

MITÄ DEMOKRATIA MAKSAA HYVINVOINTIALUEILLA?

Välitarkastelu kustannuksista ja päätöksenteon rakenteista

**Susanna Peltonen, Ester Korhonen, Antti Rissanen,
Oskari Ylitervo, Riikka-Leena Leskelä ja Jari Salomaa**



© Sitra 2025

Sitran selvityksiä 245

**Mitä demokratia maksaa hyvinvointialueilla? –
Välitarkastelu kustannuksista ja päätöksenteon
rakenteista**

Kirjoittajat

Nordic Healthcare Group Oy: Susanna Peltonen,
Ester Korhonen, Antti Rissanen, Oskari Ylittervo,
Riikka-Leena Leskelä ja Jari Salomaa

Sitra: Elina Eerola, Hannu-Pekka Ikäheimo,
Joonas Leppänen, Krista Takkinen

Valtiovarainministeriö: Markku Mölläri,
Ville-Veikko Ahonen

Kuvat: Nordic Healthcare Group Oy ja Grano Oy

Kansikuva: Topias Dean

Taitto: Grano Oy

2. korjattu painos

ISBN 978-952-347-413-0 (PDF) www.sitra.fi

ISSN 1796-7112 verkkojulkaisu

SITRAN SELVITYKSIÄ -sarjassa julkaistaan Sitran
tulevaisuustyön ja kokeilujen tuloksia.

Sisällys

Esipuhe	4
Tiivistelmä	5
Sammanfattning	6
Summary	8
1. Hyvinvointialueiden ensimmäinen valtuuskausi lähenee loppuaan	10
Osallistumisen rakenteita täytyy arvioida uudelleen	10
Tutkimuskysymykset	11
2. Hyvinvointialueet pyrkivät riittävään tehokkuuteen ja demokraattisuuteen	13
Tiivis toimielinrakenne toimivaksi koetun päätöksenteon taustalla	13
Monella alueella muutoksia toimielinrakenteeseen	22
Demokratian kustannukset vain pieni osa hyvinvointialueiden kokonaiskuluista	25
Toimielinten roolit etsivät vielä suuntaansa	29
Toimiva yhteistyö viranhaltijoiden ja päätöksentekijöiden välillä hakee muotoaan	32
Asukasosallistumisen kytkemistä päätöksentekoon on parannettava	33
Lakisääteiset vaikuttamistoimielimet pyrkivät turvaamaan asukasosallistumista	37
3. Johtopäätökset	41
Toimielinrakenteen tiivistäminen on keskeinen keino tehostaa päätöksentekoa	41
Päätöksenteon nopeuttamisella ei välttämättä saavuteta merkittäviä säästöjä	42
Asukasosallistumisen vaikuttavuutta pidetään tärkeänä, mutta työvälineet sen tarkasteluun puuttuvat	44
4. Suositukset	48
Lopuksi	50
Lähteet	52
Liite 1: Selvityksen aineisto	53

Esipuhe

Hyvinvointialueuudistusta on luonnehdittu Suomen historian suurimmaksi hallintouudistukseksi. Sitran demokratiatyössä olemme halunneet pitää esillä, että kyseessä on myös lähi-historiamme suurin demokratia uudistus. Hyvinvointialue ei ole toimiala, vaan uusi demokratian taso, jolla asukkaat osallistuvat päätöksentekoon vaaleissa ja myös vaalien välillä. Tämä todetaan selväsanaisesti hyvinvointialuelain ensimmäisessä pykälässä.

Kyselytutkimusten mukaan terveydenhoidon ja vanhustenhoidon tilanne ovat suomalaisia eniten huolestuttavia aiheita (esim. E2 2024). Julkisten terveyspalveluiden turvaaminen on myös tärkein aihe, johon kansalaiset haluaisivat itse vaikuttaa (esim. Sitra 2022). On siis selvää, että hyvinvointialueiden demokraattiseen päätöksentekoon kohdistuu erittäin suuret odotukset samalla kun säästöpainet tulevat leimaamaan myös tulevia vuosia.

Me Sitrassa uskomme, että fiksu ja oikea-aikainen asukkaiden osallistaminen helpottaa vaikeidenkin päätösten tekemistä ja etenkin toimeenpanoa. Se myös auttaa rakentamaan luottamusta aikana, jolloin yhteiskunnallinen liima rakoilee. Siksi olemme rahoittaneet demokratiakokeiluja hyvinvointialueilla vuosien 2023–2024 aikana, ja jatkamme Sitran ohjelmatoiminnassa asukaspaneelien ja Polis-osallistumisalustan levittämistä ja juurruttamista hyvinvointialueille myös tulevina vuosina.

Kaikilla hyvilläkin asioilla on kuitenkin hintalappu, eikä priorisointia pääsee karkuun. Tässä selvityksessä tehdään välitarkastelua hyvinvointialueiden demokraattisen päätöksenteon kustannuksista ja rakenteiden toimivuudesta niiden ensimmäisen puolentoista vuoden toiminnan osalta.

Hyvinvointialueiden taloutta ei pelasteta demokratiakustannuksista säästämällä, mutta panoksia oikein kohdistamalla ja rakenteita uudistamalla on mahdollista parantaa sekä päätöksenteon prosessien että lopputulosten hyväksyttävyyttä. Tarvitsemme keinoja rakentaa luottamusta ja toimivat demokraattiset rakenteet ovat siihen keskeinen ratkaisu toimivien palveluiden ohella.

Hyvinvointialueiden täytyy pystyä rakentamaan uudelle demokratian tasolle myös elinvoimainen aluedemokratia. Niukat resurssit tulisi käyttää kaikkein vaikuttavimpiin osallistumisen menetelmiin. Toivomme, että tämän selvityksen löydökset vievät omalta osaltaan tätä tärkeää työtä eteenpäin.

27.2.2025

Hannu-Pekka Ikäheimo

Demokratiainnovaatiot-ohjelman johtaja, Sitra

Tiivistelmä

Vuoden 2023 alussa voimaan tullut sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus muodosti hyvinvointialueille uuden hallintorakenteen, jossa sosiaali- ja terveyspalveluita sekä pelastustoimea koskeva päätöksentekovalta jakautui luottamushenkilöiden, viranhaltijoiden, asukkaiden ja valtionhallinnon välillä. Hyvinvointialueiden ollessa toiminnassa vajaa kaksi vuotta, on hyvä hetki arvioida, miten päätöksentekojärjestelmä ja sen osallistamisen rakenteet ovat toimineet. Selvityksen tarkasteluajanjakso on 1.1.2023–30.6.2024.

Selvityksen tavoitteena on tuottaa tietoa siitä, miten hyvinvointialueet tasapainoilevat päätöksenteon tehokkuuden ja demokraattisuuden välillä. Lisäksi selvitys pyrkii tunnistamaan keinoja, jotka parantavat alueiden päätöksenteon toimivuutta ja vähentävät kustannuksia vaarantamatta riittävää aluedemokratiaa. Aineistona ovat hyvinvointialueiden julkisista lähteistä ja tietopyynnöillä saadut päätöksentekoon liittyvät kustannukset sekä luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden haastattelut.

Hyvinvointialueiden toimielinrakenteet ja päätöksentekoprosessit poikkeavat merkittävästi aiemmista kunta- ja kuntayhtymätason malleista. Selvityksessä tehtyjen haastattelujen perusteella nykyinen toimielinrakenne koetaan keskimääräistä toimivammaksi alueilla, joilla on ollut kuntayhtymä- tai muuta yhteistä valmistelutaustaa. Näillä hyvinvointialueilla rakenteet ja toimintamallit muistuttivat usein jo valmiiksi hyvinvointialuetasosta järjestäytymistä, mikä on helpottanut siirtymää.

Keskeinen haaste uudessa toimielinrakenteessa on ollut löytää tasapaino tehokkuuden ja demokraattisuuden välillä. Päätöksentekoon osallistuvien toimielinten määrät vaihtelevat alueittain. Alueilla, joissa toimielimiä on keskimääräistä vähemmän, ollaan useammin tyytyväisiä päätöksenteon tehokkuuteen ja toimivuuteen.

Osa hyvinvointialueiden luottamushenkilöistä kuitenkin kokee, että aluevaltuustojen vaikutusmahdollisuudet jäävät usein aluehallituksen tai viranhaltijoiden päätöksenteon varjoon. Taustalla on osaltaan valtuutettujen epätietoisuus siitä, minkä tason asioista valtuuston tulisi päättää. Valtuutettujen tyytyväisyyteen vaikuttaa myös se, miten avoimesti asioista alueella tiedotetaan sekä se, miten päätösvaltaa on jaettu aluevaltuustolta ja -hallitukselta hyvinvointialueen muille toimielimille, kuten lautakunnille ja jaostoilille.

Asukasosallistumisen menetelmät, kuten asukasillat, -raadit ja -kyselyt, hakevat hyvinvointialueilla yhä muotoaan. Useat haastatellut luottamushenkilöt ja viranhaltijat pitivät niiden vaikutusta alueiden päätöksentekoon vähäisenä. Lisäksi asukasosallistumiseen liittyvä resursointi ja toiminnan edistämisen mahdollisuudet vaihtelivat hyvinvointialueittain. Haastatteluissa toivottiin, että asukasosallistumisen menetelmiä kehitettäisiin tulevilla valtuuskausilla nykyistä enemmän.

Demokratian kustannuksia arvioitiin pääosin valtuutetuille maksettujen korvausten, kuten kuten kokous- ja vuosipalkkioiden sekä muiden toimielinrakenteeseen kiinteästi liittyvien kulujen kautta. Kokonaiskuluissa oli eroja alueiden välillä. Niin sanotun demokratiabudjetin osuus hyvinvointialueen kaikista toimintamenoista on kuitenkin pieni.

Selvityksen suositukset keskittyvät hyvinvointialueiden toimielinrakenteiden ja asukasosallistumisen kehittämiseen. Toimielinrakennetta suositellaan kevennettäväksi ja päätösvaltaa jaettavaksi selkeämmin luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden kesken, jotta päätöksenteko tehostuu ja demokraattinen osallistuminen vahvistuu. Asukasosallistumiseen liittyen suositellaan mittariston luomista menetelmien vaikuttavuuden arvioimiseksi sekä aktiivisen yhteistyöverkoston perustamista menetelmien kehittämiseen ja hyvien käytäntöjen jakamiseen. Lisäksi hyvinvointialueiden tulee määritellä monipuolinen mutta selkeä osallistumismenetelmien kokonaisuus, joka tukee asukkaiden vaikutusmahdollisuuksia päätöksentekoon ja palveluiden kehittämiseen.

Sammanfattning

Social- och hälsovårdsreformen, som trädde i kraft i början av 2023, skapade en ny förvaltningsstruktur för välfärdsområdena, där beslutanderätten för social- och hälsovårds-tjänster och räddningstjänster delas mellan förtroendevalda, tjänstemän, invånare och statsförvaltningen. De nya välfärdsområdena har nu funnits i knappt två år, och det är ett bra tillfälle att utvärdera hur systemet för beslutsfattande och dess strukturer för delaktighet har fungerat. Utredningsperioden avser 1.1.2023–30.6.2024.

Syftet med utredningen är att tillhandahålla information om hur välfärdsområdena har skapat en balans mellan effektivt och demokratiskt beslutsfattande. Dessutom vill man med hjälp av utredningen identifiera metoder för att förbättra beslutsfattandet i välfärdsområdena och minska kostnaderna utan att riskera en adekvat demokrati inom områdena. Materialet består av kostnadsuppgifter kopplade till beslutsfattandet i välfärdsområdena som inhämtats från offentliga källor och genom begäran om information, samt intervjuer med förtroendevalda och tjänsteinnehavare.

Välfärdsområdenas institutionella struktur och beslutsprocesser skiljer sig avsevärt från tidigare modeller på kommun- och samkommunnivå. Enligt intervjuerna som hållits under utredningen uppfattas den nuvarande institutionella strukturen som mer välfungerande än genomsnittet i de områden som har tidigare erfarenhet av samkommuner eller annan gemensam förberedelsebakgrund. I de här välfärdsområdena var strukturerna och verksamhetsmodellerna ofta väldigt lika den organisation som redan fanns på välfärdsområdesnivå, vilket har underlättat övergången.

Den största utmaningen i den nya institutionella strukturen har varit att hitta en balans mellan effektivitet och demokrati. Antalet institutioner som deltar i beslutsfattandet varierar efter område. I de områden där antalet institutioner är färre än genomsnittet är man mer tillfreds med hur beslutsfattandet fungerar och dess effektivitet.

En del av de förtroendevalda i välfärdsområdena upplever ändå att välfärdsområdesfullmäktiges möjlighet att påverka överskuggas av välfärdsområdesstyrelsens eller tjänsteinnehavarnas beslutsfattande. Det handlar delvis om en osäkerhet bland de förtroendevalda över vilka frågor som fullmäktige bör fatta beslut om. De förtroendevaldas tillfredsställelse påverkas även av hur öppet frågorna kommuniceras i välfärdsområdet och hur beslutsfattandet har fördelats mellan välfärdsområdesfullmäktige, välfärdsområdesstyrelsen och andra institutioner inom välfärdsområdet, till exempel nämnder och delegationer.

Förfarandena för invånarnas deltagande, som medborgarkvällar, medborgarråd och undersökningar, håller fortfarande på att utformas i välfärdsområdena. Många av de intervjuade förtroendevalda och tjänsteinnehavarna ansåg att deras påverkan på beslutsfattandet i området var liten. Dessutom fanns det variationer mellan välfärdsområdenas resursfördelning och möjligheter till verksamhetsfrämjande åtgärder relaterade till invånardeltagandet. I intervjuerna uttrycktes en önskan om att förfarandena för invånardeltagande skulle utvecklas ytterligare under kommande mandatperioder.

Demokratins kostnader bedömdes huvudsakligen utifrån utbetalda ersättningar till förtroendevalda, till exempel mötesarvoden och årslön, och andra fasta utgifter kopplade till den institutionella strukturen. De totala kostnaderna varierade mellan områdena. Den så kallade demokratibudgeten utgör dock endast en liten del av välfärdsområdenas totala verksamhetsutgifter.

Utredningens rekommendationer fokuserar på utvecklingen av de institutionella strukturerna och invånardeltagandet i välfärdsområdena. Den institutionella strukturen bör förenklas och beslutsfattandet fördelas på ett tydligare sätt mellan förtroendevalda och tjänsteinnehavare, så att beslutsfattandet effektiviseras och det demokratiska deltagandet stärks. När det gäller invånardeltagandet rekommenderar utredningen att man skapar ett mätinstrument för att bedöma metodernas effektivitet och ett aktivt samarbetsnätverk för att utveckla metoder och utbyta god praxis. Dessutom bör välfärdsområdena utforma en mångsidig men tydlig helhet av metoder för deltagande som stöder medborgarnas möjligheter att påverka beslutsfattandet och utvecklingen av tjänster.

Summary

The health and social services reform that came into effect at the beginning of 2023, created a new governance structure for the welfare regions, with decision-making power for social and health services and emergency services shared between elected representatives, officials, residents and the state administration. As the wellbeing services counties have now operated for nearly two years, it is an opportune time to assess how the decision-making system and its participatory structures have functioned. This report examines the period from 1 January 2023 to 30 June 2024.

The aim of this study is to provide information about how the wellbeing services counties balance efficient decision-making and democracy. The report also seeks to identify measures to improve regional decision-making while reducing costs, without compromising regional democracy. The report includes data concerning the costs of decision-making in the wellbeing services counties. Data was collected from publicly available sources, through requests for information and interviews with elected officials and public servants.

The governance structures and decision-making processes of the wellbeing services counties differ significantly from the previous municipal and joint municipal authority models. According to the interviews conducted for this study, the current governance structure is perceived as more functional than average in regions that had prior experience with joint municipal authorities or other forms of collaborative preparation. In these wellbeing services counties, the existing structures and operating models already resembled the organisational framework of the wellbeing services counties, which has facilitated a smoother transition.

A key challenge in the new governance structure has been finding a balance between efficiency and democracy. The number of decision-making bodies varies across regions. In regions with fewer governing bodies, there is generally greater satisfaction with the efficiency and functioning of decision-making.

However, some elected officials feel that the influence of county councils is often overshadowed by the decision-making power of the county executive or local government officials. This is partly due to the council members' uncertainty about which issues fall under their jurisdiction. Their satisfaction is also influenced by transparency of communication, and how the decision-making power is distributed from the county council and executive to other governance bodies such as committees and sub-committees.

Resident participation methods – such as public meetings, citizen panels and surveys – are still evolving in the wellbeing services counties. Many of the interviewed elected representatives and local government officials perceived that their impact on decision-making was minimal. The resources allocated for resident participation and the means to promote engagement also varied across the wellbeing services counties. The interviewees expressed a desire for these participation methods to be further developed in future council terms.

The costs of democracy were primarily assessed through compensation paid to the elected officials, such as meeting fees and annual allowances, as well as other costs directly tied to governance structures. The overall costs varied between regions. However, the so-called democracy budget represents only a fraction of the total operating expenses of the wellbeing services counties.

The recommendations of the study focus on improving the governance structures and resident participation in the wellbeing services counties. It is recommended that the governance structures should be streamlined, and that the decision-making authority should be more clearly distributed between the elected representatives and local government officials to enhance its efficiency while strengthening democratic participation. Regarding resident participation, it is recommended that a set of metrics should be established to assess the effectiveness of the participation methods, along with creating an active cooperation network for developing these methods and sharing best practices. Furthermore, the wellbeing services counties should define a diverse yet clear framework for the participatory methods that supports the residents' ability to influence decision-making and service development.

1. Hyvinvointialueiden ensimmäinen valtuuskausi lähenee loppuaan

Hyvinvointialueuudistus on tuonut mukanaan uusia haasteita ja mahdollisuuksia julkiseen päätöksentekoon ja asukasosallistumisen hyödyntämiseen. Hyvinvointialueiden uusi moniportainen päätöksentekojärjestelmä ja laaja toimielinrakenne edellyttävät päätöksentekorakenteiden ja toimintatapojen kriittistä arviointia. Selkeät vastuunjaot, tehokkaat osallistumismenetelmät ja jatkuva kehitystyö ovat avainasemassa toimivan aluedemokratian vahvistamisessa.

Osallistumisen rakenteita täytyy arvioida uudelleen

Suomen itsenäisyyden ajan suurin hallinto-uudistus siirsi sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisvastuun uusille hyvinvointialueille ja Helsingin kaupungille vuoden 2023 alusta. Uudessa hallintorakenteessa päätöksentekovalta jakautuu luottamushenkilöiden, viranhaltijoiden, asukkaiden ja valtionhallinnon välillä. Uusi rakenne tarkoittaa myös sitä, että päätöksentekojärjestelmää ja sen osallistamisen rakenteita täytyy arvioida uusilla tavoilla.

Merkittävin ero kuntatasoiseen päätöksentekoon verrattuna on, että hyvinvointialueilla päätöksentekoa ja vastuita on hajautettu aiempaa useammalle luottamushenkilöistä koostuvalle toimielimelle. Lisäksi toimielinten ja viranhaltijoiden päätökset koskevat aiempaan verrattuna laajempia alueita ja väestöpohjaa. Merkittävä muutos on myös se, että valtio rahoittaa hyvinvointialueiden toiminnan.

Hyvinvointialueiden päätöksenteosta vastaavista toimielimistä säädetään hyvinvointialueissa. Toimielimille asetettu vähimmäismäärä on seitsemän ja kaksikielillä alueilla kahdeksan. Hyvinvointialuelain mukaan jokaisella hyvinvointialueella tulee olla aluevaltuusto, aluehallitus, tarkastuslautakunta ja vaalilautakunta.” Kaksikielisillä hyvinvointialueilla tulee olla myös kansalliskielilautakunta ja hyvinvointialueella, johon kuuluu saamelaiden kotiseutualueeseen kuuluva kunta, tulee olla saamen kielen lautakunta. Tämän lisäksi hyvinvointialuelaki määrää hyvinvointialueen lakisääteisistä vaikuttamistoimielimistä, joiden tarkoituksena on hyvinvointialueen nuorten, ikääntyneiden sekä vammaisten henkilöiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien turvaaminen.

Muita päätöksentekoon osallistuviin toimielimiin liittyviä vaatimuksia hyvinvointialuelaki tai muut lait eivät aseta. Tämän vuoksi toimielinrakenteet ja päätöksentekoprosessit hyvinvointialueiden välillä eroavat: toimielinten lukumäärä vaihtelee alueilla kymmenen ja yli kahdenkymmenen välillä.

Keskimääräisesti toimieliimiä alueilla on 15. Kunkin hyvinvointialueen toimieliinrakenne on kuvattu hyvinvointialueen hallinto-säännössä.

Kevään 2025 aluevaalien lähestyessä julkisessa keskustelussa ja tämän selvityksen haastatteluissa on noussut esiin se, että moni hyvinvointialue arvioi parhaillaan oman toimieliinrakenteensa tarkoituksenmukaisuutta. Arviointi kohdistuu erityisesti päätöksenteon integraation eli toimieliinten, virkajohdon ja osallistumisen menetelmien yhteistyön toimivuuteen. Monella hyvinvointialueella käydään paraikaa keskustelua siitä, ovatko kaikki nykyiset toimieliimet päätöksentekoprosessin kannalta tarpeellisia. Lisäksi keskustelua on herättänyt päätöksentekojärjestelmän moniportaisuus; ennen kaikkea aluehallituksen, aluevaltuuston ja virkajohdon välisestä johtajuudesta sopiminen.

Moniportaisen päätöksentekomallin käytännön haasteet ovat näkyneet alueilla muun muassa epäselvyyksinä eri toimieliinten rooleissa sekä vaikutusmahdollisuuksissa ja -toiveissa osana strategista päätöksentekoa. Lisäksi hyvinvointialueiden vaikea taloustilanne perustelee tarvetta tarkastella toimieliinrakenteen ja laajemmin koko aluedemokratian toteuttamiseen liittyviä kustannuksia.

Hyvinvointialuelain mukaisesti aluevaltuusto vastaa asukasosallistumisen toteuttamisesta hyvinvointialueella. Lain mukaisesti hyvinvointialueen asukkaille tulee taata monipuoliset ja vaikuttavat asukasosallistumisen menetelmät. Aiemminkin asukkaat ovat voineet vaikuttaa sosiaali- ja terveyspalveluihin esimerkiksi kunnallisten aloitteiden, kansalaisraatien ja mielipidekyselyjen kautta.

Hyvinvointialueet tarjoavat mahdollisuuden luoda entistä yhtenäisempiä ja laajempia osallistumisen malleja, jotka ulottuvat paikallista tasoa laajemmalle. Tämän vuoksi on tärkeää tarkastella ja vertailla, kuinka hyvinvointialueet ovat ryhtyneet toteuttamaan asukasosallistumista ja mitä menetelmiä sen toteuttamiseksi on otettu käyttöön.

Tässä selvityksessä hyvinvointialueiden toimieliinrakennetta, päätöksentekoprosesseja sekä asukasosallistumisen keinoja analysoidaan määrällisellä ja laadullisella aineistolla. Selvityksessä tarkastellaan kaikkia Manner-Suomen hyvinvointialueita ja Helsingin kaupunkia. Lisäksi jokaiselta viideltä sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyöalueelta (YTA) on valittu yksi hyvinvointialue sekä Helsingin kaupunki laajempaan tarkasteluun asukasosallistumisen menetelmien ja vaikuttamistoimieliinten osalta. Alueet ovat Pirkanmaan, Lapin, Pohjois-Pohjanmaan, Pohjois-Savon, Pohjanmaan ja Etelä-Karjalan hyvinvointialue.

Tutkimuskysymykset

Hyvinvointialueiden luottamushenkilön mahdollisuuksia vaikuttaa päätöksentekoon tarkasteltiin seuraavien kysymysten kautta:

- Millainen toimieliinrakenne hyvinvointialueella on ja missä määrin se mahdollistaa hyvinvointialueen luottamushenkilöiden vaikuttamisen eri toimieliimissä?
- Tehdäänkö päätökset oikeassa paikassa ja oikea-aikaisesti?
- Mikä olisi hallinnollisesti tehokasta, mutta kuitenkin demokraattista?

Asukasosallistumisen vaikutuksia hyvinvointialueen päätöksentekoon tarkasteltiin seuraavien kysymysten kautta:

- Mitkä ovat monipuolisia ja vaikuttavia asukasosallistumisen menetelmiä?
- Miten aluevaltuutetut saisivat parhaalla mahdollisella tavalla käyttöönsä valmistelijoiden asiantuntijatiedon ja asukkaiden kokemuspohjaisen tiedon, jotta he voisivat tehdä näiden perusteella omaan arvopohjaansa perustuvia päätöksiä?

Selvityksessä asukasosallistumisella tarkoitetaan hyvinvointialuelain 29 pykälän mainittuja *asukkaiden* osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia, jotka on kytketty päätöksentekoon. Selvityksessä tarkastelusta on

rajattu pois *asiakasosallistuminen*, eli sosi-aali- ja terveyspalveluihin liittyvä asiakkaiden osallistaminen.

Lisäksi selvityksessä kartoitettiin hyvinvointialueiden toimielinrakenteen kustannuksia vastaten seuraaviin kysymyksiin:

- Paljonko demokratia maksaa yhtä asukasta kohden verrattuna asukaslukuun?
- Mikä on alueen demokratiabudjetti suhteessa hyvinvointialueen koko budjettiin?
- Voidaanko suosittaa joistakin nykyisistä toimielinrakenteista luopumista tehokkuuden lisäämiseksi? Toisin sanoen, miten tehokas päätöksenteko ja riittävä aluedemokratia voivat toteutua yhdessä?

2. Hyvinvointialueet pyrkivät riittävään tehokkuuteen ja demokraattisuuteen

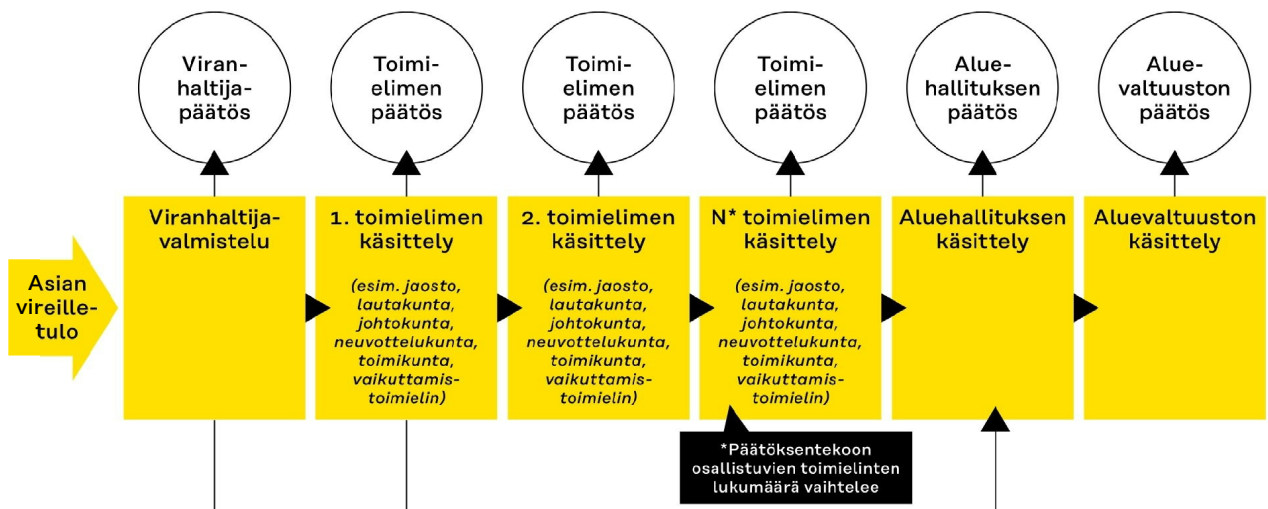
Hyvinvointialueiden toimielinrakenne ja päätöksentekoprosessit vaikuttavat aluedemokratian kustannuksiin sekä luottamushenkilöiden ja asukkaiden vaikutusmahdollisuuksiin. Nykyinen toimielinrakenne on monella alueella raskas. Sen keventämisellä voitaisiin lisätä päätöksenteon tehokkuutta. Samaan aikaan on keskeistä, että hyvinvointialueen toiminnassa kuuluu asukkaiden ääni.

Tiivis toimielinrakenne toimivaksi koetun päätöksenteon taustalla

Hyvinvointialuelain pykälässä 35 määritellään hyvinvointialueen lakisääteiset toimielimet. Lakisääteisiä toimielimiä on seitsemän: aluevaltuusto, aluehallitus, tarkastuslautakunta ja aluevaalilautakunta sekä nuoriso-, vanhus- ja vammaisneuvostot. Lisäksi kaksikielisillä alueilla on vaatimuksena

kansalliskielilautakunta. Samaisen pykälän mukaisesti aluevaltuusto voi asettaa muita toimielimiä, esimerkiksi lautakuntia tai jaostoja, hoitamaan erinäisiä vastuutehtäviä. Toimielinrakenteessa alueet ovat voineet ottaa mallia tai ideoita esimerkiksi Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy:n hyvinvointialueen hallintosääntömallista tai tukeutua hyväksi koettuihin käytänteisiin aikaisemmista kuntayhtymämalleista. Yleisen tason kuvaus hyvinvointialueitasoisesta päätöksentekoprosessista on esitetty kuvassa 1.

Kuva 1. Hyvinvointialueen päätöksenteon prosessi.



Hyvinvointialueiden päätöksentekorakenne eroaa merkittävästi aikaisemmasta mallista, sote- ja pelastuspalveluiden peruspalveluista vastasivat kunnat ja erikoissairaanhoidosta sairaanhoitopiirit. Kuntapohjaisessa mallissa sote- ja pelastuspalveluista päätettiin sote-lautakunnassa ja pelastuslautakunnassa tai kiistanalaisten asioiden yhteydessä kunnanvaltuustossa ja/tai -hallituksessa. Lisäksi kunnilla oli omistajaohjauksellinen edustamistehtävä sairaanhoitopiireissä, mahdollisissa kuntayhtymissä sekä alueellisissa pelastuslautakunnissa. Erikoissairaanhoidon päätöksenteko tapahtui sairaanhoitopiiritasolla tai kuntaomisteisissa kuntayhtymissä. Lisäksi kehitysvammaisten henkilöiden erityishuollon järjestämisestä vastasivat erityishuoltopiirit tai niiden kuntayhtymät.

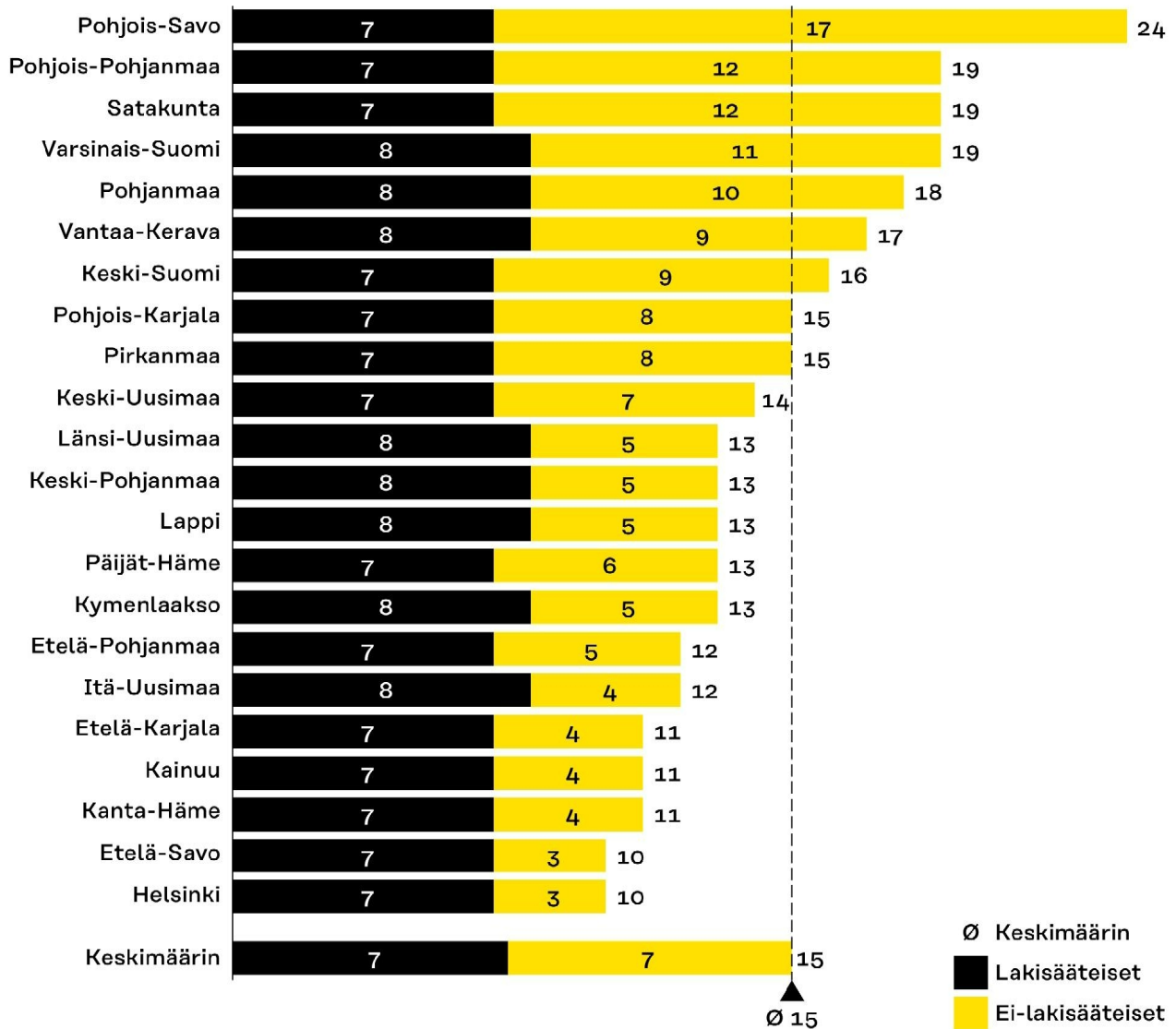
Hyvinvointialueuudistuksessa järjestämisvastuu sote- ja pelastusasioista siirtyi 133 kunnalta, kuntayhtymältä ja vastuukuntamallilta 21 hyvinvointialueelle ja Helsingin kaupungille. Aiempaan kuntatasoiseen toimielinrakenteeseen verrattuna hyvinvointialueiden toimielinrakenne on monipuolisempi. Päätöksentekoon ja sen valmisteluun osallistuu aluehallituksen ja -valtuuston lisäksi monia muita lakisääteisiä ja ei-lakisääteisiä toimielimiä, kuten jaostoja, lautakuntia, valtuustoja ja johtokuntia. Keskitetty organisaatio ja oman alueen sisään rajattu päätöksentekoprosessi on kuitenkin tehnyt päätöksenteosta aiempaa

yhdenmukaisempaa. Kuntapohjaisessa mallissa oli tavallista, että monia asioita saatettiin ottaa matalalla kynnyksellä sote-lautakunnista hallituksen käsittelyyn ja viedä valtuustoon asti. Vaikka nykyisin yhdellä hyvinvointialueella toimielimiä voi olla suuri määrä, valtakunnallisesti uudistus on selkeyttänyt sote- ja pelastusasioiden päätöksentekoprosesseja.

Alueiden välillä on silti eroja toimielinten määrissä ja rooleissa. Tässä selvityksessä alueet luokiteltiin toimielinrakenteen perusteella kahteen kategoriaan: tiiviiseen ja laajaan. Tiiviillä toimielinrakenteella tarkoitetaan sitä, että päätöksentekoon liittyviä toimielimiä oli määrällisesti koko maan keskiarvoa (15 toimielintä) vähemmän, ja/tai että merkittävin päätösvalta oli keskitetty aluehallitukselle ja -valtuustolle sen jakamisen sijasta. Laajalla toimielinrakenteella tarkoitetaan sitä, että päätöksentekoon liittyviä toimielimiä oli määrällisesti keskiarvoa (15 toimielintä) enemmän, ja/tai että päätösvaltaa oli jaettu aluehallitukselta ja -valtuustolta muille hyvinvointialueen toimielimille, esimerkiksi jaostoille tai lautakunnille.

Erot ei-lakisääteisten toimielinten lukumäärissä olivat suuria erityisesti ääripäitä tarkastellessa: Etelä-Savossa ja Helsingissä ei-lakisääteisiä toimielimiä oli 3 kappaletta, kun taas Pohjois-Savossa niitä oli 17 kappaletta (kuva 2). Noin puolella hyvinvointialueista oli enemmän ei-lakisääteisiä kuin lakisääteisiä toimielimiä.

Vaikka nykyisin yhdellä hyvinvointialueella toimielimiä voi olla suuri määrä, valtakunnallisesti uudistus on selkeyttänyt sote- ja pelastusasioiden päätöksentekoprosesseja.

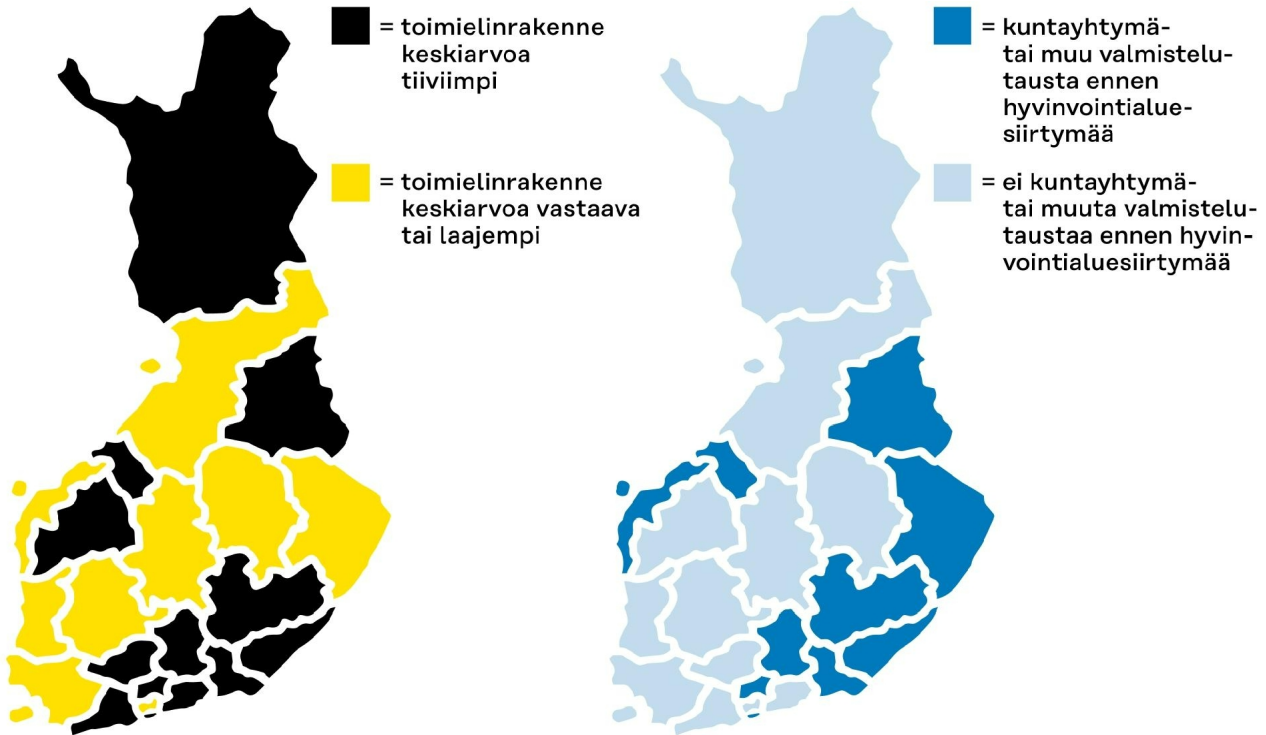
Kuva 2. Lakisääteisten ja ei-lakisääteisten toimielinten lukumäärä hyvinvointialueilla.

Hyvinvointialuelain mukaan ylintä päätösvaltaa hyvinvointialueilla käyttävät aluevaltuusto ja -hallitus. Niiden on kuitenkin mahdollista jakaa sitä muille toimielimille. Päätösvallan mahdollisesta jakamisesta säädetään hyvinvointialueen hallintosäännössä. Esimerkiksi Pohjois-Savossa ja Varsinais-Suomessa päätösvaltaa on jaettu aluevaltuustolta ja aluehallitukselta muille toimielimille. Pohjois-Savon hallintosäännössä säädetään päätösvallasta, jota hyvinvointialueen lautakunnat käyttävät omaan toimialaansa liittyen. Päätösvallan jakaminen aluevaltuustolta ja -hallituksen ulkopuolelle on kuitenkin selvityksen perusteella

suhteellisen harvinaista. Mikäli päätösvaltaa ei ole jaettu, muiden toimielinten rooli on pääsääntöisesti ohjeistava; ne suosittavat, valmistelevat tai antavat päätösehdotuksia, joiden pohjalta aluevaltuusto- ja/tai -hallitus tekevät päätökset.

Eroja hyvinvointialueiden toimielinrakenteissa ja päätöksentekoprosesseissa selittää osaltaan alueiden erilaiset taustat (kuva 3). Esimerkiksi Etelä-Karjala, Etelä-Savo, Keski-Pohjanmaa, Keski-Uusimaa, Kymenlaakso, Pohjois-Karjala ja Päijät-Häme toimivat pitkään kuntayhtyminä, joissa päätöksenteko tapahtui yli kunta-rajien. Kuntayhtymissä rakenteet ja

Kuva 3. Hyvinvointialueiden toimitelinrakenne vuonna 2024 ja valmistelutausta ennen hyvinvointialueuudistusta.



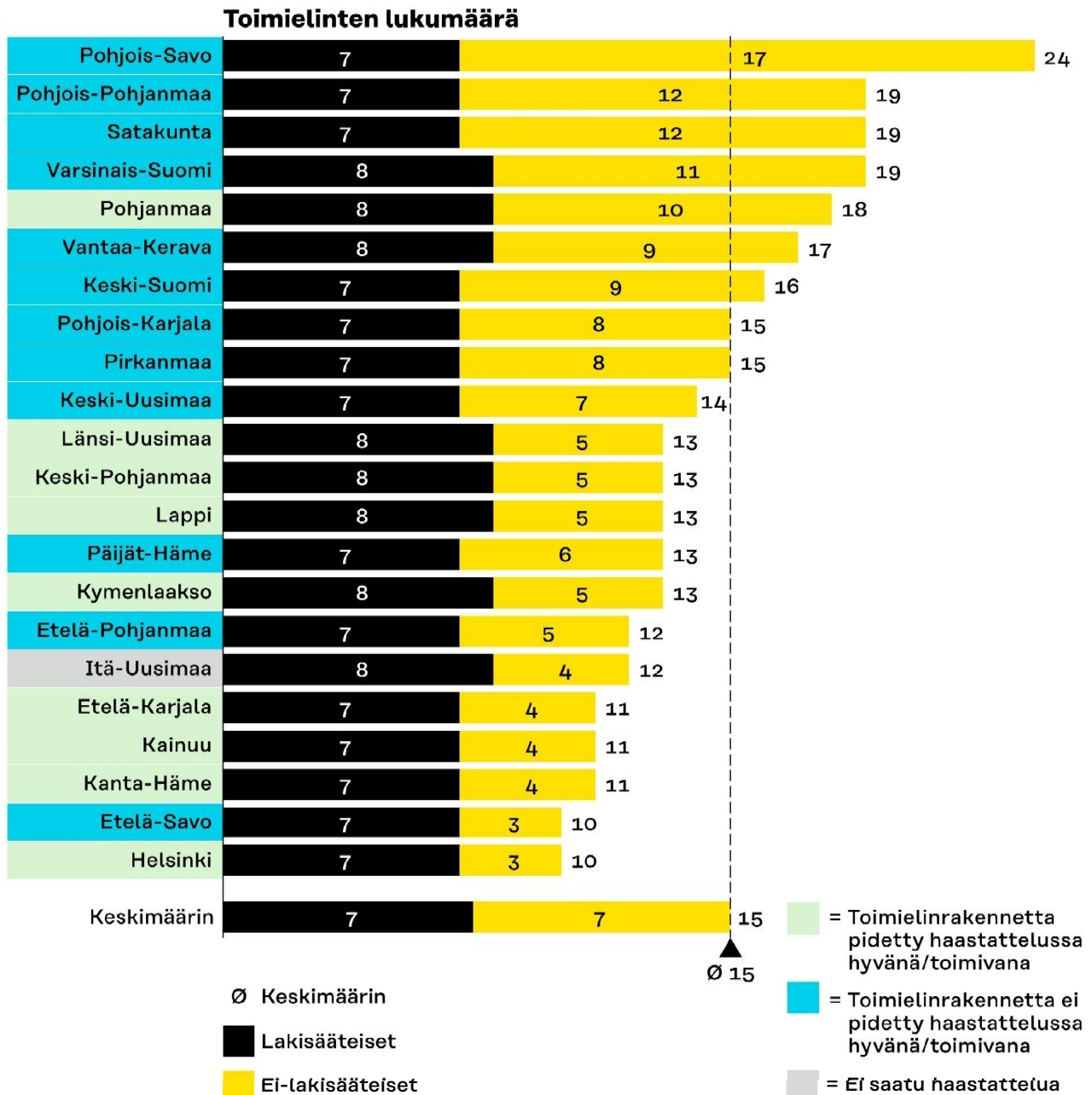
toimintamallit muistuttivat usein jo ennestään hyvinvointialueiden nykyistä järjestelmää, mikä on helpottanut siirtymää. Yhteisen taustan ansiosta avainhenkilöt myös tunsivat usein toisensa entuudestaan.

Alueilla, joilla ei ollut aiempaa tiivistä sote-palveluiden järjestämisen yhteistyöhistoriaa, sairaanhoitopiirejä lukuun ottamatta, on täytynyt rakentaa lyhyessä ajassa yhtenäisen päätöksentekomalli, joka ottaa huomioon kuntien toisistaan mahdollisesti poikkeavat intressit ja toimintakulttuurit. Vaikka kuntien toimitelinrakenteet ovat olleet rakenteellisesti samanlaisia, toimintatavoissa ja näkemyksissä on voinut olla suuria eroja.

Kuva 3 osoittaa, että valmistelutaustalla on selkeä yhteys nykyisiin toimitelinrakenteisiin. Alueilla, joilla on tiivis kuntayhtymähistoria, toimitelinrakenne on keskimääräistä tiiviimpi. Sen sijaan alueilla, joilla ei ole vastaavaa yhteistä historiaa, toimitelinrakenne on usein laajempi ja moniulotteisempi.

Haastattelujen perusteella laajalla toimitelinrakenteella on usein tavoiteltu sitä, että mahdollisimman monen kunnan ääni tulee huomioitua päätöksenteossa. Selvityksen haastatteluissa toimitelinten suurta määrää perusteltiin myös sillä, että laajassa rakenteessa päätettäviä asioita voitiin jakaa tehokkaasti toimitelinten erikoisosaamisten perusteella. Yhtenä tiiviin päätöksentekorakenteen esimerkkinä voidaan kuitenkin nostaa esiin Helsinki, jossa sote- ja pelastusasioista päättävät kaupunginvaltuusto, kaupungin hallitus ja sote- ja pelastuslautakunta.

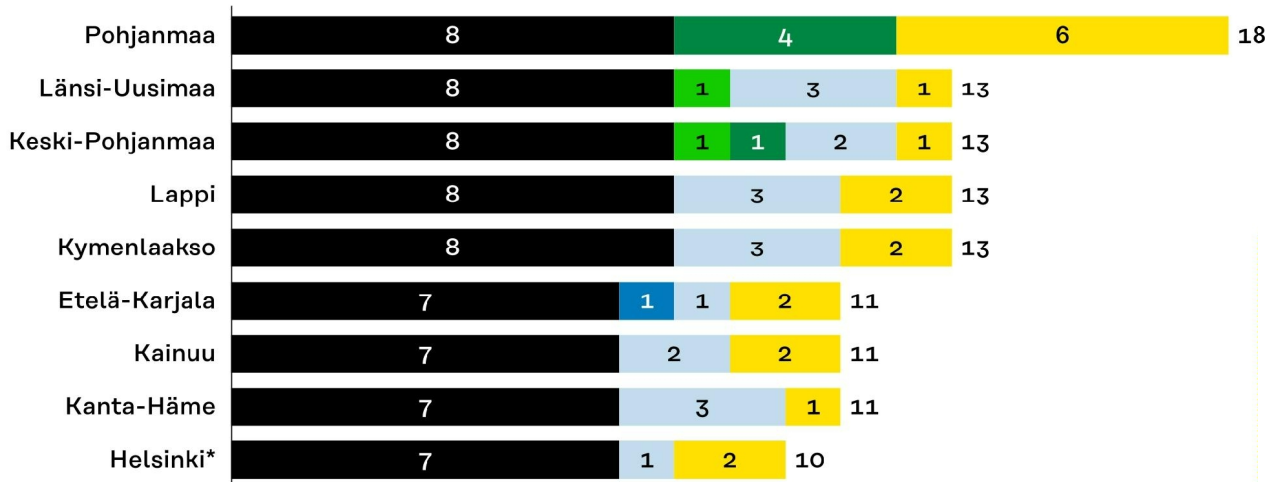
Lautakunnan alla toimivat lisäksi yksiköasioiden jaosto ja pelastusjaosto. Helsingillä on myös edustus HUSin yhtymähallituksessa, konsernijaostossa sekä lautakunnissa. Toisin kuin hyvinvointialueilla, Helsingin ei tarvinnut rakentaa uusia rakenteita tai toimintatapoja vaan se on voinut jatkaa omalla vakiintuneella rakenteellaan.

Kuva 4. Toimielinten lukumäärä ja haastatteluista saatu näkemys toimielinrakenteen toimivuudesta.

Esimerkiksi Vantaan ja Keravan hyvinvointialueella pelkästään ei-lakisääteisiä toimielimiä on yhdeksän ja Länsi-Uudenmaan hyvinvointialueella viisi. Haastatteluissa Helsingin päätöksentekorakenne koettiin pääosin toimivaksi. Yksi keskeinen tekijä tähän oli, että sote- ja pelastuslautakunnalla oli merkittävästi päätäntävaltaa asioissa, jotka muilla alueilla käsiteltiin aluevaltuustossa tai aluehallituksessa.

Haastattelujen mukaan tiiviin toimielinrakenteen hyvinvointialueilla sekä virka- että luottamushenkilöt olivat keskimääräistä tyytyväisempiä siihen, miten oman alueen päätöksenteko toimi.

Vastaavasti monella sellaisella hyvinvointialueella, jossa toimielinten määrä on keskimääräistä suurempi, tuli virka- ja luottamushenkilöiden haastatteluissa esiin enemmän tyytymättömyyttä (kuva 4).

Kuva 5. Toimielinten lukumäärä hyvinvointialueilla, joiden toimielinrakenne arvioitu haastatteluissa toimivaksi.

* Helsingin osalta huomioituna vain sosiaali-, terveys- ja pelastusalaan liittyvät toimielimet

ei-lakisääteiset toimielimet

Lakisääteiset

Johtokunnat

Neuvottelukunnat

Vaikuttamistoimielimet

Toimikunnat

Lautakunnat

Jaostot

Kuvassa 5 on esitetty toimielinrakenne sellaisilta hyvinvointialueilta, joiden toimivuuteen oltiin haastatteluissa pääosin tyytyväisiä. Näillä hyvinvointialueilla, Pohjanmaata lukuun ottamatta, toimielinten lukumäärä oli keskiarvoa (15 kpl) pienempi. Näillä alueilla oli myös pääsääntöisesti vähemmän ei-lakisääteisiä kuin lakisääteisiä toimielimiä.

”Olemme päättäneet kevyestä rakenteesta ja siinä todennäköisesti myös pysymme, koska toiminta on sujuvaa. Heti jos rakenteesta tehdään raskaampi ja asiat jakautuvat isolle määrälle toimijoita, niin tulee sekavampaa, mandaatteihin liittyviä ristiriitoja ja tulkintaongelmia.”
– Haastattelusitaatti, johtava virkahenkilö.

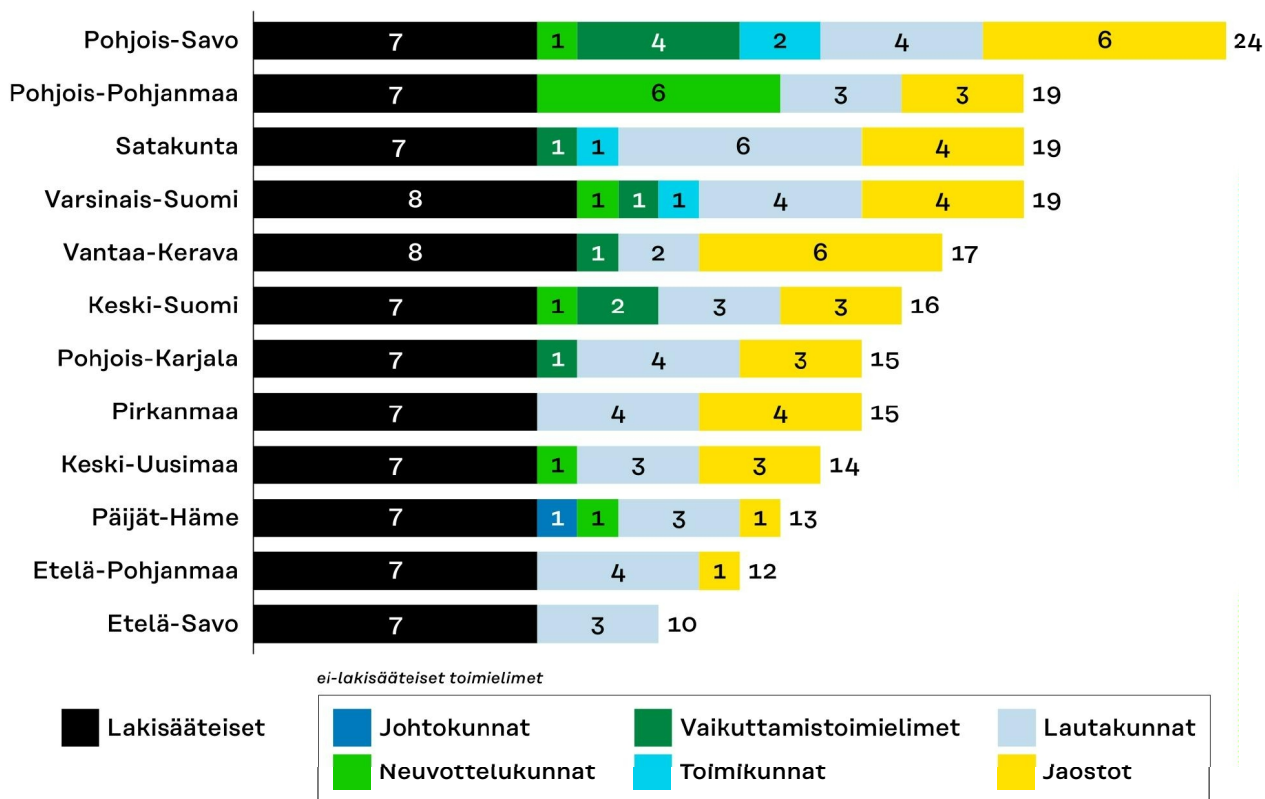
Yhteistä niille alueille, joiden toimielinrakenteeseen oltiin haastatteluissa yleisesti tyytyväisiä, oli se, että ei-lakisääteiset toimielimet olivat pääosin perinteisiä,

kuntapäätöksenteosta tuttuja toimielimiä, kuten lautakuntia ja jaostoja (kuva 5). Toimivaksi arvioitun rakenteen alueilla jaostojen määrä vaihteli yhden ja kahden välillä ja lautakuntien yhden ja kolmen välillä.

Kahdeksalla alueella toimielinten lukumäärä oli keskiarvoa vastaava tai sitä suurempi (kuva 6). Suurimmalla osalla näistä hyvinvointialueista oli enemmän ei-lakisääteisiä kuin lakisääteisiä toimielimiä. Lautakuntien ja jaostojen lisäksi monella hyvinvointialueella oli käytössä toimikuntia, johtokuntia ja neuvottelukuntia.

Lakisääteisten vaikuttamistoimielinten lisäksi joillakin hyvinvointialueilla oli asetettu myös ei-lakisääteisiä vaikuttamistoimielimiä, kuten Pohjois-Savon hyvinvointialueella toimivat neljä vaikuttamistoimielintä: asukaspaneeli, asiakaspaneeli, yrittäjäfoorumi ja kuntafoorumi.

Haastattelujen perusteella alueilla, joilla on keskimääräistä laajempi toimielinrakenne, tyytymättömyys toimielinrakenteeseen ja eri toimielinten toimivuuteen oli

Kuva 6. Toimielinten lukumäärä hyvinvointialueilla, joiden toimielinrakenne arvioitu haastatteluissa toimimattomaksi.

yleistä. Tunne toimimattomuudesta johtui monen haastatellun mukaan siitä, että toimielinten vastuut ja tehtävät eivät olleet selkeitä. Usein toistunut kokemus oli, että toimielinten suuri määrä hankaloitti päätöksentekoa koska päätöksentekomahdollisuudet ja vastuut eri toimielinten välillä eivät olleet selkeitä.

"Jos toimielimiä ja päätöksenteon tasoja on paljon, kokonaishallinta katoaa. Muutosten ja päätösten läpiviemisestä tulee hankalampaa."

– Haastattelusitaatti, aluevaltuuston puheenjohtaja

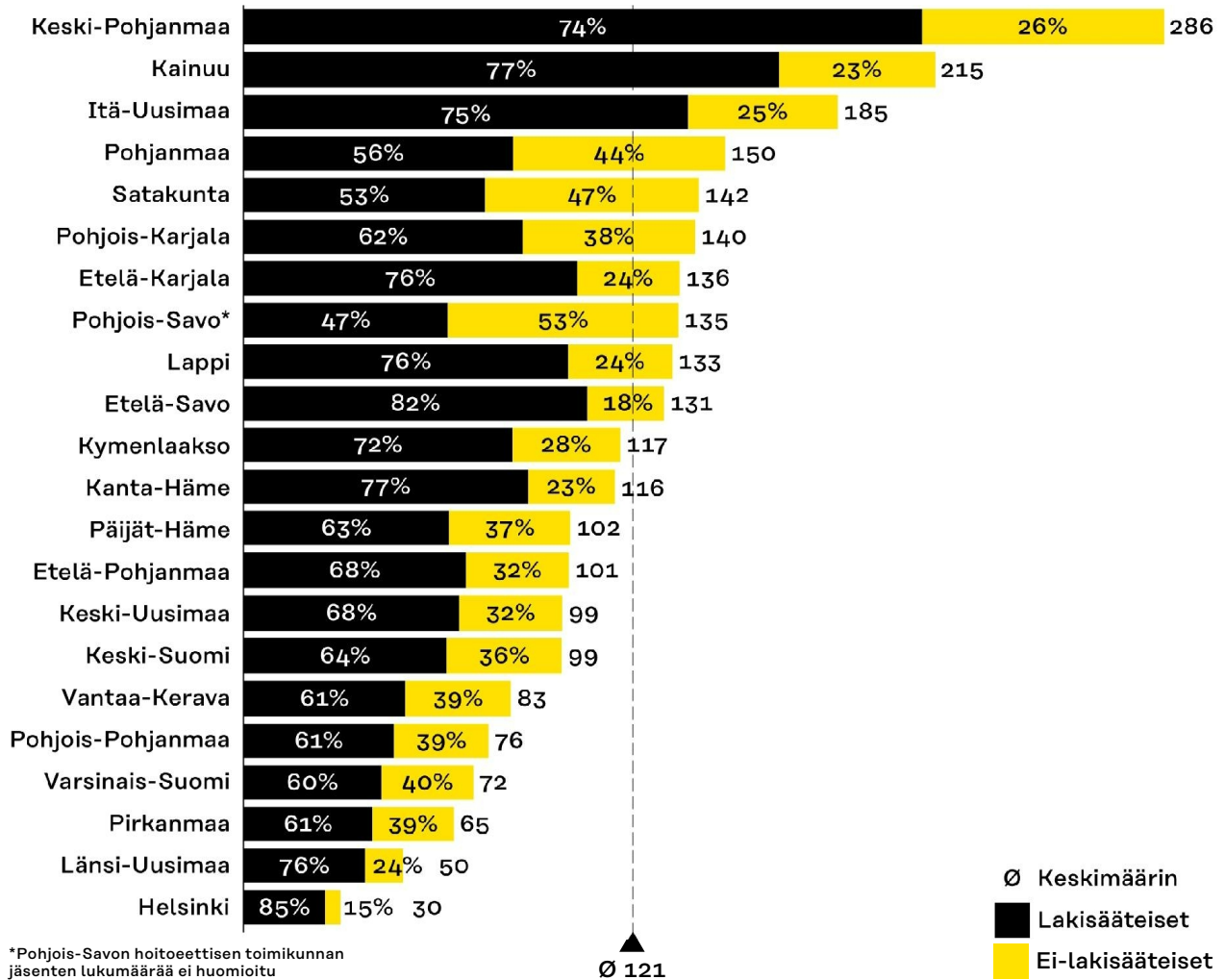
"On monelle epäselvää, mitä esimerkiksi kukin jaosto tekee suhteessa kaikkiin lautakuntiin ja muihin toimielimiin."

– Haastattelusitaatti, aluevaltuuston puheenjohtaja

Myös toimielinten jäsenten määrissä oli suuria eroja hyvinvointialueiden välillä. Erot korostuivat erityisesti ei-lakisääteisten toimielimissä (kuvat 7 ja 8). Selvityksessä tehtyjen haastattelujen perusteella jäsenmäärällä oli usein vaikutus toimielimen päätöksentekoon. Keskimääräistä pienemmän jäsenmäärän etuna pidettiin sitä, että puheenvuorojen määrä oli hallittava ja päätöksiä saatiin aikaan nopeammin kuin toimielimissä, jossa jäseniä oli runsaasti.

Asukaslukuun suhteutettuna väkiluvultaan pienillä hyvinvointialueilla toimielinten jäsenmäärä oli usein maan keskiarvoa suurempi (kuva 7). Absoluuttisesti vertailtuna eniten jäseniä oli väkiluvultaan suuremmilla hyvinvointialueilla, Pirkanmaalla ja Varsinais-Suomessa (kuva 8). Pohjois-Savo oli ainoa alue, jossa ei-lakisääteisissä toimielimissä oli enemmän jäseniä kuin lakisääteisissä toimielimissä.

Kuva 7. Toimielinten jäsenten lukumäärä lakisääteisissä ja ei-lakisääteisissä toimielimissä, per 100 000 asukasta. Yksi henkilö voi olla jäsenenä useammassa toimielimessä.

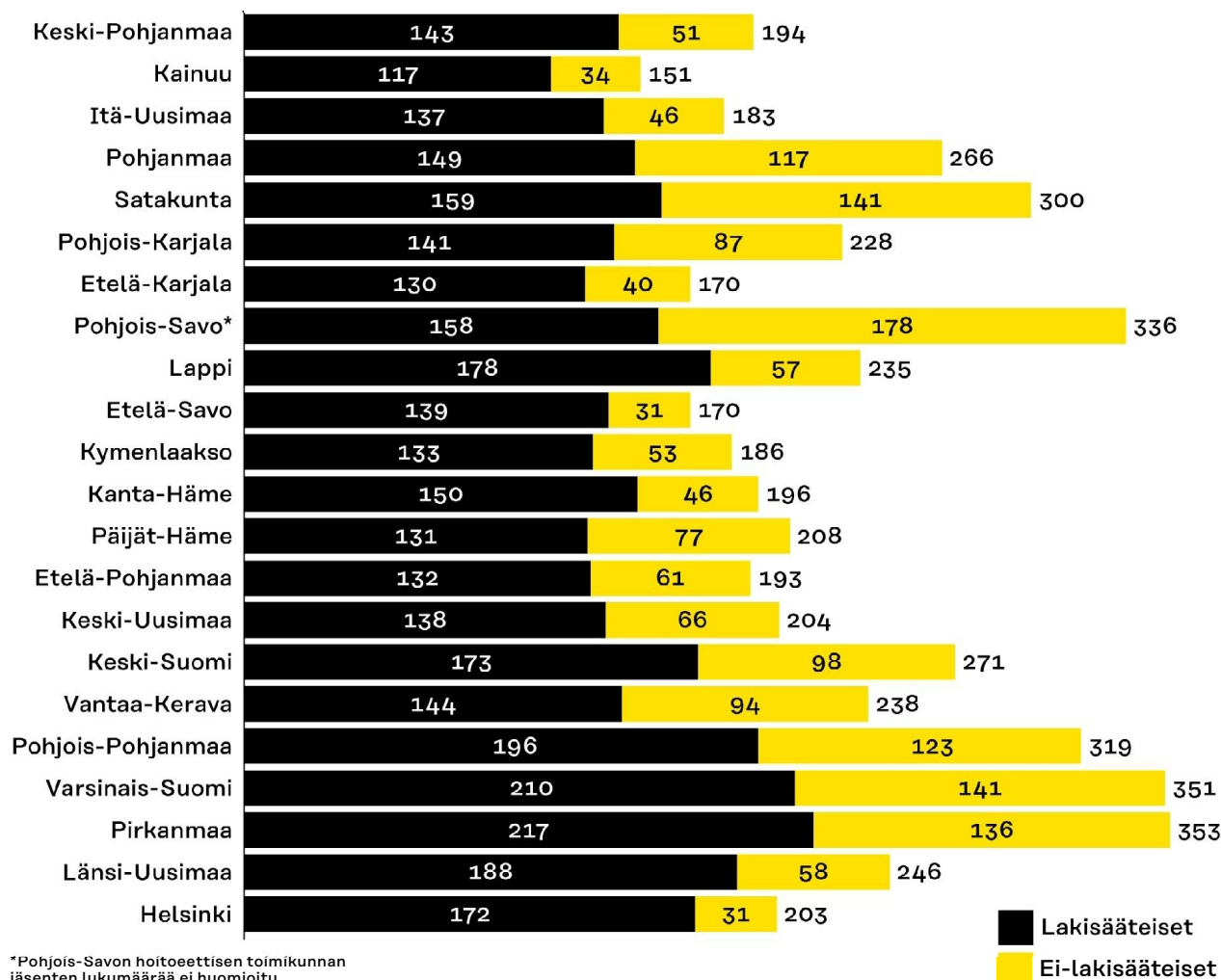


Vaikka osa alueista olisi haastattelujen perusteella valmis vähentämään jäsenmäärää tietyissä toimielimissä, mahdollisuudet siihen ovat rajalliset. Hyvinvointialuelaki määrää esimerkiksi aluevaltuuston koolle väestömäärään perustuvan valtuutettujen vähimmäismäärän. Tämän lisäksi alueiden hallintosäännöissä on voitu säätää myös muiden toimielinten jäsenmääristä. Hallintosääntöä on kuitenkin mahdollista muuttaa aluevaltuuston päätöksellä.

Hyvinvointialueiden välillä havaittiin eroavaisuuksia myös siinä, kuinka usein aluehallitus ja -valtuusto kokoustavat.

Tarkasteluajanjaksolla 1.1.2023–30.6.2024 aluehallitus kokoontui useimmin Kanta-Hämeessä (51 kertaa) ja vähiten Pohjanmaalla (20 kertaa). Aluevaltuusto puolestaan kokoontui eniten Pirkanmaalla ja Itä-Uusimaalla (16 kertaa), vähiten Pohjois-Pohjanmaalla (7 kertaa). Tarkemmat tiedot kokousmääristä hyvinvointialueittain on esitetty kuvissa 9 ja 10. Kokousmääriä on huomioitava Helsingin kaupungin erillisratkaisu: kaupunginhallitus ja -valtuusto päättävät kaikista kaupunkikehitykseen liittyvistä asioista sote- ja pelastuspalveluiden lisäksi.

Kuva 8. Toimielinten jäsenten lukumäärä lakisääteisissä ja ei-lakisääteisissä toimielimissä, absoluuttinen lukumäärä. Yksi henkilö voi olla jäsenenä useammassa toimielimessä.



Selvityksessä tarkasteltiin myös aluehallituksen ja -valtuuston jäsenten kokouspalkkioita, jotka kävivät ilmi alueiden hallinto- ja palkkiosäännöistä (kuvat 9 ja 10). Alueiden valtuustoissa varapuheenjohtajan ja jäsenen kokouspalkkiot vaihtelivat 150–410 euron välillä (kuva 10). Lisäksi kaikki alueet maksoivat valtuuston puheenjohtajalle ja varapuheenjohtajalle myös vuosipalkkiota. Hyvinvointialueilla on säädetty, että puheenjohtajat voivat toimia päätoimisina tai osa-aikaisina luottamushenkilöinä.

Monella alueella aluehallituksen puheenjohtaja hoitaa tehtävää päätoimensa ohessa. Selvityksen perusteella aluehallituksen

puheenjohtajat ovat päätoimisia Keski-Uusimaalla, Kymenlaaksossa, Lapissa, Pohjois-Savossa, Pohjois-Pohjanmaalla, Varsinais-Suomessa ja Satakunnassa, Päijät-Hämeessä ja Kanta-Hämeessä. Monessa selvityksessä tehdyssä haastattelussa huomattavan eri suuruiset korvaukset samasta tehtävästä koettiin monesti epätasa-arvoiseksi ja demokratian kannalta huolestuttaviksi. Puheenjohtajan rooli on merkittävä poliittinen johtotehtävä, jossa on suuri vastuu sekä paljon valtaa ja työtä. Usean haastattelun mukaan puheenjohtajan tulisi olla täysipäiväinen ja tehtävästä maksaa säännöllinen kuukausittainen korvaus.

Kuva 9. Aluevaltuuston jäsenmäärä, kokousmäärä, jäsenten palkkiot ja toiminnan kustannukset €/asukas aikavälillä 1.1.2023–30.6.2024.

Aluevaltuusto	Jäsenten lukumäärä	Kokoukset, 1.1.2023-30.6.2024	Kokouspalkkio, € / kokous	Vuosipalkkio*, € / vuosi	Kustannukset**, € / asukas	
Kainuu	59	11	240	7 200	3 600	1,9
Itä-Uusimaa	59	16	255	6 000	3 000	1,8
Helsinki	85	31	545	11 420	9 600	1,7
Keski-Pohjanmaa	59	10	240	2 500	1 000	1,5
Satakunta	69	13		40 800	2 400	1,3
Keski-Uusimaa	69	11	302	6 243	3 122	1,0
Kanta-Häme	60	12	300	7 000	3 500	1,0
Pirkanmaa	79	16	400	12 000	4 000	1,0
Päijät-Häme	69	10	375	8 000	4 000	1,0
Etelä-Pohjanmaa	59	13	200	12 000	3 600	1,0
Etelä-Karjala	59	12	225	4 000	1 000	0,9
Etelä-Savo	59	8	330	7 000	3 500	0,9
Kymenlaakso	59	10	300	10 000	2 500	0,9
Vantaa-Kerava	69	10	380	7 677	5 274	0,9
Lappi	59	9	300	7 000	5 000	0,8
Pohjanmaa	59	9	300	12 000	3 600	0,8
Pohjois-Savo	69	11	300	10 000	5 000	0,8
Pohjois-Karjala	59	8	300	5 300	2 800	0,7
Länsi-Uusimaa	79	8	420	9 470	6 510	0,5
Keski-Suomi	69	11	280	7 500	3 500	0,5
Varsinais-Suomi	79	12	360	9 000	3 700	0,4
Pohjois-Pohjanmaa	79	7	300	11 880	3 600	0,3

*Jäsenille ei makseta vuosipalkkiota

**Laskennallinen kustannus perustuen kalvolla esitettyihin lukuihin 1.1.2023–30.6.2024

Puheenjohtaja

Vpj / jäsen

Puheenjohtaja

Vpj

Monella alueella muutoksia toimielinrakenteeseen

Haastattelujen perusteella lähes kaikilla hyvinvointialueilla toimielinten rakenne-muutokset olivat ajankohtaisia. Kahdella-toista alueella muutoksia oli jo tehty tai niitä valmisteltiin, seitsemällä niitä harkittiin, ja vain kolmella muutoksia ei ollut suunnitteilla. Haastatteluiden perusteella toimielinrakenteeseen liittyvien muutosten taustalla oli pyrkimys tasapainoon tehokkuuden ja demokraattisuuden välillä ja sitä haettiin tiivistämällä toimielinrakennetta.

”Toiminnan tehokkuus ja toisaalta demokratia pitää aina huomioida. Toki tehokkuus ei aina ole se, mitä haetaan. Hyvinvointialueen päätöksentekomallia kehittäessä on tärkeä pohtia sitä, onko nykymuotoiselle demokratia-aspektille ihan näin pitkälle menevä tarve. Onko se itseisarvo, josta halutaan pitää kiinni viimeiseen asti? Tämä on äärimmäisen hyvä kysymys, mitä pitää varmasti pohtia. Tästä ei ehkä ole edes mahdollista linjata, harmaan sävyjä on paljon – niin sanottu demokraattisuuden tarve vaihtelee todennäköisesti käsittelyssä olevan asian mukaisesti.”

– Haastattelusitaatti, johtava virkakenkilö

Kuva 10. Aluehallituksen jäsenmäärä, kokousmäärä, jäsenten palkkiot ja toiminnan kustannukset €/asukas aikavälillä 1.1.2023–30.6.2024.

Aluehallitus	Jäsenten lukumäärä	Kokoukset, 1.1.2023–30.6.2024	Kokouspalkkio, € / kokous	Vuospalkkio, € / vuosi	Kustannukset*, € / asukas
Keski-Uusimaa**	17	45	302 250	79 200 3 642	3 122 1,9
Kainuu	11	27	240 160	14 400 4 800	3 600 1,8
Lappi**	15	42	200	79 200 5 000	4 000 1,8
Kanta-Häme***	13	51	200	85 644 4 000	2 000 1,7
Itä-Uusimaa	15	36	255 170	12 000 4 000	2 000 1,6
Kymenlaakso**	16	26	300 200	62 400 3 000	2 500 1,5
Etelä-Savo	13	35	300 200	10 000 5 000	2 000 1,2
Pohjois-Savo**	13	36	300 200	72 000 5 000	4 000 1,1
Päijät-Häme**	11	31	250	75 000 4 000	2 000 1,1
Satakunta**	16	34	200	81 600 2 400	1,1
Keski-Pohjanmaa	11	34	240 160	4 500 1 500	1,1
Etelä-Karjala	13	31	225 150	35 928 1 860	700 1,1
Vantaa-Kerava	17	24	380 320	36 000 6 237	4 797 1,1
Etelä-Pohjanmaa	13	29	200 200	30 000 4 800	3 600 1,0
Pohjois-Karjala	11	23	300 200	36 000 3 600	1 500 0,8
Varsinais-Suomi**	15	43	360 180	69 600 38 400	3 700 0,8
Helsinki	14	72	340 340	9 600	9 600 0,8
Länsi-Uusimaa	17	25	420 355	9 470 7 695	5 920 0,6
Keski-Suomi	13	32	280 160	30 000 3 500	3 000 0,6
Pohjois-Pohjanmaa**	13	37	200	79 200 3 600	2 400 0,6
Pohjanmaa	13	20	300 200	24 000 3 600	0,6
Pirkanmaa	13	39	300 300	18 000 4 000	2 000 0,4

*Laskennallinen kustannus perustuen kalvolla esitettyihin lukuihin
 1.1.2023–30.6.2024. **Päätoiminen tehtävä
 ***Päätoiminen tehtävä, palkkio sidottu 1. kauden kansanedustajan palkkaan

Puheenjohtaja Vpj / jäsen Puheenjohtaja Vpj Jäsen

Päätöksenteon tehottomuutta tunnistettiin haastattelujen mukaan erityisesti monimutkaisissa asioissa, joissa käsittely venyi usein pitkäksi. Tällaisia olivat esimerkiksi palveluverkkopäätökset. Vaikka asioiden pitkä käsittelyaika sai joiltain luottamushenkilöiltä ja viranhaltijoilta kritiikkiä, merkittävä osa haastatelluista oli sitä mieltä, että päätöksen-teko itsessään tapahtui pääsääntöisesti oikeissa toimitelmissä.

Haastatteluissa selvitettiin luottamus-henkilöiden ja viranhaltijoiden kokemuksia asioiden mahdollisesta ”turhasta” kierrättämisestä eri toimitelmissä ennen päätöksen-tekoa. Luottamushenkilöt eivät nähneet tätä yleisenä ongelmana. Viranhaltijoiden

haastatteluissa näkemys asioiden kierrättämisestä esiintyi useammin. Taustalla on todennäköisesti se, että käsittely vaatii viranhaltijoilta usein huomattavaa valmistelutyötä. Edistääkseen asioiden tehokasta käsittelyä jotkut hyvinvointialueet olivat hyödyntäneet esittelyjen videotointeja läsnä-oloesittelyjen sijaan.

”Tehokkuushaastetta kyllä on todella. Kärsivällisyyttä tarvitsee ihan eri tavalla. Liittyy julkiseen organisaatioon ja sen toimintatapoihin.”

– Haastattelusitaatti, aluehallituksen puheenjohtaja laajan toimitelinrakenteen hyvinvointialueelta.

”Kyllä demokraattisuuskin tulee ihan riittävästi huomioitua. On järkevää, että hallitus pystyy toimimaan ketterästi. Kaikkea ei ole järkevää tuoda valtuustoon, koska se halvaannuttaa toimintaa. Mutta se on eri asia, kokevatko aluevaltuutetut saavansa riittävän yksityiskohdaisia asioita päätettäväkseen. Riittääkö valtuutetuille se, että asiat tuodaan vain tiedoksi, ja hallitus päättää niistä.”

– Haastattelusitaatti,
aluevaltuuston puheenjohtaja tiiviin
toimielinrakenteen hyvinvointialueelta.

Myös päätöksenteon lykkääminen eli asioiden pöytäminen mainittiin seikkana, joka hidasti päätöksentekoa ja lisäsi ylimääräisiä käsittelykierroksia toimielimissä. Tämän ehkäisemiseksi haastatteluissa korostettiin asioiden ennakoivaa valmistelua ja virkahenkilöiden aktiivisuutta avata keskustelu asiasta poliitikkojen suuntaan riittävän varhain. Lisäksi moni haastateltava kertoi aluevaltuuston kokousten usein venyvän pitkiksi, koska suurin osa valtuutetuista halusi pitää puheenvuoron etenkin suoratoistetuissa tilaisuuksissa. Viranhaltijat ja luottamushenkilöt viittasivat tähän ilmiöön niin sanottuna ”aluevaltuustoteatterina”, joka hidasti päätöksentekoa. Toisaalta osa haastateltavista korosti, että mahdollisimman usean mielipiteen kuuleminen oli keskeistä alue-demokratian toteutumiseen.

Riippumatta toimielinrakenteesta lähes kaikki haastatellut viranhaltijat ja luottamushenkilöt painottivat, että hyvinvointialueilla tulisi selkeästi määritellä, mitkä asiat

kuuluvat poliittisen päätöksenteon piiriin ja mitkä viranhaltijat voisivat ratkaista. Selkeä vastuunjako nopeuttaisi päätöksentekoa, mutta mahdollistaisi samalla laajan käsittelyn erityisesti niissä asioissa, jotka merkittävästi vaikuttavat asukkaiden arkeen, kuten palveluverkkopäätöksissä. Joillakin hyvinvointialueilla tällainen toimintamalli oli jo käytössä, ja osa alueista suunnitteli sen käyttöönottoa tulevalle valtuustokaudella.

Mallin mukaisesti viranhaltijoiden vastuulla olisivat poliittisesti vähämerkityksiset asiat, jotka voivat kuitenkin vaihdella vaikutukseltaan vähäisistä merkittäviin. Tällaisia olisivat esimerkiksi tietyt palveluverkkoon liittyvät operatiiviset päätökset, tietyt hankinnat ja sopimukset sekä tilojen käyttöön liittyvät asiat. Poliittiseen päätöksentekoon puolestaan viettäisiin strategisesti merkittävät asiat, kuten taloutta ja johtamisjärjestelmää koskevat päätökset sekä suuret strategisen tason palveluverkkopäätökset.

Haastatteluiden mukaan joillain hyvinvointialueilla oli suunnitelmissa muuttaa yksilö- ja henkilöstöjaostoja virkamiestoiminnoiksi, koska niiden ei katsottu edellyttävän luottamushenkilöedustusta. Havaintona haastatteluista oli myös se, että yleisluontoisten toimielinten, kuten tulevaisuuslautakuntien, roolit koettiin epäselviksi. Pääsyynä tähän pidettiin sitä, että ensimmäisellä valtuustokaudella toimielinten toiminnan käynnistämiseen ja kehittämiseen ei ollut vielä ollut aikaa. Joissain haastatteluissa tuotiin esiin, että ensi valtuustokaudella tulitaisiin vähentämään yleisluontoisten ja tehtävänkuvaltaan epäselvien toimielinten määrää.

Hyvinvointialueilla tulisi selkeästi määritellä, mitkä asiat kuuluvat poliittisen päätöksenteon piiriin ja mitkä viranhaltijat voisivat ratkaista.

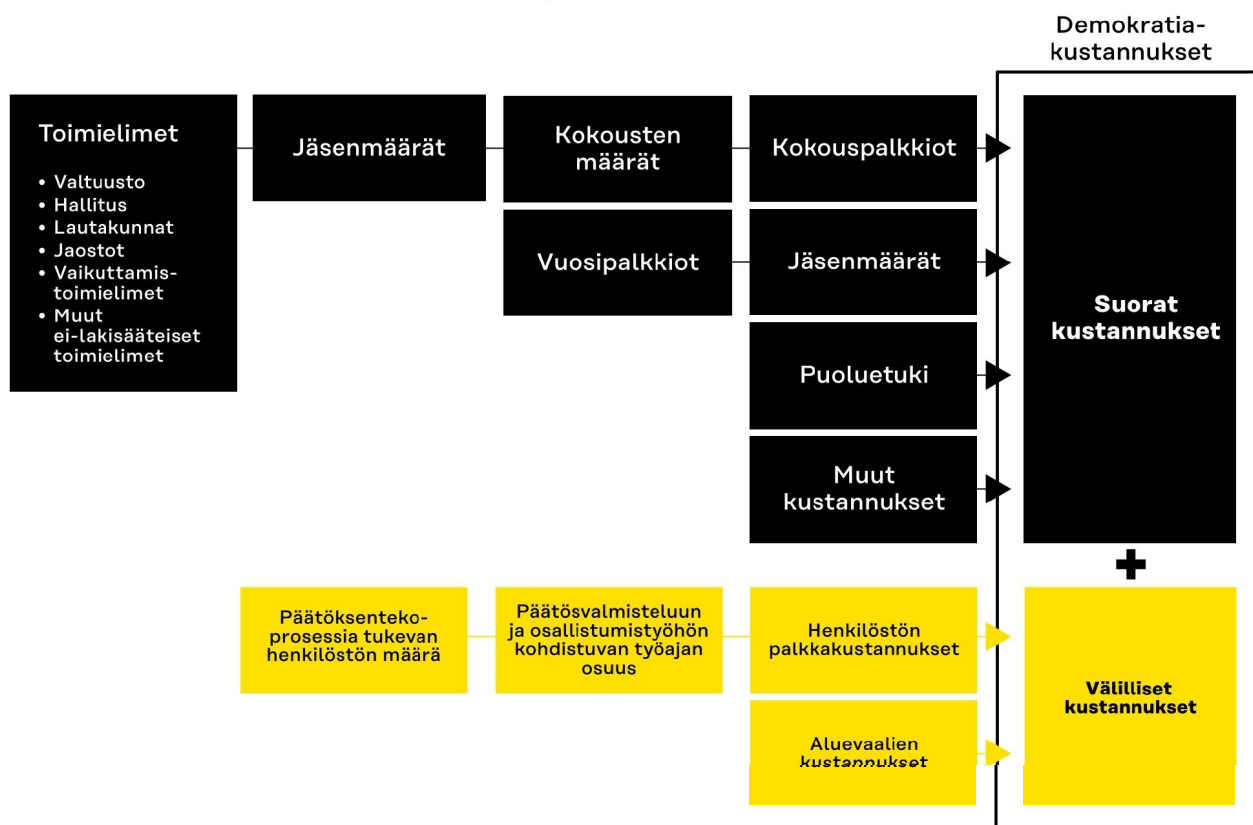
Demokratian kustannukset vain pieni osa hyvinvointialueiden kokonaiskuluista

Selvityksessä hyvinvointialueiden demokratia-kustannuksia arvioitiin määrittämällä ensin laskentaperiaatteet niin sanotulle demokratiabudjetille (kuva 11). Laskentaperiaatteessa demokratian kustannukset muodostettiin suorista ja välillisistä kustannuksista. Suoriin kustannuksiin luokiteltiin kaikki toimielinten toimintaan liittyvät menot. Tämä tapahtui laskemalla yhteen toimielinten jäsenille maksettavat kokouspalkkiot, mahdolliset vuosipalkkiot, puoluetuki sekä muut mahdolliset kokouksiin liittyvät kustannukset, kuten matkustus-, majoitus- ja toimistokustannukset (kuva 11).

Kustannusten arvioinnissa huomiottiin kaikki hyvinvointialueen lakisääteiset ja ei-lakisääteiset toimielimet. Välillisiin kustannuksiin laskettiin kuuluvaksi virkahenkilöiden päätöksentekoprosessin valmisteluun käytämä työaika sekä aluevaalien kustannukset.

Kustannustietoja pyydettiin kaikilta hyvinvointialueilta erillisellä tietopyynnöllä aikaväliltä 1.1.2023–30.6.2024. Suorien kustannuserien määrittely ja tietojen saanti oli selvästi yksinkertaisempaa kuin välillisten. Sen vuoksi kustannuksia tarkastellaan pääosin niiden kautta. Alueiden välillisistä kustannuksista, etenkin päätösvalmistelun henkilöresursseista, saatiin vain suuntaa antavia arvioita. Tietojen puutteellisuuden vuoksi näitä välillisiä kustannuksia ei ollut mahdollista analysoida tai vertailla mielekällä tavalla.

Kuva 11. Demokratiakustannusten laskentaperiaate.



Asukasmäärään suhteutettuna hyvinvointialueiden demokratiakustannuksia oli selkeitä eroja. Kaikki alueet huomioiden demokratiakustannukset olivat keskimäärin 9,5 euroa asukasta kohden. Kaikista pienimmät demokratiakustannukset asukasmäärään suhteutettuna olivat Lapissa (4,2 euroa asukas) ja suurimmat Kainuussa (20,8 euroa asukas). Absoluuttisesti tarkasteltuna Kainuun ilmoittamat demokratiakustannukset olivat noin 2 miljoonaa euroa ja Lapin 0,4 miljoonaa euroa.

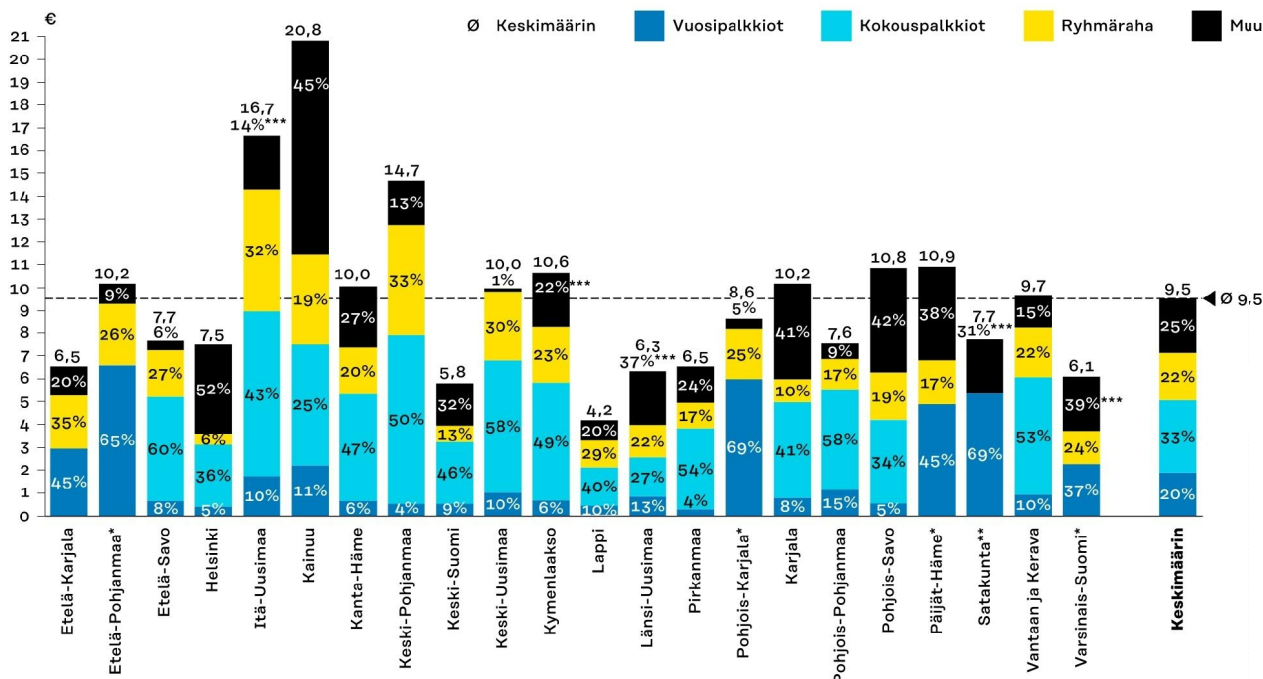
Kuvassa 12 on esitetty myös demokratia-budjetin jakautuminen osakustannuksiin. Valtaosalla alueista suurimman osuuden demokratiabudjetista muodostivat luottamushenkilöiden kokouspalkkiot. Kaikki alueet huomioiden kokouspalkkioiden osuus oli keskimäärin 33 % kaikista kustannuksista. Ryhmäraha ja luottamushenkilöiden vuosipalkkiot muodostivat

kumpikin keskimäärin noin viidenneksen kustannuksista. Kustannuserien jakautumisessa oli kuitenkin eroja alueiden välillä. Esimerkiksi Pohjanmaalla ja Satakunnassa vuosipalkkiot muodostivat keskimääräistä huomattavasti suuremman osuuden demokratiabudjetista (69 %).

Sen sijaan joillakin hyvinvointialueilla vuosipalkkioiden osuus budjetista oli hyvin pieni. Tällaisia olivat esimerkiksi Keski-Pohjanmaa ja Pirkanmaa, joissa osuus oli alle 5 %. Myös kokouspalkkioiden osuus demokratiabudjetista vaihteli 25–60 % välillä, ryhmärahan osuus 1–35 % välillä, muiden kustannusten osuus 9–45 % välillä. Muut kustannukset pitävät sisällään pääosin palvelujen ostoja, jonka sisällä suurimpia kategorioita olivat matkustuspalvelut, majoitus- ja ravitsemuspalvelut sekä toimistopalvelut.

Kuva 12. Demokratiakustannukset ja niiden jakautuminen alueiden toteumien perusteella 1.1.2023–30.6.2024, €/asukas.

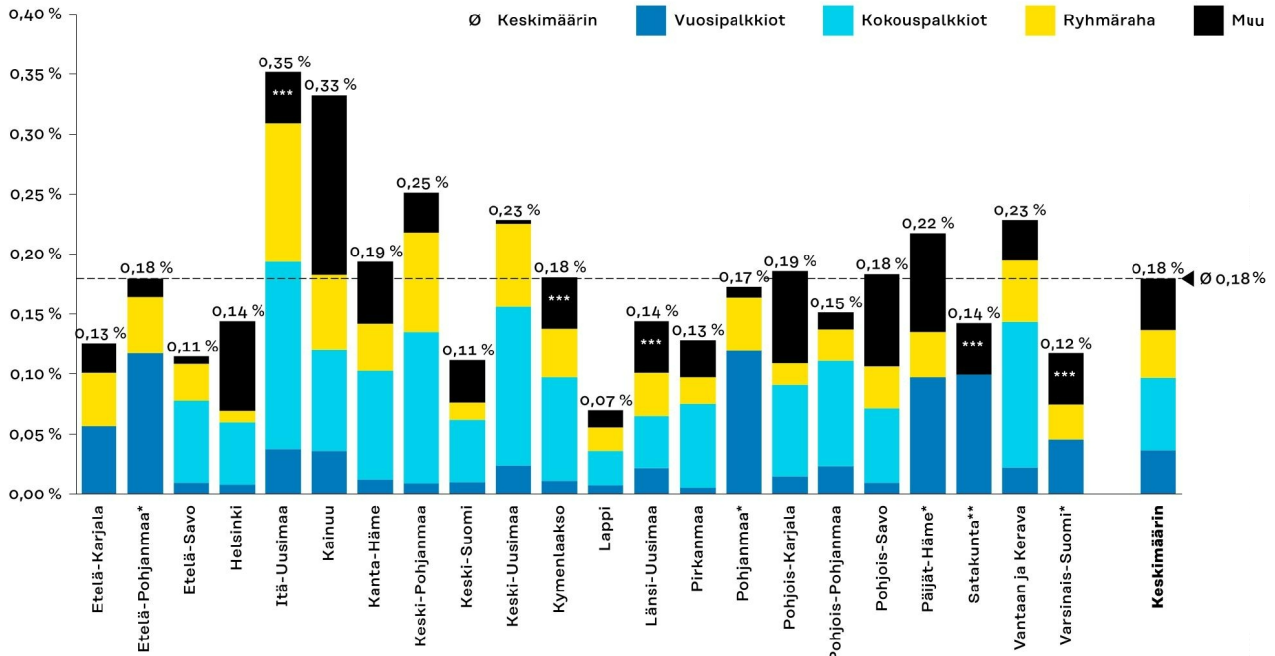
Luvut eivät ole täysin vertailukelpoisia alueiden välillä lukujen kattavuuden ja kategorisointien vaihtelun vuoksi. Aluevaalilautakunnan kuluja ei ole huomioitu.



*Vuosi- ja kokouspalkkiota ei eritelty | ** Vuosi- ja kokouspalkkiota sekä ryhmärahoja ei eritelty | *** Laskennallinen kustannus julkisten tietojen perusteella

Kuva 13. Demokratiakustannukset ja niiden jakautuminen alueiden toteumien perusteella 1.1.2023–30.6.2024, % hyvinvointialueiden toimintakuluista vuonna 2023.

Luvut eivät ole täysin vertailukelpoisia alueiden välillä lukujen kattavuuden ja kategorisointien vaihtelun vuoksi. Aluevaalilautakunnan kuluja ei ole huomioitu.



*Vuosi- ja kokouspalkkioita ei eritelty | ** Vuosi- ja kokouspalkkioita sekä ryhmärahoja ei eritelty | *** Laskennallinen kustannus julkisten tietojen perusteella

Kuvassa 13 on esitetty hyvinvointialueen demokratiabudjetti suhteutettuna koko hyvinvointialueen vuoden 2023 toimintakuluihin. Suhteutettuna kaikkiin toimintakuluihin laskennallisen demokratiabudjetin osuus oli hyvin pieni, keskimääräisesti 0,18 prosenttia (kuva 13). Keskiarvoa pienemmät osuudet olivat Lapissa, Keski-Suomessa ja Etelä-Savossa, kaikista suurimmat taas Itä-Uudellamaalla, Kainuussa ja Keski-Pohjanmaalla.

Tarkempaan tarkasteluun valituilta kuudelta hyvinvointialueelta kerättiin tietoa myös päätösvalmistelun resursoinnista (taulukko 1). Nämä kustannukset määriteltiin osaksi välillisiä aluedemokratiakustannuksia. Tietoja kerättiin päätösvalmistelijoiden, toimielinten virkahenkilöedustuksen ja johtavien virkahenkilöiden päätösvalmisteluun kohdentuvasta työajasta ja resursoinnista. Tiedot olivat pääosin alueiden esittämiä arvioita. Erityisesti toimielinten

virkahenkilöinä toimivien sihteerien arvioidussa työpanoksessa oli suurta vaihtelua. On todennäköistä, että eroavaisuudet johtuivat ainakin osittain alueiden erilaisesta tavasta tilastoida työaikaa, mutta myös siitä, että alueilla oli hankaluuksia arvioida sitä, kuka virkansa puolesta osallistui päätöksentekoon ja kuinka suurelta osin.

Moni johtava virkahenkilö käytti oman arvionsa mukaan huomattavan osan työajastaan päätöksenteon valmisteluun. Arvioista voi tietyiltä osin tulkita, että alueiden päätöksenteon tukirakenteissa ja niiden resursseissa on eroja, jotka ovat yhteydessä päätöksenteon sujuvuuteen. Esimerkiksi valmistelijoiden määrä ja asiantuntemus, valmistelun tukena käytetyt työkalut ja prosessit, viestintä sekä selkeä toimielinrakenne voivat edesauttaa tehokasta päätöksentekoa.

Taulukko 1. Selvityksessä tarkempaan tarkasteluun valittujen hyvinvointialueiden päätösvalmistelun virkahenkilöresurssit (tarkasteluaikaväli 1.1.2023–30.6.2024).

Kategoria	Etelä-Karjala	Helsinki	Lappi	Pirkanmaa	Pohjanmaa	Pohjois-Savo
Valmistelijoiden lukumäärä (Tietopyynnön kautta saatu tieto)	2 htv (7 johtajaa + muut valmisteluresurssit)	3 926 henkilöä*	9 htv (103+ henkilöä)	Ei tietoja	59 henkilöä*	60-70 henkilöä*
Toimielinten sihteereinä ym. avustajina toimivien virkahenkilöiden määrä (Tietopyynnön kautta saatu tieto)	0,8 htv (8 henkilöä)	Ei tietoja	2,6 (12+ henkilöä)	17 henkilöä*	31 henkilöä*	4 henkilöä*
Johtavan virkahenkilön kokemus päätöksentekoprosesseihin liittyvän työajan osuudesta omassa työssään (Haastattelujen kautta saatu tieto)	~40 % omasta työajasta	~5-10 % omasta työajasta	~30-40 % omasta työajasta	Ei osaa sanoa	Merkittävä osuus omasta työajasta	Merkittävä osuus omasta työajasta
Johtavan virkahenkilön näkemys päätösvalmistelun henkilöstöresurssin määrästä ja sen riittävyydestä (Haastattelujen kautta saatu tieto)	Ei syötteitä haastattelusta	Jokaiselle asialle nimitetään vastuuvalmistelija ja häntä tukevat valmistelijat. Yhteensä kymmeniä ihmisiä, jotka osallistuvat tarpeen mukaan.	Noin 20 ihmistä osallistuu, mutta ei ole päätoimisesti kenenkään työnkuva. Henkilöiden osaamistasoissa vaihtelua.	Niin sanottuja "ydinvalmistelijoita" on paljon (5-10 henkilöä), varsinkin jos on kyse isosta asiasta. Tukiroolissa lisäksi muita henkilöitä.	Ei syötteitä haastattelusta	Viranhaltijapuolella on kiireen tunnetta, joka kertonee liian pienestä resurssinista.

*Htv- eli henkilötyövuosimäärä ei arvioitavissa

Päätösvalmistelun resurssin lisäksi aluevaalikustannukset määriteltiin selvityksessä osaksi hyvinvointialueiden välillisiä demokratiakustannuksia. Aluevaalikustannuksiksi katsottiin hyvinvointialueen aluevaalilautakunnan jäsenten kokouspalkkiot ja muut toimintaan liittyvät korvaukset ajalta 1.1.2023–30.6.2024. Kustannukset saatiin 16 hyvinvointialueelta. Aluevaalilautakuntien kustannukset vaihtelivat noin 1 000 euron ja 15 000 euron välillä tiedot toimittaneiden alueiden kesken.

Tarkempaan tarkasteluun valituilta kuudelta hyvinvointialueelta pyydettiin tietoja myös käytössä olevista asukasosallistumisen menetelmistä ja niiden kustannuksista. Kuudesta tarkempaan tarkasteluun valitusta hyvinvointialueesta vain kolme pystyi tuottamaan suuntaa antavia kustannustietoja käytössä olevista menetelmistä. Näiden hyvinvointialueiden osalta saadut tiedot asukasosallistumisen menetelmien kustannuksista aikavälillä 1.1.2023–30.6.2024 olivat seuraavat: Etelä-Karjalan hyvinvointialueella

kustannukset olivat 52 087 €, Helsingin kaupungissa 941 744 €, ja Pirkanmaan hyvinvointialueella 97 487 €. Helsingin kaupungin kustannuksissa korostuu asukasosallistumismenetelmien tuottaminen myös muihin kuin sosiaali-, terveys- ja pelastuspalveluihin. Asukasosallistumisen menetelmien kustannuserot voivat johtua esimerkiksi erilaisesta tilastointitavasta tai siitä, ettei osa hyvinvointialueista kerää kustannustietoja käytössä olevista asukasosallistumisen menetelmistä.

Toimielinten roolit etsivät vielä suuntaansa

Useassa viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden haastattelussa koettiin, että merkittävän päätösvalan käyttäjä hyvinvointialueilla oli aluehallitus. Aluevaltuuston roolia sen sijaan pidettiin erityisesti kriittisimmissä puheenvuoroissa harvoin kokoontuvana ”kumileimasimena”, joka lähinnä hyväksyy aluehallituksen jo tekemät päätökset. Haastatteluiden mukaan vaaleilla valittujen luottamushenkilöiden vaikutusmahdollisuudet – tai niiden puute – olivat jatkuva keskustelunaihe kaikilla hyvinvointialueilla. Johtavat virkahenkilöt ja valtuutetut sanoivat usein joutuvansa kuulemaan rivivaltuutettujen kritiikkiä siitä, että he kokivat olevansa liian kaukana varsinaisesta päätöksenteosta, eikä tärkeistä asioista tiedotettu heille tarpeeksi hyvin. Osa haastateltavista toi esiin, että yksittäisen valtuutetun parhaat mahdollisuudet vaikuttaa päätöksentekoon ovat ennen kaikkea omassa valtuusterhmässä ja ennen varsinaista valtuustokäsittelyä.

”Ei yksittäinen valtuutettu mistään päättä. Vaikuttaminen tapahtuu ryhmäkokouksissa ja muissa toimitilissa ennen valtuustoa. Mielestäni valtuusto ei ole kumileimasin, mutta toki rivivaltuutulle se voi tuntua siltä. Hyvinvointialueita ohjataan niin vahvasti valtion taholta, joten liikkumavara hyvinvointialueetasolla ja siten yksittäisen valtuutetun vaikutusmahdollisuudet ovat hyvin pienet.”

– Haastattelusitaatti, aluevaltuuston puheenjohtaja

”Valtuutetut kokevat, että heillä tulisi olla enemmän päätäntävaltaa. He kokevat, että heidän pitäisi saada käyttää enemmän valtaa perustuen vaalien kautta saatuun mandaattiin.”

– Haastattelusitaatti, aluevaltuuston puheenjohtaja

Osa johtavista luottamus- ja virkahenkilöistä oli kuitenkin sitä mieltä, että aluevaltuustolla ja valtuutetuilla on todellinen mahdollisuus vaikuttaa alueen päätöksiin. Näiden näkemysten mukaan valtuustolla oli vastuu erityisesti alueen strategisesta päätöksenteosta. Useat haastateltavat korostivat, että valtuuston roolia ei alun perinkään oltu suunniteltu sellaiseksi, että siellä päätettäisiin pienistä ja käytännönläheisistä asioista. Valtuuston tehtävänä oli keskittyä laajoihin ja pitkän aikavälin linjauksiin. Näissä haastattelussa painotettiin myös, että hyvinvointialueen muut toimitilimet, kuten lautakunnat, valiokunnat ja jaostot, olivat keskeisiä paikkoja käytännönläheiseen vaikuttamiseen.

”Aluevaltuusto kokee, ettei heillä ole tarpeeksi päätösvaltaa. Valtuutetut kokevat, että kokouksia on vain harvoin, eikä niissä juuri päätetä, ainakaan tärkeistä asioista. Tämä on sinänsä hassua, koska heidän päättävät hyvinvointialueen talous- ja toimintasuunnitelmasta, mikä kaikista korkeimmalla tasolla ohjaa hyvinvointialueen toimintaa.”

– Haastattelusitaatti, johtava virkahenkilö

Haastattelujen perusteella aluevaltuuston ja -hallituksen työtä tukevien toimielinten, kuten lautakuntien ja jaostojen, suurin haaste oli se, että ne olivat usein liian kaukana päätösten valmistelusta. Niiden roolit näyttäytyivät usein epäselvinä viranhaltijoille sekä luottamushenkilöille. Lisäksi päättäjillä oli epätietoisuutta siitä, miten toimielimiä kannattaa päätöksenteossa hyödyntää. Toisaalta aluevaltuutettujen ja aluevaltuuston vaikutusmahdollisuuksia rajoitti joidenkin haastateltujen mielestä myös kansallinen ohjaus ja erityisesti keskitetty rahoitusratkaisu.

”Toimimattomuus johtuu siitäkin, että itsenäisyys hyvinvointialueella on hyvin kapea suhteessa keskushallintoon. Liikkumavara ja se mihin pystytään vaikuttamaan, on harmillisen pientä. Hyvinvointialueet ovat voimakkaasti ministeriöiden ohjauksessa. Tämähän johtuu siitä, miten järjestelmä on rakennettu.”

– Haastattelusitaatti, aluevaltuuston puheenjohtaja

”Viranhaltijapuolelta on nostettu vahvasti sitä, etteivät operatiiviset asiat kuulu luottamushenkilöille vaan niistä päättävät viranhaltijat. Iso kysymys onkin juuri se, missä menee raja tai taso operatiivisen ja luottamushenkilön poliittisen, strategisen päätöksenteon välillä? Luottamushenkilöt kuitenkin edustavat hyvinvointialueen asukkaita, jotka taas odottavat aluevaltuutetuilta kannanottoa ja päätöksiä ihan niihin konkreettisiin arjen asioihin. Kun valtuutetut päättävät ainoastaan strategisen tason asioista, voidaan kysyä, häviääkö päätöksenteossa asukkaan ääni?”

– Haastattelusitaatti, aluevaltuuston puheenjohtaja

Selvityksen perusteella vain harvalla hyvinvointialueella itsenäistä päätösvaltaa oli jaettu aluehallituksen ja -valtuuston ulkopuolelle. Alueilla, joilla päätösvaltaa oli jaettu

aluevaltuustolta ja -hallitukselta muille toimielimille, valtuutetut olivat haastattelujen perusteella keskimääräistä tyytyväisempiä toimenkuvaansa. Esimerkiksi eräällä suurella hyvinvointialueella, missä lautakunnilla oli päätösvaltaa omiin palvelualueisiinsa liittyvissä asioissa, luottamushenkilöt kokivat pystyvänsä vaikuttamaan päätöksiin ja valtuutettuna toimimisen mielekkääksi.

”Kyllä meidän hyvinvointialueellamme aluevaltuutettu pystyy keskimääräistä enemmän vaikuttamaan ja tuomaan kansalaisten ääntä päätöksentekoon, kun on mahdollista tehdä päätöksiä, eikä olla vaan kuunteluoppilana, tehdä lausuntoja tai mietintöjä. On tärkeää, että lautakunnissa päästään oikeasti päättämään.”

– Haastattelusitaatti, johtava virkhenkilö

”Minun on vaikea käsittää, miksi monella hyvinvointialueella on niin monipolvinen toimielinrakenne olemassa, kun niillä ei kuitenkaan käytännössä näytä olevan konkreettisia vaikutusmahdollisuuksia. Valtuutettujen sitouttaminen näihin toimielimiin puhtaasti demokratiamielessä ilman vaikutusmahdollisuuksia ei ole järkevää. Tämä ei palvele demokratian uskottavuutta, vaan pikemminkin nakertaa sitä – tehdään suoranainen karhunpalvelus demokratialle.”

– Haastattelusitaatti, johtava virkhenkilö

Vaikka aluehallitus ja -valtuusto eivät olleet jakaneet varsinaista päätösvaltaa muille toimielimille, korosti osa haastateltavista, että esimerkiksi lautakuntien päätösesityksiä hylätään vain harvoin. Vaikka muodollinen päätös tehtiin aluehallituksessa tai -valtuustossa, tosiasiallinen päätös syntyi jo sitä valmistelevalle toimielimelle.

Yleisesti päätöksentekovastuun jakamisen koettiin monessa haastattelussa tehokkaan päätöksenteon, sillä päätettäviä asioita voitiin kohdentaa oikeille henkilöille tai toimielimille. Monet haastateltavat

korostivat, että päätösvallan jakaminen parantaa asioiden perusteellista arviointia ja tukee harkittua päätöksentekoa. Toimielimillä, kuten jaostoilla ja lautakunnilla, nähtiin usein olevan aluevaltuustoa ja -hallitusta paremmat mahdollisuudet syventyä käsiteltäviin asioihin. Aluehallituksessa ja -valtuustossa päätöksenteon aikataulu on usein kiireinen, mikä voi rajoittaa niiden mahdollisuuksia asioiden syvälliseen perehtymiseen.

Haastatteluissa tuli esiin myös päätösvallan jakamista haastavia huomioita. Osa haastatelluista virka- ja luottamushenkilöistä suhtautui päätösvallan jakamiseen epäilevästi, koska moni asia vaatii kuitenkin aluehallituksen tai -valtuuston hyväksynnän. Näin ollen ”delegoinnista” tavoiteltava tehokkuushyöty ei toteudu, kun alaspäin ohjatut asiat nousevat joka tapauksessa takaisin ylös aluevaltuuston tai -hallituksen päätettäväksi.

”Päätösvaltaa on delegoitu alaspäin sen verran, mitä on voitu. Pieniä asioita ei tarvitse käsitellä aluevaltuustossa tai -hallituksessa, ei välttämättä poliittisessa päätöksenteossa ollenkaan. Jos on totuttu, että kunnanhallitus päättää kaikesta, niin on tämä toki shokki sellaisille aluevaltuutetuille. Mutta tämä on tehokasta, ja ainoa järkevä tapa toteuttaa näin ison organisaation päätöksenteko.”

– Haastattelusitaatti,
aluevaltuuston puheenjohtaja

Aluevaltuutettujen kaksois- ja kolmoismandaatit aiheuttavat jääviystilanteita

Haastattelujen perusteella päätöksenteko hyvinvointialuetasolla on vaatinut ensimmäisen kauden valtuutetuilta paljon opettelua. Monissa haastatteluissa korostettiin, että erityisesti pitkä tausta kuntapolitiikassa on vaikeuttanut joidenkin valtuutettujen sopeutumista hyvinvointialueiden päätöksentekoon. Monet luottamushenkilöt toimivat edelleen samanaikaisesti myös kuntapolitiikassa. Tämä on haastattelujen mukaan johtanut tilanteisiin, joissa kuntataustaiset päätöksentekijät ajavat hyvinvointialuetasolla vahvasti oman kuntansa etua, vaikka päätöksenteon tulee palvella koko hyvinvointialueen tarpeita.

Osalla aluevaltuutetuista oli samanaikaisesti myös kansallinen luottamustoimi kansanedustajana. Nämä niin sanotut kaksois- ja kolmoismandaatit ovat monilla hyvinvointialueilla aiheuttaneet

erityisesti viranhaltijoiden näkökulmasta työläitä esteellisyys- ja jääviystilanteita. Esteellisyys- ja jääviystilanteiden nähtiin myös joidenkin haastateltavien mukaan aiheuttavan merkittäviä hallinnollisia lisäkustannuksia, kun asioita joudutaan valmistelemaan moneen kertaan ja varavaltuutetut joutuvat edustamaan esteellisiä henkilöitä.

”Hyvinvointialuetasolla ei saisi olla samoja päätäjiä kuin kunnissa. Tämä on äärettömän hankalaa, ja esteellisyyskysymykset nousevat esille toistuvasti. On hyvin kallista, kun ansionmenetykskorvaukset ynnä muut kulut joudutaan maksamaan tuplamäärälle porukkaa. Jopa puolet kokouskulujen korvauksista tulevat tästä niin sanotusta esteellisyysrumbasta.” – Haastattelusitaatti, johtava virkahenkilö

Toimiva yhteistyö viranhaltijoiden ja päätöksentekijöiden välillä hakee muotoaan

Selvityksen mukaan viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden yhteistyö ja käytännöt olivat monilla alueilla vielä kehitysvaiheessa. Haastatteluissa näkemykset jakautuivat tasan: noin puolet luottamushenkilöistä piti yhteistyötä toimivana, kun taas toinen puoli koki sen puutteelliseksi. Yhteistyön haasteiden nähtiin johtuvan erityisesti keskinäisen luottamuksen puutteesta. Taloudellisesti tiukoissa tilanteissa, kuten palveluverkkoa koskevilla päätöksissä, viranhaltijat ja luottamushenkilöt saattoivat kokea edustavansa vastakkaisia intressejä. Joissakin vastauksissa luottamushenkilöt toivat esiin tyytymättömyytensä viranhaltijoiden tiedottamiseen, jota pidettiin liian vähäisenä, myöhäisenä tai jopa tarkoituksellisesti vajavaisena.

Viranhaltijoiden haastatteluissa tunnistettiin samaiset tiedonkulun haasteet, mutta tiedonkulun toimivuuteen suhtauduttiin yleisesti luottamushenkilöitä positiivisemmin. Viranhaltijat perustelivat tarpeen rajoittaa luottamushenkilöiden tiedottamista sillä, että liian aikaisin jaettu päätösehdotus viranhaltijoiden taholta voi aiheuttaa turhaa hämmennystä. Keskeneräiset päätösehdotukset eivät sellaisenaan etene varsinaiseen päätöksentekoon, mikä korostaa harkitun tiedottamisen merkitystä.

”Virkahenkilöt ja luottamushenkilöt eivät koe olevansa samassa veneessä tai pöydän samalla puolella. Tietynlaista epäluottamusta puolin ja toisin siihen, ymmärtääkö toinen osapuoli asiat eri tavalla kuin toinen.”

– Haastattelusitaatti,
aluehallituksen puheenjohtaja

Haastattelujen mukaan aluehallituksen puheenjohtajalla oli merkittävä vaikutus siihen, minkälaiseksi poliitikkojen yhteistyö

johtavan viranhaltijan kanssa muodostui. Kokopäiväisellä puheenjohtajalla nähtiin yleisesti olevan selvästi paremmat edellytykset valmistella päätöksiä, johtaa poliittista keskustelua ja ylläpitää säännöllistä yhteydenpitoa sekä virkakuntaan että poliittiseen puoleen kuin osapäiväisellä tai palkkio-pohjaisella puheenjohtajalla, joka usein teki toista työtä luottamustehtävänsä ohella. Haastatteluissa korostui erityisesti kokopäiväisen puheenjohtajan mahdollisuudet ”jokapäiväiseen” johtamiseen järjestämällä matalan kynnyksen tapaamisia, säännöllisiä tilannekatsauksia ja muita tiedonkulkua edistäviä toimia. Tiedottamisen ja tiedonkulun parantaminen esitettiin haastatteluissa keinona parantaa myös päätöksenteon ja luottamushenkilöiden vaikutusmahdollisuuksia.

Monilla aluevaltuutetuilla oli kokemuksia riittämättömästä tiedonkulusta. Kokemukset olivat yleisiä erityisesti niiden keskuudessa, jotka eivät kuuluneet valtuuston lisäksi muihin toimielimiin. Useilla alueilla valtuustoryhmien puheenjohtajat olivat keskeisessä roolissa tiedon jakamisessa, ja säännölliset puheenjohtajakokoukset ennen valtuuston kokoontumisia koettiin tasapuolisuutta lisääviksi, koska kaikki ryhmät saivat saman tiedon yhtä aikaa. Tiedonkulkua edistettiin myös infotilaisuuksilla, iltakouluilla, seminaareilla ja uutiskirjeillä, joiden avulla valtuutettuja pidettiin ajan tasalla päätöksenteon välillä. Pohjois-Savossa käytössä ollut malli, jossa vuoroteltiin päätöksentekokousten ja suunnittelukousten välillä, sai erityisesti kiitosta. Suunnittelukokoukset mahdollistivat asioiden avoimen käsittelyn ja tukivat demokratiaa, kun taas päätöskokoukset voitiin pitää lyhyinä ja tehokkaina.

”Tietoa saa kyllä, ihan rivivaltuutettukin, jos on oma-aloitteinen ja tietää mistä etsiä.”

– Haastattelusitaatti,
aluevaltuuston puheenjohtaja

"Kyllä meidän hyvinvointialueellamme on noussut esille tämä, että tiedonkulkua pitää parantaa. Tämä on totta, mutta toisaalta lähtee myös jokaisesta valtuustesta itsestään – pitää olla tiedonhakuinen ja huolehtia omista kotiläksyistään. Ei voi olettaa, että kaikki tieto kaadetaan päähän."

– Haastattelusitaatti,
aluevaltuuston puheenjohtaja

Hyvinvointialueilta, joilla yhteistyö virkahenkilöiden ja luottamushenkilöiden välillä koettiin toimivaksi, korostettiin keskinäistä luottamusta. Sitä ylläpidettiin aktiivisella tiedonjakamisella, matalan kynnyksen kommunikaatiolla ja keskustelevalle työotteella myös keskeneräisistä asioista. Haastattelujen mukaan tämä oli vaatinut erityisesti johtavilta viranhaltijoilta ajattelutavan muutosta, sillä perinteisesti viranhaltijat ovat pyrkineet viestimään asioista vasta niiden ollessa valmiita.

"Kukaan ei panttaa tietoa, osapuolten [viranhaltijat ja luottamushenkilöt] välillä on avoin vuorovaikutus ja keskinäinen luottamus. Tämä varmistaa puolten välisen yhteistyön ja toisaalta koko hyvinvointialueatasoisien päätöksenteon toimivuuden."

– Haastattelusitaatti,
aluevaltuuston puheenjohtaja

Lisäksi haastatteluissa ehdotettiin, että alueilla olisi käytössä päätöksenteon tiekarttaa, joka selkeyttäisi päätösprosessia ja aikatauluja. Tiekartta toisi esiin lakisääteiset ja pitkän aikavälin asiat ja siinä kuvattaisiin, missä vaiheessa kukin asia etenee eri toimielinten kautta päätökseen. Olennaista tiekartassa olisi näyttää, missä kohdassa eri

tahojen kuuleminen tai vaikuttaminen tapahtuu. Tiekartta lisäisi päätöksenteon läpinäkyvyyttä ja auttaisi varmistamaan, että valmistelu etenee suunnitelman mukaisesti.

Haastattelujen perusteella luottamushenkilöiden otto-oikeus viranhaltijapäätöksiin koettiin vipuvartena, jota poliitikkojen on mahdollista käyttää, mikäli he ovat tyytymättömiä viranhaltijoiden päätöksiin. Suurin osa haastatelluista luottamushenkilöistä kuitenkin korosti, että huolimatta ajoittaisista ristiriidoista virkajohdon ja poliittisten päättäjien välillä, ei toimenpiteelle ole ensimmäisellä valtuustokaudella ollut juuri tarvetta.

Asukasosallistumisen kytkemistä pätöksentekoon on parannettava

Aluedemokratian toteutumisen kannalta on olennaista, että asukkailla on mahdollisuus osallistua päätöksentekoon, ja että päätökset tehdään lähellä heidän arkeaan. Asukkaiden osallistuminen korostuu myös hyvinvointialueilla, jonka ensimmäisessä pykälässä jo todetaan, että lain tarkoituksena on luoda edellytykset asukasosallistumisen ja -vaikuttamisen toteuttamiselle hyvinvointialueella. Hyvinvointialuelain 29. pykälän mukaan aluevaltuusto on vastuussa monipuolisten ja vaikuttavien asukasosallistumisen ja -vaikuttamisen mahdollisuuksien ja menetelmien varmistamisesta hyvinvointialueella. Kyseisessä pykälässä on lueteltu menetelmiä, joilla asukasosallistumista ja -vaikuttamista voidaan edistää. Hyvinvointialueilla myös veloitetaan hyvinvointialueita viestimään asukkaille osallistumisen ja päätöksentekoon vaikuttamisen tavoista. Hyvinvointialueen osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet tulee hyvinvointialuelain 41. pykälän mukaan määritellä hyvinvointialuestrategiassa. Lakivelvoitteiden lisäksi kaikilla hyvinvointialueilla oli jo olemassa tai tekeillä hyvinvointialueatasolla

Olennaista tiekartassa olisi näyttää, missä kohdassa eri tahojen kuuleminen tai vaikuttaminen tapahtuu.

Taulukko 2. Selvityksessä tarkempaan tarkasteluun valittujen hyvinvointialueiden osallistumistyöhön liittyvät henkilöresurssit (tarkasteluajaväli 1.1.2023–30.6.2024).

Kategoria	Etelä-Karjala	Helsinki	Lappi	Pirkanmaa	Pohjanmaa	Pohjois-Savo
Osallistumisesta vastaavien virkahenkilöiden määrä ja työajan kohdentuminen (<i>Tietopyynnön kautta saatu tieto</i>)	0,9 htv (4 henkilöä)	8 htv	0,5 htv (2 henkilöä)	4 henkilöä*	1 henkilö*	1 henkilö*
Osallistumisesta vastaavien virkahenkilöiden kokemus osallistumistyön työvoimasta (<i>Haastattelujen kautta saatu tieto</i>)	~1 htv	9 henkilöä	1 htv	~2,5 htv	1+ htv	0,6 htv
Vaikuttamistoimielinten ohjaajat ja työajan kohdentuminen (<i>Tietopyynnön kautta saatu tieto</i>)	0,2 htv (3 henkilöä)	1,2 htv (2 henkilöä)	1 htv (1 henkilö)	6 henkilöä*	7 henkilöä*	2 henkilöä*
Vaikuttamistoimielinten kokousmäärä (<i>Tietopyynnön kautta saatu tieto</i>)	22	46	19	51	27	30

*Htv- eli henkilötyövuosimäärä ei arvioitavissa

asukasosallistumisen toteuttamista konkreettisesti osallisuusohjelma tai osallistumisen ohjelma. Kuudella hyvinvointialueella toimielinrakenteeseen kuului erillinen asukasosallistumisesta vastaava toimielin.

"Toimiva aluedemokratia on sitä, että päätöksenteko tapahtuu lähellä asukasta, ja asukkaat pystyvät itse vaikuttamaan päätöksiin."

– Haastattelusitaatti,
aluevaltuuston puheenjohtaja

Tarkempaan tarkasteluun valituilta hyvinvointialueilta (Helsinki, Pirkanmaa, Lappi, Pohjois-Pohjanmaa, Pohjanmaa, Pohjois-Savo, Etelä-Karjala) kerättiin tietoa osallistumistyön resursoinnista (taulukko 2). Osallistumistyön resursointi vaikuttaa hyvinvointialueilla suhteellisen yhtäläiseltä lukuun ottamatta Helsingin kaupunkia. Työn suurempi resursointi Helsingissä johtui siitä, että Helsingin kaupunki vastaa sosiaali-, terveys- ja pelastuspalveluiden lisäksi kunnille kuuluvista tehtävistä, kuten kasvatuksesta ja koulutuksesta sekä ympäristöstä.

Osallistumiseen liittyvän työn resurssin ja sen riittävyyden arviointi koettiin haastattelussa vaikeaksi, koska sen nähtiin tietyiltä osin kuuluvan jokaiselle hyvinvointialueella työskentelevälle. Valituilla hyvinvointialueilla ja Helsingissä osallistumistyöstä vastasi kokopäiväisesti yhdestä yhdeksään henkilöä, mutta joitakin osallistumistyöhön liittyviä asioita on voitu jakaa myös muille työntekijöille.

"Vaikea sanoa, kuinka suuri henkilömäärä vastaa hyvinvointialueella osallistumiseen liittyvistä asioista. Riippuu ihan siitä, miten tuo määritellään. Asukasosallistumisen edistäminen on ihan koko organisaation tehtävä, ja sen tulisi olla osa jokaisen henkilöstön jäsenen työtä."

– Haastattelusitaatti,
osallisuudesta vastaava virkahenkilö

Hyvinvointialueilla on lain mukaan laaja harkintavalta asukasosallistumisen menetelmien valinnassa, vaikka hyvinvointialueilla esitetään niistä suosituksia. Selvityksen havaintojen perusteella hyvinvointialueet

ovat ensimmäisenä valtuustokautenaan kehittäneet asukasosallistumisen menetelmiään hyvin eri tavoin. Vastauksissaan tietopyyntöihin jotkut hyvinvointialueet kuvasivat asukasosallistumisen menetelmiään pintapuolisesti. Toiset alueet vastasivat, että heillä oli jo käytössä monia erilaisia osallistumismenetelmiä. Vastausten perusteella osa hyvinvointialueista on päättänyt hyödyntämään hyvinvointialuelain osallisuusmenetelmien luetteloa melko laajasti. Toisaalta vaikka menetelmiä olisi käytössä paljon, monet niistä, kuten asukasillat ja erilaiset keskustelutilaisuudet, tavoittavat vain pienen osan asukkaista, jolloin niiden vaikuttavuus jäi kokonaisuuden kannalta vähäiseksi.

Hyvinvointialuelain 29. pykälän osallistumismenetelmien luettelo havainnollistaa erityyppisten osallistumismenetelmien hyödyntämistä. Pykälä voidaan tulkita niin, että lainsäätäjän näkökulmasta on olennaista sekä asukkaiden mielipiteiden kuuleminen ennen päätöksentekoa että heidän osallistumisensa sen valmisteluun tai suunnitteluun. Osallistuminen voi tapahtua suoraan sekä vaaleilla valittujen edustajien kautta.

Selvityksen perusteella vaikuttaa siltä, että asukkaiden mielipiteiden kuulemista ennen varsinaista päätöksentekoa,

esimerkiksi asukastilaisuuksissa, tehdään jollain tasolla kaikilla hyvinvointialueilla. Toisaalta asukastilaisuuksia ei haastattelujen mukaan järjestetä säännöllisesti, vaan ainoastaan tarvittaessa tai tiettyihin teemoihin liittyen. Lisäksi hyvinvointialueet olivat keränneet tietoa asukkailta esimerkiksi palautekanavilla ja kyselyillä. Kaikilla hyvinvointialueilla toimivat myös lakisääteiset nuorten, vammaisten ja ikäntyneiden vaikuttamistoimielimet. Lisäksi joillakin hyvinvointialueilla oli myös ei-lakisääteisiä vaikuttamistoimielimiä, kuten Vantaan ja Keravan hyvinvointialueella toimiva monikulttuuriasiain neuvottelukunta.

Useimmat hyvinvointialueet olivat vastausten perusteella hyödyntäneet osallistumisen toteuttamisessa myös digitaalisia menetelmiä, esimerkiksi sähköisiä kyselyitä tai osallistumisalustoja. Joillakin hyvinvointialueilla oli kokeiltu Sitran edistämää asukasosallistumisen menetelmiä, kuten Polis-osallistumisalustaa ja asukaspaneelleita. Havainnollistus hyvinvointialueissa mainituista asukasosallistumisen ja -vaikuttamisen menetelmistä ja niiden käytön laajuudesta hyvinvointialueilla on esitetty taulukossa 3.

Taulukko 3. Hyvinvointialuelain määrittelemät asukasosallistumisen ja -vaikuttamisen menetelmät ja niiden käyttö hyvinvointialueilla.

Hyvinvointialuelain 29 § mukainen asukasosallistumisen menetelmien kategorisointi	Esimerkkejä käytössä olevista menetelmistä hyvinvointialueilla	Käytön laajuus hyvinvointialueilla
Keskustelu- ja kuulemistilaisuuksien tai asukasraatien järjestäminen	- Asukasillat ja -tilaisuudet - Asukasraadit, -poolit - Tori-/kuntakiertueet	Vaihteleva
Asukkaiden ja hyvinvointialueella säännönmukaisesti tai pitempiaikaisesti asuvien tai oleskelevien palvelujen käyttäjien mielipiteiden selvittäminen ennen päätöksentekoa	- Asukasillat ja -tilaisuudet - Asukasraadit, -poolit - Tori-/kuntakiertueet - Osallistavan demokratian kokeilut	Laaja
Palvelujen käyttäjien edustajien valitseminen hyvinvointialueen toimieliimiin	- Lakisääteiset vaikuttamistoimielimet - Ei-lakisääteiset vaikuttamistoimielimet	Laaja
Osallistumismahdollisuuksien järjestäminen hyvinvointialueen talouden suunnitteluun	- Osallistavan demokratian kokeilut - Osallistuva budjetointi	Vaihteleva
Asukkaiden, järjestöjen ja muiden yhteisöjen oma-aloitteisen asioiden suunnittelun ja valmistelun tukeminen	- Osallistumisesta vastaavat toimielimet - Osallistavan demokratian kokeilut	Vaihteleva

Asukasosallistumisesta vastaavien viranhaltijoiden haastattelujen mukaan merkittävä osa hyvinvointialueiden asukkaista ei juurikaan tiennyt tarjolla olevista osallistumismahdollisuuksista. Haastatteluissa korostui näkemys, että asukkaat olivat usein käsityksessä, että äänestäminen hyvinvointialuevaaleissa on paras – ja joissain tapauksissa ainoa – tapa vaikuttaa. Vastaava havainto nousi esiin Sitran Demokraattiset osallistumismahdollisuudet Suomessa -selvityksessä (Jämsén & al. 2022), jonka mukaan demokratian perustekijät, kuten riippumaton oikeusjärjestelmä, vapaat vaalit ja sananvapaus, ovat kunnossa, mutta asukkaat eivät ole äänestämisen lisäksi tietoisia muista asukasosallistumisen mahdollisuuksista ja käytössä olevista menetelmistä.

Osana selvitystä tarkasteltiin asukasosallistumisen menetelmien vaikuttavuutta. Selvityksessä vaikuttavuudella tarkoitetaan menetelmien vaikutusta hyvinvointialueen päätöksentekoon. Tarkempaan tarkasteluun valittuja hyvinvointialueita pyydettiin tietopyynnössä nimeämään käytössä olevat asukasosallistumisen menetelmät ja arvioimaan niiden kustannukset. Lisäksi asukasosallistumisen menetelmien vaikuttavuudesta kysyttiin haastatteluissa. Hyvinvointialueet eivät aineiston perusteella näytä arvioivan tai seuraavan eri asukasosallistumisen menetelmien hyötyjä tai kustannuksia. Kattavia tietoja menetelmien kustannuksista ei suurelta osin ollut saatavilla. Seuraavissa kappaleissa esitetty havainnot asukasosallistumisen menetelmien vaikuttavuudesta tai hyödyllisyydestä perustuvat menetelmistä tietävien virkahenkilöiden haastatteluihin.

Keskustelu- ja kuulemistilaisuuksien koettiin olevan suosittuja osallistumisen muotoja erityisesti iäkkäiden ja aktiivisten henkilöiden keskuudessa. Niiden ei kuitenkaan nähty riittävän laajasti tavoittavan kaikkia väestöryhmiä. Tilaisuuksien sisällön koettiin myös toisinaan jäävän hyvinvointialueen päätöksenteon kannalta epäolennaiseksi, eivätkä virka- tai luottamushenkilöt aina kokeneet saavansa konkreettista

palautetta tai ideoita, joita he voisivat hyödyntää päätöksenteossa. Tilaisuuksien tarkoituksena nähtiin pikemminkin olevan se, että ne tarjoavat asukkaille mahdollisuuden viestiä matalalla kynnyksellä hyvinvointialueen johdolle. Hyväksi käytännöksi osassa haastatteluissa tunnistettiin asukastilaisuuksien kehittäminen työpajamaisempaan suuntaan. Tällaiset tilaisuudet tarjoaisivat asukkaille nykyistä systemaattisemman tavan antaa päätöksenteon kannalta hyödyllistä palautetta hyvinvointialueen johdolle.

Myös asukasraadit ja -paneelit koettiin yleisesti haastatteluissa toimiviksi. Asukkaiden koettiin arvostavan tilaisuuksia, joissa heidän mielipiteitään kysytään oikeasti päätöksentekoon tulossa olevista asioista. Myös haastatellut ammattilaiset pitivät tärkeänä, että alueen asukkailla oli mahdollisuus esittää ratkaisuehdotuksia todellisiin ongelmiin. Tietyn asian ympärille rakennetut asukasraadit ja -paneelit koettiin haastatteluissa vaikuttavammiksi kuin yleisluonteinen palautteenanto esimerkiksi asukastilaisuuksissa. Asukasraateihin liittyvät kustannukset kuitenkin mietittyvät haastateltavia, koska niiden valmistelu ja läpivienti vaativat merkittävästi virkahenkilöiden työaika. Joillakin hyvinvointialueilla tähän oli pyritty vaikuttamaan järjestämällä tilaisuuksia etäyhteyksin.

Moni haastateltava nosti kuitenkin esiin sen, että nykyisten asukasosallistumisen menetelmien vaikutus hyvinvointialueen päätöksentekoon oli tosiasiaa näennäistä. Vakiintuneita toimintamalleja asukasosallistumiseen ei juurikaan ole. Moni alue on strategiassaan sitoutunut asukasosallistumisen edistämiseen mutta vakavaa käytännön toteutusta tai edes mahdollisuuksia toteuttaa osallistumista ei tosiasiaa ole. Nykyisessä hyvinvointialueiden tiukassa taloustilanteessa talouden sopeuttamisen ratkaisut, kuten palveluiden keskittäminen tai jopa lopettaminen, ovat usein ristiriidassa asukkailla kerättyjen ehdotusten kanssa.

Asukasosallistumista tällaisten päätösten yhteydessä ei pidetty yhtä mielekkäänä,

vaikka toisaalta voidaan ajatella, että erityisesti vaikeista päätöksistä on tärkeää keskustella hyvinvointialueiden asukkaiden kanssa ja esimerkiksi puntaroida erilaisia säästöskenaarioita. Muutamissa haastatteluissa pohdittiin, että asukkaiden osallistuminen myös vaikeiden asioiden käsittelyyn voi sitouttaa heitä päätöksenteon lopputulokseen sekä ehkäistä päätöksiin liittyvää vastakkainasettelua ja virheellisiä tietoja.

Hyvinvointialueita ohjaavan lain-säädäntöraamin ja kansallisen ohjauksen nähtiin joissain haastatteluissa kaventavan hyvinvointialueen päättäjien mahdollisuuksia ottaa asukkaiden mielipiteitä tosiasiallisesti huomioon. Kansallisten linjausten ja lakien nähtiin estävän monen sellaisen asian toteuttamisen, joita hyvinvointialueiden asukkaat toivovat, kuten sairaala- ja päivystyspalveluiden jatkuvuuden varmistamisen hyvinvointialueella.

Asukasosallistumisen keskeiseksi haasteeksi haastatteluissa tunnistettiin se, miten eri väestöryhmiltä voidaan mahdollisimman ajantasaisesti ja monipuolisesti kerätä näkemyksiä. Yhtenä ratkaisuna asiaan useassa haastattelussa mainittiin Pirkanmaalla käytössä oleva asukaspooli. Siinä alueen asukas voi itse liittyä asukaspooliin ilmoittautumalla, minkä yhteydessä häneltä kerätään tiettyjä taustatietoja, kuten ikä, sukupuoli ja asuinpaikka. Päätöksenteossa käsiteltävän asian mukaan osalle asukaspoolin jäsenistä – esimerkiksi nuorille, ikääntyneille tai kaikille jäsenille – voidaan lähettää asiaan liittyvä kysely. Kyselyiden vastaukset tarjoavat nopealla aikataululla arvokasta tietoa asukasnäkökulmasta. Tätä menetelmää pidettiin haastatteluissa hyvänä lisänä asukasosallistumisen työkalupakkiin.

Vaikuttamistoimielinten toiminnasta vastaavien virkahenkilöiden haastattelujen mukaan alueilla oli havaittu, että eri asukasryhmien vaikuttamisaktiivisuudessa oli myös eroja. Tyypillisesti ikäihmiset olivat muita ryhmiä aktiivisimpia ja oma-aloittaisempia osallistumaan hyvinvointialueen päätöksentekoon. Haastatteluissa korostettiin, että

tulevaisuuden haasteena oli löytää hyviä keinoja tuottaa vaihtoehtoisia vaikuttamisen mahdollisuuksia myös ryhmille, jotka eivät tyypillisesti osallistu päätöksentekoon itsenäisesti, mutta joiden mielipide on tärkeä. Esimerkkeinä mainittiin vammaiset henkilöt, nuoret ja sosioekonomisesti heikommassa asemassa olevat.

Moni haastateltu asukasosallistumisen asiantuntija kertoi, että nuorten osallistumista oli pyritty vahvistamaan etenkin digitaalisilla ratkaisuilla tai suoraan nuorille kohdistetuilla hankkeilla. Sosioekonomisesti heikommassa asemassa olevien henkilöiden vaikuttamismahdollisuuksissa korostuivat myös osallisuudesta vastaavat toimielimet, kuten hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen (Hyte) lautakunnat sekä osallisuuslautakunnat tai -foorumit. Nämä toimielimet pyrkivät pitämään yhteyttä keskeisiin kolmannen sektorin toimijoihin, kuten järjestöihin. Järjestöjen nähtiin pystyvän tuomaan esille kokoavasti esimerkiksi hyvinvointialueen heikko-osaisempien väestöryhmien tilannetta heidän puolestaan.

Asukasnäkökulman huomioiminen alueiden päätöksenteossa oli haastavaa myös siksi, että päätöksentekoprosessit saattavat olla ajallisesti hyvin pitkiä. Haastattelujen mukaan hyvinvointialueet eivät vielä ole tunnistanee parhaita käytäntöjä siihen, missä kohdissa päätöksentekoa asukkaita on mielekkäintä osallistaa, ja millaista osallistumisen keinoa missäkin kohdassa on hyvä käyttää.

Lakisääteiset vaikuttamistoimielimet pyrkivät turvaamaan asukasosallistumista

Lakisääteisten vaikuttamistoimielinten tehtävänä on varmistaa ja turvata nuorten, vammaisten henkilöiden ja ikääntyneiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet hyvinvointialueen päätöksenteossa. Hyvinvointialuetasoisissa vaikuttamistoimielimissä

tulee lain mukaan olla edustus kaikista hyvinvointialueen kunnista. Myös kunnissa on lakisääteisenä samojen väestöryhmien vaikuttamistoimielimet.

Tyypillisesti hyvinvointialueen vaikuttamistoimielimen muodostivat alueen kuntien kyseisen toimielimen puheenjohtajat. Toimintatavan etuna on se, että kyseistä väestöryhmää koskeva tieto liikkuu kunnan ja hyvinvointialueen välillä sujuvasti. Haasteet puolestaan liittyvät muun muassa vaikuttamistoimielinten suureen kokoon. Esimerkiksi kuntamäärältään suurimmalla hyvinvointialueella eli Pohjois-Pohjanmaalla vaikuttamistoimielimen lakisääteinen jäsenmäärä on vähintään 30 edustajaa. Työskentely näin suurella jäsenmäärällä on luonnollisesti hidasta, mikäli puheenvuoroja halutaan jakaa kaikille tasaisesti. Lisäksi suuri jäsenmäärä vaikuttaa toiminnan kustannuksiin useampien kokouspalkkioiden ja muiden korvausten myötä.

Monet selvityksessä haastatellut päättäjät kokivat, että vaikuttamistoimielinten jäsenet eivät aina kuntataustansa vuoksi täysin ymmärrä, millaisista asioista hyvinvointialueella päätetään. Monilla alueilla toimielinten toiminnan koettiin perustuvan jäsenten omiin intresseihin ja kiinnostuksen kohteisiin, eikä välttämättä liittyvän hyvinvointialueen päätöksenteossa oleviin tai sen päätösvaltaan kuuluviin asioihin. Lisäksi toimielinten liittäminen osaksi varsinaista päätöksentekoprosessia oli haastavaa, koska viranhaltijat ja luottamushenkilöt eivät aina tienneet, milloin ja miten toimielimiä tulisi päätöksentekoon osallistaa.

”Nyt kun on käyty keskustelua koko hyvinvointialueen toimielinrakenteesta, niin toki myös vaikuttamistoimielinten rooli on keskusteluttanut. Niiden vaikutus ei ole ollut sitä, mitä sen on kaavailtu olevan. Nämä kuitenkin myös työllistävät meidän viranhaltijoitamme.”
– Haastattelusitaatti, aluevaltuuston puheenjohtaja

Haastatteluiden perusteella vaikuttamistoimielinten kyky toimia osana päätöksentekoprosesseja oli hyvinvointialueilla erilainen. Pisimmällä olevilla alueilla vaikuttamistoimielimet olivat esimerkiksi jo onnistuneet vakiinnuttamaan paikkansa osana päätöksentekoa, tai ne oli kytketty tiiviisti osaksi valmistelua. Toisilla alueilla vaikuttamistoimielinten roolista käytiin edelleen keskusteluja. Erot alueiden välillä johtuivat esimerkiksi siitä, miten vaikuttamistoimielinten asioiden hoitamiseen oli osoitettu virkahenkilöresursseja (taulukko 4). Moni haastateltava koki myös, että vaikuttamistoimielinten puheenjohtajilla oli ollut olennainen vaikutus toiminnan kehittämiseen. Henkilöt, jotka olivat otteeltaan aktiivisia ja joilla oli aiempaa kokemusta, olivat saaneet kertomansa mukaan mahdollisuuksia vaikuttaa päätöksentekoon. Toisilla hyvinvointialueilla oli sen sijaan ollut henkilövaihdoksia niin vaikuttamistoimielinten puheenjohtajistossa kuin toimintaa ohjaavissa virkahenkilöissä.

”Sellainen mikä on vielä kehittymätöntä, on vaikuttamistoimielinten hyödyntäminen. Niitä on kyllä kuultu isoissa asioissa, mutta jotenkin niiden kautta pitäisi vielä paremmin saada ennakoivasti tietoa – mitä tapahtuu esimerkiksi alueemme ikääntyneiden elämässä juuri nyt. Vaikuttamistoimielinrakennetta olisi tärkeää kehittää. Miten niistä saataisiin enemmän irti?”

– Haastattelusitaatti, johtava virkahenkilö

”Meillä ei ole riittävästi resursseja, eikä toisaalta myöskään riittävästi osaamista. Viranhaltijapuolelta saadut resurssit toiminnan tukeen ovat olleet henkilöstövaihdosten myötä hyvin pienet, ja meidän oma osaamisemme ei ole ollut riittävää. Opettelu on aloitettu ihan nollasta – miten tehdään esityslistat, ja niin edelleen.”

– Haastattelusitaatti, vaikuttamistoimielimen puheenjohtaja

Kaiken kaikkiaan vaikuttamistoimielinten mahdollisuuksia vaikuttaa merkittävästi päätöksentekoprosessiin pidettiin haastattelussa yleisesti pienenä. Toisaalta vaikuttamistoimielinten kytkemistä nykyistä tiukemmin päätöksenteon suunnittelu- ja valmisteluvaiheisiin pidettiin yleisesti tavoiteltavana asiana.

Vaikuttamistoimielinten puheenjohtajien mukaan vaikuttamistoimielimet osaavat tuoda päätöksentekoon tiedoksi asioita, joita virka- tai luottamushenkilöt eivät välttämättä osaisi ottaa huomioon. Vaikuttamistoimielinten nähtiin voivan toimia tulkkeina tai viestinvälittäjinä poliittisen päätöksenteon ja tavallisten asukkaiden välillä. Vaikuttamistoimielinten aktiivisen toiminnan nähtiin niiden puheenjohtajien mukaan lisäävän asukkaiden sitoutuneisuutta hyvinvointialueen toimintaan sekä tyytyväisyyttä hyvinvointialueen päätöksentekoon.

Päätöksenteon näkökulmasta vaikuttamistoimielinten puheenjohtajat pitivät pelkkien lausuntojen antamista riittämättömänä, koska niitä annettiin vasta päätösluonnosvaiheissa. Tällöin merkittäviä muutoksia päätökseen ei oikeastaan ole enää mahdollista tehdä. Lausuntojen antamisessa korostui vaikuttamistoimielinten puheenjohtajien mukaan ”kuullaan muttei kuunnella” -näkökulma: lausunnolla tunnuttiin haettavan vaikuttamistoimielimen nimellinen hyväksyntä päätökseen riippumatta siitä, olisivatko vaikuttamistoimielimet todellisuudessa päätöksen kanssa samaa mieltä vai eivät. Toisaalta vaikuttamistoimielinten puheenjohtajat näkivät kuitenkin positiivisena, että heitä osallistettiin päätöksentekoon edes lausuntomenettelyn kautta. Moni kaipaasi kuitenkin nykyistä vahvempaa mahdollisuutta vaikuttaa jo varhaisessa vaiheessa.

Haastattelujen mukaan vaikuttamistoimielinten jäsenet kokivat usein jäävänsä tietokatveeseen siitä, miten heidän antamansa näkemykset ovat tosiasiallisesti vaikuttaneet päätöksentekoon. Nykytilassa vaikuttamistoimielinten näkemysten

huomioimiseksi jouduttiin haastateltavien mukaan nojaamaan paljon henkilökohtaisiin suhteisiin.

”Tähän saakka meno on ollut aika kaaottista. Esimerkiksi kommenttejamme tai lausuntojamme ei ole voitu antaa suunnitellussa kokousaikataulussa, vaan ne on tullut tehdyksi niin sanotusti ilmaisena työnä meiltä.”

– Haastattelusitaatti,
vaikuttamistoimielimen puheenjohtaja

Vaikuttamistoimielinten puheenjohtajien mukaan vaikuttamistoimielimet haluaisivat kokousta nykyistä useammin, mutta niiden toimintaa ohjaava budjetti tai muu sääntely ei mahdollista nykyistä tiheämpää kokousrytmiä. Osalla hyvinvointialueista virkahenkilöt olivat sen sijaan ehdottaneet vaikuttamistoimielinten kokouskäytänteiden muuttamista. Kokouksia voitaisiin järjestää esimerkiksi työpajamallilla, ja täten varmistaa useamman vaikuttamistoimielimen jäsenen äänen kuuluvuuden. Vaikuttamistoimielinten puheenjohtajat eivät kuitenkaan nähneet tällaista toimintatapaa mielekkäänä. Vaikuttamistoimielinten puheenjohtajat korostivat haastattelussa, että kyse on tärkeästä ja arvokkaasta osasta hyvinvointialueen päätöksentekoa, joka tarvitsee tuekseen virallisen kokousrakenteen.

Vaikuttamistoimielinten puheenjohtajat pitivät tärkeänä, että heidän edustajansa osallistuvat päätöksentekoa valmisteleviin toimielimiin ja aluevaltuustoon. Suurin osa haastatelluista viranhaltijoista ja luottamushenkilöistä oli samaa mieltä edustuksen hyödyllisyydestä päätöksentekoa valmisteluvissa toimielimissä, koska se lisää vuorovaikutusta ja tiedonkulkua vaikuttamistoimielinten ja muiden toimielinten välillä. Sen sijaan vaikuttamistoimielinten edustusta aluevaltuustossa ei pidetty tarpeellisenä. Monen virka- ja luottamushenkilöiden mukaan aluevaltuustossa päätökset tehdään vain muodollisesti, joten edustuksella ei katsottu olevan merkittävää

vaikuttamisarvoa. Vaikuttamistoimielinten puheenjohtajat puolustivat edustusta aluevaltuustossa sillä, että se parantaa vaikuttamistoimielinten tietoisuutta tehdyistä päätöksistä. Virka- ja luottamushenkilöt kuitenkin korostivat, että valtuuston kokoukset olivat julkisia ja suoratoistettuja, ja päätökset ovat saatavilla myös kokousasiakirjoista, mikä mahdollistaa tiedonsaannin ilman erillistä edustusta.

Ylipäänsä viranhaltijat ja luottamushenkilöt vierastivat haastattelujen perusteella

ei-vaaleilla valittujen henkilöiden läsnäolo- ja puheoikeutta aluevaltuustossa. Poikkeuksena tähän pidettiin nuorisovaltuustoa, jonka jäsenillä ei alaikäisyyden takia ole äänoikeutta. Näin ollen nuorisovaltuuston edustuksen puhe- ja läsnäolo-oikeutta aluevaltuustossa ei samalla tavalla kyseenalaistettu. Läsnäolo- ja puheoikeuksiin toivottiin kansallista linjausta niin vaikuttamistoimielinten kuin virka- ja luottamushenkilöiden toimesta.

3. Johtopäätökset

Hyvinvointialueen toimielinten toimintaan vaikuttamalla on saavutettavissa vain pieniä säästöjä. Päätöksentekoprosesseja voidaan tehostaa tiivistämällä toimielinrakennetta ja parantamalla tiedonkulkua luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden välillä. Asukasosallistumisen vahvistamisessa alueiden kannattaa panostaa rajalliseen määrään hyvin suunniteltuja menetelmiä.

Toimielinrakenteen tiivistäminen on keskeinen keino tehostaa päätöksentekoa

Haastatteluiden perusteella tyytyväisyys toimielinrakenteeseen oli keskimääräistä suurempi niillä hyvinvointialueilla, joissa toimielinrakenne oli tiivis, eli toimielimiä oli vähemmän kuin 15 kappaletta. Laissa asetettu vähimmäismäärä toimielimille on seitsemän ja kaksikielisillä alueilla kahdeksan. Haastateltujen luottamushenkilöiden mukaan valtuutetut olivat keskimääräistä tyytyväisempiä roolinsa, jos päätösvaltaa oli jaettu aluevaltuustolta ja -hallitukselta myös muille toimielimille.

Selvityksen mukaan hyvinvointialueiden päätöksenteon toimivuus perustuu pitkälti onnistuneeseen kaksoisjohtajuuteen, joka yhdistää poliittisen johdon strategisen vastuun ja viranhaltijoiden operatiivisen vastuun. Onnistunut kaksoisjohtajuus edellyttää keskinäistä luottamusta ja jaettua ymmärrystä alueen strategiasta ja toiminnan tavoitteista. Onnistunut kaksoisjohtajuus ja sen taustalla oleva luottamus saavutetaan

haastatteluiden perusteella avoimella tiedotamisella, yhteisesti sovitulla päätöksentekovastuulla, riittävällä viranhaltijaresursoinnilla ja osallistavalla hallintomallilla. Haastatelussa nousi esiin, että poliittinen päätöksenteko keskittyy toisinaan liikaa pieniin yksityiskohtiin strategisten kysymysten sijasta. Osalla alueista tätä oli pyritty ratkaisemaan esimerkiksi sillä, että virkahenkilöt osallistuvat aktiivisesti aluehallituksen ja -valtuuston kokouksiin. Virkahenkilöiden tehtävänä oli ohjata keskustelua oikealle tasolle ja varmistaa, että painopiste pysyy strategisissa asioissa.

Selvityksessä esiin tulleet tuntemukset aluevaltuuston ja sen valtuutettujen rajallisista vaikutusmahdollisuuksista ovat ominaisia monille demokraattisille hallintomalleille, joissa päätöksenteko jakautuu eri tasoille ja eri toimijoiden kesken. Ei siis ole yllättävää, että samanlaisia haasteita oli myös hyvinvointialueilla. On kuitenkin hyvä huomioida, että alueet ovat olleet toiminnassa vasta kaksi vuotta, ja demokratian toimintatapojen hioutuminen vie aikaa. Optimaalisen rakenteen löytämiseen tarvitaan aikaa, kokeiluja ja kehitystyötä.

Onnistunut kaksoisjohtajuus edellyttää keskinäistä luottamusta ja jaettua ymmärrystä alueen strategiasta ja toiminnan tavoitteista.

Selvityksen perusteella seuraavalla valtuustokaudella on tärkeää korostaa selkeästi aluevaltuuston roolia strategisten päätösten tekijänä. Tämä auttaisi vähentämään ristiriitaa valtuutettujen odotusten ja valtuuston tehtävien välillä. Valtuutetut toivovat monesti voivansa vaikuttaa käytännönläheisiin ja nopeasti toimeenpantaviin asioihin, kun taas valtuuston pääasiallisena tehtävänä on tehdä strategisia linjauksia. Valtuutettujen työn mielekkyyttä on mahdollista lisätä myös siirtämällä arkitasoisien asioiden päätösten tekoa osittain muiden ei-lakisääteisten toimielinten vastuulle, mikä tukee aluevaltuuston keskittymistä ydintehtäviinsä.

Yhteenvetona luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden haastatteluista oli, että alueiden toimielinrakennetta suunniteltaessa tulisi välttää toimielimiä, joilla ei ole selkeää paikkaa tai roolia. Jos toimielimen rooli on luonteeltaan ohjeistava, tukeva tai asiantuntijuuteen keskittyvä, tulee tämä viestiä mahdollisimman selkeästi koko organisaatiolle. Epäselvyys toimielinten vaikutusmahdollisuuksista ja tehtävistä voi lisätä näennäisdemokratian tunnetta, mikä puolestaan heikentää aluedemokratian vaikuttavuutta. Käytössä olevien toimielinten on oltava aidosti mukana päätöksentekoprosessissa, ja erityisesti valtuutetuille on varmistettava todellinen vaikuttamisen mahdollisuus.

Päätöksenteon nopeuttamisella ei välttämättä saavuteta merkittäviä säästöjä

Hyvinvointialueiden demokratiakustannukset eivät tämän selvityksen perusteella ole merkittävä kuluerä. Haastatteluissa tunnistettiin kuitenkin käytänteitä, joiden avulla

päätöksentekoprosesseihin, toimielinrakenteeseen ja aluedemokratian kustannuksiin voitaisiin vaikuttaa vaarantamatta aluedemokratian toimivuutta. Samalla kuitenkin korostui tarve lisäpanostuksille erityisesti vaikuttavien asukasosallistumisen menetelmien kehittämiseen. Selvityksessä on tunnistettu kehittämistoimenpiteitä, joilla voidaan vaikuttaa hyvinvointialueiden demokratia-kustannuksiin ja päätöksenteon sujuvuuteen (taulukko 4).

Havaintojen mukaan kokousrytmiä on mahdollista harventaa monilla hyvinvointialueilla ja ottaa käyttöön kaikkia toimielimiä koskevat etäkokouskäytännöt (taulukko 4). Etäkokouksilla, erityisesti kevyempien ja poliittisesti merkityksettömämpien asioiden käsittelyssä, voitaisiin vaikuttaa demokratia-kustannuksiin. Haastattelujen perusteella etäkokoukset toimivat parhaiten, kun kokoussuunnittelussa on hyvissä ajoin tiedotettu kokouksissa käsiteltävistä asioista. Etäkokoukset vähentävät kustannuksia ansionmenetyks- ja matkakorvausten sekä tilavuokrausten kautta. Toisaalta etäkokouksissa osallistujien osallistuminen kokoukseen voi jäädä pinnalliseksi. Kokouskäytänteiden muuttaminen edellyttää kuitenkin aktiivista tiedottamista kokousten välillä, jotta valtuutettujen kokemat tiedonkulun haasteet voidaan välttää.

Kokouskäytännöt kaipaavat monella alueella lisää joustavuutta esimerkiksi mahdollistamalla kokousten perumisen, jos käsiteltäviä asioita ei ole riittävästi. Yhden aluevaltuustokokouksen hinta on arviolta 17 000–30 000 euroa alueesta riippuen.

Toimielinten jäsenmäärän vähentäminen hyvinvointialuelain rajoissa tunnistettiin yhdeksi keinoksi tehostaa päätöksentekoa. Pienemmällä jäsenmäärällä voidaan säästää kokouspalkkioissa ja muissa kokoustamiseen liittyvissä kustannuksissa, mutta vielä

Kokouskäytännöt kaipaavat monella alueella lisää joustavuutta esimerkiksi mahdollistamalla kokousten perumisen, jos käsiteltäviä asioita ei ole riittävästi.

Taulukko 4. Koonti haastatteluissa nousseista ehdotuksista demokratiakustannusten vaikuttamiseen liittyen.

Haastatteluissa nousseita ehdotuksia demokratia-kustannuksiin liittyen	Ehdotuksen taloudelliset vaikutukset	Muita vaikutuksia/huomioita	Arvio toteutuksen haastavuudesta
Pidetään toimielinten kokousrytmi mahdollisimman harvana. Perutaan kokous, mikäli käsiteltäviä asioita ei ole tarpeeksi.	Kokousrytmiä harventamalla on mahdollista saada aikaan säästöjä (esimerkiksi 1 aluevaltuuston kokous maksaa hyvinvointialueesta riippuen ~17 000 – 30 000 €).	Vaatii aktiivista tiedottamista kokousten välillä, jotta toimielimen jäsenet pysyvät tietoisina tapahtuvista asioista harvemmasta kokousrytmistä huolimatta.	
Linjataan koko toimielinorganisaation laajuisesti etäkokouskäytänteistä – esimerkiksi joka toinen tai kolmas kokous etätoteutuksella.	Etäkokouksen myötä matkakorvauksien, tarjoilukustannusten ja tilavuokrien kustannus vähentyy.	Vaatii hyvää pitkän aikavälin kokoussuunnittelua, jottei etäkokouksissa käsitellä sellaisia asioita, joiden käsittely esimerkiksi niiden painoarvon tai sensitiivisyyden vuoksi vaatisi läsnä kokoustamista.	
Vähennetään jäsenmäärää toimielimissä. Lisäksi tarkastellaan, onko puheenjohtajan/ puheenjohtajiston tarpeen istua kaikkien toimielinten kokouksessa.	Jäsenmäärän vähentäminen tuottaa säästöjä esimerkiksi kokouspalkkioiden ja muiden kokouskustannusten osalta.	Jäsenmäärän vähentäminen voi tehdä toimielinten toiminnasta sujuvampaa. Johtavan luottamushenkilön poissaolo kokouksista voi vapauttaa ilmapiiriä kokouksessa.	
Tarkastellaan mahdollisuutta linjata tai suosittaa kansallisesti puheenjohtajapestien työkuvasta (osa-/kokopäiväisyys, palkkio-pohjaisuus).	Ei välttämättä suoria säästöjä. Työkuvan toteuttamismuodon muutos voi tuottaa säästöjä tai vaihtoehtoisesti lisätä kustannuksia.	Yhtenäinen linjaus vähentäisi koettua eriarvoisuutta hyvinvointialueiden välillä. Linjauksessa on kuitenkin huomioitava alueiden eroavaisuudet (esimerkiksi suuren ja pienen hyvinvointialueen puheenjohtajuus eroaa intensiteetiltään ja työmäärältään).	
Tuodaan toimielinten jäsenille selvästi tietoon heidän oman toimintansa hallinnolliset kulut ja vastuutetaan heitä niiden hallinnoimisesta ja vähentämisestä mahdollisuuksien mukaan.	Ei välttämättä suoria säästöjä. Lisää kuitenkin toimielinten tietoisuutta oman toimintansa kustannuksista ja vastuuta niiden tarkastelusta.	Vaatii aikaa asian käsittelylle toimielimessä ja sen vastuuttamista jollekin toimielimen jäsenelle.	



= Toteutus helppoa



= Toteutus melko helppoa



= Toteutus melko haastavaa



= Toteutus haastavaa

merkittävämpänä etuna pidettiin päätöksen-
teen nopeutumista ja sujuvuuden lisääntymistä. Monen toimielimen jäsenmääristä säädetään kuitenkin hyvinvointialueilla.

Joillakin hyvinvointialueilla on vakiintunut käytännöksi, että johtava luottamushenkilö osallistuu valtaosaan tai jopa kaikkien toimielinten kokouksiin. Johtavien luottamushenkilöiden poissaolo vähentää

toimielinten kokouskustannuksia, mutta monessa haastattelussa vielä merkittävämpänä hyötynä pidettiin kokousilmapiirin vapautumista – johtavan luottamushenkilön poissaolon nähtiin edistävän toimielinten jäsenten rohkeutta osallistua keskusteluun aktiivisemmin.

Joissakin haastatteluissa ehdotettiin, että demokratiakustannusten läpinäkyvyyttä

voitaisiin parantaa viestimällä toimielinten jäsenille nykyistä tarkemmin oman toimielimen tuottamista kuluista. Tieto omien päätösten tai toimielimen toiminnan kustannuksista voi vähentää turhia kokouksia tai pitkiä käsittelyjä. Lisäksi kulurakenteen avaaminen voi rohkaista valtuutettuja keskustelemaan julkisesti toimielimen toiminnan tehokkuudesta ja tarpeellisuudesta. Toteutus edellyttää kuitenkin riittäviä resursseja hallintokulujen käsittelyyn osana toimielinten toimintaa sekä selkeää vastuunjakoa esimerkiksi nimittämällä vastuuhenkilö, joka vastaa kustannusten seurannasta toimielimen sisällä.

Monessa haastattelussa koettiin tärkeäksi, että kansalliselta tasolta tulisi suositus puheenjohtajien toimenkuvan koko- tai osapäiväisyyteen. Yhteinen linjaus tai suositus vähentäisi eriarvoisuutta hyvinvointialueiden aluehallituksen ja -valtuuston puheenjohtajien toimenkuvien välillä. Linjauksessa tai suosituksessa tulee kuitenkin huomioida alueiden väliset eroavaisuudet: esimerkiksi suuren ja pienen hyvinvointialueen hallituksen ja valtuuston puheenjohtajien työmäärän ja työn vaativuuden tunnistettiin olevan erilaista.

Hyvinvointialueiden toimintamenoihin suhteutettuna demokratiakustannukset ovat pieniä. Samalla on kuitenkin tärkeä tarkastella, voisiko päätöksenteon resursseja kohdentaa nykyistä vaikuttavammin. Esimerkiksi ryhmärahan osuus demokratiabudjetista vaihtelee merkittävästi alueittain. Monessa haastattelussa pohdittiin sitä, onko ryhmärahalla todellista vaikutusta aluedemokratian edistämiseen. Ryhmärahan käyttöä ei juurikaan valvota, ja puolueet hyödyntävät sitä hyvin erilaisiin tarkoituksiin.

Tällä hetkellä osallistumaan pääsevät usein vain kaikista aktiivisimmat asukkaat.

Asukasosallistumisen vaikuttavuutta pidetään tärkeänä, mutta työvälineet sen tarkasteluun puuttuvat

Selvityksen perusteella asukasosallistuminen oli ensimmäisellä valtuustokaudella jäänyt muiden suurien teemojen, kuten esimerkiksi palveluverkkopäätösten jalkoihin. Monet hyvinvointialueet ovat pyrkineet ottamaan käyttöön mahdollisimman monia hyvinvointialueissa mainittuja osallistumismenetelmiä miettimättä ehkä tarkemmin, miten vaikuttavia ne todellisuudessa ovat. On luonnollista, että ensimmäisellä valtuustokaudella ja ensimmäistä kertaa asukasosallistumista toteuttaessa alueet kokeilevat erilaisia menetelmiä, joskin käytännön toteutus on usein jäänyt kevyeksi ja pistemäiseksi. Haastattelujen mukaan monella hyvinvointialueella ei ole ollut riittäviä resursseja tai aikaa kokeilla tai toteuttaa kaikkia niitä menetelmiä, jotka on lueteltu käyttöön otettavaksi esimerkiksi hyvinvointialueen hallintosäännössä tai osallistumisohjelmassa.

Selvityksessä tarkastelluilla hyvinvointialueilla oli kaikilla käytössä lakisääteisiä asukasosallistumisen menetelmiä, kuten vaikuttamistoimielimet. Suurimmalta osalta kuitenkin puuttui selkeä suunnitelma, jolla asukasosallistumista pyrittiin johdonmukaisesti edistämään. Haastattelujen perusteella alueilla oli kuitenkin ideoita ja halua asukasosallistumisen vahvistamiseen ja menetelmistä vastaavat asiantuntijat tiedostivat, etteivät nykyiset menetelmät vielä tavoita riittävästi asukkaita. Moni alue mietti myös, missä vaiheessa päätöksentekoprosessia asukasosallistumista voitaisiin hyödyntää. Tällä hetkellä osallistumaan pääsevät usein vain kaikista aktiivisimmat asukkaat. Tällöin käytössä olevat menetelmät eivät tuota luotettavaa tietoa koko väestön tarpeista.

Hyvinvointialueet eivät ainakaan tämän selvityksen perusteella juuri seuraa tai arvioi menetelmien kustannuksia tai niillä saavutettuja tuloksia. Asukasosallistumisen

menetelmien vaikuttavuuden arviointi on haastavaa myös siksi, että päätöksentekoprosessit ovat ajallisesti usein pitkiä: oikeassa paikassa osallistaminen ja sen kautta kerättyjen viestien saaminen viranhaltijoille ja poliittiseen päätöksentekoon sekä asukasosallistumisen menetelmien vaikutusten osoittaminen varsinaisessa päätöksessä koettiin kaikissa haastatteluissa haastavaksi.

Asukasoosallistumista voitaisiin parantaa, jos moni alue kohdistaa seuraavalla valtuustokaudella resursseja asukasoosallistumismenetelmien vaikuttavuuden arviointiin. Tämän työn tueksi moni haastateltava kaipasi kansallisia ohjelmia, verkostoja tai muita yhteiskehittämisen rakenteita, jotka helpottaisivat menetelmien tunnistamista ja kokeilua.

Hyvinvointialueen lakisääteisiä vaikuttamistoimielimiä pidettiin yleisesti keskeisinä työkaluina nuorten, vammaisten ja ikääntyneiden osallistamiseen. Näihin liittyen keskeiseksi kehityskohteeksi tulevalle valtuustokaudelle tunnistettiin tiedonjakamisen tehostaminen vaikuttamistoimielinten, luottamustoimielinten ja viranhaltijoiden välillä. Vaikuttamistoimielinten puheenjohtajat pitivät tärkeänä, että toimielimien kokouksissa olisi paikalla virkakunnan edustaja auttamassa valitsemaan sopivia vaikuttamiskeinoja. Myös luottamushenkilön osallistuminen olisi tärkeää, jotta tieto käsitellyistä asioista kulkee valtuusryhmille. Lisäksi esimerkiksi yhteiset pyöreän pöydän keskustelut ja työpajat valtuutettujen, virkahenkilöiden ja vaikuttamistoimielinten jäsenten kesken voisivat lisätä keskinäistä ymmärrystä ja vaikuttaa päätöksentekoon jo ennen lausuntopyyntöjä tai aloitteiden kommentointia.

Samoin hyvänä käytäntönä hyvinvointialueilla pidettiin vaikuttamistoimielinten läsnäolo- ja puheoikeudellista edustusta heidän väestöryhmälleen relevanteissa toimielimissä, kuten esimerkiksi ikääntyneiden vaikuttamistoimielimen edustusta ikääntyneiden palveluja käsittelevässä

lautakunnassa. Samalla tulee kuitenkin pitää huolta siitä, ettei vaikuttamistoimielinten jäsenten kuulemisia rajoiteta ainoastaan heitä koskeviin asioihin. Yleisten asukasosallistumisen menetelmien tulee olla kaikkien asukasryhmien saatavilla.

Haastatteluiden mukaan osalla alueista oli käytössä menetelmiä, jotka pyrkivät lisäämään vaikuttamistoimielinten sekä virka- ja luottamushenkilöiden yhteydenpitoa ja tiedonjakoa. Haastattelujen mukaan yhdellä hyvinvointialueella oli käytössä dokumenttipohja päätösten ennakkovaikutusten arvioinnille. Vaikuttamistoimielimiä pyydettiin täyttämään pohja niiden päätösten valmistelussa, joilla arvioitiin olevan vaikutuksia kyseiseen väestöryhmään. Menetelmän avulla päätöksentekijät saivat tietoa vaikutusten arvioinnista nopeasti ja oikeassa muodossa ennen päätöksentekoa.

Myös asukasoosallistumisen menetelmien vaikuttavuuden vahvistaminen tarvitsee aktiivista ja monikanavaista tiedottamista. Viestintää asukkaiden suuntaan tarvitaan ennen kaikkea käytössä olevista menetelmistä, tavoista osallistua sekä myös siitä, miten hyödynnetyt asukasoosallistumisen menetelmät ovat vaikuttaneet – tai niiden suunnitellaan vaikuttavan – päätöksentekoon.

Asukasoosallistumisen menetelmien vaikutusten ja vaikuttavuuden arviointi on haastavaa, jos niiden hyödyntämistä osana päätöksentekoprosessia ei ole selkeästi määritetty tai jos asukkaiden viestien huomioimiseksi ei ole olemassa prosessia. Menetelmien kehittämisessä on tärkeää varmistaa, että asukkaiden näkemykset kulkevat selkeästi viranhaltijoiden päätösvalmisteluun ja luottamushenkilöiden päätöksentekoon. Lisäksi tarvitaan ajattelutavan muutosta. Tällä hetkellä entistä laajemman asukasosallistumisen hyötyjä ei viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden näkökulmasta ole vielä riittävästi osoitettu. Se, kenen tehtävänä näiden mahdollisten hyötyjen osoittaminen on, ei myöskään ole kovin selvää.

Vaikuttamistoimielinten tunnistettuja haasteita ja joillakin hyvinvointialueilla käytössä olevia hyviä käytänteitä

Tunnistettuja haasteita:

- 1.** Vaikuttamistoimielinten koko (jäsenmäärä): Vaikuttamistoimielimet ovat lakiperustaisista syistä kooltaan liian suuria asioiden tehokasta käsittelemistä varten.
- 2.** Vaikuttamistoimielinten asioiden käsittelyn toimintamallit: Vaikuttamistoimielinten toiminta on ”sisäsyntyistä”, vaikuttamistoimielinten tarpeista ja kiinnostuksista nousevaa, eikä täten välttämättä vastaa hyvinvointialueen muiden toimielinten tarpeisiin.
- 3.** Vaikuttamistoimielinten osallistaminen päätöksentekoon oikea-aikaisesti: Vaikuttamistoimielimiä ei aina muisteta osallistaa päätöksenteon valmisteluun, ainakaan riittävän aikaisessa vaiheessa. Vaikuttamistoimielinten konkreettinen vaikutus päätöksentekoon mahdollistuu vain, jos ne pääsevät osallistumaan päätöksentekoon jo valmisteluvaiheessa.
- 4.** Vaikuttamistoimielinten jäsenten ymmärrys käytössä olevista vaikuttamisen keinoista: Vaikuttamistoimielinten jäsenillä ei välttämättä aina ole ymmärrystä siitä, minkälaisia vaikuttamisen keinoja heillä on käytössään tai mitkä vaikuttamisen keinot tosiasiallisesti ovat vaikuttavia.

Tunnistettuja hyviä käytäntöjä:

- 1.** Virkakunnan edustus vaikuttamistoimielimissä: Virkahenkilö tuo vaikuttamistoimielinten toimintaan rakennetta sekä substanssiosaamista päätöksentekoprosessista. Virkahenkilö osaa suositella, mitä menetelmiä vaikuttamistoimielinten olisi hyvä käyttää missäkin tilanteessa ja tehdä näin ollen toiminnasta mahdollisimman vaikuttavaa.
- 2.** Vaikuttamistoimielinten edustus relevanteissa toimielimissä: Vaikuttamistoimielinten edustusta oman väestöryhmän kannalta olennaisissa toimielimissä pidettiin merkittävänä keinona lisätä vaikuttamistoimielinten jäsenten ja luottamushenkilöiden välistä vuoropuhelua sekä vaikuttamistoimielinten mahdollisuutta osallistua päätöksenteon valmisteluun.
- 3.** Vaikuttamistoimielinten hyödyntäminen päätösten ennakkovaikutusten arvioinnissa: Vaikuttamistoimielinten substanssiosaamista on mielekästä hyödyntää tässä tarkoituksessa. Vaikuttamistoimielimille voidaan antaa kirjallinen ohjeistus ja yksinkertainen mallipohja, johon he voivat kirjata näkemyksensä.
- 4.** Matalan kynnyksen keskusteluyhteys ja yhteydenpito: Aina lausunto tai aloite ei ole tarpeellinen tai oikea keino vaikuttaa. Myös säännölliset keskustelutilaisuudet, kuten pyöreän pöydän tilaisuudet, ovat hyvä keino ylläpitää keskusteluyhteyttä.

”Edustuksellisen demokratian tarkoituksena on, että päättäjät päättävät isoista asioista. Niin sanotun tavallisen ihmisen ei välttämättä tarvitsekaan ymmärtää niitä tai varsinkaan esittää omaa mieltä pidettään niistä. Sen sijaan pienempiin asiakokonaisuuksiin kenen tahansa on helpompi tarttua.”

– Haastattelusitaatti,
aluehallituksen puheenjohtaja

Sitaatin mukaisesti jotkut haastateltavat myös näkivät tarkoituksenmukaiseksi sen, että nimenomaan vaaleilla valitut edustajat vastaavat päätöksistä, jotka koskevat merkittäviä ja poliittisesti tärkeitä asioita. Sen sijaan niin sanotun tavallisen kansalaisen ei odotettu pystyvän osallistumaan tai ottamaan kantaa tällaisiin suurempiin päätöksentekoprosesseihin. Monissa viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden haastatteluissa nousi

esiin kokemus siitä, että asukkaita pyrittiin toisinaan osallistamaan päätöksentekoon myös sellaisissa kysymyksissä, jotka olivat niin laajoja tai abstrakteja, ettei niitä ollut helppoa ymmärtää. Havainto päättäjien ja viranhaltijoiden heikosta luottamuksesta kansalaisten kykyyn käydä keskustelua mutkikkaista asioista nousi esiin myös Sitran Demokraattiset osallistumisen mahdollisuudet -selvityksessä (Jämsén & al. 2022).

Asukkaiden osallistaminen myös laajojen tai abstraktien asioiden käsittelyyn voi olla

hyödyllistä. Sitran edistämät asukasosallistumisen kokeilut ovat osoittaneet, että osallistujajoukon monimuotoisuuden varmistaminen esimerkiksi satunnaisotannalla ja riittävä asiantuntijatietoon perehdyttäminen ennakolta ovat avaimia onnistuneeseen asukkaiden osallistumiseen. Tällöin asukkailla on mahdollisuus antaa merkityksellisiä näkemyksiä esimerkiksi kunnan taloussuunniteluun tai tuottaa arvokasta tietoa palveluiden järjestämiseen liittyvään päätöksentekoon.

Asukasosallistumisen prosessin tunnistettuja haasteita ja ratkaisuehdotuksia

Haasteet:

- 1.** Käytössä olevat menetelmät: Hyvinvointialueilla on olemassa ja käytössä paljon erilaisia asukasosallistumisen menetelmiä. Hyvinvointialueilla ei kuitenkaan ole olemassa selkeää rakennetta siitä, minkälainen asukasosallistumisen menetelmien kokonaisuus hyvinvointialueella on käytössä.
- 2.** Asukkaiden tavoittaminen: Asukasosallistumisen menetelmät eivät tavoita hyvinvointialueen asukkaita laajasti, vain tietyntyyppiset asukkaat tulevat osallistetuiksi.
- 3.** Menetelmien aito vaikuttavuus: Päätöksentekoprosessit ovat ajallisesti pitkiä. On haastavaa osallistaa asukkaita oikeissa kohdissa, ja varmistaa sekä todentaa osallistumisen tosiasiallinen vaikutus päätöksentekoon.

Mahdollisia ratkaisuehdotuksia:

- 1.** Hyvinvointialueiden tulisi keskittyä asukasosallistumisen kehittämistyössä vaikuttavimmiksi koettujen asukasosallistumisen menetelmien kehittämiseen ja käyttöön. Vastaavasti on mielekästä vähentää muiden menetelmien käyttöä tai luopua tietyistä menetelmistä kokonaan.
- 2.** Hyvinvointialueiden on mielekästä lisätä tiedottamista ja viestintää asukkaille alueella käytössä olevista asukasosallistumisen menetelmistä paremman tavoitettavuuden edistämiseksi.
- 3.** Hyvinvointialueiden on tärkeää varmistaa, että niillä on toimintamalli asukasosallistumisen menetelmistä saatujen syötteiden hyödyntämiseksi osana päätöksentekoprosessia. On varmistettava, että asukkaille viestitään siitä, miten osallistumismenetelmien kautta saadut näkemykset ja palaute vaikuttivat tehtyihin päätöksiin.

4. Suositukset

Suositukset nousevat kerätystä aineistosta, ja ne ohjaavat tarkastelemaan hyvinvointialueiden toimielinrakennetta sekä päätöksentekoprosesseja kriittisesti luottamushenkilöiden ja asukkaiden äänen kuulumisen varmistamiseksi.

1

Hyvinvointialueen toimielinrakennetta tulee keventää

Selvityksen mukaan hyvinvointialueen tiivis toimielinrakenne on yhteydessä tehokkaaksi koettuun päätöksentekoon. Tiivis toimielinrakenne ehkäisee myös päätöksentekovastuusiin liittyviä epätietoisuuksia. Selvityksen havaintojen perusteella monella hyvinvointialueella kannattaa tarkastella kriittisesti ei-lakisääteisten toimielinten tehtäviä ja määrää. Esimerkiksi Helsingissä ei-lakisääteisiä toimielimiä on vain kolme mutta niistä keskeisimmällä sote- ja pelastuslautakunnalle on annettu merkittävästi päätäntävaltaa. Mahdollisissa toimielinrakenteen muutoksissa tulee varmistaa jäljelle jäävien toimielinten sopiva jäsenmäärä, asianmukainen virkahenkilöresursointi ja sopiva kokoustamisväli.

Hyvinvointialueiden tulee lisäksi arvioida luottamushenkilöiden edustuksen tarpeellisuutta ei-lakisääteisissä toimielimissä. Esimerkiksi henkilöstö- ja yksilöjaostojen päätöksenteko voi olla mahdollista hoitaa virkатыönä, sillä selvityksen mukaan poliittista edustusta ei näiden toimielinten asioissa pidetty tarpeellisenä. Tämä käytäntö voi tehostaa päätöksentekoa ja vähentää kustannuksia.

2

Hyvinvointialueiden demokratiakyvykkyyttä tulee vahvistaa

Hyvinvointialueiden tulee ensimmäisen valtuustokauden kokemusten perusteella arvioida ja kehittää demokratiakyvykkyytään keskittymällä erityisesti päätöksentekoprosessien ja toimielinrakenteiden toimivuuteen. Konkreettisine toimenpiteinä suositellaan, että alueet tarkastelevat toimielinten rooleja ja vastuita sekä poistavat päällekkäisyyksiä päätöksenteossa. Kehitystyö kannattaa vastuuttaa keskeisten toimielinten puheenjohtajille, jotka tekisivät kehitystyötä yhteistyössä virkajohdon ja asiantuntijoiden kanssa. Lisäksi on tärkeää panostaa sidosryhmien, kuten asukkaiden, hyvinvointialueen työntekijöiden, järjestöjen ja oppilaitosten, väliseen vuoropuheluun esimerkiksi järjestämällä säännöllisiä keskustelutilaisuuksia ja kehittämällä osallistumismenetelmiä. Keskeisten demokratiakyvykkyysien tunnistaminen ja säännöllinen arviointi on tärkeää.

Yksi ratkaisu demokratiakyvykkyuden vahvistamiseksi voisi olla esimerkiksi Sitran kehittämä demokratiaindikaattori (Jämsén & al. 2022). Se kuvaa osallistumisen ja sen edistämisen tasoa ja vaihtelua hyvinvointialueilla. Demokratiaindikaattoria hyödyntämällä hyvinvointialueet voivat mitata ja vahvistaa alueensa demokraattisia rakenteita suunnitelmallisesti.

Keinoja demokratiakyvykkyyden arviointiin

- i) Päätöksenteon läpinäkyvyyden ja avoimuuden arviointi: Kuinka hyvin päätöksenteon prosessit, kokoukset ja asiakirjat ovat avoimesti saatavilla?
- ii) Toimielinten päätöksentekokyky: Ovatko luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden roolit selkeät ja demokraattisia periaatteita tukevat?
- iii) Sidosryhmien vuorovaikutus ja yhteistyö: Miten hyvin sidosryhmät, kuten järjestöt, oppilaitokset ja henkilöstö, ovat mukana hyvinvointialueen päätöksenteossa?
- iv) Demokratian tukirakenteet: Onko luottamushenkilöille ja viranhaltijoille tarjolla koulutusta demokratian periaatteista, osallistumismenetelmistä ja päätöksenteon rakenteista?
- v) Asukasosallistaminen on osa alueen itsehallintoa: Valtuusto voi vahvistaa omaa päätäntävaltaansa olemalla aktiivisesti vuorovaikutuksessa asukkaiden kanssa

3

Päätösvaltaa tulee jakaa aluevaltuustoa ja -hallitusta tukeville toimielimille

Hyvinvointialueiden tulee keventää aluehallitusten työtaakkaa jakamalla päätösvaltaa useammin muille toimielimille ja virkajohdolle. Strategisen päätösvallan säilyttäminen aluevaltuustolla ja -hallituksella on tärkeää, mutta esimerkiksi tiettyjä väestöryhmiä tai palvelukokonaisuuksia koskeissa asioissa päätöksentekovaltaa voitaisiin jakaa kohdistetuille ei-lakisääteisille toimielimille. Päätösvallan jakaminen voi parantaa päätöksenteon tehokkuutta ja lisätä luottamushenkilöiden tyytyväisyyttä vaikutusmahdollisuuksiinsa. Päätösvallan jakamista kannattaa kohdentaa erityisesti aluehallituksen työmäärän keventämiseen, ilman että aluevaltuuston päätösvaltaa kavennetaan entisestään.

4

Hyvinvointialuetasoisessa päätöksenteossa tulee määritellä, minkälaiset asiat käsitellään viranhaltija- ja mitkä luottamushenkilötasolla

Hyvinvointialueiden tulee laatia selkeä toimintamalli, joka määrittelee, mitkä asiat käsitellään poliittisissa toimielimissä ja mitkä ratkaistaan viranhaltijatasolla. Poliittisesti merkittävät, tunteita herättävät ja vaikutukseltaan suuret asiat tulee jättää luottamushenkilöiden käsiteltäviksi, kun taas asiantuntijatietoon perustuvat operatiiviset päätökset, kuten pistemäiset palveluverkkoa tai palveluiden järjestämistä koskevat asiat tai sopimuksiin ja hankintoihin liittyvät asiat, tulee valtuuttaa viranhaltijapäätöksiksi. Toimintamallin luominen vaatii viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden välistä keskustelua ja sopimista. Selkeä roolijako parantaa päätöksenteon tehokkuutta, oikeudenmukaisuutta ja prosessiin kohdistuvaa luottamusta.

5 Asukasosallistumiselle tulee asettaa mitattavat tavoitteet

Hyvinvointialueiden tulee kehittää järjestelmällinen seurantamalli asukasosallistumisen menetelmien kustannusten ja vaikuttavuuden arvioimiseksi. Tämä mahdollistaa menetelmien vaikuttavuuden mittaamisen suhteessa päätöksentekoon, palveluihin ja asukkaiden kokemuksiin. Seurannan avulla voidaan tunnistaa tehokkaimmat tavat tavoittaa asukkaat ja karsia vähemmän vaikuttavia menetelmiä. Mittaristoon tulee sisällyttää osallistujamäärät, demografiset tiedot, osallistumisen vaikutukset päätöksentekoon, hyvinvointialueiden palveluihin ja niiden kehittämiseen sekä asukkaiden ja henkilöstön kokemus osallistumisesta. Lisäksi kustannustietojen vertailu vaikuttavuusmittareihin auttaa arvioimaan menetelmien kustannustehokkuutta ja suuntaamaan resursseja tarkoituksenmukaisesti.

Kehittämistyön tehostamiseksi hyvinvointialueiden tulee muodostaa aktiivinen ja koordinoitu verkosto, jossa alueet jakavat tietoa, kehittävät yhtenäisiä käytäntöjä ja hyödyntävät toistensa kokemuksia. Verkoston toiminnan fasilitointi voidaan antaa kolmannen osapuolen, kuten sosiaali- ja terveysministeriön, valtiovarainministeriön tai Sitran vastuulle. Verkosto voi järjestää säännöllisiä työpajoja, yhteisiä pilottihankkeita ja analysoida yhdessä kerättyä dataa, mikä nopeuttaa hyvien käytäntöjen levittämistä ja lisää kehittämistyön vaikuttavuutta.

6 Hyvinvointialueiden tulee määritellä selkeä käyttöön otettavien asukasosallistumisen menetelmien kokonaisuus

Hyvinvointialueiden tulee kehittää rajattu, mutta monipuolinen asukasosallistumisen menetelmäkokonaisuus, joka perustuu nykytilakartoitukseen ja menetelmien hyödyllisyyden arviointiin. Menetelmät tulee valita osallistujamäärien, palautteen sekä sen perusteella, kuinka hyvin ne tuottavat hyödyllistä tietoa päätöksenteon tueksi. Valitut osallistumismenetelmät on suunniteltava saavutettaviksi ja mukautettaviksi erilaisiin tilanteisiin: käytännön arjen kysymyksissä voidaan hyödyntää nopeita keinoja, kuten kyselyitä, ja strategisissa päätöksissä syvällisempää valmistelua vaativia keinoja, kuten työpajoja ja asukaspaneelita. Kerätty tieto tulee integroida päätöksenteon valmisteluun ja lopullisiin päätöksiin, jotta asukkaat näkevät osallistumisensa vaikutukset hyvinvointialueen toiminnassa. Lisäksi viranhaltijoille ja päätöksentekijöille on tarjottava koulutusta osallistumismenetelmien suunnitteluun ja tulosten hyödyntämiseen päätöksenteossa.

Lopuksi

Hyvinvointialueuudistus on muuttanut merkittävästi suomalaista aluedemokratiaa ja sen päätöksentekoprosesseja. Nämä rakenteet ja demokratian toteutustavat ovat yhä muutoksessa. Selvitys osoittaa, että hyvinvointialueet ovat ensimmäisellä valtuustokaudellaan keskittyneet kokeilemaan erilaisia päätöksenteon malleja ja toimielinrakenteita. Rakennustyön yhteydessä on noussut esiin tarve arvioida ja kehittää päätöksentekoprosesseja sekä asukasosallistumisen keinoja.

Päätöksenteon tehokkuuden ja demokraattisuuden tasapainottaminen on osoittautunut hyvinvointialueilla haasteelliseksi. Tiivis toimielinrakenne tukee päätöksenteon tehokkuutta, mutta voi johtaa luottamushenkilöiden keskuudessa tyytymättömyyteen suhteessa omaan vaikutusvaltansa. Laajempi toimielinrakenne puolestaan mahdollistaa monipuolisen

näkökulmien tarkastelun, mutta lisää hallinnollista taakkaa ja kustannuksia. Yleisesti alueet ovat tunnistanee tarpeen selkeyttää toimielinten rooleja ja jakaa päätösvaltaa tarkoituksenmukaisemmin. Toimivien käytäntöjen tunnistaminen ja laajentaminen ovatkin seuraavan valtuuskauden keskeisiä tehtäviä.

Asukasosallistumisen kehittäminen on jäänyt hyvinvointialueiden ensimmäisellä valtuustokaudella osin vähäiselle huomiolle. Sen kehittämiseen on tulevilla valtuustokausilla kiinnitettävä erityistä huomiota. Hyvinvointialueiden tulee ottaa käyttöön valikoitu, mutta monipuolinen osallistumismenettelmäkokonaisuus, joka tavoittaa eri väestöryhmät ja mahdollistaa aidon vuorovaikutuksen päätöksentekijöiden kanssa. Käytössä olevia menetelmiä on arvioitava säännöllisesti niiden vaikuttavuuden ja kustannustehokkuuden perusteella, ja resursseja on keskitettävä toimiviksi todettuihin ratkaisuihin.

Hyvinvointialueiden taloustilanne korostaa tarvetta keskittää aluedemokratian toteuttamiseen liittyviä resursseja toimiviksi todettuihin rakenteisiin ja toimintatapoihin. Aluedemokraattisen päätöksenteon tehokkuutta lisäävät muutokset, kuten ei-lakisääteisten toimielinten karsiminen ja päätöksenteon hajauttaminen, voivat vapauttaa resursseja entistä vaikuttavamman ja tehokkaamman toiminnan toteuttamiseen.

Hyvinvointialueiden päätöksenteon kehittämisen seuraava vaihe edellyttää rohkeutta tehdä muutoksia ja sitouttaa luottamushenkilöt, viranhaltijat ja asukkaat yhteiseen kehitystyöhön. Päätöksenteon ja osallistumisen vahvistaminen edellyttää kaikilta osapuolilta yhteistyötä, pitkäjänteistä arviointia ja kykyä reagoida muuttuvaan toimintaympäristöön. Näin hyvinvointialueet voivat rakentaa entistä toimivamman ja vaikuttavamman aluedemokraattisen rakenteen, joka palvelee sekä päätöksentekijöitä että alueen asukkaita.

Lähteet

Kuntalehti, 30.3.2022. Hyvinvointialueiden erot näkyvät aluehallitusten puheenjohtajien palkoissa ja palkkioissa. (haettu 15.11.2024).

Jämsén, P., Kaartinen, J., Westinen, J., Turja, T. 2022. Demokraattiset osallistumismahdollisuudet Suomessa. (PDF). Sitran selvityksiä 220. (haettu 21.11.2024).

Paananen, H., Heikkilä, M., Jäntti, A., Haveri, A. 2024. Hyvinvointialueiden aluevaltuustojen rooli aluevaltuutettujen näkökulmasta (PDF).

Pekonen, O., Ikäheimo, H-P., Saloranta, P. 2024. Kansalaispaneelilla punnitumpia päätöksiä – Sitran rahoittamat kokeilut käynnissä ympäri Suomen. (haettu 11.11.2024).

Saloranta, P. 2024. Julkinen hallinto hyötyisi osallisuuden tarkemmasta määrittelystä. (haettu 11.11.2024).

Sitra. Asukasosallistuminen hyvinvointialueilla. (haettu 11.11.2024).

Suomen sädöskokoelma, 2020. HE 241/2020, Hallituksen esitys eduskunnalle hyvinvointialueiden perustamisesta ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi.

Sorvettula, J. & Lindholm, J. 2023. Hyvinvointialueen hallintosäätömalli (PDF).

Suomen sädöskokoelma 2021. § 611, Laki hyvinvointialueesta.

Tiensuu, A., Jäntti, A. 2023. Hyvinvointialueiden vaikuttamistoimielimet kansalaisosallistumisen kanavana (PDF).

Selvitykseen haastatellut asiantuntijat

Selvitykseen haastateltiin yhteensä 63 henkilöä kaikilta muilta hyvinvointialueilta paitsi Itä-Uudeltamaalta. Vähintään yhtä johtavaa luottamushenkilöä haastateltiin 20 hyvinvointialueelta ja Helsingin kaupungista. Kahdeksalta hyvinvointialueelta ja Helsingin kaupungista haastateltiin vähintään yhtä johtavaa virkahenkilöä. Kuudelta hyvinvointialueelta ja Helsingin kaupungilta haasteltiin vähintään yhtä osallisuudesta vastaava virkahenkilöä. Kuudelta hyvinvointialueelta haastateltiin vähintään kahta lakisääteisen vaikuttamistoimielinten jäsentä. Lisäksi selvityksessä hyödynnettiin Hyvil Oy:stä erityisasiantuntija Tarja Tenkulan asiantuntemusta.

Liite 1: Selvityksen aineisto

Määrällinen aineisto kerättiin saatavilta olevin osin julkisista lähteistä hyvinvointialueiden verkkosivuilta. Julkisista lähteistä saatiin tiedot esimerkiksi alueiden toimielimistä, toimielinten jäsenten määristä, kokousten määristä, kokous- ja vuosipalkkioista sekä ryhmärahojen määrästä. Siltä osin kuin tieto ei ollut saatavilla julkisista lähteistä, aineistoa kerättiin tietopyynnöllä, joka lähetettiin sähköpostitse hyvinvointialueiden kirjaimoon. Tietopyynnöllä saatua aineistoa tarkennettiin ja validoitiin hyvinvointialueiden kanssa tarvittavilta osin. Määrällinen aineisto kerättiin elo-lokakuussa 2024.

Määrällinen aineisto piti sisällään seuraavat tiedot kaikilta hyvinvointialueilta:

- Kokouspalkkiot: luottamushenkilöiden kokouspalkkiot kaikissa hyvinvointialueen toimielimissä
- Jäsenmäärät: luottamushenkilöiden lukumäärä kaikissa hyvinvointialueen toimielimissä
- Kokousmäärät: kaikkien hyvinvointialueen toimielinten kokousten lukumäärä aikavälillä 1.1.2023–30.6.2024
- Vaikuttamistoimielimet: kokouspalkkiot, vaikuttamistoimielinten jäsenten lukumäärä, kokousten lukumäärä
- Puoluetuki (*niin sanottu ryhmäraha*): luottamushenkilön puoluetuki per valtuutettu
- Aluevaalien hinta

Tarkempaan tarkasteluun otetuilta alueilta (6 kpl) kerättiin lisäksi seuraava määrällinen aineisto:

- Päätösvalmistelu: päätösvalmistelijoiden lukumäärä
- Asukasosallistuminen: asukasosallistumisesta vastaavien virkahenkilöiden lukumäärä, vaikuttamistoimielinten ohjaajien

lukumäärä, virkahenkilöiden työajan kohdentuminen eri työtehtäviin, käytössä olevat asukasosallistumisen menetelmät ja niiden hinta

Kvalitatiivista aineistoa kerättiin haastattelujen kautta hyödyntäen puolistrukturoitua haastattelumenetelmää. Haastattelut toteutettiin luottamuksellisesti, joten selvityksessä ei esitetä suoria lainauksia siten, että haastateltavan henkilöllisyys olisi tunnistettavissa.

Haastatteluilla oli kolme kohderyhmää: hyvinvointialueen i) aluevaltuuston ja aluehallituksen puheenjohtajat, ii) hyvinvointialueen johtavat virkahenkilöt sekä asukasosallistumisesta vastaavat virkahenkilöt sekä iii) hyvinvointialueen vaikuttamistoimielinten puheenjohtajat. Kaikilta hyvinvointialueilta haastateltiin joko aluevaltuuston tai aluehallituksen puheenjohtajaa (pois lukien Itä-Uusimaa, johon haastattelua ei saatu järjestettyä). Tarkempaan tarkasteluun valituilta hyvinvointialueilta haastateltiin kaikkien kohderyhmien edustajia.

Yhteensä haastatteluja toteutettiin 63 kappaletta. 27 haastattelua kohdennettiin hyvinvointialueiden luottamushenkilöille – 14 aluehallituksen puheenjohtajaa ja 13 aluevaltuuston puheenjohtajaa haastateltiin. 21 haastattelua kohdennettiin hyvinvointialueiden virkahenkilöille – 8 johtavaa virkahenkilöä ja 13 asukasosallistumisesta vastaavaa virkahenkilöä haastateltiin. Loput 15 haastattelua kohdennettiin vaikuttamistoimielinten puheenjohtajalle. Suurin osa haastatteluista toteutettiin yksilöhaastatteluina. Osa asukasosallistumisesta vastaavien virkahenkilöiden ja vaikuttamistoimielinten puheenjohtajien kanssa pidetyistä haastatteluista toteutettiin ryhmähaastatteluina.

SITRa

SITRAN SELVITYKSIÄ 245

SITRAn selvityksiä -sarjassa julkaistaan Sitran tulevaisuustyön ja kokeilujen tuloksia.

Korjattu painos

ISBN 978-952-347-413-0 (PDF) www.sitra.fi

ISSN 1796-7112 (verkkojulkaisu)

SITRA.FI

Itämerenkatu 11–13

PL 160

00181 Helsinki

Puh. 0294 618 991