



**TURUN
YLIOPISTO**

Demokratiaa ilman verotusta

Hyvinvointialueet itsehallintoina valtiovallan puristuksessa

Valtio-opin
pro gradu -tutkielma

Laatija:
Maria Yli-Jama

22.6.2026
Turku

Turun yliopiston laatujärjestelmän mukaisesti tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu
Turnitin OriginalityCheck -järjestelmällä.

Pro gradu -tutkielma

Oppiaine: Valtio-oppi

Tekijä: Maria Yli-Jama

Otsikko: Demokratiaa ilman verotusta: Hyvinvointialueet itsehallintoina valtiovallan puristuksessa

Ohjaaja: professori Maija Setälä ja yliopistonlehtori Anna Kronlund

Sivumäärä: 72 sivua

Päivämäärä: 22.6.2026

Tässä pro gradu -tutkielmassa tarkastellaan suomalaisia hyvinvointialueita itsehallinnollisina hallintoina ministeriöiden ohjauksessa. Tarkoituksena on tutkia, miten itsehallinnosta puhutaan ja mitä näkemyksiä eri toimijoilla on hyvinvointialueiden itsehallinnosta. Tutkielma osallistuu tieteelliseen keskusteluun alueellisesta itsehallinnosta ja erityisesti sen toteutumisesta valtion ohjaamissa hallintojärjestelmissä.

Hyvinvointialueet syntyivät pitkään valmistellun sote-uudistuksen tuloksena. Eduskunta hyväksyi uudistuksen keskeiset lait kesäkuussa 2021, ja niiden myötä sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisvastuu siirtyi vuoden 2023 alusta kunnilta 21 itsehallinnolliselle hyvinvointialueelle. Helsinki jäi uudistuksen ulkopuolelle ja vastaa palveluistaan itse. Kunnille jäi hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen.

Hyvinvointialueet ovat hallinnollisesti ja poliittisesti poikkeuksellisessa asemassa: ne ovat itsehallinnollisia, mutta rahoitus tulee kokonaan valtiolta eikä niillä ole verotusoikeutta. Valtio määrittelee taloudellisen raamin ja seuraa rahoituksen riittävyyttä, mikä rajoittaa alueellisten päättäjien mahdollisuuksia vaikuttaa talousarvion kokoon.

Vaikka sote-uudistuksen tavoitteena oli parantaa hoidon ja hoivan saatavuutta, hyvinvointialueet ovat kohdanneet merkittävää kritiikkiä kohdistuen hallintomalliin ja poliittisiin prosesseihin. Euroopan neuvoston raportin mukaan Suomen lähidemokratia toimii pääosin hyvin, mutta hyvinvointialueiden itsehallinto nähdään heikkona erityisesti perustuslaillisen aseman ja rajallisen taloudellisen autonomian vuoksi. Lisäksi raportissa kritisoidaan puutteellisia kuulemismenettelyjä sekä Helsingin erityisaseman huomioimatta jättämistä.

Myös kansallinen kritiikki on ollut voimakasta. Merkittävä osa aluevaltuutetuista kokee päätöksenteko-organisaation raskaaksi ja valtuustojen vaikutusmahdollisuudet vähäisiksi, jopa näennäisiksi. Tämä on lisännyt turhautumista ja kyynisyyttä luottamushenkilöiden keskuudessa, mikä herättää huolta päätöksenteon demokraattisuudesta, motivaatiosta ja legitimitetistä.

Tutkielman teoreettisena viitekehyksenä toimivat itsehallintoteoriat, joita tarkastellaan ensin yleisellä tasolla ja sen jälkeen konkreettisemmin Euroopan unionin ja Suomen itsehallintojärjestelmien kautta. Tutkimuksen menetelmänä toimii laadullinen deduktiivinen sisällönanalyysi, jossa aineistona hyödynnetään eduskuntakeskusteluja, suullisia kysymyksiä sekä yhtä sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöä. Lisäksi aineistoa täydennetään Yleisradion kansanedustajille suunnatulla kyselyllä, valtioneuvoston toimesta teetettyä valtakunnallista kyselyä aluevaltuutetuille osana Policy brief -politiikkasuositusjulkaisua ”Hyvinvointialueiden aluevaltuustojen rooli aluevaltuutettujen näkökulmasta” sekä uutisartikkeleilla.

Tutkielma osoittaa, siitä, että itsehallinnon käsite ja kokonaisuus ilmenee hyvinvointialueita koskevassa poliittisessa keskustelussa monitulkintaisena. Niin ikään näkemykset hyvinvointialueista eivät ole positiivisia. Johtopäätöksissä esitelty tulokset ja havainnot paljastavat huolestuttavaa tilaa itsehallinnon tilasta hyvinvointialueilla.

Tutkielman keskeisiä havaintoja vahvistaa aluevaltuutettujen ja viranhaltijoiden kokemukset, joista välittyy vaikeaselkoinen ja alati jatkuva epäselvä tilanne päätöksenteossa. Vastaavasti kansanedustajien keskusteluista oli tulkittavissa se, että järjestelmää ja rahoituslakeja olisi helposti muutettavissa, mikä osaltaan kertoo demokratian tilasta.

Avainsanat: hyvinvointialueet, itsehallinto, edustuksellisuus, sisällönanalyysi

Sisällysluettelo

1	Johdanto	5
1.1	Tutkielman tausta	5
1.2	Tutkimusongelma ja tutkimuskysymykset	7
1.3	Tutkielman rakenne	9
2	Hyvinvointialueet ja valtion ohjaus	11
2.1	Hyvinvointialueiden synty ja nykytila	11
2.2	Hyvinvointialueiden päätehtävät ja hallinto	13
2.3	Hyvinvointialueen suhde valtioon ja kuntiin	16
2.4	Aluevaltuutettujen demografia	18
2.5	Kolmoisroolit ja kansanedustajat aluevaltuustoissa	20
2.6	Hyvinvointialueisiin kohdistunut kritiikki	22
2.7	Yhteenveto	23
3	Demokraattisen itsehallinnon lähtökohdat	24
3.1	Itsehallinto käsitteenä	25
3.2	Eurooppalainen itsehallintonäkökulma	28
3.3	Kunnallishallinto suomalaisen itsehallinnon ytimessä	30
3.4	Keskeiset itsehallinnon kysymykset ja mittarit	33
3.5	Edustuksellisuus itsehallinnon keskeinen piirre	35
3.6	Yhteenveto	37
4	Menetelmät ja aineisto	38
4.1	Tutkimusasetelma	38
4.2	Laadullinen sisällönanalyysi	38
4.3	Aineisto	41
4.4	Poliittinen puhe ja eduskuntakeskustelut	42
5	Analyysi ja tulokset	45

5.1	Itsehallintoa määrittävien piirteiden esiintyminen hyvinvointialueita koskevassa poliittisessa keskustelussa	45
5.1.1	Eduskuntakäsittely hyvinvointialueiden perustamisesta	45
5.1.2	Eduskunnan vaikutusvalta hyvinvointialueiden talouteen	52
5.1.3	Hyvinvointialueiden perustamisen jälkeen	54
5.1.4	Tulokset	56
5.2	Näkemyksiä hyvinvointialueiden itsehallintoon	59
5.2.1	Kansanedustajien näkemykset	59
5.2.2	Aluevaltuutettujen näkemykset	61
5.2.3	Viranhaltijoiden näkemyksiä	64
5.2.4	Tulokset	65
6	Johtopäätökset	68
	Lähdeluettelo	73

1 Johdanto

1.1 Tutkielman tausta

Sosiaali- ja terveyspalvelut eli sote-palvelut ovat Suomessa hyvinvointivaltion keskeisin ja kansalaisten keskuudessa yksi tärkeimmistä palveluista, joka hyvinvointivaltioyhteiskunnassa yhteisin varoin järjestetään. Ajatus kumpuaa universaalista ajatuksesta (Kröger 2011, 148), jonka mukaan valtio kyllä huolehtii, jos kansalainen sairastuu. Tätä tavoitetta on kuitenkin haastanut jo jonkin aikaa ikääntyvä väestö ja huoltosuhteen heikkeneminen. Kun väki elää pidempään, hoidon ja hoivan tarve kasvaa. Samaan aikaan yhä harvempi työssäkäyvä maksaa kasvavasta palveluntarpeesta. Muuttoliike maaseudulta kaupunkeihin on yhtäältä laskenut kuntien saamia verovaroja ja toisaalta pakottanut niitä miettimään uudelleen palvelujaan, kun niiden maksajat ja käyttäjät kaikkoon muualle.

Tilannekuvan seurauksena useat 2000-luvun hallitukset yrittivät taklata käsillä olevia haasteita sote-uudistuksella, mutta tuloksetta. Kuitenkin kesällä 2021 Sanna Marinin hallitus onnistui synnyttämään sote-uudistuksen, jonka myötä soten järjestämisvastuu siirrettiin kunnilta ”laajemmille harteille” hyvinvointialueille. Uudistuksen päätavoitteena on pidetty tasa-arvoisempien palveluiden saatavuuden parantamista sekä ihmisten välisten terveys- ja hyvinvointierojen kaventamista. Paitsi, että soten osuus leikkautui kuntien budjeteista, perustettiin hyvinvointialueille myös oma poliittinen hallinto virkakuntineen. Samalla sosiaali- ja terveysministeriöllä on lainsäädännössä määritelty toimialojen toiminnan yleinen ohjaus, suunnittelu ja kehittäminen, sekä valtiovarainministeriöllä toiminnan ja talouden seuranta. (Valtioneuvosto, Sosiaali- ja terveysministeriön viestintäyksikkö 2022)

Poliittisen päätöksenteon näkökulmasta hyvinvointialueet ovat valtionhallinnossa erikoisessa asemassa. Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että *hyvinvointialueet ovat itsehallinnollisia alueita. Hyvinvointialueiden rahoitus perustuu valtion rahoitukseen eikä alueilla ole verotusoikeutta. Rahoituksessa otetaan huomioon alueiden väliset erot palvelutarpeissa* (Sosiaali- ja terveysministeriö n.d.b). Itsehallinto on hallinnon muoto, jossa pyritään edistämään ja turvaamaan tietyn ryhmän aineellisia ja henkisiä etuja. Siihen liittyy olennaisesti vapaus, erityisesti demokraattinen osallistuminen. Keskeisiä itsehallinnon merkkejä ovat yhtäläinen vaikutusvalta yhteisten asioiden päätöksentekoon, vaikutusmahdollisuus, edustuksellisuus sekä toimiva oikeusjärjestys. (Przeworski 2010, 32) Tämän lisäksi

taloudellista valtaa esimerkiksi verotusoikeuden kautta pidetään itsehallinnon mittarina (European Commission 2022, 3).

Lain mukaan hyvinvointialueella siis toimii itsehallinto, mutta alueiden budjetin määrittelee valtio, joka arvioi hyvinvointialueiden rahoituksen riittävyyttä ja tehtävien hoitamista kokonaisuutena hyvinvointialueittain rahoitusperiaatteen mukaan (Laki hyvinvointialueesta 611/2021). Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että hyvinvointialueiden päättäjät toimivat annetun taloudellisen raamin sisällä eivätkä voi muuttaa talousarvion kokonaismäärää kuten kunnat, jotka pystyvät säätelemään rahoitustaan verotuksella. Ongelmana on siis se, että itsehallinto ei toteudu hyvinvointialueilla, koska vaikutusmahdollisuudet ja erityisesti taloudellinen autonomia ovat puutteellisia. Esimerkiksi Varsinais-Suomen hyvinvointialueen aluevaltuutettu Jari Välimäki toteaa: *Valtuutettujen mahdollisuus vaikuttaa talousarvioon on mitätön. Rahoitus tulee valtiolta. Myös "säästötavoitteet" sanellaan VM:n toimesta. Olisi edes STM. Turhauttavaa.* (Yle, 2024b) Samoin toteaa Varsinais-Suomen hyvinvointialue Varhan hyvinvointialuejohtaja Tarmo Martikainen: *Se on erikoinen kuvio, että alijäämäistä talousarviota ei saa tehdä, mutta lisärahoitustakaan ei saa. Tällainen lakilimbo tämä nyt on* (Alakoski 2025).

Aiempi tutkimus hyvinvointialueista painottuu nimenomaan hallintoon ja siihen liittyviin asioihin, kuten talouteen ja hyvinvointialueen järjestämiin palveluihin. Henna Paananen, Anni Jäntti, Arto Haveri, Pasi-Heikki Rannisto, Kerttu Sillanpää, Anu Mutanen, Lotta-Maria Sinervo, Matias Heikkilä, Jonne Parkkinen ja Johanna Stadius (2024a) ovat esimerkiksi tarkastelleet hyvinvointialueita ja kuntia osana monitasoista hallintojärjestelmää, ja Juha Post (2022) hyvinvointialueiden hallinnollisia innovaatioita. Niin ikään hyvinvointialueita kokonaisuutena ovat tutkineet Arto Haveri, Harri Jalonen, Ilmo Keskimäki, Juho Saari, Liina-Kaisa Tynkkynen, Markku Pekurinen, Mika Kortelainen, Teemu Lyytikäinen, Tiina Ristikari, ja Ville-Pekka Sorsa (2025) valtioneuvoston julkaisemassa selvityksessä hyvinvointialueiden tilaa kokonaisuutena. Suomalaisen tutkimuksen lisäksi kansainvälistä tutkimusta soteen erikoistuneista itsehallinnoista on vähäisesti, vaikka itsehallinnoista onkin tutkimusta. Esimerkkejä itsehallinnoista tullaan käsittelemään teoriaosuudessa.

Juuri itsehallinnon tarkastelu on tässä tutkielmassa relevanttia, koska hyvinvointialueet määritellään laissa itsehallinnollisiksi alueiksi, vaikka valtiovallalla on merkittävä ohjausvalta niihin aina talouden raameista palveluihin. Esimerkiksi kuluneella kaudella useita

yöpäivystyksiä on lakkautettu ympäri Suomen (Mäkelä 2025), vaikka hyvinvointialueiden tehtävänä on varmistaa alueellaan sote-palvelut. Tilanne tarjoaa mielenkiintoisen tutkimuskohteen myös siksi, että vaikka pääpiirteittäin hyvinvointialueilla on edustuksellinen poliittinen päätöksentekojärjestelmä, asukkailla osallistumismahdollisuus ja päätöksistä on mahdollista valittaa oikeusjärjestyksen mukaisesti (Przeworski 2010, 32), ei todellista vaikutusvaltaa talouteen ole.

1.2 Tutkimusongelma ja tutkimuskysymykset

Tutkielman keskeinen tutkimusongelma liittyy itsehallinnon toteutumiseen suomalaisilla hyvinvointialueilla. Lähtökohtana on se, että Euroopan neuvosto on esittänyt Suomea koskevia huolia hyvinvointialueiden demokratian tasosta. Taustalla on Euroopan neuvoston kunta- ja aluehallintokongressin Suomessa huhtikuussa 2024 toteuttama arviointivierailu, jonka tavoitteena oli tarkastella lähidemokratian tilaa ja sen käytännön toteutusta. Marraskuussa 2024 julkaistussa loppuraportissaan kongressi totesi, että Suomen lähidemokratia on pääosin hyvällä tasolla, mutta siihen liittyy myös joitakin esiin nostettuja huolenaiheita. (Kuntaliitto, 2024)

Raportin erityinen huoli kohdistui hyvinvointialueisiin. Neuvoston raportin mukaan hyvinvointialueilla toimivan itsehallinnon nähdään olevan hyvin heikolla pohjalla erityisesti sen heikon perustuslaillisen perustan takia. Samalla esitetään huoli epäselvästä menettelystä paikallisyhteisöjen kuulemisesta kuntien pakkoliitoksissa, perustettujen itsehallinnollisten hyvinvointialueiden rajallisesta taloudellisesta autonomiasta sekä Helsingin kaupungin erityisaseman puuttumisesta riippumatta, että sillä on kaupunkina pääkaupunkiasema. (Council of Europe, 2024b) Raportti antaa Suomen viranomaisille suosituksen a) vahvistaa edelleen hyvinvointialueiden perustuslaillista asemaan, b) luoda kuulemismenettely kunnille pakkoliitostilanteisiin, c) lisäämään taloudellista autonomiaa sekä d) tunnustamaan Helsingin erityisasema pääkaupunkina ja huomioimaan asemaan liittyvät erityispiirteet. (Council of Europe, 2024a)

Hyvinvointialueiden olemassaolon ja sen työn vaikuttavuuden ja jatkuvuuden kannalta on tarpeellista tarkastella itsehallintoa ja sen toteutumista hyvinvointialueilla. Aiemmin esitellyn perinteisen hallinnon olemassaolon tarkastelun kautta verotusoikeudella nähdään olevan tärkeä merkitys ja sitä hyvinvointialueilla ei ole. Edellä esitetyn perusteella hyvinvointialueiden toimintaan ja asemaan liittyy merkittäviä haasteita, joita on käsitelty laajasti julkisessa

keskustelussa koko aluevaltuustokauden ajan. Ongelmia nähdään olevan niin valtuutettujen roolissa, mutta erityisesti itsehallinnossa ja tiukassa valtionohjauksessa. Luottamuskysymyksen myös hallintoa kohtaan herättää, kun tutkielman laadinta-aikaan mediassa uutisoitiin tilanteesta, jossa ministeriö on tehnyt valituksen Lapin hyvinvointialueen aluevaltuuston päätöksestä hallinto-oikeuteen. Uutisartikkelissa valtiovarainministeriön hyvinvointialueosaston osastopäällikkö Ville-Veikko Ahonen toteaa: *Meidän näkökulmasta Lapin hyvinvointialueen aluevaltuusto on räikeällä tavalla ylittänyt toimivaltuutensa*. Ahonen perustelee tilannetta sillä, että ministeriön ja valtion vastuuna olisi varmistaa ihmisille perustuslain mukaiset palvelut. (Viinikka 2026) Herää kysymys, mihin hyvinvointialueita edes tarvitaan, jos ministeriöt kokevat kantavansa vastuun yli hyvinvointialueiden, itsehallintoa mainitsemattakaan? Varsinkin, kun Lapin hyvinvointialueen aluevaltuutettu Outi Keinänen pitää aluevaltuuston päätöstä oikeana ja sellaisena, joka toisi säästöjä. Keinänen tiivistää asian arvovaltakiiistiksi. (Viinikka 2026).

Tutkimusta voidaan pitää relevanttina monella tapaa, mutta erityisesti siksi, että näin mittavia hallinnon uudistuksia ei ole Suomen historiassa toteutettu, ja koko sote-uudistus on varsin tuore uudistus. Toisaalta relevanttiutta vahvistaa edelleen se, että aiheesta tehty tutkimus on hyvin vähäistä. Tarkastelua voitaisiin laajentaa myös muiden tieteenalojen tutkimussuuntien kautta, kuten esimerkiksi oikeustieteen metodein. Mutta koska tutkielmassa on pro gradu -tutkielman rajoitteet, ja kyse on valtio-opin oppiaineesta, pidättäydytään teoriapohjassa itsehallinnon teoriassa.

Tutkielma pyrkii vastaamaan seuraaviin tutkimuskysymyksiin:

1. Miten itsehallinnon käsite ilmenee hyvinvointialueita koskevassa poliittisessa keskustelussa?

Ensimmäinen tutkimuskysymys suuntaa tarkastelun siihen, miten itsehallinnosta puhutaan poliittisessa keskustelussa ja millaisissa merkityksissä käsitettä käytetään. Kysymys on keskeinen erityisesti tilanteessa, jossa itsehallinnon olemassaolo ja laajuus eivät ole yksiselitteisiä. Huomiota kiinnitetään myös itsehallinnon taloudelliseen ulottuvuuteen eli fiskaaliseen autonomiaan osana itsehallintoa (Blöchliger & King 2006, 25), joka on yksi keskeinen itsehallinnon indikaattori. Tarkastelun kautta pyritään analysoimaan

eduskuntakeskustelujen, kirjallisen kysymyksen ja suullisten kysymysten avulla, millaisia tulkintoja itsehallinnosta esitetään hyvinvointialueiden yhteydessä.

Toinen tutkimuskysymys on:

2. Mitä näkemyksiä kansanedustajilla, aluevaltuutetuilla ja viranhaltijoilla on hyvinvointialueista itsehallintoina?

Toinen tutkimuskysymys laajentaa tarkastelua poliittisen puheen sisällöistä toimijoiden näkemyksiin ja kokemuksiin. Sen tavoitteena on selvittää, miten eri toimijat arvioivat hyvinvointialueiden itsehallinnollista asemaa ja toimivuutta. Kysymyksen kautta pyritään kokoamaan monipuolinen kuva mielipiteistä, mukaan lukien sellaiset yksittäiset kommentit ja näkökulmat, jotka eivät välttämättä nouse esiin eduskuntakeskusteluissa, mutta tarjoavat arvokasta lisätietoa ilmiön ymmärtämiseksi ja jatkotutkimuksen pohjaksi.

Tutkielman päämenetelmänä toimii laadullinen sisällönanalyysi. Varsinainen tulosten analyysi perustuu deduktiiviseen sisällönanalyysiin, jossa hyödynnetään Euroopan paikallisen itsehallinnon indeksiä LAI (*Local Autonomy Index*) ja sen mittaristoa (European Commission 2022, 3). Tutkimusaineisto koostuu useista eduskuntakeskusteluista, suullisista kysymyksistä sekä yhdestä sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietinnöstä. Lisäksi aineistona hyödynnetään Yleisradion teettämää kansanedustajakyselyä, valtioneuvoston toimesta teetettyä valtakunnallista kyselyä aluevaltuutetuille osana Policy brief -politiikkasuositusjulkaisua ”Hyvinvointialueiden aluevaltuutusten rooli aluevaltuutettujen näkökulmasta” sekä uutisartikkeleita. Tämän tyyppisen menetelmän mahdollistama aineiston kuvaus, pelkistäminen, ryhmittely sekä ylä- ja alakategorisointi tarjoavat tutkijalle mahdollisuuden tulkita (Tuomi & Sarajärvi 2018, 85–86) itsehallinnon ilmentymistä kattavasti aineistosta. Tutkimuskysymykset perustuvat sisällönanalyysille ominaisiin kysymyksenasettelun muotoihin.

1.3 Tutkielman rakenne

Tutkielma rakentuu niin, että johdantoluvun jälkeen luvussa 2 tarkastellaan laajemmin suomalaisia hyvinvointialueita, niiden syntymistä ja sote-uudistusta, hyvinvointialueiden

itsehallintoa sekä ministeriöiden ohjausta. Lisäksi tutkitaan aluevaltuustoja ja niiden kokoonpanoja sekä demokratian saamaa kritiikkiä.

Kolmannessa luvussa esitellään demokraattisen itsehallinnon lähtökohtia sekä sen käytäntöjä Euroopassa ja Suomessa, mitkä luovat tutkielmalle vankan teoreettisen pohjan. Lopuksi tarkastellaan myös edustuksellisuutta.

Neljäs luku avaa tarkemmin tutkielman menetelmät ja aineiston. Luku 5 on tutkielman analyysiluku, jota seuraa johtopäätökset luvussa 6, jossa tuodaan esiin tutkielman kannalta tärkeimmät johtopäätökset sekä muut tutkielman kannalta olennaiset havainnot.

2 Hyvinvointialueet ja valtion ohjaus

2.1 Hyvinvointialueiden synty ja nykytila

Hyvinvointialueiden syntymisen taustalla on lähes 15 vuotta kestänyt sote-uudistuksen toteuttaminen, johon osallistuivat useat hallitukset tuloksetta. Kesällä 2021 syntyi ratkaisu, kun eduskunta hyväksyi sote- ja pelastustoimen uudistuksen keskeisimmät lait 29. päivänä kesäkuuta. Sen mukaan vuoden 2023 alusta alkaen vastuu sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastuspalveluiden järjestämisestä siirtyi kunnilta ja kuntayhtymiltä itsehallinnollisille hyvinvointialueille, joita perustettiin kaiken kaikkiaan 21, pois lukien Helsingin kaupunki, jolla säilyy vastuu näiden palveluiden järjestämisestä itsellään. Kunnille jäi edelleen hyvinvoinnin ja terveyden edistämistehtävä. (Sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistuksen keskeiset lait, 2022) Käytännössä Suomen eduskunta siis sääti vuonna 2021 toimeenpanolain, jonka seurauksena Suomeen luotiin edellytykset kuntia suuremmille itsehallinnollisille hallintoalueille, ja varsinainen toiminta alkoi 1.1.2023. Laissa mainitaan: *Hyvinvointialue on julkisoikeudellinen yhteisö, jolla on alueellaan itsehallinto siten kuin siitä tässä laissa säädetään.* (Laki hyvinvointialueesta 611/2021) Alueiksi valikoitui suurpiirteittäin maakuntajako, joitakin poikkeuksia lukuun ottamatta. Esimerkiksi Etelä-Suomessa Varsinais-Suomen ja Pirkanmaan hyvinvointialueet noudattelevat maakuntien rajoja, mutta vastaavasti pääkaupunkiseudulla, Vantaa-Kerava, Länsi-Uusimaa, Keski-Uusimaa ja Itä-Uusimaa muodostavat kaikki erilliset hyvinvointialueensa, Helsinki oman kokonaisuutensa.

Marinin hallituksen esitys eduskunnalle hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi tuotiin eduskuntaan nopealla aikataululla 8. päivänä joulukuuta 2020 ja hyväksyttiin säädöskokoelmaan vain puolivuotta myöhemmin kesäkuun 29. päivänä 2021, ottaen huomioon lain suuruusluokan. Tämän puolesta puhuu se, että lainvalmistelussa on kuultu kaikki käsittelyyn osallistuvat valiokunnat mukaan lukien peräti 1182 asiantuntijalausuntoa. (HE 241/2020 vp)

Keskustelu lakiuudistuksen käsittelyaikana oli kiivasta ja se on nähtävissä niin mediassa kuin eduskuntakeskusteluistakin. Erityisesti oppositio tarttui mediassa koko uudistukseen kärkkäästi todeten sen lisäävän byrokratiaa ja johtavan tilanteeseen, joka ei mahdollista hoitoon pääsyn

paranemista (Sutinen 2020). Ensimmäisessä asian käsittelyn lähete keskustelussa varsinkin hallituksen ministerit tuovat esiin valmistuvan sote-uudistuksen hyviä seurauksia. Silloinen perhe- ja peruspalveluministeri Krista Kiuru korostaa puheessaan uudistusta laajasti yhteiskunnassa odotetuksi ja kertoo rakenteellisten ja sisällöllisten muutosten parantavan sote-palveluja ja niiden saatavuutta. Niin ikään hallituspuolueen kansanedustaja Aki Lindén yhtyy kiitoksin Kiuruun lupaamalla: *Me luomme uuden rakenteen, joka turvaa laadukkaat ja tasa-arvoiset palvelut.* (PTK 165/2020 vp) Hallituspuolueiden positiivisiin kommentteihin vastataan oppositiosta huolestuneesti, jopa kriittisesti. Kokoomuksen oppositiokansanedustaja Aino-Kaisa Ikonen kertoo puheessaan, että valmistelussa olevalla maakuntamallilla ei ratkaista sote-kentän ongelmia vaan päinvastoin lisätään niitä. Hänen huolensa kohdistuu myös kuntiin, jotka tulevat kokemaan koko uudistuksessa kestäättömän tilanteen. Saman suuntaisesti lausuu myös oppositioedustaja Riikka Slunga-Poutsalo perussuomalaisista todeten *eihän tämä hallintohimmeli hoitoa tuota.* (PTK 165/2020 vp) Keskustelu rajoittui siis selkeästi hallitus-oppositio-jakolinjan mukaisesti puoltavasti ja hylkäävästi koko valitun sote-uudistussuunnan valitsemiseen.

Historian ensimmäinen aluevaltuustokausi päättyi keväällä 2025 haastavassa tilanteessa, joka tosin oli jatkunut jo pidemmän aikaa. Koko kauden ajan uutisoitiin ympäri Suomea, että hyvinvointialueet kärsivät merkittävästä alijäämästä, jonka on tunnustettu jatkavan kasvuaan myös tästedes (Yle, 2024a). Samaan aikaan moni hyvinvointialueiden päättäjä on kokenut turhautumista uudella hallinnon tasolla vaikuttamiseen. Valtuustotyöskentelyä on kuvattu esimerkiksi ”kumileimasimena toimimiseksi” (Yle, 2024b).

Uudistuksen tavoitteena oli pienentää hyvinvointi- ja terveyseroja, turvata yhdenvertaiset sote-palvelut ja työvoima kaikkialla Suomessa, vastata huoltosuhteen kaventumisen aiheuttamiin haasteisiin, hillitä sosiaali- ja terveyspalveluiden kustannusten nopeaa kasvua sekä parantaa turvallisuutta (Paananen ym. 2024a, 9). Myös moni muu asia muuttui ja hyvinvointialueiden perustamisen myötä suomalainen julkishallinto muuttuikin perustavanlaatuisesti (Paananen ym. 2024a, 8), kun vastuu sote-palveluista siirtyi kunnilta hyvinvointialueille. Käytännössä hyvinvointialueiden syntyminen tarkoitti hallinnossa sote-asioiden kohdalla keskitetympään hallinnon malliin siirtymistä sekä valtion aiempaa vahvempaa roolia rahoittavana tahona. Samaan aikaan valtion rooli on vahvistunut vastuun ja valvonnan tehtävissä. (Paananen ym. 2024a, 7)

2.2 Hyvinvointialueiden päätehtävät ja hallinto

Hyvinvointialueiden tehtävänä on järjestää sille määritellyllä alueella laissa määritellyt sosiaali- ja terveystalvet sekä mahdollisuus tuottaa myös muita ei-lakisääteisiä haluamiaan palveluita. Hyvinvointialueiden päätehtävänä on toteuttaa laissa sille määritellyt tehtäviä seuraavasti laki hyvinvointialueesta pykälän 7 mukaisesti:

Hyvinvointialue vastaa sille lailla säädettyjen tehtävien hoitamisesta, hyvinvointialueen asukkaan laissa säädettyjen oikeuksien toteutumisesta ja palvelukokonaisuuksien yhteensovittamisesta sekä järjestettävien palvelujen ja muiden toimenpiteiden:

- 1) yhdenvertaisesta saatavuudesta;
- 2) tarpeen, määrän ja laadun määrittelemisestä;
- 3) tuottamistavan valinnasta;
- 4) tuottamisen ohjauksesta ja valvonnasta;
- 5) viranomaiselle kuuluvan toimivallan käyttämisestä.

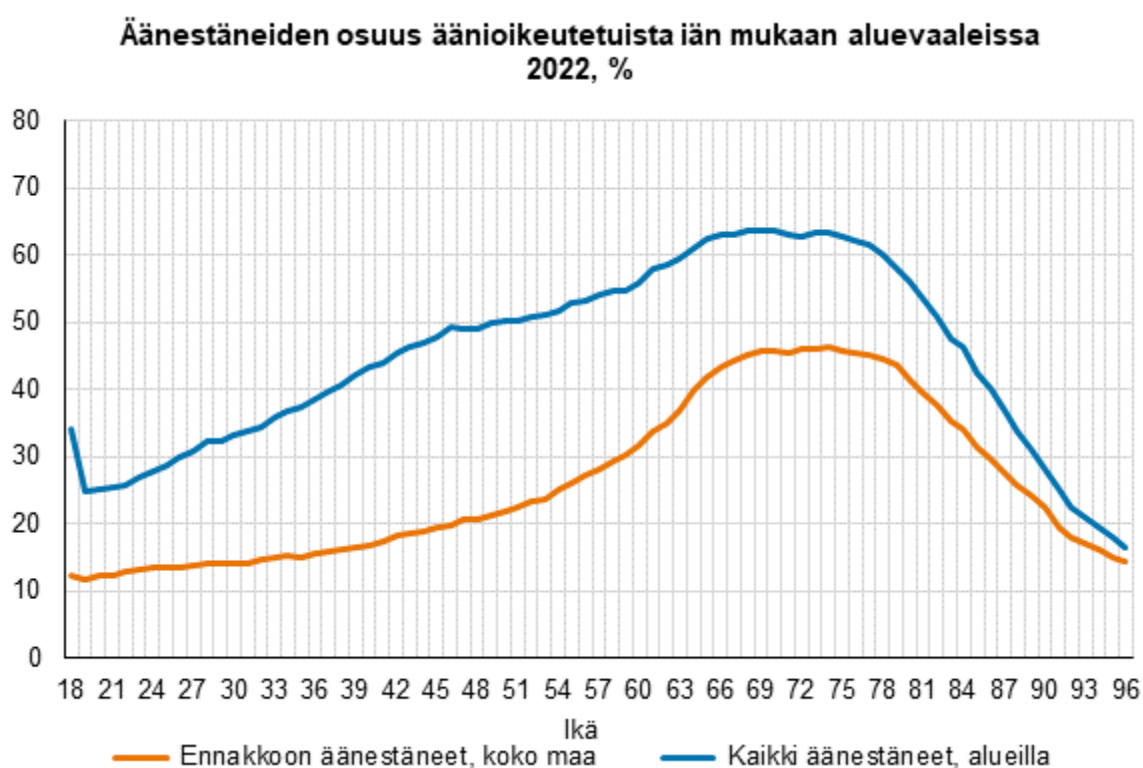
(Laki hyvinvointialueesta 611/2021)

Hyvinvointialueilla ylintä päätösvaltaa käyttää päätöksentekuelimenä aluevaltuusto, johon hyvinvointialueen asukkaat äänestävät aluevaaleissa valtuutetut. Lisäksi aluevaltuuston tulee valita aluehallitus ja tarkastuslautakunta sekä hyvinvointialuejohtaja, joka toimii hyvinvointialueella virassa johtajasopimuksella. Hallinnon rakenteisiin liittyen säädetään erikseen hyvinvointialueiden omissa hallintosäännöissä, joista aluevaltuustot päättävät. (Laki hyvinvointialueesta 611/2021)

Ensimmäiset aluevaalit käytiin 23. tammikuuta 2022 eli vain puoli vuotta hyvinvointialueiden perustamispäätöksen jälkeen. Vaaleissa valituksi tulleet aluevaltuustot aloittivat toimintansa helmikuussa 2022. Valtuustojen toimikausi on neljä vuotta ja seuraavat aluevaalit toimitettiin 2025 yhdessä kuntavaalien kanssa samaan aikaan. Tämä menettely jatkuu myös jatkossa. Aluevaltuustot saavat pääasiassa itse päättää koostaan, mutta hyvinvointialuelain mukaan pienimmillä alueilla valtuutettuja tulee olla vähintään 59 ja suurimmilla vähintään 89 aluevaltuutettua. (Aluevaalit, 2023) Aluevaltuustot saavat päättää muun muassa hyvinvointialuestrategiasta, hallintosäännöstä, talousarviosta ja -suunnitelmasta, sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan päätöksestä sekä tilinpäätöksen hyväksymisestä ja vastuuvapaudesta. Lisäksi hyvinvointialueiden kuntalaisilla on määritelty osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia. (Laki hyvinvointialueesta 611/2021).

Aluevaltuustot ovat siis edustuksellisia elimiä, joilla on päätöksentekovaltaa sen lakisääteisiin asioihin, kuten suomalaisessa julkishallinnossa kunnilla on ollut. Vaikka hyvinvointialuemalli on uusi, ja saattaisi sen perusteella kiinnostaa kansalaisia, ei tämä ole näkynyt äänestysaktiivisuudessa. Vuonna 2023 aluevaalien äänestysprosentti jäi peräti 47,5 prosenttiin. Ääntään eniten käyttivät ikääntyneet, ja vastaavasti nuorten äänestysprosentti jäi ennätysalhaiseksi. Sama ilmiö toteutui vuonna 2025, kun aluevaalit järjestettiin yhdessä kuntavaalien kanssa: äänestysprosentti nousi hieman, mutta jäi alhaiseksi ollen 51,7 prosenttia, jolloin eläkeläiset äänestivät jälleen aktiivisimmin. (Tilastokeskus, aluevaalit)

Kuva 1: Äänestäneiden osuus äänioikeutetuista iän mukaan aluevaaleissa 2022

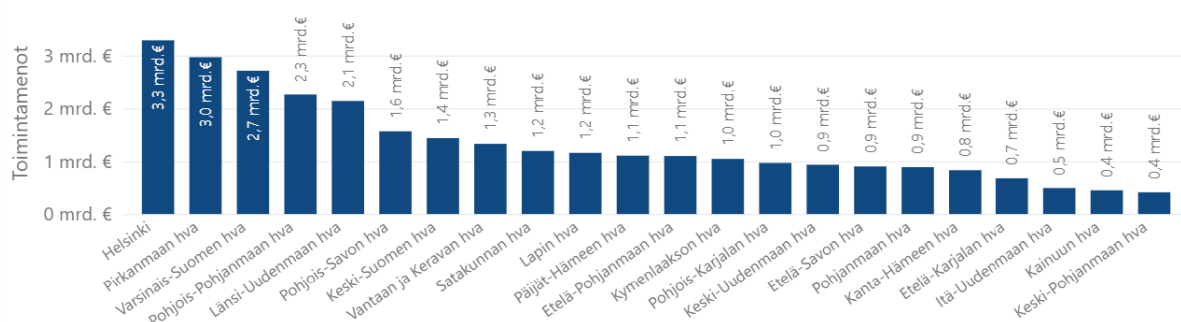


Lähde: Tilastokeskus, aluevaalit

Hyvinvointialueet ovat merkittäviä rahan käyttäjiä. Pelkästään koko soten osuus Suomen valtion budjetista on noin kolmasosa vuosittain. Valtiovarainministeriön vuoden 2025 laskelmien perusteella hyvinvointialueiden menojen arvioitiin rahoituslaskelmassa olevan vuonna 2026 yhteensä 27,1 miljardia euroa (Valtiovarainministeriö 2025a). Tämän suurimman menoerän lisäksi sosiaali- ja terveysministeriö kohdentaa rahoitusta ja avustuksia esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon kehittämistyöhön, terveyden edistämiseen sekä toimialan hankkeisiin (Sosiaali- ja terveysministeriö n.d.a) Eniten soteen rahaa vuonna 2026 arvioidaan

käytettävän Helsingissä eli noin 3,3 miljardia euroa. Varsinaisista hyvinvointialueista eniten rahaa tullaan käyttämään Pirkanmaalla 3 miljardin euron verran, ja vähiten Pohjanmaalla 0,4 miljardin euron verran. (Tutkitaanhallintoa.fi n.d.) Budjettien koon perusteella voidaan huomata, että hyvinvointialueet ovat hyvin eri kokoisia, millä voidaan arvioida olevan vaikutusta sen järjestämiin palveluihin ja toimintaan. Vertailun vuoksi ja suhteellisuuden ymmärtämiseksi esimerkiksi Espoon kaupunki on käyttämässä vuonna 2026 pelkästään investointeihin 400 miljoonaa euroa (Espoon kaupunki 2025), joka on siis saman verran kuin Pohjanmaan alueella käytetään rahaa sotien järjestämiseen. Toki alueen väestömäärät eroavat Pohjanmaan noin 175 000 Espoon noin 325 000 asukkaaseen (Espoon kaupunki n.d.).

Kuva 2: Hyvinvointialueiden toimintamenot 2026



Lähde: Tutkitaanhallintoa.fi n.d.

Päätöksenteon kehittyminen on edennyt hyvinvointialueilla eritahtisesti. Osassa hyvinvointialueita on panostettu aluevaltuutettujen parempaan vaikuttamismahdollisuuteen jo asioiden valmisteluvaiheessa ja keskustelukanavien avaamiseen perustetuilla valiokunnilla, esimerkiksi Pirkanmaan hyvinvointialueella. (Paananen ym. 2024a, 42) Kuitenkin jo ensimmäisen aluevaltuustokauden aikana on tunnistettu erilaisia jännitteitä johtamisessa, vallassa ja päätöksenteossa itse päätöksentekoon osallistuvien toimijoiden välillä. Kysymys on ennen kaikkea vallasta: siitä ketä sitä käyttää ja miten se on jakautunut. Haasteiden on tunnistettu ilmenneen

- i) luottamushenkilöiden ja viranhaltijajohdon välillä,
- ii) aluevaltuuston ja aluehallituksen välillä,
- iii) profesiovallan ja poliittisen vallan välillä sekä
- iv) paikallisten ja alueellisten intressien välillä.

Erityisesti poliittiset päättäjät ovat kokeneet vallankäytön heikoksi esimerkiksi siksi, että hallintosäännöillä valtaa on siirretty aluehallitukselle ja viranhaltijoille. Samaan aikaan toimielimet ovat muuttuneet enemmän neuvoa-antaviksi, eivätkä päättäväksi, joilla olisi roolia ottaa kantaa asioihin. Päätöksentekijöiden kokemuksiin ovat vaikuttaneet myös käsittelyssä olevien asioiden suuri määrä, mittakaava ja kompleksisuus erityisesti väkiluvultaan suurilla hyvinvointialueilla. (Paananen ym., 2024a, 43)

2.3 Hyvinvointialueen suhde valtioon ja kuntiin

Kuten kaikilla julkishallinnoilla, myös hyvinvointialueilla on laissa määritelty, miten se asettuu suomalaisessa hallintojärjestelmässä suhteessa muihin sisäisiin hallintoihin. Käytännössä hyvinvointialueet toimivat valtion alaisuudessa yhteistoiminnassa kuntien kanssa, joilla on aiemman mukaisesti terveyden edistämistehtävä. Hyvinvointialue voi myös toteuttaa joitakin kuntien tehtäviä, jotka olisivat alun perin kunnan tehtäviä (Laki hyvinvointialueesta 611/2021). Paitsi että tämä on järkevää suuren hallintouudistuksen toteuttamisen kannalta, se on sitä myös siksi, että kuntalaisten näkökulmasta palveluiden merkittävä erottaminen ei ole järkevää. Esimerkiksi Kuntaliiton (2026) toteuttamassa Kuntien ja hyvinvointialueiden yhteistyö ja yhdyspinnat -projektissa korostetaan tavoitetta, jonka mukaan käytännössä kunnan ja hyvinvointialueen yhteisille asukkaille tuotettavat palvelut vaativat toimiakseen tiivistä yhteistyötä sekä eri rajapinnoilla toimimista. Esimerkiksi lasten ja nuorten sekä ikääntyneiden palveluissa on niin sote- kuin kuntapuolenkin kannalta yhteistyötarvetta.

Kun kunnat toimivat yhteistyössä, on valtiolla merkittävämpi rooli. Laki määrittelee, että ministeriöillä on merkittävää seurantaa, ohjausta ja laillisuusvalvontaa hyvinvointialueisiin. Lain mukaan valtiovarainministeriön vastuulla on yleinen hyvinvointialueiden toiminnan ja talouden seuranta ja ohjaus, pois lukien erikseen sosiaali- ja terveysministeriölle säädetyt tehtävät. Näitä tehtäviä ovat esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon yleinen ohjaus, suunnittelu, kehittäminen sekä valvonta. Lisäksi sisäministeriön vastuulla on pelastustoimeen liittyvät asiat. (Laki hyvinvointialueesta 611/2021)

Paitsi, että valtiovarainministeriöllä on merkittävä rooli hyvinvointialueiden toiminnan ohjaajana, määritellään laissa myös erikseen se, että hyvinvointialuetalous on osa julkisen talouden suunnitelmaa. Käytännössä laki siis määrittelee niin, että hyvinvointialueiden

rahoituksesta päättää eduskunta, joka määrittelee ja päättää julkisen talouden suunnitelmasta. Osana rahoitusta laaditaan hyvinvointialueille pakottavaa lainsäädäntöä ja ohjausta. (Laki hyvinvointialueesta 611/2021) Eli vaikka hyvinvointialueet määritellään jonkinasteisiksi itsehallinnollisiksi osaksi valtionhallintoa, samaan aikaan hyvinvointialueilla on tiivis side valtioon ministeriöiden strategisen ohjauksen roolin kautta. Tämä on nähtävissä myös siitä, että kaikki kolme ministeriötä, valtiovarain-, sosiaali- ja terveys- sekä sisäministeriö kokoontuvat vuosittain neuvottelemaan erikseen jokaisen hyvinvointialueen kanssa kyseisen hyvinvointialueen järjestämisvastuulla olevien tehtävien toteuttamisesta sekä sen taloudenpidosta. Yhteisneuvotteluilla on tavoitteena varmistaa se, että hyvinvointialueet saavat tarpeellista tukea sekä strategisen tason ohjausta niin, että toiminta pysyisi valtakunnallisesti samansuuntaisesti. Ministeriöiden tehtävänä on antaa toimenpidesuosituksia hyvinvointialueiden tilanteen parantamiseksi. (Valtiovarainministeriö n.d.).

Ohjauksen lisäksi laki sallii hyvinvointialueen arviointimenettelyn. Käytännössä puhutaan tilanteesta, jossa hyvinvointialue ei selviydy taloudellisesti sille annetuista tehtävistä. Laki määrittelee arviointimenettelyä:

Valtiovarainministeriö käynnistää päätöksellään 123 §:ssä tarkoitettujen edellytysten täytyessä tai sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain 27 §:ssä tarkoitettua sosiaali- ja terveysministeriön aloitteen perusteella arviointimenettelyn, jossa valtio ja hyvinvointialue arvioivat hyvinvointialueen taloudellisia sekä sosiaali- ja terveyspalvelujen ja pelastustoimen palvelujen järjestämiseen liittyviä edellytyksiä selvittää tehtävistään (hyvinvointialueen arviointimenettely). --- Valtiovarainministeriö voi käynnistää hyvinvointialueen arviointimenettelyn, jos:

- 1) hyvinvointialue ei ole kattanut taseeseen kertynyttä alijäämää 115 §:n 2 momentissa säädetyssä määrääjassa;*
 - 2) hyvinvointialueen konsernituloslaskelman vuosikatteen ja poistojen suhde on alle 80 prosenttia kaksi tilikautta peräkkäin;*
 - 3) konsernitilinpäätöksen laskennallinen lainanhoitokate on alle 0,8 kaksi tilikautta peräkkäin; tai*
 - 4) hyvinvointialueelle on myönnetty 15 §:n 3 momentissa tarkoitettu lainanottovaltuus taikka kaksi kertaa kolmen peräkkäisen tilikauden aikana hyvinvointialueiden rahoituksesta annetun lain (617/2021) 11 §:ssä tarkoitettua lisärahoitusta.*
- (Laki hyvinvointialueesta 611/2021)*

Vuonna 2025 hyvinvointialueista kolme päättyi valtionvarainministeriön arviointimenettelyyn. Itä-Uudenmaan, Keski-Suomen ja Lapin hyvinvointialueet saivat arviointiryhmän laatimat ehdotukset hyvinvointialueen taloudellisen tilanteen parantamiseksi sekä sote- ja pelastuspalveluiden järjestämisen turvaamiseksi vaikeassa tilanteessa. Kuten laki ohjaa,

arviointimenettelyn tarkoituksena on turvata sote- ja pelastuspalvelut, vaikka itse terminologia voi viitata vakavampiin johtopäätöksiin. Kunta- ja alueministeri Anna-Kaisa Ikonen toteaa samansuuntaisesti: *Hyvinvointialueen arviointimenettelyn käynnistämisen tarkoituksena on turvata alueen edellytykset järjestää asukkaidensa tarvitsemat sosiaali-, terveys- ja pelastuspalvelut. Menettelyssä arviointiryhmä käy läpi, onko alueella tehty kaikki tarvittavat toimet talouden tervehdyttämiseksi ja asukkaiden tarvitsemien palvelujen järjestämisen edellytysten turvaamiseksi.* (Valtiovarainministeriö 2025b)

2.4 Aluevaltuutettujen demografia

Aluevaltuutetut ja muut hyvinvointialueiden luottamushenkilöt edustavat aluettaan siinä missä kansanedustajat eduskunnassa vaalipiirejään ja kunnissa kotikuntaansa. Ensimmäisissä aluevaaleissa vuonna 2022 valittiin kaiken kaikkiaan 21 hyvinvointialueelle 1379 valtuutettua peräti 10 584 ehdokkaasta. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että yhtä valtuustopaikkaa kohden ehdokkaita oli 7,7. Huomionarvoista on, että jokaisesta kunnasta oli ehdolla vähintään yksi ehdokas, vaikka kaiken kaikkiaan 51 kuntaa jäi ilman niin sanottua omaa edustajaa aluevaltuustoissa. Olkoon sitä myös se, että uusista aluevaltuutetuista peräti 77 prosenttia istuu jo oman kotikuntansa valtuustossa ja peräti 393 valtuuston tai hallituksen johtopaikoilla. Kansanedustajia valittiin 107. (Kuntaliitto n.d.b)

Vaikka aluevaaleissa valituiksi tulleet voidaan tulkita poliittiselta taustaltaan varsin kokeneiksi, oli kyseisissä vuoden 2022 aluevaaleissa valittujen keski-ikä varsin alhainen, 51,5 vuotta, haitarilla 18-vuotiaasta 86-vuotiaaseen. (Kuntaliitto n.d.b) Tosin vuoden 2025 kuntavaaleissa äänioikeutettujen keski-ikä oli 51,3 vuotta (Tilastokeskus 2025), mikä kielii kuitenkin siitä, että kansa on tullut hyvin edustetuksi ”pienoiskoossa”. Yleisestä linjasta poiketen naisia valittiin kuitenkin enemmän ensimmäisissä aluevaaleissa, vaikka naisia valittiin aiemman vuoden kuntavaaleissa merkittävästi vähemmän eli 40,5 prosenttia. Ensimmäisissä aluevaaleissa naisia valittiin 735 eli 53,3 prosenttia ja miehiä 643 eli 47 prosenttia. (Kuntaliitto n.d.b)

Taulukko 1: Aluevaalit 2022 ja 2025 – tulostaulukko

Nimi	Paikat 2025	Paikat 2022	Kannatus 2025	Kannatus 2022
Suomen Sosialidemokraattinen Puolue	321	277	22,5 %	19,3 %
Suomen Keskusta	304	297	19,3 %	19,2 %
Kansallinen Kokoomus	281	289	20,5 %	21,6 %
Vasemmistoliitto	117	100	9,1 %	8,0 %
Vihreä liitto	107	90	9,1 %	7,4 %
Perussuomalaiset	105	155	7,8 %	11,1 %
Suomen ruotsalainen kansanpuolue	71	76	5,0 %	4,9 %
Suomen Kristillisdemokraatit	62	57	4,8 %	4,2 %
Muut ryhmät	7	tietoa ei ole	0,6 %	tietoa ei ole
Liike Nyt	4	20	0,5 %	1,8 %
Vapauden liitto	0	0	0,4 %	0,0 %
Liberaalipuolue – Vapaus valita	0	0	0,2 %	0,0 %
Suomen Kommunistinen Puolue	0	0	0,1 %	0,1 %
Eläinoikeuspuolue	0	0	0,1 %	0,1 %
Valta kuuluu kansalle	0	10	0,0 %	1,3 %
Kristallipuolue	0	0	0,0 %	0,1 %
Avoin Puolue	0	0	0	0

* Taulukossa puolueet suurusjärjestyksessä aluevaalien 2025 paikkamäärien suhteen.

Lähde: Tilastokeskus, aluevaalit

Ensimmäisissä aluevaaleissa suurimman puolueen aseman saavutti kokoomus, jonka jälkeen sdp ja keskusta ylsivät vaalien toiselle ja kolmannelle sijalle. Kun aluevaalit käytiin uudelleen keväällä 2025, aiemmissa vaaleissa kärkeen noussut kokoomus kärsi vaalitappion sdp:n noustessa aluevaalien suurimmaksi puolueeksi, tosin vain prosentin suhteellisen kannatuksen laskun seurauksena. Huomionarvoista tuloksissa on se, että selkeästi pienemmät puolueet kuten vihreät, vasemmistoliitto ja perussuomalaiset ovat suhteellisesti kasvattaneet tai laskeneet tulostaan merkittävästi, koska 1–2 prosenttiyksikön muutos noin kymmenen prosentin kannatuksen kohdalla tarkoittaa jopa 20 prosentin kokonaiskannatuksen muutosta.

2.5 Kolmoisroolit ja kansanedustajat aluevaltuustoissa

Kun tarkastellaan hyvinvointialueiden ja valtion suhdetta, on otettava huomioon skenaario, että kansalaisilla on mahdollisuus toimia edustettuina usealla tasolla samaan aikaan. Käytännössä puhutaan kolmoisroolista, mikäli henkilö edustaa kotikunnassaan valtuustossa, hyvinvointialueella aluevaltuustossa ja kansanedustajana eduskunnassa. Tilanne luo väistämättä tilanteita, joita on tärkeää tarkastella myös eettisestä näkökulmasta. Sekä vuoden 2022 että 2025 aluevaaleissa hyvinvointialueensa aluevaltuustoihin tuli valituksi kansanedustajia. Vuonna 2022 jopa yli puolet eduskunnasta eli 107 kansanedustajaa istui aluevaltuustoissa, seuraavissa vaaleissa enää neljäsosa. (Tilastokeskus, aluevaalit)

Taulukko 2: Kansanedustajat aluevaltuustoissa

	2022	2025
Kokoomus	21	15
Perussuomalaiset	24	6
SDP	21	11
Keskusta	17	5
Vihreät	9	2
Vasemmistoliitto	8	4
RKP	3	4
Kristillisdemokraatit	4	4
Liike Nyt	paikkoja ei ole	paikkoja ei ole
Yhteensä	107	51

* Aineistossa ilmoitettu tieto perustuu ajankohtaan ennen aluevaaleja, ei edellisen eduskuntavaalin tulostieto.
Lähde: Tilastokeskus, aluevaalit

Keskustelu kolmoisrooleista on käynyt vilkkaana ensimmäisistä vaaleista lähtien. Itse poliitikot näkevät tehtävien hoidossa eri puolia. Esimerkiksi kansanedustaja Saara-Sofia Sirén (kok) kokee, että tilanne on demokratian kannalta haasteellinen, ja puolueet voisivat yhdessä sopia toimintatavoista ehdokasasettelussa triplaroolien välttämiseksi. (Manninen 2025) Vastaavasti kansanedustaja Saara Hyrkkö (vihr) kertoo näkevänsä, että varsinkin hyvinvointialueiden aloittaessa kansanedustajien mukana olo aluevaltuustotyössä paransi ymmärrystä ja tiedonkulkua lainsäätäjän suuntaan (Nieminen 2025)

Politiikan tutkija Markku Jokisipilä näkee asian monen näkökulman kautta. Ensinnäkin kielto näyttäytyisi radikaalina muutoksena suomalaisessa politiikassa, vaikka roolit usein olisivatkin

ristiriidassa keskenään. Toisaalta aluevaltuutettuna toimiva pohtii varmasti oman kotikuntansa kautta, mikä ei edistä päätöksenteon etenemistä. Kolmanneksi Joki-Sipilä näkee, että tunnetut ehdokkaat eli kansanedustajat keräävät ihmiset varmimmin puolueiden näkökulmasta vaaliuurnille. (Manninen 2025) Kansalaisten keskuudessa kolmoisroolit eivät saa kannatusta, ja kyselyiden mukaan yli 60 prosenttia haluaisi ne kieltää (Helsingin Sanomat 2024).

Kolmoisroolikeskustelussa on oleellista tuoda esiin myös päätöksenteon esteellisyys, joka on ollut vahvasti esillä hyvinvointialueisiin liittyvässä keskustelussa. Asiaan liittyy myös vaalikelpoisuus. Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy:n (Hyvil 2026) mukaan vaalikelpoisuus ja esteellisyys ovat erillisiä asioita: vaalikelpoisuus määrittelee, voiko henkilö toimia ja tulla valituksi luottamustehtävään, kun taas esteellisyydessä tai jääviydessä on kyse nimenomaan tietyn asian käsittelyssä. Molemmista määritellään laissa. Kansanedustaja Henrik Wickström (rkp) (KK 213/2024 vp) kuvaa kirjallisessa kysymyksessä tilannetta, jossa päättäjä toimii sekä kunnassa että hyvinvointialueella:

Yhdeksi haasteeksi palveluverkkopäätöksissä on muodostunut esteellisyys. Itä-Suomen hallinto-oikeuden päätöksen mukaan kunnan kunnanhallituksen jäsen on esteellinen käsittelemään palveluverkkokysymyksiä hyvinvointialueen aluehallituksessa. Aluehallituksella on yleensä paljon valtaa. Tämä esteellisyys muodostuu haasteeksi varsinkin hyvinvointialueen pienen kunnan edustajille. Yleensä tunnetuimmat poliitikot, jotka toimivat kunnanhallituksessa tai muussa vastuullisessa tehtävässä, keräävät eniten ääniä myös aluevaaleissa. Näin kävi 2022. Tämä asettaa pienen kunnan aluepäättäjän osittain eriarvoiseen asemaan suurten kaupunkien edustajiin verrattuna, koska suurten kaupunkien edustajia on enemmän. Vaikka hyvinvointialueella päätöksenteko on alueellista, on kotipaikkasidonnaisuus tärkeää.

Myös mediassa on käyty aiheesta merkittävästi keskustelua. Esimerkiksi Länsi-Uudenmaan hyvinvointialueella uutisoitiin jo ensimmäisen aluevaalikauden ensimmäisen vuoden aikana siitä, että palveluverkkokäsittelyssä olevat kuntiensä kaupunginhallituksissa istuvat Mia Laiho (kok) ja Maria Guzenina (sdp) eivät saa osallistua päätösten valmisteluun, vaan joutuvat itse jääväämään itsensä. Tilanteessa oli kyse virkamiesten mukaan siitä, että päättäjän ajaessa kaupunginhallituksessa oman kotikaupungin etuaan ja aluehallituksessa hyvinvointialueen etua kaikkine kuntinensa, ei ole mahdollista toimia. (Nissinen 2024) Tämän lisäksi kyseiset päättäjät toimivat myös kansanedustajina, eli ovat päättämässä muun muassa hyvinvointialueiden rahoituksesta eduskunnassa. Vaikka kansanedustajien määrä aluevaltuustoissa on merkittävästi vähentynyt, on havainto huomionarvoinen.

2.6 Hyvinvointialueisiin kohdistunut kritiikki

Vaikka koko sote-uudistuksen ja hyvinvointialueiden rakentamisen päätavoite oli hoidon ja hoivan saatavuuden parantaminen, ei tämäkään lainsäädäntö ole kritiikiltä välttynyt. Euroopan neuvoston kunta- ja aluehallintokongressi toteutti Suomessa Euroopan neuvoston jäsenmaana huhtikuussa 2024 vierailun arvioidakseen lähidemokratiaa ja sen toimeenpanoa. Marraskuussa 2024 kongressi esitti loppuraporttinsa, jonka mukaan Suomen lähidemokratian nähdään olevan pääpiirteittäin hyvällä tasolla muutamia esiin nostettuja huolenaiheita lukuun ottamatta. (Kuntaliitto, 2024)

Erityisesti huoli kohdistui hyvinvointialueisiin. Neuvoston raportin mukaan hyvinvointialueilla toimivan itsehallinnon nähdään olevan hyvin heikolla pohjalla erityisesti sen heikon perustuslaillisen perustan takia. Samalla esitetään huoli epäselvästä menettelystä paikallisyhteisöjen kuulemisesta kuntien pakkoliitoksissa, perustettujen itsehallinnollisten hyvinvointialueiden rajallisesta taloudellisesta autonomiasta sekä Helsingin kaupungin erityisaseman puuttumisesta riippumatta, että sillä on kaupunkina pääkaupunkiasema. (Council of Europe, 2024b)

Euroopan neuvoston antaman kritiikin lisäksi tyytymättömyyttä uudistuksen toteutukseen ja hyvinvointialueen toimintamalleihin löytyy muualtakin. Esimerkiksi päätöksentekijät ovat kokeneet koko päätöksenteko-organisaation liian raskaana. Kymenlaakson hyvinvointialueen aluevaltuutettu Joona Mielonen esimerkiksi toteaa, että ”*aluevaltuusto on kumileimasin omasta tahdostaan*” (Kouvolan Sanomat 2024). Saman suuntaisesti toimintaa kritisoi aluevaltuutettuna niin ikään toiminut Anni Järvinen: *Itse olen välillä kokenut, että me ollaan siellä kumileimasimena, että asiat tulee valmiina, mitään ei saisi kyseenalaistaa, mitään ei saisi kritisoida tai tehdä vaikka muutosesityksiä* (Lehtiniemi, Neihum & Koistinen 2025). Valtuuston todellisen vaikuttamismahdollisuuksien lisäksi kritiikki on kummunnut myös pettymyksenä. Aluevaltuutettu Pekka Puustinen esimerkiksi kertoo turhautumisestaan ja kyynisyyden lisääntymisestä liittyen aluevaltuutettujen aitoon mahdollisuuteen vaikuttaa päättäjänä (Lehtiniemi ym 2025). Demokratian toteuttamisen ja luottamustehtävän hoitamisen kannalta tällaiset ulostulot eivät kerro hyvää päätöksenteon kunnianhimesta tai motivaatiosta.

2.7 Yhteenveto

Luku 2 kokoaa yhteen tutkielman kannalta olennaisen tiedon hyvinvointialueiden synnystä ja sote-uudistuksen etenemisestä sekä ylipäättään hyvinvointialueista. Tarkastelu on tärkeää, koska itsehallinnot eroavat jonkin verran toisistaan. Yksi keskeisimmistä asioista tutkielman kannalta on ymmärtää kuntien, hyvinvointialueiden ja valtion välisiä suhteita ja päätöksenteon vaikuttavuutta kuhunkin näistä tekijöistä. Tutkimuskysymyksen kannalta on olennaista tuoda esiin myös keskusteluja, jotka ovat ohjanneet väistämättä myös hyvinvointialueiden kehityssuuntaan. Esimerkiksi kolmoisroolikeskustelulla on ollut varmasti vaikutuksensa sille, keitä valtuustot valitsevat merkittäviin tehtäviin, ja mihin suuntaan päätöksenteko-organisaatioita ympäri Suomen on kehitetty. Tällä puolestaan voi olla vaikutusta siihen, miten itsehallinnosta keskustellaan ja millaisia näkemyksiä siitä esitetään.

Seuraavassa luvussa tarkastellaan demokraattisen itsehallinnon lähtökohtia. Tarkastelu alkaa käsitetarkastelulla. Lopuksi itsehallintoa tarkastellaan käytännön läheisemmin EU- ja paikallishallinnossa sekä keskeisiä itsehallinnon kysymyksiä ja mittareita.

3 Demokraattisen itsehallinnon lähtökohdat

Hallitseminen ja hallinto ovat karkeasti määriteltynä hallinnan ja vallan prosesseja (Tiihonen 2004, 18). Hallintoteorioiden on nähty muista politiikan teorioista poiketen olevan poikkeuksellisen monitieteellisiä. Poikkitieteellinen tarkastelu mahdollistaa hienosyisemmän ja monimutkaisemman ymmärryksen haasteista, jotka liittyvät hallinnon tutkimiseen. (Chhotray & Stoker 2009, 214–215) Niin ikään valtio-opissa kuin hallinnon tutkimuksessa ei ole nähtävissä yhtä tyhjentävää hallinnon teoriaa vaan tutkimusalalle ominaispiirteisempää on, että tutkijat käyttävät useampia teoreettisia näkökulmia havainnollistaakseen, mitä tapahtuu. (Chhotray ym 2009, 26)

Poikkitieteellisyys lisäksi tutkimuksen käsitteistön käyttö vaihtelee. Tutkimuskirjallisuudessa on nähtävissä, että tieteenalasta riippumatta hallinnon tarkastelussa käytetään useampia käsitteitä vaihtelevasti ja eri tavoin johtuen joko termin käännöksestä tai merkityksen erilaisesta tulkinnasta aina hallituksesta hallintoon ja hallintaan – nimenomaan mainittuun ilmiön tutkimiseen. Englannin kieli lisää ulottuvuutta erityisesti itsehallinnon käsittelyyn, ja käsitteestä esiintyykin esimerkiksi ilmaisuja julkinen itsehallinto (*public administration*) (Fukuyama 2015) ja paikallinen hallinto (*local government*) (Page 1991).

Käsitteen monitulkintaisuuden ja tutkimuksen kannalta olennaisen rajaamisen takia itsehallintoa tullaan tarkastelemaan ensin teoreettisesti ja sitten käsitteellisesti Euroopan ja Suomen itsehallinnon kautta mahdollisimman kattavan kuvan saamiseksi. Tätä jaottelua tukee tutkimuskirjallisuudessa esitetty suomennos erottaa hallinta (*governance*) ja hallinto (*government*), joita itsehallinnon kohdalla molempia käytetään. Esimerkiksi Kuokkanen, Sjöblom, Vento ja Godenhjelm (2022, 44) tutkivat verkostomaista hallintaa (*governance*), kuten myös Häikiö (2005, 7) paikallista hallintaa (*local governance*). Itsehallinnon tarkastelun kannalta huomio on tärkeä, koska varsinkin englanninkielisessä tutkimusmateriaalissa molempia käsitteitä käytetään limittäin ja jopa kuvaamaan samaa asiaa.

Käsitetarkastelu ulottuu aluksi itsehallinnon käsitteen avaamiseen politiikan filosofian klassikkoajattelijoiden kautta. Syvemmän tarkastelun relevanttiuden puolesta puhuu tutkielman valtio-opillinen tutkimusnäkökulma, jossa on väistämättä filosofisempi ja syvempi kaiku kuin hallintotiedeorientoituneessa hallintotutkimuksessa. Näkökulmaa laajennetaan lopuksi tarkastelemalla läheisemmin itsehallintoa EU- ja paikallishallinnossa sekä keskeisiä

itsehallinnon kysymyksiä ja mittareita. Myös edustuksellisuutta tarkastellaan, joka liittyy väistämättä myös itsehallinnon edustukselliseen puoleen.

3.1 Itsehallinto käsitteenä

On löydettävä sellainen yhteenliittymisen muoto, joka koko yhteisön voimalla puolustaa ja suojaa jokaisen jäsenen persoonaa ja omaisuutta ja jossa kukin, liittyessään yhteen kaikkien kanssa, silti tottelee vain itseään ja pysyy yhtä vapaana kuin ennen, kuvailee Rousseau (1964, 182) varhaista käsitystä itsehallinnosta, joka nähtiin parhaimpana ratkaisuna edistämään vapautta, mutta ymmärrettiin myös autonomiana. Nykypäivään tultaessa tämä ihanne kuitenkin on kyseenalaistettavissa varsin nopeasti, koska kollektiivisesti hallittaessa kukaan ei voi totella vain itseään. Itsehallinnon loogisena lähtökohtana oli kuitenkin oletus kaikkien samoista mieltymyksistä oikeusjärjestyksen suhteen ja siitä, miten halutaan elää. (Przeworski 2010, 17–18).

Itsehallinto on siis hallinnon muoto, jonka tarkoituksena on ajaa ja puolustaa tietyn joukon henkistä ja fyysistä omaisuutta. Siihen liittyy olennaisena osana myös vapaus, jonka voidaan linkittävän itsehallinnon demokraattiseen osallistavaan ulottuvuuteen. Tällaiselle itsehallinnon kaltaiselle kollektiivisen järjestelmälle, jossa yhdistyvät sekä mahdollisimman monen vapaus, että yksilöllisten mieltymysten heijastuminen päätöksentekoon, on annettu neljä ehtoa:

- i) kaikilla yhtäläinen vaikutusvalta kollektiivisiin päätöksiin (*equality*),
- ii) jokaisella osallistujalla todellinen vaikutusmahdollisuus (*participation*),
- iii) kollektiiviset päätökset toimeenpanevat he, jotka on valittu ne toimeenpanemaan (*representation*), sekä
- iv) oikeusjärjestyksen toteutumisen varmistaminen ilman kohtuutonta puuttumista (*liberty*). (Przeworski 2010, 32)

Itsehallinnon ajatuksen pohja on nähtävissä useiden politiikan filosofian klassikkoajattelijoiden näkemyksissä. Erään tulkinnan mukaan itsehallinnon keskeisen ajatuksen voidaan nähdä pohjautuvan Kantin liberaalille tasavaltalaiselle oikeudenmukaisuusihanteelle, jossa yhdistyy yksityinen itsenäisyys (*non-domination*) sekä alistuminen julkisille laeille, jotka turvaavat kaikkien kansalaisten vapauden tasa-arvoisesti (Varden 2016, 39). Vardenin (2016, 40) mukaan

tämä Kantin itsehallinnon ajatus voidaan tiivistä kolmen ajatuksen kautta, jotka täydentävät toisiaan:

- i) julkinen valta kolmijakoisena edustuksellisenä valtana, jonka toiminta perustellaan ja ymmärretään oikeudellispoliittisena harkintana kansalaisten perusoikeuksien ja -velvollisuuksien rajoissa,
- ii) julkinen vapaa keskustelu osana sananvapautta mukaan luettuna kokoontumis-, yhdistymis- ja lehdistön vapaus, ja
- iii) julkisten instituutioiden vaihteittain uudistaminen, jotta jokaisella kansalaisella sosioekonomisista lähtökohdista riippumatta on mahdollisuus tulla tasavallan aktiiviseksi jäseneksi ja edetä yhteiskunnassa.

Tulkinta luo kuitenkin hankaliakin tulkinnallisia ja filosofia kysymyksiä, koska Kant tarkastelee itsehallinnon teemaa kolmen eri valtiomuodon, autokratian, aristokratian ja demokratian, kautta neljällä eri tavalla, joissa voima, vapaus ja laki yhdistyvät tietyissä valtioissa. Tarkastelussa arvioidaan myös passiivisen ja aktiivisen kansalaisen eroa sekä käsitystä kansalaisten itsehallinnosta niin sanotun ”julkisen” ja ”yksityisen” järjen avulla. (Varden 2016, 40)

Myös Jean-Jacques Rousseau esittää tulkinnan itsehallinnosta yhteiskuntasopimuksena. Rousseau mukaan (1988, 28) *ihminen on syntynyt vapaaksi ja kaikkialla on hän kahleissa, -- - mutta yhteiskunnallinen järjestys on pyhä oikeus, joka on kaikkien muiden perustus.* Yhteiskuntasopimus on yhdentymisen muoto, johon liittyvät tulevat osaksi yhteisöä ja puolustavat yhteistä omaisuutta, pitäen kuitenkin itsellään vapauden kuten aiemminkin (Rousseau 1988, 42). Näkökulmassa yhdistyy Kantin ajatus hallinnon kautta tuleviin vapauksiin osallistua ja suojella yhteistä omaisuutta. Toisaalta John Stuart Mill tuo itsehallintokeskusteluun myös osallistavan näkökulman sekä yksilöllisen autonomian. Mill perustelee vapautta kaksisosaisesti niin, että yhtäältä yksilölle on parasta olla vapaa ja saada tilaa kehittää luonnettaan, ja toisaalta se on parasta myös yhteiskunnalle. Yhteiskunta voi kuitenkin laillisesti puuttua yksilön toimintaan silloin, kun toiminta vahingoittaa toista yhteisön jäsentä. Keskeisintä hallinnon näkökulmasta on turvata yksilön vapaus ei vain lainsäädännölle tai valtiolle alisteisena, vaan myös salakavalampien sosiaalisten pakon muotoja vastaan. (MacLeod 2020)

Nykypäivää lähemmäksi tultaessa itsehallinnon käsite on tarkentunut. Tutkija Elisabeth Ostrom kollegoineen (1992, 404–405) tulkitsee itsehallinnoksi tilanteen, jossa yksilöillä tai ryhmillä on kykyä hoitaa omia asioitaan ilman ulkopuolisten viranomaisten apua. Itsehallinto nähdään enemmän itseorganisoimisen kykynä, jolloin yhteiset resurssit pystytään järjestämään tehokkaasti ja uskottavasti. Keskeistä tilanteessa on uskottava sitouttaminen, onnistunut viestintä ja yhteistyö sekä sisäiset mekanismit toiminnan toteutumiselle. Tärkeäksi nähdään myös poliittisten johtopäätösten tunnistaminen (Ostrom ym 1992, 414). Ostromin tulkinnassa on selkeästi hallinnalle ominaisempi näkökulma itsehallinnolle.

Itsehallintoa on tarkasteltu myös laajemmin filosofisesta näkökulmasta. Tutkijat Harry Frankfurt ja Gary Watson ovat esittäneet omat tulkintansa itsehallinnon teoriaan ja vapaaseen toimijuuteen. Frankfurtin teoria korostaa tahdon vapauden sekä toimimisen omasta vapaasta tahdosta ymmärtämistä, jotka ovat mallinnettavissa halujen hierarkioihin. Niin ikään vastakohtana pidetty Watsonin teoria väittää, ettei halu tai hierarkia ole ylipäätään vapaan toiminnan kannalta perustavanlaatuisia tekijöitä. (Bratman 2004, 21) Kolmannen teorian esittelee molempia teorioita tutkinut Michael E. Bratman (2004, 41), joka korostaa intentioiden roolia halujen sijaan huomioiden refleksiivisyyden itsehallintoon liittyvissä periaatteissa. Näin ollen itsehallinnollisten periaatteiden olisi oltava periaatteita korkeammalla tasolla ja vastattava itsensä johtamisen ongelmiin ja ajatteluun.

Sittemmin itsehallinnon käsite on saanut uutta ulottuvuutta, kun sitä on tarkasteltu politiikkastrategiana (*eng. policymaking*), joka tarjoaa yhteisölle valtaa ratkaista omia haasteitaan. Suomalaisessa tarkastelussa esimerkiksi Ahvenanmaalla on tämänkaltainen asema, koska sillä on omaa lainsäädäntövaltaa esimerkiksi kulttuurin ja elinkeinoelämän osalta (Palmgren 2023), vaikka se alueellisesti kuuluukin Suomeen. Näkökulman mukaan keskeistä on

- i) politiikan suuntautumisen muutos ylhäältä alas -suunnasta kohti käyttäjäyhteisöä ja sen itsehallinnon muodostusta (Schneider & Medić 2024, 108),
- ii) itsehallinnon edellytysten turvaaminen riittävillä resursseilla ja tuella sekä sen käytännön vaaliminen monimutkaisena kompleksina (Schneider ym 2024, 125),
- iii) yhteisön osallistumisen varmistaminen erilaisilla osallistamisen työkaluilla ja sen merkityksen lisääminen (Schneider ym 2024, 112),

- iv) hallinnon roolin selkiyttäminen keskeisenä resurssien jakajana (Schneider ym 2024, 117),
- v) hallittavien tilojen kestävyys suunnittelu, jotta riittävillä resursseilla ja kulttuurin luomisella itsehallinto voi menestyä (Schneider ym 2024, 122).

Aikaisemman tutkimuksen sijaan, jossa yksilöt yhteisön osana saavat itselleen vapaudellisia oikeuksia on kehittynyt itsehallintotutkimuksessa aineettomasta itseorganisoidumisen ajattelusta resurssinäkökulmaan, jonka mukaan ilman riittäviä resursseja itsehallinnon on vaikea edistyä. Esimerkiksi Ranskassa on otettu käyttöön malli, jossa kansallinen kokous käsittelee ympäristöongelmia. Mallin avulla hallitus on kyennyt edistämään itsehallintoa tarjoamalla siihen resursseja ja tukea. (Schneider ym 2024, 117) Resurssien puutteilla voidaan nähdä olevan itsehallinnon kannalta myös ikäviä seurauksia itse itsehallinnon vaalimisen näkökulmasta, mikäli osallistujat oppivat käyttämään hallintoa väärin (Schneider ym 2024, 125).

Nykyisellään itsehallinnon tasot valtiosta alaspäin on perustettu julkisten tehtävien hoitamiseen, jolloin kaikki annetut toimivaltuudet ovat osa valtion toimivallan siirtoa. Kyseinen delegointi määrittää yksittäisten paikallishallintojen tasojen toiminnan laajuuden, oikeusjärjestelmän ja tarjoaa taloudellista resurssia, unohtamatta itsehallinnon muodostamaa omaa oikeushenkilöllisyyttä, itsenäisyyttä ja oikeudellista suojaa. (Milewska 2020, 147)

3.2 Eurooppalainen itsehallintonäkökulma

Aiempien alalukujen käsittelemän teoreettisen tarkastelun lisäksi tutkielman kannalta olennaista on rajata ja konkretisoida itsehallintoa käsitteenä lähemmäs tutkielman kohdetta. Tämä onnistuu parhaiten tutustumalla erilaisiin itsehallintoihin niiden lainsäädännön kautta eurooppalaisessa viitekehyksessä ja tarkentamalla käsitetarkastelua sitä kautta Suomen kontekstiin.

Paikallinen hallinto ja kunnat ovat olleet keskeinen osa kansallisia hallintojärjestelmiä (Brezovnik, Hoffman & Kostrubiec 2021). Euroopassa millä tahansa indikaattorilla mitattuna, paikallinen hallinto vastaa merkittävästä osasta julkisia palveluita aina sosiaali- ja terveyspalveluista vapaa-ajan palveluihin ja asumiseen, joissain tapauksissa jopa toimeentuloturvaan. Ominaispiirteistä ovat alisteisuus ”suuremman valtiollisen

kokonaisuuteen” lakien kautta sekä paikallisen itsehallinnon yhteisön osittainen vaikuttaminen edustuksellisesti tai osallistamisen kautta päätöksentekoon itsehallinnossa paikallisesti. Tämä eroaakin merkittävästi amerikkalaisesta liittovaltiomallista, jossa perustuslaki suojaa kansallisen esivallan suoralta vallankäytöltä. (Page 1991a, 1–2).

Euroopan kontekstissa Euroopan neuvosto on laatinut vuonna 1985 Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan, *European Charter of Local Self-Government*, jonka ovat ratifioineet kaikki Euroopan neuvostoon kuuluvat valtiot (Council of Europe n.d.b). Peruskirjan luominen ajoittuu 1980–90-luvulle, joita on kuvailtu hallinnon vertailevan tutkimuksen ”kultakaudeksi” kylmän sodan päättymisen jälkimainingeissa rautaesiripun murtuessa Euroopassa. Uusia paradigmoja syntyi ja kansallinen hallinto hajaantui (*decentralisation*) (Brezovnik ym, 2021), mikä on historiaa peilaten ollut varsin luonnollinen kehityskulku neuvostovallan murtuessa. Suomi Euroopan neuvoston jäsenmaana hyväksyi peruskirjan 1991, ja muiden allekirjoittaneiden jäsenmaiden kanssa sitoutuivat kirjan periaatteisiin. Näiden periaatteiden mukaan Euroopan neuvoston jäsenvaltiot korostavat, että yhteistyön tavoitteena on vahvistaa yhteisiä arvoja sopimuksilla, erityisesti hallinnon alalla. Ne pitävät paikallisviranomaisia demokratian perustana ja painottavat kansalaisten oikeutta osallistua julkisiin asioihin varsinkin paikallistasolla. Tämän toteutumiseksi tarvitaan todellista vastuuta omaavia, demokraattisesti valittuja paikallisviranomaisia, joilla on riittävä itsehallinto ja resurssit. Paikallisen itsehallinnon vahvistaminen edistää demokratiaa ja vallan hajauttamista Euroopassa. (Suomen säädöskokoelma 1991, 65/1991)

Peruskirja velvoittaa sopimuspuolet toimimaan 12 peruskirjan artiklan mukaan, jotka liittyvät niin itsehallinnon olemassaoloon kuin sen toimintaan. Artiklat ovat 2) paikallisen itsehallinnon perustuslaillinen ja lainsäädännöllinen perusta, 3) paikallisen itsehallinnon käsite, 4) paikallisen itsehallinnon laajuus, 5) paikallisviranomaisten aluerajojen suoja, 6) paikallisviranomaisten tehtävien hoitamiseksi asianmukaiset hallintorakenteet ja voimavarat, 7) edellytykset tehtävien hoitamiseksi paikallishallinnossa, 8) paikallisviranomaisten toiminnan hallinnollinen valvonta, 9) paikallisviranomaisten taloudelliset voimavarat, 10) paikallisviranomaisen yhdistymisvapaus, 11) paikallisen itsehallinnon oikeussuoja sekä 12) velvoitteet, jotka artikloista on vähintäänkin täytettävä. (Suomen säädöskokoelma 1991, 65/1991) Käytännössä peruskirja siis määrää itsehallinnoille taattavaksi paikallisviranomaisten poliittisen, hallinnollisen ja taloudellisen itsenäisyyden, joka on tunnustettava perustuslaissa ja

vähintäänkin kansallisessa lainsäädännössä. Lisäksi määritellään periaatteet paikallisviranomaisten valinnasta yleisellä äänioikeudella. (Council of Europe n.d.a)

Itsehallintoja voidaan nähdä olevan kolmella eri tasolla: kunnissa (*municipalities*), maakunnissa (*regions*) tai vastaavissa useamman kunnan muodostamassa yhteenliittymässä ja valtion, mutta myös muutoin esimerkiksi alkuperäiskansan kulttuurin suojelemiseksi. Esimerkiksi Ruotsissa paikallishallintoja on kahdella tasolla: 290 kuntaa ja 21 läänia muodostavat omat paikalliset hallintonsa, jotka kuuluvat vielä johonkin valtion ja paikallishallinnon yhdistävään ja 20 läänistä (*county*). Tehtävänjako menee niin, että kunnat hoitavat sosiaalipalvelut, vanhustenhoidon, lastenhoidon, perus- ja toisen asteen koulutuksen, vesi- ja viemärihuollon, puistojen ja virkistysalueet sekä pelastustoiminnan, alueet perusterveydenhoidon ja sairaalat, vammaispalvelut, alueellisen kulttuurin ja julkisen liikenteen. (Lidström & Madell 2021, 416)

Peruskirjassa esitelty malli itsehallinnosta tulee esille myös tutkimuskirjallisuudessa Boggeron (2018, 275) esittämänä teoksessa *Constitutional Principles of Local Self-Government in Europe*, jossa nostetaan peruskirjaan liittyviä ongelmia. Hän osoittaa epäilyksensä Euroopan neuvostoa kohtaan, onko se ymmärtänyt jokaisen asiaankuuluvan eurooppalaisen perustuslaillisen lainsäädännön trendin ja kansallisen tuomioistuimen oikeuskäytännön vaikutuksen? Olennainen kysymys olkoon myös, onko viimeisen kolmenkymmenen vuoden aikana selvitetty, millaista kehitystä eriytymiseen tai yhdenmukaistumiseen kukin peruskirjaan kirjattu paikallisen itsehallinnon takuu on kokenut. Vaikka peruskirjaa pidetäänkin ”elävänä instrumenttina” itsehallinnon arvioinnissa Boggero näkee, että on selvittettävä myös vertailevia arvioita ja verrata niitä ”eurooppalaiseen konsensukseen”. Sen lisäksi on arvioitava, onko pehmeällä oikeudella (*soft law*), jota peruskirja on, ollut vaikutusta kansallisen lainsäädäntöön. Kuitenkin peruskirja on kaikessa epämääräisyydessään tärkeä viitekehys ajassa, jossa Euroopassakin säästötoimet ja etenevä integraatio ovat osoittaneet, että ne kykenevät vaikuttamaan itsehallinnon rajoittamiseen ja jopa olemassaoloon. (Boggero 2018, 280)

3.3 Kunnallishallinto suomalaisen itsehallinnon ytimessä

Tutkielman kannalta on olennaista tarkastella suomalaisen itsehallinnon muodostumista ja peruskysymyksiä. Suomalaisessa kontekstissa itsehallinnon rooli kytkeytyy vahvimmin kuntiin ja valtion rooliin hallinnollisena toimijana. Itsehallintoroolin nähdään vahvistavan identiteettiä

ja paikallisuutta kunnassa, jossa valta on kunnan asukkailla (Kuntaliitto, n.d.a). Suomea onkin kuvattu ”kunnallisvaltioksi”, koska kaksi kolmasosaa sen kaikista julkisista palveluista hoitaa kunta. Lähtökohta on poikkeuksellinen. (Ryynänen n.d.) Suomessa perustuslaki määrittelee itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla. Perustuslain 121 § (Suomen perustuslaki 731/1999) mukaan:

Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon.

Kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla.

Kunnilla on verotusoikeus. Lailla säädetään verovelvollisuuden ja veron määräytymisen perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta.

Itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla. Saamelaisilla on saamelaisten kotiseutualueella kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto sen mukaan kuin lailla säädetään.

Suomen perustuslaki määrää myös Ahvenanmaalle, saamelaisten kotiseutualueelle, uskonnollisille yhdyskunnille sekä korkeakouluille itsehallinnollisia oikeuksia ja velvollisuuksia. Ahvenanmaan asema perustuu lakien lisäksi kansainvälisiin sopimuksiin ja se vastaa itse päätöksenteostaan. Vastaavasti saamelaisten itsehallinto perustuu sen asemaan alkuperäiskansana, ja kieleen, kulttuuriin ja asemaan alkuperäiskansana liittyviä asioita hoitaa saamelaiskäräjät. Kirkkojen ja uskonnollisten yhteisöjen itsehallinto tulee perustuslain uskonnonvapaudesta, ja evankelisluterilaisella ja ortodoksisella kirkolla onkin mm. veronkanto-oikeus ja väestöhallinnon tehtäviä. Riippumattoman aseman tietessä ja opetuksessa yliopistoille mahdollistaa niiden hallinnollinen ja oikeudellinen itsenäisyys, joka sekin valtion vastaavan perusrahoituksen kautta voidaan nähdä oman tasoisenaan itsehallintona. (Suomi.fi-verkkotoimitus 2024) Kuten perustuslakikin osoittaa, talous, johtaminen ja hallinto ovat itsehallinnon kulmakiviä (Haveri, Stenvall & Majonen 2011, 13). Olennaista tämän tutkielman kannalta on tulos, että hyvinvointialueita ei mainita perustuslaissa itsehallinnollisena alueena, vaikka hyvinvointialuetta koskevassa laissa mainitaan lain mahdollistama edellytys itsehallinnolle hyvinvointialueilla (Laki hyvinvointialueesta 611/2021). Tähän Euroopan neuvoston raportissa myös viitataan.

Kuntien voidaankin nähdä olevan eräänlaisessa erityisasemassa suomalaisessa itsehallinnossa, vaikka ne ovat esimerkiksi merkittävästi hyvinvointialueita pienempiä itsehallintoja. Jo vuonna 1865 kunnat erotettiin kirkkojen alaisuudesta autonomisiksi toimijoiksi. Keskeinen ajatus kumpusi siitä, että kansalaisille haluttiin valtaa ja mahdollisuus järjestellä yhteisiä asioitaan

sekä myös kehittää yhteisöään. Nämä nykypäivään saakka säilyneet kunnat, joita Suomessa on reilu 300, ovat kansalaisten palvelujen, demokratian sekä yhteisöllisyyden luojan perustekijöitä. Tehtäväkenttä on luokiteltu vertailussa laajaksi verotusoikeuden takia. (Vakkala, Sinervo & Jäntti 2021, 174) Demokratian ja kansalaisten kannalta tärkeästä roolistaan huolimatta hyvinvointialueuudistuksen kaltaista kuntauudistusta on Suomessakin harkittu ja osin toteutettu. Kataisen hallituksen kuntaministeri Henna Virkkunen (kok) tunnetaan ministerinä, joka henkilöityi kuntauudistuksen vastuuministeriksi ja merkittäväksi puolesta puhujaksi. Jo tänä aikana uudistusta perusteltiin varmistamaan kuntalaisten peruspalvelut kotikunnissaan sekä varmistamaan yhdenvertaisuus kansalaisten keskuudessa asuinpaikasta riippumatta. (Valtiovarainministeriö 2011)

Soten siirtyminen kuntien vastuulle on kuitenkin Suomessa varsin tuore innovaatio. Suomalainen yhteiskuntapolitiikan professori Teppo Kröger (2011) on tutkinut suomalaisen hyvinvointivaltion ja ”hyvinvointikuntien” syntyä ja diskursseja. Hänen mukaansa pitkälle kehittynyt hyvinvointivaltio sekä paikallisten hallintojen tarjoamat laajat hyvinvointipalvelut ovat Suomessa melko tuore ilmiö, johtuen Suomen aina 1960-luvulle jatkuneesta köyhän ei-kaupungistuneen agraariyhteiskunnan asemasta. Vasta 1970-luvun sisäinen ja verrattain nopea muuttoliike, josta seurasi sosiaalisia muutoksia, siirsi Suomen moderniin aikaan sekä sosiaalihuollon merkittävään muutokseen. Maanviljelystä elänyt sodan runtelema kansa kaupungistui ja palvelualat kasvoivat, mikä muutti myös ihmisten työ- ja arkielämää.

Kröger (2011) kuitenkin muistuttaa, että niin Suomen kuin muiden Pohjoismaidenkin paikalliseen hallintomalliin sisältyy kuitenkin perustavanlaatuinen jännite. Ensinnäkin paikallistason demokratiaa pidetään demokratian perustana samalla kun paikallisilla viranomaisilla on vapaus määritellä toimintaansa itse. Toisekseen tasa-arvon periaatetta pidetään tärkeänä keskeisenä arvona palveluiden toteuttamisessa. Ajaudutaan tilanteeseen, jossa yhtäläisiä palveluita tulisi tarjota kaikille, mutta tietyt välttämättömät harmonisoinnit on tehtävä rajallisuuden takia. Havainnot ovat tulkittavissa 2020-luvun Suomessa osasyiksi myös siihen, miksi hyvinvointialueet perustettiin ja sote-uudistus toteutetaan: harmonisoinnista siksi, että laajemmilla hartioilla kyetään tuottamaan parempia palveluja ja säästämään kustannuksissa.

3.4 Keskeiset itsehallinnon kysymykset ja mittarit

Laajemman ja syvällisemmän käsitetarkastelun jälkeen on tarpeellista selkiyttää itsehallinnon keskeisiä kysymyksiä. Tutkimuskirjallisuudesta (Rousseau 1964, 182; Przeworski 2010, 17–18; Varden 2016, 39; Macleod 2020; Ostrom ym. 1992, 404–405; Bratman 2004, 21; Schneider ym 2024, 122; Milewska 2020, 147; Brezovnik, Hoffman & Kostrubiec 2021; Page 1991a, 1–2; Brezovnik ym, 2021; Lidström & Madell 2021, 416; Boggero 2018, 280; Ryyänen n.d.; Haveri, Stenvall & Majonen 2011, 13) voidaan johtaa demokraattisen itsehallinnon keskeiseksi tehtäväksi puolustaa itsehallintoaan ja ajaa sen jäsenten etua. Näiden tehtävien kannalta voidaan johtaa keskeisimpiä itsehallinnon tavoitteita, kuten verottaminen, taloudellinen ohjaus sekä perusoikeuksien varmistaminen. Käytännössä tehtävien toteuttaminen vaatii prosesseja sekä toiminnan oikeutusta ja toimivaltaa. Näiden pohjalta tulkitaan keskeiseksi selvittää itsehallinnon kannalta institutionaaliset mekanismit, joilla on heikentää tai vahvistava vaikutus ja onko itsehallinnollisuudelle tätä kautta olemassa mittareita.

Taulukko 3: Paikallisen itsehallinnon indeksi LAI (*Local Autonomy Index*)

Ulottuvuus	Kuvaus	Koodaus ja lisätiedot
Itsehallittu (<i>self-rule</i>)		
Institutionaalinen syvyys (<i>Institutional depth</i>)	Kuvaa, missä määrin paikallishallinto on muodollisesti autonominen ja voi valita itse tehtävänsä	0–3 (0=vain määrätty tehtävät, 3=vapaa ottamaan uusia tehtäviä)
Toimialojen laajuus (<i>Policy scope</i>)	Niiden toimintojen ja palvelujen kirjo, joista paikallishallinto vastaa palvelujen tuottamisen osalta	0–4 (Lasketaan usean eri palvelun vastuun perusteella)
Todellinen poliittinen harkintavalta (<i>Effective political discretion</i>)	Kuvaa, missä määrin paikallishallinto voi tehdä lopullisia päätöksiä omista tehtävistään	0–4 (Ei lainkaan päätösvaltaa – täysi päätösvalta)
Verotuksellinen autonomia (<i>Fiscal autonomy</i>)	Kuvaa, missä määrin paikallishallinto voi itsenäisesti verottaa asukkaitaan	0–4 (0=ei päätösvaltaa, 4=päätää useasta merkittävästä verosta)
Rahoitussiirtojärjestelmä (<i>Financial transfer system</i>)	Ehdottomien rahoitussiirtojen osuus kaikista paikallishallinnon saamista siirroista	0–3 (0=valtaosa korvamerkityä, 3=lähes kaikki yleiskatteellista)
Taloudellinen omavaraisuus (<i>Financial self-reliance</i>)	Kuvaa, kuinka suuri osa paikallishallinnon tuloista tulee omista lähteistä	0–3 (0=alle 10 %, 3=yli 50 %)
Lainanotto-oikeus (<i>Borrowing autonomy</i>)	Kuvaa, missä määrin paikallishallinto voi ottaa lainaa	0–3 (0=ei saa lainata, 3=saa lainata ilman lupaa/rajoituksia)
Organisatorinen autonomia (<i>Organisational autonomy</i>)	Kuvaa paikallishallinnon vapautta päättää omasta organisaatiostaan ja vaalijärjestelmästä	0–2 (0=valtion määräämä, 2=kunta päättää itse)

Itsehallinto yhteensä (Self-rule)	Paikallishallinnon kokonaisitsehallinto maassa X	Pistemäärä 0–28, kaikkien itsehallintoa kuvaavien indikaattorien summa.
Vuorovaikutteinen hallinta (interactive rule)		
Vuorovaikutteinen hallinta: oikeudellinen suoja (Legal protection)	Perustuslaillisten ja oikeudellisten keinojen olemassaolo paikallisen itsehallinnon turvaamiseksi	0–3 (0=ei suojaa, 3=vahva perustuslaillinen ja oikeudellinen suoja)
Hallinnollinen valvonta (Administrative supervision)	Kuvaa, kuinka puuttuvaa tai kevyttä ylemmän tason hallinnollinen valvonta on	0–3 (0=valvotaan jopa tarkoituksenmukaisuutta, 3=hyvin vähäinen valvonta)
Keskus- tai aluetasolle pääsy (Central or regional access)	Kuvaa paikallishallinnon vaikutuskanavia ylemmän tason päätöksentekoon	0–3 (0=ei pääsyä, 3=vahvat muodolliset ja epämuodolliset kanavat)
Vuorovaikutteinen hallinta yhteensä (Interactive rule)	Paikallishallinnon vuorovaikutteisen hallinnan kokonaismäärä	Pistemäärä 0–9, kolmen vuorovaikutteisen indikaattorin summa.
Paikallishallinnon autonomia yhteensä (LA)	Paikallishallinnon kokonaisautonomia	Pistemäärä 0–37, kaikkien indikaattorien yhteenlaskettu summa.

Lähde: European Commission 2022, 3

Yksi tapa tarkastella itsehallinnon pääkysymyksiä, on sen analysoimisessa käytettävät mittarit ja indeksit. Euroopan komissio toteutti ensimmäisen kerran vuonna 2015 hankkeen nimeltä *Self-rule index for local authorities in the EU, 1990–2014*, jonka tavoitteena oli luoda mittari Euroopan maiden paikallisten itsehallintojen analyysiin vuosien 1990–2014 välillä. Lopputulemana oli paikallisen itsehallinnon indeksi LAI (*Local Autonomy Index*), jossa 11 mitattua muuttujaa on sijoitettuna seitsemään eri ulottuvuuteen. Uusimmassa analyysissä muuttujia on lisätty. (European Commission 2022, 3) Keskisimmät mittarit koskevat muun muassa institutionaalista syvyyttä, toimialojen laajuutta, todellista poliittista harkintavaltaa, rahoitussiirtojärjestelmää, sekä tutkielman kannalta olennaisia verotuksellista autonomiaa, lainanotto-oikeutta sekä organisatorista autonomiaa.

Toinen tarkastelua selkeyttävä tutkimus korostaa verotusoikeuden merkitystä itsehallinnon indikaattorina paikallishallintoa Moldovassa ja OECD-maissa tarkasteltaessa systeemisen analyysin kautta. Tarkastelu osoittaa, että julkisen toimijan tärkeä suorituskykytekijä on sen vakaa taloudellinen osa sekä kyky jakaa veroja eli paikallisia tuloja yhteisön hyväksi. Veronkeruu johtaa joko budjettialijäämän tai -ylijääämän tilanteeseen, joka yhteisössä on ratkaistavana. Tarkastelun mukaan Moldovan tasavallan ajankohtainen lainsäädäntö paljastui tarpeettoman monimutkaiseksi, jotta se itsehallintona pystyisi keräämään verojaan paremmin

ja organisoidummin. Lopputulema ehdottaa, että kestävän itsehallinnon turvaamiseksi tarvitaan toimia tilanteen korjaamiseksi. (Cozma, Tirau & Pușcaș 2022, 73). Tarkastelu tiivistää yksinkertaisesti sen, miten yhtäältä itsehallinnon organisointi ja toisaalta verotus voivat vaikuttaa sen itsehallinnon toteutumiseen tai toteutumattomuuteen yhteisön jäsenten ja infrastruktuurin hyväksi.

Kolmannen mahdollisuuden tarkastella itsehallintoa tarjoaa professori Ruth Lanen malli, jonka mukaan politiikka on alhaalta ylös tapahtuvaa vertikaalista liikettä. Malli kumpuaa kompleksisuusteoriasta, jonka rajoituksena toimii oletus ihmisten vuorovaikutteisesta maailmasta, joka näyttäytyy täysin erilaisena alhaaltapäin tarkasteltaessa, kuin ylhäältä alaspäin, jota demokratia usein ilmentää. (Lane 2016, 9) Itsehallinnon hän kuvaa sosiaalisesti rakentuneeksi malliksi, jossa keskeisinä tekijöinä ja toisaalta mittareina ovat itsehallinnon ymmärtäminen ja harjoittaminen, jotka yhdistävät muodostuneen yhtälön molemmat puolet. Näin ollen ryhmän itsehallintoa voidaan havainnollistaa sen perusteella, miten hyvin sen jäsenet pystyvät ohjaamaan itseään yksilöinä. Samalla yksilön psykologinen rakenne muotoutuu samankaltaiseksi kuin niiden ihmisten, jotka elävät hänen kanssaan samassa sosiaalisessa ympäristössä. Kuitenkin on otettava huomioon, että jäsenten vuorovaikutuksella ei ole selkeästi määriteltyjä sääntöjä tai toimijoita, vaan taustalla vaikuttaa luova jatkuva vuorovaikutus, mihin voi vaikuttaa jäsenten luovakin vuorovaikutus. (Lane, 170) Tämä tarkastelu osoittaa, että institutionaalisten tekijöiden, kuten verotuksen ja hallinnon järjestelyjen lisäksi myös yhteisön jäsenten kiinnittymistä yhteisöön, voidaan hyödyntää mittarina itsehallintotarkastelussa.

3.5 Edustuksellisuus itsehallinnon keskeinen piirre

Itsehallintoon liittyy olennaisesti edustuksellisuus ja siihen liittyvä kansalaisten edustaminen. Väite perustuu ihanteeseen, joka oikeutti modernien edustuksellisten instituutioiden perustamisen ”kansan itsehallintona”. (Przeworski 2010, 17) Tässä luvussa tullaan tarkemmin käsittelemään edustuksellisuuden käsitettä, koska se liittyy oleellisesti luvussa 2.5. käsiteltyyn Euroopan neuvoston kunta- ja aluehallintokongressin antamaan kritiikkiin Suomen hyvinvointialueista ja niiden perustuslaillista asemaa kohtaan.

Edustuksellisuus on yksi demokraattisen itsehallinnon keskeinen piirre, joka toteutuu useissa itsehallinnoissa poliittisten vaalien kautta. Edustavuuden on kuitenkin pitkään tunnustettu olevan monimutkainen ilmiö niin merkitykseltään kuin käytännössäkään (Pitkin, 1967).

Edustajat edustavat monenlaisia ryhmiä aina joukkopoliittisista puolueista eturyhmiin, korporaatioihin ja järjestöihin. Toisaalta samaan aikaan julkinen keskustelu sekä kansalaisyhteiskunnan järjestöt käyvät keskustelua ja toimivat mielipiteen muodostajana, jolloin edustamisen mekanismit eivät itsessään ole koonneet vain yhteen kansalaisten mielipiteitä, vaan muokanneet ja muuttaneet niitä. Lopulta edustuksellisten suhteiden tasaroisuus on erittäin altis vääristymille, jotka johtuvat niin poliittisista instituutioista, jotka liioittelevat instituutioiden valtaa, mutta myös edustuksellisten suhteiden korruptiosta. Näin ollen on ilmeistä, ettei edustamisen käsite sisällä vain edustajien valintaa päättämään asioista, vaan myös pyrkimyksen selventää vaalijärjestelmän toimivuutta ja alueellisuuden merkitystä. (Castiglione, 1)

Jane Mansbridgen (2003) ja Michael Sawardin (2010) demokratiatutkimukset käsittelevät nimenomaan sitä prosessia, jossa vaaleilla äänestäjät valitsevat edustajansa edustamaan itseään itsehallintoon. Edustuksellisuusteoriat tukevat itsehallintokäsitteen tarkastelua ja selittävät, miten valta välittyy kansalta päätöksentekoon edustajien kautta. Mansbridgen määritelmää edustuksellisuudesta artikkelissa *Rethinking Representation* (2003) pidetään yhtenä perustavanlaatuisista jaotteluista. Perinteisesti edustuksellisuuden nähdään syntyvän tilanteessa, jossa vaaleissa ehdolla olevat esittävät äänestäjille lupauksiaan, joita valituksi tullessaan tulisivat pitämään. Mallia kutsutaan suomennettuna lupauksiin perustuvaksi edustamiseksi (*eng. promissory representation*). Oletusarvona on, että lupauksia ei välttämättä tulla pitämään. (Mansbridge, 2003, 515)

Tämän lisäksi empiirinen tutkimus on tunnistanut kolme muuta edustusmuotoa, jotka ovat ennakoiva (*anticipatory*), gyroskooppinen (*gyroscopic*) sekä korvaava (*surrogate*) edustaminen. Ennakoiva malli viittaa suoraan retroperspektiivisen äänestämisen ideaan, jossa edustajat keskittyvät siihen, mitä he ajattelevat äänestäjiensä hyväksyvän seuraavissa vaaleissa. Näin ollen edustaja ei esimerkiksi keskity siihen, mitä hän lupasi äänestäjilleen viime vaaleissa. Gyroskooppisen mallin mukaan edustajan toiminta perustuu hänen omiin mielenkiinnon kohteisiinsa, ”terveeseen järkeen” sekä periaatteisiin, jotka kaikki ovat lähtöisin edustajan omasta taustasta. Korvaavassa edustavuudessa edustaja edustaa myös omien äänestäjiensä ulkopuolisia äänestäjiä. (Mansbridge, 515)

Toinen edustavuutta tutkinut tutkija Michael Saward (2010) kuvaa käsitettä kysymyksen ”mitä edustaja tekee ja mitä on edustavuus” kautta. Huomio keskittyy enemmän lopputulokseen kuin

ilmentymään ja tarkastelu korostaa enemmän edustamisen dynamiikkaa ja luonnetta kuin kategorisointia. Sawardin mukaan edustavuus on edustajan itsensä rakentama asia, joka sisältää viisi elementtiä: tekijän, subjektin, esineen, kiinnostuksen ja yleisön. Näin ollen edustaminen rakentuu niin, että ehdolla oleva (tekijä) tarjoaa itseään (aihe) vaalipiirin edun ilmentymänä (objekti) kyseisellä vaalipiirille (yleisö). (Saward, 2010, 176). Saward kuvaa edustamisessa olevan vastakkain kaksi erilaista näkökulmaa, joiden mukaan edustus tapahtuu joko läsnäolona tai tapahtumana. Kyseinen jaottelu toimii koko Sawardin ajattelun perustana, mutta se ei ole täysin tyhjentävä. Läsnäoloon perustuva näkökulma sisältää ehdon, jonka mukaan edustaminen nähdään täydellisenä ja itsenäisenä sosiaalisena tosiasiana. Vastaavasti tapahtumalähestymistavassa edustus nähdään asiana, joka on tehty, kuten edustajan esitys jostain aiheesta. Terminologiaa kohtaan on esitetty kritiikkiä, jossa ehdotetaan läsnäolokäsitteen korvaamista tapahtumaksi tai suoritukseksi selkeyden vuoksi. (Saward, 176).

Vakiintuneissa demokratioissa demokratian käsitteen on nähty perustuvan tapahtumaan, jossa poliittiset edustajat valitaan edustamaan vaaleilla kansaa sekä yleismaailmalliseen franchising-sopimukseen. Edustamisella voidaan nähdä olevan kaksi muotoa, joista ensimmäisen mukaan edustajien valinta mahdollisti demokratian juurtumisen suuriin, integroituihin poliittisiin yksiköihin, jotka tuottavat massademokratiaa. Toisaalta vaaleilla ehdokkaat ovat luoneet elinkelpoisen, mutta epävarman tasapainon sosiaalisen ja poliittisen demokratisoitumisen sekä ammattipoliittiseen eliittiin perustuvan hallinnon välille. Näiden perusteella demokraattisella edustamisella on nähty olevan kolme ominaisuutta: i) edustaja vetoaa päämies-agentti-suhteeseen, jossa edustajat edistävät ja toimivat edustetun puolesta, ii) edustaja tunnistaa paikan, jossa poliittista valtaa käytetään vastuullisesti ja jossain määrin kansalaisia osallistetaan, ja iii) oikeus äänestää edustajista tarjoaa yksinkertaisen poliittisen keinon ja mittarin poliittiselle tasa-arvolle. (Castiglione 2006, 1)

3.6 Yhteenveto

Luku 3 tiivistää tutkielman kannalta olennaisen itsehallintotarkastelun lähtien itsehallinnon käsitetarkastelusta sen eri muotoihin Euroopassa ja itsehallinnon keskeisiin kysymyksiin ja mittareihin. Suomalainen tarkastelu täydentää aikaisempaa lukua 2 hyvinvointialueista. Edustuksellisuutta käsittelevä osuus auttaa itsehallinnon valtio-opillisen kontekstin havainnoimisessa, koska edustuksellisuudella on vankka pohja itsehallinnoissa. Seuraavassa luvussa 4 esitellään tutkielman menetelmät ja aineisto.

4 Menetelmät ja aineisto

4.1 Tutkimusasetelma

Tämän tutkielman tarkoituksena on tarkastella, millaisia tulkintoja ja mielipiteitä eri toimijat antavat itsehallinnolle ja tehdä niistä analyysi. Taustoituksessa esitelty Euroopan neuvoston kunta- ja aluehallintokongressin havainnot osoittavat, että Suomen hyvinvointialueiden itsehallinnon tasossa on puutteita. Tätä tukee myös taustoitus- ja teorialukujen havainnot, joissa esitellään useita esimerkkejä siitä, että hyvinvointialueiden itsehallinnon toteutumisessa on ongelmia (Council of Europe, 2024b). Tutkielman tarkoituksena onkin täydentää näitä tuloksia politiikan tutkimuksen metodein, tutkien itsehallintoon ja hyvinvointialueisiin liittyviä keskusteluja. Tutkielmassa vastataan siihen, miten itsehallinto ilmenee poliittisissa keskusteluissa. Lopuksi tarkastelua täydennetään aluevaltuutettujen ja kansanedustajien mielipiteillä liittyen hyvinvointialueisiin itsehallinnollisina alueina.

Pää tutkimusmenetelmänä käytetään laadullista deduktiivista eli teoriaohjaavaa sisällönanalyysiä. Koska tarkastelussa hyödynnetään useita lähdetyyppejä, olennaista on käyttää myös triangulointia, jolla tarkoitetaan eri lähteiden yhdistämistä laajemman ja monipuolisemman kokonaiskuvan saavuttamiseksi.

Seuraavissa alaluvuissa tarkennetaan menetelmiä sekä tutkielman aineistoja. Tarkastelu rakentuu useamman eduskuntakeskustelun ja suullisen kysymyksen sekä yhden sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunnan mietinnön varaan. Lisäksi tullaan hyödyntämään Yleisradion teettämää kyselyä kansanedustajille, valtioneuvoston toimesta teetettyä valtakunnallista kyselyä aluevaltuutetuille osana Policy brief -politiikkasuositusjulkaisua ”*Hyvinvointialueiden aluevaltuustojen rooli aluevaltuutettujen näkökulmasta*” sekä uutisartikkeleita.

4.2 Laadullinen sisällönanalyysi

Tutkielman luonne on kvalitatiivinen ja päämenetelmänä hyödynnetään laadullista sisällönanalyysiä. Analyysi on deduktiivinen. Laadulliselle empiiriselle tutkimukselle ominainen jäsenneily tarkastelu ja teoriataustan vuoropuhelu (Juhila 2021) mahdollistavat hedelmällisen tutkimusalueen juuri teksti- ja puhemuodossa olevalle aineistolle, jota tässä tutkielmassa hyödynnetään.

Päämenetelmänä toimiva laadullinen sisällönanalyysi keskittyy vastaamaan aineiston käsittelyssä siihen, mistä asioista aiheista ja teemoista kerrotaan. Kohteena toimii usein kirjoitetut tekstit, haastattelut, nauhoitetut puheet sekä tekstit, äänet ja kuvat. Käytännössä analyysi pohjautuu koodaukselle, jossa tutkimuksen tekijä tarkastelee tunnistamiaan ja nimeämiään sisällöllisiä elementtejä. Aineistolähtöisessä koodauksessa tutkija tutkii ilman ennako-odotuksia aineistoaan etsien sieltä tutkimuksen kannalta olennaisia ja tärkeitä löydöksiä. Tekstiaineiston kohdalla tämä tarkoittaa usein yksittäisiä lauseita tai pidempiä katkelmia. Sisäisellä variaatiolla osana analyysiä pyritään välttämään yksityiskohtiin kiinnittymistä. Analyysi rakentuukin luonnollisesti aineistosta nostettavien havaintojen erojen ja yhtäläisyyksien vertailuun. (Vuori 2021) Jouni Tuomi ja Anneli Sarajärvi (2018, luku 4) tiivistävätkin sisällönanalyysin tavoitteeksi ”*sanallinen ja selkeä kuvaus ilmiöstä, jota tutkitaan*”. Tutkimuksen tekijää analyysitapa haastaa pysymään aiheen rajauksessa, mutta toisaalta nostamaan analyysin johtopäätöksissä myös mielenkiintoisia keskusteluja, jotka voivat triangulaation tavoin auttaa ymmärtämään tutkimuksen laajempaa kokonaisuutta.

Käytännössä koodaus laadullisessa sisällönanalyysissä toteutetaan niin, että aluksi valitaan aineistosta kiinnostava aihe, perehdytään aineistoon ja tehdään raja. Seuraavaksi kootaan havainnot yhteen, jaotellaan ne luokittelemalla tai teemoittelemalla ja lopuksi tehdään yhteenveto. (Tuomi & Sarajärvi 2018, 79) Tässä tutkielmassa koodaus aloitetaan aineiston litteroimisella, jonka jälkeen aineisto koodataan ajatuskokonaisuuksien tasolla siten, että jokaisesta tekstiosuudesta tunnistetaan analyysiin sisältyviä sisältöjä itsehallinnosta. Käytännössä tämä tarkoittaa itsehallinnon käsitettä ja siihen viittaavaa sisältöä. Näin varmistetaan, että koko aineisto voidaan hyödyntää kokonaisuudessaan tekstien pituudesta huolimatta, joka väistämättä haastaa tutkimusta. Tutkimusta rajoittaa se, että analysoitavat tekstiosuudet ovat suhteellisen pitkiä katkelmia pidemmistä puheista, joista itsehallintoon liittyvät viittaukset tehdään.

Löydökset eritellään taulukkoon teorialähtöisesti käyttäen yläluokkana Euroopan paikallisen itsehallinnon indeksin LAI (*Local Autonomy Index*) Itsehallittu (*self-rule*) -osuuden kuutta ensimmäistä periaatetta (European Commission 2022, 3). Periaatteet on rajattu sen perusteella, että ne koskevat nimenomaan itsehallintoa, kun taas kolme jälkimmäistä painottavat vuorovaikutteista hallintaa (*interactive rule*). Rajausta tukee tutkimuskysymyksiä, joiden tavoitteena on tarkastella nimenomaan itsehallinnon ilmenemistä aineistoissa ja mielipiteitä. Vuorovaikutteisen hallinnan lisääminen analyysimatriisiin tukisi tutkimusta, jos

tutkimuskysymykset pyrkisivät tarkastelemaan esimerkiksi enemmän politiikkaroolien vuorovaikutteisuutta tai hallinnon toimivuutta.

Kyseinen koodauksessa käytettävä matriisi tunnistaa kuusi erilaista ilmenemismuotoa sille, miten itsehallinto näkyy suomalaisiin hyvinvointialueisiin liittyvässä poliittisessa keskustelussa, jotka ovat:

- i) Institutionaalinen syvyys: Itsehallinnon asema hallinnollisena tasona, suhde valtioon ja muihin tasoihin
- ii) Toimialojen laajuus: Kuinka laajat tehtävät ja politiikkasektorit alueilla on
- iii) Todellinen poliittinen harkintavalta: Alueiden kyky tehdä itsenäisiä poliittisia päätöksiä
- iv) Verotuksellinen autonomia: Oikeus kerätä veroja ja vaikuttaa tulopohjaan
- v) Taloudellinen omavaraisuus (sis. lainanotto ja siirtojärjestelmä): Alueiden rahoituksen riippumattomuus valtiosta, velka- ja investointimahdollisuudet
- vi) Organisatorinen autonomia: Alueiden oikeus määrittää hallinto, tuotantomallit ja yhteistyö

(European Commission 2022, 3)

Menetelmää sovelletaan yksitellen aineisto kerrallaan niin, että eduskuntakeskustelut koodataan yhteen taulukkoon ja kansanedustajien, aluevaltuutettujen ja viranhaltijoiden mielipiteet toiseen. Tätä jaottelua tukee tutkimuskysymykset, jotka ohjaavat tarkastelemaan yhtäältä itsehallinnon ilmenemistä sekä mielipiteitä hyvinvointialueista. Mittaristo soveltuu hyvinvointialueiden itsehallinnon tarkasteluun varsin hyvin, sillä se mahdollistaa keskeisten itsehallinnon ulottuvuuksien, kuten päätöksenteon ja taloudellisen autonomian, analysoinnin. Itsehallinnon keskeisinä piirteinä korostuvat yhtäläinen vaikutusvalta yhteisten asioiden päätöksenteossa, vaikutusmahdollisuudet, edustuksellisuus sekä toimiva oikeusjärjestys (Przeworski 2010, 32). Toimivuuteen liittyy myös rajoituksia, kuten se, että kyseinen matriisi keskittyy lähinnä instituutionaalisiin tekijöihin. Myös taloudellinen ulottuvuus on matriisissa poikkeuksellisen vahva, mikä vaikuttaa siihen, että talouden tarkastelu mittarina painottuu.

Lopullinen tutkimuksen tulos valmistuu johtopäätöksissä, jotka kokoavat ja kertovat koodauksen ja tutkimuksen kannalta olennaisimmat seikat. Johtopäätöksissä hyödynnetään

sisällönanalyysin kannalta kysymyksiä mikä eri aineiston osissa on eroavaa, mikä yhdistävää sekä miten yksityiskohdista voi muodostaa kokonaiskuvaa. (Vuori 2021)

Tutkimusmenetelmäksi on valittu juuri teorialähtöinen analyysi, koska tutkimuksella on selkeä teoreettinen viitekehys itsehallintoteorioista sekä siitä pohjautuva koodaustaulukko. Menetelmän valintaa tukee tavoite soveltaa hypoteesia siitä, että itsehallinnosta on erilaisia tulkintoja eri tahoilla. Lisäksi menetelmä tarjoaa selkeän analyysirungon sekä mahdollisuuden vertailtavuuteen, joka on juuri tämän tutkielman kannalta tärkeää, koska aineisto tarjoaa erilaisia itsehallintoa kuvaavia näkemyksiä. Varsinainen tulosten analyysi perustuu deduktiiviseen analyysiin. Tämä tarkoittaa sitä, että teoria ohjaa lopputulosta, ja teorian käyttöönottoon analyysin vaiheessa ei ole tarkkaa sääntelyä vaan riippuu aineistosta ja tutkijasta. Tämän tyyppisen menetelmän aineiston kuvaus, pelkistäminen, ryhmittely sekä ylä- ja alakategorisointi tarjoavat tutkijalle mahdollisuuden tulkita (Tuomi & Sarajärvi 2018, 85–86) itsehallinnon ilmentymistä kattavasti aineistosta.

4.3 Aineisto

Tutkielman aineistona toimii useampi eduskunnan täysistuntokeskustelu ja suullinen kysymys sekä yksi sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintö. Lisäksi tullaan hyödyntämään Yleisradion teettämää kyselyä kansanedustajille (Yle 2024c), valtioneuvoston toimesta teetettyä valtakunnallista kyselyä aluevaltuutetuille osana Policy brief -politiikkasuosituskatsausjulkaisua ”Hyvinvointialueiden aluevaltuustojen rooli aluevaltuutettujen näkökulmasta” (Paananen, Heikkilä, Jäntti & Haveri 2024b), sekä uutisartikkeleita (Alakoski 2025; Heikkilä 2025; Alste 2024).

Täysistuntokeskusteluista analyysissä käytetään hyvinvointialueiden perustamiseen liittyvän lain HE 241/2020 vp lähetekeskustelua, valiokuntamietintöä, ensimmäistä käsittelyä sekä osittain ainoaa ja osittain toista käsittelyä. Suullisia kysymyksiä hyödynnetään kolmea valtiopäivien 101/2025 istunnosta. Lisäksi hyödynnetään valtiopäiväistuntojen 77/2021, 81/2021, 16/2024 ja 131/2024 keskustelupöytäkirjoja.

Eduskuntakeskusteluaineisto on valittu ja rajattu ajallisen kontekstin ja itsehallinnon käsitteen aineistossa esiintymisen pohjalta. Eduskuntakeskustelut, suullinen kysymys ja mietintö ajoittuvat sekä hyvinvointialueiden perustamisen, aloittamisen sekä seuraavan vaalikauden

aikaan, jotta keskustelusta saadaan mahdollisimman kattava kuva. Lisäksi kyseisissä aineistoissa mainitaan itsehallinto käsitteenä ja ajatuskokonaisuuksien tasolla useamman kerran. Aineisto on haettu eduskunnan tietopalvelusta. Eduskuntakeskustelut tarjoavat erinomaisen pohjan tarkastella itsehallinnon sisältöjä keskustelussa, mutta myös poliittista keskustelukulttuuria tiettyjen aiheiden ympärillä. Mielenkiintoisuutta tutkielman kannalta lisää se, että niissä toimivat henkilöt toimivat eri tasoilla: toiset säättämässä lakeja eduskunnassa ja toiset päättämässä miten asiat paikallisesti hoidetaan. Tosin hyvinvointialueiden tapauksessa useat toimivat molemmissa ja lisäksi vielä kuntatasolla päättäjänäkin.

Yleisradion kysely ja valtioneuvoston toimesta teetetty valtakunnallinen kysely aluevaltuutetuille osana Policy brief -politiikkasuositusjulkaisua *”Hyvinvointialueiden aluevaltuustojen rooli aluevaltuutettujen näkökulmasta”* on valittu siksi, että kyselyissä tulee laajasti esille eri viiteryhmään kuuluvien henkilöiden mielipiteitä, ja vastauksissa arvioidaan hyvinvointialueiden toimintaa ja hallintoa, ja sitä kautta itsehallintoa. Materiaalit on noudettu Yleisradion verkkosivuilta ja Policy brief -artikkeleiden verkkopalvelusta. Uutisartikkeleiden rajauksessa on hyödynnetty hakukonetta käyttämällä hakusanoja. Rajaus on muodostunut hakusanojen ”hyvinvointialuejohtaja”, ”hyvinvointialueet” ja ”itsehallinto” perusteella. Nämä kaksi aineistoa on valittu ja rajattu myös ajallisen kontekstin ja itsehallinnon käsitteen aineistossa esiintymisen pohjalta.

Aluevaltuutettujen valtakunnallisen kyselyn käyttöä puoltaa se, että aluevaltuutettujen mielipiteistä on varsin vähäisesti julkista koottua kyselydataa uutisartikkeleita lukuun ottamatta. Aineistona olisi ollut mahdollista käyttää myös aluevaltuustokeskusteluja. Rajoituksena siinä on kuitenkin se, että kuntien ja hyvinvointialueiden kokouksista ei pidetä samanlaista julkista keskustelupöytäkirjaa, kuin eduskunnan istunnoista. Sen sijaan valtioneuvoston toimesta teetettyä valtakunnallista kyselyä aluevaltuutetuille osana Policy brief -politiikkasuositusjulkaisua *”Hyvinvointialueiden aluevaltuustojen rooli aluevaltuutettujen näkökulmasta”* koskee hyvinvointialueiden aluevaltuustojen roolia aluevaltuutettujen näkökulmasta, ja tutkimusta varten on toteutettu kysely kaikille Suomen aluevaltuutetuille.

4.4 Poliittinen puhe ja eduskuntakeskustelut

Tutkielman kannalta on olennaista luoda katsaus myös siihen, millaista poliittinen puhe on, koska suurin osa aineistosta koskee juuri poliittista keskustelua. Vaikka tarkastelu ei kohdistu

suoraan poliittiseen puheeseen ilmiönä, vaan sen sisältöihin, on lähestymistapa perusteltu, koska aineisto koostuu pääosin poliittisista puheenvuoroista. Aineiston puheenomainen luonne vaikuttaa tätä kautta sekä aineiston litterointiin että analyysin toteuttamiseen.

Poliittisen puheen voidaan kuvata syntyvän erilaisten argumenttien välillä tapahtuvasta dialogista. Puheen poliittisuus riippuu juuri dialogista sekä siitä, miten dialogissa puheenvuorot vastaavat toisiinsa ja samaan aikaan millaisia seurauksia sillä on. Itsessään se, tapahtuuko puhe parlamentissa, ei tee siitä sen poliittisempää, jos puhe tapahtuu muussa tilassa, vaikka parlamentit ovat hyvin keskeisiä poliittisia toimijoita ja poliittisen puheen tapahtumapaikkoja. Tätä väittelyä, jota parlamentissa tapahtuu, voidaan kuvata jatkuvuuden, koherenttiuden ja notkeuden kautta, koska jokaista puheenvuoroa edeltää ja seuraa lähes aina jokin toinen puheenvuoro. Näin ollen tutkimuksessa tulisi kiinnittää huomiota aiempiin ja seuraaviinkin puheenvuoroihin. (Turunen 2015, 69–70)

Tutkijoiden mukaan poliittinen puhe on viime vuosina lyhyessä ajassa muuttunut rajummaksi aiempaan verrattuna, mikä on lisännyt vaihtoehtottomuutta sekä kuri- ja kriisipuhetta. Erityisesti pakkolakien ja lainsäädännön nopeuden kiihtyminen näkyvät voimistuneena retoriikkana erityisesti hallitusvastuussa olevien puheessa. Tutkija Kimmo Elo korostaa parlamentaariseen keskustelukulttuuriin kuuluvaa tietäntyyppistä hitautta, jotta lakien huolellinen arviointi pitkäaikaisten kokonaisvaikutusten osalta onnistuu: *”Olemme tutkijakollegoidemme kanssa puhuneet demokratian rapautumisesta. Tällä hetkellä yhä isompi osa ihmisistä monissa maissa kokee, etteivät tule kuulluiksi. Heidän ongelmansa eivät näy, eikä kukaan edusta heitä.”* (Niinola 2024)

Koska suurin osa aineistosta koostuu eduskuntakeskusteluista, on tarpeen selventää poliittisen puheen lisäksi myös eduskunnan täysistuntokeskustelujen luonnetta. Suomalaisessa poliittisessa historiassa tunnistetaan tilanne ”politiikka tuli taloon”, jolla tarkoitetaan tilannetta, jonka myötä suomalaisen kansanedustuslaitoksen eli eduskunnan keskustelukulttuuri merkittävästi muuttui aktiivisemmaksi. Tutkimusten mukaan myös eduskunnan virkamieskunta ja poliitikot itsekin tunnistavat tilanteen, jossa poliittinen keskustelu selkeästi virkistyi. Vaikka keskustelu on selkeästi muuttunut vuosikymmenissä aktiivisemmaksi täysistuntojen televisiointien ja striimaamisen myötä, ei sillä välttämättä ole ollut merkitystä varsinaiseen poliittiseen prosessin vaikuttamiseen. Eduskunnan entisen puhemiehen Riitta Uosukaisen (kok) kerrotaan jopa lausuneen viitaten istuntosalin etuosassa oleviin patsaisiin *”ennen Aaltosen*

patsaat muuttavat mielipiteensä, kuin salissa kukaan toisen puheen johdosta. Se on varma!”

Sen sijaan vaikutuksen kohteena nähdään olevan niin sanottu pöytäkirjaan puhuminen, valtiopäivätoimintaan aktiivisesti osallistumisen merkityksen lisääminen sekä median ja äänestäjien vakuuttaminen. (Koikkalainen 2011, 242–244)

Vaikka keskustelujen tarkoituksen on tutkittu olevan muuta, kuin päätöksentekoon vaikuttaminen, on tutkielman kannalta selvitettävä lisää politiikan kielestä. Liisa Tiittula (2017, 464–465) kuvaa ”*kieli on vallan väline, ja politiikka on kielen käyttöä*”. Näin ollen politiikan ja kielen välisen suhteen käsittämistä ja kykyä käyttää voidaan pitää kansalaistaitona sekä kriittisen ajattelun mahdollistajana. Tiittula nostaa politiikan kielessä tärkeiksi kohteiksi ymmärtää muun muassa sanavalintojen merkityksen niin substantiivien, verbien kuin adjektiivienkin kohdalla.

5 Analyysi ja tulokset

Tässä luvussa tullaan tekemään analyysi valituista aineistoista. Jokaisen aineiston kohdalla, jotka on esitelty luvussa 4.3, on toteutettu luvussa 4.2 esitelty koodaus, jossa aineisto on litteroitu, eritelty itsehallinnon käsitteen ja asiakokonaisuuden ilmenemisen mukaan sekä jaoteltu taulukkoon Euroopan paikallisen itsehallinnon indeksin LAI (*Local Autonomy Index*) mittareiden mukaan (European Commission 2022, 3). Käytettäviä mittareita siis ovat:

- i) Institutionaalinen syvyys: Itsehallinnon asema hallinnollisena tasona, suhde valtioon ja muihin tasoihin
 - ii) Toimialojen laajuus: Kuinka laajat tehtävät ja politiikkasektorit alueilla on
 - iii) Todellinen poliittinen harkintavalta: Alueiden kyky tehdä itsenäisiä poliittisia päätöksiä
 - iv) Verotuksellinen autonomia: Oikeus kerätä veroja ja vaikuttaa tulopohjaan
 - v) Taloudellinen omavaraisuus (sis. lainanotto ja siirtojärjestelmä): Alueiden rahoituksen riippumattomuus valtiosta, velka- ja investointimahdollisuudet
 - vi) Organisatorinen autonomia: Alueiden oikeus määrittää hallinto, tuotantomallit ja yhteistyö
- (European Commission 2022, 3)

Aluksi analyysiluvuissa tullaan tarkastelemaan eritellen eroja ja yhtäläisyyksiä tiivistetysti, jonka pohjalta jokaisesta aineistosta esitellään koodauksen tulokset.

5.1 Itsehallintoa määrittävien piirteiden esiintyminen hyvinvointialueita koskevassa poliittisessa keskustelussa

5.1.1 Eduskuntakäsittely hyvinvointialueiden perustamisesta

Eduskuntakeskustelujen tarkastelu aloitetaan hallituksen esityksestä eduskunnalle hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi (HE 241/2020 vp) koskevasta käsittelystä. Asiaa käsiteltiin ensimmäisen kerran maanantaina 14.12.2020, johon liittyvässä lähetekeskustelussa käsite itsehallinto mainittiin kaiken kaikkiaan seitsemän kertaa. Tämä antaa

pohjan tutkielman taustalle siitä, millaisista itsehallintokeskustelun lähtökohdista hyvinvointialueet syntyivät. Jo ennen tätä eduskunnassa on keskusteltu maakuntamallista, mutta eri konteksteissa.

Kansanedustaja Anna-Kaisa Ikonen (kok) nostaa esiin puheenvuorossaan aiemmin keskusteluissa olleen maakuntamallin, jonka hän ei usko ratkaisevan sosiaali- ja terveydenhuollon ongelmia, ja korostaa sen vain lisäävän niitä:

Arvoisa puhemies! Hallituksen uudistus ei vahvista lähidemokratiaa tai itsehallintoa, vaan se vie valtaa kauemmas ja keskittää sitä ministeriöille. Samaa mallia sovitetaan koko maahan tunnistamatta alueiden erilaisuutta. Kokoomuksen mielestä sosiaali- ja terveystalouden kehittämiseen on toinenkin tie: alhaalta ylöspäin rakentaen ihmisten tarpeet ja alueiden vahvuudet lähtökohtana, eikä siihen tarvita massiivista hallinnon uudistusta uusine hallinnon tasoinen eikä varsinkaan maakuntaveroinen. Monilla alueilla on jo toteutettu merkittäviä paikallisen tason sote-uudistuksia. Aiemmistä kausista oppien nyt olisi viisautta tukea alueita tässä omaehtoisessa kehittämisessä.
(PTK 165/2020 vp)

Ikonen korostaa puheenvuorossaan vahvasti itsehallinnon demokratian roolia ja sitä, että sen tulisi olla yhteisönsä jäseniä lähellä. Tosin hän ehdottaa puheenvuorossaan mallia, jossa hyvinvointialueiden toimintaa rakennettaisiin nykyistä osallistavammin alhaalta ylöspäin, ilman verotukseen liittyviä muutoksia. Tässä alhaalta ylöspäin suuntautuva malli voidaan tulkita itsehallinnon mukaiseksi, verotusoikeuden puute taas ei, joka on yksi Euroopan paikallisen itsehallinnon indeksin mukaisista tekijöistä (European Commission 2022, 3). Hän ei tosin mainitse, tarkoitetaanko tällä sitä, että sote-palveluiden rahoitus pysyisi uudistuksessa kunnilla. Samansuuntaisesti jatkaa kansanedustaja Pia Kauma (kok), joka kritisoi enemmänkin kuntien itsehallinnon murenemista:

Edustaja Sarkkinen sanoi puheenvuorossaan, että tekemättä ei voi jättää. Kyllä voi, jos tiedämme, että sote-uudistus on susi jo syntyessään. Ja miksi se on susi? Muun muassa siitä syystä, että tällä me vietämme kunnallisen itsehallinnon hautajaisia. Tämä on suoranainen ryöstö esimerkiksi Espoon kaupungilta. Meille jää tämän uudistuksen jälkeen pieni määrä, alle kolmannes siitä veromäärästä, [Puhemies koputtaa] mikä meillä aikaisemmin on ollut käytössä. Espoo ajautuu valtion syliin hakemaan rahaa investointeihin.
(PTK 165/2020 vp)

Vastakkaisen näkemyksen esittää kansanedustaja Johannes Koskinen (sdp), joka näkee itsehallinnon verotusoikeuden lisäksi positiivisena vaihtoehtona. Tämä taas vastaavasti kuuluu itsehallinnon indeksissä nostettuun verotuksellisen autonomian mittariin (European

Commission 2022, 3). Hän myös kuvaa valtion vahvaa asemaa rahanjakajana ennen hyvinvointialueita tärkeänä, mikä itsehallinnon näkökulmasta on problemaattinen näkökulma, koska nimenomaan verotusoikeus osaltaan vahvistaa itsehallintoa ja toimii yhtenä pääpiirteenä sille:

Maakuntaverot on esiintynyt keskustelussa kulman takana väijyvänä peikkona, ja toisaalta jotkut kaipaavat maakuntaverot, jotta näillä hyvinvointialueilla olisi enemmän sananvaltaa ja laajempi itsehallinto. Tarkastelen tätä kysymystä jonkin verran. Suomeen perustettavien hyvinvointialueiden väliset erot sekä palveluntarpeessa ja sote-menoissa että rahoituspohjassa asettavat alueiden rahoitusmallille hyvin vaikeita haasteita. Hyvinvointialueiden tehtävät koostuvat alkuvaiheessa pelkästään ja mitä todennäköisimmin lähitulevaisuudessa pidempäänkin pääosin sosiaali- ja terveystoimesta sekä pelastustoimesta. Näiden molempien tehtävien rahoituksessa vakaus ja ennustettavuus on olennaisen tärkeää. Perusoikeuksiin kuuluvat palvelut on pystyttävä turvaamaan alueellisesti yhdenvertaisella tavalla kaikissa suhdannetilanteissa. Aivan viime kädessä vastuu palveluiden tarjoamisesta on valtiolla. Sillä on monipuolisempi rahoituksen keräämismahdollisuus kuin kunnilla tai hyvinvointialueilla missään mallissa
(PTK 165/2020 vp)

Koskinen jatkaa vielä puheenvuoroaan ja laajentaa sitä puhumalla lisää verotusoikeudesta. Puheenvuorossa viitataan kunnalliseen itsehallintoon ja siihen, miten sille ominainen verotusoikeus on pitkään toiminnassa ollut malli.

Perustuslakivaliokunnan aikaisempien kannanottojen perusteella voidaan todeta, että hyvinvointialueiden verotusoikeus ei ole perustuslain näkökulmasta välttämätön. Kysymys on alueellisesta itsehallinnosta, jolle ei ole sen kaltaisia kiinteitä paalupuita asetettuna kuin kunnalliselle itsehallinnolle jo yli vuosisadan kestäneen tradition pohjalta. Verotusoikeuden vaikutuksia tulisi arvioida perustuslain yhdenvertaisuusperiaatteen näkökulmasta ja varmistua siitä, että alueelliset erot verovelvollisten verorasituksen osalta eivät kasva liian suuriksi. Tässä tarkastelussa on huomioitava ansiotuloverotuksen kokonaisuus eli hyvinvointialueiden verotuksen lisäksi valtion- ja kunnallisverotus. Siitä, mikä on hyväksyttävää verotuksen alueellisissa eroissa, ei ole olemassa yksiselitteistä arviota, mutta tähän oli yksi seikka, joka kaudella 11–15 törmäytti silloista sote-mallia, kun se olisi johtanut aika rajuun kuntien veroäyrierojen kasvuun.
(PTK 165/2020 vp)

Niin ikään sd:n kansanedustaja Raimo Piirainen jatkaa itsehallinnollisen mallin puolesta keskustelua. Hänen mainitsemansa ajatus siitä, että jokainen hyvinvointialue itse päättäisi siitä, miten sote-palvelut järjestävät, on linjassa itsehallinnon teoreettisen näkökulman kanssa verrattuna aiempiin esille nostettuihin keskusteluihin. Eli keskeiset itsehallinnon merkit yhtäläinen vaikutusvalta yhteisten asioiden päätöksentekoon, vaikutusmahdollisuus,

edustuksellisuus sekä toimiva oikeusjärjestys tulevat esiin puheenvuorossa. (Przeworski 2010, 32) Piirainen puhuu siis todellisen poliittisen harkintavallan puolesta, joka on yksi itsehallinnon indeksin mittareista (European Commission 2022, 3).

Sote-uudistus turvaa ihmisten tasa-arvoiset ja yhdenvertaiset palvelut kukkaron paksuudesta tai asuinpaikasta riippumatta. Esityksen mukainen siirtyminen kuntapohjaisesta aluepohjaiseen palvelujen järjestämiseen on valtava edistysaskel niille, joilla ei ole maakuntapohjaista sote-yhtymää. Elikkä tällaisille, jotka tällä hetkellä kuntapohjaisesti toimivat, tämä on erittäin iso muutos. Tällä saavutetaan alueellinen tasa-arvo, kun palvelujen järjestäjinä ovat kuntia isommat itsehallinnolliset alueet. Jokainen hyvinvointialue suunnittelee toimintamallit sekä lähipalvelupisteet, sähköiset palvelut ja hyvinvointialueilla mahdollisesti keskitettävät palvelut vastaamaan väestön tarpeita siten, että perustason palveluiden esteetön saatavuus ja saavutettavuus varmistetaan.

(PTK 165/2020 vp)

Asian ensimmäisessä lähetekeskustelusta voidaan tulkita, että itsehallintoon liittyvässä keskustelussa vastakkain ovat maakuntaveropohjainen sote-alue sekä näkemys siitä, että kyseinen malli ei ole hyvä tapa toteuttaa sote-uudistusta. Keskustelu ei varsinaisesti suoraan liity siihen, onko itsehallinto hyvä vai huono asia, mutta osoittaa, että asiasta on hyvin erilaisia mielipiteitä ja ymmärryksiä. Esimerkiksi Ikosen toteama ajatus siitä, että hallituksen asettama malli ei lisää lähidemokratiaa tai itsehallintoa, sisältää tietyllä tapaa ajatuksen siitä, että itsehallinto tarvitsisi verotusoikeuden, mutta puheenvuoroa tarkasteltaessa eteenpäin vastaa siihen, ettei itsehallintoa nähdä toimivana tapana järjestää sote-asioita paikallisesti. Ikosen puheenvuorosta on nähtävissä itsehallinnon indeksin mittareista esimerkiksi organisatorinen autonomia sekä todellinen poliittinen harkintavalta (European Commission 2022, 3), jotka tulevat esiin esimerkiksi lähidemokratian merkityksen kautta.

Seuraavaksi tarkastellaan sosiaali- ja terveystieteiden antamaa ensimmäistä mietintöä kyseisen lain valmistelussa. Mietinnössä sana itsehallinto mainitaan 24 kertaa, mikä viittaa siihen, että sen arvon olemassaoloa pidettiin tärkeänä hyvinvointialueiden valmistelutyössä. Hallituksen esitys sisältää aiemmin pääluvussa 2 Hyvinvointialueet ja valtionohjaus tuotuja kuvauksia itsehallinnosta, mitä päätyi ajankohtaiseen lakiin hyvinvointialueesta.

Mietinnön toisessa vastalauseessa itsehallinnon tulevaan tilaan liittyen huolia esittävät kolme kokoomuslaista kansanedustajaa Mia Laiho, Pia Kauma ja Terhi Koulumies:

Hyvinvointialueiden itsehallinto on näennäistä ja asukkaiden vaikutusmahdollisuuksia kavennetaan

Hallituksen esitys tekee hyvinvointialueista valtiosta riippuvaisia, ja hyvinvointialueiden mahdollisuuksia tuottaa palveluita on merkittävästi rajoitettu. Hyvinvointialueiden itsehallinto on näennäistä. --- Hallituksen esittämä uudistus heikentää suomalaisten lähidemokratiaa ja alueiden itsehallintoa. Uudistuksen tuloksena Suomessa on jatkossa kolme hallinnon tasoa. Suomessa lisätään hallintoa, kun muissa EU-maissa pääsääntöisesti pyritään madaltamaan hallinnollisia rakenteita. (StVM 16/2021 vp)

Vastalause suhtautuu lainvalmistelussa olevaan hyvinvointialueiden itsehallintomalliin kritisoiden sitä jopa näennäiseksi ja vaikutusmahdollisuuksia kaventavaksi. Se sisältää myös epäilyksen siitä, että ehdotettu malli itsehallinnosta olisi sellainen, joka lisäisi valtion riippuvuutta entisestään rahoitusmallin takia. Itsehallinnon indeksin mittari taloudellisesta riippumattomuudesta tulee esille rahoituskeskustelun osalta, joka eroaa verotusoikeuskeskustelusta (European Commission 2022, 3).

Mietinnön pöydälle panon jälkeen eduskunta käsitteli asiaa täysistunnossa ensimmäisen kerran. Keskustelussa nostetaan sana itsehallinto esille viisi kertaa. Hallituksen ja opposition vastakkainasettelu itsehallinnon ympärillä jatkuu kärjistyneenä. Kansanedustaja Markus Lohi (kesk) myötäilee valiokunnan mietinnön kanssa ja vastaa mietinnön vastalauseessakin esitettyihin kritiikkeihin:

Haluan myös todeta, että ymmärrän, että tähän annetaan kritiikkiä, mutta kritiikki ei kyllä ole silloin oikein kohdillaan, jos kaikkea moititaan, etenkin, kun me viime vaalikaudella kokoomuksen ja perussuomalaisten kanssa yhdessä tätä perusratkaisua edistimme, siis sitä, että siirrämme kuntia suuremmille itsehallintoalueille nämä palvelut. Olimme siitä yhtä mieltä. Nyt te olette muuttaneet mielenne ja sitten olette valmiita koko paketin hylkäämään. Olisi fiksumpaa [Puhemies koputtaa] esittää korjauksia tähän ja mennä samalla perusratkaisulla. [Timo Heinonen: Tehän äänestitte kaikkia korjauksia vastaan!]
(PTK 77/2021 vp)

Puheenvuorosta on nähtävissä, että itsehallinto ja itse malli, jolla sote-uudistusta toteutettiin, herätti tunteita poliittisessa keskustelussa kyseisenä ajankohtana. Itsehallinto tuodaan esiin itsehallintoindeksin toimialojen laajuus mittarin kautta (European Commission 2022, 3). Niin ikään kansanedustaja Terhi Koulumiehen (kok) vastauspuheenvuoro asiaan tuo esiin hyvinvointialueiden tehtävien järjestämisen haasteen:

Ei ole ihme, että täällä lakiesityksen sisältöä kohtaan sisältyy ihmettelyä ja epäilystä, kun sen käsittely sosiaali- ja terveysvaliokunnassa oli aika puutteellista. Kerron nyt esimerkin sen osalta, että kun perustuslakivaliokunta otti esiin Helsingin kunnalliseen itsehallintoon liittyviä perustuslaillisia ongelmia, niin on tosi vaikea sanoa, miten vakavia ne ovat, kun sote-valiokunnassa ei suostuttu perehtymään tähän aihekokonaisuuteen. [Aki Lindén: Sehän muutettiin ja korjattiin!] — Niin, niin. [Naurua]
(PTK 77/2021 vp)

Myös kokoomuksen kansanedustaja Timo Heinonen yhtyy itsehallintoon liittyvään keskusteluun. Hänen nostamansa vertaus *sote-uudistus keskittää valtaa ja etäännyttää päätöksentekoa* kertoo siitä, että valmistelussa olevassa itsehallinnossa nähdään olevan ongelmia. Puheenvuorossa korostuu itsehallintoindeksin taloudellinen omavaraisuus -mittarin näkökulma sekä institutionaalinen syvyys (European Commission 2022, 3). Näin hän toteaaakin puheenvuoronsa lopuksi:

Kaupunkien toimintamahdollisuuksia rajoitetaan heikentämällä niiden tulorahoitusta, ja investointikykykin vaarantuu — ja ei tämä rahoitus tule vahvistamaan sotea, vain pullistamaan tätä hallintoa. Hallituksen sote-uudistus keskittää myös valtaa ja etäännyttää päätöksentekoa. Tämä uudistus heikentää suomalaisten lähidemokratiaa ja palveluiden itsehallintoa.
(PTK 77/2021 vp)

Heinonen myös toteaa, että laajasta kritiikistä huolimatta asiantuntijakuulemiset on jätetty huomiotta, eikä asiantuntijoiden nostamien ongelmien ratkaisua ole tehty. Hän myös väittää, että hallituspuolueet ovat *parlamentaaristen periaatteiden käytäntöä lähes loukaten* jättäneet asiantuntijakuulemiset olemattomalle huomiolle.

Seuraavassa käsittelyssä eli osittain ainoassa, osittain toisessa käsittelyssä keskustelu jatkuu hyvinvointialueiden perustamisesta. Ensimmäisen puheenvuoron, jossa itsehallinto mainitaan pitää kansanedustaja Sari Multala (kok):

Tämä johtaa tietysti myös siihen, että näistä hyvinvointialueista tulee ikään kuin valtion virastoja. Täällä tykätään puhua itsehallinnosta, mutta se voidaan varmasti yhdessä todeta, että itsehallinto näiltä alueilta on hyvin kaukana. Lainsäädäntö ohjaa, millä tavalla palveluita tulee järjestää, ja melko pitkälle myös sitä, kuinka ne tulee tuottaa. Ja aivan erityisesti lainsäädäntö ohjaa rahoitusta ja sitä, kuinka esimerkiksi hyvinvointialue voi investointeja toteuttaa.
(PTK 81/2021 vp)

Multala huomauttaa puheenvuorossaan, että itsehallinto on esitetystä mallista hyvin kaukana. Puheenvuoro on ensimmäinen, jossa suoraan todetaan, että itsehallinnon elementit eli yhtäläiset vaikuttamismahdollisuudet vaikuttaa, edustuksellisuus sekä toimiva oikeusjärjestys (Przeworski 2010, 32), eivät toteudu. Puheenvuorosta voidaan myös nähdä, että institutionaalisen syvyyden ja organisatorisen toimivuuden mittarit eivät täyty (European Commission 2022, 3).

Kansanedustaja Markus Lohi (kesk), joka on myös aiemmin osallistunut nimenomaan keskusteluun itsehallinnon mallista, jatkaa keskustelua:

Silti voi todeta, että nyt olemme sillä hetkellä, kun meidän pitää ratkaista tämä: kun voi sanoa, että toista vuosikymmentä kestäneen taustatyön pohjalta on tavallaan valikoitunut tämä malli, sama perusratkaisu, joka viime vaalikaudella tuotiin tänne eduskuntaan, eli se, että sosiaali- ja terveystoimen palvelut siirretään kuntia suuremmille itsehallintoalueille, niin olemme nyt siinä tilanteessa, että meidän on arvioitava, onko tämä esitys riittävän hyvä, jotta se voidaan hyväksyä täällä, vai pitäisikö se hylätä.
(PTK 81/2021 vp)

Paitsi, että Lohen puheenvuoro pitää sisällään oletuksen siitä, että itsehallinnollinen malli olisi ”perusratkaisu” eli ainoa ratkaisu sote-uudistuksen järjestämisen suhteen, vaikuttaa hän puheenvuorossaan ikään kuin kumoavan tätä ajatusta. Verrattuna Lohen aikaisempiin puheenvuoroihin, tulee tässä puheenvuorossa esiin epäily siitä, onko valittu malli oikea ja toteutuuko itsehallinto. Niin ikään Lohi nostaa esiin myös organisatorisen toimivuuden puutteen (European Commission 2022, 3). Lohi myös jatkaa:

Mutta näiden lisäksi siellä selkeytetään selvästi linjauksia muun muassa siitä, millä tavalla tulevat hyvinvointialueet voivat itsehallintonsa puitteissa päättää, kuinka laajasti ja millä tavalla rakennetaan kumppanuutta ja monituottajamallia julkisen ja yksityisen palvelutuotannon välille.
(PTK 81/2021 vp)

Kansanedustaja Mia Laiho (kok) osallistuu myös keskusteluun tuoden esiin asioita, jotka vaikeuttavat itsehallinnon toteutumista, joka liittyy päätöksenteon pullonkauloihin hyvinvointialueen ja valtion välillä:

Nostan vielä tässä, kun ehdin, muutaman asian esille. Täällä on näitä tiettyjä rajoituksia, jotka hankaloittavat palvelutuotantoalueella sen alueen itsehallintoa. Se liittyy tähän virkalääkäriasiaan — tai hallitus on tämän nyt

maskeerannut hyvinvointialueella tehtäväksi päätökseksi, mutta se ei muuta sitä asiaa, että kyseessä on tällainen virkalääkäriytyyppinen portinvartijamalli.
(PTK 81/2021 vp)

Aiemmin puheenvuoroa käyttänyt Multala jatkaa keskustelussa tuoden esiin lisää itsehallintoa heikentäviä asioita. Hän ensinnäkin nostaa hyvinvointialueiden tulevan aseman suhteessa ministeriöihin ”hallintoalamaiseksi” sekä tulevan taloudellisen kirstunvartijasuhteen niin talouden kuin suurempien rakennuttamispäätösten kohdalla. Lopuksi hän toteaa itsehallinnon kannalta olennaisen asian: *tätä ei voi millään ilveellä kutsua ainakaan minun mielestäni itsehallinnoksi. Itsehallintoon kuuluu se, että jokainen alue voi myös oikeasti päättää rahoituksestaan ja vaikuttaa siihen.* (PTK 81/2021 vp)

5.1.2 Eduskunnan vaikutusvalta hyvinvointialueiden talouteen

Seuraavaksi analysoidaan keskustelua liittyen hyvinvointialueiden rahoitukseen kolmen eduskunnassa esitetyn suullisen kysymyksen kautta, jotka ovat esittäneet kansanedustajat Aki Lindén (sdp), Bella Forsgren (vihr) ja Peter Östman (kd). Kysymykset on esitetty eduskunnan kyselytunnilla 23.10.2025 selkeästi hyvinvointialueiden perustamisen jälkeen.

Huomionarvoista on myös se, että aiemmin tarkastelussa olleessa lainvalmistelukeskustelussa hallitusvastuussa oli sdp ja keskusta ja oppositiossa kokoomus. Nyt tilanne on toisin päin, mikä saattaa vaikuttaa keskusteluun. Kysymysten tarkastelu pyrkii havainnollistamaan tutkielman tarkoituksien mukaisesti sitä keskustelua, jota taloudesta hyvinvointialueilla käydään, vaikka keskustelussa ei suoraan käsitteitä itsehallinto ja verotus mainitakaan. Tällaisen tarkastelun kautta saadaan laajempaa kuvaa, kun tarkastelu ei koske vain sanoja vaan syvempiä asenteita ja viestejä puheenvuoroissa.

Lindénin suullisessa kysymyksestä nousee esiin huoli hyvinvointialueiden taloudellisesta tilanteesta. Puheenvuorosta nousee esiin selkeästi se oletus, että eduskunnalla on oikeus vaikuttaa suoraan hyvinvointialueiden rahoitukseen sekä sen tilanteen seuraamiseen. Kysymys on tietyllä tapaa todellisesta poliittisesta harkintavallasta (European Commission 2022, 3), koska mikäli eduskunta säättää näin merkittävästi itsehallinnollisen hyvinvointialueen asioista, itsehallinnon taso on matalalla. Puheenvuoro vaikuttaa kuitenkin vastaukselta kriisiin, jota aiemmassa tarkastelussa Multala ja Laiho muun muassa toivat esille hallitusvastuussa olleille sdp:n edustajille.

Eri puolilla Suomea on hätä. Terveyspalveluja leikataan, henkilöstöä irtisanotaan, hoitojonot pidentyvät. Miinus 130 miljoonaa euroa hoitotakuusta, miinus 24 miljoonaa lastensuojelusta, miinus 89 miljoonaa hoitajamitoituksesta. Minulla on tässä kädessä pitkä luettelo, 21 kohtaa hallituksen tekemiä leikkauksia, yhteensä 658 miljoonaa euroa hyvinvointialueilta. --- Me olemme pitkään täällä vaatineet, että tasapainotusaikaa hyvinvointialueille tulee saada lisää. Hallitus on ollut siinä täysin passiivinen. Aikooko hallitus jatkaa toimettomana tässä kriisissä, mikä hyvinvointialueilla tällä hetkellä on, ministeri Juuso?
(PTK 101/2025/2.1 vp)

Ministeri Kaisa Juuso (ps) vastaakin Lindénin kysymykseen todeten heti aluksi, että tilanne on Lindénin kuvailema, koska hänen puolueensa toteutti aiemmalla kaudella rahoituslain, joka tähän tilanteeseen on ajanut. Juuson puheenvuoro myös osoittaa, että eduskunta kykenee myös vaikuttamaan hyvinvointialueiden tehtäviin rahoituksen lisäksi. Kyse on paitsi verotuksellisesta autonomiasta myös taloudellisesta omavaraisuudesta (European Commission 2022, 3), jota tulkinnan mukaan ei nähdä olevan.

Rahoituslakiin, jonka te itse olette viime kaudella sorvanneet, [Perussuomalaisten ryhmästä: Ai niin!] liittyy se, että jos hyvinvointialueiden tehtäviä vähennetään, niin rahoitusta voidaan vähentää, ja jos hyvinvointialueiden tehtäviä ja velvoitteita lisätään, niin silloin lisätään myöskin rahoitusta. Näin me toki toimimme. Tiedämme, että hyvinvointialueet ovat tällä hetkellä hankalassa tilanteessa, mutta meillä on edelleen rahoituslaissa lisärahoitusmahdollisuudet ja arviointimahdollisuudet, joita ollaan nyt käynnistämässä. Tavoitteena on tietysti tukea ja auttaa hyvinvointialueita siinä, että he sekä pääsevät tavoitteeseensa taloudellisesti [Puhemies koputtaa] että myöskin pystyvät tarjoamaan tarvittavat palvelut.
(PTK 101/2025/2.1 vp)

Forsgrénin suullisessa kysymyksessä tulee esille enemmän ministeriön ohjaaminen ja sitä kautta vaikutus hyvinvointialueisiin. Kysymyksessään hän tuo esiin sen, miten hyvinvointialueiden on haettava ministeriöltä lisärahoitusta, mikäli alun perin ohjattu budjetti ei riitä alijäämän kattamiseen. Tilanteen vaikeudesta kertoo myös se, että asiaan liittyy myös hallinto-oikeus, joka on tulkinnut kyseisen hyvinvointialueen taloussuunnitelmat laittomiksi. Forsgén vetoaa hallitusta muuttamaan lainsäädäntöä, mikä sekin kertoo itsehallinnon ohjaamisesta.

Etelä-Karjalan hyvinvointialue on joutunut ihan mahdottomaan tilanteeseen. Itä-Suomen hallinto-oikeus antoi juuri päätöksen, että hyvinvointialueen tämän vuoden talousarvio ja tulevien vuosien taloussuunnitelmat ovat lainvastaisia. Hallinto-oikeuden mukaan Etelä-Karjalan olisi pitänyt hakea valtiolta lisärahoitusta

alijäämänsä tilkitsemiseksi. Aluehan on hakenut lisärahoitusta, mutta valtiovarainministeriö hylkäsi hakemuksen. Etelä-Karjalan alijäämä on 120 miljoonaa euroa, ja sen kattaminen merkitsisi henkilöstöstä kahden kolmasosan irtisanomista. Tämä romuttaisi palvelut. Kysyisinkin valtiovarainministeri Purralta: [Puhemies koputtaa] mitenkä nyt hallitus vihdoin ottaisi vastuuta ja korjaisi lainsäädäntöä, jotta nämä [Puhemies koputtaa] alueen palvelut tulisivat tuetuiksi?
(PTK 101/2025/2.3 vp)

Aiheeseen liittyvän poliittisen keskustelun tempoilusta kertoo myös seuraava kysymys, jonka Östman esittää. Kysymyksessä hän vetoaa siihen, miten nyt hallitusvastuupuolueen kansanedustajana ratkaisisi rahoitukseen liittyviä haasteita. Kuten aiempikin keskustelu osoittaa, tässäkin puheenvuorossa vaaditaan rahoituslainsäädäntöön muutoksia, joka on eduskunnan työkalu vaikuttaa hyvinvointialueisiin. Tulokinnassa tulee esiin jälleen verotus ja taloudellinen autonomia (European Commission 2022, 3).

Arvoisa puhemies! Lainsäädäntövaiheessa viime kaudella varoitimme, että soteuudistus näyttää keskittyvän liikaa hallinnon rakentamiseen ja yhä kasvaviin kuluihin, toisaalta aivan liian vähän sotepalvelujen uudistamiseen. Eli tässä mielessä olen samaa mieltä opposition kanssa siitä, että edellisen hallituksen päättämän rahoituslain kannustamattomuus ja menoautomaattirakenne vaativat korjausliikettä. Siksi pidän hyvänä, että hallituksen esityksellä on nyt tulossa kaksi lisävuotta vanhojen alijäämien kattamiseen, jos vuonna 25 päästään hyvinvointialueilla ylijäämään tai nollatulokseen. Olen ymmärtänyt, että edellisen hallituksen päättämä rahoituslaki kannustaa myös monien ylimääraisten diagnoosien toimittamiseen. Kysyn asianomaiselta ministeriltä: onko tältä osin odotettavissa tarvittavia korjauksia rahoituslainsäädäntöön?
(PTK 101/2025/2.6 vp)

Suullisten kysymysten ympärillä käydyt keskustelut osoittavat, että itsehallintoa tulkitaan varsin kevyin perustein ilman selkeää kuvaa siitä, mitä itsehallintoon teoreettisesti kuuluu. Keskeisiä itsehallinnon merkkejä ovat esimerkiksi yhtäläinen vaikutusvalta yhteisten asioiden päätöksentekoon, vaikutusmahdollisuus, edustuksellisuus sekä toimiva oikeusjärjestys. (Przeworski 2010, 32)

5.1.3 Hyvinvointialueiden perustamisen jälkeen

Varsinaisen perustamis- ja talouden ohjaamiskeskustelun kautta saadun pohjan lisäksi on tarpeellista nostaa hyvinvointialueiden perustamisen ja nykyhetken välille muutamia keskusteluja, joissa itsehallinto tulee esille.

Kansanedustaja Krista Mikkonen (vihr) ottaa kantaa täystuntokeskustelussa siihen, miksi aiemmalla kaudella hyvinvointialueet perustettiin itsehallinnollisiksi huomauttaen samoin samalla, että verotusoikeutta niillä ei ole, jota pidetään yhtenä itsehallinnon pääpiirteenä. Esiin nousee verotusoikeuden mittari (European Commission 2022, 3). Vaikka puheenvuorosta ilmenee, että käsittelyssä on selkeästi laki, jolla hallitus muokkaa jo olemassa olevaa lakia itsehallinnon heikennykseksi, on puheenvuorossa oleva näkökulma tietyllä tapaa kaksijakoinen. Tämä tulee esille, kun Mikkonen toteaa, että itsehallinto on, mutta verotusoikeutta ei.

Juuri siksi me halusimme itsehallinnolliset hyvinvointialueet. Toki verotusoikeus niiltä jäi saamatta, ja tämä tulisi tietysti siihen myös lisätä, jotta tätä itsehallintoa voidaan vahvistaa, mutta kyllä siihen itsehallintoon nimenomaisesti tulisi kuulua päätösvalta näistä palveluista. --- Täällä on todettu, että kyllähän aiemminkin valtio on lailla tätä päivystystä rajoittanut ja määritellyt, missä saa olla päivystystä ja missä ei, varsinkin kun puhutaan erikoissairaanhoidosta, mutta tietysti on hyvä huomata, että silloin oltiin ajassa ennen näitä hyvinvointialueita ja juuri sillä muutoksella näillä hyvinvointialueilla ja sen itsehallinnon tuomisella sinne alueelle haluttiin varmistaa se, että jatkossa siellä paikallisesti voitaisiin katsoa, mikä on järkevin ja tarkoituksenmukaisin tapa tuottaa palveluita.

(PTK 16/2024 vp)

Kansanedustaja Saku Nikkanen (sdp) ottaa samaan asiaan kantaa toisessa täysistunnossa. Hänen näkökulmansa tosin nostaa esiin sen, että itsehallinto vietäisiin alueilta. Toisten mielestä se on ollut alusta alkaen näennäistä, ja osa käyttää käsitettä kuin se olisi aina ollut, mutta toteaa että verotusoikeutta ei kuitenkaan ole.

Ongelmia todellakin on vähän joka sektorilla, ja siksi on täysin käsittämätöntä, että alueilta viedään itsehallinto ja itsehallintorippeet ripustetaan sinne valtiovarainministerin narikkaan ja samalla todetaan, että me tiedämme [Puhemies koputtaa] paremmin.

(PTK 131/2024 vp)

Nikkasen kanssa samansuuntaisesti väittää kansanedustaja Olga Oinas-Panuma (kesk). Hänen puheenvuorossaan nousee esille myös eduskunnan ja valtiovallan vaikutusmahdollisuudet hyvinvointialueisiin. Esiin nousee itsehallintoindeksin institutionaalisen mittarin näkökulma European Commission 2022, 3), koska puhe keskittyy siihen, mikä taho päättää ja mistäkin sekä millainen suhde hyvinvointialueilla on valtioon. Keskustelussa olevien päivystysten lakkauttaminen hyvinvointialueilla on eduskunnan päätöksenteon varassa.

Hyvinvointialueilla piti olla itsehallinto, mutta ei tämä nyt varsinaisesti siltä oikeastaan vaikuta, kun lailla säädetään siitä, mitä alueilla saa tai ei saa tehdä, missä saa olla yöpäivystys tai missä ei. Hallitus määrittää lainsäädännöllä ne paikkakunnat, missä on mahdollista ylläpitää ympärivuorokautista päivystystä, ja samalla hallitus on poistamassa kokonaan voimassa olevaan lakiin kirjatun mahdollisuuden hakea poikkeuslupaa. Näin voimakasta yksityiskohtiin menevää lainsäädännöllistä ohjausvallan käyttöä on oikeastikin vaikea käsittää monestakin syystä.
(PTK 131/2024 vp)

5.1.4 Tulokset

Itsehallinnon käsitteelle on esitetty useita tulkintoja. Poliittisen keskustelun tarkastelu osoittaa, että käsitteen rajaaminen on ollut tarpeen erilaisten näkökulmien huomioon ottamiseksi. Keskeinen havainto on, että itsehallintoa tulkitaan ja hyödynnetään hyvin eri tavoin.

Seuraavaksi analysoidut itsehallintoa koskevat puheenvuorot ja tekstit koodataan taulukkoon, jonka jälkeen on mahdollista luoda ja nimetä uusia alaluokkia. Luokat perustuvat aiemmin esiin tuotuun Euroopan paikallisen itsehallinnon indeksiin LAI (*Local Autonomy Index*) ja sen mittaristoon (European Commission 2022, 3). Tässä tutkimuksessa jokaisen yläluokan alle on kerätty joukko alkuperäisiä ilmauksia liittyen kyseiseen yläluokkaan. Tämän jälkeen ilmaukset on tiivistetty kuvaamaan kyseisen yläluokan kommentteja.

Taulukko 4: Itsehallinnon ilmeneminen poliittisessa keskustelussa

Yläluokka	Selitys	Alkuperäinen ilmaus	Tiivistetty ilmaus
1. Instituutio-naalinen syvyys	Itsehallinnon asema hallinnollisena tasona, suhde valtioon ja muihin tasoihin	<i>kolme hallinnon tasoa (StVM 16/2021 vp) hyvinvointialueista tulee ikään kuin valtion virastoja (PTK 81/2021 vp) keskittää --- valtaa ministeriöille (PTK 165/2020 vp)</i>	Itsehallinto heikkoa
2. Toimialojen laajuus	Kuinka laajat tehtävät ja politiikkasektorit alueilla on	<i>tehtävät koostuvat --- sosiaali- ja terveystoimesta sekä pelastustoimesta (PTK 165/2020 vp) jos tehtäviä vähennetään --- rahoitusta voidaan vähentää (PTK 101/2025 vp) hallitus määrittää--- päivystyksen (PTK 131/2024 vp)</i>	Toimialat rajalliset ja valtion ohjaamat
3. Todellinen poliittinen harkintavaltia	Alueiden kyky tehdä itsenäisiä poliittisia päätöksiä	<i>jokainen hyvinvointialue suunnittelee toimintamallit (PTK 165/2020 vp) keskittää valtaa ja etäännyttää päätöksentekoa (PTK 77/2021 vp) ei voi--- päättää rahoituksestaan (PTK 81/2021 vp)</i>	Todellisen poliittinen harkintavaltia heikkoa

4. Verotuk-sellinen autonomia	Oikeus kerätä veroja ja vaikuttaa tulopohjaan	<i>maakuntavero --- laajempi itsehallinto</i> (PTK 165/2020 vp) <i>verotusoikeus ei ole --- välttämätön</i> (PTK 165/2020 vp) <i>verotusoikeus niiltä jäi saamatta</i> (PTK 16/2024 vp)	Verotusoikeutta ei ole
5. Taloudellinen omavaraisuus (sis. lainanotto ja siirtojärjestelmä)	Alueiden rahoituksen riippumattomuus valtiosta, velka- ja investointimahdollisuudet	<i>valtiosta riippuvaisia</i> (StVM 16/2021 vp) <i>valtiovarainministeriö hylkäsi hakemuksen</i> (PTK 101/2025 vp) <i>investointikyky---vaarantuu</i> (PTK 77/2021 vp)	Vahva riippuvuus valtion rahoituksesta
6. Organisaatorinen autonomia	Alueiden oikeus määrittää hallinto, tuotantomallit ja yhteistyö	<i>voi--- päättää monituottajamallista</i> (PTK 81/2021 vp) <i>rajoituksia--- itsehallinnolle</i> (PTK 81/2021 vp) <i>virkalääkäriyypinen portinvartijamalli</i> (PTK 81/2021 vp)	Osittainen autonomia, mutta sääntelyn rajoittama

Koodauskehikon lähde: LAI (*Local Autonomy Index*) (European Commission 2022, 3)

Aineisto koodattiin ajatuskokonaisuuksien tasolla siten, että jokaisesta tekstiosuudesta tunnistettiin analyysiin sisältyviä sisältöjä. Menettely varmisti, että koko aineisto voitiin hyödyntää kokonaisuudessaan tekstien pituudesta huolimatta. Matriisi, jossa koodaus tehtiin, tunnistaa kuusi eri ilmenemismuotoa sille, miten itsehallinto näkyy suomalaisiin hyvinvointialueisiin liittyvässä poliittisessa keskustelussa.

Päähavainnot osoittavat poliittisesta keskustelusta sen, että itsehallinto hyvinvointialueilla nähdään heikkona, toimialat ovat rajalliset ja valtiolla on niihin merkittävää ohjausvaltaa, todellinen poliittinen harkintavalta on heikkoa, verotusoikeutta ei ole, valtioon on vahva riippuvuus rahoituksen suhteen sekä autonomia on osittaista.

Vahvimmin analyysi osoittaa, että itsehallinnon nähdään näyttäytyvän taloudellisesti ja poliittisesti rajoitettuna. Näin ollen koodauksesta voidaan loogisesti päätellä ainakin kaksi alaluokkaa, jotka ovat taloudellinen ja demokraattinen tulkinta hyvinvointialueista. Taloudellinen näkökulma pitää sisällään verotusoikeuteen, rahoitukseen ja valtion talouden ohjaukseen liittyvät keskustelut. Demokraattinen näkökulma taas vastaavasti tulee esiin poliittisen harkintavaltaan, itsehallintoon ja päätöksentekoon liittyvissä keskusteluissa. Molempia tulkintoja myös yhdistää seuraava sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietinnön kohta, jossa molempien tulkintojen kautta itsehallinnon todetaan jäävän ohueksi. Yhtäältä taloudellisesta näkökulmasta rahoitusmallin takia, toisaalta demokraattisen tulkinnan kohdalla valtion ohjauksen kautta, joka vaikuttaa negatiivisesti paikalliseen demokratiaan:

Valiokunta kiinnitti huomiota siihen, että valtion ohjauksen, tehtävien järjestämistapaa koskevien rajoitusten ja ehdotetun rahoitusmallin vuoksi hyvinvointialueiden itsehallinto jää varsin ohueksi. Valiokunta toisti kuitenkin käsityksensä siitä, että sosiaalisten perusoikeuksien turvaaminen edellyttää erityisesti tällaisen hallinnollisen muutoksen yhteydessä sellaista valtiollista ohjausta ja valvontaa, jota muuten voitaisiin pitää perustuslain 121 §:n 4 momentin mukaisen itsehallinnon toteutumisen kokonaisarviointissa valtiosääntöisesti jossain määrin ongelmallisena.
(StVM 16/2021 vp)

Erityisesti rahoitusmallia ja verotusta koskevassa keskustelussa liittyen hyvinvointialueisiin, itsehallinnon käsitettä käytettiin lukuisia kertoja kuvaamaan sitä, millaiseksi itsehallintoa ei haluta tai halutaan viedä. Kansanedustaja Anna-Kaisa Ikonen (kok) esimerkiksi toteaa ”*eikä siihen tarvita massiivista hallinnon uudistusta uusine hallinnon tasoineen eikä varsinkaan maakuntaveroineen*” (PTK 165/2020 vp). Kansanedustaja Johannes Koskinen (sdp) hyödyntää käsitettä myös omassa tulkinnassaan: --- *hyvinvointialueiden verotusoikeus ei ole perustuslain näkökulmasta välttämätön. Kysymys on alueellisesta itsehallinnosta, jolle ei ole sen kaltaisia kiinteitä paalupuita asetettuna kuin kunnalliselle itsehallinnolle jo yli vuosisadan kestäneen tradition pohjalta.* (PTK 165/2020 vp)

Vaikka Ikosen puheenvuoro koski enemmän koko hallinnon luomisen kritisointia, ei Koskinenkaan näe verotusoikeutta välttämättömänä ja perusteleekin sitä sillä, ettei periaatteita ole. Tarkastelu paljastaa, ettei taloudellisessa kontekstissa itsehallinnon käsitettä käytettäessä poliitikoilla ole yhtäläistä käsitystä siitä, mitä itsehallinto teoreettisella tasolla sisältää.

Demokraattisissa tulkinnoissa korostetaan vaikuttamismahdollisuuksia, aluevaltuustojen roolia sekä filosofisempaa näkökulmaa siihen, rakentuuko hallinto alhaalta ylöspäin kumpuavana yhteisönsä edistäjänä, vai ylhäältäpäin ohjattuna ”pienoisvaltiona” (Schneider & Medić 2024, 108), jolle eduskunta määrittelee vuosittain budjetin ja ministeriö ohjaa ja määrittelee, onko lisärahoitukselle tarvetta. Niin ikään Ikonen käyttää itsehallinnon käsitettä kuvatakseen mielipidettään mallista: *Hallituksen uudistus ei vahvista lähidemokratiaa tai itsehallintoa, vaan se vie valtaa kauemmas ja keskittää sitä ministeriöille. --- alhaalta ylöspäin rakentaen ihmisten tarpeet ja alueiden vahvuudet lähtökohtana.* (PTK 165/2020 vp)

Samansuuntaisesti toteaa myös kansanedustaja Sari Multala (kok), joka vetoaa siihen, että demokratia on hyvinvointialueilta kaukana, ja todellinen demokratian toteutus tapahtuisi

paikallisuuden sijaan eduskunnassa ministeriöiden esitysten ja valmistelun pohjalta: *Nämä hyvinvointialueet ovatkin siis tällaisia ikään kuin ministeriön hallintoalamaisia.* (PTK 81/2021 vp) Verrattuna taloudelliseen tulkintaan, demokraattinen tulkinta sisältää enemmän oletusta siitä, mitä itsehallinto teoreettisesti tarkoittaa eli sitä, että valta on paikallisesti, yhteisön käsissä (Przeworski 2010, 32) ja ilman talouden raamien ohjaamista.

5.2 Näkemyksiä hyvinvointialueiden itsehallintoon

Seuraavaksi tarkastellaan näkemyksiä hyvinvointialueiden itsehallintoon kansanedustajien lisäksi myös aluevaltuutettujen ja viranhaltijoiden näkökulmasta. Analyysiä on tarpeellista laajentaa myös koskemaan tahoihin, jotka toimivat luottamustehtävissä ja työskentelevät hyvinvointialueilla, koska juuri näillä tahoilla on ensikäden kosketuspintaa hyvinvointialueiden toimintaan aluevaltuustoissa ja hallinnossa. Analyysissä noudatetaan samaa koodaustaulukkoa, kuten aiemmassa alaluvussa, mutta aineistona toimii kansanedustajien, aluevaltuutettujen ja viranhaltijoiden mielipiteet aiemmin esitellyn aineiston pohjalta. Koodauksen tuloksissa kootaan mielipiteet yhteen riippumatta siitä, kuka sanoo mitään, jotta näkemykset saadaan yhdistettyä.

5.2.1 Kansanedustajien näkemykset

Kun tarkastellaan kansanedustajien mielipiteitä muuten kuin tutkimalla eduskuntakeskustelua, voidaan nähdä, että esiin nousee tyytymättömyys itsehallintoon. Kansanedustajille puoli vuotta ennen toisia aluevaaleja Ylen (2024c) teettämässä kyselyssä, johon vastasi 102 kansanedustajaa, vain 15 toteaa asettuvansa ehdolle ja peräti 61 ilmoittaa jättävänsä aluevaltuustotyön kokonaan. Kysely nostaa myös muita havaintoja esiin, kuten itsehallinnon tason tarpeellisuuden arvioinnin sekä esteellisyyden. Kansanedustaja Pauli Aalto-Setälä (kok) perustelee päätöstään hallinnon päällekkäisyyksien ja hyvän hallintotavan kautta:

Minusta puolueet voisivat sopia keskenään, että kaikki kolme tasoa samalle poliitikolle on liikaa. Se ei ole minusta hyvän hallintotavan mukaista. Samasta syystä vähentäisin poliitikkojen roolia myös yritysten hallinnossa. Poliitikkojen miehittäjiä hallintoneuvostoista ei ole mitään hyötyä. (Yle 2024c)

Myös niin ikään kokoomuslainen Pia Kauma perustelee kieltäytymispäätöstään seuraavasti:

Ilmoitin jo viime aluevaalien alla, että asetun ehdolle vain yhdeksi (ensimmäiseksi) kaudeksi ajalle eli 2022-2025. Aluevaltuuston valta on minimaalinen. Jos haluaisi aidosti vaikuttaa, pitäisi istua myös aluehallituksessa, ja niin suureen ajankäyttöön en juuri tällä hetkellä pysty. Myös demokratian kannalta olisi hyvä, että kansanedustajat toimisivat korkeintaan kahdella julkisen päätöksenteon tasolla. (Yle 2024c)

Kommenteista voidaan arvioida, ettei hyvinvointialueiden määrää tai laatua pidetä oikeanlaisena. Tämä tulee esiin esimerkiksi Kauman kommentista, jossa hän kuvaa aluevaltuuston valtaa minimaaliseksi, tosin viitaten myös demokratiaan usealla paikalla istumisen välttämiseksi. Tosin Aalto-Setälän arvio kohdistuu enemmän hallintoon ja poliittisia prosesseja kohtaan väittäessään, ettei poliitikot hallintoneuvostoissa ole tarpeellisia, tai kuten hän itse toteaa vahvasti ”mitään hyötyä”. Kyse on itsehallintoindeksin todellisen poliittisen harkintavallan mittarista, joka mittaa päätöksenteon kykyä (European Commission 2022, 3). Vallan rajallisuuden tunnistaa myös kansanedustaja Pia Lohikoski (vas), joka kokee myös, ettei ole päässyt vaikuttamaan niin kuin oli tehtävään pyrkiessään ajatellut:

Vasemmistoliitto ensimmäisenä puolueena antoi kesällä uuden suosituksen, että päättäjien ei tulisi istua kolmella tasolla. Päätin, että jään pois aluevaaleista. En ole kokenut Vantaan ja Keravan aluevaltuustossa pääseväni vaikuttamaan niin hyvin lähipalveluiden turvaamiseen, kuin toivoin. Aluevaltuuston valta on liian rajallinen, kun VM päättää rahoista ja määrää alueita ”tarkkailuluokalle”, joten oikea paikka resurssikeskustelulle on eduskunta. (Yle 2024c)

Vastaavasti kansanedustaja Jaana Strandman (ps) kokee asian eri tavalla ja kiittelee mahdollisuutta, jossa tieto kaikilla kolmella tasolla voi kulkea, kun sama henkilö on kaikilla tasoilla: *Hyvinvointialueiden päätöksenteossa on tärkeää olla mukana myös kansanedustajien, jotta tiedonkulku, edunvalvonta moneen suuntaan on saumatonta. (Yle 2024c)*

Niin ikään kansanedustaja Aki Lindén (sdp) kokee aluevaltuustotyön jopa merkittävämmäksi, mitä kunnan valtuustotyön. Tätä hän perustelee budjetin koolla, joka luo tähän keskusteluun mielenkiintoisen näkökulman: vaikka valtio ministeriöineen määrittelee budjetin ja hyvinvointialueilla ei ole suoranaista itsehallintoa sitä kautta, itse taloudellisten resurssien kohdentaminen voidaan nähdä tärkeänä mahdollisuutena vaikuttaa. Lindén perustelee: *Aluevaalit ovat tärkeämmät kuin kuntavaalit. Varhain budjetti on suurempi kuin kaikkien Varsinais-Suomen kuntien budjetit yhteensä. Osaamistani ja kokemustani tarvitaan päätettäessä sosiaali- ja terveyspalveluista. (Yle 2024c)* Kommenteissa yhdistyy jälleen useat

itsehallintoindeksin mittarit aina verotuksellisesta autonomiasta institutionaaliseen syvyyteen ja poliittisen harkintavallan arviointiin (European Commission 2022, 3).

Vastaavasti saman vaalipiirin ja puolueen kansanedustaja Eeva-Johanna Eloranta (sdp) taasen näkee asiassa selkeän esteellisyyshaasteen: *Kansanedustajana aikani ei riitä kolmella tasolla (eduskunta, aluevaltuusto, kaupunginvaltuusto) asioihin perehtymiseen. Lisäksi aluevaltuuston rahoitus tulee kokonaan valtiolta. Näin ollen ole hygieenistä olla päättäjänä molemmissa.* (Yle 2024c)

5.2.2 Aluevaltuutettujen näkemykset

Aluevaltuutettujen näkemyksistä liittyen hyvinvointialueiden aluevaltuustojen rooliin on teetetty Valtioneuvoston toimesta valtakunnallinen kysely aluevaltuutetuille osana Policy brief -politiikkasuosituskajaisua ”Hyvinvointialueiden aluevaltuustojen rooli aluevaltuutettujen näkökulmasta” (Paananen ym. 2024b). Kyselyyn vastasi 352 varsinaista aluevaltuutettua kyselyn ollessa auki 30.10.2023–15.1.2024. Sukupuolijakauman perusteella vastaajista 54,9 prosenttia oli naisia ja 45,1 prosenttia miehiä Raportissa kerrotaan, että vastausaika saattaa mahdollisesti korostaa kriittisiä vastauksia, koska ajankohta ajoittui hyvinvointialueiden talousarvioiden valmistelun ajankohtaan sekä palveluverkkosuunnitelmien valmistumiseen. Tutkimuksessa vastauksia haettiin kolmen pääteeman kautta:

- i) Hyvinvointialuevaltuusto: hyvinvointialuevaltuuston toiminta ja sen rooli hyvinvointialueen päätöksenteossa.
- ii) Hyvinvointialuevaltuutetun tehtävä: hyvinvointialuevaltuutetun rooli, asema sekä odotuksia tehtävässä työskentelylle.
- iii) Hyvinvointialue järjestelmänä: hyvinvointialueen toiminta, työnjako ja tulevaisuuden kehittämisvaihtoehdot hyvinvointialuevaltuutettujen näkökulmasta. (Paananen ym. 2024b, 3–4)

Näkemyksiä hyvinvointialueiden itsehallintoon tarjoavat kaikki yllä olevat kysymykset. Raportin pääviestit osoittavat, että aluevaltuuston rooli koetaan jännitteiseksi suhteessa muihin toimijoihin (Paananen ym. 2024b, 6), pettymys valtuuston rooliin on korkea (Paananen ym. 2024b, 8), aluehallitukselle koetaan keskittyvän liikaa valtaa, viranhaltijavalmistelu koetaan

toimimattomaksi (Paananen ym. 2024b, 12–13), ja valituilla hallintomalleilla koetaan olevan keskeinen merkitys aluevaltuuston roolin rakentumisen kohdalla (Paananen ym. 2024b, 16).

Kaavio 1: Kuinka hyvin seuraavat aluevaltuustoon liittyvät väittämät vastaavat sinun näkemyksiäsi?



Lähde: Paananen ym, 2024b, 7

Tarkastelun kannalta tilanne, jossa poliittiset päättäjät kokevat roolinsa luottamustehtävissään jännitteisiksi tai kokevat, etteivät kykene vaikuttamaan, heijastelee myös osaltaan itsehallinnon tilaa. Kun havainnot yhdistetään Ruth Lanen (2016, 9) alhaalta ylös kumpuavaan itsehallintokäsitykseen, on tutkimuksen kautta havainnollistettu tilanne täysin päinvastainen. Tämän osoittaa myös erään aluevaltuutetun kommentti raportissa vaikutusmahdollisuuksista:

Mielestäni valtuutettuna vaikutusmahdollisuudet on pienet, hallitus oikeastaan linjaa asiat ja valtuustossa niitä ei juurikaan saa enää muutettua. Aamukoulut ym. seminaarit hiukan auttavat, mutta paljon nekin näennäistä osallistamista.
Anonyymi aluevaltuutettu (Paananen ym. 2024b, 8)

Kapeiden vaikutusmahdollisuuksien lisäksi valtuuston roolia kuvataan ”kumileimasimena toimimiseksi” ja ”sirkushuvina”, jotka kielivät yhä traagisempaa kuvaa hyvinvointialueiden itsehallinnon tilasta suhteessa esimerkiksi eduskunnan harjoittamaan päätöksentekoon liittyen soteen. Kommentista nousee esiin myös todellisen poliittisen harkintavallan puute (European Commission 2022, 3).

Valtuusto on virkamiehistön, aluehallituksen ja hallituksen kumileimaisine ja vaikuttamismahdollisuudet ovat täysin olemattomat. Käytännössä sirkushuveja kansalle ja asiat päätetään muualla ja tiettyjen puolueiden puoluekuri takaa sen, ettei inhimillisiä vaihtoehtoja saada äänestyksissä läpi, koska puoluekurin alaiset äänestävät puoluekurin mukaisesti.

Anonyymi aluevaltuutettu (Paananen ym. 2024b, 8)

Itsehallinnon heikkoa tilaa vahvistaa näkemys, jonka mukaan eräs aluevaltuutettu kokee talousarviosta päätettäessä kätensä olevan sidotut. Kyse on institutionaalisen syvyyden heikkoudesta ja samaan aikaan taloudellisen omavaraisuuden heikosta tilanteesta (European Commission 2022, 3).

Aluevaltuustolla ei ole todellista päätösvaltaa. Se päättää vain muutamista merkittävistä asioista, kuten strategia ja talousarvio, ja talousarviossakin sen kädet ovat sidotut. Aluehallitus päättää palveluverkosta, ostopalveluista, hankinnoista ym., joten valtuustolle ei jää oikeastaan mitään päätettävää, vaikka haluja kyllä olisikin. Tämä ei tiedä hyvää seuraavia aluevaaleja ajatellen. Kun valtuutetun työ koetaan epätyytyttävänä, ei seuraaviin vaaleihin saada hyviä ehdokkaita mukaan.

Anonyymi aluevaltuutettu (Paananen ym. 2024b, 12)

Erään mielenkiintoisen näkökulman mahdollistaa erään aluevaltuutetun kommentti, jossa viranhaltijavalmistelu on osoittautunut luokattomaksi.

Se, miten tosiasiallinen valta on, tai sitä pyritään pitämään viranhaltijatasolla. Valtuuston on luotettava virkakunnan substanssiin, vaikka valmistelu itsessään voi olla luokatonta. Valtuuston substanssin puuttuessa tämän kyseenalaistaminen voi olla vaikeaa, jolloin valta on sillä, kenellä on substanssi. Onneksi valtuustossa on 30 % jonkinlaisen substanssin omaavia henkilöitä. Joskus tuntuu, että nämä ovat uhka virkakoneiston uskottavuudelle.

Anonyymi aluevaltuutettu (Paananen ym. 2024b, 14)

Kuten raporttikin lopuksi toteaa, valtion rooli näyttäytyy hyvinvointialueiden paikallisessa itsehallinnossa korostuvan merkittävästi voimakkaammin verrattuna kuntien itsehallinnon rooliin. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että hyvinvointialueiden poliittinen johto toimii verrattuna kuntiin *oikeudellisesti rajoitetumman itsehallinnon piirissä*. Tätä tulosta vahvistaa se, että peräti 70 prosenttia tutkimuskyselyyn vastanneista toimii myös päättäjänä omassa kotikunnassaan. (Paananen ym. 2024b, 18) Johtopäätös tiivistää aluevaltuutettujen kokemukset itsehallinnon tilasta.

5.2.3 Viranhaltijoiden näkemyksiä

Aiemman alaluvun tarkastelu osoittaa, että tarvetta on myös hyvinvointialueiden viranhaltijoiden kokemusten tarkastelulle. Puolesta puhuu myös se, että aiemmassa alaluvussa varsinkin aluevaltuutetut kokivat viranhaltijayhteistyössä kriittisiä pisteitä, kuten viranhaltijavalmistelun heikon tason. Mahdollisuus tarkasteluun on, koska varsinkin hyvinvointialueiden johtajat ovat olleet esillä mediassa ahkerasti aiheen tiimoilta.

Varsinais-Suomen hyvinvointialueen johtaja Tarmo Martikainen kuvaa hyvinvointialueiden talousarviosuunnittelua monimutkaiseksi ja käyttää esimerkkiä ”lakilimbo”. Kommentti kuvastaa selkeästi sitä, että hyvinvointialueella ei ole selkeää kuvaa siitä, kuka ohjaa ja mitä, sekä toisaalta sitä, että talouden raami todellakin tulee valtion suunnasta. Kommentissa tulevat esiin taloudellisen omavaraisuuden puute sekä organisatorisen autonomian puute (European Commission 2022, 3).

Se on erikoinen kuvio, että alijäämäistä talousarviota ei saa tehdä, mutta lisärahoitustakaan ei saa. Tällainen lakilimbo tämä nyt on. --- Me tiedämme lakiehdotuksen sisällön. Kyllä me nuo ehdot täytämme, eli olisimme siinä porukassa, jolle tätä lisääikaa myönnettäisiin. --- Rahoitusmalliin on tulossa päivitys, jonka vaikutuksia emme vielä tiedä. Lisäksi edessä on isoja kilpailutuksia sekä palkkaharmonisaation toteuttaminen. Nämä kaikki osuvat vuosille 2027–2028.
(Alakoski 2025)

Etelä-Karjalan hyvinvointialuejohtaja Sally Leskinen suhtautuu samalla vakavuudella rahoitukseen, sen hakemiseen ja riittävyyteen, ja esiin tulevatkin aiemmassa kommentissa mainitut itsehallintoindeksin mittarit (European Commission 2022, 3). Hän pitää alueellista itsehallintoa vitsinä, jos ja kun valtiovarainministeriön viranhaltijat tekevät päätökset käytännössä heidän puolestaan. Tätä prosessia hän kuvaa hyvinvointialueiden nälkäpeliksi rahoituksesta. Kommentit puhuvat rajua kieltä siitä, millaiseksi itsehallinnossa työskentelevät kokevat päivittäin itsehallinnon tilan:

Jos poikkeusmenettelyn myötä päätösvalta siirtyy valtiovarainministeriön asiantuntijoille, niin silloinhan alueiden itsehallinto on vitsi. Erilaiset poikkeusmenettelyt myös sitovat todella paljon aikaa hyvinvointialueelta.
(Heikkilä 2025)

Pirkanmaan hyvinvointialuejohtaja Marina Erhola ottaa puolestaan kantaa hyvinvointialueiden määrään. Hänen johtamansa hyvinvointialue on Suomen suurin, ja hän haluaisikin pudottaa hyvinvointialueiden määrän 21 alueesta 12:een. Näkökulma ei koske suoraan itsehallintoa, mutta hän näkee, että alueiden yhdistäminen voisi vahvistaa rakenteita ja auttaa selviytymään sote-palveluiden paikallisesta järjestämisestä. Hän kuitenkin itsehallinnon näkökulmasta kansanvaltaisuuden puolella ja huolissaan siitä, että yhdistämisen myötä päätäntävalta voi kadota kauas: *Meillä käydään vieläkin paljon kipuilua siitä, voiko Pirkanmaan aluevaltuusto tehdä vaikka Kihniötä koskevia päätöksiä.* (Alste 2024)

Erholan kommentteista näkee, että itsehallintodiskurssin sijaan hän nostaa enemmän käytännön läheisempää näkökulmaa hyvinvointialueiden asemaa ja kokoa pohdittaessa: *Kokonaisuudet ovat isoja, ja on valtava työ ylläpitää näitä alueita. Oma näkökulmani on, että yhdistäminen olisi nimenomaan toimintavarmuuskysymys. --- Ajatus, että yhdistäminen ratkaisisi tämän talouskriisin, joka meillä sote-puolella on, niin siihen en usko lyhyellä tähtäimellä.* (Alste 2024)

5.2.4 Tulokset

Analyysi osoittaa, että tarkasteltavien ryhmien näkemykset hyvinvointialueista ja niiden itsehallinnosta ovat esittäjästä tai näkökulmasta riippumatta pääosin negatiivissävytteisiä. Kansanedustajat kokevat, että heidän ei ole sopivaa toimia aluevaltuutettuina hyvän hallintotavan ja kansanedustajuuden tuoman esteellisyyden takia. Aluevaltuutetut tuntevat valtuustotoiminnan tarpeettomaksi ja näkevät viranhaltijavalmistelussa ongelmia. Hyvinvointialueiden johtajat toimivat näiden kahden välissä, ja ovat hämmentyneitä kokonaisuudesta.

Seuraavaksi analyysistä esiin nousseet kommentit ajetaan aiemman alaluvun tavoin samojen yläkategorioiden pohjalta taulukkoon. Tämän jälkeen ilmaukset on tiivistetty kuvaamaan kyseisen yläluokan kommentteja.

Taulukko 5: Näkemyksiä hyvinvointialueisiin

Yläkategoria	Mitä tarkoittaa analyysissa	Alkuperäinen ilmaus	Tiivistetty ilmaus
1. Institutionaalinen syvyys	Itsehallinnon asema hallinnollisena tasona, suhde valtioon ja muihin tasoihin	<i>Kolme tasoa samalle poliitikolle on liikaa... ei hyvän hallintotavan mukaista</i> (Yle 2024c)	Hallinnon päällekkäisyys ja valtiokeskeisyys rajoittavat itsehallintoa ja aiheuttavat legitimeettijännitteitä.
		<i>Valtion rooli korostuu... oikeudellisesti rajoitetumpi itsehallinto</i> (Paananen ym. 2024b, 18)	
		<i>Ei ole hygieenistä olla päättäjänä molemmissa</i> (Yle 2024c)	
2. Toimialojen laajuus	Kuinka laajat tehtävät ja politiikkasektorit alueilla on	<i>Budjetti on suurempi kuin kaikkien kuntien budjetit yhteensä</i> (Yle 2024c)	Laaja ja keskeinen tehtäväkenttä korostaa alueiden merkittävää vastuuta.
		<i>Hyvinvointialueet vastaavat laajasti sosiaali- ja terveyspalveluista</i> (Paananen ym. 2024, 3–4)	
3. Todellinen poliittinen harkintavalta	Alueiden kyky tehdä itsenäisiä poliittisia päätöksiä	<i>Aluevaltuuston valta on minimaalinen</i> (Yle 2024c)	Poliittinen vaikutusvalta koetaan heikoksi ja päätösvalta keskittyy muille toimijoille.
		<i>Mielestäni valtuutettuna vaikutusmahdollisuudet on pienet...</i> (Paananen ym. 2024b, 8)	
		<i>Valtuusto on... kumileimasin... asiat päätetään muualla</i> (Paananen ym. 2024, 8)	
		<i>En ole kokenut... pääseväni vaikuttamaan...</i> (Yle 2024c)	
4. Verotuksellinen autonomia	Oikeus kerätä veroja ja vaikuttaa tulopohjaan	<i>Aluevaltuuston rahoitus tulee kokonaan valtiolta</i> (Yle 2024c)	Verotusoikeuden puute tekee alueista riippuvaisia valtion rahoituksesta ja rajaa niiden tulopohjan hallintaa.
		<i>VM päättää rahoista...</i> (Yle 2024c)	
5. Taloudellinen omavaraisuus	Alueiden rahoituksen riippumattomuus valtiosta	<i>Talousarviossakin sen kädet ovat sidotut</i> (Paananen ym. 2024, 12)	Valtion ohjaus rajoittaa alueiden taloudellista liikkumavaraa ja tekee rahoitusjärjestelmästä epäselvän sekä päätösvaltaa kaventavan.
		<i>Itsehallinto on vitsi, jos päätösvalta siirtyy valtiovarainministeriölle</i> (Heikkilä 2025)	
		<i>Tällainen lakilimbo tämä nyt on...</i> (Alakoski 2025)	
6. Organisatorinen autonomia	Alueiden oikeus määrittää hallinto ja organisointi	<i>Valta on... viranhaltijatasolla</i> (Paananen ym. 2024b, 14)	Viranhaltijoiden vahva asema ja organisaatorakenteet rajoittavat alueiden todellista organisatorista autonomiaa.
		<i>Hallintomalleilla keskeinen merkitys...</i> (Paananen ym. 2024b, 16)	
		<i>Yhdistäminen voisi vahvistaa rakenteita...</i> (Alste 2024)	

Koodauskehikon lähde: LAI (*Local Autonomy Index*) (European Commission 2022, 3)

Yhteenvetona voidaan todeta, että koodaus tuottaa päättäjien ja viranhaltijoiden mielipiteistä karua kuvaa. Hyvinvointialueiden ja valtion hallintoja pidetään päällekkäisinä, vaikka vastuu tärkeistä sote-palveluista tunnustetaan. Poliittinen vaikutusvalta on heikkoa ja päätösvallan nähdään keskittyvän muille toimijoille. Samaan aikaan valtion eli juuri kyseisen ”muun toimijan” ohjaus rajoittaa myös taloudellisesti ja kaventaa päätösvaltaa. Niin ikään kuitenkin viranhaltijaorganisaatio nähdään vahvaksi, mutta samaan aikaan myös rajoittavaksi tekijäksi, kun poliittisen hallintojärjestelmän tulisi päättää asioista edustettaviensa mandaatilla.

Samoin itsehallintoa koskevassa poliittisessa keskustelussa aiemmin esiin nousseet talouden ja demokraattisuuden teemat korostuvat myös tässä aineistossa mielipiteitä tarkasteltaessa. Talouden mahdollisuudet siinä, että valtion tiukalla taloudellisella ohjauksella on vaikutusta, demokraattinen siinä, että päätöksentekojärjestelmä koetaan toimimattomaksi ja demokratia näennäiseksi. Mielipiteissä nousee kuitenkin esiin enemmän se, miten käytännön työ hyvinvointialueilla toteutuu, ja miten se tässä tapauksessa ei toimi. Eli se, miten viranhaltijoiden asema koetaan vahvaksi ja vastaavasti poliittinen puoli valtuustoineen enemmän kommentteissakin mainituksi ”kumileimasimeksi”. Olennainen johtopäätös olkoon, että positiiviset ja poliittisen prosessin kokonaisuutta kiittävät näkökulmat puuttuvat lähes kokonaan. Esiin nousevat näkemykset heijastavat laajaa tyytymättömyyttä sekä järjestelmän toimintaan että siihen, ettei itsehallinto toteudu odotetulla tavalla.

6 Johtopäätökset

Tämän tutkimuksen tarkoituksena on ollut tutkia millaisia tulkintoja poliittisessa keskustelussa ja mitä näkemyksiä eri toimijoilla on ollut hyvinvointialueiden itsehallinnosta. Tutkielman pyrkimyksenä on ollut selvittää keskustelujen pohjalta, mikä itsehallinnon tilanne suomalaisilla hyvinvointialueilla on sekä tuoda esiin hyvinvointialueiden itsehallintoon liittyviä keskusteluja.

Tutkielma osallistuu tieteelliseen keskusteluun alueellisesta itsehallinnosta ja erityisesti sen toteutumisesta valtion ohjaamissa hallintojärjestelmissä. Kytkeytyminen esimerkiksi itsehallintoindeksin ulottuvuuksiin (European Commission 2022, 3) sekä teoreettiseen keskusteluun itsehallinnosta (Przeworski 2010; Lane 2016) mahdollisti systemaattisen tarkastelun poliitikkojen näkemyksistä ja tulkinnoista itsehallinnosta käytetyn mittariston näkökulmasta. Tutkimus tuo keskusteluun empiirisen lisän analysoimalla poliittisen keskustelujen sisältöjä ja toimijoiden näkemyksiä suomalaisessa kontekstissa. Tässä luvussa tarkastellaan tutkielman kannalta tärkeimpiä tutkimustuloksia vastaten tutkimuskysymyksiin teoreettisen viitekehyksen pohjalta.

Ensimmäisellä tutkimuskysymyksellä haluttiin selvittää, miten itsehallinnon käsite ilmenee hyvinvointialueita koskevassa poliittisessa keskustelussa. Analyysin johtopäätös on, että itsehallinnon käsite ja kokonaisuus ilmenee hyvinvointialueita koskevassa poliittisessa keskustelussa hyvin eri tavoin, mutta myös tulkinnanvaraisena. Kansanedustajien puheissa nousee esiin se, ettei yhteistä käsitystä itsehallinnosta tai sen sisällöllisestä merkityksestä ole.

Koodauksen keskeiset johtopäätökset jäsentyvät kahdeksi tulkinnaksi, jotka nousevat esiin käsitteen ilmenemisessä poliittisessa keskustelussa: taloudelliseen ja demokraattiseen tulkintaan. Taloudellinen puoli tulee esiin useissa verotusta ja rahoitusjärjestelmää koskevissa puheenvuoroissa. Niin ikään demokraattinen puoli tulee esiin hyvinvointialueen poliittista vaikutusvaltaa koskevissa puheenvuoroissa, jotka jäävät kuitenkin vähemmistöön. Esimerkiksi kansanedustaja Sari Multala nostaa muista poiketen esiin puhuessaan hyvinvointialueista ministeriön hallintoalamaisina, joilla ei ole oikeaa itsehallintoa (PTK 81/2021 vp), jossa vaaleilla valitut edustajat päättäisivät asioista. Kansanedustajien eduskuntakeskusteluissa painottuu käsitys hyvinvointialueiden itsehallinnon rajoittuneisuudesta, jota selittävät ennen kaikkea valtion tiivis ohjaus ja rahoitusjärjestelmä. Sen sijaan paikallisen poliittisen toiminnan

arviointi ja kansalaisosallistuminen eivät nouse aineistossa yhtä suureen rooliin, joitakin yksittäisiä esimerkkejä lukuun ottamatta.

Poikkeavuuksiakin löytyy. Yksi näistä kahdesta tulkinnasta eroava matriisin alaluokka kuvaa välimallia, jonka mukaan keskustelussa itsehallinnoilla tulkitaan olevan osittainen autonomia, mutta se on sääntelyn rajoittama. Esimerkkinä tästä voidaan pitää myös koodaustaulukossa esiin nostettua ilmaisua ”voi päättää --- monituottajamallista”, joka havainnollistaa itsehallintoon liittyvää ristiriitaa: alueella on muodollinen päätösvalta palveluiden järjestämistavasta, mutta sen käyttöä rajoittaa samanaikaisesti sääntely. Kyseinen alaluokka poikkeaa muista siinä, että se kuvaa autonomian osittaiseksi, eikä näin ollen kiistä itsehallinnon olemassaoloa keskustelussa.

Ensimmäiseen tutkimuskysymykseen vastattaessa voidaan todeta, että itsehallinto jää analyysimatriisin perusteella molemmista näkökulmista tarkasteltuna ohueksi.

Toiseen tutkimuskysymykseen vastaaminen selvensi, mitä näkemyksiä kansanedustajilla, aluevaltuutetuilla ja viranhaltijoilla on hyvinvointialueista itsehallintoina. Sen pyrkimyksenä oli osaltaan myös koota irralliset kommentit ja mielipiteet, jotka väistämättä jäävät tutkielman tarkastelussa ulkopuolelle, mutta saattavat tuottaa merkittävää lisäarvoa jatkotutkimusta varten. Analyysi osoittaa samansuuntaisesti, etteivät näkemykset hyvinvointialueista ole mairittelevia. Kansanedustajat eivät näe hyvinvointialueen itsehallinnon tasolla toimimista vaikuttavana. Aluevaltuutetut tuntevat aluevaltuustotoiminnan tarpeettomaksi ja näkevät viranhaltijavalmistelussa ongelmia. Hyvinvointialueiden johtajat toimivat näiden kahden välissä, ja ovat hämmentyneitä kokonaisuudesta.

Johtopäätökset tekee näkyväksi koodaus, jossa käy ilmi, että hyvinvointialueen hallintorakennetta pidetään päällekkäisenä valtion hallinnon kanssa, vaikka samalla tunnustetaan alueiden merkittävä vastuu keskeisten sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisessä. Poliittinen vaikutusvalta näyttäytyy heikkona ja päätösvalan koetaan keskittyvän muille toimijoille, erityisesti valtiolle, jonka ohjaus rajoittaa sekä taloudellista liikkumavaraa että päätöksenteon autonomiaa. Samanaikaisesti viranhaltijaorganisaatio koetaan vahvaksi, mutta myös poliittista päätöksentekoa kaventavaksi tekijäksi. Yksikään edellä mainituista tuloksista ei kuvaa esimerkiksi sitä, että poliittisen vaikutusvalan taso olisi aitoa tai itsehallinnolla olisi taloudellista vaikutusvaltaa. Talouden ja demokratian teemat, jotka

nousivat esiin myös aiemmassa analyysissä, korostuvat edelleen. Nämä tulevat esiin kohdissa, joissa korostetaan, että valtion tiukan taloudellisen ohjauksen nähdään kaventavan alueiden toimintamahdollisuuksia ja että päätöksentekojärjestelmä koetaan osin toimimattomaksi sekä demokraattisesti puutteelliseksi.

Kokonaisuutena näkemykset painottuvat erityisesti käytännön toiminnan ongelmiin, kuten poliittisen ohjauksen heikkouteen ja viranhaltijavallan korostumiseen, mikä ilmenee esimerkiksi valtuuston roolin kuvaamisena ”kumileimasimeksi”. Toisin kuin ensimmäisen tutkimuskysymyksen kohdalla, jossa analyysimatriisin tulokset liittyvät laajempiin kokonaisuuksiin, kuten itsehallinnon rajoittuneisuuteen, tässä aineistossa ja näissä tuloksissa korostuu käytännön konkretia.

Tämä tutkimus paljastaa, että itsehallinnon käsitettä hyödynnetään erilaisissa tilanteissa ajamaan erilaisia tavoitteita ja sen käyttöön liittyy usein rajoitteita. Kuten johtopäätöksetkin osoittavat, taloudellinen ja demokraattinen aspekti korostuvat aineistossa muita näkökulmia selkeämmin. Poliittisessa keskustelussa ja mielipiteissä itsehallinto ilmenee kuten Euroopan komission selvitys osoittaa: hyvinvointialueet eivät saa itsehallintoindeksin mittareilla kovin hyviä tuloksia (European Commission 2022, 3), koska tulokset olivat vastakkaisia verraten mittariston tavoitetilaan. Ensinnäkin itsehallintoa koskevat tulkinnat ovat pääosin negatiivissävytteisiä. Tämän puolesta puhuu myös koodaustulos, joka osoittaa poliittisessa keskustelussa sen, että itsehallinto hyvinvointialueilla nähdään heikkona, toimialat ovat rajalliset ja valtiolla on niihin merkittävää ohjausvaltaa, todellinen poliittinen harkintavalta on heikkoa, verotusoikeutta ei ole, valtioon on vahva riippuvuus rahoituksen suhteen sekä autonomia on osittaista.

Tutkimus myös osoittaa, että mielipiteet hyvinvointialueista eivät ole päättäjien ja viranhaltijoiden keskuudessa positiivisia, päin vastoin. Aineisto heijastaa laaja-alaista tyytymättömyyttä sekä järjestelmän toimintaan että siihen, ettei itsehallinto toteudu odotetulla tavalla. Kritiikki on voimakasta, ja analyysissä esitelläänkin varsin negatiivissävytteisiä kommentteja, joissa verrataan aluevaltuustotyötä ”kumileimasimena toimimiseen”, ja kolmella hallinnon tasolla edustajana toimista niin, ettei ”poliitikkojen miehittäjistä hallintoneuvostoista ole mitään hyötyä”. Niin ikään eduskuntakeskusteluissa korostuu sama tyytymättömyys itsehallintoon esimerkiksi sen suhteen, että itsehallinnoilla tulkitaan olevan osittainen autonomia, mutta sääntelyn rajoittama. Tutkimuskysymyksen ulkopuolelle rajautuva, mutta

kiinnostava havainto on, että kansanedustajat kokevat aluevaltuutettuina toimimisen ongelmalliseksi hyvän hallintotavan ja kansanedustajuuteen liittyvien esteellisyyskysymysten vuoksi.

Itsehallinnon tarkoituksena on edistää ja puolustaa tietyn joukon henkistä ja fyysistä omaisuutta. Tähän näkökulmaan kuuluu, että kaikilla on yhtäläinen vaikutusvalta kollektiivisiin päätöksiin, jokaisella osallistujalla on todellinen mahdollisuus vaikuttaa, päätökset toimeenpanevat niihin valitut toimijat ja oikeusjärjestyksen toteutuminen turvataan ilman kohtuutonta puuttumista. (Przeworski 2010, 32) Tästä teoreettisesta itsehallintonäkökulmasta katsottuna johtopäätökset tekevät itsehallinnon puutteellisuuden erityisen näkyväksi, koska juuri osallistujien vaikutusvallan puute ja kollektiivisen päätöksenteon paikka tulkitaan olevan jossain muualla kuin itsehallinnon poliittisesti valituilla edustajilla.

Aiempi tutkimus on kiinnittynyt asian tarkasteluun enemmän hallintotieteellisestä, kuin valtiopoliittisesta näkökulmasta, vaikka hallintoteoriat filosofisemmasta näkökulmasta ovat politiikan tutkimuksessa varsin tutkittuja teemoja. Toisaalta myös suomalainen tutkimustieto yleisesti hyvinvointialueisiin liittyen on varsin vähäistä, tai se keskittyy enemmän taloudelliseen tutkimukseen. Tämän puolesta puhuu se, että hyvinvointialueiden perustamislakien hyväksymisestä on verrattain lyhyt aika. Juha Post (2022) on tutkinut hyvinvointialueita niiden hallinnollisten innovaatioiden kautta hallintotieteissä. Myös Lauri Tanner, Samuli Saarni ja Eeva Nykänen (2025) ovat tutkineet hyvinvointialueen itsehallintoa ja sen rajoja, mutta oikeustieteen metodein, jotka poikkeavat selkeästi politiikan tutkimuksesta. Sen lisäksi tutkimukset ovat kohdistuneet myös hyvinvointialueiden sisäisten toimintojen järjestämiseen. Esimerkiksi Anu Virtanen ja Leena Viinamäki (2025) ovat tutkineet hyvinvointialueiden sekä yksityisten palveluntarjoajien yhteistyötä Kanta-palveluihin liittymisessä.

Tutkimuskysymykset ohjasivat tarkastelua itsehallintoon liittyviin puheenvuoroihin, joissa viitattiin itsehallinnon merkitykseen ja tulkintoihin poliittisessa keskustelussa. Tutkimusasetelman pohjalta voidaan tulkita osaltaan, että hyvinvointialueiden asema itsehallintona on monitulkintainen ja jopa vaikea. Yhtäältä hyvinvointialueilla on näennäinen demokraattinen itsehallinto aluevaltuustoiineen ja hallintoineen, toisaalta rahoituksen määrästä päättää eduskunta ja lisärahoituksesta ministeriö. Tämän perusteella Euroopan neuvoston huolet itsehallinnon tilasta osoittautuivat todeksi. Tätä vahvistivat varsinkin aluevaltuutettujen

ja viranhaltijoiden mielipiteet, joista heijastui vaikeaselkoinen ja alati jatkuva epäselvä tilanne päätöksenteossa.

Vastaavasti kansanedustajien keskusteluista oli tulkittavissa se, että järjestelmää ja rahoituslakeja olisi jotenkin helposti muutettavissa. Tämä kertoo valtion vahvasta ohjauksesta eduskunnasta käsin. Näin ollen tulokset tekevät todeksi jännitteen valtion ohjauksen ja itsehallinnon välillä, joka tutkielman otsikko ”demokratiaa ilman verotusta” myös havainnollistaa. Toisaalta tulokset paljastavat myös sen, että keskeisimmät itsehallintoon liittyvät ongelmat kytkeytyvät nimenomaan taloudelliseen ohjaukseen ja demokratian kautta hyvinvointialueiden legitimizeettiin. Erityisesti talous nousee esille molemmissa koodausmatriiseissa verotusoikeuden puutteen ja rahoitusjärjestelmän kautta vahvemmin.

Tutkimuskysymyksiin vastaaminen onnistui pääpiirteittään hyvin ja tutkimus saavuttaa sille asetetut tavoitteet. Kuitenkin myös rajoituksia löytyy, joista ensimmäisen muodostaa tutkimuksen aineisto. Kun aineistona toimii poliittiset puheenvuorot ja mielipiteet, on mahdollista, että niihin sisältyy myös strategisia elementtejä ja tilanneretoriikkaa. Lisäksi aineisto on vain pintapuolinen julkinen osuus siitä, mitä hyvinvointialueilla tapahtuu. Anonyymin kyselytutkimuksen toteuttaminen viranhaltijoille tai päättäjille olisi voinut tuottaa erilaista ja mahdollisesti syvällisempää tietoa, ja siten vaikuttaa myös tutkielman tuloksiin. Mutta koska tutkielma keskittyi nimenomaan itsehallinnon käsitteen ilmenemiseen ja siihen liittyviin mielipiteisiin, voidaan todeta, että käytetty aineisto on tarkoitukseensa nähden perusteltu ja relevantti. Tulokseen vaikutti merkittävästi valittu LAI-mittaristo ja sen mittareiden ohjaavuus. Voidaan kuitenkin arvioida, että sisältölähtöinen analyysi olisi voinut tuottaa samansuuntaisen tuloksen, koska taloudelliset ja demokraattiset näkökulmat korostuivat jo litterointivaiheessa.

Johtopäätöksissä esitelty tulokset ja havainnot paljastavat huolestuttavaa kuvaa itsehallinnon tilasta hyvinvointialueilla. Eräänlaisena itsehallinnon tarkastelun välitilinpäätöksenä aineiston perusteella voidaan todeta, että hyvinvointialueet ovat omanlaisessaan kriisissä valtion kanssa. Yhtäältä erikoisessa puristuksessa suhteessa valtiovaltaan, toisaalta hallinnon kautta erilaisissa riitatilanteissa hallinto-oikeudessa.

Lähdeluettelo

Eduskunnan asiakirjat

Eduskunnan täysistunnon pöytäkirja PTK 165/2020 vp.

Eduskunnan täysistunnon pöytäkirja PTK 77/2021 vp.

Eduskunnan täysistunnon pöytäkirja PTK 81/2021 vp.

Eduskunnan täysistunnon pöytäkirja PTK 16/2024 vp.

Eduskunnan täysistunnon pöytäkirja PTK 131/2024 vp.

Hallituksen esitys eduskunnalle hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi HE 241/2020 vp.

Kirjallinen kysymys KK 213/2024 vp.

Suullinen kysymys SKT 159/2025 vp. PTK 101/2025/2.1 vp

Suullinen kysymys SKT 161/2025 vp. PTK 101/2025/2.3 vp

Suullinen kysymys SKT 164/2025 vp. PTK 101/2025/2.6 vp

Valiokunnan mietintö StVM 16/2021 vp

Ministeriöiden asiakirjat

Sosiaali- ja terveysministeriö. n.d.a. *Rahoitus ja avustukset*. Saatavilla: <https://stm.fi/rahoitus-ja-avustukset> (Viitattu 1.3.2026).

Sosiaali- ja terveysministeriö. n.d.b. *Hyvinvointialueet*. Saatavilla: <https://stm.fi/hyvinvointialueet> (Viitattu 1.3.2026).

Oikeusministeriö, Demokratia- ja julkisoikeusosasto. nd. *Aluevaalit*. Saatavissa: <https://vaalit.fi/aluevaalit> (Viitattu 23.11.2024).

Valtioneuvosto. 2002. *VNS 3/2002 vp. Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle kansalaisten suoran osallistumisen kehittymisestä*. Eduskunta.

Valtioneuvosto, Sosiaali- ja terveysministeriön viestintäyksikkö. 2022. *Sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistuksen keskeiset lait*. Saatavissa: <https://soteuudistus.fi/lainsaadanto> (Viitattu 23.11.2024).

Valtiovarainministeriö. 2011. *Hallinto- ja kuntaministeri Henna Virkkunen: Uudet kunnat turvaamaan palvelut*. Valtiovarainministeriö, 2.9.2011. Saatavilla: <https://vm.fi/-/hallinto-ja-kuntaministeri-henna-virkkunen-uudet-kunnat-turvaamaan-palvelut> (Viitattu 1.4.2026).

Valtiovarainministeriö. 2025a. *Valtiovarainministeriö on julkaissut hyvinvointialueiden vuoden 2026 rahoituslaskelman*. Valtioneuvosto, 22.9.2025. Saatavilla: <https://valtioneuvosto.fi/-/10623/valtiovarainministerio-on-julkaissut-hyvinvointialueiden-vuoden-2026-rahoituslaskelman> (Viitattu 1.3.2026).

Valtiovarainministeriö. 2025b. *Hyvinvointialueen arviointimenettely käynnistyy kolmella alueella*. Valtiovarainministeriö, 17.6.2025. Saatavilla: <https://vm.fi/-/hyvinvointialueen-arviointimenettely-kaynnistyy-kolmella-alueella> (Viitattu 1.4.2026).

Valtiovarainministeriö (n.d.) *Hyvinvointialueiden neuvottelut*. Saatavilla: <https://vm.fi/hyvinvointialueiden-neuvottelut> (Viitattu 1.4.2026).

Lainsäädäntö

Laki hyvinvointialueesta 611/2021

Suomen säädöskokoelma 1991. 66/1991. Asetus Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan voimaansaattamisesta.

Suomen perustuslaki 731/1999

Tutkimuskirjallisuus

Blöchliger, H., & King, D. 2006. *Fiscal autonomy of sub-central governments*. (Viitattu 15.6.2026)

Boggero, G. 2018. *Constitutional principles of local self-government in Europe*. Leiden, Netherlands; Brill.

Bratman, M. E. 2004. *Three theories of self-governance*. *Philosophical Topics*, 32(1/2), 21–46. Saatavilla: <http://www.jstor.org/stable/43154427>

Brezovnik, B., Hoffman, I. & Kostrubiec, J. 2021. *Local Self-Government in Europe*. *Institute for Local Self-Government Maribor*. Saatavilla:

- <https://edit.elte.hu/xmlui/bitstream/handle/10831/61943/70-Book%20Manuscript-553-1-10-20210216.pdf?sequence=1> (Viitattu 1.2.2026).
- Castiglione, D. & Warren, M. E. 2006. *Rethinking democratic representation: eight theoretical issues*. University of British Columbia, Centre for the Study of Democratic Institutions.
- Cozma, I., Tirau, A. & Pușcaș, S. A. 2022. *Local taxes as an indicator of self-government and decentralisation*. Analele Universității Constantin Brâncuși din Târgu Jiu: Seria Economie, (5), 73–79. Saatavilla: <https://doaj.org/article/f3fcc5cd2f454f8899004bc1bacd6574> (Viitattu 1.3.2026)
- Haveri, A., Jalonen, H., Keskimäki, I., Saari, J., Tynkkynen, L.-K., Pekurinen, M., Kortelainen, M., Lyytikäinen, T., Ristikari, T. & Sorsa, V.-P. 2025. *Hyvinvointialueuudistuksen väliarviointi*. Toim. S. Leppinen. Valtioneuvoston julkaisuja 2025:109
- Juhila, K. 2021. *Laadullinen tutkimus ja teoria*. Teoksessa Jaana Vuori (toim.) Laadullisen tutkimuksen verkkokäsikirja. Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietoaarkisto [ylläpitäjä ja tuottaja]. <<https://www.fsd.tuni.fi/fi/palvelut/menetelmaopetus/>>. [Viitattu 4.4.2026.]
- Koikkalainen, P. 2011. *Työskentelevä vaan ei puhuva eduskunta*. Kansalaisyhteiskunta, 2 (2), 242–248.
- Kuokkanen, K, Sjöblom, S, Vento, I & Godenhjelm, S 2022, *Hallintotieteellinen tutkimus hallinnon ja politiikan rajalla*. julkaisussa A Jäntti, A-A Kork, K Kurkela, U Leponiemi, H Paananen, L-M Sinervo & S Tuurnas (toim), Hallinnon tutkimuksen tulevaisuus.
- Kröger, T. 2011. *Retuning the Nordic welfare municipality. Central regulation of social care under change in Finland*. International Journal of Sociology and Social Policy, Vol. 31, No ¾, 148–159. Vastapaino, Tampere, Sivut 30-58.
- Lane, R. 2016. *The Complexity of Self Government: Politics from the Bottom Up*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lidström, A. & Madell, T 2021. *The charter of local self-government in Sweden*. Teoksessa Brezovnik, B., Hoffman, I. & Kostrubiec, J. (eds), *Local self-government in Europe*, pp. 415–433. Saatavilla: <https://doi.org/10.4335/978-961-7124-00-2>
- Mansbridge, J. 2003. ‘*Rethinking representation*’, *American Political Science Review*, 97(4), s. 515–528.
- Mill, J. S. 1861. *Considerations on representative government*. London: Parker and Bourn.

- Ostrom, E., Walker, J. & Gardner, R. 1992. *Covenants With and Without a Sword: Self-Governance is Possible*. The American Political Science Review, 86(2), 404–417.
Saataavilla: <<https://doi.org/10.2307/1964229>> (Viitattu 19.1.2026).
- Page, E.C. 1991a. *Constitutional Subordination and Local Influence*. Teoksessa: *Localism and Centralism in Europe: The Political and Legal Bases of Local Self-Government*. Oxford: Oxford University Press. Saataavilla:
<https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198277279.003.0001> (Viitattu 19.1.2026).
- Page, E.C. 1991b. *The Legal Scale*. Teoksessa: *Localism and Centralism in Europe: The Political and Legal Bases of Local Self-Government*. Oxford: Oxford University Press.
Saataavilla: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198277279.003.0002> (Viitattu 1.2.2026).
- Pitkin, H. F. 1967. *The concept of representation*. Berkeley: University of California Press.
- Post, J. 2022. Hyvinvointialueet tarvitsevat myös hallinnollisia innovaatioita. *Hallinnon tutkimus*, 41(4), 359-364.
- Przeworski, A. 2010. *Democracy and the Limits of Self-Government*. Cambridge: Cambridge University Press. (Cambridge Studies in the Theory of Democracy). .
- Rousseau, J-J. 1964 [1762]. *Du contrat social*. Edited by Robert Derathe. Paris: Gallimard.
- Rousseau, J-J. 1988. *Yhteiskuntasopimuksesta, eli valtio-oikeuden johtavat aatteet*. (Alkup. 1762.) Suom. J. V. Lehtonen. Hämeenlinna: Karisto. Saataavilla:
<https://www.marxists.org/suomi/rousseau/1762/yks/yhteiskuntasopimuksesta.pdf>
(Viitattu 19.1.2026).
- Ryynänen, A. n.d. *Kunnallinen itsehallinto. Suomen poliittinen järjestelmä* (verkkokirja).
Saataavilla: <https://blogs.helsinki.fi/vol-spj/itsehallinto/kunnallinen-itsehallinto/>
(Viitattu 1.2.2026).
- Saward, M. 2010. *The representative claim*. Oxford: Oxford University Press.
- Schneider, N. & Medić, D. 2024. *Governable Spaces: Democracy as a Policy Strategy*.
Teoksessa: *Governable Spaces: Democratic Design for Online Life*. 1st ed., s. 106–125. University of California Press. Saataavilla:
<http://www.jstor.org/stable/jj.16971572.8> (Viitattu 19.1.2026).
- Tanner, L., Saarni, S. and Nykänen, E., 2025. *Hyvinvointialueen itsehallinnon rajoilla. Miten oikeus riittäviin terveystalveihin rajaa hyvinvointialueen paikallista itsehallintoa?*. *Lakimies*, 123(2), pp.254-281.
- Tiihonen, S. 2004. *From Governing to Governance: A Process of Change*. Tampere: Tampere University Press. Saataavilla:

- https://trepo.tuni.fi/bitstream/handle/10024/68068/from_governing_to_governance_2004.pdf (Viitattu 19.1.2026).
- Tiittula, L. 2017. *Politiikan kielen analyysia yleistajuisesti*. Virittäjä, 121(3).
<https://doi.org/10.23982/vir.65072>
- Tuomi, J. & Sarajärvi, A. 2018. *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi (uud. laitos)*. Helsinki: Tammi.
- Turunen, J. 2015. *Dialogi, politiikka ja väittely parlamentissa*. Idän tutkimus 3/2015.
- Vakkala, H., Sinervo, L-M. & Jäntti, A 2021. *Local Self-Government in Finland*. In: Brezovnik, B., Hoffman, I. & Kostrubiec, J. (eds), *Local Self-Government in Europe*. Institute for Local Self-Government Maribor, Maribor, pp. 173–206. Saatavilla: <https://doi.org/10.4335/978-961-7124-00-2.06>
- Varden, H. 2016. *Self-Governance and Reform in Kant's Liberal Republicanism – Ideal and Non-Ideal Theory in Kant's Doctrine of Right*. *DoisPontos*, 13(2). Saatavilla: <https://doi.org/10.5380/dp.v13i2.43128> (Viitattu 19.1.2026).
- Virtanen, A. & Viinamäki, L. 2025. Hyvinvointialueiden ja yksityisten palveluntuottajien yhteistyö KANTA-palveluihin liittymisessä. Lumen – Lapin ammattikorkeakoulun verkkolehti. (3/2025).
- Vuori, J. 2021. *Laadullinen sisällönanalyysi. Teoksessa Jaana Vuori (toim.) Laadullisen tutkimuksen verkkokäsikirja*. Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietoaarkisto [ylläpitäjä ja tuottaja]. <<https://www.fsd.tuni.fi/fi/palvelut/menetelmaopetus/>>. [Viitattu 4.4.2026.]

Verkkolähteet

- Alakoski, R. 2025. *Varha tekee laittoman budjetin, koska palvelut on pakko järjestää – ”Tällainen lakilimbo tämä nyt on”*. Salon Seudun Sanomat, 23.10.2025. Saatavilla: <https://www.sss.fi/2025/10/varha-tekee-laittoman-budjetin-koska-palvelut-on-pakko-jarjestaa-tallainen-lakilimbo-tama-nyt-on/> (Viitattu 1.3.2026).
- Alste, M. 2024. Hyvinvointialueen johtaja: Puolet alueista voisi lakkauttaa. Saatavissa: <https://yle.fi/uutiset/lyhyesti/74-20103850> (Viitattu 24.5.2026)
- Council of Europe, Congress of Local and Regional Authorities. 2024a. *Good level of local democracy in Finland but the new tier of self-government needs strengthening*. Saatavilla: <https://www.coe.int/en/web/congress/-/council-of-europe-congress-good->

- level-of-local-democracy-in-finland-but-the-new-tier-of-self-government-needs-strengthening (Viitattu 19.1.2026).
- Council of Europe. 2024b. *Recommendation 516 (2024): Monitoring of the application of the European Charter of Local Self-Government in Finland*. Saatavilla: <https://search.coe.int/cm?i=0900001680b205ac> (Viitattu 19.1.2026).
- Council of Europe n.d.a. *Details of Treaty No.122. European Charter of Local Self-Government (CETS No. 122)*. Saatavilla: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treatyenum=122> (Viitattu 1.2.2026).
- Council of Europe n.d.b. *European Charter of Local Self-Government*. Saatavilla: <https://www.coe.int/en/web/impact-convention-human-rights/european-charter-of-local-self-government#/Belarus> (Viitattu 1.2.2026).
- Espoon kaupunki. 2025. *Kaupunginjohtajan talousarvioesitys 2026: Lasten ja nuorten pääkaupunki satsaa kouluihin ja päiväkoteihin*. STT Info, 28.10.2025. Saatavilla: <https://www.sttinfo.fi/tiedote/71558652/kaupunginjohtajan-talousarvioesitys-2026-lasten-ja-nuorten-paakaupunki-satsaa-kouluihin-ja-paivakoteihin?publisherId=3385&lang=fi> (Viitattu 1.4.2026). [[espoo.fi](https://www.sttinfo.fi/tiedote/71558652/kaupunginjohtajan-talousarvioesitys-2026-lasten-ja-nuorten-paakaupunki-satsaa-kouluihin-ja-paivakoteihin?publisherId=3385&lang=fi)]
- Espoon kaupunki. n.d. *Väestö*. Espoon kaupunki. Saatavilla: <https://www.espoo.fi/fi/kaupunki-ja-paatoksenteko/tutkimus-ja-tilastot/vaesto> (Viitattu 1.4.2026).
- European Commission 2022. *Self-rule index for local authorities in the EU, Council of Europe and OECD countries, 1990–2020*. Directorate-General for Regional and Urban Policy, Luxembourg: Publications Office of the European Union. Saatavilla: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/analysis/KN-07-22-144-EN-N.pdf (Viitattu 1.2.2026).
- Heikkilä, M. 2025. *Hyvinvointi-alueet on laitettu pelaamaan nälkäpeliä rahoituksesta, sanoo Etelä-Karjalan Sally Leskinen*. Yle. Saatavissa: <https://yle.fi/a/74-20189917> (Viitattu 1.3.2026)
- Helsingin Sanomat. 2024. *USU-gallup: Enemmistö suomalaisista kieltäisi poliitikkojen kolmoisroolit*. Helsingin Sanomat. Saatavilla: <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000010724768.html> (Viitattu 1.4.2026).
- Hyvil. 2026. *Vaalikelpoisuus ja esteellisyys*. Hyvinvointialueyönantajat Hyvil, 20.3.2026. Saatavilla: <https://www.hyvil.fi/hallinto-ja-juridiikka/vaalikelpoisuus-ja-esteellisyys/> (Viitattu 1.4.2026).

- Kuntaliitto. 2024. *Miten Euroopan johtava ihmisoikeusjärjestö arvioi Suomen lähidemokratian tilaa?* Saatavilla: <https://www.kuntaliitto.fi/ajankohtaista/2024/miten-euroopan-johtava-ihmisoikeusjarjesto-arvioi-suomen-lahidemokratian-tilaa> (Viitattu 19.1.2026).
- Kuntaliitto. 2026. *Kuntien ja hyvinvointialueiden yhteistyö ja yhdyspinnat*. Saatavilla: <https://www.kuntaliitto.fi/yhteistyö-ja-yhdyspinnat> (Viitattu 1.4.2026). [[kuntaliitto.fi](https://www.kuntaliitto.fi)]
- Kuntaliitto. n.d.a 2.6 *Itsehallinto*. Saatavilla: <https://www.kuntaliitto.fi/tietotuotteet-ja-palvelut/verkkajulkaisut/uusien-kestavien-kuntien-roolit/2-6-itsehallinto> (Viitattu 19.1.2026).
- Kuntaliitto. n.d.b. *Aluevaltuustojen kokoonpanot ja taustat*. Saatavilla: <https://www.kuntaliitto.fi/tietotuotteet-ja-palvelut/analyysit-ja-tietoaaineistot/aluevaltuustojen-kokoonpanot-ja-taustat> (Viitattu 19.1.2026).
- Lehtiniemi, K., Neihum, A. & Koistinen, S. 2025. *Aluevaltuutetut turhautuivat demokratian puutteeseen – osa luopuu pesteistään: ”Ollaan siellä kumileimasimena”*. MTV Uutiset, 27.3.2025. Saatavilla: <http://mtvuutiset.fi/artikkeli/aluevaltuutetut-turhautuivat-demokratian-puutteeseen-osa-luopuu-pestesta-olla-siella-kumileimaisimena/9126474> (Viitattu 1.4.2026).
- Macleod, C. 2020. *John Stuart Mill*. In: Zalta, E. N. (ed.) The Stanford Encyclopedia of Philosophy, Summer 2020 Edition. Saatavilla: <https://plato.stanford.edu/archives/sum2020/entries/mill/> (Viitattu 19.1.2026).
- Manninen, C. 2025. *Triplapäättäjien määrä laskee Varsinais-Suomessa – tutkija: Kansanedustajien kolmoisroolin kieltäminen olisi hankalaa*. Yle, 27.3.2025. Saatavilla: <https://yle.fi/a/74-20151632> (Viitattu 1.4.2026).
- Mäkelä, K. 2025. *Yöpäivystyksiä lakkautetaan, ja se saattaa ruuhkauttaa jäljelle jäävät – tältä näytti yö Turun päivystyksessä*. Yle. Saatavissa: <https://yle.fi/a/74-20188483> (Viitattu 1.4.2026)
- Nieminen, I.-M. 2025. *Kymmeniä kansanedustajia valittiin kolmoisrooleihin – ”Pitkää päivää pitää duunata”, toteaa kokoomuksen Kopra*. STT / Uutissuomalainen. Julkaistu Aamupostissa 14.4.2025. Saatavilla: <https://www.aamuposti.fi/uutissuomalainen/8448391> (Viitattu 1.4.2026).
- Niinola, M. 2024. *Politiikan puheesta tuli lyhyessä ajassa rajumpaa: katso esimerkit*. Yle. Saatavissa: <https://yle.fi/a/74-20068224> (Viitattu 4.4.2026)

- Nissinen, E. 2024. *Eturivin poliitikot siirretään sivuun historiallisissa päätöksissä*. Helsingin Sanomat. Saatavilla: <https://www.hs.fi/pkseutu/art-2000010274846.html> (Viitattu 1.4.2026).
- Paananen, H., Jäntti, A., Haveri, A., Sinervo, L.-M. & Sinkkonen, J. 2024a. *Havaintoja hyvinvointialueiden toiminnan käynnistymisestä ja suhteesta kuntiin: HALKO-hankkeen väliraportti*. Valtioneuvoston julkaisuja. Saatavissa: https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/165731/VNTEAS_2024_27.pdf (Viitattu 1.3.2025).
- Paananen, H, Heikkilä, M, Jäntti, A & Haveri, A 2024b, *Hyvinvointialueiden aluevaltuustojen rooli aluevaltuutettujen näkökulmasta*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan artikkelisarja Policy Brief, Nro 12/2024, Valtioneuvoston kanslia. <https://tietokayttoon.fi/julkaisu?pubid=47401> (Viitattu 1.3.2025).
- Palmgren, S. 2023. Ahvenanmaan itsehallinto. Oikeusministeriö. Saatavilla: <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/server/api/core/bitstreams/290fc587-09e2-455a-b8ae-7167aa03207e/content> (Viitattu 1.4.2026)
- Suomi.fi-verkkotoimitus. 2024. *Muu itsehallinto*. Saatavilla: <https://www.suomi.fi/kansalaiselle/oikeudet-ja-osallistuminen-yhteiskuntaan/oikeusturva-ja-kuluttajansuoja/opas/nain-julkinen-hallinto-toimii/muu-itsehallinto> (Viitattu 1.2.2026).
- Sutinen, T. 2020. *Oppositio moitti sote-uudistuksen lisäävän byrokratiaa: ”Tämä lakipaketti ei tuo yhtään uutta hoitajaa, sosiaalityöntekijää tai lääkäriä”*. Helsingin Sanomat, 14.12.2020. Saatavilla: <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000007681227.html> (Viitattu 1.4.2026).
- Tilastokeskus. n.d. *Aluevaalit*. Saatavilla: <https://www.tilastokeskus.fi> (Viitattu 19.1.2026).
- Tilastokeskus, 2025. *Kuntavaalit*. Saatavilla: <https://stat.fi/fi/dokumentaatio/muutoksia-tilastoissa/cm3mzvm77np207uokwbjsnne> (Viitattu 21.5.2026)
- Tutkihallintoa.fi. n.d. *Hyvinvointialueiden talous*. Saatavilla: <https://www.tutkihallintoa.fi/hyvinvointialueiden-talous/#mita-taloustietoja-hyvinvointialueet-raportoivat> (Viitattu 1.4.2026)
- Viinikka, P. 2026. *Lapissa ainutlaatuinen tilanne: ministeriö valittaa hyvinvointialueen päätöksestä hallinto-oikeuteen*. Yle. Saatavissa: <https://yle.fi/a/74-20223338> (Viitattu 29.4.2026)

- Yle. 2024a. *Päivitettyt luvut paljastavat: hyvinvointialueet menossa miinukselle vielä aiempaa enemmän – Purra: ”Näin ei voi jatkua”*. Saatavissa: <https://yle.fi/a/74-20105710> (Viitattu 23.11.2024).
- Yle. 2024b. *Aluevaltuutetut kertovat, miten vallanpuute turhauttaa: ”Ilman verotusoikeutta aluevaltuustot ovat silkkaa läpsyttelyä”*. Saatavissa: <https://yle.fi/a/74-20077723> (Viitattu 23.11.2024).
- Yle. 2024c. *Yle kysyi: moni kansanedustaja aikoo jättää paikkansa aluevaltuustossa keväällä*. 6.12.2024. Saatavilla: <https://yle.fi/a/74-20127802> (Viitattu 19.1.2026).