa keskustelua yhteistyökäytäntöjen tarpeellisuudesta, legitimitetistä ja kestävydestä. Yhteistyötä on rakennettava monenlaisten, ei ainoastaan tuttuuteen ja henkilösuhteisiin nojaavien, yhteistyömuotojen varaan. Yhteistyötä on tehtävä monitasoisesti niin toimielinten, työryhmien, verkostojen, ja ammattilaisten kautta.

Hyvinvointialueiden ja kuntien välisten tehtäväsiirtojen ja työnjaon selkeyttäminen

Kansallisella tasolla tehtävien siirtoja hyvinvointialueiden ja kuntien välillä tulee tehdä vasta pidemmällä aikavälillä, jotta muotoutumassa ja osin vakiintumassakin oleville käytännöille annetaan riittävästi aikaa. Sen sijaan tulisi harkita voitaisiinko tehtävistä sopia kuntien ja hyvinvointialueiden välillä nykyistä joustavammin paikallisten/ alueellisten tarpeiden mukaan ilman asian yhtenäistä valtakunnallista normittamista.

Uudessa palvelurakenteessa työnjako on määritelty melko hyvin, mutta toimijoiden välisiä oikeuksia, vastuita ja velvollisuuksia tulee edelleen selkeyttää alueilla. Suosittelemme, että keskinäisen työnjaon malleja tulee kehittää aktiivisesti yhdyspinoilla sekä hyvinvoinnin ja terveyden edistämässä hyödyntäen mahdollisuuksien mukaan tietoja muiden hyväksi toteamista käytännöistä.

Itsehallinnon ja valtionohjauksen tasapainottaminen

Hyvinvointialueiden itsehallinnolla on vankka oikeudellinen perusta, mutta käytännössä itsehallinto näyttäytyy monin tavoin rajoitettuna. Valtionohjaus on hajanaista ja lyhytjänteistä, mikä luo ristiriitoja ja dysfunktioita. On tärkeää tasapainottaa talousohjaus ja sisältöjä koskeva ohjaus, jotta hyvinvointialueiden toiminta ja päätöksenteko voivat kehittyä johdonmukaisesti.

Kansalliseen poliittiseen keskusteluun on nostettava hyvinvointialueita koskevien resurssien ja velvoitteiden välisen epäsuhdan eri ulottuvuudet, jotta näihin voidaan ottaa poliittisesti kantaa ja etsiä ratkaisuja, jotka mahdollistavat alueellisen itsehallinnon toteutumisen ja hyvinvointialueille annettujen velvoitteiden hoitamisen.

Itsehallinnon perustuslaillisten periaatteiden selventäminen

Hyvinvointialueiden itsehallinto on muotoutunut omalaatuiseksi itsehallinnon tyyppiä, jonka perustuslailliset takeet eivät ole vahvat. Perustuslain 121 §:n 4 momentti jättää lainsäätäjälle paljon harkintavaltaa sen suhteen, mitä kuntaa suurempien hallintoalueiden itsehallinto voi olla ja mitä sen täytyy olla.

Tämän tutkimuksen perusteella voidaan todeta, että alueellisen itsehallinnon perustuslaillisten periaatteiden selventäminen voi tulla ajankohtaiseksi, mikäli hyvinvointialueisiin tehdään muutoksia tulevaisuudessa.

Kansalaisosallistumisen vahvistaminen

Aluevaltuuston heikko rooli heijastuu myös osallistuvaan demokratiaan, mikä herättää kysymyksen kansalaisten roolista hyvinvointialueilla ja heidän vaikutusmahdollisuuksistaan. Tämä epäkohta on nostettava kansalliseen poliittiseen keskusteluun.

Asukkaille on tarjolla monipuolisia osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia, mutta niiden vaikuttavuus ja yhteys päätöksentekoon on epäselvä. Demokratia ja osallistuminen luovat pohjaa julkisen hallinnon toimijoiden legitimitetille, mikä korostaa tarvetta varmistaa niiden toimivuus erityisesti uuden hallinnontason rakentumisessa, ja mikä on linjassa tämän tutkimuksen tulosten kanssa.

LÄHTEET

Kirjallisuus

- Adam, Christian, Michael W. Bauer, Christoph Knill, ja Philipp Studinger. (2007). "The Termination of Public Organizations: Theoretical Perspectives to Revitalize a Promising Research Area". *Public Organization Review* 7(3): 221–36. doi:10.1007/s11115-007-0033-4.
- Agranoff, Robert, ja Beryl A. Radin. (2015). "Deil Wright's Overlapping Model of Intergovernmental Relations: The Basis for Contemporary Intergovernmental Relationships". *Publius: The Journal of Federalism* 45(1): 139–59. doi:10.1093/publius/pju036.
- Alcantara, Christopher, Jörg Broschek, ja Jen Nelles. (2016). "Rethinking Multilevel Governance as an Instance of Multilevel Politics: A Conceptual Strategy". *Territory, Politics, Governance* 4(1): 33–51. doi:10.1080/21622671.2015.1047897.
- Bergström, Tomas, Colin Copus, Jochen Franzke, José M. Ruano, Linze Schaap, ja Hanna Vakkala. (2019). "Combining European Research on Local Governance and Local Democracy". *Teoksessa Public Administration in Europe: The Contribution of EGPA, Governance and Public Management*, toim. Edoardo Ongaro. Cham: Springer International Publishing, 135–45. doi:10.1007/978-3-319-92856-2_14.
- Bolgherini, Silvia, Marco Di Giulio, ja Andrea Lippi. (2018). "From the Change of the Pattern to the Change in the Pattern. The Trilateral Game in the Italian Intergovernmental Relations". *European Policy Analysis* 4(1): 48–71. doi:10.1002/epa2.1030.
- Borg, S. (2023). Aluevaalitutkimus 2022: Tutkimus Suomen ensimmäisistä aluevaaleista. Kunnallisan kehittämissäätiön tutkimusjulkaisut; Nro 116. Kunnallisan kehittämissäätiö. <https://kaks.fi/julkaisut/aluevaalitutkimus-2022-tutkimus-suomen-ensimmaisista-aluevaaleista/>
- Briassoulis, Helen. (2004). "Policy integration for complex policy problems: What, why and how." *Konferenssijulkaisu konferenssissa: Greening of Policies: Interlinkages and Policy Integration*, Berlin (2004): 3-4.
- Cameron, David. (2001). "The Structures of Intergovernmental Relations". *International Social Science Journal* 53(167): 121–27. doi:10.1111/1468-2451.00300.
- Christensen, Tom, ja Per Lægreid. (2007). "The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform". *Public Administration Review* 67(6): 1059–66. doi:10.1111/j.1540-6210.2007.00797.x.

- De Fresnes, Tulikukka. (2025). Kunta- ja aluevaalien ehdokkaat ovat nyt selvillä – perussuomalaisten ehdokasmäärä romahti. Yle. Saatavilla: <https://yle.fi/a/74-20147400>, luettu 12.3.2025.
- Etelän Uutiset (2022). Alueen poliitikoilta vahva reaktio Lohjan synnytystoiminnan puolesta – Etelä-Uusimaa, 7.9.2022. Saatavilla <https://etela.com/2022/09/07/alueen-poliitikoilta-vahva-reaktio-lohjan-synnytystoiminnan-puolesta/>, luettu 11.6.2025.
- Haveri, Arto, Jenni Airaksinen, ja Anni Jäntti. (2015). "The Kainuu Regional Experiment: Deliberate and unintended effects of scaling local government tasks to the regional level". *Scandinavian Journal of Public Administration* 19(4): 29–47. doi:10.58235/sjpa.v19i4.14989.
- Helenelund, Jan-Erik Michael. "Blir självstyrande landskap vårdens nya huvudmän i planerad vårdreform?" *Tidskrift utgiven av Juridiska föreningen i Finland* 152.6 (2016): 617–645.
- Hietanen-Peltola, Marke, Johanna Jahnukainen, Taina Huurre & Sarianna Vaara (2024). *Opiskeluhoitopalvelujen selvitys 2024. Terveysten ja hyvinvoinnin laitos (THL). Työpöytä 46/2024. 28 sivua. Helsinki 2024.* Saatavilla <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-408-345-4>.
- Hijino, Ken Victor Leonard. (2017). *Local Politics and National Policy: Multi-level Conflicts in Japan and Beyond*. London: Routledge. doi:10.4324/9781315636634.
- Homsy, George C, Zhilin Liu, ja Mildred E Warner. (2019). "Multilevel governance: Framing the integration of top-down and bottom-up policymaking". *International Journal of Public Administration* 42(7): 572–82.
- Horsma-aho, T. (2025). Uusi hanke pyrkii ehkäisemään asunnottomuutta. *Aamulehti*, 26.5.2025, Uutiset. Saatavilla: <https://www.epress.fi/reader/issue/10493/419175/6>, luettu 11.6.2025.
- Howlett, Michael, Joanna Vince, ja Pablo Del Río. (2017). "Policy Integration and Multi-Level Governance: Dealing with the Vertical Dimension of Policy Mix Designs". *Politics and Governance* 5(2): 69–78. doi:10.17645/pag.v5i2.928.
- Hyvil. (2025). Muistio opiskeluhoiton velvoitteista ja ei-lakisääteisestä henkilöstöstä. Saatavilla: <https://www.hyvil.fi/wp-content/uploads/2025/04/Hyvil-muistio-opiskeluhoiton-velvoitteista-ja-ei-lakisaateisesta-henkilostosta.pdf>.
- Jaakkola, L (2025). Tanja oli lähellä menettää tyttärensä – pelastus löytyi tuiki tavallisesta kerrostaloasunnosta. *Länsiväylä*, 6.4.2025, Paikalliset. Saatavilla: <https://www.lansivayla.fi/paikalliset/8421070>, luettu 11.6.2025.
- Jäntti, Anni. (2016). *Kunta, muutos ja kuntamuutos*. Acta Universitatis Tamperensis. Tampere: Tampere University Press. Akateeminen väitöskirja. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-03-0238-2>
- Jäntti, Anni, Jenni Airaksinen & Arto Haveri (2010). *Siniset ajatukset – vapaasta pudotuksesta hallittuun sopeuttamiseen. Kainuun hallintokokeilun vaikutukset*. Valtiovarainministeriön julkaisu 20/2010. Helsinki: Valtiovarainministeriö.

- Jäntti, Anni, Jenni Airaksinen & Arto Haveri. (2017). Osallistuminen julkishallinnon legitimititeettikysymyksenä. Teoksessa Bäcklund, Pia, Jouni Häkli, Harry Schulman (toim.) Kansalaiset kaupunkia kehittämässä. Tampere: Tampere University Press, 34–58.
- Jäntti, Anni, Jenni Airaksinen & Arto Haveri. (2018). Institutional Participation as a Question of Legitimacy in Structural Reforms. *Lex Localis: Journal of local self-government* 16 (2), 249-269.
- Jäntti, Anni & Kaisa Kurkela. (2021) How municipalities can enhance citizen participation? – Exploring the views of participants and non-participants. *Scandinavian Journal of Public Administration*, 25(1), 23–42.
- Jäntti, Anni, Lotta-Maria Sinervo, ja Hanna Vakkala. (2019). ”Maakunnat itsehallinnon outolintuina – paikallinen itsehallinto maakuntaudistuksen (2015–2019) valossa”. *Hallinnon Tutkimus* 38(4): 243–56. doi:10.37450/ht.98049.
- KAKS (2025a) Ilmapuntari: Näkemykset ja arviot asuinkunnan ja oman hyvinvointialueen palveluista. Kunnallisan alan kehittämissäätöön gallup -tiedotteen tutkimusosio. 1.2.2025. Saatavilla: <https://kaks.fi/wp-content/uploads/2025/01/tutkimusosio-julkaistavissa-01022025.pdf>. [luettu 2.5.2025].
- KAKS (2025b) Ilmapuntari: Suhtautuminen aluevaaleihin. Kunnallisan alan kehittämissäätöön gallup-tiedotteen tutkimusosio. 8.2.2025. Saatavilla <https://kaks.fi/wp-content/uploads/2025/01/tutkimusosio-julkaistavissa-08022025-1.pdf> [luettu 2.5.2025].
- Kirkinen, Heikki (1996). Maakuntahallinto – kansanvallan uusi taso. Werner Söderström Osakeyhtiö.
- Koivumaa, E. (2025). Länsirajan valtuutettuja Kaikkonen-Tiensuuta ja Ylisaukko-ojaa kotihoidon tila huolestuttaa. Meän Tornionlaakso, 11.2.2025, Paikallisuutiset. Saatavilla: <https://www.meantornionlaakso.fi/artikkeli/lansirajan-valtuutettuja-kaikkonen-tiensuuta-ja-ylisaukko-ojaa-kotihoidon-tila-huolestuttaa>, luettu 11.6.2025.
- Krane, Dale, ja Deil S. Wright. (2000). ”Intergovernmental Relations”. Teoksessa *Defining Public Administration*, Routledge.
- Kuntaliitto ja HYVIL (2025a). Hyvinvointialueen tehtävät hyvinvoinnin ja terveyden edistämässä. Helsinki. Saatavilla: https://www.hyvil.fi/wp-content/uploads/2025/01/HYTE-maarittely_final_1.0.pdf.
- Kuntaliitto ja HYVIL (2025b). Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen yhteistyö kuntien ja hyvinvointialueiden välillä. Yhdyspinnat, raportointi ja suunnitelmat. Helsinki. Saatavilla: <https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2025/2303-hyvinvoinnin-ja-terveyden-edistamisen-yhteistyö-kuntien-ja-hyvinvointialueiden>.

- Lampinen, J. (2025). Lähes yhdeksän kuntaa kymmenestä pähkäilee, minkä takia paikka valtuustossa ei houkuttele tämän enempää – "Nuoria ja naisia on vaikea saada mukaan". Kuntalehti. Saatavilla: <https://kuntalehti.fi/uutiset/paatokseteko/lahes-yhdeksan-kuntaa-kymmenesta-pahkailee-minka-takia-paikka-valtuustossa-ei-houkuttele-taman-enempaa-nuoria-ja-naisia-on-vaikea-saada-mukaan/>. [Luettu 12.3.2025.]
- Lavapuro, Juha, Anu Mutanen, Janne Salminen, ja Mira Turpeinen. (2019). Yhtenäiskunnasta erilaistuviin kuntiin: Perustuslain reunaehdot kuntien tehtävien eriytymiselle. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:67. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-804-5>.
- Luukkonen, Jouko (2018). Matkalla maakunnallisiin sosiaali- ja terveyspalveluihin. Acta Univeritatis Tamperensis 2396. Tampere University Press. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-03-0789-9>.
- Marks, Gary. (1993). "Structural policy and multilevel governance in the EC". The state of the European Community 2: 391–410.
- Mennola, Erkki (1999). Idea maakunnasta. Polemia-sarjan julkaisu nro 33. Kunnallisan kehittämissäitiö.
- Mutanen, Anu. (2017). "Itsehallinto valtiosääntöoikeudellisena käsitteenä julkishallinnon uudistuksissa–yhteistarkastelussa kuntien ja niitä suurempien alueiden itsehallinto". Edilex 22:23.
- Mutanen, Anu. (2023). The Finnish Constitutional Doctrine on Regional Self-Government, s. 143–158. Teoksessa Elias Pekkola, E. – Johanson, J. E. – Mykkänen, M. (toim.), Finnish Public Administration, Governance and Public Management. Springer Nature.
- Muukkonen, Matti. (2020). Kunnan järjestämisvastuu, ulkoistusriskit ja velvollisuus turvata palvelutuotannon jatkuvuus. Liikejuridiikka 6(1), s. 40–67.
- Mäenpää, Olli (2012a). Julkinen organisaatio valinkauhassa – valettavana kunnallishallinto, s. 264–281. Teoksessa Helenelund, Jan-Erik., Ilpo Luoto, Niina Mäntylä, Kristian Siikavirta (toim.). Julkista – yksityistä; millaisissa rakenteissa? Juhlakirja professori Eija Mäkisen 60-vuotispäiväksi. Acta Wasaensia nro 265. Vaasan yliopisto. https://www.uwasa.fi/materiaali/pdf/isbn_978-952-476-408-7.pdf.
- Mäenpää, Olli (2012b). Rakennuudistajilla on ällistytävän vähän mielikuvitusta, s. 53–61. Teoksessa Mölsä, A. (toim.). Kuntarakennekirja – oikeusoppineet puhuvat. Polemia-sarjan julkaisu nro 84. Kunnallisan kehittämissäitiö. <https://kaks.fi/julkaisut/kuntarakennekirja-oikeusoppineet-puhuvat/>.
- Niemi, S. (2024). Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen tehtävät kunnissa. Kuntaliitto. Helsinki. Saatavilla: <https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2024/2274-hyvinvoinnin-ja-terveyden-edistamisen-tehtavat-kunnissa>.
- Nieminen, Iitu. (2024). Kunnan ja hyvinvointialueen kaksoismandaatit – valtaa ja vuorovaikutusta kahdella tasolla. Pro gradu -tutkielma. Tampereen yliopisto. <https://urn.fi/URN:NBN:fi:tuni-202409208817>.

- Niemivuo, Matti (2013). Aluehallinto ja aluepoliittinen lainsäädäntö. Lakimiesliiton Kustannus.
- Niemivuo, Matti (2022). Uusi aluehallinto – Hyvinvointialueista maakunta-itsehallintoon? Kauppakamari.
- Niiranen, Marja (2021). Sote-uudistus ja arvonlisäverotus. Verotus (4), s. 433–441.
- Nyholm, Inga, Jenni Airaksinen, Helena Härkönen, ja Arto Haveri. 2016. "Helsingin metropolialueen hallinta ja legitimitietin lähteet". Hallinnon tutkimus 35(1): 41–59.
- Nykänen, Eija (2020). Yksityiset palveluntuottajat julkisten sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottajina. Lakimies 118(3–4), s. 431–457.
- Paananen, Henna, Matias Heikkilä, Anni Jäntti & Arto Haveri (2024). Hyvinvointialueiden aluevaltuustojen rooli aluevaltuutettujen näkökulmasta. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta policy brief 2024:12. <https://tietokayttoon.fi/julkaisu?pubid=47401>.
- Paananen, Henna, Anni Jäntti, Arto Haveri, Lotta-Maria Sinervo & Johanna Sinkkonen (2024). Havaintoja hyvinvointialueiden toiminnan käynnistymisestä ja suhteesta kuntiin. HALKO-hankkeen väliraportti. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2024:27. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-235-0>.
- Paananen, Henna, Markku Satokangas, Soila Karreinen, Satu Paatela, Moona Huhtakangas, Ilmo Keskimäki & Liina-Kaisa Tynkkynen (2023). Integraation ulottuvuudet hyvinvointialuestrategioissa. Tutkimuksesta tiiviisti 40/2023. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Helsinki. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-408-133-7>.
- Paukkeri, Marica, Päivi Lakka & Nanna Särkkä (2025). Näiden kuntien valtuustoon on jopa naurettavan helppo päästä – katso oman kuntasi tilanne. Yle. Saatavilla: <https://yle.fi/a/74-20147804> [luettu 12.3.2025].
- Peters, B Guy, ja Jon Pierre. 2004. "Multi-level governance and democracy: a Faustian bargain?" Multi-level governance 75: 89.
- Pihlajaniemi, Toivo (2012). Mihin unohtui perustuslain tarjoama optio – itsehallinnollinen maakunta?, s. 63–68. Teoksessa Mölsä, A. (toim.). Kuntarakennekirja – oikeusoppineet puhuvat. Polemia-sarjan julkaisu nro 84. Kunnallisan kehittämissätiö. <https://kaks.fi/wp-content/uploads/2019/12/kuntarakennekirja-oikeusoppineet-puhuvat.pdf>.
- Pratchett, Lawrence. 2004. "Local Autonomy, Local Democracy and the 'New Localism'". Political Studies 52(2): 358–75. doi:10.1111/j.1467-9248.2004.00484.x.
- Raitio, Juha Tapani. (2018). Valtiontukien notifiointivelvoite sote-uudistuksessa. Defensor Legis 99(5), s. 745–756. <http://hdl.handle.net/10138/301867>.
- Rannisto, Pasi-Heikki, Ulrika Leponiemi, Nadja Nordling, ja Jari Kolehmainen (Toim.). 2023. Sosiaali- ja terveysalan innovaatioekosysteemit. Tampere University Press. <https://trepo.tuni.fi/handle/10024/153022>.

- Ryynänen, Aimo (2004). Kuntien ja alueiden itsehallinto: Kehittämismallit. Edita.
- Ryynänen, Aimo (2008). Kuntaudistus ja itsehallinto. Tampere University Press.
- Salminen, Janne. (2025). Samanaikainen toiminta luottamustehtävissä kotimaisen julkishallinnon useilla eri tasoilla. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2025:1. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/166069>.
- Saraviita, I. (2011). Perustuslaki. Talentum.
- Sinkkonen, Johanna, Anni Jäntti, Kaisa Kurkela & Akseli Tiensuu (2024). Kuntien demokratiarooli muutoksessa. Vanhusneuvostojen muuttuva rooli kuntien demokratiamuutoksen heijastamana. Kunnallissalan kehittämissäätiön tutkimusjulkaisu nro 122. Helsinki: KAKS. Saatavissa: <https://kaks.fi/julkaisut/24995-2/>.
- Sjöblom, Stefan. (2011). Finland: The Limits of the Unitary Decentralized Model, s. 241–260. Teoksessa Loughlin, John, Drank Hendriks & Anders Lidström (toim.), The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe. Oxford University Press.
- SOSTE, Suomen sosiaali ja terveys ry. (2024). Järjestöbarometri 2024: Hyvinvointialueiden aloittamisella suuri vaikutus järjestöavustuksiin. Saatavilla: <https://www.soste.fi/uutiset/jarjestobarometri-2024-hyvinvointialueiden-aloittamisella-suuri-vaikutus-jarjestoavustuksiin/>.
- Suksi, Markku. (2002). Finland's statsrätt. Institutet för mänskliga rättigheter vid Åbo Akademi.
- Suksi, Markku. (2014). Vilket är förhållandet mellan den kommunala självstyrelsen och lagstiftningen på social- och hälsovårdens område? Tidskrift utgiven av Juridiska Föreningen i Finland 150(3), s. 132–161.
- Tanner, Lauri., Samuli Saarni & Eeva Nykänen. (2025). Hyvinvointialueen itsehallinnon rajoilla. Miten oikeus riittäviin terveyspalveluihin rajaa hyvinvointialueen paikallista itsehallintoa? Lakimies, 123(2), 254–281. <https://journal.fi/lakimies/article/view/147312>.
- Tatar, Merit. 2016. The impact of the European Union cohesion policy on multilevel governance in Estonia: subnational empowerment and mobilisation. TUT Press. <https://digikogu.taltech.ee/et/item/86033a0a-1d51-4ef4-bee7-46797a4b78a2>.
- THL (2024a). Yhdyspinnat hyvinvoinnin ja terveyden edistämässä. Saatavilla: <https://thl.fi/aiheet/hyvinvoinnin-ja-terveyden-edistamisen-johtaminen/hyvinvointijohtaminen/yhdyspinnat-hyvinvoinnin-ja-terveyden-edistamisessa>.
- THL (2024b). Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen palvelukonsepti. Saatavilla: <https://thl.fi/tutkimus-ja-kehittaminen/tutkimukset-ja-hankkeet/suomen-kestavan-kasvun-ohjelma-rrp-/thl-n-kansalliset-projektit/hyvinvoinnin-ja-terveyden-edistaminen/hyvinvoinnin-ja-terveyden-edistamisen-palvelukonsepti>.

- Tieto käyttöön (2023) "Hyvinvointialueiden ja kuntien välinen suhde, johtaminen ja ohjaus (HALKO)". Tieto käyttöön-sivusto. Saatavilla: <https://tietokayttoon.fi/-/hyvinvointialueiden-ja-kuntien-valinen-suhde-johtaminen-ja-ohjaus-halko> (13. toukokuuta 2025).
- Tiihonen, P. (1986). Kansalaisten itsehallinnon laajentaminen. Acta Universitatis Tamperensis. 208. Tampereen yliopisto.
- Tuori, Kaarlo & Toomas Kotkas (2016). Sosiaalioikeus. 5., uudistettu painos. Alma Talent Oy.
- Tuori, Kaarlo. (2012). Jäitä hattuun! Teoksessa Mölsä, Ari. (toim.). Kuntarakennikirja – oikeusoppineet puhuvat. Polemia-sarjan julkaisu nro 84. Kunnallisan kehittämissäätö. s. 114–120. <https://kaks.fi/wp-content/uploads/2019/12/kuntarakennikirja-oikeusoppineet-puhuvat.pdf>.
- Tynkkynen, Liina-Kaisa, Meri Koivusalo, and Ilmo Keskimäki (2021), Finland In: Health Politics in Europe: A Handbook. Edited by: Ellen M. Immergut, Karen M. Anderson, Camilla Devitt and Tamara Popic, Oxford University Press (2021). Oxford University Press.
- Vakkala, Hanna, Lotta-Maria Sinervo, ja Anni Jäntti. (2021). "Local self-government in Finland". Teoksessa Local self-government in Europe, Maribor: Institute for Local Self-Government, 173–206. DOI: 10.1093/oso/9780198860525.003.0010
- Valli-Lintu, Auli. (2017). SOTE- ja kuntarakenteen pitkä kujanjuoksu. Julkaisu 10. Kunnallisan kehittämissäätö. https://kaks.fi/wp-content/uploads/2017/09/sote-jakuntarakenteen-pitka-kujanjuoksu_2.pdf.

Säädökset

- Suomen perustuslaki (731/1999).
- Suomen Hallitusmuoto (94/1919).
- Laki hyvinvointialueesta (611/2021).
- Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirja (SopS 65–66/1991, 1180–1181/1991).

Valtiopäiväasiakirjat

- HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.
- HE 1/1998 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.
- HE 324/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 15/2017 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi.

- HE 241/2021 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi saatavien perinnästä annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 78/2024 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi hyvinvointialueesta annetun lain ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisestä Uudellamaalla annetun lain 2 ja 17 §:n muuttamisesta.
- PeVL 18/1990 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan eräiden määräysten hyväksymisestä.
- PeVL 37/1996 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä valtion aluehallintoa koskevan lainsäädännön uudistamiseksi.
- PeVL 65/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi Kainuun hallintokokeilusta.
- PeVL 20/2013 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi kuntajakolain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta, kuntajakolain eräiden säännösten kumoamisesta sekä kielilain muuttamisesta ja hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi kuntajakolain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta, kuntajakolain eräiden säännösten kumoamisesta sekä kielilain muuttamisesta annetun hallituksen esityksen (HE 31/2013 vp) täydentämisestä.
- PeVL 65/2014 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi sosiaalihuollon ammattihenkilöistä ja Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastosta annetun lain muuttamisesta.
- PeVL 67/2014 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
- PeVL 75/2014 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 26/2017 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi, hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 2 §:n muuttamisesta, hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveystalvelujen tuottamisesta, hallituksen esityksestä eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi annetun hallituksen esityksen (HE 15/2017 vp) täydentämiseksi maakuntien rahoitusta koskevien ja eräiden muiden säännösten osalta ja hallituksen esityksestä eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi annetun lain hallituksen esityksen (HE 15/2017 vp) täydentämisestä Ahvenanmaan rahoitusasemaa koskevien säännösten osalta.

PeVL 15/2018 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi ja hallituksen esityksestä eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi annetun hallituksen esityksen (HE 15/2017 vp) täydentämiseksi maakuntien arvonlisäverokustannusten korvaamisesta sekä eräitä rahoitusratkaisuja koskien.

PeVL 65/2018 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi, hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveystalvelujen tuottamisesta, hallituksen esityksestä eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi annetun hallituksen esityksen (HE 15/2017 vp) täydentämiseksi maakuntien rahoitusta koskevien ja eräiden muiden säännösten osalta, hallituksen esityksestä eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi annetun lain hallituksen esityksen (HE 15/2017 vp) täydentämisestä Ahvenanmaan rahoitusasemaa koskevien säännösten osalta, hallituksen esityksestä eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi annetun hallituksen esityksen (HE 15/2017 vp) täydentämiseksi maakuntien arvonlisäverokustannusten korvaamista sekä eräitä rahoitusratkaisuja koskien ja hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 17/2021 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi.

PeVL 14/2024 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi hyvinvointialueesta annetun lain muuttamisesta sekä siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 40/2024 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi hyvinvointialueesta annetun lain ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisestä Uudellamaalla annetun lain 2 ja 17 §:n muuttamisesta.

StVM 16/2021 vp. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä eduskunnalle hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi.

Liite 1. Esimerkkejä haastatteluteemoista

Hyvinvointialuejohtajien ja -viranhaltijoiden sekä -poliitikkojen haastattelut 2023–2024, hyvinvointialuejohtajien seuranta haastattelut 2025

- Hyvinvointialueen suhde toimintaympäristöön/muuhun julkiseen hallintoon
 - Toiveet ja odotukset yhteistyösuhteiden muodostumiselle
 - Suhde kuntiin ja yhteistyön johtaminen
 - Suhde valtioon
 - Maakunnat
 - Kolmannen sektorin ja yritysten rooli
- Hyvinvointialueiden identiteetti ja olemus
 - HVA:n rooli ja merkitys
 - Itsehallinto
 - Demokratia ja osallistuminen
- Hyvinvointialueen (sisäinen) johtaminen?
 - Kokonaisuuden johdettavuus
 - Poliittiset elimet ja hva-kokonaisuus
 - Aluevaltuuston rooli?
 - Aluehallituksen rooli?
 - Muiden toimielimien rooli?
 - Viranhaltijoiden yhteistyö ja suhde poliittiseen johtamiseen?

Hyvinvointialueuudistuksen kannalta keskeisten ministeriöiden edustajien haastattelut 2023–2024

- Hyvinvointialueiden valtioneuvoston ohjaus
- Hyvinvointialueiden itsehallinto
- Hyvinvointialueiden rahoitus ja resursointi
- Kunnat ja hyvinvointialueuudistus
- Hyvinvointialueuudistus reformina ja uudistuksen valmistelu

Kuntapuheenjohtajien haastattelut 2024, kuntajohtajien ja kuntapuheenjohtajien fokusryhmät, 2024

- Kuntien ja hyvinvointialueen välinen suhde
- Työnjako kuntien ja hyvinvointialueen välillä
- Arviot uudistuksen tuloksista
- Kunnan asema osana hallinnon kokonaisuutta
- Kuntien suhde valtioon
- Kuntien itsehallinto, demokratia ja tulevaisuus

tietokayttoon.fi

ISBN PDF 978-952-383-140-7

ISSN PDF 2342-6799