



**Vaasan yliopisto**  
UNIVERSITY OF VAASA

Ira Tuomainen

## **Valtion ohjaus hyvinvointialueilla**

Tutkimus ohjauskeinoista ja alijäämien kattamisvaatimuksen ohjausta  
vahvistavasta roolista

Johtamisen akateeminen yksikkö  
Pro gradu -tutkielma  
Hallintotieteiden tutkinto-ohjelma

Vaasa 2025

---

**VAASAN YLIOPISTO****Johtamisen akateeminen yksikkö**

<b>Tekijä:</b>	Ira Tuomainen		
<b>Tutkielman nimi:</b>	Valtion ohjaus hyvinvointialueilla: Tutkimus ohjauskeinoista ja alijäämien kattamisvaatimuksen ohjausta vahvistavasta roolista		
<b>Tutkinto:</b>	Hallintotieteiden maisteri		
<b>Oppiaine:</b>	Julkisjohtaminen		
<b>Työn ohjaaja:</b>	Esa Hyyryläinen		
<b>Valmistumisvuosi:</b>	2025	<b>Sivumäärä:</b>	99

---

**TIIVISTELMÄ:**

Tämän laadullisen pro gradu -tutkielman tarkoituksena on tutkia, millaisia julkisen hallinnan piirteitä ja ohjauskeinoja hyödynnetään hyvinvointialueiden ohjauksessa, ja millä tavalla vaatimus alijäämien kattamiseksi ja talouden tasapainottamiseksi on vahvistamassa valtion ohjausroolia. Tutkimuksessa on siis kaksi pääkysymystä. Tarkempina tutkimuskysymyksinä on, että miten hyvinvointialueiden alijäämä vaikuttaa ohjaukseen ja mikä ohjauskeino korostuu muista ja miksi sekä ilmeneekö VM:n ohjaus vahvempana suhteessa STM:n ohjaukseen, ja jos ilmenee, millä tavoin se ilmenee. Lisäksi muut tarkemmat tutkimuskysymykset ovat, että millaisena julkinen hallinta näyttäytyy hyvinvointialueiden toiminnassa sekä miten tämänhetkinen ohjaus on vaikuttanut hyvinvointialueisiin, kun hyvinvointialueet ovat alijäämäisiä.

Teoreettinen viitekehys jakautuu kahteen erilliseen kokonaisuuteen eli julkiseen hallintaan ja ohjaukseen. Ensiksi perehdytään julkista hallintaa koskevaan lukuun, jossa tarkastellaan julkisen hallinnan käsitettä, erillisiä hallintoelimiä sekä yhteistyötä. Teorian toisessa osuudessa ohjausta lähestytään informaatio-, resurssi- ja normiohjauksen sekä hybridiohjauksen kautta. Teoreettisen viitekehysten jälkeen on tutkimuskohteen kuvaus, jossa käsitellään hyvinvointialueita sekä siihen sisältyvää arviointimenettelyä. Tutkimuskohteen kuvaus luo kontekstin, minkä pohjalta myös tämän pro gradu -tutkielman aineisto kerätään.

Tämä tutkielma on laadullinen tutkimus, ja tutkimuksen aineisto koostuu Helsingin Sanomien 79 uutisesta ja artikkelista. Aineisto kerättiin vuoden 2025 maaliskuussa Helsingin Sanomien kahden viikon kokeilujakson aikana. Aineiston analysoinnissa käytettiin sisällönanalyysia, ja sen vaiheet on kuvattu tutkielmassa tarkasti.

Tutkimuksen tuloksia tarkastellaan viidessä eri alaluvussa. Tämänhetkisen ohjauksen seurauksena hyvinvointialueet ovat pyrkineet sopeuttamaan toimintaansa asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Tuloksista on havaittavissa, että hyvinvointialueet ovat päätyneet luopumaan aikaisemmista toimintatavoista ja luoneet uusia toimintatapoja. Alijäämäisen taloustilanteen takia monet hyvinvointialueet ovat myös olleet lisärahoituksen tarpeessa ja pyrkivät hakemaan lisää tuloja muun muassa asiakasmaksujen hintojen korottamisen kautta sekä valtion lisärahoituksen ja lainanottovaltuuden avulla. Hyvinvointialueiden tilanne on myös vaikuttanut henkilöstön määrään, joka on johtanut henkilöstön vähäisyyteen. Tämän seurauksena on tullut hyvinvointialueille huomautuksia Avilta. Viimeisessä tuloksia käsittelevässä alaluvussa tarkastellaan ministeriöiden tiukempaa ohjausta hyvinvointialueisiin nähden.

Johtopäätöksenä todetaan, että ministeriöiden ja hyvinvointialueiden välillä on havaittavissa vuorovaikutuksen puutetta sekä ohjaus on hyvin ministeriöpainotteista. Julkisen hallinnan vuorovaikutteisuuden puute on näkyvässä, vaikka ministeriöt ja hyvinvointialueet tekevät yhteistyötä.

---

**AVAINSANAT:** hyvinvointialueet, hyvinvointialueiden ohjaus, julkinen hallinta, ohjaus

---

## Sisällys

1	Johdanto	5
2	Julkinen hallinta	8
2.1	Julkisen hallinnan käsite	8
2.2	Erilliset hallintoelimet	10
2.3	Yhteistyö	12
3	Ohjaus	16
3.1	Ohjauksen käsite	16
3.2	Informaatio-ohjaus	19
3.3	Resurssiohjaus	21
3.4	Normiohjaus	22
3.5	Hybridiohjaus	23
4	Tutkimuskohteen kuvaus	27
4.1	Hyvinvointialueet	27
4.2	Valtiovarainministeriön rooli ja tehtävät	30
4.3	Sosiaali- ja terveysministeriön rooli ja tehtävät	31
4.4	Hyvinvointialueiden ohjaus	32
4.4.1	Hallituksen esitys hyvinvointialueiden ohjauksesta	34
4.5	Hyvinvointialueiden talous	35
4.6	Arviointimenettely	36
4.6.1	Hyvinvointialueen arviointimenettely	37
4.6.2	Arviointimenettelyn edellytykset	38
4.6.3	Arviointimenettelyn käynnistäminen STM:n aloitteesta	38
5	Tutkimuksen metodologia	40
5.1	Tutkimustehtävä	40
5.2	Aineiston keruu ja esittely	41
5.3	Aineiston analysointi	43
5.3.1	Aineiston redusointi eli pelkistäminen	45

5.3.2	Aineiston klusterointi eli ryhmittely	46
5.3.3	Aineiston abstrahointi eli käsitteellistäminen	49
5.4	Tutkimuksen eettisyys ja luotettavuus	53
6	Tutkimuksen tulokset	54
6.1	Aikaisemmista toimintatavoista luopuminen	54
6.2	Uudet toimintatavat	58
6.3	Lisärahoitus	62
6.4	Henkilöstön määrä	65
6.5	Ministeriöiden tiukempi ohjaus	70
7	Johtopäätökset	74
7.1	Keskeiset havainnot	74
7.2	Pohdinta	76
7.3	Tutkimusprosessin arviointi	79
7.4	Jatkotutkimusehdotukset	82
8	Lähdeluettelo	83
8.1	Kirjallisuuslähteet	83
8.2	Aineistolähteet	91

## Kuvat

Kuva 1.	Alkuperäisilmauksista muodostuneet alaluokat.	49
Kuva 2.	Havainnollistus tutkimuksen metodologisista vaiheista.	52

## Taulukot

Taulukko 1	Esimerkkejä aineiston alkuperäisilmauksista sekä niistä muodostuvista alaluokista.	48
Taulukko 2.	Alaluokkien jaottelu yläluokkiin.	51
Taulukko 3.	Alaluokkien jakautuminen resurssi- ja normiohjaukseen.	81

# 1 Johdanto

Hyvinvointialueet ovat aloittaneet toimintansa 1.1.2023, jolloin niiden vastuulle siirtyi sosiaali- ja terveystalouden sekä pelastustoimen järjestäminen. Sosiaali- ja terveysministeriön (n.d. -a) mukaan yhdenvertaisten palvelujen varmistamiseksi, hyvinvointi- ja terveyserojen kaventamiseksi ja kustannusten kasvun hillitsemiseksi tarvittiin uudistusta, josta tuli yksi Suomen historian merkittävimmistä hallinnollisista uudistuksista. Hyvinvointialueet ovat itsehallinnollisia alueita, mutta niiden rahoitus perustuu valtion antamaan rahoitukseen. Alueilla ei ole myöskään verotusoikeutta. (STM, n.d. -a.)

Hyvinvointialueita ohjataan hyvin monimutkaisessa ympäristössä. Kiander ja Länngqvist (2002, s. 110) kuvaavat tämänhetkistä kontekstia, jossa hyvinvointialueiden ohjaus tapahtuu. Keskeinen muutos tapahtuu huoltosuhteen eli iäkkään väestön ja työikäisen väestön määrien keskinäisessä suhteessa. Julkisia menoja kasvattaa suhteellisen osuuden kasvu iäkkäämmän väestön osalta, joka tarvitsee entistä enemmän julkisen sektorin rahoittamia ja tuottamia sosiaali- ja terveystaloudellisia palveluita. Tämän lisäksi eläkemenot kasvavat. Koko hyvinvointivaltion kestävyys muodostuu luonnollisesti kyseenalaiseksi kohdatessaan suuren menopaineen. Alati kasvavat julkiset menot voivat aiheuttaa talouden kierteen, jossa kiristynyt verotus supistaa investointeja sekä heikentää työllisyyttä. Tämän seurauksena talouden kasvu hidastuu, mistä seuraa entistä suuremmat menopaineet. (Kiander & Länngqvist 2002, s. 110.) Voidaan tulkita tilannetta siten, että hyvinvointialueiden tulisi sopeuttaa toimintansa tiukissa taloudellisissa olosuhteissa mutta samanaikaisesti niiden on tarjottava lakisääteisiä palveluita.

Leppänen ym. (2024, s. 3) tarkentavat Kianderin ja Länngqvistin luomaa kontekstia siten, että ikärakenteen muutoksesta on aiheutunut seurauksia sosiaali- ja terveystalouden kysynnän kasvua. Lisäksi sosiaali- ja terveystalouden uudistuksien taustalla ovat olleet koko ajan hyvinvointi- ja terveyserot, palvelujen saatavuusongelmat sekä palveluiden toteutuminen eriarvoisesti eri alueilla. Myös kuntarakennetta on pitkään pyritty

ratkaisemaan. (Leppänen ym., 2024, s. 3.) Hyvinvointialueiden perustaminen on nähty ratkaisuna tähän taloudelliseen tilanteeseen sekä sosiaali- ja terveyspalveluiden erojen kaventamiseen.

Hyvinvointialueiden toimintaa voidaan tarkastella julkisen hallinnan antamien linssien kautta. Julkisen hallinnan näkökulman kautta voidaan ymmärtää paremmin hyvinvointialueiden toimintaa palveluiden järjestämisessä, kun hyvinvointialueiden taloustilanne on alijäämäinen. Ohjaus nähdään osana julkista hallintaa, minkä takia valtion antama ohjaus hyvinvointialueiden toiminnassa on isossa roolissa. Tutkielman luvussa 2 perehdytään syvemmin julkiseen hallintaan, ja luvussa 3 keskitytään ohjaukseen ja sen eri muotoihin.

Tässä pro gradu -tutkielmassa ollaan kiinnostuneita valtion ohjauksesta suhteessa hyvinvointialueisiin. Tarkemmin kiinnostus kohdistuu ohjauskeinoihin sekä valtion vahvistuvasta roolista, kun hyvinvointialueilla on vaatimuksia kattava taloudellinen alijäämä. Täten tutkimuksessa on kaksi pääkysymystä, jotka ovat seuraavanlaiset:

- 1. Millaisia julkisen hallinnan malleja ja ohjauskeinoja hyödynnetään hyvinvointialueiden valtion ohjauksessa?**
- 2. Millä tavalla vaatimus alijäämien kattamiseksi ja talouden tasapainottamiseksi on vahvistamassa valtion ohjausroolia?**

Tutkimuksen aihetta lähestytään julkista hallintaa ja ohjausta koskevan kirjallisuuden kautta. Tutkimuksen tehtävä nousee aiheen ajankohtaisuudesta. Tutkimuksen tekeminen on aloitettu 2024 syksyllä, ja sen aineisto on kerätty maaliskuussa 2025. Aihetta tarkastellaan sen hetkisen aineiston pohjalta. Huomioitavaa on se, että tässä tutkimuksessa painotetaan eritoten VM:n ja STM:n antamaa ohjausta, vaikka myös sisäministeriö osaltaan ohjaa hyvinvointialueita.

Johdannon jälkeen tulee tutkielman teoreettinen viitekehys, joka on jaettu kahteen erilliseen lukuun. Toinen luku käsittelee julkista hallintaa, joka sisällyttää julkisen hallinnan käsitteen ja erillisten hallintoelimiä tarkastelun sekä yhteistyön. Kolmannessa luvussa keskitytään ohjauksen käsitteeseen sekä ohjauksen eri muotoihin, jotka ovat informaatio-, normi- ja resurssiohjaus sekä hybridiohjaus. Hyvinvointialueet ovat tämän tutkimuksen kohde, johon perehdytään neljännessä luvussa. Viidennessä luvussa tarkastellaan tutkimuksen metodologiaa. Tulosten tarkastelu tapahtuu kuudennessa luvussa, ja siinä pyritään peilaamaan tuloksia tutkimuksen teoreettiseen viitekehukseen. Viimeinen eli seitsemäs luku koskee johtopäätöksiä, jossa nostetaan esille keskeisiä havaintoja ja pohdintoja sekä arvioidaan tutkimusprosessia ja ehdotetaan jatkotutkimuksille aiheita.

## 2 Julkinen hallinta

Teoreettinen osio on jaettu kahteen osaan eli julkiseen hallintaan ja ohjaukseen. Ensiksi tarkastellaan julkista hallintaa, ja tämä luku on jaettu kolmeen alalukuun. Ensimmäinen alaluku koskee julkisen hallinnan käsitettä. Toinen alaluku tarkastelee niin kutsuttuja virastoja, jotka nähdään julkisen hallinnon eliminä. Kolmas alaluku käsittelee yhteistyötä julkisessa hallinnassa.

### 2.1 Julkisen hallinnan käsite

Tämä alaluku tarkastelee julkisen hallinnan käsitettä, joka tunnetaan englanninkielisessä kirjallisuudessa *public governance*. Bovaird ja Loeffler (2017, s. 5) ymmärtävät julkisen hallinnan tarkoittavan sitä, miten organisaatio työskentelee kumppaniensa, sidosryhmiensä ja verkostojen kanssa vaikuttaakseen julkisten politiikkojen tuloksiin. Julkisessa hallinnassa kiinnitetään paljon huomiota siihen, miten eri organisaatiot ovat vuorovaikutuksessa saavuttaakseen haluttuja tuloksia (Bovaird & Loeffler, 2017, s. 8). Tähän vielä Torfing (2012) lisää, että julkista hallintaa tuotetaan ja toteutetaan vaihtelevilla yhdistelmillä, joihin sisältyy hierarkioiden, markkinoiden ja verkostojen hyödyntämistä. Loeffler (2017, s. 217) olettaa julkisen hallinnan määritelmän olevan kontekstisidonnainen, minkä takia se vaihtelee eri sidosryhmien ja maiden välillä.

Julkisen hallinnan käsitteen tueksi voidaan tarkastella myös hieman hallinnan eli *governancen* käsitettä, sillä se voi tuoda syvempää tarkastelua aiheeseen. Mayntzin (2017, s. 22) määrittelee hallinnan eli *governancen* viittaavan kollektiivisten ongelmien ratkaisuun ja julkisen hyvinvoinnin tuottamiseen. Taasen Hughesin (2012, s. 87–88) mukaan hallinta tarkoittaa organisaatioiden johtamista ja rakenteiden luomista, sekä sitä, miten organisaation toimintaa koskevat menettelytavat järjestetään. Petersin (2012) artikkelissa hallinnan käsite nähdään laajana poliittisena teoriana, joka osoittaa, kuinka hallinnan lähestymistapaa voidaan käyttää nykyajan huolenaiheiden käsittelemiseen niin akateemisissa piireissä kuin myös hallinnan todellisessa maailmassa. Hallinnan

käsite mahdollistaa hyvän tarkastelupohjan sosiaalisten ja taloudellisten ongelmien kohdalla, kun on tarve kollektiiviselle toiminnalle. (Peters, 2012.)

McQuaid (2012, s. 142) puolestaan tuo esille näkökulman, jossa hallinta määritellään kehyksenä, jonka kautta poliittista, taloudellista, sosiaalista ja hallinnollista valtaa käytetään paikallisella, kansallisella ja kansainvälisellä tasolla. Hallinta on yhä enemmän tasapainottamista roolien, vastuullisuuksien, tilivelvollisuuksien ja kyvykkyyksien välillä. Tasapainottamista tapahtuu eri hallintotasoilla sekä eri toimijoiden ja sektorien välillä. (McQuaid, 2012, s. 142.) Hallinta on yhteisesti sitovien päätösten koordinoitua. Päätöksenteko vaatii toimijoiden koordinoitua sääntöjen ja instituutioiden avulla. Hallinta käsittelee instituutioita, mutta samalla myös tuottaa instituutioita eli politiikkaa, suunnitelmia ja lakeja. Täten hallinta koordinoi toimijoita, jotta he pääsisivät yhteisymmärrykseen. (Beunen ym., 2015, s. 79.) Alaluvussa 2.3 tarkastellaan enemmän hallinnan yhteistyön ulottuvuutta. Beunen ym. ja muut kirjoittajat tämän teoreettisen viitekehyksen aikana puhuvat toimijoista, jotka voivat tämän tutkimuksen kontekstissa tarkoittaa esimerkiksi VM:ää ja STM:ää sekä yhtäläisesti hyvinvointialueita.

Hallinnan ympäristön kontekstissa voi olla pieniä ryhmiä, organisaatioita, valtioita tai jopa kansainvälinen alue. Hallinta voi ottaa monia eri muotoja, sillä toimijat, verkostot ja instituutiot ovat kaikki osa hallintaa. Täten hallinta on aina monitoimijainen ja usein myös monitasoinen. (Beunen & Van Assche, 2022, s. 366.) Suuret ongelmat ja tehtävät harvoin noudattavatkaan organisatorisia rajoja, vaan ne ulottuvat eri hallintotasoille, sektoreille ja yksiköille luoden monia haasteita poliittisille ja hallinnollisille johtajille (Christensen & Laegreid, 2011, s. 11). Hallinnassa on kyse siis organisaatioiden johtamisesta, ja hallinnan käsite soveltuu sekä julkisen kuin yksityisten organisaatioiden johtamiseen. Hallintaan sisältyy myös ohjaaminen. (Hughes, 2012, s. 102.) Myös Peters (2012) tuo esille, että hallinta kiinnittää huomiota ohjaukseen sekä ohjauksen toimivuuteen ja vaikuttavuuteen. Kolmannessa luvussa syvennytään ohjaamisen käsitteeseen enemmän.

Peters (2012) esittää artikkelissaan, että onnistunut hallinta koostuu muun muassa tavoitteiden valinnasta sekä niiden sovittamisesta yhteen ja koordinoinnista. Hallinta on ohjaamista, joka vaatii tietoa siitä, mihin suuntaan ollaan menossa. On kuitenkin muistettava, etteivät tavoitteet ole yksinkertaisia. Tavoitteiden yhtensovittamisessa ja koordinoinnissa toimijoilla on omat tavoitteensa. Tämän takia tehokas hallinta edellyttää prioriteettien asettamista ja koordinointia prioriteettien mukaisesti. Lisäksi hallintaan osallistuvien toimijoiden on opittava toimistaan, mikä on tärkeää päätöksenteon laadun parantamiseksi. (Peters, 2012.) Hallinnan ymmärtäminen edellyttääkin aikaisempien hallintapolkujen ymmärtämistä. Hallinta on pääasiassa hallintoa, joka koordinoi eri valtion toimijoita. (Beunen ym., 2015, s. 66–67.)

## 2.2 Erilliset hallintoelimet

OECD (2002, s. 9) tuo esille käsitteen hajautetun julkisen hallinnan eli *distributed public governance*, jossa on kyse julkisen edun turvaamisesta yhä monipuolisemmissa hallinnon organisatorisissa muodoissa. OECD:n raportti keskittyykin etenkin niihin eriytyneisiin hallintoelimiin, joita kutsutaan virastoiksi, viranomaisiksi ja muiksi hallintoelimiksi. Ne eroavat toisistaan kokonsa, tehtävänsä, rahoituksensa, oikeudellisten ja organisatoristen muotojensa sekä sisäisen hallintorakenteensa, vastuullisuusmekanismiensa perusteella. Lisäksi niitä perustetaan erilaisin perustein ja niiden ominaisuudet vaihtelevat laajasti. Eriytyneitä hallintoelimiä voidaan esimerkiksi perustaa hallituksen toimeenpanevan haaran tai lainsäätäjän toimesta. Ne voivat toimia julkisoikeuden, yksityisoikeuden tai molempien alaisuudessa sekä niiden henkilöstö voidaan katsoa osaksi valtionhallintoa tai kuuluvaksi yleisen työlainsäädännön piiriin. (OECD, 2002, s. 9, 11.)

Pollitt (2017, s. 252) määrittelee eriytyneen hallintoelimen organisaatioksi, joka on toiminnallisesti eriytetty ministeriön tai valtion osaston ytimestä, mutta on kuitenkin yhteydessä ministeriöön tai valtion osastoon. Lisäksi eriytynyt hallintoelin nauttii jossain määrin autonomiasta. Jotkut eriytyneet hallintoelimet sisältävät poliittisen elementin, esimerkiksi täysin tai osittain vaaleilla valitun hallituksen. Toiset voivat olla pelkästään

hallinnollisia rakenteeltaan, mutta pyrkivät kuitenkin luomaan osallistumismekanismeja kansalaisten kanssa. (Pollitt, 2017, s. 252.)

Kuten edellä tuli ilmi, eriytyneitä hallintoelimiä voidaan kutsua virastoiksi, viranomaisiksi tai muiksi erillisiksi hallintoelimiksi. Kirjallisuudessa käytetään englanninkielistä käsitettä *agency*, joka voidaan suomentaa esimerkiksi virastoksi, laitokseksi tai keskuksiksi. Suomeksi voidaan ottaa huomioon konteksti, jossa sana esiintyy. Tämän teorian tarkastelussa käytetään suomennosta virasto, jolla tarkoitetaan yleisesti erillisiä hallintoelimiä. Schick (2002, s. 43) esittää virastot hallinnan välineenä, ja niiden luominen tapahtuu hallinnollisista näkökohdista. Kuitenkin virastojen luomisen olosuhteet viittaavat siihen, että myös poliittiset tekijät ovat omalta osaltaan vaikuttaneet siihen. Useimmissa tapauksissa päätöksiä virastoista tekevät poliittiset johtajat. Kuitenkin virastot voivat vaikuttaa merkittävästi ministereiden rooleihin ja valtuuksiin. Virastojen perustaminen ei tarkoita ainoastaan uuden hallinnollisen rakenteen luomista, vaan se myös tuo suuria muutoksia hallinnon toimintaan. Lisäksi poliittiset tekijät vaikuttavat väistämättä virastojen perustamispäätöksiin. (Schick, 2002, s. 43.) Monissa maissa julkisille organisaatioille yleisterminä on virasto, joka sisältää ministereiden johtamat keskusvirastot sekä toimeenpanevat virastot, joita johtaa virkamiehet (Bach 2012, s. 184). Hyvinvointialueita voi kuvastaa *agency*-käsitteen määritelmä, sillä hyvinvointialueet on luotu niin hallinnollisista näkökohdista kuin myös poliittisten tekijöiden vaikutuksista.

Joillakin eriytyneillä hallintoelimillä on ylin hallintorakenne, joka on eriytetty ministeriöstä ja jolloin sillä on eriytynyt hierarkia. Yleensä tällöin ne raportoivat suoraan ministerille tai ministeriölle. Näiden elinten johtaja eli pääjohtaja nimetään yleensä menettelyillä, jotka poikkeavat perinteisen valtion virkamieskunnan käytännöistä. Pääjohtajan vastuulla on yleensä koko organisaation, johtamisen ja henkilöstön hallinnasta sekä taloudellisista ja muista menettelyistä. Kuitenkin ohjelmasuunnittelu, joka sisältää muun muassa tavoitteet, resurssien kohdentamisen ja toimenpiteet, on niin pääjohtajan kuin myös ministeriön kanssa. Riippuen eriytyneen hallintoelimen

luonteesta ministeriö voi informoida odotuksista ja toivotuista toimintatavoista, ohjata sen hallitusta, valvoa suorituskykyä sekä osallistua taloudellisia resursseja koskevaan päätöksentekoon. (OECD, 2002, s. 12.) Hyvinvointialueet voidaan nähdä OECD:n määritelmän mukaan eriytyneenä hallintoelimenä. Neljännessä luvussa tarkastellaan enemmän hyvinvointialueita.

### 2.3 Yhteistyö

Aikaisemmin tässä luvussa tuotiin esille, että julkiseen hallintaan sisältyy toimijoiden keskinäistä yhteistyötä. Kooiman (2012, s. 73) toteaa yhteiskuntien koostuvan suurista määrästä hallinnan toimijoista, joita rajoittavat ja mahdollistavat heidän toimintaansa rakenteet. Toimijoina voivat olla mitkä tahansa toimijuutta tai toimintavaltaa sisältävät yksiköt, joita voi olla yksilöt, yhdistykset, johtajat, yritykset, toimialat ja kansainväliset elimet. Rakenne viittaa puitteisiin, jotka mahdollistavat tai rajoittavat toimijoiden toimintaa. (Kooiman, 2012, s. 73.) Klijn ym. (2011, s. 181) käyttävät käsitettä hallintaverkostot eli *governance networks*, joita perustetaan usein vaikeiden ongelmien ratkaisemiseksi. Tällaisiin verkostoihin kuuluu monia toimijoita, joilla saattaa olla erilaisia käsityksiä ongelmasta, erilaisia arvoja liittyen tavoitteisiin ja erilaisia odotuksia tuloksista. Koska yhteiskunnalliset ongelmat ovat usein yhteisiä ongelmia, ne koskevat useita toimijoita ja sidosryhmiä, sekä niihin liittyy myös resurssien käyttäminen. Näissä hallintaverkostoissa toimijat ovat jossain määrin toisistaan riippuvaisia. (Klijn ym., 2011, s. 181.) Tämän kirjallisuuden valossa VM ja STM voivat myös muodostaa niin kutsutun hallintaverkoston, jonka tavoitteena on toimia yhteistyössä koskien hyvinvointialueita.

Vangen ja Huxhan (2012, s. 163) tarkastelevat keskeisiä hallinnan jännitteitä, jotka johtuvat siitä, että yhä enemmän organisaatiot tekevät yhteistyötä keskenään. Yhteisten tavoitteiden saavuttaminen yhteistyötä tehdessä on perustavanlaatuinen paradoksi. Yhteistyön tarkoituksena on mahdollisuus edun saavuttamiseen synergialla eli organisaatioiden yhteisvaikutuksella. Paradoksi kuitenkin syntyy siitä, kun organisaatioilla on erilaisia resursseja ja kokemuksia sekä erilaista asiantuntijuutta. Erot tarkemmin johtuvat osittain siitä, että organisaatioilla on erilaiset tarkoitukset ja visiot.

(Vangen & Huxhan, 2012, s. 165.) Tästä päätellen yhteistyön on tarkoitus tuottaa synergiaa eli organisaatioiden yhteisvaikutusta, mutta se voi olla vaikeaa erilaisten tavoitteiden ja visioiden takia. Jo tämän luvun alussa hallintaa tarkastellessa tuotiin esille, että tasapainottaminen voi olla hankalaa eri toimijoiden ja sektoreiden välillä. Klijn ym. (2011, s. 166) näkee hallintaverkostojen luomisen yrityksenä löytää ratkaisuja kokoamalla yhteen toimijoita, jotka ovat keskenään riippuvaisia. Tämänkaltainen verkosto palvelee siteiden ja suhteiden luomista sekä vahvistaa ja rakentaa luottamusta heidän välilleen. Tässä tavoitteena on, että se johtaa tehokkaampiin ratkaisuihin. (Klijn ym., 2011, s. 166.)

Hallintaverkostoille on usein ominaista konfliktit, minkä takia korkean luottamuksen suhteet voivat olla suhteellisen harvinaisia. Voidaan kuitenkin odottaa, että luottamuksen taso hallintaverkostoissa on myönteisesti yhteydessä lopputuloksiin. Luottamuksella on taipumusta vähentää strategista epävarmuutta, parantaa tiedonvaihtoa ja lisätä toimijoiden välistä yhteydenpitoa hallintaverkostossa. Näiden lisäksi luottamus myös vahvistaa yhteistyötä ja helpottaa ratkaisujen luomista. Kun toimijat luottavat toisiinsa, he ovat todennäköisemmin halukkaita myös huomioimaan muiden arvot ja intressit sekä keskustelemaan asioista. (Klijn ym., 2011, s. 171, 181.) Luottamus nousee tässä kappaleessa tärkeäksi elementiksi, ja se nousee vielä esille ohjausta käsittelevässä luvussa 3.

Julkinen hallinta ei kuitenkaan sisällä siis vain yhteistyötä, vaan myös kilpailua ja konfliktin hallintaa (Loeffler, 2017, s. 216). Tärkeää onkin huomioida, että julkisessa hallinnassa harvoin on tasa-arvoisia liittoutumia. Pikemminkin se on täynnä vallan epätasapainoa, jolloin on navigoitava onnistuneesti tehokkaan toiminnan varmistamiseksi. Arvojärjestelmät ovatkin yleensä usein hajautuneita. (Osborne 2010, s. 9.) Yhteistyöhön liittyvät ongelmat ovat usein luonteeltaan arvoriitintojen sekä monimutkaisten vuorovaikutus- ja neuvotteluprosessien leimaamia. Ratkaisuja ei ole helppo saavuttaa, koska eri toimijat suosivat erilaisia ja usein ristiriitaisia arvoja ja tavoitteita. (Klijn, 2012, s. 306.) Van de Walle ja Groenewald (2011, s. 211) nostavatkin

esille sen, että useimmat keskittyvät johtamiseen liittyviin kysymyksiin ja kiinnittävät suhteellisen vähän huomiota näiden julkisen hallinnan laajempiin vaikutuksiin, arvoihin ja hallinnon rooliin. Klijn ym. (2011, s. 165) lisäävät tähän vielä, että vaikeudet saattavat usein pahentua, koska toimijoilla voi olla riittämätöntä tai virheellistä tietoa käsillä olevista ongelmista.

Kickert (2011, s. 84) tarkastelee tilannetta poliittisesta näkökulmasta, joka korostaa eturistiriitoja, vastakkaisia voimia, kompromisseja, neuvotteluja ja sopimuksia toimijoiden välillä. Julkiset organisaatiot toimivat poliittisen demokratian kontekstissa, johon liittyvät myös valta ja politiikka. Etenkin hallinnollisissa organisaatioissa, kuten ministeriöissä, näillä ulkoisilla poliittisen järjestelmän ominaisuuksilla on vaikutusta organisaation sisäiseen toimintaan. Keskustelut, kompromissit ja konsensus kuuluvat hallinnollisten organisaatioiden ominaispiirteisiin. Julkisissa organisaatioissa valta ja politiikka ovat entistä keskeisemmässä asemassa. Yhteistä visiota, strategiaa tai suunnitelmaa ei ole, kun mukana on useita toimijoita ja erilaisia rationaalisuuksia. (Kickert, 2011, s. 84–86.)

Eri toimijoiden tai yksilöiden eroavaisuuksien käsitteleminen on tärkeää yhteistyön onnistumisen kannalta. Useimmissa yhteistöissä on jonkin verran epätasaista valtaa, jonka läsnäolo ei kuitenkaan tarkoita sitä, että kaikkien toimijoiden yhteistyössä tulisi välttämättä olla yhtä voimakkaita toimijoita. Yhteistyön eri vaiheissa toimijoiden välillä valta voi vaihdella toimijoiden välillä. Vaikka vallalla on erilaisia muotoja, suurin valta on yleensä resursseja hallitsevalla toimijalla. (McQuaid, 2012, s. 137.) Vangen ja Huxhan (2012, s. 178) toteavat vallan jakamisen olevan tärkeää, mutta usein yhteistyössä toimijoiden välillä on sekä todellisia että koettuja vallan epätasapainoja, jotka yleensä vaikuttavat negatiivisesti. Edellisten kappaleiden valossa voidaankin pohtia sitä, että julkisen hallinnan yhteistyöhön voi sisältyä jonkinlainen vallanjako.

Hallinnollisten toimijoiden välinen yhteistyö voi olla uhattuna institutionaalisten ja rakenteiden jäykkyyden vuoksi. Hallinnon osastot ja toimialat ovat perinteisesti

toimineet kapeasti keskittyneissä niin sanotuissa siiloissa, joissa resurssit ja asiantuntemus ovat keskittyneet erikoistuneille toimialoille. Näiden siilojen purkaminen voi olla vaikeaa institutionaalisten järjestelyjen vuoksi. (McQuaid, 2012, s. 135.) Myös suomenkielisessä kirjallisuudessa on nostettu esille hallinnon toimialojen ja osastojen siiloutuminen. Airaksisen ym. (2016) mukaan tämä on ollut hyvin toistuva ongelma keskushallinnon kehittämisessä, kun ministeriöt eivät kykene riittävään keskinäiseen yhteistyöhön niin virkamiesten kuin poliittiseltakaan osalta. Ministeriöiden on katsottu usein olevan kiinnostuneita etenkin omasta hallinnonalastaan ja sen eduista, vaikka yhteistyötä tehdään paljonkin käytännön tasolla. On pyritty torjumaan ministeriöiden siiloutumista yhteistyön ja vuorovaikutuksen korostamisella sekä yhteistyöryhmien ja monitoimialaisten politiikkaohjelmien perustamisella. (Airaksinen ym., 2016.) Tutkielman aiheen kannalta siiloutuminen on tärkeä nostaa esille, sillä se voi tuoda uusia näkökulmia VM:n ja STM:n väliseen yhteistyöhön hyvinvointialueiden ohjauksessa.

### 3 Ohjaus

Kolmas luku keskittyy ohjaukseen, joka on teoreettisen osuuden toinen kokonaisuus. Tämä luku on jaettu neljään alalukuun. Ensimmäisessä alaluvussa määritellään ohjauksen käsitettä, jota tarkastellaan monipuolisesti. Sen jälkeen tarkastellaan eri ohjauskeinoja eli informaatio-, resurssi- ja normiohjausta, joille jokaiselle on oma alalukunsa. Viimeisessä alaluvussa käsitellään hieman hybridiohjausta.

#### 3.1 Ohjauksen käsite

Ohjaus voidaan nähdä sisältyvän yhdeksi politiikkaprosessin vaiheeksi, jolloin demokraattisesti tehdyn politiikkapäätöksen jälkeen hallintoa ohjataan toteuttamaan ja toimeenpanemaan politiikka tai ohjelma tavoitteen mukaisesti. Täten ohjauksen katsotaan kuuluvan politiikan ja hallinnon väliseen suhteeseen. (Oulasvirta ym., 2002, 16.) Ohjaus on jatkuva prosessi, joka ei pääty siihen, kun politiikka otetaan käyttöön. Toimivien ratkaisujen analysoiminen, toimijoiden strategisten toimintamallien muutoksiin vastaaminen sekä uusiin olosuhteisiin vastaaminen sisältyvät myös ohjaukseen ja kuuluvat ohjauksen keinovalikoimaan. (Beunen & Van Assche, 2022, s. 366.)

Pitkänen ym. (2020, s. 24) laajentavat ohjauksen käsitettä lisäämällä, että ohjauksen avulla tavoitellaan toivottuja suuria ja kokonaisvaltaisia vaikutuksia palvelujärjestelmässä, väestössä ja yhteiskunnassa. Groeneveld ja Van de Walle (2011, s. 7) pohtivat uuden lähestymistavan ohjauksessa keskittyvän etenkin tuloksiin. Kapeiden tuotostavoitteiden määrittelemisen sijasta uudenlaisen ohjauksen olisi tarkoitus kohdistua laajoihin yhteiskunnallisiin tuloksiin. Pohdinnassa on etenkin se, mihin tuloksiin tulisi keskittyä ja miten voidaan ohjata näiden tulosten saavuttamista. (Groeneveld & Van de Walle, 2011, s. 7.) Beunen ja Van Assche (2022, s. 367) ovat päätelleet kontekstien olevan kulttuurisia, taloudellisia ja institutionaalisia. Havaittaessa muutoksia toimijat voivat jälleen mukauttaa strategioitaan ja toimiaan esimerkiksi vahvistaakseen tai muuttaakseen ohjauksen vaikutuksia. Erilaiset ohjausvaihtoehdot luovat erilaisia vaikutuksia eri konteksteissa ja eri ajankohtina. Lisäksi ohjauksen

vaikutukset muuttuvat aiempien ohjausten vaikutusten takia. Kontekstia voidaankin muuttaa ohjauksella. (Beunen & Van Assche, 2022, s. 367.)

Ohjauskeinoja on erilaisia, ja klassisiksi ohjauskeinoiksi kutsutaan normi-, informaatio- ja normiohjaukseksi. Eri ohjausmalleissa niitä painotetaan eri tavoin. Ohjausmalleilla viitataan tapaan yhdistää ja käyttää erilaisia ohjauskeinoja. (Pitkänen ym., 2020, s. 25.) Hansson (2002, s. 15) lisää edellä mainittuihin ohjauskeinoihin vielä etu- ja jälkikäteisvalvonnan. Ohjauskeinoja voidaan nimittää usein myös ohjausinstrumenteiksi (Möttönen, 2019, s. 61). Tässä tutkielmassa kuitenkin käytetään käsitettä ohjauskeinot. Tämän kolmannen luvun myöhemmissä alaluvuissa perehdytään vielä syvemmin eri ohjauskeinoihin eli informaatio-ohjaukseen, resurssiohjaukseen ja normiohjaukseen. Pekkola ym. (2016) korostavatkin ohjauskeinojen rajojen olevan häilyviä, mutta ohjauksen eri puoliin kiinnitetään paremmin huomiota jaottelun myötä.

Voss ym. (2007, s. 202) tarkastelevat erilaisia ohjauksen lähestymistapoja, jotka korostavat tavoitteiden merkitystä. Tällöin auktoritatiivisesti asetettuihin tavoitteiden tehokkuuteen suhtaudutaan varauksellisesti. Suositeltavampaa olisi osallistavat suunnitteluprosessit yhteisten visioiden luomiseksi niiden toimijoiden kesken, jotka vaikuttavat ohjauksessa. (Voss ym., 2007, s. 202.) Groeneveld ja Van de Walle sekä Voss ym. tähdentävät yhteistyötä ja sen merkitystä ohjauksessa. Luvussa 2.3 tarkasteltiin yhteistyötä julkisessa hallinnassa, ja siinä luvussa tuli esille mahdollisia yhteistyön kohtaamia haasteita ja ongelmakohtia. Voss ym. (2007, s. 203) katsovat tehokkaan yhteistyön saavuttamisen olevan tarpeellista ja mahdollista, vaikka arvoissa, maailmankatsomuksissa ja intresseissä voi olla ylitsempääsemättömiä eroja.

Ohjauksen käsitettä ja teoriaa tarkastellessa on olemassa erilaisia lähestymistapoja, joilla pyritään ymmärtämään ohjausyritysten vaikuttavuutta käynnissä oleviin kehityskulkuihin. Tämän seurauksena onnistumismahdollisuuksia arvioidaan eri tavoin, ja ohjaaville toimijoille voidaan antaa laaja valikoima suosituksia. Ohjauksen tavoitteiden, poikkeamien syiden ja toimenpiteiden vaikutusten sekä toteutusprosessin oletetaan

olevan ohjaavien toimijoiden hallinnassa. Täten myös oletetaan tulosten olevan hallittavissa. Puutteet ohjauksessa selitetään usein kömpelönä toteutuksena sen sijasta, että ongelmat olisivat liittyneet enemmän tavoitteiden määrittelyyn, tietoon tai vallanjakoon. (Voss ym., 2007, s. 199, 222.) Oulasvirta ym. (2002, s. 37) nostavat esille, että niin ohjauksen kohteena olevaan ilmiöön kuin myös ohjauskeinoin voi liittyä epävarmuutta. Taustalla voi olla puutteellista tietoa, rajoitetut mahdollisuudet analysoida tilannetta, aikaisempien kokemusten puuttumista, ihmisten kyvystä käsitellä tietoa sekä ajanpuutteesta ja kiireestä. Ohjauskeinojen valitsemiseen vaikuttaakin toimivalta- ja resurssitekijät. (Oulasvirta ym., 2002, s. 37.)

Epävarmuuden hallinnassa on ohjauksessa keskityttävä tavoitellun tuloksen sijasta prosessin hallintaan. Tätä kutsutaan inkrementaaliseksi lähestymistavaksi, jossa ratkaisutoiminta etenee prosessimaisesti askel askeleelta. Tällöin tavoitteena on keskittyä asioihin, joihin ratkaisemiseen on riittävästi edellytyksiä. Myös ohjaukseen itsessään voi sisältyä epävarmuutta. Toimeenpanon ja toiminnan kohteena olevan ilmiön arviointi- ja seurantajärjestelmällä voidaan pyrkiä hallitsemaan ohjaukseen sisältyvää epävarmuutta. (Oulasvirta ym., 2002, s. 38.) Hallinnon ymmärtäminen jatkuvana erilaisten elementtien ja rakenteiden yhteisevoluutiona vaikuttaa ohjaukseen. Tämä tarkoittaa sitä, että ohjausyrityksiä tuotetaan ja toteutetaan alati muuttuvassa kontekstissa. Näin ollen ohjauksen onnistuminen saattaa riippua sekä kontekstin sopivuudesta että mukautumiskyvystä. (Beunen & Van Assche, 2022, s. 366.)

Bjurström (2020) käsittelee artikkelissaan ministeriöiden ohjausta Norjan valtion virastoissa ja näiden suorituskyvyn hallintaa. Ministeriöiden ohjaustoimintaa on tarkasteltu agenttiteorian kautta, jonka mukaan virastot toimivat opportunistisesti johtaen alhaiseen luottamukseen ministeriön ja viraston välillä. Kun ministeriöt delegoivat tehtäviä virastoille, ne kohtaavat esimerkiksi tilivelvollisuusongelmia ja joutuvat ottamaan käyttöön valvontarakenteita. Agenttiteorian sijasta artikkelissa esitetään niin sanottu huolenpitoteoria, joka olettaa ministeriön ja viraston välisen suhteen perustuvan pikemminkin luottamukseen kuin vahvaan hierarkkiseen kontrolliin.

(Bjurström 2020, s. 1053, 1055–1056.) Vaikka Bjurströmin artikkelin keskiössä on virastot, artikkelissa esille tulleet asiat ovat melko samankaltaisia kuin hyvinvointialueiden kontekstissa. Hyvinvointialueita tarkastellaan tarkemmin luvussa 4.

### **3.2 Informaatio-ohjaus**

Informaatio-ohjaus tarkoittaa tiedon avulla ohjaamista, joka voi olla esimerkiksi tiedon välittämistä ja kouluttamista sekä projekteihin tai muuhun kehittämistoimintaan osallistumista tai sen tukemista. Myös monenlainen vuorovaikutus katsotaan informaatio-ohjaukseksi, ja sitä voi olla työryhmissä, verkostoissa tai erilaisissa neuvottelujärjestelmissä. Vuorovaikutus voi tarkemmin sisältää tiedonvaihtoa tai yhteistyötä. Muita esimerkkejä informaatio-ohjauksesta ovat tutkimus- ja kehittämistoiminnan tulokset eli raportit, julkaisut, artikkelit, asiantuntijapuheenvuorot ja -esitelmät sekä seminaariraportit ja -koosteet. Lisäksi ohjelmat, opaskirjat, strategiset asiakirjat, suositukset sekä laatua mittaavat indikaattorit ja standardit kuuluvat informaatio-ohjauksen piiriin. Edellä mainituilla informaatio-ohjauksen keinoilla ei ole oikeudellista sitovuutta eikä niiden noudattamatta jättämisestä seuraa oikeudellisia tai taloudellisia seuraamuksia. (Hansson, 2002, s. 15.) Hansson havainnollisesti edellä olevia informaatio-ohjauksen tapoja hyvin konkreettisesti, minkä takia kirjallisuutta voi olla helpompi yhdistää käytännön kontekstiin.

Informaatio-ohjaus määritellään prosessiksi, joka sisältää ohjaajan, ohjattavan tahon ja ohjausimpulssit. Esimerkkinä ohjaajana voi olla ministeriö, ohjattavana tahona kunta ja ohjausimpulssina tieto. Yleisesti ottaen informaatio-ohjauksen tavoitteena on olla tarkoituksenmukaista ja tilanteeseen sopivaa. Informaatio-ohjausta tarvitaan, jotta paikalliset julkiset organisaatiot noudattavat kansallisia linjauksia ja ohjeistuksia. Lisäksi se on tärkeää tiedon luomiseksi ja jakamiseksi. (Jalonen, 2008, s. 1.) Möttönen (2019, s. 62) toteaa informaatio-ohjausta pidettävän nykyaikaisena ohjausmuotona. Ohjaava taho voi levittää tietoa laajasti. Kuitenkaan ei voida olla varmoja siitä, että tietoa saavat juuri sitä tarvitsevat tahot tai että tietoa hyödynnetään tarkoitettulla tavalla. Tiedonkulkua

voidaan tukea ohjauksella, joka on kytketty normi- tai resurssiohjaukseen. (Pitkänen ym., 2020, s. 31.)

Informaatio-ohjaus nähdään hyvin kevyenä keinona, minkä takia tarvetta on vahvemmille ja suuremmille ohjausvälineille. Sosiaali- ja terveyshuollon uudistuksen taustalla onkin ollut edellä oleva näkemys. (Möttönen, 2019, s. 62.) Vartiainen ym. (2020, s. 42) vahvistavat edellä olevaa toteamusta, sillä informaatio-ohjausta pidetään teholtaan heikompana ja vapaampana verrattuna resurssi- ja normiohjaukseen. Vapaus informaatio-ohjauksessa ilmenee siten, ettei se velvoita ohjattavaa tahoja toimimaan ohjauksen mukaisesti. Näin ollen vastaanottavan tahon omassa harkinnassa on informaatio-ohjauksen soveltaminen ja toteuttaminen. (Vartiainen ym., 2020, s. 42.) Myös Jalonen (2008, s. 3) korostaa, ettei ongelmallisuus ole niinkään tutkimuksen tai muun tiedon puutteessa, vaan sen sijaan tiedon kanavoimisessa ja hyödyntämisessä. Pekkola ym. (2016) näkevätkin informaatio-ohjauksen olevan ohjauskeinoista vaikeimmin lähestyttävä, sillä usein on vaikea todentaa sen vaikutuksia ja muotoja.

Jalonen (2008, s. 4) nostaakin esille informaation monitulkintaisuuden, joka voi aiheuttaa käytännön toiminnassa asioiden mutkistumista ja kiusallisia tilanteita. Kuitenkin voidaan myönteisesti ajatella, että tiedostetaan informaatio-ohjauksen sisältöön liittyvä subjektiivisuus ja tulkinnallisuus. Tämä puolestaan tarjoaa uudenlaisia mahdollisuuksia informaatio-ohjauksen käytännön kehittämiseksi. Esimerkiksi yksisuuntaisen tiedottamisen sijasta informaatio-ohjauksessa olisikin kaksisuuntainen dialogia, jolloin informaatio-ohjauksessa olisi yhdessä luomista sekä merkitysten ylläpitämistä ja tulkittamista osallistuvien toimijoiden kesken. (Jalonen, 2008, s. 4.) Verkostojen ylläpitämiseen kuuluu dialogiin perustuva yhteistoiminta. Mitä monimutkaisemmasta ohjausympäristöstä on kyse, sitä enemmän käytetään vuoropuhelua ohjauksessa. (Pitkänen ym., 2020, s. 25.)

Pitkänen (2020, s. 31) pohtii vuoropuhelun tukevan muita ohjauskeinoja. Vuoropuhelu ei kuitenkaan sisällä itsessään ohjausrakennetta, minkä takia informaatio-ohjaus on

pelkästään yksilöiden ja ryhmän motivaation, innostuksen ja luottamuksen varassa. Lisäksi se tuo mukanaan runsaasti transaktiokustannuksia. (Pitkänen, 2020, s. 31.) Muun muassa vuorovaikutuksen tiedonvälitysmalleihin ja tiedon kaupallistumiseen joudutaan sopeuttamaan informaatio-ohjaus. Tähän valmiuksia ovat vuorovaikutteinen tiedonvälitys sekä se, että toteutetaan ja saadaan aikaan konkreettisia toimenpiteitä puheiden sijasta. Näitä voidaan pitää myös perusedellytyksinä. (Laaksovirta, 2000, s. 355.) Tähdellistä onkin, että kulloiseenkin yhteiskunnalliseen kehitysvaiheeseen sopivat informaatio-ohjauksen tavoitteet ja toteuttamismuodot (Jalonen, 2008, s. 7).

### **3.3 Resurssiohjaus**

Resurssiohjaus on päätöksentekoa voimavarojen käyttämisestä (Hansson, 2002, s. 15). Rahaa tai muiden resurssien jakaminen sekä niiden jakoperusteiden säätäminen sisältyy resurssiohjaukseen, jossa voidaan säännellä myös resurssien käyttötarkoitusta. Lisäksi resurssiohjausta toteutetaan erilaisilla kannustin- ja sanktiomalleilla, erillisillä kehittämisrahoilla ja laskutusperusteilla. Kuitenkin resurssiohjauksessa tärkeimpänä työkaluna toimii budjetti. (Pitkänen ym., 2020, s. 24–25.) Valtakunnan tasolla vuosittainen valtion talousarvio eli budjetti päätetään eduskunnassa, jossa sovitaan valtion käytettävissä olevista voimavaroista ja niiden suuntaamisesta (Hansson, 2002, s. 15). Vartiainen ym. (2020, s. 41) näkevät resurssiohjauksen olevan yleensä tehokasta, koska resurssiriippuvuuden kautta ohjattava taho on sidottuna ohjaavaan tahoon.

Budjetointi on erittäin poliittinen prosessi, ja todellisten toimintatapojen muuttaminen voi olla hyvin vaikeaa. Voi kestää vuosia, ennen kuin kaikki siihen liittyvät organisaatiot mukautuvat. Kuitenkin budjettiin tulevat muutokset ovat jatkuvia, mikä on väistämätöntä. (Pollitt & Bouckaert, 2011, s. 82.) Resurssiohjaukseen on tullut muutoksia myös sosiaali- ja terveydenhuollon kontekstissa – etenkin reformin myötä. Möttönen (2019, s. 61) toteaa, että oleellista muutosta tavoiteltiin resurssiohjauksessa, jolloin kunnilta siirrettiin rahoitusvastuu valtiolle. Ainakin alkuvaiheessa tarkoituksena oli se, että valtio olisi rahoittanut koko sosiaali- ja terveydenhuollon, ja uudistuksella tavoiteltiin säästöjä kustannuksissa. Tätä perusteltiin rahoitettavien yksiköiden määrien

vähennemisellä, sillä valtiolla on paremmat edellytykset sosiaali- ja terveydenhuollon kokonaiskustannusten hallitsemisessa. Lainsäädäntöön haluttiin sisällyttää valtion rahoituksen ennalta asetetut rajat, joka näkyy kustannusten säätelyssä sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksessa. Perustuslakivaliokunta katsoi lakisäateisen rahoitusperustan ongelmalliseksi ja edellytti määräysten täsmentämistä, jotta kansalaisten perusoikeuksien toteutuminen ei vaarantuisi resurssiohjauksen takia. (Möttönen, 2019, s. 61.)

### **3.4 Normiohjaus**

Normiohjausta voidaan kutsua myös säädösohjaukseksi, ja se tarkoittaa eduskunnan säätämiä lakeja ja asetuksia sekä muita alemman asteisia säädöksiä tai määräyksiä, jotka sisältävät säänneltyä ohjausta. Toiminnasta vastuussa oleva organisaatio tai henkilö on yleensä velvoitettu toimimaan tietyllä tavalla normiohjauksessa. Laki, asetus tai alemman asteinen määräys on velvoittavaa, ja sen noudattamatta jättämisellä on useimmiten sanktioita. (Hansson, 2002, s. 15.) Saarni (2023, s. 21) tarkentaa terveydenhuollon sisällön ohjauksessa normiohjauksen tarkoittavan juridisesti sitovia säädöksiä, jotka eivät juurikaan anna tulkinnanvaraisuutta. Omalta osaltaan Möttönen (2019, s. 63) vahvistaa toteamalla, että ohjauksessa pyritään soveltamaan aina yhdenmukaisia käytäntöjä ja samoja määräyksiä huolimatta tarpeiden ja olosuhteiden vaihtelevuudesta.

Sosiaali- ja terveydenhuollon ohjauksessa normeilla on hallitseva asema. Normijärjestelmä sosiaali- ja terveydenhuollossa muodostuu erityislainsäädännöstä, joka määrittelee sisällön palveluissa ja toiminnassa, sekä kansalaisten oikeudet saada palveluita. Toiseksi normijärjestelmään muodostuu hallintojärjestelmään sisältyvistä säädöksistä, jotka määrittävät vastuut, päätöksenteko-oikeudet ja järjestelmän rakenteet. (Möttönen, 2019, s. 60–61.) Normiohjaukseen voidaan myös sisällyttää järjestäjän asettamat sopimus- ja tulosohtaus, joihin kuuluu säännöt ja rajoitteet. Taasen strategiat, poliittiset päätökset, ohjelmat ja kehittämishankkeet ovat normiohjausta paikallisella ja alueellisella tasolla. (Pitkänen ym., 2020, s. 24.)

Pitkänen ym. (2020, s. 26) kertovat normiohjauksen olevan vallitsevin keino hierarkkisessa ohjauksessa, jolla on perinteisesti ohjattu organisaatioita. Normiohjauksessa on vahvimmin läsnä yksisuuntainen, vahva ja tarkka ohjaus. Hierarkian teoreettisessa mallissa säädetään tarkasti ylhäältä päin. Lisäksi säädelään sitä, että miten ja mitä tehdään. Normiohjauksessa määritetään resurssien jakautuminen organisaation tai kokonaisen palvelujärjestelmän eri osiin. Lisäksi määritetään, miten resurssit käytetään. Hierarkkisessa ohjauksessa päätösvalta määräytyy hierarkkisen tason mukaan. Tällöin taustaoletuksena on se, että hierarkian ylemmillä portailla olevilla on tietoa, mitä ja miten pitää tehdä tavoitteiden saavuttamiseksi. (Pitkänen ym., 2020, s. 26.) Myös Möttönen (2019, s. 62) nostaa hierarkkisen ohjauksen, joka perustuu auktoriteettiin. Alemmalla tasolla on velvollisuus noudattaa ylemmän tason määräyksiä. Ylemmällä organisaatiotasolla on oikeus alemman tason ohjaamiseen käskyjen ja määräyksiensä kautta. (Möttönen, 2019, s. 62.) Tähän kirjallisuuteen nojaten hyvinvointialueissa normiohjaus näkyy hyvin vahvana. Myös hierarkkisen ohjauksen piirteet näkyvät hyvinvointialueiden ohjauksessa, kun VM:llä ja STM:llä on keskeinen rooli.

### **3.5 Hybridiohjaus**

Usein ohjaustavoitteet pyritään varmistamaan useammalla kuin yhdellä keinolla eli yhdistelemällä ohjauskeinoja. Valitut ohjauskeinot voivat täydentää toisiaan, jolloin ne ovat komplementteja. (Oulasvirta ym., 2002, s. 39.) Pitkäsen ym. (2020, s. 31) mukaan ongelmat ja ratkaisut painottuvat eri tavoin ohjauskeinojen yhdistämisen myötä. Hyvinvointialueiden ohjauksessa VM (n.d. -d.) kertoo ohjauskeinoina olevan säädös-, resurssi- ja informaatio-ohjaus sekä näiden ohjaustapojen yhdistäminen uusilla tavoilla, jota VM kutsuu hybridiohjaukseksi.

Tässä luvussa laajennetaan hybridiohjauksen näkökulmaa, johon kuuluu normi-, resurssi- ja informaatio-ohjauksen lisäksi myös julkisen hallinnan elementtejä. Beunen ja Van Assche (2022, s. 366) ohjaus tapahtuu ja muotoutuu alati muuttuvassa kontekstissa.

Näin ollen ohjauksen onnistuminen riippuu siitä, kuinka hyvin ohjaus sopii kyseiseen tilanteeseen ja kuinka sopeutumiskykyistä se on. Hallinnan ymmärtäminen jatkuvana eri elementtien ja rakenteiden yhteisevoluutiona vaikuttaa siihen, miten ohjausta tulisi käsittää. Ohjaus pitäisi nähdä jatkuvana toimintana, joka jatkuu vielä senkin jälkeen, kun tietty politiikka on virallisesti otettu käyttöön. Ohjauksen sisältö onkin toimivien keinojen arviointia, sopeutumista toimijoiden muuttuviin toimintatapoihin ja uudenlaisiin olosuhteisiin reagoitua. (Beunen & Van Assche, 2022, s. 366.)

Alaluvussa 3.4 tarkasteltiin normiohjausta, joka on Pitkäsen ym. (2020, s. 26) mukaan yksisuuntaista, vahvaa ja tarkkaa ohjausta. Normiohjauksen tietynlainen jäykkyyden ominaisuus voi koitua hankalaksi, sillä keskenään erilaisia hyvinvointialueita koetetaan ohjata samanlaisilla säännöksillä ja menetelmillä. Lisäksi normiohjaukseen kuuluva yksisuuntaisuus ministeriötasolta hyvinvointialueille voi näyttäytyä jopa haasteellisena, sillä hyvinvointialueiden piirteet ja resurssit pitäisi ottaa huomioon ohjauksessa. VM (n.d. -d.) korostaa lakisääteisestä hyvinvointialueiden ohjauksesta sekä siitä, että valtioneuvoston on luotava yhdessä ohjausmalli hyvinvointialueiden kanssa. Aiempaa tiiviimpi ja vaikuttavampi vuorovaikutus valtioneuvoston ja hyvinvointialueiden välillä toimisi ohjauksen keskeisenä välineenä (VM, n.d. -d).

Groeneveld ja Van de Walle (2011, s. 205) keskittyvät luvussaan julkisen sektorin ohjausvälineisiin sekä siihen, kuinka hallinnon toimijat pyrkivät saavuttamaan tuloksia ja laajoja yhteiskunnallisia vaikutuksia yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa. Ohjausta tehdään yhteistyössä, mikä on näkyvillä sekä keskushallinnossa että palvelujen tuottamisen tasolla. Kuitenkin yhteistyön luonne on muuttumassa. Uuden julkisjohtamisen eli NPM:n aikakaudella yhteistyötä ohjattiin yksityiskohtaisilla sopimuksilla, mutta yhteistyön muoto on muuttunut joustavammaksi ja perustuu luottamussuhteisiin. Tehokkaan yhteistyön kannalta alettiin nähdä olennaisina luottamukseen perustuvat suhteet. Tarve yhteistyöhön tai perinteisten osastojen välisten rajojen ylittämiseen näkyy siinä, että yhä useammin luotetaan tilapäisiin ja erityistarkoituksiin luotuihin elimiin tai työryhmiin. (Groeneveld & Van de Walle, 2011,

s. 206, 208.) Tästä esimerkkinä hyvinvointialueiden aloitettua toimintansa VM ja STM ovat alkaneet toimimaan yhteistyössä, mikä on hallinnonalojen ylittävää toimintaa. Kiinnostavaa olisi pohtia, voitaisiinko ministeriöiden yhteistyön lisäksi yhteistyötä tehdä enemmän näkyväksi ministeriöiden ja hyvinvointialueiden välillä.

Ohjauksesta päättäminen katsotaan tyypilliseksi päätöksentekotilanteeksi (Oulasvirta ym., 2002, s. 37). Hallinnon toimijoiden on tehtävä päätöksiä perustuen tiettyyn maailmankuvaan ja tulevaisuuteen, joka on suurelta osin tuntematon. Koska havainnointiin ja ennakkointiin liittyy rajoitteita, on mahdotonta saada kattavaa käsitystä päätöksenteon mahdollisista seurauksista. (Beunen & Van Assche, 2022, s. 366–367.) Kuitenkin päätöksenteko on monimutkaista toimijoiden erilaisten arvojen ja intressien takia (Klijn ym., 2011, s. 167).

Ohjauksessa voidaan ottaa huomioon myös vallanjako. Keskustelut ja pohdinnat ohjauksesta keskittyvät usein hallinnan tavoitteluun (Beunen & Van Assche, 2022, s.365). Möttösen (2019, s. 59) mukaan ohjaus on vallankäyttöä. Valta ohjaussuhteessa määritellään siten, että joku tai jotkut saavat toiset toimimaan haluamallaan tavalla omaehtoisesti tai tahdonvastaisesti. Ohjauksen voidaankin nähdä vahvistavan joidenkin tahojen valtaa toisten kustannuksella. Valta voi pohjautua virallisiin asiakirjoihin, jota kutsutaan ilmivallaksi. Taasen piilovaltaan liittyy ohjauskulttuuri, jossa näkyvät vakiintuneet ja yleisesti hyväksytyt toimintatavat. (Möttönen, 2019, s. 59.) Vaikka valtaa on jaettu ja hajautettu, samalla on tapahtunut merkittäviä keskitetyn valvonnan ja ohjauksen tiukennuksia. Yhtenä näkyvänä esimerkkinä on se, kuinka julkisiin menoihin kohdistuvat paineet ovat vahvistaneet valtiovarainministeriön ja keskuspankkien asemaa monissa maissa. Esimerkiksi virkamiesten keskuudessa vallitsee yleinen käsitys siitä, että taloudelliset rajoitteet ovat lisänneet valtiovarainministeriön valtaa muihin ministeriöihin nähden. Tämä on ollut nähtävissä Suomessa, Uudessa-Seelannissa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa. (Pollitt & Bouckaert, 2011, s. 104.)

Voss ym. (2007, s. 198) esittelevät vertikaalisen ja horisontaalisen vallanjaon ohjauksen kontekstissa. Vertikaalinen vallanjako viittaa ohjaustoimien keskinäisiin riippuvuuksiin hallinnon eri tasoilla, jotka voivat olla Euroopan unionin, kansallisen hallinnon, alueellisen hallinnon ja paikallisen kunnan taso. Ohjaus voi siis tapahtua konteksteissa, joissa ylemmät tasot asettavat puitteet ja säädökset, mutta toimeenpano tapahtuu alemmilla tasoilla. Horisontaalisessa vallanjaossa monet eri yhteiskunnan alojen toimijat tekevät yhteistyötä vaikuttaakseen asiaan. Näitä toimijoita ovat muun muassa useat ministeriöt, energiayhtiöt, teknologian alalla olevat toimijat, järjestöt ja tutkimuslaitokset. Tällöin mikään toimija ei ole hierarkkisesti ylivertainen, että se voisi yksipuolisesti määrätä muiden toimista. (Voss ym., 2007, s. 198.) Valtionhallinnossa ohjaus on hajautunut usealle eri toimijalle ja viranomaiselle, kuten eduskunnalle, hallitukselle, ministeriöille, aluehallintoviranomaisille sekä virastoille ja laitoksille. Ohjausta voidaan tarkastella toimijakohtaisesti, jolloin voidaan puhua esimerkiksi ministeriöohjauksesta tai eduskunnan ohjauksesta. (Oulasvirta ym., 2002, s. 22.)

Tämän teorian pohjalta voidaan pohtia sitä, ettei hyvinvointialueiden ohjauksen tulisi olla ainoastaan ylhäältäpäin tulevaa. Voss ym. (2007, s. 198) puhuivat horisontaalisesta ohjauksesta, jossa yhteistyötä tehdään eri yhteiskunnan toimijoiden kesken. Hyvinvointialueille tulisi antaa mahdollisuus vaikuttaa ohjauksen sisältöön, jolloin hyvinvointialueita ei välttämättä nähtäisi pelkästään ohjauksen kohteina vaan myös aktiivisina toimijoina. Hybridiohjausta tarkastellessa kyseessä on laajempi näkökulma erilaisten ohjausmuotojen lisäksi, jolloin myös julkisen hallinnan rooli korostuu.

## 4 Tutkimuskohteen kuvaus

Tässä luvussa keskitytään kattavasti tutkimuskohteen kuvaukseen eli hyvinvointialueisiin. Ensimmäinen alaluku eli 4.1 keskittyy hyvinvointialueiden kuvaukseen. Seuraavassa alaluvussa 4.2 tarkastellaan hieman VM:n tehtäviä ja roolia. Vuorostaan kolmas alaluku 4.3 keskittyy STM:n vastuihin. Alaluvussa 4.4 perehdytään hyvinvointialueiden ohjaukseen, ja sen alaluvussa tarkastellaan myös pintapuolisesti hallituksen uutta esitystä liittyen hyvinvointialueiden ohjaukseen. Hyvinvointialueiden taloutta tarkastellaan alaluvussa 4.5. Arviointimenettelyä koskeva alaluku 4.6 on jaettu kolmeen erilliseen alalukuun, jotka koskevat arviointimenettelyä hyvinvointialueissa, arviointimenettelyn edellytyksiä sekä arviointimenettelyn käynnistämistä STM:n toimesta. Sosiaali- ja terveystalouden uudistusta kutsuttiin sote-uudistukseksi, ja tätä lyhennettä käytetään jatkossa myös tässä tutkielmassa.

### 4.1 Hyvinvointialueet

Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen uudistuksessa muodostettiin hyvinvointialueet, ja uudistus olikin yksi Suomen historian merkittävimmistä hallinnollisista uudistuksista (STM, n.d. -a). Ahonen ym. (2021, s. 1) tarkastelevat sote-uudistuksen vaiheita 2000-luvun alusta vuoteen 2021. Jo noin 15 vuoden ajan sosiaali- ja terveystalouden uudistusta on valmisteltu eri muodoissa, kun eri tahojen intressit ja eturistiriidat kohtasivat. Tämän takia uudistushankkeesta tuli jännitteinen ja paikoin sekava. Uudistuksen vaihtoehtoja ja niiden vaikutuksia on arvioitu moneen kertaan eduskunnan valiokunnissa ja viime kädessä perustuslakivaliokunnassa. Aluksi sote-uudistusta aiottiin edistää kunta- ja palvelurakennemuutoksen yhteydessä, minkä jälkeen esitettiin aluekuntamallia ja viiden erityisvastuualueen pohjalle rakennettu malli, mutta ne eivät täyttäneet perustuslaillisia osioita kaikilta osin. Monimutkaisuutensa ja perustuslaillisten kysymysten takia maakunta- ja sote-uudistus kaatui vuonna 2019. (Ahonen ym. 2021, s. 1.)

Vuoden 2023 alusta lähtien sekä sosiaali- ja terveyspalveluiden että pelastustoimen tehtävien järjestäminen on kuulunut hyvinvointialueille, jotka ovat itsehallinnollisia alueita. Sitä ennen kyseisten tehtävien järjestämisen vastuu on ollut kunnilla. (VM, n.d. -b.) STM:n (n.d. -a) mukaan hyvinvointialueiden vastuulla ovat muun muassa perusterveydenhuolto, erikoissairaanhoido, sosiaalihuolto, lasten, nuorten ja perheiden palvelut, työikäisten palvelut, mielenterveys- ja päihdepalvelut, vammaispalvelut, oppilashuolto, pelastustoimi sekä ensihoito. Lakisääteisten tehtävien lisäksi hyvinvointialueiden vastuulla on päätöksenteko, tuottamisen valvonta, palvelujen sovittaminen yhteen ja viranomaiselle kuuluvan toimivallan käyttö. Lisäksi hyvinvointialueet vastavavat ennaltaehkäisevästä sosiaali- ja terveydenhuollosta, koulutus- ja tutkimustoiminnasta sekä poikkeusoloihin ja häiriötilanteisiin varautumisesta ja huoltovarmuudesta. (Ahonen ym., 2021, s. 28.)

Sosiaali- ja terveyspalveluja sekä pelastustoimea koskevassa erityislainsäädännössä säädetään hyvinvointialueiden tehtävistä. Toisin kuin kunnilla, hyvinvointialueilla ei ole rajoittamatonta yleistä toimialaa. Sen sijasta hyvinvointialueilla on niin kutsuttu rajoitettu toimiala, jonka takia niiden vastuulle voidaan antaa ainoastaan lakisääteisiä velvoitteita tukevia tehtäviä. (VM, n.d. -b.) Yksityisen palvelualan arvioimana hyvinvointialueiden päätäntävalta on kapeampi verrattuna kuntaorganisaatioihin. Huolena on noussut vallan valuminen kohti valtiota ja valvovia viranomaisia, joiden tehtävänä on muun muassa valvoa riittävän oman palvelutuotannon toteutumista. Kuitenkaan STM:n asiantuntija ei ole nähnyt suurta muutosta nykyisiin käytäntöihin. (Ahonen ym., 2021, s. 116.)

Hyvinvointialueet voivat myös sopia tehtävien hoitamisesta yhdessä, ja yhteistoiminnan toteuttamista voidaan mahdollistaa eri tavoin, kuten yhteisen toimielimen tai viran perustamisella. Myös sopimuksen tekeminen viranomaistehtävän hoitamisesta tai hyvinvointiyhtymän perustaminen ovat esimerkkejä yhteistoiminnasta. Kuitenkaan palveluiden järjestämisvastuuta ei voi siirtää hyvinvointiyhtymälle, vaan se voi toimia ainoastaan tukipalvelujen tuottamiseen liittyvissä vastuissa. (VM, n.d. -b.)

Itsehallintonsa perusteella hyvinvointialueilla on valta päättää pitkälti palvelujen tuottamistavasta. Julkisen toimijan ei ole kuitenkaan mahdollista siirtää omaa vastuutaan tai rakentaa palvelutuotantoaan yksinomaan yksityisten yritysten toiminnan varaan. (Ahonen, 2021, s. 116.) Julkisia sosiaali- ja terveyspalveluja täydentävät yksityiset toimijat sekä järjestöt ja yhdistykset. Hyvinvointialueet ja kunnat tekevät yhteistyötä, jonka painopisteenä on hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen. Muun muassa varhaiskasvatuksesta, opetuksesta, liikunnasta ja kulttuurista kunnat vastaavat jatkossakin. (STM, n.d. -a.)

Suorilla vaaleilla valittava aluevaltuusto on hyvinvointialueen ylin päättävä elin, jonka hyväksymän hyvinvointialuestrategian mukaisesti johdettaisiin alueen toimintaa. Aluevaltuuston päätösvastuulla on myös hyvinvointialueen organisaatorakenne. (Ahonen ym., 2021, s. 27.) Neljän vuoden välein järjestetään aluevaalit, joissa valitaan valtuutetut aluevaltuustoon. Äänioikeus on hyvinvointialueiden asukkailla, jotka voivat äänestää oman alueensa aluevaaleissa. (VM, n.d. -b.) Vuonna 2025 käydään seuraavat aluevaalit. Aluevaltuuston lisäksi hyvinvointialueella on kolme muuta vaikuttavaa elintä, jotka ovat nuorisovaltuusto, vanhusneuvosto ja vammaisneuvosto. Myös alueen asukkaat voivat vaikuttaa aloitteiden tekemisten kautta. (STM, n.d. -a.)

Hyvinvointialueita on lukumäärältään 21, ja ne on muodostettu pääosin maakuntajaon perusteella. Kuitenkin erilliskäyttö on tehty Uudenmaan kohdalla, sillä Uudenmaan maakunta on jaettu neljään hyvinvointialueeseen. Helsingin kaupunki huolehtii sosiaali- ja terveyspalvelujen sekä pelastustoimen järjestämisestä. HUS-yhtymän vastuulla ovat vaativan erikoissairaanhoidon tehtävät, jotka on erikseen säädetty. (STM, n.d. -a.)

Hyvinvointialueet muodostavat viisi yhteistyöaluetta, joiden tehtävänä on tehdä yhteistyötä sosiaali- ja terveydenhuollon alueellisessa yhteensovittamisessa ja kehittämisessä. Jokaisella yhteistyöalueella on yksi hyvinvointialue, joka ylläpitää yliopistollista sairaalaa. Poikkeuksena on Helsingin kaupunki ja Uudenmaan

hyvinvointialueet. Yhteistyöalueita on kaiken kaikkiaan siis viisi, ja ne ovat Pohjois-Suomen yhteistyöalue, Itä-Suomen yhteistyöalue, Sisä-Suomen yhteistyöalue, Länsi-Suomen yhteistyöalue ja Etelä-Suomen yhteistyöalue. (VM, n.d. -f.) Saman yhteistyöalueen sisällä olevat hyvinvointialueet laativat keskinäisen yhteistyösopimuksen, joka sisältää muun muassa hyvinvointialueiden välisestä työnjaosta. Yhteistyön toteuttaminen ja rahoittaminen edellyttävät, että hyvinvointialueet vastaavat yhteistyön sisällöstä ja hallinnollisista päätöksistä. STM:n ja yhteistyöalueen hyvinvointialueiden välisissä neuvotteluissa seurataan ja arvioidaan vuosittain yhteistyösopimuksen toteuttamista. Kyseisiin neuvotteluihin osallistuvat myös VM ja sisäministeriö. (STM, n.d. -c.) Ahonen ym. (2021, s. 28) toteavat, että yhteistyöalueita voidaan kutsua myös lyhenteellä YTA.

Hyvinvointialueita tarkastellessa olisi hyvä nostaa muutamia kohokohtia tiivistykseksi. Pääosin maakuntajaon perusteella on muodostettu 21 hyvinvointialuetta, joista erillISRatkaisuna Uudenmaan maakunta on jaettu neljään hyvinvointialueeseen. Uudenmaan maakunnassa on Itä-Uudenmaan, Länsi-Uudenmaan sekä Vantaan ja Keravan hyvinvointialue. Näiden lisäksi on Helsingin kaupunki, joka tuottaa itse sosiaali- ja terveyspalvelunsa sekä pelastustoimen. Aluevaltuusto käyttää ylintä päätösvaltaa hyvinvointialueella, ja alueen toimintaa johdettaisiin sen hyväksymän hyvinvointialuestrategian mukaisesti. Hyvinvointialueet muodostavat viisi yhteistyöaluetta, joista jokainen sisältää yhden yliopistollisen sairaalan. Jokainen yhteistyöalue laatii yhteistyösopimuksen.

## **4.2 Valtiovarainministeriön rooli ja tehtävät**

VM:n rooli on hyvin keskeinen hyvinvointialueiden ohjauksessa. VM:n yleisinä tehtävinä on muun muassa vastata talous- ja finanssipolitiikasta, valtiontaloudesta ja taloudenhoidosta sekä talousarviosta ja valtion varallisuudesta. (Nyholm ym., 2016.) Hyvinvointialueiden taloudesta ja rahoituksesta sekä niiden sääntelystä ja arvioinnista huolehtiminen kuuluvat VM:lle. Se huolehtii yleisesti hyvinvointialueiden toiminnasta sekä hyvinvointialueiden henkilöstölainsäädännöstä. Lainsäädännön valmistelussa VM

varmistaa, että hyvinvointialueiden itsehallinto otetaan huomioon. Myös hyvinvointialuetalouden ja -hallinnon neuvottelukunta toimii VM:n yhteydessä. (VM, n.d. -a.)

### **4.3 Sosiaali- ja terveysministeriön rooli ja tehtävät**

Yleisinä STM:n tehtävinä on määrittellä sosiaali- ja terveyspalveluiden kehittämisen suuntaviivat ja ohjata uudistusten toteuttamista (STM, n.d. -b). Monella tasolla tapahtuva ohjaus on olennainen osa sosiaali- ja terveydenhuollon ohjausta. Vuorovaikutteiseen ohjaukseen sisältyy sosiaali- ja terveydenhuollon neuvottelukunta, jossa kokoontuu STM:n virkajohto ja hyvinvointialuejohtajat 4–5 kertaa vuodessa. Hyvinvointialueet voivat käyttää neuvottelukuntaa väylänä ehdotustensa viemiseksi STM:lle. Sote-neuvottelukunnan alaiset jaostot mahdollistavat entistä tiiviimmän vuorovaikutuksen STM:n ja hyvinvointialueiden asiantuntijoiden välillä. (STM, 2024.) Kyseinen neuvottelukunta on perustettu siis STM:n yhteyteen, ja valtioneuvosto asettaa sen nelivuotiskaudeksi (Ahonen ym., 2021, s. 29).

Vuosittain pidettävissä STM:n ja hyvinvointialueiden neuvotteluissa keskustellaan alueen ajankohtaisesta sosiaali- ja terveydenhuollon tilanteesta ja pyritään yhdessä etsimään ratkaisuvaihtoehtoja esiin nousseisiin ongelmiin. Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen asiantuntija-arviot, Valviran ja aluehallintovirastojen valvontaraportit, hyvinvointialueiden selvitykset sekä STM:n havainnot toimivat neuvottelujen tukena. (STM, 2024.) Luvussa 2.3 käsiteltiin julkiseen hallintaan sisältyvää yhteistyötä ja sitä, että tarvittaessa voidaan perustaa niin sanottu hallintaverkosto ongelmien ratkaisemiseksi. Neuvottelukunta voisi olla esimerkki tällaisesta.

Muodollisen ohjauksen ohella käydään jatkuvaa vuorovaikutusta hyvinvointialueiden kanssa. Hyvinvointialueiden sosiaali- ja terveydenhuollon ajankohtaiset asiat ovat säännöllisesti esillä STM:n virkajohdon kesken, joka keskustelee vähintään kuukausittain hyvinvointialuejohtajien verkoston kokouksissa sekä muutaman kuukauden välein aluehallitusten puheenjohtajien verkoston kokouksissa. Näiden lisäksi STM:n virkajohto

keskustelee aluevaltuustojen puheenjohtajien verkoston kokouksissa 2–4 kertaa vuodessa. STM:n, THL:n ja hyvinvointialueiden asiantuntijapainotteisissa verkostoissa toteutetaan matalan kynnyksen jatkuvaa vuorovaikutusta. (STM, 2024.)

#### 4.4 Hyvinvointialueiden ohjaus

Ohjauksen tavoitteena on turvata turvallisten, vaikuttavien ja oikea-aikaisten sosiaali- ja terveyspalvelujen yhdenvertainen saatavuus sekä pelastustoimen palvelujen toteutuminen riskejä vastaavalla tasolla. Valtion ohjauksella pyritään myös varmistamaan julkisen talouden kestävyys ja rajallisten resurssien tehokas hyödyntäminen. Valtion ohjaus on strategista, sillä hyvinvointialueiden toiminta ja talous muodostavat ohjattavan kokonaisuuden. Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen valtakunnalliset tavoitteet ovat ohjauksen pohjana, ja tavoitteiden on tuettava julkisen talouden kestävyttä. Hyvinvointialueiden ohjaus on luotu prosessiksi, johon sisältyy toistuva vuosikierto. Hyvinvointialueiden ohjauskeinoina ovat säädös-, informaatio- ja resurssiohjaus sekä näiden yhdistäminen uusilla tavoilla, mitä kutsutaan hybridiohjaukseksi (VM, n.d. -d). Hyvinvointialueita koskevassa laissa (611/2021) on säädetty niiden ohjauksesta. Edellä mainittuja ohjauskeinoja tarkasteltiin tarkemmin teoreettisessa viitekehyksessä luvussa 3.

Ministeriöt vastaavat valtion ohjauksesta, ja jokainen hyvinvointialue käy ohjausneuvottelut vuosittain. Alueen toimintaa ja taloutta tarkastellaan ja selvitetään kokonaisuutena ohjausneuvotteluissa. (VM, n.d. -d.) Keskeisessä roolissa hyvinvointialueiden ohjauksessa ovat VM ja STM, joihin syvennyttiin hieman edellisissä alaluvuissa. Aikaisemmin julkiseen hallintaan sisältyvää yhteistyötä koskevassa luvussa 2.3 tulikin esille, että ministeriöt ovat hyvin siiloutuneita. Yhteenvedoksi voidaan tiivistää, että neuvottelukuntia on tällä hetkellä VM:n sekä STM:n yhteydessä. Edellisten neuvottelukuntien lisäksi on vielä sisäministeriön johtama pelastustoimen neuvottelukunta, jonka tehtävänä on seurata ja arvioida pelastustoimen toteutumista (VM, n.d. -d). Eli neuvottelukuntia on tällä hetkellä yhteensä kolme kappaletta.

Neuvottelukuntien lisäksi kukin hyvinvointialue kuuluu yhteen yhteistyöalueeseen, joihin syvennyttiin luvussa 4.1.1.

Hyvinvointialueen väestö, talous sekä sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämistä koskevat tiedot ja tunnusluvut muodostavat hyvinvointialueiden ohjauksen yhteisen tietopohjan. On otettava huomioon, ettei tietoa palvelujen ylläpitoon ja turvaamiseen tule yksinomaan valtiolta, vaan tarvitaan myös hyvinvointialueiden sisällä olevien kuntien aktiivista osallistumista ja yhteistyötä. (Ahonen ym., 2021, s. 29, 41.) Paatela ja Tynkkynen (2024) ovat tehneet raporttia liittyen ylimmän johdon näkemyksistä hyvinvointialueiden toiminnan alkuvaiheista. Useissa haastatteluissa tuli esille, ettei kansallinen ohjaus ollut vielä kaikilta osilta selkeää, mihin vaikutti vastuiden jakautuminen eri ministeriöille. Erityisesti ohjaavilta ministeriöiltä toivottiin yhdenmukaisempaa ohjausta, joka perustuisi yhteiseen tilannekuvaan. Kuitenkin ministeriöiden kesken oli eroja ohjauksikäytännössä ja ohjeiden antamisessa. Osa haastateltavista toi esille myös myönteisiä kokemuksia, jotka liittyivät ministeriöiden kanssa käytyihin ohjauskeskusteluihin. Dialogin toteuttaminen ja keskustelut koettiin hyvänä sekä ministeriöillä uskottiin olevan vahva intressi auttaa hyvinvointialueita. (Paatela & Tynkkynen, 2024, s.4–5.) Kansallisen ohjaukseen liittyvää haastetta Saarni (2023, s. 85) selittää sillä, että kansallista ohjausta vaikeuttaa hyvinvointialueiden organisaattiorakenteiden ja johtamisprosessien suuri vaihtelu.

Saarnin (2023, s. 10) selvityksessä tuodaan esille terveydenhuoltoon kuuluva sisältöohjaus, jolla tarkoitetaan hoidon indikaatioiden ja menetelmien määrittämistä sekä määrittämään toimintojen laatu, saatavuus ja turvallisuus. Sen tavoitteena on kansallisesti yhdenvertainen, laadukas ja kustannusvaikuttava toiminta. Sisältöohjaus on osoittautunut vaikeaksi, sillä sitovien normien tai määräysten sijasta terveydenhuollon sisällön ohjaus on suurelta osin eri tahojen antamiin suosituksiin ja ohjeisiin perustuvaa. Kyse on siis pohjimmiltaan siitä, että empiirisiä tosiasioita sovelletaan palveluissa, joissa yksilöiden perusoikeudet ja yhdenvertainen kohtelu pitäisivät olla turvattuna. (Saarni, 2023, s. 10, 13.)

Yhdenvertaisuus- ja oikeudenmukaisuuskysymykset liittyvät olennaisesti terveydenhuollon palvelujen, resurssien ja hyötyjen jakautumiseen, sillä ne koskevat eri ihmisiä, ihmisryhmiä ja alueita. Näin ollen terveydenhuollon sisältöohjaus ja järjestämisen ohjaus ovat kietoutuneet yhteen monin tavoin. Terveydenhuollon sisältöohjaus perustuu pitkälti informaatio-ohjaukseen. Ammattilaisilla ja potilailla on yleensä sekä oikeus että käytännön mahdollisuus poiketa sisältöohjauksen noudattamisesta. (Saarni, 2023, s. 25, 28.) Saarni (2023, s. 118) kuitenkin huomauttaa, että sisältöohjaus ja järjestämisen ohjauksen rakenteet tulisi hahmottaa selkeästi erillisinä tehtävinä, mikä tehostaisi kansallista ohjausta. Kuitenkin tekstissä tuli aiemmin ilmi, että sisältöohjaus ja järjestämisen ohjaus ovat hyvin yhteen kietoutuneita toisiinsa. Tiivistettynä hyvinvointialueita ohjataan informaatio-, resurssi- ja normiohjauksen keinoin sekä sisällönohjauksen avulla.

#### **4.4.1 Hallituksen esitys hyvinvointialueiden ohjauksesta**

Tämänhetkinen hallitus on antanut esityksen, joka koskee hyvinvointialueiden ohjausta koskevien säännösten yhtenäistämistä ja selkeyttämisestä. Samalla hyvinvointialueiden ohjauksen koordinoinnissa VM:n rooli todettaisiin laissa. VM:n vastuulle kuuluisi hyvinvointialueiden toiminnan ja talouden yleinen ohjaus sekä valtioneuvostossa tapahtuvan ohjauksen koordinointi. Muutoksen tavoitteena on selkeyttää ja yhdenmukaistaa hyvinvointialueiden ohjausta, mikä varmistaisi valtioneuvoston finanssipoliittiset tavoitteiden tulevan nykyistä paremmin huomioiduksi ohjauksessa. Vaikka VM:n rooli muuttuisi, niin STM:n ja sisäministeriön rooli hyvinvointialueiden ohjauksessa pysyisi samana. (VM, 2024.) Raportissaan Paatela ja Tynkkynen (2024, s. 4) toteavat, että osaksi hyvinvointialueiden ohjaustarpeita on kytkettävä entistä paremmin kansallinen ohjaus.

## 4.5 Hyvinvointialueiden talous

Hyvinvointialueet ovat itsehallinnollisia alueita, joilla ei kuitenkaan ole toistaiseksi verotusoikeutta. Niiden rahoitus perustuu valtion rahoitukseen, jossa huomioidaan alueiden väliset erot palvelutarpeiden suhteen. (STM, n.d. -a.) VM (n.d. -c) tarkoittaa hyvinvointialueiden rahoituksen perustuvan pääosin valtion yleiskatteiseen laskennalliseen rahoitukseen. Ahonen ym. (2021, s. 29) lisäävät edelliseen, että osana rahoitusta ovat palvelujen käyttäjiltä perittävät asiakasmaksut.

Itsehallintonsa nojalla hyvinvointialueet voivat päättää rahoituksen käytöstä ja kohdentamisesta. Laskennallisten kriteereiden rahoituksen taso kohdennetaan alueille ja tarkistetaan vuosittain. (VM, n.d. -c.) Hyvinvointialueiden tulee laatia vuosittain investointisuunnitelma, jonka hyväksymisestä vastaavat STM ja sisäministeriö. Hyväksytty investointisuunnitelma on edellytys uusien investointien ja omaisuuden luovutusten toteuttamiselle. Investointien rahoittamiseksi hyvinvointialue voi ottaa lainan valtioneuvoston myöntämän lainanottovaltuuden puitteissa. Kuitenkaan hyvinvointialueilla ei ole oikeutta ottaa pitkäaikaista lainaa lähtökohtaisesti. (Ahonen ym., 2021, s. 29–30.)

Hyvinvointialueet laativat talousarvionsa kalenterivuosittain, ja talousarviovuosi on aina taloussuunnitelmakauden ensimmäinen vuosi. Taloussuunnitelman on oltava tasapainossa tai sen on muodostettava ylijäämää kolmen vuoden ajanjaksolla. Mikäli taseen kertynyttä alijäämää ei ole katettuna kolmen vuoden kuluessa, arviointimenettely voidaan käynnistää VM:n toimesta. (VM, n.d. -c.)

Mikäli asukkaiden lakisääteiset perusoikeudet saada sosiaali- ja terveydenhuollon tai pelastustoimen palveluita vaarantuvat, hyvinvointialueilla on oikeus lisärahoitukseen (VM, n.d. -c). Valtio antaa tarvittaessa lisärahoitusta, joka voidaan myöntää hyvinvointialueen hakemuksesta tai VM:n, STM:n tai sisäministeriön aloitteesta. Mahdollisuus lisärahoituksen hakemiselle on milloin tahansa. Lisärahoitus päätöksen myöntämisessä voidaan asettaa ehtoja, jotka koskevat palvelujen vaikuttavuuteen,

laatuun, määrään tai järjestämisen tehokkuuteen. Hyvinvointialueen saama lisärahoitus ei korota sen seuraavan vuoden rahoitusta, eikä se vaikuta suoraan koko maan rahoituksen tasoon seuraavana vuonna. Kuitenkin jälkikäteen tehtävässä kustannusten tarkistuksessa hyvinvointialueen toteutuneet kustannukset otetaan huomioon. Toistuvan lisärahoituksen saamisen seurauksena voi olla hyvinvointialueen arviointimenettelyn käynnistäminen, mikäli lisärahoitusta myönnetään kahdesti kolmen peräkkäisen tilikauden aikana. (VM, n.d. -e.) Seuraavassa alaluvussa perehdytään tarkemmin hyvinvointialueita koskevaan arviointimenettelyyn.

#### **4.6 Arviointimenettely**

Hyvinvointialuetta koskevan lain (611/2021) 122 § ja 123 § ovat hyvinvointialueen arviointimenettelyn kannalta olennaisia, minkä takia kyseisiä lainkohtia tarkastellaan syvemmin tässä alaluvussa. 122 §:ssä säädetään hyvinvointialueen arviointimenettelystä ja 123 § koskee hyvinvointialueen talouteen liittyviä arviointimenettelyn edellytyksiä. Näiden lisäksi tarkastellaan sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskevan lain (612/2021) 27 §:ää, jossa säädetään STM:n tekemästä aloitteesta käynnistää arviointimenettely. Tämä alaluku on jaettu vielä kolmeen alalukuun selvytyden takia. Arviointimenettelyn läpikäymisestä ei ole paljoakaan kirjallisuutta, minkä takia arviointimenettelyä käsitellään edellä mainittujen lainkohtien kautta.

Arviointimenettelyssä on havaittavissa hierarkkisia piirteitä. Airaksisen ym. (2016) mukaan hierarkiat perustuvat määriteltyihin valta- ja vastuusuhteisiin. Koordinaatiomekanismina hierarkiassa ylimmällä taholla on valtaa määrätä muiden toiminnasta sekä tarvittaessa pakottaa tekemään asioita yhdessä. Päätöksentekoa, toimeenpanoa ja valvontaa varten on luotu erityisiä rakenteita sekä palkkio- ja rangaistusjärjestelmiä. (Airaksinen ym., 2016.) Hierarkian ylämpänä on selkeästi nähtävissä VM ja STM, mutta kiinnostavaa on pohtia, onko VM kuitenkin STM:ää ylempänä hyvinvointialueiden ohjauksen kontekstissa. Hyvinvointialueisiin kohdistuva arviointimenettely voidaan jokseenkin nähdä myös osana rangaistusjärjestelmänä siitä,

ettei hyvinvointialue ole onnistunut järjestämään sosiaali- ja terveyspalveluita. Arviointimenettelyn myötä hyvinvointialueen autonomia vaikuttaa kapenevan.

#### **4.6.1 Hyvinvointialueen arviointimenettely**

Lain (611/2021) 122 §:n mukaan VM voi käynnistää päätöksellään arviointimenettelyn, mikäli 123 §:ssä tarkoitetut edellytykset täyttyvät. Vaihtoehtoisesti myös STM voi tehdä aloitteen arviointimenettelyn käynnistämisestä, josta on säädetty lain sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain (612/2021) 27 §:ssä. Arviointimenettelyssä valtio ja hyvinvointialue arvioivat hyvinvointialueen taloudellisia edellytyksiä sekä selvittävät hyvinvointialueen kykyä järjestää sosiaali- ja terveyspalveluja sekä pelastustoimen tehtäviä. STM, VM, sisäministeriö ja hyvinvointialue nimeävät jäsenet arviointiryhmään, joka asetetaan arviointimenettelyä varten. Hyvinvointialuetta kuultuaan VM nimeää arviointiryhmän puheenjohtajaksi hyvinvointialueesta ja ministeriöistä riippumattoman henkilön. (Laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä 612/2021, 27 §.)

Samaisessa pykälässä säädetään siitä, että arviointiryhmän on tehtävä ehdotus hyvinvointialueen talouden tervehdyttämiseksi. Ehdotus sisältää myös tarvittavat toimet sosiaali- ja terveyspalvelujen sekä pelastustoimen tehtävien järjestämisen edellytysten turvaamiseksi. Ehdotukset toimenpiteistä käsitellään hyvinvointialueen aluevaltuustossa, joka tekee niistä päätöksen ja toimittaa sen VM:lle mahdollisia jatkotoimenpiteitä varten. Talousarvion ja -suunnitelman laatimisessa on huomioitava se, että niiden on toteutettava aluevaltuuston päätöksiä toimenpiteistä. Selvitys toimenpiteiden toteutumisesta ja riittävydestä tilikaudella on esitettävä toimintakertomuksessa. Hyvinvointialueen on toimitettava selvitys VM:lle tilikautta seuraavan vuoden kesäkuun loppuun mennessä. (Laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä 612/2021, 27 §.)

Hyvinvointialueita koskevassa laissa on melko tarkasti säädetty, miten arviointimenettelyyn voidaan päätyä. Kuitenkaan ei ole tarkemmin määritelty sitä, että mitä tapahtuu sen jälkeen, kun hyvinvointialue on toimittanut selvityksensä VM:lle. Tätä

olisikin kiinnostava pohtia syvemmin, mitä hyvinvointialueelle tapahtuu. Oletettavaa on, että hyvinvointialueen autonomia kapenee huomattavasti.

#### **4.6.2 Arviointimenettelyn edellytykset**

Lain (611/2021) 123 §:ssä säädetään hyvinvointialueen talouteen liittyvistä arviointimenettelyn edellytyksistä VM voi käynnistää arviointimenettelyn, mikäli jokin näistä neljästä kohdasta täyttyy. Arviointimenettely voidaan käynnistää, jos hyvinvointialue ei ole onnistunut kattamaan taseeseen kertynyttä alijäämää säädettyssä määräajassa, mistä säädetään tarkemmin lain (611/2021) 115 §:ssä.

123 §:n 1 momentin 3 ja 4 kohdat on huomioitava myös arviointimenettelyn edellytyksissä. Jos kaksi tilikautta peräkkäin konsernitilinpäätöksen laskennallinen lainanhoitokate on alle 0,8, arviointimenettely on käynnistettävä. Arviointimenettelyn edellytyksenä on myös se, jos hyvinvointialueelle on myönnetty lainanottovaltuus tai lisärahoitus kahdesti kolmen peräkkäisen tilikauden aikana. Lainanottovaltuudesta ja hyvinvointialueiden rahoituksesta säädetään tarkemmin lailla. (Hyvinvointialuelaki 611/2021, 123 §.)

#### **4.6.3 Arviointimenettelyn käynnistäminen STM:n aloitteesta**

Aiemmassa alaluvussa tarkasteltiin VM:n tekemää aloitetta käynnistää arviointimenettely. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä koskevassa laissa (612/2021) 27 § sääntelee STM:n aloitetta käynnistää hyvinvointialueen arviointimenettely, ja sitä tarkastellaan tarkemmin tässä alaluvussa.

27 §:n mukaan STM voi tehdä aloitteen, mikäli hyvinvointialueen kyky järjestää sosiaali- ja terveydenhuoltoa on ilmeisesti vaarantunut, eikä se ole tilapäistä. STM voi käyttää viittä eri arviointiperustetta arvioidessaan hyvinvointialueen kykyä. Arviointiperusteissa otetaan huomioon, onko sosiaali- ja terveydenhuollon yhdenvertaisuus tai riittävyys vaarantunut. 27 §:n 3 momentissa tarkennetaan, että vaarantuminen on tapahtunut

vähintään kahtena kolmesta peräkkäisestä kalenterivuodesta. Sosiaali- ja terveydenhuollon vaarantumisen arvio perustuu THL:n asiantuntijoiden arvioon, jossa otetaan huomioon kaikkien hyvinvointialueiden suoriutuminen. Arviointiperusteina käytetään 27 § 2 momentissa tarkoitettuja arviointiperusteita, joita tarkastellaan hieman seuraavassa kappaleessa. (Laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä 612/2021, 27 §.)

STM arvioi myös sosiaali- ja terveydenhuollon laatua, jos se ei turvaa asiakas- tai potilasturvallisuutta säännösten mukaisesti. Huomioitavaa arvioinnissa on myös sosiaali- ja terveydenhuollon tarvevakioidut asukaskohtaiset kustannukset tai niiden kehitys, jos ne vaarantavat palveluiden yhdenvertaisen ja riittävän saatavuuden. Näiden lisäksi arviointiperusteena voi olla se, ettei hyvinvointialueella oli sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen edellyttämää henkilöstöä, osaamista, toimintakykyä, valmiutta tai omaa palveluntuotantoa. Hyvinvointialueen kyky järjestää sosiaali- ja terveydenhuoltoa voi olla vakavasti vaarantunut myös muista syistä kuin edellä esitellyistä arviointiperusteista. (Laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä 612/2021, 27 §.)

Näiden tarkastelujen valossa voidaan havaita, että VM ja STM voivat aloittaa arviointimenettelyn käynnistämisen mutta erilaisin perustein ja edellytyksin. Kuitenkin kiinnostavaa on pohtia sitä, että milloin esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon riittävyys on vaarantunut tai milloin niiden laatu ei ole enää säännösten mukaista. Vielä kiinnostavampaa on pohtia sitä, että mitä konkreettisia toimenpiteitä tapahtuu arviointimenettelyn jälkeen.

## 5 Tutkimuksen metodologia

Viides luku käsittelee tutkimuksen metodologiaa. Ensimmäisessä alaluvussa tarkastellaan tutkimustehtävää sekä esitellään tarkemmat tutkimuskysymykset. Alaluvun 5.2 keskiössä on aineiston keruu ja sen esittely. Aineiston analysointi on alaluvussa 5.3, ja analysointitapana on käytetty sisällönanalyysia. Alaluvussa 5.3 on vielä erikseen omat alaluvut hahmottamaan aineiston analysointia redusoinnin, klusteroinnin ja abstrahoinnin myötä. Tutkimuksen eettisyyttä ja luotettavuutta pohditaan alaluvussa 5.4, joka on viidennen luvun viimeinen alaluku.

### 5.1 Tutkimustehtävä

Tämän tutkimuksen tavoitteena on vastata kahteen päätutkimuskysymykseen, jotka tulivat jo johdannossa esille. Ensimmäisenä päätutkimuskysymyksenä on, millaisia julkisen hallinnan piirteitä ja ohjauskeinoja hyödynnetään hyvinvointialueiden valtion ohjauksessa. Toisena päätutkimuskysymyksenä on se, millä tavalla vaatimus alijäämien kattamiseksi ja talouden tasapainottamiseksi on vahvistamassa valtion ohjausroolia. Hyvinvointialueisiin liittyen ja niiden ohjaukseen on tehty jonkin verran pro gradu -tutkielmia. Kuitenkaan tutkimusta ei olla vielä tehty tästä näkökulmasta, johon olisi sisällytetty julkisen hallinnan näkökulmaa. Tämä tutkimus toteutetaan laadullisen tutkimuksen menetelmin. Tuomi ja Sarajärvi (2018, s. 73) tuovat esille, että laadullisen tutkimuksen pyrkimys on kuvata jotakin ilmiötä tai tapahtumaa sekä ymmärtää tiettyä toimintaa. Tämän tutkimuksen kautta pyritään muodostamaan kuvaa hyvinvointialueiden ohjauksesta tämänhetkisessä tilanteessa, kun hyvinvointialueilla ei ole vielä muodostunut vakiintunutta käytäntöä sekä niiden taloustilanne on hyvin alijäämäinen tätä tutkimusta tehdessä. Puusa ja Juuti (2020a) täydentävätkin, että laadullisessa tutkimuksessa keskitytään tarkastelemaan yksittäisiä tapauksia.

Tarkemmat tutkimuskysymykset ovat seuraavanlaiset:

1. Miten hyvinvointialueiden alijäämä vaikuttaa ohjaukseen?
2. Mikä ohjauskeino korostuu muista ja miksi?
3. Ilmeneekö VM:n ohjaus vahvempana suhteessa STM:n ohjaukseen?
4. Jos jommankumman ministeriön ohjaus näyttäytyy vahvempana, millä tavoin se ilmenee?
5. Millaisena julkinen hallinta näyttäytyy hyvinvointialueiden toiminnassa?
6. Miten tämänhetkinen ohjaus on vaikuttanut hyvinvointialueisiin, kun hyvinvointialueet ovat alijäämäisiä?

Tutkimuskysymykset tarkentavat päätutkimuskysymyksiä, jotka on esitelty tämän alaluvun alussa. Ensimmäinen ja toinen tutkimuskysymys liittyvät ensimmäiseen pääkysymykseen, joka koski julkisen hallinnan piirteitä ja ohjauskeinoja. Toinen tutkimuskysymys on ikään kuin jatkokysymys ensimmäiselle tutkimuskysymykselle. Viides ja kuudes tutkimuskysymys taas koskevat toista pääkysymystä, joka kohdentui vahvistuvaan valtion ohjausrooliin, kun hyvinvointialueilla on vaatimus alijäämien kattamiseksi ja talouden tasapainottamiseksi. Niin kolmas kuin neljäskin tutkimuskysymys voidaan nähdä koskevan molempia pääkysymyksiä. Neljäs tutkimuskysymys toimii jatkokysymyksenä kolmannelle tutkimuskysymykselle.

## **5.2 Aineiston keruu ja esittely**

Hyvinvointialueet ovat olleet toiminnassa kaksi vuotta, mikä on vielä lyhyt aika siihen, että olisi luotu vakiintuneita käytäntöjä. Tämän vuoksi tutkimuksen aineisto muodostuu Helsingin Sanomien artikkeleista ja uutisista, sillä ne kuvaavat hyvin kahden vuoden ajalta hyvinvointialueiden tapahtumia ja tilanteita ajankohtaisesti. Hyvinvointialueet ja niiden ohjaus on vielä kehittyvässä vaiheessa, minkä takia uutiset ja artikkelit tuovat esille konkreettisuutta ja tapahtumia todellisuudesta. Tuomen ja Sarajärven (2018, s. 62) mukaan erilaisista dokumenteista koottu tieto kuuluu laadullisen tutkimuksen yleisempiin aineistonkeruumenetelmiin. Kun tutkimusaineistona käytetään kirjallista

materiaalia, se voidaan jaotella kahteen eri kategoriaan, jotka ovat yksityiset dokumentit ja joukkotiedotuksen tuottamat dokumentit. Esimerkiksi päiväkirjat, kirjeet ja sopimukset ovat yksityisiä dokumentteja, kun taas sanoma- ja aikakauslehdet kuuluvat joukkotiedotuksen tuottamiin dokumentteihin. (Tuomi & Sarajärvi, 2018, 72.) Tähän Juhila (2021) täydentää, että media-aineistot lukeutuvat myös luonnolliseen aineistoon, jonka syntymiseen tutkija ei ole vaikuttanut. Luonnollisessa aineistossa konteksti on alati läsnä kietoutuen aineiston tulkintaan, jolloin keskustelut sijoittuvat johonkin ympäristöön sekä lehtien aiheet nostavat esille aiempia tapahtumia. (Juhila, 2021.) On siis perusteltua, että lehtiaineisto on tähän tutkimukseen sopiva tiedonlähde.

Aineiston keruuta varten piti ottaa kahden viikon kokeilujakso Helsingin Sanomien tilaajana, mikä mahdollisti pääsyn lukemaan Helsingin Sanomien kaikki artikkelit ja uutiset koskien hyvinvointialueita. Aineistoa kerättiin 1.1.2023-7.3.2025 väliseltä ajalta. Artikkeleita ja uutisia etsittiin Helsingin Sanomien sivuston hakukoneen kautta, ja hakusanana oli hyvinvointialue. Word-tiedostoon kopioitiin jokainen uutinen ja artikkeli, joka kosketti jollakin tavalla hyvinvointialueita tai niiden toimintaa. Lisäksi muistiin otettiin artikkelin tai uutisen kirjoittaja sekä päivämäärä. Kaiken kaikkiaan artikkeleita ja uutisia kerääntyi 143 kappaletta. Word-tiedostoon tuli yhteensä 241 sivua rivivälin ollessa 1,5 ja fonttikoon 11. Jokainen artikkeli tai uutinen aloitettiin Word-tiedoston uudelta sivulta, jotta aineiston käsittely ja lukeminen olisi selkeämpää. Vuori (2021a) selittää, ettei riittävän aineiston määrälle ole sääntöjä. Aineistossa on oltava kuitenkin tarpeeksi vaihtelevuutta, jotta sen kautta voidaan tarkastella tutkimusongelmaa. Lisäksi aineistoon tutustuminen ei saisi jäädä pintapuoliseksi. Kuitenkaan laadullisessa tutkimuksessa ei yleensä keskitytä suurten otosten keräämiseen, vaan tavoitteena on syvällisemmän näkökulman ja oivallusten saavuttaminen suuren määrän sijasta. (Vuori, 2021a.)

Aineistolle täytyy yleensä tehdä jotakin, jotta se olisi analysoitavissa ja hallittavissa. Tämä voi muistuttaa käsityömaistä toimintaa, jonka aikana tutustutaan aineistoon. (Vuori, 2021a.) Word-tiedosto, johon oli kerätty hyvinvointialueisiin liittyviä uutisia ja

artikkeleita, tulostettiin yksipuolisina A4-kokoisille papereille. Sen jälkeen tulostettu aineisto käytiin paperi kerrallaan läpi. Nitojalla nidottiin samaan artikkeliin tai uutiseen kuuluvat sivut. Tulostetussa muodossa aineistosta on mahdollisuus hahmottaa paremmin kokonaisuuksia ja yhtäläisyyksiä. Lisäksi tulostettuun materiaaliin pystyy tekemään omia muistiinpanoja selkeämmin sekä yliviivailemaan korostustuseilla. Tällä hetkellä aineistoon sisältyi 143 artikkelia ja uutista yhteensä.

### **5.3 Aineiston analysointi**

Aineiston analysointitapana käytetään sisällönanalyysia. Tuomi ja Sarajärvi (2018, s. 78) toteavat sisällönanalyysin olevan perusanalyysimenetelmä, joka on hyödynnettävissä kaikissa laadullisen tutkimuksen tavoissa. Yksittäisen metodin lisäksi sisällönanalyysia voidaan käyttää myös teoreettisena kehyksenä, joka on siten liitettävissä erilaisiin analyysikokonaisuuksiin. Tämän takia sisällönanalyysin keinoin voidaan toteuttaa monenlaista tutkimusta. (Tuomi & Sarajärvi, 2018, s. 78.) Tässä tutkimuksessa sisällönanalyysia ei käytetä teoreettisena kehyksenä, vaan pikemminkin peilataan aineistoa teoriassa esiin tulleita ohjausmuotoja vasten. Sisällönanalyysin pyrkimyksenä onkin kuvata dokumenttien sisältöä sanallisesti (Tuomi & Sarajärvi, 2018, s. 88). Tämän takia sisällönanalyysi sopii tämän tutkimuksen analysointitavaksi.

Alasuutari (2015, s. 31) kuvailee laadullisen analyysin koostuvan kahdesta vaiheesta, jotka ovat havaintojen pelkistäminen ja arvoituksen ratkaiseminen. Havaintojen pelkistämässä on erotettavissa kaksi erillistä osaa. Ensimmäiseksi aineiston tarkastelu keskittyy tietyn teoreettis-metodologiseen näkökulmaan, jolloin kiinnitetään huomiota teoreettisen viitekehyksen ja kulloisen kysymyksenasettelun kannalta olennaisiin kohtiin. Toki samassa tutkimuksessa aineistoa voi havainnoida monesta näkökulmasta. Joka tapauksessa analyysin kohteena oleva tekstiaineisto tiivistyy hallittavampaan muotoon erillisten niin sanottujen raakahavaintojen kautta. (Alasuutari, 2015, s. 32.) Seuraava kappale kuvailee aineiston analysoinnin aloittamista, jossa näkyy Alasuutarin kuvailema havainnoinnin pelkistäminen.

Seuraavaksi tulostetut artikkelit ja uutiset käytiin läpi yksi kerrallaan. Tarkoituksena oli aloittaa aineistoon perehtyminen sekä katsoa tarkemmin artikkelin ja uutisen sisältö. Tutkimuskysymykset auttoivat hahmottamaan ja ohjaamaan sitä, että minkälaisia artikkeleita ja uutisia on hyvä sisällyttää osaksi aineistoa. Ensimmäisellä artikkeleiden ja uutisten läpikäynnillä ei vielä tehty alleviivauksia, muistiinpanoja tai muita huomioita tulostettuihin artikkeleihin ja uutisiin. Aluksi oli tavoitteena karsia sellaiset uutiset ja artikkelit pois, jotka eivät vastaa tämän tutkimuksen tutkimuskysymyksiin.

Artikkelit ja uutiset jakautuivat kolmeen erilliseen pinoon. Ensimmäisenä pinona oli ne artikkelit ja uutiset, joissa selkeästi nousi ilmauksia tai lauseita vastaten tutkimuskysymyksiin. Toisessa pinossa oli niitä artikkeleita ja uutisia, joiden kohdalla oli epävarmuutta, että liittyvätkö ne aiheeseen. Kolmanteen pinoon päätyivät ne, jotka eivät koske aihetta tai vastaa tutkimuskysymyksiin. Tämän kaltainen artikkeleiden tai uutisten sisältö koski esimerkiksi poliittista näkökulmaa ja kannanottoja, minkä takia niitä ei sisällytetä aineistoon. Eli ensimmäisen läpikäynnin jälkeen artikkelit ja uutiset oli jaoteltu kolmeen erilliseen pinoon. Tuomi ja Sarajärvi (2021, s. 92) kertovat sisällönanalyysin ensimmäisen vaiheen olevan alkuperäisdatan pelkistäminen eli redusointi, jossa tutkimukselle epäolennainen osa aineistosta karsitaan pois. Pelkistäminen voi tapahtua siten, että etsitään aineistosta tutkimustehtävää kuvaavia ilmaisuja. Tämä voi olla esimerkiksi joko datan tiivistämistä tai pilkkomista osiin. (Tuomi & Sarajärvi, 2018, s. 92.)

Toisella läpikäynnillä käytiin uudestaan läpi omissa pinoissaan artikkelit ja uutiset, jolloin niiden sisältöön perehdyttiin syvemmin sekä varmistettiin se, että varmasti oleelliset artikkelit ja uutiset tulevat osaksi aineistoa. Tässä vaiheessa perehdyttiin artikkeleihin ja uutisiin, joihin liittyi epävarmuutta, että liittyvätkö ne aineistoon. Tämä pino jaoteltiin siten, että sieltä osa tuli mukaan aineistoon ja loput siitä pinosta karsiutui pois. Tässä vaiheessa tulostetut artikkelit ja uutiset oli käyty läpi kaksi kertaa. 143 uutisesta ja artikkelista 79 kappaletta päätyi lopuksi aineistoon ja siirtyi seuraavaan analysointivaiheeseen. Kolmannella läpikäynnillä vielä tarkasteltiin aineistoa ja

varmistettiin, että valitut 79 artikkelia ja uutista vastasivat tutkimuskysymystä ja sopivat teoreettiseen viitekehykseen. Aineistosta tuli hyvin laaja ja kattava. Vuori (2021b) kuitenkin muistuttaa, että kattavien aineistojen myötä voidaan tarkastella jotakin tiettyä rajallista tapahtumaa uutisten kautta.

Laadullisen tutkimuksen analyysin etenemisessä ensimmäisenä aineistosta katsotaan se, mikä tutkimuksessa on kiinnostuksen kohde. Aineisto käydään läpi, jolloin erotellaan ja merkitään ne asiat, jotka sisältyvät tutkimuksen kiinnostukseen. Tällöin kaikki muu jää tutkimuksen ulkopuolelle. Merkityt asiat kerätään yhteen ja erilleen muusta aineistosta. (Tuomi & Sarajärvi, 2018, s. 78.) Tässä tutkimuksessa mukailtiin selkeästi Tuomen ja Sarajärven kuvaamaa analyysin etenemistä, mikä auttoi erittelemään artikkeleita ja uutisia. Erityisen merkityksellisessä osassa oli teoriaosuuteen kuuluvat resurssi- ja normiohjaus, joiden vaikutukset näkyivät konkreettisesti artikkeleissa ja uutisissa. Aineiston ulkopuolelle jäi ne artikkelit ja uutiset, joissa tuli esille esimerkiksi jonkun politiikassa mukana olevan päättäjän mielipide. Seuraavassa alaluvussa aineiston käsittely jatkuu redusoinnin vaiheeseen.

### **5.3.1 Aineiston redusointi eli pelkistäminen**

Aineiston analysoinnin vaiheeseen päätyi lopulta 79 kappaletta uutista ja artikkelia. Tässä kohtaa jatkettiin vielä aineiston redusointia eli pelkistämistä. Tuomi ja Sarajärvi (2018, s. 92) kuvaavat aineiston redusoinnin eli pelkistämisen sisältävän samaa tarkoittavien ilmaisujen alleviivausta samanvärisillä kynillä. Aineistoa lähestyttiin siten, että sieltä yliviivailtiin erivärisillä korostustusseilla samankaltaisia teemoja tai aiheita, jotka nousivat esille. Vuori (2021c) toteaa laadullisen sisällönanalyysin perustuvan tutkijan tekemälle koodaukselle, jolloin aineistosta tunnistetaan ja nimetään tutkimukselle hedelmällisiä sisällöllisiä elementtejä. Aineistolähtöisessä koodauksessa etsitään avoimin mielin aineistosta kohtia, jotka kertovat tutkittavasta asiasta ja ovat kiinnostavia huomioita tutkimuksen näkökulmasta. Teorian ohjaamassa koodauksessa valitaan teoreettisen ymmärryksen pohjalta, mitkä kohdat aineistosta nousevat. Molempia tapoja yhdistellään hyvin usein. (Vuori 2021c.)

Koodaamisessa on kyse siitä, että lyhyempiä ja pidempiä aineiston osia sekä katkelmia mediateksteistä yhdistellään ja erotellaan jonkin ominaisuuden mukaisesti. Samankaltaiset ominaisuudet on tarkoitus luokitella yhteen, ja luokat nimetään yhteisen ominaisuuden mukaisesti. Koodaamisessa yksinkertaistetaan moninaista ja rikasta aineistoa, jolloin se saatetaan hallittavampaan muotoon. Luokkien ja alaluokkien nimeäminen syntyvät koodauksen aikana, eivätkä ne siis löydy aineistosta sellaisenaan. Aktiivinen jäsentäminen kuuluu koodaamiseen. (Juhila, 2019.) Tässä tutkimuksessa koodaamista käytettiin hyödyksi alkuperäisilmausten pelkistämisessä, vaikka Juhila (2019) puhuu luokista ja koodaamista luokkien nimeämisen kontekstissa. Günther ym. (2021) täsmentävät, että aineistosta jäsennetään keskeisiä asioita tutkimusongelman kannalta.

### 5.3.2 Aineiston klusterointi eli ryhmittely

Tässä tutkimuksessa hyödynnettiin sekä teoriaohjaavaa kuin myös aineistolähtöistä tapaa. Tuomi ja Sarajärvi (2018, s. 81) tuovat esille abduktiivisen päättelyn, johon liittyy teoriaohjaava päättely, jolloin ajatteluprosessissa vaihtelevat aineistolähtöisyys ja valmiit mallit. Koodauksessa yliviivattiin uutisista ja artikkeleista otsikoita, koska joissakin tuli esille selkeästi sitä käsittelevä aihe. Myös uutisten ja artikkeleiden sisällöstä eli leipätekstistä yliviivattiin lauseita ja kohtia. Alla olevassa taulukossa on esimerkkejä ilmaisujen pelkistämisestä eli aineiston redusoinnista. Alkuperäisilmauksista tuli kuitenkin suoraan alaluokat, jotka kuvastavat pelkistettyjä ilmauksia.

Alkuperäisilmaukset	Alaluokat
<p>”Keski-Suomen hyvinvointialue julkisti keskiviikkona suunnitelmansa palveluverkosta. Alueelta muun muassa suljetaan lukuisia pienten kuntien terveyskeskuksia.” (Teija Sutinen HS, 24.2.2024.)</p>	<p>Palveluista leikkaaminen tai lakkauttaminen</p>

<p>"Työryhmä ehdottaa synnytyssairaaloiden vähentämistä myös Uudellamaalla." Teija Sutinen HS, Anssi Rulamo HS, 11.2.2024.)</p> <p>"Varsinais-Suomen hyvinvointialue aikoo sulkea 16 terveysasemaa" (Olli-Pekka Paananen HS, 15.3.2024.)</p>	
<p>"Keski-Uudenmaan hyvinvointialue aloittaa yt-neuvottelut." (STT 10.4.2024.)</p> <p>"Hyvinvointialue esittää yt-neuvotteluiden käynnistämistä talouden turvaamiseksi. Jopa tuhat lomautettaisiin kahdeksi viikoksi." (Jarmo Karonen Satakunnan Kansa Länsi-Suomi, Vimme Hammerberg Satakunnan kansa Länsi-Suomi, 13.3.2024.)</p> <p>"Etelä-Pohjanmaalla lomautetaan yt-neuvottelujen lopputulemana jopa lääkäreitä." (Pihla Loula HS, 26.3.2024.)</p>	<p>YT-neuvottelut</p>
<p>"Valtiovarainministeriö on aiemmin kertonut, että osalla hyvinvointialueista on kasvanut riski joutua arviointimenettelyyn. Nyt näyttää kuitenkin siltä, että riski koskee kaikkia alueita." (Veera Paananen HS, 5.11.2024.)</p> <p>"Valtio uhkaa ottaa ohjat osalla hyvinvointialueista – Tätä se tarkoittaa. Valtiovarainministeriön erityistarkkailussa on kuusi hyvinvointialuetta." (Teija Sutinen HS, 25.9.2024.)</p> <p>"Ministeri nimesi kuusi erityisen huonossa jamassa olevaa aluetta: " Voidaan käynnistää arviointimenettely". Hänen mukaansa erityisen huonosti menee Lapilla, Keski-Suomella, Kanta-</p>	<p>Arviointimenettely</p>

<p>Hämeellä, Satakunnassa, Itä-uudellamaalla ja Vantaa-Keravalla.” (Veera Paananen HS, 24.9.2024.)</p>	
<p>”Yöpäivystys aiotaan lakkauttaa useilla paikkakunnilla. Erikoissairaanhoidon ympärivuorokautinen päivystys olisi loppumassa Kemissä, Savonlinnassa, Oulaisissa ja Salossa.” (Veera Paananen HS, 13.12.2024.)</p> <p>”Hallitus päätti säilyttää Raaseporin yöpäivystyksen, mutta nyt hyvinvointialue lakkauttaa sen itse.” (Veera Paananen 31.5.2024.)</p> <p>”Kymenlaakson hyvinvointialueen laskelmien mukaan lakkauttaminen olisi nimittäin aiheuttanut enemmän kustannuksia kuin säästöjä, sillä potilaita olisi pitänyt kuskata yöaikaan Kotkan sairaalaan hoidettavaksi.” (Marko Junkkari HS, 6.9.2024.)</p>	<p style="text-align: center;">Yöpäivystys</p>

**Taulukko 1 Esimerkkejä aineiston alkuperäisilmauksista sekä niistä muodostuvista alaluokista.**

Alkuperäisilmauksista muodostui yhteensä 14 alaluokkaa, jotka näkyvät alla olevassa listauksessa taulukon muodossa. Alaluokat ovat sattumanvaraisessa järjestyksessä.



**Kuva 1. Alkuperäisilmauksista muodostuneet alaluokat.**

Aineiston redusoinnin eli pelkistämisen jälkeen tehdään aineiston klusterointi, jota kutsutaan ryhmittelyksi. Aineistosta käydään läpi yksityiskohtaisesti koodatut alkuperäisilmaukset, jolloin aineistosta etsitään samankaltaisuuksia tai eroavaisuuksia. Samaa ilmiötä kuvaavat käsitteet ryhmitellään ja yhdistetään eri luokiksi. Näistä muodostuvat luokat, jotka nimetään luokan sisältöä kuvaavalla käsitteellä. Esimerkiksi tutkittavan ilmiön ominaisuus, piirre tai käsitys voi olla luokitteluyksikkönä. Aineisto tiivistyy luokittelun aikana, sillä yksittäiset tekijät sisällytetään yleisempiin käsitteisiin. (Tuomi & Sarajärvi, 2018, s. 92.) Tuomen ja Sarajärven kuvailemaa kulkua aineiston klusteroinnista käytettiin apuna tämän tutkimuksen aineiston käsittelyssä.

### 5.3.3 Aineiston abstrahointi eli käsitteellistäminen

Aineiston redusoinnin eli pelkistämisen ja klusteroinnin eli ryhmittelyn jälkeen seuraa viimeisenä vaiheena on aineiston abstrahointi, joka tarkoittaa aineiston käsitteellistämistä. Tuomi ja Sarajärvi (2018, s. 93) kuvaavat aineiston abstrahoinnin tarkoituksena muodostaa teoreettisia käsitteitä aineistosta valikoitujen tietojen perusteella. Alkuperäisdatasta johdetaan teoreettisia käsitteitä ja johtopäätöksiä.

Klusteroinnin katsotaan olevan myös osana abstrahointia. (Tuomi & Sarajärvi, 2018, s.93.) Eli edellä oleva alaluku, jossa muodostettiin alaluokkia, oli myös osa abstrahointiprosessia.

Seuraavaksi alaluokat muodostetaan yläluokiksi, joiden muodostamiseen on haettu tukea tämän tutkimuksen viitekehystä. Yläluokat muodostuvat teoriaosuudessa esille tulleiden eri ohjausmuotojen mukaisesti. Tuomen ja Sarajärven (2018, s. 98) mukaan teoriaohjaava sisällönanalyysi etenee lähtökohtaisesti aineistolähtöisen analyysin tavoin. Eroavaisuus niiden välillä ilmenee siinä kohtaan, miten abstrahoinnin vaiheessa empiirinen aineisto liitetään teoreettisiin käsitteisiin. Teoriaohjaavaa analyysiä voidaan toteuttaa kahdenlaisesti. Ensimmäisenä vaihtoehto on, että alkuperäisestä aineistosta poimitaan asioita tai ilmauksia tutkimuksen teorian mukaan. Toisaalta aineistoa voidaan lähestyä sen ehdoilla ja vasta analyysin edetessä sovitetaan aineistoa teoriaan. (Tuomi ja Sarajärvi, 2018, s. 98.) Alaluokkia muodostettaessa käytettiin apuna teoreettisessa viitekehyksessä esiin tulleita ohjausmuotoja.

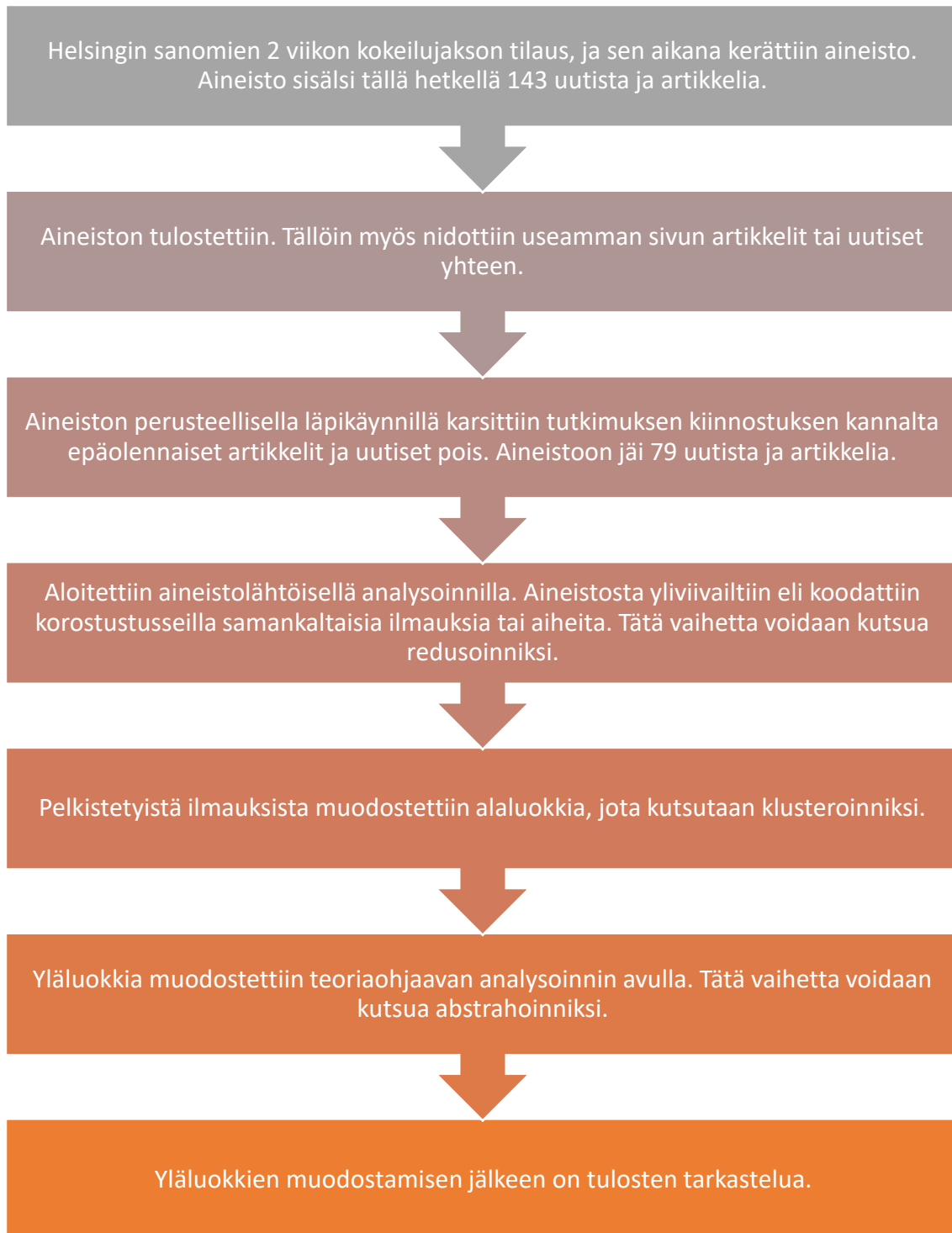
Alaluokat	Yläluokat
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Yksityiset yritykset mukana tuottamassa palveluita</li> <li>- Vuokralääkärit ja -hoitajat</li> <li>- Palveluiden yhdistäminen tai niiden lisääminen</li> <li>- Hyvinvointialueiden palveluiden muodon tai saavutettavuuden muuttuminen</li> </ul>	Uudet toimintatavat
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Asiakasmaksujen ja palveluiden hinnan nousu</li> </ul>	Lisärahoitus

<ul style="list-style-type: none"> <li>- Lainanottovaltuus</li> <li>- Lisärahoituksen hakeminen</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- YT-neuvottelut</li> <li>- Henkilöstömitoitus, henkilöstöön liittyvä pula ja henkilöstön rekryäminen</li> <li>- Huomautukset AVI:ltä tai Valviralta</li> </ul>	Henkilöstön määrä
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Palveluista leikkaaminen tai niiden lakkauttaminen</li> <li>- Yöpäivystys</li> </ul>	Aikaisemmista toimintatavoista luopuminen
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Helsinkiin kohdistuva leikkaus</li> <li>- Arviointimenettely</li> </ul>	Ministeriöiden tiukempi ohjaus

**Taulukko 2. Alaluokkien jaottelu yläluokkiin.**

Alaluokat jakaantuivat viiteen yläluokkaan, jotka näkyvät yllä olevassa taulukossa. Luvussa 6 tarkastellaan tuloksia tarkemmin sekä peilataan tuloksia teoreettista viitekehystä vasten. Pro gradu -tutkielman pohdintoja koskevassa 7 luvussa tarkastellaan tutkimusprosessin arviointia ja sitä, millä muulla tavoin analyysin olisi voinut tehdä.

Selvennykseksi alla olevassa kuviossa on havainnollistettu aineiston keräämisen ja analysoinnin kulusta.



**Kuva 2. Havainnollistus tutkimuksen metodologisista vaiheista.**

## 5.4 Tutkimuksen eettisyys ja luotettavuus

Tämä tutkimus noudattaa hyvää tieteellistä käytäntöä. Tutkimuseettisen neuvottelukunnan (2023, s. 11) mukaan hyvän tieteellisen käytännön peruseriaatteisiin sisältyvät luotettavuus, rehellisyys, arvostus ja vastuunkanto. Tutkimuksen vaiheista on kerrottu yksityiskohtaisesti ja läpinäkyvästi tutkimuksen metodologiaa käsittelevässä luvussa. Aineiston kannalta on tehty ratkaisuja, jotka on myös perusteltu avoimesti. Aineiston keräämisestä ja metodologisia vaiheita on havainnollistettu myös visuaalisemmin luvuissa 5.3.2 ja 5.3.3. Tutkimuksessa käytetyistä uutisista ja artikkeleista on aineistolähdeluettelo tutkielman lopussa.

Hyvän tieteellisen käytännön mukaisesti tutkimuksessa pitää noudattaa eettisesti kestäviä tiedonhankinta- ja tutkimusmenetelmiä (Vilkkä, 2025). Tutkimuksen aineisto koostuu Helsingin Sanomien artikkeleista ja uutisista, jotka ovat julkisesti saatavilla olevia media-aineistoja. Vaikka artikkeleissa ja uutisissa nousi hyvinvointialueilla työskentelevien virkamiesten nimiä ja jopa heidän ajatuksia, niin tässä tutkimuksessa painopiste oli ilmiön tutkimisessa ja hyvinvointialueisiin liittyviin tapahtumiin. Tällöin kenenkään nimiä ei ole tullut esiin tutkimuksen tuloksia analysoidessa.

Vilkkä (2025) täsmentää, että tieteellisen toiminnan laatu ja läpinäkyvyys varmistetaan luotettavuudella ja rehellisyydellä koko tutkimusprosessin ajan. Myös Puusa ja Juuti (2020b) alleviivaavat, että tutkijan on kuvattava tutkimuksensa eteneminen sellaisena kuin se on toteutunut. Tämä korostaa luotettavuutta. Siihen sisältyy myös Puusan ja Juutin sanoin Odysseuksen harharetket, jotka on tehty tutkimuksen kuluessa. (Puusa & Juuti, 2020b.) Rehellisyydestä ja luotettavuudesta kertoo se, että tutkimusprosessia arvioidaan luvussa 7.2. Siinä kuvataan myös sitä ajatuspolkua, johon suuntaan tutkimuksen tuloksia olisi voinut vaihtoehtoisesti pohtia. Sen kuvaaminen kuvastaa sitä ajatusprosessia, jota tutkimuksen aikana tehtiin.

## 6 Tutkimuksen tulokset

Kuudennen luvun keskiössä on tarkastella tutkimuksen tuloksia syvemmin. Lisäksi tarkastelussa tuloksia peilataan teoreettista viitekehystä vasten. Tutkimuksessa on kaksi pääkysymystä, joihin etsittiin vastausta. Ensimmäisenä on se, millaisia julkisen hallinnan piirteitä ja ohjauskeinoja hyödynnetään hyvinvointialueiden ohjauksessa. Toisena tutkimuskysymyksenä on se, millä tavalla vaatimus alijäämien kattamiseksi ja talouden tasapainottamiseksi on vahvistamassa valtion ohjausroolia. Luvussa 4 tarkasteltiin tutkimuskohdetta eli hyvinvointialueita. Kyseisessä luvussa tulikin esille, että hyvinvointialueiden täytyy täyttää alijäämänsä vuoteen 2026 mennessä. Kireän aikataulun ja alijäämien täyttämisen takia hyvinvointialueet ovat yrittäneet sopeuttaa toimintaansa.

Tulokset ovat jaettuna viiteen eri alalukuun. Alaluku 6.1 keskittyy siihen, että hyvinvointialueet ovat joutuneet luopumaan aikaisemmista toimintatavoista, ja tähän sisältyy muun muassa palveluiden leikkaaminen. Alaluvussa 6.2 tarkastellaan hyvinvointialueiden uusia toimintatapoja. Lisärahoitukseen liittyviä näkökulmia käsitellään alaluvussa 6.3. Henkilöstön määrä nousi yhdeksi isoimmaksi asiaksi hyvinvointialueilla, ja siihen syvennytään paremmin alaluvussa 6.4. Viimeisen alaluvun 6.5 keskiössä on ministeriöiden ohjaus, jossa nousee isoimmaksi arviointimenettely sekä Helsingin alueeseen kohdistuva leikkaus. Tutkimusten tulosten tarkastelussa pyritään tekemään johtopäätöksiä ja tulkintoja sekä yhdistämään niitä tämän tutkimuksen teoreettiseen viitekehykseen.

### 6.1 Aikaisemmista toimintatavoista luopuminen

Aineistossa tulee esille, että hyvinvointialueet ovat luopuneet aikaisemmista toimintatavoista, jotta voidaan sopeuttaa toimintaa ministeriöiden ohjauksen suuntaisesti. Nämä toimintatavat liittyvät etenkin palveluiden ylläpitämiseen, jolloin niiden leikkaamisesta tai lakkauttamisesta on jouduttu neuvottelemaan. Yhtenä esimerkkinä yöpäivystys on monissa hyvinvointialueissa todettu tuovan liikaa

kustannuksia, minkä takia jotkut hyvinvointialueet ovat tehneet päätöksen yöpäivystyksen lakkauttamisesta. Aineistosta nousi esiin palveluiden leikkaaminen tai lakkauttaminen Pirkanmaan, Keski-Suomen, Pohjois-Pohjanmaan ja Varsinais-Suomen hyvinvointialueilla. Usein leikkauksien tai lakkauttamisen kohteena ovat olleet pienempien paikkakuntien terveyskeskukset sekä ikäihmisten palvelut.

*”Pirkanmaa on tehnyt laajan säästöohjelma, johon kuuluu muun muassa lukuisten terveyskeskusten ja vuodeosastojen lakkauttamisia.” (Veera Paananen HS, 4.11.2024.)*

*”Keski-Suomen hyvinvointialue julkisti keskiviikkona suunnitelmansa palveluverkosta. Alueelta muun muassa suljetaan lukuisia pienten kuntien terveyskeskuksia.” (Teija Sutinen HS, 24.2.2024.)*

*”Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialueet tuottavuus- ja taloudellisuusohjelmassa muun muassa suljetaan ikäihmisten palveluyksiköitä ja selvitetään pienempien terveyskeskusten kohtaloa.” (Teija Sutinen HS, 24.2.2024.)*

*”Moni pikkupaikkakunnista jäisi vaille omaa terveysasemaa ja isoissakin kaupungeissa tapahtuisi paljon keskittämistä.” (Maija Aalto HS, 9.9.2024.)*

*”Varsinais-Suomen hyvinvointialue aikoo sulkea 16 terveysasemaa.” (Olli-Pekka Paananen HS, 15.3.2024.)*

*”Hyvinvointialueilla on jo laajasti tehty suunnitelmia säästöistä. Monilla alueilla aiotaan esimerkiksi lakkauttaa terveyskeskuksia ja vähentää vanhusten ympärivuorokautista hoivaa.” (Veera Paananen HS, 8.5.2024.)*

Kuten voidaan aineistosta havaita, nämä palveluiden lakkauttamiset tai palveluihin liittyvät leikkaukset eivät koske ainoastaan yhtä hyvinvointialuetta, vaan monet hyvinvointialueet ovat päätyneet tekemään vastaavanlaisia toimenpiteitä. Yllä olevissa esimerkeissä nousee esille Keski-Suomen ja Varsinais-Suomen hyvinvointialueet, jotka ovat joutuneet sulkemaan pienempien paikkakuntien terveysasemia. Pohjois-Pohjanmaalla vielä selvitetään pienempien terveyskeskusten ylläpitämistä. Tämä voidaan nähdä osana palveluverkon muutosta, joka on osana resurssiohjausta. Kiinnostavaa onkin pohtia pienempien paikkakuntien terveysasemien seurauksia ja palveluiden keskittämistä.

Terveyskeskusten ja ikäihmisten palveluiden lakkauttamisten lisäksi myös synnytystoimintaan on liittynyt neuvotteluja niiden supistamisesta. Aineistosta nousee esille, että Länsi-Pohjan ja Lohjan sairaala eivät jatka synnytystoimintaa samalla tavalla kuin ennen.

*”HUS supistaa synnytystoimintaa ensi kesänä. Se sulkee kokonaan osia Lohjan sairaalan toiminnoista koko kesän ajaksi. Syynä on se, että lääkäreiden saamisessa sairaalan päivystykseen on ”suuria haasteita”, Husin tiedotteessa kerrotaan. Päätöstä perustellaan potilasturvallisuudella.” (Kaisu Moilanen HS, 26.2.2024.)*

*”Lapin hyvinvointialueen aluehallitus päätti keskiviikkona, että synnytystoiminta Länsi-Pohjan keskussairaalassa täytyy keskeyttää ensi vuoden alussa. Päätös on määräaikainen ja koskee vain ensi vuotta. Syynä on synnyttäjien potilasturvallisuuden varmistaminen Länsi-Pohjan toiminnan järjestämisessä tapahtuvien muutosten aikana. Taustalla on huoli henkilöstön riittävyydestä.” (STT HS, 28.8.2024.)*

Synnytystoiminnan supistaminen Husin ja Länsi-Pohjan yksiköissä on kuitenkin hetkellistä, ja sitä perustellaan henkilöstön riittävyydellä ja potilasturvallisuudella. Tämä näkökulma liittyy selkeästi henkilöstön määrään, jota tarkastellaan tarkemmin alaluvussa 6.4. Voidaan kuitenkin havaita yhteys resurssiohjauksen ja henkilöstömäärän välillä. Resurssiohjaus ei välttämättä tarkoita ainoastaan rahallista näkökulmaa, vaan siihen voidaan liittää myös henkilöstön riittävyys. Aineistosta ei selviä sitä, että päätyykö tilapäisiksi tehdyt synnytystoiminnan supistaminen pysyvämmäksi ratkaisuksi.

Edellä olevien palveluiden karsimisten lisäksi joillakin hyvinvointialueilla myöskään yöpäivystys ei ole jäänyt leikkaamisen ulkopuolelle. Kiinnostava huomio kuitenkin nousee Raaseporin yöpäivystyksen kohdalla, sillä Suomen hallitus olisi pitänyt Raaseporin yöpäivystyksen, mutta Länsi-Uudenmaan aluehallitus päätti sen lakkauttamisesta. Voidaankin tehdä päätelmä siitä, että Raaseporin yöpäivystyksestä päätettiin alueellisella tasolla.

*”Länsi-Uudenmaan aluehallitus lakkauttaa Raaseporin sairaalan yöpäivystyksen. Suomen hallitus olisi säästänyt Raaseporin yöpäivystyksen.” (Veera Paananen HS, 31.5.2024.)*

*”Yöpäivystys aiotaan lakkauttaa useilla paikkakunnilla. Ympäri vuorokautista perusterveydenhuollon päivystystä ei puolestaan jatkossa olisi lisäalassa, Varkaudessa, Jämsässä ja Raahessa.” (Veera Paananen HS, 13.12.2024.)*

Edellä olevien yöpäivystysten lisäksi on ollut keskustelua myös erikoissairaanhoidon ympärivuorokautisesta päivystyksestä.

*”Erikoissairaanhoidon ympärivuorokautinen päivystys olisi loppumassa Kemissä, Savonlinnassa, Oulaisissa ja Salossa. Lisäksi Valkeakosken sairaalan ympärivuorokautista päivystystä ei voitaisi käynnistää uudelleen.” (Veera Paananen HS, 13.12.2024.)*

Kymenlaakson hyvinvointialueella pohdittiin Kouvolan yöpäivystyksen lakkauttamista, ja siitä uutisoitiinkin laajasti. Lopulta päädyttiin siihen, että Kouvolan yöpäivystys saa jatkaa, sillä sen lakkauttaminen olisi tullut kalliimmaksi. Kouvolan yöpäivystyksen esimerkki osoittaa sen, että lakkauttamisen taustalla täytyy tehdä perusteltuja laskelmia ennen päätöksen tekemistä.

*”Kymenlaakson hyvinvointialueen laskelmien mukaan lakkauttaminen olisi nimittäin aiheuttanut enemmän kustannuksia kuin säästöjä, sillä potilaita olisi pitänyt kuskata yöaikaan Kotkan sairaalaan hoidettavaksi. Hyvinvointialueen mukaan lakkauttamisen suorat kustannukset olisivat jopa yhdeksän miljoonaa euroa vuodessa. Lisäksi yöpäivystyksen lakkauttamisen arvioitiin aiheuttavan epäsuoria kustannuksia.” (Marko Junkkari HS, 6.9.2024.)*

Yhteenvetona palveluiden lakkauttamisen tai leikkaamisen kohteena ovat pienten paikkakuntien terveyskeskukset, ikäihmisten palvelut, synnytystoiminta sekä yöpäivystykset. Jotta hyvinvointialueet pääsisivät tavoitteeseen täyttää alijäämänsä määrääjässä, niiden on täytynyt leikata tietyistä palveluista, joita on ylläpidetty ennen hyvinvointialueiden voimaantuloa. Resurssiohjaus nähdään usein taloudellisena ohjauksena, mutta aineisto osoittaa sen näkyvän konkreettisesti palveluiden karsimisena. Hansson (2002, s. 15) korostaakin resurssiohjauksen olevan päätöksentekoa

voimavarojen käyttämisestä. STM (n.d. -a) toteaaakin, että hyvinvointialueiden rahoitus tulee valtiolta, mutta hyvinvointialueet ovat kuitenkin itsehallinnollisia alueita. VM (n.d. -c) täydentääkin, että hyvinvointialueet voivat päättää itse rahoituksen käytöstä ja kohdentamisesta itsehallintonsa myötä. Aineistosta päätellen hyvinvointialueet ovat itse päättäneet, mitkä sosiaali- ja terveystalvueluista ovat olleet lakkauttamisen kohteena. Voss ym. (2007, s. 198) täydentääkin, että ohjaus tapahtuu konteksteissa ylempien tasojen asettaessa puitteet, kun taas toimeenpano tapahtuu alemmilla tasoilla.

## 6.2 Uudet toimintatavat

Jotta hyvinvointialueet voisivat täyttää alijäämänsä vuoteen 2026 mennessä, hyvinvointialueet ovat itse keksineet uusia toimintatapoja säästää kustannuksissa. Aineistossa tulee esille, että yksi keino säästöjen hakemisessa ja palvelujen tuottamisessa on ollut yhdistää palveluita tai lisätä. Hyvinvointialueet ovat myös muuttaneet palveluiden muotoa tai saavutettavuutta. Alla olevassa esimerkissä Länsi-Uudellemaalle ehdotetaan lähiterveysasemia, joita olisi tulevaisuudessa 15 korvaten pienempiä yksiköitä.

*”Länsi-Uudellemaalle ehdotetaan pieniä ’lähiterveysasemia’, joilla olisi lääkäri ehkä joinain päivinä. Länsi-uudenmaan hyvinvointialueella on tulevaisuudessa tarkoitus olla viisitoista suurta terveysasemaa ja seitsemän perhekeskusta. Tämän myötä useita pieniä yksiköitä lakkaa, mutta ei niin rajusti kuin luvuista voisi suoraan päätellä.” (Maija Aalto HS, 20.3.2024.)*

*”Länsi-Uudellamaalla on nykyisin 27 terveysasemaa. Tulevaisuudessa olisi viisitoista suurta ja seitsemän pientä.” (Maija Aalto HS, 20.3.2024.)*

*”Länsi-Uudellemaalle tulee seitsemän perhekeskusta – niitä siis perustetaan lisää.” (Maija Aalto HS, 20.3.2024.)*

*”Etelä-Savossa on suunnitelmassa keskittää palveluita, mutta esimerkiksi terveysasemia ei ole päätetty lakkauttaa.” (Viivi Salminen STT, 7.10.2023.)*

Yllä olevista aineiston esimerkeistä on kuitenkin huomioitava, että kyseessä on vain Länsi-Uudenmaan tapaus koskien lähiterveysasemia. Kiinnostavaa onkin pohtia sitä, että tuleeko myös muut hyvinvointialueet ottamaan käyttöön vastaavanlaisia yksiköitä tai toimipisteitä.

Länsi-Uudenmaan hyvinvointialueeseen kuuluva Kirkkonummi taasen on keksinyt uusia tapoja vastaanotolle. Akuuttivastaanotto vaikuttaa olevan uusi innovaatio, eikä aineistossa tullut vastaavaa esille muilla hyvinvointialueilla. Aineistossa kuvaillaan akuuttivastaanotolla olevan sairaalapäivystyksen ja tavanomaisen terveysaseman piirteitä, sillä akuuttivastaanotolla voidaan muun muassa ommella haavoja, hoitaa murtumia ja seurata sydänfilmejä sekä tehdä pikatestejä.

*”Akuuttivastaanotto palvelee asukkaita viikon jokaisena päivänä 12 tuntia Kirkkonummella.” (Marja Salomaa HS, 25.3.2024.)*

*”Länsi-Uudenmaan hyvinvointialueella Kirkkonummen akuuttivastaanotto on ainoa laatuaan, mutta ei ehkä pitkään. Hyvinvointialue harkitsee parhaillaan uusien akuuttivastaanottojen avaamista.” (Marja Salomaa HS, 25.3.2024.)*

*”Maallikkokielellä sitä voisi luonnehtia sairaalapäivystyksen ja tavanomaisen terveysaseman välimalliksi. Röntgeniä ei ole käytössä iltaisin ja viikonloppuisin, mutta pikatestien avulla saadaan monenlaisia laboratorionäytteitä analysoitua. Lääkärien ja hoitajien vastaanoton lisäksi akuuttivastaanotolla ommellaan haavoja, hoidetaan murtumia, laitetaan tiputukseen, seurataan sydänfilmejä ynnä muuta.” (Marja Salomaa HS, 25.3.2024.)*

*”Länsi-Uusimaa lopettaa täysin kasvokkain tapahtuvan ikääntyneiden päivätoiminnan ja kuntouttavan päivätoiminnan kokonaan. Näitä tarjotaan vain digilaitteilla. Etäkotihoitoa ja lääkeautomaattien käyttöä lisätään. Kotisairaala ja liikkuva sairaala laajenevat.” (Maija Aalto HS, 27.10.2024.)*

*”Hyvinvointialueilla muun muassa lakkautetaan osastoja ja toimipisteitä, muutetaan palveluita liikkuviksi, vaihdetaan työntekijöiden toimipisteitä ja lisätään digitaalisia palveluita.” (Viivi Salminen STT, 7.10.2023.)*

Aineistossa tuleekin esille, että etenkin Länsi-Uusimaa on keksinyt uusia toimintatapoja tuottaa palveluita hyvinvointialueen asukkaille ja palvelujen käyttäjille. Länsi-Uusimaa

on aineiston mukaan lopettanut ikääntyneiden ja kuntouttavan päivätoiminnan, jossa on tapahtunut kasvokkaista kohtaamista. Sen sijaan kohtaaminen on tarkoitus toteuttaa digilaitteiden välityksellä. Tämän uuden toimintatavan lisäksi Länsi-Uusimaa on lisännyt etäkotihoitoa ja lääkeautomaattien käyttöä sekä laajentanut kotisairaala- ja liikkuvaa sairaalaa.

On havaittavissa, että Länsi-Uudenmaan hyvinvointialueen pyrkimyksenä on ollut tehostaa palveluntuotantoa, kun resurssit ovat niukat. Etenkin teknologian avulla on yritetty vastata tuohon tarpeeseen. Länsi-Uusimaan hyvinvointialue onkin hyvä esimerkki siitä, miten yritetään säästää kustannuksissa, mutta silti tavoitellaan säilyttää hoidon saavutettavuus aiemmasta totutusta toimintamallista. Pitkänen ym. (2020, s. 24–25) havaitsevat, että rahan tai muiden resurssien jakaminen sisältyy resurssiohjaukseen, jolla säännellään resurssien käyttötarkoitusta. Voidaan päätellä, että Länsi-Uudenmaan hyvinvointialueella resurssiohjausta on toteutettu palveluiden muodon muuttamisella ja saavutettavuudella teknologian avulla.

Groeneveld ja Van de Walle (2011, s. 205) toteavatkin ohjausta toteutettavan yhteistyössä, mikä näkyy palvelujen tuottamisessa. Aineiston mukaan hyvinvointialueet ovat turvautuneet yksityisiin yrityksiin palvelujen tuottamisessa sekä vuokrahenkilöstöön. Nämä eivät kuitenkaan ole tuottaneet säästöjä, vaan päinvastoin tuoneet lisäkuluja hyvinvointialueelle. Tästä esimerkkinä on Etelä-Karjalan hyvinvointialue, joka on ostanut yksityiseltä terveysyritykseltä silmälääkäreiden palveluja. Tämä osoittaa, miten vuokratyövoiman käyttäminen voi olla huomattavasti kalliimpaa. Aineistossa kuitenkin selkeästi nousee esille, että vuokratyövoima tuo hyvinvointialueille kustannuksia.

*”Hyvinvointialueet ostavat yksityisiltä yrityksiltä vuokratyövoimaa, jonka hinta voi pahimmillaan moninkertainen oman henkilöstön palkkoihin verrattuna.” (Veera Paananen HS, 28.9.2023.)*

*”Yksi esillä olleista esimerkeistä on Etelä-Karjalasta. Siellä hyvinvointialue on joutunut ostamaan yksityiseltä terveysyritykseltä Mehiläiseltä silmälääkäreiden palveluja.*

*Mehiläinen on laskuttanut silmälääkärien työpanoksesta 315 000 euron kuukausihinnan. Etelä-karjalan hyvinvointialueen mukaan tällä summalla saa noin kolme henkilötyövuotta.” (Veera Paananen HS, 28.9.2023.)*

*”Kaikilla näillä hyvinvointialueilla on käynnissä kustannusten hillintään tähtäävä ohjelma – monilla jopa useampia. Mitä konkreettista alueilla aiotaan tehdä? Vuokratyövoiman käyttöä yritetään hillitä ainakin Päijät-Hämeessä, Pohjois-Savossa, Keski-Uudellamaalla ja Varsinais-Suomessa. Henkilöstön vähentäminen ei ole monilla alueilla säästökeino. Osalla alueista irtisanomiset voivat kuitenkin tulla kyseeseen.” (Viivi Salminen STT, 7.10.2023.)*

Aineistosta on huomattavissa, että Länsi-Uusimaa on myös käyttänyt vuokratyövoimaa ilman selkeää linjausta. Länsi-Uusimaa on kuitenkin perustanut erillisen organisaation vastaamaan henkilöstön rekrytoinnista ja henkilöstötarpeista sekä seuraamaan tilannetta ennakoivasti. Alla olevassa esimerkissä on nähtävillä, että selkeän linjauksen myötä Länsi-Uusimaan hyvinvointialue on selkeän linjauksen myötä pystynyt tekemään säästöjä vuokratyövoiman osalta.

*”Länsi-Uusimaa pani lopun vuokralääkäreiden ja -hoitajien holtittomalle käytölle – Säästi 25 miljoonaa.” (Sami Takala HS, 19.1.2025.)*

*”Länsi-Uudenmaalta puuttui selkeä linjaus siitä, milloin vuokratyövoimaa käytetään ja mistä sitä hankitaan. Lääkäreitä, hoitajia ja muita ammattiryhmiä vuokrattiin useilta eri yrityksiltä. Nyt hyvinvointialue seuraa tilannetta etupainotteisesti. Se perusti erillisen henkilöstön rekrytointiin ja pitovoimaan keskittyvän urapalveluorganisaation, jossa on keskitetyksi tieto henkilöstötarpeista.” (Sami Takala HS, 19.1.2025.)*

Aineiston perusteella voidaan havaita, että hyvinvointialueiden astuttua voimaan vuokratyövoiman käyttö on yleisempää kuin aikaisemmin. Etelä-Karjalan ja Länsi-Uudenmaan hyvinvointialueissa on havaittavissa eroja vuokratyövoiman osalta, sillä Länsi-Uusimaa on tehnyt linjauksia vuokratyövoiman käytölle. Hyvinvointialueiden alijäämäinen tilanne vaikuttaa myös hyvinvointialueiden omaan organisointiin ja kykyyn reagoida taloudelliseen tilanteeseen. Oulasvirta ym. (2002, s. 37) toteavat, että ohjauksen kohteena olevaan ilmiöön voi olla liitettävissä epävarmuutta, jolloin taustalla voi olla esimerkiksi puutteellista tietoa, rajoitettuja mahdollisuuksia analysoida

tilannetta sekä ajanpuute ja kiire. Täten voisi tulkita, että epävarma tilanne on voinut johtaa vuokratyövoiman käyttöön.

### 6.3 Lisärahoitus

Hyvinvointialueet etsivät myös keinoja täyttää alijäämää sekä saada lisää rahaa. Tässä alaluvussa tarkastellaan lisärahoitukseen liittyviä näkökulmia. Aineistossa tuli esille, että hyvinvointialueilla on asiakasmaksujen ja palveluiden hinnan nousua. Jo teoreettisessa viitekehyksessä luvussa 4.6 tarkasteltiin hieman arviointimenettelyyn liittyvää lainanottovaltuutta ja lisärahoituksen hakemista, jotka osaltaan myös oli havaittavissa aineistossa. Aluksi kuitenkin syvennytään hyvinvointialueiden asiakasmaksujen ja palveluiden hinnan nousuun.

*”Pirkanmaalla on tähän mennessä laskutettu asiakkaita ainoastaan lääkärien soittamista puheluista. Nyt laskutetaan lähes kaikista puheluista.” (Mikko Aaltonen 22.3.2024.)*

*”Vuodenvaihteessa ovat nousemassa myös sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksujen enimmäismäärät. Pääsääntöisesti perusterveydenhuollon maksuja korotetaan 22,5 prosentilla ja erikoissairaanhoidon maksuja 45 prosentilla.” (STT 30.12.2024.)*

*”Asiakasmaksujen enimmäismäärien nostamisessa aiotaan painottaa erikoissairaanhoidon maksuja.” (Anni Keski-Heikkilä HS, 16.4.2024.)*

Osana hyvinvointialueiden rahoitusta ovat palvelujen käyttäjiltä perittävät asiakasmaksut (Ahonen ym., 2021, s. 29.) Asiakasmaksujen ja palveluiden hintojen nostaminen voidaan nähdä myös tulonlähteenä. Yllä olevat esimerkit osoittavat, että etenkin erikoissairaanhoidon maksuissa tapahtuu hinnan korotuksia. Pirkanmaalla myös asiakkaita laskutetaan kaikista puheluista, kun ennen laskutettiin lääkärien soittamista puheluista. Aineistosta nousee myös esille, että hyvinvointialueella on itsellään myös päätösvaltaa maksujen perimiseen tai alentamiseen. Taustana on ollut ministeriön näkökulma siitä, että hinnan korotukset voivat kasvattaa niiden pienituloisten asiakkaiden määrää, joille taloudellinen kuormitus voi johtua asiakasmaksuista.

*”Ministeriö katsoo, että korotukset voivat lisätä niiden pienituloisten asiakkaiden määrää, joille asiakasmaksut aiheuttavat merkittävää taloudellista kuormitusta. Hyvinvointialue voi päättää, että maksuja jätetään perimättä tai alennetaan, jos maksun periminen esimerkiksi vaarantaa henkilön tai perheen toimeentulon edellytyksiä tai henkilön lakisääteisen elatusvelvollisuuden.” (STT 30.12.2024.)*

Voidaan päätellä, ettei asiakasmaksujen ja palveluiden hintojen nousu yksistään tuo tarpeeksi tuloja hyvinvointialueille eivätkä ne kata alijäämää. Maksujen korottaminen voi kasvattaa eriarvoisuutta ja kuormittaa eritoten pienituloisia, mikä onkin havaittu ministeriössäkin.

Lainanottovaltuus nähdään yhtenä keinona saada lisärahoitusta hyvinvointialueille. Aineisto käy ilmi, että 1,7 miljardin euron edestä lainanottovaltuuksia on myönnetty seitsemälle hyvinvointialueelle, jotka ovat Pirkanmaa, Pohjois-Pohjanmaa, Varsinais-Suomi, Päijät-Häme, Pohjois-Savo, Satakunta ja Kanta-Häme. Pirkanmaan esimerkki havainnollistaa sitä, että lainanottovaltuus on annettu perusteella, että uusia sairaalarakennuksia on suunnitteilla rakentaa Tampereen yliopistollisen sairaalan alueelle. Aineistosta tulee ilmi, että lainanottovaltuutta on perusteltu muun muassa rakennushankkeilla, laitehankinnoilla sekä ICT-hankinnoilla.

*”Valtioneuvosto on syksyn aikana myöntänyt seitsemälle hyvinvointialueelle uusia lainanottovaltuuksia ensi vuodeksi. Yhteensä valtuutta on myönnetty 1,7 miljardin euron edestä.” (Veera Paananen HS, 4.11.2024.)*

*”Pirkanmaalle myönnettiin 900 miljoonan euron lainanottovaltuus, koska se on rakentamassa Taysin alueelle uusia sairaalarakennuksia.” (Veera Paananen HS, 4.11.2024.)*

*”Pirkanmaan lisäksi valtioneuvosto myönsi lisävaltuuksia lokakuussa myös Pohjois-Pohjanmaalle (287,4 miljoonaa euroa), Varsinais-Suomelle (179,3 miljoonaa euroa), Päijät-Hämeelle (145,5 miljoonaa euroa), Pohjois-Savolle (126,3 miljoonaa euroa), Satakunnalle (41 miljoonaa euroa) ja Kanta-Hämeelle (37,8 miljoonaa euroa). Alueet perustelevat lainatarvettaan muun muassa rakennushankkeilla, laitehankinnoilla ja ICT-hankinnoilla.” (Veera Paananen HS, 4.11.2024.)*

Lainanottovaltuutta on siis myönnetty seitsemälle hyvinvointialueelle. Aineistossa huomio kiinnittyy myös siihen, kun hyvinvointialue on hakenut lisärahoitusta, muttei sitä

ole myönnetty. Tästä esimerkkinä aineistosta on Vantaan ja Keravan hyvinvointialue, joka on hakenut melkein 150 miljoonan euron edestä lisärahoitusta lakisääteisten palveluiden turvaamiseksi.

*”Vantaan ja Keravan hyvinvointialue tarvitsee lisää rahaa, jotta se voi turvata lakisääteiset peruspalvelut asukkailleen. Siksi se aikoo esittää aluehallitukselle lisärahoituksen hakemista. Hyvinvointialue hakee valtiolta lisärahoitusta 74 miljoonaa euroa tälle vuodelle ja toiset 74 miljoonaa euroa ensi vuodelle.” (Sami Takala HS, 10.5.2024.)*

*”Hyvinvointialue on ottanut lainaa kahtena ensimmäisenä toimintavuonnaan, koska valtion rahoitus ei ole riittänyt. Vantaan ja Keravan hyvinvointialue ei saa valtiolta hakemaansa lisärahoitusta peruspalveluiden turvaamiseen.” (Teija Sutinen HS, 20.9.2024.)*

Yllä olevista sitaateista käy ilmi, että Vantaan ja Keravan hyvinvointialue on käyttänyt kahtena ensimmäisenä toimintavuonnaan lainanottovaltuuttaan. Tämän myötä kyseinen hyvinvointialue on päätenyt ratkaisuun hakea vielä lisärahoitusta. VM:n (n.d. - e) mukaan valtio voi antaa tarvittaessa lisärahoitusta, mutta lisärahoituspäätöksen myöntäminen sisältää ehtoja koskien palvelujen vaikuttavuutta, laatua, määrää tai järjestämisen tehokkuutta.

Aineistosta nousee myös esille, ettei Vantaan ja Keravan hyvinvointialueelle myönnetä heidän hakemaansa lisärahoitusta valtiolta. Alla olevassa sitaatissa kerrotaan, että Vantaan ja Keravan hyvinvointialue on ottanut kahtena ensimmäisenä toimintavuonnaan lainaa. VM (n.d. -e) toteaa, että hyvinvointialue voi tehdä hakemuksen valtion lisärahoitukselle.

*”Hyvinvointialue on ottanut lainaa kahtena ensimmäisenä toimintavuonnaan, koska valtion rahoitus ei ole riittänyt. Vantaan ja Keravan hyvinvointialue ei saa valtiolta hakemaansa lisärahoitusta peruspalveluiden turvaamiseen. Vantaan ja Keravan hyvinvointialue päätti keväällä hakea lisärahoitusta riittävien peruspalveluiden turvaamiseen 74 miljoonaa euroa tälle vuodelle ja 74 miljoonaa euroa ensi vuodelle. Hyvinvointialue on kertonut, että ilman lisärahoitusta se joutuisi tekemään ’kohtuuttomia ja lainvastaisia’ säästötoimia vuoden 2026 loppuun mennessä.” (Teija Sutinen HS, 20.9.2024.)*

Hyvinvointialueen hakemuksen lisäksi myös VM, STM tai sisäministeriö voi tehdä aloitteen lisärahoituksen hakemiselle (VM, n.d. -e). Vantaan ja Keravan hyvinvointialue tuo selkeästi esille, että ilman lisärahoitusta säästötoimet olisivat kohtuuttomia ja lainvastaisia. Kuten aikaisemmin tuli jo esille, kyseinen hyvinvointialue on hakenut ja saanut kahtena ensimmäisenä toimintavuonnaan lainaa. VM (n.d. -e) huomauttaa, että toistuvasta lisärahoituksen saamisesta voi seurata hyvinvointialueen arviointimenettelyn käynnistäminen, jos kolmen peräkkäisen tilikauden aikana lisärahoitusta myönnetään kahdesti. Voikin pohtia sitä, että tämä voi olla syy siihen, ettei Vantaan ja Keravan hyvinvointialue ole saanut lisärahoitusta.

Voidaan tulkita, että alijäämäinen taloustilanne ajaa hyvinvointialueet hakemaan lisää rahoitusta tuottamaan ja ylläpitämään palveluita erilaisin keinoin. Nämä keinot aineiston mukaan ovat asiakasmaksujen ja palveluiden hinnan nousu, valtion lisärahoitus ja lainanottovaltuus. Kuitenkaan lisärahoituksen myöntäminen ei ole itsestäänselvyys, mikä kävi ilmi Vantaan ja Keravan hyvinvointialueen kohdalla.

#### **6.4 Henkilöstön määrä**

Hyvinvointialueiden ohjauksella on ollut myös vaikutusta henkilöstöön ja sen määrään. Aineistosta on havaittavissa, että etenkin yhteistoimintaneuvotteluita koskevia artikkeleita ja uutisia oli sängen paljon. Henkilöstön määrä ja sen vähäisyys on johtanut huomautuksiin, jotka on tullut esimerkiksi aluehallintovirastoilta. Lisäksi aineisto kertoo, että hyvinvointialueissa on henkilöstöpula. Yt-neuvottelut eli yhteistoimintaneuvotteluita käytiin ja on aikomuksena käydä monissa hyvinvointialueissa. Alla olevista esimerkeistä on nähtävissä, että Pohjois-Pohjanmaan, Pirkanmaan ja Etelä-Pohjanmaalla yt-neuvottelut ovat kohdistuneet sairaalan työntekijöihin ja jopa myös lääkäreihin.

*”Pohjois-Pohjanmaan hyvinvointialue Pohde kertoi maanantaina aloittavan yt-neuvottelut, jotka koskevat enintään 80:tä Oulaskankaan sairaalan työntekijää.”  
(STT 3.2.2025.)*

*”Päälouottamushenkilö Atte Tahvola sanoo, että 500 henkilötyövuoden vähennys Pirkanmaan hyvinvointialueella iskisi väistämättä myös hoitohenkilökuntaan, lääkäreihin ja sosiaalialan työntekijöihin. Pirkanmaan hyvinvointialue tiedotti keskiviikkona koko henkilöstöä koskevista muutosneuvotteluista, jotka voivat pahimmillaan johtaa laajoihin irtisanomisiin.” (Sari Rautanen Aamulehti 7.9.2023.)*

*”Etelä-Pohjanmaalla lomautetaan yt-neuvotteluiden lopputulemana jopa lääkäreitä. Etelä-Pohjanmaan hyvinvointialue lomauttaa lääkäreitä siitakin huolimatta, että alueen sote-keskuksissa on lääkäripulaa. Aluehallitus päätti lomautuksista osana tammikuussa päättyneitä yt-neuvotteluita. Neuvotteluissa tavoiteltiin noin 3–5 miljoonan euron säästöjä.” (Pihla Loula HS, 26.3.2024.)*

Joissakin tapauksissa yt-neuvottelut eivät kohdistu ainoastaan sairaalan hoitohenkilökuntaan tai sosiaalialan työntekijöihin, vaan yt-neuvottelujen kohteena voi olla myös esimerkiksi viranhaltijat Keski-Uudenmaan hyvinvointialueella. Satakunnan hyvinvointialueella taasen yt-neuvotteluissa on pohdittu lomautuksia, jotka kohdentuisivat etenkin hallintoon, hallinnollisiin tehtäviin ja tukipalveluihin. Satakunnan lomautukset koskisivat jopa tuhatta työntekijää. Keski-Uudenmaan yt-neuvotteluiden seurauksena irtisanotaan työntekijöitä tai viranhaltijoita. Myös Pirkanmaan hyvinvointialueella yt-neuvottelut ovat kohdistuneet johtajille ja asiantuntijoille, joille esitetään uusia työtehtäviä irtisanomisten sijasta.

*”Keusoten mukaan neuvotteluissa irtisanotaan enintään 70 työntekijää tai viranhaltijaa. Keusoten mukaan vähennyksiä ei tavoitella sosiaali- ja terveydenhuollon ammattitehtävissä olevaan henkilöstöön vaan pääasiassa hallinnollisia tehtäviä tekevään henkilöstöön.” (STT 10.4.2024.)*

*”Yhteistoimintaneuvotteluissa haetaan 12 miljoonan euron säästöjä vuodesta 2025 alkaen. Noin 80:lle Pirkanmaan hyvinvointialueen johtajalle sekä esihenkilö- ja asiantuntijatehtävissä työskentelevälle tullaan lähiaikoina esittämään uusia työtehtäviä vaihtoehtona irtisanomiselle. Muutokset kohdistuvat kaikkiaan 150 työntekijään.” (Kati Kalliosaari Aamulehti, 25.10.2024.)*

Yt-neuvotteluissa lomauttamisten ja irtisanomisten lisäksi on tehty muitakin vähennyksiä henkilöstön osalta. Aineisto kertoo, että Hus on päättänyt, että hyvinvointialueella työskentelevien määrä pienenee merkittävästi. Alla olevasta esimerkistä on pääteltävissä, ettei määräaikaista työsuhteita jatketa, eläköityvien työntekijöiden tilalle

ei oteta uusia työntekijöitä sekä avoimia työpaikkoja jätetään täyttämättä. Samoja aiheita on ollut havaittavissa myös Keski-Pohjanmaan hyvinvointialueella, sillä siellä on myös pohdittu ensisijaisesti määräaikaisten työsuhteiden päättymistä. Keski-Pohjanmaan hyvinvointialuetta koskevassa sitaatissa kerrotaan, että hyödynnetään luontaista poistumaa. Tämä viittaa siihen, että eläköityvien työntekijöiden tilalle ei tule välttämättä uusia työntekijöitä.

*”Hus kertoi torstaina irtisanovansa 280 työntekijää perjantaina päättyneiden yhteistoimintaneuvotteluiden tuloksena. Irtisanottavista vähän alle 100 on hoitajia, lääkäreitä noin 10. Vähennyksiä henkilöstöön tehdään muillakin tavoin: päättyviä määräaikaissuhteita, eläköitymistä ja täyttämättä jääviä vakansseja on yhteensä 500.” (Jasmin Vahtera HS, 28.11.2024.)*

*”Keski-Pohjanmaan hyvinvointialue Soite aloittaa koko henkilöstöä koskevat yhteistoimintaneuvottelut. Neuvottelut liittyvät talouden tasapainottamiseen. – Vähennyksiä pyritään tekemään ensisijaisesti päättämällä määräaikaissuhteita ja hyödyntämällä luontaista poistumaa.” (STT 30.1.2025.)*

Alla olevista aineiston sitaateista käy ilmi, että yt-neuvotteluiden taustalla on säästötavoitteet. Satakunnan hyvinvointialueella on tavoitteena saada säästöä 15 miljoonan edestä. Yt-neuvotteluiden aloittamista perustellaankin talouden turvaamisella. Myös Husissa irtisanomisten perusteluna on ollut säästötavoitteet, ja irtisanomisilla säästöä tulisikin 50 miljoonaa euroa. Irtisanomiset olisivat osana laajempaa talouden sopeuttamista.

*”Satakunnan hyvinvointialue aloittaa suuret yt-neuvottelut: säästötavoitteena 15 miljoonaa euroa. Hyvinvointialue esittää yt-neuvotteluiden käynnistämistä talouden turvaamiseksi. Jopa tuhat lomautettaisiin kahdeksi viikoksi. Tavoitellut säästöt ovat laskennallisesti arviolta enintään 400 henkilötyövuotta. Yhteistoimintamenettelyn kohteena on koko henkilöstö. Neuvottelujen keskeisenä kohteena ovat hallinto, hallinnolliset tehtävät ja tukipalvelut.” (Jarmo Karonen Satakunnan Kansa Länsi-Suomi, Vimme Hammerberg Satakunnan Kansa Länsi-Suomi, 13.3.2024.)*

*”Kokouksessa varmistui, että seurauksena työntekijöiden määrästä vähenisi enintään noin 990 henkilötyövuotta. Neuvottelut koskevat koko henkilöstöä. Yhteensä neuvottelujen piiriin kuuluu noin 28 000 henkilöä. Irtisanomisilla*

*tavoitellaan Husin mukaan 50 miljoonan euron säästöjä. Päätöksen takana on vuosille 2025–2027 asetettu sopeutusohjelma, jonka aikana on tarkoitus säästää yhteensä 508 miljoonaa euroa. Vuoden 2025 osalta Husin sopeutustarve on 140 miljoonaa euroa.” (Marika Holappa HS, 19.8.2024.)*

Aineistosta on havaittavissa, että yt-neuvotteluissa pyrittäisiin välttämään irtisanoutumisia, mutta säästötavoitteiden osalta sitä vaihtoehtoa ei voi kokonaan poissulkea. Esimerkkinä tästä on Pohjois-Karjalan hyvinvointialue, jossa yt-neuvotteluilla haettaisiin 30 miljoonan euron edestä säästöjä. Irtisanomisten sijasta yt-neuvotteluiden tuloksena voisi olla hallinnollisten tehtävien lakkauttaminen tai vuokratyövoiman käytön vähentäminen.

*”Pohjois-Karjalan hyvinvointialuetta uhkaa yt-neuvottelut. Säästötarve on 30 miljoonaa euroa, mutta irtisanomisia pyritään välttämään. – Siun Sotella saattaa olla edessä esimerkiksi henkilöstömitoituksen arviointia osastoilla sekä asumispalveluissa. Hyvinvointialue voi myös lakkauttaa hallinnollisia tehtäviä tai vähentää vuokratyövoiman käyttöä.” (Milla Palkoaho HS, 12.12.2024.)*

Edellä olevan tarkastelun seurauksena voidaan hieman tiivistää aineistosta syntyneitä havaintoja. Yt-neuvotteluiden lopputulos voi olla muun muassa irtisanominen ja lomautukset. Kuitenkin näitä pyritään välttämään, minkä takia yt-neuvottelut voivat johtaa siihen, ettei määräaikaisia työsuhteita jatketa, eläköityvien työntekijöiden tilalle ei haeta uusia työntekijöitä, vakansseja jää täyttämättä sekä esitetään uusia työtehtäviä viranhaltijoille ja asiantuntijoille. Yt-neuvotteluiden kohteena ei ole ainoastaan sairaalan henkilökunta, vaan kohteena on ollut myös hyvinvointialueiden hallinnollisia tehtäviä hoitavia työntekijöitä ja viranhaltijoita.

Aineiston mukaan henkilöstön vähäisyys on johtanut aluehallintoviraston antamiin huomautuksiin ja uhkasakkoihin, jotka on annettu hyvinvointialueille. Pohjanmaan hyvinvointialue on saanut huomautuksen erikoissairaanhoidon saatavuudesta, jossa tarkemmin erikoissairaanhoidon avohoidon palvelut eivät ole vastanneet potilaiden tarpeita. Myös Etelä-Savon hyvinvointialue on saanut huomautuksen, mutta se koskee perushoivan laiminlyöntiä.

*”Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto on antanut Pohjanmaan hyvinvointialueelle huomautuksen erikoissairaanhoidon saatavuudesta. Aluehallintoviraston mukaan aikuispsykiatrian erikoissairaanhoidon avohoidon palvelut eivät ole täysin toteutuneet potilaiden tarpeiden mukaisesti. Korjattavaa löytyi muun muassa neuropsykiatristen tutkimusten järjestämisessä riittävässä laajuudessa sekä riittävän henkilöstön varmistamisessa aikuispsykiatrian erikoissairaanhoidon palveluissa. – Aluehallintoviraston mukaan tämä on osaltaan johtunut siitä, että tutkimuksia ja hoidon seurantaa tekevää henkilökuntaa on ollut käytössä liian vähän.” (STT 19.8.2024.)*

*”Etelä-Savon hyvinvointialue on saanut huomautuksen Annin ja Otontuvan toimintayksiköstä, joka sijaitsee Kangasniemellä. Itä-Suomen aluehallintovirasto toteaa valvontapäätöksessään, että yksikössä on laiminlyöty asiakkaiden perushoivaa ja huolenpitoa sekä terveydenhuoltoa. – Virasto sai Annin ja Otontuvan toimintayksikköä koskevan epäkohtailmoituksen syyskuussa. Siinä tuotiin esiin muun muassa huolta henkilöstövajeesta.” (STT 3.1.2024.)*

Aineistossa korostuu, että etenkin lastensuojelun toteuttamisesta hyvinvointialueet ovat saaneet aluehallintovirastolta huomautuksia. Pohjois-Karjalan hyvinvointialue on saanut huomautuksen siitä, että lastensuojelun asiakkailla olevat asiakassuunnitelmat ovat puutteelliset. Huomautuksen lisäksi aluehallintovirasto voi ottaa hyvinvointialueen valvontaansa, mikä käy ilmi Vantaan ja Keravan hyvinvointialuetta alla koskevassa esimerkissä.

*”Pohjois-Karjalan hyvinvointialueella on vuoden loppuun asti aikaa korjata toimintaansa. Pohjois-Karjalan hyvinvointialueen lastensuojelun asiakassuunnitelmat ovat olleet niin puutteelliset, että Itä-Suomen aluehallintovirasto (avi) määräsi hyvinvointialueelle 400 000 euron uhkasakon.” (Onni Kallin HS, 3.7.2024.)*

*”Etelä-Suomen aluehallintovirasto (avi) ottaa Vantaan ja Keravan hyvinvointialueen lastensuojelun jälleen valvontaansa. -- Avi pyysi hyvinvointialueelta selitystä viime vuoden joulukuussa, kun kävi ilmi, että sosiaalityöntekijöillä on liikaa lapsia asiakkaina. Lain mukaan lasten asioista vastaavalla sosiaalityöntekijällä saa olla korkeintaan 30 lasta asiakkaanaan. Tilanne on ollut siis lainvastainen.” (Pihla Loula HS, 17.12.2025.)*

Lastensuojelun lisäksi myös pelastustoimen toteuttaminen on osoittautunut puutteelliseksi. Tästä esimerkkinä on Vantaan ja Keravan hyvinvointialue on saanut Avilta 350 000 euron suuruisen uhkasakon, sillä kyseisen hyvinvointialueen pelastustehtäviin lähtee liian vähän työntekijöitä.

*”Avi määräsi uhkasakon: Vantaan ja Keravan hyvinvointialueella pelastustehtäviin lähtee liian vähän väkeä. Uhkasakon suuruus on 350 000 euroa. Etelä-Suomen aluehallintovirasto (avi) on määrännyt Vantaan ja Keravan hyvinvointialuetta korjaamaan pelastustehtäviin lähtevien ryhmien kokoa uhkasakon uhalla.” (STT 3.9.2024.)*

VM (n.d. -c) huomauttaa hyvinvointialueilla olevan oikeus lisärahoitukseen, jos sosiaali- ja terveydenhuollon tai pelastustoimen palveluiden saaminen vaarantuu. Aineisto osoittaa, että sosiaali- ja terveystalouden toteuttaminen on ollut puutteellista, mikä on johtanut Avin huomautuksiin ja määräämiin uhkasakkoihin. Erittäin mielenkiintoinen havainto löytyy, kun tarkastellaan Vantaan ja Keravan hyvinvointialuetta, joka oli saanut uhkasakon liittyen pelastustehtäviin. Yllä olevassa sitaatista käy ilmi, että pelastustehtäviin lähtee liian vähän väkeä. Seuraavassa alaluvussa 6.5 tarkastellaan sitä, kun Vantaan ja Keravan hyvinvointialue on hakenut lisärahoitusta palveluiden tuottamiseen, muttei sitä kuitenkaan saa.

## **6.5 Ministeriöiden tiukempi ohjaus**

Viimeisessä alaluvussa tarkastellaan ministeriöiden tiukempaa ohjausta, mikä tuli esille aineistossa arviointimenettelyn ja Helsinkiin kohdistuvan leikkauksen myötä. Aineisto kertoo, että eritoten Lapin, Keski-Suomen, Kanta-Hämeen, Satakunnan, Itä-Uudenmaan ja Vantaa-Keravan hyvinvointialueella menee huonosti. Tämä voi tarkoittaa sitä, että etenkin nuo kuusi mainittua hyvinvointialuetta kohtaavat vaikeuksia ja hankaluuksia alijäämäisessä taloustilanteessaan.

*”Valtiovarainministeriön erityistarkkailussa on kuusi hyvinvointialuetta. Menettelyitä saatetaan aloittaa jo tämän syksyn aikana.” (Teija Sutinen HS, 25.9.2024.)*

*”Kunta- ja alueministeri Anna-Kaisa Ikonen (kok) piti tiistaina tiedostustilaisuuden hyvinvointialueiden tilanteesta. Ikonen mukaan monella alueella suunta on oikea, mutta huolestuttavaa on se, että alueet ovat eriytyneet toisistaan. Hänen mukaansa erityisen huonosti menee Lapilla, Keski-Suomella, Kanta-Hämeellä, Satakunnassa, Itä-Uudellamaalla ja Vantaa-Keravalla.” (Veera Paananen HS, 24.9.)*

Aineiston mukaan arviointimenettelyn tarkoituksena on sopeuttaa hyvinvointialueen talous kestävämmälle pohjalle. Arviointimenettelyä koskevassa 4.6 luvussa oli pohdintaa siitä, että hierarkkisia piirteitä on havaittavissa arviointimenettelyssä. Airaksinen ym. (2016) tarkastelevat, että määriteltyihin valta- ja vastuusuhteisiin perustuvissa hierarkioissa ylimmällä taholla on valtaa määrätä muiden toiminnasta. Alla olevasta sitaateista käy ilmi, ettei arviointimenettelyn aikana syrjäytetä hyvinvointialueen johtoa, mutta alueen itsehallintoa rajoitetaan.

*”Menettely tarkoittaa käytännössä sitä, että valtio ottaa ohjat alueella ja lähtee tervehtyttämään alueen taloutta. Hyvinvointialueen johtoa ei syrjäytetä, mutta alueen itsehallintoa rajoitetaan merkittävästi.” (Teija Sutinen HS, 25.9.2024.)*

*”Hyvinvointialueet voivat joutua niin sanottuun arviointimenettelyyn, jos ne eivät saa sopeutettua talouttaan kestäväälle pohjalle. Arviointimenettely tarkoittaa käytännössä sitä, että VM ottaa ohjat käsiinsä alueen talouden ohjauksessa.” (Veera Paananen HS, 5.11.2024.)*

VM:n tehtävänä onkin huolehtia yleisesti hyvinvointialueiden toiminnasta. Tämän lisäksi VM varmistaa, että hyvinvointialueiden itsehallinto tulee huomioiduksi lainsäädännön valmistelussa. (VM, n.d. -a.) Yllä olevista aineiston sitaateista voidaan tehdä johtopäätös, että VM:n rooli näyttäytyisi isompana ottaessaan aktiivisemmän roolin hyvinvointialueen ohjauksessa. Luvussa 2.2 tarkasteltiin eriytyneitä hallintoelimiä, joka Pollittin (2017, s. 252) mukaan on eriytetty ministeriön tai valtion osaston ytimestä. Eriytynyt hallintoelin nauttii jossain määrin autonomiasta. Kuitenkin se on yhteydessä ministeriöön tai valtion osastoon. (Pollitt, 2017, s. 252.) Tätä aineiston osaa tarkastellessa voidaan nähdä vahva yhteys hyvinvointialueen ja VM:n välillä. McQuaid (2012, s.137) kuitenkin huomauttaa, että resursseja hallitsevalla toimijalla on yleensä suurin valta.

VM:n yleisinä tehtävinä onkin muun muassa valtiontaloudesta, taloudenhoidosta ja valtion varallisuudesta vastaaminen (Nyholm ym., 2016).

Arviointimenettelyssä on havaittavissa myös normiohjausta resurssiohjauksen ohella. Pitkänen ym. (2020, s. 26) korostavat, että resurssien jakautuminen ja niiden käyttäminen määritetään normiohjauksessa. Tähän vaikuttaa hierarkkinen ohjaus, jossa päätösvalta on määräytynyt hierarkkisen tason mukaisesti (Pitkänen ym., 2020, s. 26). Tämän teoretiedon valossa arviointimenettely sisältää myös hierarkkisen ohjauksen ulottuvuuden, joka sisältyy normiohjaukseen.

Teoreettisen viitekehyksen luvussa 2.1 käsiteltiin julkista hallintaa, jota McQuaid (2012, s. 142) kuvailee tasapainottamiseksi eri hallintotasoilla eri toimijoiden ja sektoreiden välillä. Etenkin arviointimenettelyn kontekstissa julkinen hallinta tulee entistä näkyvämmäksi. Hughes (2012, s. 102) täydentää ohjaamisen sisältyvän hallintaan. Kuitenkin huomionarvoista arviointimenettelyssä on, että hyvinvointialueiden ohjaus näyttää hyvin yksisuuntaisena.

Hierarkkinen ohjaus perustuu auktoriteettiin, jolloin alemmalla tasolla on velvollisuus ylemmän tason määräysten noudattamisessa. Tällöin käskyjen ja määräysten kautta ylemmällä organisaatiotasolla on oikeus alemman tason ohjaamiseen. (Möttönen, 2019, s. 62.) Normiohjaukseen sisältyvä hierarkkinen ohjaus ei tule ainoastaan esille arviointimenettelyn kautta vaan myös aineistossa esiin tulleessa Helsingin kaupunkia koskevassa tapauksessa.

Luvussa 4 tarkasteltiin tutkimuskohdetta eli hyvinvointialueita, jossa tuli ilmi, että hyvinvointialueita on 21 kappaletta sekä Helsingin kaupunki, joka vastaa itse sosiaali- ja terveyspalveluiden sekä pelastustoimen järjestämisestä. Aineistossa tuli esille, että Helsingin kaupunki on tehnyt ylijäämää. Alla olevan esimerkin mukaan hallitus on kohdentamassa leikkausta Helsinkiin siitä huolimatta, että se on tehnyt ylijäämää.

*”Hallitus on tekemässä leikkausta, joka kohdistuu vain Helsinkiin. Hallitus haluaa kannustaa alueita tehokkaaseen taloudenpitoon. Nyt ylijäämää tehneeltä Helsingiltä ollaan kuitenkin ottamassa pois rahaa.” (Veera Paananen HS, 5.2.2024.)*

Tämä on herättänyt paljon julkista keskustelua. Huomionarvoista tässä on se, että monet muut hyvinvointialueet ovat alijäämäisiä, kun taas Helsingin alue on tehnyt ylijäämää. Helsingin alue näyttää poikkeavan muista hyvinvointialueista tämän perusteella. Leikkaaminen voidaan nähdä osana resurssiohjausta, sillä Hansson (2002, s. 15) tähdentää resurssiohjauksen olevan päätöksentekoa voimavarojen käyttämisestä. Tässä kontekstissa voidaan tulkita voimavaroiksi niin valtion varat kuin myös Helsingin kaupungin varat. Pitkänen ym. (2020, s. 25) lisääkin tähän, että erilaisilla kannustin- ja sanktiomalleilla toteutetaan resurssiohjausta. Kiinnostavaa olisikin syvemmin pohtia sitä, miksi Helsingin alueelta leikataan, kun se on onnistunut tekemään ylijäämää. Alueelta pois leikkaaminen ei välttämättä ole kovin kannustavaa toiminnan jatkamisen kannalta.

## 7 Johtopäätökset

Pro gradu -tutkielman viimeinen luku sisältää neljä alalukua. Ensimmäisessä alaluvussa nostetaan esille keskeisiä havaintoja sekä pyritään vastaamaan tutkimuskysymyksiin. Toinen alaluku sisältää pohdintaa eli keskustelua teorian ja tutkimuksen havaintojen välillä sekä niiden yhdistelyä. Kolmas alaluku keskittyy tutkimusprosessin arviointiin, joka sisältää myös tutkimuksen kulun pohdintaa sekä sitä, millaisesta näkökulmasta tutkimuksen analysointia olisi voitu vaihtoehtoisesti tehdä. Neljännessä alaluvussa esitellään jatkotutkimusehdotuksia, jotka voisivat vielä entisestään syventää hyvinvointialueiden ohjauksen tarkastelua julkisen hallinnan näkökulmasta.

### 7.1 Keskeiset havainnot

Tässä tutkimuksessa oli kaksiosainen päätutkimuskysymys eli päätutkimuskysymyksiä oli kaksi. Ensimmäisenä päätutkimuskysymyksenä oli se, millaisia julkisen hallinnan piirteitä ja ohjauskeinoja hyödynnetään hyvinvointialueiden valtion ohjauksessa. Toisena päätutkimuskysymyksenä oli, millä tavalla vaatimus alijäämien kattamiseksi ja talouden tasapainottamiseksi on vahvistamassa valtion ohjausroolia. Tutkimuksen aineisto koostui yhteensä 79 Helsingin Sanomien artikkelista ja uutisesta, jotka koskivat hyvinvointialueita sekä niiden toimintaa ja niiden arviointimenettelyä.

Luvussa 5.1 oli esitelty tutkimuksen tarkempia tutkimuskysymyksiä. Ensimmäisenä tutkimuskysymyksenä oli se, miten hyvinvointialueiden alijäämä vaikuttaa ohjaukseen. Tutkimuksen tuloksissa tuli esille, että VM ja STM osallistuvat vahvasti hyvinvointialueiden ohjaukseen ja niiden toimintaan. Etenkin luvussa 6.5 esiteltiin ministeriöiden tiukempaa ohjausta, mikä nousi esille aineistosta arviointimenettelyn keinoin. Koska hyvinvointialueiden rahoitus tulee valtiolta, niin myös valtion ohjausvalta on laaja. Toisena tutkimuskysymyksenä oli, mikä ohjauskeino korostuu muista ja miksi. Aineiston pohjalta on nähtävissä, että resurssiohjaus nousi esiin eniten, ja taloudellinen niukkuus koskettaa kokonaisvaltaisesti monilta osin hyvinvointialueiden toimintaa.

Kolmantena tutkimuskysymyksenä oli, ilmeneekö VM:n ohjaus vahvempana suhteessa STM:n ohjaukseen. Neljäntenä tutkimuskysymyksenä oli, että jos ilmenee, niin millä tavoin se ilmenee. Aineistosta oli havaittavissa, että VM:n ohjaus näyttäytyy vahvempana. Tämä onkin perusteltua, sillä taloudellinen tilanne ja valtion varat ohjaavat kuitenkin sitä, miten ja millä tavoin hyvinvointialueilla on mahdollista toteuttaa toimintaansa. Aineistosta nousi jonkin verran arviointimenettelyyn liittyviä artikkeleita ja uutisia, ja niissä nousi esille etenkin VM:n roolin vahvistuminen hyvinvointialueen ohjauksessa. Luvussa 4.2 tarkasteltiin VM:n roolia ja tehtäviä, ja siinä korostui kyseisen ministeriön vastuu valtiontaloudesta, taloudenhoidosta sekä valtion varallisuudesta. Luvussa 4 tarkasteltiin tutkimuskohteen kuvausta, jossa tuli esille STM:n roolin olevan enemmän vuorovaikutteista, ja sen ohjaus määrittelee enemmän hyvinvointialueiden toiminnan sisältöä.

Viidentenä tutkimuskysymyksenä oli, millaisena julkinen hallinta näyttäytyy hyvinvointialueiden toiminnassa. Luvussa 2 tarkasteltiin julkista hallintaa, joka rakentuu erilaisista hallintoelimistä ja -verkostoista sekä yhteistyöstä ja arvoista. Julkinen hallinta näyttäytyy hyvin jännitteisenä toimintana. Tulosluvussa 6.3 käsiteltiin lisärahoitukseen liittyvää aihetta, jossa hyvinvointialueet etsivät keinoja täyttää alijäämäistä taloustilannettaan. Kyseisessä luvussa tarkastelussa oli hyvinvointialueiden mahdollisuus hakea lisärahoitusta valtiolta. Myös lainanottovaltuus on hyvinvointialueiden oikeus. Ohjauksen lisäksi julkinen hallinta näyttäytyi aineiston myötä yhteistyönä ja neuvotteluina, joissa aiheena on hyvinvointialueiden toiminta ja palveluiden toteuttaminen tiettyjen resurssien puitteissa. Aineistossa korostuikin paljolti se, että hyvinvointialueet ovat saaneet useimmissa tapauksissa lainanottovaltuuden tai lisärahoitusta valtiolta, mutta heidän on pitänyt perustella lisärahoituksensa tarve neuvotteluiden kautta. Ohjaus ilmenee melko yksisuuntaisena, jolloin julkisen hallinnan vuorovaikutuksellinen ulottuvuus on hyvin pientä.

Kuudentena tutkimuskysymyksenä oli, miten tämänhetkinen ohjaus on vaikuttanut hyvinvointialueisiin niiden ollessa alijäämäisiä. Hyvinvointialueet ovat taloudellisesti

todella ahtaassa tilanteessa, kun resurssit sosiaali- ja terveyspalveluiden tuottamiseen eivät ole riittäviä. Aineistosta nousi esille, että hyvinvointialueet ovat luopuneet aikaisemmista toimintatavoista, jotka ovat olleet käytössä ennen hyvinvointialueiden astumista voimaan. Aineiston mukaan hyvinvointialueet olivat kehittäneet uusia toimintatapoja sosiaali- ja terveyspalveluiden toteuttamiseen, josta esimerkkinä on joidenkin palveluiden yhdistäminen samaan rakennukseen tai palvelun muodon tai saavutettavuuden muuttaminen. Hyvinvointialueiden alijäämäisyys on vaikuttanut myös henkilöstön määrään sekä siihen, että hyvinvointialueet ovat joutuneet tekemään lukuisia yt-neuvotteluita. Henkilöstön vähäinen määrä on johtanut siihen, että hyvinvointialueelle osoitettujen lakisääteisten tehtävien toteuttaminen on ollut puutteellista sekä paikoin lainvastaista. Henkilöstön vähäisen määrän seurauksena hyvinvointialueet ovat saaneet uhkasakkoja sekä huomautuksia aluehallintovirastolta.

## **7.2 Pohdinta**

Pohdintaosio on teorian ja tutkimuksen tuloksien havaintojen välistä keskustelua. Teoriaosuudesta pyritään nostamaan kohtia ja aiheita, joita yhdistetään empiriaan ja havaintoihin. Teoreettinen viitekehys rakentui julkiseen hallintaan ja ohjaukseen. Luvussa 2.1 McQuaid (2012, s.142) kuvailee hallinnan antavan kehyksen, jossa tapahtuu tasapainottamista roolien, vastuullisuuksien, tilivelvollisuuksien ja kyvykkyyksien välillä. Julkista hallintaa käsittelevässä 2.1 luvun pohjalta julkista hallintaa kuvastaa myös hierarkkisuus, kontekstisidonnaisuus ja vuorovaikutteisuus. Hierarkkisuus näkyy siten, että VM ja STM osallistuvat hyvinvointialueiden ohjaukseen hyvin merkittävästi.

Vuorovaikutteisuuden näkökulmaan voidaan tulkita kuuluvan myös yhteistyö. Luvussa 2.3 Vangen ja Huxhan (2012, s. 165) nostavat esille hallinnan jännitteen, joka johtuu organisaatioiden tekemästä yhteistyöstä yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Kuitenkin on huomioitava organisaatioilla olevan erilaisia resursseja ja kokemuksia sekä erilaista asiantuntijuutta. Täten myös organisaatioilla on erilaisia tarkoituksia ja visioita. (Vangen & Huxhan, 2012, s. 165.) Hyvinvointialueet sekä VM ja STM tekevät paljon yhteistyötä, joka näyttäytyy esimerkiksi neuvotteluina ja tapaamisina. Kuitenkin

hyvinvointialueiden tavoitteena on toteuttaa lakisääteiset palvelut, kun taas valtion tehtävä ilmenee muun muassa varojen riittävyyden valvomisena ja resurssien jakamisena. Hyvinvointialueilla ja ministeriöillä voi olla erilaiset visiot, kun taas hyvinvointialueet haluaisivat enemmän rahaa ja resursseja toiminnan toteuttamiseen. Klijn (2012, s. 306.) korostaakin eri toimijoiden suosivan erilaisia ja usein ristiriitaisia arvoja ja tavoitteita, minkä takia ratkaisuja ei ole helppo saavuttaa. Hyvinvointialueiden ja ministeriöiden tekemä yhteistyö näyttäytyy tämän tutkimuksen aineiston perusteella hyvin jännitteiseltä. Aineistosta tulkiten lisäksi yhteistyö ei vaikuta mutkattomalta, ja hyvinvointialueet kokevat paljon vastoinkäymisiä palveluiden toteuttamisen osalta.

Julkiseen hallintaan kuuluva kontekstisidonnaisuus on myös läsnä. Hyvinvointialueet ovat keskenään hyvin erilaisia, ja niillä on eroja siinä, miten ne pärjäävät tällä hetkellä. Kiinnostavaa onkin pohtia sitä, onko ohjauksella silloin hyvä lähtökohta, kun hyvinvointialueilla on erilaiset lähtökohdat, mutta kuitenkin samanlaiset lakisääteiset tehtävät hoidettavanaan. Taloudellinen tilanne ei näyttäydy kaikille hyvinvointialueille reiluna. Valtion ohjaus suhteessa hyvinvointialueisiin ei näyttäydy kaikille alueille samanlaisena, sillä osa hyvinvointialueista saa esimerkiksi lisärahoitusta. Kuten tämän tutkimuksen aineisto osoitti tulosluvussa 6.3, ettei Vantaan ja Keravan hyvinvointialueelle myönnetty lisärahoitusta valtiolta, lisärahoituksen saaminen ei ole itsestäänselvyys.

Kiinnostavaa on pohtia hyvinvointialueiden mahdollisuutta lisärahoitukseen ja lainanottovaltuuteen. Tärkeää on huomioida se, että hyvinvointialue on kuitenkin irrallinen hallintoelin, vaikkakin ministeriöiden päätöksentekoon on sidottu niiden taloudellinen ja toiminnallinen liikkumavara. Niin lainanottovaltuus kuin myös valtion lisärahoitus voidaan nähdä julkisen hallinnan välineinä, sillä niillä ohjataan hyvinvointialueiden toimintaa. Lisärahoituksen ja lainanottovaltuuden myöntäminen osoittavat, että valtio säilyttää keskeisen ohjausvallan suhteessa hyvinvointialueisiin.

Tämän tutkielman perusteella näkyvimpinä resurssiohjauksen keinoina vaikuttaa olevan lisärahoitus ja lainanottovaltuus sekä arviointimenettely. Voidaan havaita, että hyvinvointialueiden talous on liitettävissä laajempaan näkökulmaan eli valtion talouteen. Hyvinvointialueiden talous ei ole irrallinen kokonaisuus, vaan se on osa valtiontaloutta. Koska hyvinvointialueet ovat kiinteästi sidoksissa valtion ohjausvaltaan, hyvinvointialueiden itsehallinto voi näyttäytyä melko rajallisena ominaisuutena. Julkiseen hallintaan sisältyvä hierarkkisuus korostuu erityisesti silloin, kun kyseessä on lisärahoitus, lainanottovaltuus ja arviointimenettely.

Hierakkinen ohjaus sisältyy normiohjaukseen, joka on hyvin yksisuuntaista, vahvaa ja tarkkaa ohjausta. Normiohjauksessa määritetään esimerkiksi resurssien jakautuminen sekä se, miten resurssit käytetään. Hierarkkisessa ohjauksessa päätösvalta määräytyy hierarkkisen tason mukaan. Oletuksena on, että hierarkian ylemmillä portailla on tietoa siitä, mitä ja miten pitäisi tehdä tavoitteiden saavuttamiseksi. (Pitkänen ym., 2002, s. 26.) Teoreettisen viitekehyksen kautta katsottuna ministeriöillä on tietoa siitä, mitä ja miten pitäisi tehdä hyvinvointialueilla tavoitteiden saavuttamiseksi. Voisi olla havaittavissa, että hierarkkisessa ohjauksessa julkisen hallinnan vuorovaikutteisuus ei pääse esille.

Aiemmin tässä pohdintaluvussa tarkasteltiin hieman julkisen hallinnan vuorovaikutteisuutta ulottuvuutta, mutta vuorovaikutteisuus tulee esille myös informaatio-ohjauksessa. Hansson (2002, s. 15) katsoo monenlaisen vuorovaikutuksen olevan informaatio-ohjausta, joka voi sisältää tiedonvaihtoa tai yhteistyötä. Jalonen (2008, s. 4) painottaa kaksisuuntaista dialogia yksisuuntaisen tiedottamisen sijasta, jolloin informaatio-ohjauksessa olisi enemmän toimijoiden yhdessä luomista. Tämän tutkimuksen aineiston perusteella hyvinvointialueet ovat saaneet paljolti ministeriöpainotteista ohjausta. Hyvinvointialueita pitäisi kuunnella enemmän, ja heidän omat yksilölliset piirteensä pitäisi huomioida ohjauksessa. Voidaankin tulkita tilannetta siten, että ministeriöiden ja hyvinvointialueiden välillä on vuorovaikutteisuuden puutetta, jolloin yksisuuntainen ohjaus ministeriöiden näkökulmasta vahvistuu.

Tämän pohdinnan pohjalta vaikuttaa siltä, että julkinen hallinta ja ohjaus ovat hyvin paljon sidoksissa toisiinsa. Tilannetta voidaan tulkita myös siten, että julkinen hallinta näyttäytyy ohjauksen muodossa. Kuten aiemmin on tuotu tässä tutkielmassa esille, että VM ja STM vastaavat eri tavalla hyvinvointialueiden ohjauksesta, ohjaus voi näyttäytyä hyvinvointialueille epäselvänä sekä joiltain osin hyvin sirpaleisena. VM:n ja STM:n antama ohjaus ei välttämättä ole kovin yhdensuuntaista, sillä kummallakin ministeriöllä on omat painotukset. Kyseisten ministeriöiden välillä voi olla havaittavissa siis mahdollista ristivetoa. Lisäksi ei pidä unohtaa, että myös sisäministeriö on omalta osaltaan osallisena pelastustoimen näkökulmasta hyvinvointialueiden ohjauksessa mukana. Eli kokonaisuudessaan hyvinvointialueita ohjaa kolme ministeriötä. On kuitenkin huomioitava, että hyvinvointialueiden ohjaus on vielä kohtuullisen uusi ilmiö sekä hyvinvointialueet ovat itsessään melko tuore hallintouudistus Suomen hallintojärjestelmässä.

### **7.3 Tutkimusprosessin arviointi**

Tutkimuksen kulku eteni perinteisen tutkimuksen tavoin. Günther ja Hasanen (2021) kuvaavat tieteellisen tutkimuksen etenevän asteittain, jolloin prosessi aloitetaan tutkimusideasta ja tutkimusaiheen perehtymisellä. Tämän jälkeen on tutkimussuunnitelman eteneminen, aineiston keruu ja sen analysointi sekä tutkimuksen raportointi. Kuitenkin on huomioitava prosessien eri vaiheiden todellisuudessa olevan vuorovaikutuksessa keskenään, sillä prosessin seuraava vaihe voi vaikuttaa edellisiin vaiheisiin sekä prosessin aikana tutkimuksen ideakin voi muuttua merkittävästi. (Günther & Hasanen, 2021.) Aluksi tutkimuksen kohteena oli tarkastella VM:n ja STM:n välistä ristiriitaisuutta ja sen vaikutusta ohjaukseen. Kuitenkin teoriaa kirjoitettaessa ja aineistoa kerätessä aihe tarkentui sekä myös tutkimusongelma täsmentyi tutkimusprosessin aikana. Kun tutkimusongelma täsmentyi, teoriaosuuteen lisättiin hybridiohjaukseen liittyvää kirjallisuutta. Günther ja Hasanen (2021) tähdentävätkin, että eri vaiheet tehdään useimmiten limittäin.

Vasta pro gradu -tutkielman loppuvaiheessa tutkimuksen päätutkimuskysymykset tarkentuivat, ja kaksi päätutkimuskysymystä näyttivät sopivan tähän tutkimukseen. Ennen kahden päätutkimuskysymysten tarkentumista tutkimusongelmaa ei ollut varsinaisesti muodostunut, ja sitä ennen oli kerätty jo aineistoa ja analysoitukin sitä.

Aineiston analysoinnin vaiheessa olisi ollut mahdollisuus tarkastella aineistoa myös erilaisesta näkökulmasta, jolloin tutkimuksen teoreettista viitekehystä olisi käytetty enemmän apuna yläluokkien muodostamisessa. Yläluokkia muodostettaessa oli mahdollisuus jakaa alaluokat myös erilaisten teemojen tai aiheiden alle. Esimerkiksi yhtenä vaihtoehtona olisi ollut, että alaluokat olisi jaettu kahteen isompaan yläluokkaan, jotka olisivat olleet normi- ja resurssiohjaus. Normiohjauksen alle olisi kuulunut AVI:ltä tulleet huomautukset, sillä taustalla vaikuttaa palveluiden leikkaaminen tavalla, joka on johtanut voimassa olevan lainsäädännön rikkomiseen. Aineistosta tuli esille, että AVI on antanut huomautuksia hyvinvointialueille muun muassa lastensuojelun ja perushoivan puutteellisesta toteuttamisesta. Taasen resurssiohjaus olisi jakaantunut kolmeen osaan, jotka olisivat olleet raha, henkilöstö ja tilojen käyttö. Normi- ja resurssiohjauksen pohjana vaikuttaa tiukka päätös siitä, että hyvinvointialueiden on katettava alijäämät vuoteen 2026 mennessä. Tämä päätös näkyy myös resurssi- ja normiohjauksessa käytännössä. Etenkin resurssiohjauksessa vaikutukset ovat voimakkaasti näkyvillä. Esimerkiksi rahoituksen alle olisi mennyt kolme alaluokkaa, jotka koskivat lisärahoitusta, asiakasmaksujen ja palveluiden hintaa sekä leikkaustoimet. Henkilöstön alla olisi ollut YT-neuvottelut sekä henkilöstön mitoitus. Tiloihin kohdistuva resurssiohjaus olisi näkynyt palveluiden eli terveyskeskusten ja sairaaloiden ja yöpävyytysten leikkaamisena. Alla olevassa taulukossa havainnollistuu siitä, miten alaluokat olisivat voineet jakautua.

Alaluokat	Yläluokat
- Rahoitus: Lisärahoituksen hakeminen, lainanottovaltuus, asiakasmaksujen ja palveluiden	Resurssiohjaus

<p>hinta, leikkaustoimet sekä uudet toimintatavat.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Henkilöstö: YT-neuvottelut, henkilöstömitoitus, henkilöstöön liittyvä pula ja henkilöstön rekryäminen.</li> <li>- Tilat: Terveyskeskusten, sairaaloiden ja yöpävystysten lakkauttaminen</li> <li>- Arviointimenettely</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Palveluiden leikkaaminen tai lakkauttaminen, joka johtaisi lainsäädännön rikkomiseen.</li> <li>- Huomautukset AVIlta</li> </ul>	<p>Normiohjaus</p>

**Taulukko 3. Alaluokkien jakautuminen resurssi- ja normiohjaukseen.**

Tässä tutkimuksessa päädyttiin kuitenkin tarkastelemaan viittä yläluokkaa kahden yläluokan eli resurssi- ja normiohjauksen sijasta. Perusteluna tähän on se, että resurssi- ja normiohjaus kulkevat käsi kädessä. Esimerkiksi jos tarkastellaan tarkemmin aineistossa esiin tullutta alaluokkaa liittyen henkilöstömitoitukseen sekä -pulaan ja henkilöstön rekrytointiin, se on ensinnäkin resurssiohjausta mutta samalla myös normiohjausta. Alaluokkien jakautuminen tiukasti joko resurssi- tai normiohjaukseen olisi ollut täten hankalaa. Tällöin aineiston analysointi olisi ollut enemmän teorialähtöistä.

Tutkimustulosten analysoinnin lisäksi täytyy huomioida, että tässä tutkielmassa aineisto on kerätty maaliskuussa vuonna 2025, mikä tulikin esille tutkimuksen metodologisessa luvussa. Myös aineiston analysointi on tehty kerättyjen artikkeleiden ja uutisten pohjalta. Aineiston keräämisen jälkeen hyvinvointialueisiin liittyen on uutisoitu paljonkin, sillä niiden tilanteet ovat muuttuvia.

## 7.4 Jatkotutkimusehdotukset

Tässä pro gradu -tutkielmassa aineistona oli Helsingin Sanomien uutiset ja artikkelit, jotka kertovat hyvinvointialueiden tilanteesta ja todellisuudesta. Kuitenkin erittäin tutkimuksellisesti kiinnostavaa olisi tehdä haastattelututkimuksia tämän aiheen tiimoilta. Yhtenä jatkotutkimusehdotuksena voisi tutkia VM:n ja STM:n virkamiehen käsityksiä hyvinvointialueiden ohjauksesta, sillä se syventäisi aihetta ja voisi tuoda uusia näkökulmia. Tämänkaltaisen tutkimusaineiston myötä pääsisi mahdollisimman lähelle tutkittavaa ilmiötä ja etenkin siitä näkökulmasta, jossa ohjauksesta tehdään isoja päätöksiä. Virkamiesten käsityksien tutkiminen saattaisi nostaa vielä enemmän mahdollisia ristiriitoja sekä vastakkaisuuksia, joita ei välttämättä näy niin paljon uutisten ja artikkelien muodossa.

Hyvinvointialueet kuitenkin eroavat toisistaan sekä niillä on erilaisia alueellisia piirteitä. Tämän takia olisikin mielenkiintoista keskittyä tutkimaan yhtä hyvinvointialuetta ja sen saamaa ohjausta. Voisi myös olla kiinnostavaa tutkia sitä, millä tavoin hyvinvointialueiden saama ohjaus toisistaan eroaa. Näiden lisäksi yhtenä jatkotutkimusehdotuksena voisi olla myös se, millainen yhteistyö hyvinvointialueilla ja ministeriöiden välillä on.

## 8 Lähdeluettelo

### 8.1 Kirjallisuuslähteet

- Ahonen, E., Ahopelto, M., Heikkinen, M., Huovinen-Tervo, M., Pekkala, T. & Tolonen, E. (2021.) Sote-sopan keittokirja – sote-uudistuksen taustatekijät ja käännekohtat. KAKS – Kunnallisan kehittämissäätöön julkaisuja. Available at: [https://kaks.fi/wp-content/uploads/2021/09/45\\_sote-sopan-keittokirja.pdf](https://kaks.fi/wp-content/uploads/2021/09/45_sote-sopan-keittokirja.pdf). (Luettu 23.3.2024.)
- Airaksinen, J., Haveri, A, Pekkola, E., Nyholm, I. & Stenvall, J. (2016). Julkisen hallinnon kehittämisen trendit ennen, nyt ja tulevaisuudessa. Teoksessa Nyholm, I., Stenvall, J., Airaksinen, J., Pekkola, E., Haveri, A., af Ursin, K. & Tiihonen, S. Julkinen hallinto Suomessa. Tietosanoma.
- Alasuutari, P. (2015). Laadullinen tutkimus 2.0. Tampere: Vastapaino.
- Bach, T., Niklasson, B. and Painter, M. (2012). The Role of Agencies in Policy-Making, *Policy and Society*31(3): s. 183–93.
- Beunen, R., Van Assche, K., & Duineveld, M. (2015). *Evolutionary Governance Theory: An Introduction*. Springer.
- Beunen, R. & Van Assche, K. (2022). Steering in Governance: Evolutionary Perspectives. *Politics and Governance* (ISSN: 2183–2463) 2021, Volume 9, Issue 2, Pages 365–368. DOI: 10.17645/pag.v9i2.4489.
- Bjurström, K. H. (2020). Principal–Agent or Principal–Steward: How Ministry–Agency Relations Condition the Impact of Performance Management in the Steering of Government Agencies. *Public Performance & Management Review*, 43(5), s. 1053-1077. DOI: 10.1080/15309576.2020.1739087.
- Bovaird, T. & Loeffler, E. (2017). Understanding public management and governance. Teoksessa Bovaird, T. & Loeffler, E. (toim.) *Public management and governance*, 3-13. New York: Routledge.

- Christensen, T. & Laegreid, P. 2011. Post-NPM reforms: Whole of government approaches as a new trend. Teoksessa Sandra Groeneveld & Steven Van de Walle (toim.) *New Steering Concepts in Public Management*. Leeds: Emerald, 11-24.
- Groeneveld, S. & Van de Walle, S. 2011. Introduction – Steering for Outcomes: the Role of Public Management. Teoksessa Sandra Groeneveld & Steven Van de Walle (toim.) *New Steering Concepts in Public Management*. Leeds: Emerald, 1–10.
- Groeneveld, S. & Van de Walle, S. 2011. New steering instruments: trends in public sector practice and scholarship. Teoksessa Sandra Groeneveld & Steven Van de Walle (toim.) *New Steering Concepts in Public Management*. Leeds: Emerald, 205–214.
- Günther, K., Hasanen, K. & Juhila, K. (2021). Johdanto: Analyysi ja tulkinta. Teoksessa Jaana Vuori (toim.) *Laadullisen tutkimuksen verkkokäsikirja*. Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietoaarkisto. Noudettu osoitteesta: <https://www.fsd.tuni.fi/fi/palvelut/menetelmaopetus/kvali/analyysitavan-valinta-ja-yleiset-analyysitavat/analyysi-ja-tulkinta/>. (Luettu 23.1.2025.)
- Günther, K. & Hasanen, K. (2021). Johdanto: tutkimuksen kulku. Teoksessa Jaana Vuori (toim.) *Laadullisen tutkimuksen verkkokäsikirja*. Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietoaarkisto. Noudettu osoitteesta: <https://www.fsd.tuni.fi/fi/palvelut/menetelmaopetus/kvali/laadullisen-tutkimuksen-prosessi/tutkimuksen-kulku/>. (Luettu 23.1.2025.)
- Hansson, A-I. (2002). Selvitys sosiaali- ja terveystalouden ohjauksesta ja valvonnasta. Selvityshenkilön raportti. Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 2002:8. Sosiaali- ja terveysministeriö. Noudettu osoitteesta: <http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe201504223636>. (Luettu 24.11.2024.)
- Hughes, O. (2012). Does governance exist? Teoksessa S. P. Osborne (ed.) *The New Public Governance: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. London: Routledge, 87-86.
- Jalonen, H. (2008). Informaatio-ohjaus tietojohdamisen näkökulmasta. *Informaatiotutkimus*, 27(2), 34–47.

- Juhila, K. (2019). Koodaaminen. Teoksessa Jaana Vuori (toim.) Laadullisen tutkimuksen verkkokäsikirja. Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietoaarkisto. Noudettu osoitteesta:  
<https://www.fsd.tuni.fi/fi/palvelut/menetelmaopetus/kvali/analyysitavan-valinta-ja-yleiset-analyysitavat/koodaaminen/>. (Luettu 23.1.2025.)
- Juhila, K. (2021). Laadullisen tutkimuksen ominaispiirteet. Teoksessa Jaana Vuori (toim.) Laadullisen tutkimuksen verkkokäsikirja. Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietoaarkisto. Noudettu osoitteesta:  
<https://www.fsd.tuni.fi/fi/palvelut/menetelmaopetus/kvali/mita-on-laadullinen-tutkimus/laadullisen-tutkimuksen-ominaispiirteet/>. (Luettu 23.1.2025.)
- Kickert, W. (2011). Steering emergent and complex change processes. Teoksessa Sandra Groeneveld & Steven Van de Walle (toim.) New Steering Concepts in Public Management. Leeds: Emerald, 71-89.
- Klijn, E.-H. (2012). Trust in governance networks: looking for conditions for innovative solutions and outcomes. Teoksessa S. P. Osborne (ed.) The New Public Governance: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance. London: Routledge, 303-321.
- Klijn, E.-H., Steijn, B., Edelenbos, J., & Vermeeren, B. (2011). Steering for social outcomes in governance networks: the effects of participation and network management. Teoksessa Sandra Groeneveld & Steven Van de Walle (toim.) New Steering Concepts in Public Management. Leeds: Emerald, 165–183.
- Kooiman, J. (2012). Governance and governability. Teoksessa S. P. Osborne (ed.) The New Public Governance: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance. London: Routledge, 72–86.
- Laaksovirta, T. H. (2000). Tiedonvälittymisen trendit ja informaatio-ohjaus. Yhteiskuntapolitiikka, 65(4), 364–367. Noudettu osoitteesta:  
<https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe201209116622>.
- Laki hyvinvointialueesta 611/2021.
- Laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä 612/2021.

- Loeffler, E. (2017). Public governance in a network society. Teoksessa Bovaird, T. & Loeffler, E. (toim.) Public management and governance, 207-222. New York: Routledge.
- Mayntz, R. (2017). From government to governance – Political steering in Modern Societies. Teoksessa Scheer, D. & Frieder, R. (toim.), Governance of integrated Product Policy – in search of Sustainable Production and Consumption (s. 18-24). Routledge - Taylor & Francis Group.
- McQuaid, R. W. (2012). Theory of organizational partnerships: Partnership advantages, disadvantages and success factors. Teoksessa S. P. Osborne (ed.) The New Public Governance: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance. London: Routledge, 127-162.
- Möttönen, S. (2019). Sote-uudistamisen anatomia. Yhteiskuntapoliittisia näkemyksiä sosiaali- ja terveydenhuollon reformista. Kunnallisan kehittämissäätöön julkaisu 26.
- Nyholm, I., Airaksinen, J. & Haveri, A. (2016). Julkisen hallinnon uudistamista säätelevät toimintaympäristömuutokset ja kehittämissäätökäytännöt. Teoksessa Nyholm, I., Stenvall, J., Airaksinen, J., Pekkola, E., Haveri, A., af Ursin, K. & Tiihonen, S. Julkinen hallinto Suomessa. Tietosanoma.
- OECD. 2002. Distributed Public Governance: Agencies, Authorities and Other Government Bodies. Paris: OECD.
- Osborne, S. P. 2010. The (new) public governance: A suitable case for treatment? Teoksessa S. P. Osborne (ed.) The New Public Governance: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance. London: Routledge, 1–15.
- Oulasvirta, L., Ohtonen, J. & Stenvall, J. (2002). Kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon ohjaus. Tasapainoista ratkaisua etsimässä. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisu 2002:19. Noudettu osoitteesta: <http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe201309236194>.
- Paatela, S. & Tynkkynen L.-K. (2024). ”Sote-uudistus ei oo ollenkaan vielä ohi, vaan se on vasta alkanut”: ylimmän johdon näkemyksiä hyvinvointialueiden toiminnan

- alkuvaiheista. Tutkimuksesta tiiviisti 8/2024. Noudettu osoitteesta: [https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/148467/URN\\_ISBN\\_978-952-408-271-6.pdf?sequence=1](https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/148467/URN_ISBN_978-952-408-271-6.pdf?sequence=1). (Luettu 25.11.2024.)
- Pekkola, E., Airaksinen, J. & Nyholm, I. (2016). Julkinen hallinto järjestelmänä. Teoksessa Nyholm, I., Stenvall, J., Airaksinen, J., Pekkola, E., Haveri, A., af Ursin, K. & Tiihonen, S. Julkinen hallinto Suomessa (s. 69–103). Tietosanoma.
- Peters, B. G. (2012). Governance as political theory. Teoksessa Levi-Faur D. (toim.) The Oxford Handbook of governance. Oxford: University Press.
- Pitkänen, L., Torkki, P., Tolkki, H., Valtakari, M. & Leskelä, R.-L. (2020). Reittiopas vaikuttavuuteen: Vaikuttavuusperustainen ohjaus sote- ja työllisyyspalveluissa. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja. Noudrttu osoitteesta: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-820-5>. (Luettu 15.10.2024.)
- Pollitt, C. (2017). Decentralized management – Agencies and “arm’s-length” bodies. Teoksessa Bovaird, T. & Loeffler, E. (toim.) Public management and governance, 250-261. New York: Routledge.
- Pollitt, C., and G. Bouckaert, 2011. Public Management Reform: A Comparative Analysis: New Public Management. Governance, and the Neo-Weberian State, 3rd ed. Oxford: Oxford University Press.
- Puusa, A. & Juuti, P. (2020a). Laadullisen tutkimuksen olemus. Teoksessa Anu Puusa & Pauli Juuti (toim.) Laadullisen tutkimuksen näkökulmat ja menetelmät. Gaudeamus.
- Puusa, A. & Juuti, P. (2020b). Laadullisen tutkimuksen luotettavuus. Teoksessa Anu Puusa & Pauli Juuti (toim.) Laadullisen tutkimuksen näkökulmat ja menetelmät. Gaudeamus.
- Saarni, S. (2023). Terveystieteiden sisällöohjauksen kehittäminen hyvinvointialuerakenteessa. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2023:19. Noudettu: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-8425-7>
- Schick, A. (2002). Agencies in search of principles. Teoksessa OECD, Distributed Public Governance: Agencies, Authorities and Other Government Bodies. Paris: OECD, 33-52.

- Sosiaali- ja terveysministeriö. (n.d. -a.) Hyvinvointialueet vastaavat sote-palvelujen ja pelastustoimen järjestämisestä. Noudettu osoitteesta: <https://stm.fi/hyvinvointialueet>. (Luettu 7.1.2025.)
- Sosiaali- ja terveysministeriö. (n.d. -b.) Sosiaali- ja terveystaloudet. Noudettu osoitteesta: <https://stm.fi/sotepalvelut>. (Luettu 7.1.2025.)
- Sosiaali- ja terveysministeriö. (n.d. -c.) Sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyöalueet. Noudettu osoitteesta: <https://stm.fi/yhteistyöalueet>. (Luettu 7.1.2025.)
- Torring, J. (2012). Governance networks. Teoksessa Levi-Faur D. (toim.) The Oxford Handbook of governance. Oxford: University Press.
- Tuomi, J. & Sarajärvi, A. (2018). Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Tammi: Helsinki.
- Tutkimuseettinen neuvottelukunta. (2023). Hyvä tieteellinen käytäntö ja sen loukkausepäilyjen käsitteleminen Suomessa. Tutkimuseettisen neuvottelukunnan ohje 2023. Tutkimuseettisen neuvottelukunnan julkaisuja 2/2023. Helsinki: TENK.
- Tuomi, J. & Sarajärvi, A. (2018). Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Tammi: Helsinki.
- Van de Walle, S., & Groeneveld, S. (2011). New steering instruments: trends in public sector practice and scholarship. Teoksessa Sandra Groeneveld & Steven Van de Walle (toim.) New Steering Concepts in Public Management. Leeds: Emerald, 205–213.
- Valtiovarainministeriö. (2024.) Hyvinvointialueiden ohjausta yhtenäistetään. Noudettu osoitteesta: <https://vm.fi/-/hyvinvointialueiden-ohjausta-yhtenaistetaan>. (Luettu 7.1.2025.)
- Valtiovarainministeriö. (n.d. -a.) Hyvinvointialueet. Noudettu osoitteesta: <https://vm.fi/hyvinvointialueet>. (Luettu 7.1.2025.)
- Valtiovarainministeriö. (n.d. -b.) Hyvinvointialueiden tehtävät ja toiminta. Noudettu osoitteesta: <https://vm.fi/hyvinvointialueiden-tehtavat-ja-toiminta>. (Luettu 7.1.2025.)
- Valtiovarainministeriö. (n.d. -c.) Hyvinvointialueiden talous. Noudettu osoitteesta: <https://vm.fi/hyvinvointialueiden-talous>. (Luettu 7.1.2025.)

- Valtiovarainministeriö. (n.d. -d.) Hyvinvointialueiden ohjaus. Noudettu osoitteesta: <https://vm.fi/hyvinvointialueiden-ohjaus>. (Luettu 7.1.2025.)
- Valtiovarainministeriö. (n.d. -e.) Lisärahoitusta voi saada palvelujen turvaamiseksi. Noudettu osoitteesta: <https://vm.fi/lisarahoitus>. (Luettu 7.1.2025.)
- Valtiovarainministeriö. (n.d. -f.) Hyvinvointialueet ja yhteistyöalueet. Noudettu osoitteesta: <https://vm.fi/hyvinvointi-ja-yhteistyoalueet>. (Luettu 7.1.2025.)
- Vangen, S. & Huxhan, C. (2012). Introducing the theory of collaborative advantage. Teoksessa S. P. Osborne (ed.) *The New Public Governance: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. London: Routledge, 163-184.
- Vartiainen, P. Raisio, H., Lundström, N. & Niskanen, V-P. (2020.). Katsaus valtion ohjaustoiminnan kehitykseen: Fokuksessa governance ja kompleksisuuskirjallisuus. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoimikunta. Noudettu 28.11.2024 osoitteesta <https://tietokayttoon.fi/documents/113169639/113170763/Katsaus+valtion+ohjaustoiminnan+kehitykseen.pdf/d82c59862791a2b210d38d5593981936/Katsaus+valtion+ohjaustoiminnan+kehitykseen.pdf?t=1594189043407>. (Luettu 21.10.2024.)
- Vilka, H. (2025). *Tutki ja kehitä*. Jyväskylä: Santalahti-kustannus.
- Voss, J.-P., Newig, J., Kastens, B., Monstadt, J., & Nölting, B. (2007). Steering for sustainable development: A typology of problems and strategies with respect to ambivalence, uncertainty and distributed power. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 9(3/4), 193–212.
- Vuori, J. (2021a). Aineiston tuottaminen. Teoksessa Jaana Vuori (toim.) *Laadullisen tutkimuksen verkkokäsikirja*. Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto. Noudettu osoitteesta: <https://www.fsd.tuni.fi/fi/palvelut/menetelmaopetus/kvali/laadullisen-tutkimuksen-prosessi/aineiston-tuottaminen/>. (Luettu 23.1.2025.)
- Vuori, J. (2021b). Mediatekstit. Teoksessa Jaana Vuori (toim.) *Laadullisen tutkimuksen verkkokäsikirja*. Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto. Noudettu osoitteesta:

<https://www.fsd.tuni.fi/fi/palvelut/menetelmaopetus/kvali/laadullisen-tutkimuksen-aineistot/mediatekstit/>. (Luettu 13.10.2025.)

Vuori, J. (2021c). Laadullinen sisällönanalyysi. Teoksessa Jaana Vuori (toim.) Laadullisen tutkimuksen verkkokäsikirja. Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietoaarkisto. Noudettu osoitteesta: <https://www.fsd.tuni.fi/fi/palvelut/menetelmaopetus/kvali/analyysitavan-valinta-ja-yleiset-analyysitavat/laadullinen-sisallönanalyysi/>. (Luettu 23.1.2025.)

## 8.2 Aineistolähteet

- Aalto, Maija. 9.9.2023. Ensi luonnokset julki: Hurjimmassa mallissa Länsi-Uudellemaalle jäisi vain yhdeksän isoa terveysasemaa. Helsingin Sanomat. Noudettu osoitteesta: <https://www.hs.fi/pkseutu/art-2000009843785.html>. (Luettu 20.3.2025.)
- Aalto, Maija. 25.9.2023. Vantaalla kytee avoin vastarinta – hyvinvointialue ei aio osallistua hallituksen vaatimiin jättisäästöihin. Helsingin Sanomat. Noudettu osoitteesta: <https://www.hs.fi/pkseutu/art-2000009872637.html>. (Luettu 18.3.2025.)
- Aalto, Maija. 20.3.2024. Länsi-Uudenmaan säästölista julki: Näissä paikoissa pääsee terveysasemalle jatkossa. Helsingin Sanomat. Noudettu osoitteesta: <https://www.hs.fi/pkseutu/art-2000010305715.html>. (Luettu 18.3.2025.)
- Aalto, Maija. 1.6.2024. Hus salasi uudet miljoonasäästöt, koska ”asiasta ei ole päätetty.” Helsingin Sanomat. Noudettu osoitteesta: <https://www.hs.fi/helsinki/art-2000010466812.html>. (Luettu 18.3.2025.)
- Aalto, Maija. 27.10.2024. Budjettiehdotus julki: Länsi-Uudenmaan sosiaali- ja terveystalvueluita uhkaa joukko heikennyksiä. Helsingin Sanomat. Noudettu osoitteesta: <https://www.hs.fi/pkseutu/art-2000009951356.html>. (Luettu 17.3.2025.)
- Aaltonen, Joonas & Paananen, Veera. 14.5.2024. Ministeri Ikonen Vantaa-Keravan lisärahoituksesta: ”Tämä mekanismi ei ole mikään itsestäänselvyys”. Helsingin Sanomat. Noudettu osoitteesta: <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000010426804.html>. (Luettu 19.3.2025.)
- Aaltonen, Mikko. 22.3.2024. Hoitajat järkyttyivät uusista 30 euron puheluista: ”Ihmiset eivät muutu varakkain, vaikka kuinka haluaisimme.” Helsingin Sanomat. Noudettu osoitteesta: <https://www.hs.fi/suomi/art-2000010303547.html>. (Luettu 18.3.2025.)
- Etelämäki, Tiia. 14.5.2024. Vantaan ja Keravan hyvinvointialue hakee valtiolta noin 150 miljoonan euron lisärahoitusta. Helsingin Sanomat. Noudettu osoitteesta: <https://www.hs.fi/pkseutu/art-2000010425439.html>. (Luettu 19.3.2025.)

- Grönholm, Pauliina. 28.8.2024. Vantaan ja Keravan hyvinvointialue hakee lisäsäästöjä – luopuu konsulteista. Helsingin Sanomat. Noudettu osoitteesta: <https://www.hs.fi/pkseutu/art-2000010642149.html>. (Luettu 18.3.2025.)
- Hammerberg, Ville. 13.8.2024. Rahapulassa oleva hyvinvointialue ei enää ota omaishoitajia. Helsingin Sanomat. Noudettu osoitteesta: <https://www.hs.fi/suomi/art-2000010626844.html>. (Luettu 18.3.2025.)
- Hietalahti, Kaisa. 18.4.2024. ”Ennenkuulumattomalla tavalla päätetty” – Hallitus lakkauttaa yöpäivystyksen, ja Kouvolassa pelätään nyt pahinta. Helsingin Sanomat. Noudettu osoitteesta: <https://www.hs.fi/suomi/art-2000010365524.html>. (Luettu 21.3.2025.)
- Holappa, Marika. 19.8.2024. Poliitikot siunasivat Husin aikeet ryhtyä jätti-irtisanomisiin. Helsingin Sanomat. Noudettu osoitteesta: <https://www.hs.fi/helsinki/art-2000010639434.html>. (Luettu 21.3.2025.)
- Ikola, Vilma. 18.12.2024. Avi moittii Länsi-Uudenmaan hyvinvointialuetta: Takaisinsoitto kestää liian pitkään. Helsingin Sanomat. Noudettu osoitteesta: <https://www.hs.fi/pkseutu/art-2000010913285.html>. (Luettu 19.3.2025.)
- Junkkari, Marko. 6.9.2024. Kouvolan sairaalan yöpäivystys säilyy. Helsingin Sanomat. Noudettu osoitteesta: <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000010679788.html>. (Luettu 21.3.2025.)
- Kalliosaari, Kati. 25.10.2024. Hyvinvointialue päätti tällä yt-kierroksella toisin: Kymmenille pomoille alennus. Helsingin Sanomat. Noudettu osoitteesta: <https://www.hs.fi/suomi/art-2000010784117.html>. (Luettu 21.3.2025.)
- Kallin, Onni. 3.7.2024. Hyvinvointialueelle 400 000 euron uhkasakko lastensuojelun puutteista. Helsingin Sanomat. Noudettu osoitteesta: <https://www.hs.fi/suomi/art-2000010538440.html>. (Luettu 20.3.2025.)
- Karonen, Jarmo & Hammerberg Vimme. 13.3.2024. Satakunnan hyvinvointialue aloittaa suuret yt-neuvottelut: säästötavoitteena 15 miljoonaa euroa. Helsingin Sanomat. Noudettu osoitteesta: <https://www.hs.fi/suomi/art-2000010292340.html>. (Luettu 21.3.2025.)

- Keski-Heikkilä, Anni. 16.4.2024. Näin hallitus säästää sotesta: asiakasmaksuja nostetaan, palveluvalikoimaa rajataan. Helsingin Sanomat. Noudettu osoitteesta: <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000010364993.html>. (Luettu 17.3.2025.)
- Keski-Heikkilä, Anni. 1.3.2025. Petteri Orpolta syytös kuntien veron-kiristyksestä: ”Liian helposti muut puolueet nostavat kädet pystyyn”. Helsingin Sanomat. Noudettu osoitteesta: <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000011068043.html>. (Luettu 21.3.2025.)
- Keski-Heikkilä, Anni & Sutinen, Teija. Viiden paikkakunnan sairaaloihin tulossa isoja muutoksia. Helsingin Sanomat. Noudettu osoitteesta: <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000010364737.html>. (Luettu 20.3.2025.)
- Loula, Pihla. 17.5.2023. Pirkanmaan hyvinvointialueella on edessä muutosneuvottelut. Helsingin Sanomat. Noudettu osoitteesta: <https://www.hs.fi/suomi/art-2000009590621.html>. (Luettu 21.3.2025.)
- Loula, Pihla. 26.3.2024. Etelä-Pohjanmaa lomauttaa lääkäreitä. Helsingin Sanomat. Noudettu osoitteesta: <https://www.hs.fi/suomi/art-2000010320068.html>. (Luettu 21.3.2025.)
- Loula, Pihla. 17.12.2025. Avi: Lastensuojelun tilanne ollut pitkään lainvastainen Vantaalla ja Keravalla. Helsingin Sanomat. Noudettu osoitteesta: Avi: Lastensuojelun tilanne ollut pitkään lainvastainen Vantaalla ja Keravalla. (Luettu 19.3.2025.)
- Löytömäki, Simo. 10.12.2024. Oppositio pöyristyi päivystysten lakkauttamisesta – Asian-tuntijat olisivat leikanneet vielä enemmän. Helsingin Sanomat. Noudettu osoitteesta: <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000010892909.html>. (Luettu 20.3.2025.)
- Moilanen, Kaisu. 26.2.2024. Hus: Synnytystoimintaa supistetaan ensi kesänä. Helsingin Sanomat. Noudettu osoitteesta: <https://www.hs.fi/pkseutu/art-2000010253563.html>. (Luettu 20.3.2025.)
- Muhonen, Teemu, Luukka, Teemu, Aaltonen, Joonas, Paananen, Veera, Sundman, Robert & Pelli, Petja. 16.6.2023. Näitä muutoksia hallitus haluaa sosiaali- ja terveystalouteen. Helsingin Sanomat. Noudettu osoitteesta: <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000009660545.html>. (Luettu 17.3.2025.)

- Okkonen, Laura. 17.1.2025. Moni hyvinvointialue leikkaa nyt siitä, mitä laki ei pakota tekemään: Tampereella kohteena nuoriso. Helsingin Sanomat. Noudettu osoitteesta: <https://www.hs.fi/suomi/art-2000010966732.html>. (Luettu 20.3.2025.)
- Paananen, Olli-Pekka. 15.3.2024. Valtava joukko terveysasemia menossa kiinni Varsinais-Suomessa – Nämä asemat liipaisimella. Helsingin Sanomat. Noudettu osoitteesta: <https://www.hs.fi/kotimaa/turku/art-2000010296853.html>. (Luettu 19.3.2025.)
- Paananen, Tanja. 7.6.2024. THL: Vain kaksi hyvinvointialuetta järjestää lastensuojelun lainmukaisesti. Helsingin Sanomat. Noudettu osoitteesta: <https://www.hs.fi/suomi/art-2000010482126.html>. (Luettu 18.3.2025.)
- Paananen, Veera. 28.9.2023. Hyvinvointialueet käyttävät huikean kalliita vuokralääkäreitä – Sote-johtaja kertoo, miksi. Noudettu osoitteesta: <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000009887139.html>. (Luettu 19.3.2025.)
- Paananen, Veera. 5.2.2024. Hallitus on tekemässä leikkausta, joka kohdistuu vain Helsinkiin. Helsingin Sanomat. Noudettu osoitteesta: <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000011014019.html>. (Luettu 17.3.2025.)
- Paananen, Veera. 8.5.2024. Laskelma: Sote-menot voisivat pahimmillaan kasvaa yli puolitoista miljardia hallituksen suunnitelmaa enemmän. Helsingin Sanomat. Noudettu osoitteesta: <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000010410449.html>. (Luettu 20.3.2025.)
- Paananen, Veera. 29.5.2024. Kohtalonhetket lähellä, raportti paljastaa Vantaan ja Keravan rahojen olevan lopussa. Helsingin Sanomat. Noudettu osoitteesta: <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000010462055.html>. (Luettu 18.3.2025.)
- Paananen, Veera. 31.5.2024. Hallitus päätti säilyttää Raaseporin yöpäivystyksen, mutta nyt hyvinvointialue lakkauttaa sen itse. Helsingin Sanomat. Noudettu osoitteesta: <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000010467299.html>. (Luettu 21.3.2025.)

- Paananen, Veera. 7.6.2024. Hallitus sulki hyvinvointialueiden lainahanat – Vaarantaa esimerkiksi ambulanssien ostamisen. Helsingin Sanomat. Noudettu osoitteesta: <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000010482289.html>. (Luettu 18.3.2025.)
- Paananen, Veera. 9.8.2024. Sote-kustannukset jo 30 prosenttia koko budjetista – Isoja leikkauksia silti tulossa. Helsingin Sanomat. Noudettu osoitteesta: <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000010619958.html>. (Luettu 18.3.2025.)
- Paananen, Veera. 24.9.2024. Ministeri nimesi kuusi erityisen huonossa jamassa olevaa aluetta: ”Voidaan käynnistää arviointimenettely.” Helsingin Sanomat. Noudettu osoitteesta: <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000010715577.html>. (Luettu 18.3.2025.)
- Paananen, Veera. 4.11.2024. Hyvinvointialueet investoivat lähivuosina miljardeilla. Helsingin Sanomat. Noudettu osoitteesta: <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000009967416.html>. (Luettu 19.3.2025.)
- Paananen, Veera. 5.11.2024. Yksi mittari paljastaa: Kaikki hyvinvointialueet ovat luisumassa kriittisen rajan yli. Helsingin Sanomat. Noudettu osoitteesta: <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000010808100.html>. (Luettu 18.3.2025.)
- Paananen, Veera. 13.12.2024. Hyvinvointialueilla piti olla itsehallinto, mutta ne eivät saakaan päättää sairaaloistaan – Miksi? Helsingin Sanomat. Noudettu osoitteesta: <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000010899277.html>. (Luettu 21.3.2025.)
- Paananen, Veera. 1.2.2025. Näin hoivasta leikataan: Tuhannet vanhuksat jäävät ulos ympärivuorokautisesta hoivasta. Helsingin Sanomat. Noudettu osoitteesta: <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000010971834.html>. (Luettu 20.3.2025.)
- Palkoaho, Milla. 12.12.2024. Jälleen uudelle hyvinvointialueelle yt-neuvottelut. Helsingin Sanomat. Noudettu osoitteesta: <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000010898392.html>. (Luettu 20.3.2025.)
- Palkoaho, Milla. 14.12.2024. Kaoottinen viikko johti ministerin pakitteluun – Tämä yöpäivystysten kohtalosta tiedetään. Helsingin Sanomat. Noudettu osoitteesta: <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000010901707.html>. (Luettu 21.3.2025.)

- Rantasalo, Tuuli. 12.12.2024. Vanhus kaatui ja hälytti apua, joka saapui vasta kun hän oli jo kuollut – apulaisoikeusasiamies antoi huomautuksen. Helsingin Sanomat. Noudettu osoitteesta: <https://www.hs.fi/suomi/art-2000010896930.html>. (Luettu 19.3.2025.)
- Rautanen, Sari. 7.9.2023. ”Tuhansissa kodeissa mietitään, mikä tulevaisuus on” – Hyvinvointialueen iso muutosneuvottelut järkyttävät. Helsingin Sanomat. Noudettu osoitteesta: <https://www.hs.fi/suomi/art-2000009838535.html>. (Luettu 21.3.2025.)
- Riiali, Marianne. 30.4.2024. Poliitikot hyväksyivät suunnitelman tulevista terveyspalveluista Vantaalla ja Keravalla. Helsingin Sanomat. Noudettu osoitteesta: <https://www.hs.fi/pkseutu/art-2000010395291.html>. (Luettu 17.3.2025.)
- Riiali, Marianne & Aalto, Maija. 21.3.2024. Hus ehdottaa: Synnytykset loppuvat Lohjalla. Helsingin Sanomat. Noudettu osoitteesta: <https://www.hs.fi/pkseutu/art-2000010296772.html>. (Luettu 20.3.2025.)
- Rissanen, Milka. 3.3.2025. Poikkeuksellinen sairaalaunikoulu lakkautettiin – ”Monet perheet kärsivät tästä”. Helsingin Sanomat. Noudettu osoitteesta: <https://www.hs.fi/helsinki/art-2000011072162.html>. (Luettu 20.3.2025.)
- Rönkä, Jonne. 3.5.2024. Varsinais-Suomen hyvinvointialue lomauttaa lähes koko henkilöstönsä. Helsingin Sanomat. Noudettu osoitteesta: <https://www.hs.fi/kotimaa/turku/art-2000010401759.html>. (Luettu 20.3.2025.)
- Saari, Tiina. 22.9.2023. ”Rahat on loppu” – Yksi kuva paljastaa Suomen terveydenhoidon ”kauhun tasapainon”. Helsingin Sanomat. Noudettu osoitteesta: <https://www.hs.fi/suomi/art-2000009842840.html>. (Luettu 17.3.2025.)
- Salminen, Viivi. 7.10.2023. Hyvinvointialueiden tiukka taloudenpito voi sulkea osastoja, mutta sekään ei välttämättä riitä. Helsingin Sanomat. Noudettu osoitteesta: <https://www.hs.fi/suomi/art-2000009907396.html>. (Luettu 17.3.2025.)
- Salomaa, Marja. 25.3.2024. Kirkkonummi otti käyttöön ”keksinnön”, jonka myötä se saattoi luopua kokonaan kalliista keikkalääkäreistä. Helsingin Sanomat. Noudettu

- osoitteesta: <https://www.hs.fi/pkseutu/art-2000010312291.html>. (Luettu 18.3.2025.)
- Salomaa, Marja. 12.4.2024. Uudenmaan hyvinvointialueet ratkovat rahapulaa eri keinoin. Helsingin Sanomat. Noudettu osoitteesta: <https://www.hs.fi/pkseutu/art-2000010332205.html>. (Luettu 21.3.2025.)
- STT. 20.7.2023. Valvira aloitti kiireettömään erikoissairaanhoidon pääsyn valvonnan 16 hyvinvointialueella ja Husissa. Helsingin Sanomat. Noudettu osoitteesta: <https://www.hs.fi/suomi/art-2000009731663.html>. (Luettu 18.3.2025.)
- STT. 14.2.2024. Satakunnan hyvinvointialue aloittaa yt-neuvottelut: vähennystarve jopa 200 henkilötyövuotta. Helsingin Sanomat. Noudettu osoitteesta: <https://www.hs.fi/suomi/art-2000011035210.html>. (Luettu 20.3.2025.)
- STT. 10.4.2024. Keski-Uudenmaan hyvinvointialue aloittaa yt-neuvottelut. Helsingin Sanomat. Noudettu osoitteesta: <https://www.hs.fi/pkseutu/art-2000010349368.html>. (Luettu 21.3.2025.)
- STT. 19.8.2024. Potilaat joutuneet odottamaan psykiatrista hoitoa vuosia Pohjanmaalla. Helsingin Sanomat. Noudettu osoitteesta: <https://www.hs.fi/suomi/art-2000010639945.html>. (Luettu 20.3.2025.)
- STT. 28.8.2024. Synnytystoiminta Länsi-Pohjan keskussairaalassa keskeytetään ensi vuoden alussa. Helsingin Sanomat. Noudettu osoitteesta: <https://www.hs.fi/suomi/art-2000010661011.html>. (Luettu 20.3.2025.)
- STT. 3.9.2024. Avi määräsi uhkasakon: Vantaan ja Keravan hyvinvointialueella pelastustehtäviin lähtee liian vähän väkeä. Helsingin Sanomat. Noudettu osoitteesta: <https://www.hs.fi/pkseutu/art-2000010672582.html>. (Luettu 20.3.2025.)
- STT. 3.12.2024. Etelä-Savon hyvinvointialueelle huomautus perushoivan laiminlyönnistä. Helsingin Sanomat. Noudettu osoitteesta: <https://www.hs.fi/suomi/art-2000010875612.html>. (Luettu 19.3.2025.)
- STT. 30.12.2024. Vuodenvaihteessa voimaan useita muutoksia: tukiin kiristyksiä, terveydenhuollon asiakasmaksut nousevat. Helsingin Sanomat. Noudettu osoitteesta: <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000010932763.html>. (Luettu 17.3.2025.)

- STT. 30.1.2025. Keski-Pohjanmaan hyvinvointialue aloittaa yt-neuvottelut. Helsingin Sanomat. Noudettu osoitteesta: <https://www.hs.fi/suomi/art-2000011000522.html>. (Luettu 20.3.2025.)
- STT. 3.2.2025. Pohde aloittaa yt-neuvottelut – taustalla kuohuntaa herättänyt sairaalapäätös. Helsingin Sanomat. Noudettu osoitteesta: <https://www.hs.fi/suomi/art-2000011008817.html>. (Luettu 20.3.2025.)
- STT & Kalliosaari, Katri. 6.9.2023. Pirkanmaan hyvinvointialue aloittaa isot muutosneuvottelut, hakee 42 miljoonan euron säästöjä. Helsingin Sanomat. Noudettu osoitteesta: <https://www.hs.fi/suomi/art-2000009837008.html>. (Luettu 21.3.2025.)
- Suopanki, Kaisu. 13.5.2024. Työvoimapula riivaa hyvinvointialueita – pulaa on erityisesti hoitajista ja lääkäreistä. Helsingin Sanomat. Noudettu osoitteesta: <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000010421004.html>. (Luettu 18.3.2025.)
- Sutinen, Teija. 14.2.2024. Hyvinvointialueiden alijäämä repesi – osa alueista etenee valtion mielestä liian hitaasti. Helsingin Sanomat. Noudettu osoitteesta: <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000010224690.html>. (Luettu 17.3.2025.)
- Sutinen, Teija. 24.2.2024. Hyvinvointialueilla paineet alkavat tulla pintaan – ”Voivottelu ei auta”, sanoo kansanedustaja palveluleikkauksista. Helsingin Sanomat. Noudettu osoitteesta: <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000010247036.html>. (Luettu 20.3.2025.)
- Sutinen, Teija. 20.9.2024. Vantaan ja Keravan hyvinvointialue ei saa valtiolta hakemaansa lisärahaa. Helsingin Sanomat. Noudettu osoitteesta: <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000010711328.html>. (Luettu 20.3.2025.)
- Sutinen, Teija. 25.9.2024. Valtio uhkaa ottaa ohjat osalla hyvinvointialueista – Tätä se tarkoittaa. Helsingin Sanomat. Noudettu osoitteesta: <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000010718884.html>. (Luettu 18.3.2025.)

- Sutinen, Teija. 8.10.2024. Hyvinvointialueet ottivat vanhushoivan kiristykset käyttöön ennen kuin laki on voimassa. Helsingin Sanomat. Noudettu osoitteesta: <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000010748672.html>. (Luettu 18.3.2025.)
- Sutinen, Teija. 9.10.2024. Hyvinvointialue teetti laskelmat: ilman säästöjen lisäaikaa edessä rajut irtisanomiset ja palveluiden romahdus. Helsingin Sanomat. Noudettu osoitteesta: <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000010746689.html>. (Luettu 17.3.2025.)
- Sutinen, Teija. 24.10.2024. ”Emme ole tuomioistuin” – valtion keinot puuttua alueiden rahankäyttöön ovat rajalliset. Helsingin Sanomat. Noudettu osoitteesta: <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000010782549.html>. (Luettu 18.3.2025.)
- Sutinen, Teija. 27.11.2024. Yli 2 500 vanhusta odottaa hoivapaikkaa, vaikka paikkoja on tyhjillään – alueet säästävät nyt kaikesta. Helsingin Sanomat. Noudettu osoitteesta: <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000010861775.html>. (Luettu 21.3.2025.)
- Sutinen, Teija. 16.12.2024. Sairaalaverkon karsimisen sivutuote: Yksityisten yritysten pääsy leikkausten alihankkijoiksi helpottuu. Helsingin Sanomat. Noudettu osoitteesta: <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000010899803.html>. (Luettu 17.3.2025.)
- Sutinen, Teija & Rulamo, Anssi. 11.2.2024. Viiden sairaalan kohtalo vaakalaudalla työryhmän esityksessä. Helsingin Sanomat. Noudettu osoitteesta: <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000010105021.html>. (Luettu 20.3.2025.)
- Takala, Sami. 10.5.2024. Vantaan ja Keravan hyvinvointialueelta loppuvat rahat. Helsingin Sanomat. Noudettu osoitteesta: <https://www.hs.fi/pkseutu/art-2000010418182.html>. (Luettu 19.3.2025.)
- Takala, Sami. 19.1.2025. Länsi-Uusimaa pani lopun vuokralääkäreiden ja -hoitajien holtittomalle käytölle – Säästi 25 miljoonaa. Helsingin Sanomat. Noudettu osoitteesta: <https://www.hs.fi/pkseutu/art-2000010972630.html>. (Luettu 20.3.2025.)

- Torvinen, Pekka. 25.1.2023. Hyvinvointialueilla vaikeuksia noudattaa lakia: Monilla alueilla lastensuojelun työntekijöillä liikaa asiakkaita. Helsingin Sanomat. Noudettu osoitteesta: <https://www.hs.fi/suomi/art-2000009349003.html>. (Luettu 18.3.2025.)
- Vahtera, Jasmin. 28.11.2024. Husin johtaja: Irtisanomiset eivät "helpota tilannetta". Helsingin Sanomat. Noudettu osoitteesta: <https://www.hs.fi/helsinki/art-2000010865523.html>. (Luettu 21.3.2025.)
- Virtanen, Milja. 22.8.2024. Yt-neuvottelut|Muutokset koskettavat Varhan mukaan ensivaiheessa erityisesti henkilöstöä, joka ei ole asiakastyössä. Helsingin Sanomat. Noudettu osoitteesta: <https://www.hs.fi/alueet/art-2000010646710.html>. (Luettu 21.3.2025.)