Tiina Sund

Vertaileva tutkimus alueiden itsehallintoa määrittävistä tekijöistä Suomessa, Ruotsissa ja Tanskassa

Tarkastelussa alueiden rakenteet, tehtävät ja rahoitus

Johtamisen akateeminen yksikkö
Pro gradu -tutkielma
Sosiaali- ja terveyshallintotiede

Vaasa 2023

VAASAN YLIOPISTO
Johtamisen akateeminen yksikkö
Tekijä: Tiina Sund
Tutkielman nimi: Vertaileva tutkimus alueiden itsehallintoa määrittävistä tekijöistä Suomessa, Ruotsissa ja Tanskassa: Tarkastelussa alueiden rakenteet, tehtävät ja rahoitus
Tutkinto: Hallintotieteiden maisteri
Oppiaine: Sosiaali- ja terveyshallintotiede
Työn ohjaaja: Pekka Valkama
Valmistumisvuosi: 2023 **Sivumäärä:** 100

TIIVISTELMÄ:
Kyseessä on vertaileva tutkimus terveydenhuollosta vastuussa olevien alueiden itsehallintoa määrittävistä tekijöistä Suomessa, Ruotsissa ja Tanskassa. Vuoden 2023 alusta voimaan astunut sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen uudistus on yksi Suomen sosiaali- ja terveyspoliittisen historian suurimpia reformeja. Aiemmin vahvalta kuntatasolta on siirretty tehtäviä uudelle hallinnontasolle, aluehallintoon. Aluehallinnon mukaantulo Suomen hallintojärjestelmään on hyvin merkityksellinen seikka kunnallisen itsehallinnon, palvelujen rahoituksen sekä kansanvaltaisen päätöksenteon suhteen.

Tutkielman painopisteenä on Suomen sote-uudistus ja uudet hyvinvointialueet. Niihin peilaten vertaillaan Ruotsin ja Tanskan aluehallinnollisia reformeja ja alueiden rakenteita, tehtäviä ja rahoitusta. Tutkielmassa halutaan selvittää, minkälainen itsehallinto alueilla näissä kolmessa maassa on ja mitkä ovat ne tekijät, jotka määrittävät alueiden itsehallintoa.

Tutkielman menetelmänä on narratiivinen kuvaileva kirjallisuuskatsaus, joka tehdään vertailuaseman avulla. Narratiivinen kirjallisuustarkastelu on valittu työhön sen vuoksi, että sen avulla voidaan valottaa tutkimuskohteina olevien aluehallintojärjestelmien muotoutumisen historiaa. Suoritettava kirjallisuustarkastelu on luonteeltaan yleiskatsaus, joka tiivistää kirjallisuudessa käytyjä keskusteluja ja aiempia tutkimustuloksia.

Hallinnolliset reformit eivät tapahdu hetkessä eivätkä aina täysin yksimielisesti, ja esimerkiksi Suomen alueuudistuksen valmisteluun ja toimeenpanoon tarvittiin viiden eri hallituksen ponnistelut. Tanskassa vuoden 2007 hallintoreformia on kuvailtu ennemminkin poliittiseksi peliksi kuin välttämättömäksi hallinnolliseksi tarpeeksi. Ruotsissa alueiden lukumäärästä on esiintynyt keskustelua, mutta toistaiseksi alueiden määrää ei ole kyetty vähentämään alueiden vastustuksesta johtuen.

Tutkimuskirjallisuudessa nousee esille, että rahoituksesta päättäminen nähdään yhdeksi tärkeimmästä itsehallintoa määrittävästä tekijästä. Tämän perusteella Ruotsin alueilla itsehallinto on laajempaa ja vahvempaa, sillä Ruotsin alueilla on verotusoikeus toisin kuin Suomessa ja Tanskassa. Vertailumaista Suomi on selkeästi ottanut askeleen kohti valtiojohtoisuutta aluehallinnon esiintulon myötä. Tanskan alueilla toteutuu vahvimmin lokalismi, sillä Tanskan kunnat vastaavat perusterveydenhuollosta eli ne voivat osaltaan vaikuttaa siihen, kuinka paljon kuntalaiset tarvitsevat erikoissairaanhoidon palveluja. Regionalismi toteutuu Ruotsissa parhaiten, koska alueet ovat vahvoja toimijoita julkisissa palveluissa ja hyvinvointivaltion ylläpidossa.

AVAINSANAT: itsehallinto, aluehallinto, hyvinvointialueet, Suomi, Ruotsi, Tanska, vertaileva tutkimus, kirjallisuuskatsaukset

Sisällys

1 Johdanto 6

1.1 Tutkielman tausta 6

1.2 Tutkimusongelma 8

1.3 Tutkimusaineisto 9

1.4 Tutkimusmenetelmä 11

2 Käsitteellinen viitekehys 15

2.1 Alue ja aluehallinto 15

2.2 Autonomia ja itsehallinto 16

2.3 Keskittäminen ja hajauttaminen 18

2.4 Regionalismi ja regionalisaatio 19

2.5 Lokalismi 23

2.6 Pohjoismainen hyvinvointivaltio 24

3 Teoreettinen viitekehys 27

3.1 Itsehallinnon teoriasta 27

3.1.1 Itsehallinnon alkuperä, tarkoitus ja asema yhteiskunnassa 27

3.1.2 Itsehallinnon muodot ja tasot valtion sisällä 29

3.2 Fiskaalinen federalismi 34

3.3 Pehmeä budjettirajoite 36

4 Alueiden itsehallinnon muotoutuminen Suomessa 38

4.1 Kohti hyvinvointialueita 38

4.2 Hyvinvointialueiden rakenne ja organisaatio 41

4.2.1 Hyvinvointialueet 41

4.2.2 Hyvinvointialueiden hallinto 44

4.3 Hyvinvointialueiden tehtävät ja ohjaus 46

4.4 Hyvinvointialueiden rahoitus 49

5 Tanskan alueilla tiukka valtionohjaus 54

5.1 Tanskan tie nykyiseen aluehallintojärjestelmään 54

5.2 Tanskan alueiden rakenne ja organisaatio 56

5.3 Tanskan alueiden tehtävät 57
5.4 Tanskan alueiden rahoitus 58
6 Ruotsin vakiintuneet itsehallintoalueet 60
6.1 Ruotsin aluehallinnon historiaa 60
6.2 Ruotsin alueiden rakenne ja organisaatio 63
6.3 Ruotsin alueiden tehtävät ja ohjaus 64
6.4 Ruotsin alueiden rahoitus 65
7 Aluehallintojärjestelmien vertailu 67
7.1 Alueiden rakenteen ja organisoinnin vertailu 67
7.2 Alueiden tehtävien vertailu 71
7.3 Alueiden rahoitusjärjestelmien vertailu 72
7.4 Alueiden itsehallintoa määrittävät tekijät 74
7.4.1 Notifikaatio Euroopan neuvostolle 74
7.4.2 Rakenteelliset tekijät itsehallinnon määrittelijänä 76
7.4.3 Alueiden tehtäväkenttä itsehallinnon määrittelijänä 77
7.4.4 Alueiden rahoitusjärjestelmä itsehallinnon määrittelijänä 78
7.5 Näköaloja alueiden tulevaisuuteen 80
8 Pohdinta 82
8.1 Johtopäätökset 82
8.2 Tutkielman tekoprosessista ja jatkotutkimusaiheita 84
9 Lähteet 87

Kuvat

Kuva 1. Suomen hyvinvointialueet kartalla. 42

Kuva 2. Tanskan alueet ja niiden väkiluvut. 55

Kuva 3. Ruotsin alueet. 62

Taulukot

Taulukko 1. Tutkimusaineisto. 10

Taulukko 2. Sosiaali- ja terveysjärjestelmän muutosyritykset. 39

Taulukko 3. Valtuutettujen määrä hyvinvointialueittain vuoden 2023 tilanteen mukaan. 45

Taulukko 4. Yhteistyöalueet. 47

Taulukko 5. Ruotsin reformien vaikutukset alueiden tehtäviin. 61

Taulukko 6. Ruotsin alueiden valtuutettujen lukumäärä vuoden 2023 mukaan. 63

Taulukko 7. Yhteenveto Suomen, Ruotsin ja Tanskan alueiden rakenteesta, asemasta ja organisoinnista. 68

Taulukko 8. Alueiden tehtävien jakautuminen Suomessa, Ruotsissa ja Tanskassa. 71

Taulukko 9. Alueiden rahoitus Suomessa, Ruotsissa ja Tanskassa. 73

1 Johdanto

1.1 Tutkielman tausta

Suomessa kunnilla on perinteisesti ollut vahva asema verotusoikeuksineen ja yleisine toimialoineen. Äänestäjät ovat voineet pitkälti päättää siitä, kuinka kuntalaisiin vaikuttavat asiat kuten esimerkiksi terveydenhuolto kunnassa järjestetään. Tilanne on kuitenkin muuttunut radikaalisti vuoden 2023 alusta lähtien, kun kunnan ja valtion väliin on tullut sosiaali- ja terveydenhuollosta sekä pelastustoimesta vastaava aluehallintojärjestelmä. Kuinka paljon kansalaiset voivat nyt vaikuttaa sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämiseen, kun ne on siirretty kunnilta alueille? Tutkielmassa selvitetään, miltä alueiden itsehallinto näyttäytyy, ja minkälaista alueiden itsehallinto on Suomen lisäksi Ruotsissa ja Tanskassa.

1900-luvulla Euroopassa oli vallalla vahva alueellistamistrendi (Sundqvist, 2022, s. 13). Tämä on johtanut siihen, että useimmissa Euroopan maissa valtion ja kunnan välille on globalisaation, eurooppalaisen integraation ja alueellistamisen myötä syntynyt uusi poliittishallinnollinen alueellinen taso (Sundqvist, 2022, s. 13). Aluehallinnon mukaantulo Suomen hallintojärjestelmään on hyvin merkityksellinen seikka kunnallisen itsehallinnon, palvelujen rahoituksen sekä kansanvaltaisen päätöksenteon suhteen. Alueellisissa kysymyksissä on kyse kuntien, alueiden ja valtion välisestä vallanjaosta, joten ne ovat monitahoisia ja kaikkea muuta kuin suoraviivaisia (Sundqvist, 2022, s. 68).

Pohjoismaiden aluehallinnoissa ei ollut kovin suuria eroja vielä 1990-luvulla (Valtiovarainministeriö, 2021a, s. 4). Vaikka Suomen kuntayhtymäpohjainen malli erosi muiden Pohjoismaiden kansanvaaliin pohjautuvasta mallista, Suomen maakuntien liitot ja sairaanhoitopiirit vastasivat melko lailla samoista asioista kuin Ruotsin, Norjan ja Tanskan itsehallinnolliset maakunnat (Valtiovarainministeriö, 2021a, s. 4). Tämän jälkeen kaikkien maiden julkisen hallinnon rakenteita on uudistettu, joten jos nyt verrataan Pohjoismaiden aluehallintoja, erot niiden asemassa ja tehtävissä ovat eriytyneet selvästi (Valtiovarainministeriö, 2021a, s. 4). Hörnström (2013, s. 427) kuvailee pohjoismaista poliittista

ja hallinnollista systeemiä tiimalasiksi: tiimalasin alaosa kuvaa vahvoja kuntia ja yläosa vahvaa valtiota, mutta tiimalasin ohut vyötärö vastaa verrattain heikkoa aluetasoa. Torfingin ja muiden (2015, s. 7–8) mukaan Pohjoismaissa kuntia on suosittu aluetason kustannuksella, vaikka joitakin suuremmalle väestöpohjalle tarkoitettuja tehtäviä on siirretty aluetason hallinnolle.

Pohjoismaissa tehdyt alueelliset uudistukset ovat johtaneet yhtä hajanaisempaan aluehallintoon, eivätkä uudistukset ole juurikaan herättäneet suurempaa kiinnostusta kansan keskuudessa (Sundqvist, 2022, s. 68). Uudistukset ovat tulleet voimaan joko ilmeisen toiminnan muutoksen tarpeeseen tai sitten poliittisten intressien vuoksi, jonka lisäksi poliittisesta keskustelusta on puuttunut pitkän aikavälin aluetason suunnittelu (Sundqvist, 2022, s. 68). Suomessa alueita valmisteltiin pitkään monen eri hallituksen toimesta[1] ja lopulta voimaan tullut rakenneuudistus ei ollut parlamentaarisen lainvalmistelun tulos, vaan sitä vastusti koko oppositio (esim. Niemivuo, 2022, s. 223). Samoin Tanskan kohdalla on epäilty poliittista peliä vuoden 2007 reformin taustalla (Bundgaard & Vrangbæk 2007, s. 516).

Sundqvistin (2022, s. 14) mukaan Pohjoismaissa aluehallinto on ollut suhteellisen heikkoa, vaikka sitä onkin yritetty vahvistaa. Anttiroiko ja Valkama (2017, s. 153) ovat sitä mieltä, että Suomessa aluehallinnon heikkous on johtunut siitä, että aluehallinnolla ei ole ollut demokraattisia tehtäviä eikä vastuuta hyvinvointipalveluista. Uudet yhteiskunnalliset haasteet edellyttävätkin uusia lähestymistapoja hallintoon (Hörnström, 2013, s. 441).

Vaikka Pohjoismaat ovat lähtökohdiltaan olleet samoilla linjoilla ja altistuneet samoille globaaleille vaikutteille, maiden hallinnonuudistuksissa on nähtävissä erilaisia käytänteitä (Torfing & muut, 2015, s. 8). Torfing ja muut (2015, s. 8) näkevät, että pohjoismaista aluehallintoa tarkasteltaessa Ruotsi, Tanska ja Norja olivat melko samoissa asetelmissa

[1] Ks. tarkemmin luku 4.1.

1980-luvun alussa; niiden alueet olivat suhteellisen samankokoisia ja niillä oli samankaltaisia tehtäviä sekä kohtuullisesti valtaa asioita hoitaakseen. 2010-luvulle tultaessa maiden välillä esiintyy kuitenkin jo suuria eroavaisuuksia: Tanskan alueet ovat väestöltään suurimmat, mutta alueiden valta on heikkoa, kun taas Ruotsissa alueet ovat säilyttäneet suuren osan asemastaan ja saaneet jopa enemmän valtaa (Torfing & muut, 2015, s. 8). Suomen tilanne verrattuna pohjoismaisiin naapureihinsa on ollut erilainen, sillä vaikka Suomi on kuntajaon kehityksessä seurannut muiden Pohjoismaiden linjaa, Suomessa jäi poliittisten erimielisyyksien vuoksi 1960- ja 1970-luvulla toteutumatta Tanskan ja Ruotsin mallin mukaiset suuret kokonaisuudistukset (Heuru ja muut, 2011, s. 85). Maiden alueiden väliset erot ja yhtäläisyydet ovatkin erityisen mielenkiintoisia suomalaisesta näkökulmasta nyt, kun Suomen aluehallinto on päässyt vauhtiin.

1.2 Tutkimusongelma

Tässä tutkielmassa tehdään Suomen, Ruotsin ja Tanskan aluehallintojärjestelmistä vertaileva analyysi, joka identifioi maiden aluehallintojärjestelmien yhtäläisyyksiä ja eroja. Vertailussa tarkastellaan maiden aluehallintojärjestelmien ominaispiirteitä paneutumalla alueiden rakenteisiin, tehtäviin ja rahoituslähteisiin. Tutkielma syventää ymmärrystä erityisesti siitä, miten rakenteelliset ja rahoitukselliset tekijät sekä alueiden tehtävät määrittävät niiden itsehallinnon[2] liikkumavaraa. Lisäksi tutkimus tuo selkoa siitä, millaisen prosessin kautta Suomen hyvinvointialueiden itsehallinto muotoutui.

Tutkielma rajataan koskemaan kansanvaltaisia aluehallintojärjestelmiä eli valtion aluehallintoviranomaiset rajataan tutkimuksen ulkopuolelle. Tämän vuoksi Norjaa ja Islantia ei ole sisällytetty tutkielmaan. Norjassa kunnat järjestävät perusterveydenhuollon, ja vuodesta 2002 lähtien valtio on vastannut erikoissairaanhoidosta alueellisten terveyden-

[2] Kansainvälisesti vertaillen Pohjoismaita pidetään vahvan itsehallinnon maina kaikilla itsehallinnon mittareilla (Mäkinen, 2017, s. 21).

huoltoyhtiöiden kautta (Matikainen, 2014, s. 25). Norjan tilanne on naapureihinsa verrattuna sikäli päinvastainen, että maakunnat (fylkeskommune) vastasivat aiemmin erikoissairaanhoidosta (Matikainen, 2014, s. 25). Islannissa ei maan pienuuden vuoksi ole maakunnallista itsehallintoa (Niemivuo, 2022, s. 426).

Kyseessä on uusi tutkimuskohde, sillä Suomessa ei aiemmin ole ollut aluehallinnon tasoa. Tutkielman pääkohteena onkin Suomen hyvinvointialueet. Tutkimusongelmaan vastaamalla saadaan tietoa siitä, kuinka hyvinvointialueiden itsehallinto muokkautuu uudessa hallintojärjestelmässä. Jää nähtäväksi, kuinka alueiden itsehallinnon tasoon suhtaudutaan sitten, kun hyvinvointialueet ovat kunnolla päässeet toiminnassaan vauhtiin. Koetaanko, että alueet tarvitsisivat laajempaa itsehallintoa Ruotsin tapaan vai tarvitaanko alueiden tasapuolisuuden nimissä mahdollisesti jopa tiukempaa valtion ohjausta? Tutkielman tuottamaa tietoa voivat päätöksissään hyödyntää esimerkiksi aluevaltuutetut ja viranhaltijat.

Tutkielmassa vertaillaan kolmen maan hallinnollisia ratkaisuja, joten koska hallintoa koskevat ongelmat eivät yleensä rajoitu ainoastaan hallintotieteeseen (esim. Salminen, 2011, s. 36), on tässä tutkielmassa kyse poikkitieteellisestä tarkastelusta. Tutkimuksessa on hyödynnetty vertailevaa hallintotiedettä sekä politiikan ja oikeustieteen tutkimusta.

1.3 Tutkimusaineisto

Tämän tutkielman tutkimusaineiston voi jakaa neljään eri kategoriaan, jotka on esitetty taulukossa 1. Salminen (2011, s. 31) on listannut kirjallisuuskatsauksen tutkimusmateriaaliksi soveltuvan esimerkiksi tieteelliset monografiat ja muun tutkimuskirjallisuuden, julkisyhteisöjen selvitykset, kansainvälisten organisaatioiden raportit sekä muiden asiantuntijaorganisaatioiden tutkimukset ja selvitykset. Tässä tutkielmassa menetelmänä on kirjallisuuskatsaus[3], joten taulukossa 1 esitelty materiaali on tähän tutkimukseen validi.

[3] Metodista tarkemmin luvussa 1.4.

Tuomioistuinten tekemät tulkinnat ja päätökset on rajattu tutkielman tarkastelujen ulkopuolelle. Käsiteltävän aineiston ja etenkin tutkimuskirjallisuuden kriteerinä on ollut se, että se on kirjoitettu suomeksi, englanniksi tai ruotsiksi. Poikkeuksia ovat olleet Tanskan alueiden tanskankieliset Internet-sivut, joissa tutkielman kannalta on ollut paljon relevanttia tietoa.

Taulukko 1. Tutkimusaineisto.

Kategoria	Aineiston tarkempi kuvaus
Lainvalmisteluaineisto	Hallituksen esitykset, ministeriöiden selvitykset, perustuslakikomitean mietinnöt, oikeustieteen kommentaarit
Voimassa oleva lainsäädäntö	Laki hyvinvointialueesta 611/2021. Laki hyvinvointialueen rahoituksesta 617/2021.
Tutkimuskirjallisuus	Artikkelit eri tieteenaloilta (hallintotiede, politiikan tutkimus, oikeustiede), väitöskirjat
Taustamateriaali	Esim. Suomen sote-uudistuksen Internet-sivusto www.soteuudistus.fi; Ruotsin ja Tanskan alueiden Internet-sivut.

Tutkimusaineisto on kerätty vaiheittain vuoden 2022 sekä alkuvuoden 2023 aikana. Aineiston keruu on aloitettu Vaasan yliopiston kirjaston Tritonian Finna-palvelusta. Tutkimuksen kannalta keskeisiä tietokantoja ovat olleet muun muassa Taylor & Francis Online, Ebook Center, Wiley Online Library ja Sage Journals, joista kahta jälkimmäistä etenkin Salminen (2011, s. 32) nostaa esille hallintotieteellisen kirjallisuuskatsauksen materiaalin hankinnassa. Myös Google Scholarin kautta on löydetty tutkimuskirjallisuutta. Tämän lisäksi löydettyjen aineistojen lähdeluetteloja on hyödynnetty aineiston keruussa. Materiaali on pääasiassa ollut verkosta saatavilla olevaa aineistoa, mutta esimerkiksi fiskaalista federalismia koskevan kirjallisuuden kohdalla on hyödynnetty Helsingin yliopiston Kaisaniemen kirjastoa.

Tutkimusartikkelien suhteen pääasiallisena linjana on ollut, että se on vertaisarvioitu. Vertaisarvioimattomia artikkeleja on voitu ottaa mukaan, jos on katsottu, että sisältö on oleellista tutkielman kannalta. Salminen (2011, s. 31) huomauttaa, että julkisyhteisöjen,

esimerkiksi ministeriöiden, selvitykset on yleensä tehty asiantuntijoiden voimin, joten niitä voi pitää luotettavana. Suomen sote-uudistuksella sekä Ruotsin ja Tanskan alueilla on omat Internet-sivunsa, joita on hyödynnetty tutkimuksen teossa, vaikka Internet-sivuilla olevaan materiaaliin täytyy luonnollisesti suhtautua kriittisesti.

Aineiston keruussa on käytetty tutkimuksen kannalta keskeisiä hakusanoja sekä niiden yhdistelmiä suomeksi, englanniksi ja ruotsiksi[4]. Aluksi käytettiin koko työn läpi kantavia hakusanoja kuten *hyvinvointialue, alue, maakunta* ja *sote-uudistus*. Tämän jälkeen aihetta lähdettiin laajentamaan kohti teoreettista viitekehystä hakusanoilla kuten *regionalisaatio, desentralisaatio, fiskaalinen federalismi* ja *pehmeä budjettirajoite.* Hakuja tehtiin myös yhdistelemällä hakusanoja eri maihin, esimerkiksi *regionalisaatio AND Ruotsi*.

1.4 Tutkimusmenetelmä

Tutkimusmenetelmäksi on valikoitunut narratiivinen kuvaileva kirjallisuuskatsaus, joka tehdään vertailuasetelman avulla. Kuvaileva kirjallisuuskatsaus voidaan määritellä yleiskatsaukseksi ilman tiukkoja sääntöjä, käytetyt aineistot ovat laajoja, eivätkä metodiset säännöt rajaa aineiston valintaa (Salminen, 2011, s. 6). Lisäksi Salmisen (2011, s. 6) mukaan kuvailevassa kirjallisuuskatsauksessa tutkimuskysymykset voivat olla väljempiä kuin systemaattisessa katsauksessa. Narratiiviseen katsaukseen on päädytty sen vuoksi, että sen avulla voidaan kuvailla hyvin aiheen historiaa ja kehityskulkua (Salminen, 2011, s. 7) Tämä onkin työn yksi keskeinen elementti. Narratiivisessa yleiskatsauksessa tarkoituksena on tiivistää aiempia tutkimuksia, mutta tutkimusaineisto ei ole käynyt läpi systemaattista seulaa (Salminen, 2011, s. 7). Salminen (2011, s. 7) toteaa, että vaikka lähtökohtaisesti narratiivisessa yleiskatsauksessa aineistoa ei ole hankittu systemaattisesti, voidaan silti päätyä sellaisiin johtopäätöksiin, joiden luonnetta voi verrata kirjallisuuskatsausten mukaisiin synteeseihin.

[4] Tässä kappaleessa käytetty hakusanojen esimerkkeinä vain suomenkielisiä sanoja, mutta hakuja tehtäessä käytettiin myös niiden englannin- ja ruotsinkielisiä versioita.

Vertailuasetelmaan päädyttiin sen vuoksi, että yksi vertailun keskeisistä motiiveista on oppia muista ja muiden kautta itsestä (Hyyryläinen & Viinamäki, 2009, s. 56). Suomen kohdalla aluehallinto on uusi asia, joten sitä on hyvä peilata lähimaiden vastaaviin hallinnontasoihin, jotka ovat olleet olemassa kauemmin. Alasuutari ja Lampinen (2006, s. 56) toteavat, että yksittäisen valtion yhteiskunnalliseen kehitykseen vaikuttavat muut maat ja globaalit kehityslinjat. On luonnollista, että isoissa uudistuksissa tutkitaan tarkoin, miten vastaavanlaiset asiat on muualla tehty.

Hyyryläinen (2011, s. 64) selittää vertailun olevan yleisesti ymmärrettävissä kohteiden rinnakkaiseen tarkasteluun. Näin Hyyryläisen mukaan voidaan havainnoida, tulkita ja selittää kohteiden eroja ja yhtäläisyyksiä, ja tästä saatavaa tietoa voidaan hyödyntää esimerkiksi hallinnollisten ilmiöiden selittämiseen. Hyyryläinen korostaa, että rinnakkain asettaminen on vertailun välttämätön ehto – ilman tätä vertailu ei ole vertailua. Tämä näkyy tässä tutkielmassa etenkin luvussa 7, jossa maiden alueiden eroja ja yhtäläisyyksiä on koottu taulukoihin.

Melinin (2005, s. 53) mukaan vertailevan tutkimuksen tarkoituksena on tutkia yhteiskuntien tai kulttuurien välisiä eroja ja yhteneväisyyksiä, joten tutkimusaineiston tulisi hänen mukaansa olla ainakin kahdesta yhteiskunnasta. Niemi-Iilahti (2007, s. 97) on kuitenkin sitä mieltä, että vertailun kohteena olevien maiden määrä voi olla myös yksi. Hyyryläinen (2011, s. 69) on Niemi-Iilahden kanssa samaa mieltä perustellen asiaa sillä, että yhden kohteen tarkastelu eri ajanjaksoina on myös vertailua. Vertailun ei siis tarvitse olla valtionrajoja ylittävää. Tämän tutkielman teemaa myötäillen itsehallinnon muotoutumista voidaan jatkossa tarkastella myös pelkästään Suomen hyvinvointialueita keskenään vertaillen. Myöhemmin itsehallinnon laajuutta ja kehittymistä hyvinvointialueilla voidaan tarkastella eri ajanjaksoja vertaillen.

Anita Niemi-Iilahti (2007, s. 88) on pohtinut paikallishallintoa kansainvälisen vertailun kohteena ja kysyy, ovatko paikallishallinnot edes vertailtavissa keskenään. Niemi-Iilahden

(2007, s. 91) mukaan kansainvälisissä vertailuissa paikallishallinnolla tarkoitetaan useimmiten itsehallintoon perustuvia järjestelmiä. Näihin järjestelmiin sisältyvät demokratian ja desentralisaation piirteet antavat Niemi-Iilahden mukaan perustan sille, miksi vertailuja paikallishallintojen kesken on tarpeellista tehdä. Kansainvälisesti paikallishallintovertailuja on tehty hyvin monin eri metodologisin ratkaisuin (Niemi-Iilahti, 2007, s. 97). Yhteistä paikallishallinnon tutkimuksille on Niemi-Iilahden (2007, s. 98) mukaan kuitenkin se, että niihin sisältyy deskriptiovaihe: ensin kerätään perustietoa tutkittavien maiden poliittishallinnollisesta järjestelmästä sekä paikallishallinnosta sen osajärjestelmänä. Niemi-Iilahden mukaan on myös mahdollista, että tutkimus sisältää ainoastaan deskriptiovaiheen. Tähän tutkielmaan liittyy vahvasti kuvaileva ja tulkitseva analyysi, joka alkaa vertailumaiden hallintojärjestelmän kuvauksella. Maiden hallintojärjestelmien kuvausten kautta muodostuu edellytykset kokoaviin vertailuihin, jotka esitellään luvussa 7. Lopuksi esitetään johtopäätökset ja pohdinta.

Vertaileva tutkimus on tulkintaa, ja koska tulkinta on merkityksenantoa, vertailua ohjaavien käsitteiden määrittely on tärkeää (Hyyryläinen & Viinamäki, 2009, s. 62). Hyyryläisen ja Viinamäen mukaan hallintovertailussa tulee käyttää ”matkustuskykyisiä” eli vertailtavien kohteiden tarkasteluun soveltuvia käsitteitä. Matkustuskykyisyys voi heidän mukaansa kuitenkin tarkoittaa tinkimistä käsitteen tarkkuudesta. Vertaileva tutkimus on nykyisin yhä kansainvälisempää, mikä on tuonut esille tulkinta- ja käännösongelmat (Rutgers, 2004, s. 151). Rutgers (2004, s. 152) toteaa, että vertailun merkitys nojaa käännöksen merkitykseen: kääntäminen on muuttamista tai vaihtamista tietty merkitys toiselle kielelle. Hallinnon tutkimuksessa käytetään paljon globaaleja käsitteitä, mutta se ei välttämättä tarkoita sitä, että käsitteet olisivat aidosti universaaleja[5] (Hyyryläinen & Viinamäki, 2009, s. 62). Tässä tutkielmassa käytetyt käsitteet ovat yleistajuisia, eivätkä aiheuta suurempia tulkinta- tai käännösongelmia. Käsitteitä on avattu kirjallisuuden avulla luvuissa 2 ja 3.

[5] Esimerkkinä tästä Hyyryläinen ja Viinamäki (2009, s. 62) ottavat termit *government* ja *governance*, jotka on suomeksi käännetty hallinnaksi, hallinnoksi tai hallintatavaksi. Kuitenkaan Hyyryläisen ja Viinamäen mukaan mikään näistä käännöksistä ei täysin vastaa alkuperäistä termiä.

Allardt (2004, s. 27) tuo esille mielenkiintoisen näkemyksen Pohjoismaiden vertailusta toisiinsa: vielä 1970-luvulla vertailevan tutkimuksen metodologiaoppaiden mukaan vertailtavien maiden tuli olla sen verran samanlaisia, että vertailut olisivat järkeviä eivätkä keinotekoisia. Tämän mukaan Suomi, Ruotsi, Tanska ja Norja sopivat vertailtaviksi maiksi hyvin, mutta esimerkiksi Islanti ei, sillä se on liian etäällä muista Pohjoismaista ja kooltaan huomattavasti pienempi. Söderström (1998, s. 16) on sen sijaan todennut, että Pohjoismaat ovat niin moninaisia, että niitä pitäisi arvioida yksilöllisesti. Tämä näkökulma puoltaisi sitä, että itsehallinnon muotoutumista tutkittaisiin ainoastaan hyvinvointialueiden kesken. Jäisikö silloin kuitenkin huomaamatta jotain oleellista, joka on kenties jo tapahtunut Ruotsin tai Tanskan alueilla?

Vertailevassa tutkimuksessa yhteiskunnalliset järjestelmät eivät sinänsä ole pääosassa, vaan kiinnostuksen kohteena on ennemminkin systeemien ominaisuudet ja niiden selittäminen; tärkeitä kysymyksiä ovat *miksi* ja *miten* järjestelmät eroavat toisistaan ja kuinka ne vaikuttavat ihmisten toimintaan (Melin, 2005, s. 54). Vertaileva tutkimus on ainoa tapa, jolla ei ainoastaan saada selville eroja, vaan myös yhteiskuntien välisiä samankaltaisuuksia (Melin, 2005, s. 64). Se on myös tämän tutkielman tavoite: tuoda esille Suomen, Ruotsin ja Tanskan alueiden erojen lisäksi myös yhtäläisyyksiä.

2 Käsitteellinen viitekehys

2.1 Alue ja aluehallinto

Tämän työn yksi keskeisimmistä käsitteistä on *alue*. Englanniksi, ruotsiksi ja tanskaksi alue on *region*, jonka juuret ovat latinan sanassa *regio*. Sillä voidaan suomeksi käännettäessä tarkoittaa esimerkiksi aluetta, seutua tai suuntaa. Termillä alue on monta eri merkitystä; usein sillä tarkoitetaan valtion sisäisiä alueita, mutta yhteiskuntatieteissä se voi kansainvälisiä suhteita kuvatessa viitata myös ylikansalliseen tasoon (Keating, 2017, s. 10). Hallinnollisessa mielessä alueella tarkoitetaan kansallisen ja paikallisen tason väliä (Nationalencyklopedin, 2022). Alue voidaan nähdä myös valtiota suurempana yksikkönä. Esimerkiksi islamilaiset valtiot voidaan nähdä alueena, joita yhdistää uskonto (Fawcett, 2005, s. 24).

Alueen määrittely riippuu siitä, kuka aluetta tutkii. Esimerkiksi taloustieteilijät, politiikan tutkijat, antropologit ja maantieteilijät määrittelevät alueen eri tavoin (Loughlin, 1996, s. 146). Alue on terminä kiistelty myös sen vuoksi, että sen määritelmällä, merkityksellä ja käyttötarkoituksella voi olla merkittävää vaikutusta siihen, kuinka valtaa ja resursseja jaetaan (Keating, 2017, s. 10). Alueen näkeminen laajemmassa merkityksessä taloudellisena, hallinnollisena, poliittisena ja kulttuurisena kokonaisuutena on vahvistunut Euroopassa (Hörnström, 2013, s. 428). Aluehallintokysymykset ovat Lidströmin (2007, s. 499) mukaan pysyneet vahvana poliittisessa keskustelussa Euroopassa. Alueista on viimeisten vuosikymmenien aikana tullut yhä tärkeämpiä yksiköitä Euroopan maissa, vaikka globalisaation, tietotekniikan kehittymisen, lisääntyneen matkustelun ja siirtolaisuuden myötä kuviteltiin, että alueiden vetovoima kansalaisten näkökulmasta vähenisi ja heikentäisi alueiden hallinnollista perustaa (Lidström, 2007, s. 499; Lidström, 2011, s. 21). Yksi syy alueiden merkityksen vahvistumiseen on se, että niiden asukasluku on yleensä sen verran suuri, että se mahdollistaa palveluiden tehokkaan järjestämisen (Lidström, 2011, s. 21).

Yksi tärkeimmistä kriteereistä alueille ja niiden hallinnolle Euroopassa on se, että alueiden hallinnon täytyy olla demokraattisesti valittu (Lidström, 2011, s. 28). Koska alueet ovat kuntia suurempia, vaikeuttaa se vaaleilla valittujen edustajien suoraa yhteydenpitoa alueen asukkaisiin (Lidström, 2011, s. 28). Kuitenkin alueet ovat Lidströmin (2011, s. 28–29) mukaan haluttomampia kehittämään uusia keinoja asukkaiden osallistamiseen; esimerkiksi suorilla vaaleilla valittuja kaupunginjohtajia tai kansanäänestyksen käyttöä kehitetään herkemmin kunnissa kuin alueilla. Tämä on Lidströmin mukaan ristiriitaista sen suhteen, että alueen edustajien ja asukkaiden välillä on suurempi etäisyys kuin mitä se on kunnissa.

Koska Ruotsin ja Tanskan alueiden pääasiallinen tehtävä on järjestää terveyspalveluja, ei sosiaalipalveluja, alueita ei voi Suomen hyvinvointialueiden tapaan kutsua sote-alueiksi. Ruotsin alueita kutsuttiin ennen nimellä *landsting*, mutta vuoden 2020 alusta landsting korvautui nimellä *region* (esim. Regeringskansliet, 2019). Suomesta kirjoittaessa käytetään pääasiassa termiä *hyvinvointialue*, Ruotsiin ja Tanskaan viitatessa käytetään termiä *alue*. Hyvinvointialue on terminä uusi, sillä esimerkiksi Sipilän hallituksen tarkoituksena oli tehdä alueista maakuntia, eikä termiä hyvinvointialue[6] käytetty vielä vuonna 2019 (esim. Manssila & Mattsson, 2019).

2.2 Autonomia ja itsehallinto

Autonomian tai itsehallinnon käsitteille ei ole olemassa vain yhtä tiettyä määritelmää. Roslinin (2006, s. 35) mukaan itsehallinnossa ja autonomiassa on kyse pohjimmiltaan siitä, kuinka yhteiskunnallinen valta jaetaan valtion ja alueen kesken, ja jossa valtio luopuu osasta vallastaan tietyn alueen hyväksi.

Yleisesti ottaen autonomisilla alueilla – valtiosta riippumatta – on valtion kaltainen päätöksentekokoneisto, johon sisältyy vaaleilla valittu oma lainsäädäntöelin (Jyränki, 2003,

[6] Tarkemmin termistä hyvinvointialue ja sen kritiikistä luvussa 4.2.1

s. 173). Roslinin (2006, s. 35) mukaan ei ole olemassa yksiselitteisiä kriteerejä sille, milloin valtaa on luovutettu valtiolta alueelle niin paljon, että on syntynyt autonomia. Roslin kuitenkin mainitsee vahvan autonomian synnyn perustuvan siihen, kun itsehallinto pohjautuu kansalliseen valtionsääntöön, sillä tavallinen laki tarkoittaa autonomialle heikompaa asemaa. Lisäksi kansainvälisoikeudellisesti perustetuilla tai taatuilla autonomioilla on vahva asema, sillä yksittäinen valtio ei voi muuttaa tai purkaa tätä päätöstä. Roslinin mukaan autonomisilla alueilla on yleensä sekä lainsäädäntövalta että toimivalta hallintoasioissa, ja paras tulos saavutetaan sillä, että lakiin on kirjattu ne tehtävät, jotka on siirretty itsehallintoviranomaiselle sekä ne tehtävät, jotka jäävät emämaalle. Alueen autonomia on perustuslailla taattu, mutta valtion harkinnassa on kuitenkin alueiden järjestäminen ja niiden organisointi, eikä alueilla ole omaa perustuslakia (Jyränki, 2003, s. 173). Autonomian käsite ei kuitenkaan rajoitu ainoastaan valtioon ja sen alueisiin. Organisaatiotasolla autonomia merkitsee sitä, että samassa organisaatiossa tai samalla henkilöllä on sekä vapautta että vastuuta: kun järjestelmä on autonominen, se pyrkii käyttämään resursseja tehokkaasti, sillä toiminnan säilyttäminen ja kehitys on kiinni omista toimenpiteistä (Haveri & Airaksinen, 2011, s. 53).

Itsehallinnon käsitettä on vaikea määritellä yksiselitteisesti, sillä se voidaan jaotella hyvin monella eri tapaa. Sanan itsehallinto etymologinen alkuperä tulee kreikan kielen sanasta *autonomia,* joka on johdettu sanoista *autos* (itse) ja *nomos* (laki) (ks. esim. Mutanen, 2017, s. 2). Itsehallinto-termin synonyymina voidaan pitää termiä *autonomia* ja lähikäsitteinä termejä *suvereenisuus* ja *itsenäisyys* (Mutanen, 2017, s. 2). Heuru (2001, s. 14) näkee itsehallinnon tarkoittavan ”jonkinasteista yhteiskunnallisen toiminnan vapautta valtiosta”, jonka lisäksi itsehallinnossa toiminnan tulos on tärkeämpää kuin toiminnan muodot.

2.3 Keskittäminen ja hajauttaminen

Statismi eli valtiojohtoisuus viittaa siihen, että keskeinen päätöksenteko keskitetään yhä enemmän keskushallinnon käsiin (esim. Tansel, 2019, s. 320). Hyvinvointistatismi (englanniksi *welfare statism*) viittaa hyvinvointivaltion toteuttamiseen tai siihen liittyvän politiikan uskomiseen tai edistämiseen tai harjoittamiseen (Merriam-Webster, n.d.). Hyvinvointivaltiota koskevan vertailevan kirjallisuuden olettamus on, että etenkin Pohjoismaat ovat keskitettyjä valtioita, joissa sosiaalipalvelut ovat julkisia, tasa-arvoisia ja universaaleja (Sellers & Lidström, 2007, s. 610). Sellers ja Lidström (2007, s. 610) ovat sitä mieltä, että keskitetyt päätökset ja resurssit ovat Pohjoismaisten kaltaisille hyvinvointivaltioille ratkaisevan tärkeitä.

Edlund (1999, s. 345) kokoaa tutkimuksessaan aiempaa keskustelua hyvinvointistatismista ja sen kritiikistä: eri konteksteissä on väitetty, että esimerkiksi korkea verotus ja avokätinen toimeentuloturva vääristävät työmarkkinoiden toimintoja, heikentävät työmotivaatiota ja lisäävät vastustusta verotusta kohtaan. Lisäksi Edlund toteaa tutkimuksessaan aiempaa keskustelua summaten, että jos valtion uskotaan olevan huolehtivainen ja tehokas, on järkevää, että ihmiset antavat hyvinvointinsa viranomaisten käsiin. Näin tapahtuu huomattavasti enemmän Pohjois-Euroopassa kuin Etelä-Euroopassa; Yhdysvalloissa tilanne on vielä pahempi Edlundin mukaan. Tutkiessaan väitettä siitä, että hyvinvointivaltioiden institutionaaliset mallit määrittäisivät kansalaisten mieltymyksiä ja käyttäytymistä, Edlund (1999, s. 341) on päätynyt tulokseen, että hyvinvointivaltion politiikan suunnittelu ja laajuus muovaavat ja määräävät oman legimiteettinsä. Edlundin mukaan poliittisten päätöksentekoelinten tehokkuus edistää luottamusta valtiota kohtaan. Edistyneellä hyvinvointistatismilla ei Edlundin mukaan ole yhteyksiä ei-toivottuun kansalaismoraaliin eli esimerkiksi veropetoksiin tai etuuksiin.

Jos statismi edustaa sitä, että valtiolla on iso rooli päätöksenteossa, voidaan sen vastavoimaksi ajatella hajauttamista eli desentralisointia. Hallinnollisessa desentralisaatiossa kyse on toimeenpanovallan hajauttamisesta, poliittisessa poliittisen päätösvallan hajaut-

tamisesta (Vuorela, 1987, s. 54). Kun tarkastellaan paikallisen itsehallinnon riippumattomuutta keskushallinnosta eli puhutaan itsehallinnollisesta desentralisoinnista, jonka tarkoituksena on lisätä tietyn alueen kansalaisille poliittista valtaa, on kyseessä poliittinen desentralisaatio (Vuorela, 1987, s. 54).

Alueperusteisessa hallinnollisessa desentralisoinnissa päätösvaltaa siirretään alueelliselle yleishallintoelimelle (Vuorela, 1987, s. 54). Itsehallinnollisen desentralisoinnin etuja on muun muassa hallinnon poliittisen ohjauksen ja julkisten tehtävien paikallisen yhteensovittamisen tehostuminen sekä alueellisten erityispiirteiden parempi huomioonottaminen (Vuorela, 1987, s. 55). Haittoja itsehallinnollisen desentralisoinnin kannalta on Vuorelan (1987, s. 55) mukaan esimerkiksi se, että kansalaisten eriarvoisuus palvelujen saannissa lisääntyy, yhtenäiset talouspoliittiset mahdollisuudet heikentyvät ja paikallisesti vahvat intressiryhmät tulevat mahdollisesti vaikutusvaltaisemmiksi.

2.4 Regionalismi ja regionalisaatio

Molemmat termit *regionalismi* ja *regionalisaatio* on johdettu latinan sanasta *regio,* mutta ne ovat käsitteinä monitulkintaisia, eivätkä tutkijat ole päässeet niistä täyteen yhteisymmärrykseen (Fawcett, 2005, s. 23). Regionalisaatio eli suomeksi alueellistaminen voidaan Loughlinin (2013, s. 12) mukaan karkeasti ymmärtää ylhäältä alaspäin suuntautuvana lähestymistapana alueellisiin kysymyksiin, kun taas regionalismi tarkoittaa alhaalta ylöspäin suuntautuvaa lähestymistapaa, joka näkee alueiden omien toimijoiden hallitsevan alueen poliittiset, sosiaaliset, kulttuuriset ja taloudelliset asiat parhaiten.

Yhden näkemyksen mukaan regionalismin tavoitteena on tavoitella ja edistää yhteisiä tavoitteita yhdellä tai useammalla eri aihealueella (Fawcett, 2005, s. 24). Hettne (2005, s. 545) kuvailee regionalismia poliittiseksi taipumukseksi järjestää maailma alueittain joko valtioiden sisällä tai niin, että alueet eivät rajoitu valtioihin. Regionalismin kannattajat ovat sitä mieltä, että aluepolitiikkaa tulisi hallita alueelliselta tasolta käsin, sillä alue

on heidän mukaansa sopivin yksikkö taloudelliselle toiminnalle ja näin ollen aluekehitys-suunnittelulle (Hörnström, 2013, s. 428). Monessa tapauksessa alue on myös sopivin hallinnollinen taso ratkaisemaan tiettyjä ongelmia (esim. Fawcett, 2005, s. 22). Fawcettin (2004, s. 433) mukaan regionalismi tavoittelee ja edistää yhteisiä päämääriä tietyillä alueilla. Loughlin (1996, s. 148) määrittelee regionalismin viittaavan ideologiaan ja poliittiseen liikkeeseen, joka kannattaa alueille perustettavan poliittisia ja hallinnollisia instituutioita, joilla on lainsäädäntövaltaa ja vahvaa kontrollia alueen poliittisten ja taloudellisten toimijoiden suhteen.

Jos regionalismi[7] ymmärretään politiikkana tai jonkinlaisena hankkeena, näkee Fawcett (2005, s. 25) regionalisaation ennen kaikkea prosessina. Fawcettin mukaan regionalisaatio voi globalisaation tavoin tapahtua spontaanisti – tai sitten hallitusti. Ennen kaikkea regionalisaatio tarkoittaa Fawcettin mukaan alkeellisimmillaan kaupan, kansojen, ideoiden ja jopa konfliktien keskittymistä alueellisella tasolla. Tämä vuorovaikutus voi johtaa alueiden muodostumiseen. Blomqvist ja Bergman (2010, s. 68) kuvailevat regionalisaation tarkoittavan pohjoismaisessa kontekstissa sitä, että alueet, joiden pääasiallinen tehtävä on terveydenhuollon järjestäminen, sulautetaan yhä suuremmiksi yksiköiksi, jolloin valta paikallishallinnoilta siirtyy enenevissä määrin aluehallinnoille. Olssonin ja Åströmin (2003, s. 71) mukaan regionalismi voidaan ymmärtää strategiana, jolla pyritään vahvistamaan aluetasoa muiden tasojen kustannuksella. Loughlin (1996, s. 150) kuitenkin

[7] Historiallisesta näkökulmasta tarkasteltuna regionalismi on aina jollain tasolla ollut olemassa (Fawcett, 2005, s. 27). Imperiumit ja voimakkaat valtiot ovat historian saatossa hallinneet maailmaa ja se on voitu nähdä jonkinlaisena regionalismina, mutta nykyisin regionalismi ja regionalisaatio ymmärretään pienempinä kokonaisuuksina (Fawcett, 2005, s. 27). Regionalismi on ollut sekä ideologiana että poliittisena liikkeenä osa eurooppalaista politiikkaa ja poliittisen ajattelun historiaa (Loughlin, 1996, s. 141). Regionalismin juuret voidaan nähdä etenkin 1800-luvun Ranskassa konservatiivisessa ja traditionalistisessa reaktiossa modernin kansallisvaltion nousuun: regionalistit pyrkivät säilyttämään luonnollisena pitämänsä alueelliset ilmiöt, ja kokivat liberaalin kansallisvaltion tasaavan näitä ”luonnollisia hierarkioita” epäoikeudenmukaisesti (Loughlin, 1996, s. 141). Loughlin (1996, s. 141) tuo esille myös sen, että perinteiset regionalistit vastustivat teollista kapitalismia, jonka he liittivät kansallisvaltion nousuun. Lisäksi sosialismi nähtiin loogisena etenemisenä kapitalismista, joten regionalistit olivat sekä kapitalismia että sosialismia vastaan. Regionalismia tulkittiin ensin lähinnä kaupankäynnin näkökulmasta, mutta pian nähtiin, että se ulottui paljon kaupankäyntiä laajemmalle koskien esimerkiksi alueiden rahapolitiikkaa, kehitysstrategioita, turvallisuutta ja ympäristönsuojelua (Hettne, 2005, s. 566). Näin ollen alueista tuli useiden toimijoiden areenoja, ja alueiden lisääntyvän yhteenkuuluvuuden ja toimintakyvyn vuoksi alueista on itsestään tulossa tärkeä toimija, jolla Hettnen (2005, s. 566) mukaan on mahdollisuus muokata jopa maailmanjärjestystä.

muistuttaa, että käsitteillä regionalismi ja regionalisaatio ei välttämättä ole mitään yhteyttä toisiinsa, vaan ne voivat edustaa toisensa poissulkevia lähestymistapoja julkisessa vallankäytössä.

Ryynänen (1997, s. 144–145) on sitä mieltä, että regionalismi voi Euroopassa[8] osoittautua käyttökelpoiseksi, jos sitä tarkastellaan poliittisena instrumenttina eikä ideologiana. Ryynäsen mukaan regionalismin seurauksena Euroopassa ei missään tapauksessa ole se, että keskusvaltio tai kunnat menettäisivät merkityksensä. Voidaan kuitenkin ajatella, että vaikka valtion ja kuntien merkitys tuskin tulee katoamaan, regionalismin myötä alueet haastavat niitä. Blomqvist ja Bergman (2010, s. 44) esittävät, että Pohjoismaissa regionalisaatiossa on kyse enemmänkin keskittämisestä kuin hajauttamisesta toisin kuin muualla Euroopassa. Tätä Blomqvist ja Bergman selittävät sillä, että Pohjoismaissa paikallinen hallinto on yleisesti ottaen ollut vastuussa julkisista palveluista. Tämä näkyy heidän mukaansa siinä, että Pohjoismaissa trendi on ennemminkin ollut se, että terveydenhuollosta vastuussa olevia alueita on vähennetty alueen koon näin kasvaessa. Viime kädessä alueet ja regionalismi ovat sitä, mitä valtio ja muut toimijat niistä tekevät (Fawcett, 2005, s. 25).

Fawcett (2004, s. 434) muistuttaa, että regionalismin ymmärtämisessä tarvitaan joustavuutta sekä sen määritelmässä että teoriassa: ei ole olemassa yhtä tietynlaista aluetta, eivätkä alueet pyri samaan päämäärään. Ja koska termillä *alue* on monta määritelmää ja käyttötarkoitusta, on olemassa useita *regionalismeja*: esimerkiksi integroiva regionalismi, kilpailukykyinen regionalismi, hyvinvointiregionalismi ja identiteettiin perustuva regionalismi (Keating, 2007, s. 11). Hettne (2005, s. 554) huomauttaa, että suurimmalla osalla regionalismin teorioista on kuitenkin valtiokeskeinen näkökulma. Tässä työssä regionalismilla tarkoitetaan poliittista tai ideologista pyrkimystä vahvempaan alueelliseen itsehallintoon, kuten esimerkiksi Sundqvist (2022, s. 22) on sitä määritellyt.

[8] Euroopassa pisimmälle regionalisaatiossa on mennyt Espanja, jossa on seitsemäntoista autonomista aluetta (Jyränki, 2003, s. 173).

Regionalisaatiota vastaan on esitetty kritiikkiä erityisesti siitä näkökulmasta, että se vie päätöksenteon kauemmas paikallisyhteisöistä eli heikentää paikallishallintoa (esim. Blomqvist & Bergman, 2010, s. 48). Blomqvist ja Bergman (2010, s. 69) eivät kuitenkaan näe ongelmaa siinä, että regionalisaatio olisi uhka pohjoismaiselle paikalliselle demokraattiselle hallinnolle, vaan pikemminkin heidän tutkimuksensa mukaan paikalliset instituutiot voidaan siirtää aluehallinnon alaisuuteen ilman, että niiden luontainen demokraattinen luonne kärsisi. Hörnströmin (2013, s. 441) tutkimuksen mukaan Norjan, Ruotsin ja Suomen pohjoisten alueiden toimijat ovat sitä mieltä, että vaikka keskushallinnon roolia ei väheksytä, alueille olisi tärkeää antaa lisää valtaa päätöksenteossa ja asioiden täytäntöönpanossa. Heidän mukaansa valtion vahvan roolin ja alueellistamisen välillä ei ole ristiriitaa, vaan yhtenäinen valtio mahdollistaa tehokkaasti alueellistamisen.

Olsson ja Åström (2003, s. 68) pohtivat regionalismin merkitystä Ruotsissa ja pitävät ruotsalaista regionalismia epätodennäköisenä, sillä heidän mukaansa Ruotsissa ei esimerkiksi ole erillistä alueellista identiteettiä, vaan vahva kansallinen identiteetti ja sen lisäksi paikallisia identiteettejä. Lisäksi ruotsalaisia yhdistää yksi hallitseva kieli, vaikkakin maahanmuutto on viime vuosikymmenien aikana lisääntynyt. Olsson ja Åström tuovat esille myös sen, että Ruotsilla on vahva sosiaalidemokraattinen perinne kansallisesta ylhäältä alas -ohjauksesta, jossa itsehallinto-organisaatiot nähdään tärkeinä välineinä valtion politiikan täytäntöönpanossa. Tämän ideologian yksi keskeinen näkökulma on Olssonin ja Åströmin mukaan varmistaa samanlaisten olosuhteiden olemassaolo koko maassa. Tätä ajatusta vasten voi myös pohtia regionalismin merkitystä Suomessa, jossa sote-uudistuksella on haluttu tasa-arvoiset mahdollisuudet sote-palveluihin koko maan tasolla.

Regionalisaatio oli vallalla toisen maailmansodan jälkeen aina 1970-luvun loppupuolelle asti, eikä sitä tyystin hylätty, vaikka regionalismi otti isomman tilan 1980-luvulta lähtien (Loughlin, 2013, s. 12–13). Alueellistamista vastaan ovat usein paikalliset toimijat, lokalismin puolesta puhujat, sillä he pelkäävät sen vaikuttavan paikallisten asioiden hallintaan (Anttiroiko & Valkama, 2017, s. 153).

2.5 Lokalismi

Evans ja muut (2013, s. 405) määrittelevät lokalismin tarkoittavan vallan, toimintojen ja resurssien siirtämistä keskusvallalta kohti paikallista tasoa yhdessä sovituissa puitteissa. Anderssonin ja Sjöblomin (2013, s. 241) mukaan lokalismilla voidaan tarkoittaa esimerkiksi kunnallista autonomiaa, joka mahdollistaa paikalliset vaihtelut ja tuo esille paikallisen identiteetin paikallisen demokratian kautta. Anttiroiko ja Valkama (2017, s. 157) määrittelevät lokalismin institutionaalisessa mielessä perustuvan siihen olettamukseen, että alueellisella organisaatiolla tulisi olla paljon pienempiä päättäviä elimiä, jotka käyttävät valtaa esimerkiksi paikallisessa verotuksessa ja julkisten palvelujen tarjoamisessa.

Lokalismin ajatus siintää pitkälle historiaan, sillä historiallisessa mielessä oikeastaan kaikki sosiaaliset ja poliittiset instituutiot olivat paikallisia, eivät nykyajan tavoin alueellisia, kansallisia tai jopa globaaleja (Evans & muut, 2013, s. 401). Oikeastaan vasta 1800-luvulla teollisen vallankumouksen ja imperialismin myötä paikallisuuden merkitys hälveni vähitellen suuremmille hallinnollisille tasoille (Evans & muut, 2013, s. 401). Lokalismin jonkinlaisena vastakohtana onkin alueellistaminen, sillä sen mukaan valta tulee siirtää aluehallinnolle, joka vastaa suuremmasta alueesta ja väestöstä (Anttiroiko & Valkama, 2017, s. 157). Anttiroiko ja Valkama (2017, s. 153) ottavat Suomen esimerkiksi lokalismin vaikutuksista aluepolitiikkaan: Suomessa paikallishallinto on erittäin vaikutusvaltainen, mutta aluehallintorakenne on tähän asti ollut heikko ilman demokraattisia tehtäviä ja vastuuta hyvinvointipalveluista. Edellä mainittuja tehtäviä on käsitelty kehittämällä monimutkaisiakin yhteistyöjärjestelyjä paikallisviranomaisten välillä, jota joskus on kutsuttu toisen tason paikallishallinnoksi (Anttiroiko & Valkama, 2017, s. 153).

Regionalismi siirtää jonkin verran valtaa instituutioille ja organisaatioille, jotka toimivat laajemmalla alueella kuin paikallishallinnot (Briffault, 1999, s. 1). Briffault (1999, s. 1) näkee regionalismin olevan askeleen lähempänä keskittämistä, ja näin ollen regionalismin olevan lokalismin edustaman hajauttamisen antiteesi. Regionalismi ei kuitenkaan Briffaultin mukaan ole suoraan lokalismin ”vihollinen” tai vastakohta, vaan se voidaan nähdä lokalismin loogisena jatkeena. Lisäksi Briffault (1999, s. 2) esittää mielenkiintoisen

näkökulman: regionalismi on lokalismia suuremmilla[9] alueilla. Briffault kuvailee lokalismia paikallisten alueiden oikeudelliseksi ja poliittiseksi voimaannuttamiseksi.

Anttiroikon ja Valkaman (2017, s. 153) mukaan Suomessa lokalismista ei juuri keskustella akateemisessa tutkimuksessa, ja kansainvälisestikin lokalismin vaikutuksesta paikallis- ja aluehallintoreformeihin on tutkittu vain vähän. Evans ja muut (2013, s. 404) ovat tutkineet lokalismin määritelmiä tieteellisessä tutkimuskirjallisuudessa ja huomanneet, että akateeminen kiinnostus lokalismiin on perustunut kahteen, toisistaan melko erilaiseen, näkökulmaan: Ensinnäkin lokalismin voidaan nähdä vahvistavan demokraattista sitoutumista silloin, kun luottamus hallitukseen ja poliitikkoihin on vähentynyt; tällöin lokalismi nähdään vastauksena koettuun demokratiavajeeseen. Toiseksi lokalismi koetaan parempana tapana käsitellä sosiaalisia ja taloudellisia ongelmia etenkin säästökausina. Paikallisen tason on Evansin ja muiden mukaan lisäksi kyettävä hallitsemaan globaaleja ongelmia, esimerkiksi finanssikriisejä ja ilmastonmuutosta, jotka väistämättä vaikuttavat ihmisten elämään. Lokalismin nähdään tutkimuskirjallisuuden mukaan kykenevän vakauttamaan yhteisöjä ja rakentamaan niiden resilienssiä.

2.6 Pohjoismainen hyvinvointivaltio

Suomea, Ruotsia ja Tanskaa yhdistää se, että ne ovat kaikki pohjoismaisia hyvinvointivaltioita. Yhteiskuntatieteissä pohjoismainen hyvinvointivaltio nähdään oikeusvaltiona, jolla on vastuu kansalaistensa sosiaaliturvasta ja hyvinvoinnista, ja jonka vallankäytössä toteutuu demokratia kaikilla sen tasoilla (Niemivuo, 2022, s. 32, 36). Yhteiskuntapoliittisessa keskustelussa hyvinvointivaltio nähdään usein talouselämän vastakohtana, vaikka molempien kehitys liittyy vahvasti toisiinsa (Hjerppe ja muut, 1999, s. 9). Hyvinvointivaltion kehittyminen on riippuvaista siitä, kuinka palvelujen on haluttu järjestyvän, mikä taas on riippuvaista näiden palvelujen järjestämisvastuusta, tuottamisesta ja rahoituksesta (Hjerppe ja muut, 1999, s. 9).

[9] Briffault (1999, s. 2) kirjoittaa: ”*Regionalism is, thus, localism for metropolitan areas.*”

Kansainvälisestä näkökulmasta ajatellen Pohjoismailla on varsin laaja paikallistason julkinen sektori, joka vastaa koko väestölle suunnatuista palveluista, esimerkiksi sosiaali- ja terveyspalveluista (Niemivuo, 2022, s. 36; Söderström, 1998, s. 3). Verrattuna muihin hajautettuihin yhteiskuntajärjestelmiin, Pohjoismaiden hyvinvointipolitiikasta vastaavat pääasiassa paikallisesti valitut poliitikot (Haveri, 2015, s. 139). Paikallistason palvelut rahoitetaan Pohjoismaissa pääosin verovaroin, jonka vuoksi Pohjoismaiden veroaste on kansainvälisesti verrattuna korkea (Hjerppe ja muut, 1999, s. 9; Vartiainen & Vuorenmaa, 2011, s. 4).

Suomalainen hyvinvointivaltio ei näyttäydy yksilöllisenä kansainvälisessä eikä myöskään kotimaisessa kirjallisuudessa, vaan se nähdään osana skandinaavista toimintamallia ja pohjoismaista käsitystä hyvinvointivaltiosta (Vartiainen & Vuorenmaa, 2011, s. 3). Tämä tarkoittaa Vartiaisen ja Vuorenmaan (2011, s. 3) mukaan muun muassa sitä, että hyvinvointivaltion toimet ja ohjelmat on tarkoitettu universaalisesti kaikille varallisuudesta riippumatta. Suomalaisen hyvinvointiyhteiskunnan arvoja ja toimintaperiaatteita on universalismin lisäksi tasavertaisuus ja oikeudenmukaisuus (Vartiainen & Vuorenmaa, 2011, s. 5).

Suomalaisen hyvinvointivaltion perustaminen alkoi 1950-luvulla, ja sen rakentaminen tapahtui suhteellisen nopeasti (Roikonen ja muut, 2021, s. 56). Suomi on muihin Pohjoismaihin verrattuna kehittynyt teollisesti myöhemmin ja sen yhteiskuntarakenne säilyi pitkään maataloudessa maaseudulla, minkä vuoksi Suomen kehittyminen hyvinvointivaltioksi tapahtui muita Pohjoismaita myöhemmin (Kettunen, 2001, s. 225). Lisäksi Suomen poliittisen historian erityispiirteiden vuoksi hyvinvointivaltio hankkeena on Suomessa ollut Ruotsiin verraten poliittisesti ja ideologisesti heikompi (Kettunen, 2001, s. 225). Erityispiirteiksi Kettunen (2001, s. 226) nostaa esille muun muassa vuoden 1918 sisällissodan ja sen vaikutuksen sosiaalidemokratian suhteellisen heikkoon poliittiseen voimaan.

Lisäksi maalaisliitto[10] oli Suomessa ratkaisevan hallitsevassa roolissa pidempään kuin muissa Pohjoismaissa (Kettunen, 2001, s. 226).

Roikosen ja muiden (2021, s. 56) mukaan suomalaisen hyvinvointivaltion nopea rakentaminen osoittaa, että tämänkaltaisia instituutioita on mahdollista saada aikaan nopeallakin aikataululla, jos siihen vain on resursseja ja mahdollisuuksia. Lisäksi he esittävät, että tällaisia instituutioita on mahdollista ylläpitää, jos hyvinvointipolitiikka edistää talouskasvua. 1970- ja 1980-luvulla tapahtunut Suomen hyvinvointivaltion laajentuminen onnistui huolimatta siitä, että silloiset vallassa olleet poliittiset puolueet olivat melko kaukana toisistaan useimmissa kysymyksissä (Roikonen ja muut, 2021, s. 76).

Pohjoismainen hyvinvointivaltiomalli perustuu läheiseen yhteistyöhön valtion ja paikallishallinnon välillä (Haveri, 2015, s. 139). Haveri (2015, s. 139) näkee, että valtion ja paikallishallinnon välinen suhde on monimutkainen ja herkkä konflikteille: valtion tavoitteena on varmistaa hyvinvointipalvelujen saatavuus tasalaajuisina koko maassa, mutta paikallinen hallinto tukee paikallista monimuotoisuutta. Haverin mukaan tällainen suhde on kuitenkin ainakin toistaiseksi osoittautunut Pohjoismaissa toimivaksi ja onnistuneeksi ratkaisuksi.

[10] Maalaisliitto vaihtoi nimensä keskustapuolueeksi vuonna 1965 ja vuonna 1988 siitä tuli Suomen Keskusta.

3 Teoreettinen viitekehys

3.1 Itsehallinnon teoriasta

3.1.1 Itsehallinnon alkuperä, tarkoitus ja asema yhteiskunnassa

Itsehallinnolla voidaan Nousiaisen (1998, s. 291) mukaan tarkoittaa ”julkisten yhdyskuntien tai laitosten oikeutta valtion lainsäädäntötoimin organisoimina ja asettamissa puitteissa hoitaa niille erikseen uskottuja tai yhteisön yleisiä hallintoasioita”. Itsehallintoyhteisössä jäsenet valitsevat itse ne henkilöt, joiden vastuulla on aineellisten voimavarojen kokoaminen ja yhteisten asioiden hoitaminen (Nousiainen, 1998, s. 291). Nousiaisen mukaan itsehallintoyhteisöt ovat valtion hallintohierarkian rakenteita eriytyneempiä poliittishallinnollisia alajärjestöjä. Itsehallinnon perusominaisuus käsitteenä on se, että se yhdistetään väistämättä jonkin tietyn yhteisön olemassaoloon (Siskovič, 2020, s. 293). Siskovičin mukaan historiallisen kehityksen näkökulmasta itsehallinto voidaan nähdä yhteisöjen ponnistelun seurauksena tehdä itsenäisiä eli autonomisia päätöksiä oman yhteisönsä edun vuoksi.

Itsehallintoyhteisöt menestyivät pääasiassa feodaalisen järjestelmän aikana keskiajalla (Siskovič, 2020, s. 293), jolloin vasallit saivat lääninherroilta oikeuden hallita tiettyä maa-aluetta ja sen asukkaita ja kerätä sieltä veroja (Cartwright, 2018). Ranskan suuressa vallankumouksessa syntyi oppi *”pouvoir municipalista”*: sen mukaan kunnissa järjestettiin julkiset asiat itsehallinnollisesti, erillisenä ja itsenäisenä osana valtionhallinnosta (Heuru ja muut, 2011, s. 95). Itsehallinnon historiaan liittyy myös käsite desentralisaatiosta; Ranskan suuren vallankumouksen aikana tavoitteena oli irtautua absoluuttisesta ja myöhemmin napoleonisesta keskityksestä (Heuru ja muut, 2011, s. 95). Myös englantilainen *local government* nähdään esikuvana itsehallintojärjestelyille; siinä on kyse ennen kaikkea laadusta ja tavasta, kuinka paikallishallintoa hoidetaan (Heuru ja muut, 2011, s. 95).

Saksalaisella ajattelulla etenkin kunnallisoikeuden kannalta oli Pohjoismaissa merkittävä vaikutus aina 1950-luvulle asti (Ryynänen, 2012, s. 35). Saksalainen oikeustiede on vaikuttanut vahvasti suomalaiseen argumentointitapaan, mutta se ei kuitenkaan tarkoita sitä, että itsehallinto olisi sellaisenaan täysin suora käsitteellinen laina Saksan julkisoikeustieteestä (Mäenpää, 1981, s. 17). Määritellessään itsehallinnon käsitettä, R. F. Hermanson ja K. J. Ståhlberg[11], jotka olivat suomalaisen lainopillisen tutkimuksen merkittäviä ensimmäisiä tutkijoita (Ryynänen, 2012, s. 36), ottivat Saksan julkisoikeustieteen lisäksi huomioon myös Suomessa olleita kuntia koskevia säännöksiä ja näin ollen pyrkivät määrittelyssään sopeuttamaan näitä toisiinsa (Mäenpää, 1981, s. 17).

Suomen lainsäädäntöön käsite *itsehallinto* tuli vasta vuonna 1919 (Mäenpää, 1981, s. 17). Jyränki (2000, s. 151) tuo esille, että perustuslaissa itsehallinnolla ilmaistaan niin kuntien kuin Ahvenanmaan itsehallintoa sekä esimerkiksi yliopistojen[12] hallintoa. Kunnallinen itsehallinto on laaja-alaista, mutta sekään ei sisällöltään yllä Ahvenanmaan itsehallinnon tasolle. Ahvenanmaan tapauksessa sen itsehallinnon perusteista säätäminen on itsehallintolainsäädännöllä asetettu niin, että Ahvenanmaan asemaa ei voi muuttaa ilman sen omaa suostumusta (Jyränki, 2003, s. 175). Näin ollen Ahvenanmaan itsehallintolaki sekä Ahvenanmaan maakuntalaki ovat perustuslain tyyppisiä, vaikka eivät varsinaisesti perustuslakeja olekaan (Jyränki, 2003, s. 219).

Mutanen (2017, s. 2) tuo artikkelissaan esille oikeustieteessä tehtyjä jaotteluja intensionaalisiin[13] ja ekstensionaalisiin[14] eli kielen ulkopuolisiin määritelmiin, jonka lisäksi itsehallinto voidaan jakaa esimerkiksi käsitteellis-deduktiivisiin ja analyyttisiin sekä hyvinvointivaltion tavoitteisiin sidoksissa oleviin käsityksiin. Mäenpään (1981, s. 26) mukaan

[11] Robert Fredrik Hermanson toimi valtio-oikeuden professorina Keisarillisessa Aleksanterin Yliopistossa, (myöhemmin Helsingin yliopisto). Lisäksi hän oli oikeustieteilijä ja osallistui valtiopäiville. K. J. Ståhlberg oli oikeustieteilijä, poliitikko sekä Suomen ensimmäinen presidentti.

[12] Jyrängin (2000, s. 151) mukaan rinnastus ei tässä yhteydessä toimi, sillä yliopistojen sisäisestä hallinnosta päättävät yliopistojen omat toimielimet, eivät suinkaan yleiset hallintoviranomaiset.

[13] Intensionaalinen käsite tai termi on merkitykseltään kontekstiriippuvainen, eikä sitä voi korvata millä tahansa samaan kohteeseen viittaavalla ilmaisulla (Tieteen termipankki, 2021).

[14] Ekstensionaalinen käsite tai termi voidaan korvata sellaisella ilmaisulla, jolla on sama viittauksen kohde (Tieteen termipankki, 2020).

käsitteellis-deduktiivinen käsitys itsehallinnosta pitää sisällään melko selkeän määritelmän kunnallishallinnon järjestysmuodon perusteista: tässä käsityksessä korostetaan kansalaisten välittömän ja välillisen päätösvallan ensisijaista merkitystä. Heikkoutena Mäenpään mukaan käsityksessä on se, että siinä itsehallinnon sisältö riippuu ainoastaan siitä, minkälainen sisältö käsitteelle halutaan antaa.

3.1.2 Itsehallinnon muodot ja tasot valtion sisällä

Alueellinen itsehallinto on perustuslain tuntema itsehallinnon muoto ja se voidaan järjestää tavallisilla laeilla (Mutanen, 2017, s. 23). Alueellinen itsehallinto Suomessa on aiemmin rajoittunut kuntatasolle, sillä aiemmin täällä ei ole ollut laajempien alueiden puitteissa toimivia itsehallintojärjestelmiä (Nousiainen, 1998, s. 307). Nousiaisen mukaan tämä johtuu siitä, että kuntien ja valtion väliin ei aiemmin ole nähty tarvetta ylimääräiselle itsehallinnolliselle tasolle, sillä kunnat ovat alueeltaan suuria ja Suomi on harvaan asuttu. Poikkeuksena tästä on kuitenkin Ahvenanmaa. Itsehallintolaissa, joka toimeenpantiin vuonna 1922 ja uudistettiin vuosina 1951 ja 1991, todetaan, että Suomi sitoutuu takaamaan Ahvenanmaalla puhutun kielen eli ruotsin, kulttuurin ja ruotsalaiset perinteet (Arter, 2022, s. 511). Ahvenanmaalla on vuodesta 1984 ollut monia itsemääräämisoikeuden symboleja, eli esimerkiksi oma lippu, omat postimerkit ja oma poliisi (Arter, 2022, s. 512). Tämän lisäksi Ahvenanmaa on itsenäinen, riippumaton jäsen Pohjoismaiden neuvostossa[15], johon kuuluu 87 jäsentä (Arter, 2022, s. 512). Itsehallinnon kannalta tärkeimpänä seikkana voidaan kuitenkin pitää sitä, että Ahvenanmaa säätää itse omat lakinsa ja sillä on oma puoluejärjestelmänsä (Arter, 2022, s. 512).

Suomen maakunnat – joihin hyvinvointialueet perustuvat – muovautuivat vasta itsenäistymisen aikoihin, mutta lainsäädännössä maakuntajako määriteltiin vasta niinkin myöhään kuin vuonna 1998 (Heuru ja muut, 2011, s. 93). Suomen itsehallintokytkentäisessä

[15] Mainittakoon, että Pohjoismaiden neuvostoon kuuluu jäseniä valtioiden lisäksi myös kaikista Pohjoismaiden itsehallintoalueilta eli Ahvenanmaalta, Färsaarilta ja Grönlannista (Pohjoismaiden neuvosto, 2022).

valtiopäiväkäytännössä on voitu nähdä kuntien ja maakuntien vastakkainasettelu (Mutanen, 2017, s. 23). Kuntajako on kuitenkin Suomessa ollut aina keskeisin aluejaotus, ja sitä ovat noudattaneet myös valtion alueellinen hallinto ja palvelut sekä elinkeinoelämä (Heuru ja muut, 2011, 81–82). Kuntien vahvan itsehallinnon myötä kunnilla on paljon tehtäviä (Mutanen, 2017, s. 23). Kun niitä jaetaan maakunnan tehtäväksi, kuntien tehtäväpiirin supistaminen on nähty mahdolliseksi vain, jos tehtävistä jatkossakin päättää vaaleilla valittu toimielin (Mutanen, 2017, s. 23). Lakien toimeenpanon perustana on yleensä ollut kunta, ja vastavuoroisesti kunnallinen organisaatio on se elin, joka käytännössä toimeenpanee uudet säännökset (Heuru ja muut, 2011, s. 82).

Suomessa aluehallinnon kehittämisessä on tavoiteltu julkisten palvelujen saatavuutta ja samalla laadun turvaamista (Mutanen, 2017, s. 23). Kun perustuslakivaliokunta on arvioinut aluehallinnon kehittämistä ja alueellista itsehallintoa, se on joutunut ottamaan huomioon kunnallisen itsehallinnon suojan, mutta toisaalta myös yhdenvertaisuusperusoikeuksien toteutumisen (Mutanen, 2017, s. 23).

Kunnallinen itsehallinto on oikeudellinen käsite, jolla tarkoitetaan tilannetta, jossa paikalliset yhdyskunnat ja kuntia pienemmät tai isommat alueelliset yhteisöt oikeudellisesti määritellyn valtapiirin sisällä päättävät ja huolehtivat omista asioistaan (Heuru ja muut, 2011, s. 21). Mäenpään (1981, s. 15) mukaan kunnallinen itsehallinto voidaan ymmärtää kahden periaatteen kautta: itsehallinto kunnan ja valtion suhdetta koskevana periaatteena tai itsehallinto kuntien sisäisen hallinnon järjestämistä koskevana periaatteena. Suomen perustuslain (731/1999) mukaan suomalaisten kuntien hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Suomessa kunnan ja valtion välillä ei ole ollut jyrkkää vastakkainasettelua, mutta toisaalta erityisesti kaupunkien riippumatonta asemaa valtion keskushallinnosta on pidetty vakiintuneena periaatteena (Mäenpää, 1981, s. 17). Suomessa kunnalla tarkoitetaan siis paikallista itsehallintoyhteisöä, sillä kansainvälisesti poiketen Suomessa on ollut vain yksi itsehallinnollinen taso – kunta –, mutta kansainvälisesti katsottuna itsehallintoyhteisönä nähdään myös kuntia pienemmät ja laajemmat

itsehallintoyhteisöt, jotka tavallisesti maissaan kuuluvat saman kunnallislainsäädännön piiriin (Heuru ja muut, 2011, s. 21).

Jotta kunnallisen itsehallinnon periaate täyttyy, kunta ei voi olla täysin mielivaltaisesti tehty aluejako, vaan sen tulee olla oman historiansa muovaama paikallisyhteisö (Heuru ja muut, 2011, s. 80). Vaikka olemassa ei olekaan mitään ”oikeaa” kuntajakoa tai määritystä siitä, kuinka paljon kunnassa täytyy olla asukkaita, ovat historian muovaamat rajat periaatteessa melko pysyviä, ja tämä takaa sen, että itsehallinnolla on pitkäjänteinen toiminnan mahdollisuus sekä paikallinen demokratia on vakaata (Heuru ja muut, 2011, s. 81–82). Toisaalta Kuotola (2009, s. 296) näkee, että kuntien rajoilla ei ole ennen hyvinvointialueiden perustamistakaan ollut kovin suurta merkitystä, sillä yhteistyö monilla tehtäväaloilla on häivyttänyt rajoja.

Maasta riippuen kunnallisella itsehallinnolla voi olla oma oikeudellinen tulkintansa, mutta riippumatta käsitteen yksityiskohtaisesta sisällöstä, sen oikeudellinen perusrakenne on länsimaissa hyvin samantapainen, ja sen vuoksi kunnallista itsehallintoa pidetään yhtenä eurooppalaisen oikeusvaltion perusominaisuutena (Heuru ja muut, 2011, s. 21–22). Suomessa ja muissa Pohjoismaissa kunnallishallinnon voidaan sanoa olevan muita Euroopan maita kehittyneempää, sillä muissa maissa aluehallinnolla ei ole ollut samanlaista painoarvoa kuin täällä (Nousiainen, 1998, s. 292). Tämän lisäksi useimmissa Euroopan maissa on yleistä, että kansallisen tason alapuolella on useampi itsehallintotaso, johon vaaleilla valitaan omat edustajat (Haveri & Airaksinen, 2011, s. 52). Suomi on ollut tässä suhteessa vähemmistössä, sillä ennen hyvinvointialueiden perustamista Suomessa on ollut kaksitasoinen järjestelmä (Haveri & Airaksinen, 2011, s. 52).

Jos kunnallista itsehallintoa verrataan Euroopan maiden kesken, Suomen asema on Haverisen ja Airaksisen (2011, s. 52) mukaan vahva: suomalaisilla kunnilla on perustuslailla suojattu asema, verotusoikeus ja kuntien tehtäväkirjo[16] on laaja. Toisaalta Heurun ja muiden (2011, s. 83) mukaan Pohjoismaissa kuntajaon poliittinen ja oikeudellinen suoja

[16] Kuntien tehtäväkirjo on supistunut hyvinvointialueiden voimaantulon myötä.

on Manner-Euroopan kuntiin verrattuna heikompi, sillä Manner-Euroopassa arvostus ja kunnioitus perinteisiin paikallisyhteisöihin perustuvaa kuntarakennetta kohtaan on suurempi ja vallitseva kuntajako on siellä suojattu oikeudellisin keinoin. Sen sijaan Pohjoismaissa kuntajakoa on voitu helposti muuttaa hallinnollisin toimenpitein – ja on muutettukin: esimerkiksi Tanskassa oli yli tuhat kuntaa ennen vuotta 1970, kun se 2000-luvulla tapahtuneen aluejaon uudistuksessa supistui 98:aan, ja Ruotsin alkuaan lähes 2400 kunnasta on nykyisin jäljellä 290 (Heuru ja muut, 2011, s. 83). Kuntien yhdistämiset Pohjoismaissa ovat Heurun ja muiden (2011, s. 84) mukaan selkeästi seurausta siitä, että pohjoismaiset hyvinvointivaltiot ovat halunneet palvelujen kannalta tarkoituksenmukaisen kuntarakenteen sekä suuruuden ekonomiaa; yksi kuntien yhdistämistarpeen perustelu on voimakkaasti kasvaneet terveyden- ja sairaanhoidon kustannukset.

Paikallisen itsehallinnon ideana on Haverin ja Airaksisen (2011, s. 51) mukaan se, että tietyn alueen ihmiset hoitavat itse yhteisöönsä liittyviä asioita. Haveri ja Airaksinen perustelevat tätä sillä, että monella asialla ei globaalilla tai kansallisella tasolla ole suurta merkitystä, mutta ihmisten arjessa ja välittömässä elinympäristössä ne ovat tärkeitä. Näin ollen on asioita, joihin tulee voida vaikuttaa paikallisella tasolla eli päätöksenteon on oltava mahdollisimman lähellä ihmistä. Tämä ei Haverin ja Airaksisen mukaan ole suinkaan täysin mutkatonta, sillä paikallisen ja ei-paikallisen välinen raja voi olla häilyvä. Aina ei ole täysin selvää, millaisia asioita voidaan ratkoa naapurustossa tai minkälaiset asiat vaativat päätöksentekoa kaupunkitasolla tai jopa sitä suuremmalla alueella (Haveri & Airaksinen, 2011, s. 52).

Paikallisen itsehallinnon ideaa voi verrata subsidiariteettiperiaatteeseen, jonka mukaan julkisen vallan päätökset olisi hyvä tehdä paikallisella tasolla, mahdollisimman lähellä ihmistä, ja ylemmillä tasoilla tulisi päättää vain asioista, joista ei voi alemmilla tasoilla tehdä päätöksiä (esim. Haveri & Airaksinen, 2011, s. 52). Ryynänen (2015, s. 12–13) on pohtinut subsidiariteettiperiaatteen suomenkielistä vastinetta: *Läheisyysperiaate* ja *toissijaisuusperiaate,* joiksi subsidiariteettiperiaate on usein käännetty, ovat Ryynäsen mukaan jonkin verran ongelmallisia. Esimerkiksi suomenkielinen termi läheisyysperiaate

vastaa monitahoista subsidiariteetin käsitettä vain osittain. Ryynänen on sitä mieltä, että lähimpänä suomalaisena käännöksenä termille voisi olla yksilölähtöisyys, mutta käännösten ongelmallisuudesta johtuen Suomessakin on luontevaa puhua subsidiariteetista.

Euroopan neuvoston vuonna 1985 säätämä paikallisen itsehallinnon peruskirja määrittelee paikallisen itsehallinnon tarkoittavan paikallisviranomaisten oikeutta ja kelpoisuutta ”säännellä ja hoitaa lain nojalla huomattavaa osaa julkisista asioista omalla vastuullaan ja paikallisen väestön etujen mukaisesti” (Euroopan neuvosto, 2016, s. 12). Tätä oikeutta voivat peruskirjan mukaan käyttää valtuustot ja kokoukset, joiden jäsenet on valittu yhtäläisen ja yleisen äänioikeuden mukaisesti tehtäväänsä. Peruskirja estää tulkinnat, joiden mukaan lainsäätäjillä olisi vapaa valta määrätä kuntien itsehallinnosta (Heuru ja muut, 2011, s. 110). Peruskirja ei kuitenkaan edellytä kaikilta mailta samanlaista lopputulosta ja itsehallintoon liittyvissä ratkaisuissa ei ole olemassa oikeaa tai väärää mallia (Mäkinen, 2017, s. 23). Paikallisen itsehallinnon merkitykseen voidaan kuitenkin yhdistää vapaus ja siihen kytkeytyvä vastuu, eli jos toimintaa ohjeistetaan liiaksi ulkopuolelta, myös vastuu siirtyy ulkopuolelle, ja monen voi olla vaikea motivoitua toimimaan muualta annettujen päämäärien hyväksi (Haveri & Airaksinen, 2011, s. 53).

Vaikka Suomessa paikallinen itsehallinto on usein nähty osana kuntien toimintaa ja kunnat ovat parhaiten toteuttaneet paikallista itsehallintoa, paikallinen itsehallinto ei ole täysin sama asia kuin kunnallinen itsehallinto, ja joissain tapauksissa paikallinen itsehallinto voi olla ristiriidassa kunnallisen itsehallinnon kanssa (Haveri & Airaksinen, 2011, s. 52). Kuntien itsehallinto vastaa paikallista itsehallintoa silloin, kun kunta toimii välineenä, jonka avulla kunnan väestö voi kehittää palveluja, elinkeinoja ja ympäristöä (Haveri & Airaksinen, 2011, s. 52).

3.2 Fiskaalinen federalismi

Fiskaalisen federalismin perustana on musgravelainen ajattelu. Musgrave on jaotellut julkisen sektorin tehtävät kolmeen päätehtävään: julkisen sektorin tulee huolehtia talouden vakaasta kehityksestä (*stabilisaatiotehtävä*), ohjata tuotanto- ja kulutuspäätöksissä (*allokaatiotehtävä*) sekä huolehtia sopivasta tulonjaosta (*distribuutiotehtävä*) (esim. Loikkanen ja muut, 1997, s. 316; Musgrave, 1986, s. 3–6; Musgrave & Musgrave, 1984). Fiskaalisen federalismin ydin onkin se, kuinka julkisen sektorin toiminnot jaetaan eri hallinnontasoille, eli pitääkö julkisia hyödykkeitä ja palveluja jakaa keskitetysti vai hajautetusti (Musgrave & Musgrave, 1984, s. 502; Oates, 1999, s. 1120).

Musgraven mukaan tulojen jakaminen on julkisen sektorin ylimmän tason eli valtion tehtävä (esim. Laakso & Loikkanen, 2004, s. 390). Tämä on kyseisen ajattelun mukaan kansalaisten etu, sillä jos kunta tai alue verottaa enemmän rikkaita ja antaa tulonsiirtoja köyhille, houkuttelee se alueelle köyhiä, jolloin rikkaat muuttavat pois – eli näin ollen alueen veropohja heikkenee menojen kasvaessa (Laakso & Loikkanen, 2004, s. 390; Musgrave & Musgrave, 1984, s. 508). Sen sijaan Oates (1999, s. 1120) on sitä mieltä, että paikallishallinnot tietävät parhaiten kansalaisten mieltymyksistä ja tarpeista, joten heidän on parempi tehdä alueensa päätökset. Oatesin desentralisaatio- eli hajauttamisteoria puoltaa siis hajauttamista, eli jos keskushallinnolla ei ole tarpeeksi tietoa alueen palvelujen kysynnästä tai palvelutuotannon kustannusten vaihtelevuudesta alueen väestörakenteen tai tuotanto-olosuhteiden vuoksi, paras vaihtoehto on hajauttaa päätöksenteko ja sallia alueiden erilaisuus – ja jos näin ei tehdä, on vaarana toteuttaa politiikkaa, joka ei ole suotuisaa keskiarvosta poikkeaville alueille (Laakso & Loikkanen, 2004, s. 392).

Oatesin esittämän hajakeskityksen tuloksen mukaan paikallinen julkinen tarjonta on aina vähintäänkin yhtä tehokasta kuin jos keskusvalta tarjoaisi kaikille kansalaisille saman määrän (esim. Tuomala, 2009, s. 299). Hajauttamisen etuja ovat esimerkiksi mahdollisuus erilaisiin ratkaisuihin alueista riippuen, kun taas keskittämisen etuja ovat skaalaedut ja ulkoisvaikutusten hallittavuus (Parviainen, 1996, s. 7). Tuomala (2009, s. 301) kuitenkin esittää, että jos halutaan toteuttaa hyvinvoinnin maksimoituminen, puhtaasti hajautettu

järjestelmä ei tällöin ole vaihtoehto. Tuomalan mukaan keskusvallan tulee järjestää ne asiat, joilla on vaikutuksia koko maahan, kun taas paikallisten julkishyödykkeiden tarjonnassa paikallinen taso on luontevampi vaihtoehto.

Hyvinvointipalveluissa yksi keskeisimmistä kysymyksistä on se, kuinka ne rahoitetaan. Loughlin (2013, s. 14), katsoo, että poliittinen regionalismi ja paikallinen itsehallinto eivät ole tehokkaita ilman taloudellisten resurssien hajautusta. Laakson ja Loikkasen (2004, s. 394–395) mukaan hyvinvointipalvelujen vastuun keskittämistä valtiolle puoltavat esimerkiksi tulonjakonäkökohdat ja myös se seikka, että palvelujen hyöty voi levitä alueiden ulkopuolelle ympäri maata – esimerkiksi tietyllä alueella koulutettu henkilö muuttaa toiselle alueelle. Hyvinvointipalvelujen vastuun hajauttamista puoltaa Laakson ja Loikkasen mukaan taasen se, että niiden kysyntä ja tarjonta vaihtelevat alueittain. Tällaisissa tapauksissa on etsittävä ratkaisuja, joissa tietyn tehtävän hoito ja rahoitus hoidetaan yhdessä: usein kunnat tai alueet toteuttavat valtakunnallista alue- ja kaupunkipolitiikkaa osin tai kokonaan valtion rahoituksella (Laakso & Loikkanen, 2004, s. 396).

Fiskaalisen federalismin yhden periaatteen mukaan alueellisten tuloerojen vuoksi alueiden edellytyksissä kerätä veroja on eroja, ja tämä tulisi periaatteen mukaan tasata (Laakso & Loikkanen, 2004, s. 397). Regionalismin myötä kiinnostus fiskaalista federalismia kohtaan kasvoi, ja 1990-luvulla useissa maissa annettiin paikallistasolle verotusoikeus (Loughlin, 2013, s. 14). Vaikka palveluja tarjotaan ja tuotetaan eri hallintotasojen yhteistyöllä, alueellisille ja paikallisille viranomaisille on annettu enemmän vastuuta taloudellisella puolella (Loughlin, 2013, s. 14). Loughlin on kuitenkin sitä mieltä, että lisääntynyt julkisen talouden hajauttaminen ei aina välttämättä kuvasta paikallisen päätöksenteon lisääntymistä. Esimerkkinä Loughlin esittää, että paikallishallinto tarjoaa palvelua, jota korkeampi hallintotaso kuitenkin kontrolloi tiukasti. Tällaiset tapaukset sopivat esimerkiksi terveydenhuoltoon ja koulutukseen, jotka on hajautettu monessa maassa, mutta keskushallinto on silti niistä vastuussa ja käyttää erilaisia keinoja – muun muassa kohdennettuja valtionavustuksia tai säädöksiä – jotta tavoitteet toimialoilla saavutetaan.

Viime vuosikymmenten maailmanlaajuiset talouskriisit ovat osaltaan horjuttaneet fiskaalisen federalismin periaatteita korostamalla hallintotasojen keskinäistä riippuvuutta ja koordinoinnin tarvetta Vammallen ja Charbitin (2010, s. 15) mukaan. Perinteisesti fiskaalinen federalismi perustuu heidän mukaansa *erottamiseen* (laissa määritelty toimivallan tiukka erottaminen), *puuttumattomuuteen* (hallintotasojen vuorovaikutuksen minimointi) ja *kilpailuun* (sekä horisontaaliseen että vertikaaliseen kilpailuun eri hallintotasojen välillä). OECD-maissa on kuitenkin ollut yleinen suuntaus siihen, että menovastuut on siirretty valtiota alemmalle hallintotasolle ja samalla makrotaloudellinen paine keskushallintoa kohtaan on kasvanut (Vammalle & Charbit, 2010, s. 15). Tämä tarkoittaa sitä, että valtiota alemmat hallintotasot saavat tai joutuvat ottamaan enemmän vastuuta julkisten palvelujen tarjonnassa, mutta heillä ei kuitenkaan ole tarpeeksi päätösvaltaa resurssien tasosta tai kuinka käyttää niitä (Vammalle & Charbit, 2010, s. 15). Tämä tilanne johtaa Vammallen ja Charbitin (2010, s. 15) mukaan siihen, että valtion ja sitä alempien hallintotasojen välille muodostuu riippuvuussuhde: valtio tarvitsee alempien hallintotasojen yhteistyötä saavuttaakseen makrotaloudelliset tavoitteensa, ja alempien hallintotasojen on neuvoteltava valtion kanssa siitä, kuinka jakaa resurssit, menot ja odotetut tulot.

3.3 Pehmeä budjettirajoite

Pehmeä budjettirajoite (soft budget constraint) on Kornain 1970-luvulla muotoilema käsite, joka alun perin kuvasi taloudellista käyttäytymistä etenkin sosialistissa maissa, mutta joka myöhemmin on siirtynyt myös kapitalismiin (esim. Kornai ja muut, 2003, s. 1095). Pehmeä budjettirajoite ilmenee silloin, kun talousyksikön – esimerkiksi hallinnollisen alueen – budjetin ylityksen maksaa jokin muu kuin kyseinen talousyksikkö, Kornain (1986, s. 29) mukaan tyypillisesti ”holhoava” valtio.

Rodden ja muut (2003, s. 7–8) kuvaavat pehmeää budjettirajoitetta tilanteeksi, jossa jokin yhteisö, esimerkiksi maakunta, voi manipuloida varojen saantiaan epätoivotulla tavalla; valtio siis tällaisessa tapauksessa rahoittaa alueen menoja enemmän kuin mitä

alun perin oli tarkoitus. Rodden ja muut (2003, s. 12) vertaavat keskushallintoa palokuntaan: yritys omistaa paloauton ja pyytää sen käytöstä maksua jäseniltään. Vaikka yritys olisi sitoutunut sammuttamaan vain jäsentensä tulipalot, tuli voi levitä myös ei-jäsenten maille. Kaikki odottavat, että tulipalot sammutetaan huolimatta siitä, kenen alueella palo tekee tuhojaan, koska ihmishenkiä ei haluta menettää. Yleinen oletus Roddenin ja muiden mukaan on siis se, että kaikki tulipalot sammutetaan, joten miksi maksaa erikseen jäsenmaksua.

Pettersson-Lidbom (2010, s. 154) kuvaa pehmeää budjettirajoitetta tilanteeksi, jossa rahoituksen saajalla on oletus, että rahoituksen antaja pelastaa tilanteen, kun saajapuolelle tulee taloudellisia ongelmia. Kun tällainen pelastustoimi on oletuksena, voidaan jopa katsoa, että saajapuolta kannustetaan käyttäytymään vastuuttomasti (Pettersson-Lidbom, 2010, s. 154). Toisin sanoen: budjettirajoitetun toimijan nykyinen taloudellinen käyttäytyminen riippuu sen odotuksista saada tukea tulevaisuudessa (Pettersson-Lidbom, 2010, s. 155).

Rodden ja muut (2003, s. 8) huomauttavat, että kaikenlaista tilapäistä rahoitusta ei lasketa pehmeän budjettirajoitteen piiriin, mutta *odotukset* tällaiseen lisärahoitukseen kuuluvat pehmeän budjettirajoitteen määritelmään. Pettersson-Lidbom (2010, s. 154) tuo esille, että vaikka pehmeää budjettirajoitusta pidetäänkin tärkeänä kannustinongelmana, on sitä tukeva empiirinen näyttö epäselvä, sillä aiheena pehmeä budjettirajoite on haastava, eikä teorian toteennäyttämiseen ole vielä riittävästi dataa.

4 Alueiden itsehallinnon muotoutuminen Suomessa

4.1 Kohti hyvinvointialueita

Sosiaali- ja terveydenhuollon siirtyminen kunnilta hyvinvointialueille on Suomessa historiallinen mullistus. Vuoden 2022 loppuun asti kunnat vastasivat sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisestä, mutta 1.1.2023 alkaen vastuu näistä palveluista siirtyi 21 hyvinvointialueelle[17] (Valtionvarainministeriö, 2021a). Uudistuksen poliittinen tahtotila on ollut se, että maan eri osissa turvataan palvelujen saatavuus ja hillitään kustannuksia, sillä kuntien resurssit eivät enää mahdollista sote-palvelujen kattavaa ja yhdenvertaista tarjontaa (esim. Rantamäki ja muut, 2021, s. 383; Valtioneuvosto, 2019, s. 153).

Koska kunnat ovat vastanneet sote-palveluiden tarjonnasta ja rahoituksesta, tilanne eri puolilla Suomea on ollut jo pitkään epätasa-arvoinen. Ikääntyvillä väestötappiosta kärsivillä alueilla on vaikeaa tuottaa ja rahoittaa sosiaali- ja terveyspalveluja, kun taas pääkaupunkiseudulla sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisessä on haasteita väestönkasvun ja maahanmuuttajien runsaan määrän vuoksi (Valtioneuvosto, 2019, s. 153). Laajamittainen hajauttaminen on kenties mahdollistanut sen, että järjestelmä on voinut mukautua harvasti asutun Suomen väestön tarpeisiin, mutta se on myös aiheuttanut tehottomuutta ja eriarvoisuutta (OECD, 2021a, s. 8). Kunnat ovat joutuneet nostamaan veroprosenttiaan ja ottamaan yhä enemmän lainaa viime vuosikymmenien aikana (esim. Valkama & Oulasvirta, 2021, s. 19).

Tahtotila uudistaa sosiaali- ja terveysjärjestelmää on ollut usean hallituksen tehtävälistalla, kuten taulukosta 2 käy ilmi. Vuonna 2005 aloitettiin kunta- ja palvelurakenneuudistus Paras, vuonna 2011 aloitettiin kuntauudistus, vuosien 2013 ja 2014 aikana esitettiin sote-uudistuksia ja vuonna 2015 hallitus aloitti maakunta- ja sote-uudistuksen, joka jalostui tällä hetkellä voimassa olevaksi sote-uudistukseksi (esim. Ranta ja muut, 2019, s.

[17] Laki hyvinvointialueista (2021/611) astui voimaan 29.6.2021.

8). Nykyisen uudistuksen saavuttamiseen on siis käytetty paljon aikaa ja resursseja monen eri hallituksen toimesta.

Taulukko 2. Sosiaali- ja terveysjärjestelmän muutosyritykset (Valkama & Oulasvirta, 2021, s. 438–439; Valli-Lintu, 2017).

Hanke	Hallitus	Tavoite	Huomioitavaa
Kunta- ja palvelurakenneuudistus PARAS, 2006–	Vanhasen I hallitus sekä Vanhasen II hallitus (uudistuksen toinen vaihe)	Vahvistaa sosiaali- ja terveydenhuollon rakenteita.	Kuntien lukumäärä laski. Kunnallisten palvelujen alueellistaminen kuntien välisellä yhteistyöllä.
Kuntauudistus, sote-järjestämislakiesitys, 2014–	Katainen, Stubb	Vahvistaa kuntien kykyä vastata palvelujen järjestämisestä yhdenvertaisesti. Toteuttaa sosiaali- ja terveyshuollon integraatio. Kunnat ja sote-alueet (5 kpl) vastaisivat soten peruspalveluista ja osasta esh:n tehtäviä.	Viisi sote-aluetta, joiden hallinto perustuisi kuntayhtymämallille. Sote-alueet eivät olisi tuottaneet itse palveluja, vaan niistä olisivat vastanneet erikseen määritellyt kuntayhtymät. Hanke kaatui eduskunnassa 2015.
Maakunta- ja soteuudistus, 2017–	Sipilä	Maakuntien määrä 18. Julkisen sosiaali- ja terveydenhuollon tuotannon monipuolisuuden lisääminen. Valinnanvapaus. Valtion ohjauksen vahvistaminen	Hanke kaatui perustuslakivaliokunnassa 2019.
Nykyinen sote-uudistus, 2020–	Marin	Julkisten palvelujen saatavuuden turvaaminen maan eri osissa, kustannusten hillitseminen.	Voimaan 1.1.2023. 21 hyvinvointialuetta. Helsinki ei kuulu mihinkään hyvinvointialueeseen, vaan hoitaa kaupunkina hyvinvointialueen tehtävät.

Nykyisen kaltaisesta aluetasoa voimistavasta uudistuksesta saatiin esimakua vuosien 2005 ja 2012 välisenä aikana, kun Kainuussa kokeiltiin sosiaali- ja terveyspalvelujen keskittämistä maakunnan vastuulle; maakunta vastasi kokonaan terveydenhuollosta sekä pääosin sosiaalipalveluista (Valtiovarainministeriö, 2013, s. 11). Kainuun hallintokokeilun

tarkoituksena oli hallituksen esityksen (HE 198/2002) mukaan saada kokemusta maakunnallisen itsehallinnon vahvistamisen vaikutuksista maakunnan kehittämiseen sekä maakunnan ja valtion keskushallinnon väliseen suhteeseen. Hallituksen esityksessä ehdotettiin myös sitä, että maakunta huolehtisi suurimmasta osasta sosiaali- ja terveydenhuollon sekä opetustoimen tehtävistä. Suomessa ei ollut aiemmin kokeiltu yhtä laajaa uudistusta, joka koski kuntien yhteistyötä; aiemmissa malleissa kunnat olivat pääosin säilyttäneet valtansa, mutta nyt kunnilla ei ollut päätösvaltaa edellä mainituissa erityistehtävissä (Airaksinen & Haveri, 2012, s. 305).

Kainuun hallintokokeilun taustalla oli paikallistason palvelutarjontaa uhkaavat haasteet: kuntien talouden heikkeneminen, nopeasti ikääntyvä väestö, työvoiman väheneminen sekä sisäinen muuttoliike (Airaksinen & Haveri, 2012, s. 305). Uudistuksella pyrittiin varmistamaan, että hyvinvointipalveluja pystytään tarjoamaan jatkossakin laadukkaana, sillä lähes kaikista palveluista vastasivat kunnat niiden koosta riippumatta (Airaksinen & Haveri, 2012, s. 305). Kainuun hallintokokeilu voidaan Airaksisen ja Haverin (2012, s. 305) mukaan nähdä valtion käynnistämänä kokeiluna, jossa testattiin itsehallinnon eri puolia siirtämällä päätöksentekovaltaa ylöspäin kunnista aluetasolle ja samalla alaspäin valtiolta alueen asukkaiden vaalein valitsemalle aluevaltuustolle. Kokeilussa keskityttiin kolmeen pääkysymykseen: alueelliseen demokratiaan[18], alueen entistä suurempaan vastuuseen sen kehitystä koskevissa päätöksissä sekä tiettyjen peruspalvelujen tarjontaan[19] aluetasolla (esim. Purkarthofer & Mattila, 2018, s. 158).

Kainuun hallintokokeilussa tehtiin lähes täydellinen sosiaali- ja terveydenhuollon integraatio, jonka piiriin kuuluivat sekä erikois- että perusterveydenhuolto ja sosiaalipalvelut

[18] Ylintä päätösvaltaa Kainuussa käytti maakuntavaltuusto, joka valittiin kunnallisvaalien yhteydessä (Valtiovarainministeriö, 2013, s. 11). Tämä oli ensimmäinen kokeilu Suomessa, jossa kuntien välisistä asioista päätti suoraan vaaleilla valittu aluevaltuusto, jonka tehtävänä oli edustaa koko alueen asukkaita; muualla Suomessa kunnat valitsivat maakuntavaltuustoihin jäsenet (Airaksinen & Haveri, 2012, s. 305).

[19] Kokeilussa kunnat maksoivat maakunnalle tietyn prosentin verotuloistaan ja valtionosuuksistaan (Valtiovarainministeriö, 2013, s. 33). Rahoitusjärjestelmän merkittävin oivallus oli se, että ainoastaan tuloja jaettiin toimijoiden kesken, ei menoja (Valtiovarainministeriö, 2013, s. 33). Tämä tarkoitti käytännössä sitä, että maakunnalle asetettiin taloudelliset rajat, joiden puitteissa sen oli järjestettävä palvelut.

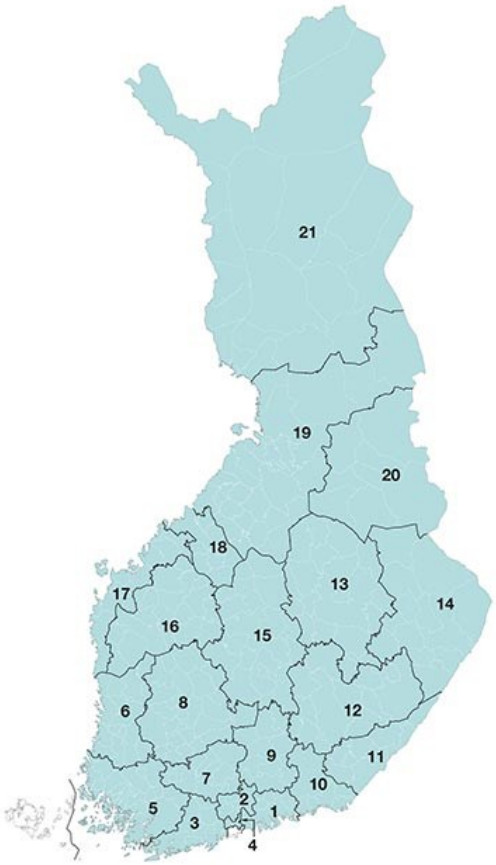
lukuun ottamatta päivähoitoa (Valtionvarainministeriö, 2013, s. 31). Kokeilun loppuraportissa (Valtiovarainministeriö, 2013, s. 31) todetaan, että näin täydellisen integraation[20] mahdollisti maakunnan pieni koko – tällöin Kainuun väkiluku oli noin 80 000. Raportin mukaan suuremmalla alueella vastaavanlaisen integraation toteuttaminen olisi voinut olla hankalampaa.

4.2 Hyvinvointialueiden rakenne ja organisaatio

4.2.1 Hyvinvointialueet

Kuva 1 esittää hyvinvointialueet kartalla. Uudet hyvinvointialueet vastaavat alueeltaan muutoin nykyisiä maakuntia, mutta Uusimaa on jaettu neljään alueeseen (Valtiovarainministeriö, 2021b). Helsingillä on erityisasema, sillä se ei väkimäärältään suurena kaupunkina kuulu mihinkään hyvinvointialueeseen, vaan vastaa itsenäisesti sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisestä eli Helsingin kaupungin vastuulla on järjestää samat palvelut kuin mitä hyvinvointialueet järjestävät (Helsinki, 2021). Helsingin kaupungin valtuusto käyttää ylintä toimivaltaa sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tehtävissä, eikä Helsingissä toimiteta erillisiä aluevaaleja (Laki sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisestä Uudellamaalla 2021/615). Hyvinvointi- ja maakuntajakolain (2021/214) 1 §:n mukaan maakuntaan täytyy kuulua vähintään kaksi kuntaa, joten tämänkään vuoksi Helsinki ei yksin voi muodostaa hyvinvointialuetta.

[20] Integraatiolla ei raportin (Valtiovarainministeriö, 2013, s. 31) mukaan kuitenkaan pystytty ratkaisemaan kaikkia keskeiseksi koettuja ongelmia, sillä esimerkiksi lääkäripula ei helpottunut kokeilun aikana ja osa muutoksista, kuten vuodeosastojen vähentäminen, aiheutti paljon vastalauseita. Kuitenkin integraation mahdollistama voimavarojen kokoaminen nähtiin raportissa (2013, s. 32) keskeiseksi tekijäksi kustannusten hallinnassa.



Kuva 1. Suomen hyvinvointialueet kartalla (Oikeusministeriö, 2023a). 1. Itä-Uudenmaan hyvinvointialue 2. Keski-Uudenmaan hyvinvointialue 3. Länsi-Uudenmaan hyvinvointialue 4. Vantaan ja Keravan hyvinvointialue 5. Varsinais-Suomen hyvinvointialue 6. Satakunnan hyvinvointialue 7. Kanta-Hämeen hyvinvointialue 8. Pirkanmaan hyvinvointialue 9. Päijät-Hämeen hyvinvointialue 10. Kymenlaakson hyvinvointialue 11. Etelä-Karjalan hyvinvointialue 12. Etelä-Savon hyvinvointialue 13. Pohjois-Savon hyvinvointialue 14. Pohjois-Karjalan hyvinvointialue 15. Keski-Suomen hyvinvointialue 16. Etelä-Pohjanmaan hyvinvointialue 17. Pohjanmaan hyvinvointialue 18. Keski-Pohjanmaan hyvinvointialue 19. Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialue 20. Kainuun hyvinvointialue 21. Lapin hyvinvointialue

Ahvenanmaa on hyvinvointialueiden perustamisvaiheessa jäänyt uudistuksen ulkopuolelle. Ahvenanmaan maakunnalla on erityinen asema Suomen hallinto-organisaatiossa, sillä perustuslain (1999/731) 120 §:n mukaan ”Ahvenanmaan maakunnalla on itsehallinto sen mukaan kuin Ahvenanmaan itsehallintolaissa erikseen säädetään”. Perustuslain (1999/731) 75 §:n mukaan Ahvenanmaan maakuntapäivillä on oikeus tehdä aloitteita ja

säätää lakeja. Lisäksi Ahvenanmaan itsehallinnolla on kansainväliset takeet (esim. Palmgren, 2020, s. 689). Ahvenanmaalla sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäminen kuuluu maakunnan lainsäädäntövaltaan, ja sekä erikoissairaanhoidon että perusterveydenhuollon järjestämisvastuu on Ahvenanmaan maakunnan terveys- ja sairaanhoitoviranomaisella (HE 56/2021). Hyvinvointialueita perustettaessa Ahvenanmaan itsehallintoon ei ole tullut muutoksia, mutta esimerkiksi Niemivuon (2022, s. 242) mukaan Ahvenanmaan maakunnan lainsäädännön uudistaminen on vireillä.

Niemivuo (2022, s. 462) on sitä mieltä, että hyvinvointialueiden aluejako on tehty väärin. Se on hänen mukaansa ristiriidassa muiden Pohjoismaiden kehityssuuntien kanssa, joissa tavoitteena on väestömäärältään suuremmat alueet. Niemivuo perustelee alueiden suuremman väestömäärän tarvetta sillä, että pienempien alueiden on mahdotonta tuottaa tarvittavan laadukkaita sosiaali- ja terveyspalveluja, jonka vuoksi hyvinvointialueet joutuvat tekemään yhteistyötä muiden hyvinvointialueiden kanssa. Alueiden koon kasvattaminen eli toisin sanoen hyvinvointialueiden liitokset tuskin kuitenkaan tulee olemaan läpihuutojuttu, sillä kyseessä on taloudellisten seikkojen lisäksi myös maakunnallinen identiteetti ja mahdollisesti kasvavat matkat terveyspalvelujen luokse.

Niemivuon (2022, s. 461–462) mukaan hyvinvointialueiden perustuslailliset takeet ovat heikoissa kantimissa. Hän esittää, että hyvinvointialueiden itsehallinnon tulisi olla perusteeltaan samanlaista kuin kuntien itsehallinnon, sillä aiemmin sosiaali- ja terveydenhuolto sekä pelastustoimi kuuluivat kunnille. Niemivuo maalailee jopa sitä, että perustuslain 121 §:ää tulisi muuttaa esimerkiksi siten, että nykyisestä pykälästä poistettaisiin teksti *”Itsehallinnosta kuntia suuremmilla alueilla säädetään lailla.”*. Niemivuo muuttaisi myös hyvinvointialueiden nimityksen maakunniksi.

Myös Kotimaisen kielten keskus (Kotus, 2020) on sitä mieltä, että sana *maakunta* olisi hyvinvointialueille parempi nimitys, sillä sanaa *maakunta* ei yleisesti ottaen pidetä poliittisesi värittyneenä eikä sitä yhdistetä mihinkään puolueeseen tai poliittiseen tavoitteeseen. Kotuksen mukaan sana *hyvinvointi* ei kuvaa hallinnollisen yksikön tehtäviä, vaan

sen voi pikemminkin käsittää hallinnon tavoitteeksi. Lisäksi Kotus on huomauttanut, että vaikka sosiaali- ja terveyspalveluilla sekä pelastustoimella edistetään kansalaisten hyvinvointia, kaikki eivät silti voi hyvin. Kotus (2020) viittaa lausunnossaan lainsäädäntöön, jossa sanalla *alue* tarkoitetaan yleensä maantieteellistä aluetta, eikä Kotuksen mukaan tätä merkitystä ole tarpeen hämärtää. Kotuksen mukaan selkeät termit ja nimet vaikuttavat siihen, kuinka hallinnon rakenteita hahmotetaan, ja niillä on vaikutus jopa siihen, kuinka kansalaisten yhdenvertaisuus toteutuu. Ruotsissa ja Tanskassa alueet ovat nimeltään yksinkertaisesti *alue* (region), mutta suomeksi ”alue” kuulostaa käyttökielessä melko valjulta. Termi *hyvinvointi*alue on kytköksissä termeihin *hyvinvointi*yhteiskunta ja *hyvinvointi*valtio, jolloin voidaan ajatella, että termin *hyvinvointialue* käyttöön voidaan liittää tiiviisti hyvinvointivaltion ideologia. Tässä kontekstissa myös termi *maakunta* antaisi alueen toiminnasta liian neutraalin kuvan.

4.2.2 Hyvinvointialueiden hallinto

Lain hyvinvointialueista (2021/611) 35 §:ssä on hyvinvointialueen pakollisiksi toimielimiksi määritelty aluevaltuusto, aluehallitus ja tarkastuslautakunta. Hallinto-organisaatio hyvinvointialueilla onkin käytännössä samanlainen joka alueella: se muodostuu luottamushenkilöistä sekä virkakoneistosta ja muistuttaa pitkälti kunnan hallinto-organisaatiota (Niemivuo, 2022, s. 312). Hyvinvointialueiden ylimpänä päättävänä toimielimenä on aluevaltuusto, johon alueesta riippuen kuuluu neljän vuoden välein valittavat 59–89 jäsentä hyvinvointialueen väkiluvusta riippuen, ja jonka päätösvastuuseen kuuluu esimerkiksi hyvinvointialuestrategia, hallintosääntö, talous ja palvelutuotannon järjestäminen (Laki hyvinvointialueesta 2021/611). Taulukossa 3 on kuvattu vuoden 2022 aluevaaleissa valittujen valtuutettujen määrä.

Taulukko 3. Valtuutettujen määrä hyvinvointialueittain vuoden 2023 tilanteen mukaan (Oikeusministeriö, 2023b).

Hyvinvointialueen väkiluku	Valtuutettujen lukumäärä	Hyvinvointialueet
Enintään 200 000	59	Keski-Pohjanmaa, Kainuu, Itä-Uusimaa, Etelä-Karjala, Etelä-Savo, Kymenlaakso, Pohjois-Karjala, Kanta-Häme, Pohjanmaa, Lappi, Etelä-Pohjanmaa
200 001 – 400 000	69	Keski-Uusimaa, Päijät-Häme, Satakunta, Pohjois-Savo, Keski-Suomi, Vantaa ja Kerava
400 001 – 600 000	79	Pohjois-Pohjanmaa, Länsi-Uusimaa, Varsinais-Suomi, Pirkanmaa
Yli 600 000	89	-

Taulukosta 3 voidaan nähdä, että enemmistössä hyvinvointialueita asukasluku on alle 200 000 henkeä. Ainoastaan neljä hyvinvointialuetta ylittää 400 000 asukkaan rajan. Tulevaisuus näyttää, pystyvätkö kaikki pienimmät hyvinvointialueet pitäytymään omina alueinaan, vai onko luvassa alueliitoksia.

Niemivuo (2022, s. 227–228) tuo esille tiukasti demokratiaan liittyvän seikan: rakenneuudistuksen yhteydessä ei otettu huomioon sitä, voiko luottamushenkilö olla jopa kolmessa eri roolissa eli kansanedustajana, aluevaltuutettuna ja kunnanvaltuutettuna. Aluevaltuutetuissa on mukana niin kansanedustajia kuin ministereitä, jolloin voidaan miettiä, kuinka tasapuolisuus ja jääviys toteutuvat päätöksenteossa, kun kyseessä ovat koko maan asiat. Aluevaltuutettu edustaa koko aluetta, mutta kuinka tasapuolista edustaminen on, jos aluevaltuutettu toimii myös kunnanvaltuutettuna? Euroopan parlamentin jäsen ei voi toimia samanaikaisesti eduskunnan jäsenenä, mutta oikeudellista estettä aluevaltuuston tai kunnanvaltuuston jäseneksi ei ole, vaikkakin Niemivuo (2022, s. 228) näkee, että se on käytännössä mahdotonta.

4.3 Hyvinvointialueiden tehtävät ja ohjaus

Lain hyvinvointialueesta (2021/611) 6 §:n mukaan hyvinvointialueen tulee hoitaa sille lailla säädetyt tehtävät eli sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen. Tämän lisäksi hyvinvointialue voi järjestää omalla alueellaan tai yhteistyössä toisen hyvinvointialueen kanssa sen alueella vähäriskistä liiketoimintaa, mikäli se tukee sen lakisääteisten tehtävien toteuttamista. Nämä tehtävät voivat olla lakisääteisiin tehtäviin liittyvä kansainvälinen toiminta tai hyvinvointialueiden keskinäinen edunvalvonta (Valtioneuvosto, 2022a). Lain 8 §:n mukaan hyvinvointialue voi antaa kunnalle tehtäväksi tai ottaa kunnalta hoitaakseen tehtäviä, joita ei hyvinvointialueen laissa ole erikseen säädetty jommankumman tehtäväksi. Tällöin edellytyksenä on kuitenkin se, että sopimuksen tekemiseen osallistuvat kaikki hyvinvointialueen kunnat, kunnalla on riittävät taloudelliset ja muut voimavarat tehtävien hoitamiseen ja hoidettavat tehtävät liittyvät hyvinvointialueen tehtäväalaan.

Hyvinvointialueet on jaettu viiteen yhteistyöalueeseen, jotka eivät ole oikeushenkilöitä, eikä niillä ole palvelujen rahoitus- tai järjestämisvastuuta (Valtioneuvosto, 2022b). Yhteistyöalueiden tarkoituksena on vastata yhteistyön sisällöstä ja niihin liittyvistä hallinnollisista päätöksistä, ja alueiden tulee laatia joka valtuustokausi keskinäinen yhteistyösopimus (Valtioneuvosto, 2022b). Yhteistyöalueet, joihin jokaiseen kuuluu yksi yliopistollinen sairaala, on jaettu maantieteellisesti taulukon 4 mukaan. Huomioitavaa on, että Etelä-Suomen yhteistyöalueeseen kuuluu hyvinvointialueiden lisäksi myös Helsinki.

Yhteistyöalueiden lisäksi hyvinvointialueet voivat sopimuksen mukaan hoitaa tehtäviään myös yhdessä. Lain hyvinvointialueesta 52 § mukaan julkisoikeudellisen yhteistoiminnan muotoja ovat yhteinen toimielin, yhteinen virka, sopimus viranomaistehtävän hoitamisesta sekä hyvinvointiyhtymä. Yhteistyöalueihin verrattuna hyvinvointiyhtymä on oikeushenkilö, joka voi hankkia oikeuksia ja tehdä sitoumuksia (Laki hyvinvointialueesta 611/2021 58 §). Tästä esimerkkinä on HUS-yhtymä, joka on Uudenmaan hyvinvointialu-

eiden sekä Helsingin kaupungin yhdessä perustama hyvinvointiyhtymä, ja se määritellään erikseen laissa sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisestä Uudellamaalla (651/2021).

Taulukko 4. Yhteistyöalueet (Valtioneuvosto, 2022b).

Yhteistyöalue	Hyvinvointialueet
Etelä-Suomen yhteistyöalue	Etelä-Karjalan hyvinvointialue, Helsinki, Itä-Uudenmaan hyvinvointialue, Keski-Uudenmaan hyvinvointialue, Kymenlaakson hyvinvointialue, Länsi-Uudenmaan hyvinvointialue, Päijät-Hämeen hyvinvointialue, Vantaan ja Keravan hyvinvointialue, HUS-yhtymä (yliopistollinen sairaala)
Länsi-Suomen yhteistyöalue	Pohjanmaan hyvinvointialue, Satakunnan hyvinvointialue, Varsinais-Suomen hyvinvointialue (yliopistollinen sairaala)
Sisä-Suomen yhteistyöalue	Etelä-Pohjanmaan hyvinvointialue, Kanta-Hämeen hyvinvointialue, Pirkanmaan hyvinvointialue (yliopistollinen sairaala)
Itä-Suomen yhteistyöalue	Etelä-Savon hyvinvointialue, Keski-Suomen hyvinvointialue, Pohjois-Karjalan hyvinvointialue, Pohjois-Savon hyvinvointialue (yliopistollinen sairaala)
Pohjois-Suomen yhteistyöalue	Kainuun hyvinvointialue, Keski-Pohjanmaan hyvinvointialue, Lapin hyvinvointialue, Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialue (yliopistollinen sairaala)

Laissa hyvinvointialueesta (611/2021 21 §) on säädetty, että hyvinvointialueet omistavat yhdessä osakeyhtiömuotoisen toimitila- ja kiinteistöhallinnon osaamiskeskuksen, jossa valtio voi olla osakkaana. Hyvinvointialueet eivät kuitenkaan saa myydä, pantata tai muulla tavoin luovuttaa osaamiskeskuksen osakkeita muille kuin toisille hyvinvointialueille tai valtiolle (Laki hyvinvointialueesta 611/2021 21 §). Lain mukaan osaamiskeskuksen tehtävänä on ylläpitää hyvinvointialueiden yhteistä tilatietojärjestelmää ja siihen liittyviä palveluja. Laki määrää, että osaamiskeskuksen tulee antaa vuosittain sekä hyvinvointialueille että valtioneuvostolle selvitys alueiden tekemistä toimitiloja koskevista in-

vestointipäätöksistä ja kuinka ne ovat vaikuttaneet hyvinvointialueiden talouteen. Osaamiskeskukselta saatuja tietoja voivat lain mukaan eri ministeriöt käyttää hyvinvointialueiden ohjausta, rahoitusta ja valvontaa varten.

Niemivuon (2022, s. 293) mukaan yleinen toimiala on kunnallisen itsehallinnon merkittävä osa. Yleinen toimiala on myös Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan mukaan paikallisen itsehallinnon keskeinen osa (Euroopan neuvosto, 2016, s. 12). Hyvinvointialueilla ei kuitenkaan ole kuntien tapaan yleistä toimialaa, vaan sen tehtävät ovat lakisääteisten tehtävien lisäksi rajattu edellä mainittujen tehtävien tukitehtäviin (Laki hyvinvointialueesta 2021/611 6 §; Niemivuo, 2022, s. 293, 295). Sitä, miksi hyvinvointialueiden tehtäviä on huomattavastikin rajattu verrattuna kuntiin, perustellaan sillä, että hyvinvointialueen rahoitus perustuu valtion rahoitukseen (Valtioneuvosto, 2021, s. 57). Jos rajausta ei olisi tehty, hyvinvointialueella olisi mahdollisuus kasvattaa kustannuksiaan ja kohdentaa rahoitusta myös sellaisiin tehtäviin, johon valtion rahoitusta ei ole tarkoitettu (Valtioneuvosto, 2021, s. 57). Yleistä toimivaltaa on haluttu rajata myös sen vuoksi, että on haluttu välttyä kilpailutilanteelta kuntien yleisen toimivallan kanssa (Valtioneuvosto, 2021, s. 57). Yleisen toimivallan puuttuminen on itsehallintoa rajoittava tekijä. Kun kunta omistaa jotain, esimerkiksi Helsingin kaupunki sähköyhtiö Helenin, se voi tarvittaessa myydä omistuksensa osakkeita. Tällaista mahdollisuutta ei hyvinvointialueilla ole.

Valtioneuvosto on ennen uudistuksen täytäntöönpanoa pohtinut myös hyvinvointialueelle mahdollisesti myöhemmin siirrettäviä tehtäviä, joihin kuuluu esimerkiksi ympäristöön, maatalouteen ja päihdetyöhön liittyviä tehtäviä (Valtiovarainministeriö, 2021c). Alustavan ehdotuksen mukaan ympäristöterveydenhuolto[21] ehdotetaan siirrettäväksi hyvinvointialueille vuoden 2026 alusta lähtien (Valtiovarainministeriö, 2021c, s. 78). Siirrettävillä tehtävillä ei ehdotuksen mukaan tulisi kuitenkaan olemaan sellaisia vaikutuksia, joiden perusteella pitäisi tehdä merkittäviä muutoksia lakeihin, menettelytapoihin tai

[21] Ympäristöterveydenhuoltoon kuuluu tässä tapauksessa terveydensuojelu, tupakkavalvonta, eläinlääkintähuolto ja elintarvikevalvonta (Valtioneuvosto, 2021, s. 59).

valtion ohjaukseen. Rahoitusjärjestelmä tulisi kuitenkin päivittää, jotta alueilla on mahdollisuus suoriutua uusista tehtävistä (Valtiovarainministeriö, 2021c, s. 79).

Valtion ohjaus hyvinvointialueita kohtaan on luonteeltaan strategisen tason ohjausta ja se keskittyy hyvinvointialueen järjestämistehtäviin (Valtioneuvosto, 2021, s. 58). Ohjauksella on tavoitteena huolehtia siitä, että itsehallinnollisilla hyvinvointialueilla on kyky varmistaa asukkaidensa perusoikeuksien toteutuminen (Valtioneuvosto, 2021, s. 57–58). Laki hyvinvointialueesta (2021/611 14 §) määrittää hyvinvointialueiden ja kuntien yhteistyöstä sen, että niiden on neuvoteltava vähintään valtuustokausittain tehtävien hoitamiseen liittyvistä seikoista. Valtiovarainministeriö on keskeisessä roolissa koskien hyvinvointialueiden toimintaa, sillä se seuraa alueiden toimintaa ja taloutta sekä huolehtii siitä, että hyvinvointialueiden itsehallinto otetaan huomioon hyvinvointialueita koskevan lainsäädännön valmistelussa (Laki hyvinvointialueesta 2021/611 11 §). Laissa hyvinvointialueesta (2021/611 13 §) määritellään myös se, että valtiovarainministeriön yhteydessä toimiva hyvinvointialuetalouden ja -hallinnon neuvottelukunta edistää hyvinvointialueiden itsehallinnon toteutumista, yhteistyötä valtakunnallisten ja alueellisten toimijoiden kesken sekä hyvinvointialuetaloutta koskevien strategisten linjausten toteutumista. Kyseinen neuvottelukunta on valtioneuvoston asettama ja toimii neljä vuotta kerrallaan (Laki hyvinvointialueesta 2021/611 13 §).

4.4 Hyvinvointialueiden rahoitus

Laki hyvinvointialueen rahoituksesta[22] (2021/617) määrittää, että valtio myöntää hyvinvointialueille rahoitusta alueen asukasmäärän sekä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen tarvetta kuvaavien tekijöiden, asukastiheyden, vieraskielisyyden, kaksikielisyyden, saaristoisuuden, saamenkielisyyden, hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen toimien ja

[22] Laki hyvinvointialueiden rahoituksesta on voimassa hyvinvointialueiden lisäksi Helsingin kaupungin järjestämisvastuulle kuuluvien hyvinvointialueiden tehtävien rahoituksessa. Lakia ei sovelleta Ahvenanmaan maakunnassa.

pelastustoimen riskitekijöiden perusteella, joiden osuudet muuttuvat vuosittain. Euromääräinen rahoitus muodostuu lain 13 §:n (Sosiaali- ja terveydenhuollon laskennallisten kustannusten perusteet) ja 21 §:n (Pelastustoimen laskennallisten kustannusten perusteet) mukaisten kustannuskertoimien avulla. Lain 4 §:ssä määritellään myös se, että hyvinvointialue voi päättää, kuinka kohdentaa valtiolta saamansa rahoituksen tehtäviensä hoitamiseen. Lain hyvinvointialueen rahoituksesta (2021/617) 4 §:ssä määritetään, että hyvinvointialueella on oikeus rahoittaa järjestämiään palveluja myös perimällä asiakas- ja käyttömaksuja sekä päättämällä näiden maksutulojen käytöstä. Valtiolta saatu rahoitus on yleiskatteisia valtionosuuksia ja alueet voivat itsehallintonsa nojalla päättää kuinka käyttää ja kohdentaa saamansa rahoitus (Valtiovarainministeriö, n.d.).

Sote-uudistuksen myötä valtion ja kunnallisverotuksen veropohjat yhdistyivät, mikä tarkoittaa sitä, että tulosta tehtävät vähennykset myönnetään uudistuksen alkaessa samoilla perusteilla ja samansuuruisina niin valtionverotuksessa kuin kunnallisverotuksessa (Valtioneuvosto, 2021, s. 60). Sote-uudistuksen jälkeen valtio verottaa ansiotuloista kuntia enemmän, mutta verotukseen liittyvät muutokset on tarkoitus toteuttaa niin, ettei se aiheuta suurta muutosta veronmaksajien verotuksen tasoon (Valtioneuvosto, 2021, s. 60). OECD:n (2021, s. 8) raportin mukaan vuonna 2019 Suomen terveydenhuoltomenojen osuus bruttokansantuotteesta oli 9,2 % eli alle EU:n keskiarvon 9,9 %. Raportin mukaan menot olivat myös matalammat kuin muissa Pohjoismaissa. Yleisesti ottaen 2010-luvulla terveydenhuoltomenot Suomessa kasvoivat hitaammin kuin EU-alueella (OECD, 2021a, s. 8).

Kun hyvinvointivaltioiden rahoitus tulee pääosin valtiolta, hyvinvointialue ei voi jakaa tuotannon tehostamisesta tai sairauksien ennaltaehkäisystä saatuja säästöjä alueen asukkaille (Kortelainen ja muut, 2021, s. 204). Kortelaisen ja muiden (2021, s. 204) mukaan hyvinvointialueiden intresseissä on käyttää kaikki valtiolta saamansa rahoitus ja pyrkiä myös saamaan lisää rahoitusta – tässä on kyse pehmeästä budjettirajoitteesta. Valtion on vaikea kieltäytyä antamasta lisää rahaa hyvinvointialueelle, varsinkin jos kyse on perusoikeuksiin liittyvien palvelujen tuottamisen vaikeudesta (Kortelainen ja muut,

2021, s. 204). Jos hyvinvointialueen saama rahoitus ei riitä, lain hyvinvointialueiden rahoituksesta (2021/617) 11 §:n mukaan alueen on mahdollista saada lisärahoitusta sen verran kuin on tarpeen sosiaali- ja terveyspalvelujen sekä pelastustoimen palvelujen turvaamiseksi. Tämä mahdollinen lisärahoitus myönnetään valtion talousarvioon otettavasta määrärahasta. Hyvinvointivaltio saa ottaa lainaa vain investointisuunnitelman mukaisten investointien rahoittamiseksi, mutta valtioneuvostolla on viimeinen päätäntävalta siinä, saako hyvinvointialue ottaa lainaa ja kuinka paljon lainaa alue voi ottaa (Laki hyvinvointialueesta, 2021/671 15 §). Se, että alue voi tarvittaessa saada lisärahoitusta, tuo lisää itsehallinnon liikkumatilaa.

Mutanen (2017, s. 18) tuo rahoituskeskusteluun mukaan kunnat: Jos rahoitusvastuu olisi jäänyt uudistuksessa kunnille, olisi kuntien budjetista noin puolet siirtynyt kuntayhtymien päätösvallan alle ja kuntayhtymien olisi täytynyt ottaa huomioon kuntien asukkaiden näkemykset sekä pitää huoli siitä, että yksittäisellä kunnalla ei ole määräävää asemaa kuntayhtymän päätöksenteossa. Tämä seikka puoltaa ainakin jollain tapaa valtiolta tulevaa rahoitusta. Tosin nykyisenkaltaisessa tilanteessa, jossa aluevaltuustoissa ei välttämättä ole edustajaa kaikista kunnista, voidaan pohtia kuinka tasaisesti hyvinvointialue rahoituksen eri kuntiin loppujen lopuksi jakaa. Keskittämistä on varmasti luvassa, sillä budjetit tulevat olemaan tiukoilla.

Se, että hyvinvointialueella ei ole verotusoikeutta ja rahoitus tulee pääosin valtiolta, on herättänyt kritiikkiä. Esimerkiksi Niemivuo (2022, s. 464) kritisoi hyvinvointialueiden jäämistä ilman verotusoikeutta sillä, että verotusoikeus kuuluu hänen mukaansa itsehallinnon ytimeen. Kun hyvinvointialueella ei ole verotusoikeutta, se ei voi täysin päättää omasta taloudestaan, vaan on hyvin pitkälti valtiosta riippuvainen. Niemivuon mielestä rahoituksen saaminen valtiolta ei kannusta yhtä huolelliseen taloudenpitoon kuin mihin oma verotusoikeus johtaisi. Niemivuo tuo esille myös sen, että valtion rahoitus voi olla epävarma, sillä valtio on esimerkiksi aiemmin leikannut valtionosuuksia kunnilta. Lisäksi valtiontalouden säästöpaineet lisäävät Niemivuon mukaan epävarmuutta hyvinvointialueiden rahoituksessa.

Vaikka tällä hetkellä hyvinvointialueilla ei ole verotusoikeutta, on asiasta kuitenkin käyty keskustelua – ja on arvattavissa, että verotusoikeus tulee jatkossakin pysymään keskustelunaiheena. Maakuntaveroon vaikuttaa moni asia, joita valtioneuvoston asettama parlamentaarinen komitea (Valtioneuvosto, 2021) on selvittänyt:

- **Väestörakenne**. Alueet ovat väestöltään erilaisia, joten verotuottokertymä asukasta kohden vaihtelisi suuresti varsinkin silloin, jos verotusoikeus koskisi ansiotuloja. Hyvinvointialueiden väkiluvun mediaani on 185 000 asukasta Keski-Pohjanmaan väkiluvun ollessa pienin (68 000) ja Helsingin[23] suurin (650 000). 21 hyvinvointialueesta ainoastaan kahdeksan on kasvanut väestöltään, loput ovat menettäneet väestöään.
- **Ikärakenne**. Hyvinvointialueiden asukkaiden ikärakenteella on merkitys maakuntaveron veropohjaan ja sosiaali- ja terveyspalveluista syntyviin kustannuksiin. Alueet poikkeavat ikärakenteeltaan toisistaan merkittävästi ja ennusteiden mukaan eriytymiskehitys tulee jatkumaan vuosikymmenten ajan. Etelä-Savossa ja Kainuussa asuu eniten ikäihmisiä, kun taas ikäihmisten osuus hyvinvointialueen väestöstä on pienintä Uudellamaalla ja Pohjois-Pohjanmaalla.
- **Työllisyystilanne**. Myös alueiden keskimääräinen työttömyysaste vaihtelee paljon ollen vuonna 2021 Pohjanmaalla hieman alle 5 prosenttia ja Pohjois-Karjalassa noin 13 prosenttia. Korkea työttömyys ja työkyvyttömyys luonnollisesti heikentävät alueen ansiotuloveropohjaa. Ne voivat myös lisätä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen tarvetta.

Parlamentaarinen komitea (Valtioneuvosto, 2021, s. 18) toteaa, että suurimmassa osassa hyvinvointialueita ansiotuloista[24] perittävä vero ei riittäisi kattamaan sosiaali- ja terveyspalveluiden vaatimia menoja. Lisäksi komitean (Valtioneuvosto, 2021, s. 118) mukaan

[23] Vaikka Helsinki ei ole hyvinvointialue, on parlamentaarinen komitea ottanut sen mukaan maakuntaveroa pohtiessaan.
[24] Valtiolla, kunnilla ja seurakunnilla on tällä hetkellä oikeus ansiotuloverotukseen.

alueiden erilaisuus – koko, ikärakenne, taloudellinen tilanne – vaikuttaisi veroprosenttiin ja näin heikentäisi alueellista yhdenvertaisuutta.

Parlamentaarisen komitean (Valtioneuvosto, 2021, s. 120) mukaan hyvinvointialueiden pienikin verotusoikeus loisi parempia kannustimia hillitä kustannuksia, jos alue olisi itse vastuussa alijäämästä. Tällöin valtio ei antaisi lisärahoitusta alueen taloudellisiin ongelmiin, vaan alue sopeuttaisi menojaan korottamalla veroprosenttia tai ottamalla lainaa. Komitea tuo esille myös tämän skenaarion kääntöpuolen: alueiden oikeus verottaa voisi mahdollisesti johtaa verorasitukseen ja kustannusten nousuun. Komitean mukaan yksi vaihtoehto veroprosentin kohottamista hillitsevänä toimena olisi valtion ohjaus.

Kun valtio rahoittaa alueiden toimintaa, voidaan kohdata pehmeän budjettirajoitteen ongelma (Valtioneuvosto, 2021, s. 121). Tätä ongelmaa voidaan parlamentaarisen komitean (Valtioneuvosto, 2021, s. 121) mukaan pienentää verotusoikeudella, valtion ohjauksella sekä fiskaalisilla säännöillä, jotka koskevat hyvinvointialueiden taloudenpitoa. Kortelainen ja Lapointe (2019, s. 21–22) ovat päätyneet tutkimuksessaan siihen, että alueilla tulisi olla verotusoikeus, sillä se rajoittaisi alueiden budjettirajoitteiden pehmeyttä.

5 Tanskan alueilla tiukka valtionohjaus

5.1 Tanskan tie nykyiseen aluehallintojärjestelmään

Tanskan nykyinen aluehallintojärjestelmä astui voimaan 1.1.2007. Tätä rakenneuudistusta on kutsuttu radikaaleimmaksi sitten Tanskan perustuslain voimaantulon vuonna 1849 (Andersen & Jensen, 2010, s. 246). Edellisen kerran Tanskassa hallintoa uudistettiin vuonna 1970, jolloin kuntien ja maakuntien lukumäärää karsittiin sen vuoksi, että niiden tehtäviä ja kustannusrasitetta haluttiin muokata (Indenrigs- og Sundhedsministeriet, 2005, s. 5). Tavoitteet olivat jo silloin samat kuin muutamaa vuosikymmentä myöhemmin: kustannustehokkuus sekä suuremmat kunnat ja alueet. Vuoden 1970 reformissa kuntien vastuulle jäi paikallistehtävistä huolehtiminen, kun taas maakunnat vastasivat aluetason tehtävistä (Blom-Hansen, 2010, s. 65). Terveydenhuollon rahoitus jäi maakuntien vastuulle; maakunnilla oli oikeus kerätä veroja, jonka lisäksi kansallinen verotus tuki terveyspalvelujen rahoitusta (Vrangbæk & Christiansen, 2005, s. 34). Vuoden 1970 reformin jälkeen paikallishallinnon tehtäviä uudistettiin seuraavien 10–20 vuoden aikana, jolloin valtiolta siirtyi kunnille uusia tehtäviä ja alueiden itsehallinto lisääntyi (Blom-Hansen, 2010, s. 65).

Tanskassa oli ennen vuoden 2007 reformia 271[25] kuntaa, eivätkä pienimmät kunnat pystyneet taloudellisesti tai asiantuntemuksen puutteesta vastaamaan kaikista niille asetetuista tehtävistä (Vrangbæk, 2010, s. 206, 209). Uudistuksen jälkeen kuntien lukumäärä putosi 98:aan ja suurimmassa osassa kuntia asukasluku on yli 20 000 (Vrangbæk, 2010, s. 209). Ennen reformia Tanskassa oli 13 maakuntaa, jonka lisäksi oli kaksi maakunnan ja kunnan yhdistelmää; ne korvattiin viidellä uudella alueella (ks. kuva 2), joiden asukasluku vaihtelee 577 000 asukkaasta 1,6 miljoonaan asukkaaseen (Vrangbæk, 2010, s. 209). Ennen reformia maakuntien asukasluku vaihteli 45 000 ja 600 000 asukkaan välillä keskiarvon ollessa 332 000 (Vrangbæk & Christiansen, 2005, s. 34).

[25] Vuoden 1970 reformissa kuntien määrä laski 275:een, mutta vuonna 2003 Bornholmin saaren viisi kuntaa yhdistyivät (esim. Blom-Hansen, 2010, s. 65).

Kuva 2. Tanskan alueet ja niiden väkiluvut (Region Nordjylland, 2021). Region Nordjylland: asukasluku 0,6 miljoonaa; Region Midtjylland: 1,3 miljoonaa; Region Syddanmark: 1,2 miljoonaa; Region Sjælland: 0,8 miljoonaa; Region Hovedstaden: 1,9 miljoonaa.

Bundgaard ja Vrangbæk (2007, s. 517–518) esittävät, että ennen vuoden 2007 reformia poliitikot ja kansalaiset odottivat terveydenhuoltojärjestelmältä enemmän kuin mihin sen kapasiteetti kykeni. Julkisten sairaaloiden maine oli koetuksella johtuen pitkistä odotusajoista ja samaan aikaan hallitus oli turhautunut siitä, ettei se pystynyt puuttumaan asiaan haluamallaan tavalla. Bundgaardin ja Vrangbækin mukaan paine sekä kansalaisten että poliitikkojen suunnalta nosti terveydenhuollon kysymykset poliittiseen keskusteluun ja loi avauksen laajemman hallinnollisen uudistuksen tarpeelle. Kuitenkin Bundgaard ja Vrangbæk (2007, s. 498) mainitsevat, että poliittinen keskustelu oli reformin suuruuteen nähden varsin pientä, vaikka terveydenhuollon ongelmakohdat selkeästi

nähtiinkin ja niille kaivattiin ratkaisuja (Vrangbæk, 2010, s. 209). Lisäksi suurimmat poliittiset puolueet kunta- ja aluetasolla, vasemmisto ja sosiaalidemokratit, eivät olleet innostuneita mahdollisesta hallinnonuudistuksesta (Bundgaard & Vrangbæk, 2007, s. 498). Bundgaard ja Vrangbæk (2007, s. 516) tuovat keskusteluun näkökulman, että Tanskan uudistuksen taustalla ei ollut varsinainen tarve, vaan ennemminkin poliittinen peli. Battrup (2018, s. 946) lisää, että vaikka reformi hyväksyttiin pienellä enemmistöllä eduskunnassa, paikallispoliitikot eivät vastustaneet uudistusta.

Verotusoikeuden jakautuminen kolmelle julkisen sektorin tasolle – kunnille, maakunnille ja valtiolle – oli osasyynä vuoden 2007 reformin syntyyn: tanskalaisten verorasite kasvoi, kun kaikki hallinnontasot vähitellen nostivat veroprosenttia ja tätä haluttiin muuttaa (Vrangbæk, 2010, s. 209). Näkemyksenä oli, että verotusoikeuden laskeminen kahdelle hallinnontasolle olisi riittävä ja aiheuttaisi myös säästöjä (Christiansen, 2012, s. 115; Christiansen & Vrangbæk, 2018, s. 321). Lisäksi vaikka paikallishallinnolla oli oikeus kerätä veroja, ne olivat silti riippuvaisia valtiolta saadusta rahoituksesta (Greve, 2005, s. 164).

5.2 Tanskan alueiden rakenne ja organisaatio

Tanskan aluevaalit pidetään joka neljäs vuosi samaan aikaan kuntavaalien kanssa (Danske Regioner, 2022a). Jokaisella alueella on aluevaltuusto (regionsråd), johon jokaiseen alueen koosta riippumatta valitaan 41 valtuutettua, ja jotka valitsevat joukostaan puheenjohtajan sekä kaksi varapuheenjohtajaa (Danske Regioner, 2022a). Valtuustot kokoontuvat noin kerran kuukaudessa (Danske Regioner, 2022b).

Greven (2005, s. 164) näkemyksen mukaan Tanskan hallintojärjestelmän tärkeimpänä piirteenä voitiin ennen rakenneuudistusta pitää eri hallintotasojen autonomiaa. Rakenneuudistus muutti vallan tasapainoa alueiden ja hallituksen välillä (Christiansen &

Vrangbæk, 2018, s. 325). Aluksi alueet esitettiinkin väliaikaisena ratkaisuna, joka on johtanut siihen, että ne joutuvat jatkuvasti myötäilemään kansallisen tason politiikkaa (Christiansen & Vrangbæk, 2018, s. 325).

Tanskan rakenneuudistus ei ole ainakaan vahvistanut Kööpenhaminan aluetta suhteessa muihin pohjoiseurooppalaisiin suurkaupunkeihin, vaan uudistus on pikemminkin näyttänyt vähentävän Kööpenhaminan liikkumavaraa (Andersen, 2008, s. 3). Aiemmin Kööpenhamina hoiti alueellaan niin kuntien kuin maakuntien tehtäviä (Blom-Hansen, 2010, s. 65). Tämä on verrattavissa Helsingin asemaan hyvinvointialueita muodostaessa. Kuitenkin vuoden 2007 reformissa Kööpenhamina jaettiin sekä kunnaksi että osaksi uutta pääkaupunkiseudun aluetta, vaikka Kööpenhamina oli tätä uudistusta vastaan (Blom-Hansen, 2010, s. 65–66).

5.3 Tanskan alueiden tehtävät

Ennen rakenneuudistusta Tanska oli yksi maailman hajautetuimmista maista ja tehtävät oli jaettu kolmelle hallinnon tasolle: keskushallinto vastasi poliittisesta päätöksenteosta, aluehallinnolle kuuluivat muun muassa sairaalat, julkinen liikenne ja koulutus, ja paikallishallinnon vastuulla olivat esimerkiksi sosiaalihuolto, lastenhoito ja vanhustenhoito (Greve, 2005, s. 164). Tehtävänjako muuttui, kun rakenneuudistus otettiin käyttöön: maakunnilta katosi suurin osa tehtävistä, ja maakuntien hallintotasolle muodostetuille uudelle viidelle alueelle jäi tehtäväksi pääasiassa vain terveydenhuollon järjestäminen sosiaalipuolen jäädessä kuntien vastuulle (Greve, 2005, s. 164; Vrangbæk, 2010, s. 206). Maakunnilla aiemmin olleista tehtävistä osa meni kunnille, mutta esimerkiksi rahoitukseen liittyvät tehtävät keskitettiin valtiolle (Vrangbæk, 2010, s. 206).

Nykyisessä tilanteessa Tanskan alueet saavat hoitaa vain niitä tehtäviä, mitä lakiin on kirjattu, eikä niillä ole yleistä toimialaa (Valtioneuvosto, 2021, s. 64). Terveydenhuollon lisäksi alueiden tehtävänä on vastata aluekehityksestä eli esimerkiksi alueiden joukkolii-

kenteestä (Danske Regioner, 2022b). Alueiden valvonnasta ja ohjauksesta vastaa valtionhallinto (Ministry of the Interior and Housing, n.d.). Valvontaviranomaiset eivät puutu siihen, ovatko toimet kohtuullisia tai tarkoituksenmukaisia, kunhan ne ovat lainmukaisia, eikä valvonta myöskään ota kantaa siihen, onko hyvän hallintotavan periaatteita noudatettu (Ministry of the Interior and Housing, n.d.).

5.4 Tanskan alueiden rahoitus

Taloudellisten kriteerien perusteella Tanska on edelleen vuoden 2007 reformin jälkeen yksi maailman hajautetuimmista maista: vuonna 2014 Tanskan kunnat ja alueet käyttivät bruttokansantuotteesta 36 prosenttia, joka vastaa 64,3 prosenttia kaikista julkisista menoista (Battrup, 2018, s. 946). Mainittakoon, että ainoastaan Kanadassa ja Kiinassa paikallis- ja aluetason osuus valtion kokonaismenoista oli vielä suurempi (Battrup, 2018, s. 946). Koska talouden hajauttamisen osuus on näinkin suuri, asettaa se valtiolle haasteita julkisen talouden seurannassa (Battrup, 2018, s. 946).

Tanskassa terveydenhuollon rahoitus on aina hoidettu pääosin verovaroin (Vrangbæk & Christiansen, 2005, s. 33), mutta vuoden 2007 reformi muutti tilannetta siltä osin, että tällöin verotusoikeus poistettiin alueelliselta tasolta (Vrangbæk, 2010, s. 208). Koska Tanskan alueilla ei ole verotusoikeutta, ne ovat täysin riippuvaisia kuntien ja valtion rahoituksesta (Niemivuo, 2013, s. 213). Alueiden rahoituksesta noin 80 prosenttia tulee valtiolta ja 20 prosenttia kunnilta (Vrangbæk, 2010, s. 208). Terveydenhuoltoon liittyvä rahoitus vie noin 97 prosenttia alueiden saamasta rahoituksesta (Danske Regioner, 2022b).

Hallitus ja alueiden etujärjestö Danske Regioner neuvottelevat rahoituksen tasosta, minkä jälkeen asia menee käsittelyyn eduskuntaan (Christiansen & Vrangbæk, 2018, s. 324). Neuvottelut käydään joka kevät, jolloin päätetään seuraavan vuoden rahoituksesta (Danske Regioner, 2022b). Alueet eivät voi itse vaikuttaa valtionrahoituksen määrään, vaan rahanjakoon liittyy selkeät kriteerit kuten demografia ja sosio-ekonomiset syyt

(Christiansen & Vrangbæk, 2018, s. 324). Alueet saavat valtiolta kiinteän summan (blok-tilskud), jonka lisäksi kunnat maksavat alueelle sen mukaan, kuinka paljon kunnan asukkaita hoidetaan sairaaloissa (Danske Regioner, 2022b). Kunnilta tulevan rahoituksen tarkoituksena on kannustaa kuntia edistämään kansalaisten terveyttä ja tehdä tiiviimpää yhteistyötä alueiden kanssa esimerkiksi pitkäaikaishoidon osalta (Vrangbæk, 2010, s. 208).

Alueiden muodostamisen myötä niiden budjetit ovat joutuneet vahvempaan valvontaan, jonka johdosta kuntien ja alueiden käyttökustannukset asukasta kohden ovat pääasiassa pysyneet ruodussa (Christiansen & Vrangbæk, 2018, s. 325). Jos alue ylittää yhdessä sovitun budjetin, voi sille aiheutua tästä sanktio (Valtioneuvosto, 2021, s. 64). Valtion tiukasta taloudellisesta ohjauksesta johtuen alueilla ei kuitenkaan ole merkittäviä velkaantumisongelmia tai alijäämää (Valtioneuvosto, 2021, s. 64).

Sekä Tanskan kuntien että alueiden oikeutta ottaa lainaa on rajoitettu (Valtioneuvosto, 2021, s. 64). Tanskan alueet saavat ottaa lainaa ainoastaan sosiaali- ja sisäministeriön antamalla poikkeusluvalla, ja silloinkin vain ainoastaan muutamaan tiettyyn lakiin kirjattuihin kohteisiin kuten kiinteistöjen tai liikenneväylien korjauksiin (Valtioneuvosto, 2021, s. 64). Lainanottokielto on melko harvinaista OECD-maissa: lainanottoon on eri maissa eri vaihteluja, mutta täyskielto oli vuonna 2010 vain Tanskassa ja Koreassa (Vammalle & Charbit, 2010, s. 40). Huomionarvoista on myös se, että Tanskan kunnat saavat ottaa lainaa verorahoitteisiin toimintaan vain sosiaali- ja terveysministeriön hyväksymin rajoituksin; käyttäjämaksuin rahoitettaviin palveluihin Tanskan kunnat sen sijaan voivat ottaa lainaa, sillä ne eivät lisää tarvetta verorahoitukseen (Mehtonen, 2016, s. 11).

6 Ruotsin vakiintuneet itsehallintoalueet

6.1 Ruotsin aluehallinnon historiaa

Tutkielman vertailumaista Ruotsissa on toiminut aluehallinto kauimmin. Aluetaso ei kuitenkaan Ruotsissakaan ole aina ollut itsestäänselvyys, ja se on ollut pienemmässä roolissa paikallistason ja keskushallinnon välissä (Olsson & Åström, 2003, s. 67). Olsson ja Åström (2003, s. 67) kuvaavat Ruotsin aluetasoa ”unohdetuksi” poliittiseksi tasoksi, sillä kansalaisten on esimerkiksi vaikea nimetä aluehallinnon kärkipoliitikkoja. Lisäksi alueiden toimintaa ohjaa kuntalaki (SKR, 2021).

Vuoden 1634 perustuslaki jakoi silloisen Ruotsin valtakunnan maaherrojen johtamiin lääneihin, johon nykyinen aluejako maantieteellisesti perustuu (esim. Blomqvist & Bergman, 2010, s. 53). Maakuntien tehtävät terveydenhuollon saralla ovat tasaisesti lisääntyneet vuoden 1862 jälkeen, jolloin maakunnille annettiin tehtäväksi perustaa sairaaloita julkisin varoin (Saltman, 2015, s. 197). 1960- ja 1970-luvulla valtiolta siirtyivät maakuntien vastuulle merimiesten sairaalat, mielisairaalat ja yliopistolliset sairaalat, ja vuoden 1971 reformin myötä myös perusterveydenhuolto siirtyi maakunnille (Saltman, 2015, s. 197–198). Taulukkoon 5 on koottu Ruotsin viime vuosikymmenien reformien vaikutukset alueiden[26] näkökulmasta.

[26] Termi *alue* kattaa tässä kohden maakunnat, läänit ja maakuntakäräjät.

Taulukko 5. Ruotsin reformien vaikutukset alueiden tehtäviin (Saltman, 2015; Glenngård ja muut, 2005).

Vuosi	Tapahtumat koskien alueita
1862	Maakunnat perustavat sairaaloita julkisin varoin.
1960- ja 1970-luku	Merimiesten sairaalat, mielisairaalat ja yliopistolliset sairaalat siirtyvät valtiolta maakunnille.
1971	Maakunnille vastuu myös perusterveydenhuollosta.
1983: DAGMAR	Sairausvakuutusjärjestelmän uudistus. Maakunnat joutuivat taloudellisesti vastaamaan julkisin varoin rahoitetusta yksityisestä hoidosta.
1992: ÄDEL	Pitkäaikaishoito ja vanhustenhoito siirtyivät maakunnilta kunnille.
1994, 1995	Vammaisten hoito ja psykiatristen potilaiden hoito siirtyivät maakunnilta kunnille.
2007: Vårdval	Potilaat saavat valita yksityisen ja julkisen terveydenhuollon välillä

Tällä hetkellä Ruotsissa on 21 lääniä (ks. kuva 3), joiden muodostamien alueiden (region) pääasiallinen tehtävä on terveydenhuollon järjestäminen ja organisointi (Regeringskansliet, 2020). Gotlannin lääni ei kuitenkaan muodosta erillistä sote-aluetta, vaan terveydenhuollosta vastaa Gotlannin kunta (Regeringskansliet, 2020). Nykyinen aluejako on ollut Ruotsissa voimassa vuodesta 1999 lähtien (Valtiovarainministeriö, 2021a, s. 10).

Alueiden koosta ja määrästä on Ruotsissa esiintynyt keskustelua. Esimerkiksi vuonna 2007 ehdotettiin, että alueiden määrä olisi pudotettu minimissään kuuteen ja maksimissaan yhdeksään vuoteen 2015 mennessä (Blomqvist & Bergman, 2010, s. 54). Ehdotuksen mukaan alueiden hallinto olisi ollut yhtä lailla itsenäistä keskushallintoon verrattuna kuin aiemminkin. Tärkein motiivi alueiden vähentämiselle oli se, että isommat alueet pystyisivät luomaan tehokkaammat taloudelliset edellytykset terveydenhuollon järjestämiseen (Blomqvist & Bergman, 2010, s. 54). Alueet ovat kuitenkin menestyksekkäästi puolustautuneet useita poliittisia avauksia vastaan, joissa on vaadittu joko alueiden koon kasvattamista tai aluejärjestelmän poistamista kokonaan (Saltman, 2015, s. 198).

Kuva 3. Ruotsin alueet (Vårdfokus, 2015).

Saltman (2015, s. 212) esittää, että Ruotsin terveyspoliittisessa keskustelussa tullaan tulevaisuudessa ottamaan kantaa siihen, miksi muut Pohjoismaat ovat hyväksyneet perusteellisemman institutionaalisen muutoksen kuin Ruotsi. Saltmanin mukaan syynä voi olla se, että Ruotsilla ei ole välittömiä taloudellisia vaikeuksia rahoittaa terveydenhuoltoa nykyisessä muodossaan ja kansalaiset ovat tyytyväisiä terveyspalvelujen tarjontaan. Saltman huomauttaa kuitenkin, että kansainväliset muutokset terveydenhuollon standardeissa ja tekniikassa sekä globaalissa maailmantaloudessa johtavat väistämättä myös siihen, että Ruotsin terveydenhuoltojärjestelmä tulee muuttumaan. Saltmanin mukaan epäselvää on kuitenkin vielä se, millaisia nämä rakenteelliset muutokset tulevat olemaan ja kuinka helposti ne voidaan toteuttaa.

6.2 Ruotsin alueiden rakenne ja organisaatio

Ruotsin alueiden organisaation rakenne on verrattavissa peruskunnan organisaatioon (Niemivuo, 2013, s. 208). Ylimpänä päättävänä poliittisena toimielimenä on valtuusto (*fullmäktige*), joka valitaan neljän vuoden välein pidettävillä välittömillä vaaleilla ja joka valtakunnan tasolla vastaa samaa kuin maan hallitus (*regeringen*) (Niemivuo 2013, s. 208; SFS 2019:835). Valtuuston tehtäviin kuuluu muun muassa toiminnan tavoitteiden asettaminen ja budjetista vastaaminen (SFS 2019:835). Taulukkoon 6 on koottu alueittain valtuutettujen lukumäärä, joka määräytyy sen mukaan, kuinka monta äänioikeutettua alueella on.

Taulukko 6. Ruotsin alueiden valtuutettujen lukumäärä vuoden 2023 mukaan (Valmyndigheten, 2022).

Alue	Valtuutettujen lukumäärä
Blekinge	57
Dalarna	83
Gävleborg	75
Halland	71
Jämtland	55
Jönköping	81
Kalmar	67
Kronoberg	61
Norrbotten	71
Skåne	149
Stockholm	149
Södermanland	79
Uppsala	101
Värmland	81
Västerbotten	71
Västernorrland	71
Västmanland	77
Västra Götaland	149

Alue	Valtuutettujen lukumäärä
Örebro	71
Östergötland	101

Ruotsissa perustuslakiin on kirjattu kunnallisen itsehallinnon periaate (SKR, 2021), mutta Ruotsissa perustuslailla on suhteellisen heikko asema ja sitä on myös melko helppo muuttaa; käytännössä poliittisten päätösten perustuslaillisuutta ei tutkita tuomioistuimissa (Bäck, 2011, s. 253–254). Vuoden 1991 *kommunallagen* eli kuntalaki säätelee paikallishallintoa: lain kohtaa, jossa todetaan että paikallishallinnot voivat vapaasti toteuttaa omia asioitaan koskevia toimia, on pidetty paikallisen itsehallinnon tärkeänä perustana (Bäck, 2011, s. 254). Alueiden on noudatettava valtiopäivien ja hallituksen asettamia puitteita, mutta sen lisäksi itsehallinto antaa alueille oikeuden tehdä itsenäisiä päätöksiä sekä verotusoikeuden, jotta alueet voivat hoitaa tehtäviään (SKR, 2021). Poikkeuksena on kuitenkin toiminta, joka lain mukaan on suunnattu jollekin muulle hallinnonalalle, ja toiminnan on periaatteessa koskettava vain paikallishallinnon aluetta (Bäck, 2011, s. 254).

6.3 Ruotsin alueiden tehtävät ja ohjaus

Ruotsissa on virallisesti kaksi hallinnontasoa: keskushallinto sekä paikallishallinto, joista jälkimmäiseen kuuluvat sekä kunnat että alueet (Raffer & Valesco, 2019, s. 203). Ruotsissa kunnat ja alueet päättävät paikallisista asioista, mutta niiden asema valtion alapuolella ei toisiinsa nähden ole hierarkkinen, vaan pikemminkin horisontaalinen: molemmilla on itsehallinto ja erilaiset tehtävät (Dahlberg, 2010, s. 122; Olsson & Åström, 2003, s. 67). Ruotsin alueet vastaavat pääasiassa terveydenhuollosta, kun taas kuntien vastuulle on jäänyt sosiaalihuolto, päivähoito, koulutus ja vanhusten hoito (Dahlberg, 2010, s. 123). Alueet vastaavat sisäisestä valvonnasta, jonka lisäksi valtion viranomaiset tarkastavat ja tukevat alueiden työtä (SKR, 2021). Paikallisen itsehallinnon perusteet on määritelty Ruotsin perustuslaissa sekä laissa paikallishallinnosta (Raffer & Valesco, 2019, s. 203).

Aluevaltuuston tehtäviin kuuluu muun muassa budjetista ja alueen verokannasta päättäminen, alueen toiminnasta ja toimintamuodoista päättäminen sekä hallituksen ja lautakuntien valitseminen (SKR, 2021). Alueet voivat itse päättää, mitä toimikuntia haluavat, joten tilanne vaihtelee eri puolilla Ruotsia (SKR, 2021). Valtuusto voi halutessaan delegoida osan tehtävistään alueen hallitukselle tai lautakunnille (SKR, 2021). Ruotsissa alueiden tehtävistä ja aluejaosta on keskusteltu useaan otteeseen 2000-luvulla, mutta poliittista yhteisymmärrystä alueiden määrän vähentämisestä tai siitä, että maakuntien tehtäviä tulisi lisätä, ei ole saatu aikaiseksi (Valtiovarainministeriö, 2021a, s. 10).

6.4 Ruotsin alueiden rahoitus

Kaikki Ruotsin kansalaiset ovat oikeutettuja terveyspalveluihin, jotka rahoitetaan pääasiassa paikallisverotuloin (OECD, 2021c, s. 9). Tämä merkitsee sitä, että toisin kuin Suomessa ja Tanskassa, Ruotsin alueilla on oikeus kerätä veroja. Verovaroin rahoitetaan noin 70 prosenttia alueen toiminnasta ja alueet voivat täysin päättää veroprosentistaan (SKR, 2021), mikä on merkittävä oikeus itsehallinnon toteutumisen kannalta. Verotuksen lisäksi muita tulonlähteitä ovat valtionavut, osuus vakuutuskassasta, maksut ja lainat (Niemivuo, 2013, s. 208; OECD, 2021c, s. 9). Ruotsi on yksi hajautetuimmista valtioita maailmassa, joten verojen lisäksi valtiolta saadut avustukset ovat tärkeässä roolissa (Dahlberg, 2010, s. 125). Ruotsin valtiolla on vahva kannustin tasoittaa paikallis- ja aluehallintojen mahdollisuuksia tarjota tietyn tasoisia julkisia palveluja (Pettersson-Lidbom, 2010, s. 159). Ruotsin alueiden tulot muodostuvat siis valtion määrittelemästä kiinteistömaksusta, valtionavusta sekä tuloverosta, jonka suuruudesta alueet voivat itse päättää (esim. Heimberg, 2019, s. 14). Tulovero on alueiden suurin tulonlähde, jonka lisäksi se on alueellisen veron muoto, sillä alueilla eikä myöskään kunnilla ole oikeutta kerätä yhteisö- tai kiinteistöveroa (Heimberg, 2019, s. 14). Alueet päättävät Ruotsissa potilas- ja asiakasmaksuista, jotka ovat kansainvälisesti vertaillen melko matalat (OECD, 2021c, s. 10).

Ruotsissa on käytössä tasausjärjestelmä, sillä alueiden välillä on suuria eroja verotuloissa sekä väestön palvelutarpeen välillä (SKR, 2022). Tavoitteena on, että kaikilla kunnilla ja

alueilla on yhtäläiset taloudelliset edellytykset tuottaa lakisääteisiä palveluja huolimatta siitä, kuinka paljon kunta tai alue on saanut verotuloja (SKR, 2022). Kustannuspohjan tasaus on vain 9 % eli melko pieni osa maksetuista valtionosuuksista (Heimberg, 2019, s. 21). Tukholman alue maksoi vuonna 2022 eniten asukasta kohden (947 kruunua/asukas), kun taas Gotlanti sai tuolloin eniten valtionosuutta per asukas (11 262 kruunua/asukas) (Ekonomifakta, 2022).

Vaikka Ruotsissa verojen jakautuminen eri hallintotasojen kesken ei ole täysin avointa, ruotsalaiset ovat kuitenkin sitä mieltä, että paikallisviranomaisilla on tärkeä rooli palvelujen tarjoamisessa ja näin ollen tarvitsevat verotuloja (Loughlin ja muut, 2005, s. 363–364). Suora yhteys paikallisen päätöksenteon ja paikallisen verokertymän välillä onkin herättänyt Ruotsissa suurta kiinnostusta ja osallistumista paikallispolitiikkaan, vaikkakin äänestysaktiivisuudessa on toivomisen varaa (Loughlin ja muut, 2005, s. 364).

Ruotsin alueilla on mahdollisuus ottaa lainaa, eikä valtio ole laittanut lainanotolle minkäänlaista kattoa (Valtioneuvosto, 2021, s. 63). Alueilla ei kuitenkaan toistaiseksi ole velkaongelmia, vaikka lainanotto on ollut kasvussa (Valtioneuvosto, 2021, s. 63). Pettersson-Lidbom (2010) on tutkinut pehmeiden budjettirajoitusten vaikutusta Ruotsin paikallishallinnoissa ajanjaksolla 1972–1992. Loppupäätelmänä Pettersson-Lidbomin tutkimuksessa on se, että paikallishallinnon velka kasvaa keskimäärin yli 20 prosenttia, kun siirrytään kovasta budjettirajoituksesta pehmeään budjettirajoitukseen. Tutkimuksen mukaan Ruotsin paikallishallinnot kärsivät merkittävästi pehmeistä budjettirajoitteista.

7 Aluehallintojärjestelmien vertailu

7.1 Alueiden rakenteen ja organisoinnin vertailu

Taulukossa 7 vertaillaan Suomen, Ruotsin ja Tanskan alueiden rakenteita, asemaa ja organisointia. Selkeä ero löytyy jo siinä, että Ruotsissa aluehallinto on vastannut terveydenhuollon järjestämisestä jo useita vuosikymmeniä, kun taas Tanskassa ja Suomessa aluehallinto on verrattain uusi asia. Suomen näkökulmasta yksi suurimmista eroista vertailumaihin nähden onkin Suomen sote-uudistuksen täytäntöönpanon alkuun asti ollut Suomesta puuttunut aluetason hallinto. Vaikka aiemmin Suomen maakuntien tehtäviä ovat hallinnoineet kuntayhtyminä toimineet Maakuntien liitot, varsinainen aluehallinto on Suomesta puuttunut, ja aluepolitiikkaa on säädellyt valtakunnallinen taso (Heimberg, 2019, s. 53; Sundqvist, 2022, s. 69). Suomessa ja Tanskassa valtio ja kunnat osallistuvat aluepolitiikkaan, kun taas Ruotsissa aluepolitiikka on pääasiassa alueellinen asia (Sundqvist, 2022, s. 69). Esimerkiksi Tanskassa aluekehitys on tullut enenevissä määrin kansalliseen keskusteluun ja valtakunnan politiikalla on määritelty jopa oppilaitosten sijoituksia alueilla (Sundqvist, 2022, s. 69).

Tanska erottuu joukosta selkeästi alueiden lukumäärällä sekä alueiden keskimääräisellä asukasluvulla. Tanska on jaettu viiteen alueeseen, mikä toisaalta on ymmärrettävää Tanskan maantieteellisesti pienen koon vuoksi. Suomessa ja Ruotsissa on molemmissa 21 aluetta, mutta alueiden suuresta lukumäärästä on esitetty kritiikkiä kummassakin maassa. Toistaiseksi alueiden lukumäärää ei Ruotsissa ole saatu laskemaan.

Taulukko 7. Yhteenveto Suomen, Ruotsin ja Tanskan alueiden rakenteesta, asemasta ja organisoinnista.

	Suomi	Ruotsi	Tanska
Alueiden perustamisvuosi	2023	1970-luku	2007
Alueiden lukumäärä	21	21	5
Alueiden keskimääräinen asukasluku[27]	264 000	498 000	1 186 000
Valtion väkiluku vuoden 2022 lopussa[28]	5 565 519	10 521 556	5 928 364
Perustuslaillinen asema	Hyvinvointialueita ei ole varsinaisesti mainittu perustuslaissa.	Vähäinen.	Mainitaan perustuslaissa.
Aluevaltuutettujen lukumäärä	Alueen koosta riippuen 59–89. Tällä hetkellä tosin ei yhtään 89 valtuutetun aluetta.	Alueen koosta riippuen 55–149.	Alueen koosta riippumatta 41.
Demokratia-asteen suhdeluku (asukkaita per yksi valtuutettu)[29]	4020	6080	28 920
Lainsäädäntövalta	Ei. (Vain Ahvenanmaalla on lainsäädäntövaltaa, mutta se ei ole hyvinvointialue.)	Ei	Ei
Alueiden ulkopuoliset alueet	Helsinki, Ahvenanmaa	Gotlanti	Färsaaret, Grönlanti

Sundqvist (2022, s. 69) on sitä mieltä, että keskustelu aluereformeista tuskin tulee loppumaan Pohjoismaissa. Tätä puoltaa Sundqvistin mukaan esimerkiksi se, että Ruotsissa aluerajat pohjautuvat vuosisatoja sitten muotoutuneisiin maakuntarajoihin, vaikka tutkimukset pitävätkin näitä rajoja vanhentuneina. Jos Ruotsissa muutetaan aluejakoa, olisi

[27] Keskimääräinen asukasluku on jaettu kaavalla *maan väkiluku : alueiden määrä* vuoden 2022 mukaan ja pyöristetty lähimpään tuhanteen.
[28] Lähteet: Suomi (Tilastokeskus, 2023), Ruotsi (Statistikmyndigheten, 2022), Tanska (Danmarks statistik, 2023).
[29] Demokratia-suhdeluku pyöristetty lähimpään kymmeneen.

Suomi ainoa Pohjoismaista, jossa alueet noudattavat vanhoja maakuntarajoja. Tässä kohden herää kuitenkin kysymys, mielletäänkö maakunnallinen identiteetti tärkeämmäksi kuin palvelujen tasapuolinen saatavuus ja kustannustehokkuus koko maata ajatellen.

Ruotsissa ja Tanskassa lääninhallitusten aluejaot ovat olleet samassa linjassa itsehallinnollisen aluetason aluejakojen kanssa, mutta vuoden 2013 jälkeen Tanskassa valtionhallinnon viisi alueellista yksikköä eivät enää ole olleet itsenäisiä yksikköjä, vaan osa samaa valtakunnallista konsernia (Kettunen ja muut, 2016, s. 61). Vrangbæk ja Christiansen (2010, s. 49) maalasivat muutama vuosi Tanskan reformin täytäntöönpanon jälkeen kuvaa siitä, että maakunnat tullaan purkamaan ja valtio ottaa vahvemman roolin päättäessään rahoituksesta ja koordinoidessaan alueiden toimintaa. Niemivuo (2013, s. 213) on samoilla linjoilla: Tanskan alueilla päätösvalta ja taloudellinen vastuu eivät ole yhteydessä toisiinsa, joka tekee alueista kapea-alaisia ja haavoittuvia, ja jonka vuoksi niiden tulevaisuus näyttää epävarmalta.

Taulukossa 7 esiintyvä demokratia-asteen suhdeluku on laskettu jakamalla maan väkiluku valtuutettujen lukumäärällä. Luku on Tanskan kohdalla selkeästi suurempi kuin Suomessa ja Ruotsissa. Koska Tanskassa jokaisella alueella on sama määrä valtuutettuja, mutta alueiden asukasluku vaihtelee noin 600 000 asukkaasta 1,9 miljoonaan asukkaaseen (ks. kuva 2), demokratia-asteen suhdeluku vaihtelee suuresti maan sisällä. Suomessa ja Ruotsissa tilanne on tasaisempi kautta maan, sillä aluevaltuutettujen lukumäärä vaihtelee sen mukaan, kuinka paljon alueella on asukkaita tai äänioikeutettuja. Vaikka taulukko ei ota kantaa ehdokkaiden ja valittujen suhdelukuun, voidaan demokratia-asteen suhdeluvusta päätellä, että Tanskassa poliittinen valta kerääntyy pienemmälle eliitille, kun taas Suomessa ja Ruotsissa kynnys tulla valituksi aluevaltuustoon on matalampi.

Tukholmalla ja Kööpenhaminalla ei pääkaupunkeina sinänsä ole erityisasemaa aluetoiminnassa, vaan ne ovat kuntina osana aluetta. Helsinki ei sen sijaan kuulu mihinkään

hyvinvointialueeseen, mutta Helsingin kaupungilla on samat velvollisuudet järjestää samat palvelut kuin mitä hyvinvointialueet järjestävät. Myös Ruotsin Gotlannilla on Helsingin kaltainen asema. Lisäksi Suomella ja Tanskalla on itsehallinnollisia alueita, jotka ovat varsinaisen aluehallintojärjestelmän ulkopuolella: Ahvenanmaa, Färsaaret ja Grönlanti.

Sundqvistin (2022, s. 66) tutkimuksen mukaan suomalaiset aluepoliitikot tuovat jonkin verran enemmän esille rakenteellisia haasteita kuin ruotsalaiset ja tanskalaiset kollegansa. Tutkimuksesta käy ilmi, että Suomessa tuodaan vahvemmin esille alueiden vinoutuneet ikärakenteet: etenkin syrjäisemmillä seuduilla ikääntyneiden osuus on suurempi. Syrjäisten alueiden ongelmana on nuorten poismuutto sekä työpaikkojen vähyys, mikä ei suoranaisesti houkuttele suuria muuttovirtoja tällaisille alueille. Sundqvist kuitenkin huomauttaa, että alueita ei tule nähdä yhtenäisenä ryhmänä, sillä jollakin syrjäisellä alueella voi olla vahva talous esimerkiksi teollisuuskeskittymän ansiosta. Muuttovoittoisilla alueilla on usein dynaamisia kehitysmahdollisuuksia, mutta ongelmia voi ilmetä muilla aloilla. Sundqvistin mukaan kyse on viime kädessä siitä, että alueiden erityisolosuhteet ja haasteet huomioidaan ja alueiden johtaminen mukautetaan niihin.

Yksi erottava tekijä Suomen, Ruotsin ja Tanskan välillä on se, että Suomessa terveydenhuollosta vastuussa olevia alueita kutsutaan nimellä *hyvinvointialue*, kun ne Ruotsissa ja Tanskassa ovat neutraalisti vain *alueita* (region). Kuten luvussa 4.2.1 todetaan, Kotimaisten kielten keskus Kotus (2020) on antanut hyvinvointialue-termistä lausunnon, jossa se kritisoi hyvinvointi-etuliitettä. Kotuksen mukaan hyvinvointi on pikemminkin hallinnon tavoite eikä se sinällään kuvaa hallinnollisen yksikön tehtäviä. Jos Suomi olisi seurannut Ruotsin ja Tanskan mallia ja nimennyt nykyiset hyvinvointialueet pelkästään alueiksi, voidaan esittää kysymys, kuulostaisiko se jollakin tapaa valjulta, ja olisiko termi *alue* jopa liian neutraali kuvaamaan alueen tehtäviä ja merkitystä.

7.2 Alueiden tehtävien vertailu

Taulukossa 8 kuvataan alueiden ja kuntien tehtävien jakautuminen Suomessa, Ruotsissa ja Tanskassa. Tanskassa alueiden tehtäväkenttä on selkeästi suppein. Tanskan alueiden vastuulla on ainoastaan erikoissairaanhoidon järjestäminen muiden taulukossa mainittujen tehtävien jäädessä kuntien vastuulle, joskin alueet osallistuvat vähäisesti aluekehitykseen ja joukkoliikenteen kehittämiseen (Valtiovarainministeriö, 2021a, s. 4, 7). Huomionarvoista onkin se, että Tanskassa kunnat vastaavat perusterveydenhuollosta, kun taas Ruotsissa ja Suomessa se kuuluu alueiden tehtäväkenttään. Tanskan kunnilla on siis osin mahdollisuus vaikuttaa ennaltaehkäisevin toimin siihen, kuinka paljon ihmisiä joutuu erikoissairaanhoidon piiriin.

Myös Ruotsissa alueiden tehtävät ovat keskitetympiä kuin Suomessa, jossa hyvinvointialueen vastuulla on perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon lisäksi pelastustoimi ja laajana kokonaisuutena sosiaalitoimi sisältäen vanhuspalvelut (Valtiovarainministeriö, 2021a, s. 4). Sosiaalitoimen tehtävät alueen vastuulla onkin suuri ero Suomen ja vertailumaiden välillä, eikä sitä tule ohittaa huomiotta. Voiko sosiaalitoimen sisältyminen alueen vastuulle vahvistaa itsehallintoa, kun alue voi ilman kompromisseja päättää sekä sosiaalitoimen että terveydenhuollon järjestämisestä? Usein sosiaalitoimi ja terveydenhuolto limittyvät toisiinsa.

Taulukko 8. Alueiden tehtävien jakautuminen Suomessa, Ruotsissa ja Tanskassa.

Tehtävä	Suomi	Ruotsi	Tanska
Perusterveydenhuolto	**Alue**	**Alue**	Kunnat
Erikoissairaanhoito	**Alue**	**Alue**	**Alue**
Pelastustoimi	**Alue**	Kunnat	Kunnat
Sosiaalitoimi	**Alue**	Kunnat	Kunnat
Aluekehitys	Valtio, kunnat, maakuntien liitot	**Alue**	Kunnat (alue vähäisesti)
Joukkoliikenne	Kunnat	**Alue** ja kunnat	Kunnat (alue vähäisesti)

Sundqvistin (2022, s. 68) mukaan nykyisin tuntuu yleisesti ottaen olevan epäselvää siinä, mistä tehtävistä alueiden tulisi huolehtia, minkälaista päätösvaltaa aluevaltuutetuilla tulisi olla ja pitäisikö alueiden rajoja muokata. Esimerkiksi Ruotsissa onkin ollut käynnissä useita uudistusprosesseja, jotka ovat pyrkineet muuttamaan aluejakoa (Sundqvist, 2022, s. 68) – joskaan kirjallisuudessa ei ole tullut esille, että tämä vaikuttaisi alueiden tehtäväkenttään. Sundqvist mainitsee lisäksi sen, että Tanskassa alueuudistukset ovat merkinneet keskittämistä ja etenkin sitä, että alueilla itsellään on entistä vähemmän päätöksentekovaltaa. Suomen alueuudistusta voidaan arvioida samansuuntaisesti, sillä Tanskan tapaan Suomen alueilla ei ole verotusoikeutta, vaan valtio päättää alueiden rahoituksen tasosta tiettyjen kriteerien mukaan. Tanskan alueet ovat Sundqvistin (2022, s. 14) mukaan kehittyneet pikemminkin toiminnallisiksi kokonaisuuksiksi, kun poliittinen valta keskittyy valtiolle ja kunnille.

7.3 Alueiden rahoitusjärjestelmien vertailu

Taulukossa 9 kuvataan alueiden rahoituksen järjestyminen Suomessa, Ruotsissa ja Tanskassa. Merkittävin ja selkein ero Ruotsin, Tanskan ja Suomen alueiden rahoituksessa on se, että Ruotsissa alueet ovat oikeutettuja keräämään veroja[30], mutta Suomessa ja Tanskassa rahoitus tulee muita kanavia pitkin. Näin ollen Suomen ja Tanskan alueet ovat riippuvaisempia valtiosta ja kunnista kuin Ruotsin alueet, mikä vaikuttaa alueiden itsehallintoon. Ilman verotusoikeutta alueella on mahdollisuus tarjota enemmän palveluja tai parempia palveluja ainoastaan tehostamalla toimintaa (Valtioneuvosto, 2021, s. 118). Lisäksi Ruotsin alueilla on oikeus ottaa lainaa, mikä myöskin kasvattaa alueiden itsehallintoa.

[30] Ruotsin alueiden verotusoikeus kohdistuu tuloveroihin.

Taulukko 9. Alueiden rahoitus Suomessa, Ruotsissa ja Tanskassa.

	Suomi	Ruotsi	Tanska
Verotusoikeus	Ei	Kyllä	Ei
Valtio-osuuksien merkitys	Aivan olennainen, n. 90 %	Alle kolmasosa rahoituksesta	Olennainen, 80 %
Kunnat osallistuvat rahoitukseen	Ei	Ei	Kyllä, 20 %
Mahdollisuus ottaa lainaa	Edellyttää valtioneuvoston lupaa	Kyllä	Pääasiassa ei. Poikkeusluvalla laissa mainittuihin käyttötarkoituksiin.

Maailmantalous kasvoi ripeää tahtia vuosien 1990-luvun puolesta välistä aina vuoden 2008 talouskriisiin asti (Meinander, 2021, s. 23). Pohjoismaat olivat mukana talouskasvussa, mutta vuoden 2008 kriisi kohteli maita eri tavoin: Ruotsi, Tanska ja Norja säilyttivät julkisen talouden ylijäämänsä ja maiden talous alkoi jälleen kasvaa vuonna 2010, vaikkakin maailmantalouden myllerrys vaikutti Tanskaan enemmän kuin Ruotsiin, jonka talous pysyi melko vakaana kriisivuosina (Meinander, 2021, s. 23–24). Suomen talous ei sen sijaan päässyt samalla tavalla jaloilleen kuin vasta vuonna 2016, mikä merkitsee sitä, että budjettivajetta esiintyy vuosia tämän jälkeenkin (Meinander, 2021, s. 23).

Kunnallista itsehallintoa tarkasteltaessa täytyy ottaa huomioon kunnan talousautonomia, jota ilman kuntalaisilla ei voi olla todellista päätösvaltaa (Matikainen, 2014, s. 4). Kunnan itsehallinto ja itsenäinen päätösvalta omasta taloudestaan on sitä rajoitetumpaa, mitä suuremman osan verotuloista kunta joutuu käyttämään valtion säätelemien lakisääteisten tehtävien hoitoon (Matikainen, 2014, s. 4). Tanskan alueiden rahoituksesta noin viidennes tulee kunnilta. Koska rahoitukseen vaikuttaa se, kuinka paljon kunnan asukkaita hoidetaan sairaaloissa (Danske Regioner, 2022b), kunnat pystyvät jonkin verran vaikuttamaan tähän.

Jos paikallishallinnot odottavat saavansa keskushallinnolta enemmän taloudellista tukea ja avustuksia kuin mitä etukäteen on sovittu, vaikuttaa se niiden taloudelliseen käyttäytymiseen (Dahlberg, 2010, s. 144). Näin voi tapahtua, jos rahoitusongelmissa kärsiville

paikallishallinnoille myönnetään avustuksia, mutta näille avustuksille ei ole selkeitä sääntöjä siitä, miten ja milloin niitä jaetaan (Dahlberg, 2010, s. 144). Tässä on kyse pehmeän budjettirajoitteen ongelmasta eli siitä, että organisaation tai paikallishallinnon, jolla on budjetti, taloudellinen käyttäytyminen riippuu sen odotuksista siitä, kuinka sitä taloudellisesti tuetaan tulevaisuudessa (esim. Pettersson-Lidbom, 2010, s. 155). Kortelainen ja muut (2021, s. 204) toteavat Suomen hyvinvointialueiden kannalta sen, että jos alueiden rahoitus tulee kokonaisuudessaan valtiolta, ei se kannusta tehokkaaseen palvelutuotantoon ja huonossa tapauksessa voi kannustaa jopa menojen kasvuun. Pettersson-Lidbom (2010, s. 177) on tutkinut pehmeän budjetin vaikutusta ruotsalaisissa kunnissa ja toteaa, että pehmeä budjettirajoitus johtuu ”dynaamisesta sitoutumisongelmasta”. Tanskassa valtio puuttuu tiukasti alueiden rahankäyttöön: jos paikallishallinnot eivät täytä vuosittain tehtyjä sopimuksia, valtiolla on oikeus pidättää niille tarkoitetut valtionosuudet (Niemann, 2019, s. 51). Menettely on osoittautunut valtion näkökulmasta tehokkaaksi, eikä seuraamuksia ole tarvinnut panna käytäntöön (Niemann, 2019, s. 51).

7.4 Alueiden itsehallintoa määrittävät tekijät

7.4.1 Notifikaatio Euroopan neuvostolle

Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirja (Euroopan neuvosto, 2016) määrittelee Euroopan unioniin kuuluvien maiden paikallis- ja aluehallinnon oikeuksia. Peruskirjan mukaan näihin oikeuksiin kuuluu muun muassa oikeus itsehallintoon, oikeus valita omat päätöksentekoelimet sekä oikeus omiin taloudelliseen voimavaroihin. Suomi ratifioi Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirjan vuonna 1991 ja sitä koskevan lisäpöytäkirjan vuonna 2012, ja koska Suomi ei ole ilmoittanut Euroopan neuvostolle soveltavansa peruskirjaa vain kuntiin, sitä sovelletaan myös hyvinvointialueisiin (Mölläri, 2021). Hyvinvointialueet eivät kuitenkaan täytä kaikkia peruskirjassa määriteltyjä itsehallinnon edellytyksiä: hyvinvointialueilla ei ole yleistä toimialaa, niillä ei ole oikeutta kerätä veroja tai maksujen määräämisoikeutta eivätkä hyvinvointialueet saa

myöskään ottaa lainaa (Mölläri, 2021). Tämän vuoksi Suomi on lähettänyt Euroopan neuvoston pääsihteerille seuraavan ilmoituksen:

> Suomi antaa Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen, jonka mukaan peruskirjan ratifioinnin jälkeen tapahtuneiden hallintorakenteiden muutosten johdosta peruskirjaa sovelletaan Suomessa paikallishallintoon (”kunnat”). Kuntia suuremmilla itsehallintoalueilla (Manner-Suomen ”hyvinvointialueet”) peruskirjaa sovelletaan seuraavilta osin: 2 artikla, 3 artikla, 4 artiklan 1 ja 3–6 kappale, 5 artikla, 6 artikla, 7 artikla, 8 artikla, 9 artiklan 1, 2 ja 4–7 kappaleet, 10 artikla ja 11 artikla. Koska edellä mainitut hallintorakenteiden muutokset eivät koske Ahvenanmaan itsehallintoaluetta, sovelletaan peruskirjaa Ahvenanmaalla paikallishallintoon (”kunnat”). (Valtioneuvoston asetus, 2021).

Paikallisen itsehallinnon peruskirja on aiheuttanut keskustelua myös Tanskassa. Tanska allekirjoitti Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirjan vuonna 1985 ja ratifioi sen vuonna 1988 (Battrup, 2018, s. 940). Tanskan ratifioinnissa olivat mukana Tanskan kunnat ja maakunnat lukuun ottamatta Färsaaria ja Grönlantia, mutta kun maakunnat lakkautettiin vuoden 2007 reformin yhteydessä, ratifioinnissa ovat sen jälkeen olleet mukana vain kunnat (Battrup, 2018, s. 940). Tanska ei myöskään ole allekirjoittanut lisäpöytäkirjaa (Battrup, 2018, s. 940).

Koska Tanskan alueille ei annettu verotusoikeutta eli niiden rahoitus tulee valtiolta ja kunnilta, eivätkä ne saa toteuttaa vapaaehtoisesti muita tehtäviä kuin mitä niille on tarkasti määrätty, alueet eivät täytä Euroopan unionin paikallisen itsehallinnon peruskirjan mukaista määritelmää paikallisesta[31] itsehallinnosta (Mehtonen, 2016, s. 4, 84). Tanskassa ollaan kuitenkin yleisesti sitä mieltä, että vuoden 1953 perustuslaissa taatut oikeudet paikalliseen itsehallintoon sekä täyttävät että jopa ylittävät Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan vaatimukset, ja että peruskirja on monelta kannalta suppeampi

[31] Hyvä kysymys onkin, voiko Tanskan alueita edes kutsua paikallishallinnoiksi. Niemannin (2019, s. 52) mukaan luokittelu on epämääräinen: toisaalta alueet ovat seurausta vuoden 2007 paikallishallinnon uudistuksesta, niillä on omat valtuustonsa ja Eurostat on luokitellut ne paikallishallinnoksi, mutta Tanskan keskushallinto (Ministry of the Interior and Housing, n.d.) ei kuitenkaan noudata tätä luokitusta: ”Denmark is divided into 98 municipalities (kommuner) and five regions (regioner), each covering several municipalities. Only the municipalities are considered local authorities.”

kuin Tanskan kuntien oikeus itsehallintoon Tanskan perustuslain ja paikallishallinnon lain mukaan (Battrup, 2018, s. 939–940). Battrupin (2018, s. 939) mukaan olettamus on kuitenkin väärä, vaikkei täysin aiheeton. Peruskirjaa ei ole saatettu osaksi Tanskan kansallista lainsäädäntöä, ja koska Tanskan oikeusjärjestelmä perustuu dualismin periaatteeseen, peruskirjalla ei ole suoraa vaikutusta keskus- ja paikallishallinnon väliseen oikeussuhteeseen (Battrup, 2018, s. 940). Tanskassa kuitenkin pyritään siihen, että kansainvälinen sopimus mukaan lukien peruskirja on osa oikeuden tulkintaa (Battrup, 2018, s. 940).

7.4.2 Rakenteelliset tekijät itsehallinnon määrittelijänä

Kirjallisuuskatsaus on tuottanut havaintoja siitä, että alueiden lukumäärä ja demokratiaaste ovat huomionarvoisia rakenteellisia tekijöitä, jotka vaikuttavat alueiden itsehallintoon. Niemivuo (2022, s. 462) on sitä mieltä, että Suomessa aluejako on tehty väärin ja se on ristiriidassa muiden Pohjoismaiden kehityssuuntien kanssa, joissa tavoitteena on asukasluvultaan suuremmat alueet. Suomen kohdalla Niemivuo (2022, s. 293) on sitä mieltä, että aluejaon kannalta luontevaa olisi alun perin ollut se, että jako olisi tehty valtakunnallisten vaalipiirien mukaan, jolloin Uusimaa olisi kokonaisuudessaan ollut yksi hyvinvointialue. Jos väkimäärältään iso Uusimaa olisi yksi hyvinvointialue, tarkoittaisiko se sitä, että muita pienempiä hyvinvointialueita olisi jouduttu yhdistämään? Vai kestäisikö hyvinvointialuerakenne sen, että joukossa on yksi selkeästi isompi alue? Myös Sundqvist (2022, s. 69) pohtii Suomen hyvinvointialueiden lukumäärää, ja on sitä mieltä, että todennäköisesti alueiden määrästä ja koosta tullaan keskustelemaan uudelleen.

Suomen alueiden keskimääräinen asukasluku on selvästi Ruotsin ja Tanskan alueita pienempi (ks. taulukko 7). Tämä aiheuttaa Niemivuon (2022, s. 461–462) mukaan sen, että väkimäärältään pienet hyvinvointialueet eivät kykene tuottamaan tarpeeksi laadukkaita hyvinvointipalveluja, ja joutuvat sen vuoksi tekemään yhteistyötä keskenään. Yhteistyö alueiden kesken kaventaa niiden itsehallintoa, koska tällöin alueet joutuvat väistämättä tekemään kompromisseja. Itsehallinnon näkökulmasta väkiluvultaan suuremmat alueet puoltavat siis paikkansa.

Rantamäki ja muut (2021, s. 391–392) ovat tutkimuksessaan alueellisesta yhdenvertaisuudesta maakunnallistuvissa sosiaali- ja terveydenhuollon rakenteissa päätyneet johtopäätökseen, että sote-uudistuksen perimmäiset tavoitteet laadukkaista ja yhdenvertaisista palveluista eivät voi toteutua, jos ei oteta huomioon paikallisyhteisöjen näkemystä asioista. Tutkimuksen mukaan sote-organisaatioiden johtotehtävissä toimivien näkemykset alueellisesta yhdenvertaisuudesta ja sen toteutumisesta poikkeavat maakuntien asukkaiden näkemyksistä. Kröger (2011, s. 149) löytää paradoksin pohjoismaisen hyvinvointimallin ja itsehallinnon välillä: vapaus tehdä päätöksiä paikallisesti on tyypillistä pohjoismaiselle hyvinvointivaltiolle, mutta samalla malli pitää alueellista yhdenmukaistamista ja keskushallintoa välttämättömänä toteuttaakseen kansalaisten tasa-arvoisuuden.

Ruotsin paikallishallinnolla katsotaan yleensä olevan laaja itsehallinto valtionhallintoon nähden, mutta vaikka Ruotsin perustuslaissa paikallishallinto nähdään yhtenä maan demokratian kulmakivistä, kuntalaissa (kommunallag) säädellään paikallishallinnolle myönnettyjä valtuuksia (Bäck, 2011, s. 257). Ruotsissa alueiden itsehallinnollista asemaa voi verrata kuntien asemaan (Valtiovarainministeriö, 2021a, s. 11). Näin ajateltuna Ruotsin alueet nauttivat vertailumaista vahvimmasta alueellisesta itsehallinnosta.

7.4.3 Alueiden tehtäväkenttä itsehallinnon määrittelijänä

Viime vuosikymmeninä valtio on siirtänyt kunnille ja alueille uusia hyvinvointipalveluihin liittyviä tehtäviä kaikissa Pohjoismaissa, sillä sen katsotaan lisäävän paikallisviranomaisten painoarvoa ja vaikutusvaltaa (Haveri, 2015, s. 140–141). Haveri (2015, s. 140–141) näkee tämän kaksiteräisenä miekkana: yhä kasvavasta hyvinvointitehtävästä on tullut kunnille rasite, kun palvelujen tarve kasvaa, mutta valtionavustukset sen sijaan vähenevät. Tämä voi Haverin mukaan aiheuttaa sen, että valtio joutuu lopulta puuttumaan alueen tai kunnan politiikkaan. Lopputulemana voi nähdä, että alueiden tai kuntien itsehallinto vähenee.

Alueilla ei Suomessa Ahvenanmaata lukuun ottamatta ole yleistoimialaa, eikä valtuutta päättää aluetta koskevista normeista. Tämä rajoittaa alueiden itsehallintoa. Tämän lisäksi itsehallintoa rajoittaa se, että alueilla ei ole mahdollisuutta ottaa itselleen uusia toimialoja omilla päätöksillään. Tanskan kohdalla alueiden tehtäväkenttä on rajatuin sisältäen lähinnä vain erikoissairaanhoidon, mutta myös sekä Suomessa että Ruotsissa alueiden tehtäväkenttä on rajattu. Myös sillä on merkitystä, kuinka valtio ohjaa lailla annettujen tehtävien suorittamista. Esimerkiksi Ruotsissa alueiden itsehallinto on niin vahva, että valtion on melko hankalaa puuttua alueen toimintaan.

Suomen sote-uudistus on saanut kritiikkiä muun muassa siitä, että verotusoikeuden poistaminen ja alueiden rajattu toimiala kaventavat alueiden itsehallintoa (Valtioneuvosto, 2021, s. 80). Hyvinvointialueiden tehtävät on rajattu sosiaali- ja terveyspalveluihin sekä pelastustoimeen, joten parlamentaarinen komitea (Valtioneuvosto, 2021, s. 80–81) on sitä mieltä, että niihin tuleekin liittyä vahva valtiollinen ohjaus. Komitea linjaa, että hyvinvointialueet voidaan kuitenkin nähdä itsehallinnollisina toimijoina, vaikka valtion ohjaus vaikuttaa kansalaisten mahdollisuuksia vaikuttaa ja tehdä päätöksiä alueilla. Lisäksi valtiolla katsotaan olevan oikeus vaikuttaa päätöksiin, joiden kustannuksista se viime kädessä vastaa. Ennen sote-uudistusta aluehallintovirastoilla ja ELY-keskuksilla oli lakiin perustuva toimivalta (Kettunen ja muut, 2016, s. 61).

7.4.4 Alueiden rahoitusjärjestelmä itsehallinnon määrittelijänä

Alue voi näyttää muodollisesti itsehallinnolliselta, kun sillä on kansan yleisillä ja yhtäläisillä vaaleilla valitsemat poliittiset päätöksentekijät. Kirjallisuudessa on kuitenkin tullut esille, että alueiden rahoitusjärjestelmä on vahvasti kytköksissä siihen, kuinka paljon alueilla varsinaisesti on itsehallintoa. Kirjallisuuskatsaus nostaa esille verotusoikeuden merkityksen: jos alue voi päättää itse erilaisista veroista, veroasteista tai verovähennyksistä, sillä on merkittävä vaikutus itsehallintoon. Kuitenkin tutkielman löydökset tuovat esiin myös sen, että alueen veropohjan mahdollinen heiveröisyys – esimerkiksi vaatimaton

talouskehitys tai pienituloisuus – voi kuitenkin vaikuttaa negatiivisesti verotusoikeuden käytännölliseen merkitykseen (esim. Valtioneuvosto, 2021, s. 124). Täytyy lisäksi muistaa, että kunnilla olevalla verotusoikeudella on tarkoituksena varmistaa, että kunta voi hoitaa muitakin kuin lakisääteisiä tehtäviä (Valtioneuvosto, 2021, s. 126). Alueilta puuttuu yleinen toimiala, eikä sen tarvitse – eikä se voi – hoitaa muita kuin lakisääteisiä tehtäviä.

Jäntti, Vakkala ja Sinervo (2019, s. 29) toteavat paikallisen itsehallinnon edellyttävän sitä, että kansalaisilla on oikeus sekä suoraan että välillisesti päättää ja vaikuttaa paikallishallinnon talouteen. Kuitenkin kun hyvinvointi alueellistetaan, se voi aiheuttaa ongelmia kansalaisten tasa-arvon kanssa: on mahdollista, että vain joidenkin alueiden asukkailla on oikeus tiettyihin sosiaalisiin palveluihin (McEwen, 2011, s. 77). McEwen (2011, s. 77) tuo esille myös sen, että alueet ovat hallinnoltaan pienemmät kuin valtio, ja yleensä – joskaan ei aina – alueilla on heikommat taloudelliset resurssit. Tämä voi McEwenin mukaan tarkoittaa esimerkiksi sitä, että alueiden talous on riippuvaisempi suppeammasta teollisuudesta.

Myös Tanskan alueiden verotusoikeuden puuttuminen vaikuttaa maan alueiden itsehallintoon. Ennen vuoden 2007 reformia rahoitus ja hallinto kävelivät käsi kädessä samalla hallinnon tasolla, mutta reformin jälkeen perinne rikottiin (Vrangbæk & Christiansen, 2005, s. 49). Verotusoikeuden poistumisen myötä alueiden itsehallinnosta on tullut kuntiin suhteutettuna heikko, ja samalla valtion ohjaus niin alueiden toiminnan kuin talouden suhteen on tullut vahvemmaksi (Valtiovarainministeriö, 2021b, s. 64).

Ruotsin alueiden verotusoikeuden katsotaan olevan olennainen osa niiden itsehallintoa (Valtioneuvosto, 2021, s. 63). Itsehallinto on niin vahva, että valtio ei voi puuttua alueen toimintaan, vaikka se olisi vaikeassa taloudellisessa tilanteessa (Valtioneuvosto, 2021, s. 63). Valtio ei kuitenkaan ole täysin voimaton alueiden itsehallintoon nähden, sillä valtio voi päättää veropohjaa koskevista säännöistä ja valtionosuuksien tasausjärjestelmästä päätetään keskitetysti (Bäck, 2011, s. 258).

Jotta alue voi toimia hyvin, niiden tehtävien ja rahoituksen tulee olla tasapainossa (Valtioneuvosto, 2021, s. 121). Jos valtio rajaa tiukasti alueiden tehtäviä ja alueiden päätäntävaltaa, myös rahoituksen osalta itsehallinto voi olla vähäistä rahoituksen tullessa pääosin tai kokonaan valtiolta (Valtioneuvosto, 2021, s. 121). Eli jos alueet saavat itse päättää tehtävistään, on alueiden tehtäväkenttä aidosti itsehallinnollinen ja tällöin alueilla tulisi olla päätäntävalta myös rahoituksen suhteen eli verotusoikeus (Valtioneuvosto, 2021, s. 121). Tämän toteuttaa tutkituista maista ainoastaan Ruotsi, jolla tutkielman vertailumaiden alueista on myös mahdollisuus ottaa velkaa ilman valtion lupaa. Suomen alueiden velanoton luvanvaraisuus on sikäli välttämätön, että koska valtio rahoittaa käytännössä alueiden kaiken toiminnan, alueille voisi tulla suuria ongelmia velan takaisin maksun kanssa.

7.5 Näköaloja alueiden tulevaisuuteen

Viimeisen parinkymmenen vuoden aikana alue- ja paikallishallinto on Pohjoismaissa ollut suurten muutosten kourissa (Kettunen ja muut, 2016, s. 67). Tässä näkyy Kettusen ja muiden mukaan kaksi erillistä trendiä: pyrkimyksenä on laajentaa alueiden maantieteellistä kokoa sekä sulauttaa valtion alue- ja paikallishallinto osaksi valtakunnallista virastokonsernia. Edellä mainitut trendit näkyvät Suomen, Ruotsin ja Tanskan hallintoreformeissa esimerkiksi siinä, että alueiden maantieteellistä kokoa on laajennettu uudistusten myötä, mutta keskustelussa esiintyy alueiden laajentaminen vielä enemmän.

Ruotsissa alueiden määrän vähentämisestä on ollut keskustelua. Suomessa keskustelua on herättänyt muun muassa Uudenmaan jakaminen useammaksi hyvinvointialueeksi. Suomessa ongelmana on väestön maantieteellinen jakautuminen epätasaisesti. Helsinki on jo jätetty hyvinvointialueiden ulkopuolelle, mutta entä jos Uusimaa – ilman Helsinkiä – olisi kokonaisuudessaan yksi hyvinvointialue? Minkälaisia vaikutuksia sillä olisi muihin hyvinvointialueihin, jotka olisivat sitä huomattavasti väkiluvultaan pienempiä? Pitäisikö vastaavasti muita hyvinvointialueita yhdistää keskenään? Niemivuo (2022, s. 462) puoltaa suurempia alueita sillä, että pienet alueet eivät voi samalla tavalla tuottaa tarvittavan

laadukkaita palveluja, ja ne joutuvat tekemään keskenään yhteistyötä. Vastaus siihen, kaventaako yhteistyö pienten alueiden itsehallintoa, tullaan saamaan vasta kun hyvinvointialueet ovat olleet toiminnassa jonkin aikaa.

Lidström (2007, s. 500) toteaa, että vaikka alueilla on hallinnollinen perusta, Euroopan maissa esiintyy keskustelua siitä, kuinka tätä pitäisi muokata vastaamaan uusiin tarpeisiin ja vaatimuksiin. Lidströmin mukaan näyttäisi olevan yleinen käsitys, että jos aluehallintoa uudistetaan, nykyiset ja tulevat yhteiskunnalliset, taloudelliset ja poliittiset ongelmat voidaan hoitaa paremmin. Suomi on osaltaan vastaamassa tähän käsitykseen: aluehallinnon luomisella uskotaan olevan positiivisia vaikutuksia hyvinvointipalvelujen tasapuoliseen ja kustannustehokkaampaan tuottamiseen. Muutoinhan näin laajaa uudistusta ei olisi edes lähdetty toteuttamaan.

Vasemmiston ja oikeiston välillä on selkeää mielipide-eroa aluetason olemassaolosta ja tulevaisuudesta (Sundqvist, 2022, s. 68). Kärjistettynä vasemmisto puolustaa aluetasoa, kun taas kaikissa Pohjoismaissa on oikeistopuolueita, joiden mielestä aluetaso on turha hallinnollinen taso (Sundqvist, 2022, s. 68). Kuitenkaan kaikki poliittiset erot eivät johdu ideologiasta, vaan myös maantieteellisillä asioilla näyttää olevan merkitystä; kaupunkikeskeisemmät puolueet ovat paikallishallinnon kannalla, kun taas maaseutupuolueet tukevat aluetasoa, sillä se osin symboloi valtion päätöksenteon hajauttamista (Sundqvist, 2022, s. 68). Ruotsin osalta poliittinen odotus on se, että haasteisiin kyetään vastaamaan nykyisen verovaroin maksetun järjestelmän puitteissa (Saltman, 2015, s. 211). Kuitenkin haasteiden laajuus viittaa siihen, että aiempi hidas muutosprosessi ei ole riittävä, vaan tarvitaan uusia tapoja tuottaa terveyspalveluja – olkoon se sitten monimuotoisuuden ja valinnanvapauden lisääminen tai alueiden ja kuntien yhteistyön muuttaminen (Saltman, 2015, s. 211). Saltman (2015, s. 211) toteaakin, että tulevaisuudessa haasteiden ratkaiseminen vaatii huomattavasti suurempia ja laajempia muutoksia perinteiseen julkiseen palvelujärjestelmään.

8 Pohdinta

8.1 Johtopäätökset

Maailman mittakaavassa teollisuusmailla on pitkä historia hallinnon hajauttamisessa, kun taas kehitysmaat[32] ovat vasta viimeisten vuosikymmenien aikana alkaneet seurata tätä esimerkkiä (Rodden ja muut, 2003, s. 3). Tätä vasten on mielenkiintoista peilata Suomen tilannetta. Ennen sote-uudistusta hallinto oli hajautetumpaa, mutta nyt hyvinvointialueiden myötä valtion hallinta ja ohjaus on kasvanut eli Suomi on ottanut askeleen kohti tiukempaa valtiojohtoisuutta. Valtio rahoittaa alueiden toiminnan lähes kokonaan, eikä alueilla ole yleistä toimialaa. Kuntia on rakennettu ja vahvistettu Suomessa 150 vuoden ajan, mutta nyt sote-uudistuksen myötä voidaan ajatella, että kelkka on kääntynyt toiseen suuntaan ainakin jonkin verran. Aluetason voimistumisen myötä on jouduttu tinkimään subsidiariteettiperiaatteesta, kun ihmisiä koskevia päätöksiä ei enää samassa mittakaavassa tehdä niin lähellä kuin aiemmin. Selkeää vastausta siihen, onko tiukempi valtiojohtoisuus parempi vaihtoehto terveydenhuollon järjestämisessä ja rahoittamisessa, saadaan vielä odottaa. Sellers ja Lidström (2007, s. 610) olivat jo vuonna 2007 sitä mieltä, että keskitetyt päätökset ja resurssit ovat Pohjoismaisten kaltaisille hyvinvointivaltioille ratkaisevan tärkeitä. Tämä näkemys puoltaisi sitä, että Suomen ratkaisu tiukemmasta valtiojohtoisuudesta on toimiva ratkaisu, jos Suomi haluaa pitää kiinni hyvinvointivaltion periaatteesta. Aluehallinnon järjestäminen ja ohjaus on myös poliittinen kysymys. Kevään 2023 eduskuntavaaleissa oikeistopuolueet saivat vaalivoiton, joten nähtäväksi jää, minkälaisia vaikutuksia sillä on aluehallintoon ja hyvinvointialueiden toimintaan.

Myös Tanskan alueilta puuttuu verotusoikeus, mutta kunnat rahoittavat alueiden toimintaa noin viidenneksen. Kunnilla on mahdollisuus vaikuttaa rahoituksen suuruuteen puuttumalla ennaltaehkäisevästi asukkaittensa terveyteen, sillä rahoituksen määrä riippuu

32 Kehitysmaissa hajauttamisen kannalta välttämättömän instituutiot ovat kuitenkin usein valitettavan heikkoja (Rodden ja muut, 2003, s. 3).

siitä, kuinka paljon kunnan asukkaita hoidetaan alueiden sairaaloissa. Tanska onkin tutkielman vertailumaista lähimpänä lokalismia, kun kuntataso on vahvemmin mukana päätöksenteossa.

Näyttää siltä, että regionalisaatio ideana toimii tutkielman vertailumaista vahvimmin Ruotsissa. Luvussa 2.4 mainitaan, että ruotsalaiset tutkijat Olsson ja Åström pitävät ruotsalaista regionalismia epätodennäköisenä, koska Ruotsissa ei esiinny erillistä alueellista identiteettiä, vaan Ruotsi tunnetaan pikemminkin vahvasta kansallisesta identiteetistä. Kuitenkin Ruotsin alueet ovat vahvoja toimijoita julkisissa palveluissa ja hyvinvointivaltion ylläpidossa. Lisäksi niillä on itsehallinnon kannalta hyvin keskeinen oikeus verottaa ja päättää verotuksen tasosta itsenäisesti. Ruotsin regionalisaatio onkin siis pikemmin hallinnollista.

Tutkielman vertailumaiden pääkaupungeista Helsingin asema poikkeaa Kööpenhaminasta ja Tukholmasta. Kööpenhamina ja Tukholma ovat osa aluetta, mutta Helsinki ei kuulu mihinkään hyvinvointialueeseen. Koska Helsinki ei ole hyvinvointialue, onko sillä loppujen lopuksi laajemmat oikeudet hallita sosiaali- ja terveyspalveluja? Helsingillä on mahdollisuus käyttää omia rahojaan sote-palveluihin esimerkiksi mahdollistamalla niille paremmat kiinteistöt ilman, että siihen tarvitaan valtion lupa. Seuraako Helsingin erityisasemasta se, että Helsingin tarjoamat sote-palvelut ovat paremmat kuin ympäröivien hyvinvointialueiden palvelut? Jos näin on, voiko tämä pidemmällä tähtäimellä vaikuttaa jopa maan sisäiseen muuttoliikkeeseen? Aiheuttaako tämä epätasa-arvoa Helsingin ja hyvinvointialueiden välillä? Kysymyksiä riittää, mutta niihin vastaaminen jää tulevaisuuteen.

Tutkielman keskeisenä kysymyksenä on alueiden itsehallinto ja sen laajuus. Kirjallisuudessa yhdeksi itsehallinnon mittariksi on noussut vahvasti se, kuinka paljon valtaa itsehallinnollisella alueella on tehtävien rahoituksen suhteen. Kuten on todettu, Ruotsin alueilla on vahvin itsehallinnollinen asema, etenkin kun itsehallinnon vahvuutta peilataan

rahoitusjärjestelmään. Suomen ja Tanskan alueet ovat täysin riippuvaisia valtiolta tulevasta rahoituksesta, mikä kaventaa niiden itsehallintoa. Tanskan alueiden budjetit ovat tiukasti valtion määrittelemiä ja valvomia, että vaikka niiden ylityksestä saa sanktioita, alueet ovat hyvin pysyneet budjetin laatimissa rajoissa. Suomessa budjetissa pysyminen nähdään paremmin vasta sitten, kun hyvinvointialueiden ensimmäinen toimintavuosi on päättynyt, mutta viitteitä vaikeuksiin on jo nyt.

Vaikka tutkielman punaisena lankana on alueiden itsehallinnon laajuus, voidaan kuitenkin esittää kysymys, onko alueiden vahva itsehallinto päämäärä vai kaventaako se mahdollisesti koko maan asukkaiden tasapuolisuutta terveydenhuollon palvelujen saajina. Tarvitseeko alueilla olla vahva itsehallinto? Kukin vertailumaa on maailmanlaajuisesti asukasluvultaan pieni valtio, ja kussakin maassa terveydenhuollon kustannukset ovat korkeita. Jos alueet saavat – tai joutuvat, näkökannasta riippuen – itse järjestämään terveydenhuollon ja sen rahoituksen, tulee väkisinkin eteen se, että koko maata on vaikea pitää tasapuolisesti asuttuna. Kalliita hoitoja ei voida myöskään jokaisella alueella taata, mikä asettaa alueiden asukkaat epätasa-arvoiseen asemaan. Tähän liittyen myös alueiden verotusoikeus ei ole täysin yksiselitteinen asia, sillä alueiden verotuspohja vaihtelee.

Sote-uudistuksen toteutuminen on Suomessa iso ja merkittävä hallinnollinen reformi. On haluttu pitää kiinni hyvinvointivaltiosta ja sen palveluista, mutta samalla on haluttu ottaa taakkaa pois kuntien harteilta. Sote-uudistusta voikin verrata hypyksi tuntematto-maan.

8.2 Tutkielman tekoprosessista ja jatkotutkimusaiheita

Tutkimuskohteen ajankohtaisuus toi tutkimusprosessiin oman mausteensa. Tutkimusaihe valikoitui ennen kuin hyvinvointialueet aloittivat toimintansa, joten tutkielman teossa päästiin paraatipaikalta seuraamaan alueiden toiminnan alkuaskelia. Aiheen ajankohtaisuuden vuoksi tutkielman teossa oli haasteellista löytää tarpeeksi relevanttia tut-

kimuskirjallisuutta hyvinvointialueista, mutta se oli tiedossa aihetta valitessa. Tämä vaikutti luonnollisesti myös tutkimusmetodin valintaan; täysin systemaattista kirjallisuuskatsausta olisi ollut hankala tehdä aineiston ohuuden vuoksi. Tutkimusta Suomen hyvinvointialueista löytynee jatkossa paremmin, nyt keskiössä oli eri tahojen katselmukset ja ennakoinnit reformista. Tutkimusaineistoksi olisi hyvin voinut sisällyttää eri medioiden tuottaman sisällön, mutta tästä luovuttiin tutkielman laajuuden rajallisuuden vuoksi. Tanskan kohdalla vuoden 2007 hallinnollinen reformi on tapahtunut sen verran kauan aikaa sitten, että siitä on ehditty julkaista paljon tutkimuksia, mutta kuitenkin sen verran lähellä, että sen tutkimiseen on vielä kiinnostusta. Ruotsin kohdalla relevantin tutkimuskirjallisuuden löytäminen oli hankalinta, koska aluehallinto on toiminut Ruotsissa jo vuosikymmeniä, eikä 1970-luvun reformeista löydy samalla tavalla tutkimusta kuin lähimenneisyyden reformeista.

Tutkimuksen teko sen haasteista huolimatta on ajankohtaisuutensa vuoksi ollut antoisaa, sillä samalla on päässyt syventymään kunnolla aiheeseen, joka koskettaa aivan tavallisen kansalaisen elämää. Ymmärrys myös vertailumaiden tilanteesta on lisääntynyt roimasti, jolloin Suomen tekemiä päätöksiä voi arvioida laajemmalla mittakaavalla. Kunnat ovat saaneet nauttia laajasta itsehallinnosta, joten on aiheellista pohtia, miksi Suomi on päätynyt rajoittamaan alueellista itsehallintoa.

Jatkotutkimusaiheita tämän tutkielman aiheen tiimoilta löytyy runsaasti. Vaikka tähän tutkielmaan haluttiin alueellinen näkökulma, jonka vuoksi Norja ja Islanti rajautuivat vertailumaista pois, olisi mielenkiintoista verrata terveydenhuollon järjestämisen toteutumista kaikkien Pohjoismaiden kesken. Olisi myös mielenkiintoista vertailla Suomen, Ruotsin ja Tanskan tilannetta myöhemmin, kun Suomen hyvinvointialueet ovat päässeet toiminnassa kunnolla vauhtiin. Lisäksi vertaileva tutkimus eri hyvinvointialueiden kesken olisi hyödyllistä hyvinvointialueita kehitettäessä: Toimiiko jokin asia paremmin jollain tietyllä alueella ja mistä tämä voisi johtua? Entä kaipaavatko alueiden asukkaat vahvempaa itsehallintoa? Tärkeintä kuitenkin on, että aluereformia ja sen vaikutuksia tutkitaan –

mahdollisesti vertaillen muiden maiden ratkaisuja –, jotta tulevaisuuden päättäjät pystyvät kehittämään alueista entistä toimivampia ja tasavertaisempia tutkitun tiedon pohjalta.

9 Lähteet

Airaksinen, J. & Haveri, A. (2012). How do local governments change? *Kunnallistieteellinen aikakauskirja 40:4,* s. 301–312. https://urn.fi/URN:NBN:fi:uta-201301241014

Alasuutari, P. & Lampinen, M. (2006). OECD ja suomalaisen projektiyhteiskunnan synty. Teoksessa K. Rantala, & P. Sulkunen (toim.) *Projektiyhteiskunnan kääntöpuolia,* s. 56–70. Gaudeamus.

Allardt, E. (2004). Vertailevan sosiologian tutkimusryhmä. Teoksessa R. Alapuro & I. Arminen (toim.) *Vertailevan tutkimuksen ulottuvuuksia*, s. 25–40. WSOY.

Andersen, H. T. (2008). The emerging Danish government reform – centralised decentralisation. Urban Research & Practice, 1(1), 3–17. https://doi.org/10.1080/17535060701795298

Andersen, P. T., & Jensen, J.-J. (2010). Healthcare reform in Denmark. *Scandinavian Journal of Public Health*, *38*(3), 246–252. https://doi.org/10.1177/1403494809350521

Andersson, K., & Sjöblom, S. (2013). Localism in Finland: The changing role and current crisis of the Finnish municipal system. *Local Economy*, *28*(3), 240–256. https://doi.org/10.1177/0269094212474872

Anttiroiko, A.-V., & Valkama, P. (2017). The role of localism in the development of regional structures in post-war Finland. *Public Policy and Administration*, *32*(2), 152–172. https://doi.org/10.1177/0952076716658797

Arter, D. (2022). Personal representation or party representation? Elections in the autonomous Åland Islands. *Regional and Federal Studies,* 32:4, 511–524. https://doi.org/10.1080/13597566.2022.2047940

Battrup, G. (2018). Challenges of the Implementation of the European Charter of Local Self-Government in Danish Legislation. *Lex Localis – Journal of Local Self-Government,* Vol. 16, No. 4, 939–949.

Blomqvist, P., & Bergman, P. (2010). Regionalisation Nordic Style: Will Regions in Sweden Threaten Local Democracy? *Local Government Studies,* 36:1, 43-74, DOI: 10.1080/03003930903435740

Briffault, R. (1999). *Localism and Regionalism.* Columbia Law School, Public Law and Legal Theory Working Paper No. 1, August 1999. http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.198822

Bundgaard, U., & Vrangbæk, K. (2007). Reform by Coincidence? Explaining the Policy Process of Structural Reform in Denmark. *Scandinavian Political Studies*, *30*(4), 491–520. https://doi.org/10.1111/j.1467-9477.2007.00190.x

Bäck, H. (2011.) Sweden. Teoksessa H. Heinelt & X. Bertrana (toim.) *The Second Tier of Local Government in Europe. Provinces, Counties, départements and Landkreise in Comparison,* s. 243–268. Routledge.

Cartwright, M. (2018, 22. marraskuuta). *Feudalism*. Noudettu 6.11.2022 osoitteesta https://www.worldhistory.org/Feudalism/

Christiansen, T. (2012). Ten years of structural reforms in Danish healthcare. *Health Policy (Amsterdam, Netherlands)*, *106*(2), 114–119. https://doi.org/10.1016/j.healthpol.2012.03.019

Christiansen, T., & Vrangbæk, K. (2018). Hospital centralization and performance in Denmark-Ten years on. *Health Policy (Amsterdam, Netherlands)*, *122*(4), 321–328. https://doi.org/10.1016/j.healthpol.2017.12.009

Dahlberg, M. (2010). Local government in Sweden. Teoksessa A. Moisio (toim.) *Local public sector in transition: A Nordic perspective*, s. 122–147. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT. https://www.doria.fi/handle/10024/148891

Danmarks statistik. (2023). *Befolkningstal.* Noudettu 16.3.2023 osoitteesta https://www.dst.dk/da/Statistik/emner/borgere/befolkning/befolkningstal

Danske Regioner. (2021.) *Om de fem regioner.* Noudettu 28.11.2021 osoitteesta https://www.regioner.dk/services/om-de-fem-regioner

Danske Regioner. (2022a). *Regionalvalget*. Noudettu 25.4.2022 osoitteesta https://www.regioner.dk/services/om-de-fem-regioner/regionalvalget

Danske Regioner. (2022b). *Om de fem regioner.* Noudettu 25.4.2022 osoitteesta https://www.regioner.dk/services/om-de-fem-regioner/undervisningsmateriale/om-de-fem-regioner

Ekonomifakta (2022, 18. maaliskuuta). Kommunala utjämningssystemet. Noudettu 4.11.2022 osoitteesta https://www.ekonomifakta.se/Fakta/Offentlig-ekonomi/kommunal-ekonomi/kommunala-utjamningssystemet/

Euroopan neuvosto. (2016). *Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja.* Euroopan neuvosto.

Evans, M., Marsh, D., & Stoker, G. (2013). Understanding localism. *Policy Studies*, *34*(4), 401–407. https://doi.org/10.1080/01442872.2013.822699

Fawcett, L. (2004). Exploring Regional Domains: A Comparative History of Regionalism. *International Affairs*, *80*(3), 429–446. https://doi.org/10.1111/j.1468-2346.2004.00391.x

Fawcett, L. (2005). Regionalism from an Historical Perspective. Teoksessa M. Farrell, B. Hettne & L. Van Langenhove (toim.) *Global Politics of Regionalism*, 21–37. ISBN: 0 7453 2263 8

Glenngård, A., Hjalte, F., Svensson, M., Anell, A. & Bankauskaite, V. (2005). *Health Systems in Transition: Sweden.* Copenhagen, WHO Regional Office for Europe on behalf of the European Observatory on Health Systems and Policies. Noudettu 23.11.2022 osoitteesta https://apps.who.int/iris/handle/10665/107738

Greve, C. (2006). Public management reform in Denmark. *Public Management Review*, *8*(1), 161–169. https://doi.org/10.1080/14719030500518956

Haveri, A. (2015). Nordic local government: a success story, but will it last? *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 28, No. 2, 136–149.

Haveri, A. & Airaksinen, J. (2011). Itsehallinto asukkaiden paikalliseen itsehallintoon perustuvana hallintana. Teoksessa A. Haveri, J. Stenvall & K. Majoinen (toim.) *Kunnallisen itsehallinnon peruskivet* (s. 51–62). Kuntaliiton verkkojulkaisu. Acta nro 224. Noudettu 5.1.2022 osoitteesta https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2011/1402-kunnallisen-itsehallinnon-peruskivet-acta-nro-224

HE 198/2002. *Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Kainuun hallintokokeilusta.*

HE 56/2021. *Hallituksen esitys eduskunnalle sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen lainsäädäntöön sekä eräihin muihin lakeihin tehtävistä muutoksista hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevasta lainsäädännöstä johtuen.*

Heimberg, U. (2019). *Kuntien valtionosuusjärjestelmät Pohjoismaissa*. Valtiovarainministeriö. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2019:51. http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-033-4

Helsinki. (2021). *Helsingin sote-palvelut uudistuvat. Sote-uudistus*. Helsingin kaupunki. Noudettu 30.11.2021 osoitteesta https://www.hel.fi/sote/fi/esittely/sote-uudistus/

Hettne, B. (2005). Beyond the 'new' regionalism. *New Political Economy*, *10*(4), 543–571. https://doi.org/10.1080/13563460500344484

Heuru, K. (2001). *Itsehallinnon aika*. Kunnallisalan kehittämissäätiön Polemia-sarjan julkaisu nro 40. ISBN: 952-9740-80-8

Heuru, K., Mennola, E., & Ryynänen, A. (2011). *Kunta. Kunnallisen itsehallinnon perusteet.* https://urn.fi/URN:ISBN:978-951-44-8480-3

Hjerppe, R., Ilmakunnas, S., Valppu, P. & Voipio, I. (1999). Johdanto. Teoksessa R. Hjerppe, S. Ilmakunnas, P. Valppu & I. Voipio (toim.) *Hyvinvointivaltio 2000-luvun kynnyksellä*. VATT-vuosikirjan 1999 artikkelit (s. 1–10). Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. ISBN: 951-561-302-7

Hyyryläinen, E. (2011). Vertailua koskevat käsityksemme. Teoksessa E. Hyyryläinen & O-P. Viinamäki (toim.) *Julkinen hallinto ja julkinen johtaminen. Juhlakirja professori Ari Salmisen 60-vuotispäivän kunniaksi* (s. 64–74). Acta Wasaensia no 238. Julkisjohtaminen 16. Universitas Wasaensis. https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-476-340-0

Hyyryläinen, E. & Viinamäki, O-P. (2009). Kansallinen kulttuuri kansainvälisissä hallintovertailuissa. Pragmaattinen näkökulma vertailuasetelmien muodostamiseen. *Hallinnon tutkimus 28:4*, 56–68. https://urn.fi/URN:NBN:fi:ELE-1492391

Hörnström, L. (2013). Strong Regions within the Unitary State: The Nordic Experience of Regionalization. *Regional & Federal Studies*, *23*(4), 427–443. https://doi.org/10.1080/13597566.2013.765867

Indentigs- og Sundhedsministeriet. (2005). *The Local Government Reform – in Brief.* Noudettu 9.2.2023 osoitteesta https://english.im.dk/media/22359/the-local-government-reform-in-brief.pdf

Jyränki, A. (2000). *Uusi perustuslakimme*. Iura Nova.

Jyränki, A. (2003). *Valta ja vapaus*. Talentum Media Oy.

Jäntti, A., Vakkala, H. & Sinervo, L-M. (2019). Challenges of the Implementation of the European Charter of Local Self-Government in Finnish Legislation. *Lex Localis – Journal of Local Self-Government,* Vol. 17, No. 1, 23–33.

Keating, M. (2017). Contesting European regions. *Regional Studies*, *51*(1), 9–18. https://doi.org/10.1080/00343404.2016.1227777

Kettunen, P. (2001). *The Nordic Welfare State in Finland*. Scandinavian Journal of History, 26:3, 225–247. DOI: 10.1080/034687501750303864

Kettunen, P., Sandberg, S., & Fredriksson, C. (2016). *Eurooppalaiset hallintojärjestelmät vertailussa* [Raportti]. Valtioneuvoston kanslia. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/79593

Kornai, J. (1986). The Soft Budget Constraint. *Kyklos*, *39*(1), 3–30. https://doi.org/10.1111/j.1467-6435.1986.tb01252.x

Kornai, J., Maskin, E., & Gerard, R. (2003). Understanding the Soft Budget Constraint. *Journal of Economic Literature*, *41*(4), 1095–1136.

Kortelainen, M., Kotakorpi, K. & Lyytikäinen. T. (2021). Hyvinvointialueiden rahoitusmallin kannustinvaikutukset. *Kansantaloudellinen aikakauskirja 2/2021,* s. 203–210.

Kortelainen, M. & Lapointe, S. (2019). *Inefficiencies in the Financing of Finnish County Governments. Lessons from the Literature on Fiscal Federalism.* Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. VATT Research Reports 188/2019. https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-274-231-5

Kotimaisten kielten keskus Kotus. (2020). *Kannanotto hallinnollisen yksikön ja toimialueen nimitysehdotukseen hyvinvointialue.* Sähköposti sosiaali- ja terveysministeriölle 7.10.2020 sekä 9.10.2020. Noudettu 11.12.2022 osoitteesta https://www.kotus.fi/kotus/organisaatio/lausunnot_ja_kannanotot/lausuntojen_ja_kannanottojen_arkisto_2001-2020

Kröger, T. (2011). Retuning the Nordic welfare municipality. Central regulation of social care under change in Finland. *International Journal of Sociology and Social Policy* Vol. 31 No. 3/4, s. 148-159. DOI 10.1108/01443331111120591

Kuotola, Y. (2009). *Kunnan raja* [väitöskirja, Tampereen yliopisto]. Trepo. https://urn.fi/urn:isbn:978-951-44-7841-3

Laakso, S. & Loikkanen, H. (2004). *Kaupunkitalous. Johdatus kaupungistumiseen, kaupunkien maankäyttöön sekä yritysten ja kotitalouksien sijoittumiseen.* Gaudeamus.

Laki hyvinvointialueesta 29.6.2021/611. Finlex. Noudettu 19.5.2022 osoitteesta https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2021/20210611

Laki hyvinvointialueen rahoituksesta 29.6.2021/617. Finlex. Noudettu 29.7.2022 osoitteesta https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2021/20210617

Laki sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisestä Uudellamaalla 29.6.2021/615. Finlex. Noudettu 2.2.2023 osoitteesta https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2021/20210615

Lidström, A. (2007). Territorial Governance in Transition. *Regional and Federal Studies Vol. 17, No. 4*, 499–508. DOI: 10.1080/13597560701691896

Lidström, A. (2011). Regional Self-government and Democracy. Teoksessa T. Herrschel & P. Tallberg (toim.) *The Role of Regions? Network, Scale, Territory*, s. 21–34.

Loikkanen, H., Laakso, S. & Sullström, R. (1997). Syvenevä integraatio ja aluetaloudellinen kehitys. *Kansantaloudellinen aikakauskirja 93 (1997):2,* s. 306–320. http://hdl.handle.net/10224/3858

Loughlin, J. (1996). “Europe of Europe of the Regions” and the Federalization of Europe. *Publius: The Journal of Federalism*, Volume 26, Issue 4, Fall 1996, 141–162. https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.pubjof.a029875

Loughlin, J. (2013). Reconfiguring the nation-state. Hybridity vs. uniformity. Teoksessa J. Louglin, J. Kincaid & W. Swenden (toim.) *Routledge Handbook of Regionalism and Federalism* (s. 3–18). Taylor & Francis Books.

Loughlin, J., Lidstrom, A., & Hudson, C. (2005). The Politics of Local Income Tax in Sweden: Reform and Continuity. *Local Government Studies*, *31*(3), 351–366. https://doi.org/10.1080/03003930500095210

Manssila, S. & Mattsson, L. (2019). *Maakunta- ja sote-uudistuksen loppuraportti. Kokemuksia valmistelutyöstä, oppeja sekä johtopäätöksiä*. Valtiovarainministeriön julkaisuja – 2019:40. http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-022-8

Matikainen, T. (2014). *Rahoitusperiaate kunnallisen itsehallinnon turvaajana. Tutkimus rahoitusperiaatteen toteutumisesta* [väitöskirja, Helsingin yliopisto]. Helda. http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-10-7836-1

McEwen, N. (2011). Regional Government and the Welfare State. Teoksessa T. Herrschel & P. Tallberg (toim.) *The Role of Regions? Network, Scale, Territory* s. 73–84.

Meinander, H. (2021). Three driving forces. Structural challenges for Nordic democracies in the 2010s. Teoksessa A. Koivunen, J. Ojala & J. Holmén (toim.) *The Nordic Economic, Social and Political Model,* s. 20–36. Routledge.

Mehtonen, M. (2016). *Tanskan malli. Selvitys kuntatalouden ohjauksesta.* Kuntaliitto. Noudettu 3.7.2022 osoitteesta https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2016/1791-tanskan-malli

Melin, H. (2005). Vertailevan tutkimuksen monet lähtökohdat. Teoksessa P. Räsänen, A. Anttila & H. Melin (toim.), *Tutkimus menetelmien pyörteissä. Sosiaalitutkimuksen lähtökohdat ja valinnat*, s. 53–65. PS-Kustannus.

Merriam-Webster. (n.d.). *Welfare statism.* Merriam-Webster.com dictionary. Noudettu 8.1.2023 osoitteesta https://www.merriam-webster.com/dictionary/welfare%20statism

Ministry of the Interior and Housing. (n.d.) *About municipalities and regions.* Noudettu 11.2.2023 osoitteesta https://english.im.dk/responsibilities-of-the-ministry/governance-of-municipalities-and-regions/about-municipalities-and-regions/

Musgrave, M. (1986). Multi-level-Finance (1958). Teoksessa Musgrave, R. (toim.) *Public Finance in a Democratic Society. Volume II: Fiscal Doctrine, Growth and Institutions. Collected Papers of Richard A. Musgrave*, s. 3–8. Harvester Press.

Musgrave, R. & Musgrave, P. (1984). *Public Finance in Theory and Practice*. International Student Edition. Fourth Edition.

Mutanen, A. (2017). Itsehallinto valtiosääntöoikeudellisena käsitteenä julkishallinnon uudistuksissa – yhteistarkastelussa kuntien ja niitä suurempien alueiden itsehallinto. Referee-artikkeli. Edilex 2017/23. Noudettu 6.1.2022 osoitteesta https://www.edilex.fi/artikkelit/17728

Mäenpää, O. (1981). *Kunnan hallinto. Tutkimus hallitusmuodosta ja kunnallislaista kunnan hallinnon perustana*. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja N:o 152.

Mäkinen, E. (2017). Kuntien ja maakuntien valvonta Pohjoismaissa. *Lakimies* 1/2017. Noudettu 6.1.2022 osoitteesta https://www.edilex.fi/lakimies/17556

Mölläri, M. (2021, 9. syyskuuta). *Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirjan soveltaminen hyvinvointialueisiin* [muistio]. Noudettu 4.2.2023 osoitteesta https://valtioneuvosto.fi/paatokset/paatos?decisionId=0900908f8075182f

Nationalencyklopedin. (2022). *Region*. Noudettu 29.4.2022 osoitteesta https://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/l%C3%A5ng/region

Niemann, F-S. (2019). Denmark. Teoksessa R. Geißler, G. Hammerschmid & C. Raffer (toim.) *Local Public Finance in Europe. Country Reports,* s. 51–60.

Niemi-Iilahti, A. (2007). Paikallishallinto kansainvälisen vertailun kohteena. Teoksessa A. Salminen (toim.) *Hallintovertailun metodologia*. Vaasan yliopiston julkaisuja. Tutkimuksia 234, Hallintotiede 26, s. 88–106.

Niemivuo, M. (2013). *Aluehallinto ja aluepoliittinen lainsäädäntö.* Lakimiesliiton kustannus.

Niemivuo, M. (2022). *Uusi aluehallinto – hyvinvointialueista maakuntaitsehallintoon?* Kauppakamari.

Nousiainen, J. (1998). *Suomen poliittinen järjestelmä*. WSOY.

Oates, W. E. (1999). An essay on fiscal federalism. *Journal of Economic Literature*, *37*(3), 1120–1149.

Oikeusministeriö. (2023a). *Hyvinvointialueiden nimet ja alueet.* Noudettu 7.1.2023 osoitteesta https://vaalit.fi/hyvinvointialueet

Oikeusministeriö. (2023b). *Aluevaltuustot*. Noudettu 8.1.2023 osoitteesta https://vaalit.fi/aluevaltuustot

Olsson, J. & Åström, J. (2003). Why Regionalism in Sweden? *Regional & Federal Studies*, 13:3, 66-89, DOI: 10.1080/13597560308559435

OECD. (2021a). *Finland: Country Health Profile 2021, State of Health in the EU.* OECD Publishing, Paris. https://doi.org/10.1787/2e74e317-en

OECD. (2021b). *Denmark: Country Health Profile 2021, State of Health in the EU*. OECD Publishing, Paris. https://doi.org/10.1787/2dce8636-en

OECD. (2021c). *Sweden: Country Health Profile 2021, State of Health in the EU*. OECD Publishing, Paris. https://doi.org/10.1787/b9027e42-en

Palmgren, S. (2020). De statsrättsliga garantierna för Ålands självstyrelse. *Tidskrift utgiven av juridiska föreningen i Finland*, 6/2020, s. 689–715.

Parviainen, S. (1996). *Optimaalinen työnjako fiskaalisessa federalismissa.* VATT-keskustelualoitteita 123. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2018042619091

Pettersson-Lidbom, P. (2010). Dynamic Commitment and the Soft Budget Constraint: An Empirical Test. *American Economic Journal.* Economic Policy Vol 2., Iss. 3, 154–179. DOI:10.1257/pol.2.3.154

Pohjoismaiden neuvosto (2022). *Pohjoismaiden neuvoston jäsenet*. Noudettu 16.10.2022 osoitteesta https://www.norden.org/fi/nordic-council-membersAd

Purkarthofer, E. & Mattila, H. (2018). Integrating regional development and planning into "spatial planning" in Finland: The untapped potential of the Kainuu experiment. *Administrative Culture. Vol 18 No 2,* 149–174. https://doi.org/10.32994/ac.v18i2.166

Raffer, C. & Valesco, N. (2019). Sweden. Teoksessa R. Geißler, G. Hammerschmid & C. Raffer (toim.) *Local Public Finance in Europe. Country Reports,* s. 202–212.

Ranta, T., Laasonen, V., Manu, S., Leskelä, R-L., Rissanen, A., Uusikylä, P. & Tala, J. (2019). *Maakunta- ja sote-uudistuksen valmistelun tuki.* Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:29. http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-732-1

Rantamäki, N., Kattilakoski, M., & Halonen, M. (2021). Alueellinen yhdenvertaisuus maakunnallistuvissa sosiaali- ja terveydenhuollon rakenteissa. *Yhteiskuntapolitiikka*, 86(4), 383- 394. http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2021091546266

Regeringskansliet. (2019, 6. syyskuuta). *Region blir ny beteckning för landsting*. Noudettu 26.2.2022 osoitteesta https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2019/09/region-blir-ny-beteckning-for-landsting/

Regeringskansliet. (2020, 1. tammikuuta). *Arbetet på regional nivå.* Noudettu 24.11.2021 osoitteesta https://www.regeringen.se/sa-styrs-sverige/arbetet-pa-regional-niva/

Region Nordjylland. (2021, 11. maaliskuuta). *Regioner i Danmark.* Noudettu 8.1.2023 osoitteesta https://rn.dk/genveje/fakta-om-nordjylland/regioner-i-danmark

Rodden, J., Eskeland, G. & Litvack, J. (2003). Introduction and Overview. Teoksessa J. Rodden, G. Eskeland & J. Litvack (toim.) *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints.* The MIT Press.

Roikonen, P., Ojala, J. & Eloranta, J. (2021). Facts, debates, and policies related to the Nordic model. Teoksessa A. Koivunen, J. Ojala & J. Holmén (toim.) *The Nordic Economic, Social and Political Model,* s. 62–101. Routledge.

Roslin, B. (2006). *Euroopan autonomiat muutoksen tuulissa*. Valtioneuvoston kanslian. julkaisusarja 20/2006.

Rutgers, M. (2004). Comparative Public Administration: Navigating Scylla and Charybdis - Global Comparison as a Translation Problem. *Administrative Theory & Praxis*, 26:2, 150-168. DOI: 10.1080/10841806.2004.11029435

Ryynänen, A. (1997). *Paikallinen itsehallinto. Euroopan yhdentymiskehityksen varjossa.* Mermerus.

Ryynänen, A. (2012). *Kunnallishallinnon kansainväliset vaikutteet.* https://urn.fi/URN:ISBN:978-951-44-8740-8

Ryynänen, A. (2015). *Subsidiariteettiperiaate – uuden kunnan aseman perusta.* United Press Global.

Salminen, A. (2011). *Mikä kirjallisuuskatsaus? Johdatus kirjallisuuskatsauksen tyyppeihin ja hallintotieteellisiin sovelluksiin.* Vaasan yliopiston julkaisuja.

Saltman, R. (2015). Structural patterns in Swedish health policy: a 30-year perspective. *Health Economics, Policy and Law; Cambridge* Vol. 10, Iss. 2, 195-215. DOI:10.1017/S1744133114000292

Sellers, J. & Lidström, A. (2007). Decentralization, Local Government, and the Welfare State. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions,* Vol. 20, No. 4, 609–632.

SFS Lag om ändring i kommunallagen 2019:835. Lagboken.se. Noudettu 30.7.2022 osoitteesta https://www.lagboken.se/Lagboken/start/forvaltningsratt/kommunallag-2017725/d_3805721-sfs-2019_835-lag-om-andring-i-kommunallagen-2017_725

Siskovič, Š. (2020). The Theory of Self-government in the First CSR. *Lawyer Quarterly*, Vol.10 (3), 293–304.

Statistikmyndigheten. (2022, 27. joulukuuta). *Sveriges befolkning*. Noudettu 16.3.2023 osoitteesta https://www.scb.se/hitta-statistik/sverige-i-siffror/manniskorna-i-sverige/sveriges-befolkning/

Sveriges Kommuner och Regioner, SKR. (2021, 22. maaliskuuta). *Så styrs regionerna.* Noudettu 15.1.2023 osoitteesta https://skr.se/skr/demokratiledningstyrning/styrningledning/kommunaltsjalvstyre/sastyrsregionerna.1790.html

Sveriges Kommuner och Regioner, SKR. (2022, 28. tammikuuta). *Vanliga frågor om utjämningssystemet.* Noudettu 18.10.2022 osoitteesta https://skr.se/skr/ekonomijuridik/ekonomi/utjamningssystem/vanligafragoromutjamningssystemet.11892.html

Sundqvist, E. (2022). *Vem styr regionutveckling? Om förutsättningar för regionalpolitiskt ledarskap i de nordiska länderna* [väitöskirja, Åbo Akademi]. Doria. https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-12-4143-7

Söderström, L. (1998). Fiscal federalism: the Nordic way. Teoksessa J. Rattsø (toim.) *Fiscal Federalism and State-Local Finance*, (s. 3–18). Edward Elgar Publishing Limited.

Tansel, C. (2019). Reproducing authoritarian neoliberalism in Turkey: urban governance and state restructuring in the shadow of executive centralization. *Globalizations*, 16:3, 320-335. DOI: 10.1080/14747731.2018.1502494

Tieteen termipankki. (2020). *Ekstensionaalinen.* Noudettu 11.1.2023 osoitteesta https://tieteentermipankki.fi/wiki/Filosofia:ekstensionaalinen

Tieteen termipankki. (2021). *Intensionaalinen*. Noudettu 11.1.2023 osoitteesta https://tieteentermipankki.fi/wiki/Filosofia:intensionaalinen

Tilastokeskus. (2023). *Kuolleita historiallisen paljon Suomessa vuonna 2022.* Noudettu 16.3.2023 osoitteesta https://www.stat.fi/julkaisu/cl7riu7w5epo10cw3xuduscz0

Torfing, J., Lidström, A. & Røiseland, A. (2015). The scandinavian regional model: accounting for the shift from convergence to divergence. *Scandinavian Journal of Public Administration 19*(4), 7–28.

Tuomala, M. (2009). *Julkistalous*. Gaudeamus.

Valkama, P. & Oulasvirta, L. (2021). How Finland copes with an ageing population: adjusting structures and equalising the financial capabilities of local governments. *Local Government Studies*, DOI: 10.1080/03003930.2021.1877664

Valli-Lintu, A. (2017). *Sote- ja kuntarakenteen pitkä kujanjuoksu*. Kunnallisalan kehittämissäätiön julkaisu 10. Noudettu 14.3.2023 osoitteesta https://kaks.fi/julkaisut/sote-ja-kuntarakenteen-pitka-kujanjuoksu/

Valmyndigheten. (2022). *Valpresentation.* Noudettu 16.1.2023 osoitteesta https://resultat.val.se/val2022/slutlig/RF/rike

Valtioneuvosto. (2019). Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019. Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta. Valtioneuvoston julkaisuja 2019:31. http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-808-3

Valtioneuvosto. (2021). *Parlamentaarisen maakuntaverokomitean mietintö.* Valtioneuvoston julkaisuja 2021:15. http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-880-2

Valtioneuvosto. (2022a). *Mikä on hyvinvointialue?* Noudettu 29.7.2022 osoitteesta https://soteuudistus.fi/mika-on-hyvinvointialue

Valtioneuvosto. (2022b). *Yhteistyöalueet*. Noudettu 10.2.2023 osoitteesta https://soteuudistus.fi/yhteistyoalueet

Valtioneuvoston asetus Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan voimaansaattamisesta ja peruskirjan eräiden määräysten hyväksymisestä annetun lain voimaantulosta annetun asetuksen muuttamisesta 822/2021. Finlex. Noudettu 4.2.2023 osoitteesta https://finlex.fi/fi/laki/alkup/2021/20210822

Valtiovarainministeriö. (n.d.). *Hyvinvointialueiden talous.* Noudettu 10.4.2023 osoitteesta https://vm.fi/hyvinvointialueiden-talous

Valtiovarainministeriö. (2013). *Kainuun hallintokokeilun päättyminen – seurantasihteeristön loppuraportti*. Valtiovarainministeriön julkaisuja 5/2013.

Valtionvarainministeriö. (2021a). *Aluehallinnon ja monialaisten maakuntien parlamentaarinen selvitystyö*. *Liite 3: Pohjoismaiset ja eurooppalaiset maakuntajärjestelmät.* Valtiovarainministeriön julkaisuja 2021:1. http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-722-7

Valtiovarainministeriö. (2021b). *Sote-uudistus muuttaa kuntien tehtäviä ja julkishallinnon rakenteita.* Noudettu 20.11.2021 osoitteesta https://vm.fi/sote-uudistus

Valtiovarainministeriö. (2021c.) *Aluehallinnon ja monialaisten maakuntien parlamentaarinen selvitystyö. Hallintopolitiikka.* Valtiovarainministeriön julkaisuja 2021:1. http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-722-7

Vammalle, C. & Charbit, C. (2010). Fiscal Federalism. Recent Developments and Future Trends. Teoksessa A. Moisio (toim.) *Local public sector in transition: A Nordic perspective*, s. 51–62. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT. https://www.doria.fi/handle/10024/148891

Vartiainen, P. & Vuorenmaa, M. (2011). Hyvinvointivaltion oikeutus ja toive sosiaalisesti kestävästä kehityksestä. Teoksessa P. Vartiainen & M. Vuorenmaa (toim.) *Kohti sosiaalisesti kestävää hyvinvointia. Näkökulmia Pohjanmaalta.* Vaasan yliopiston julkaisuja. Tutkimuksia 295. Sosiaali- ja terveyshallintotiede 6, s. 1–58. https://urn.fi/URN:ISBN:978–952–476–357–8

Vrangbæk, K. (2010). Structural Reform in Denmark, 2007–09: Central Reform Processes in a Decentralised Environment. *Local Government Studies*, 36:2, 205–221, DOI: 10.1080/03003930903560562

Vrangbæk, K. & Christiansen, T. (2005). Health Policy in Denmark: Leaving the Decentralized Welfare Path? *Journal of Health Politics, Policy and Law,* Vol. 30, Nos. 1–2, February–April 2005, 29–52. DOI: 10.1215/03616878-30-1-2-29

Vuorela, T. (1987). Desentralisointi debyrokratisoinnissa. *Hallinnon tutkimus 1,* s. 53–58.

Vårdfokus. (2015). *Sex landsting ombildas till regioner*. Noudettu 20.2.2023 osoitteesta https://www.vardfokus.se/vardorganisation/sex-landsting-ombildas-till-regioner/