

Hyvinvointialueuudistuksen vaikutukset demokratiaan

Ville-Pekka Sorsa & Arto Haveri

JOHDANTO

Vuoden 2023 alusta voimaan tullut hyvinvointialueuudistus siirsi järjestämisvastuun sosiaali- ja terveystoimen sekä pelastustoimen palveluista 21 hyvinvointialueelle. Mittaluokaltaan historiallisella uudistuksella on ollut merkittäviä vaikutuksia koko julkiseen hallintoon ja kansalaisten palveluihin. Hyvinvointialueuudistus oli merkittävä myös suomalaiselle demokratialle. Uudistus loi uuden hallinnon tason, jonka päättäjät valitaan suoralla kansanvaalilla. Samalla merkittävä osa palveluiden ohjauksesta siirtyi valtiotasolle ja palveluiden rahoitusta koskevat päätökset siirtyivät pois palveluiden järjestäjien päätösvalasta.

Tämän katsauksen tarkoituksena on koostaa kokonaiskuva hyvinvointialueuudistuksen vaikutuksista demokratiaan uudistuksen alkuvaiheessa käytettävissä olevan tietopohjan perusteella. Katsaus pyrkii vastaamaan seuraaviin kysymyksiin: 1) miten hyvinvointialueuudistus muutti demokratiaa rakenteellisesti ja 2) miten demokratia on toteutunut hyvinvointialueiden ensimmäisinä toimintavuosina. Rajaamme Uudenmaan erityisratkaisun piiriin kuuluvat kysymykset tarkastelumme ulkopuolelle.

Katsaus perustuu suureksi osaksi vuonna 2025 toteutettuun hyvinvointialueuudistuksen väliarviointiin (Haveri ym. 2025). Sosiaali- ja terveysministeriön, valtiovarainministeriön ja sisäministeriön teettämän asiantuntija-arvioinnin tavoitteena oli saada tietoa siitä, miten uudistukselle asetetut tavoitteet ovat toteutuneet ensimmäisten toimintavuosien aikana ja millaiset ovat edellytykset tavoitteiden saavuttamiselle. Kirjoittajat osallistuivat asiantuntijaryhmään vastaten hyvinvointialueiden omaksumien hallintorakenteiden ja päätöksenteon arvioinnista (Sorsa & Haveri 2025). Demokratian toteutumisen tarkastelu rajoittui väliarvioinnissa pitkälti hyvinvointialueiden itsehallintoon ja sen harjoittamiseen liittyviin kysymyksiin.

Tämän katsauksen näkökulma demokratian toteutumiseen on väliarviointia laajempi. Ensinnäkin katsaus perustuu monitasoisen hallinnon näkökulmaan. Tarkastelemme hyvinvointialueuudistuksen *rakenteellisia* vaikutuksia demokratialle myös valtio- ja kuntatasot huomioiden. Nostamme myös esiin demokratian *käytännössä* toteutumisen arvioinnin kannalta keskeisiä kipupisteitä, joiden avulla demokratian toteutumista voidaan arvioida monitasoisen hallinnon kontekstissa. Toiseksi esitämme väliarviointia perusteellisemman arvion demokratian käytännön toteutumisen asteesta. Monitasoisen hallinnon näkökulma mahdollistaa demokratian laajuuden arvioinnin monilla eri hallinnon tasoilla. Käytettävissä olevan tietopohjan rajallisuuden takia arvioimme kuitenkin demokratian toteutumisen astetta pääasiallisesti hyvinvointialueiden tasolla. Arvioimme demokratian toteutumisen astetta kategorisesti (so. matala, keskitaso vai korkea).

Tulkitsimme katsauksessa väliarvioinnin havaintoja ja löydöksiä edellä kuvatusta laajemmasta näkökulmasta. Hyödynnämme katsauksessa välillisesti samoja tietolähteitä, aineistoja ja menetelmiä kuin väliarvioinnissa. Viittaamme näihin tekstissä. Arviointimme perustuu samaan Dryzeikin (1996) demokratian kolmen ulottuvuuden jäsenyykseen kuin väliarviointi. Arvioimme demokratian toteutumista demokratian alan, valtuutuksen ja autenttisuuden osalta. Lyhyesti sanottuna demokratian ala viittaa siihen, miten laajasti eri elämänalueet ovat demokraattisen hallinnan piirissä. Valtuutus viittaa siihen, miten laajasti demokraattisen hallinnan piirissä olevat ihmiset antavat päättäjilleen valtuutuksen hallita heitä. Autenttisuus taas viittaa siihen, miten konkreettista, harkitsevaa ja kyvykästä demokraattinen hallinta on.

Tarkastelemme ensin kunkin ulottuvuuden osalta keskeisiä rakenteellisia muutoksia ja demokratian käytännön toteutumisen kipupisteitä.

Katsauksen seuraavat kolme osiota on eroteltu näiden kolmen ulottuvuuden mukaisesti. Ulottuvuuksien käsittelyn jälkeen esitämme johtopäätöksissä arvion demokratian toteutumisesta hyvinvointialueiden tasolla. Esitämme myös pohdintaa siitä, millaista tietopohjaa kokonaisarvio demokratian toteutumisesta julkisissa sosiaali-, terveys- ja pelastuspalveluissa (tästä eteenpäin: sotepe-palveluissa) vaatisi sekä nostamme tähän liittyen esiin keskeisiä aiheita jatkotutkimukselle.

DEMOKRATIAN ALA

Demokratian ala kuvaa sitä, miten laajasti ihmisten erilaiset elämänaalueet ovat demokraattisen hallinnan piirissä. Demokratian rakenteellinen ala viittaa hallinnon tason ennalta määriteltyyn toimivaltaan ja käytännöllinen ala sen tosiasialisesti harjoittaman päätösvallan ja keskustelun alaan. Monitasoisessa hallinnossa toimivalta on rakenteellisesti jaettu eri hallinnon tasojen toimijoiden välillä. Se, että jotkin elämänaalueet eivät ole yhdellä hallinnon tasolla demokraattisessa hallinnassa, ei siis automaattisesti tarkoita sitä, että elämänaalue ei ole lähtökohtaisesti demokraattisen hallinnan piirissä. Demokraattinen hallinta voi tapahtua ylemmällä hallinnon tasolla, joka on delegoinut tehtäviä alemmalle tasolle. Hyvinvointialueiden toimintaan kuuluvissa asioissa demokraattinen hallinta tapahtuu rakenteellisesti sekä alueiden itsehallinnon että kansallisen tason normiperustan ja (valtioneuvoston) ohjauksen puitteissa. Valtio ja hyvinvointialueet eivät voi delegoida toimivaltaansa kunnille sotepe-palveluihin liittyvissä asioissa. Kunnat ovat demokratian kannalta oleellisia toimijoita lähinnä tietyissä erityistapauksissa, jotka koskevat alueiden ja kuntien välistä yhdyspintatyötä ja terveyden ja hyvinvoinnin edistämisen teemoja (Jalonen ym. 2025).

Monitasoisessa hallinnossa rajanvedot eri toimijoiden toimivaltojen välillä eivät välttämättä ole selkeitä, minkä takia demokratian alan arviointi ei voi perustua pelkästään rakenteellisiin piirteisiin. Demokraattisen hallinnan käytäntöjä täytyy tarkastella eri tasojen välillä ja sisällä. Yhden hallinnon tason käytäntöjen arvioinnissa on huomioitava sekä päätöksenteon että keskustelun ala. Demokraattisen päätöksenteon alan määrittämisen kannalta oleellisia ovat erityisesti rajanvedot poliittisen ja hallinnollisen päätök-

senteon välillä. Elämänaaluetta koskien ei täydy aina tehdä poliittisia linjauksia ja päätöksiä, jotta se olisi demokraattisessa hallinnassa, sillä myös poliittisten päätösten tietoisesti tekemättä jättäminen tai asian tietoinen jättäminen hallinnolliseen päätöksentekoon indikoi demokraattista hallintaa. Demokratian alaa arvioitaessa tulee siksi arvioida sekä päätöksenteon että keskustelun laajuutta suhteessa toimivaltaan.

Hyvinvointialueuudistus toi osan sotepe-palveluista aiempaa selkeämmin demokraattisen hallinnan piiriin. Ennen hyvinvointialueuudistusta suurin osa julkisista terveyspalveluista toteutettiin maakunnallisten tai muiden laajojen kuntayhtymien tai muiden kuntien yhteistyörakenteiden kuten vastuukuntamallin kautta. Aiemmin kuntalaiset eivät suoraan valinneet edustajiaan kuntien yhteistyöorganisaatioihin. Lisäksi parikymmentä kuntaa oli tehnyt niin sanotun kokonaisulkoistuksen eli ulkoistanut koko terveydenhuoltopalvelunsa terveysalan yritykselle. Vuonna 2021 Manner-Suomen kunnista vain 74 tuotti sosiaali- ja terveyspalvelunsa itse. Hyvinvointialueuudistus toi palvelut aiempaa suuremmin vaaleilla valittujen toimijoiden päätösvaltaan (pois lukien eräät Uudenmaan erityisratkaisuihin liittyvät piirteet). Näiltä osin hyvinvointialueuudistus laajensi selkeästi demokratian rakenteellista alaa.

Muilta osin uudistuksen vaikutukset demokratian alaan ovat vähemmän selkeitä. Hyvinvointialueiden toimivalta on rajattu rakenteellisesti varsin kapeaksi. Vaikka hyvinvointialueiden valtuustoilla on muodollisesti katsottuna runsaasti valtaa, niiden palveluita koskeva päätöksenteko on käytännössä rajoitettua palvelujen lakisääteisyyden sekä niiden sisältöjä ja järjestämistä määrittävän lainsäädännön vuoksi. Esimerkiksi terveyspalvelun tarpeesta päättämässä aluevaltuustolla ei ole itsehallintoon kuuluvaa harkintavaltaa sen kuulussa pääasiassa lääkäri-professiolle. Myös palvelujen laadun, määrän ja saavutettavuuden määrittelyssä alueiden liikkumavara on vähäinen (Peltonen ym. 2025).

Hyvinvointialueiden vapausasteet suhteessa valtion keskushallintoon ovat vähäiset myös käytännössä kansallisen ohjauksen määrittäessä voimakkaasti sekä niiden tavoitteita että toimintaa. Tähän ohjauskokonaisuuteen kuuluu ministeriöiden harjoittama ohjaus, tehtävien järjestämistapaa koskevat luvat ja rajoitukset (esim.

rajoitettu oikeus tehdä sopimuksia ja investoida) sekä aluehallintovirastojen ja Valviran harjoittama valvonta (Paananen, Heikkilä, ym. 2024; Paananen, Jäntti, ym. 2024). Varsinkin hyvinvointialueiden taloudellinen riippuvuus valtiosta kaventaa demokratian alaa käytännössä (ks. Mutanen 2023; Paananen ym. 2025).

Hyvinvointialueuudistuksen demokratian alaan kohdistuvien vaikutusten arviointi vaatii edellä sanotun perusteella ensisijaisesti hyvinvointialueiden normiperustan ja valtiotason ohjauksen rakenteiden ja käytäntöjen demokraattisuuden arviointia. Valtioneuvoston ohjauksen demokraattisuutta ei ole arvioitu aiemmassa tutkimuksessa, minkä takia siitä on vaikeaa esittää nykytiedon valossa selkeitä tulkintoja. Normiperustan tiettyjen rakenteellisten piirteiden tapauksessa hyvinvointialueuudistuksen voidaan tulkita kaventaneen demokratian alaa. Esimerkiksi sopimusoikeuden rajoittamista voidaan pitää demokratian alan kaventamisena. Muilta osin tulkinnot vaativat ohjauksen käytäntöjen tarkastelua. Esimerkiksi investointien luvanvaraisuus on tarkoittanut asioiden rajamista poliittisesta päätöksenteosta hallinnolliseen päätöksentekoon (so. ministeriöille). Jotta tämän vaikutuksia demokratian alaan voitaisiin arvioida, täytyisi tarkastella esimerkiksi ohjauskäytäntöjen poliittista legitimitettä kunkin ohjaavan ministeriön osalta ja demokraattista keskustelua ohjauksen normiperustasta.

Tarkastelimme hyvinvointialueuudistuksen väliarvioinnissa kattavasti demokraattisen hallinnan käytäntöjä aluetasolla (Sorsa & Haveri 2025). Havaintomme voidaan tiivistää kolmeen keskeiseen huomioon. Ensimmäinen huomiomme oli, että hyvinvointialueiden sisällä poliittisen ja hallinnollisen päätöksenteon alan rakenteellinen raja on ollut vielä jokseenkin jäsentymätön. Poliittisen päätöksenteon ja viranhaltijoiden päätöksenteon vastuiden rajanveto on myös käytännössä koettu epäselväksi molempien tahojen toimesta (Paananen, Jäntti, ym. 2024; Peltonen ym. 2025).

Toinen ja ehkä keskeisin huomiomme oli, että hyvinvointialueet käyttävät toimivaltansa liikkumavaraa varsin laaja-alaisesti. Alueilla on tehty erilaisia ratkaisuja toiminnan organisoimisessa ja palvelujen järjestämistavoissa. Toisaalta valtion talousohjaus on kaventanut demokraattisen päätöksenteon käytännöllistä alaa ensim-

mäisillä valtuustokausilla, koska sopeuttamistoi-
menpiteitä on täytynyt kohdistaa helpoimmin leikattaviin toimintoihin (Tynkkynen ym. 2025). Sopeuttamistoi-
menpiteitä on kohdistunut jopa alueiden strategioissa korostamiin palveluihin.

Kolmas huomiomme oli, että alueilla käyty demokraattinen keskustelu on laajaa. Päädyimme tulkintaan ensisijaisesti valtuustoaloitteita koskevan ryväsotoksen analyysin myötä. Aluevaltuutetut voivat esittää aloitteita palveluiden järjestämisvastuuta koskevissa asioissa sekä valtuustolle että viranhaltijoille. Jälkimmäinen piirre mahdollistaa demokraattisen keskustelun ulottamisen myös toimeenpanovallan ja viranhaltijoiden päätösvallan piiriin kuuluviin asioihin. Aloitteet käsittelivät hyvinvointialueiden toimintaa hyvin laaja-alaisesti ja merkittävä osa tutkimistamme aloitteista koski viranhaltijoiden päätösvallan piiriin kuuluvia asioita. Tässä valossa demokraattinen keskustelu hyvinvointialueilla on ollut varsin laajaa. On kuitenkin mahdollista, että aloitteet ovat olleet laajuudeltaan poikkeuksellisia ja muissa yhteyksissä käyty demokraattinen keskustelu on ollut näitä paljon suppeampaa. Keskustelun alan kattavammaksi arvioimiseksi tarvittaisiin tutkimusta ainakin valtuustojen kokouksissa käydyistä keskusteluista, valtuustoryhmien parissa käydyistä keskusteluista ja alueellisesta julkisesta keskustelusta.

Edellä sanotun perusteella hyvinvointialueuudistus on rakenteellisesti sekä laajentanut että kaventanut demokratiaan alaa. Merkittävä osa hallinnasta on siirtynyt valtiotasolle, minkä takia arvio demokratian alan laajuudesta riippuu ensisijaisesti arvioista valtiotason hallinnan demokraattisuudesta. Hyvinvointialueiden tasolla demokratia on sekä rakenteellisesti että käytännössä rajattu hyvin kapea-alaiseksi. Käytännössä annettua liikkumavaraa hyödynnetään kattavasti ja demokraattinen keskustelu sope-palveluista on ollut erittäin laaja-alaista. Nykytiedon valossa on mahdotonta sanoa, onko hyvinvointialueuudistus laajentanut tai supistanut demokraattisen päätöksenteon ja keskustelun alaa suhteessa toimivaltaan verrattuna aiempaan kuntapohjaiseen malliin. Hyvinvointialueuudistuksen vaikutuksia demokratian alaan aluetasolla täytyisi arvioida vertailemalla aluekohtaisesti alueen kunnissa aiemmin kuntatasolla esiintyneen päätöksenteon ja keskustelun alaa hyvinvointialueiden päätöksentekoon ja keskusteluun. Tässä

tarkastelussa tulisi huomioida myös uudistuksen myötä tapahtuneet toimivaltamuutokset ja kohdistaa analyysi vertailukelpoisiin asioihin.

DEMOKRAATTINEN VALTUUTUS

Dryzeikin demokratian toteutumisen arvioinnin toiseen ulottuvuuteen viitataan englanniksi termillä *franchise*. Käytämme ulottuvuuden kuvaamiseen tässä yhteydessä suomenkielistä termiä ”valtuutus”. Ulottuvuus kuvaa sitä, miten laajan valtuutuksen kollektiivisen itsemääräämisoikeuden piirissä olevat toimijat (so. *demos*) antavat kollektiivia hallitseville tahoille. Valtuutus voidaan antaa edustuksellisen järjestelmän ohella esimerkiksi suoran kansalaisvaikuttamisen tai julkisuudessa vaikuttamisen keinoin. Valtuutuksessa ei siis ole kyse pelkästä osallistumisesta, vaan myös kansalaisten aktiivisesti esittämistä vaatimuksista, ehdotuksista ja näkemyksistä.¹ Valtuutuksen rakenteellisen alan arviointi kiinnittää huomiota vaikuttamisen ennalta määriteltujen kanavien laajuuteen. Käytännöllisen alan arviointi vaatii huomion kiinnittämistä aktiivisuuteen ennalta määritellyissä vaikutuskanavissa ja niiden ulkopuolella. Monitasoisen hallinnon näkökulmasta arvioinnissa on myös oleellista suhteuttaa demokraattisen hallinnan eri tasojen valtuutuksen laajuutta toisiinsa.

Tarkastelimme väliarviossa pääasiallisesti hyvinvointialueen valtuutuksen rakenteita ja aktiivisuutta niiden puitteissa. Hyvinvointialueuudistus loi rakenteellisesti uusia kanavia valtuutuksen antamiselle. Hyvinvointialueiden hallintaan kuuluu lain nojalla sekä edustuksellisen että suoran demokratian piirteitä. Edustuksellinen demokratia perustuu rakenteellisesti suoraan kansanvaaliin. Vaaleilla valitut aluevaltuutetut käyttävät korkeinta muodollista päätösvaltaa alueilla. Edustuksellisen demokratian valtuutuksen arvioinnin näkökulmasta keskeistä on asukkaiden aktiivisuus vaaleissa ja niiden ulkopuolella sekä vaaleilla valittujen edustajien aktiivisuus. Laki hyvinvointialueesta (29§) antaa hyvinvointialueen asukkaille ja palvelujen käyt-

täjille oikeuden osallistua ja vaikuttaa hyvinvointialueen toimintaan ja velvoittaa aluevaltuuston pitämään huolta ”monipuolisista ja vaikuttavista osallistumisesta ja vaikuttamisen mahdollisuuksista ja menetelmistä”. Suoran demokratian näkökulmasta keskeistä on asukkaiden ja sidosryhmien osallistumiseen tarkoitettujen rakenteiden ja käytäntöjen saatavuus ja asukkaiden osallistuminen niiden toimintaan.

Vaaliaktiivisuuden osalta hyvinvointialueuudistus on eräiltä osin vahvistanut ja eräiltä osin heikentänyt demokraattista valtuutusta. Esimerkiksi keskimääräisten äänestysprosenttien valossa valtuutus on siinä mielessä heikentynyt, että aluevaalien äänestysprosentti on jäänyt kuntavaaleja alhaisemmaksi. Toisaalta valtuutuksen voidaan ajatella vahvistuneen, sillä merkittävä osa sotepe-palveluista koskevasta päätöksenteosta on siirtynyt valtiossa ja eduskunta-vaalien äänestysprosentti on merkittävästi alue- ja kuntavaaleja korkeampi. Lisäksi on huomattava, että alueiden demokraattinen valtuutus on vahvistunut ajan kuluessa. Äänestysaktiivisuus nousi vuosien 2022 ja 2025 aluevaalien välillä kaikilla alueilla. Aluevaalien ehdokasasettelussa ei myöskään nähty vuonna 2025 kuntavaalien kaltaista ehdokasmäärän merkittävää vähentymistä ja osa puolueista onnistui kasvattamaan ehdokasmääriään verrattuna edellisiin aluevaaleihin.

Kansanedustajien, aluevaltuutettujen ja kuntanvaltuutettujen aktiivisuutta sotepe-asioissa ei ole tutkittu eri tasojen systemaattisesti vertaillen, minkä takia hyvinvointialueuudistuksen vaikutuksia valtuutuksen laajuuteen on tältä osin mahdotonta arvioida. Nostimme väliarviossa esiin eräitä huomioita alueiden päättäjien aktiivisuudesta. Tutkimuksessa tai julkisuudessa ei ole noussut esiin sellaisia aluevaltuutettujen aktiivisuuteen liittyviä ongelmia, minkä takia esimerkiksi kokousten päätösvaltaisuus olisi vaarantunut. Tarkastelimme väliarvioinnissa aluevaltuutettujen aktiivisuutta valtuustoaloitteiden jättämisaktiivisuuden kautta. Kuuden hyvinvointialueen otoksen analyysin perusteella lähes puolessa aloitteista on tekijänä yksi valtuustoryhmä ja kahdessa viidestä useampi yksittäinen valtuutettu. Useamman valtuustoryhmän yhdessä tekemät ja vain yksittäisten valtuutettujen tekemät aloitteet ovat keskimäärin harvinaisempia, joskin alueiden välillä on näiden suh-

¹ Käytimme väliarvioinnissa termiä ”osallistuminen”, koska siinä tehtävänannon myötä painottuivat alueen osallistumisen rakenteet. Kirjoitamme tässä yhteydessä ”valtuutuksesta”, koska se vastaa paremmin englanninkielisen termin konnotaatioita.

teen merkittäviä eroja. Alueiden välillä on merkittäviä eroja tehtyjen valtuustoaloitteiden määrissä. Eräillä hyvinvointialueilla aloitteiden poikkeuksellisen suurta määrää valtuuston kokoon suhteutettuna selittää muutaman yksittäisen valtuutetun korkea aktiivisuus aloitteiden jättämisessä.

Suoran demokratian näkökulmasta hyvinvointialueuudistus on tuonut uusia rakenteita asukkaiden aktiivisuudelle. Alueet kehittivät ensimmäisellä valtuustokaudella asukkaiden kuulemisen menetelmiä päätöksenteon ja johtamisen tueksi eri tavoin. Kaikilla alueilla toimivat lakisääteiset nuorten, vammaisten ja ikääntyneiden vaikuttamistoimielimet. Joillakin hyvinvointialueilla on erillinen osallistumiseen ja osallisuuteen liittyvä toimielin, kuten osallisuus-, asiakkuus- ja/tai demokratiajohtokunta, -lautakunta tai -jaosto (Paananen ym. 2025). Hyvinvointialueiden asukkaille on myös luotu mahdollisuus hyvinvointialoitteiden tekemiseen. Alueet ovat perustaneet myös johtamisen tueksi useita asukas- ja sidosryhmäosallistumiseen erikoistuneita elimiä, kuten neuvottelukuntia, paneeleja ja foorumeita. Osallistumisen institutionalisoitumista on pyritty vahvistamaan alueilla osallisuussuunnitelmien ja -ohjelmien avulla (Paananen, Jäntti, ym. 2024).

Aluetasoisista vertailutietoa asukasosallistumisen rakenteista ja osallistumisaktiivisuudesta aiemmassa kuntapohjaisessa mallissa ja uudessa aluepohjaisessa mallissa ei ole olemassa. Asukkaiden suoralle vaikuttamistyölle on hyvinvointialueilla kuitenkin jo lakisääteisten velvoitteiden takia varsin todennäköisesti monipuolisempia rakenteita kuin kunnilla aiemmin. Toisaalta on huomattava, että valtiotasolla suoraan demokratiaan on vähemmän mahdollisuuksia kuin alue- tai kuntatasolla. Tässä mielessä hyvinvointialueuudistus ei välttämättä ole vahvistanut suoraa demokraattista valtuutusta rakenteellisesti uusista vaikutusmahdollisuuksista huolimatta. Asukkaiden suorasta osallistumisesta aluetason vaikutusmahdollisuuksiin ei myöskään ole olemassa kattavaa tutkimustietoa. Anekdotaalinen evidenssi osoittaa rakenteita käytettävän vielä melko vähäisesti. Viranhaltijoiden näkemyksen mukaan hyvinvointialueiden asukkaat eivät ole osallistuneet rakenteiden kautta laajalti, eivätkä käytetyt rakenteet ole saavuttaneet kaikkia väestöryhmiä (Peltonen ym. 2025). Asukkaat ovat

myös tehneet ja kannattaneet hyvinvointialoitteita vähänlaisesti (Sorsa & Haveri 2025).

Kuten heidän edustajiansakin tapauksessa, ei kansalaisten aktiivisuutta sotepe-asioissa kunta-, alue- ja valtiotasolla ole tutkittu eri toimijoita systemaattisesti vertaillen. Tämän takia hyvinvointialueuudistuksen vaikutuksia demokraattisen valtuutuksen laajuuteen edustuksellisten ja suoran osallistumisen rakenteiden ulkopuolella on mahdotonta arvioida.

Kokonaisuudessaan voidaan todeta, että hyvinvointialueuudistus on rakenteellisesti vahvistanut demokraattista valtuutusta. Päätöksenteko on laajalti siirtynyt korkeamman vaaliaktiivisuuden luonnehtimalle hallinnon tasolle ja uudelle päätöksenteon tasolle on luotu monipuolisia suoran vaikuttamisen rakenteita. Demokraattisen valtuutuksen käytännön tason kokonaisarvion tekeminen on kuitenkin nykytiedon valossa mahdotonta. Nykytiedon valossa on mahdollista, että valtuutus on vahvistunut. Hyvinvointialueiden tasolla valtuutus on ensimmäisinä vuosina vahvistunut vaaliaktiivisuuden ja edustajien aloiteaktiivisuuden osalta.

DEMOKRATIAN AUTENTTISUUS

Demokratian autenttisuus kuvaa päätöksenteon demokraattista laatua eli sitä, miten sisällöllistä (eikä vain muodollista), konkreettista (eikä vain symbolista) sekä harkitsevaa (eikä pakotettua, harkitsematonta, tms.) demokraattinen hallinta on. Autenttisuuden laajuuden arvioinnissa on mahdotonta tehdä tiukka erottelu rakenteellisten ja käytännöllisten piirteiden välillä, koska vasta käytännöt tekevät rakenteiden piirteet näiltä osin näkyväksi. Rakenteelliset piirteet tulee tässä tapauksessa huomioida lähinnä tunnistamalla päätöksenteon keskeiset tilat ja elimet. Varsinainen arviointi perustuu elinten käytännön toiminnan tarkasteluun.

Hyvinvointialueiden tapauksessa merkittävää on kokonaan uusien edustuksellisten toimielinten perustaminen ja muutokset sekä asukasosallisuuden integraatio päätöksentekoon. Monitasoisen hallinnon kontekstissa on lisäksi huomioitava valtiollisen ohjauksen ja kuntatason yhteistyön päätöksenteon rakenteet. Kuten edellä totesimme, eduskunnan ja valtioneuvoston sotepe-asioita koskevan päätöksenteon käytösten demokraattisuutta ei ole toistaiseksi tut-

kittu, minkä takia autenttisuuden arviointi on nykytiedon valossa hankalaa. Kuntien ja hyvinvointialueiden välinen yhteistyö taas on pääasiassa luonteeltaan lain velvoittamaa ja hallinnollista, minkä takia jätämme tämän tason tarkastelun arviomme ulkopuolelle. Keskitymme alla pääasiassa hyvinvointialueiden demokraattisen päätöksenteon autenttisuuden arviointiin.

Hyvinvointialueiden omaksuma toimitusjärjestelmä on poikennut merkittävästi kuntahallinnosta tutuista toimialakohtaisista ja toimivaltaisista lautakunnista. Valta on keskittynyt pääasiassa aluehallituksille ja -valtuustoille (Lajunen 2025). Aluevaltuustojen ja -hallitusten päätösvaltaa on vain harvoissa tapauksissa delegoitu muihin toimivaltaisiin toimielimiin, kuten lautakuntiin tai valiokuntiin. Tällaiset toimitusjärjestelmät ovat olleet pääasiallisesti demokraattista päätöksentekoa avustavia eli valvovia, neuvovia tai valmistelevia elimiä. Tässä mielessä hyvinvointialueiden toimitusjärjestelmää voidaan pitää kuntapohjaisen päätöksenteon rakenteita paremmin autenttisuutta edistävinä. Toisaalta joillain alueilla hallituksen ja valtuuston välinen työ on koettu jännitteiseksi ja osa valtuutetuista on kokenut valtuustot aluehallitusten ”kumileimasimiksi” (Peltonen ym. 2025). Aluehallitusten rooli on pääosin ollut odotettua vahvempi.

Alueet omaksuivat ensi vaiheessa melko laajoja toimitusjärjestelmät. Luottamushenkilöt kokivat avustavat toimitusjärjestelmät tarpeelliseksi demokraattisen harkinnan ja edustajien osallistumisen edistämiseksi, kun taas viranhaltijat kokivat laajan toimitusjärjestelmän pääosin tehottomaksi (Peltonen ym. 2025). Hyvinvointialueiden toiselle valtuustokaudelle siirryttäessä toimitusjärjestelmän määrää vähennettiin ja rakennetta tiivistettiin yhdistämällä elinten tehtäviä. Näillä muutoksilla on todennäköisesti ollut jonkinlaista vaikutusta demokratian autenttisuuteen, mutta nykytiedon valossa suuntaa on mahdollonta arvioida. Alueet ovat esittäneet rakenteen tiivistämisen yhdeksi keskeiseksi perusteluksi tehtävien ja vastuiden epäselvyydet. Mikäli tiivistäminen on kohdistunut rooleiltaan epäselvien ja vähäisiä vaikutusmahdollisuuksia tarjoavien elinten purkamiseen, niin siinä tapauksessa muutokset ovat voineet vahvistaa autenttisuutta. Mikäli taas tiivistäminen on johtanut siihen, että demokraattiseen keskusteluun ja harkintaan on entistä vähemmän paikkoja ja mahdollisuuksia, tar-

koittaa toimitusjärjestelmän muutos demokratian autenttisuuden heikentymistä.

Aluevaltuustot ja -hallitukset ovat vaihtelevissa määrin kokeneet olevansa riittävän informoituja harkitsevaan päätöksentekoon. Käsiteltävien asioiden suuri määrä, mittakaava ja monimutkaisuus sekä epäselvyydet niihin puuttumisen mahdollisuuksista alueiden toimivallan puitteissa on näkynyt osalla valtuutetuista kokemuksena heikoista vallankäytön mahdollisuuksista.

Odotukset valtuuston roolista ja vaikutusvallasta eivät ole nykyisessä järjestelmässä täysin täyttyneet ja aluevaltuutetut ovat osin pettyneet rooliinsa (ks. Paananen, Jäntti, ym. 2024). Moni valtuutettu on kokenut, että heidän osallistumisellaan on vähänlaisesti vaikutusta päätöksentekoon ja että päätökset tulevat tehdyksi valtuustoryhmien välillä jo valmistelun varhaisessa vaiheessa ilman ryhmien kaikkien jäsenten huomiointia. Valtuutettujen heikko informointi ja heikoksi koetut vaikutusmahdollisuudet ovat näkyneet myös valtuustoaloitteissa. Aloitteet ovat usein kohdistuneet alueiden päätöksenteon ulkopuolelle kohdistuneisiin asioihin tai johtaneet olemattomiin tai hyvin vähäisiin jatkotoimenpiteisiin (ks. Sorsa & Haveri 2025).

Myös suoran demokratian osalta autenttisuus näyttäytyy hyvinvointialueilla heikkona. Asukkaiden mahdollisuudet vaikuttaa päätöksentekoprosessiin lakisääteisissä vaikuttamistoimielimissä on koettu vähäisiksi ja tiedonkulku paikoin epäselväksi (Peltonen ym. 2025). Muun asukasosallisuuden integraatio alueiden päätöksentekoon on varsin heikkoa (Paananen ym. 2025). Vaikka moni hyvinvointialue on strategiassaan sitoutunut asukasosallistumisen edistämiseen päätöksenteossa, vakavia tai pysyviä käytännön toteutuksia ei tähän välttämättä vielä ole. Asukkaiden ja sidosryhmien osallisuuden päätöksentekoon integroinnin hankauskohdat liittyvät resursseihin, epäselviin rooleihin ja osallistumisen organisointitapaan (Peltonen ym. 2025).

Kokonaisuutena arvioiden voidaan sanoa, että hyvinvointialueuudistus on johtanut autenttisuudeltaan melko heikkoon demokratiaan alueitasolla. Vaikka alueiden toimitusjärjestelmät ovat pitäneet päätökset vaaleilla valittujen edustajien toimivallassa, ei vaaleilla valituille edustajille ole annettu riittävästi aikaa, mahdollisuuksia tai/ ja informaatiota demokraattiseen harkintaan.

Taulukko 1. Demokratian toteutuminen hyvinvointialueilla ensimmäisinä toimintavuosina.

Ulottuvuus	Toteutuminen hyvinvointialueilla	Vahvuudet	Heikkoudet
Ala	Matala	Päätöksenteon laaja-alaisuus suhteessa toimivaltaan Keskustelun laaja-alaisuus	Toimivallan rakenteelliset rajoitteet Taloudellinen riippuvuus valtiosta
Valtuutus	Keskitaso	Monipuoliset osallistumisen rakenteet Kasvava vaaliaktiivisuus alueilla	Matala vaaliaktiivisuus aluevaaleissa Vähäinen asukasosallistuminen
Autenttisuus	Matala	Edustuksellista demokratiaa tukeva toimielinrakenne	Päättäjien riittämätön informointi Epäselvä vastuunjako poliittisen ja hallinnollisen päätöksenteon välillä Asukasosallisuuden vähäinen integraatio päätöksentekoon

Asukkaille annettuja vaikuttamismahdollisuuksia taas ei ole integroitu muuhun päätöksentekoon.

JOHTOPÄÄTÖKSET

Hyvinvointialueuudistuksen seuraukset demokratialle ovat moninaisia. Yhtäältä uudistus on vahvistanut demokratiaa tuomalla päätöksenteon tiloja suoremman demokraattisen hallinnan piiriin, siirtämällä päätöksentekoa korkeamman vaaliaktiivisuuden valtuutuksen piiriin, luomalla uusia suoran osallistumisen rakenteita ja tuottamalla aiempaa paremmin demokraattista hallintaa tukevia toimielinrakenteita. Toisaalta uudistus on luonut hyvinvointialueista demokratian alan osalta rajatun sekä valtuutukseltaan ja autenttisuudeltaan ainakin toistaiseksi heikon päätöksenteon tason. Toimivaltaa on siirtynyt merkittävästi valtiotason hallinnolliseen ohjaukseen niin rakenteellisesti kuin käytännöllisesti. Valtiotason normiperustan ja ohjauksen demokraattisuudesta on tässä valossa tullut demokratian toteutumisen merkittävin kipupiste suomalaisissa sotepe-palveluissa.

Hyvinvointialueuudistuksen vaikutuksia demokratian toteutumiselle voidaan nykytiedon valossa arvioida melko rajallisesti monitasoisen hallinnon näkökulmasta. Demokraattisen hallinnan käytännöistä on kaikilla tasoilla vielä jокseenkin vähän tietoa. Hyvinvointialueuudistuksen vaikutusten arvioimiseksi täytyisi kyetä ver-

tailemaan demokraattisen hallinnan käytäntöjä nykymallissa ja aiemmassa mallissa. Nykyisen hyvinvointialuemallin ja aiemman kuntapohjaisen mallin demokraattisuutta täytyisi vertailla alueitasolla huomioiden niin kuntien, alueiden ja valtion toimivallat ja toiminta kuin kaikki demokratian ulottuvuudet. Uudenmaan erityisratkaisun huomiointi vaatii tutkimusasetelmalta tätäkin enemmän.

Nykytiedon valossa selkein arvio demokratian toteutumisesta voidaan antaa hyvinvointialueiden tasolla. Käytämme arvioissa kolmipor-taista asteikkoa. Matala aste kertoo sekä rakenteiden että käytäntöjen demokraattisuuden suppeudesta. Keskitasoinen aste kertoo joko rakenteiden tai käytäntöjen demokraattisuuden laajuudesta, kun taas korkea aste vaatii molemmilta laajuutta. Arvioimme demokratian toteutumisen asteen olevan kokonaisuudessaan melko matala (ks. Taulukko 1). Demokratian ala on alueilla huomattavan suppea valtiotason ohjauksen, alueiden rahoitusmallin ja palveluita koskevan sääntelyn puristuksissa. Toimivallan alaa käytetään laajalti hyväksi niin päätöksenteossa kuin keskustelussakin, mutta tiukan talousohjauksen takia myös päätöksenteon ala on jäänyt toimivallan antamaa liikkumavaraa suppeammaksi. Valtuutuksen osalta demokratia toteutuu keskitasoisesti monipuolisempien osallistumisen rakenteiden ja kohenevan vaaliaktiivisuuden johdosta. Käytännössä valtuutusta heikentää vielä jокseenkin vähäinen vaaliaktiivisuus aluevaa-

leissa ja asukasosallistumisen todennäköinen vähäisyys. Autenttisuuden osalta aste jää hyvin matalaksi. Kokemukset päätöksenteon kumileimasinmaisuudesta ovat yleisiä ja aikaa ja informaatiota päätöksentekoon koetaan olleen vähänlaisesti. Toimielinrakenteet tukevat päätöksenteon edustuksellisuutta, mutta asukasosallistumista ei vielä ole integroitu päätöksentekoon.

Yksi hyvinvointialueuudistuksen keskeisiä tavoitteita oli laajentaa sotepe-palveluiden rahoitus pohjaa. Aiemmassa kuntapohjaisessa mallissa jopa yksittäiset hoitopäätökset saattoivat ajaa kunnat talousvaikeuksiin, ja sen myötä kaventaa merkittävästi demokraattisen päätöksenteon mahdollisuuksia kunnissa. Hyvinvointialueuudistusta voidaan tässä valossa tulkita pyrkimyksenä vahvistaa sotepe-palveluiden demokraattisen hallinnan autenttisuutta. Nykytiedon valossa voidaan arvioida, että hyvinvointialueuudistus ei ole onnistunut vahvistamaan autenttisuutta ainakaan alkuvaiheessa. Palveluiden normiperusta, alueiden taloudellinen riippuvuus valtiosta ja valtion tiukka talousohjaus ovat johtaneet varsin heikkoon autenttisuuteen aluetasolla. Heikkoa autenttisuutta voidaan pitää merkittävänä uhkana demokratialle. Kokemus päätöksenteon kumileimasinmaisuudesta ja kuulemisesta ilman kuuntelemista voi johtaa pettymyksiin demokratian tarjoamia vaikutusmahdollisuuksia kohtaan, mikä voi edelleen lisätä epädemokraattisten hallintatapojen suosiota.

On huomattava, että uudistettu järjestelmä on toiminut vasta muutaman vuoden ajan. Esimerkiksi demokratian autenttisuutta on vahvistettu alueilla toimielinrakenteita uudistamalla. Vähäinen vaaliaktiivisuus ja asukasosallistuminen voivat nekin kertoa enemmän aluetason päätöksenteon uutuudesta ja tuntemattomuudesta kuin heikosta valtuutuksesta. Tässä valossa on hyvinkin mahdollista, että demokratian toteutumisen aste tulee jatkossa nousemaan hyvinvointialueilla. Selvää kuitenkin on, että hyvinvointialueiden demokraattisen hallinnan ala on rakenteellisesti hyvin suppea. Suomen sotepe-palveluista päätetään aiempaa enemmän valtiotasolla. Siksi demokratian toteutumisen arviointi vaatii nykymallissa ensisijaisesti valtiotason toiminnan arviointia.

Valtiotason arviointiin ei näkemyksemme mukaan ole kirjoitushetkellä riittävän kattavaa

tietopohjaa, vaan arvion tekeminen vaatii jatkotutkimusta. Niin sotepe-palveluiden normiperustan ja hyvinvointialueiden ohjauksen rakenteellisia piirteitä, ohjauksen käytäntöjä, kansalaisten ja heidän edustajiensa aktiivisuutta sotepe-palveluita koskevissa asioissa sekä päätöksenteon konkreettisuutta ja harkitsevuutta täytyisi tarkastella kattavasti arvion tekemiseksi. Aiemman tiedon valossa on syytä olettaa, että valtiotason toimintaan sisältyy ainakin joitain demokratian toteutumisen kannalta ongelmallisia piirteitä. Esimerkiksi hyvinvointialueuudistuksen väliarvioinnin valossa valtiotason ohjausta ei voida pitää eri ministeriöiden toimintatapojen ja ohjauksessa käytetyn tietopohjan valossa johdonmukaisena tai harkitsevana (Haveri 2025). Ohjaukseen sisältyy myös demokratian näkökulmasta selkeitä rakenteellisia ongelmia. Esimerkiksi talousvaikeuksiin ajautuneiden alueiden ongelmien ratkaisukeinot ministeriöiden ohjauksessa ovat varsin epäselviä.

LÄHTEET

- Dryzek, John S (1996). *Democracy in capitalist times: ideals, limits, and struggles*. New York: Oxford University Press.
- Haveri, Arto (2025). Hyvinvointialueiden kansallinen ohjaus. Teoksessa Haveri, Arto ym., *Hyvinvointialueuudistuksen väliarviointi* (s. 93–100). Helsinki: Valtioneuvosto.
- Haveri, Arto & Jalonen, Harri & Keskimäki, Ilmo & Saari, Juho & Tynkkynen, Liina-Kaisa & Pekurinen, Markku & Kortelainen, Mika & Lyytikäinen, Teemu & Ristikari, Tiina & Sorsa, Ville-Pekka. 2025. *Hyvinvointialueuudistuksen väliarviointi*. Valtioneuvoston julkaisuja 2025:109. Helsinki: Valtioneuvosto. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/11111/13288>.
- Jalonen, Harri, Laasanen, Miia, Rantamäki, Aino & Salminen, Jaana (toim.) (2025). *Kuntien ja hyvinvointialueiden yhdyspinnat – palveluita yhteistyössä kansalaisten parhaaksi*. Tutkimusjulkaisu-sarjan julkaisu 127. Helsinki: Kunnallisan kehittämissäätiö. <https://kaks.fi/julkaisut/kuntien-ja-hyvinvointialueiden-yhdyspinnat-palveluita-yhteistyossa-kansalaisten-parhaaksi/>.
- Lajunen, Santeri (2025). Aluedemokratia ja lauta-kuntainstituution uudelleenmäärittely – vertailu hyvinvointialueiden lautakunnista ja toimielinmalleista. *Hallinnon Tutkimus*, 44(2).

- Mutanen, Anu (2023). The Finnish Constitutional Doctrine on Regional Self-Government. Teoksessa Pekkola, Elias, Johanson, Jan-Erik & Mykkänen, Mikko (toim.), *Finnish Public Administration: Nordic Public Space and Agency* (s. 143–158). Cham: Springer International Publishing.
- Paananen, Henna & Heikkilä, Matias & Jäntti, Anni & Haveri, Arto (2024). *Hyvinvointialueiden aluevaltuustojen rooli aluevaltuutettujen näkökulmasta*. Policy Brief. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan artikkelisarja 2024:12. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.
- Paananen, Henna & Jäntti, Anni & Haveri, Arto (2025). *Hyvinvointialueet ja kunnat osana monitasoista hallintojärjestelmää. Hyvinvointialueiden ja kuntien välinen suhde, johtaminen ja ohjaus (HALKO) -hankkeen loppuraportti*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2025:6. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.
- Paananen, Henna & Jäntti, Anni & Haveri, Arto & Sinervo, Lotta-Maria & Sinkkonen, Johanna (2024). *Havaintoja hyvinvointialueiden toiminnan käynnistymisestä ja suhteesta kuntiin: HALKO-hankkeen väliraportti*. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2024:27. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.
- Peltonen, Susanna & Korhonen, Ester & Rissanen, Antti & Ylittervo, Oskari & Leskelä, Riikka-Leena & Salomaa, Jari (2025). *Mitä demokratia maksaa hyvinvointialueilla? Välitarkastelu kustannuksista ja päätöksenteon rakenteista*. Sitran selvityksiä 245. Helsinki: Sitra.
- Sorsa, Ville-Pekka & Haveri, Arto (2025). *Hyvinvointialueiden hallintorakenne*. Teoksessa Haveri, Arto ym., *Hyvinvointialueuudistuksen väliarviointi* (s. 82–91). Helsinki: Valtioneuvosto.
- Tynkkynen, Liina-Kaisa & Paatela, Satu & Aalto, Anna-Mari & Keskimäki, Ilmo & Nykänen, Eeva & Peltola, Mikko & Sinervo, Timo & Tammi, Tuukka & Viita-aho, Marjaana (2025). *Tilannekuvia hyvinvointialueilta: muutokset palvelujärjestelmässä sote-uudistuksen alkuvuosina*. Raportti 3/2025. Helsinki: Terveystieteiden tutkimuskeskus THL.