

# Havaintoja hyvinvointialueiden toiminnan käynnistymisestä ja suhteesta kuntiin

Henna Paananen, Anni Jäntti, Arto Haveri, Lotta-Maria Sinervo ja Johanna Sinkkonen

VALTIONEUVOSTON SELVITYS- JA  
TUTKIMUSTOIMINNAN JULKAISUSARJA 2024:27

[tietokayttoon.fi](https://tietokayttoon.fi)

# Havaintoja hyvinvointialueiden toiminnan käynnistymisestä ja suhteesta kuntiin

## HALKO-hankkeen väliraportti

Henna Paananen, Anni Jäntti, Arto Haveri, Lotta-Maria Sinervo ja  
Johanna Sinkkonen

**Julkaisujen jakelu**

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston  
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-  
arkivet Valto

[julkaisut.valtioneuvosto.fi](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi)

Valtioneuvoston kanslia  
CC BY-ND 4.0

ISBN pdf: 978-952-383-235-0  
ISSN pdf: 2342-6799

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2024

## Havaintoja hyvinvointialueiden toiminnan käynnistymisestä ja suhteesta kuntiin HALKO-hankkeen väliraportti

### Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2024:27

**Julkaisija** Valtioneuvoston kanslia

**Tekijä/t** Henna Paananen, Anni Jäntti, Arto Haveri, Lotta-Maria Sinervo ja Johanna Sinkkonen  
**Yhteisötekijä** Tampereen yliopisto  
**Kieli** suomi **Sivumäärä** 66

#### Tiivistelmä

HALKO-hankkeen väliraportti kuvaa Suomen julkisen hallinnon uudistusta, jossa hyvinvointialueiden perustaminen on muuttanut kuntien, valtion ja hyvinvointialueiden suhteita, toimintaa, rooleja, johtamista ja ohjausta sekä paikallista itsehallintoa ja kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia.

Uudistus on tuonut esiin jännitteitä liittyen reformimalliin, hyvinvointialueiden rajoitettuun itsehallintoon, tiukkaan valtionohjaukseen, taloustilanteeseen, vallan- ja vastuunjakoon sekä päätöksentekokulttuuriin. Uudistuksen myötä Suomeen on syntynyt uusi kansanvaltainen hallinnontaso, jossa hyvinvointialueiden asukkailla on lakisääteinen oikeus osallistua ja vaikuttaa.

Uudistus on luonut uuden tavan tulkita itsehallintoa alueellisessa kontekstissa, mikä ei rinnastu kuntien itsehallintoon. Tämä heijastuu hallinnontasojen väliseen yhteistyöhön. Väliraportissa esitetään havainnoita hyvinvointialueiden ensimetreiltä ja hyvinvointialueiden ja kuntien välisen suhteen muotoutumisesta.

Raportti esittää neljä kehittämissuosittelua, jotka koskevat päätöksenteko- ja valmisteluprosesseja hyvinvointialueella, hyvinvointialueiden ja kuntien välisen vastuunjaon selkeyttämistä, asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien kytkemistä päätöksentekoon sekä julkisen keskustelun käynnistämistä erilaisista itsehallintotulkinnoista.

**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, hallinnonuudistus, hyvinvointialueet, kunnat, itsehallinto, kansalaisosallistuminen

**ISBN PDF** 978-952-383-235-0

**ISSN PDF** 2342-6799

**Julkaisun osoite** <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-235-0>

## lakttagelser från starten av välfärdsområdenas verksamhet och relationen till kommunerna

### Mellanrapport från HALKO-projektet

#### Publikationsserie för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 2024:27

**Utgivare** Statsrådets kansli

**Författare** Henna Paananen, Anni Jäntti, Arto Haveri, Lotta-Maria Sinervo och Johanna Sinkkonen  
**Utarbetad av** Tampereen yliopisto  
**Språk** finska **Sidantal** 66

#### Referat

HALKO-projektets mellanrapport beskriver en reform av Finlands offentliga förvaltning, där inrättandet av välfärdsområden har förändrat relationerna, verksamheten, rollerna, ledningen och styrningen mellan kommunerna, staten och välfärdsområdena, samt lokal självstyrelse och medborgarnas möjligheter att delta och påverka.

Reformen har framhåvt spänningar relaterade till reformmodellen, välfärdsområdenas begränsade självstyrelse, strikt statlig styrning, ekonomisk situation, makt- och ansvarsfördelning samt beslutsfattandekultur. Med reformen har en ny demokratisk administrativ nivå skapats i Finland, där invånarna i välfärdsområdena har en lagstadgad rätt att delta och påverka.

Reformen har skapat ett nytt sätt att tolka självstyrelse i en regional kontext, vilket inte jämförs med kommunernas självstyrelse. Detta återspeglas i samarbetet mellan administrativa nivåer. Mellanrapporten presenterar observationer från välfärdsområdenas första steg och utformningen av relationen mellan välfärdsområdena och kommunerna.

Rapporten presenterar fyra utvecklingsrekommendationer som gäller beslutsfattande- och beredningsprocesser i välfärdsområdet, klargörande av ansvarsfördelningen mellan välfärdsområdena och kommunerna, koppling av invånarnas deltagande- och påverkningsmöjligheter till beslutsfattandet samt initiering av offentlig diskussion om olika tolkningar av självstyrelse.

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

**Nyckelord** forskning, forskningsverksamhet, förvaltningsreform, välfärdsområden, kommuner, självstyre, medborgardeltagande

**ISBN PDF** 978-952-383-235-0

**ISSN PDF** 2342-6799

**URN-adress** <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-235-0>

Observations on the initiation of wellbeing services counties' operations and their relationship with municipalities  
Interim report of the HALKO project

---

**Publications of the Government's analysis, assessment and research activities 2024:27**

|                     |                                                                                      |              |    |
|---------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|--------------|----|
| <b>Publisher</b>    | Prime Minister's Office                                                              |              |    |
| <b>Author(s)</b>    | Henna Paananen, Anni Jääntti, Arto Haveri, Lotta-Maria Sinervo and Johanna Sinkkonen |              |    |
| <b>Group author</b> | Tampere University                                                                   |              |    |
| <b>Language</b>     | Finnish                                                                              | <b>Pages</b> | 66 |

---

**Abstract**

The HALKO project's interim report details a reform in Finland's public administration, focusing on wellbeing services counties. This reform has influenced relationships, operations, roles, management, and guidance among municipalities, the state, and wellbeing services counties, as well as local self-government and citizens' participation opportunities.

Tensions have arisen concerning the reform model, limited self-government of wellbeing services counties, strict state control, economic conditions, power distribution, and decision-making culture. The reform introduces a new democratic administrative level, granting residents statutory rights to participate and influence. It creates a new interpretation of self-government in a regional context, distinct from municipal self-government, affecting inter-administrative cooperation.

The interim report provides early observations on the wellbeing services counties and their relationships with municipalities, offering four development recommendations: improving decision-making and preparation processes, clarifying responsibility divisions, enhancing residents' participation opportunities in decision-making, and fostering public discussion on self-government interpretations.

**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, administrative reform, wellbeing services counties, municipalities, self-government, citizen participation

---

**ISBN PDF** 978-952-383-235-0 **ISSN PDF** 2342-6799

---

**URN address** <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-235-0>

---

# Sisältö

|          |                                                                                                      |    |
|----------|------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>1</b> | <b>Johdanto</b> .....                                                                                | 7  |
| 1.1      | Lähtökohtia hyvinvointialueiden työlle .....                                                         | 8  |
| 1.1.1    | Suomen pitkä polku hyvinvointialueuudistukseen .....                                                 | 10 |
| 1.1.2    | Siirtymä kohti monitasoista hallintaa .....                                                          | 11 |
| 1.2      | Tutkimuksen toteutus ja aineistot .....                                                              | 13 |
| 1.3      | Kokemuksia hyvinvointialueiden käynnistymisestä neljältä kohdealueelta .....                         | 16 |
| <b>2</b> | <b>Hyvinvointialueiden ja kuntien välinen suhde ja yhteistyö</b> .....                               | 19 |
| 2.1      | Hyvinvointialueiden ja kuntien välisten yhteistyörakenteiden kirjo .....                             | 20 |
| 2.2      | Havaintoja hyvinvointialueiden ja kuntien käynnistyneestä yhteistyöstä .....                         | 26 |
| 2.3      | Näkökulmia hyvinvointialueiden ja kuntien työnjakoon .....                                           | 33 |
| 2.4      | Hyvän yhteistyön toimintamalleja hyvinvointialueilta ja kunnista .....                               | 38 |
| <b>3</b> | <b>Päätöksenteko ja johtaminen</b> .....                                                             | 42 |
| <b>4</b> | <b>Kansalaisosallistuminen hyvinvointialueilla</b> .....                                             | 46 |
| 4.1      | Osallistumisen ja vaikuttamisen edistämisen resurssit ja johdon tuki kansalaisosallistumiselle ..... | 47 |
| 4.2      | Asiakasajattelun korostuminen kansalaisen roolissa .....                                             | 50 |
| 4.3      | Hyvinvointialueiden ja kuntien yhteistyö osallistumisen edistämässä .....                            | 51 |
| <b>5</b> | <b>Itsehallinto ja valtionohjaus</b> .....                                                           | 53 |
| 5.1      | Hyvinvointialueiden rajoitettu itsehallinto .....                                                    | 53 |
| 5.2      | Moninainen valtionohjaus .....                                                                       | 57 |
| <b>6</b> | <b>Johtopäätökset ja kehittämissuosituks</b> .....                                                   | 60 |
|          | <b>Lähteet</b> .....                                                                                 | 63 |

# 1 Johdanto

Vuoden 2023 alusta toimintansa aloittaneiden hyvinvointialueiden synty merkitsee eräänlaista välitilinpäättöstä vuosikymmeniä jatkuneille sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden uudistamispyrkimyksille. Palvelujärjestelmä uudistuksen ohella tuotettiin kokonainen uusi hallinnontaso suomalaiseen julkiseen hallintoon. Tilannekuvaa hyvinvointialueiden alkutaipaleesta on tärkeä hahmottaa, jotta alkuvaiheen kokemuksia intensiivisestä kehittämisestä ja organisoitumisen vaiheesta saadaan tallennettua. Nykyhetken kokemukset ja käsitykset muodostavat lähtökohdan, joihin myöhemmät vaiheet vertautuvat, ja maaperän tulevalle kehitystyölle. Vastavasti edeltävät kokemukset vaikuttavat nykyhetken käsityksiin ja odotuksiin.

Hyvinvointialueuudistus merkitsee siirtymää hajautetusta kuntapainottuneesta julkishallinnosta huomattavasti keskitetympään malliin, jossa hyvinvointialueita rahoittavalla valtiolla on aiempaa vahvempi merkitys. Uudistus lisää valtion tehtäviä ja vastuuta ohjauksen ja valvonnan kokonaisuudesta erityisesti valtiolle siirtyvän sote-palveluiden rahoitusvastuun kautta. Tarve ohjausmuotojen ja vuorovaikutuksen kehittämiseksi sekä ministeriöiden yhteistyölle hyvinvointialueiden ohjauksessa korostuu.

Kuntapohjaisella paikallishallintojärjestelmällä on ollut vakiintunut asema ja rooli osana suomalaista yhteiskuntaa eikä sen merkitys ole uudistuksessa hävinnyt. Kunnat ovat jatkaneet toimintaansa, joskin suurten uudelleenorganisoitumis- ja sopeutumispaineiden alaisina. Uutena elementtinä on kuitenkin tullut esimerkiksi kuntien tarve muodostaa toimivat yhteistyösuhteet hyvinvointialueisiin. Vaikutukset ulottuvat kuntien tehtäviin sekä toimintaan ja sitä kautta niiden johtamiseen ja laajemmin koko kuntakäsitykseen. (Jäntti 2016; Haveri et al. 2015.)

Kenelläkään ei ole ollut aukotonta käsitystä siitä, millaisiksi hyvinvointialueiden ja kuntien välinen suhde, johtamisen ja ohjauksen kokonaisuus uudistuksessa muodostuvat ja esimerkiksi minkälaisia kerrannaisvaikutuksia uudistuksella on eri toimijoiden välisiin suhteisiin. Sillä, millaisiksi hyvinvointialueiden, kuntien ja valtion suhteet muotoutuvat uudistuksen toimeenpanon alkuvaiheessa, on pitkäaikainen vaikutus kahden paikallisen itsehallinnon tason toiminnalle, toimintaedellytyksille ja yhteistyölle.



Systeminen, kokonaisvaltainen uudistus tarvitsee tuekseen tutkittua tietoa, jonka avulla voidaan jäsentää ja tunnistaa uudistuksen toimeenpanon edellytyksiä sekä siihen liittyviä jännitteitä. Uutta hyvinvointialuejärjestelmää on siis tarkasteltava monitahoisesti niin yhteydessä kuntiin kuin itsenäisenä hallinnontasona, joka muodostaa omat suhteensa valtionhallintoon, ympäröivään yhteiskuntaan ja kansalaisiin.

Maaliskuussa 2023 alkunsa saanut Valtioneuvoston tutkimus- ja selvitystoiminnan rahoittama *Hyvinvointialueiden ja kuntien välinen suhde, johtaminen ja ohjaus (HALKO)* -tutkimushanke vastaa näihin tietotarpeisiin. Hankkeessa tuotetaan tietoa hyvinvointialueiden, kuntien ja valtion välisten suhteiden ja yhteistyön lähtökohdista ja dynamiikasta uudistuksen alkuvaiheessa, sekä uudistuksen potentiaalisista toivotuista ja ei-toivotuista vaikutuksista. ([Tieto käyttöön 2023.](#))

Käsillä olevassa väliraportissa tuotetaan tilannekuvaa uudistuksen alkuvaiheesta ja lähtökohdista hyvinvointialueiden synnylle, tarkastellaan hyvinvointialueiden ja kuntien välistä suhdetta ja yhteistyötä sekä nostetaan esimerkkejä hyvistä käytännöistä ja hankauskohdista eri puolelta Suomea. Raportin lopussa esitetään johtopäätöksiä ja suositukset päätöksenteon tueksi.

## 1.1 Lähtökohtia hyvinvointialueiden työlle

Hyvinvointialueiden perustaminen on merkinnyt perustavanlaatuista uudistusta, jolla on systemisiä vaikutuksia koko suomalaiseen julkiseen hallintoon. Uudistus on vaikuttanut kuntien, valtion ja hyvinvointialueiden välisiin suhteisiin, niiden toimintaan ja rooleihin sekä niiden johtamiseen ja ohjaukseen, paikalliseen itsehallintoon ja kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksiin. Uudistuksen valmistelussa on painotettu hyvinvointialueiden ja kuntien yhteistyötä hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseksi ja sairauksien ennaltaehkäisyssä. Yhteistyöllä on tavoiteltu vähempää sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin kohdistuvaa painetta. (Valtioneuvosto 2021.)

### **Hyvinvointialueuudistuksen tavoitteet (Valtioneuvosto 2021):**

- Kaventaa hyvinvointi- ja terveyseroja
- Turvata yhdenvertaiset ja laadukkaat sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen palvelut hyvinvointialueella asuville
- Parantaa palvelujen saatavuutta ja saavutettavuutta erityisesti perustasolla
- Turvata ammattitaitoisen työvoiman saanti
- Vastata ikääntymisen ja syntyvyyden laskun aiheuttamiin haasteisiin ja
- Hillitä kustannusten kasvua
- Parantaa turvallisuutta

Yleisten uudistukselle asetettujen tavoitteiden lisäksi sosiaali- ja terveysministeriö (2024a) on laatinut valtakunnalliset tavoitteet sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiselle vuosille 2023–2026.

### **Valtakunnalliset tavoitteet sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiselle (STM 2024a):**

- Selkeä palvelujärjestelmä, palveluverkko ja palveluohjaus lisäävät perustason palvelujen saatavuutta, jatkuvuutta ja yhteensovittamista
- Sote-henkilöstön riittävyyden, saatavuuden ja pysyvyyden varmistamiseen on luotu edellytykset
- Toiminta on taloudellisesti kestävä ja kustannusten kasvua hidastetaan suhteessa palveluntarpeen kasvuun
- Toiminnan ohjauksessa ja johtamisessa painotetaan vaikuttavuusperustaisuutta
- Hyvinvointialueiden ja kuntien sekä muiden toimijoiden välillä on toimivat yhteistyörakenteet, joissa painottuu ennaltaehkäisy
- Joustava ja kriisikestävä palvelujärjestelmä turvaa väestön terveyttä, hyvinvointia ja riittävää toimeentuloa koko maassa
- Palvelujärjestelmän sekä perusterveyden- ja sosiaalihuollon palveluihin liittyvä tutkimus- ja kehittämistoiminta vahvistuu
- Kansallisesti ja yhteistyöalueittain suunniteltu tiedonhallinta ja digitalisaatio tukevat tavoitteiden saavuttamista ja asukaslähtöistä toiminnan uudistamista. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2024a)

### 1.1.1 Suomen pitkä polku hyvinvointialueuudistukseen

Sosiaali- ja terveystalvelujen järjestämisen uudistaminen Suomessa on ollut pitkä ja monivaiheinen prosessi. Vuosikymmenten uudistuspyrkimyksillä on etsitty keinoja erityisesti väestön ikääntymiseen, sote-työvoimapulaan, kustannustenkasvuun, palveluintegraatioon, palvelujen laatuun, saatavuuteen ja saavutettavuuteen liittyviin haasteisiin vastaamiseksi.

Hyvinvointialueuudistukseen johtanut sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen valtiolähtöinen uudistaminen alkoi vuonna 2005, kun Matti Vanhasen hallitus aloitti kunta- ja palvelurakennuudistushankkeen (PARAS-hanke). Uudistuksessa sote-palvelujen järjestämistä pyrittiin uudistamaan kuntaliitosten ja kuntien välisen yhteistyön avulla kokoamalla perusterveydenhuollon ja sosiaalipalvelujen järjestämistä vastuu vähintään noin 20 000 asukkaan kunnille tai kuntien muodostamille yhteistoiminta-alueille. Uudistamista jatkoivat tältä pohjalta Vanhasen II hallitus v. 2007 alkaneella vaalikaudella ja Mari Kiviniemen hallitus (v. 2010–2011). Uudistuksen seurauksena Suomessa perustettiin yhteistoiminta-alueita ja tehtiin kuntaliitoksia. (Ks. esim. Valli-Lintu 2017; Airaksinen ym. 2012)

Jyrki Kataisen hallituksen (v. 2011–2014) aikana uudistamispyrkimyksiä jatkettiin valmistelemalla sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennuudistusta. Tarkoituksena oli kytkeä sote-palvelurakennuudistus yhteen kuntauudistuksen kanssa siten, että palveluiden järjestämisestä olisivat vastuussa riittävän isot ja vahvat peruskunnat. Siinä sote-palvelujen järjestämistä vastuu oli tarkoitus jakaa viiden laajan kuntayhtymän, ns. miljoonapiirin, sote-alueiden ja kuntien kesken. Kuntien roolia sote-palvelujen järjestämisessä oli tarkoitus määrittellä kuntien asukasluvun perusteella. Mallia pidettiin monimutkaisena ja se kaatui perustuslakivaliokunnan arvioon: toteutuessaan uudistus kaksinkertaistaisi kuntien välisen veroprosenttien erot ja olisi siten epädemokraattinen. (Ks. lisää Valli-Lintu 2017)

Juha Sipilän hallitus (v. 2015–2019) jatkoi edelleen uudistamispyrkimyksiä parlamentaarisen uudistamisen keinoin. Uudistuksessa päätettiin perustaa 18 maakuntaa järjestämään sote-palveluja ja integroimaan perus- ja erityistason palvelut saman organisaation järjestämistä vastuulle. Tässä uudistamispyrkimyksessä sosiaali- ja terveystalvelujen uudistaminen oli kytketty aluehallintouudistukseen. Suunnitellut maakunnat olisivat olleet monialaisia vastaten useista toiminnoista. Lisäksi mallissa korostui kansalaisten valinnanvapauden kasvattaminen palveluntarjoajan valinnan suhteen. Malli ajautui yhä suurempiin vaikeuksiin perustuslakivaliokunnan osoittaessa lukuisia korjaustarpeita ja sosiaali- ja terveystalveluvaliokunnan käsittelyn pitkittyessä. Lopullisesti malli kaatui Sipilän eropyyntöön ja hallituksen hajottamiseen. (Valli-Lintu 2019; Manssila & Mattson 2019, 36.)

Antti Rinteen hallitus (v. 2019) ja Sanna Marinin hallitus (2019–2023) jatkoivat edelleen sote-uudistuksen valmistelua edellisten vaalikausien valmistelun pohjalta perustuslaillisiin reunaehtoihin rajautuen. Uudistuksessa tarkoituksena oli koota sote- ja pelastuspalvelut itsehallinnollisille alueille. Poikkeuksena edellisiin yrityksiin, tämänkertainen uudistus keskittyi rajattuihin palvelukokonaisuuksiin. Uudistus hyväksyttiin vuonna 2021. Ensimmäiset aluevaalit järjestettiin vuonna 2022, ja hyvinvointialueet aloittivat toimintansa vuoden 2023 alussa.

Edelliset uudistuspyrkimykset ovat kerrostuneesti jättäneet jälkensä viimein toteutuneeseen järjestelmään, mutta myös eri toimijoiden ja kansalaisten odotuksiin. Aiemmat sote-uudistuskierrokset vaikuttavatkin edelleen, vaikka varsinaista kansallista reformia ei saatukaan aikaisemmin toteutettua. Perusterveydenhuollon ja sosiaalipalvelujen järjestämistä vastuu yhdistämisen, laajojen ja ylikunnallisten organisaatioiden perustaminen, perus- ja erityistason palvelujen integraation ja alueellisen itsehallinnon ideat ovat nähtävissä nykyisessä toteutuneessa järjestelmässä. Monet nykyiset hyvinvointialueet ovat muodostuneet olemassa olleen jo sosiaali- ja terveystalv palveluja integroineen kuntayhtymärakenteen pohjalta, joita luotiin mm. PARAS-hankkeen seurauksena. Näiden lisäksi on luotu myös täysin uusia organisaatioita, joissa toiminnan käynnistymistä on edeltänyt organisaation rakentaminen alusta alkaen tai sairaanhoitopiirien ympärille. Lähtökohdat eri hyvinvointialueiden työlle ovat vaihtelevia.

## 1.1.2 Siirtymä kohti monitasoista hallintaa

### Kohti eurooppalaista hallintatapaa

Hyvinvointialueuudistuksen myötä Suomen julkinen hallinto muuttuu kohti monitasohallintaa, joka on eurooppalaisittain yleinen tapa järjestää julkinen hallinto (Sandberg 2016; Jäntti ym. 2019). Monitasohallinnassa valtion (tai liittovaltion) alapuolella toimii useita itsehallinnollisia tasoja mutta sillä on myös horisontaalinen ulottuvuus. Eurooppalaisessa keskustelussa monitasohallinta on nähty keinona alue- ja paikallistason yhteisöjen voimaannuttamiseen, ja tähän liittyvät vahvasti esimerkiksi Euroopan Unionin subsidiariteetti- ja kumppanuusperiaatteet (Tatar 2016).

Monitasohallinnan voidaan luonnehtia olevan *”jatkuva neuvottelujärjestelmä sisäkkäisten hallintojen kesken useilla aluetasoilla, mikä on seurausta laajasta instituutioiden uudelleenluomisprosessista”* (Gary Marks 1993). Monitasohallinnan onnistumisen perustana ovat onnistunut työnjako toimijoiden välillä,

hallinnontasojen autonomia ja kansanvaltaisuus, hallinnontasojen legitimizeetti eli hyväksymisenarvoisuus ja toimijoiden yhteistyö vertikaalisesti ja horisontaalisesti (ks. Nyholm et al. 2017).

Monitasoisen järjestelmän vertikaalisen yhteistyön erityispiirre on eri tasojen ja niillä vaikuttavien toimijoiden suhteissa. 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 kanssa.

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.

### **Itsehallinto monitasoisen hallinnan lähtökohtana**

Paikallisessa itsehallinnossa on kyse paikallishallinnon vapaudesta, mahdollisuuksista ja kyvykkyydestä johtaa omaa toimintaansa ja tehdä päätöksiä. Monitasohallinnassa 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. 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 toimivat 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.

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 olettaen, 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 kunta-kontekstissa (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.

## 1.2 Tutkimuksen toteutus ja aineistot

Valtioneuvoston tutkimus- ja selvitystoiminnan rahoittama Hyvinvointialueiden ja kuntien välinen suhde, johtaminen ja ohjaus (HALKO) -hanke käynnistyi maaliskuussa 2023 ja jatkuu syksyyn 2025 ([Tieto käyttöön 2024](#)). Hankkeen toteuttaa Tampereen yliopiston Johtamisen ja talouden tiedekunnan tutkijoista koostuva tutkimusryhmä. Tutkimusryhmään kuuluvat tämän raportin kirjoittajien ohella Pasi-Heikki Rannisto, Jenni Airaksinen, Matias Heikkilä, Jonne Parkkinen, Akseli Tiensuu, Anu Mutanen sekä Santeri Lajunen. Tutkimusaineisto on kerätty tutkimusryhmän tiiviissä yhteistyössä ja väliraportissa esitettäviä tutkimustuloksia on reflektoitu tutkimusryhmän kesken.

Hankkeen ensimmäisessä vaiheessa tuotettu kuvaus alueiden yhteistyöstä, hyvistä käytännöistä ja hankauskohdista sekä ratkaisua vaativista ongelmista on koottu tähän väliraporttiin. Käsillä olevan väliraportin lisäksi tutkimustuloksia on jo julkaistu ja tullaan edelleen julkaisemaan tutkimushankkeen edetessä lyhyemmissä katsauksissa. Hankkeen tulokset raportoidaan kattavasti loppuraportissa syksyllä 2025. Tutkimuksen toteuttamiseksi on tehty laaja aineistonkeruu, jossa esillä ovat monet näkökulmat ja aineistolajit.

Tässä julkaisussa hyödynnetty aineisto koostuu haastatteluista, kyselyistä ja dokumenteista (Taulukko 2). Haastatteluaineisto on kerätty teemahaastatteluina useilta eri tahoilta, mukaan lukien hyvinvointialuejohtajat, neljän kohdealueen johtavat viranhaltijat, valmistelun keskeiset henkilöt, kuten ministeriöiden edustajat, hyvinvointialueiden ja kuntien osallisuusasiantuntijat, sekä hyvinvointialueiden johtavat luottamushenkilöt. Lisäksi on järjestetty fokusryhmiä, joissa edustettuna on 10 erityyppistä kuntaa tutkimuksen kohdealueilta. Hankkeessa on toteutettu kaksi laajaa kansallista kyselyä. Kyselyt on suunnattu hyvinvointialueiden aluevaltuutetuille ja Manner-Suomen kuntajohtajille. Seuraavissa luvuissa esitetyt aineistositaatit on täsmennetty tunnuksin; hyvinvointialueen viranhaltija, hyvinvointialueen luottamushenkilö, kunnan edustaja (sis. viranhaltijat sekä luottamushenkilöt), ministeriön edustaja, vastaus aluevaltuustokyselyyn ja vastaus kuntajohtajakyselyyn.

Dokumenttianalyysiin on käytetty hyvinvointialuestrategioita sekä hyödynnetty Tampereen yliopiston kunta- ja aluejohtamisen maisterivaiheen opiskelijoiden toteuttamina kurssitehtävinä toteutettuja analyyskejä, jotka ovat käsitelleet muun muassa kohdealueiden hyvinvointialuestrategioita, hallintosääntöjä, osallistumisen kokonaisuutta ja Pirkanmaan hyvinvointialueen ja kunnallisten oppilaitosten rajapintaa ja yhteistyörakenteita. Lisäksi kurssityönä on analysoitu Kuntaliiton tuottamien Yhdyspintafoorumien videotalliointeja.

Tutkimuksen kohdealueiksi on valittu neljä ominaisuuksiltaan ja toiminta-edellytyksiltään erilaista hyvinvointialuetta: Etelä-Karjala, Lappi, Länsi-Uusimaa ja Pirkanmaa (Taulukko 1). Valitut alueet ovat väestömäärältään ja -rakenteeltaan sekä kuntarakenteeltaan ja pinta-alaltaan erilaisia ja eri puolilta Suomea. Valituissa kohteissa on alueita, joilla on ennen vuotta 2023 toiminut alueellinen sote-kuntayhtymä tai erilaisia sote-yhteistyön ja palvelujen järjestämisen malleja ja tapoja, ja alueita, joissa kunnat ovat itse järjestäneet sote-palvelut. Kohdealueiden lähtökohdat hyvinvointialueen muodostamiselle vaihtelevat tarjoten monipuolisen näkökulman hyvinvointialueiden ja kuntien välisten suhteiden tarkasteluun.

**Taulukko 1.** Hankkeen kohdealueet

| Hyvinvointi-<br>alue | As. luku | Kuntia<br>alueella | Maapinta-<br>ala, km <sup>2</sup> | As. tiheys,<br>as/km <sup>2</sup> | Tal. huolto-<br>suhde | Yli 64-v.<br>osuus, % |
|----------------------|----------|--------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|-----------------------|-----------------------|
| Etelä-Karjala        | 124 903  | 9                  | 5 326                             | 23,5                              | 157                   | 29,1                  |
| Lappi                | 176 039  | 21                 | 92 678                            | 1,9                               | 142                   | 27,3                  |
| Länsi-<br>Uusimaa    | 497 429  | 10                 | 7 858                             | 63,3                              | 114                   | 18,4                  |
| Pirkanmaa            | 540 573  | 23                 | 13 249                            | 40,1                              | 125                   | 22,3                  |

**Taulukko 2.** Tutkimushankkeen haastattelu- ja kyselyaineistot

| Hallinnon-<br>taso          | Ajankohta                                              | Aineiston tyyppi ja informanttien<br>asema                                                                                                                                                                                           | Informanttien lukumäärä<br>ja organisaatiot                                                                                    |
|-----------------------------|--------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Valtion-<br>hallinto        | 3–4 / 2024                                             | Hyvinvointialueuudistuksen sekä hyvinvointialueiden ohjauksen keskeisten avainhenkilöiden haastattelut                                                                                                                               | 10 haastateltavaa (mm. Valtiovarainministeriö, Sosiaali- ja terveysministeriö, Sisäministeriö, Opetus- ja kulttuuriministeriö) |
|                             | 5–6 / 2023                                             | Hyvinvointialuejohtajien haastattelut                                                                                                                                                                                                | 17 haastateltavaa                                                                                                              |
| Hyvin-<br>vointi-<br>alueet | 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)                                      |
|                             | 5–9 / 2023                                             | Hyvinvointialueiden osallisuusasiantuntijoiden haastattelut                                                                                                                                                                          | 10 haastateltavaa (Etelä-Karjalan, Lapin, Länsi-Uusimaan ja Pirkanmaan hyvinvointialueet)                                      |
|                             | 5–6 / 2023,<br>9–10 / 2024                             | Hyvinvointialueiden johtavien luottamushenkilöiden haastattelut (aluehallitusten ja aluevaltuustojen puheenjohtajia)                                                                                                                 | 13 haastattelua (edustettuna 9 hyvinvointialuetta)                                                                             |
|                             | 30.10.2023–<br>15.1.2024,<br>Lime Survey<br>-alustalla | Kysely kaikille Suomen varsinaisille aluevaltuutetuille                                                                                                                                                                              | 352 vastausta, vastausprosentti 25,52 %                                                                                        |



| Hallinnon-<br>taso | Ajankohta                                        | Aineiston tyyppi ja informanttien<br>asema                                                                                               | Informanttien lukumäärä<br>ja organisaatiot         |
|--------------------|--------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------|
|                    | 4 / 2024                                         | Fokusryhmähaastattelut kohde-<br>alueilla sijaitsevien kuntien<br>edustajille (mm. kuntajohtajia ja<br>kunnanhallitusten puheenjohtajia) | 3 fokusryhmähaastattelua<br>(edustettuna 10 kuntaa) |
| Kunnat             | 16.1.–<br>7.4.2024,<br>Lime Survey<br>-alustalla | Kysely kaikille Manner-Suomen<br>kuntajohtajille ja pormestareille                                                                       | 77 vastausta, vastaus-<br>prosentti 26,27 %         |
|                    | 4–5 / 2024                                       | Kuntien osallisuus- ja vaikuttamis-<br>toimielinasantuntijoiden<br>haastattelut                                                          | 8 haastateltavaa<br>(edustettuna 8 kuntaa)          |

### 1.3 Kokemuksia hyvinvointialueiden käynnistymisestä neljältä kohdealueelta

**Etelä-Karjalan hyvinvointialue** on esimerkki alueesta, jossa on toimittu maakunnallisessa mittakaavassa jo ennen hyvinvointialueuudistusta. Sosiaali- ja terveystieteiden keskeiset toimijat Eksote (kuntayhtymä) ja Etelä-Karjalan pelastuslaitos toimivat pohjana hyvinvointialueelle. Etelä-Karjalan hyvinvointialue on lähtökohdiltaan poikkeuksellinen, sillä sen edeltäjän Eksote-kuntayhtymän aikana oli jo luotu perusrakenteet, joiden pohjalta uutta organisaatiota on rakennettu. Hyvinvointialuetta edeltävä kuntayhtymä oli vastannut maakunnan laajuisesti terveystieteiden järjestämisestä ja esimerkiksi kuntien kanssa tehtävä yhteistyö oppilashuollon teemoissa oli jo tuttua. Sosiaali- ja terveystieteiden integraatiota on rakennettu jo kuntayhtymäaikana. Myös pelastustoimi oli jo aikaisemmin rakennettu maakunnantasoisena kokonaisuutena, minkä on koettu helpottavan integraatiota.

Aineistossa siirtymävaihetta kuvataan muihin alueisiin verrattuna helpompana, kun yhteisestä toiminnasta on jo vuosikymmenen kokemus. Kuitenkin esimerkiksi suhdetta kuntiin on tarvinnut rakentaa uudelleen siirryttäessä hyvinvointialuejärjestelmään. Alueen kuntien rooli on muuttunut omistajaohjaajista yhdyspinnoilla yhteistyötä tekeviksi kumppaneiksi.

**Lapin hyvinvointialue** on muodostettu 21 kunnan, pelastustoimen ja kahden sairaanhoitopiirin ja erityishoitopiirin yhdistämisen kautta, ja yhteisen toimintakulttuurin luomisen kuvataan haastaneen hyvinvointialueen alkumetrejä. Vaikka kuntien toimintakulttuurin nähdään nivoutuvan jo siirtyvien työntekijöiden mukana osaksi hyvinvointialueen toimintaa, tuovat kahden sairaalaorganisaation toimintakulttuurit mukanaan vielä lisähaastetta kokonaisuuden rakentamiseen.

Lapin hyvinvointialueen lähtökohtiin vaikuttavat maantieteelliset erityispiirteet kuten pitkät etäisyydet ja vakituisten asukkaiden ja kausimatkailijoiden määrän suuri ero. Huomioon otettavana asiana nostetaan esille myös erityisvelvoite saamenkielisten palvelujen järjestämiseksi ja yhteistyö Saamelaiskäräjien mutta myös yhteistyö Ruotsin ja Norjan kanssa esimerkiksi kielikysymyksissä. Näiden erityispiirteiden on kuvattu olleen jo valmisteluvaiheen ajan keskeisimpinä kärkinä alueen toiminnassa.

**Länsi-Uudenmaan hyvinvointialueen** erityispiirteiksi voidaan laskea asukkaiden terveyden ja toimintakyvyn muuta Suomea parempi tilanne sekä alueen sisäinen voimakas vaihtelu. Aluetta luonnehtii esimerkiksi kielten moninaisuus; asukkaista 12 % puhuu äidinkielenään ruotsia ja 15 % muuta kuin suomea tai ruotsia. Länsi-Uudenmaan hyvinvointialueen tehtävänä on lisäksi tukea ruotsinkielisten sosiaali- ja terveyspalvelujen kehittämistä koko maassa. Länsi-Uudenmaan hyvinvointialue edustaa yhteistyörakenteeltaan erityistä toimintamallia, jossa neljä hyvinvointialuetta, Helsingin kaupunki ja HUS vastaavat yhdessä asukkaiden palvelupoluista perusterveydenhuollosta erikoissairaanhoidon.

Länsi-Uudenmaan hyvinvointialue eroaa verrokeistaan siten, että hyvinvointialueuudistuksen lainsäädännön varmistuttua alueella ei ole ollut yhtä sairaanhoitopiiriä tai muutakaan alueellista organisaatiota, jonka pohjalle uutta organisaatiota olisi voitu alkaa rakentaa. Hyvinvointialue on rakentunut kuntien toiminnasta irrotettujen sosiaali- ja terveyspalvelujen, sekä jo aiemmin alueelliseksi järjestetyn pelastustoimen osatekijöistä. Länsi-Uudenmaan hyvinvointialueen rakentamisen alusta alkaen kuvataan vaatineen vallitsevien ennakoajatusten kyseenalaistamista, asioiden tärkeysjärjestyksen hahmottamista ja priorisointia välittömästi toteutettavien tehtävien sekä vähemmän kiireellisten tehtävien välillä.

**Pirkanmaan hyvinvointialue** on väestöltään Suomen suurin hyvinvointialue. Sen lähtökohtien erityispiirteenä voidaan pitää organisaation luomista alueelle, jossa on merkittävässä roolissa näyttäytyvä keskustaupunki Tampere sekä yliopistollinen sairaala. Vahvoista maamerkeistä huolimatta palvelurakenne Pirkanmaalla on kuitenkin ollut pirstaleinen ja yksikkökoot esimerkiksi terveyspalveluissa ovat olleet pieniä. Pirkanmaan hyvinvointialueella on ennen uudistusta ollut

käytössä moninaisia palveluiden järjestämisen tapoja ja rakenteita. Kunnat ovat hoitaneet palveluita itse, kuntayhtyminä tai laajojen ulkoistusten kautta. Alueella on kuntien pitkäaikaisia ja vakiintuneita yhteistyöjärjestelyitä (esim. Tampereen kaupunkiseudulla).

Alueen ikärakenteessa ja sairastavuudessa on paljon sisäistä vaihtelua, mutta erityispiirteenä voidaan pitää positiivista väestönkehitystä ja seudullista veto-voimaa. Vaikka hyvinvointialue sijaitsee kansallisesti vertailtuna vetovoimaisella seudulla, ovat alueen kunnat keskenään hyvin erilaisia ja erilaisissa tilanteissa, mikä haastaa myös hyvinvointialuetta esimerkiksi palveluverkkokysymyksissä. Alueella on kasvava kaupunkiseutu, pienempiä seutukaupunkeja ja harvaan asuttua maa-seutua, ja sitä voidaan luonnehtia jopa Suomeksi pienoiskoossa.

## 2 Hyvinvointialueiden ja kuntien välinen suhde ja yhteistyö

Hyvinvointialueiden ja kuntien yhteistyön kannusteita voidaan tarkastella yhtäältä lainsäädännön ja muun valtioneuvoston ohjauksen sekä toisaalta keskinäisten riippuvuuksien näkökulmasta.

Lainsäädäntö sisältää monia määräyksiä kuntien ja hyvinvointialueiden välisestä yhteistyöstä. Hyvinvointialueiden ja kuntien yhteistyöstä on säädetty mm. hyvinvointialueesta annetussa laissa (611/2021) sekä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetussa laissa (612/2021). Lisäksi erillislakeihin sisältyy yli 30 hyvinvointialuetta ja kuntaa koskevaa yhteistyövelvoitetta. Tavoitteena on, että hyvinvointialueiden ja kuntien sekä muiden toimijoiden välillä on toimivat yhteistyörakenteet, joissa painottuu ennaltaehkäisy (Sosiaali- ja terveysministeriö 2024a). Yhteistyön muodot ja käytännöt on kuitenkin jätetty melko vapaasti alueiden itsensä päätettäväksi ja kehitettäväksi.

Julkisen hallinnon kyky toimia eri hallinnontasojen ja -tahojen välisessä yhteistyössä on nostettu myös keskeiseksi osaksi Suomen julkisen hallinnon strategiaa (VM 2020), jonka tehtävänä on ohjata ja vahvistaa julkisen hallinnon uudistamista 2020-luvulla. Hyvinvointialueiden ja kuntien väliset sujuvat yhteistyösuhteet ovat edellytys kansalaisten kannalta keskeisimpien julkisten palvelujen kokonaisuuden toimivuuden kannalta. Sosiaali- ja terveysministeriön (Sosiaali- ja terveysministeriö 2024b) mukaan kuntien ja hyvinvointialueiden on tehtävä yhteistyötä hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseksi:

- Toistensa kanssa ja tuettava toisiaan asiantuntemuksellaan.
- Alueella toimivien muiden julkisten toimijoiden, yksityisten yritysten ja yleishyödyllisten yhteisöjen kanssa.
- Hyvinvointialue järjestää vuosittaiset alueelliset neuvottelut tavoitteista, toteutuksesta ja seurannasta.

Vapaaehtoisen yhteistyön perustana puolestaan ovat toimijoiden yhteinen tavoite, intressit ja havaitut riippuvuudet omien tavoitteiden saavuttamisessa. Pfefferin ja Salancikin (1979) kehittämän resurssiriippuvuusteorian mukaan organisaatioiden menestys riippuu olennaisesti niistä resursseista (raha, materiaalit, asiakas-kontaktit, tieto, taito, valta, vaikutusvalta), joita niillä on käytettävissään. Osa

resursseista on kuitenkin aina oman organisaation ulkopuolella, mikä aiheuttaa resurssiriippuvuutta. Mikäli tämä on kahdensuuntaista, voidaan puhua keskinäisriippuvuuksista, mikä on yleensä hyvä lähtökohta yhteistyölle.

Resurssiriippuvuuden strategista merkitystä kuvaa kolme näkökulmaa. Ensiksi se kuinka tärkeää resurssien kontrollointi on vallan ja toimintavapauden kannalta. Toiseksi kuinka vakavia seuraukset ovat organisaation toiminnan kannalta, mikäli se ei pysty hyödyntämään ulkopuolisia resursseja. Kolmanneksi merkitystä kuvaa kysymys onko organisaatiolla käytettävissä vaihtoehtoisia resurssilähteitä. Ellei ole, organisaation on pakko rakentaa yhteistyösuhteita tarvittavia resursseja hallitsevan toimijan kanssa. (Pfeffer & Salancik, 1979.)

Edellä esitetyn resurssiriippuvuusteorian mukaan lähtökohdat kuntien ja hyvinvointialueiden vapaaehtoiselle yhteistyölle ovat hyvät, koska ne ovat selkeästi keskinäisriippuvaisia. Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen on selkein esimerkki tehtäväalueesta, jossa vallitsee lainsäädännön veloitteiden ohella aito keskinäisriippuvuus. Yhteisten asukkaiden hyvinvointi rakentuu yhtäältä kuntien viisaan ennaltaehkäisevän ja hyvinvoinnin mahdollistavan työn varaan esimerkiksi koulutuksen, asumisen, vapaa-ajan ja liikkumisen kysymyksissä. Toisaalta asukkaiden hyvinvoinnin varmistamiseksi tarvitaan hyvinvointialueiden järjestämiä sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastusalan ammattilaisten tuottamia palveluita. Resurssit, kuten tieto ja käytettävissä olevat varat, ovat suurelta osin jakaantuneet kummankin osapuolen kesken. Nämä keskinäisriippuvuudet tuottavat ja uudelleenmuokkaavat yhtäältä kuntien ja hyvinvointialueiden sisäistä, mutta toisaalta myös niiden välistä valtaa.

## 2.1 Hyvinvointialueiden ja kuntien välisten yhteistyörakenteiden kirjo

Hyvinvointialueiden ja kuntien sekä muiden toimijoiden välisiä yhteistyömuotoja kuten verkostoja ja yhteistyöelimiä on luotu ympäri Suomen ja alueellista vaihtelua on paljon. Erilaiset yhteistyön järjestämisen tavat ovat rakentuneet osin jo aiempien alueellisten yhteistyörakenteiden varaan, mutta myös täysin uusia yhteistyörakenteita on luotu. Oheiseen taulukkoon on koottu esimerkkejä erilaisista hyvinvointialueita ja kuntia sekä muita alueen toimijoita yhdistävistä yhteistyömuodoista perustuen sekä hankkeen haastatteluaineistoihin että ulkoisiin verkkolähteisiin. (Taulukko 3).

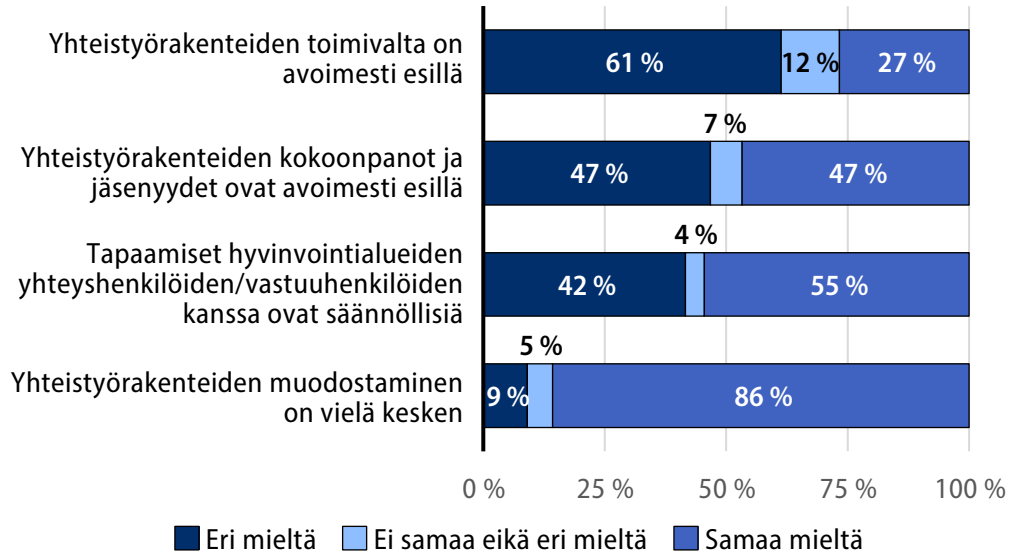
Tyypillinen tapa järjestää yhteistyötä ovat erilaiset johtajakokoukset, joissa hyvinvointialueen ja kuntien ylin johto kokoontuu säännöllisesti joko verkon välityksellä tai kasvotusten. Näissä johtajakokousrakenteissa järjestämisvastuissa on variaatiota, siinä missä osalla alueista hyvinvointialue toimii koollekutsujana, on toisaalla jatkettu maakunnallista johtajakokouskäytäntöjä, joissa olemassa olevaan verkostoon kutsutaan myös hyvinvointialueen johto mukaan.

Osalla alueita on rakennettu hyvinvointialueiden ja kuntien, mutta paikoin myös muiden toimijoiden välistä yhteistyötä virallisten toimielinten sekä hallintosääntöihin kirjattujen toimielinten kautta. Tyypillisiä esimerkkejä ovat yhdyspintatyön ja hyvinvoinnin edistämisen teemat yhdistävät lautakunnat, joita on esimerkiksi Etelä-Pohjanmaalla ja Kainuussa. Päijät-Hämeessä yhdyspintaneuvottelukunta yhdistää alueen kuntajohtajat, järjestöjen edustajat ja maakuntaliiton. Lapissa saamen kielten lautakunta yhdistää eri toimijoita turvataksaan kielellisten oikeuksien käytännön toteutumisen.

Yhteistyötä on organisoitu myös verkostomaisesti, jolloin keskeisiksi tunnistettuja toimijoita, kuten järjestöjä, seurakuntia tai asiantuntijoita kootaan yhteen. Näistä esimerkkeinä toimivat mm. Etelä-Karjalan ja Itä-Uudenmaan hyvinvointialueen kumppanuuspöydät sekä järjestöfoorumit, jollaista hyödynnetään esimerkiksi Keski-Suomen hyvinvointialueella.

Kuntajohtajakyselyn vastaukset yhteistyötä ja yhteistyörakenteita koskeviin väittämiin osoittavat, että yhteistyörakenteiden muodostaminen on ollut vielä kesken keväällä 2024 ja monet kuvaavat hyvinvointialueiden yhteys- tai vastuuhenkilöiden tapaamisia vielä epäsäännöllisiksi. Keskeneräisyyttä suurempana kysymyksenä voidaan pitää sitä, ettei muodostettujen yhteistyörakenteiden toimivaltaa ja kokoonpanoja pidetä avoimesti esiteltyinä. (Kaavio 1, 22)

**Kaavio 1.** Kuntajohtajien arvio kuntien ja hyvinvointialueen välisestä yhteistyöstä ja yhteistyörakenteista (N=77)



**Taulukko 3.** Esimerkkejä hyvinvointialueiden, kuntien ja muiden toimijoiden yhteistyörakenteista

| Hyvinvointialue | Yhteistyörakenne                         | Piirteet                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | Tyyppi               |
|-----------------|------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------|
| Keski-Uusimaa   | Hyte-verkosto                            | Toteuttaa hyvinvointialueen yhteistyötä alueen muiden toimijoiden kanssa. Osallisina mm. järjestöt, kunnat, seurakunnat ja hyvinvointialue.                                                                                                                                                                                                                                                | Asiantuntijaverkosto |
| Kymenlaakso     | Kymenlaakson järjestöjen neuvottelukunta | Tekee näkyväksi ja tunnetuksi maakunnan järjestötoimintaa ja vahvistaa järjestöjen roolia hyvinvointialueen ja kuntien kehittämistyössä ja rakenteissa, edistää järjestöjen keskinäistä sekä järjestöjen ja julkisen sektorin välistä yhteistyötä ja parantaa kansalaisten osallistumismahdollisuuksia. Osallisina järjestöjen edustajat, alueen kunnat, maakuntaliitto ja hyvinvointialue | Asiantuntijaverkosto |
| Itä-Uusimaa     | Kumppanuuspöytä                          | Rakenteen tarkoituksena on edistää tiedonkulkua sekä yhteistyötä hyvinvointialueen ja alueella toimivien järjestöjen välillä. Kumppanuuspöydässä istuu 22 jäsentä alueen järjestöistä, toimikausi kestää 2 vuotta                                                                                                                                                                          | Asiantuntijaverkosto |
| Keski-Suomi     | Järjestöfoorumi                          | Järjestöfoorumeissa kuullaan hyvinvointialueen alueen valmistelun ajankohtaiset kuulumiset sekä keskustellaan erityisesti järjestöjä koskettavista kysymyksistä.                                                                                                                                                                                                                           | Asiantuntijaverkosto |
| Etelä-Karjala   | Kumppanuuspöydät, hyte-toiminta          | Etelä-Karjalan Kumppanuuspöytä, jossa on edustus eri järjestökategorioista, kaikista maakunnan kunnista, Etelä-Karjalan liitosta ja EKHVA:sa (ennen Eksotesta). Mukaan on kutsuttu myös asiantuntijat Kaakkois-Suomen sosiaalialan osaamiskeskus Socomista ja Kymen-Karjalan sosiaali- ja terveysturvayhdistyksestä                                                                        | Asiantuntijaverkosto |
| Satakunta       | Elinkeino- ja järjestöneuvottelukunta    | Satakunnan hyvinvointialueen järjestämistä vastuulle kuuluvien palveluiden ja niiden alaan kuuluvien yksityisten palvelutuottajien, yhdistysten ja seurakuntien toimintojen yhteistyöfoorumi.                                                                                                                                                                                              | Asiantuntijaverkosto |
| Kainuu          | Alueellinen Hyte-verkosto                | Osallisina hyvinvointialueen ja kuntien hyte-koordinaattorit.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | Asiantuntijaverkosto |
| Etelä-Karjala   | Kuntajohtajakokous                       | HVA-johtajan ja kuntajohtajien kuukausittaiset tapaamiset                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | Johtajakokous        |
| Lappi           | Kuntajohtajapalaverit                    | Hyvinvointialueen johto ja kuntajohtajat                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | Johtajakokous        |
| Länsi-Uusimaa   | C10-kokous                               | Espoon kaupunginjohtajan johdolla alueen kuntajohtajat kokoontuvat ja hva-johtaja kutsuttuna myös                                                                                                                                                                                                                                                                                          | Johtajakokous        |



| Hyvinvointialue   | Yhteistyörakenne                                      | Piirteet                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | Tyyppi                   |
|-------------------|-------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|
| Satakunta         | Kuntajohtajakokous                                    | Maakuntaliiton isännöimä, kunnat ja hva-edustus                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | Johtajakokous            |
| Satakunta         | Kuntajohtaja-Teams                                    | Mahdollistetaan nopea ja joustava yhteydenpito, välillä jopa viikoittain kommunikointia, HVA johtaja aina paikalla ja kuntajohtajat                                                                                                                                                                                                                          | Johtajakokous            |
| Pohjois-Savo      | Kuntafoorumi                                          | Kokoa kuntien ja hyvinvointialueen yhteiset ajankohtaiset asiat ja johtaa ne toimenpiteiksi hyvinvointialueen eri toimialoilla. Kutsuttuna kaikkien pohjoissavolaisten kuntien kuntajohtajat. Mikäli kuntafoorumilla käsitellään jotain tiettyä yhdyspintateemaa, kunnanjohtajat voivat kutsua toiminnasta vastuussa olevan viranhaltijan mukaan foorumille. | Johtajakokous            |
| Keski-Suomi       | Kuntaneuvottelut                                      | Kunnat varaavat yksittäin omat neuvotteluaikinsa lakisääteisiä neuvotteluja varten                                                                                                                                                                                                                                                                           | Kahdenvälinen neuvottelu |
| Lappi             | Hyvinvointialueen ja kuntien neuvottelukunta          | Muutama edustaja kustakin kunnasta tai kuntajohtaja ja joku muu edustaja, hyvinvointialueelta luottamushenkilöitä ja viranhaltijoita                                                                                                                                                                                                                         | Virallinen toimielin     |
| Länsi-Uusimaa     | Kuntien ja hyvinvointialueen neuvottelukunta          | Neuvottelukunta käsittelee hyvinvointialueen ja kuntien toteuttamaa yhteistyötä hyvinvoinnin, terveyden ja arjen turvallisuuden edistämässä sekä muilla tehtävälueilla hyvinvointialueen ja kuntien yhdyspinnoissa. Jokainen Lapin hyvinvointialueen kunta, Lapin liitto sekä Saamelaiskäräjät esittävät kukin 1 edustajan neuvottelukuntaan.                | Virallinen toimielin     |
| Pohjois-Pohjanmaa | Yhdyspintalautakunta                                  | Päättää myönnettävien yleisten avustusten periaatteista sekä jakamisesta, mahdollisesi osallistuvasta budjetoinnista, seurantaa asukkaiden hyvinvoinnista ja terveydestä, niihin vaikuttavista tekijöistä ja toteutuneista toimenpiteistä edistää sidosryhmä yhteistyötä.                                                                                    | Virallinen toimielin     |
| Pohjois-Savo      | Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen neuvottelukunta | Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen työtä johtaa poikkihallinnollinen HYTE-neuvottelukunta. HYTE-neuvottelukunnan edustajat ovat mm. sote-palveluista, kunnista, järjestöistä, apteekkeista, seurakunnasta.                                                                                                                                                | Virallinen toimielin     |

| Hyvinvointialue | Yhteistyörakenne                                                    | Piirteet                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | Tyyppi               |
|-----------------|---------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------|
| Etelä-Pohjanmaa | Yhdyspintatyön sekä hyvinvoinnin ja terveydenedistämisen lautakunta | Valmisteleo aluehallitukselle hyvinvointialuestrategian mukaiset linjaukset palvelutuotannon yhteistyöstä yksityisten yritysten, kuntien ja muiden julkisten toimijoiden sekä yleishyödyllisten yhteisöjen kanssa<br><br>Neuvottelee muusta yhteistyöstä, tavoitteista ja työnjaosta kuntien kanssa. Vastaa osaltaan hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen yhteistyöstä alueen kuntien, muiden julkisten toimijoiden, yksityisten yritysten ja yleishyödyllisten yhteisöjen kanssa. Valmisteleo aluehallitukselle alueellisen hyvinvointikertomuksen ja hyvinvointisuunnitelman yhteistyössä hyvinvointialueen kuntien kanssa sekä seuraa hyvinvointialueen asukkaiden elinoloja, hyvinvointia ja terveyttä sekä niihin vaikuttavia tekijöitä alueittain ja väestöryhmittäin | Virallinen toimielin |
| Itä-Uusimaa     | Kehittäminen ja yhteistyö lautakunta                                | Linjaa hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen vaatiman yhteistyön suunnittelua ja koordinoimtia hyvinvointialueen kuntien, kolmannen sektorin ja erikoissairaanhoidon kanssa ja myös mm. koordinoi vapaaehtoistyötä hyvinvointialueella. Lautakunta vastaa hyvinvointialueen asukkaiden, kuntien, yhteisöjen ja muiden toimijoiden sekä erilaisten yhteistyöverkoston osallistamiseen liittyvien toimintamallien kehittämisestä                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | Virallinen toimielin |
| Kainuu          | Hyvinvointi- ja yhdyspintalautakunta                                | Hyvinvointi- ja yhdyspintalautakunta valmisteleo ja kehittää osallisuuteen sekä hyvinvoinnin, terveyden ja turvallisuuden edistämiseen liittyviä asioita ja yhteistyötä kuntien, järjestöjen, elinkeinoelämän sekä muiden toimijoiden kanssa.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | Virallinen toimielin |
| Keski-Pohjanmaa | Alueneuvottelukunta                                                 | Hyvinvointialueen edustajat, hyvinvointialueen poliitikot, kuntien edustajat, yrittäjien ja järjestöjen edustajat, Keski-Pohjanmaan liiton edustus                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | Virallinen toimielin |
| Lappi           | Saamen kielten lautakunta                                           | Hyvinvointialueella on kielellisten oikeuksien käytännön toteutumisen turvaamista edistävä saamen kielen lautakunta.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | Virallinen toimielin |
| Päijät-Häme     | Yhdyspintaneuvottelukunta                                           | Kuntajohtajat, järjestöjen edustajat, Päijät-Hämeen liitto, hyvinvointialue                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | Virallinen toimielin |

## 2.2 Havainnot hyvinvointialueiden ja kuntien käynnistyneestä yhteistyöstä

Hyvinvointialueiden ja kuntien välisen yhteistyön käynnistyminen vaikuttaa monin paikoin olleen hidasta. Hyvinvointialueiden näkökulmasta yhteistyön käynnistymistä ovat viivästyttäneet hyvinvointialueiden aloittamisen tiivis aikataulu, lukematomat toimintojen käynnistämiseen liitetyt riskit ja niiden minimointitoimenpiteet, tuoreet rekrytoinnit ja tarve keskittyä ensisijaisesti omaan toimintaan.

*Ja mä nään sen tällä hetkellä tietyllä tavalla jännitteisenä, mutta se osin varmaan liittyy paljon tähän starttiin ja myös siihen, että meillä ainakin tarkoituksella tehtiin päätös, että nyt tässä ensimmäiseen puoleen vuoteen ei kiirehdi tätä kuntayhteistyötä. Että haetaan sitä mallia, otetaan rauhassa, nyt oikeastaan vasta ruvetaan keskusteleen, et minkälaista yhteistyötä ja muuta ruvetaan tekemään. Et me tehtiin (-) strateginenki päätös siitä, että tämä ei ole tämän ensimmäisen puolen vuoden tärkeimpiä juttuja. Et mitä me nostetaan kuntayhteistyönä, tiedettiin, et täs tulee ristiriitoja ja täs tulee tietynlaista vääntämistä ja voi tulla oikeustapauksiakin ja kaikkea muuta, ajateltiin, että ehkä se mallin rakentaminen kannattaa jättää tuohon alkusyksyyn, et minkälaista kommunikaatiota tullaan sit pitäään.*

*(Hyvinvointialueen viranhaltija)*

*Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen yhteistyö on meillä lähtenyt aika hitaasti liikkeelle johtuen siitä, että meillä on vasta nyt organisaatio rakentumassa tämän asian ympärille. Se ei ole ollut kaikista kiireisin asia, (mitä) on lähdetty tekemään. Ja toinen sit sinne kuntasuuntaan on sitä palveluverkkoo, jota me sitten taas on lähdetty nyt heti perkaamaan ja kattomaan johtuen siitä, että toiminnan ja talouden tasapainoon saattaminen vaatii tän palveluverkon ja kiinteistömässän tarkastelua*

*(Hyvinvointialueen viranhaltija)*

*Vaikka palvelut ovat hyvinvointialueiden vastuulla, vaikuttaa siltä, että sieltä 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.*

*(Vastaus kuntajohtajakyselyyn)*

Kuntien näkökulmasta yhteistyön käynnistymisen viivästyminen ei ole tarkasteltu yhtä suopein katsein, ja aineistosta kumpuaa kuvauksia täyttymättömistä yhteistyö-odotuksista ja suoranaista pettymystä hyvinvointialueiden yhteistyötapa kohtaan.

Ensimmäisen toimintavuoden jälkeen yhteistyön kuitenkin kuvataan joillakin alueilla kehittyneen parempaan suuntaan ja kokemus yhteisistä tavoitteista on paikoin alkanut syntyä. Hiljalleen tapahtuneesta parantumisesta huolimatta kuntien luottamus yhteisiin tavoitteisiin ja hyvinvointialueiden yhteistyöhalukkuuteen on kärsinyt ja sen palauttaminen vaatii sekä työtä että aikaa.

*Sanosin, että yhteistyö on aktivoitunut varsinkin nyt tämän vuoden puolella. Ehkä se viime vuosi oli vähän hiljaisempaa ja tuntu siltä, että vähän meilläkin oli porukka kärsimätöntä, että kun ei saada vastauksia ja työryhmiin. [...] Mutta sitten nyt varmaan, kun tässä on päästy siitä akuutista rakennusvaiheesta yli, niin huomaa, että nyt on aktivoitunut enemmän. Minun mielestä esimerkiksi hyvänä esimerkkinä on (--) näissä sopeuttamistoimenpiteissä, vaikka hieman ne kritiikkiä sai ehkä kuntalaisiltakin, mutta koen itte kyl erittäin tärkeäksi, että myös hyvinvointialue tulee konkreettisesti keskustelemaan kuntalaisten kanssa.  
(Kunnan edustaja)*

Hyvinvointialueet ja kunnat ovat joutuneet rakentamaan suhdettaan monien ulkoisten paineiden vallitessa. Joillakin alueilla ja kunnissa uudistukseen sisältyneet kiinteistö- ja kustannusratkaisut on koettu yhteistyötä hidastaviksi. Jännitettä kärkeä talouden osalta hyvinvointialueiden rahoituspohja sekä rahoitusmalli, johon kuuluu tiukka taloudellinen valtionohjaus. Samanaikaisesti myös kuntien taloustilanne on kiristynyt. Lisäksi toimintaympäristö on ollut monelta osin vaikeampi kuin uudistusta suunniteltaessa ajateltiin.

Aikatauluja ja käynnistymiskiireitä merkittävämmäksi yhteistyön haasteeksi nostetaan heti hyvinvointialueiden alkutaipaleella käynnistyneet palveluverkkosuunnitelmat. Talouden tasapainottamiseksi hyvinvointialueet joutuivat käynnistämään palveluverkkouudistukset odotettua aikaisemmin ja odotettua rajumpina. Palveluverkkouudistuksissa vanhoja, kuntapohjaisia palvelurakenteita rakenteita on ravisteltu voimakkaasti ja suunnitelmia ja päätöksiä on tehty nopealla aikataululla. Suunnitelmat palveluverkon karsimisesta ovat aiheuttaneet kunnissa syvää pettymystä sekä kuntalaisten palvelujen saamisen että elinvoiman näkökulmasta. Hyvinvointialueiden toteuttamia muutoksia on monin paikoin seurattu ja kommentoitu sekä ”kauhun” että heränneen kamppailumielialan sekaisin tuntein.

*Täs on, niin ku sanotaan lyhyemmän aikavälin kehitysnäkymät ja pidemmän aikavälin näkymät. Ja tietysti tässä alussa osittain otetaan pieniä askeleita, ku meil on muun muassa tää kiinteistömassa olemassa ja palveluverkko nykyisellään. Ja siinä on tietysti jotain pidäkkeitä olemassa, mut et eteenpäinhän siinä mennään, et otetaan uudella tavalla uusia palveluja, ja täydennetään ja lähdetään jonkin verran keskittämään ja luomaan uutta. Et siinä tulee jonkin verran*

*sitten varmaan yhteentörmäyksiä. Ja siinä tietysti kunnatkin pelaa omaan pussiin, niin tulee pientä tämmöstä kisailua sitte.  
(Hyvinvointialueen viranhaltija)*

Pettymys kohdistuu paitsi päätösten sisältöihin, myös valmistelu-, suunnittelu- ja päätöksentekoprosesseihin. Käytettyjen toimintatapojen ja päätöksentekoprosessien merkitystä ei sovi vähätellä. Prosesseihin liitetyt hallitsemattomuuden ja ennakoimattomuuden tunteet voivat vaikuttaa merkittävästi yhteistyösuhteen rakentumiseen ja yhteistyön toimivuuteen.

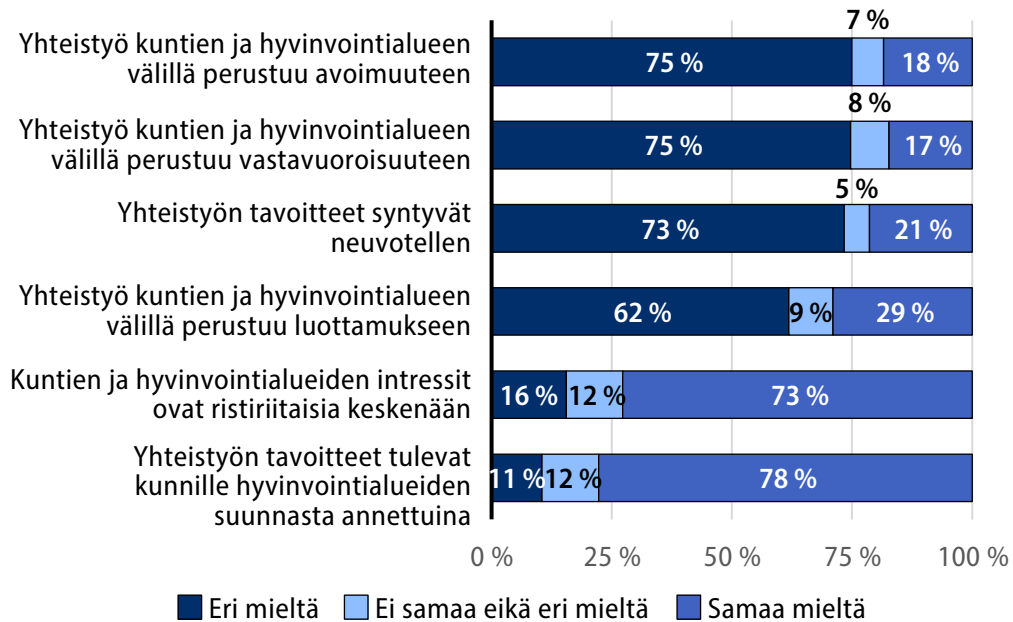
*Elikä esimerkiksi vaikka nyt esimerkkinä täst meidän palveluverkosta, verkon suunnittelusta, niin tässä esimerkiks kuntien (vois tai) ensimmäinen kuuleminen, mikä oli, tai nyt nää kuulemiset, ne on ollut tosi lyhyellä ajalla. Muissakin on saattanu olla, että kuulemiset on ollu vaikka kesäloman aikana, silloin suurin osa virkamiehistä on poissa. Ne on (ollu) lyhyitä ja ajottuneet hyvinki oudosti.  
(Hyvinvointialueen luottamushenkilö)*

*Kunnat ovat sivustakatsojina. Yhteiskehittäminen tai -suunnittelu on ontuvaa. Tuntuu, että olemme koko ajan tietopaisiossa, eikä meillä ole näkymää oman kuntamme alueella tapahtuviin muutoksiin. Oman työn suunnittelu ja ennakoiva varautuminen muutoksiin on käytännössä nyt mahdotonta tai reagointia.  
(Vastaus kuntajohtajakyselyyn)*

*Työnjako tulee laista ja hyvinvointialue isona toimijana ei ehdi/kykene/halua käydä vuoropuhelua yksittäisten kuntien kanssa, vaan on koonnut ei-mihikään-aluejakoon perustuvia kuntajoukkoja, jossa yksi kunta edustaa suurempaa ryhmää. Teoriassa voisi toimia, mutta nämä kuntaryhmät eivät perustu mihinkään seutukunta- tai muuhun ajatteluun eikä näillä kunnilla välttämättä ole arjessa juuri mitään yhteistä vuorovaikutusta, eivätkä ne ole samankaltaisiakaan eri hyvinvoinnin mittareilla tarkasteltuna.  
(Vastaus kuntajohtajakyselyyn)*

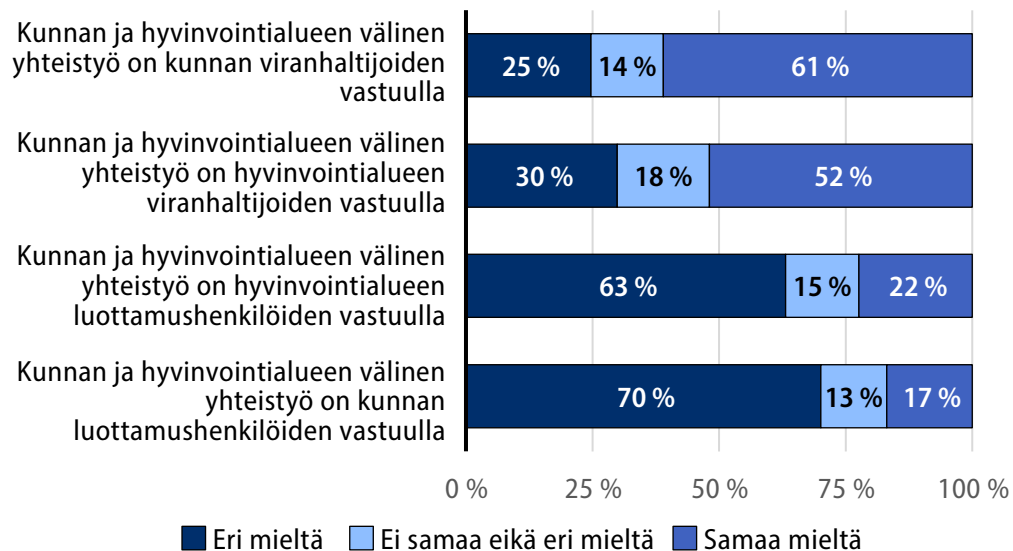
Hyvinvointialueiden ja kuntien välinen yhteistyö näyttäytyy kuntajohtajien näkökulmasta haastavana, sillä yhteistyön ei koeta perustuvan avoimuuteen tai vastavuoroisuuteen eivätkä yhteistyön tavoitteet synny neuvotellen, vaan niiden koetaan tulevan hyvinvointialueiden suunnasta annettuina. Lisäksi kuntien ja hyvinvointialueiden intressit kuvataan varsin ristiriitaisina. (Kaavio 2)

**Kaavio 2.** Kuntajohtajien näkemys kuntien ja hyvinvointialueiden välisen yhteistyöstä (N=77)



Kysyttäessä hyvinvointialueiden ja kuntien välisen yhteistyön vastuunjaosta eri toimijoiden kesken, kuntajohtajat arvioivat kyselyvastauksissaan yhteistyön olevan kunnan viranhaltijoiden vastuulla (61 %) ja hyvinvointialueiden viranhaltijoiden vastuulla (52 %). Kiinnostavaa on, että vain viidennes arvioi yhteistyön olevan hyvinvointialueen luottamushenkilöiden vastuulla ja vielä harvempi arvioi sen olevan kunnan luottamushenkilöiden vastuulla. (Kaavio 3)

**Kaavio 3.** Kuntajohtajien näkemys kuntien ja hyvinvointialueiden välisen yhteistyön vastuunjaosta eri toimijoille (N=77)



Hyvinvointialueiden ja kuntien välinen suhde vaatii uusien roolien omaksumista, kehittämistä ja vanhojen totuttujen asetelmien uudelleentulkintaa. Etenkin kunnissa vaatimus uudenlaisen roolin rakentamisesta konkretisoituu suhteessa hyvinvointialueisiin. Mikäli kunnan roolista ei ole jaettua tulkintaa, heijastuvat jännitteet myös ulkoisiin yhteistyösuhteisiin. Aineistossa nousee esiin lukuisia kuvauksia siitä, miten kuntien uudelleensopeutumistehtävälle annetaan ymmärrystä, mutta tulkittavissa on, että sopeutuminen ja uudenlaiseen yhteistyöhön sovittautuminen ovat nimenomaan kuntien vastuulla.

*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)*

*No voinko sanoa, et nippanappa puheväleissä. Ja nyt puhun tieteenki omasta tästä. Kyl tää on ollu meillä ainaki todella vaikee prosessi siinä mielessä, et mä nään, että osa kunnista kipuilee sitä, et me ollaan nyt itsehallinnolline alue eikä me ollakaa niiden talutusnuorassa tekemässä juuri, mitä heidän kunnan näkökulmasta on paras. Toisaalta mä nään, et heilläki on semmonen, et hekin hakevat sitä hyvinvointialueuudistuksen jälkeistä kuntaa ja eivät ehkä ehdi ja haluakaa niin paljon keskittyä meidän kaa yhteistyöhön, vaan hakevat sitä uutta kunnan roolia. Me tavataan säännöllisesti. Emme todellakaa nii usein ku tiedän, et joillain alueilla tavataan.*

*(Hyvinvointialueen viranhaltija)*

*On varmasti siinä mielessä, että voisi kuvitella ja semmonen tunne, että onhan kunnissakin ollu oma luopumisen tuskansa siitä päätösvallasta ja noin puolesta budjetista ja ikään kuin sote-palveluihin siitä omistajaohjauksesta. Tietysti ne palvelut on itseisarvo sinänsä kuntalaisille, mut onhan se myös alueellinen imago- ja vetovoimatekijä, elinvoimatekijä, työnpaikkoja ja tämän kaltasia. Aina päivitelään sote-menoja ja miten ne heiluttavat kunnan taloutta, mutta on sillä toinen puoli kuitenkin että ne on lisänny taloudellista liikkumavaraa toisaalta ja myöskin se on tuonu päätösvallan niistä asioista. Onhan siinä varmasti jokaisella kunnalla*

*ollut oma sopeutuminen ja luomisen tuskansa ja se, että miten se rakentaa suhteen hyvinvointialueeseen ja luottamuksen ja hakee uuden vaikuttamisen kanavan, kun se ei tule suoraan päätöksenteon kautta. Sitten ehkä vastaan myös näin, että ehkä alkuvaiheessa oli tunne että on pidempikin oppimisprosessi ja poisoppiminen siitä, että tämä ei ole mikään sairaanhoitopiirin kuntayhtymän kaltainen rakenne tää hyvinvointialue.*

*(Hyvinvointialueen viranhaltija)*

Kuntien näkökulmasta useilla hyvinvointialueen päätöksillä ja erityisesti palveluverkkoa koskevilla ratkaisuilla on merkittäviä elinvoimavaikutuksia, joita hyvinvointialueet eivät huomioi. Vastakkainasettelua alueellisissa elinvoimakysymyksissä on aiheuttanut esimerkiksi se, että hyvinvointialueille ei ole määritelty minkäänlaista roolia alueen elinvoiman edistäjänä ja hyvinvointialueilta puuttuvat kannusteet nähdä itsellään tällaista roolia. Yleisen toimialan puute ja muutoin tiukkaan normitettu tehtäväkenttä ei ole luonut pohjaa elinvoimatyölle, vaikka sille paikoin nähtäisiinkin tarvetta.

*Nii, en mä tiää oikein, mä itekin oon jotenkin hurskaasti aina toivotellu et pitäis löytää yhteinen sävel niihin palveluverkkosuunnitelmiin ja toimitilakysymyksiin tai olla rehellinen siitä lähtötilanteesta ja väestön kehittämisestä ja muista. Mut jotenkin mä samanaikaisesti ymmärrän kyllä sitä kuntienkin, varsinkin pienten kuntien edunvalvontaa. Tässä on sillai jännitteinen juttu, ku hyvinvointialueille sitä rahaa ei makseta siitä kuntien elinvoiman ylläpitämisestä.*

*(Ministeriön edustaja)*

Myös toisenlaisia näkymiä elinvoimamerkityksen sekä yhteisten etujen tunnistamiseen on. Esimerkiksi työpaikkojen säilyminen kuntien alueella on keskeinen kysymys kuntien ja asukkaiden näkökulmasta, ja vastavuoroisesti hyvinvointialue tarvitsee työikäisiä ihmisiä, ja työvoiman saatavuus nousee esiin miltei kaikilla hyvinvointialueilla. Toiveena kuitenkin on, että alkuvaiheen jälkeen yhteinen etu ja alueen asukkaiden etu nousisi keskinäisiä kiistoja suuremmaksi tekijäksi.

*Kylhän meillä tän alueen näkökulmasta se keskeisin yhteistyöverkosto on kyllä nää alueen kunnat. Meil on yhteiset asukkaat täällä. Meidän pitää yhdessä pitää huolta, et täällä säily elinvoiman edellytykset ja tääl on työikäsi ihmisiä. Me ei pystytä järjestää palveluita, jos meil ei oo niit työikäsi ihmisiä.*

*(Hyvinvointialueen viranhaltija)*

*Kyl mä ainakin toivon et se päästään, et kunnat ymmärtäis sen että tavallaan tää ei oo niin kun kilpailutilanne ja tämmöinen niin kun tilanne jossa toista kamppitamalla (-- ) menestyy vaan se että jos kumpikin menestyy niin se on kumpienkin*



*etu, ja kun mennään sinne elinvoimaan ja tän tyyppisiin, jos pystytään tukemaan niin kun ihmisten pysymistä kunnissa vaikkapa kotiasumista tukemalla ja järjestämällä palvelut niinku joka kunnassa jollakin tavalla, ja se tukee ikään kuin sitä kuntien niin kun asukkaiden pysyvyyttä ja mahdollisesti niin kun uusien asukkaiden hankintaa, niin silloin kaikki voittaa verotuloja ja me pystytään tuottaa palvelut (voitetaan) asukasmäärässä sitten taas niinku omaa rahoitustamme ja niin päin pois. Et kyl se niinku, mä luulen et synty semmonen symbioosi jossakin kohdassa jossa kummatkin ymmärtää toistensa työnjaon ja lakkaavat niinku ajattelemasta toisiansa niinku jotenkin vastakkain.*  
(Hyvinvointialueen viranhaltija)

Mikäli näkemystä yhteisestä edusta ei synny, on suuri riski hyvinvointialueiden ja kuntien välisen jännitteen jatkumisessa tai edelleen kärjistymisessä ajautua hankalaan osaoptimointitilanteeseen. Lipsumista osaoptimointiin voi tapahtua, mikäli hallinnon kokonaisuuden sijaan järjestelmässä eri julkisen hallinnon toimijat pyrkivät maksimoimaan omaan toimintaansa liittyvät sekä saavutetut että tulevat edut hinnalla millä hyvänsä ja usein toisten hallinnon toimijoiden tai kansalaisten edun kustannuksella.

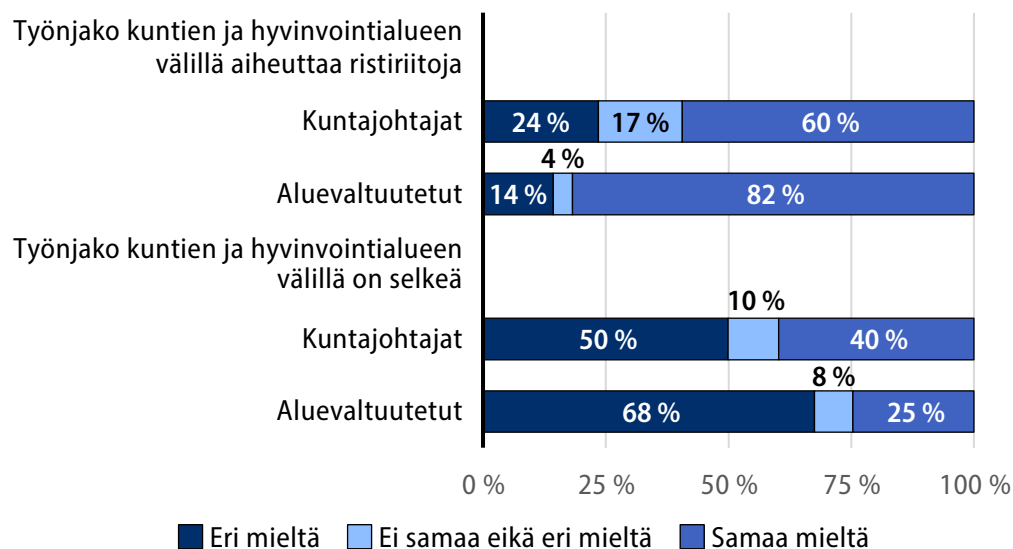
*Mut tavallaan meidän alueella me pyritään keräämään näitä erilaisia, missä tavallaan ne vastuut ei ole määritelty tarkasti, niin mielellään ehkä jos vain pystytään, niin kokonaisuuksii, jolloin niistä on helpompi neuvotella. Ja nähdään, että molempienkin täytyy tehdä kompromisseja. Koska jos niit käydään yksitellen, joskus on sitäkin pakko tehdä, mut jos niit käydään yksitellen, niin silloihan se on aina se tavallaan nimenomaan sitä Mustan Pekan pelaamista, et kummalle se kortti jää, johon ei oo rahaa siihen järjestämiseen kuitenkaan erikseen olemassa. Niin me yritetään hahmottaa enemmän nyt sit niit kokonaisuuksia. Ja yks esimerkki, joka voi olla kiistakapula, on asunnottomuuden järjestäminen. Eliikkä siellä on aika paljon esimerkiks aktiivi päihteidenkäyttäjiä, joilla ei oo varsinaisesti mitään hoitoa tai kuntoutusta olemassa. He eivät halua sitä vastaanottaa. Ja sit siihen asunnottomuuteen, et kumpi sen järjestää, kumpi kuluista vastaa, onks se hyvinvointialue vai kunnat, niin toikin on aika iso kysymys.*  
(Hyvinvointialueen viranhaltija)

## 2.3 Näkökulmia hyvinvointialueiden ja kuntien työnjakoon

Hyvinvointialueet ja kunnat järjestävät yhdessä palveluita, joissa kummallakin taholla on oma roolinsa ja vastuunsa. Yhteisiä vastuita on määritelty esimerkiksi yhteisten tavoitteiden asettamisella, erilaisilla vastuusopimuksilla ja päivittäisjohtamisessa, jolloin johtamisen kohteena ovat viestintä eri toimijoiden välillä ja varsinaisten palvelujen tuottamisen hallinta. Esimerkkejä tämänkaltaisista yhteisistä palveluista ovat oppilashuolto ja erityisryhmien asumispalvelut.

Kuntajohtajien ja aluevaltuutettujen kyselyvastauksia rinnakkain tarkastelemalla voidaan havaita, että ristiriitoja kuntien ja hyvinvointialueiden välisessä työnjaossa koetaan kummallakin taholla. Kuntajohtajista 60 % ja aluevaltuutetuista jopa 82 % osoittaa työnjaon aiheuttavan ristiriitoja. Työnjakoa pitää selkeänä 40 % kuntajohtajista, mutta aluevaltuutetuista ainoastaan 25 % kokee samoin. Vaikka nämä kyselyjen vastaajaryhmät eroavat asemansa ja siten myös näkökulmiensa puolesta toisistaan, kertovat tulokset siitä, ettei kuntien ja hyvinvointialueiden työnjako ole vielä vakiintunut. (Kaavio 4)

**Kaavio 4.** Kuntajohtajien (N=77) ja aluevaltuutettujen (N=352) näkemyksiä kuntien ja hyvinvointialueiden välisestä yhteistyöstä



Työnjaon epäselvyys aiheuttaa väistämättä jännitteitä. Esimerkiksi linjanveto lakisääteisten palvelujen ja ennaltaehkäisevän hyvinvoinnin ja terveydenedistämistyön vastuiden välillä on noussut esiin erityisryhmien asumisen järjestämisessä, oppilashuoltoon ja kouluihin liittyvissä vastuukysymyksissä, järjestöjen tukemisen ja myös esimerkiksi palveluliikenteen järjestämisen yhteydessä.

Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen on lakisääteinen hyvinvointialueiden ja kuntien yhdessä hoidettava tehtävä, joka on nähty yhteistyösuhteen keskeisenä haasteena. Hyvinvoinnin ja terveydenedistämisen vastuunjaon ja yhteistyön esteenä nähdään kummankin osapuolen näkökulmasta heikot kannustimet sekä esimerkiksi muihin tehtäviin verrattuna väljempi lainsäädäntö. (Ks. myös Paananen, Jäntti & Haveri 2024.)

*Ulkoiset yhteistyötahot on varmaan kuitenkin tässä käynnistymisvaiheessa muut hyvinvointialueet ja valtio ja sen jälkeen varmaan kunnat, koska meillä on hyvin paljon liityntäpintaa ja ne huolenaiheet liittyy usein lapsiin ja nuoriin. Siellä on tietysti meillä vastuulla oppilashuolto, sitten taas se hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen, et miten sitä rakennetaan yhdessä, ni se on varmaan avainkysymyksiä tässä. Hieman itseäni harmittaa se, että ei ole oikein kannusteita hoitaa sitä HYTE-toimintaa. Eli jos sitä tekisi riittävän suurilla voimavaroilla, ni se varmaan vähentäisi sitten taas niitä häiriöpalvelumenoja täällä hyvinvointialueen puolella. Valtionosuusjärjestelmä meille on rakennettu niin, et jos käyttää paljon rahaa, niin sitten saa vielä enemmän. Jos tekee jotain hyvin, niin sitten se näkyy vähennyksenä budjetissa. Ja sehän ei ole ihan kauheen loogista.*  
(Hyvinvointialueen viranhaltija)

*Hva:n ja kuntien välissä on ns. harmaa alue. Hyvinvoinnin edistämisen rajapinta on epäselvä, se mikä kunnissa oli perusturvan tehtävää, ei olekaan kaikilta osin HVA:n tehtävää, vaikka rahoitus siirtyi täysimääräisesti.*  
(Vastaus kuntajohtajakyselyyn)

Väljempi lainsäädäntö on jättänyt paljon soveltamisen varaa ja suuria kokonaisuuk-sia paikallisesti neuvoteltavaksi, mikä edellyttää aktiivista ja avointa vuoropuhelua varsinaisesta työnjaosta erilaisten yhdyspintahahmotelmien rinnalle. Vuoropuhelun lisäksi kyse on kuitenkin myös puhtaasti resursseista, mikä voi tuottaa esteitä yhteistyölle.

*Mut sitten se toinen hirveen iso juttu on se, että miten me se lakiin kirjoitettu hyte, hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen, toteutetaan yhdessä. Sehän on lakiin kirjoitettu tehtäväksi hyvinvointialueille ja kunnille, ja kyllä mä nyt ainakin meidän alueella tunnistan sen, että kunnat ei kyllä oikein nyt vielä hahmota että mitä*

*se tarkoittaa, ja (on) yritetty ruokkia meidän alueella semmosia ihan konkreettisia konsteja mitä tehdään kuntien kans yhdessä, mutta kunnat ei kyllä meinaa millään lähtee niihin rahotuksiin joita se sitten edellyttäs. Ja kunnat kokevat että kaikki mikä pikkasenkaan liippaa niin kun semmoste sotelaista elämää, ihmisten esimerkiks terveyden edistämistä, niin se on vähän niinku [hyvinvointialueen nimi] se on hyvinvointialueen asia, ainakin rahottaa se, koska valtio teille sen rahan antaa, ja me tästä asiasta vakavasti keskustellaan.*

*(Hyvinvointialueen viranhaltija)*

*Kunnat mahdollisesti joutuvat "paikkaamaan" hyvinvointialueen taloudellisia säästöjä ja palvelujen heikentymistä erityisesti yhdyspinnoilla.*

*(Vastaus kuntajohtajakyselyyn)*

Käytännössä keskustelua on käyty useammallakin hyvinvointialueella siitä, miten vastuu ikäihmisten pääsystä ennaltaehkäisevien palvelujen luokse jaetaan ja esimerkiksi tarvittavat kuljetukset järjestetään. Eikä pelkkä kuljetuksen järjestäminen usein riitä, vaan esimerkiksi Tampereella kiistaksi muodostui palveluliikenteen avustajien palkkojen kustannusten kohdentaminen. Tilanne kuitenkin ratkesi toislaiseksi, kun Tampereen kaupunki otti seitsemän avustajan palkkaamisen palveluliikenteeseen vastuulleen kaupungin alueella. (Aamulehti 6.4.2024)

*Kustannusten jako, vuokrasopimukset, raha ja nimenomaan palveluverkkoon liittyvät, niin ne nyt korostuu ilman muuta. Ne on isoja juttuja. Sitten varmaan se kysymys, ja sekin on osittain rahakysymys, että ku päätetään jotain tehdä, että mikä osuus kummallekin kuuluu. Sitä keskustelua on käyty esimerkiks vanhusväestön pääsemisestä ennaltaehkäiseviin palveluihin, niin kuka tekee ennaltaehkäisevät palvelut, kuka järjestää kuljetuksen. Osissa kunnissa on saattanu olla että se on se terveyspuoli joka on järjestäny kuljetuksen. Me on tietysti rajaa vedetty että ehkä me ei nyt pystytä sitä hoitaa mut hoitaako kunnat. Tämösissä kysymyksissä ne varmasti tulee, et kuka hoitaa, kuka maksaa.*

*(Hyvinvointialueen viranhaltija)*

Erityisryhmien, kuten vammaisten, ikääntyneiden ja päihteidenkäyttäjien, asumisen järjestämisen kysymykset näyttäytyvät jännitteisinä tai vähintään epäselvinä hyvinvointialueiden ja kuntien välisessä suhteessa. Asumisen kysymykset nähdään jonkinlaisina rajakysymyksinä siltä osin missä määrin ne kuuluvat kunnalle ja missä määrin hyvinvointialueelle.

*Yks iso kysymys, joka kaipais kyllä valtakunnallistakin määrittelyä, jäsentelyä on se, että asuminen, varsinkin erityisryhmien asuminen, on semmoinen, josta ei oo välttämättä ihan selkeätä näkemystä siitä, että kenellä on kokonaisvastuu tai*

*semmonen, miten nyt sanos. Ehkä koordinoituvastuu on parempi sana. Et kun ikääntyneet tai vammaiset tarvii... Joku muuten kohina tulee koko ajan korviin tossa[...] Niin eli nuo asumisen kysymykset on oma lukunsa.  
(Hyvinvointialueen luottamushenkilö)*

Erityisryhmien asumisen järjestämisessä hyvinvointialueiden tuottamat palvelut ja kuntien yhdyskuntarakenne, olemassa oleva rakennuskanta ja uuden rakentamisen näkökulmat kietoutuvat yhteen. Kyseessä ei usein olekaan yksittäinen rakennusprojekti tai rakennuksen käyttötarkoituksen muuttaminen, vaan yhteistyön kysymykseksi nousee maankäyttö, yhdyskuntarakenne ja liikenteen sujuvuus sekä mahdollisuus joukkoliikenteeseen. Yhteiskuntarakenteeseen liittyvissä kysymyksissä kuntien kaavoitusmonopolia ei voida sivuuttaa, vaan luvassa tulee olemaan kiivaita keskusteluita siitä minkälaiset äänet ja toiveet ohjaavat asumisen järjestämistä.

*Ja ehkä ollu kunnissa vähän semmosta ajatusta, että me jotenkin erityisasumista rakennettaisiin. Ja meidän viesti on ollu selkee, että erityisasuminen on kuntien ja yksityisten (investo-) asiat. Me ei investoida asumiseen, me investoidaan palveluihin. Ja se on ollu, ja se on ehkä semmonen tällä hetkellä semmonen yhdyspinta, missä käydään aika tiivistä keskustelua siitä, että minne se, ne palvelut kaavoitetaan, sijoitetaan, miten se asuminen rakennetaan semmoseks sote-keskus-kampuksiks, hyvinvointikampuksiks. Ja siitä meillä on aika selvä käsitys, missä niiden pitäis sijaita, ja kunnilla on ihan omat käsityksensä. Et meillä on aika paljon juteltavaa, neuvoteltavaa siitä.  
(Hyvinvointialueen viranhaltija)*

*Nii virkamiesjohdolla näyttäisi olevan asenne, että ikään kun kunnat olisivat alisteisessa asemassa hyvinvointialueeseen. Musta tää on huolestuttavaa, koska meillähän käytännössä kunnat omistavat pääosin nää tilat, joissa tällä hetkellä sotepalvelut toimivat. Nää neuvottelut mitä on käyty, kun tässähän on näitä pitkii vuokrasopimuksia, nyt mietitään, että miten jatkossa. Niin minusta tämä on näkynyt tässä asenteessa kuntia kohtaan valitettavasti. Elikä tämmönen tasavertainen vuoropuhelu, niin minusta sitä on ollut ehkä vähemmän. Aika pitkälle meillä esimerkiksi palveluverkkoa nyt virkamiehet ovat keskenään suunnitelleet ilman, ettei siihen ole osallistettu myöskin näitä kuntaneuvotteluja, näitten tulevia sitten [--] mahdollisesti rakennukset, tilat joista luovutaan tai jotka käytetään edelleen tai jotka saneerataan. Tää vuoropuhelu musta on ollu valitettavan puutteellista, eli käytännössä sitä ei oo ehkä ollu kun ihan minimaalisesti ja sehän ei oo riittävä.  
(Hyvinvointialueen luottamushenkilö)*

Järjestöjen asema ja järjestöavustusten myöntäminen on toinen hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen tehtävä, josta hyvinvointialueet ja kunnat ovat käyneet keskustelua ja tehneet tehtävienjakoa. Yhden tulkinnan mukaan hyvinvointialueen tehtävänä ei ole tukea järjestöjä, vaan keskittyä palvelujen järjestämiseen. Toisen tulkinnan mukaan hyvinvointialueiden tulee kuitenkin tukea järjestöjä, mikäli järjestön toiminta kytkeytyy olennaisesti hyvinvointialueiden tehtäväkenttään. Lisäksi rajanvetoa voidaan käydä ennaltaehkäisevän ja korjaavan työn välillä, mikä edelleen vaikuttaa järjestöavustusten jakamisvastuiden määrittelyyn. Pelkona on ollut, ettei järjestöjen toiminnan jatkuvuutta voida taata sillä välin, kun hyvinvointialueet ja kunnat keskittyvät selvittämään keskinäistä vastuunjakoaan.

*...mä mietin, se kunta ja hyvinvointialue, että siinä (noitten) kanssa, että se on ehkä se mistä mä oon kans, et selkeesti tää mikä on sitä ennaltaehkäisevää työtä, tähän mä huomaan ihan semmosta et tulee tämmöstä hiekkalaatikkovähän leikkiä, et mikä kuuluu kunnalle ja mikä kuuluu hyvinvointialueelle. Ihan ihme kädenvääntöä ja ollu ihan lähtien järjestöavustuksista että mikä järjestö, et semmosta, ja siinä ehkä vois olla hyvä et, vaikka mä ny sanon että ollaan tiukan valtion johtamisen alla, niin kuitenkin jotenkin tulis sel... ehkä semmost kansallisesti selkeämmin minkätyyppiset tehtävät ihan oikeasti kuuluis kunnille, mitkä sille hyvinvointialueelle, mitkä on ne rajapinnat missä meidän pitäis sitten tehdä yhdessä. Se on mun mielestä se semmonen joka selkeesti hakee, ja liittyy siihen kunta-HV-alueyhteistyöhön. Ja en usko, et me ollaan [...] ainut missä siinä... tulee vähän sitä et ei ku toi kuuluu teille, ei ku toi kuuluu teille, ja sitten pahimmas tapauksessa sit menee lapsi pesuveden mukana.*

*(Hyvinvointialueen luottamushenkilö)*

*Molemmat yrittävät sysätä vastuuta toisilleen. Sekä kunnassa, että hytealueella rahat on tiukemmassa kuin ennen uudistusta. Esim. osa järjestöistä on putoamassa johonkin välimaastoon etenkin, jos ovat toimineet kunnan omistamassa tilassa eikä hytealue halua tukea tilavuokraa.*

*(Vastaus aluevaltuustokyselyyn)*

*Vastaava varmaan pätee vähän tuohon järjestöavustamiseen, et siel on varmaan, on kuntia tai hyvinvointialueita, jotka on niistäneet niistä vähistä rahoista vielä pois, mutta on siellä kuntia ja hyvinvointialueita, jotka on ihan jatkaneet samoilla tasoilla, ja ehkä jopa kasvattaneet sitä panostustaan. En mä näe, että tää nyt ihan sillai olis veitsenterällä, että jatkuuko tämmöset toimintamallit ollenkaan. Totta kai siellä on uusia haasteita, mutta järjestötkin on aika sitkeitä kuitenkin toimijoita ja ei niitä helpolla nitistetä.*

*(Ministeriön edustaja)*

Hyvinvointialueuudistuksen myötä on kuitenkin syntynyt myös uusia mahdollisuuksia jakaa järjestöavustuksia sellaisissa paikoissa, joissa kunnat eivät ole aikaisemmin tukeneet paikallisia järjestöjä.

*Meillä on ensimmäistä kertaa siihen edes jonkinlainen resurssi. Nyt me ollaan rakennettu, yhdessä järjestöjen kanssa tehtiin sitä yhdyspintaa kun me valmistettiin, niin me rakennettiin siihen malli. Me rakennettiin järjestöjen kanssa, yhtä lailla ku kuntien asiantuntijoiden ja meidän hyvinvointialueen kanssa meidän hyvinvointialueen mallia niihin avustuksiin. Nyt me ollaan ensimmäistä kertaa jaettu avustuksia. Tänäpäin itse asiassa sain juuri palautteen meidän mallista, et kun meiltä on haettu kumppanuusavustuksia, niin me ollaan tehty kaikista avustushaku, näistä ennakkovaikutuksen arviot, jossa meillä on ollut mukana järjestöjen edustajat, meidän oman toimialan edustajat sekä minä ja kollega valmistelijoina. Me ollaan saatu ensinnäkin ihan todella paljon tietoo meidän sisäiseen organisaatioon et mitä järjestöt tekee tai mitä he haluavat tehdä tai mihin he kykenevät. Ensimmäistä kertaa järjestöt on kokenut et he on tullu kuulluksi. Tällainen palaute heiltä tuli. Meidän strateginen linjaus on se, että meidän ihan strategian.  
(Kunnan edustaja)*

## 2.4 Hyvän yhteistyön toimintamalleja hyvinvointialueilta ja kunnista

Yksi tutkimushankkeen alkua ohjanneista kysymyksistä on ollut mitä hyvän yhteistyön toimintamalleja hyvinvointialueilta ja kunnista on löydettävissä. Yhteistyön ylimmät hyvinvointialueen johdon ja kuntajohdon väliseen yhteistyöhön tarkoitetut rakenteet ovat nimikkeeltään ja toimintaperiaatteiltaan hyvin erilaisia, kumppanuuspöydästä yhdyspintaneuvottelukuntaan, yhteistyöfoorumiin, neuvottelukuntaan ja kuntajohtaja-Teamsiin (Taulukko 3). Osa yhteistyörakenteista ovat tarkoitettuja puhtaasti ns. normaalitilanteen viestintään, toiset taas sellaisiin tilanteisiin, joissa tarvitaan nopeata reagoitokykyä, kuten varautumiseen ja pelastustoimeen liittyvissä kysymyksissä. Erilaisista nimikkeistä huolimatta rakenteet eivät perustoimintalogiikaltaan eroa kovinkaan paljon toisistaan, niiden tavoitteena on luoda säännöllinen ja sujuva vuorovaikutus.

## Vuorovaikutuksen laatuun ja rakenteisiin panostaminen

Hyvinvointialueiden ja kuntien välisestä yhteistyöstä on vaikea löytää rakenteita ja toimintamalleja, jotka voitaisiin yksiselitteisesti määritellä hyväksi tai parhaiksi käytännöiksi tai jotka sopisivat sellaisenaan monistettaviksi. Yksi niistä on yksiselitteisesti vuorovaikutuksen merkityksen tunnistaminen, vuorovaikutus on ainoa keino synnyttää luottamusta ja ymmärrystä yhteisistä eduista.

Hyvinvointialueiden alkutaipaleen pahimmat epäonnistumiset kuntasuhteessa näyttäisivät liittyvän erityisesti sellaisiin tilanteisiin, joissa kuntia koskettavista päätöksistä kuten palveluverkkoratkaisuista ei ole viestitty eikä käyty vuoropuhelua kuntien ammatillisen tai poliittisen johdon kanssa joko lainkaan tai heikosti. Kuntien johtotehtävissä toimiville on ammatillisesti mutta myös henkilökohtaisesti vaikea tilanne, mikäli ensimmäinen tieto johdettavaa kuntaa koskevasta palveluverkkoratkaisusta saadaan tiedotusvälineiden kautta.

Vuorovaikutuksen määrän ja laadun varmistamisen lisäksi hyvänä käytäntönä voidaan nostaa esille, että monilla hyvinvointialueilla vastuu vuorovaikutuksesta kuntien johdon kanssa on osoitettu riittävän korkealle ja toimivaltaiselle taholle hyvinvointialueella, joko hyvinvointialuejohtajalle – kuten useimmissa tapauksissa onkin – tai ylipäätään johtoryhmän jäsenelle, jolla on riittävä tieto ajankohtaisista suunnitelmista ja tapahtumista. Lisäksi viestinnällä on merkittävä rooli yhteistyön ja vuorovaikutuksen rakentamisessa, jolloin viestinnän johto on syytä pitää ajan tasalla kuntia koskettavista suunnitelmista.

Myös ns. kahden hatun poliitikoilla on parhaimmillaan tärkeä rooli hyvinvointialueen ja kuntien välisessä vuorovaikutuksessa. Samanaikaisesti hyvinvointialueiden ja kuntien luottamustehtävissä he kantavat vastuuta erityisesti poliittisen puolen viestinnästä. Kahdella tasolla toimivilla luottamushenkilöillä on mahdollisuus pitää myös kuntien luottamushenkilöt tietoisina hyvinvointialueen toiminnasta ja vastavuoroisesti tuovat paikallistuntemusta hyvinvointialueen päätöksentekoon.

Esimerkkinä yhteistyörakenteiden monista tasoista voidaan nostaa Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialue. Toimielintasolla yhteistyöstä kuntien ja hyvinvointialueen välillä vastaa yhdyspintalautakunta, jolle kuuluu myös muu sidosryhmäyhteistyö, lähinnä järjestöt. Viranhaltijana yhteistyötä johtaa hyvinvointialuejohtaja. Strategisen tason yhteistyötä varten on olemassa yhteistyöfoorumi, johon osallistuvat hyvinvointialueen, kuntien sekä Maakuntaliiton luottamushenkilöt ja viranhaltijajohto. Ylimmän virkajohdon yhteistyörakenteena on säännöllisesti kokoontuva kuntajohtajafoorumi ja kolme alueellista neuvottelukuntaa, joiden kautta käytännön vuorovaikutus jäsentyy. Kuntajohtajafoorumi vastaa



strategisessa yhteistyösopimuksessa ja mahdollisissa tarkentavissa sopimuksissa sovitun yhteistyön tavoitteiden toteutumisen kalenterivuositaisesta seurannasta. Kuntajohtajafoorumiin osallistuvat hyvinvointialuejohtaja, kunnanjohtajat ja maakuntajohtaja.

Kuten jo edellä todettiin, monitasoisia yhteistyörakenteita ei vielä sinänsä voida pitää vielä hyvänä käytäntönä vaan sen lisäksi tarvitaan yleisesti hyvinvointialueen poliittisen ja virkajohdon rakentavaa asennoitumista ja toimintaa kuntayhteistyössä. Myös hyvinvointialueen valmisteluvaiheen perinnöt, paikallishistoria ja muut aluekohtaiset piirteet vaikuttavat yhteistyöilmapiirin kehittymiseen, mutta ratkaisevaa on se, miten ristiriitoin suhtaudutaan ja niitä ratkotaan.

### Keskinäisriippuvuuksien tunnistaminen yhteistyön mahdollistajana

Hyvinvointialueet ja kunnat ovat kaksi itsenäistä hallinnontasoa, joilla on omat roolinsa ja rationaalinsa. Hyvinvointialueiden vielä luodessa omaa identiteettiänsä ja tulkintaansa itsehallinnosta joutuvat kunnat uudelleentulkitsemaan omaa roolia osana julkisen hallinnon kokonaisuutta. Kuntien näkökulmasta kahden hallinnontason keskinäisriippuvuuksien tunnistaminen voi olla luontaisempaa. Kunnissa on ollut käsitys ja kokemus hyvinvointialueille siirtyneestä tehtäväkentästä ja sen kytköksistä kunnan jäljelle jääneisiin toimialoihin ja toimintakokonaisuuksiin. Hyvinvointialueilla vastaavaa kokemusta esimerkiksi kuntapalvelujen kokonaisuudesta ja niiden liittymäpinnoista hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen ei voikaan olla vielä samoissa määrin syntynyt.

Hyvinvointialueiden ja kuntien yhteistyössä ei ole kyse ainoastaan palvelujen yhteensovittamisesta vaan myös yhteisten alueen asukkaiden tarpeiden tuntemisesta. Hyvinvointialueille on muodostumassa tarkkarajainen kuva alueen asukkaiden sosiaali- ja terveys- sekä pelastuspalvelujen käytöstä ja palvelutarpeista, mutta se ei kerro koko kuvaa. Vastaavasti kunnissa tunnistetaan esimerkiksi alueen historian, paikallisen kulttuurin, elinympäristön, yhdyskuntarakenteen merkitys asukkaiden arkeen ja elämäntapavalintoihin. Näistä molemmista näkökulmista muodostuu kokonaiskuva asukkaiden edusta ja eheistä palvelukokonaisuuksista, joihin esimerkiksi kiistat palveluverkosta kytkeytyvät.

Esimerkkinä rakentavasta kahden hallinnontason keskinäisriippuvuuksien tunnistamisesta voidaan nostaa useita, mutta erityisesti Itä- ja Pohjois-Suomessa työvoiman saatavuus on esillä korostuneesti. Työvoiman saatavuus on ollut jo aiemman, kuntapohjaisen, järjestelmän haaste, mutta nykyisessä tilanteessa lisänsä tuo osin hyvinvointialueen ja kuntien välillä käytävä kilpailu osaajista. Paikoin hyvinvointialue voi vastata alueella joka kuudennesta työpaikasta. Tällöin korostuu hyvinvointialueen

työnantajarooli, jolla on suora vaikutus kuntien elinvoimakysymyksiin sekä veto- ja pitovoimaan. Esimerkiksi Lapissa peräänkuulutetaan alueen kuntien ja hyvinvointialueen yhteistä edunvalvonnallista roolia seudun houkuttelevuuden ja työvoiman varmistamisen turvaamiseksi.

Kun tehtäviä eriytetään eri organisaatioihin, syntyy helposti pirstoutumisen ja osa-optimoinnin haittoja, ellei yhteistyö ja koordinaatio hyvinvointialueiden ja kuntien välillä toimi. Yhteistyötä vastaavasti edistävät tunnistetut keskinäisriippuvuudet. Kunnat ovat riippuvaisia hyvinvointialueiden tuottamista palveluista, ja hyvinvointialueet ovat riippuvaisia kuntien ennaltaehkäisevästä työstä, kyvystä houkuttaa ja pitää kiinni väestöstä sekä esimerkiksi maankäytöstä. Nyt riippuvuudet ovat kontekstin kärjistämänä epäsymmetriset, kun hyvinvointialueet ovat uudistamisen alkuvaiheessa fokuoituneet omaan tavoitteeseensa, lakisääteisiin palveluihin ja lyhyen aikavälin hyötyihin, siis palveluverkon uudistamiseen ja talouden tasapainottamispyrkimyksiin. Keskinäisriippuvuuksien tunnistaminen ja sanoittaminen on ensimmäinen askel hyvinvointialueiden ja kuntien välisten synergiaetujen ja rakentavan yhteistyön saavuttamiseksi. Kahdensuuntaiset keskinäisriippuvuudet eivät tule tunnistetuiksi kummankaan tahon sisäisesti, vaan se vaatii kummaltakin osapuolelta kykyä kurottautua ulos omasta etupiiristä ja nähdä omien näkökulmien ulkopuolelle.

### 3 Päätöksenteko ja johtaminen

Hyvinvointialueilla on rakennettu ja otettu käyttöön erilaisia päätöksenteko- ja hallintomalleja ja toimielinrakenteita. Tehdyillä valinnoilla on keskeinen merkitys erityisesti aluevaltuuston roolin rakentumisen kannalta. Kaikki hyvinvointialueet ovat ottaneet käyttöön hyvinvointialueissa määritellyn väestöpohjan kokoon sidotun aluevaltuuston minimikoon (59, 69 tai 79 jäsentä), mutta hallitusten koot vaihtelevat enemmän. Esimerkkeinä isoista aluehallituksista ovat Vantaa-Kerava, Keski-Uusimaa ja Länsi-Uusimaa, joissa aluehallituksessa on 17 jäsentä. Myös Satakunnan (16 jäsentä) ja Varsinais-Suomen hyvinvointialueilla (15 jäsentä) aluehallitukset ovat suuria.

Joillakin alueilla käyttöön otetuilla valiokunnilla on tavoiteltu aluevaltuutettujen parempaa mahdollisuutta osallistua ja keskustella jo varhaisessa vaiheessa valmistelutyötä. Pirkanmaan hyvinvointialueen päätöksenteko- ja organisaatio-rakenne edustaa omanlaistaan valiokuntamallia. Yksittäisen valiokunnan perustamisella on rakennettu mahdollisuutta keskittyä esimerkiksi palveluintegraation seurantaan, kuten Kanta-Hämeessä on tehty. Valiokuntamalli sisältää niin heikkouksia kuin vahvuuksia. Yhtäältä se mahdollistaa sen, että luottamushenkilöt voivat päästä osaksi valmisteluprosessia varhaisessa vaiheessa ja heillä voi olla mahdollisuus vaikuttaa valmisteluun esimerkiksi kommunikoimalla poliittista tahtotilaa ennen päätöksentekoa. Toisaalta valiokuntamallissa luottamushenkilöille ei ole muodostunut selkeää roolia päätöksenteossa, vaan riskinä on, että valiokunnan rooli jää keskustelevalaksi vailla varsinaisia vaikutusmahdollisuuksia. Epämääräiseksi jäävä rooli rinnastaa valiokunnat vaikuttamistoimielimiin, joilla niin ikään on keskus-televa, seuraava rooli päätöksentekoroolin sijaan.

*Voihan ton asian nähdä kahta kautta. Valiokunta nykymuodossaan tämmösenä keskustelukerhona, sehän voi olla elementti se vapaus ja se pöytäkirjattomuus ja muu, niin voi, niin kun tämä tilaisuus, niin löysentää kielenkantoja ja saada puheet rehellisemmiks. Toisaalta yleisön ja ulkopuolisten kannaltahan ne on tietysti ikäviä, ettei sieltä saada mitään järkevää ns. päätöstä ja mitään semmosta kouriintuntuvaa ja viestintää meille viestinä siitä, mitä on tulossa, jos aattelee sitä valiokuntien tämmöstä valmistelemaa asemaa, joka nyt ilmeisesti kuitenkin on aika epäonnistunut se asetelma, koska eihän valiokunnat oo varmaan voinu ihan oikeesti valmistella paljo mittään, ku asial on näin kiire ja ollaan henkihädässä, et mennään.*

*(Kunnan edustaja)*

*Tos on oikeesti myös kehittymisen edellytykset, siinä, et miten me tota valiokuntatyöskentelyä viedään eteenpäin, koska se perusajatushan on nimenomaan ollu se, että valtuusto osallistuu asioiden, keskeisten asioiden valmisteluun tän valiokuntatyöskentelyn kautta. Ja siinä on potentiaalia. Se on, saattaa olla monesti raskasta virkamiesten näkökulmasta, mutta kyl se tietyllä tavalla demokratiaa palvelee, että meillä on toimivat valiokunnat tässä, jotka ottaa sitten poliittisesti kantaa tai ottaa valmistelun suuntaviivoihin sitten valmisteluvaiheessa kantaa. Et kyllä tässä elementtejä on sille hyvälle valtuustotyöskentelylle myös tän valiokuntatyöskentelyn kautta.  
(Hyvinvointialueen viranhaltija)*

Hyvinvointialueen eri toimijaryhmien välillä on tunnistettavissa erilaisia jännitteitä liittyen johtamiseen, valtaan ja päätöksentekoon. Jännitteet ilmenevät 1) luottamushenkilöiden ja viranhaltijajohdon välillä, 2) aluevaltuuston ja aluehallituksen välillä, 3) professiovallan ja poliittisen vallan välillä sekä 4) paikallisten ja alueellisten intressien välillä. Erilaiset jännitteet kytkeytyvät kysymyksiin siitä, kenellä on valtaa hyvinvointialueilla, ja miten valta on jakautunut eri toimijoille. (Ks. Paananen ym. 2024; Paananen, Jäntti & Haveri 2024.)

Jännitteet näkyvät valtuutettujen kokemuksissa heikoista vallankäytön mahdollisuuksista. Vaikka laki toteaa aluevaltuuston olevan hyvinvointialueen korkein vallankäyttäjäksi, on hyvinvointialueilla monin paikoin tehty aluevaltuuston roolia kaventavia valintoja. Valtaa on esimerkiksi keskitetty hallintosäännöllä aluehallitukselle ja viranhaltijajohdolle sekä luotu toimielimiä, joiden rooliksi on muodostunut lähinnä päätöksenteon seuraaminen ja arviointi, ei niinkään päätösten tekeminen. Aluevaltuuston rooli on koettu pettymyksenä, sillä odotukset valtuuston roolista ja vaikutusvallasta eivät ole nykyisessä järjestelmässä täyttyneet (Paananen ym. 2024).

Osaltaan valtuutettujen kokemukseen heikoista vallankäytön mahdollisuuksista vaikuttaa käsiteltävien asioiden suuri määrä, mittakaava ja monimutkaisuus. Etenkin suurimmilla hyvinvointialueilla nämä tekijät voivat vieraannuttaa käsiteltävistä asioista ja tehdä niihin perehtymisen vaikeaksi, osin jopa mahdottomaksi rivi- valtuutetuille, jotka hoitavat luottamustehtäväänsä hyvin erilaisista taustoista käsin vapaa-ajallaan.

*Ja mä vähän luulen että aluevaltuutetut tulevat vähän pettymään siihen että he eivät pääsekään tekemään päätöksiä ihan niin arkisista ja niihin lähipalveluihin menevistä asioista kuin he olisivat ehkä toivoneet. Ja strategisen ja operatiivisen johtamisen eriyttäminen näyttää olevan hirvittävän vaikeeta, ja mä luulen että meidän valtuutetut tulivat päättämään siitä että jatkaako [paikannimi] neuvola*

*vai eikö jatka, ja onko siellä neuvolassa, onko se neuvola auki kolmena päivän-vastauä vai joka toinen viikko, ja näihinhan eivät he nyt sitten pääse käsiksi, tää syö jonkun verran sitä varmaan päättäjien kiinnostusta tähän juttuun. Ihmisten on vaikee niinku tehdä päätöksiä pelkästään strategisella tasolla.*  
(Hyvinvointialueen viranhaltija)

Jännitteitä tuottavana tekijänä ovat myös erilaiset paikalliset ja alueelliset intressit, jotka väistämättä ovat läsnä päätöksenteossa ja johtamisessa. Vaikka aluevaltuutetut on valittu käyttämään päätösvaltaa koko alueen ja sen asukkaiden puolesta, heillä on väistämättä kytköksiä erilaisiin intressiryhmiin, kuten oman kotikunnan asukkaisiin. Näin ollen heihin myös kohdistuu odotuksia siitä, että he pitävät oman kotikuntansa asukkaiden puolta ja pyrkivät valvomaan heidän etuaan, joka voi olla ristiriidassa koko alueen edun kanssa. Näissä tilanteissa vastakkain voivat asettua valtuutettujen poliittinen vaikutusvalta, jos tarkoituksena on esimerkiksi turvata oman kunnan palveluja ja elinvoimaa säilyttämällä jokin oman kotikunnan tai seutukunnan palvelupiste tai kiinteistö, ja toisella puolella taas virkavastuulla toimivien viranhaltijoiden ja aluehallituksen tarve uudistaa palveluverkkoa ja rakenteita talouden raamit kestäviksi. (Paananen, Jäntti & Haveri 2024.)

Samanlaista intressiristiriitaa on havaittu aiemmin kuntapuolellakin, kun valtuustolle tarjotaan johtamisteorioista inspiroituen ”strategista roolia” valtuuston itse haluaman operatiivisen, yksityiskohtiin menevän päätöksenteon välillä, esimerkiksi kouluverkkopäätöksissä. Rakenteita ja toimintatapoja uudistamaan sekä kustannustenkasvun hillitsemiseen tähtäävän johtamisen näkökulmasta voi näyttäytyä ongelmallisena se, että aluevaltuusto päättää palveluverkosta, sillä se voi lamauttaa pyrkimykset palveluverkon tiivistämisestä sekä vaikeuttaa operatiivista johtamista. Yksittäisen valtuutetun näkökulmasta juuri asukkaille konkreettiset asiat ovat kuitenkin usein tärkeimpiä.

Aluevaltuuston rooli on koettu aluevaltuutettujen keskuudessa pettymyksenä (ks. lisää Paananen ym. 2024), mutta aluevaltuutetuille suunnattu kysely tarjoaa myös kehitysehdotuksia aluevaltuuston työskentelyn parantamiseksi. Ensimmäisenä voidaan nostaa esiin aluevaltuuston kokoontumisaikataulun muuttaminen tarpeen mukaan. Vastauksissa ehdotetaan tiheämpää kokoustamisrytmiä erityisesti silloin, kun tarkasteltavana ovat suuret kokonaisuudet kuten strategian toteutumisen tai muiden tavoitteiden seuranta. Tämä parantaisi aluevaltuutettujen tiedonsaantia ja seurantamahdollisuuksia, vaikka luottamus aluehallituksen toimintakykyyn olisi hyvä. Lisäksi aluevaltuuston tiedonsaantimahdollisuuksia ja tukea asioiden omaksumiselle voidaan tukea järjestämällä iltakouluja ja infotilaisuuksia, joissa kerrottaisiin

asioiden valmistelun etenemisestä ja painopisteitä. Näiden puolesta puhutaan, jottei aluevaltuutettujen tiedonsaanti olisi vain esityslistakirjausten ja kokousmateriaalien varassa.

*Kuitenkin valtuustolle pitäisi enemmän pitää ns iltakouluja ja infoja, missä kerrotaan isojen asioiden valmistelusta. Tällä hetkellä valtuutetuille tulee tietoa vasta kun kokousmateriaalit lähetetään.*

*(Vastaus aluevaltuustokyselyyn)*

*Päätöksenteko strategisista asioista valtuustolla kuten pitääkin, mutta strategisten tavoitteiden konkretisointi ja mittaaminen on heikolla tasolla tällä hetkellä. Olen sitä mieltä, että tätä on mahdollista parantaa ja pitäisikin parantaa ehdottomasti.*

*(Vastaus aluevaltuustokyselyyn)*

*Toivottavasti on apua näiden ongelmien esilletuontiin. Aluehallituksella ja siellä kahdella vahvalla puolueella / vahvoilla persoonilla liikaa valtaa. Liian vähissä käsissä, suppealla näkemyksellä päätöksiä ja linjauksia vedetään. Pitäisi olla päätöksenteko enemmän näkyvää eli valtuuston kokoukset kun striimataan, päätöksenteko on vahvemmalla ja oikeudenmukaisemmalla, tukevammalla pohjalla. Ei tehdä suuria ratkaisuja liian pienissä, suljetuissa piireissä.*

*(Vastaus aluevaltuustokyselyyn)*

## 4 Kansalaisosallistuminen hyvinvointialueilla

Hyvinvointialueita koskevan lainsäädännön mukaan (611/2021) asukkailla ja palvelujen käyttäjillä on oikeus osallistua ja vaikuttaa hyvinvointialueen toimintaan. Hyvinvointialueen asukkailla on äänioikeus aluevaaleissa (§ 28) ja äänestys-oikeus alueen kansanäänestyksessä (§ 31) sekä aloiteoikeus (§ 30). Lisäksi hyvinvointialueen asukkailla ja palvelujen käyttäjillä on hyvinvointialuelain (611/2021, § 29) mukaisesti oikeus myös muuten osallistua ja vaikuttaa hyvinvointialueen toimintaan. Tätä osallistumista ja vaikuttamista voidaan edistää esimerkiksi järjestämällä keskustelu- ja kuulemistilaisuuksia sekä asukasraateja, selvittämällä asukkaiden ja hyvinvointialueella säännönmukaisesti tai pitempiaikaisesti asuvien tai oleskelevien palvelujen käyttäjien mielipiteitä ennen päätöksentekoa, valitsemalla palvelujen käyttäjien edustajia hyvinvointialueen toimielimiin, suunnittelemalla ja kehittämällä palveluja yhdessä palvelujen käyttäjien kanssa, järjestämällä mahdollisuuksia osallistua hyvinvointialueen talouden suunnitteluun sekä tukemalla asukkaiden sekä järjestöjen ja muiden yhteisöjen oma-aloitteista asioiden suunnittelua ja valmistelua.

Hyvinvointialueen aluehallituksen on hyvinvointialuelain § 32 mukaan lisäksi asetettava nuorten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien varmistamiseksi hyvinvointialueen nuorisovaltuusto tai vastaava nuorten vaikuttajaryhmä, ikään-tyneen väestön osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien turvaamiseksi hyvinvointialueen vanhusneuvosto sekä vammaisten henkilöiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien varmistamiseksi hyvinvointialueen vammaisneuvosto. Näille vaikuttamistoimielimille tulee antaa mahdollisuus vaikuttaa hyvinvointialueen toiminnan suunnitteluun, valmisteluun, toteuttamiseen sekä asioissa, joilla voisi olla merkitystä heidän tarvitsemiensa palveluiden kannalta.

Aineiston perusteella osallistuminen on edennyt hyvinvointialueilla erityisesti konkreettisten osallistumismenetelmien haltuun ottamisen ja kokeilujen kautta. Osallistuminen on rakentunut alkuvaiheessa pääasiassa menetelmien kehittämisen ja käyttöönoton kautta enemmän kuin sen kytkeytymisenä päätöksentekoon. Hyvinvointialueilla käyttöönotettuja menetelmiä ovat mm. hyvinvointipeli (esim. Lappi), asiakasraadit (esim. Pohjanmaa, Satakunta), kokemusasiantuntijatoiminta (Itä-Uusimaa, Pohjois-Savo), kehittäjäasiakastoiminta (esim. Kainuu, Pohjois-Pohjanmaa), sähköiset deliberaatiota tukevat keskustelualustat kuten Polis (esim.

Keski-Pohjanmaa, Keski-Suomi, Pirkanmaa), robottipuhelut (esim. Etelä-Karjala), asukasinfot (esim. Länsi-Uusimaa) ja palveluverkkotilaisuudet (esim. Kymenlaakso, Varsinais-Suomi), erilaiset kyselyt (esim. Pirkanmaa, Pohjois-Savo) , yhteiskehittämisseläisyydet (esim. Kainuu, Pohjois-Pohjanmaa), puntaroivat asukaspaneelit (esim. Keski-Uusimaa) sekä palautekanavat.

Osallistumisen institutionalisoitumista on pyritty vahvistamaan osallisuusohjelmien avulla. Lisäksi joillakin alueilla on osallisuuteen liittyviä toimielimiä, kuten osallisuus- ja demokratiajohtokunta Etelä-Karjalassa, osallisuus- ja asiakkuuslautakunta Lapissa ja osallisuusvaliokunta Pohjois-Karjalassa. Kansalaisosallistumisen osalta keskeiset hankauskohdat liittyvät resursseihin, kansalaisten rooliin hyvinvointialueilla sekä osallistumisen johtamiseen.

## 4.1 Osallistumisen ja vaikuttamisen edistämisen resurssit ja johdon tuki kansalaisosallistumiselle

Hyvinvointialueiden perustamisen yhteydessä kansalaisosallistumiseen liittyvät henkilöstöresurssit jäivät pääasiallisesti kuntiin, joissa tarve kansalaisosallistumisen edistämiseksi ja siihen liittyvät lakisääteiset velvoitteet jatkuvat edelleen. Hyvinvointialueen kansalaisosallistumisen rakenteet, toimintatavat ja prosessit on jouduttu laatimaan ja organisoimaan toiminnan käynnistymisen osalta alusta alkaen samaan aikaan, kun osallistumiseen liittyvä asiantuntijuus ja osaaminen ovat jääneet pitkälti kuntiin.

*Vaatimukset ovat siirtyneet meille tai tulleet, mutta kunnista ei oo kyllä luovutettu osaamista tai resursseja. Kaikki on pakko rakentaa alusta.  
(Hyvinvointialueen viranhaltija)*

Aineiston mukaan osallistumiseen osoitetut henkilöstöresurssit ovat alueiden kokoon nähden melko pienet, rajoittuen muutamaankin työntekijään organisoitintavan mukaan. Useilla hyvinvointialueilla osallistumisesta vastaavien asiantuntijoiden työnkuvaan on kansalaisosallistumisen vastuutehtävien lisäksi yhdistetty myös muita vastuualueita kuten järjestöavustukset, vaikuttamistoimielimet, vapaaehtoistyö sekä esimerkiksi lautakuntien toiminnan tukeminen. Samat hallinnolliset henkilöstöresurssit jakautuvat siis ainakin osittain edustuksellisen demokratian toimielinten, vaikuttamistoimielinten sekä osallistuvan demokratian edistämisen kesken. Rajalliset resurssit ovat asettaneet kansalaisosallistumisen rakentumiselle ja kehittämiselle rajoituksia.



*-- kyllä lähinnä se on resurssikysymys, et miten laajasti pystytään osallistamaan. Sit jossain vaiheessa pitää puntaroida, että mikä merkitys sitten vammaisneuvostolla, vanhusneuvostolla, nuorisovaltuustolla ja niin edelleen, mikä merkitys niillä on, jos sitten vielä pitää tarjota runsaasti suoran vaikuttamisen kanavia. Kyllä sitten jossain vaiheessa tää järjestelmä rupeaa tuottamaan lisäkustannuksia. Minä en vastusta sitä ollenkaan, mut mun mielest sit täytyy käydä arvokeskustelua, että käytetäänkö hirveästi resursseja suoran vaikuttamisen kanaviin, tarjotaanko asukasbudjetteja ja täntyyppistä. Kyllähän se vaatii jonkin näköstä infrastruktuuria taakseen, jotta se toimii.*  
(Hyvinvointialueen viranhaltija)

Hyvinvointialueen eri palvelut lähestyvät kansalaisosallistumista eri toimintakulttuuritaustoilta. Kunnissa on totuttu kansalaisosallistumiseen ja kuntalaisten mukaan ottamiseen vahvan lainsäädäntöpohjan ja pitkän perinteen myötä, mutta esimerkiksi erikoissairaanhoidossa ja pelastuspalveluissa se ei ole samalla tavalla tuttua. Hyvinvointialue organisaationa hakeekin vielä yhdenmukaista, omaa toimintakulttuuria osallistumisen ja vaikuttamisen osalta. Siinä johdolla on merkittävä rooli.

*Sillä on ollu kunnassa kuitenkin omanlaisensa rooli, mut sit siellä on ollu sairaanhoitopiirit vielä erikseen, jossa ei oo ollu suora kansademokraattista vaikutusmahdollisuutta. Et kyl seki varmasti hakee, et minkälaisia erilaisia kansalaisfoorumia ja muuta on, niin kyl se vähä hakee paikkaansa.*  
(Hyvinvointialueen viranhaltija)

Osallistumisen edistämiseen on aineiston perustella olemassa hyvinvointialueilla vahva tahtotila ja hyvinvointialueiden johtajien haastatteluissa se nostetaan tärkeänä asiana esiin. Erityisesti asiakaslähtöisyyden toteutuminen arvona nousee esiin korostaen asiakkaiden kuulemista ja mukaan ottamista. Osallistuminen halutaan kytkeä hyvinvointialueen tapaan tehdä ja kehittää palveluja ja toimia organisaation kaikilla tasoilla.

*Niin sieltä tulis semmoinen luonnollinen ajatus siihen, että palvelua ei voi kehittää toimistossa yksin, vaan palvelua pitää kehittää aina niiden palvelua käyttävien kanssa.*  
(Hyvinvointialueen viranhaltija)

*Ja sit sen lisäksi meillä on nyt linjattu sekä palvelustrategiassa että jo aikaisemmin 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.*  
(Hyvinvointialueen viranhaltija)

Vaikka osallistumista pidetäänkin tärkeänä, sen kytkös varsinaiseen johtamiseen ja päätöksentekoon ei ole selkeä. Osin aineistosta on havaittavissa myös osallistumismahdollisuuksien tarjoaminen lain kirjaimen toteuttamisena enemmän kuin varsinaisena vaikuttamismahdollisuutena. Johdon puheessa nousee esiin jo edellä mainittu huomio jaosta asiakkaiden ja asukkaiden osallistumiseen. Aineistossa johto tuo esiin kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien merkityksen erityisesti palveluja käyttävinä *asiakkaina*, mutta päätöksentekoon ja hallintoon kytkeytyvään *asukkaiden kansalaisosallistumiseen* suhtaudutaan hyvinvointialueiden ainakin vielä varauksellisemmin.

*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.*  
(Hyvinvointialueen viranhaltija)

Lisäksi varauksellisuus liittyy ajatukseen osallistumisen edustuksellisuudesta ja edustuksellisen demokratian kautta vaaleilla valituista edustajista ja heille annettusta mandaatista. Aineistossa nostetaan esiin kysymys erilaisten demokratian muotojen keskinäisestä suhteesta ja rooleista.

*Ihmisen näkökulma usein tulee joko oman yksittäisen kokemuksen kautta, jonka hän yleistää tai sitten lähisukulaisen ystävältä kuullun kokemuksen kautta, jonka hän yleistää, ja se, että pidetään isoja kuulemistilaisuuksia, niin se voi olla yksilön kannalta keino tulla kuulluksi, mutta se, että miten sen saa konkretisoitua meillä sitten sellaiseksi toiminnaksi ja niihin osa-alueisiin, jotka olisivat meille uusia.*  
(Hyvinvointialueen viranhaltija)

*Sit mun mielestä täs on ehkä vähä niin ku menny välillä, et ku meil on kuitenkin nyt omat suorat vaalit, jolla on valittu ne meidän päättäjät. Sitte ehkä nään vähän sitäki, ku haluttiin kovasti tossa välillä, että esimerkiks nuorisovaltuustojen jäsenten pitää saada osallistua aluevaltuustoon tai jopa aluehallitukseen. Silti nään nyt sitäki, että meil on nyt demokraattisesti valitut päätöksentekoelementit ja ... et lähetään nakertaan sitä toisaalta sit, et ne jotka nyt on valittu sit yhtäkkiä kuitenkin kaikkien pitää päästäki kaikkeen.*  
(Hyvinvointialueen viranhaltija)

## 4.2 Asiakasajattelun korostuminen kansalaisen roolissa

Aineiston perusteella on nähtävissä, että hyvinvointialueilla korostuu kansalaisten osallistumisessa erityisesti asiakasosallistuminen. Asiakkuuden korostuminen näkyy esimerkiksi siinä, että alueiden strategisissa asiakirjoissa ja osallisuusohjelmissa kansalaisosallistuminen nivotaan usealla hyvinvointialueella lähelle asiakas-kokemuksen käsitettä. Ne korostavat hyvinvointialueen asiakaslähtöistä toimintatapaa sekä asiakkaiden synnyttämän kokemustiedon merkityksellisyyttä.

*Käytännössähän se varmaan menee, mikä mä itte nään että on hyvin tärkeä, että on potilasraadit ja asiakasraadit sitten, kun puhutaan jonkun hoitoketjun miettimisestä, miten se kannattais tehdä. Siellähän se on kovin tärkeääkin, että saa hyviä prosesseja niin sanotusti ja kuultais asiakkaan ääntä ja sieltä se lähtis. Mä itte nään, että se on ehkä se tärkein osa sitä. Sitten, kun tehdään strategiaa tai palveluverkkostrategiaa, ni kylhän me asukkailta kysytään asioita. Niissä se on myöskin ehkä yks tietolähde muiden joukossa.*

*(Hyvinvointialueen viranhaltija)*

Hyvinvointialueen asukas on kuitenkin myös muuta kuin asiakas. Asukasrooli korostaa laajemmin kansalaisuutta, tietyllä alueella asumista ja elämistä, johon ei välttämättä ollenkaan liity palvelujen käyttäminen henkilökohtaisesti. Hyvinvointialueiden päätöksentekoon ja toimintatapoihin ulottuva osallistuminen, joka lähtee asukkaan tai kansalaisen näkökulmista on hyvinvointialuekontekstissa vielä vieraampaa kuin kuntien toiminnassa. Tämä näkyy esimerkiksi edellä esitetyn mukaisesti johdon paikoin varauksellisempänä suhtautumisena asukasosallistumiseen. Aineistossa korostetaan, että muutos edellyttää johtamisen, hallinnon ja valmistelukulttuurin muutosta.

*Mä luulen, että se on vaikeempi kuitenkin se väestösosallisuus, kun tää palvelun käyttäjien osallisuus, se on helpompi.*

*(Hyvinvointialueen viranhaltija)*

*kyllähän sen koko toiminnan ydin pitää lähtee siitä, et se on asiakaslähtöistä ja tehdään asioita, joista on aidosti oikeesti hyötyä meidän ihmisille, ja heil on kei-not sitte itse osallistua ja vaikuttaa siihen, miltä ne palvelut näyttää ynnä muuta. Kyl mä kovasti perään kuulutan tavallaan sen perään, et se on ihan se perus-juttu, joka toimii. Sit niin ku sanoin, meillä on niit foorumeita, joissa ihmiset voivat osallistua siihen kehittämiseenki ja vaikuttaa senki kautta. Nään senki tärkeenä, mut silti mielestäni kaikkein tärkeintä on se asiakaslähtöinen toimintatapa ja sitä kautta osallistuminen.*

*(Hyvinvointialueen viranhaltija)*

Suoran ja osallistuvan demokratian keinojen esteenä nähdään vahva lakisääteisten palvelujen kokonaisuus, jossa ei juuri ole jouston varaa. Myös alueen sisäisten pitkien välimatkojen, kielikysymysten sekä paljon palveluja käyttävien osallistumismahdollisuuksien koetaan asettavan haasteita kansalaisosallistumisen ja vaikuttamisen toteutumiselle. Lisäksi hyvinvointialueiden käynnistymisen sekä strategiaan ja palveluverkkosuunnitteluun liittyvän tiiviin aikataulun nähdään vaikeuttaneen osallistumisen ja vaikuttamisen mahdollisuuksia.

*Myöskin palvelustrategian tai hyvinvointialueen strategian valmistelussa kuultiin kuntia ja kuntalaisia. Siin oli vaan ongelmana se, että se työ tehtiin aika kii-vaaseen tahtiin. Ja siihen kuulemiseen jäi liian vähän aikaa. Ja se tietenkin myöski meitä vähän harmittaa, mutta se oli kyllä siihen tiekarttaan merkitty myöskin tää kuulemisprosessi.*

*(Hyvinvointialueen viranhaltija)*

### 4.3 Hyvinvointialueiden ja kuntien yhteistyö osallistumisen edistämässä

Hyvinvointialueiden ja kuntien välillä tehdään yhteistyötä esimerkiksi hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen osalta ja aineistossa nostettiin tähän liittyen esiin myös tarve samantyyppisen verkostoyhteistyön edistämiseen osallistumisen ja vaikuttamisen osalta. Yhteistyötä toivotaan erityisesti kunnista enemmän. Hyvinvointialueet vaikuttavat olevan verkostoituneet keskenään vahvemmin kuin alueen kuntien kanssa. Hyvinvointialueiden keskinäistä verkostoitumista ovat tukeneet erityisesti THL:n ja Sitran hankkeet.

Sekä kunnissa että hyvinvointialueilla tunnustetaan yhteistyön merkitys ja tärkeys, sillä molemmat toimivat samojen kansalaisten osallistumisen parissa. Aineistosta nousee esiin toive sille, että tulevaisuudessa kehitettäisiin yhteistyömallia kuntien ja hyvinvointialueiden osallisuustyöhön. Nyt osallisuustyötä tehdään vielä pitkälti erikseen. Jonkin verran yhteistyötä kuitenkin jo on. Hyvinvointialueilla on mm. yhteisiä alueellisia hankkeita kuntien kanssa esimerkiksi ikääntyneisiin liittyen ja yhteisiä vaikuttamispäiviä. Hyvinvointialueita ja niiden kuntien kanssa tekemää yhteistyötä haastaa osaltaan laaja ja heterogeeninen kuntakenttä.

*Mutta me on lähdetty vähän haastaa sitä, että meillä ehkä jopa pitäisi olla hyvinvointialueen kanssa yhteinen osallistumisen, vaikuttamisen ja asiakaskokemuksen yhdyspinta. Ja siinä ehkä sitten ois järkevämpää sitten jossain koh-  
taa tehdä yhdessä.*

*(Kunnan edustaja)*

Kuntien ja hyvinvointialueen yhteistyöhön osallisuuden edistämässä suuntaudutaan haastateltavien puheessa eri tavoin. Kuntien suhtautuminen hyvinvointialueeseen näyttäytyy kumppanuuteen haluavalta, mutta samanaikaisesti varaukselliselta, tilannetta seuraavalta ja neuvoa-antavana. Hyvinvointialueen haastateltavat puolestaan korostavat kuntien merkitystä yhteistyökumppaneina, voimavarana ja resurssina, jota he tarvitsevat kansalaisten tavoittamiseen ja yhteisen tavoitteiden toteuttamiseen.

*Ehkä kunnat on tässä semmoisena tietynlaisena, vähän pitää olla varpaillaan ja vartijoina, että mihin suuntaan se [hyvinvointialueen osallisuustyö] lähtee kehittymään ja tarjota myös sitten tukea.*  
(Kunnan edustaja)

*...kunnat on aika keskeisessä roolissa yhteistyökumppaneina meidän kanssa. Ja meillä varmaan on yhteisiä, siis semmosia tahtotilojakin, et voi että ku me päästäs näitä asioita yhdessä tekemään ja viemään eteenpäin, et ku alueen asukkaat on kuitenkin yhteisiä. Niin siin ois kans varmaan semmost potentiaalia, mitä voitais hyödyntää, kun saatais jotenkin sitä rakennetta vielä muutaman vuoden eteenpäin*  
(Hyvinvointialueen viranhaltija)

Kansalaisosallistumisen näkökulmasta keskeisinä kehittämiskohteina hyvinvointialueilla nostamme esiin tarpeen tarkastella osallistumisen resursointia, johdon roolia kansalaisosallistumisen edistämässä sekä ymmärryksen lisäämistä asukas- ja asiakasroolien erilaisuudesta ja tarpeesta huomioida molemmat roolit. Lisäksi jatkossa on tarpeen kehittää hyvinvointialueiden ja kuntien yhteistyötä myös osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien edistämässä.

## 5 Itsehallinto ja valtionohjaus

### 5.1 Hyvinvointialueiden rajoitettu itsehallinto

Perinteisesti paikallisessa itsehallinnossa tunnistetaan kolme ulottuvuutta: itsehallinto tarkoittaa vapautta valtiosta ja muusta paikallishallintoa ylempien tason hallinnosta, itsehallinnossa on kyse vapaudesta vaikuttaa toiminnan erilaisten tavoitteiden saavuttamiseen sekä vapaudesta ilmaista paikallista identiteettiä toiminnassa ja päätöksenteossa (Pratchett, 2004). Euroopan Neuvoston Paikallisen itsehallinnon peruskirjassa (66/1991) määritellään itsehallinnon peruselementeiksi vaaleilla valittavat päättäjät, yleinen toimiala ja verotusoikeus. Suomi on sitoutunut noudattamaan peruskirjaa, ja kunnallisen itsehallinnon osalta nämä perusperiaatteet toteutuvat. Itsehallinnon ulottuvuuden ja peruselementtien osalta hyvinvointialueiden itsehallinto on rajatumpaa, eivätkä hyvinvointialueet lähtökohtaisesti täytä kaikkia peruskirjassa esitettyjä paikallisen itsehallinnon edellytyksiä, mikä todetaan myös valtioneuvoston asetuksessa (VM/2021/127).

*Kyllähän se sillä lailla rajattu on se itsehallinto, ... meillä on julmettu määrä erilaisia säädöksiä, lakeja, asetuksia, joissa kerrotaan, miten teidän pitää toimia, et sillä lailla se on aika rajattu se meidän itsehallinto, mut sithän se vapaus tulee siinä, et me pystytään kuitenkin omin päin päättämään se palveluverkko esimerkiksi. Niin. Mutta kyllä siinä voi sanoa, että kuitenkin aika lainausmerkkeihin täytyy se itsehallinto laittaa, että meiltä vaaditaan, että meidän pitää järjestää ne tietyt palvelut tietyllä tavalla ja siihen on lakeja. Sitten AVI seuraa. Koko ajan muistuttaa meitä siitä, että ei nyt jossakin ei se palvelu pelaa sellain kuin laki sanoo. Kyllä se tyypillistä on sosiaali- ja terveystalouteen juuri se, että sitten sieltä tulee sitä muikkaria ja niin kuin nytkin, että etupainotteisesti AVI:lta ja Valviralta on tullut meille kaikennäköistä viestiä siitä, että muistattehan nämä ja nämä asiat ... että ei se nyt aivan semmosta puhasta itsehallintoa ole, että saadaan touhuilla miten vaan.*

*(Hyvinvointialueen luottamushenkilö)*

Hyvinvointialueiden itsehallinnon vertailu kunnalliseen itsehallintoon on luonteva tässä tutkimuksessa, jossa pääkohteena on näiden kahden itsehallinnon välinen suhde. Vertailua kunnalliseen itsehallintoon tukee myös se, että alueelliselle itsehallinnolle ei ole vakiintunutta määritelmää, vaan sen pohjana on usein käytetty paikallisen itsehallinnon määritelmää. Suomessa on pitkä historia paikallisesta itsehallinnosta kuntien osalta. Hyvinvointialueet näyttävät itsehallinnon näkökulmasta

hyvin erilaisilta kuin suomalaisessa julkishallinnossa paikallisella itsehallinnolla on perinteisesti ymmärretty (Jäntti, Sinervo & Vakkala, 2019). Euroopan Neuvoston paikallisen ja alueellisen itsehallinnon peruselementeistä toteutuu vain vaaleilla valittavat päättäjät, sen sijaan yleinen toimiala ja oma tulonmuodostus verotusoikeuden muodossa puuttuvat. Voidaankin sanoa, että hyvinvointialueiden itsehallinto on jo lähtökohtaisesti kuntien itsehallintoa rajatumpaa. Tämä tulee selkeästi ilmi myös haastatteluaineistoissa:

*Kokonaisuutena se varmaan näyttäytyy hyvinvointialueelle sekavuutena, mut sehän johtuu siis pohjimmiltaan siitä, että alueitten ja valtion välillä on jännite. Siinä on tietty luontainen jännite, jota me ei päästä pakoon, johtuen tästä rahoitusmallista ja tehtävälainsäädännöstä, varsinkin kun ne itsehallinnon elementit on paljon pienemmät hyvinvointialueilla kun ne on kunnilla, niin se korostuu vielä enemmän ku kuntapuolella, ei oo sitä verotusoikeutta ja ei oo muita näitä itsehallinnon tunnusmerkkejä, niin ku sitä laajaa omaa toimivaltaa tai sitä tehtäväkenttää ja niitä ei-itsehallinnollisia tai ei-lakisäätteisiä tehtäviä ja muuten. Se pitää mun mielestä vaan hyväksyä se jännite, mikä hyvinvointialueitten ja valtion välis luontasesti on. Mut se että miten me voidaan sitä minimoida, niin siinä on vielä paljon tekemistä.*

*(Ministeriön edustaja)*

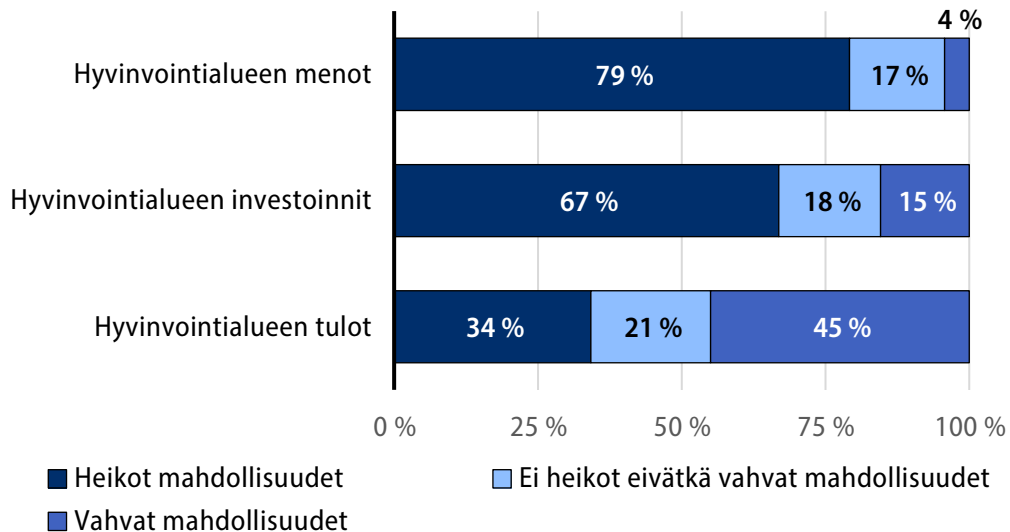
Itsehallinnon näkökulmasta tehtävienjaon ja niiden rahoituksen suhde tulisi olla systemaattinen (Sinervo, Haapala, Oulasvirta & Vakkuri, 2017). Sitä heikompi paikallinen itsehallinto on, mitä enemmän rahoitus- ja tehtäväratkaisut tehdään valtion taholta. Tätä voidaan tarkastella tulo- ja menoautonomian näkökulmista (Sinervo ym., 2018). Hyvinvointialueiden osalta sekä tulo- että menoautonomia on rajattu. Hyvinvointialueiden itsehallintoa onkin kutsuttu torsoitsehallinnoksi (Jäntti ym., 2019), erityisesti taloudellisen autonomian puuttumisen näkökulmasta.

*Mä aattelen, että tää on jossain välitilassa nytte, et meil on tämmönen hybridimalli, jossa on, rahoitus on valtiolla ja demokraattisesti valitut aluepoliittiset päättäjät ilman omaa budjettivaltaa ollenkaan.*

*(Hyvinvointialueen viranhaltija)*

Kokemus rajoitetusta itsehallinnosta on selkeä eri informanteilla, sekä hyvinvointialueiden viranhaltijoilla että luottamushenkilöillä. Erikoinen yksityiskohta on kuitenkin se, että hyvinvointialueiden valtuutetut kokevat, että heillä on paremmat mahdollisuudet vaikuttaa hyvinvointialueiden tuloihin kuin menoihin, vaikka hyvinvointialueilla ei ole verotusoikeutta (Kaavio 5, 55).

**Kaavio 5.** Aluevaltuutettujen arvio aluevaltuuston vaikuttamismahdollisuuksista seuraavissa kysymyksissä (N=347-352)



Poikkeustilanteiden (koronapandemia, Venäjän hyökkäyssota Ukrainaan) vaikutukset, yleinen kustannusten nousu ja niiden seuraukset rajaavat entisestään hyvinvointialueiden vapautta toteuttaa itsehallintoa. Toimintaympäristön muutokset ja rahoituskehyyksen niukkuus näkyvät hyvinvointialueiden taloudellisina vaikeuksina ensimmäisenä toimintavuonna. Informanttien rajoitetun itsehallinnon kokemusta vahvistavat myös eräät muut hyvinvointialueudistuksen ratkaisut sekä osittain toimintaympäristön nopeasta muutoksesta kärjistynyt rahoitusvaje.

*Sit tähän tuli tää inflaatio. Tai ei tässä, eihän se ollu laskelmissa tässä rahoituksen mallissa mitenkään. Ajateltiin että se jatkuu tätä yhen kahen prosenttin inflaatiota. Sitten kaikki käytti hyväks tätä siirtymävaihetta ja kaikki sano sopimukset vanhoilta organisaatioilta irti ja nosti hintoja inflaatiovaiheessa reilusti. Erityisen kovaahan se on ollu näissä vanhusten pitkäaikasen asumisen (--) [0:21:55 yhteys katkeaa] urputtaa julkisuuteen että ei, hinnat on riittävän korkeet. Mekin on niitä 25 prosenttia jo jouduttu nostamaan. Että siis ne on, tässä tuli monia sellasia asioita, jotka vei tän meidän talouden huonoon kuntoon.  
(Hyvinvointialueen luottamushenkilö)*

*On järkyttävää, että valtio katselee vain syrjästä, kun hyvinvointialueiden talous on hirvittävässä pulassa. (Inflaatio, vuokratyövoiman käyttö, ostopalveluiden hinnan huomattava nousu vs. koronan jälkeinen hoitovelka, [hyvinvointialueen nimi] väestö vanhenee, sairastaa enemmän.)  
(Vastaus aluevaltuustokyselyyn)*



*Hyvinvointialueuudistus on valtava uudistus, että hyvinvointialueille pitäisi antaa työrauha tehdä työnsä hyvin ja tuloksellisesti. Valtion puuttuminen kaiken ja liian nopeat vaatimukset talouden tasapainosta estävät järkevän toiminnan. Pitäisi nähdä ja hyväksyä se, että talouden reunaehdot ovat muuttuneet totaalisesti sen jälkeen, kun hyvinvointialuelait hyväksyttiin (Venäjän hyökkäys Ukraina > energiakriisi > korkojen nousu > taantuma jne.) Kyllä tästä voisi hyvätulla, kun saisimme rauhassa tehdä.  
(Vastaus aluevaltuustokyselyyn)*

Hyvinvointialueiden rahoituskehystä on pidetty lähtökohtaisesti liian niukkana, jolloin hyvinvointialueet ovat heti alkuvaiheessa tilanteessa, jossa tehtävät ja rahoitus eivät ole tasapainossa.

*Se että tää rahoitus ei sattunu olemaan accurant, oikea, se pitkälti johti siihen että tässä ne muut tulevat kustannukset, kuntien budjetit, kun se oli -21 toteutunut, -22 budjetti. Se -22 budjettihan oli hirveen alijäämäisesti laadittu kunnissa, kun ne yritti epätoivoisesti säästää sieltä sotesta. Sillä tavalla se alkutilanne oli jo vähän kehno, että siirty enemmän kustannuksia, kun oli oikeesti siinä rahoituksessa. Sillä tavalla siinä.  
(Ministeriön edustaja)*

Pohjimmiltaan on kyse rahoituksen riittävydestä hyvinvointialueilla, mikä on myös taloudellisen autonomian keskeinen periaate. Tämä keskeinen periaate tuodaan esille myös paikallisen itsehallinnon peruskirjassa (66/1991). Rahoituksen riittämättömyyden koetaan rajaavaan itsehallintoa vielä entisestään:

*Mitä sit oikeesti voi tehdä niinku sen itsehallinnon toteuttamiseksi täs lainsäädäntökehyksessä täs talouskehyksessä, niin ne on kuitenkin aika vähäsiä.  
(Hyvinvointialueen viranhaltija)*

Hyvinvointialueiden itsehallinto eroaa merkittävästi kunnallisesta itsehallinnosta. Suomessa käytetäänkin nyt rinnakkain kahta erilaista tulkintaa paikallisesta itsehallinnosta (Jäntti ym., 2019), mikä on nostettu esimerkiksi pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelmakirjaukseen (2023). Kootusti voidaan todeta, että hyvinvointialueiden itsehallintoa rajoittavat hyvinvointialueiden toimintaa koskeva tiukka normiohjaus lakisääteisine tehtävineen, yleisen toimialan puuttuminen, rahoitusmalli (rahoituksen perustuminen valtion rahoitukseen, verotusoikeuden puuttuminen, tiukka taloudellinen ohjaus koskien esimerkiksi lainanottovaltuuksia) sekä epätasapainossa oleva ja edelleen toimintaympäristön muutoksen kärjistämä tiukka rahoituskehys.

## 5.2 Moninainen valtionohjaus

Porkkana, keppi ja saarna kuvastavat valtionohjauksen perusmuotoja, eli normi-, informaatio- ja resurssiohjausta (vrt. Bemelmans-Vidéc, Rist & Vedung, 2011). Perusmuodot ovat tunnistettavissa myös hyvinvointialueisiin kohdistuvassa valtionohjauksessa. Valtioneuvoston pitkäaikaisena yleisenä tavoitteena on ollut ajatus yhtenäisestä valtioneuvostosta ja siihen liittyen valtionohjauksen yhtenäisyydestä. Näin uudistuksen alkuvaiheessa on tunnistettavissa, että valtionohjaus ei ole yhtenäistä. Valtionohjauksesta on tunnistettavissa ”kolmen putken ohjausta”, jossa eri ministeriöt ohjaavat omissa putkissaan omilla tavoillaan. Tämä ei ole yllättävä havainto, sillä eri ministeriöillä on käytössään erilaiset ohjauskeinot ja painotukset niiden käytössä ja niiden ohjaus kohdistuu eri asioihin. Haastatteluaineiston perusteella ohjaus näyttyy alueiden suunnasta katsottuna epäselvänä, ja enemmänkin kimppuna erilaisia ohjauksen mekanismeja kuin yhtenäisenä kokonaisuutena. Voidaan myös sanoa, että hyvinvointialueilla on valtionohjauksen suhteen ”odottava tunnelma”.

*VM:hän lähtee hyvin sillä lailla sieltä talouden näkökulmasta, ja rahotuslaki on aika selkee, ja sit he vaan tavallaan katsoo sitä. No sitte STM sit taas lähtee siitä, että miten he haluaa, et mitä tavallaan kaikkii lisätarpeita olisi, mut he ei ota huomioon sitä, et se rahotus ei riitä siihen kaikkeen. Ja sit ne vaan sanoo, että no, täytyy VM:ltä kysyä. Sehän jättää meijät vähän hassuun asemaan, että tavallaan, et annetaan 100 yksikköä rahaa ja 110 yksikköä tehtäviä, mutta sitte ratkasu sieltä valtion suunnasta ei tule. No sitte taas sisäministeriö ohjaa hyvin pieteetillä pelastuslaitosta, eli siellä he puuttuu hyvin operatiivisiin asioihin, ja esimerkiksi pelastuslaitoksen palveluntasopäätös, niin he sisällysluetteloa myöten ohjaa sitä valmistelua, joka tuntuu hieman erikoiselta. Ja sitten ehkä tuo, että se, että, eikä tietenkään oo ajatuskaan, et valtio voi ymmärtää, mitä siellä ihan frontlinesa tapahtuu, mut jollain lailla he ohjaa sillä lailla, että ihan kuin tavallaan kaikki olisi tehtävissä.*

*(Hyvinvointialueen viranhaltija)*

*On isolla kädellä normiohjausta eli lainsäädäntöä, pienellä kädellä resurssi-ohjausta eli rahoitusta tai tarvetta pienemällä kädellä ja sitten aika hurja määrä informaatio-ohjausta kaikkine laatuvaatimusten ja kaikkien vaatimusten, mitä pitää täyttää, ja hurja määrä semmoista tavoiteohjausta, että miten pitäisi toimia ja semmoista yhdenmukaistamisohjausta. Niin se on niin laajaa, massiivista, ja ministeriöllä on keinot käytössä.*

*(Hyvinvointialueen viranhaltija)*

Lähtökohtaisesti niukka rahoituskehys ja toimintaympäristön rajun muutoksen aiheuttamat talousongelmat ovat luoneet hankauskohdan valtion taloudellisen ohjauksen ja hyvinvointialueiden itsehallinnon välille. Ne talouden ohjauksen mekanismit (alijäämän kattamisvelvollisuus, investointisuunnitelma, lainanottovaltuusneuvottelut), joita ajateltiin tarvittavan harvoin, ovat jo hyvinvointialueiden alkuvaiheessa aktiivisesti käytössä. Taloudellinen ohjaus kaventaa itsehallinnon toteuttamista ja samalla se vahvistaa ohjaavan ministeriön taloudellista vaikutusvaltaa hyvinvointialueisiin nähden.

*Hyvinvointialueen (ainakin niiden, jotka ovat joutuneet hakemaan lisälainanottovaltuutta valtiovarainministeriöstä) aluevaltuusto on täysin sidottu valtiovarainministeriön ohjaukseen, joka toimii täysin toisin kuin kunta- ja alueministeri televisiossa kertoi. VM pitää huolen siitä, että vanhusten ympärivuorokautiset asumisyksiköt lakkautetaan rajulla kädellä, samoin pienimpien kuntien sotekeskukset. Pohjois-Savo oli hyvä esimerkki siitä, että siellä etsittiin toiminnallisia säästöjä, niin ne eivät kelvanneet valtiovarainministeriölle, vaan lisälainanottovaltuus palautettiin uuteen valmisteluun. Hyvinvointialueilla ei ole itsemääräämisoikeutta juurikaan. Kannatin soteuudistusta, mutta nyt olen sitä mieltä, että en todellakaan kannattanut tällaista mallia. Käytännössä integraatio on sanahelinää, jos perustason palvelut lakkautetaan. Lisäksi viranhaltijat päättävät [hyvinvointialueen nimi] isoista ratkaisuista, kuten siitä, mistä sotekeskukset leikataan tai mitä palveluja siitä saa. Budjettimme on 2,1 miljardia ja valtuusto päättää vain raamit. Edes aluehallituksella ei ole päätösvaltaa palveluverkkoon, siis integraatioon tärkeään osaan.*  
(Vastaus aluevaltuustokyselyyn)

Hyvinvointialueiden viranhaltijajohdon haastatteluista käy ilmi, että hyvinvointialueiden tiukan normi- ja resurssiohjauksen koetaan heikentävän hyvinvointialueiden mahdollisuuksia kehittää toimintaansa ja ottaa huomioon alueen erityispiirteitä. Toiminnan uudistamisen nähdään edellyttävän strategisia valintoja ja usein esimerkiksi investointeja kiinteistöjen/toimitilojen osalta. Valtionohjauksen ja normien koetaan kuitenkin rajoittavan näitä mahdollisuuksia.

*Mehän ollaan tietyllä tavalla tilanteessa, missä me ei voida lähteä kehittämään mitään, koska ei me päästä kehittämään, jos ei me voida investoida... Montaa vuotta ei voi mennä näin tai kohta meillä on rapautunut tämä koko järjestelmä.*  
(Hyvinvointialueen viranhaltija)

*Meillä on liian tiukkoja muotomääräyksiä, miten jotkut asiat pitää tehdä, paljon muitakin kun hoitajamitoitus, mutta kuka saa tehdä mitäkin, millä pätevyysvaatimuksilla, minkälainen pitää olla päivystyksessä varustetaso että siellä*

*pystytään jotakin tekemään. Nämä kaikki pitää ... tässä pitää pystyä joustamaan. Ja itsehallinto, kun alueet ovat erilaisia, niin tämä voi olla semmoinen, tai on suuri mahdollisuus, jos se nähdään oikein.  
(Hyvinvointialueen luottamushenkilö)*

Kootusti voidaan todeta, että valtion ohjauksen kokonaisuuden yhtenäisyyteen on syytä kiinnittää huomiota. Monitahoinen ja moninainen valtionohjaus tuottaa hyvinvointialueilla myös monitahoista ja moninaista vastetta. Taloudellisen ohjauksen osalta on hyvä tarkentaa suhdetta hyvinvointialueiden itsehallintoon. Ei ole tarkoituksenmukaista, että taloudellinen ohjaus rajoittaa hyvinvointialueiden itsehallinnon piiriin kuuluvaa päätösvaltaa.

## 6 Johtopäätökset ja kehittämissuositukset

Hyvinvointialueiden toiminnan käynnistyminen on muovannut suomalaista julkista hallintoa perinpohjaisesti. Hallintoon, johtamiseen ja ohjaukseen liittyvät vaikutukset näkyvät uudistuksen toimeenpanon alkuvaiheessa erityisesti hyvinvointialueiden ja kuntien välisessä suhteessa, mutta myös hyvinvointialueen ja valtion keskinäisessä suhteessa sekä kunta-valtiosuhteessa.

Perinpohjainen muutos on tuonut näkyväksi erilaiset jännitteet, jotka ovat tyypillisiä hallinnonuudistuksille. Uudistus ei ylipäätään ole nauttinut täydellistä suosiota ja sitä on vastustettu. Vastaavasti osa jännitteistä liittyy valittuun reformimalliin, eli siihen, minkälainen järjestelmä uudistuksessa on luotu ja minkälaiset reunaehdot sitä määrittävät. Lähtökohtien jännitteisyys liittyy erityisesti hyvinvointialueiden rajoitettuun itsehallintoon ja tiukkaan valtionohjaukseen. Jännitteitä korostaa hyvinvointialueiden ja kuntien tiukka taloustilanne. Jännitteet liittyvät myös vastuunjakoon eri toimijoiden välillä sekä päätöksenteko- ja johtamiskulttuuriin ja -prosesseihin.

Konfliktit syntyvät luontaisesti organisaatioiden ja toimijoiden vastuiden ja vapauksien rajapintoihin ja risteyskohtiin. Rajoja ja rajapintoja on ollut aina, jo edellisen järjestelmän aikana. Nykyisessä uudistuksessa rajapinnat ovat vaihtaneet paikkaa esimerkiksi kuntien sisäisistä kysymyksistä hyvinvointialueen ja kuntien väliselle alueelle. Se miten konflikteihin suhtaudutaan, ratkaisee lopulta ristiriidan lopulliset vaikutukset. Konfliktien käsittelyyn tarvitaan halua mutta toki myös useiden osapuolien taitoja ja muodostettavia käytäntöjä ja mekanismeja, joille konfliktinratkaisu perustuu. Nämä tarpeet korostuvat tämänkaltaisessa mallissa, jossa on rakenteellisia ristiriitoja ja joita niukat resurssit kärjistävät.

Hyvinvointialueuudistus on luonut lähtökohdat sosiaali- ja terveydenhuollon palvelukokonaisuuksien hallinnoimiseksi, mutta jättänyt hyvinvointia edistävän ja erilaisia palvelutarpeita ennaltaehkäisevän työn vähälle huomiolle. Hyvinvointialueiden ja kuntien vastuunjako on epäselvä hyvinvoinnin ja terveyden edistämässä. Vastuunjaon epäonnistuminen hyvinvoinnin ja terveydenedistämisen jaetussa tehtävässä johtaa väistämättä epäonnistumiseen myös uudistuksen tavoitteiden saavuttamisessa. Mikäli vastuunjako jatkuu epäselvänä, mahdollistaa se yhteiskunnallisen osuoptimoinnin. Näistä syistä kyky sopia ja neuvotella paikallisesti osapuolten välillä korostuu.

Uudistuksen myötä Suomeen on syntynyt uusi kansanvaltainen, suorassa demokraattisessa kontrollissa oleva hallinnontaso. Äänioikeuden lisäksi hyvinvointialueiden asukkailla on lakisääteinen oikeus osallistua ja vaikuttaa hyvinvointialueiden toimintaan

Suomeen on syntynyt uudistuksessa myös uudenlainen tapa tulkita itsehallintoa alueellisessa kontekstissa. Käytössä on kaksi erilaista paikallisen itsehallinnon mallia osana julkisen hallinnon kokonaisuutta. Kysymys hyvinvointialueiden itsehallinnon laajuudesta ja toteutusmuodosta ei ole yksiselitteinen tai ristiriidaton. Hyvinvointialueiden rajattu tehtäväkenttä ja rooli osana hallinnon kokonaisuutta (esimerkiksi ilman elinvoimaan tai alueidentiteetin rakentamiseen liittyvää roolia) merkitsee, ettei hyvinvointialueiden itsehallinnollinen toimiala ole lähtökohtaisesti samanlainen kuin kunnallisen itsehallinnon tapauksessa.

Hyvinvointialueiden itsehallinto poikkeaa kunnallisesta itsehallinnosta myös valitun rahoitusmallin vuoksi. Näin ollen paikallisen itsehallinnon kolmesta pääperiaatteesta toteutuu vain yksi: vaaleilla valitut päättäjät. Hyvinvointialueiden itsehallinnon laajuutta tai laatua ei voi suoraan verrata kunnalliseen itsehallintoon, eivätkä hyvinvointialueet vertaudu toisaalta kuntayhtymiin, vaan ovat oma uudenlainen aluehallinnon muoto. Perusteellista tarkastelua hyvinvointialueesta ja itsehallinnon edellytyksistä ja toteutumisesta hyvinvointialueilla on tehtävä nykykontekstissa itsehallinnon toteutumisen ymmärtämiseksi.

Hyvinvointialueiden toiminta perustuu rajoitettuun itsehallintotulkintaan ja voimakkaaseen valtioneuvoston ohjaukseen. Tulkinta ohjaa hyvinvointialueiden katsetta lakisääteisten tehtävien hoitamiseen ja tällöin tärkeimmäksi kumppaniksi muodostuu luonnollisesti valtio. Jotta huomio ja katse kääntyisi paikallisten kysymysten, alueyhteisöjen ja kuntayhteistyön suuntaan vaaditaan yhteistyön rakentamiseksi aktiivisia toimia ja kurottautumista ulos omasta organisaatiosta.

Tässä väliraportissa on esitetty laajoihin aineistoihin pohjautuvia havaintoja hyvinvointialueiden ensimetreiltä sekä hyvinvointialueiden ja kuntien välisen suhteen muotoutumisesta. Vaikka havainnot voivat kapeimmillaan kertoa nykytilanteen kipupisteistä, ovat ne olennainen peilauspinta myöhemmille tulkinnoille ja arvioille kehittämisen onnistuneisuudesta.

Seuraavassa esitämme neljä kehittämissuositusta, joiden toivomme nousevan julkiseen keskusteluun ha herättävän pohdintaa niin hyvinvointialueilla, kunnissa kuin valtion tasolla.

### **1. Huomion suuntaaminen päätöksenteko- ja valmisteluprosesseihin jännitteiden liennyttämiseksi**

Hyvinvointialueiden valmisteluvaiheessa sekä toiminnan alkaessa on syntynyt lukuisia jännitteitä, joiden merkitystä ei saa vähätellä ja niiden ratkaisemiseen ja liennyttämiseen on ryhdyttävä välittömästi. Jännitteet hyvinvointialueiden ja kuntien suhteessa, hyvinvointialueiden ja asukkaiden suhteessa, aluevaltuuston ja aluehallituksen sekä viranhaltijoiden välillä, poliittisen ja viranhaltijoiden suhteessa heikentävät olennaisesti hyvinvointialueiden mahdollisuuksia saavuttaa niille asetetut tavoitteet.

### **2. Vastuunjaon selkeyttäminen kuntien ja hyvinvointialueiden välillä**

Kuntien ja hyvinvointialueiden välinen vastuunjako erityisesti hyvinvoinnin ja terveyden edistämisessä on edelleen selkiytymätön. Vastuunjaon jäsentymättömyydestä kuvaavat kiistat mm. palveluliikenteestä, oppilashuollosta, järjestöavustuksista vaativat paikallista keskustelua. Alueilla on keskusteltava nimenomaan vuoropuhelussa vastuidenjaosta ja neuvottelujen tulokset on viestittävä avoimesti. Ratkaisematta jäänyt vastuunjako mahdollistaa osaoptimoinnin ja heikentää ennaltaehkäisevän työn onnistumisen mahdollisuuksia.

### **3. Asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien kytkeminen päätöksentekoon**

Asukas- ja asiakasosallistumisen keinot ja niissä syntyvä tieto on kytkettävä osaksi hyvinvointialueiden päätöksentekoa, jotta asukkailla on tosiasialliset mahdollisuudet osallistua ja vaikuttaa hyvinvointialueen toimintaan. Kytkös on tärkeä myös hyvinvointialueiden toiminnan legitimitietin turvaamisen ja niihin kohdistuvan luottamuksen näkökulmista.

### **4. Julkisen keskustelun käynnistäminen erilaisista itsehallintotulkinnoista ja niiden vaikutuksista kuntien ja hyvinvointialueiden kontekstissa**

Uudistuksen myötä syntynyt kahdenlaisen paikallisen itsehallinnon malli, sillä paikallista itsehallintoa tulkitaan ja toteutetaan hyvinvointialueilla eri tavalla kuin kunnissa. Tämä luo lähtökohtaisen jännitteen hyvinvointialueiden ja kuntien välille. Rajoitettu tulkinta itsehallinnosta vaikuttaa hyvinvointialueiden toimintaan ja mahdollisuuksiin toteuttaa itsehallintoa heijastuen esimerkiksi aluevaltuustojen toimintaan ja vallankäytön mahdollisuuksiin. Kysymys itsehallinnosta liittyy olennaisesti valtioneuvoston esittämien tietotarpeiden mukaisesti tarvitaan julkista keskustelua siitä, onko hyvinvointialueiden tosiasiallinen itsehallinnollinen liikkumatila lainsäätäjän edellyttämällä tasolla ja turvaako valtioneuvoston ohjaus hyvinvointialueiden ja kuntien itsehallintoa.

## Lähteet

Aamulehti 6.4.2024. Tampere hankkii avustajia palveluliikenteeseen. A17.

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](https://doi.org/10.1007/s11115-007-0033-4).

Airaksinen, J., Laine, T. K., Kyösti, A., Markkola, A., Härkönen, H., Afflekt, A., Lehtola, J. & Paananen, H. 2012. Kuntaudistus prosessina, Institutionaalinen johtajuus kuntamuutoksessa. Valtiovarainministeriön julkaisuja 23/2012.

Bemelmans-Videc, M. L., Rist, R. C., & Vedung, E. O. (Toim.) 2011. Carrots, sticks, and sermons: Policy instruments and their evaluation (Vol. 1). Transaction Publishers.

Christensen, T., & Lægreid, P. 2007. The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform. *Public Administration Review*, 67(6), 1059–1066. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2007.00797.x>.

Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja 66/1991. <https://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/1991/19910066>

Haveri, A., Airaksinen, J., & Jäntti, A. 2015. Kuntien tulevaisuus: miten kunnallishallintoa tulisi kehittää? Pirkanmaan liitto.

Jäntti, A, Sinervo, L-M, & Vakkala, H. 2020. Maakunnat itsehallinnon outolintuina – paikallinen itsehallinto maakuntaudistuksen (2015–2019) valossa. *Hallinnon Tutkimus* 38(4): 243–56. doi:[10.37450/ht.98049](https://doi.org/10.37450/ht.98049).

Jäntti, A. (2016). Kunta, muutos ja kuntamuutos. Akateeminen väitöskirja. Acta Universitatis Tamperensis 2215. Tampere: Tampere University Press.



- Jäntti, A., Airaksinen, J., Haveri, A. (2017). Osallistuminen julkishallinnon legitimitteettikysymyksenä. Teoksessa Bäcklund, P., Häkli, J., Schulman, H. (toim.) (2017) Kansalaiset kaupunkia kehittämässä. Tampere: Tampere University Press, 34–58.
- Jäntti, A., Kork, A., Kurkela, K., Leponiemi, U., Paananen, H., Sinervo, L.-M. (2021) Osallistumismalleista kohti vuorovaikutteista kaupunkiorganisaatiota. Teoksessa Jäntti, A., Haveri, A., Rannisto, P. (toim.) Tehokasta ja demokraattista kaupunkihallintaa? Helsingin johtamisjärjestelmän uudistuksen akateeminen kokonaisarviointitutkimus. Tutkimuksia 2021:3. Helsingin kaupunki. 76–97.
- Jäntti, A., Kurkela, K. 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, A., Paananen, H., Kork, A. & Kurkela, K. 2023 Towards interactive governance: embedding citizen participation in local government. *Administration & Society*, 55(8), 1529–1554. <https://doi.org/10.1177/00953997231177220>
- Jäntti, Anni, Jenni Airaksinen, ja Arto Haveri. 2018. Institutional Participation as a Question of Legitimacy in Structural Reforms. *Lex localis - Journal of Local Self-Government* 16(2): 231–48. doi:[10.4335/16.2.249-269\(2018\)](https://doi.org/10.4335/16.2.249-269(2018)).
- Kurkela, K., Kork, A., Jäntti, A., Paananen, H. (2024) Citizen participation as an organisational challenge in local government. *International Journal of Public Sector Management*, 37(1), 124–140.
- Laki hyvinvointialueesta 611/2021.
- Laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä 612/2021.
- Manssila, S., & Mattson, L. (2019). Maakunta- ja sote-uudistuksen loppuraportti: Kokemuksia valmistelutyöstä, oppeja sekä johtopäätöksiä. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2019:40.
- Marks G. 1993. Structural policy and multilevel governance in the EC. Teoksessa: Gafruny, A ja Rosenthal G. (toim.) *The state of the European Community. The Maastrich debates and beyond*. Longman. New York.
- Nyholm, I., Haveri, A., Majoinen, K., & Pekola-Sjöblom, M. 2017. *Tulevaisuuden kunta. Acta 264*. Suomen Kuntaliitto.

Paananen, H., Jäntti, A. & Haveri, A. 2024. Hyvinvointialueiden ja kuntien välinen suhde aluevaltuutettujen näkökulmasta. Policy Brief 2024:4. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta.

Peters, G. B. 2001. *The Politics of Bureaucracy*. (5. painos). London: Routledge.

Pfeffer, J. & Salancik, R. G. 1979. *The External Control of Organizations: A Resource Dependency Perspective*. Harper & Row. New York.

Pratchett, L. 2004. Local Autonomy, Local Democracy and the 'New Localism'. *Political Studies* 52(2): 358–75. doi:[10.1111/j.1467-9248.2004.00484.x](https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2004.00484.x).

Rönkkö, P. 2007. Kunta osana suomalaista yhteiskuntaa. Teoksessa Anttiroiko, A., Haveri, A., Karhu, V., Ryyänen, A. & Siitonen, P. (toim.) *Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet*. Kunnallistutkimuksia. 3. uudistettu painos. Tampere: TUP. 11–31.

Sinervo, L.-M., Haapala P.; Oulasvirta, L.; Vakkuri, J. 2018. Miten maakuntien toimintaa rahoitetaan? Pohjoismainen vertailu. Helsinki: Suomen Kuntaliitto, KEVA, Kuntarahoitus, KT kuntatyönantajat, Avainta ry.

Sosiaali- ja terveysministeriö. 2024a. Valtakunnalliset tavoitteet sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiselle. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2024:2. Sosiaali- ja terveysministeriö. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-5424-3>

Sosiaali- ja terveysministeriö. 2024b. Terveyden edistäminen kunnissa ja hyvinvointi-alueilla. <https://stm.fi/terveyden-edistaminen/kunnat>.

Tatar M. 2016. *The impact of the European Union cohesion policy on multilevel governance in Estonia: subnational empowerment and mobilisation*. Tallinn University Press.

Tiensuu, A. & Jäntti, A. 2023. Hyvinvointialueiden vaikuttamistoimielimet kansalaisosallistumisen kanavana. Kunnallisan kehittämissäätiön julkaisu 62. Helsinki: Kunnallisan kehittämissäätiö.

Tieto käyttöön. 2023. Hyvinvointialueiden ja kuntien välinen suhde, johtaminen ja ohjaus (HALKO). <https://tietokayttoon.fi/-/hyvinvointialueiden-ja-kuntien-valinen-suhde-johtaminen-ja-ohjaus-halko>

Vahva ja välittävä Suomi: Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma 20.6.2023. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/165042>.

Valli-Lintu, Auli. 2017. Sote- ja kuntarakenteen pitkä kujanjuoksu. Kunnallisan kehittämissäätöön julkaisuja 10: 2017.

Valli-Lintu, Auli. 2019. Sote- ja kuntarakenteen pitkä kujanjuoksu–osa II. Kunnallisan kehittämissäätöön julkaisuja 27: 2019.

Valtioneuvosto. 2021. Sote-uudistus. Sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämisen uudistaminen. <https://valtioneuvosto.fi/-/1271139/hallituksen-esitys-sote-uudistuksesta-ja-sen-lainsaadanto-hyvaksyttiin-eduskunnassa>

tietokayttoon.fi

---

ISBN PDF 978-952-383-235-0  
ISSN PDF 2342-6799