



Vaasan yliopisto
UNIVERSITY OF VAASA

Oskar Hagström

”Kyllä ajatus ja olettamus oli, että sitä päätösvaltaa on tosi paljon enempi täällä alueella”

Hyvinvointialueen itsehallinto, aluevaltuutettujen kokemana

Johtamisen akateeminen yksikkö
Hallintotieteen Pro Gradu -tutkielma
Sosiaali- ja terveyshallintotieteen maisteriohjelma

Vaasa 2025

VAASAN YLIOPISTO**Johtamisen akateeminen yksikkö**

Tekijä:	Oskar Hagström
Tutkielman nimi:	”Kyllä ajatus ja oletamus oli, että sitä päätösvaltaa on tosi paljon enempi täällä alueella”: Hyvinvointialueen itsehallinto, aluevaltuutettujen kokemana
Tutkinto:	Hallintotieteiden maisteri
Oppiaine:	Sosiaali- ja terveyshallintotiede
Työn ohjaaja:	Aino Rantamäki ja Harri Jalonen
Valmistumisvuosi:	2025
Sivumäärä:	84

TIIVISTELMÄ:

Hyvinvointialueuudistus on suomalaisen julkishallinnon nykyhistorian merkittävin rakenteellinen uudistus. Uudistus ei vaikuta vain hyvinvointialueisiin, vaan sen vaikutukset ulottuvat yhteiskunnan kaikille tasoille uudistaen koko demokraattista järjestelmää. Hyvinvointialueiden myötä syntyy uusi aluehallinnollinen taso. Hyvinvointialueiden aloittaessa muutos ei ole valmis, vaan se on vasta käynnistynyt.

Hyvinvointialueet ovat organisaatiosta ja sen toimijoista, mutta myös alueellisesta uskomusjärjestelmästä muodostuvia instituutioita. Instituutiot edustavat pysyvyyttä, mutta yhteiskunnalliset ja rakenteelliset muutokset haastavat niiden integriteettiä. Instituutiot rakentuvat niissä omaksuttujen käyttäytymismallien, eli logiikoiden varaan. Yhteiskunnalliset muutokset haastavat näitä omaksuttuja logiikoita, eritoten silloin kun instituutiot joutuvat vastaanottamaan disruptiivisia logiikoita. Tilanteessa, jossa logiikat eivät täsmää, eikä niitä kyetä yhteensovittamaan syntyy institutionaaliseksi kompleksisuudeksi kuvattu tilanne. Instituution kykyä selviytyä kompleksisestä ongelmavyyhdistä voidaan edistää dialogilla, yhteistyöllä sekä selkeään omistajuuteen nojaavalla johdonmukaisella toiminnalla, josta käytetään nimitystä institutionaalinen työ.

Tutkielma on laadullinen tutkimus, jossa yksilöhaastattelun kohdejoukkona on toiminut hyvinvointialueen seitsemän aluevaltuutettua. Siinä on selvitetty miten aluevaltuutetut kokevat hyvinvointialueen itsehallinnon toteutuvan. Edelleen on selvitetty mitkä tekijät heikentävät ja toisaalta vahvistavat koettua itsehallintoa. Tutkielman aineisto on analysoitu sisällönanalyysillä, abduktiivista päättelyä hyödyntäen.

Tutkielman keskeisin tulos on, että itsehallinnon koetaan olevan hyvin rajattua tai paikoin jopa täysin olematonta. Voimakkaasti rajattu itsehallinto syntyy ennen kaikkea voimakkaan, yksityiskohtaisen ja ministeriöiden kesken ristiriitaisen valtionohjauksen, rahoitusmallin sekä verotusoi-keuden puutteen yhteisvaikutuksesta. Hyvinvointialueen aluevaltuutetut kokevat, että jäljelle jää vain näennäinen mahdollisuus päättää hyvinvointialueen omista asioista.

Tuloksista havaitaan, että hyvinvointialue on instituutiona kohdannut hyvinvointialueuudistuksen esille tuomia pysyvyyttä haastavia logiikoita, eikä ole kyennyt yhteensovittamaan niitä institutionaalisen työn avulla. Hyvinvointialueen itsehallintoa on mahdollista vahvistaa lisäämällä alueellista yhteistyötä ja dialogia sekä johdonmukaistamalla alueellista päätöksentekokykyä. Teot ovat tunnusomaisia instituutioille, joissa on institutionaalisen tekojen avulla kyetty edistämään yhteen törmäävien logiikoiden integraatiota ja saavuttamaan organisatorista hybridisaa-tiota.

AVAINSANAT: Hyvinvointialueet, instituutiot, aluehallinto, valtionohjaus, itsehallinto, haastattelu

Sisällys

1	Johdanto	6
1.1	Tutkielman tausta	6
1.2	Tutkielman tavoite ja tutkimusongelmat	7
1.3	Tutkielman rakenne	8
2	Julkisen hallinnon uudistaminen	9
2.1	Julkishallinnon uudistusten päävirtaukset	9
2.2	Julkishallinnon uudistuminen Suomessa	11
2.3	Kuntien itsehallinto vs. valtion talousohjaus	13
2.4	Sosiaali- ja terveydenhuollon rakenneuudistuksen tausta	15
2.5	Sosiaali- ja terveydenhuollon rakenneuudistuksen toimeenpano ja ohjaus	18
2.6	Sote-palveluiden uudistamisen kompleksisuus	21
3	Instituutiot, kompleksisuus ja instituutionaalinen työ	25
3.1	Institutionaaliset logiikat	26
3.2	Instituutionaalinen muutos	28
3.3	Instituutionaalinen kompleksisuus	30
3.4	Instituutionaalinen työ	33
4	Tutkielman toteuttaminen	38
4.1	Tausta	38
4.2	Tutkimusmenetelmät	40
4.3	Aineistonkeruu	42
4.4	Analysointi	45
5	Tulokset	51
5.1	Kokemus autonomian toteutumisesta	51
5.2	Autonomiia vahvistavat tekijät	56
5.3	Autonomiia heikentävät tekijät	60
6	Yhteenveto ja pohdinta	66
6.1	Johtopäätökset	66
6.2	Tutkielman luotettavuuden ja eettisyyden arviointi	70

6.3	Jatkotutkimustarpeet	73
	Lähteet	74
	Liitteet	82
	Liite 1. Teemahaastattelurunko	82
	Liite 2. Saatekirje aluevaltuutetuille	83

Kuviot

Kuvio 1. Poliittikkasykli

Kuvio 2. Teema-haastattelu

Kuvio 3. Teema-alueiden tunnistaminen

Kuvio 4. Abduktiivisen analyysin prosessi

Taulukot

Taulukko 1. Logiikoiden välinen vuorovaikutus ja konfliktiherkkyys

Taulukko 2. Malli pelkistettyjen ilmaisujen muodostamisesta

Taulukko 3. Malli luokittelusta ja abstrahoinnista

Taulukko 4. Kokemus autonomian toteutumisesta

Taulukko 5. Autonomiaa vahvistavat tekijät

Taulukko 6. Autonomiaa heikentävät tekijät

1 Johdanto

Hyvinvointialueiden syntyä ja ns. sote-uudistukseksi kutsuttua julkisen hallinnon uudistamista voidaan pitää lähihistorian suurimpana julkishallinnon ja demokratian muutoksena (Peltonen ja muut, 2025, s. 4). Uudistus ei vaikuta vain hyvinvointialueisiin, vaan sitä voidaan pitää julkisen hallinnon ja demokraattisen järjestelmän kokonaisuudistuksena (Nerg ja muut, 2022), joka vaikuttaa laajasti koko julkisen hallinnon rakenteisiin. Muutoksen on jo valmisteluvaiheessa tunnistettu muodostuvan kompleksiseksi ja kohtaavan erityyppisiä, ratkaisemattomaksikin luokiteltavia, ongelmia (Jalonen, 2020, s. 307).

Uudistusta on käytännössä, tavalla tai toisella, valmisteltu aina vuoden 2007 Paras-hankkeesta lähtien (Leppänen ja muut, 2024, s. 3) ja useiden hallituskausien ajan 2010- ja 2020-luvulla. Hyvinvointialueet aloittivat toimintansa lopulta vuonna 2023, mutta muutos ei kuitenkaan ole vielä valmis, vaan pikemminkin vasta alussa. Rakenteellinen uudistaminen sekä hyvinvointialueiden oman identiteetin rakentuminen tulee vielä viemään aikaa (Paatela ja Tynkkynen, 2024, s. 2).

1.1 Tutkielman tausta

Hyvinvointialueiden itsehallinto (tai sen puute) on ollut esillä julkisessa keskustelussa jo useasti hyvinvointialueiden ensimmäisen valtuustokauden aikana (Paukkeri 2024; Pirilä 2024). Julkisessa keskustelussa näkökulmana on usein puutteellinen kokemus hyvinvointialueen omasta itsehallinnosta. Osa kritiikistä kohdistuu hyvinvointialueiden sisäiseen päätöksentekomenettelyyn ja kansanvallan toteutumiseen, mutta usein esillä on myös hyvinvointialueiden niukka rahoitus, jonka koetaan rajaavan autonomiaa merkittävästi. Verkkomediat ja tiedotusvälineet ovat tehneet omia kartoituksiaan mm. aluevaltuutettujen vaikutusmahdollisuuksista (Pirilä 2024; Viljanen 2024) ja niissä korostuvat varsin synkät ja pettyneet arviot valtuustojen todellisesta liikkumavarasta ja mahdollisuudesta

toteuttaa alueellaan autonomista päätöksentekoa. Usein kritiikin kohteena on myös ve-rotusoikeuden puute, jota ruokkinee vahva historia paikallisesta itsehallinnosta (Paananen ja muut, 2024, s. 2).

Hyvinvointialueiden käynnistyminen ja ensimmäinen valtuustokausi on ollut myös Keski-Pohjanmaalla alueellisesti haastava. Talouden sopeuttaminen sekä hyvinvointialueen synnytyks- ja kasvukivut aiheuttivat ”hallintokriisiksi” kuvaillun tilanteen hyvinvointialueella vuonna 2024, jonka jälkimainingit ovat jatkuneet vielä 2025 vuoden puolellakin (Vihanta, 2024). Muutos julkisen hallinnon rakenteissa on siinä määrin tuore, että tutkittua ja julkaistua tietoa hyvinvointialueiden itsehallinnosta ja päätöksenteosta on toistaiseksi saatavilla niukasti. Vertaisarvioidun tutkimustiedon puutteen voitaneen olettaa korjautuvan ajan myötä. Saatavilla on julkaisuja, jota käsittelevät mm. demokratian toteutumisesta ja sen kustannuksia (Peltonen ja muut, 2025) sekä hyvinvointialueiden itsehallinnon tarkastelua lainopillisesta näkökulmasta (Tanner ja muut, 2025). Hyvinvointialueiden valtuustojen roolista ja aluevaltuutettujen kokemuksista on saatavilla vasta ensimmäisiä julkaisuja, pääasiassa raporttimuotoisia (Paananen ym. 2024, s. 3). Näissä hahmottuu samankaltainen kuva rajallisesta itsehallinnosta kuin tiedotusvälineiden anekdoottimaisessa uutisoinnissa yksittäisten valtuutettujen kokemuksista.

1.2 Tutkielman tavoite ja tutkimusongelmat

Tässä pro gradu -tutkielmassa tarkastellaan hyvinvointialueen poliittista päätöksentekoa aluevaltuustotasolla sekä sitä, miten valtionhallinnon ja hyvinvointialueen aluevaltuuston välinen suhde sekä valtionohjaus vaikuttaa aluevaltuutettujen kokemaan hyvinvointialueen autonomiaan. Erityisenä kiinnostuksen kohteena on nimenomaisesti valtuutettujen kokemus itsehallinnon toteutumisesta, omalla hyvinvointialueella. Tutkimus painottuu sosiaali- ja terveystalouteen liittyvään päätöksentekoon, rahoitusmalliin ja palveluntuotantoon. Edellä mainitun lisäksi hyvinvointialueiden vastuulle kuuluu myös pelastustoimen järjestäminen. Rajauksen takia ministeriöiden ja aluevaltuuston välisen

suhteen tarkastelussa korostuu sosiaali- ja terveysministeriön sekä valtionvarainministeriön ohjaus. Sisäministeriön toteuttamaa ohjausta ja roolia käsitellään hyvin niukasti.

Tutkimuskysymykset:

- (1) Miten aluevaltuutetut kokevat hyvinvointialueiden autonomian toteutuvan?
- (2) Mitkä tekijät vahvistavat autonomian toteutumista?
- (3) Mitkä tekijät heikentävät autonomian toteutumista?

Tutkimus on laadullinen ja sen tiedonkeruu on suoritettu yksilöityinä teemahaastatteluiluina. Aineiston analyysissa on hyödynnetty abduktiivista lähestymistapaa. Kohdejoukko koostuu Keski-Pohjanmaan hyvinvointialue Soiten valtuuston sekä hallituksen puheenjohtajistosta (N=7). Puheenjohtajisto on selkeästi rajattu kohdejoukko, jolla voidaan katsoa olevan erityistä perehtyneisyyttä sekä omakohtaista kokemusta valtuustotason poliittisesta päätöksenteosta.

1.3 Tutkielman rakenne

Johdantoa seuraavan tutkielman teoreettisessa viitekehyksessä käsitellään ilmiötä kahdesta eri näkökulmasta. Toisen pääluvun aiheena on julkishallinnon lähihistorian merkittävimmät kehityskaaret suomalaisessa yhteiskunnassa. Kolmannessa luvussa tarkastellaan instituutioita sekä institutionaalisia ilmiöitä, jossa kiinnostuksen kohteena on erityisesti instituutioiden kohtaama muutos, niihin liittyvät yhteensovittamisen haasteet sekä ristiriitaisista logiikoista seuraava institutionaaliseksi kompleksisuudeksi kutsuttu ongelmavyhti.

Neljäs pääluku kuvaa tutkielman aineistonkeruun sekä analyysin teoreettista taustaa ja referoi tutkimuksen käytännön toteutusta. Tulokset ovat esitetty viidennessä pääluvussa ja lopulta kuudennessa pääluvussa käsitellään johtopäätökset sekä eettiset pohdinnat. Lisäksi luvussa pohdintaan jatkotutkimustarpeita.

2 Julkisen hallinnon uudistaminen

Julkisen palvelun sekä niiden hallinnoinnin reformit voidaan määritellä tarkoituksenmukaiseksi toiminnaksi, jossa pyritään vaikuttamaan ja muuttamaan julkishallinnon organisaatioiden rakenteita sekä prosesseja siten, että ne toimisivat paremmin (Pollit & Bouckaert 2011, s. 2). Julkisen hallinnon kehittäminen ei kuitenkaan voi olla vallatonta tai poukkoilevaa, sillä siinä on otettava huomioon julkisen hallinnon erityispiirteet, kuten poliittinen ohjaus, säädösidonnaisuus, velvoite dokumentaatiosta ja toiminnan läpinäkyvyys (Ikonen, 2015, s. 49). Julkishallinnon kehittämiseen liittyy myös aina demokratiaa sekä siitä seuraavaa poliittisen päätöksenteon elementtiä. Julkishallinnon ei tulisi liiaksi ailahdella ja siksi siihen on sisäänrakennettu pysyvyyttä ja pitkävaikutteisuuksia koostavia rakenteita. Ikonen (2015, s. 45–46) kuitenkin väittää, että se kykenee uudistumaan silloin, kun poliittinen päätöksenteko tukee uudistumista. Uudistaminen on kuitenkin aina tasapainottelua poliittisen päätöksenteon, viranhaltijajohtamisen sekä kansanvallan välillä.

Julkisen hallinnon uudistaminen ei näin ollen koskaan ole lineaarista, vaan pikemminkin sotkuista ja paikoitellen jopa epäjohtonmukaista. Hallinnon sekä sen järjestämisvastuulla olevien palveluiden ”parempi toimivuus” on sekin vaikeasti määriteltävissä. Sen voidaan katsoa tarkoittavan samaa lopputulosta pienemillä resursseilla (*tehokkuutta*) ja toisaalta taas tavoitteena voi olla tuottaa parempaa palveluntuotantoa (*tuloksia*). Uudistamiseen liittyy käytännössä aina poliittista päätöksentekoa, joka tuo mukanaan omat lainalaisuutensa. Uudistamisen seurauksena syntyneiden tulosten (isoloitu) tarkastelu on hankalaa yhteiskunnan kompleksisuuden takia ja poliittisten syitten takia muutoksen seurauksia ei aina välttämättä edes haluta tarkastella (Pollit & Bouckaert 2011, s. 15–16).

2.1 Julkishallinnon uudistusten päävirtaukset

Julkishallinnon muutoksen painopiste, sekä muutoksen tavoitteet ovat vaihdelleet vuosikymmenten kuluessa. Lähi-historiasta tunnistetaan kolme merkittävää julkishallinnon

uudistamisen pääsuuntausta, jotka ovat New Public Management (NPM), Neo-Weberian State (NWS) sekä New Public Governance (NPG) (Pollit & Bouckaert 2011, s 22; Krogh & Triantafillou 2024, s. 1). Kolmea keskeistä virtausta voidaan tarkastella yhdistämällä Pollitin ja Bouckaertin (2011, s. 11–22) kuvailua Baileyn (2003, s. 7–11) julkisen talouden taustateorioihin seuraavasti:

New Public Management, eli uusi julkisjohtaminen on suuntaus, jossa katsotaan, että lisääntynyt markkinaehtoinen toiminta ja markkinatalouden ihanteiden tuominen julkiselle sektorille säästää kustannuksissa ja tuottaa parempia sekä tehokkaampia palveluita, joko kilpailuilla markkinoilla tai kuvitteellisen kilpailun avulla. Mallissa pyritään irtaantumana liiallisesta raskaasta byrokratiasta ja virtaviivaistamaan julkista hallintoa sekä sen toimintaa. Suuntauksen katsotaan lähteneen liikkeelle 1970-luvulla Yhdysvalloista, josta se rantautui myös muihin länsimaihin viimeistään 1980-luvulla. NPM suuntaus sisältää *liberaalille talousteorialle* tyypillisiä elementtejä, eli uskon vapaaseen markkinatalouteen sekä yksilön lisääntyvään vapauteen. Yksityisen sektorin rooli korostuu palveluiden tuottajana ja valtion rooli painuu enemmän taka-alalle keskittyen tarjoamaan yksityiselle sektorille edellytykset kilpailla palveluntuotannon markkinoilla.

Ajan kuluessa julkishallinto on länsi- ja pohjoismaissa kehittynyt suuntaan, josta voidaan käyttää nimitystä *Neo-Weberian state*, eli uusweberiläinen suuntaus. Malli on jonkin verran kiistelty, eikä sen voi väittää olevan kaiken kattava kuvaus 1990- ja 2000-luvun taitteessa tapahtuneista muutoksista. Myös uusweberiläisessä suuntauksessa pyritään tehostamaan ja uudistamaan julkishallintoa, mutta ei täysin markkinaehtoisesti, sillä valtion kontrolloiva ja ohjaava rooli on vahvasti läsnä. Suuntaukselle on tyypillistä, mm. pohjoismaiselle hyvinvointiyhteiskunnalle tyypillinen, *uusliberaali talousteoria*, jossa on pohjimmillaan vahva sosiaaliturvan olemassaolo ja pyrkimys yhdenvertaisiin mahdollisuuksiin. Markkinatalouden ihanteita pyritään silti edistämään myös julkishallinnossa. Yksityisen sektorin rooli on toimia palveluntuottajana, julkisen sektorin palveluntuotannon rinnalla.

Yhteiskunnan muodostuessa nykyään yhä enemmän yhteisvaikutuksessa olevista verkostoista, on kahden edellä mainitun lisäksi tunnistettavissa myös *New Public Governance* -suuntaus, jolle on tunnusomaista verkostojen ja horisontaalisen yhteistyön vahva korostaminen ja hyödyntäminen. Tausta-ajatuksena on se, että verkostot ovat lopulta joustavampia ja tehokkaampia, kun pelkkä markkinatalous tai hierarkia yksinään. Verkostojen syntyminen on usein emergenttiä, eikä niiden syntymistä yhteiskunnassa voi, eikä kannata, näin ollen täysin kontrolloida. Näin ollen verkostoja on viisasta pyrkiä hyödyntämään ja hallinnoimaan järkevällä tavalla, täydellisen kontrollin sijasta.

Mallien tarkkarajainen keskinäinen vertailu ei kuitenkaan välttämättä ole kovin tarkoituksenmukaista, sillä ne kietoutuvat osaksi yhteiskunnan muuta kehitystä ja vaikuttavat omassa kontekstissaan osana ympäröivää yhteiskuntaa, ts. niiden soveltaminen on osa isompaa yhteiskunnan ja julkisen hallinnon evoluutiota. Sen arvioiminen miten hyvin mallien virtaukset on toimeenpantu ja onko niiden implementoituminen onnistunut, on sekin hyvin haastavaa. Parhaimmillaankin päädytään korkeintaan vain vertailemaan eri mallien paikallisia vaikutuksia (Pollit & Bouckaert 2011, s. 23–24).

2.2 Julkishallinnon uudistuminen Suomessa

Suomessa julkisen hallinnon kehityksen lähihistorialle on tunnusomaista keskus-, alue- ja paikallishallinnon valtasuhteiden sekä painopisteiden väliset muutokset. Viime vuosikymmenten ajan tämän muutoksen virtaus on pääosin ollut valtiolta kohti alue- ja paikallishallintoa. Näiden vastuu- ja valtasuhteiden muutosten rinnalla Suomenkin julkishallinnon kehittymisessä on, kuten muissakin länsi- ja pohjoismaissa, havaittavissa 1980-luvulta lukien markkinaehtoisempaan suuntaan tapahtuva kehitystä mm. valtion liikelaistosten ja niihin liittyvien rahoitusmallien kehittymisen myötä. Myös 90-luvulla jatkettiin useiden uudelle julkisjohtamiselle (*NPM*) tyyppillisten, yksityis sektorilta tuttuun ohjaus-

mekanismien ja ihanteiden edistämistä, kuten tulosohjaus, ostopalvelut, kilpailuttaminen sekä tilaaja-tuottaja-malli (Stenvall & Virtanen, 2021 s. 45–49). Uuden julkisjohtamisen (NPM) liikkeellepanevana voimana katsottiin olevan näkökulma, jossa julkinen hallinto oli raskasta ja tehotonta ja sen tuloksellisuutta ja tehokkuutta pyrittiin edistämään juuri kilpailun ja markkinaehtoisuuden avulla (Stenvall ja muut, 2016, s. 51–52).

Myöhemmin 1980 ja 1990-luvun taitteessa nähtiin Suomessakin uuden julkisen hallinnan (NPG) mukaisien oppien virtausta julkishallintoon. Uudistusten oppien omaksumiselle ei ole määriteltävissä tarkkarajaista ajanjaksoa, vaan johtamisen kehityskulku on aikaisempaa häilyvämpää ja niissä tapahtuu aikaisempaa enemmän ristivetoa eri intressien vaikutusten alla (Stenvall ja muut, 2016, s. 55–56). Suomessakin julkisen johtamisen tavoitteet ja käytännöt painottuivat yhtä voimakkaammin yhteistyön ja verkostojen hyödyntämiseen, jossa korostuvat julkisen-, yksityisen- ja kolmannen sektorin yhteistyö, yhdistettynä kansalaisten ja sidosryhmien yhteistyön valjastamiseen (Stenvall ja muut, 2016, s. 56–57).

Pollit ja Bouckaert (2011, s. 112–113) argumentoivat, että markkinatalouden oppien omaksuminen ja implementoituminen suomalaisessa julkishallinnossa, on lopulta ollut muutosvauhdiltaan, kansainvälisesti vertailtuna, varsin maltillista. Osasyynä tälle maltilliselle markkinatalouden oppien implementoimiselle he pitävät mm. Suomen hajautettua (alue)hallintoa ja kuntien poikkeuksellisen vahvaa autonomiaa. Vahvan autonomian turvin kunnat ovat voineet jokseenkin valikoiden omaksua julkishallinnon muutoksia, osin jopa itse asettamansa ehtojen mukaisesti.

Suomen julkishallinnon erityspiirteenä voidaankin pitää, kansainvälisestikin vertailuna, juuri em. hyvin hajautettua julkishallinnon mallia, jota voimakkaasti edistettiin erityisesti 1980- ja 1990-luvulla (Pollit & Bouckaert 2011, s.51–52). Myös Sandberg (2022, s.4) nostaa esille saman huomion viitatessaan Euroopan unionin vuonna 2022 julkaisemaan selvitykseen, jossa Pohjoismaat erottuvat, muista EU ja OECD maista, vahvalla kunnallisella

itsehallinnolla. Suomen erityispiirteenä mainitaan, että kunnilla, joita ensinnäkin on lukumääräisesti hyvin paljon, on suuri määrä lakisääteisiä tehtäviä.

Kuntien suuri lukumäärä sekä vahva itsehallinto on Suomen julkishallinnossa erityisen prominentti piirre. Tämä erityispiirre on vuosien kuluessa, kuntien merkittävän heterogeenisyyden takia, aiheuttanut haasteita julkisten palveluiden turvaamisessa (Hiilamo & Salin 2020, s. 39–40). Kuvaava onkin, että pelkästään vuosien 2005–2021 aikana Suomessa nähtiin 78 erityyppistä kuntaliitosta, jonka seurauksena kuntien määrä väheni neljänneksellä (Kuntaliitto 2024). Stenvallin ja Virtasen (2021, s. 51–52) mukaan julkishallinnon sisällöllinen uudistaminen ei 2000- ja 2010-luvulla kuitenkaan ollut enää yhtä johdonmukaista, kun 1980-luvun ja vuosituhannen vaihteen vahvan uudistamisen välinen jakso. Muutokset politisoituvat ja hallitusohjelmien hallintoa uudistavat hankkeet jäivät usein puolitiehen.

Virtanen ja Stenvall (2021, s. 94–95) argumentoivat, että julkisen hallinnon kehittyminen tapahtuu lopulta pitkälti edustuksellisen demokratian eli poliittisten valtasuhteiden mukaisesti. Uudistukset siis käytännössä politisoituvat ja muuttuvat lopulta valtakysymyksiksi. He pitävät mm. nykyisen sosiaali- ja terveydenhallinnon uudistuksen valmistelua tyypillisenä esimerkkinä valtarakenteisiin painottuvasta ja jumiutuneesta uudistuksesta (s. 96).

2.3 Kuntien itsehallinto vs. valtion talousohjaus

Kuntien vahva itsehallinto on suomen julkishallintoa leimaava ominaisuus, joka todetaan perustuslain (739/1999) pykälässä 118. Samaisen pykälän mukaan kunnilla on verotusoikeus, jolla osin turvataan lakisääteisten palveluiden rahoitus pohjaa. Julkishallinto, julkisen sektorin palveluntuotanto mutta myös julkinen talous ovat käytännössä, ennen sosiaali- ja terveydenhuollon rakenneuudistusta, rakentuneet vahvojen peruskuntien sekä niiden autonomian varaan. Mallin lähtökohtana on, että valtio säätää kunnille tietyt tehtävät ja antaa vastavuoroisesti kunnille valtionosuuksia palveluiden järjestämistä varten.

Järjestelmän perusolettamana on malli, jossa valtion edellyttäessä kuntia järjestämään jokin palvelu, on sen myönnettävä siihen myös rahoitus. Valtionosuuksien lisäksi kunnille on kuitenkin, palveluita turvaamaan, säädetty verotusoikeus. Verotusoikeudella turvataan riittävä taloudellinen pohja palveluiden järjestämiseksi. (Averio ja muut, 2019, s. 19–20).

Julkishallinnon rahoitusvirrat ovat usein monikanavaisia, kuten ne ovat erityisesti sosiaali- ja terveyspalveluissa. Rahoituspohjan merkittävimminä kanavina ovat valtionosuudet sekä kunnan oma verotus. Valtionosuuksien avulla valtio varmistaa, että kunnat suoriutuvat niille annetuista tehtävistä. Valtionosuudet eivät lähtökohtaisesti ole korvamerkittyjä, vaan yleiskatteellisia, joka mahdollistaa sen, että kunta voi toteuttaa itsehallintonsa päättämällä itse, miten ja mihin valtionosuudet käytetään. Valtionosuudet ovat myös mekanismi, jolla valtion tasolta voidaan tasata alueiden ja kuntien (taloudellista) eriarvoisuutta. Toisaalta kuntien todellisen itsehallinnon kannalta keskeinen elementti on sen verotusoikeus. Verotuksen avulla kunta voi kerätä kansalaisilta ja yhteisöiltään rahaa, palveluiden tuottamista ja niihin liittyviä investointeja varten (Averio ja muut, 2019, s. 27–34).

Julkisen talouden mallia on kehitetty useiden uudistusten avulla 1990 ja 2010 luvulla. Aiheena on usein ollut juuri valtionosuusjärjestelmän uudistaminen. Uudistamisen painopisteenä on ollut usein kuntien itsehallinnon ja autonomian lisääminen. Valtion ja kuntien suhde on kuitenkin ongelmallinen, sillä valtion taloudellinen tilanne väistämättä vaikuttaa kuntiin. 1990-luvun uudistuksen yhteydessä paikallishallinnon autonomiaa lisättiin, mutta samalla kuntien tehtävät ja vastuut kasvoivat, valtionosuuksien todellisuudessa samalla vähentyessä (Pollit & Bouckaert, 2011, s. 52). Tämä osaltaan kasvatti kuntien painetta reagoida rahoitusvajeeseen veroprosenttia korottamalla (Averio ja muut, 2019, s. 66–70). Juuri verotusoikeuden voidaankin katsoa olevan, suomalaisessa vahvoihin peruskuntiin nojaavassa järjestelmässä, kuntien itsehallinnon keskeinen tekijä (Nyholm ja muut, 2016, s. 164–166).

2.4 Sosiaali- ja terveydenhuollon rakenneuudistuksen tausta

Sosiaali- ja terveyspalveluiden muutoshistoria on seurannut, muun julkishallinnon ja julkisen palveluntuotannon, kehityskulkua kohti vahvoja peruskuntia. Keskushallinnon purkamisen alkoi jo osin 1980-luvulla (Vartiainen, 2008 s. 48) ja vuoden 1993 valtiosuus-uudistuksella pyrittiin entisestään vahvistamaan paikallishallinnon autonomiaa ja tulosohjausta, myös sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisen osalta (Vartiainen, 2005, s. 166). Valtiosuusjärjestelmää uudistettiin 90-luvulla pariin otteeseen, joidenka yhteydessä järjestelmän rahoitusmalli koki merkittävän ideologisen muutoksen. Aikaisemmin toteutuneisiin kustannuksiin perustuva malli, muuttui 90-luvulla asteittain tarveperustaiseksi (Vartiainen, 2005, s.167–168).

Hiilamo ja Salin (2020, s. 28–29) kritisoivat jälkikäteen tätä keskushallinnon purkamiseen ja alueelliseen autonomian lisäämiseen pyrkivää muutosta ja väittävät sen olleen virhe. Uudistuksen seurauksena alueelliset erot palveluiden saatavuudessa ja laaduissa alkoivat välittömästi kasvaa, eikä valtioneuhjauksella (esim. Sosiaali- ja terveysministeriön toimesta) kyetty katkaisemaan tätä kehitystä. Valtioneuhjauksen rooli ja painoarvo jäi sitouvuustasoltaan liian kevyeksi, sen ollessa lähinnä suosituksia ja informaatio-ohjausta. Edellisen lisäksi erikoissairaanhoidon menot kasvoivat 1990- ja 2000-luvulla jyrkästi (Hiilamo & Salin, 2020, s. 30). Kunnat suoriutuivat tehtävistään melko lailla hyvin aina vuosituhannen vaihteeseen asti. 2000-luvulla finanssikriisi, lakisääteisten velvoitteiden kuorma (erityisesti sosiaali- ja terveyspalveluissa) sekä hallinnon jatkuva monimutkistuminen tekivät kuntien tilanteesta tukalan. Lopulta kävi yhä ilmeisemmäksi, että kunnat eivät huoltosuhteen heikentyessä ja sosiaali- ja terveyspalveluiden vaatimusten kasvassa enää selviä niiden järjestämisestä (Nyholm ja muut, 2016, s. 158).

Aikaisemman kaksijakoisen järjestelmän (valtio, kunnat) välille sijoittuva alueellinen tai maakunnallinen välitaso on Suomen julkisessa hallinnossa erityisen ongelmallinen ja haastava hallinnon taso. Siitä on käytännössä muodostunut julkisen hallinnon ikuisuus-kysymys, jonka asemasta on käyty keskustelua aina 1860-luvulta asti (Nyholm ja muut, 2016, s. 156–157). Yhteiskunnan kehitys (mm. väestön ikääntyminen ja palvelutarpeen

kasvu) on kuitenkin johtanut tilanteeseen, jossa kunnat eivät enää selviä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä (Nyholm ja muut, 2016, s. 158). Nyholm ja muut (2016, s. 158–159) nostavat esille, että kunnallishallintopohjainen kuntayhtymämalli ajautui lopulta tilanteeseen, jossa epäonnistunut työnjako, pirstoutunut hallinto sekä kansanvaltaisuuden puute (poliittinen päätöksenteko toteutui välillisesti kuntavaalien kautta saadulla mandaatilla) yhdistettynä sosiaali- ja terveydenhuollon väitettyn kriisiytymiseen teki jatkosta mahdottoman.

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistaminen voidaan jakaa kolmeen eri osakokonaisuuteen. Nämä kokonaisuudet ovat palveluiden järjestäminen, palveluiden tuottaminen sekä niiden rahoittaminen. Uudistuspyrkimysten hankaluutta selittää osin vahva polku-riippuvuus, jossa kunnat ovat historiallisesti vastanneet sote-palveluista. Reseptinä ja keskeisenä tavoitteena on jo pitkään toiminut usko vahvaan integraatioon kustannusten hillitsijänä sekä kuntia ”leveämmät hartiat” ja sen mukainen laajempi väestöpohja. Kehittäminen on kulkenut 2007 alkaneen ns. Paras-hankkeen ja sitä seuranneen vastuukuntamallin kautta, kohti nykymallista täysintegraatiota ja kuntia isompia itsehallintoalueita (Hiilamo & Salin 2020, s. 38–44.) Pollitin ja Bouckaertin (2011, s. 51) mukaan isojen hallintouudistusten toimeenpano voi olla erityisen hankalaa, mikäli julkishallinto on hajautettu ja perustuu alue- tai liittovaltiopohjaiseen järjestelmään, kuten se Suomessa on. Hajautetun mallin vahvuutena voidaan toisaalta pitää sitä, että se mahdollistaa aluekohtaiset kokeilut, jossa uusia toimintamalleja voidaan pilotoida valtakunnallista reformia pienemmässä mittakaavassa.

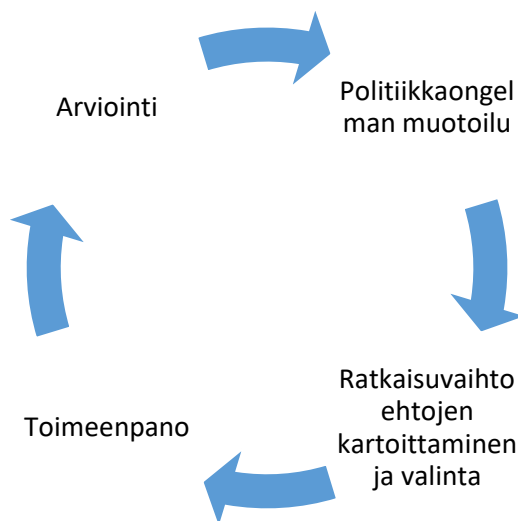
Yhtenä sosiaali- ja terveydenhuoltolain uudistuksen merkittävimmistä esiasteista ja kokeiluista voidaan pitää Kainuun maakunnan hallintokokeilua vuosina 2005–2012, joka koski mm. sosiaali- ja terveydenhuoltopalveluiden hallintoa ja tuottamista (Leppänen ja muut 2024, s. 5). Edelleen vastaavan integraation esimerkkinä on myös valmistelun aikana pidetty Etelä-Karjalan alueen kuntayhtymä EKSOTE:a, joka oli varhainen integraation toimeenpanija. Näiden alueellisten kokeilujen viitoittamana on rakenteellisesta reformista pyritty Suomessa päättämään jo useiden hallituskausien ja -ohjelmien aikana.

Pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelman mukaan (valtioneuvosto 2011, s. 56) sosiaali- ja terveystalouden palvelurakennetta uudistettaisiin osana kuntarakenteen uudistusta. Hallitusohjelman mukaan järjestämis- ja rahoitusvastuu säilyisi edelleen kunnilla mutta hallitusohjelma sisälsi ns. poikkeusmenettelyn, joka on käytännössä vastuiden siirto isommille sosiaali- ja terveydenhuoltoalueille. Alexander Stubbin pääministerikauden hallitusohjelman (valtioneuvosto 2014, s. 4) mukaisesti tavoitteena oli jo nykyistä mallia enemmän muistuttava perusteellinen sosiaali- ja terveystalouden uudistus. Ohjelman mukaan myös palveluiden rahoitusjärjestelmän uudistusta tulisi jatkamaan. Vuonna 2015 julkaistu Juha Sipilän pääministerikauden hallitusohjelma perusteli mm. SWOT-analyysin (valtioneuvosto 2015, s. 9) avulla sitä, että sosiaali- ja terveystalouden uudistus on yksi hallituskauden ns. kärkihankkeista (valtioneuvosto 2015, s. 13). Hallitusohjelman rakennepoliittisen uudistuksen mukaisesti suunnitelmana oli toteuttaa palveluiden horisontaalinen- ja vertikaalinen integraatio sekä järjestämiskäytäntö, jossa enintään 19 itsehallintoaluetta vastaa palveluista.

Stubbin ja Kataisen hallitusten tavoin, myös Sipilän hallituskauden aikana sosiaali- ja terveystalouden uudistus jäi toteuttamatta. Uudistuksen toteutumattomuus johti useiden hallituskriisien kautta lopulta maaliskuussa 2019 hallituksen eroamiseen (valtioneuvosto 2019a). Hallituskausien kestoosuuskin, sosiaali- ja terveystalouden rakenteellisen uudistuksen, toteuttaminen jatkui pääministeri Antti Rinteen hallitusohjelmassa. Hallitusohjelman (valtioneuvosto 2019b, s. 152) mukaan sosiaali- ja terveystalouden järjestäminen koottaisiin kuntia suurimmille itsehallintoalueille, joidenka vastuulle siirretään myös pelastustoimen järjestäminen. Rinteen oma pääministerikausi jäi lopulta lyhyeksi, mutta sama rakenneuudistus sisältyi myös pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelmaan (valtioneuvosto 2019c, s. 153). Marinin hallitus päätti lopulta rakenneuudistuksesta kesällä 2021 (valtioneuvosto, 2022).

2.5 Sosiaali- ja terveydenhuollon rakenneuudistuksen toimeenpano ja ohjaus

Sosiaali- ja terveydenhuollon rakenneuudistumisen etenemistä voidaan tarkastella ns. politiikkasyklin avulla. Politiikkasyklin kuuluu neljä keskeistä vaihetta, jotka ovat politiikkaongelman muotoilu, ratkaisuvaihtoehtojen kartoittaminen ja valinta, toimeenpano sekä arviointi (Pekkola ja muut, 2016, s. 78). Jo aikaisemmin olemme todenneet näistä mm. arvioinnin olevan usein puutteellista, joka usein kumpuaa myös haluttomuudesta toteuttaa sitä (Pollit ja Bouckaert 2011, s. 15–16, 23–24). Merkille pantavaa on se, että jo ongelman muotoilussa (ks. luku 2.4) käytetään poliittista valtaa, sillä ongelman muotoilu itsessään vaikuttaa jo siihen, miten ratkaisut määritellään. Ratkaisu voi olla ongelmaan nähden ”oikea”, mutta itse ongelma on määritetty ”väärin”. (Pekkola ja muut, 2016, s. 79).



Kuvio 1. Politiikkasykli (Pekkola ja muut, 2016, s. 78)

Politiikkasyklissä, joka on kuvattu kuviossa 1, ongelman muotoilua ja vaihtoehtojen kartoittamista ja valintaa (=päättöksenteko) seuraa hallintoreformin seuraavassa vaiheessa uudistuksen toimeenpano, ts. se miten julkishallinnon eri toimijat saadaan toimimaan muutoksen ja uuden linjan mukaisesti. Päättöksentekoprosessin jälkeen tapahtuvaan toi-

menpanoon kuuluva ohjaus jaetaan tyypillisesti kolmeen eri tyyppiin, jotka ovat normiohjaus, resurssiohjaus ja informaatio-ohjaus (Lammintakainen & Rissanen 2018, s. 53–55, 60–61; Stenvall & Virtanen 2021, s. 112–113).

Normiohjaus luo lainsäädännöllisen perustan toiminnalle. Se sisältää sekä lakisääteiset tehtävät mutta myös valvontaperusteet, joiden avulla esim. sosiaali- ja terveydenhuollossa ohjataan palveluiden saatavuutta ja niihin pääsyä. Normiohjaus on historiallisesti ollut vähentymään päin, mutta huoli palveluiden saatavuuden eriarvoisuudesta on korostanut mm. valvonnan merkitystä.

Resurssiohjaus määrittää ennen kaikkea sen taloudellisen kehyksen sekä rahoituksen virtauskanavat, jolla palvelun on tuotettava. Resurssiohjauksella tavoitellaan tehokkuutta ja sitä että resurssit jakaantuisivat oikeudenmukaisesti ja nykyään myös tarveperustaisesti. Resurssiohjauksen tarveperusteisuudesta huolimatta, siinä voi olla myös vaikuttavuuteen tai kehitys ja innovaatiotoimintaan kanavoitua rahoitusta.

Informaatio-ohjaus ei ole luonteeltaan velvoittavaa, vaan se sisältää mm. suosituksia ja toiminnan arviointia. Informaatiolla pyritään myös vaikuttamaan kansalaisten toimintaan. Poliitiikkaohjelmat (esim. hallitusohjelma) ovat myös informaatio-ohjauksen viestin välittäjiä.

Ohjausta voidaan toteuttaa myös muutoin, kun em. kolmen perinteisen keinon voimin. Valvonnan voidaan katsoa olevan oman erillinen osa ohjausta, vaikka sen perustat ovatkin normiohjauksessa. Lisäksi julkisia vartoja voidaan ohjata kehitys- ja innovaatiotoimintaan. Wynen ja muut (2016, s 1143–1145) nostavat esille, että yhteiskunnallinen kehitysvauhti on kasvanut ja siihen tulisi vastata nopeammalla ja innovatiivisemmalla reagoinnilla, myös julkishallinnossa. Samalla on kuitenkin havaittavissa, että merkittävät reformit lisäävät stressiä ja epävarmuutta, mikä voi taas paradoksaalisesti vähentää muun muassa riskinottoa ja sen myötä heikentää innovaatio- ja kokeilukulttuurin ylläpitoa.

Toimeenpanoon liittyvän ohjauksen voidaan ideologialtaan katsoa seuraavan kahta päälinjaa. Ensimmäinen linja, jossa korostuu *normiohjaus*, on poliittis-juridis-hallinnollinen, jossa julkinen järjestelmä pakottaa hallintolain ja viranomaisten voimalla muutosta kohti täytäntöönpanoa. Toinen malli, jossa korostuu *resurssiohjaus*, on ns. markkinaehtoisen edistämisen malli, jossa toimeenpano ulkoistetaan yksityisen sektorin toimijoille luomalla markkinatilanne, joka edistää tätä päämäärää (Pekkola ja muut, 2016, s. 87).

Hyvinvointialueiden aloituksen myötä ohjauksen roolia on voimakkaasti lisätty ja se aikaisempaa valtiokeskeisempää. Uudistetun rahoitusmallin myötä ennen kaikkea valtion resurssiohjauksen rooli on merkittävä. Valtio-ohjattu rahoitusmalli muodostaa perusteet tälle vahvalle valtiokeskeiselle ohjaukselle (Lehtonen ja muut, 2023, s. 32). Laki hyvinvointialueista (611/2021) sisältää valvonta ja ohjausmekanismia myös ns. arviointimenettelyyn (§122). Valtionvarainministeriö voi käynnistää arviointimenettelyn, mikäli hyvinvointialueen talous heikkenee siinä määrin, että se täyttää pykälässä 123 määritellyt kriteerit. Lehtonen ja muut (2023, s. 34) pitävät arviointimenettelyä vahvana ohjauksellisenä instrumenttina, jonka konkreettinen uhka voi johtaa tilanteeseen, jossa jopa palveluntuotanto kärsii.

Ohjauksen rinnalla ja sitä tehdessä on saman aikaisesti otettava huomioon, että reformin implementoinnin yhteydessä tapahtuu silti edelleen sisällön muovautumista ja muodostumista, ohjauksesta riippumatta. Tämä on seurausta siitä, että eri toimijat päätyvät tulkitsemaan ja punnitsemaan muutoksen sisältöä, peilaten sitä omaan asemaansa, arvoihinsa sekä siihen miten muutos vaikuttaa juuri ko. toimijoihin. Nämä tulkinnat vaikuttavat siihen, miten muutos ja sen sisältö lopulta koetaan (Michel ja muut, 2022, s. 404–405). Toisaalta voidaan yhtä lailla sanoa, että julkishallinnon reformien toimeenpano on nimenomaisesti eri toimijoiden yhteistoimintaa, eikä muutosta synny, ellei se jalkaudu laajasti yhteiskunnan eri aloille. Samanaikaisesti on otettava huomioon, että toimijoiden

suuri määrä sekä vaatimus heidän yhteistoiminnastansa ja yhteensovittamisesta osataan myös heikentää toimeenpanon implementoitumisen todennäköisyyttä (Michel ja muut, 2022 s. 405).

Reformin päätöksentekovaihetta ja sen toimeenpanoa ei näin ollen voida täysin erottaa toisistaan, erillisiksi vaiheiksi prosessia. Todellisuudessa reformin sisältö ja sen tulkinnat elävät vielä toimeenpanovaiheessa. Lopputulosta ei pysty täysin, ohjauksesta ja valvonnasta huolimatta, kontrolloimaan vaan eri intressiryhmien (esim. julkishallinto, kansalaiset, järjestöt ja yksityinen sektori) tulkinnat ja tahtotilat saavat aikaan kehityskaaren, jossa toimeenpanon lopputulos syntyy usean eri toimijan yhteisvaikutuksesta (Michel ja muut, 2022 s. 405).

2.6 Sote-palveluiden uudistamisen kompleksisuus

Pekkola muut (2016, s. 82–83) viittaavat Rittelin ja Webberiin (1973) kyseenalaistaessaan edellä kuvatun politiikkasyklin lineaarisuuden. Rittelin ja Webberin (1973) mukaan yhteiskunnallisia ja sosiaalisia ongelmia ei voi ratkaista luonnontieteellisen ihanteen mukaisesti lineaarisesti. Yhteenkietoutuneet ongelmat sekä niiden ”ratkaisemattomuus” ei ole ainoastaan nykyaikaisen yhteiskunnan piirre, vaan poliittisten ongelmien sisäänrakennettu ominaisuus. Edellä mainittu ajattelutapa kyseenalaistaa näin ollen koko politiikkasyklin vaiheistetun lineaarisuuden. Myös Raisio ja muut (2018, s. 7) kyseenalaistavat yhteiskunnallisen päätöksenteon rationaalisuuden. Ensimmäinen rationaalisuutta haastava tekijä on ajattelumme subjektiivisuus, jossa jokaiseen tietoperusteiseen päätökseemme vaikuttaa lopulta omat ajattelumallimme. Toinen rationaalisuutta ja lineaarisuutta haastava tekijä on yhteiskunnallisten ongelmien merkittävä kompleksisuus.

Termillä kompleksinen on nykyään useita eri tulkintoja, mutta paluu latinankieliseen sanan alkuperään ”complexus”, eli *yhteenkietoutunut, punottu yhteen* auttaa ymmärtämään, miten kompleksisuusajattelua voidaan hyödyntää julkishallintoa ja erityisesti sosiaali- ja terveyspalveluja tarkasteltaessa (Vartiainen, 2005. s. 167). Vartiainen (2005, 2.

170) on kuvannut Suomen ja Ruotsin sote-palveluiden aikaisempaa uudistamista. Hän pitää Suomessa siihen mennessä tehtyjä rakenteellisia ja organisatorisia muutoksia varsin maltillisina, sillä ne ovat keskittyneet lähinnä päätöksenteon tasoon ja rahoitukseen. Vähäisestä rakenteellista muutoksesta huolimatta nämäkin muutokset ja reformit muodostavat todellisuudessa muutosten ketjun, yhden ison muutoksen sijaan. Jo näissä aikaisemmissa muutoksissa on havaittavissa kompleksiselle järjestelmälle tyypillisiä haasteita, joita on osin epäonnistuneesti pyritty torjumaan liian lineaarisilla ja toisistaan irrallisilla ratkaisuilla (Vartiainen, 2005, s. 170–175).

Siinä missä 1990-luvulla uudistettiin lähinnä rahoitusta ja päätöksenteon tasoa, on nykyinen nimenomaisesti sosiaali- ja terveydenhuollon rakenneteellinen uudistus. Rakenteet uudistuvat siinä määrin, että kokonaisuus on vaatinut tarkastelua mm. suhteessa perustuslakiin (731/1999) sekä Euroopan neuvoston itsehallinnon peruskirjaan (66/1991). Vaikka em. peruskirja on sisällöltään periaatteellinen ja puiteluontoinen, on hyvinvointialueiden lainvalmistelussa kuitenkin katsottu, että sen ohjausta tulisi noudattaa. Hyvinvointialueisiin sovelletaan kuitenkin tulkintaa, jossa lainvalmistelun ulkopuolelle on rajattu peruskirjan vaade siitä, että julkisilla viranomaisilla tulisi olla mahdollisuus päättää taloudellisista voimavaroista ja maksuista sekä niiden suuruudesta (Tanner ja muut, 2025, s. 258).

Uudistusta on valmisteltu pitkään. Joidenkin tulkintojen mukaan sen käynnistyminen voidaan paikantaa vuonna 2007 käynnistyneeseen Paras-hankkeeseen (Leppänen ja muut, 2024, s. 3) ja sen on ennakoitu sisältävän huomattavaa kompleksisuutta. Jalonen (2020, s. 302–305) kuvailee kirjallisuuskatsauksessaan sote-järjestelmää sekä sen uudistamista ja ennakoi, että kokonaisuuteen tulee sisällymään rakenteellista, toiminnallista, ohjauksellista sekä ideologista kompleksisuutta.

Rakenteellinen kompleksisuus muodostuu siitä, että sote-palveluiden tuottaminen on verkostomaista ja muodostuu monen eri sektorin ja toimijan yhteistoimin-

nasta. Pelkkä toimijoiden lukumäärä ei sinänsä vielä luo järjestelmästä kompleksista, vaan kompleksisuus syntyy nimenomaan toimijoiden verkostosta, niiden välisistä kytkennöistä sekä yhteenkietoutumisesta. Vaikutukset eivät ole isoituja ja kohdistu vain yhteen organisaatioon, vaan verkostomainen järjestelmä kehittyy yhdessä, ollen jatkuvassa vuorovaikutussuhteessa toisiin toimijoihin. Todellisuudessa yhteiskunnalliset vaikutukset ovat kaiken lisäksi sote-kenttää laajemmat sillä muutos vaikuttaa myös mm. opetus- ja kulttuuripalveluihin sekä elinkeinoelämän rakenteisiin.

Toiminnallinen kompleksisuus aiheutuu eri toimijoiden (erityisesti julkinen vs. yksityinen sektori) toimintaa ohjaavista vaatimuksista sekä niiden keskinäisestä priorisoinnista. Nämä instituutionaaliset logiikat voivat olla yhteensovitettavissa, mutta ne voivat olla myös törmäyskurssilla. Sote-järjestelmässä nämä logiikat tulisi pystyä yhteensovittamaan riittävässä määrin. Toiminnallista kompleksisuutta aiheuttavat myös valmistelun aikaiset juridiset tulkinnat, ristiriidat sekä niiden yhteensovittaminen.

Ohjauksellinen kompleksisuus syntyy osin järjestelmän polkuriippuvuudesta, jossa järjestelmä on muotoutunut vuosien kuluessa siihen kohdistuneen ohjauksen, vallankäytön, veloitteiden ja intressien vaikutuksesta. Tämä ruokkii osioita, intressien ristiriitoja sekä luo pirstaleisen tilannekuvan, jossa kuntien autonomia huolimatta he ovat joutuneet tuotantovetoisten palveluiden laskun loppumaksajaksi, erityisesti erikoissairaanhoidossa.

Ideologinen kompleksisuus koostuu järjestelmään kohdistuvista poliittisista ja ideologisista arvoristiriidoista, jotka yhdessä toiminnallisen kompleksisuuden alla mainittujen tekijöiden kanssa synnyttävät mm. instituutionaalista kompleksisuutta. Sote-alalla on yhteisesti jaettu arvoja, mutta myös tyypillisiä poliittisen kentän (*oikea, vasen*) sekä tuotantomuodon (*julkinen, yksityinen*) ruokkimia ideo-

logisia ristiriitoja. Konsensus tuntuu olevan siitä, että järjestelmä ei enää voi nojata autonomisiin kuntiin, mutta näkemuseroja on sen suhteen, kuinka monta kuntaa isompaa itsehallintoaluetta Suomeen tulisi perustaa.

Hallintorakenteiden uudistaminen on em. ideologisista syistä erityisen haastavaa ja sille on tunnusomaista muutosten kerrostuminen ja niiden välinen heiluriliike. Hallinnon uudistaminen on lopulta poliittisten ideologioiden taistelukenttä ja siksi on tyypillistä, että se altistuu heiluriliikkeelle, jossa jokaista muutosta seuraa ajan kuluessa vastareaktio. Julkishallinnolle on tyypillistä myös polkuriippuvuus, jossa valta-asemaan päässyt uudistus vahvistaa itseään, kunnes ajan kuluessa sille syntyy riittävän voimakas vastareaktio (Airaksinen ja muut, 2016, s. 291–292).

3 Instituutiot, kompleksisuus ja instituutionaalinen työ

Instituutiot ovat yhteiskunnan sosiaalisia rakenteita, jotka koostuvat yhteisistä käytännöistä, toimintatavoista, säännöistä ja jotka alkuperäisen määrittelyn mukaan muodostavat yhteisellä säädöspohjalla toimivan organisaation (Scott, 2008a s. 427–428). Kiinnostus ymmärtää ja käsitellä organisaatioita instituutiona kumpusi alun perin tarpeesta tutkia sitä, miten sosio-kulttuuriset tekijät vaikuttivat ja muoivasivat organisaatioiden rakenteita, hierarkiaa, toimintamalleja ja yhteisvaikutusta oman toimintaympäristönsä kanssa (Greenwood ja muut 2014, s. 1208–1209). Aikanaan tarpeena oli jopa pyrkiä selvittämään Max Weberin alkuperäisen byrokratiamallin toimivuutta sekä sitä, miten organisaatiot pohjimmiltaan muistuttavat tai muuttuvat ajan kuluessa muistuttamaan toisiansa (Alvesson & Spicer 2019, s. 201; Greenwood ja muut, 2014, s. 1207). Sittemmin on lisääntynyt ajattelutapa, jossa instituutiot voidaan käsittää muodostuvan myös yhteisen historian, kulttuurin, identiteetin ja tarinoiden ympärille, eivätkä aina vaadi ympärilleen varsinaista jäykkää organisaatorakennetta (Scott, 2008a s. 429).

Toisesta näkökulmasta katsottuna voidaan sanoa, että muodollisetkaan organisaatiot eivät koostu vain teknisestä organisaatorakenteesta, resursseista sekä organisaation toimintaa ohjaavista säännöistä. Organisaation sisällä on havaittavissa ns. institutionaalisia voimia, jotka pitävät sisällään mm. sosiaalisia käyttäytymismormeja, tarinoita sekä professiokohtaisia käyttäytymismalleja (Scott, 2008a s. 427). Scott (2008a, s. 428–429) jakaa nämä organisaation sosiaaliseen käyttäytymismormistoon vaikuttavat institutionaaliset voimat säädöspohjaisiin, normatiivisiin ja kulttuuritietoisiin elementteihin. Eri voimat vaikuttavat eri organisaatioissa eri tavalla ja muodostavat keskenään toimintaa ohjaavia sosiaalisia toimintamalleja ns. institutionaalisia logiikoita. Eri aloilla voi edellä mainittujen teknisten vaatimusten ja institutionaalisten voimien paine vaikuttaa eri tavoin ja eri voimakkuudella. Scottin esimerkissä (2008a, s. 436) sairaalat nostetaan esille työympäristönä, jossa on sekä korkea teknisten vaatimusten mutta myös institutionaalisen voimien saman aikainen paine.

Alvesson ja Spicer (2019, s. 206) esittävät instituutionaalisen teorian historiaa käsittelevässä artikkelissaan kritiikkiä *instituutio- ja instituutionaalinen teoria* -käsitteiden epätarkkaa määrittelyä kohtaan. Heidän mielestensä niiden määrittelystä on tullut liian epätarkkaa ja niitä käytetään kuvaamaan lähes mitä tahansa sosiaalisen kanssakäymisen yhteydessä tapahtuvaa käytöstä. Greenwood ja muut (2014, s. 1210) yhtyvät tähän kritiikkiin ja huomauttavat, että instituutioiden toimintaa tutkittaessa pitäisi keskittyä nimenomaan organisaatioiden toimintaan, eli mm. johtamiseen, rakenteisiin sekä siihen miten organisaatiot käsittelevät kohtaamansa haasteita. Scott (2008b, s. 227) osaltaan korostaa, että ennen kaikkea ammattilaiset ja asiantuntijat ovat pääasiallisia instituutionaalisia toimijoita ja instituutiot ovat näin ollen organisaatioita, joissa tapahtuu ammattilaisten välistä vuorovaikutusta ja käytetään ammattilaisille suotua valtaa.

Instituutiot voivat muodostua myös osajärjestelmistä, jotka ovat keskenään ns. löyhäsidonnaisia. Julkinen sektori, koko poliittishallinnollisine järjestelmineen, koostuu todellisuudessa useasta itsenäisestä osajärjestelmästä, joka ovat vaihtelevalla sitovuustasolla kytkeytyneet toisiinsa. Löyhäsidonnaisuus on tyypillistä kompleksisissa toimintaympäristöissä, jossa osajärjestelmien kytkennät voivat olla myös hyvin heikkoja. Keskinäisen sidonnaisuuden tason määrittelee käytännössä yhteisten nimittäjien ja muuttujien määrä. Löyhäsidonnaiset järjestelmät ovat muuntautumiskykyisiä ja niiden yhtenä perusominaisuutena (voi olla) myös pysyvyys, muuttuvassakin toimintaympäristössä (Pekola ja muut, 2016, s. 103–104).

3.1 Instituutionaaliset logiikat

Instituutionaaliset logiikat ovat ihmisten käyttäytymistä ohjaavia viitekehyksiä, jotka ohjaavat eri toimijoiden ja ryhmien käytöstä, ongelmiin suhtautumista sekä sitä miten he arvioivat omaa asemaansa ja reaktioitansa esim. muutoksen yhteydessä (Michel ja muut, 2022, s. 403). Lawrence ja Suddaby (2006, s. 244) vertaavat näitä logiikoita jopa professiokohtaisiin myytteihin, jotka rakentavat sitä mielikuvaa, miten yksilöt tulkitsevat ympäröivää maailmaa. Myyttien avulla yksilöille rakentuu heidän sosiaalista viiteryhmäänsä

kuvaava tarina, joka osaltaan luo heille ja heidän ryhmälleen legitimizeettiä, mutta myös ohjaa sitä miten ympäröivään maailmaan tulee suhtautua ja miten siinä tulee käyttäytyä.

Lehtonen ja muut (2023, s. 207) kuvailevat samaa ilmiötä hyvinvointialueiden johtamista käsittelevässä teoksessaan, mutta käyttävät tästä nimitystä ”osakulttuuri”. Osakulttuurin kuvataan olevan kollektiivinen sosiaalinen ilmiö, joka ilmenee ”talon tapoina”, arvoina ja normeina. Terveystieteiden haastaa erityisesti professiokohtaiset käyttäytymisnormistot, jotka lääketieteen saralla jakautuvat vielä erikseen eri erikoisalojen traditioihin (Lehtonen ja muut, 2023, s. 208). Toimintakulttuuriin vaikuttaa Lehtosen ja muiden (2023, s. 208–209) mukaan myös perinteinen ammattikuntien ja jopa sukupuolijakauman historian muodostama hierarkia, jossa lääkärikunnalla on tyypillisesti hyvin vahva yhteiskunnallinen asema. Hyvinvointialueilla on myös paikalliseen poliittiseen historiaan liittyvää polkuriippuvuutta, joka on ajan kuluessa muodostanut tiettyjä käytäntöjä päätöksenteoon. Ne voivat näkyä esimerkiksi siinä, miten aktiivisesti poliitikot ja valmistelevat viranhaltijat tekevät yhteistyötä jo päätöksenteon valmisteluvaiheessa (Lehtonen ja muut, 2023, s. 211).

Stenvall ja muut (2016, s. 33) käyttävät julkishallinnon laajemmassa kontekstissa vallitsevista institutionaalisista logiikoista nimitystä ”hallintoideologia”. Institutionaalisten logiikoiden tavoin ne ohjaavat julkishallinnon funktiota ja muodostavat niiden keskeiset periaatteet. Vallitseva uskomus ja ideologia (ts. institutionaalinen logiikka) ylläpitää jatkuvuutta ja pysyvyyttä ja määrittelee minkä periaatteiden mukaisesti julkishallintoa tulee johtaa ja kehittää. Toisaalta vallassa oleva logiikka myös määrittelee sen, miten uudistamiseen suhtaudutaan, ja mitkä ovat toivotun muutoksen pääasiallisesti toimet ja tavoitteet. Kokonaisuutta kuitenkin haastaa se, että julkishallinnon eri osilla ja tasoilla voi kilpailla useat eri logiikat ja eri instituutioilla (esim. hallinnon rakenteilla) voi olla samanaikaisesti eri logiikat valta asemassa (Stenvall ja muut, 2016, s. 34).

3.2 Institutionaalinen muutos

Vaikka instituutiot omalla tavallaan edustavat jatkuvuutta ja pysyvyyttä yhteiskunnassa, kohdistuu niihin jatkuvasti muutosta edistäviä voimia. Muutos voi olla sisäsyntyistä, jolloin myötävaikuttavina tekijöinä voivat olla esim. organisaation sisäiset konfliktit ja näkemuserot, mutta myös organisaation heikko suorituskyky tai tulos. Ulkoisia muutosta edistäviä tekijöitä ovat esimerkiksi toimintaympäristön poliittiset muutokset sekä yhteiskunnallinen taloustilanne (Scott 2008a, s. 437).

Institutionaalista muutosta ajavat ulkoiset tekijät voidaan tarkemmin jakaa myös toiminnallisiin, poliittisiin ja sosiaalisiin. Toiminnalliset muutokset voivat olla esim. muutos kilpailutilanteessa tai alan muuttuminen enemmän markkinaehtoiseksi. Muutokset poliittisella kentällä voivat ravistaa instituutioiden asemaa ja koko toimintaympäristöä. Tämä voi johtaa siihen, että tiettyjen instituutioiden ja professioiden legitimitetti ja asema muuttuvat yhteiskunnassa jopa pysyvästi. Muutokset ulkoisessa ympäristössä voivat olla myös sosiaalisia, jolloin esimerkiksi työvoiman monimuotoisuus tai yhteiskunnan arvojen muutos saavat aikaan niin laajaa toimintaympäristön muutosta, että se aiheuttaa institutionaalista muutosta organisaatiossa (Dacin ja muut, 2002, s. 46–47).

Greenwoodin ja muiden (2014, s. 1215) mukaan NPM-ihanteiden läpilyönti julkisen hallintoon on esimerkki institutionaalisesta muutoksesta, jossa toisen toimialan ihanteiden (= markkinatalous) instituutionaaliset logiikat pyrkivät työntymään sisälle ja aiheuttamaan instituutionaalista muutosta vastaanottavassa toimialassa. Vastaavasti uuden julkisen hallinnan kehitysvaihe, haastoi aikanaan uuden julkisjohtamisen opit ja sai aikaan seuraavan institutionaalisen muutoksen. Julkishallinnossa on merkille pantavaa, että muutokset eivät ole täysin toisiaan poissulkevia, vaan pikemminkin jatkumo, jonka lisäksi ne myös kerrotustuvat, eivätkä näin ollen ole tarkkarajaisia (Stenvall ja muut, 2016, s. 34–35.)

Greenwood ja muut (2014, s. 1215) viittaavat MacNultyyn ja Ferlieen (2002, s. 362) referoidessaan terveydenhuollon muutosta käsittelevää tutkimusta, jossa havaittiin vastaanottavan instituution (= terveydenhuolto) omien pysyvien logiikoiden olevan niin vahvoja ja muutos aikaisempaan niin suuri, että todellista institutionaalista muutosta ja toisen toimialan logiikoiden omaksumista ei kuitenkaan välttämättä tapahdu lainkaan tai ainakin se kestää juuri terveydenhuollossa huomattavasti oletettua pitempään. Myös Stenvall ja muut (2016, s. 35) nostavat myös esille terveydenhuollon muutoksen haastavana kokonaisuutena. Suomessa terveydenhuollossa halutaan samanaikaisesti edistää tehokkuutta, mutta samalla vaalia hyvinvointiyhteiskuntaan kuuluvasta palveluiden yhdenvertaisuudesta. Hyvinvointiyhteiskunnan julkisessa terveydenhuollossa joudutaan näin ollen jo lähtökohtaisestikin tasapainottelemaan kahden vallitsevan logiikan välillä.

Organisaatioiden eri toimijoiden rooli muutoksessa on merkittävä. Instituutiot reagoivat muutoksen toimijoiden ja organisaatiossa tietyssä asemassa olevien ns. agenttien avulla, jotka toimivat muutoksen välittäjinä. Näiden toimijoiden asema ja tapa reagoida muutokseen joko antamalla sille legitimizeettiä tai ei, vaikuttaa lopullisen muutoksen luonteeseen, suuntaan sekä laajuuteen (Dacin ja muut 2002, s. 47). Haastavaksi muutoksen tekee muun muassa se, että se haastaa instituution saavutettua asemaa sekä ennen kaikkea sen eheyttä ja yhteistä kokemusta koskemattomuudesta. Instituutiot joutuvat jatkuvasti tasapainottelemaan omaksutun eheyden ja yhtenäisyyden sekä toisaalta ulkoa tulevien paineiden ja odotusarvojen välillä (Dacin ja muut 2002, s. 53).

Michel ja muut (2022, s. 410–415) havaitsivat että em. institutionaaliset logiikat voivat muutoksen aikana olla vuorovaikutuksessa toistensa kanssa neljällä eri tavalla, ne voivat täsmätä, täydentää, törmätä tai olla täysin riippumattomia toisistaan.

Logiikoiden täsmääminen kuvaa tilannetta, jossa yhteisvaikutuksessa olevien toimijoiden toivottu muutos ja lopputulos eivät poikkea toisistaan, ne eivät ehkä ole samoja mutta johtavat samaan lopputulokseen eivätkä aiheuta konflikteja.

Tilanteessa, jossa *logiikat täydentävät toisiaan* voivat eri toimijoiden tulkinnat alussa poiketa toisistaan, mutta ajan kuluessa ne vahvistavat ja myötävaikuttavat molempien kokemaan positiiviseen lopputulokseen. Logiikoiden täydentäessä toisiaan havaitaan mm., että toimijat kokevansa tulleensa kuulluksi ja kokevat osallistuneensa muutoksen valmisteluun ja toimeenpanoon.

Logiikoiden vuorovaikutus voi toisaalta myös olla *toisistaan riippumatonta*.

Logiikoiden törmätessä syntyy tilanne, jossa jonkin päämäärän ja tavoitteen toteutuminen edellyttää "voittoa" toisesta päämäärästä, jolloin syntyy pahimmassa tapauksessa nollasummapeliä vastaava kilpailutilanne. Yhden logiikan mukaisten tavoitteiden toteutuminen edellyttää tällöin suoraan toisen tai toisten logiikoiden toteutumattomuutta.

3.3 Institutionaalinen kompleksisuus

Institutionaalinen kompleksisuus kuvaa tilannetta, jossa instituutio joutuu kohtaamaan useita samanaikaisia logiikoita, eikä välttämättä kykene yhteensovittamaan niitä täysin saumattomasti. Logiikoitten yhteensopimattomuus haastaa ja luo jännitettä instituution sisälle (Greenwood ja muut, 2011, s. 318). Tyypillisesti tämä jännite nostaa päätänsä juuri muutoksen yhteydessä, mutta instituutioissa voi myös olla pysyvää logiikoiden välistä ristiriitaa ja siitä seuraavaa kompleksisuutta.

Samanaikaisten institutionaalisten logiikoiden välisestä dynamiikasta on kahdenlaista käsitystä. Instituutiossa voidaan katsoa olevan vallassa yksi dominoiva logiikka, jonka johdavaa asemaa voi muutoksen yhteydessä toinen logiikka haastaa ja taas toisaalta instituutiossa voidaan katsoa olevan käynnissä jatkuva kahden tai useamman logiikan välinen ristiriita ja siitä syntyvä kompleksisuus (Greenwood ja muut 2011, s. 322). Jälkimmäisen käsityksen mukaan, logiikoiden välinen tasapaino ei näin ollen koskaan ole täysin staatinen. Tätä pysyvää dynaamista kompleksisuutta havaitaan mm. aloilla, joilla toimii laaja

joukko eri ammattikuntia ja niiden samanaikaisia logiikoita. Terveysthuoltoala on esimerkki alasta, jossa joudutaan tasapainottelemaan samanaikaisten eri alojen logiikoiden kanssa ja etsimään tasapainoa niiden välillä (Greenwood ja muut 2011, s. 323).

Eri logiikoiden välinen paine vaihtelee myös mm. organisaation koon ja yhteiskunnallisen statuksen mukaan. Isot keskeiset instituutiot ovat alttiita useiden eri logiikoiden samanaikaiselle vaikutukselle, toisaalta niiden vakiintunut asema myös ”suojaa” heitä ulkoa haastavien logiikoiden muutospainetta kohtaan (Greenwood ja muut 2011, s. 319). Myös vakiintuneissa instituutioissa (esim. terveydenhuolto) voidaan havaita useita samanaikaisia logiikoita. Nämä instituutiot ovat kuitenkin usein ajan saatossa oppineet sopeutumaan samanaikaisten logiikoiden yhteiselo. Usein tämän taustalla on yhden dominantin logiikan aseman hyväksyminen tai ainakin logiikoiden välisen hierarkian ja suhteiden tunnistaminen ja hyväksyminen (Greenwood ja muut 2011, s. 335–336). Logiikoiden hierarkian ja priorisoinnin epäselvyys voi jäädä organisaatioon synnyttämään kitkaa. Näin voi käydä tyyppillisesti esimerkiksi silloin, mikäli terveydenhuollossa ei kyetä priorisoimaan lääketieteen ja taloudellisen liiketoiminnan logiikoiden välillä (Raynard 2016, s. 313).

Logiikoiden välisessä dynamiikassa ja sen synnyttämässä kompleksisuudessa on kuitenkin useampia ulottuvuuksia, kun vain niiden samanaikainen lukumäärä sekä niiden tapa vuorovaikuttaa toistensa kanssa (ks. 3.2). Yhtä lailla on otettava huomioon, koskeeko kompleksisuutta synnyttävä ristiriita keinoja vai lopputulosta. Keinoihin kohdistuva kompleksisuus sisältää enemmän tulkinnanvaraisuutta ja on vähemmän kompleksisuutta synnyttävä ristiriita. Instituutioilla on tällöin enemmän liikkumavaraa kunnioittaa voimassa olevia logiikoita. Kun logiikoiden välinen ristiriita kohdistuu lopputulokseen, voidaan sen katsoa olevan yksityiskohtaisempi ja tarkemmin määriteltävissä. Ristiriita on tällöin konfliktiherkempi ja voi vaatia dominoivassa asemassa olevan logiikan syrjäyttämistä toisella kilpailevalla logiikalla. Tilanne on tällöin herkempi ja kompleksisuuden aste syvempi (Greenwood ja muut 2011, s. 332–334.)

Raynard (2016, s. 310–311) on tarkastellut kompleksisuutta aiheuttavien logiikoiden välistä dynamiikkaa ja todennut, että kompleksisuutta aiheuttavien logiikoiden rajapintoja visualisoimalla, voidaan havaita, että kompleksisuuden muodot ja vaikeusasteet vaihtelevat ja niiden välillä voi olla, kuten aikaisemmin jo mainittu, pysyvä tasapaino, kilpailutilanne tai tilapäinen rauha. Raynardin (2016, s. 312–313) mukaan logiikoiden ristiriidan suhteessa on vielä keinoja vs. lopputuloksia -näkökulmaakin syvempi taso, joka liittyy siihen kuinka perusteellisella ja ideologisella tasolla logiikoiden yhteensopimattomuus on. Yhteensopimattomuuden koskiessa toiminnan ydinarvoja ajaututaan erityisen hankalaan tilanteeseen. Lääketieteellisen koulutuksen tiede vs. hoiva sekä äärimmäisessä tapauksessa tieteen ja uskontojen välinen fundamentaalinen arvostiriita, ovat esimerkkejä syvästä ideologisen tason logiikoiden yhteensopimattomuuden synnyttämästä institutionaalista kompleksisuudesta. Taulukossa 1 on kuvattu yhteenvetona logiikoiden välistä vuorovaikutusta sekä niiden konfliktiherkkyttä.

Taulukko 1. Logiikoiden välinen vuorovaikutus ja konfliktiherkkyys

Lähde:	Vuorovaikutus	Kompleksisuus ja konfliktiherkkyys kasvaa →	
Greenwood ja muut 2011	Logiikoiden määrä	Dominoiva logiikka on vallassa	Jatkuva, kahden tai useamman logiikan, ristiriita
Greenwood ja muut 2011	Logiikoiden ristiriidan kohde	Keinoihin kohdistuva kompleksisuus	Lopputulokseen kohdistuva kompleksisuus
Raynard 2016	Logiikoiden yhteensopimattomuuden taso	Toiminta	Ydinarvot

Institutionaalisten logiikoiden sopimattomuuden aiheuttama kompleksisuus näyttäytyy siis konfliktiherkempänä silloin kun törmäävien logiikoiden määrä, ristiriitaisuuden kohde tai yhteensopimattomuuden taso kasvaa.

3.4 Instituutionaalinen työ

Organisaatiot ja instituutiot joutuvat kohtaamaan institutionaalista kompleksisuutta, silloin kun he altistuvat yhteensopimattomille logiikoille. Keskeistä onkin miten instituutioiden tulisi kohdata, käsitellä ja selviytyä tästä konfliktiherkästä tilanteesta (Greenwood ja muut, 2011, s. 318). Logiikoiden virtaus ja niiden konfliktiherkkyys on jatkuvassa muutoksessa, ja instituutiot vastaanottavat ja käsittelevät tätä muutosta eri tavoin (Greenwood ja muut, 2011, s. 319). Toiminnasta, jossa organisaatiot tai yksilöt pyrkivät tietoisesti *luomaan, ylläpitämään* tai *hajottamaan* instituutioita käytetään nimitystä institutionaalinen työ (Lawrence & Suddaby, 2006, 215). Institutionaalisen työn pyrkimyksen kohteena siis voi olla instituution pysyvyyden ja muuttumattomuuden vaaliminen, mutta yhtä lailla se käsittelee myös pyrkimykset muuttaa ja jopa hajottaa kohteena olevaa instituutiota. Joka tapauksessa institutionaalinen työ on tavoitteellista, instituution sisällä tapahtuvaa tietoista toimintaa (Lawrence & Suddaby 2006, s. 216–217).

Institutionaalisen työn sisältöä voidaan tarkastella niin yksilöiden, kun organisatorisen tekojen kautta. Kuten aikaisemmin todettu ovat Lawrence ja Suddaby (2006, s. 220) havainneet, että institutionaalinen työ tapahtuu agenttina toimivien välittäjien, ts. aktiivisten toimijoiden, avulla. Nämä välittäjät voivat olla joko yksilöitä tai ryhmiä organisaation sisällä. Lawrence ja Suddaby (2006, s.229–238) ovat kirjallisuuskatsauksessaan tunnistanneet niitä keskeisiä toimia, joidenka avulla instituutioita luodaan, ylläpidetään ja hajotetaan:

Instituutioiden luomisessa korostuvat kolme keskeistä osa-aluetta, joista ensimmäisen käsittävät luomisen, määrittelyn ja puolesta puhumisen kokonaisuus, jossa instituutiolle luodaan legitimizeetti, säännöt sekä rajat. Seuraavassa vaiheessa korostuvat normiston, identiteetin sekä verkostojen luominen, jonka avulla osallisille rakennetaan tarina instituutiosta. Luomisprosessin viimeisessä vaiheessa vahvistetaan ja oikeutetaan sen asemaa rakentamalla narratiivia sekä ”kouluttamalla” sen jäseniä. Pyrkimyksenä on saada aikaan kokonaisuus, jossa on tiedostetut säännöt, jonka avulla voidaan niin palkita kuin sanktioida.

Vaikka tekniset säännöt ja rajat ovat tärkeässä roolissa, ei tule unohtaa, että instituution luomiseen kuuluu myös tarinat ja käyttäytymisnormit, jotka ilmenevät ihmisten välissä vuorovaikutuksessa.

Vaikka instituutioissa on sisäänrakennettu mekanismi, jossa sosiaalisen kontrollin avulla vahvistetaan sen pysyvyyttä ja asemaa, ei *instituutioiden ylläpitäminen* kuitenkaan tapahdu ilman tietoista toimintaa. Ylläpitoon tähtäävä työ käsittää säännöt ja rakenteet, jolla vahvistetaan perustehtävän suorittamista ja toisaalta monitoroinnin, jonka avulla valvontaan sekä seurataan ja tarvittaessa sanktioidaan, mikäli sen katsotaan olevan tarpeen. Aivan kuten luomisen yhteydessä, ei ylläpitoakaan käsitä vain teknistä toimintaa. Ylläpito sisältää myös mekanismien pysyvyyden varmistamisen vuorovaikutuksen keinoin, jossa mm. pelotevaikutuksella ja tarinnankerronnalla vahvistetaan yhteishenkeä ja rakennetaan sellaisia päivittäisiä rutiineja, jotka vahvistavat pysyvyyttä ja asemoivat instituutioita. Instituutioiden ylläpitämiseen liittyvät toiminnot aktivoituvat ja voimistuvat erityisesti mm. muutoksen yhteydessä, jolloin ne pyrkivät kokonaisvaltaisesti vaalimaan organisaation pysyvyyttä ja eheyttä.

Instituutioiden hajottaminen käsittää luomisen ja ylläpitämisen yhteydessä havaittujen teknisten ja vuorovaikutukseen liittyvien kokonaisuuksien käänteisiä tekoja. Ilmeisin toiminta sisältää rakennetun sääntöjärjestelmän purkamisen, joka voi tapahtua esim. valtion tasolta toteutettavan lakimuutoksen avulla. Sääntöjärjestelmän purkautuessa häivää myös palkitsemis- ja sanktiojärjestelmältä olemassa oleva pohja. Teknisten muutosten lisäksi vanha sääntöjärjestelmä tulee irtikytkeä myös sen narratiivisesta ja moraalisesta kytkennästä. Tämän vuorovaikutuksen avulla tehtävän vanhan ja uuden ajattelutavan muutos pyritään usein toimeenpanemaan niiden toimesta, jotka ovat organisaation sisällä valta-asemassa. Lopuksi narratiivi on vielä uusittava luomalla uusi uskomusjärjestelmä, joka tukee sitä uutta järjestystä, joka instituution hajoamisen jälkeen astuu voimaan.

Yhteenvedon voidaan sanoa, että valta-asemasta käsin (esim. valtionhallinto) on instituutioihin mahdollista kohdistaa sääntöjärjestelmän ja resurssien allokoinnin (vahvistavia tai disruptiivisia) vaikutuksia, mutta narratiivin ja uskomusjärjestelmään kohdistuvat vaikutukset vaativat usein organisaation sisäisten toimijoiden aktiivista osallistumista.

Fossestöl ja muut (2023, s. 291–293) kuvaavat julkisen sektorin organisatorisia reaktioita tilanteessa, jossa organisaatioon kohdistui kahden toisistaan poikkeavan hallintoideologian kehitysvaihe. Havainnot ovat yhdenmukaisia Greenwoodin ja muiden (2011, s. 348–351) havaintojen kanssa siitä, minkä tyyppisen vasteen institutionaalinen kompleksisuus saa aikaan organisaatioissa. Ylätasolla voidaan sanoa, että organisaatiot reagoivat yhteensopimattomiin logiikoihin pääasiassa kolmella tavalla:

- (1) redusoimalla kompleksisuutta keskittymällä yhteen dominoivaan logiikkaan,
- (2) tasapainottelemalla kahden tai useamman logiikan välillä sekä
- (3) integroimalla useita logiikoita hybridisaation avulla

Organisaatioiden reagointia voidaan tarkastella myös jakamalla ne neljään perustyyppiin (Fossestöl ja muut, 2023, s. 297–300) seuraavasti:

Uusien logiikoiden sivuttamisella kuvataan reaktiota, joka käytännössä vastaa em. listan kohtaa 1. Vanha, vallassa oleva dominoiva logiikka jää ohjaamaan toimintaa, sillä sekä työntekijät ja toimiva johto redusoivat kompleksisuutta sivuttamalla uuden muutokseen pyrkivän logiikan vaikutuksen. Uudet logiikat omaksutaan vain symbolisesti, mutta niihin suhtaudutaan todellisuudessa passiivisesti. Kuvatun kaltaisessa tilanteessa organisaation osat eivät integroidu horisontaalisesti, vaan elävät omissa vertikaalisissa silloissaan. Ajan kuluessa reaktio voi sisäsyntyisesti entisestään vahvistaa uusien logiikoiden sivuttamista.

Tilannekohtainen (ja ratkaisematon) logiikoiden vaatimukseen sitoutuminen ei ole samalla tavalla sivuttava ja passiivinen reaktio, kun edellä kuvattu. Tässä reaktiossa pyritään aktiivisesti omaksumaan sekä uutta että vanhaa, tilannekohtaisesti sen mukaan mikä sattuu olemaan soveliaista (tai helpointa) sen hetkiseen tilanteeseen nähden. Lopputuloksena on kaaos, jossa tapahtuu kyllä horisontaalista integraatiota, mutta organisaation eri osat ajelehtivat eivätkä kykene sitoutumaan omiin suoritustavoitteisiin tai suoriutumaan paineistetussa tilanteessa, joka vaatisi selkeää johtamista ja logiikoiden priorisointia.

Eriytetty sitoutuminen voi syntyä tilanteessa jossa esim. julkishallinnon eri tasoilla noudatetaan eri logiikoita. Lopputuloksena on tilanne, jossa vertikaalinen integraatio muodostuu ongelmalliseksi sillä toimintaa ohjaa eri tasoilla eri logiikat. Reaktio muistuttaa jossain määrin aikaisemman listan kohtaa 2. Toiminta voi näyttäytyä mm. siten, että valtionhallinnon ja kuntatason yhteistyö hankaloituu merkittävästi, sillä samat ohjaavat logiikat eivät päde eri hallinnon tasoilla.

Viimeisimpänä mainittava *logiikoiden integraatio* kuvaa em. kohdan 3. mukaista hybridisaatiota, jossa organisaatio kykenee omaksumaan ja yhdistämään muutoksen aikaisemmin vallalla olevasta logiikasta siirtymällä kohti uuden logiikan vaatimuksia. Reaktion edellytyksenä on voimakas horisontaalinen integraatio sekä muutoksen johtaminen, jonka avulla työntekijät omaksuvat uudet roolinsa.

Organisaatioiden käyttäytymistä voidaan myös tarkastella arvioimalla missä toimintamalleissa yhteensopimattomien logiikoiden hybridisaatio toteutuu. *Sivuttamisessa* hybridisaatioita ei tapahdu lainkaan ja *tilannekohtaisessa mallissa* niin ikään hybridisaatio on vain tilannekohtaista. Negatiivinen (pakotettu) hybridisaatio voi toteutua *eriytyyissä* reaktioissa, mutta vain *integraatio* mahdollistaa positiivisen hybridisaation (Fossetöl ja muut, 2023, s. 302). Yhteisinä nimittäjinä onnistuneelle lopputulokselle (*integraatio*, *hybridisaatio*) näyttäisi olevan pieni tai keskisuuri organisatoristen yksiköiden koko,

joissa merkille pantavaa on myös muutosta edeltävän yhteistyön sekä onnistuneet ryhmädynamiikan olemassaolo. Myös johtamisella on merkitystä. Paikallisen toimintaympäristön ymmärrys sekä selkeä omistajuus edistää positiivista hybridisaatiota (Fossestöl ja muut, 2023, s. 301–303).

4 Tutkielman toteuttaminen

4.1 Tausta

Keski-Pohjanmaan hyvinvointialue Soite on lain hyvinvointialueista (611/2021) mukainen julkisoikeudellinen yhteisö, jolla on alueellinen itsehallinto hyvinvointialuelain (611/2021) pykälän 2 mukaisesti. Hyvinvointialueeseen kuuluvat ns. voimaanpanolain (616/2021) mukaisesti Halsuan, Kannuksen, Kaustisen, Kokkolan, Lestijärven, Perhon, Toholammin ja Vetelin kunnat. Yhteistyöalueiden jakoa määrittelevän asetuksen (91/2022) mukaan Keski-Pohjanmaan hyvinvointialue kuuluu Pohjois-Suomen yhteistyöalueeseen. Keski-Pohjanmaa on yksi varhaista palvelunjärjestelmän integraatiota edistäneistä maakunnista. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos raportoi vuonna 2018 asiantuntija-arviossaan, että sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestäjä-tuottaja-malli on toteutettu Keski-Pohjanmaalla maakunnallisen kuntayhtymä Soiten toimesta jo vuodesta 2017 lukien (THL, 2018, s. 5). Tässä vaiheessa kuntayhtymään kuului sote-jäsenkuntina nykyisten jäsenkuntien lisäksi Kruunupyö ja Reisjärvi sekä pelastustoimen osalta Luoto ja Pietarsaari (THL, 2018, s. 7).

Keski-Pohjanmaan hyvinvointialueen väestöpohja on (vuoden 2023 tieto) 67 736 asukasta. Hyvinvointialueen väestömäärä on kaikista hyvinvointialueista pienin (THL, 2024). Alueen ikävakioiden sairastavuusindeksi on 104 ja tarvekerroin 1,15. Sairastavuusindeksin osalta alue asettuu lähelle hyvinvointialueiden keskiarvoa, tarvekertoimen osalta niukasti ylimpään kolmannekseen (THL, 2024).

Hyvinvointialueen poliittinen päätöksenteko määritellään hallintosäännössä (Soite 2024) joka on kyseisen dokumentin toinen versio, joka on hyväksytty vuonna 2024 tehdyn organisaatiomuutoksen seurauksena. Käytännössä hallintosäännön rakenne noudattaa Hyvinvointialueyhtiö Hyvil:in esimerkkimallia (Hyvil, 2023). Soiten hallintosäännön mukaan, 59 jäseninen aluevaltuusto ”vastaa Keski-Pohjanmaan hyvinvointialueen toiminnasta ja

taloudesta, käyttää hyvinvointialueen päätösvaltaa ja siirtää toimivaltaansa hallintosäännön määräyksillä”. 11 jäsenen muodostama aluehallitus puolestaan ”vastaa aluevaltuuston päätösten valmistelusta, täytäntöönpanosta ja laillisuuden valvonnasta. Hyvinvointialueen toimintaa johdetaan aluevaltuuston hyväksymän hyvinvointialuestrategian ja sen osana olevan palvelustrategian mukaisesti kokonaisuutena”. Edelleen aluehallitus ”johtaa hyvinvointialueen toimintaa, hallintoa ja taloutta, vastaa hyvinvointialueen toiminnan yhteensovittamisesta, palvelujen saatavuudesta ja saavutettavuudesta, omistajaohjauksesta, henkilöstöpolitiikasta sekä sisäisen valvonnan, riskienhallinnan ja sopimushallinnan järjestämisestä” (Soite, 2024, s. 6).

Hyvinvointialuelain (611/2021) pykälän 35 mukaan kaikilla hyvinvointialueilla on lakisääteisiä toimielimiä vähintään seitsemän. Kaksikielisellä alueella toimielinten määrä tosin on vähintään kahdeksan, sillä kaksikielisiä alueita koskee vaatimus kansalliskielilautakunnan muodostamisesta. Aluevaltuusto voi muodostaa ja asettaa lakisääteisten toimielimien lisäksi lautakuntia sekä jaostoja eri vastuutehtäviä varten. Soitessa on kahdeksan lakisääteisen toimielimen lisäksi ei-lakisääteisiä toimielimiä yhteensä viisi. Toimielinten yhteenlaskettu määrä (13) asettuu hiukan valtakunnallisen keskiarvon (15) alle (Peltonen ja muut, 2025, s. 15). Valtakunnallisessa vertailussa on havaittavissa trendi, jossa varhaisen maakunnallisen integraation toteuttaneilla hyvinvointialueilla on keskiarvoa matalampi määrä toimielimiä, jonka arvioidaan selittyvän pidemmällä alueellisen päätöksenteon valmistelulla ja historialla (Peltonen ja muut, 2025, s. 15–16).

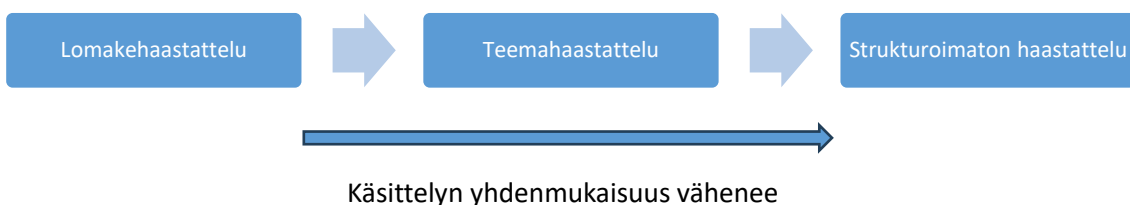
Keski-Pohjanmaalla hyvinvointialueella valtuusto on 59 jäseninen, joka on yleisin käytössä oleva aluevaltuuston koko valtakunnallisessa vertailussa ja perustuu hyvinvointialuelain (611/2021) mukaiseen valtuutettujen vähimmäismäärään (59). Koko poliittiseen päätöksentekoon osallistuvien toimielinten rakennetta ja jäsenten määrää tarkasteltaessa on Keski-Pohjanmaalla valtakunnallisesti katsottuna eniten toimielinten jäseniä per 100 000 asukasta. Keski-Pohjanmaalla jäseniä on 286 / 100 000 asukasta kohden, joista 74 % koostuu lakisääteisten jäsenten määrästä (Peltonen ja muut, 2025, s. 20).

4.2 Tutkimusmenetelmät

Tämän pro gradu -tutkielman on toteutettu yksilöityjen teemahaastattelujen avulla. Tutkielman toteuttamisessa on tavoiteltu koherenttia kokonaisuutta, jossa *tutkimusongelma, tieteenfilosofiset valinnat, tutkimusstrategia ja teoria* kohtaavat ja muodostavat yhteensopivan kokonaisuuden (Hirsjärvi ja muut, 2016, s. 124). Laadullisessa tutkimuksessa intressi kohdistuu, objektiivisuuden sijaan, ihmisten ymmärryksen, käsitysten, arvojen ja ihanteiden ymmärtämiseen. Lähtökohta on näin ollen subjektiivinen ja kohdistuu kuvailemaan kohdejoukon (aluevaltuutetut) ymmärrystä asiasta (Vilkkä, 2015 s. 67).

Haastattelu on menetelmänä hyvä juuri silloin kun halutaan selventää kohdejoukon ajatuksia ja syventää ymmärrystä sekä sijoittaa käsiteltävä aihe laajempaan kontekstiin (Hirsjärvi & Hurme, 2001, s. 35). Haastattelun ja vapaamuotoisen keskustelun erona voidaan pitää sitä, että haastattelulla on ennalta määritelty tavoite, joka kohdistuu tiedon keräämiseen (Hirsjärvi & Hurme, 2001, s. 42). Haastattelussa itse ihminen on tutkimuksen kohde ja hänelle annetaan mahdollisuus tuoda subjektiivisesti esille asioita, jotka luovat merkitystä (Hirsjärvi ja muut, 2016, s. 205).

Haastatteluita voidaan toteuttaa eri menetelmin, jotka voidaan Hirsjärven ja Hurmeen (2001, s. 43–44) mukaan visualisoida janalle haastattelutyypin struktuuritason mukaan. Eri haastattelutyypien struktuuritason vertailu on kuvattu kuviossa 2.



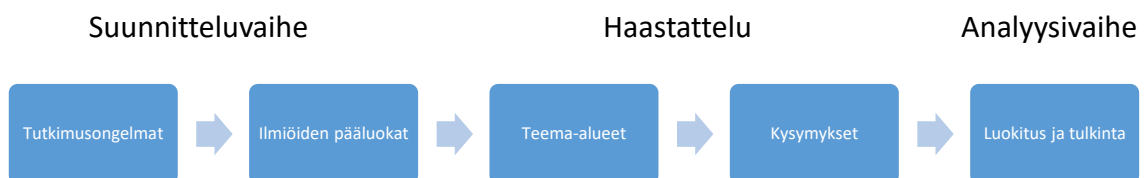
Kuvio 2. Teemahaastattelu

Teemahaastattelu, josta käytetään myös nimitystä puolistrukturoitu tai puolistandardoitu haastattelu, on kohdennettu menetelmä, joka täyttää erityisesti seuraavat prosessinomaiset piirteet (Hirsjärvi & Hurme, 2001, s. 47):

- (1) Haastateltavat ovat kokeneet tai ovat osallisena käsiteltävässä ilmiössä
- (2) Tutkija on etukäteen perehtynyt käsiteltävään ilmiöön
- (3) Perehtymisen seurauksena on päädytty tiettyihin oletuksiin siitä, miten ilmiö koskee haastattelun kohteena olevaa joukkoa
- (4) Haastattelulle on määritelty haastattelurunko
- (5) Haastattelu kohdennetaan kohdejoukon kokemuksiin käsiteltävästä ilmiöstä

Teemahaastattelulle on nimensä mukaisesti tyypillistä se, että se keskittyy käsiteltävään teemaan. Näin ollen haastateltavien kohdalla ilmiö, eli teema on kaikille sama. Haastattelu ei ole luettelomaista, mutta ei kuitenkaan yhtä vapaamuotoinen, kun ns. syvä haastattelu (Hirsjärvi & Hurme, 2001, s. 48). Teemahaastattelu menetelmänä edellyttää sitä, että ilmiöstä on olemassa olevaa tietoa ja tämä ennakkotieto on huomioitu haastattelun teemoja muodostettaessa (Palonen & Kylmä 2022, s. 285).

Teema-alueiden määrittelyn avuksi voidaan Hirsjärven ja Hurmeen (2001, s. 66–67) mukaan käyttää prosessia, jossa tunnistetaan teemojen paikka tutkimusprosessissa. Prosessi on kuvattu kuviossa 3.



Kuvio 3. Teema-alueiden tunnistaminen

Käytännössä teemat ilmenevät itse haastattelutilanteessa joukkona kysymyksiä (Vilkka, 2015 s. 127). Kysymyksiä laadittaessa on kuitenkin syytä pyrkiä välttämään kysymyksiä, johon sisältyy valmiiksi sisältöä arvottavia sanoja (Vilkka, 2015, s. 129). Tutkittaessa kompleksista ilmiötä, kuten ihmisten intentionaalista toimintaa sekä arvoja, on myös syytä välttää voimakkaiden hypoteesien muodostamista etukäteen. Pikemminkin on pyrittävä lisäämään ymmärrystä ilmiön luonteesta sekä mahdollisesti löytämään hypoteeseja, niiden todentamisen sijaan (Hirsjärvi & Hurme, 2001, s. 66). Tutkija ei voi kuitenkaan kokonaan poistaa omia ennakkokäsityksiään käsiteltävästä aiheesta, sillä ne ilmenevät esimerkiksi haastattelujoukon valintana, jota ohjaa mm. tutkijan muodostamat ennakkokäsitykset (Vilkka, 2015, s. 127). Teemahaastattelun etuna onkin juuri se, että se mahdollistaa keskittyminen tutkimuskysymysten kannalta oleellisiin aiheisiin ja keskustelua voidaan ohjata tavoiteltujen teemojen suuntaan (Palonen & Kylmä, 2002, s. 282–283)

Haastattelun onnistumista ja tiedon saatavuuden edistämistä varten, kannattaa haastateltaville antaa haastattelun aiheet tai vähintään teemat jo etukäteen. Henkilökohtainen kontakti edistää haastateltavien suostumista ja auttaa heitä valmistautumaan sekä luo luottamusta tutkijan ja haastateltavan välille. Haastateltavalla on oikeus tietää etukäteen mitä aihetta haastattelussa käsitellään ja on harvinaista, että ihmiset edes suostuvat haastateltavaksi, ellei heillä ole etukäteen tietoa käsiteltävästä aiheesta. Haastattelun etuna voidaan pitää myös sitä, että se mahdollistaa havainnointien teon. Haastattelun avulla voidaan näin ollen myös kirjata ja raportoida painotuksia, äänensävyjä ja haastateltavien reaktioita (Tuomi & Sarajärvi, 2018, s. 86).

4.3 Aineistonkeruu

Haastattelujoukon valinta voidaan tehdä joko sen mukaan, että haastateltavilla on kokemusta ja/tai asiantuntemusta käsiteltävästä aiheesta. Keskeistä on, että haastateltavilla on, heidän käsitystään tutkittaessa, omakohtaista kokemusta asiasta. Toisaalta haasta-

teltavat voidaan valita myös käsiteltävän ilmiön risteyskohdasta siten, että se mahdollistaa eriävien tai eri lähtökohdista tulevien tulkintojen tarkastelun (Vilkkä, 2015, s. 136–137).

Laadullisessa tutkimuksessa voi haastateltavien määrän suhteen käyttää harkinnanvaraisuutta, jonka avulla kohdejoukosta muodostetaan ns. harkinnanvarainen näyte. Tarkoituksena ei ole saavuttaa tilastollisesti yleistettäviä tuloksia, vaan pikemminkin pyrkiä syvällisempään paikallisen ilmiön ymmärrykseen (Hirsjärvi & Hurme, 2001 s. 58–59). Olenaista ei siis ole haastateltavien määrä, koska tarkoituksena ei ole muodostaa, määrällisen tutkimuksen tavoin, tilastollisesti pätevää otosta. Tiedonintressin kohteena on pikemminkin vanhojen ajatusmallien haastaminen ja ilmiön selittäminen ymmärrettäväksi (Vilkkä, 2015, s. 150).

Haastateltavien määrä voi näin olla joustava ja se voi myös täsmentyä tutkimuksen edessä (Hirsjärvi & Hurme, 2001 s. 58–59). Tutkijan on kuitenkin pystyttävä argumentoimaan millä kriteerein tutkimusjoukko on valittu. Tässä rajauksessaan tutkijan on ensisijaisesti nojattava tutkimusongelmiinsa (Vilkkä, 2015, s. 151). Lähestymistapana voidaan käyttää mallia, jossa tavoitellaan vastausten saturoitumista, eli käytännössä tilannetta, jossa uudet haastattelut eivät enää anna ilmiöstä oleellisesti uutta tietoa ja samat asiat alkavat kertaantua haastatteluissa. (Hirsjärvi & Hurme, 2001 s. 60. Hirsjärvi ja muut, 2016, s. 182). Saturoitumispisteen määrittäminen ei ole eksaktia ja siihen liittyy omat haasteensa, mutta sen käyttö voi olla perusteltua silloin kun tutkitaan yhteisöksi määriteltävän joukon käsityksiä käsiteltävästä aiheesta. Yksittäisen ihmisen käsitys on aina yksilöllinen ja ainutkertainen, jonka seurauksena jokainen uusi haastattelu tuo väistämättä aina jotain uutta tietoa. Saturoitumispisteen saavuttamista helpottaa kuitenkin myös se, mikäli kohdejoukko on jollain tavalla tasalaatuinen (Vilkkä, 2015, s. 152–153).

Tuomi ja Sarajärvi (2018, s. 99) viittaavat Eskolaan ja Suorantaan (2014) korostaessaan että haastateltavien määrää olennaisempi kysymys on tulkintojen kestävyys ja syvyys, vaikka haastateltavien määrä on silti oltava perusteltavissa ja sitä tulee arvioida. Edelleen

he viittaavat Eskolan (2007) neuvoon siitä että 6–8 haastateltavaa on opinnäytetöissä sopiva määrä ja mikäli aineiston kokoa haluaa haastattelututkimuksessa kasvattaa, kannattanee mieluummin tehdä useampi haastattelu, kun kasvattaa haastattelun pituutta. Käytännön lähestymistapa voi myös olla ns. eliittiotanta, jossa haastateltavaksi valitaan sellainen joukko haastateltavia, joilla katsotaan olevan erityistä perehtyneisyyttä tutkittavaa ilmiötä kohtaan (Tuomi & Sarajärvi, 2018, s. 98–99).

Tässä tutkielmassa haastattelujoukoksi on valikoitu hyvinvointialueen hallituksen sekä valtuuston puheenjohtajisto. Haastattelujoukko on täten ennakkoon rajattu ryhmä, jolla voidaan katsoa olevan erityistä perehtyneisyyttä sekä omakohtaista kokemusta tutkittavasta ilmiöstä. Hallituksen puheenjohtajisto koostuu puheenjohtajasta sekä kahdesta varapuheenjohtajasta. Valtuuston puheenjohtajiston puolestaan muodostaa puheenjohtaja sekä kolme varapuheenjohtajaa (Soite 2025). Haastattelujoukon koko on näin ollen seitsemän haastateltavaa, jonka voidaan katsoa täyttävän Eskolan (2007) sekä Tuomen ja Sarjärven (2018) vaatimukset kohdejoukon koosta.

Haastateltavat kontaktoitiin helmikuussa 2025. Kaikki puheenjohtajistoon kuuluvat seitsemän aluevaltuutettua suhtautuivat haastatteluihin positiivisesti ja osoittivat välittömästi kiinnostusta tutkimusta sekä haastattelun toteutusta kohtaan. Haastateltaville ennakoon lähetetyssä saatekirjassa kuvattiin tutkimuksen tavoitteet sekä käsiteltävä teema karkeasti. Suoria haastattelukysymyksiä ei lähetetty haastateltaville etukäteen. Puheenjohtajiston ulkopuolelta tuli tutkijan suuntaan yksittäisiä spontaaneja yhteydenottoja, jossa tarjouduttiin vapaaehtoiseksi haastateltavaksi. Yhteydentoton syyksi kuvattiin tutkimuksen kiinnostavaa näkökulmaa. Haastateltavien kohdejoukkoa ei laajennettu, sillä saturoitumispiste saavutettiin alkuperäisen kohdejoukon määrittelyn avulla. Jo ensimmäisten haastattelujen yhteydessä oli havaittavissa vastausten samankaltaisuutta ts. saturoitumista. Kaikki seitsemän haastattelua suoritettiin, suunnitelman mukaisesti, helmikuun 2025 aikana. Neljä haastattelua toteutettiin kasvotusten Kokkolassa ja kolme haastattelua Microsoft Teams -etäyhteyttä hyödyntäen. Haastatteluiden kesto vaihteli 15 minuutista aina 27 minuuttiin. Haastatteluiden keston keskiarvo oli noin 20 minuuttia.

Kasvotusten toteutetut haastattelut tallennettiin kahdella eri laitteella ja Microsoft Teamsin avulla toteutetut haastattelut järjestelmän oman tallennusominaisuuden avulla.

4.4 Analysointi

Laadullisen tutkimuksen keskeisempänä analyysimenetelmänä voidaan pitää sisällönanalyysia. Sisällönanalyysi on pikemminkin ylätason kehys, joka pitää sisällään suurimman osan laadullisen tutkimuksen analyysimenetelmistä (Tuomi & Sarajärvi, 2018, s. 103). Sisällönanalyysin toteuttamistapa jaetaan yleensä kahteen pääluokkaan, jotka ovat aineisto- ja teorialähtöinen analyysi. *Aineistolähtöisen analyysin* lähtökohtana on ns. puhdas pöytä, jossa tutkimuksen havainnot ja yksiköt nousevat aineistosta itsestään. Lähtökohtana on se, että aikaisemmat havainnot tai teoriat eivät ohjaa analyysia. Puh- taan aineistolähtöisen analyysin logiikka on näin *ollen induktiivinen*, joskin on kiisteltyä voiko tutkija todellisuudessa toimia täysin objektiivisesti ja täysin aineiston pohjalta. Toi- nen pääluokka on *deduktiiviseen* logiikkaan pohjautua *teorialähtöinen analyysi*. Teoria- ohjaavassa mallissa tukeudutaan ennalta määriteltyyn malliin, jota ohjaa tietty teoria sekä sen avulla muodostettu kehys. Lähtökohtana voidaan pitää jopa aikaisemman teo- rian testaamista, joka toisaalta soveltuu hiukan kehnosti laadullisen tutkimuksen perin- teisiin, koska tällöin lähtökohta on lähellä luonnontieteellisten tutkimusten perinteistä analyysimallia (Tuomi & Sarajärvi, 2018, s. 110–111). Tuomen ja Sarajärven (2018, s. 104–106) mukaan sisällönanalyysin toteuttamisen suurimpana haasteena voidaan pitää sitä, että tutkimuksesta löytyy poikkeuksetta laajasti uutta ja kiinnostavaa, jolloin tutki- jan haasteena on pidättäytyä määritetyn ilmiön tarkassa rajauksessa. Ilmiön sekä tutki- muksen tarkoituksen määrittäminen tutkimusongelmassa, on näin ollen keskeistä.

Kahden edellä mainittujen analyysimallien ”välimaastosta” löytyy kahta pääluokkaa yh- distelevä ns. teoriaohjaava, eli abduktiivinen, analyysimalli. Tässä pro gradu -tutkiel- massa hyödynnetään juuri teoriaohjaavaa (ts. abduktiivista) analyysiä. Teoriaohjaavan

mallin perusteet ja lähtökohdat ovat aineistolähtöisessä lähestymistavassa, mutta teoriatieto tulee mukaan ohjaamaan analyysiä, erityisesti sen loppuvaiheessa (Tuomi & Sarajärvi, 2018, s.109). Teoriaohjaavassa analyysissä edetään aluksi aineistolähtöisen prosessin mukaisesti, mutta analyysin loppuvaiheessa mukaan tuodaan teoreettisessa viitekehyksessä esille nousseet johtoajatukset, joiden avulla yhdistetään taustalla olevaa teoriaa aineistolähtöisen prosessin lopputulokseen, siten että teoreettinen kehys ohjaa soveltuvin osin aineiston analyysiä, kuitenkin pakottamatta sitä väkisin tiettyyn loke- rointiin (Tuomi & Sarajärvi, 2018, s. 109–110).

Aineistolähtöisen analyysin etenemisen päävaiheet kuvattuna prosessiksi (Tuomi & Sarajärvi, 2018, s. 104–105, 122–123):

(1) Aineiston litterointi

- a. Haastattelujen kuunteleminen ja aukikirjoitus sana sanalta
- b. Haastatteluaineiston lukeminen ja sisältöön perehtyminen

(2) Aineiston redusointi, eli pelkistäminen

- a. Pelkistettyjen ilmaisujen etsiminen ja merkitseminen
- b. Pelkistettyjen ilmausten listaaminen

(3) Aineiston klusterointi ja ryhmittely

- a. Samankaltaisuuksien ja erilaisuuksien etsiminen pelkistetyistä ilmauksista
- b. Pelkistettyjen ilmausten ryhmittely ja alaluokkien muodostaminen
- c. Alaluokkien yhdistäminen ja yläluokkien muodostaminen

(4) Abstrahointi eli teoreettisten käsitteiden muodostaminen

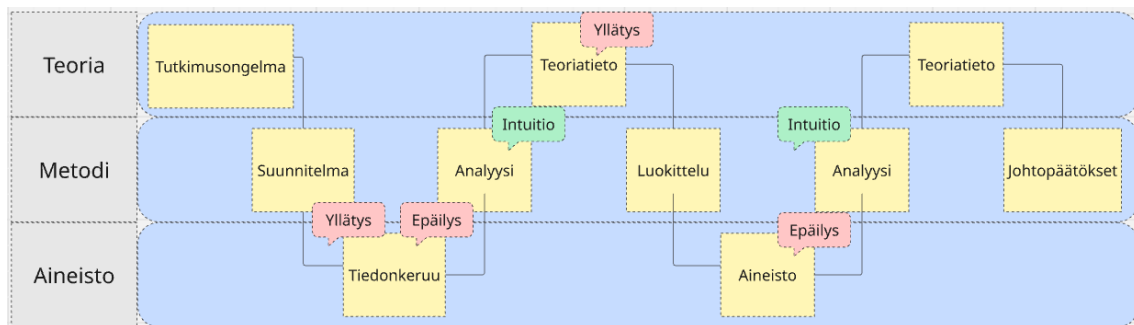
- a. Yläluokkien yhdistäminen pääluokiksi (tai yhdistäviksi luokiksi) ja kokoavan käsitteen muodostaminen

Teorialähtöinen analyysi mahdollistaa luovuuden ja sille on tunnusomaista aineistolähtöisyyden ja valmiiden mallien välinen ”pallottelu” ja edestakainen eri ajattelutapoja yhdistelevä prosessi (Tuomi ja Sarajärvi, 2018, s. 110). Van Holst ja muut (2025, s. 571–

574) tunnistavat tässä iteratiiviseksi kuvaillussa prosessissa neljä, osin toisiinsa kietoutuvaa, periaatetta:

- (1) yllätyksien, jännitteiden ja epäilyksien omaksuminen
- (2) aikaisemman teoriatiedon luova hyödyntäminen
- (3) askartelu, yhdistely ja eri metodien hyödyntäminen sekä
- (4) tiedonkeruun ja analyysin eri vaiheiden tietoinen toistaminen

Abduktiivista analyysia hyödynnettäessä tulee tutkijan olla riittävän perehtynyt taustalla olevaan ilmiöön, joka antaa hänelle mahdollisuuden luoda jännitteitä, hyödyntää teoriaa luovasti ja heittäytyä eri metodien luovalle yhdistelemiselle. Aineistoon, kuten myös teoriatietoon, tulee uskaltaa palata useassa eri tutkimusprosessin vaiheessa iteratiivisesti ja tarvittaessa täydentää niin teoriatietoa, kun jopa tiedonkeruutakin tutkimuksen edetessä (Van Holst ja muut, 2025, s. 571–574). Van Holst ja muut (2015) kuitenkin varoittavat, että tutkimusta ei voi tehdä ”miten tahansa”. Tästä huolimatta abduktiivinen lähestymistapa on joka tapauksessa luovempi ja dynaamisempi prosessi, kun tarkkarajainen askel askeleelta etenevä mekanistinen toteutusmalli (Van Holst ja muut, 2025, s. 574). Abduktiivisen prosessin iteratiivinen kulku on kuvattu kuviossa 4.



Kuvio 4. Abduktiivisen analyysin prosessi Van Holstia ja muita (2025, s. 572) mukaillen.

Analyysiprosessin alussa on ensin päätettävä analyysissä käytettävä analyysiyksikkö, joka voi olla ajatuskokonaisuus, lause tai yksittäinen sana. (Tuomi & Sarajärvi, 2018, s. 122).

Yksittäisen lauseen valinta voi olla ongelmallinen ja toisaalta on tiedostettava, että yksittäinen lause voi sisältää useita eri merkityksiä ja vastata usealla eri tavalla tutkimuskysymyksiin (Elo ja muut, 2022, s. 219). Tässä tutkielmassa käytettävä analyysiyksikkö on ajatuskokonaisuus, jonka katsotaan vastaavan tiedonintressin kohteena oleviin tutkimuskysymyksiin. Tutkielmassa hyödynnetty materiaali tallennettiin ääni- ja/tai videotiedostomuotoon. Materiaali tulee tällöin litteroinnin keinoin muuttaa tekstiaineistoksi (Elo ja muut, 2022, s. 219). Litteroinnin yhteydessä on mahdollista ”aukikirjoittaa”, sekä myöhemmin analysoida, myös ns. piilossa oleva tieto, kuten ilmeet, eleet ja tauot. Tutkielmassa ei kuitenkaan hyödynnetä ns. piilossa olevaa tietoa, vaan pidättäydytään ilmeisessä sisällössä, joka litteroitiin tekstimuotoon. Aineiston litterointi suoritettiin helmikuun 2025 aikana. Litteroitua alkuperäistä tekstimateriaalia kertyi fonttikoolla 11 ja rivivälillä 1,0 yhteensä 89 sivua.

Itse analyysivaihe alkaa aineiston pelkistämällä, jossa aineistosta karsitaan pois epäolennainen sisältö. Pelkistämisessä aineistoa redusoidaan, tiivistetään ja pilkotaan. (Tuomi & Sarajärvi, 2018, s. 122–123). Pelkistäminen luo pohjan luokittelulle, sillä pelkistämisen yhteydessä aineisto koodataan, listataan tai muutoin ryhmitellään vastaamaan määritellyn analyysiyksikön (tässä tutkimuksessa ajatuskokonaisuus) mukaisesti. Malli pelkistettyjen ilmaisujen luomisesta on kuvattu tauluko 2 esimerkissä. Huomionarvoista on, että sama lause voi tulla hyödynnettäväksi useita kertoja, koska sen sisältö voi vastata useaa eri ajatuskokonaisuutta (Tuomi & Sarajärvi, 2018, s. 123–124). Pelkistämisen yhteydessä on kiinnitettävä huomiota siihen, että alkuperäisen ilmaisun sisältö ei muutu, eikä tutkija tee ilmaisusta omaa tulkintaa (Elo ja muut, 2022, s. 220).

Taulukko 2. Malli pelkistettyjen ilmaisujen muodostamisesta.

Alkuperäinen ilmaisu	Pelkistetty ilmaisu
<i>Tällä hetkellä valtiovarainministeriön rooli korostuu erityisesti ja muiden ministeriöiden viesti vähän hukkuu sinne alle.</i>	VM:n rooli korostuu, muiden kustannuksella
<i>Vaikutelmaksi tosiaan tulee, että STM:llä ja Sisäministeriöllä on aika vähän valtaa ja Valtiovarainministeriö aika pitkälle jyrää tätä asiaa.</i>	STM:llä ja SM:llä on vähän valtaa ja VM:n rooli korostuu
<i>Nyt luodaan kilpailuja ja mun mielestä se on ihan hyväkin tapa edistää tehokkuutta</i>	Luodaan kilpailuasetelma, joka edistää tehokkuutta
<i>Ja nythän se valtio ohjaa hyvin voimakkaasti sekä lainsäädännöllä ja sitten myös tuolla rahoituksella, valtio ohjaa hyvin suoraan sitä hyvinvointialuetta</i>	Valtio ohjaa alueita voimakkaasti lainsäädännön ja rahoituksen keinoin

Sisällönanalyysi jatkuu pelkistämisen jälkeen aineiston ryhmittelyllä, josta käytetään myös nimitystä klusterointi. Ryhmittelyn yhteydessä pelkistetyn aineiston avulla muodostettuja alaluokkia yhdistellään laajemmiksi kokonaisuuksiksi. Prosessin yhteydessä aineisto tiivistyy, kun alaluokkien jälkeen muodostetaan yläluokkia ja/tai kokoavia käsitteitä (Tuomi & Sarajärvi, 2018, s. 124).

Lopuksi abstrahoinnin yhteydessä aineisto käsitteellistetään ja tutkimuksen kannalta oleellinen tieto valikoituu vastaamaan teoreettisia käsitteitä. Käsitteellistämisen prosessin avulla päästään lopulta vastaamaan tutkimuskysymyksiin sekä muodostamaan tutkimuksen kannalta oleellisia johtopäätöksiä (Tuomi & Sarajärvi, 2018, s. 125). Tähän pisteeseen asti sisällönanalyysi on edennyt aineistolähtöisen etenemistavan mukaisesti, kunnes analyysin lopulla siihen tuodaan abduktiiviseen analyysiprosessin mukaisesti mukaan ohjaavaa teoriaa. (Tuomi & Sarajärvi, 2018, s. 133). Taulukossa 3 on kuvattu esimerkein luokittelun ja abstrahoinnin etenemistä. Kuten aikaisemmin todettu, voidaan tätä prosessia toistaa iteratiivisesti, jolloin tutkimukseen tuodaan toistuvan syklin kautta teoriaohjaavaa ”palautetta” (Van Holst ja muut, 2025, s. 573).

Taulukko 3. Malli luokittelusta ja abstrahoinnista.

Alaluokat	Kokoava käsite	Itsehallintoa vahvistavat tekijät
Alueellinen verotusoikeus	Verotusoikeus	- Alueellinen verotusoikeus
Alueellinen yhteistyö	Alueellinen yhteistyö, osallistaminen ja dialogi	- Alueellisen yhteistyön sekä dialogin lisääminen
Alueellinen keskustelu ja osallistaminen		
Oma kehittämistoiminta	Alueellinen päätös- ja muutuskyykyys	- Alueellinen päätös- ja muutuskyykyys
Valtuuston koko		

5 Tulokset

5.1 Kokemus autonomian toteutumisesta

Hyvinvointialueisiin kohdistuva tiukka valtionohjaus ja rajattu kokemus autonomista on yllättänyt aluevaltuutetut, jotka kuvailevat hyvinvointialueiden autonomian olevan rajattua, osan kuvailemana jopa täysin näennäistä. Yllätystä tuntuu korostaneet se, että kyseisellä hyvinvointialueella uudistusta lähestyttiin ennakoajatuksella, jonka mukaan muutos olisi omalla alueella pitkällä, eikä uudistuksen yhteydessä osattu tunnistaa edessä olevia vaikeita alueellisia päätöksiä. Tulokset koetusta autonomian toteutumisesta on esitetty tiivistetysti taulukossa 4.

Taulukko 4. Kokemus autonomian toteutumisesta.

Kokemus autonomian toteutumisesta
- Autonomia on rajattua ja näennäistä
- Ministeriöiden ohjaus on voimakasta
- Ministeriöiden ohjaus on ristiriitaista
- STM asema on heikko suhteessa VM
- Alueiden välille on luotu kilpailuasetelma
- Uhka alueen asemasta

Hyvästä ja perusteellisesta valmistelutyöstä sekä varhaisesta integraatiosta huolimatta – tai juuri niiden vuoksi – useiden valtuutettujen vastauksista välittyy vaikutelma, että hyvinvointialueet joutuivat yllätetyiksi ja tilannekuva siirtymävaiheessa oli virheellinen tai vähintäänkin vanhentunut. Omaa hyvinvointialuetta on pidetty esimerkkitapauksena ja useat valtuutetut korostavat varhaista siirtymistä maakunnalliseen järjestäjä-tuottajamalliin tietyn tyyppisenä kilpailuetuna. Todellisuus ei kuitenkaan ole vastannut sitä positiivista odotusarvoa joka alueelle on syntynyt varhaisen integraation toteuttamisen aikana.

”Ei kukaan osannut ajatella, että etukäteen vaikka kuinka meilläkin vuonna 2017 tehtiin integraatio ja jotenkin ajateltiin sitten kun tuli tämä uudistus, että me ollaan nyt tosi valmiita. Mutta ei todellakaan oltu. Varmasti oli jossakin muualla paljon kipeämpää, mutta ei tätä olisi voinut kuitenkaan aavistaa.” H2

Varhaisesta integraatiosta oletettiin olevan etua, joka on kuitenkin lopulta kenties näkynyt tietyn tyyppisenä tyytymisenä vallitsevaan tilanteeseen. Alueella ollaan laajasti sitä mieltä, että oma hyvinvointialue on edelläkävijä ja varhainen integraatio on osaltaan myötävaikuttanut siihen, että alueen kannalta merkittävin taistelu, oman maakunnallisen hyvinvointialueen varmistaminen, on ainakin ensimmäisessä mallissa päätyntä onnellisesti. Tyytyväisyyden seurauksena tosin muutostyön kuvaillaan, osan valtuutettujen toimesta, jääneen pahasti kesken. Tämä koskee erityisesti kustannusten hillintää ja palveluverkkoa koskevaa päätöksentekoa. Näihin asioihin on jouduttu nyt tarttumaan kiireellä, valtion ohjauksen muututtua luonteeltaan velvoittavaksi. Palveluverkkoon liittyvä keskustelu on ollut hankala ja osin riitaisakin.

”Meillä tavallaan oltiin etupainotteisesti tekemässä ja tehty sitä juttua, kun tehtiin kuntayhtymä. Mutta sitten aina kun niitä palveluverkkoa esityksiä tuotiin, kuntayhtymän aikaan, valtuuston talousarviokäsittelyyn niin päätöksentekijät aina torppasivat ne asiat. Nythän me saatiin tehtyä jonkinlainen palveluverkkopäätös, mikä olisi pitänyt tehdä jo silloin kaksituhattaseitsemäntoista.” H5

Hyvinvointialueiden autonomiaa valtuutetut kuvailevat pääosin hyvin rajoitetuksi ja vastuksista käy osin ilmi tietyn asteinen pettymys sitä kohtaan, minkälaiseksi alueelliset mahdollisuudet päättää asioista ovat lopulta muodostuneet. Haastateltavien odotusarvona on selvästi ollut, että maakuntien autonomia olisi selvästi nykyistä vahvempi ja liikumavara hyvinvointialueen oman päätöksenteon osalta olisi selvästi koettua laajempaa. Autonomian sijaan, haastateltavat kuvailevat päätyneensä tilanteeseen, jossa valtion ohjaus on hyvin voimakasta, velvoittavaa ja yksityiskohtaista.

”No, kyllähän me lähdettiin tähän uudistukseen ja se ajatus on kun puhutaan itsehallintoalueesta, niin kyllä se ajatus ja olettamus oli se, että sitä päätösvaltaa on tosi paljon enempi täällä alueella. Että se ihan oikeasti alueella on se päätösvalta. Mutta kyllä se valtion ohjaus nyt on todella tiukka tällä hetkellä.” H4

Osa valtuutetuista peilaa nykymallia edelleen hyvin voimakkaasti aikaisempaan kuntayhtymäpohjaiseen malliin, samalla kuitenkin tiedostaen, että aikaisemmassa mallissa oli selvästi sisäänrakennettu ongelma, jossa kunnat lopulta joutuivat maksajiksi. Todellisuus siitä, että aikaisemmassa mallissa kunnat joutuvat lopulta maksajiksi, nousee esille useissa haastatteluissa. Useat haastateltavat kuvailevat ymmärtäneensä, että malli ei ollut toimiva kustannusten hillinnän kannalta ja vaatii uudistamista. Edelleen on tiedotettu, että malli uudistetaan. Siirtyminen uudentyyppiseen rahoitusmalliin on kaikesta, kenties historiallisista syistä, konkreettisesti kirkastunut vasta hyvinvointialueen ensimmäisen tilinpäätöksen myötä.

”Nythän valtio ohjaa hyvin voimakkaasti sekä lainsäädännöllä ja sitten myös tuolla rahoituksella, valtio ohjaa suoraan sitä hyvinvointialuetta. Ennenhän periaatteessa se meni niin, että kun tilinpäätös oli miinuksella siellä sotessa, niin kuntia laskutettiin sitten. Oli aina vielä se seuraava maksaja ja nythän sitä ei ole ja sehän oli täälläkin aikamoinen järkytys.” H5

Täysin puutteelliseksi autonomiaa ei kuitenkaan kaikkien haastateltujen osalta koeta ja ymmärrystäkin on nykymallia kohtaan. Koettu autonomia kuitenkin resonoi hyvin voimakkaasti taloudelliseen tilanteen kanssa. Taloustilanteen ollessa kestävä, katsotaan autonomiaakin olevan hyvinvointialueella. Koettu autonomia kulkee vahvasti käsi kädessä koetun taloudellisen liikkumavaran kanssa. Taloudellisen raamin ollessa kokemusten mukaan liian tiukka, koetaan autonomiankin olevan rajattua.

”No kyllä minä koen, että saahan sitä päättää, mutta jos ei ole resursseja niin kyllä siellä silloin ollaan jo asettamassa tietynlaisia rajoja. Kuitenkin siten, että jos ne eivät kohtaa nii se on vähän niin ja näin se itsehallinto.” H2

”No sanotaanko, että tuo raha ohjaa kyllä voimakkaasti. Sanotaan, että sen rahoitusraamin sisällä, jos pystyisi toimia, niin kyllä siinä itsehallintoa on. Toki itse pystyy päättää asioista, mutta että se raha. No joo, sanotaan että on itsehallintoa. Mutta se rahoitus ohjaa sitä varmaan matalammalle tasolle.” H5

Ohjauksessa on yksityiskohtaisiakin piirteitä, joita osa valtuutetuista nostavat esille. Ohjauksessa korostuu myös tarkka monitorointi, valvonta sekä sitä seuraava ohjaus. Osin

tälle löytyy ymmärrystä, mutta sen koetaan kuitenkin rajaavan koettua autonomiaa, silloin kun ministeriöiden taholta sanellaan ei vain raamia, vaan myös niitä konkreettisia toimia joihin alueella tulisi ryhtyä. Haastateltavat kuvailevat, että todellinen päätösvalta on aikaisemmin ollut kuntayhtymän valtuustolla, mutta nyt valtuustotasollakin autonomia on rajattua, sillä ministeriöiden ohjaus myös kyseenalaistaa alueellisia toimenpiteitä ja sanelee miten toteutettavat toimenpiteet tulisi priorisoida ja aikatauluttaa.

”Sinne pitää kaikenlaisia raportteja lähettää ja meitä alueita hyvin tarkasti seurataan, erityisesti talouden näkökulmasta ja myöskin ohjeistetaan sitten eri ministeriöiden taholta aika tiukastikin että, mihin asioihin teidän pitää keskittyä.” H6

”Sanoisin vielä tuohon itsehallintoon, että se on niinku siinä mielessä näennäistä se itsehallinto, että teille sanotaan että te saatte tehdä, mutta teidän pitää tehdä niin kun sanotaan. Että te valitsette, miten te teette sen, kunhan teette sen.” H3

Ohjauksen voimistumisen lisäksi ohjauksen kuvataan olevan ministeriöiden kesken huomattavan ristiriitaisesta. Ristiriitaisuus nousee haastatteluissa toistuvasti esille ja sitä koetaan lähes poikkeuksetta kaikkien haastateltavien toimesta. Ohjauksen ristiriitaisuuden osalta esille nousee kaksi hyvin prominenttia piirrettä, joidenka koetaan aiheuttavan huomattavan määrän hämmennystä ja sekaannusta hyvinvointialueella. Ensimmäinen näistä piirteistä on ohjauksen sisällön ristiriitaisuus eri ministeriöiden välillä. Ohjauksen ei koeta olevan linjassa taloutta ohjaavan Valtionvarainministeriön (VM) sekä ”sisältöministeriöinä” toimivien Sosiaali- ja terveysministeriön (STM) sekä Sisäministeriön (SM) välillä. Haastateltavat kuvailevat, että tämä epäsuhta on laajasti julkisesti tiedostettu ja ministeriöidenkin tunnustama ongelma. Ohjauksen koetaan näin ollen olevan hyvin siiloutunutta, ministeriöiden välillä

”No, kyllähän heidän pitäisi pystyä pelaamaan paremmin yhteen. Toinen rahakirstua vartioi ja toinen katsoo sitten palvelujen ja palveluiden saatavuuden perään. Niin on siinä kyllä epäsuhtaa.” H1

Toinen ohjauksen sisältöä koskeva toistuva piirre, on kokemus sosiaali- ja terveysministeriön heikosta asemasta. Haastateltavien päällimmäinen kokemus on se, että hyvinvointialueita ja sosiaali- ja terveyspalveluita johtaa tällä hetkellä valtiovarainministeriö, samalla kun sosiaali- ja terveysministeriön koetaan jäävän täysin taka-alalle. Useassa haastattelussa nostetaan erityisesti esille valtionvarainministeriön viranhaltijat, joilla koetaan olevan voimakas valta-asema. Vastauksissa viitataan usein valtionvarainministeriön ”viranhaltijoihin”, ”kansliahenkilökuntaan” ja ”kansliapäälliköihin” haastateltavien kuvatessaan valvontaa ja ohjausta käytännössä. Valtionvarainministeriön virkakunta tuntuu, vastausten perusteella, olevan merkittävässä valta-asemassa hyvinvointialueita kohtaan.

”Minusta se on, kyllä varmasti voit uskoakin, niin se on kyllä valtiovarainministeriö ja raha. Sosiaali- ja terveysministeriöllä tulee kyllä vähän sitä terveyttäkin, mutta kyllä ne vähän ristiriidassa on.” H7

”Se on selvästi meillä luottamushenkilöiden puolella, ja sitä ei ehkä meidän johtavat viranhaltijat niin tunnusta, mutta kyllä se monessa yhteydessä tulee esiin että, valtiovarainministeriö hoitaa enempi terveyttä, kun sosiaali- ja terveysministeriö. Se on väärin.” H3

Ministeriöiden ohjauksen ja valvonnan tarkkuus, sekä seurantatulosten julkisuuden koetaan asettaneen hyvinvointialueet keskinäiseen kilpailutilanteeseen. Tämän voidaan nähdä olevan tarkoituksenmukaistakin ministeriöiden toimintaa, jossa luodun kilpailutilanteen avulla tavoitellaan tehokkuutta. Haastateltavat nostavat toistuvasti esille näkemysensä siitä, että Keski-Pohjanmaa on alueena poikkeuksellinen ja sen tulisi nauttia tietyn tyyppistä erityisaseman kohtelua. Vaikka kilpailutilanteen koetaankin vaikuttavan negatiivisesti autonomiaan, on osalla haastateltavista ymmärrystäkin tämän tyyppiselle ohjaukselle, sillä kilpailutilanteen nähdään myötävaikuttavan muutosvauhtiin positiivisesti sekä synnyttävän tehokkuutta.

”No kyllähän se kilpailutilanne pakostakin syntyy, kun vertaillaan toisia alueita keskenään. Mittareista katsotaan keskiarvot ja paljon rahaa käytetään per asukas tai paljonko on neliöitä per asukas. Näin luodaan kilpailua ja mun mielestä se on ihan hyväkin tapa edistää tehokkuutta.” H5

Kilpailuasetelman pelätään lopulta johtavan tilanteeseen, jossa hyvinvointialueiden määrää tullaan karsimaan. Myös julkinen keskustelu vaikuttaa ruokkineen pelkoa oman hyvinvointialueen menettämisestä. Haastateltavat nostavat esille, että useat asiantuntijat ovat julkisesti lausuneet, että hyvinvointialueiden määrää tulisi karsia. Tämä ymmärrettävästi aiheuttaa merkittävää pelkoa oman alueen asemasta, kun kyseessä on väestöpohjaltaan Suomen pienin hyvinvointialue. Alueella kuitenkin pyritään suhtautumaan asiaan valoisasti ja ajattelemaan, että alueen pieni koko voi olla myös kilpailuetu.

”Kyllähän siinä on varmasti jännitteitä ja osalla valtiotason poliittisista päätöksentekijöistä on se tahtotila, että hyvinvointialueita on liikaa. Nähdään se ylimääräisenä kustannuksena ja itse en ajattele näin. Mä ajattelen, että pienikin voi olla tehokas ja toimiva. Mutta siinä varmaan on jännitteitä kyllä. Ja sitten on hyvin erikokoisia hyvinvointialueita tällä hetkellä. Me painetaan vähän eri sarjassa.” H1

5.2 Autonomiaa vahvistavat tekijät

Rajoittuneesta ja jopa näennäiseksiin koetusta autonomian kokemuksesta huolimatta, haastateltavat kykenevät silti näkemään ja visioimaan joko 1) muutoksia, joiden avulla autonomiaa voisi vahvistaa ja toisaalta 2) toimia jolla nykymallisakin voisi vahvistaa autonomian kokemusta ja erityisesti alueellista päätöksentekokykyä. Yhteenveto autonomiaa vahvistavista tekijöistä on esitetty taulukossa 5.

Taulukko 5. Autonomiaa vahvistavat tekijät

Autonomiaa vahvistavat tekijät
- Alueellinen verotusoikeus
- Alueellisen yhteistyön sekä dialogin lisääminen
- Alueellinen päätös- ja muutokkyvykyys

Merkittävämpänä ja useimmiten toistettuna autonomiaa vahvistavana tekijänä haastateltavat pitävät alueellista verotusoikeutta. Verotusoikeuden merkitys nousee esille voimakkaasti ja siinä viitataan usein juuri kuntamalliseen verotusoikeuteen.

”Kyllä, totta kai siellä kunnissa on vahvempi itsehallinto verotusoikeuden kautta. Onhan sielläkin vahva valtionosuusjärjestelmän tasaus olemassa, että miksi se voisi olla sitten myöskin hyvinvointialueella?” H1

Useassa vastauksessa toistuu vertaus kunnalliseen itsehallintoon, kuntien laajaan toimialaan ja siihen miten verotusoikeuden myötä autonomia vahvistuu. Verotusoikeudessa nähtiin myös haasteita ja tiedostettiin, että ns. maakunnallinen verotusoikeus vaatisi laajemman verotusjärjestelmän uudistuksen. Haastateltavat korostivat, että maakuntaverotus ei kuitenkaan saisi nostaa kokonaisveroasetta, vaan koko verorakenne tulisi laajemmin uudistaa, jotta avautuisi mahdollisuus maakunnalliselle verotusoikeudelle. Huomattavasta uudistuksen laajuudesta huolimatta, oikeus kerätä veroja nähdään kuitenkin houkuttelevana vaihtoehtona. Useat valtuutetut tosin korostavat, että verotusoikeus on erityisesti poliittisesti arka ja hankala aihe ja kokevat, että siitä ei valtakunnallisella tasolla ”uskalleta” puhua laajemmin. Myös haastateltavien vastauksissa on havaittavissa arkuutta verotusoikeudesta keskustellessa, siitäkin huolimatta, että varsin laajaa kannatus pohjaa maakunnalliselle verotusoikeudelle vaikuttaisi haastattelujen perusteella alueella kuitenkin olevan.

”Tää verotusoikeushan on poliittisesti tuolla valtakunnantasolla erittäin arka aihe, ei sitä kukaan oikeastaan uskalla nostaa esille ja se on kyllä tavallaan harmi.” H1

”Se on hyvin vaikea asia, miten se menisi oikeudenmukaisesti. Mutta toivoisin ja näkisin, että pitkällä aikajaksolla näillä alueilla, jotta ne olisivat autonomia, jonkun asteinen verotusoikeus kuitenkin tulisi olla.” H7

Verotusoikeuden perään ”haikailun” voi osin tulkita kaipuuksi aikaisempaan vahvojen peruskuntien varaan rakennettuun järjestelmään. Veronmaksajain keskusliitto (2025) toteutti huhtikuun aluevaalien alla ehdokaskyselyn, jonka tuloksien mukaan 59 prosenttia ehdokkaista suhtautuu erittäin tai jokseenkin kielteisesti maakuntaveroon. Kyselyssä ei ole raportoitu tuloksia hyvinvointialuekohtaisesti. Hyvinvointialueiden rahoitusmallista päätetään toki valtion tasolla, eikä hyvinvointialueilla. Aikaisemmasta keskustelusta sekä tämän kyselyn tuloksista huolimatta, kevään 2025 aluevaalien alla verotusoikeus ei nousut keskeiseksi keskusteluaiheeksi, myöskään Keski-Pohjanmaalla.

Haastavaksi koetusta rahoitusmallista huolimatta haastateltavat näkevät myös nykymal-
lissa useita tekijöitä tai pikemminkin tekoja, joilla voitaisiin vahvistaa maakunnan auto-
nomian tunnetta ja toteutumista, ilman merkittäviä lakimuutoksia. Ensimmäinen, ja hy-
vin toteuttamiskelpoinen, näistä on maakunnallisen dialogin ja yhteistyön vahvistaminen.
Haastatellut kokevat, että alueella on olemassa hyvä pohja ja aikaisemmin kuntayhtymä-
aikana luotu tapa tälle toiminnalle.

*”Se yhteistyö on, sitä haluaisin korostaa, että se yhteistyön hattu pitäisi vaan lait-
taa päähän. Yhteistyö koko keskipohjanmaalla plus, että sitä yhteistyötä tehdään
kuntapuolelle ja järjestöihin ja kaikki otetaan tähän mukaan.” H2*

Yhteistyön kuvataan olevan alueen maakunnalle tunnusomaista ja sen avulla on aikai-
semminkin selvitty hankalista tilanteista, kuten mm. silloin kun oman hyvinvointialueen
kohtalo oli vaakalaudalla tai sote-palveluihin liittyvä päätöksenteko vaati laajaa yhteen-
sovittamista. Yhteistyötä kuitenkin haastaa se, että moni yhteistyötä ylläpitävä rakenne
tai realiteetti on purkaantunut tai merkittävästi disruptoitunut, uuden hyvinvointialue-
mallin syntymisen yhteydessä. Erityisesti haastateltavat kaipaavat laajempaa ja perus-
teellisempaa dialogia, jossa eri tahoja osallistetaan laajasti.

*”Kyllä varmasti on, esimerkiksi Keskipohjanmaata jos ajatellaan, me ollaan se
pieni hyvinvointialue, mutta semmoinen keskipohjalainen. Semmoinen yhteistyö
vähän yli kaikkien, niin muidenkin kuin vaan sen hyvinvointialueiden. Yhteistyö
kaikkien kanssa. Se ainakin parhaimmillaan voisi olla sitä ja antaa sitä, että sitä
pintaa tulisi enemmän ja niitä hartioita sitten leventää.” H2.*

*”Mä kaipaen vieläkin sitä aikaa, kun meillä oli kuntayhtymä, niin me istuttiin po-
rukalla ja keskusteltiin ihan. Ei siellä esitelty virallisesti sillä lailla. Jos joku asia piti
tehdä, niin me istuttiin ja suunniteltiin. Olisiko tämä hyvä, kannattaako näin tehdä
vai voidaanko se korvata? Ne käytiin läpi nämä vaihtoehdot.” H3*

Kuntien terveyden edistämiseen liittyvä rooli koetaan tällä hetkellä liian vähäiseksi. Li-
säksi kunta-hyvinvointialue -suhdetta hiertää tällä hetkellä erityisen hankalat kiinteistön

omistajuuksiin, vuokraneliöihin ja niiden hintatasoon liittyvät neuvottelut, joissa osalla poliitikoista on ristiriitainen kaksoisrooli.

”Vielä ehkä tiivistämään alueen yhteistyötä, että miten sitä pystytään tiivistämään kuntien suuntaan, koska nyt jotenkin tavallaan tässä uudistuksessa kunnat jäi vähän sinne lehdelle soittelemaan vähän sivuraiteelle. Sitten pitäisi vielä miettiä, että miten vielä enempi saataisiin hyvinvointialueen asukkaita osallistettua tämmöiseen valmisteluun ja päätöksentekoon.”
H6

Yhteistyön lisäämisestä huolimatta haastatteluissa palataan usein kuitenkin kiristyneen malliin juurisyihin, joidenka katsotaan olevan rahoitusmallissa. Lisääntyneen yhteistyön tulisikin johtaa aktiiviseen kehittämistyöhön ja sen kautta lisääntyneeseen palveluntuotannon tehokkuuteen. Kaksoisroolissa olevat poliitikot ovat samojen, esim. vuokraneliöihin liittyvien, ongelmien kanssa neuvotteluosapuolena molemmilla puolilla pöytää.

Toinen asia joka, yhteistyön tehostamisen rinnalla, koetaan kaipaavan tehokkuutta, on valtuuston poliittinen päätöksentekokyky. Haastateltavat kuvaavat, että mikäli päätöksenteko olisi nopeampaa ja kyvykkäämpää, johtaisi se lisääntyneeseen autonomiaan. Päätöksentekokyvyn tehokkuutta koetaan erityisesti jarruttavan liian suurilukuinen valtuusto, jonka sisällä on vaikeaa löytää konsensusta toteutettavista toimenpiteistä. Osassa vastauksissa korostuu maakunnallinen perinne pyrkiä konsensuspäätöksiin, joka on sittemmin kokenut muutoksen kohti nykytilannetta, jossa useammin ajaudutaan äänestyspäätöksiin. Myös keskivertaisen valtuutetun ajankäytölliset mahdollisuudet orientoitua ja paneutua päätöksenteon taustoihin herättää huolta ja suoraa kritiikkiäkin. Haastateltavat pitävät valtuutetuille osoitettuja vaatimuksia jopa paikoitelleen kohtuuttomana ja nostavat esille myös sen, että tuki johtavien viranhaltijoiden suuntaan tulisi olla hyvinvointialueen hallituksen osalta aktiivisempaa. Merkille pantavaa on, että nyky-lainsäädäntö ei tosin mahdollista valtuuston koon pienentämistä, vaikka useat haastateltavat sen nostavatkin esille mahdollisena maakunnan päätöksentekokykyä vahvistavana

tekijänä. Edellä mainitun lisäksi useiden valtuutettujen koetaan edelleen toimivan peruskuntien edunvalvojana, joilta puuttuu kyky katsoa asioita koko hyvinvointialueen edun mukaisesti.

”Mun mielestä esimerkiksi just tuo valtuuston koko. Pitäisi olla, että se voisi päättää, että itsehallintoa olisi. Mun mielestä meillä on aivan liian iso valtuusto.” H4

”Sillä porukalla ei pystytä, sanotaanko näin, että siinä aika moni istuu vielä vahvasti oma kuntahattu päässä ja arvioi sitä oman kunnan näkökulmasta. Jos se olisi pienempi, niin se ehkä pystyisi enempi asettumaan päätöksenteon kannalta palvelemaan koko aluetta.” H6

5.3 Autonomiaa heikentävät tekijät

Haastateltavien päällimmäinen kokemus autonomian toteutumisesta on, kuten jo aikaisemmin todettu, hyvin kielteinen ja autonomiaa heikentäviä tekijöitä nousee vastauksissa esille laajasti, joita osaa on läpikäyty jo kappaleessa 5.1. Autonomian heikentymisen liittyy ennen kaikkea rahoitusmalliin, rahoituslakiin sekä siihen miten tiukkaa valtionohjauksen koetaan olevan. Vastauksissa nousee esille myös palvelutarpeen ja rahoituspohjan epäsuhta sekä kritiikki puutteellisia kannustumia kohtaan. Yhteenveto autonomiaa heikentävistä tekijöistä käy ilmi taulukosta 6.

Taulukko 6. Autonomiaa heikentävät tekijät

Itsehallintoa heikentävät tekijät
- Rahoituslaki ja rahoitusmalli
- Palvelutarpeen ja rahoituksen epäsuhta
- Valtionhallinnon tiukka ohjaus
- Tiukka lainsäädäntö
- Alueellinen päätös ja muutoskyvyttömyys
- Puutteelliset kannustimet

Tyytymättömyys rahoitusmalliin on haastattelujen perusteella laajaa. Rahoituksen koetaan olevan rakenteeltaan virheellinen, sopeuttamisaikataulultaan kohtuuton ja kooltaan riittämätön. Selvä tietoisuus on kuitenkin olemassa siitä realiteetista, että valtuutettuina he ovat hyvin vahvasti päättämässä nimenomaan talouden sopeuttamisesta.

”On se sama mitä tekemistä, niin eurot ratkaisee sen kuitenkin. Julkisen vallan käyttäminen on julkisen rahan käyttämistä. Eli tehdään toimenpiteitä budjetin puitteissa”. H5

Vaikka moni haastateltavista on melko kokenut alue- ja/tai kuntapoliitikko on vastauksista havaittavissa, että sote-palvelujärjestelmän päätöksentekoa on aikaisemmin helpottanut tilanne, jossa kuluille on aina löytynyt kunnista lopullinen maksaja. Tilanne on mielenkiintoinen ja ristiriitainenkin sillä usea haastateltavista on lopulta kuitenkin joutunut kuntapuolella karanneiden sote-kulujen maksajaksi. Tästä ristiriitaisuudesta huolimatta syntyy vaikutelma, että on ollut jokseenkin helpottavaa ja huojentavaa kun vaikeita ja epätoivottuja päätöksiä ei ole tarvinnut tehdä, vaan kulujen on voinut antaa valua kuntien murheeksi. Kuntapuolella on laajan toimialan ja verotusoikeuden turvin koettu olevan enemmän liikkumavaraa selvittää taloudellisesta tilanteesta. Edelleen vaikutelma on se, että kuntien velvoitteista huolimatta, valtionhallinnon ohjaus kuntia kohtaan ei ole ollut yhtä yksityiskohtaista, kun se nyt on hyvinvointialueiden kohdalla.

”Tavallaan se ei niitä sote-päätäjiä siellä laittanut niin tiukkaan arviointiin sitten talouden näkökulmasta, koska sitten vaan todettiin, että alijäämää tuli tämän verran ja sitten kunnat ne sitten kuittaa.” H6

”Eli kyllä tässä on se ero, että nyt aidosti päättäjien pitää ottaa huomioon nämä talouden reunaehdot, että missä reunaehdoissa pitää toimia, että palveluita tuotetaan vain sen verran kun on rahoitusta.” H6

Haastatteluissa nousee esille, että rahoituksessa toivottaisiin paremmin huomioitavan vaikuttavuus. Rahoitus voisi näin ollen myös vaikuttavuus-, eikä ainoastaan tarveperustainen. Rahoitusmallia kohtaa esitetystä kriittistä huolimatta, haastateltavat eivät kui-

tenkaan osaa yksityiskohtaisemmin kuvata, miten rahoitusmallia voisi korjata huomioimaan vaikuttavuusperusteisuutta. Selvää tietoisuutta ei siitäkään ole, että korjaisiko se oman alueen rahoitus pohjaa välttämättä nykymallia kestävämmäksi.

Haastattelujen toteutuksen yhteydessä (helmikuussa 2025) käytiin julkisuudessa hyvin aktiivista keskustelua hyvinvointialueiden alijäämien kattamisvelvoitteesta. Valtionvarainministeriön (2025) ohjeen mukaisesti taseeseen kertynyt alijäämä tulee kattaa enintään kahden vuoden kuluessa. Haastateltavat pitävät tätä aikajännettä kohtuuttomana. Talouspolitiikan arviointineuvosto (2025, s. 5) pitää alijäämien kattamisvelvoitetta siinänsä hyvänä instrumenttina, mutta yhtyvät haastatteluissa esiin nousseihin mielipiteisiin siinä, että aikataulun katsotaan olevan liian tiukka.

”Joo aikajänne ei ole riittävää, ei missään nimessä. Kun se nyt kuitenkin joka paikassa sanotaan, ja jopa asiantuntijat kertoo tätä asiaa, niin ei pitäisi noin jääräpäinen.” H2

”Siellä ohjeistetaan, seurataan, ohjeistetaan, seurataan ja sitten viimeksikin meiltä kysyttiin sitä, että yritättekö te saada teidän alijäämän katettua? Minä ainakin vastasin, että yritetään, mutta en minä mene lupaamaan, mutta me toki yritetään.” H4

”Miten viranhaltijat esittää meidän aluetta koskettavien päätösten perusteluita ja 2026 vuoden alijäämän kattamisen raja on joka asian kohdalla takaraivossa.” H5

Alueella on haastateltavien mukana vahva uskoa siihen, että organisaatio- ja sitä seuraavan palveluverkkouudistus sekä digitalisten palveluiden implementoiminen tulee aikaan vastaamaan alijäämän kattamisvelvoitteeseen ja talous saadaan näin ollen tasapainotettua. Haastateltavien vastauksissa toistuu kuitenkin toive pitkäjänteisyydestä sekä siitä, että valtuustokausia tarvittaneen muutamia, ennen kuin talous on tasapainotettu ja alijäämät katettu. Mikäli alijäämien kattamisvelvoite pyritään saavuttamaan asetetussa aikataulussa, on pelkona se, että liian kiireellä toteutettu muutos aiheuttaa peruuttamattomia seurauksia. Tilanteen ei kuitenkaan nähdä olevan täysin toivoton, sillä han-

kalat palveluverkkomuutokset ja henkilökuntaa laajasti koskevat yhteistoimintaneuvottelut ovat kuitenkin saaneet talouslukujen osalta aikaiseksi trendin, joka on ollut valtionhallinnon palautteen mukaisesti toivottava.

”Oikeastaan se positiivinen signaali on nyt tullut, kun on päästy tässä alijäämässä hyvälle laskusuuntauralle, niin vain sitä kautta tulee positiivinen palaute.” H7

Rahoitusmallin rakenteen ja sopeuttamisaikataulun lisäksi vastauksissa korostuu tilanne, jossa haastateltavat kokevat rahoituksen ja palvelutarpeen välisen epäsuhdan olevan merkittävä. Tämä aiheuttaa selvää moraalista ahdistusta päätöksentekijöissä, koska he kokevat kuitenkin olevansa vastuussa siitä, että palvelutarpeeseen vastataan.

”Koska niinku puhutaan, että menee paljon rahaa palvelunostoihin. No joku sairastuu vakavasti loppuvuonna. Sanotaanko me, että ei ole rahaa.” H2

Keski-Pohjanmaalla on aikaisemmin ollut maakunnallisena erityispiirteenä mittava oman alueen ulkopuolelle kohdistunut myynti, jossa kuntayhtymämallissa alueen taloutta on merkittävässä määrin auttanut alueen ulkopuoliset myyntituotot. Järjestely on ollut Keski-Pohjanmaan alueelle kilpailuetu ja sen avulla on alueelle virrannut asiakas- ja potilasvolyyymiä, joilla on voitu osin ylläpitää ja taloudellisesti subventoida omaa palveluntuotantoa. Hyvinvointialueet ovat kuitenkin merkittävässä määrin ajautuneet ”kotiuttamaan” omien asukkaittensa hoitoa, mikä on vähentänyt ulkoa saatavia myyntituloja.

”Meillähän on sellainen erikoinen tilanne, että meillä on myyntiä alueen ulkopuolelle tosi paljon ollut ja on vieläkin ja sitä tämä rahoitus ei tavallaan huomioi.” H1

Oman hyvinvointialueen ulkopuolelle kohdistunut myynti on lopulta osoittautunut kaksoiteräiseksi miekaksi. Se on luonut alueelle vahvan asiakas- ja potilaspohjan ja sitä seuranneen tulovirran, jolla on kasvatettu ja ylläpidetty omaa maakuntaa laajemman väestöpohjan palveluntuotantoa. Nykyjärjestelmässä tätä asiakas- ja potilasvirtaa ei samalla tavalla enää ole ja palveluntuotannon sovittaminen todelliseen väestöpohjaan on ollut päätöksentekijöille kivuliasta.

”Sanotaan, että meillä on koneisto varustettu palvelujen tuottamiseen ja järjestämiseen isommalle väkipohjalle kuin mikä periaatteessa rahoituksen ydin on.” H4

Tiukka lainsäädäntö ja valtionhallinnon tiukka ja yksityiskohtaisen ohjaus koetaan synnyttävän tilanteen, jossa todellista sisällöllistä palveluntuotannon kehittämistä ei tapahdu toivotussa mittakaavassa. Haastateltavat kuvaavat, että tämä on seurasta tilanteesta, jossa tekeminen keskittyy talouskysymyksiin, johtuen valtionvarainministeriön vahvasta roolista. Kehittämisen painopiste on näin ollen lähes yksinomaan talouden tasapainottamisessa.

”Koen, että aitoa kehittämistä on nyt aika vaikea tehdä. Tai kyllä sitä voi tehdä, mutta kaikki lähtee siitä, että miten sen saa tehtyä halvemmalla ja voiko nämä kustannukset vähän härskisti sanottuna siirtää jonkun muun instanssin piikkiin.” H7

Haastateltavat kritisoivat hyvinvointialueen lainsäädäntöä myös puutteellisista kannustuksista. Rahoituksen tarveperustaisuutta sekä kannustinta, jossa rahoitus kasvaa suhteessa sairastuvuuteen, pidetään paradoksaalisena, sillä sen koetaan kannustavan diagnoosien kirjaamiseen ja jopa tehtailuun. Osa haastateltavista epäilee, että toisilla alueilla ollaan tehokkaampia tekemään rahoitusta kasvattavia kirjaus- ja tilastomerkitöjä, joidenka pelätään kasvattavan epätarkoituksenmukaisesti heidän tarveperusteista rahoitus pohjaa. Julkisen talouden nollasummapelissä tämän pelätään olevan pois oman alueen rahoitus pohjasta. Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kerroin (HYTE) on oikeastaan ainoa konkreettinen kannustin, joka keskusteluissa nousee esille ja senkin todellista kannustinvaikutusta pidetään hyvin heikkona.

”Niillä alueilla, jossa pystytään toteuttamaan valtion näkökulmasta edullisesti, niin niitä voisi sitten valtio jollain tavalla palkita, että se olisi jotenkin kannustavaa. Tästä on vähän puhuttu, mutta vähän kärjistämällä, nyt tekemällä väestö mahdollisimman sairaaksi, niin rahaa tulee vaan enemmän sisään ja se ei oikein ole hyvä kannustin.” H7

Alueellista päätös- ja muutokkyvyttömyyttä on tarkasteltu tarkemmin kappaleessa 5.2. Päätös- ja muutokkyvykyys tai sen puute, koetaan olevan se tekijä, johon alueella voidaan eniten vaikuttaa omatoimisesta ja jossa ei olla samalla tavalla riippuvaisia ulkoisesta ohjauksesta. Päätökkyvykyden ollessa toimivaa, voidaan vastausten perustella autonomiaa parantaa, mutta sen ollessa heikkoa ollaan enemmän alttiita ulkoisen ohjauksen vaikutukselle.

”No kai se nyt kun eurot kuitenkin ratkaisee ja jos itse omaa tekemistä ohjaamalla tehdään semmoisia toimenpiteitä, että me te ollaan tehokkaita niin sehän antaa meille liikkumavaraa sitten siinä talouden puitteissa tehdä niitä päätöksiä.” H5

Yhteenvetona autonomiaa heikentävien tekijöiden osalta voidaan todeta, että ohjauksen koetaan olevan voimakasta, yksityiskohtaista ja merkittävästi autonomiaa rajaavaa. Ohjauksen lopputuloksena syntyy haastateltavien vastauksista vaikutelma, että he ovat pettyneitä rajattuun autonomiaan, jota paikoitelleen kuvataan täysin olemattomaksi.

”Merkittäviä asioita annettiin kotiläksyksi, että kyllä meitä ohjeistetaan ja seurataan hyvin tarkasti, että miten tämä uudistus etenee. Elikkä itse koen että vähän olen yllättynyt kautta pettynyt siihen, että kuitenkin se todellinen päätösvalta ei kovin suuri olekaan tällä hetkellä.” H6

6 Yhteenveto ja pohdinta

Tämän tutkielman tarkoituksena oli selvittää miten valtionhallinnon ja hyvinvointialueen aluevaltuuston välinen suhde sekä valtionohjaus vaikuttaa aluevaltuutettujen kokemaan hyvinvointialueen autonomiaan. Erityisenä kiinnostuksen kohteena on nimenomaisesti valtuutettujen kokemus itsehallinnon toteutumisesta, omalla hyvinvointialueella. Aluevaltuuston sekä hallituksen puheenjohtajistoa haastatteleamalla kyettiin löytämään vastaukset seuraaviin tutkimuskysymyksiin:

- (1) Miten aluevaltuutetut kokevat hyvinvointialueiden autonomian toteutuvan?
- (2) Mitkä tekijät vahvistavat autonomian toteutumista?
- (3) Mitkä tekijät heikentävät autonomian toteutumista?

Seuraavassa tutkielman johtopäätöksiä peilataan toimituskirjallisuudessa tunnistettuja institutionaalisia logiikoita sekä niiden yhteensovittamisen haasteista nousevaa institutionaalista kompleksisuutta vastaan.

6.1 Johtopäätökset

Tutkielman keskeisin johtopäätös liittyy julkishallinnon poliittisen päätöksenteon historiallista heiluriliikettä kuvaavaan dynamiikkaan: 1990-luvulta alkaneen desentralisaation ja kuntien autonomian vahvistamisen jälkeen ”pendeli” on heilahtanut takaisin kohti vahvempaa keskusohjausta, mikä on heikentänyt paikallistason autonomian kokemusta. Tämä on linjassa esimerkiksi Airaksisen ja muiden (2016) sekä Haverin (2011) havaintojen kanssa. Heidän mukaansa, juuri kuntien itsehallinnon lisääminen kylvi aikanaan siemenen nyt päivänvalon nähneelle voimistuneelle kontrollille. Tämän tyyppinen liikehdintä on tyypillistä poliittiselle liike-korjausliikeprosessille (Airaksinen ja muut, 2016, s. 291). Tutkielmassa on selvästi havaittavissa, että aikaisemmin vallassa ollut vahva, tuttu ja turvallinen, kunnallinen autonomia on heilahtanut 180 astetta kohti voimakasta valtio-

ja ministeriöohjattua mallia. Kyseessä on Stenvallin ja muiden (2016, s. 33) kuvaama hallintoideologinen muutos. Haastateltavat ovat yhtä lukuun ottamatta aloittaneet poliittisen uransa jo sote-kuntayhtymien aikakaudella ja vastauksista voi havaita, että he ovat voimakkaasti omaksuneet sen aikaisen uskomusjärjestelmän ja kokevat sen olevan edelleen oikeutettu (Stenvall ja muut, 2016, s. 34). Subjektiiivisen autonomian lähtökohtana vaikuttaa, haastateltavien vastauksien perusteella, olevan kuntapohjainen päätöksenteko ja mielipide nykymallista rakentuu vertaamalla sitä aikaisemman kuntapohjaisen mallin logiikoihin.

Valtuutettujen voidaan kuvata olevan keskellä Fossetölin ja muiden (2023, s. 291–293) kuvailemaa julkishallinnon kahden kilpailevan ja toisistaan poikkeavan ideologian (ts. logiikan) murrosvaihetta. Haastatteluissa korostuu voimakas pettymys sekä huoli, kauas pois karkaavasta paikallisesta autonomiasta. Aikaisemmin vallalla ollut desentralisaatioon ja vahvaan kuntapohjaiseen päätöksentekoon sekä taloudenpidon nojaava logiikka, on korvautumassa voimakkaaseen valvontaan, kontrolliin ja ohjaukseen perustuvalla logiikalla. Ideologiat eivät haastateltavien vastausten perusteella ole yhteensopivia, vaan on syntynyt Michelin ja muiden (2022, s. 410–415) kuvailema logiikoiden kilpailutilanne, jonka on saanut aikaan vanhan ja uuden uskomusjärjestelmän yhteentörmäys. Murrosvaihe ei ole kitkaton ja se aiheuttaa muutosvaiheen institutionaalista kompleksisuutta hyvinvointialueella (Greenwood ja muut, 2011, s. 318).

Päällimmäisenä pinnalla olevaa autonomian ja kontrollin menettämisen tunteeseen myötävaikuttaa voimakkaasti myös hyvinvointialueiden rahoitusmallin perusteellinen muutos. Vaikka pohjalla onkin tuttu tarve- ja asukasperustainen rahoitusjärjestelmä (Häkkinen ja muut, 2020, s. 6), jolla on laaja hyväksyntä Suomessa ja monissa muissa länsimaissa, ei kysymystä verotusoikeudesta voi vastausten perusteella sivuttaa. Tanner ja muut (2025, s. 255) ovat artikkelissaan pohtineet itsehallinnon juridisia ulottuvuuksia ja sen edellytyksiä. He viittaavat Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjaan (SopS 66/1991) ja perustuslakiin (739/1991) pohtiessaan, että kuntaa suurimpia itsehallinto-

alueita ei sinänsä koske vaatimus verotusoikeudesta, mutta itsehallinnon vaateen voidaan katsoa pitävän sisällään vaihtoehtojen olemassaolon, ts. todellisen mahdollisuuden valita vaihtoehtojen välillä. Tutkielmassa on havaittavissa selviä viitteitä siitä, että itsehallinto koetaan olevan olemassa vain teoriassa, mutta talouden tasapainottamisvaateen ollessa hyvin yksityiskohtainen, ei valtuustotasolle jää juuri valittavaksi vaihtoehtoja. Edelleen tutkielmasta ilmenee kokemus siitä, että myös toimenpiteet ovat vahvasti ennalta määriteltynä. Havainto on linjassa esimerkiksi Tannerin ja muiden (2025, s. 255) tutkimuksen kanssa, jossa on osoitettu, että olosuhteita, joissa viranomaisten tehtävät sekä tehtävien toteuttamistapa on ennalta määriteltynä, ei voida kuvailla edustavan todellista itsehallintoa.

Verotusoikeus nousee tutkielmassa esille ristiriitaisena ja arkana aiheena. Tähän on voinut vaikuttaa haastattelujen toteuttamisajankohtaa lähellä olevat aluevaalit, sillä Veronmaksajain keskusliiton (2025) selvityksen mukaisesti verotusoikeus ei saanut aluevaalien alla ehdokkaiden keskuudessa laajaa kannatusta. Asia on kuitenkin asiantuntijoidenkin mielestä ristiriitainen. Perustuslakivaliokunnan (PeVL 17/2021 vp, s. 7) mukaan verotusoikeus on itsehallintoa vahvistava tekijä, mutta ei kuitenkaan sen edellytys, sillä alueellinen itsehallinto ei ole täysin sama asia, kun kunnallinen itsehallinto. Valtuutettujen vastuissa itsehallintoa kuitenkin reflektoidaan ja arvioidaan nimenomaisesti vertailemalla sitä kokemukseen kunnallisesta itsehallinnosta. Tanner ja muut (2025, s. 258) viittaavat Niemivuon (2022) näkemykseen, jossa kunnallisen itsehallinnon keskeisiä osatekijöistä hyvinvointialueella ei toteudu muun muassa juuri verotusoikeus. Näin ollen myös rahoitusmallissa on havaittavissa logiikoiden yhteensopimattomuutta, joka osuu vielä arvojärjestelmän ytimessä olevan verotusoikeuteen. Juuri ydinarvoja koskevien logiikoiden ristiriita on erityisen konfliktiherkkä. (Raynard, 2016, s. 312–313)

Heikon ja näennäiseksi kuvatun autonomian kokemuksen ytimessä on ennen kaikkea edellä mainittujen valtionohjauksen sekä rahoitusmallin muutos ja niistä seuraavaa logiikoiden välinen kitka. Kun valtuutettujen reaktioita tarkastellaan Fossetölin ja muiden (297–300) kuvailemien organisatoristen reaktioiden valossa on tuloksissa havaittavissa

hyvinvointialueiden alkuvaiheen järkytyksen siivittämää *logiikoiden sivuttamista*, johon liittyy haluttomuutta hyväksyä todellista muutosta ja voimakasta takertumista aikaisemman kuntapohjaisen mallin verotusoikeuteen sekä hajautettuun autonomiaan. Tätä on seurannut *tilannekohtainen* ja aluksi *ratkaisematon logiikoiden vaatimukseen sitoutuminen*. Tälle vaiheelle on tyypillistä johdonmukaisuuden puute, kaos sekä organisaation eri tasojen välinen ajalehtiminen. Ratkaisematon tilanne johti alueella vuoden 2024 aikana hallintokriisiin.

Nykyhetkessä on havaittavissa *eriytetyille logiikoiden sitoutumiselle* tunnusomaisia piirteitä (Fossestöl ja muut, 2023, s. 297–300). Eriytetyn sitoutumisen vaiheessa on tyypillisesti havaittavissa vertikaalisen integraation toimimattomuutta, jota koettu valtionhallinnon voimakas ja jopa sävyltään alentava ohjaus ilmentää haastateltavien kertomuksissa. Näin ollen kohtalonkysymykseksi jää joko a) odottaa seuraavaa, kenties alueellisesti mieluisampaa, poliittista heiluriliikettä tai b) tunnistaa ja tunnustaa institutionaalisten logiikoiden yhteensovittamisen haasteet sekä ammentaa oppia institutionaalisen kompleksisuuden ja institutionaalisen työn tutkimustiedosta.

Tutkimustuloksista voidaan tunnistaa orastavia ja hiljalleen kehittymässä olevia varhaisia signaaleja tilanteen tosiasioiden tunnustamisesta. Tutkielmassa on havaittavissa, ulkoisista tekijöistä riippumattomia, oman hyvinvointialueen sisäistä toimintaa koskevia kehittämisaikajatuksia. Nämä liittyvät usein juuri siihen, miten autonomian toteutumista voisi alueella vahvistaa. Valtuutetut korostavat yhteistyön, dialogin, osallistamisen ja verkostojen merkitystä. Fossestölin ja muiden (2023, 297–300) kuvailema *logiikoiden integraatio*, voisi toteutua juuri edellä mainittujen toimenpiteiden seurauksena. Aikaisemman tutkimustiedon mukaan muutosta edeltänyt alueellinen yhteistyö, organisaation pieni tai keskisuuri koko sekä onnistunut johtajuus edistävät logiikoiden integraatiota sekä siitä seuraavaa logiikoiden hybridisaatioita. Näitä toimenpiteitä tulisi edistää paikallisesti ja vahvan omistajuuden avulla (Fossestöl ja muut, 2023, s. 301–303).

Logiikoiden yhteensovittamisen ja hybridisaation avaimet ovat näin ollen alueellisilla toimijoilla itsellään. Kasvualustaa integraatiolle ja hybridisaatiolle on yhteistyön ja dialogin muodossa havaittavissa ja siitä tulosten perusteella olemassa näyttöä lähihistoriasta. Hyvinvointialueen kohtalon kysymys kuuluu: Kuka tai ketkä ottavat harteillensa institutionaalisen työn omistajuuden sekä muutoksen eteenpäin välittämisen? Uusien instituutioiden syntyminen sekä niiden aktiivinen luominen edellyttää käytännön työtä, joka käsittelee Lawrencen ja Suddabyn (2006, s. 229–238) mukaan uuden aikakauden määrittelyä dialogin avulla, normiston rakentamista sekä alueellisen narratiivin tarinankerrontaa. Valtionohjauksen avulla on mahdollista uudistaa sääntöjen rakennetta sekä toteuttaa resurssiohjausta (ts. disruptoida vanhaa järjestelmää), mutta uskomusjärjestelmän uudistaminen edellyttää paikallista toimijuutta. Nähtäväksi jää, voiko alkukesän 2025 aikana muodostettava uusi aluevaltuusto ottaa ohjat institutionaalisessa luomistyössä ja integroida aluevaltuutetut yhteisen keskipohjalaisen narratiivin taakse.

6.2 Tutkielman luotettavuuden ja eettisyyden arviointi

Tutkimustyöhön ja sen julkaisuun kuuluu pyrkimys virheiden välttämiseen, siitäkin huolimatta, että tulosten luotettavuus ja pätevyys vaihtelevat (Hirsjärvi ja muut, 2016, s. 231). Hirsjärven ja muiden (2016, s. 231) mukaan keskeisimmät luotettavuuden arviointitavat ovat toistettavuuden (*reliabelius*) ja pätevyyden (*validius*) arviointi. Tuomi ja Sarajärvi (2018, s. 160) kritisoivat kuitenkin tätä näkökantaa, sillä heidän mukaansa em. vaatimukset vastaavat lähinnä määrällisen tutkimuksen laadun määrittämisen tarpeisiin. Laadullisessa tutkimuksessa ei niinkään ole kyse universaalista yleistettävyydestä (Tuomi & Sarajärvi, 2018, s. 160) eikä siitä, että pyritään saavuttamaan ei-sattumanvaraisia tuloksia (Hirsjärvi ja muut 2016, s. 231). Tästä huolimatta laadullisessa tutkimuksessa on silti pyrittävä luotettavuuden ja pätevyyden arviointiin, vaikka sitä ei toteutettaisikaan määrällisen tutkimuksen oppien ja termien mukaisesti (Hirsjärvi ja muut 2016, s. 232).

Laadullisen tutkimuksen luotettavuutta lisää eri työvaiheiden tarkka selostus tutkimuksen kaikkien vaiheiden toteuttamisesta (Hirsjärvi ja muut, 2016 s. 232). Haastattelujoukon valinnassa on kuvattu pyrkimys tasalaatuisuuteen (Vilkka, 2015, s. 152–153) valitsemalla ulkoisesti, tutkijasta riippumaton, rajattu kohdejoukko, joka voidaan eliittiotannan vaatimusten (Tuomi & Sarajärvi, 108 s. 98–99) mukaisesti katsoa olevan erityisen perehtynyt käsiteltävään aihealueeseen. Perehtyneisyyttä voidaan katsoa kasvattavan eritoten se, että kyse ei ole sattumanvaraisesti arvalla valituista valtuutetuista, vaan erityisasetmassa olevat, puheenjohtajistoon kuulumisen kautta luottamusta nauttivat aluevaltuutetut. Vaatimus vastausten saturoitumisesta (Tuomi & Sarajärvi, 2018, s. 99–100) saavutettiin, siitäkin huolimatta, että kohdejoukon koko oli seitsemän haastateltavaa. Kritiikkiä voi esittää sitä kohtaan, että olisiko kohdejoukon laajentaminen vastaamaan esimerkiksi Hirsjärven ja Tuomen (2001, s. 58) esittämää 15 haastateltavaa kohtaan syventänyt ja rikastuttanut aineistoa ja tuonut uusia näkökulmia johtopäätöksiin. Tutkimusjoukon laajentaminen voi kuitenkin johtaa loputtomaan eettiseen dilemmaan, jossa jokaisen uuden haastattelun katsotaan olevan ainutlaatuinen ja tuovan uutta subjektiivista näkemystä asiasta. Hirsjärven ja Tuomen (2001, s. 60) mukaan lopulta on tyydyttävä siihen, että haastattelujoukon valinnassa ei ainakaan syyllystyä systemaattiseen harhaan, joka on tässä tutkimuksessa pyritty osoittamaan ja varmentamaan sillä, että kyseessä ei ole tutkijan valitsema tai sattumanvaraisesti arvalla valittu kohdejoukko.

Tämän tutkielmassa on Hirsjärven ja muiden (2016, s. 232) vaatimusten mukaisesti kuvattu myös haastatteluiden toteuttamisajankohta (helmikuu 2025), pituus (vaihteluväli 15 – 27 minuuttia) sekä se, missä määrin haastattelut on toteutettu kasvotusten (N= 4) sekä missä määrin etäyhteyden (N=3) avulla. Haastattelutilanteet saatiin aikataulutettu toivotulla tavalla ja haastattelutilanteet saatiin rauhoitettua ilman keskeytyksiä tai ulkoisia häiriötekijöitä. Laatua tulee varmentaa myös teknisen toteutuksen toimintavarmuudella ja äänitallenteen laadulla (Hirsjärvi & Hurme, 2001, s. 184), joita tavoiteltiin mm. kahdennetulla tallennuksella, jossa haastattelut tallennettiin kahdella toisistaan riippumattomalla laitteella. Laatua parantaa edelleen Hirsjärven ja Hurmeen (2001, s. 185) mukaan se, että litterointi suoritetaan mahdollisimman nopeasti, joka toteutui sillä niin

haastattelut kuin litterointi saatiin toteutettua saman kuukauden (helmikuu 2025) aikana.

Vaikka reliabiliteetti ja validiteetti soveltuvatkin jokseenkin heikosti laadun arvioinnin ajureiksi, on tutkijan kuitenkin pyrittävä rakennevaliditeetin dokumentoimalla, miten aineiston luokittelu ja kuvaaminen on tapahtunut (Hirsjärvi & Hurme, 2001, s. 189). Tähän vaatimukseen vastataan tämä tutkielman luvussa 4.4, jossa kuvataan luokittelun ja abstrahoinnin etenemistä strukturoidusti esimerkkien avulla. Abduktiivisessa analyysissä toteutetaan kuitenkin nimensä mukaisesti iteraatiota ja se on jonkin verran luovuutta saljiva analyysimalli, jossa aineistoa kierrätetään analyysin aikana. Abduktiivisen mallin toteuttamistapaa on esitetty kuviossa 4.

Vaikka analyysi onkin toteutettu abduktiivisella lähestymistavalla (ks. Tuomi & Sarajärvi, 2018; Van Holst ja muut 2025), joka mahdollistaa usean reflektointikierroksen ei tutkimuksessa ole kuitenkaan hyödynnetty usean eri menetelmien triangulaatiota. Teoria- ja tai aineistotriangulaation (Hirsjärvi ja muut, 2016, s. 233) suorittaminen ei tässä työssä ollut mahdollista tutkijan ajallisten resurssien takia ja toisaalta tavoitteena ei ollut kaiken kattava kuvaus hyvinvointialueiden toimeenpanon tilanteesta koko Suomessa, vaan pyrkimys syventää paikallisen (Keski-Pohjanmaa) ilmiön ymmärrystä (Hirsjärvi & Hurme, 2001 s. 58–59). Näin ollen on selvää, että tulokset kuvaavat lähtökohtaisesti vain kohdejoukkoa koskevaa hyvinvointialuetta, sen erityispiirteine. Nämä erityispiirteet (pieni väestöpohja, varhainen integraatio, edeltävä ulosmyynti) korostuvat haastateltavien toimesta useassa eri haastattelussa ja vaikuttavat siihen polkuriippuvuuteen ja ajan kuluessa muotoutuneeseen yhteiskunnalliseen ekosysteemiin missä hyvinvointialue palveluita tuottaa.

Hirsjärvi ja muut (2016, s. 25) viittaavat Homaniin (1991) referoidessaan hyvää tieteellistä käytäntöä. Käytännön mukaisesti 1) tutkimuksen kohteena oleville henkilöille on etukäteen kuvattu tutkimusprosessin vaiheet sekä sen kulku, 2) henkilöiden ymmärrys on varmistettu kirjallisesti, edeltävällä puhelinkeskustelulla sekä suullisella kertauksella

ja mahdollisuuksilla esittää kysymyksiä tutkimuksen toteuttamisesta, 3) henkilöt ovat olleet rationaalisia muodostamaan oman käsityksen asiasta sekä 4) suostuminen on ollut täysin vapaaehtoista. Osallistumisesta ei ole maksettu palkkiota, eikä toisaalta negatiivisia seurauksia olisi aiheutunut, vaikka haastateltavat ei olisi suostuneet osaksi tutkimuksen kohdejoukkoa (Hirsjärvi ja muut, 2016, s. 25).

6.3 Jatkotutkimustarpeet

Tutkielman teko ja sen synnyttämä pohdinta on herättänyt kysymyksen siitä, onko julkishallinnon mesotason roolia ymmärretty institutionaalisten logiikoiden yhteensopimattomuuden, siitä seuraavan kompleksisuuden sekä organisaation elonjäämisen kannalta keskeiseksi. Jalosen ja muiden (2025) mukaan palveluekosysteemiajattelussa on mesotasolla ratkaiseva rooli juuri institutionaalisten logiikoiden yhteensovittamisessa. Tässäkin tutkielmassa sovellettava tutkimustieto pohjautuu pitkälle organisatoriseen muutokseen, sekä organisaation rakenteiden sisällä tapahtuvaan institutionaaliseen työhön. Näissä toimijoina ovat pääsääntöisesti viranhaltijat ja asiantuntijat, eivätkä demokraattisesti valitut (alue)poliitikot. Aluehallinnon tunnistetaan jo historiallisestikin olevan ongelmallinen hallinnon taso suomalaisessa julkishallinnossa, mutta nyt se on kenties kohdannut suurimman nykyyhistorian aikaisen mullistuksen. Jatkotutkimuksen aihioita on näin ollen tunnistettavissa siinä, miten aluevaltuutetut kokevat roolinsa institutionaalisisina toimijoina ja onko muutoksen agenttina toimiminen heidän, virkakunnan vaiko molempien yhteinen vastuu.

Edelleen olisi muutaman vuoden kuluttua mielenkiintoista selvittää mitä yhteisiä institutionaalisia tekijöitä tai tekoja on tunnistettavissa niiden hyvinvointialueiden kohdalla jotka ”selviytyvät hengissä” logiikoiden ristiriidasta huolimatta, ts. kykenevät edistämään integraatiota ja toivottua hybridisaatiota. Ovatko teot universaaleja ja kenties samoja, kun organisaatioiden sisäisten toimijoiden teot? Vai onko pikemminkin niin, että kunkin hyvinvointialueen toimiessa osana omaa ekosysteemiä ja yhteiskuntaa, vaihtelevat teot maakuntien ja hyvinvointialueiden kesken?

Lähteet

- Airaksinen, J., Haveri, A., Pekkola, E., Nyholm, I. & Stenvall, J. (2016). Julkisen hallinnon kehittämisen trendit ennen, nyt ja tulevaisuudessa. Teoksessa I. Nyholm, J. Stenvall, J. Airaksinen, E. Pekkola, A. Haveri, K. af Ursin & S. Tiihonen (toim.), *Julkinen hallinto Suomessa* (s. 237–295). Tietosanoma.
- Alvesson, M., & Spicer, A. (2019). Neo-Institutional Theory and Organization Studies: A Mid-Life Crisis? *Organization Studies*, 40(2), 199–218. <https://doi.org/10.1177/0170840618772610>
- Asetus Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan voimaansaattamisesta ja peruskirjan eräiden määräysten hyväksymisestä annetun lain voimaantulosta 1.10.1991/66. *Finlex*. Noudettu 1.5.2025 osoitteesta <https://finlex.fi/fi/valtiosopimukset/sopimussarja/1991/66>
- Asetus sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyöalueista 27.1.2022/91. *Finlex*. Noudettu 4.2.2025 osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2022/20220091>
- Averio, P., Koskinen, A. & Laesterä E. (2019). *Kuntien talous ja rahoitus*. KAKS – Kunnallisanalan kehittämissätiö. Noudettu 24.9.2024 osoitteesta https://kaks.fi/wp-content/uploads/2019/04/averio-koskinen-ja-laestera-kuntien-talous-ja-rahoitus_julkaisu-1.pdf
- Bailey, S. (2003). *Strategic public finance*. Bloomsbury Publishing Plc.
- Bertz, J., Quinn, M., & Burns, J. (2023). Public service management reform: an institutional work and collective framing approach. *Public Management Review*, 26(11), 3151–3175. <https://doi.org/10.1080/14719037.2023.2207576>
- Dacin MT, Goodstein J, Scott WR. Institutional Theory and Institutional Change: Introduction to the Special Research Forum. *Academy of Management Journal*. 2002;45(1):45-56. <https://doi:10.5465/AMJ.2002.6283388>
- Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja 1991/66. *Finlex*. Noudettu 20.1.2025 osoitteesta https://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopiteksti/1991/19910066/19910066_2

- Fossestøl, K., Breit, E., Andreassen, T. A., & Klemsdal, L. (2023). Managing Institutional Complexity in Public Sector Reform: Hybridization in Front-Line Service Organizations. *Public Administration*, 93(2), 290–306. <https://doi.org.proxy.uwasa.fi/10.1111/padm.12144>
- Greenwood, R., Raynard, M., Kodeih, F., Micelotta, E. R., & Lounsbury, M. (2011). Institutional Complexity and Organizational Responses. *Academy of Management Annals*, 5(1), 317–371. <https://doi.org.proxy.uwasa.fi/10.5465/19416520.2011.590299>
- Greenwood, R., Hinings, C.R. & Whetten, D. (2014), Rethinking Institutions and Organizations. *Journal of Management Studies*, 51: 1206-1220. <https://doi.org/10.1111/joms.12070>
- Hiilamo, H. & Salin, S. (2020). Uudistuva palvelujärjestelmä. Teoksessa H. Laaksonen, H. Laitinen & H. Hiilamo (toim.), *Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestelmä* (s. 26–55). Sanoma Pro.
- Hirsjärvi, S., & Hurme, H. (2001). *Tutkimushaastattelu*. Yliopistopaino.
- Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. (2016). *Tutki ja kirjoita*. (21 painos.). Tammi.
- Hyvil. (2023). *Hyvinvointialueen hallintosäätömalli*. Noudettu 4.2.2025 osoitteesta <https://www.hyvil.fi/wp-content/uploads/2023/03/Hyvinvointialueen-hallintosaaantomalli.pdf>
- Häkkinen, U., Holster, T., Haula, T., Kapiainen, S., Kokko, P., Korajoki, M., Mäklin, S., Nguyen, L., Puroharju, T. ja Peltola, M. (2020). *Sote-rahoituksen tarvevakiointi*. Raportti 6/2020. THL. Noudettu 1.5.2025 osoitteesta: <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-343-483-7>
- Ikonen, R. (2015). Julkinen johtaminen – ansiokas menneisyys ja loistava tulevaisuus. Teoksessa G. Ahonen, P. Husman ja R. Ikonen. (toim.), *Julkinen hallinto Suomessa* (s. 22–55). Työterveyslaitos.
- Jalonen, H. (2020). Sote-uudistus – kompleksisuusteoreettinen tulkinta. *Hallinnon tutkimus*, 39(4), 302–309.
- Jalonen, H., Kurkela, K., Rantamäki, A., Maijala, S. ja Tuurnas S. (2025) Arvon yhteisluonti

- palveluekosysteemiajattelun valossa. *Hallinnon tutkimus*, 44(1).
<https://doi.org/10.37450/ht.145916>
- Kuntaliitto. (2024). *Kuntaliitokset ja kuntajakoselvitykset*. Noudettu 18.10.2024 osoitteesta <https://www.kuntaliitto.fi/laki/kuntien-ja-kuntayhtymien-yhteistominta/kuntaliitokset>
- Krogh, A. H., & Triantafillou, P. (2024). Developing New Public Governance as a public management reform model. *Public Management Review*, 1–17.
<https://doi.org/10.1080/14719037.2024.2313539>
- Laki hyvinvointialueista 29.6.2021/611. *Finlex*. Noudettu 23.8.2024 osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2021/20210611>
- Laki sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaantulusta 29.6.2021/616. *Finlex*. Noudettu 4.2.2025 osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2021/20210616>
- Lammintakainen, J. & Rissanen, S. (2018). Poliittika ja strategia sosiaali- ja terveysjohtamisessa. Teoksessa J. Lammintakainen & S. Rissanen (toim.), *Sosiaali- ja terveysjohtaminen* (s. 39–58). Sanoma Pro.
- Lawrence TB. & Suddaby R. (2006) Institutions and institutional work. Teoksessa Clegg, SR., Hardy, C., Lawrence, TB. & Nord WR (toim.) *Sage Handbook of Organization Studies*, 2nd Edition: 215-254. London: Sage.
- Lehtonen, O-P., Saarni, S., Kinnunen, J. & Kinnunen, M. (2023). *Johtaminen hyvinvointialueilla*. Alma Talent.
- Leppänen, P., Sorvettula, J. & Valli-Lintu, A. (2024). *Hyvinvointialue*. Alma Talent.
- Michel CL, Meza OD & Cejudo GM. (2022) Interacting institutional logics in policy implementation. *Governance*. 2022;35:403–420. <https://doi.org/10.1111/gove.12596>.
- Nerg. P., Pitkäniemi, J. ja Ahonen, V-V. (2022). *Sote-uudistus muuttaa koko Suomen julkista hallintoa*. Valtiovarainministeriö. Noudettu 15.4.2025 osoitteesta: <https://valtioneuvosto.fi/-/10623/sote-uudistus-muuttaa-koko-suomen-julkista-hallintoa>

- Nyholm, I., Airaksinen, J., Haveri, A., Airaksinen, J., Tiihonen, S. & Stenvall, J. (2016). Julkisen hallinnon rakenne ja hallinnon tasot. Teoksessa I. Nyholm, J. Stenvall, J. Airaksinen, E. Pekkola, A. Haveri, K. af Ursin & S. Tiihonen (toim.), *Julkinen hallinto Suomessa* (s. 105–196). Tietosanoma.
- Paananen, H., Heikkilä, M., Jäntti, A. ja Haveri, A. (2024). Hyvinvointialueiden aluevaltuustojen rooli aluevaltuutettujen näkökulmasta. *Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan artikkelisarja 12/2024*. Valtioneuvosto. Noudettu 15.4.2025 osoitteesta: <https://tietokayttoon.fi/julkaisu?pubid=47401>
- Paatela, S. ja Tynkkynen, L-K. (2024). ”Sote-uudistus ei oo ollenkaan vielä ohi, vaan se on vasta alkanut”: ylimmän johdon näkemyksiä hyvinvointialueiden toiminnan alkuvaiheista. Tutkimuksesta tiiviisti 8/2024. THL. Noudettu 15.4.2025 osoitteesta: <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-408-271-6>
- Palonen, M. & Kylmä, J. (2022). Avoin haastattelu ja teemahaastattelu aineistonkeruumenetelminä laadullisessa hoitotieteellisessä tutkimuksessa. *Hoitotiede*, 34(4), 281–294.
- Paukkeri, M. (2024, 11. marraskuuta). Moni aluevaltuutettu pettyi pestiinsä, ja siksi puolueilla on nyt vaikeuksia löytää ehdokkaita kevään vaaleihin. *Yleisradio*. Noudettu 2.5.2025 osoitteesta <https://yle.fi/a/74-20123459>
- Pekkola, E., Airaksinen, J. & Nyholm, I. (2016). Julkinen hallinto järjestelmänä. Teoksessa I. Nyholm, J. Stenvall, J. Airaksinen, E. Pekkola, A. Haveri, K. af Ursin & S. Tiihonen (toim.), *Julkinen hallinto Suomessa* (s. 69–103). Tietosanoma.
- Peltonen, S., Korhonen, E., Rissanen, A., Ylitervo, O., Leskelä, R-L. ja Salomaa, J. (2025). *Mitä demokratia maksaa hyvinvointialueilla?* Sitran selvityksiä 245. Sitra. Noudettu osoitteesta: 15.4.2025 <https://www.sitra.fi/julkaisut/mita-demokratia-maksaa-hyvinvointialueilla/>
- Perustuslaki 11.6.1999/731. *Finlex*. Noudettu 20.10.2024 osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731>
- Perustuslakivaliokunta. (2021). *Valiokunnan lausunto PeVL 17/2021 vp*. Noudettu 1.5.2025 osoitteesta https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Documents/PeVL_17+2021.pdf

- Pirilä, M. (2024, 8. maaliskuuta). Aluevaltuutetut kertovat, miten vallonpuute turhauttaa: "Ilman verotusoikeutta aluevaltuustot ovat silkkaa läpsyttelyä". *Yleisradio*. Noudettu 2.5.2025 osoitteesta <https://yle.fi/a/74-20077723>
- Pollit, C. & Bouckaert, G (2011). *Public management reform*. Oxford.
- Raynard, M. (2016). Deconstructing complexity: Configurations of institutional complexity and structural hybridity. *Strategic Organization*, 14(4), 310-335. <https://doi-org.proxy.uwasa.fi/10.1177/1476127016634639>
- Sandberg, S. (2022). *Kunta-valtiosuhteen ajankohtaiset trendit ja kehittämishankkeet Pohjoismaissa*. Uutta kunnista -julkaisu nro 4/2022. Kuntaliitto. Noudettu 19.8.2024 osoitteesta <https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2022/2206-kunta-valtiosuhteen-ajankohtaiset-trendit-ja-kehittamishankkeet-pohjoismaissa>
- Scott, W.R. (2008a) Approaching adulthood: the maturing of institutional theory. *Theory and Society* 37, 427–442. <https://doi-org.proxy.uwasa.fi/10.1007/s11186-008-9067-z>
- Scott, W. R. (2008b). Lords of the Dance: Professionals as Institutional Agents. *Organization Studies*, 29(2), 219-238. <https://doi-org.proxy.uwasa.fi/10.1177/0170840607088151>
- Soite. (2024). *Hallintosääntö*. Noudettu 4.2.2024 osoitteesta <https://kpsHP-hva.on-cloudos.com/kokous/2024771-7-51107.PDF>
- Soite. (2025). *Hyvinvointialueen hallinto ja päätöksenteko*. Noudettu 15.2.2025 osoitteesta: <https://soite.fi/soite/paatoksenteko/hyvinvointialueen-hallinto-paatoksenteko/>
- Stenvall, J & Virtanen, P. (2021). *Ihmiskeskeinen hallinnon uudistaminen*. Tietosanoma.
- Stenvall, J., af Ursin, K., Tiihonen, S., Nyholm, I. & Airaksinen, J. (2016). Julkisen hallinnon kehitys Suomessa. Teoksessa I. Nyholm, J. Stenvall, J. Airaksinen, E. Pekkola, A. Haveri, K. af Ursin & S. Tiihonen (toim.), *Julkinen hallinto Suomessa* (s. 31–64). Tietosanoma.
- Talouspolitiikan arviointineuvosto. (2025). *Hyvinvointialueiden talous vuosina 2024–2026 ja alijäämien kattamisvelvollisuus*. Noudettu 2.5.2025 osoitteesta

<https://www.parliament.fi/FI/vaski/JulkaisuMetatieto/Documents/EDK-2025-AK-8940.pdf>

- Tanner, L., Saarni, S., & Nykänen, E. (2025). Hyvinvointialueen itsehallinnon rajoilla. Miten oikeus riittäviin terveyspalveluihin rajaa hyvinvointialueen paikallista itsehallintoa? *Lakimies*, 123(2), 254–281. Noudettu 2.5.2025 osoitteesta <https://journal.fi/lakimies/article/view/147312>
- Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL). (2018). *Tiedosta arviointiin -Sosiaali- ja terveyspalvelut: Keski-Pohjanmaa: Asiantuntija-arvio, syksy 2018*. Noudettu 16.4.2025 osoitteesta <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-343-171-3>
- Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL). (2024). *Johdon strateginen tilannekuva*. Noudettu 4.2.2025 osoitteesta <https://thl.fi/aiheet/sote-palvelujen-johtaminen/arviointi-ja-seuranta/johdon-strateginen-tilannekuva>
- Tuomi, J., & Sarajärvi, A. (2018). *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi* (Uudistettu laitos.). Tammi.
- Valtioneuvosto. (2011). *Pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelma*. Noudettu 13.8.2024 osoitteesta <https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe201704256255>
- Valtioneuvosto. (2014). *Pääministeri Alexander Stubbin hallituksen ohjelma*. Noudettu 13.8.2024 osoitteesta <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-129-9>
- Valtioneuvosto. (2015). *Ratkaisujen Suomi: Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma*. Noudettu 13.8.2024 osoitteesta <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-181-7>
- Valtioneuvosto. (2019a). *Pääministeri Juha Sipilä jätti hallituksensa eronpyynnön, jatkaa toimitusministeristönä*. Noudettu 13.8.2024 osoitteesta <https://valtioneuvosto.fi/-/paaministeri-juha-sipila-pyytaa-hallituksen-eroa>
- Valtioneuvosto. (2019b). *Pääministeri Antti Rinteen hallituksen ohjelma: Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta*. Noudettu 13.8.2024 osoitteesta <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-756-7>
- Valtioneuvosto. (2019c). *Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma: Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta*. Noudettu 13.8.2024 osoitteesta <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-808-3>

- Valtioneuvosto. (2022). *Sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistuksen keskeiset lait*. Noudettu 13.8.2024 osoitteesta <https://soteuudistus.fi/lainsaadanto>
- Valtionvarainministeriö. (2025). *Talousarvio ja -suunnitelma*. Noudettu 2.5.2025 osoitteesta <https://vm.fi/talousarvio-ja-suunnitelma>
- van Hulst, M. & Lianne Visser, E. (2025). Abductive Analysis in Qualitative Research. *Public Administration Review* 85(2): 567–580. <https://doi.org/10.1111/puar.13856>
- Vartiainen, P. (2008). Health care management in finland: An analysis of the wickedness of selected reforms. *Review of Business*, 28(2), 41-55. Noudettu 16.8.2024 osoitteesta <https://www.proquest.com/scholarly-journals/health-care-management-finland-analysis/docview/220923225/se-2>
- Vartiainen, P. (2005). Wicked Health Care Issues: An Analysis of Finnish and Swedish Health Care Reforms. Teoksessa Savage, G.T., Chilingirian, J.A., Powell, M. and Xiao, Q. (toim.) *International Health Care Management* (s. 159-182). Emerald Group Publishing Limited. [https://doi-org.proxy.uwasa.fi/10.1016/S1474-8231\(05\)05006-8](https://doi-org.proxy.uwasa.fi/10.1016/S1474-8231(05)05006-8)
- Veronmaksajain keskusliitto. (2025). *Veronmaksajien vaalikysely: Ehdokkaat tyrmäävät maakuntaveron*. Noudettu 23.4.2025 osoitteesta <https://www.veronmaksajat.fi/medialle/lehdistotiedotteet/2025/veronmaksajien-vaalikysely-ehdokkaat-tyrmaavat-maakuntaveron/>
- Vihanta, A. (2024, 27. toukokuuta). Soiten hallintokriisi venyy edelleen – aluehallituksen puheenjohtajiston erottamisesta ei tule päätöstä ennen juhannusta. *Yleisradio*. Noudettu 2.5.2025 osoitteesta <https://yle.fi/a/74-20090481>
- Viljanen, M. (2024, 22. tammikuuta). Aluevaltuutetuilta synkät arviot Ylen kyselyssä – vaikutusmahdollisuudet vähäiset, säästöistä ei selvitä. *Yleisradio*. Noudettu 2.5.2025 osoitteesta <https://yle.fi/a/74-20070377>
- Vilkka, H. (2015). *Tutki ja kehitä* (4., uudistettu painos). PS Kustannus.
- Wynen, J., Verhoest, K., & Kleizen, B. (2016). More reforms, less innovation? The impact

of structural reform histories on innovation-oriented cultures in public organizations. *Public Management Review*, 19(8), 1142–1164. <https://doi-org.proxy.uwasa.fi/10.1080/14719037.2016.1266021>

Liitteet

Liite 1. Teemahaastattelurunko

Haastattelun teemat

1. Sote-uudistuksen toimeenpano ja valtionohjaus

Tausta: Uudistuksen toimeenpanon vaihe alueella

- Ohjaus: Valtionhallinnon ja hyvinvointialueiden välinen suhde
- Ohjaus: Ministeriöiden rooli suhteessa hyvinvointialueisiin
- Ohjaus: STM vs. VM työnjako (muista SM).

2. Hyvinvointialueiden itsehallinto

Kokemus nykyhetkestä:

- Autonomia: Autonomiata vahvistaa, vahvistaisi?
- Autonomia: Autonomiata rajoittaa, rajoittaisi?

3. Rahoituslaki vs. järjestämislaki

- Arvioi: Rahoitusmallin ja rahoituslain vaikutus itsehallintoon
- Arvioi: Lakien keskinäinen tasapaino
- Voi nousta: Siirtymätasaus vs. tarveperustainen rahoitus (nyt ajankohtaista alueella)

4. Alueellisen päätöksenteon tilanne

- Mahdollisesti tarkennus itsehallinnosta
- Mahdollisesti tarkennus rahoitusmallista
- Muuta kommentoitavaa

Liite 2. Saatekirje aluevaltuutetuille

Hyvä Soiten aluevaltuutettu

Opiskelen, virkatyön ohessa, Vaasan Yliopistossa hallintotieteitä, pääaineena sosiaali- ja terveyshallintotiede. Opintoni ovat Pro gradu -vaiheessa ja seuraavaksi on edessä tutkielman tiedonkeruu, eli aluevaltuutettujen haastattelut. Tutkimukseni keskittyy sote-uudistuksen toimeenpanoon sekä erityisesti siihen miten aluevaltuutetut kokevat hyvinvointialueiden autonomian toteutuvan nykymuotoisessa mallissa.

Tutkimuksen kohdejoukko muodostuu aluevaltuutetuista ja menetelmänä on yksilöteemahaastattelu. Tutkimuksen ensimmäisessä vaiheessa haastateltaviksi ovat valikoituneet valtuuston ja hallituksen puheenjohtajisto. Haastattelujoukkoa laajennetaan seuraavassa vaiheessa, mikäli se on aineiston keruun kannalta välttämätöntä. Haastattelu ei vaadi ennakkovalmistautumista. Esitettäviin kysymyksiin ei ole oikeita tai vääriä vastauksia, vaan pyrkimys on syventyä siihen, miten aluevaltuutettuna koette ja arvioitte itsemien havaintojenne ja kokemuksenne perusteella, että hyvinvointialueiden itsemääräämisoikeus toteutuu.

Haastattelut nauhoitetaan myöhemmin suoritettavaa analyysiä varten. Kaikki haastattelut toteutetaan anonymisti, siten että yksittäistä haastateltavaa ei voi jälkikäteen tunnistaa. Kaikki materiaali käsitellään koko tutkimuksen ajan täysin luottamuksellisesti. Toteutetun analyysin jälkeen kaikki nauhoitteet tuhoataan asianmukaisesti, eikä niitä missään vaiheessa luovuteta ulkopuoliseen käyttöön. Nauhoitus, analyysi sekä nauhoitteiden tuhoaminen toteutetaan allekirjoittaneen toimesta. Haastateltavia käsitellään tutkimuksessa yksittäisinä aluevaltuutettuina, ilman sidonnaisuuksia.

Hyvinvointialue Soiten ylin virkajohto on tietoinen tutkimuksestani ja olen käynyt tutkimuksen pääkohdat läpi hyvinvointialuejohtaja Mikko Komulaisen sekä johtajaylihoitaja Piia Kurikkalan kanssa. He puoltavat tutkimuksen toteuttamista ja suhtautuvat siihen po-

sitiivisesti. Tutkimustyötäni ohjaa professori Harri Jalonen Vaasan Yliopistosta. Tutkimustulosten avulla saamme lisätietoa siitä, miten aluevaltuutetut kokevat hyvinvointialueiden itsemääräämisoikeuden toteutuvan osana alueellisen tason poliittista päätöksentekoa.

Toivottavasti suhtaudut tutkimukseeni positiivisesti ja olisit valmis haastateltavaksi. Haastattelujen oletettu kesto on n. 30 min, mutta kalenteriin on syytä varata aikaa noin tunti.

Oskar Hagström

oskar.hagstrom@soite.fi

0400-xxxxxx