

# Aluedemokratia ja lautakuntainstituution uudelleenmäärittely – vertailu hyvinvointialueiden lautakunnista ja toimielinmalleista



Santeri Lajunen

## ABSTRACT

Regional Democracy and the Redefinition of Government Committees – A Comparison of Committees and Committee Models of the Finnish Wellbeing Service Counties

This study aims to analyze the government structures of the Finnish wellbeing service counties as the responsibility of rescue, social and healthcare services was transferred to the new self-governing regional level of Finnish public administration in January 2023. The theoretical framework is built on institutional theory and the article revisits the academic discussion of the institutional arrangements of the Finnish municipalities, which was active in Finland in the turn of the century. By analyzing the committee structures, compositions and functions from the administrative regulations and using the concept of municipal parliamentarism as an analytical tool, the study shows that there are in fact two distinct institutional models of organizing the county governments.

**Keywords:** local government, wellbeing service counties, committees, empirical institutionalism

## JOHDANTO

Hyvinvointialueuudistus oli yksi Suomen historian merkittävimmistä hallintouudistuksista. Sen myötä vastuu sosiaali- ja terveyspalveluista sekä pelastustoimen tehtävistä siirtyi 1.1.2023 kunnilta 21 hyvinvointialueelle. Hyvinvointialueuudistuksen poikkeus on Uudenmaan erillisratkaisu, jossa vastuu tehtävistä on Uudenmaan neljällä hyvinvointialueella sekä Helsingin kaupungilla, mutta erikoissairaanhoidon palveluiden järjestämisestä vastaa Uudenmaan hyvinvointialueiden ja Helsingin kaupungin yhteinen

HUS-yhtymä. Hyvinvointialueet synnyttivät Suomen julkiseen hallintoon uuden alueellisen itsehallinnon ja aluedemokratian, sillä hyvinvointialueilla ylin päätöksentekovalta on aluevaaleilla valituilla luottamushenkilöillä (Jäntti ym. 2018).

Laki hyvinvointialueesta määrittelee tietyt reunaehdot sille, miten hyvinvointialueiden tulee toimielinhallintonsa organisoida. Laissa on muun muassa määritelty, minkä tyyppisiä toimielimiä hyvinvointialueille voidaan perustaa ja jokaisen hyvinvointialueen toimielinjärjestelmässä on lain mukaan oltava aluevaltuuston lisäksi aluehallitus, tarkastuslautakunta sekä aluevaalilautakunta (laki hyvinvointialueesta 611/2021; vaalilaki 714/1998). Lakisääteisten pakollisten toimielinten lisäksi hyvinvointialueilla voi olla harkinnanvaraisia toimielimiä, joiden olemassaolosta, kokoonpanosta ja tehtävistä tulee määrätä aluevaltuuston hyväksymässä hallintosäännössä (laki hyvinvointialueesta 611/2021). Laki siis jättää hyvinvointialueille liikkumavaraa oman toimielinjärjestelmänsä organisoimisessa.

Tämän tutkimuksen tehtävänä on käynnistää uuden hallinnon tason ja aluedemokratian tutkimus perehtymällä hyvinvointialueiden toimielinhallinnon rakenteisiin. Hyvinvointialueiden virallisten rakenteiden tutkimus on yksi tapa tutkimuksen käynnistämiseen ja se on ensimmäinen askel hyvinvointialueiden edustuksellisen demokratian ymmärtämiseen (virallisten rakenteiden analysoinnin tärkeydestä kts. Lowndes & Leach 2004; Rhodes 2009). Siksi tutkimustehtävänä on selvittää, miten hyvinvointialueet ovat toimielinhallintonsa formaalilla tasolla organisoineet ja millaisia erilaisia malleja hyvinvointialueiden toimielinjärjestelmien organisoimiselle on havaittavissa. Hyvinvointialueiden harkinnanvaraiset lautakunnat ovat keskiössä erilaisten organisointiratkai-

sujen tulkitsemisessa. Siksi tutkimustehtävään on vastattu selvittämällä, millaiseksi lautakunta-instituutio on hyvinvointialueilla muodostunut.

Tutkimus pohjautuu institutionaaliseen teoriaan. Institutionaalinen teoria, tai institutionalismi, on yhteiskuntatieteellinen koulukunta, jossa korostetaan yhteiskunnallista toimintaa ohjaavien instituutioiden merkitystä yhteiskunnassa ja sen tutkimuksessa (Peters 2019). Vaikka institutionalismi on viime vuosikymmeninä kansainvälisesti kasvattanut suosiotaan politiikan ja hallinnon tutkimuksessa (esim. Peters 2019; Lowndes 2010), ei suomalaista hallinnon ja kuntien institutionaalista tutkimusta ole viime aikoina juurikaan tehty. Tutkimuksen tehtävänä onkin osoittaa institutionaalisen teorian soveltuvuus uuden hallinnon tason tutkimuksen käynnistämässä.

Vaikka hyvinvointialueiden toimielinhallintoa ei vielä ole ehditty tutkia, löytyy julkishallinnon alalta aikaisempaa tutkimusta, jota artikkeleissa on hyödynnetty. Hyvinvointialueiden toimielinhallinnon tutkimuksessa on syytä käyttää viitekehyksenä kuntahallinnon aikaisempaa tutkimusta ja teoriaa, sillä laki hyvinvointialueesta muistuttaa toimielinhallinnon osalta monin tavoin kuntalakia ja hyvinvointialueet ovat syntyneet Suomen kuntahallinnon perinteiden varaan. Tutkimuksessa onkin hyödynnetty kuntien toimielinrakenteista ja toimielinten tehtävistä käytyä keskustelua, joka oli suomalaisessa tutkimuksessa aktiivista 1980-luvulta 2000-luvun alkuun asti. Kuntahallinnon näkökulmasta on myös mielenkiintoista selvittää, näkyykö hyvinvointialueilla viitteitä kuntien vaihtoehtoisista toimielinmalleista kuten valiokunta- tai puheenjohtajamallista.

Artikkeli pohjautuu empiiriseen tutkimukseen, jossa hyvinvointialueiden harkinnanvaraisia lautakuntia on tutkittu hyvinvointialueiden hallintosääntöjä vertailemalla. Hallintosäännöistä on vertailtu sekä hyvinvointialueiden lautakuntarakenteita että lautakuntien tehtäviin ja kokoonpanoihin liittyviä kirjauksia. Yksittäisiä lautakuntia tutkimalla on tutkimuksessa analysoitu lautakuntainstituutiota hyvinvointi-alueilla ja tunnistettu hyvinvointialueiden toimielinhallinnon erilaisia institutionaalisia malleja eli toimielinmalleja.

## **INSTITUTIONAALINEN TEORIA SEKÄ KESKUSTELU KUNTIEN TOIMIELINHALLINNON RAKENTEISTA**

Viimeksi mielenkiintoa kuntien toimielinhallinnon rakenteisiin on suomalaisessa tutkimuksessa kiinnitetty 1980- ja 1990-luvuilla, kun vapaa-kuntakokeilu purki kuntahallinnon rakenteita ohjannutta normistoa. Silloisessa Kunnallistieteellisessä aikakauskirjassa (nykyinen Focus Localis) käytiin aktiivista keskustelua kokeilun tuomista mahdollisuuksista ja vaikutuksista kuntien toimielinhallintoon (esimerkiksi Haapala 1986, Lankila 1986, Mentula 1986, Ryyänen 1990, Tähti 1992). Vuosituhannen vaihteen jälkeen keskustelu hiipui ja sittemmin kuntien toimielimiä on tutkittu vain tiettyjen toimielinten tai rajatun teeman näkökulmasta. Kuntien toimielinhallinnon institutionaalinen tutkimus on Suomessa siis jäänyt tällä vuosituhannella pitkälti tekemättä.

Hyvinvointialueiden toimielinhallinnon analysointia varten artikkeleissa esitellään institutionaalista teoriaa sekä elvytetään aikaisempaa kuntien toimielinhallinnon institutionaalista tutkimusta. Lisäksi artikkeleissa esitellään Samuel Humesin (1991) typologiaa paikallishallinnon komiteoiden tehtävistä, jota hyödynnetään hyvinvointialueiden lautakuntien tehtävien tyypittelyssä. Suomen kuntien toimielinhallinnon osalta artikkeleissa esitellään sekä kuntien perinteistä toimielinmallia että kuntaparlamentarismia, joka käsitteenä oli aikaisemman institutionaalisen tutkimuksen keskiössä. Erilaisia kuntaparlamentarismiin liitettyjä institutionaalisia ratkaisuja tulkitsemalla on hahmoteltu parlamentaarista toimielinmallia, joka kirjallisuudessa näyttäytyy perinteisen toimielinmallin vaihtoehtona. Perinteistä ja parlamentaarista toimielinmallia hyödynnetään tutkimuksessa hyvinvointialueiden toimielinjärjestelmien ja erityisesti hyvinvointialueiden harkinnanvaraisen lautakuntien analysoimisessa.

### **Institutionaalinen teoria**

Institutionaalinen teoria on teoreettinen koulukunta, jossa yhteiskuntaa ja yhteiskunnallista toimintaa tulkitaan niitä ohjaavien instituutioiden kautta (Peters 2019). Historiallisesti politi-

kan tutkimus on ollut institutionaalista 1950-luvulle saakka, jolloin institutionalismia alettiin kritisoida sen liialliseksi koetusta rakenneskeisyydestä sekä funktionaalistisista tendensseistä ja erilaiset behavioristiset lähestymistavat yleistyivät (Lowndes 2010, 60–62). Poliittikan tutkimuksen tavoin myös hallinnon tutkimus on perinteisesti ollut institutionaalista, mikä näkyy klassisen hallintoteorian funktionaalisuutena sekä rakenneorientoituneisuutena (Salminen & Kuoppala 1985, 99–102).

Institutionaalisisessa teoriassa instituutioiden ja normien olemassaolon nähdään olevan yksittäisistä henkilöistä riippumatonta ja niillä uskotaan olevan itsenäistä vaikutusta yhteiskunnan toimintaan (Lowndes 2010, 63). Institutionaalinen teoria on siis sosiaaliantologisilta lähtökodiltaan holistinen teoria, jossa yhteiskunnan ei nähdä olevan redusoitavissa ainoastaan yksilöiden toiminnaksi (Risjord 2022, 141), vaan yhteiskuntaan nähdään vaikuttavan myös yksilöistä erilliset instituutiot ja normit. Viime vuosikymmeninä institutionaaliset lähestymistavat ovat kasvattaneet suosiotaan. Niin sanotut uusinstitutionaaliset lähestymistavat eroavat kuitenkin ”vanhasta” institutionalismista ja niissä tutkitaan formaalien sääntöjen lisäksi myös informaaleja normeja ja instituutioita. Lowndesin (2010) mukaan uusinstitutionalistit näkevät instituutiot ja normit perinteistä institutionalismia dynamisemmin ja lähestyvät niitä aikaisempaa objektiivisemmin.

Tässä tutkimuksessa hyvinvointialueita ja niiden toimielin hallintoa analysoidaan institutionaalisen teorian viitekehyksessä. Institutionaalinen teoria soveltuu tutkimuksen viitekehykseksi, sillä se tarjoaa teoreettisen pohjan tutkimustehtävän eli hyvinvointialueiden toimielin hallinnon organisoimisen tulkitsemiselle. Soveltaen uudelle hallinnon tasolle Anttiroikon (1994) parsonsilaista jäsenystä kunnasta instituutiona, voidaan myös hyvinvointialue nähdä instituutiona, joka muodostuu tiettyjen pysyvien poliittis-hallinnollisten roolien järjestelmästä. Osana tätä järjestelmää, ovat lautakunnat ja muu toimielin hallinto omia vakaita poliittis-hallinnollisten roolien alajärjestelmiä. Siten institutionaalisen teorian viitekehyksessä hyvinvointialueiden toimielin hallinnon organisoimisen tutkimuksessa on kyse näiden pysyvien roolien tutkimuksesta.

Koska tutkimuksessa on tyypitelty sekä lautakuntainstituution erilaisia rooleja että hyvinvointialueiden erilaisia tapoja toimielin hallinnon organisoimiseksi, on tutkimus luonteeltaan empiiristä institutionalismia, jossa keskitytään erilaisten instituutioiden ja institutionaalisten ratkaisujen luokitteluun ja analysointiin (Lowndes 2010, 65; Peters 2019, 126). Kuten Lowndes (2010) toteaa, uusinstitutionaalista lähestymistavoista empiirinen institutionalismi muistuttaa objektiivisen tutkimusotteensa, formalisminsa sekä funktionalisminsa myötä eniten perinteistä institutionalismia. Tämä näkyy myös tehdyssä tutkimuksessa, sillä hyvinvointialueiden toimielin hallinnon organisoimisen tutkimus on käynnistetty perehtymällä nimenomaan hyvinvointialueiden virallisiin rakenteisiin.

### **Humesin paikallishallinnon toimielinmallit**

Kansainvälisesti kenties tunnetuimman typologian paikallishallinnon toimielinten erilaisista tyypeistä on esittänyt Samuel Humes (1991). Typologiassaan Humes jakaa paikallishallinnon komiteat (engl. committee) neljään eri tyyppiin vertailemalla komiteoiden kokoonpanoja, tehtäviä ja rooleja. Suomalaisessa viitekehyksessä Humesin vertailemat komiteat rinnastuvat kuntien ja hyvinvointialueiden lautakuntiin tai jaostoihin, sillä komiteoiden tapaan ne ovat luottamushenkilöistä muodostettuja toimielimiä, jotka ovat valtuustoista ja hallituksista erillisiä. Humes vaikuttaakin vertailussaan huomioiden Suomen osalta nimenomaan kuntien lautakunnat (kts. Humes 1991, 212). Humesin typologian neljä eri tyyppiä ovat osallistava, neuvova, avustava sekä hallinnollinen komitea. (Humes 1991, 211.)

Osallistaville komiteoille ominaista on muiden kuin valtuutettujen valitseminen komiteoiden jäseniksi ja komiteoiden tehtävänä on osallistaa asukkaita paikalliseen päätöksentekoon. Osallistavien komiteoiden tehtävänä on valvoa ja raportoida paikallishallinnon toimintaa. (Humes 1991, 211.) Neuvovien komiteoiden pääasiallinen tehtävä on nimensä mukaisesti neuvoa valtuustoa. Neuvovat komiteat tarjoavat valtuuston työskentelylle jatkuvuutta valtuuston kokousten välillä ja niiden olemassaolo on sidoksissa valtuuston tahtoon. (Humes 1991, 211–212.) Avustavat komiteat muistuttavat

Humesin (1991) mukaan tehtäviltään neuvovia komiteoita, mutta niiden tehtävänä on erityisesti auttaa valtuustoa poliittisessa päätöksenteossa ja päätösten valmistelussa. Avustavat komiteat seuraavat myös hallinnon toimintaa, mutta ne eivät vastaa hallinnollisista tehtävistä eivätkä suoraan ohjaa viranhaltijoiden toimintaa.

Toisin kuin kolme muuta tyyppiä, hallinnolliset komiteat ovat Humesin (1991) mukaan vastuussa hallinnon eri osa-alueista ja niihin liittyvästä päätöksenteosta. Hallinnolliset komiteat ovat yleisiä järjestelmissä, joissa toimeenpanovalta on hajautettua. Hallinnollisilla komiteoilla on merkittävä rooli toimivaltaisina päätöksentekijöinä ja niiden tehtävänä on myös valvoa tehtyjen päätösten toimeenpanoa. Koska toimivaltaisten hallinnollisten komiteoiden rooli on järjestämässä vahva, on mallia kutsuttu komiteahallinnoksi (engl. government by committee). (Humes 1991, 212.)

### **Perinteinen lautakuntahallinnollinen toimielinmalli**

Perinteisesti Suomessa kuntien toimielinjärjestelmistä löytyy pakollisten toimielinten lisäksi myös lautakuntia, jotka ovat kunnanhallituksen alaisina toimivia toimielimiä, joille valtuusto on delegoinut pysyväluonteisia tehtäviä. Tarkastuslautakuntia ja vaalilautakuntia lukuun ottamatta lautakunnat eivät ole pakollisia toimielimiä, vaan valtuusto voi perustaa niitä harkintansa mukaisesti. Perinteisesti lautakuntia on perustettu kunnan eri toimialojen tehtävien hoitamista varten. Suomessa lautakunnille on perinteisesti delegoitu toimivaltaa tehdä päätöksiä tehtäväalueellaan ja huolehtia toimeenpanosta sekä valmistelusta kunnanhallitukselle. Lautakunnat ovatkin perinteisesti tehtäväalueensa asioita itsenäisesti hoitavia toimielimiä. (Harjula & Prättälä 2019.)

Vaikkakin perinteisen toimielinmallin lautakunnissa on Humesin osallistavien komiteoiden piirteitä ja lautakuntiin voidaan valita myös muita kuin valtuutettuja, muistuttavat perinteisen toimielinmallin lautakunnat tehtäviltään ja rooliltaan selvästi Humesin hallinnollisia komiteoita. (Humes 1991, 211–212). Komiteahallinnon komiteoiden tapaan toimialakohtaisille lautakunnille on perinteisessä toimielinmallissa annettu toimivaltaa omalla tehtäväalueellaan

ja lautakuntien tehtävänä on itsenäisesti hoitaa oman toimialansa päätöksentekoa ja päätösten toimeenpanoa (Harjula & Prättälä 2019). Lautakuntien muodostamaa kokonaisuutta kunnissa onkin nimetty lautakuntahallinnoksi (Ryynänen 1989, 183–189). Artikkelissa perinteistä toimielinmallia nimitetään lautakuntahallinnolliseksi toimielinmalliksi mukaillen Humesin komiteahallintoa sekä Ryynänen lautakuntahallintoa.

### **Keskustelu kunnallisesta parlamentarismista eli kuntaparlamentarismista**

Kuten Harjula ja Prättälä (2019) toteavat, aiemmin lainsäädäntö ohjasi Suomessa vahvasti kuntien lautakuntahallintoa ja lautakuntia saattoi olla kunnissa jopa kymmeniä. Lautakuntien määrän seurauksena kuntien toimielinhallinnon koettiin olevan hajautettua, kankeaa ja vastuujaoiltaan epäselkeää (Haapala 1986, 169; Lankila 1986; Mentula 1986). Lautakuntahallintoa ohjannutta normistoa purkaessa käytiin vapaa-kuntakokeilun yhteydessä keskustelua perinteisen lautakuntahallinnon tulevaisuudesta. Kuten Ryynänen (1992) on todennut, oli keskustelun ytimessä ajatus kunnallisesta parlamentarismista, tai kuntaparlamentarismista, ja sen mahdollisesta käyttöönotosta kuntahallinnossa. Kuntaparlamentarismi on käsitteenä monitulkintainen ja siihen kytkeytyy useampia erilaisia kuntien toimielinhallinnon institutionaalisia kysymyksiä, joita on seuraavaksi esitelty tarkemmin.

Yleisesti parlamentarismilla tarkoitetaan periaatetta, jonka mukaan toimeenpanovallan käyttäjän on nautittava parlamentin luottamusta. Tämä periaate tuotiin Suomen kuntahallintoon vuoden 1995 kuntalaissa, joka antoi valtuustolle toimivallan kunnanhallituksen tai muun toimielimen jäsenten erottamiseen kesken valtuustokauden. (Mattila 1996, 459; Harjula & Prättälä 2019.) Vaikka Heuru (2000) on esittänyt valtuuston roolin kehittyvän kohti kunnallista parlamentti-instituutiota, on myös argumentoitu, ettei valtuusto täytä parlamentin määritelmää. Kuten Mattila (1996) toteaa, valtuusto ei ole lainsäädäntöelin ja valtioonhallinnosta tuttua vallaanjakoa lainsäädäntö- ja toimeenpanovallan välillä ei yhtä selkeästi löydy kuntahallinnosta.

Parlamentarismiin liittyy myös enemmistöperiaate, jossa valtuuston enemmistö voi nimittää kunnanhallituksen ja muiden tärkeimpien toimielinten jäsenet (Mattila 1996). Tällaiseen valtionhallinnosta tuttuun enemmistöparlamentarismiin ei Suomen kuntahallinnossa ole siirrytty ja poliittiset ryhmät saavat kannatustaan vastaavan määrän paikkoja toimielinten jäseniä valittaessa (Harjula & Prättälä 2019). Asetelmaa, jossa enemmistöperiaatetta ei ole otettu käyttöön, mutta valtuustoille on annettu toimivalta muiden toimielinten erottamiseksi, on kutsuttu sovelletuksi parlamentarismiksi (Alanen 1992; Harjula & Prättälä 2019).

Kuntaparlamentarismien ympärillä käydyistä keskustelusta löytyy myös muita toimielinmallinon institutionaalisia kysymyksiä. Esimerkiksi Komulainen (1991) ehdotti parlamentarismien käyttöönottoa kunnissa ja visioi mallia, jossa kunnanhallituksen jäsenet korvaisivat lautakunnat ja valtionhallinnon mallin mukaisesti kunnanhallituksen jäsenet toimisivat kunnan eri toimialojen päätösvaltaisina johtajina. Tällaisessa ministerimallissa Komulaisen (1991) mukaan kunkin kunnanhallituksen jäsenen olisi yksilönä nautittava valtuuston luottamusta. Komulainen (1991) esitti vaihtoehtona myös mallia, jossa lautakunnista ei luovuttaisi kokonaan, mutta kunnanhallitus koottaisiin lautakuntien puheenjohtajista. Tämä muistuttaa myöhemmin kuntalakiin tullutta puheenjohtajamallia, jossa lautakuntien puheenjohtajat ovat myös kunnanhallituksen jäseniä (kuntalaki 410/2015; Harjula & Prättälä 2019).

Toinen kuntalaissakin määritelty vaihtoehtoinen organisointitapa on valiokuntamalli, jossa kunnanhallitukseen ja lautakuntiin valitaan vain valtuutettuja tai varavaltuutettuja, jolloin lautakuntaa voidaan kutsua valiokunnaksi (kuntalaki 410/2015). Kuten Harjula ja Prättälä (2019) toteavat, valiokunnalla tarkoitetaan yleisesti toimielintä, jonka jäsenet on valittu asettajan keskuudesta (vrt. eduskunnan valiokunnat). Myös valiokuntamalli on liitetty kuntaparlamentarismiin (esimerkiksi Ryyänen 1997, 229) ja Mattila (1996) on nähnyt valiokuntamallin käyttöönoton olevan yksi kuntaparlamentarismiin kytkeytyvistä institutionaalisista ratkaisuista. Valiokuntamalli muistuttaa Harjulan ja Prättälän (2019) mukaan keskieurooppalaista toimielinmallia, jossa alemmat toimielimet

(komiteat) nähdään valtuuston tavaksi organisoida omaa toimintaansa.

Vaikka kuntalaki määrittelee valiokuntamallin lautakuntien kokoonpanon perusteella, löytyy kirjallisuudesta myös tehtäviin liittyviä kriteereitä. Niin sanotussa valmisteleavassa valiokuntamallissa valiokunnat eivät ole lautakuntahallinnollisen toimielinmallin mukaisia toimialakohtaisia ja toimivaltaisia toimielimiä, vaan niiden tehtävänä on toimia päätöksenteon valmistelijoina (Mattila 1998; Majava 2017, 4). Myös Komulainen (1991) ehdotti eduskunnasta tuttujen avustavien ja päätöksiä valmistelevien valiokuntien tuomista kuntiin.

### Parlamentaarisen toimielinmallin kriteeristö

Edellä esitellystä kirjallisuudesta voimme havaita, että kuntien toimielinmallinon perinteiselle lautakuntahallinnolliselle toimielinmallille on tunnistettavissa vaihtoehtoinen institutionaalinen malli, jossa kuntien toimielinjärjestelmät eroavat perinteisen mallin mukaisista institutionaalisista ratkaisuista. Artikkelissa parlamentaarinen toimielinmalli on määritelty institutionaaliseksi malliksi, jonka mukaisessa toimielinjärjestelmässä täyttyvät seuraavat toimielinten asemaan, kokoonpanoon ja tehtäviin liittyvät kriteerit:

1. Valtuustolla on mahdollisuus erottaa toimielimen jäsenet epäluottamukseen vedoten
2. Hallitukseen valitaan vain valtuutettuja tai varavaltuutettuja
3. Lautakuntiin valitaan vain valtuutettuja tai varavaltuutettuja
4. Lautakuntien puheenjohtajat ovat myös hallituksen jäseniä
5. Lautakuntien tehtäväalueet eivät vastaa henkilöstöorganisaation toimialajakoa
6. Lautakunnilla ei ole merkittävää päätöksentekoon tai toimeenpanoon liittyvää toimivaltaa

Parlamentaarisen toimielinmallin kriteerien muodostamisessa on hyödynnetty Mattilan (1998) aikaisemmin käyttämiä kuntatason parlamentarismien kriteereitä. Kriteereitä on kuitenkin täydennetty lautakuntien tehtäväalueiden ja toimivallan osalta, sillä kuntien valiokuntamalliin on myös liitetty ajatus lautakunnista poikkeavina ja valmisteleavina toimieliminä,

joiden organisointi ei vastaa kunnan henkilöstöorganisaation toimialajakoa eikä niillä ole itsenäistä päätösvaltaa tehtäväalueellaan (Mattila 1998; Majava 2017). Parlamentaarisen toimielinmallin kriteerit kuvastavat niitä institutionaalisia ratkaisuja, jotka erottavat parlamentaarisen toimielinmallin kuntien perinteisestä lautakuntahallinnollisesta mallista.

Toisin kuin perinteisen lautakuntahallinnollisen toimielinmallin lautakunnat, parlamentaarisen toimielinmallin lautakunnat eivät vastaa Humesin (1991) typologian mukaisia osallistavia tai hallinnollisia komiteoita vaan ne muistuttavat pikemminkin avustavia tai neuvovia komiteoita. Mallissa lautakunnilla ei ole itsenäistä toimivaltaa tehtäväalueellaan eivätkä ne myöskään osallista päätöksentekoon valtuuston ulkopuolisia luottamushenkilöitä. Sen sijaan niiden tehtävät painottuvat päätöksenteon valmisteluun ja toimivaltaisten toimielinten neuvontaan ja ne toimivat valtuuston tapana organisoida omaa toimintaansa.

## TUTKIMUSKYSYMYS JA TUTKIMUKSEN TOTEUTUS

Julkisen hallinnon uutena tasona hyvinvointialueiden toimielinmallin institutionaalinen tutkimus on aloitettu perehtymällä siihen, *miten hyvinvointialueet ovat toimielinmallin muotoa ja toimintatapoja muuttaneita ja millaisia erilaisia malleja hyvinvointialueiden toimielinmallin muotoa ja toimintatapoja muuttaneita on havaittavissa*. Hyvinvointialueiden formaalien normien tutkimus on tarpeen, sillä vaikka uusinstitutionalismi korostaakin informaalien normien tutkimusta (Lowndes 2010, 67–68), muodostaa formaalien normien tutkimus institutionaalisen analyysin ensimmäisen tason (Lowndes & Leach 2004, 566) ja niiden tutkimus on kriittistä poliittisten instituutioiden ymmärtämisen kannalta (Rhodes 2009, 145–147).

Hyvinvointialueiden toimielinmallin muotoa ja toimintatapoja muuttaneita ja millaisia erilaisia malleja hyvinvointialueiden toimielinmallin muotoa ja toimintatapoja muuttaneita on havaittavissa. Hyvinvointialueiden formaalien normien tutkimus on tarpeen, sillä vaikka uusinstitutionalismi korostaakin informaalien normien tutkimusta (Lowndes 2010, 67–68), muodostaa formaalien normien tutkimus institutionaalisen analyysin ensimmäisen tason (Lowndes & Leach 2004, 566) ja niiden tutkimus on kriittistä poliittisten instituutioiden ymmärtämisen kannalta (Rhodes 2009, 145–147).

toimielinmallien eroavaisuudet näyttäisivätkin ilmenevän nimenomaan lautakuntainstituutiossa ja sen erilaisessa määrittelyssä. Tästä syystä tutkimuksessa on keskitytty analysoimaan hyvinvointialueiden harkinnanvaraisia lautakuntia.

Hyvinvointialueet antavat hallinnon järjestämiseen, toimielimiin ja niiden tehtäviin sekä toimivaltaan liittyvät määräykset hyvinvointialueen hallintosäännössä, jonka aluevaltuusto hyväksyy (laki hyvinvointialueesta 611/2021). Tutkimuksen analyysi on toteutettu vertailemalla kaikkien kahdenkymmenen yhden hyvinvointialueen hallintosääntöjä. Vertailussa olleet hallintosäännöt on kerätty tammikuussa 2023, jolloin sosiaali-, terveys- ja pelastuspalveluiden järjestämistä vastuu siirtyi hyvinvointialueille.

Hallintosääntövertailun sisältö jakautuu useampaan osa-alueeseen. Ensinnäkin hallintosäännöistä on analysoitu sitä, mitä harkinnanvaraisia lautakuntia hyvinvointialueille on perustettu. Lautakuntarakenteen lisäksi on analysoitu mahdollisia määräyksiä harkinnanvaraisen lautakuntien jäsenten kelpoisuusvaatimuksista. Lisäksi hyvinvointialueiden hallintosäännöistä on analysoitu sitä, minkä tyyppisiä tehtäviä lautakunnille on annettu. Tehtävätyyppien luokittelussa on hyödynnetty Humesin (1991) typologiaa komiteoiden tehtävistä. Tehtävätyyppien avulla on tutkimuksessa analysoitu sitä, millaisia erilaisia rooleja harkinnanvaraisilla lautakunnilla on osana toimielinmallin kokonaisuutta. Lisäksi hallintosääntövertailussa on analysoitu lautakuntien tehtäväalueita eli sitä, millaisten tehtäväkokonaisuuksien ympärille lautakunnat on perustettu. Vertailemalla lautakuntien tehtävätyyppejä, rooleja, tehtäväalueita sekä lautakuntien jäsenten kokoonpanokriteereitä, on tutkimuksessa perehdytty lautakuntainstituutioon erilaisiin määritelmiin ja hyvinvointialueiden eri toimielinmalleihin.

## HALLINTOSÄÄNTÖVERTAILUN TULOKSET

Hyvinvointialueiden toimielimet voidaan jakaa lakisääteisiin pakollisiin sekä harkinnanvaraisiin toimielimiin. Jokaiselle hyvinvointialueelle pakollisia toimielimiä ovat aluevaltuusto, aluehallitus, tarkastuslautakunta sekä aluevaalilautakunta. Lisäksi kaksikielillä hyvinvointialueilla on oltava kansalliskielilautakunta sekä saamen-

kielisillä alueilla saamen kielen lautakunta (laki hyvinvointialueesta 611/2021). Muut mahdolliset toimielimet, kuten lautakunnat, johtokunnat ja toimikunnat sekä aluehallitusten, lautakuntien ja johtokuntien jaostot ovat hyvinvointialueiden harkinnanvaraisia toimielimiä.

Koska toimielinmallien eroavaisuudet ilmevät nimenomaan lautakuntainstituutiosta, on tutkimuksessa keskitytty analysoimaan hyvinvointialueiden harkinnanvaraisia lautakuntia. Hallintosääntövertailun perusteella kaikkien muiden kuin Pohjanmaan hyvinvointialueen toimielinjärjestelmässä toimi 1.1.2023 vähintään yksi harkinnanvarainen lautakunta. Yhteensä hyvinvointialueilta löytyi 112 lautakuntaa, joista 62 oli harkinnanvaraisia. Harkinnanvaraisten lautakuntien määrät vaihtelivat hyvinvointialueittain Etelä-Karjalan yhden ja Satakunnan kuuden lautakunnan välillä. Lautakuntien määrien lisäksi lautakuntien tehtäväalueet, roolit ja kokoonpanot vaihtelivat hyvinvointialueiden välillä merkittävästi.

### Aluevaltuustot ja aluehallitukset

Hyvinvointialueen ylintä päätösvaltaa käyttää aluevaltuusto, joka vastaa hyvinvointialueen toiminnasta ja taloudesta. Aluevaltuusto tekee hyvinvointialueen keskeisimmät päätökset ja päättää toiminnan ohjaamisen ylimmistä säännöistä ja ohjeista. (Laki hyvinvointialueesta 611/2021). Sovelletun parlamentarismien periaate pätee hyvinvointialueilla, sillä aluevaltuusto voi erottaa toimielimen luottamushenkilöt, mikäli he tai joku heistä ei nauti aluevaltuuston luottamusta. (Laki hyvinvointialueesta 611/2021; Harjula & Prättälä 2019.) Sovelletun parlamentarismien osalta kaikki hyvinvointialueet täyttävät siis parlamentaarisen toimielinmallin ensimmäisen kriteerin (valtuustolla on mahdollisuus erottaa toimielimen jäsenet epäluottamukseen vedoten).

Hyvinvointialueilla on myös oltava aluehallitus, jonka tehtävänä on johtaa hyvinvointialueen toimintaa, hallintoa ja taloutta (laki hyvinvointialueesta 611/2021). Aluehallitus vastaa aluevaltuuston päätösten valmistelusta, täytäntöönpanosta ja laillisuuden valvonnasta. Aluehallituksilla on yleinen toimeenpanovalta hyvinvointialueilla ja se vastaa hyvinvointialueen toiminnan yhteensovittamisesta (laki hyvinvointialueesta 611/2021).

Seitsemän hyvinvointialueen (Kainuu, Kanta-Häme, Kymenlaakso, Länsi-Uusimaa, Pohjanmaa, Päijät-Häme ja Satakunta) hallintosäännössä oli määritelty, että aluehallituksen jäsenet ja varajäsenet on valittava valtuutettujen tai varavaltuutettujen keskuudesta. Eli vaikka valiokuntamallista ei ole hyvinvointialueilla säädetty, kyseisillä hyvinvointialueilla oli aluehallituksen kokoonpanoa rajattu kuntalain valiokuntamallin mukaisesti ja kyseiset seitsemän hyvinvointialuetta täyttävät siten parlamentaarisen toimielinmallin toisen kriteerin (hallituksen valitaan vain valtuutettuja tai varavaltuutettuja).

### Harkinnanvaraisten lautakuntien tehtävyyt

Koska aluevaltuuston ja -hallituksen formaalista asemasta on määrätty lainsäädännössä, ovat hyvinvointialueiden harkinnanvaraiset lautakunnat olleet hallintosääntövertailun keskiössä. Vertailemalla lautakunnille hallintosäännöissä annettuja tehtäviä ja hyödyntämällä Humesin (1991) typologiaa komiteoiden tehtävistä, voidaan lautakuntien tehtävät jakaa viiteen eri tehtävyytyppiin, jotka kuvastavat toimielimille annettujen tehtävien luonnetta. Nämä viisi eri tehtävyyppiä ovat 1) valvonta, 2) neuvonta, 3) valmistelu, 4) päätöksenteko sekä 5) toimeenpano.

Valvonnan osalta lautakunnille oli annettu tehtäväksi valvoa, seurata, arvioida tai raportoida hyvinvointialueen toimintaa. Lautakunnille oli annettu tehtäväksi esimerkiksi seurata hyvinvointialueen palveluita oman tehtäväalueensa näkökulmasta. Lisäksi lautakunnille oli saatettu antaa tehtäväksi arvioida tehtäväalueellaan tapahtuvaa päätöksentekoa. Mikäli raportoinnista oli tarkemmin määritelty, useimmiten lautakuntien tuli raportoida valvonnastaan aluehallitukselle. Valvonnan tehtävät linkittyvät Humesin osallistaviin komiteoihin, joiden tehtävänä on asukkaiden osallistamisen lisäksi valvoa paikallishallinnon toimintaa. (Humes 1991, 211.)

Usealle lautakunnalle oli annettu neuvontaan liittyviä tehtäviä. Tehtävyytymukaiset tehtävät oli sanoitettu monin eri tavoin ja eri tehtävyytymukaisista neuvonta lienee sisällöllisesti kirjavin. Lautakunnille oli esimerkiksi annettu tehtäväksi kehittää hyvinvointialueen toimintaa omalla tehtäväalueellaan. Lisäksi tehtäväksi oli voitu an-

taa muutosehdotusten tekeminen tai erilaisten lausuntojen antaminen. Lautakunnat toimivat siten neuvovien tehtäviensä kautta muiden toimielinten tukena ja tuovat tehtäväalueensa näkökulmaa päätöksentekoon. Neuvontatehtävät kytkeytyvät Humesin neuvoviin komiteoihin, joiden tehtävänä on neuvoa valtuustoa (Humes 1991, 211–212). Hyvinvointialueilla lautakuntien neuvontatehtävät tosin kohdistuvat aluevaltuuston lisäksi myös aluehallituksen tukemiseen.

Lautakunnille oli annettu myös päätöksenteon valmisteluun liittyviä tehtäviä, jotka Humes typologiassaan kytkee avustaviin komiteoihin (Humes 1991, 212). Valmistelun osalta lautakunnille oli annettu tehtäväksi valmistella tehtäväalueensa päätöksiä muille toimielimille. Valmisteltavia päätöksiä saattoivat olla muun muassa alue- ja palvelustrategiat, palveluverkko-suunnitelmat, talousarviot, henkilöstöpoliittiset linjaukset, tila- ja kiinteistösuunnitelmat, hyvinvointikertomukset sekä osallisuusohjelmat.

Joillekin lautakunnille oli annettu päätöksentekoon liittyviä tehtäviä eli lautakunnalla oli päätösvaltaa omalla tehtäväalueellaan. Joillekin lautakunnille oli annettu tehtäväksi päättää hyvinkin merkittävistä päätöksistä kuten talouden käyttösuunnitelmista, organisaatiorakenteista, hankinnoista, virkojen perustamisesta tai toimialajohtajan valinnasta. Osa lautakuntien tehtäväksi annetuista päätöksistä olivat sen sijaan merkitykseltään pienempiä kuten vaikkapa avustusten myöntämisestä tai toimielinten jäsenten koulutuksista päättäminen.

Lautakunnille oli myös annettu toimeenpanon tehtäviä. Toimeenpanon tehtävät olivat usein sanoitettu tehtäväksi johtaa, ohjata tai vastata omasta tehtäväalueestaan ja sen toiminnasta. Esimerkiksi Pohjois-Savossa lautakunnille oli annettu tehtäväksi ”johtaa ja kehittää lautakunnan toimialaa” sekä ”vastata palvelujen järjestämisestä ja tuotannon ohjaamisesta”. Sekä päätöksenteon että toimeenpanon tehtävätyypit kytkeytyvät Humesin (1991) hallinnollisiin komiteoihin, jotka ovat toimivaltaisia päätöksentekijöitä ja toimeenpanijoita.

### Harkinnanvaraisten lautakuntien roolit

Hyvinvointialueiden lautakunnat erosivat keskenään sen osalta, missä määrin niille oli annettu eri tehtävätyyppien mukaisia tehtäviä.

Lautakunnat voidaankin jakaa karkeasti kahteen kategoriaan sen mukaan, minkä tehtävätyyppien mukaisia tehtäviä niille oli pääasiassa annettu.

Ensinnäkin hyvinvointialueilta oli tunnistettavissa lautakuntia, joiden tehtävät ovat tyyppiltään pelkästään tai pääasiassa valvontaan, neuvontaan tai valmisteluun liittyviä. Tällaisten lautakuntien rooli näyttäisi siten olevan avustava, sillä niiden tehtävänä on tukea hyvinvointialueen muita toimielimiä valvomalla, neuvomalla tai valmistelemalla päätöksentekoa. Humesin typologian osalta avustavilla lautakunnilla on sekä osallistavien, neuvovien että avustavien komiteoiden piirteitä, mutta koska kaikille niille on annettu myös valmistelutehtäviä, rinnastuvat ne selkeimmin Humesin avustaviin komiteoihin (Humes 1991, 212).

Joillekin harkinnanvaraisille lautakunnille oli valvonnan, neuvonnan ja valmistelun lisäksi, tai niiden sijaan, annettu päätöksentekoon ja toimeenpanoon liittyviä tehtäviä. Kyseisten lautakuntien rooli näyttää hallintosääntöjen perusteella olevan avustavia lautakuntia itsenäisempi ja niillä on selkeästi toimivaltaa tehtäväalueellaan. Tällaiset toimivaltaiset lautakunnat ohjaavat itsenäisesti hyvinvointialueen ja viranhaltijoiden toimintaa omalla tehtäväalueellaan ja ovat verrattavissa Humesin hallinnollisiin komiteoihin (Humes 1991, 212). Hyvinvointialueilta löytyy siis rooliltaan kahdenlaisia lautakuntia eli avustavia sekä toimivaltaisia lautakuntia.

### Toimialakohtaiset lautakunnat

Hyvinvointialueiden lautakunnat oli perustettu hyvin erilaisten tehtäväkokonaisuuksien ympärille ja hallintosääntövertailussa analysoitiin hyvinvointialueiden lautakuntien erilaisia tehtäväalueita. Tehtäväalueet kuvastavat lautakunnalle määriteltujen tehtävien kokonaisuutta ja lautakunnan ydintehtävää. Lautakunnan tehtäväalue kertoo myös siitä, miten lautakunta linkittyy hyvinvointialueen henkilöstöorganisaatioon ja toimintaan. Harkinnanvaraiset lautakunnat voidaan tehtäväalueidensa perusteella jakaa pääasiassa kahteen kategoriaan eli toimialakohtaisiin sekä poikkihallinnollisiin temaattisiin lautakuntiin.

Toimialakohtaisten lautakuntien tehtäväalueet ovat hyvinvointialueiden henkilöstöorga-

nisaation toimialajaon mukaisia. Harkinnanvaraisista lautakunnista 33 oli tehtäväalueeltaan toimialakohtaisia. Koska hyvinvointialueiden toimialarakenteet vaihtelivat, olivat myös toimialakohtaisten lautakuntien tehtäväalueet erilaisia eri hyvinvointialueilla. Mikäli lautakunnan esittelijästä oli määrätty, toimi lautakunnan esittelijänä sen toimialan johtaja, johon lautakunnan tehtävät linkittyivät.

Toimialakohtaisista lautakunnista 18 kytkeytyi nimenomaan pelastustoimen toimialaan ja pelastustoimen osalta hyvinvointialueiden lautakuntien tehtäväalueet ovatkin pitkälti perinteisen lautakuntahallinnollisen toimielinmallin mukaisia. Pelastustoimen lautakuntien rooleissa oli kuitenkin eroja ja joidenkin hyvinvointialueiden pelastuslautakunnilla oli merkittävää toimivaltaa toimialan päätöksenteossa ja toimeenpanossa (esimerkiksi Pohjois-Savon kokonaisturvallisuuslautakunta), kun taas toiset pelastuslautakunnat olivat rooliltaan enemminkin avustavia lautakuntia (esimerkiksi Länsi-Uudenmaan valmius- ja turvallisuuslautakunta).

Pelastustoimen lisäksi hyvinvointialueilta löytyi viisitoista lautakuntaa, joiden tehtäväalueet kytkeytyivät sosiaali- ja terveydenhuollon toimialoihin. Tällaisia lautakuntia löytyi yksi Länsi-Uudeltamaalta, Itä-Uudeltamaalta, Keski-Uudeltamaalta ja Kymenlaaksosta, kaksi Kanta-Hämeestä sekä kolme Pohjois-Savosta, Satakunnasta ja Varsinais-Suomesta. Koska vain kyseisillä hyvinvointialueilla oli sekä pelastustoimen että sosiaali- ja terveydenhuollon toimialoilla toimialakohtaisia lautakuntia, ovat ne ainoat hyvinvointialueet, jotka eivät täytä parlamentaarisen toimielinmallin viidettä kriteeriä (lautakuntien tehtäväalueet eivät vastaa henkilöstöorganisaation toimialajakoa).

Kanta-Hämeen kaksi ja Satakunnan kolme sote-lautakuntaa olivat rooleiltaan avustavia ja niiden tehtävinä oli seurata ja valvoa toimialaansa, neuvoa aluehallitusta ja -valtuustoa toimialaan liittyvissä asioissa sekä valmistella oman toimialansa päätöksiä. Lautakunnille ei ollut annettu merkittävää toimivaltaa oman toimialansa päätöksenteossa. Siten Kanta-Hämeen ja Satakunnan toimielinjärjestelmät täyttävät parlamentaarisen toimielinmallin kuudennen kriteerin (lautakunnilla ei ole merkittävää päätöksentekoon tai toimeenpanoon liittyvää toi-

mivaltaa), vaikka niiden lautakunnat olikin organisoitu toimialakohtaisesti.

Pohjois-Savossa sekä Varsinais-Suomessa tilanne oli selvästi toinen. Kyseisten hyvinvointialueiden lautakunnille oli annettu merkittävää toimivaltaa oman toimialansa ohjaamisessa. Pohjois-Savon toimialalautakunnille on annettu tehtäväksi johtaa ja kehittää lautakunnan toimialaa, vastata aluevaltuuston ja -hallituksen asettamien tavoitteiden toteuttamisesta sekä vastata toimialan palvelujen järjestämisestä ja tuotannon ohjaamisesta. Varsinais-Suomessa toimialakohtaisten lautakuntien tehtävänä on kehittää, ohjata ja valvoa alaisensa organisaation toimintaa, hyväksyä sen käyttösuunnitelma ja vastata sen taloudesta ja toiminnasta. Pohjois-Savo ja Varsinais-Suomi ovatkin ainoat hyvinvointialueet, joiden toimielinjärjestelmät eivät selkeästi täytä parlamentaarisen toimielinmallin kuudetta kriteeriä (lautakunnilla ei ole merkittävää päätöksentekoon tai toimeenpanoon liittyvää toimivaltaa).

Länsi-Uudeltamaalta, Itä-Uudeltamaalta, Keski-Uudeltamaalta ja Kymenlaaksosta löytyi kustakin yksi sosiaali- ja terveydenhuollon toimialaan linkittyvä lautakunta. Kymenlaakson palvelulautakunnan tehtävänä oli hallintosäännön mukaan linjata ja kehittää toimialaa ja vastata sen palvelujen tuloksellisesta järjestämisestä. Tästä tehtäväkuvauksesta huolimatta lautakunnalle ei hallintosäännössä ollut annettu päätöksentekoon liittyvää toimivaltaa, vaan sen rooli vaikuttaa olevan enemminkin avustava. Samoin Länsi-Uudenmaan palvelut ja resurssit-lautakunta oli rooliltaan selkeästi avustava. Siksi kyseiset hyvinvointialueet näyttäisivät täyttävän parlamentaarisen mallin kuudennen kriteerin (lautakunnilla ei ole merkittävää päätöksentekoon tai toimeenpanoon liittyvää toimivaltaa).

Itä-Uudenmaan ja Keski-Uudenmaan hyvinvointialueilla on kummallakin palvelujen järjestämisen lautakunta, jolle on annettu myös päätösvaltaa palveluiden järjestämisessä. Itä-Uudenmaan palveluiden järjestämisen lautakunnalla oli toimivaltaa päättää enintään 5 000 000 euron hankinnoista, sopimuksista ja sitoumuksista. Keski-Uudenmaan palvelujen järjestämisen lautakunnalla oli päättänytvaltaa yli 6 000 000 euron ja enintään 50 000 000 euron toimitilahankinnoista ja yli 1 000 000 euron ja

enintään 10 000 000 euron kiinteän omaisuuden hankkimisesta ja luovuttamisesta. Vaikka Itä-Uudenmaan ja Keski-Uudenmaan hyvinvointialueilta löytyy päätösvaltaisia lautakuntia sekä sosiaali- ja terveydenhuollon että pelastustoimen puolelta, eivät hyvinvointialueiden toimielinjärjestelmät ole lautakuntien tehtäväalueiden, Uudenmaan erillisratkaisun sekä toimielinten tehtävyytyyppien osalta yhtä selkeästi perinteisen lautakuntahallinnollisen toimielinmallin mukaisia kuin Pohjois-Savo ja Varsinais-Suomi. Siksi Itä- ja Keski-Uusimaa näyttäisivät täyttävän ainakin osittain parlamentaarisen toimielinmallin kuudennen kriteerin (lautakunnilla ei ole merkittävää päätöksentekoon tai toimeenpanoon liittyvää toimivaltaa).

### Temaattiset lautakunnat

Hyvinvointialueilta löytyi myös lautakuntia, joiden tehtäväalueet olivat luonteeltaan temaattisia eli niiden tehtävät eivät linkittyneet selkeästi mihinkään tiettyyn hyvinvointialueen toimialaan ja ne olivat siten tehtäväalueiltaan poikkialueita. Temaattisia lautakuntia oli perustettu kuudellatoista hyvinvointialueella ja yhteensä hyvinvointialueilta löytyi 26 temaattista lautakuntaa. Ainoat hyvinvointialueet, joiden toimielinjärjestelmistä ei löytynyt temaattisia lautakuntia olivat Etelä-Karjalan, Kanta-Hämeen, Pohjanmaan, Pohjois-Savon sekä Varsinais-Suomen hyvinvointialueet. Näistä Etelä-Karjalan osallisuus- ja demokratiajohtokunta vastaa kuitenkin tehtäviltään usean muun hyvinvointialueen temaattisia lautakuntia. Tunnistettuja temaattisia tehtäväalueita olivat kehittämiseen, strategiaan ja tulevaisuuteen keskittyvät, hyvinvoinnin, terveyden ja toimintakyvyn edistämiseen keskittyvät, osallisuuteen ja yhteistyöhön keskittyvät, asiakassegmentteihin keskittyvät sekä palveluiden järjestämiseen keskittyvät lautakunnat.

Hyvinvointialueen toiminnan kehittämiseen sekä strategian laatimiseen ja toimeenpanon seurantaan ja tukemiseen keskittyviä lautakuntia oli perustettu kahdeksalle hyvinvointialueelle. Näiden lautakuntien tehtävät liittyvät laajasti hyvinvointialueen kehittämiseen ja niiden tehtävät olivat kirjavia. Kehittämistehtävän ympärille perustettuihin lautakuntiin kuului usein tulevaisuusorientoituneisuus, mikä näkyi myös

esimerkiksi Länsi-Uudenmaan tulevaisuus- ja kehittämislautakunnan tai Pirkanmaan tulevaisuus- ja strategiavaliokunnan nimissä.

Kahdeksalta hyvinvointialueelta löytyi lautakunta, jonka tehtävät kytkeytyivät alueen asukkaiden hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen. Esimerkiksi Kainuun hyvinvointi- ja yhdyspintalautakunnan tehtäväksi oli määritelty vastata ”hyvinvoinnin, terveyden ja turvallisuuden edistämisen painopisteiden ja yhteistyön ohjauksesta sekä tarvittavien suunnitelmien laatimisesta ja seurannasta”.

Osallisuuteen ja yhteistyöhön keskittyville lautakunnille oli annettu tehtäväksi vastata asukkaiden, kuntien, yritysten tai muiden alueen yhteisöjen ja toimijoiden yhteistyöstä, seurata osallisuuteen ja yhteistyöhön vaikuttavaa päätöksentekoa tai neuvoa ja valmistella asiaan liittyvää päätöksentekoa. Lisäksi lautakuntien tehtäväksi oli annettu hyvinvointialueen asukkaiden sekä asiakkaiden osallistamistehtäviä. Osallisuuteen ja yhteistyön tehtäväalueelle oli perustettu lautakuntia kuudella hyvinvointialueella. Lisäksi Etelä-Karjalan hyvinvointialueelta löytyi osallisuus- ja demokratiajohtokunta, joka toimielintyyppistään huolimatta vastasi tehtäviltään pitkälti muiden hyvinvointialueiden tehtäväalueelle perustamia lautakuntia.

Kahdella hyvinvointialueella oli lautakuntia, joiden tehtävänä oli seurata, arvioida ja kehittää hyvinvointialueen palveluita ja toimintaa tietyn asiakassegmentin näkökulmasta. Tällaisia lautakuntia löytyi kaksi Keski-Suomesta ja kaksi Pirkanmaalta. Toimielinten asiakassegmentteihin perustuva tehtäväjako oli jaettu Keski-Suomessa ikäryhmäperusteisesti ja Pirkanmaalla asiakkaiden palvelutarpeiden perusteella.

Lisäksi hyvinvointialueilta löytyi kolme lautakuntaa, jotka muistuttivat tehtäväalueiltaan muiden hyvinvointialueiden aluehallitusten jaostoja. Kyseiset lautakunnat olivat Etelä-Pohjanmaan henkilöstö- ja kehittämislautakunta sekä talous- ja investointilautakunta ja Satakunnan toimitilalautakunta. Kyseiset lautakunnat olivat selkeitä poikkeamia hyvinvointialueilla.

### Harkinnanvaraisten lautakuntien kokoonpanot

Vaikka hyvinvointialueita koskevassa lainsäädännössä ei mainita valiokuntamallia, löytyi

hallintosäännöistä siitä huolimatta valiokuntamallin mukaisia vaatimuksia lautakuntien kokoonpanoista. Päijät-Hämeen harkinnanvaraisten lautakuntien jäsenten ja varajäsenten tuli hallintosäännön mukaan olla valtuutettuja tai varavaltuutettuja. Lisäksi Pohjois-Karjalassa oli kahden lautakunnan lisäksi osallisuusvaliokunta, jonka jäsenten ja varajäsenten oli valiokunta-termin mukaisesti oltava valtuutettuja tai varavaltuutettuja.

Lisäksi joidenkin hyvinvointialueiden hallintosäännöissä oli valiokuntamalli otettu lautakuntien osalta käyttöön osittain. Lapin hyvinvointialueen lautakuntien jäsenistä ja varajäsenistä vähintään puolet ja Kanta-Hämeen hyvinvointialueen lautakuntien jäsenistä vähintään neljän tuli olla valtuutettuja tai varavaltuutettuja. Pohjois-Karjalan lisäksi valiokuntatermiä käyttää myös Pirkanmaa, jonka neljä 21 jäsenistä lautakuntaa on hallintosäännössä nimetty valiokunniksi. Pirkanmaan toimielinjärjestelmässä kuntalain mukainen valiokuntamäärittelmä ei kuitenkaan täyty, sillä hallintosäännön mukaan valiokuntien jäsenistä vähintään kolme neljäsosaa oli oltava valtuutettuja tai varavaltuutettuja. Näin ollen Päijät-Hämeen hyvinvointialueen toimielinjärjestelmä täyttää parlamentaarisen toimielinmallin kolmannen kriteerin (lautakuntiin valitaan vain valtuutettuja tai varavaltuutettuja) ja Pohjois-Karjalan, Lapin, Kanta-Hämeen ja Pirkanmaan toimielinjärjestelmät täyttävät kriteerin osittain.

Hallintosäännöistä löytyi myös lautakuntien puheenjohtajiin liittyviä kelpoisuusvaatimuksia ja Etelä-Savon, Kainuun, Kanta-Hämeen, Kymenlaakson, Lapin, Länsi-Uudenmaan, Pohjois-Karjalan, Pohjois-Pohjanmaan sekä Satakunnan lautakuntien puheenjohtajiksi tuli valita valtuutettuja. Yhdenkään hyvinvointialueen hallintosäännössä ei ollut mainintaa siitä, että lautakunnan puheenjohtajan tulisi olla aluehallituksen jäsen, joten yksikään hyvinvointialue ei ollut hallintosäännöllään ottanut kuntahallinnosta tuttua puheenjohtajamallia käyttöönsä. Siten yhdenkään hyvinvointialueen toimielinjärjestelmä ei täytä parlamentaarisen toimielinmallin neljättä kriteeriä (lautakuntien puheenjohtajat ovat myös hallituksen jäseniä). Valiokuntamallin mukaiset lautakuntien jäsenten kelpoisuus-kriteerit olivat siis hyvinvointialueilla harvinaisia eikä yksikään hyvinvointialue ole hallintosään-

töjen perusteella ottanut puheenjohtajamallia käyttöönsä.

## LAUTAKUNTAINSTITUUTIO JA HYVINVOINTIALUEIDEN TOIMIELINMALLIT

Tehdyn tutkimuksen tarkoituksena oli selvittää, miten hyvinvointialueet ovat toimielinhallintonsa formaalilla tasolla organisoineet ja millaisia erilaisia malleja hyvinvointialueiden toimielinjärjestelmien organisoimiselle on havaittava. Tutkimuskysymyksiin vastaamista varten on perehdytty aikaisempaan kuntien toimielinhallintoon liittyvään kirjallisuuteen ja tunnistettu kuntien toimielinhallinnon organisoinnin institutionaalisia kysymyksiä. Aikaisemmasta kirjallisuudesta oli tunnistettavissa kaksi vaihtoehtoista toimielinmallia ja parlamentaarisen toimielinmallin kriteeristöä on käytetty analyysityökaluna hyvinvointialueiden toimielinmallien tunnistamisessa.

Hyvinvointialueiden hallintosääntöjä vertailemalla on tutkimuksessa perehdytty erityisesti hyvinvointialueiden harkinnanvaraisten lautakuntien rakenteisiin ja tehtäviin. Hallintosääntövertailun avulla tunnistettiin harkinnanvaraisten lautakuntien erilaisia tehtävätyyppejä, rooleja sekä tehtäväalueita. Hallintosääntövertailun perusteella näyttää siltä, että hyvinvointialueiden toiminnan käynnistyessä tammikuussa 2023 oli hyvinvointialueilla käytössä kaksi erilaista toimielinmallia, joiden keskeinen ero ilmenee lautakuntainstituution saamisessa variaatiossa eli siinä, millaiseksi hyvinvointialueet ovat harkinnanvaraiset lautakuntansa muodostaneet.

### Parlamentaarisen toimielinmallin kriteerien täytyminen

Parlamentaarisen toimielinmallin kriteereiden osalta kaikkien hyvinvointialueiden toimielinjärjestelmät täyttivät ensimmäisen kriteerin (valtuustolla on mahdollisuus erottaa toimielimen jäsenet epäluottamukseen vedoten), sillä sovelletusta parlamentarismista eli valtuuston mahdollisuudesta erottaa toimielimen jäsenet on säädetty laissa (laki hyvinvointialueesta 611/2021; Harjula & Prättälä 2019).

Toisen kriteerin (hallitukseen valitaan vain valtuutettuja tai varavaltuutettuja) täyttävät Kainuun, Kanta-Hämeen, Kymenlaakson, Länsi-

Uudenmaan, Pohjanmaan, Päijät-Hämeen sekä Satakunnan toimielinjärjestelmät, sillä niiden hallintosäännössä oli määrätty, että aluehallituksen jäsenet ja varajäsenet on valittava valtuutettujen tai varavaltuutettujen keskuudesta.

Kolmannen kriteerin (lautakuntiin valintaan vain valtuutettuja tai varavaltuutettuja) täytti kokonaisuudessaan vain Päijät-Hämeen toimielinjärjestelmä, jonka harkinnanvaraisten lautakuntien jäsenten ja varajäsenten tuli olla valtuutettuja tai varavaltuutettuja. Lisäksi Pohjois-Karjalan, Lapin, Kanta-Hämeen ja Pirkanmaan toimielinjärjestelmät täyttivät kriteerin osittain, sillä niiden lautakuntien jäsenistä tietty osa oli oltava valtuutettuja tai varavaltuutettuja.

Neljättä kriteeriä (lautakuntien puheenjohtajat ovat myös hallituksen jäseniä) ei hallintosääntöjen perusteella täyttänyt yksikään hyvinvointialue, sillä yhdenkään hyvinvointialueen hallintosäännössä ei ollut määrätty, että lautakunnan puheenjohtajan tulisi olla aluehallituksen jäsen. Kuitenkin Etelä-Savon, Kainuun, Kanta-Hämeen, Kymenlaakson, Lapin, Länsi-Uudenmaan, Pohjois-Karjalan, Pohjois-Pohjanmaan sekä Satakunnan toimielinjärjestelmissä lautakuntien puheenjohtajien tuli olla valtuutettuja.

Viidennen kriteerin (lautakuntien tehtäväalueet eivät vastaa henkilöstöorganisaation toimialajakoa) kohdalla näemme enemmän viitteitä parlamentaarisesta toimielinmallista hyvinvointialueilla ja vain Länsi-Uudenmaan, Itä-Uudenmaan, Keski-Uudenmaan, Kymenlaakson, Kanta-Hämeen, Pohjois-Savon, Satakunnan ja Varsinais-Suomen toimielinjärjestelmissä oli sekä pelastustoimen että sosiaali- ja terveydenhuollon toimialakohtaisia lautakuntia. Näistä hyvinvointialueista Itä-Uudellamaalla, Keski-Uudellamaalla, Kymenlaaksolla, Länsi-Uudellamaalla sekä Satakunnalla oli myös temaattisia lautakuntia, joten ne täyttävät viidennen kriteerin osittain. Pohjanmaan osalta viidennen ja kuudennen kriteerin täyttymistä ei voitu arvioida, sillä Pohjanmaa oli hyvinvointialueista ainoa, jonka toimielinjärjestelmässä ei ollut ainuttakaan harkinnanvaraista lautakuntaa.

Kuudennen kriteerin (lautakunnilla ei ole merkittävää päätöksentekoon tai toimeenpanoon liittyvää toimivaltaa) täyttymisen yleisyys hyvinvointialueilla on tutkimuksen merkittävä tutkimustulos ja vain Pohjois-Savon ja Varsinais-

Suomen toimielinjärjestelmät eivät selkeästi täytä parlamentaarisen toimielinmallin kuudetta kriteeriä, sillä niiden kaikille toimialakohtaisille lautakunnille oli annettu merkittävää toimivaltaa omalla tehtäväalueellaan. Pohjois-Savon ja Varsinais-Suomen lisäksi Itä-Uudeltamaalta ja Keski-Uudeltamaalta löytyi sekä sosiaali- ja terveydenhuollon että pelastustoimen puolelta toimivaltaisia lautakuntia, mutta niiden järjestämisen lautakunnat linkittyvät useampaan toimialaan eivätkä ne muutoinkaan tehtäviltään vastanneet yhtä selkeästi perinteisen lautakuntahallinnollisen toimielinmallin mukaisia lautakuntia. Parlamentaarisen toimielinmallin kriteeristön täyttymistä on kuvattu hyvinvointialueittain taulukossa 1.

### **Lautakuntainstituution variaatiot ja hyvinvointialueiden toimielinmallit**

Vaikka kaikki parlamentaarisen toimielinmallin kriteerit eivät täytyneet yhdelläkään hyvinvointialueella, osoittavat hallintosääntövertailun tulokset, että vain Pohjois-Savo ja Varsinais-Suomi ovat organisoineet toimielinjärjestelmänsä perinteisen lautakuntahallinnollisen toimielinmallin mukaisesti. Kaikki muut hyvinvointialueet ovat käynnistäneet toimintansa perinteisestä mallista poikkeavalla toimielinjärjestelmällä, joissa lautakuntainstituutiota on lähdetty määrittelemään uudella tavalla.

Lautakuntainstituution roolia hyvinvointialueilla on määritelty eri tavoin ja hallintosääntövertailun perusteella lautakunnat voidaan jakaa tehtäviensä perusteella avustaviin ja toimivaltaiisiin lautakuntiin. Avustavien lautakuntien tehtävät liittyvät pääasiassa valvontaan, neuvontaan tai valmisteluun eikä niille ole delegoitu päätös- tai toimeenpanovaltaa tehtäväalueellaan. Toimivaltaisille lautakunnille on sen sijaan annettu päätöksentekoon ja toimeenpanoon kuuluvia tehtäviä ja ne ohjaavat itsenäisesti tehtäväalueensa toimintaa.

Hallintosääntövertailu osoitti, että suomalaisessa kontekstissa Humesin (1991) typologia ei sellaisenaan toimi, sillä avustavilla lautakunnilla on sekä valmisteluun, neuvontaan että valvontaan liittyviä tehtäviä ja niillä on siten sekä osallistavien, neuvovien että avustavien komiteoiden piirteitä. Toisaalta vertailun tulokset tukevat kuitenkin toimielinten jakamista avustavien ja toi-

**Taulukko 1.** Parlamentaarisen toimielinmallin kriteeristön täytyminen hyvinvointialueilla

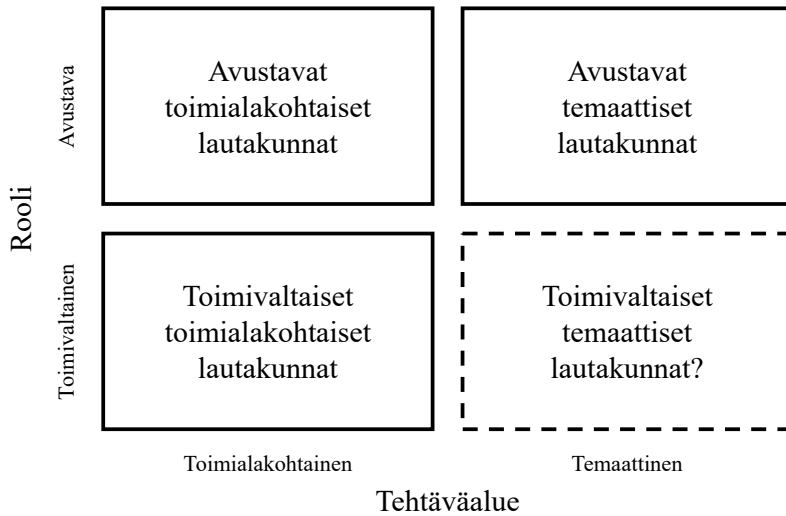
Hyvinvointialue	Kriteeri 1 AV:n asema	Kriteeri 2 AH:n jäsenet	Kriteeri 3 LTK:ien jäsenet	Kriteeri 4 LTK:ien PJ:t AH:sta	Kriteeri 5 LTK:t ovat temaattisia	Kriteeri 6 LTK:t ovat avustavia
Etelä-Karjala	Kyllä	Ei	Ei	Ei	Kyllä	Kyllä
Etelä-Pohjanmaa	Kyllä	Ei	Ei	Ei	Kyllä	Kyllä
Etelä-Savo	Kyllä	Ei	Ei	Ei	Kyllä	Kyllä
Itä-Uusimaa	Kyllä	Ei	Ei	Ei	Osittain	Osittain
Kainuu	Kyllä	Kyllä	Ei	Ei	Kyllä	Kyllä
Kanta-Häme	Kyllä	Kyllä	Osittain	Ei	Ei	Kyllä
Keski-Pohjanmaa	Kyllä	Ei	Ei	Ei	Kyllä	Kyllä
Keski-Suomi	Kyllä	Ei	Ei	Ei	Kyllä	Kyllä
Keski-Uusimaa	Kyllä	Ei	Ei	Ei	Osittain	Osittain
Kymenlaakso	Kyllä	Kyllä	Ei	Ei	Osittain	Kyllä
Lappi	Kyllä	Ei	Osittain	Ei	Kyllä	Kyllä
Länsi-Uusimaa	Kyllä	Kyllä	Ei	Ei	Osittain	Kyllä
Pirkanmaa	Kyllä	Ei	Osittain	Ei	Kyllä	Kyllä
Pohjanmaa	Kyllä	Kyllä	Ei	Ei	-	-
Pohjois-Karjala	Kyllä	Ei	Osittain	Ei	Kyllä	Kyllä
Pohjois-Pohjanmaa	Kyllä	Ei	Ei	Ei	Kyllä	Kyllä
Pohjois-Savo	Kyllä	Ei	Ei	Ei	Ei	Ei
Päijät-Häme	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Ei	Kyllä	Kyllä
Satakunta	Kyllä	Kyllä	Ei	Ei	Osittain	Kyllä
Vantaa ja Kerava	Kyllä	Ei	Ei	Ei	Kyllä	Kyllä
Varsinais-Suomi	Kyllä	Ei	Ei	Ei	Ei	Ei

mivaltaisten toimielinten kesken ja Humesin neljän tyyppin sijaan hyvinvointialueiden lautakunnat näyttäisivät roolinsa puolesta jakautuvat kahteen kategoriaan, joita on kuvattu kuviossa 1.

Roolinsa puolesta toimivaltaiset lautakunnat vastaavat lautakuntahallinnollisen toimielinmallin mukaisia lautakuntia, sillä kuten Harjula ja Prättälä (2019) toteavat, perinteisesti kunnissa lautakunnille on delegoitu toimivaltaa tehtäväalueellaan, jonka asioita ne ovat hoitaneet itsenäisesti. Avustavat lautakunnat rinnastuvat sen sijaan valmistelevaan valiokuntamalliin, vaikkakin tutkimus osoittaa, että avustavilla lautakunnilla on myös muita kuin valmisteluun liittyviä tehtäviä ja siten kuntahallinnon kirjallisuudessa käytetty valmisteleva valiokuntamalli on terminologisesti epäjohdonmukainen.

Roolien lisäksi lautakuntainstituutiossa oli

variaatioita lautakuntien tehtäväalueiden osalta ja hyvinvointialueilta löytyi tehtäväalueiltaan kahdenlaisia lautakuntia. Ensimmäinen hyvinvointialueilta löytyi toimialakohtaisia lautakuntia, joiden tehtäväalueet linkittyivät hyvinvointialueiden henkilöstöorganisaation eri toimialoihin. Pelastustoimen osalta toimialakohtaisia lautakuntia oli enemmän, mutta sosiaali- ja terveyspalveluiden puolella ne olivat harvinaisempia ja vain Pohjois-Savosta, Satakunnasta ja Varsinais-Suomesta löytyi jokaiselle sosiaali- ja terveyspalveluiden toimialoille vastinparinsa lautakuntarakenteesta. Toimielinmallien osalta toimialakohtaiset lautakunnat rinnastuvat lautakuntahallinnolliseen toimielinmalliin, sillä perinteisesti kunnissa lautakuntien tehtäväalueet ovat vastanneet kunnan toimialarakenteiden jakoa (Harjula & Prättälä 2019).



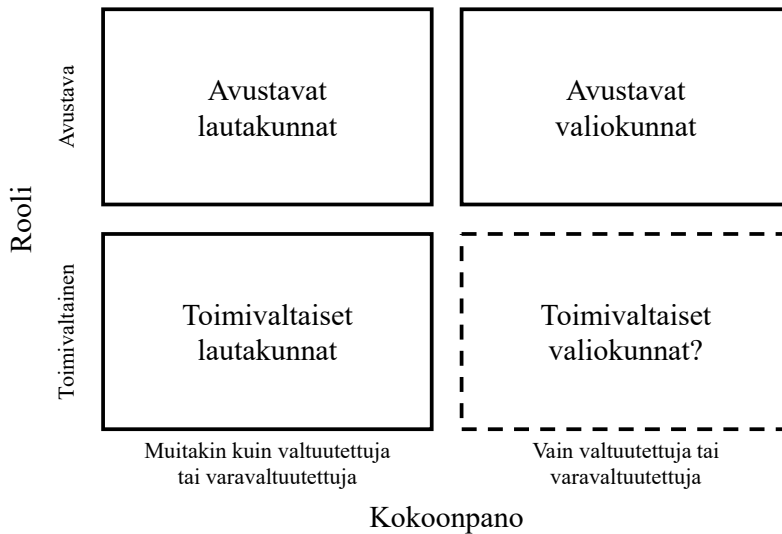
Kuvio 1. Lautakuntainstituution roolin ja tehtäväalueen variaatiot

Toimialakohtaisten lautakuntien lisäksi hyvinvointialueilta löytyi lautakuntia, joiden tehtäväalueet eivät vastanneet henkilöstöorganisaation toimialajakoa vaan ne oli perustettu erilaisen teemojen kuten kehittämisen, hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen tai osallisuuden ympärille. Toimielinmallien kannalta oleellista on, että kaikkien temaattisten lautakuntien tehtävät olivat tyypiltään lähes yksinomaan valvontaan, neuvontaan tai valmisteluun liittyviä, jolloin temaattiset lautakunnat olivat kaikki myös rooliltaan avustavia lautakuntia. Tutkimuksen perusteella hyvinvointialueilta ei siis löydy kuviossa 1 esitettyä hypoteettista toimivaltaista temaattista lautakuntaa.

Muilta osin kaikkia kuviossa 1 esitettyjä lautakuntainstituution variaatioita oli löydettävissä hyvinvointialueilta. Toimivaltaisia ja toimialakohtaisia lautakuntia, jotka edustavat perinteistä lautakuntahallinnollista toimielinmallia, esiintyi pelastustoimen osalta usealla hyvinvointialueilla, mutta vain Pohjois-Savosta ja Varsinais-Suomesta löytyi jokaiselle toimialalle määritelty toimivaltainen lautakunta. Avustavien toimialakohtaisten lautakuntien varaan organisoituja toimielinjärjestelmiä löytyi Satakunnasta ja Kanta-Hämeestä.

Avustavia temaattisia lautakuntia oli perustettu kuudellatoista hyvinvointialueella eli kaikilla muilla paitsi Etelä-Karjalan, Kanta-Hämeen, Pohjanmaan, Pohjois-Savon sekä Varsinais-Suomen hyvinvointialueilla. Lautakunnan roolin ja tehtäväalueen osalta avustavat temaattiset lautakunnat olivat siten yleisin lautakuntainstituution variaatio hyvinvointialueilla. Koska avustavat temaattiset lautakunnat kiinnittyvät toimielinmallien osalta parlamentaariseen toimielinmalliin, vaikuttaa siltä, että erityisesti lautakuntien roolin ja tehtävien osalta hyvinvointialueiden toimielinjärjestelmät on organisoitu parlamentaarisen toimielinmallin mukaisesti.

Lautakuntainstituution kolmas variaatio ilmenee lautakunnan kokoonpanoon liittyvissä määräyksissä eli siinä, oliko valiokuntamallin mukaisia kokoonpanokriteereitä otettu käyttöön. Tätä variaatioita on esitetty kuviossa 2 suhteessa roolin variaatioihin. Päijät-Häme oli ainoa hyvinvointialue, jossa kaikkien harkinnanvaraisten lautakuntien jäsenten ja varajäsenten tuli olla valtuutettuja tai varavaltuutettuja ja siten Päijät-Hämeen lautakunnat kuuluvat käytetystä terminologiasta huolimatta avustavien valiokuntien kategoriaan.



Kuvio 2. Lautakuntainstituution roolin ja kokoonpanon variaatiot

Useilla muilla hyvinvointialueella oli määryksiä siitä, että ainakin osa lautakuntien jäsenistä tuli olla valtuutettuja tai varavaltuutettuja, jolloin kyseiset avustavat lautakunnat sijoittuvat kuviossa avustavien lautakuntien ja avustavien valiokuntien välille. Valiokuntamalliin liitetty ajatus siitä, että valiokunnat ovat valtuuston tapa organisoida toimintaansa (Harjula & Prättälä 2019), nousi esiin Pirkanmaalla, jonka hallintosäännössä valiokunnista käytettiin termiä valtuuston valiokunnat. Mielenkiintoista on, että vaikka Pirkanmaan valiokuntien nimitys ja niiden aseman sanoittaminen poikkeaa muista hyvinvointialueista, eivät Pirkanmaan valiokunnat hallintosääntövertailun perusteella poikkea kokoonpanokriteerien tai niille annettujen tehtävien osalta merkittävästi usean hyvinvointialueen temaattisista avustavista lautakunnista.

Kokoonpanokriteerien osalta loput lautakunnat kuuluvat joko avustavien tai toimivaltaiten lautakuntien kategoriaan, ja vastaavat Humesin (1991) osallistavia komiteoita sekä perinteisen mallin mukaisia lautakuntia. Hyvinvointialueilta ei löytynyt yhtäkään vain valtuutetuista tai varavaltuutetuista muodostettavaa lautakuntaa, joka olisi ollut rooliltaan toimivaltainen.

## POHDINTAA HYVINVOINTIALUEIDEN TOIMIELINHALLINNOSTA

Tutkimuksen perusteella hyvinvointialueilla on käynnissä kunnasta tutun lautakuntainstituution uudelleenmäärittely ja suuri osa hyvinvointialueista on perustanut lautakuntansa avustaviksi ja temaattisiksi toimielimiksi, joiden tehtävät ja roolit eroavat selvästi perinteisistä kuntahallinnosta tutuista toimialakohtaisista ja toimivaltaisista lautakunnista. Rajatummien variaatioita on havaittavissa myös lautakuntainstituution kokoonpanoon liittyvissä kysymyksissä, sillä osa hyvinvointialueista on rajannut lautakuntiansa kokoonpanoa kokonaan tai osittain kuntalaissa määritellyn valiokuntamallin mukaisesti. Lautakuntainstituution uudelleen määrittelemisen seurauksena hyvinvointialueille on syntynyt perinteisen lautakuntahallinnollisen toimielinmallin rinnalle vaihtoehtoinen malli, jonka institutionaaliset ominaisuudet ovat kytköksissä kuntaparlamentarismiin.

Vaikka tutkimuksessa hyvinvointialueiden lautakuntia ja toimielinmalleja on lähestytty organisatorisesta näkökulmasta, on syytä muistaa, että hallinnon lisäksi toimielinten organisoimisessa on kyse hyvinvointialueen edustuksellisen demokratian organisoimisesta (Jäntti ym. 2018).

Siten tutkimuksen tulokset kertovat myös siitä, miltä uuden aluedemokratian viralliset rakenteet näyttävät. Tulosten perusteella on selvää, että aluedemokratiassa toimielinrakenteita on organisoitu eri tavalla, kuin miten kuntademokratia on laajalti organisoitu. Tämä tarkoittaa hyvinvointialueiden demokraattisuuden kannalta sitä, että hyvinvointialueiden poliittinen päätöksentekovalta on pääasiassa keskittynyt aluehallituksille ja -valtuustoille, eikä päätöksentekoa ole hajautettu suuremmalle määrälle toimielimiä ja luottamushenkilöitä.

Lainsäädäntö ei liene suoraan erilaisen organisoitumisen taustalla, sillä kuten artikkelissa on todettu, muistuttaa laki hyvinvointialueesta toimielinhallinnon osalta pitkälti kuntalakia eikä laissa ole esitelty kuntalain tavoin vaihtoehtoisia malleja. Kenties hyvinvointialueilla on haluttu lähteä kokeilemaan uudenlaista vaihtoehtoista toimielinratkaisua ja toimeenpanovaltaa hajauttava lautakuntahallinnollinen toimielinmalli on nähty ongelmallisena palvelujen integraation kannalta.

Lautakuntainstituution muodostumiseen on saattanut vaikuttaa myös instituutioiden polkuriippuvuus (kts. Peters 2019, 82–84). Lautakuntainstituution muodostumiseen hyvinvointialueille on kuntahallinnon perinteiden lisäksi nimittäin voinut vaikuttaa myös sairaanhoitopiirien sekä pelastuslaitosten hallinnolliset perinteet. Polkuriippuvuus selittäisikin, miksi hyvinvointialueet ovat organisoineet toimielinjärjestelmänsä pelastustoimen osalta perinteisemmin kuin sosiaali- ja terveystalouden osalta. Kenties toimivaltainen ja toimialakohtainen lautakunta on historiallisista syistä pelastustoimen osalta näyttäytynyt tutulta ja loogiselta ratkaisulta, kun taas sairaanhoitopiirien perimän näkökulmasta lautakuntahallinto on näyttäytynyt vieraalta organisoitumistavalta. Osittain taustalla voi myös olla valtionhallinnon suunnasta tullut ohjaus. Jää kuitenkin jatkotutkimuksen tehtäväksi selvittää, miksi hyvinvointialueet ovat organisoineet toimielinhallintonsa pääasiassa uudenlaisella tavalla ja vain kaksi hyvinvointialuetta on ottanut käyttöönsä Suomen kunnista tutun mallin.

On myös mahdollista, että hyvinvointialueilla toimivaltaa ei ole haluttu hajauttaa aluevaltuuston ja aluehallituksen lisäksi kolmannelle toimielinhallinnon tasolle, sillä keskitetyimmän toimivallan on nähty tarpeellisenä hyvinvointi-

alueiden turvallisen käynnistämisen varmistamisessa. Tästä näkökulmasta on mielenkiintoista seurata sitä, miten hyvinvointialueiden toimielinmalli jatkoissa kehittyy. Kehittävääkö hyvinvointialueet toimielinjärjestelmiään tulevaisuudessa kohti perinteisempää lautakuntahallinnollista mallia vai onko uudenlainen toimielinmalli ja avustavat lautakunnat tulleet hyvinvointialueille jäädäkseen?

Uudenlaisen toimielinmallin taustojen ja hyvinvointialueiden toimielinhallinnon rakenteiden ja mallien kehittymisen lisäksi jatkotutkimuksen tehtäväksi jää selvittää, miten parlamentaarinen toimielinmalli ja avustavat lautakunnat soveltuvat hyvinvointialueille ja millaisia vaikutuksia formaalilla toimielinratkaisulla on hyvinvointialueiden hallintoon. Käytännön toiminnan kannalta hallintosääntövertailu osoitti, että vaikka Humesin avustaviin komiteoihin ja valiokuntamalliin liittyy ajatus nimenomaan valtuuston avustamisesta, näyttää hallintosääntöjen perusteella siltä, että avustavat lautakunnat toimivat pääasiassa ennemminkin aluehallitusta eikä suoraan aluevaltuustoa avustavina toimieliminä. Kuten Mattila (1996) on todennut kuntien valtuustojen osalta, myös aluevaltuustot rinnastuvat heikosti kansallisen tason parlamentti-instituution ja päätöksenteon prosessit ovat hyvinvointialueilla erilaisia kuin valtion lainsäädäntöprosessissa. Koska hyvinvointialueilla aluehallituksella on vastuu asioiden valmistelusta valtuustolle, voi parlamentaarisen toimielinmallin lautakunnista muodostua nimestään huolimatta nimenomaan aluehallitusta ja sen työskentelyä tukevia toimielimiä. Jatkotutkimuksen tehtäväksi jää selvittää, millaiseksi avustavien lautakuntien tehtävät ja roolit ovat käytännössä muodostuneet ja millaisia kokemuksia lautakuntien jäsenillä on lautakuntien toiminnasta.

Vaikka tieteellistä keskustelua kuntien toimielinhallinnon rakenteista ja malleista ei viime aikoina ole Suomessa juuri käyty, osoittavat tutkimuksen tulokset, että toimielinhallinnon institutionaalinen tutkimus on sekä ajankohtaista että uuden tiedon näkökulmasta hedelmällistä. Jatkoissa empiiristä institutionaalista tutkimusta on syytä laajentaa sekä hyvinvointialueiden virkaorganisaation ja kuntahallinnon että informaalielien normien ja instituutioiden tutkimukseen.

Myös kansainvälisessä kirjallisuudessa huomio paikallis- ja aluehallinnon toimielinrakenteiden

teisiin on ollut vähäistä ja siksi Suomessa tapahtuvaa muutosta on vaikea vertailla kansainväliseen kehitykseen. Jääkin jatkotutkimuksen tehtäväksi selvittää, onko Suomen hyvinvointialueilla nyt tapahtuva edustuksellisen demokraatian uudelleenorganisointi suomalainen ilmiö vai onko kyse laajemmasta kansainvälisestä muutosilmioistä.

## LÄHTEET

- Alanen, Jussi-Pekka (1992). Kunnallislaki uudistuu. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja*, 4/1992, 345–354.
- Anttiroiko, Ari-Veikko (1994). *Kuntateorian avaimet. Kuntatutkimuksen politologisten, hallinto-opillisten ja sosiaalitieteellisten teorioiden skemaattinen kokonaisjäsennys*. Tampere: Tampereen yliopisto
- Haapala, Matti (1986). Palvelukuntahanke – vapaa-kuntakokeilu. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja*, 2/1986, 169–173.
- Harjula, Heikki, & Prättälä Kari (2019). *Kuntalaki: tausta ja tulkinnat*. Alma Talent.
- Heuru, Kauko (2000). *Kunnan päätösvallan siirtyminen: oikeudellinen tutkimus kunnanvaltuuston vallasta suomalaisen kunnallishallinnon demokraattisten arvojen ja tehokkuusarvojen ristipaineessa*. Tampere: Tampere University Press.
- Humes, Samuel (1991). *Local Governance and National Power: A Worldwide Comparison of Tradition and Change in Local Government*. Hertfordshire, UK: Harvester Wheatsheaf.
- Jääntti, Anni, Airaksinen, Jenni, & Haveri, Arto (2018). Institutional Participation as a Question of Legitimacy in Structural Reforms. *Lex Localis-Journal of Local Self-Government*, 16(2), 231–248. [https://doi.org/10.4335/16.2.249-269\(2018\)](https://doi.org/10.4335/16.2.249-269(2018))
- Kuntalaki (2015). Haettu sivulta <https://www.finlex.fi/fi/lainsaadanto/2015/410>, 20.2.2024.
- Komulainen, Teuvo (1991). Kasvot kunnalle – Parlamentarismi kuntaan. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja*, 2/1991, 219–222.
- Laki hyvinvointialueesta (2021). Haettu sivulta <https://www.finlex.fi/fi/lainsaadanto/saaduskokoelma/2021/611>, 18.2.2024.
- Lankila, Esko (1986). Vapaakunta-ajattelun mahdollisuudet – Kohti joustavampaa palvelutuotantoa? *Kunnallistieteellinen aikakauskirja*, 2/1986, 174–184.
- Lowndes, Vivien (2010). The Institutional Approach. Teoksessa Marsh, David & Stoker, Gerry (toim.), *Theory and methods in political science* (s. 60–79). Hampshire, UK: Palgrave Macmillan. [https://doi.org/10.1007/978-0-230-36664-0\\_4](https://doi.org/10.1007/978-0-230-36664-0_4)
- Lowndes, Vivien & Leach, Steve (2004). Understanding Local Political Leadership: Constitutions, Contexts and Capabilities. *Local Government Studies*, 30(4), 557–575. <https://doi.org/10.1080/0300393042000333863>
- Mattila, Juha (1996). Parlamentarismien soveltamisen mahdollisuudet kunnan poliittisessa päätöksentekojärjestelmässä. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja*, 4/1996, 459–467.
- Mattila, Juha (1998). Kuntatason parlamentarismien vaikutus – Esikartoitus. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja*, 3/1998, 213–222.
- Majava, Jarkko (2017). Kuntien poliittiset johtamis- ja päätöksentekojärjestelmät muutoksessa. ARTTU2-tutkimusohjelman julkaisusarja, 8/2017. Helsinki: Kuntaliitto
- Mentula, Aulikki. (1986). Vapaakunta-käsitteen sisältö ja sovellussuunnitelmat. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja*, 2/1986, 185–191.
- Peters, Guy (2019). *Institutional theory in political science: the new institutionalism*. Cheltenham, UK: Edward Elgar
- Rhodes, R. A. W. (2009). Old Institutionalisms. Teoksessa Binder, Sarah, Rhodes, R. A. W. & Rockman, Bert (toim.), *The Oxford Handbook of Political Institutions*. (s. 90–108). New York, USA: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxford-hb/9780199548460.003.0001>
- Risjord, Mark (2022). *Philosophy of Social Science: A Contemporary Introduction*. Taylor & Francis Group. <https://doi.org/10.4324/9781003207795>
- Ryynänen, Aimo (1989). Lautakuntahallinnon uudet suunnat. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja*, 2/1989, 183–189.
- Ryynänen, Aimo (1990). Kunnallinen itsehallinto v. 2000 ja hallinnon kehittämisen kokeilut. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja*, 2/1990, 151–162.
- Ryynänen, Aimo (1992). Kasvot kunnalle – Kunnallisen parlamentarismien käyttöönotolla vai organisaatiota uudistamalla? *Kunnallistieteellinen aikakauskirja*, 2/1992, 181–191.
- Ryynänen, Aimo (1997). Kansanvaltakemitys ja lainsäädännön uudistaminen – Periaatetarkastelua kunnanvaltuuston aseman näkökulmasta. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja*, 3/1997, 221–233.
- Salminen, Ari & Kuoppala, Kari (1985). *Julkisvalta, byrokraatia, organisaatio*. Keuruu: Kustannus-osakeyhtiö Otava.
- Tähti, Aarre (1992). Vapaakuntakokeilu ja itsehallinto. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja*, 1/1992, 192–205.
- Vaalilaki (1998). Haettu sivulta <https://finlex.fi/fi/lainsaadanto/1998/714>, 14.3.2025.