KUNTIEN JA HYVINVOINTIALUEIDEN

YHDYSPINTAFOORUMI

Tutkittua tietoa kuntien ja hyvinvointialueiden yhteistyöstä 1.10.2025 klo 9–11

KUNTALIITTO HYVIL

KUNTIEN JA HYVINVOINTIALUEIDEN

YHDYSPINTAFOORUMI

Tutkittua tietoa kuntien ja hyvinvointialueiden yhteistyöstä 1.10.2025 klo: 9–11

9.00	Tutkimustietoa yhteistyön tueksi, **Marianne Pekola-Sjöblom**, tutkimuspäällikkö, Kuntaliitto
9.10	Kunnat ja hyvinvointialueet yhdessä osana monitasoista julkista hallintoa, **Henna Paananen**, yliopistonlehtori, Tampereen yliopisto
9.40	Aluedemokratia ja lautakuntainstituution uudelleenmäärittely – vertailu hyvinvointialueiden lautakunnista ja toimielinmalleista, **Santeri Lajunen,** väitöskirjatutkija
10.00	Hallinnon ja politiikan toimijoiden suhde hyvinvointialueilla - komplementaarinen suhde luo edellytyksiä myös kuntien ja hyvinvointialueiden yhteistyölle, **Terhi Virtanen,** väitöskirjatutkija, erityisasiantuntija, Hyvil
10.20	Yhteistyön rajapinnoilla – terveyden edistäminen monitasoisessa hallintajärjestelmässä, **Johanna Listola,** väitöskirjatutkija
10.40	Keskustelu ja kysymykset

KUNTALIITTO HYVIL

KUNTALIITTO | Kommun-förbundet

Tutkimustietoa yhteistyön tueksi

Yhdyspintafoorumi 1.10.2025

Marianne Pekola-Sjöblom, tutkimuspäällikkö, Kuntaliitto

Kuntaliiton edunvalvonta on tietopohjaista.

Teemme edunvalvontatavoitteitamme tukevaa ennakointia sekä tutkimus- ja kehittämistoimintaa.

https://www.kuntaliitto.fi/kuntaliitto/tietotuotteet-ja-palvelut

Kuntaliiton roolit t&k-toiminnassa

- Tiedon tuottaja
- Tiedon teettäjä, tilaaja, (osa)rahoittaja
- Yhteistyökumppani
- Tiedon hyödyntäjä ja välittäjä

Linkki tutkimuksen ja käytännön välillä

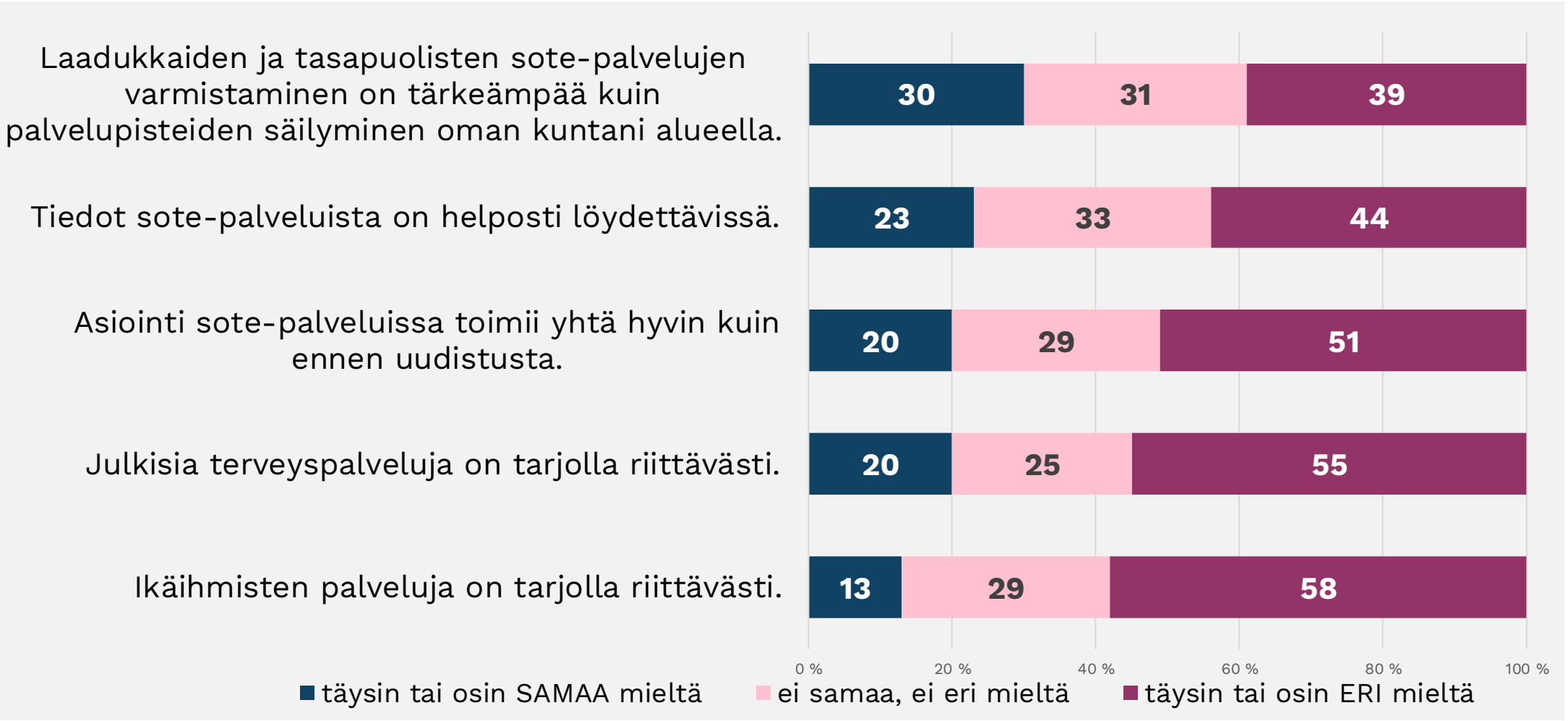
Esimerkkejä Kuntaliiton teettämistä ja itse toteuttamista tutkimuksista ja selvityksistä

Marianne Pekola-Sjöblom 1.10.2025

Kuntalaistutkimus 2024:

Kuntalaisten mielipiteet seuraavista, kunnilta hyvinvointialueiden vastuulle 1.1.2023 siirtyneitä sote-palveluja koskevista väittämistä.

Vastausten %-jakaumat. N=10223 – 10285)



Lisätietoja: Kuntaliiton tiedote 13.12.2024: Kuntapalveluja arvostetaan - kirjastot suomalaisten kestosuosikkeja

Kuntapäättäjätutkimus 2024:

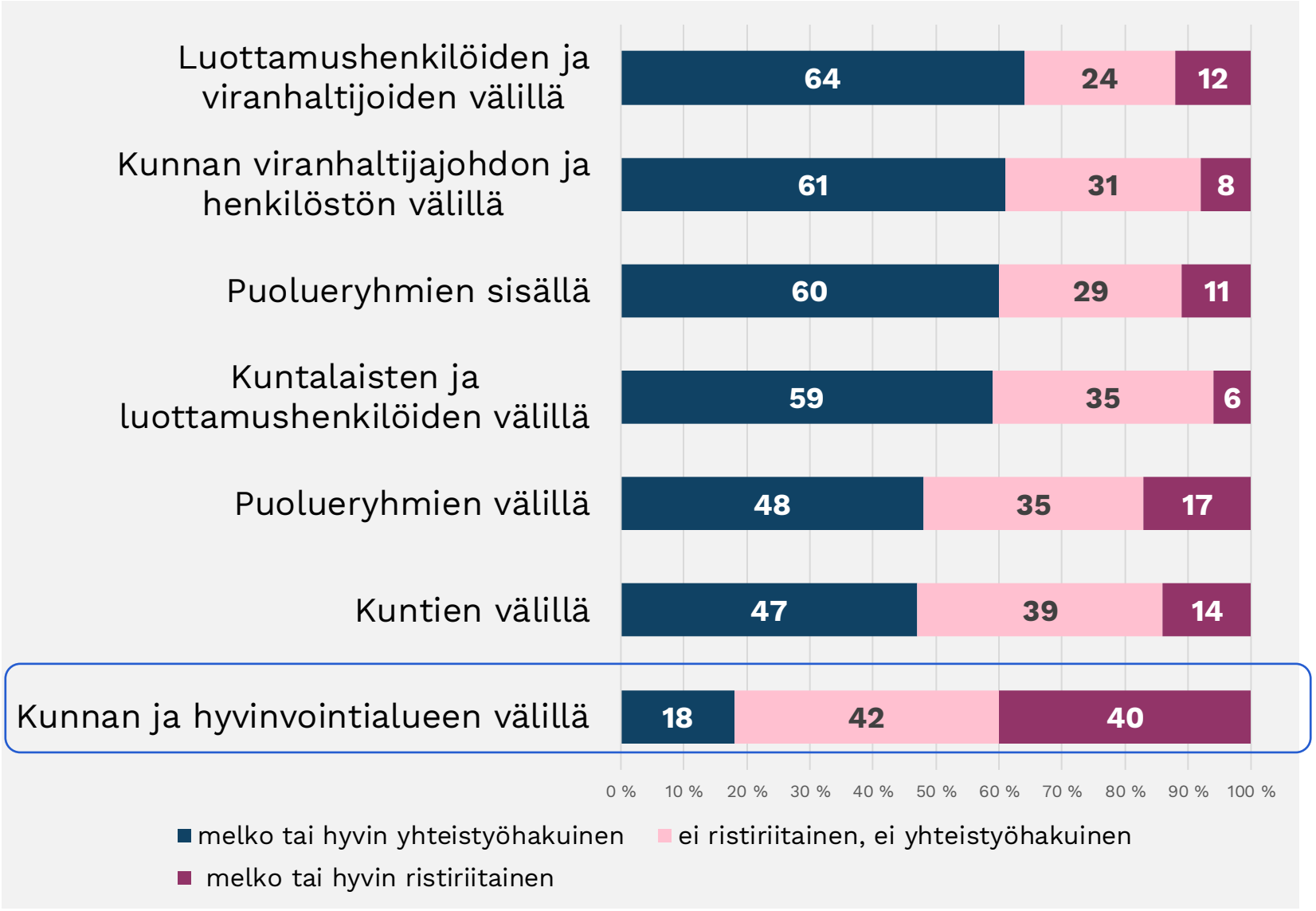
75 % kuntapäättäjistä arvioi, että sote-uudistus ja yhteistyö hyvinvointialueen kanssa vaikuttaa melko tai erittäin paljon oman kunnan toimintaedellytyksiin valtuustokaudella 2025-2029.

Sote-uudistuksen ja yhteistyön hyvinvointialueen kanssa vaikutus oman kunnan toimintaedellytyksiin valtuustokaudella 2025-2029.

Kuntapäättäjätutkimus 2024:

Kuntapäättäjien mielipiteet eri puolten välisestä ilmapiiristä kunnan asioiden hoidossa.

Vastausten %-jakaumat. (N=1699-1709)



Vain 18 % vastanneista kunnanvaltuutetuista ja johtavista viranhaltijoista piti kunnan ja hyvinvointialueen välistä ilmapiiriä yhteistyöhakuisena ja 40 % piti ristiriitaisena.

KUNTALIITTO Kommunförbundet

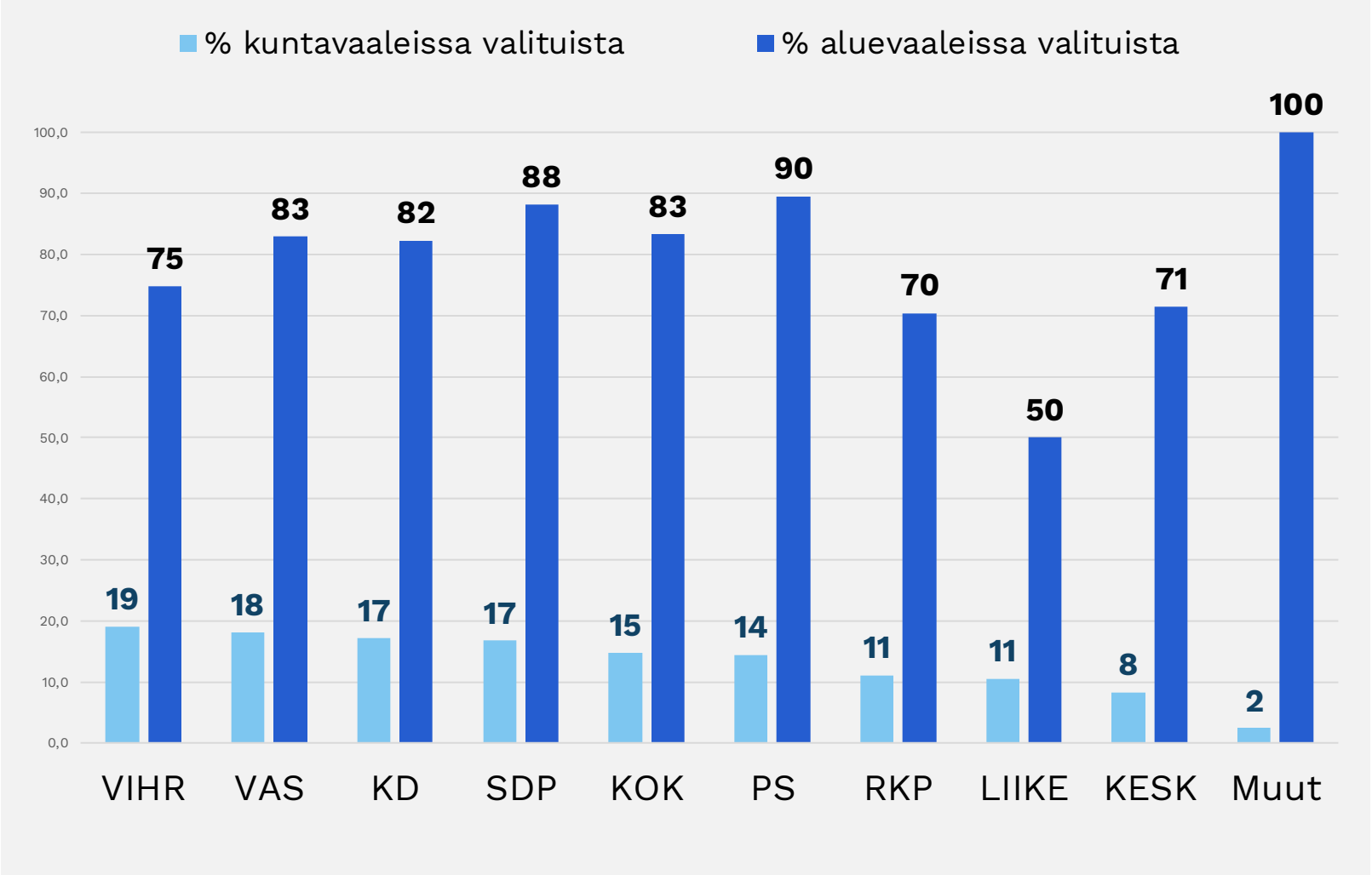
Marianne Pekola-Sjöblom 1.10.2025

Kuntaliiton kuntavaalianalyysi 2025:

1115 kunnanvaltuutettua valittiin myös aluevaltuustoon

13 % valituista kunnanvaltuutetuista

81 % valituista aluevaltuutetuista (2022: 77 %)



Kunta- ja aluevaaleissa	Valittuja yht. lkm
SDP	283
KOK	234
KESK	217
VAS	97
PS	94
VIHR	80
KD	51
RKP	50
Muut	7
LIIKE	2
Valitut yhteensä	**1 115**

KUNTALIITTO Kommunförbundet

Kuntien ja hyvinvointialueiden yhteistyön tilannekuvakyselyt

Kuntajohdon kyselyt (3 kpl)

- **8/2022, 4-6/2023 ja 11/2024**

Hyvinvointialuejohdon kyselyt (2 kpl)

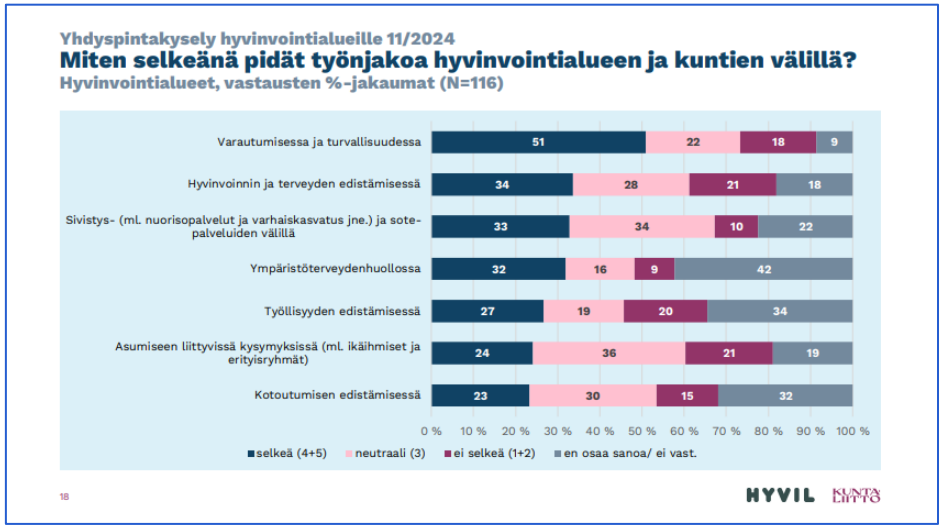
- **12-01/2023-2024 ja 11/2024**

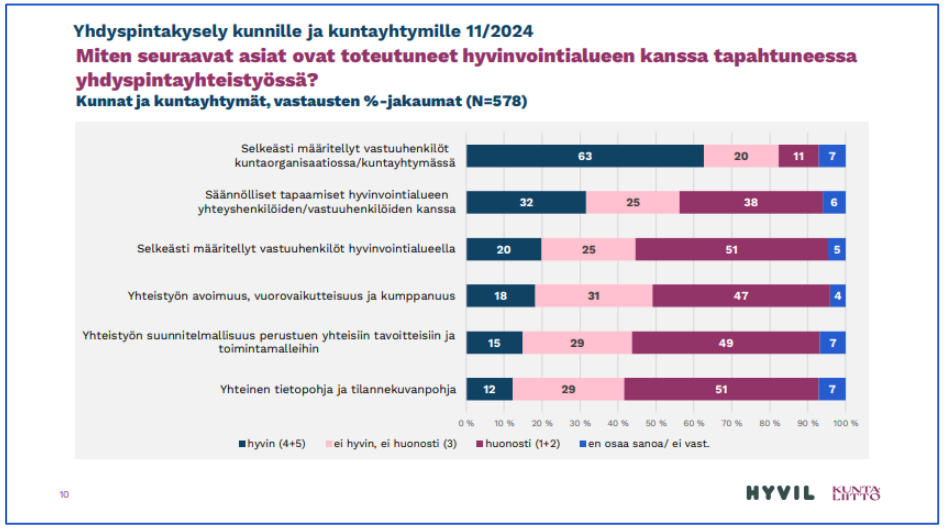
Kyselyjen tarkastelussa yhteistyön tilanne yleisesti ja eri yhdyspinnoilla

Kyselyjen kohdejoukkona

- Johtavat luottamushenkilöt
- Ylin viranhaltijajohto
- Toimialajohto

Toteutetaan seuraavan kerran 2026





KUNTALIITTO Kommun-förbundet

Kiitos – tack!

Jatketaan tutkimuksellisen yhteistyön merkeissä!

CC BY

www.kuntaliitto.fi
www.kommunforbundet.fi

Tutkimuspäällikkö Marianne Pekola-Sjöblom 2025

Tampereen yliopisto

Kunnat ja hyvinvointialueet yhdessä osana monitasoista julkista hallintoa

Henna Paananen, yliopistonlehtori, kunta- ja aluejohtaminen
Johtamisen ja talouden tiedekunta, Tampereen yliopisto

Yhdyspintafoorumi 1.10.2025

Tampereen yliopisto

Hyvinvointialueiden ja kuntien välinen suhde, johtaminen ja ohjaus (HALKO)

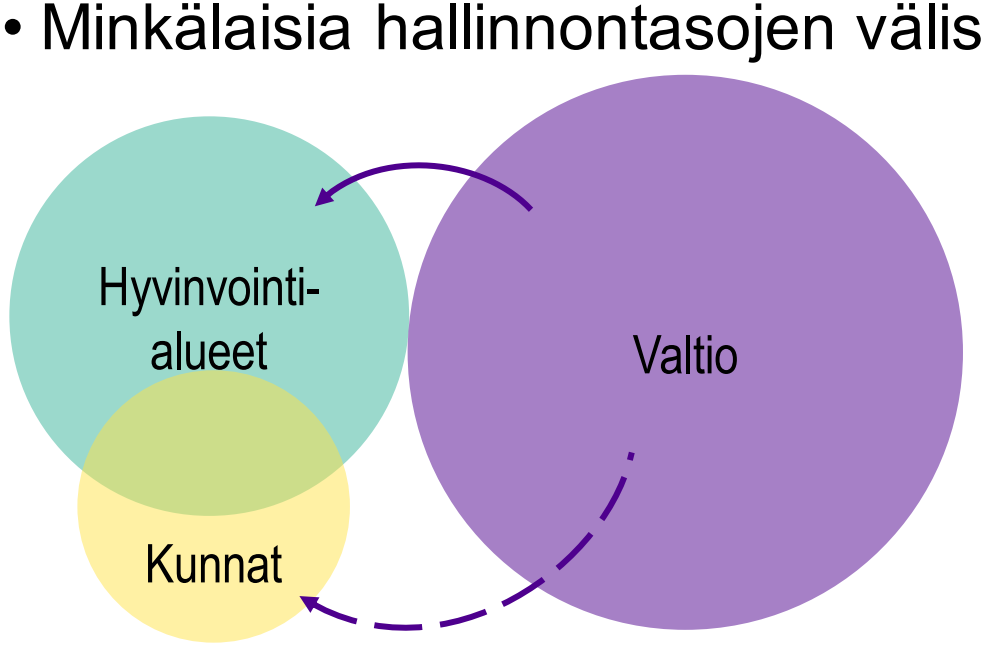
- Tarkastelussa monitasoinen hallinnon kokonaisuus hyvinvointialueuudistuksen myötä
- Loppuraportissa tutkimukseen perustuvaa tilannekuvaa siitä, miten hyvinvointialueiden toiminta on muotoutunut hyvinvointialueiden ensimmäisten toimintavuosien aikana
- Tutkimus toteutettu Tampereen yliopiston hallintotieteiden tutkijaryhmän voimin
- 2023-2025 kerätty laaja aineisto:
  - sata yksilö- ja ryhmähaastattelua (hyvinvointialueet, kunnat, ministeriöt)
  - Kaksi kansallista kyselyä (aluevaltuutetut ja kuntajohtajat)
  - dokumenttiaineistoja (mm. strategiat, osallisuussuunnitelmat)

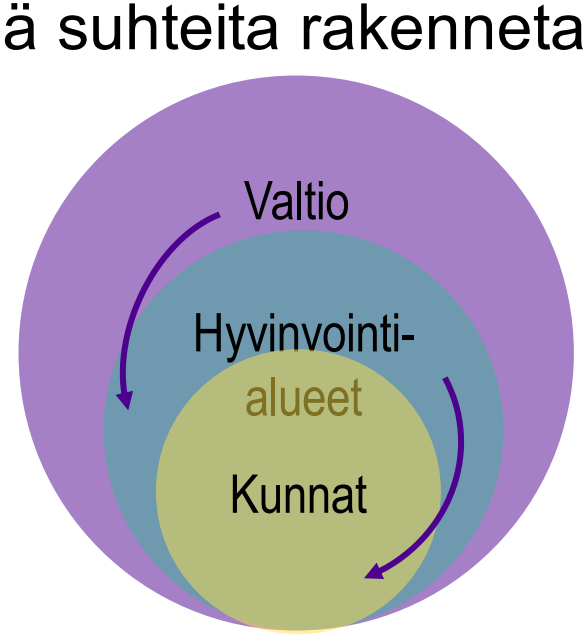
Monitasoisen hallinnon lähtökohtia

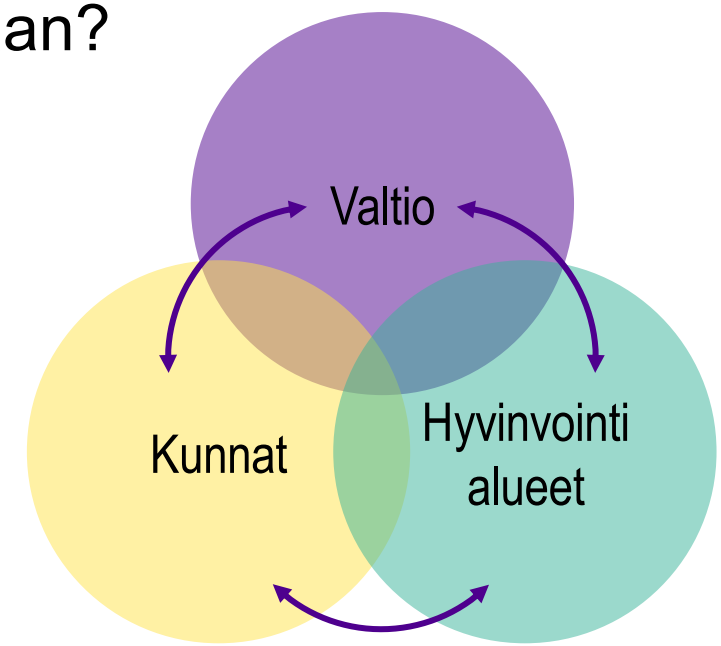
- Neuvottelut ja vaihtosuhteet ovat keskeisiä yhteisten tavoitteiden saavuttamisessa.
- Hallintojärjestelmä voi sisältää eri tasoja, joilla voi olla aito itsehallinto tai ei lainkaan itsehallintoa –
  - esimerkiksi Suomessa aluetason hallinto ei ole ollut itsehallintoa ennen sote-uudistusta
- Hallinnon välisien suhteiden ”kuvioilla” on väliä

Monitasoinen hallinto, monet vaihtoehdot

- Tilanne, jossa yhdelläkään hallinnontasolla ei ole täydellistä suvereniteettia, vaan kunnat, hyvinvointialueet ja valtio ovat väistämättä keskinäisriippuvuudesta
- Mitä tarkoittaa julkisen hallinnon kokonaisuuden kannalta että Suomessa on eri tavoin itsehallinnollisia hallinnontasoja merkittävine tehtäväkokonaisuuksineen?
- Minkälaisia hallinnontasojen välisiä suhteita rakennetaan?







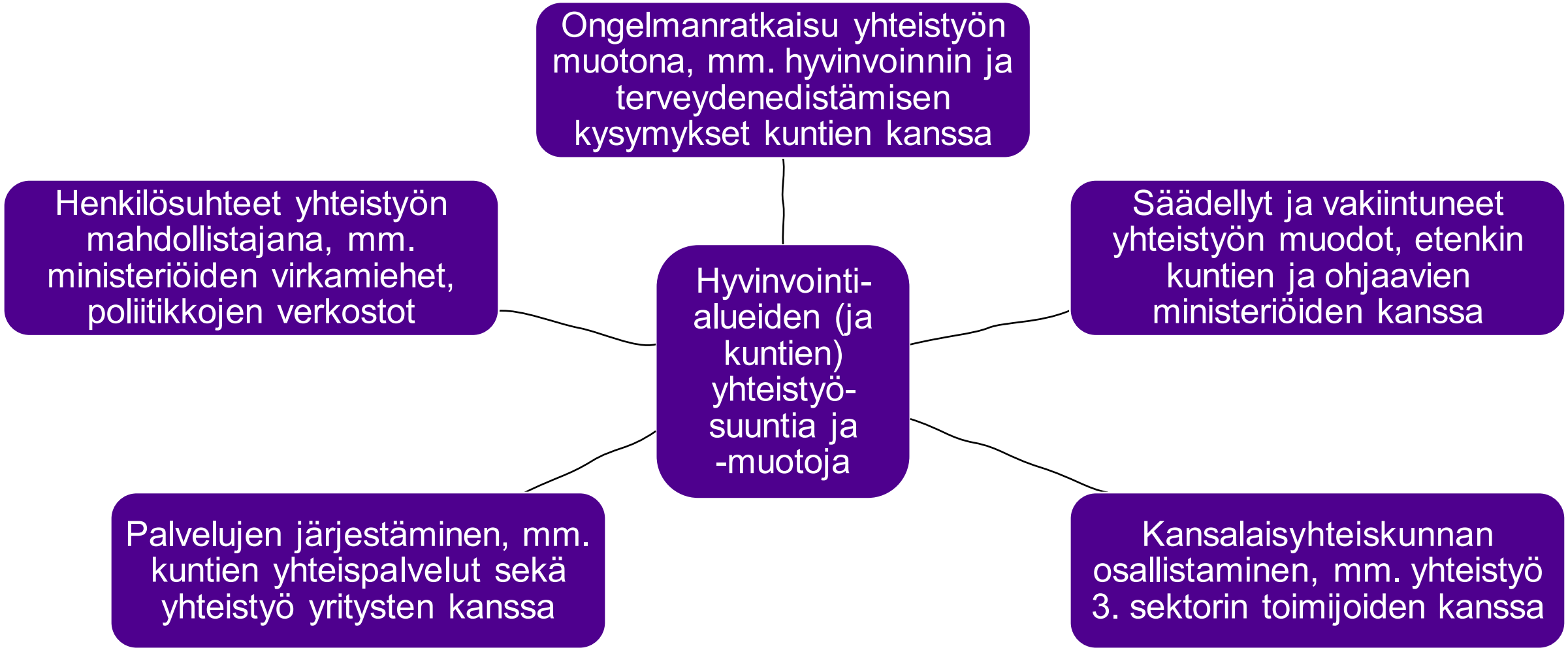
Tampereen yliopisto

Hyvinvointialueuudistus ja murros hallinnossa ja hallinnassa

- Hyvinvointialueiden perustaminen on merkittävä murros julkisen hallinnon kokonaisuudessa – itsehallintoa teoriassa laajennettiin aluetasolle.
- Valtionohjauksen rooli on vahvistunut suhteessa muuhun julkiseen hallintoon.
- Uudistus on muuttanut kuntien, valtion ja hyvinvointialueiden suhteita, rooleja, johtamista ja kansalaisten osallistumismahdollisuuksia.
- Reformi on synnyttänyt jännitteitä mm. itsehallinnon rajoihin, tiukkaan valtionohjaukseen, taloustilanteeseen ja päätöksentekokulttuuriin liittyen
- Jännitteillä on heijastevaikutuksia kuntien ja hyvinvointialueiden yhteistyöhön.

Tampereen yliopisto

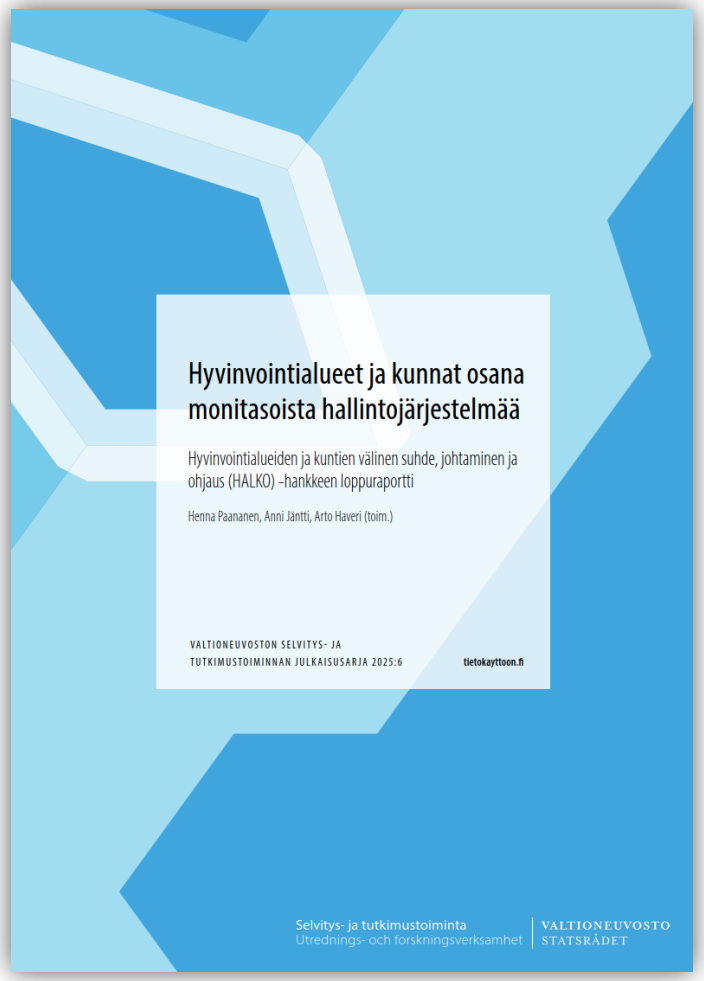
Monitasoinen hallinto - lisää yhteistyöpaineita vai yhteistyömahdollisuuksia?



Tampereen yliopisto

Toiveena julkisen hallinnon kokonaisuuden arvopohjainen tarkastelu

- Hallinnon järjestäminen ei ole arvovapaata – eri ratkaisuissa korostuvat eri julkiset arvot.
- Yksiselitteisiä ratkaisuja julkisen hallinnon ohjaukseen ja toimijoiden rooleihin on vaikea esittää – kyse on arvojen ja arvostusten punninnasta.
- Keskeisiä arvokysymyksiä ovat mm. julkisen vallan vastuun laajuus hyvinvoinnin ja terveyden edistämisessä sekä laajemmin julkisissa palveluissa, valtion, kuntien ja hyvinvointialueiden rooli, itsehallinto ja liikkumavara osana hallintojärjestelmää, kansalaisten vastuu omasta terveydestään, talous ja demokratia.
- Kehittäminen vaatii poliittista harkintaa ja päätöksiä siitä, mitä näkökulmia painotetaan.



Tampereen yliopisto

Kysymys on parhaasta mahdollisesta julkisesta hallinnosta - Minkälaisia julkisia arvoja julkisen hallinnon ja yhteiskunnan toiminnassa halutaan edistää?

Tampereen yliopisto
Tampereen ammattikorkeakoulu

Hyvinvointialueiden lautakunnat ja toimielinmallit

Väitöskirjatutkija, konsultti Santeri Lajunen

Mitä on tullut tutkittua?

- Hyvinvointialueiden lautakuntajärjestelmät (lautakuntarakenteet, koostumukset, tehtävät yms.)
- Idea syntyi, kun olin mukana hyvinvointialueiden toimielinjärjestelmien valmistelussa ja tuessa
- Taustalla kokemus kuntien poliittisten johtamisjärjestelmien konsultointiprojekteista (johtamis- ja toimielinmallit, toimielinrakenteet, prosessit, muu päätöksenteon kehittäminen)
- Aineistona hyvinvointialueiden hallintosäännöt tammikuussa 2023.
- Näkövinkkelinä toimielinjärjestelmien organisoitumisen erilaiset (viralliset) rakenteet ja mallit.

Aluedemokratia ja lautakuntainstituution uudelleenmäärittely – vertailu hyvinvointialueiden lautakunnista ja toimielinmalleista

Santeri Lajunen
Tampereen yliopisto

PDF

DOI: https://doi.org/10.37450/ht.152161

NUMERO
Vol 44 Nro 2 (2025): Hallinnon Tutkimus

Linkki artikkeliin: Paina tästä

Taustaa hva-toimielinjärjestelmistä

- Laki hyvinvointialueesta asettaa reunaehtoja sille, miten hyvinvointialueiden tulee toimielinjärjestelmänsä organisoida (aluevaltuusto, -hallitus ja muutama pakollinen lautakunta)
- Hyvinvointialueet voivat kuitenkin myös perustaa harkintansa mukaan myös muita toimielimiä (lautakuntia, johtokuntia, jaostoja)
- Taustana kuntien toimielin- ja lautakuntajärjestelmät, jotka ovat olleet myllerryksessä vapaakuntauudistuksesta lähtien (lautakuntien määrä, vaihtoehtoiset toimielinmallit) → myös mm. sairaanhoitopiirien perinne näkyy
- Hyvinvointialueet kuitenkin eroavat kunnista tietyltä osin merkittävästi:
  - Toimialan ja tehtäväkentän luonne (sotepe)
  - Itsehallinnollinen asema (rahoitus & palveluiden ja toiminnan sääntely)

→ Päätöksenteon liikkumatila on erilainen

Tampereen yliopisto
Tampereen ammattikorkeakoulu

Hyvinvointialueiden toimielinmallit

Perinteinen lautakuntahallinnollinen toimielinmalli

- Lautakunnille on delegoitu itsenäistä toimivaltaa (päätöksenteko, toimeenpano)
- Lautakuntien tehtäväalueet vastaavat hyvinvointialueen toimialajakoa
- Lautakuntiin voidaan valita myös muita kuin vaaleissa mukana olleita
- Malli käytössä Varsinais-Suomessa ja Pohjois-Savossa

Avustavien lautakuntien parlamentaarinen malli

- Lautakunnille ei ole delegoitu toimivaltaa (valvonta, neuvonta, valmistelu)
- Lautakunnat ovat tehtäväalueiltaan poikkihallinnollisia ja temaattisia
- Lautakuntiin voidaan valita vain valtuutettuja tai varavaltuutettuja
- Mallin erilaiset variaatiot on käytössä pääosassa hyvinvointialueita

Tutkimuksen tulokset kiteytettynä

- Pääosa hyvinvointialueista on käynnistänyt toimintansa muulla, kuin perinteisellä kunnista tutulla päätösvaltaisten toimialalautakuntien mallilla.
- Lautakunnat ovat pitkälti perustettu päätöksentekoa (aluehallitusta ja –valtuustoa) avustaviksi ns. valmisteleviksi toimielimiksi.
- Avustavien lautakuntien tehtävinä esimerkiksi:
  - valvoa, seurata, arvioida tai raportoida
  - neuvoa, kehittää, tehdä muutoksia, antaa lausuntoja
  - valmistella, esittää
- Temaattisia tehtäväalueita ovat erilaiset poikkihallinnolliset kehittämiseen, strategiaan, tulevaisuuteen, hyteen, osallisuuteen ja yhteistyöhön liittyvät tehtävät.

Mitä tarkoittaa yhteistyön kannalta?

- Virallisen toimivallan osalta hyvinvointialueille on perustettu keskitettyjä toimielinjärjestelmiä, joissa päätösvalta on (toimielinten osalta) aluehallituksella ja –valtuustolla.

- Poliittisen johdon roolit, toimivalta ja tilannekuva voivat erota organisaatioiden välillä:

  → Luontevia keskustelukumppaneita ei välttämättä löydy ”toiselta puolelta”

- Käytäntö ja toimintatavat ratkaisevat, miten (hyvin) esimerkiksi yhteistyöhön keskittyvät lautakunnat onnistuvat tukemaan aidosti yhteistyön johtamista.

- Avustavat lautakunnat ovat uudenlainen malli, joka sisältää sekä mahdollisuuksia että haasteita → aika näyttää, millaiseen suuntaan toimielinjärjestelmät kehittyvät jatkossa.

Kiitos!

Väitöskirjatutkija, konsultti Santeri Lajunen

Yhteystiedot:
santeri.lajunen@fcg.fi
+358 440 191 113

Hallinnon ja politiikan toimijoiden suhde hyvinvointialueilla

Komplementaarinen H&P suhde luo edellytyksiä myös kuntien ja hyvinvointialueiden toimivalle yhteistyölle

1.10.2025 klo 10.00 – 10.20

Terhi Virtanen, erityisasiantuntija, Hyvil & väitöskirjatutkija, Tampereen yliopisto

Terhi Virtanen

- Väitöskirjatutkija Tampereen yliopisto 1/2025 alkaen
- Erityisasiantuntija Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy 1.1.2023 alkaen
- Erityisasiantuntija Lapin hyvinvointialue 2024, johtamisjärjestelmän nykytilan analyysi ml. poliittisen päätöksenteon nykytila
- Asiantuntijatehtävät Kuntaliitossa 2018 – 2022
- Hankepäällikkö, Palvelukokonaisuuksien kuvaaminen -hanke, Mikkelin kaupunki 2021
- Kehittämisyksikön päällikkö, Espoon kaupunki, Länsi-Uudenmaan pelastuslaitos 2015 – 2018
- Uralla aiemmin mm. toimitusjohtajana 2005 – 2009, ensihoidossa sekä esihenkilönä että kenttätyössä

Väitöskirjatutkimuksessa tutkimusilmiötä tarkastellaan duaalijohtamisen *komplementaarisuuden* eli osapuolten toisiaan täydentävän olemuksen teoreettisesta viitekehyksestä käsin.

mm. Svara 2001, Idris & Lawal 2019

KUNTALIITTO | Kommunförbundet

H&P suhteen komplementaarinen luonne

- Tutkimus fokusoituu myös suhteen toimivuuteen liittyviin tekijöihin - erityisesti hyvinvointialueiden strategisen johtamisen toimintakentällä.
- Toimivaan komplementaarisen suhteeseen liittyvät tekijät ovat myös käsitteellisesti kiinnostava tarkastelukohde, jolla on yhtymäpintaa niin päätöksenteon laatuun, yhteiskunnan tilaan (esim. demokratian tila, toimintaympäristön muutokset, valta- ja ohjaussuhteet).
- Aiemmassa tutkimuksessa on tunnistettu myös selkeän dikotomisen osapuolten kahtiajaon sijaan hallinnon ja poliittisten toimijoiden toimija-alueiden välillä olevan epäselvä kenttä (blurred area), jossa roolit ja toimijoiden välinen suhde on määrittämätön tai ne voivat olla muuttuvia tai joustavia (Alford ym. 2017).

H&P suhde tutkimusilmiönä

- **Toimiva H&P suhde**
- Jaettu vastuu hallinnon ja poliittisen päätöksenteon toimijoiden välillä
- Duaalijohtamisen osapuolten suhteen toisiaan täydentävä luonne strategisen johtamisen toimintakentällä
- Epäselvä tila osapuolten välillä (Alford ym. 2017)

- **Suhteen toimivuuteen liittyvät tekijät esim.**
- Komplementaarisuuden toteutumiseen liittyvät tekijät
- Poliittisen päätöksenteon toimivuus, laatu ja kyky
- Luottamuksellinen ilmapiiri
- Vuorovaikutus
- Yhteistyökyky tai sen puute
- Toimijuudet

- **Teoreettinen viitekehys**
- Duaalijohtamisen osapuolten komplementaarisen suhteen toisiaan täydentävä olemus (overlapping roles)
- Osapuolet yhdistyvät toisiaan tukevalla tavalla yhteisten pyrkimysten edistämiseksi (Svara 2001)

Tutkimuskokonaisuuden toteutus

1. artikkeli kirjallisuuskatsauksen tuloksista

2. artikkeli empiirisen aineiston tuloksista

3. artikkeli: tulokset

TEOREETTINEN OSA

Systemaattinen kirjallisuuskatsaus

Teoreettisen viitekehyksen vahvistaminen

Tulosten arviointi ja suhteuttaminen valittuun teoreettiseen viitekehykseen

EMPIIRINEN OSA

Ymmärryksen syventäminen

Tutkimusaineiston keruu: strukturoitu kyselytutkimus, teemahaastattelut

Strategisen johtamisen kysymykset sekä siihen liittyvät tekijät

LAADULLINEN ANALYYSI

Empiirisen aineiston analyysi aineistolähtöisesti esim. Grounded theory ja monimenetelmällisyys

Toimivaan komplementaariseen H&P suhteeseen vaikuttavat tekijät

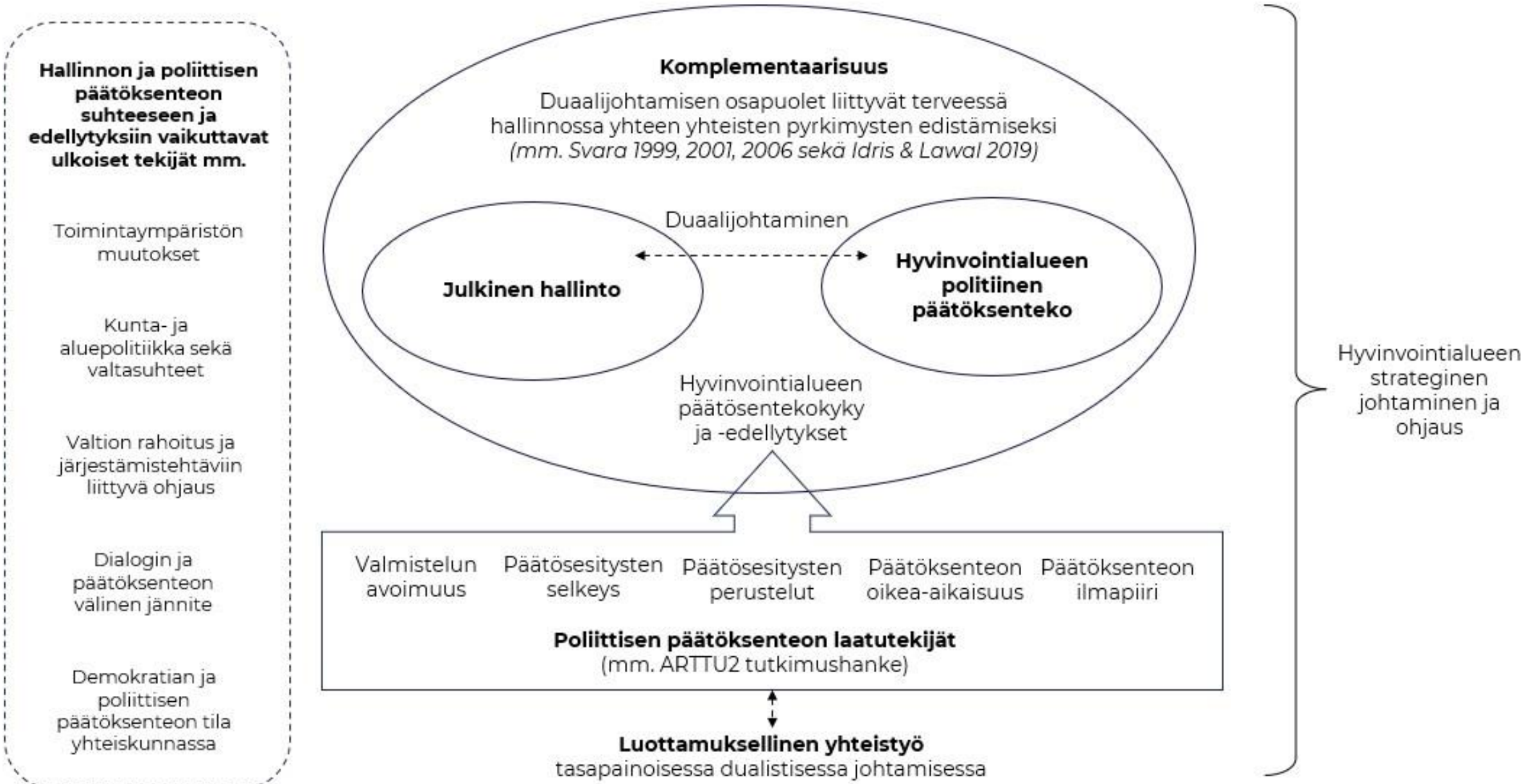
Väitöskirjatyön teoreettiset lähtökohdat ja kontribuutio

- Lähtökohtana on, että hallinnon ja poliittisen päätöksenteon toimijoiden välisen suhteen komplementaarinen luonne on keskeistä niin duaalijohtamisen osapuolten välisten **toimijuuksien** kuin toimivan **strategisen kumppanuuden** kehittymisen kannalta.
- Tutkimus tarjoaa mahdollisuuden aiheeseen liittyvien **käsitteiden, toimijuuksien ja duaalijohtamisen teoreettisen kehityskaaren** (hallinnollisten ideologioiden) tarkastelulle.
- Lisäarvoa syntyy luonnollisesti myös duaalijohtamisen osapuolten välisen suhteen ja sen toimivuuteen liittyvien tekijöiden tarkastelusta ja ymmärryksen lisäämisestä uudella alueellisen hallinnon ja päätöksenteon tasolla.

Käsitetarkastelun haasteita

- Toimivan komplementaarisen suhteen –käsitteen tarkastelun haasteet kytkeytyvät sekä tutkimusilmiön (H&P suhteen) kompleksisuuden hallintaan että toisaalta siihen, millä tavoin toimiva suhde tai sen edellytykset liittyvät suhteen komplementaariseen perusolemukseen.
- Hallinnon ja politiikan suhde sekä sen luonne ovat jatkuvasti ajassa ja toimintaympäristössä kehittyviä kokonaisuuksia, jotka elävät mukana koko yhteiskunnan poliittisen toimintakentän muutoksessa (sekä yhdessä että erikseen).
- Viranhaltijajohdon ja poliitikkojen välinen vuorovaikutuksen luonne vaihtelee käsillä olevan asian mukaan. Suhde on luonteeltaan jatkuvasti muuttuva ja uudistuva (mm. Alford 2017, Brorström & Norbäck 2019).

Hallinnon ja poliittisen päätöksenteon toimijoiden välinen komplementaarinen suhde



Millä tavoin hallinnon ja politiikan toimijoiden suhde kyteytyy kuntien ja hyvinvointialueiden yhteistyöhön tai yhteistyön johtamiseen?

Päätöksenteon laatutekijät – Päätösten valmistelu – EVA

Toimiva vuorovaikutus – Päätösesitysten perustelut

Valmistelun avoimuus – Kunta- ja aluepolitiikka

Yhteistyössä onnistuminen edellyttää vuorovaikutusta toiminnan eri tasoilla

Poliittiset päättäjät

Aluehallituksen ja kuntien hallitusten sekä aluevaltuuston ja kuntien valtuustojen vuorovaikutus

Muiden toimielinten vuorovaikutus

Viranhaltijajohto

Kuntien ja hyvinvointialueen ylimmän johdon yhteistyöfoorumit

Toimiala- ja palvelualuejohdon yhteistyöryhmät

Asiantuntijat

Toimialojen yhteistyöverkostot ja yhteiset työryhmät

Asiakastyötä tekevät

Yhteinen käytännön työ
Yhteistyöverkostot

Työparitoiminta ja monialainen työskentely

Yhteiset strategiset tavoitteet

Strategiset sopimukset
Yhteiset suunnitelmat ja –kertomukset

Muut sovitut yhteistyön muodot

Yhteisten asioiden osalta:

- Valmistelu
- Kehittäminen
- Yhteistyön johtaminen
- Osaamisen kehittäminen

Toimialan yhteistyökysymykset:

- Kehittämistarpeiden ja ilmiöiden esille tuominen
- Asiakasprosessien kehittäminen
- Yhteiset koulutukset

Sujuvien palveluiden tarjoaminen asukkaille ja asiakkaille

5 nostoa yhteistyön johtamisen tilasta

1. Kuntien ja hyvinvointialueiden strateginen yhteistyö on suurella osalla alueista alkuvaiheessa
2. Yhteisen tilannekuvan puute hidastaa yhteistyön tekemistä ja kehittämistä. Tiedolla johtamisessa on haasteita.
3. Lakisääteiset neuvottelut hakevat muotoaan. Toteutus ja merkitys osana yhteistyötä on vaihteleva.
4. Kunnilla ja hyvinvointialueilla on erilaiset odotukset yhteistyölle, myös tarpeet ja intressit ovat erilaiset. Molemmat tarvitsevat toisiaan, mutta tunnistetaanko tämä?
5. Alkuvuosien haastavat asiat ovat tuoneet jännitteitä yhteistyön eri osa-alueille. Alueiden elinvoimaisuudesta ja siihen liittyvästä yhteistyöstä on erilaisia näkemyksiä.

Hallinnon ja politiikan toimijoiden välinen toimiva suhde hyvinvointialueilla sekä kunta-HVA yhdyspinnoilla hakee yhä muotoaan…

HVA:een päätökset vaikuttavat kuntiin, kuntien asukkaisiin ja alueisiin

Alue- ja paikallispolitiikan intressiristiriitojen mahdollisuus kasvaa

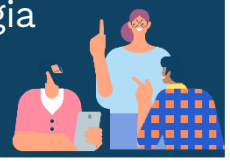
Osin samat poliittisen päätöksenteon toimijat kunnissa ja hyvinvointialueilla

Haastavaa nähdä alueen yhteinen etu tai löytää päätöksenteolle merkitystä ja arvoa koko alueen talous ja järjestämistehtävät huomioiden

Kuntien päätöksenteon ”lainalaisuudet” eivät kaikilta osin päde HVA:een päätöksenteossa

Esim. HVA:n päätösvalta talouden tulopuolesta

Lisännyt luottamuksen puutetta ja vaikeuttanut dialogia



Hyvinvointialueet elinkaarensa alussa valmiiksi vaikeassa taloudellisessa tilanteessa

Haastaa luottamusta hallinnon ja päätöksenteon toimijoiden välillä sekä kunnissa että hyvinvointialueilla

HYVIL KUNTALIITTO

Voisiko kunnallishallinnon aiempi tutkimus antaa ratkaisun avaimia myös hyvinvointialueille?

Asioiden **valmistelua edistäviä ja estäviä tekijöitä** kunnallisessa päätöksenteossa on tarkastellut mm. Jalonen (2006):

- Valmistelu on informaation tehokasta prosessointia ja kompleksisten ongelmien ratkaisemista.
- Dualismin juuret ovat weberiläisessä ajattelussa, jonka mukaan poliittiset päätöksentekijät edustavat kuntalaisia ja virkakoneiston tehtäväksi jää päätösten valmistelu ja toimeenpano.

-> Entä millaisena näyttäytyy uusi julkinen hallinta (NPG)?

Kunnallishallinnossa haasteet liittyvät sekä viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden väliseen kommunikaatioon että kuntalaisten ja viranhaltijoiden väliseen vuorovaikutukseen.

-> Vastaavia haasteita tunnistettavissa myös hyvinvointialueilla

- Kunta-HVA välistä päätöksentekoon liittyvää vuoropuhelua vaikeuttaa käsite-erot (kuntalainen ja kunnan asukas / palvelun käyttäjä ja asiakas -> yksilö, yhteiskunta ja yhteisö?)
- Pahimmillaan kommunikaatio-ongelmat voivat johtaa päätöksenteon legitimiteetin vähittäiseen murentumiseen ja kuntalaisten vieraantumiseen yhteisistä asioista (Jalonen 2006).
- Parhaimmillaan uusi julkinen hallinta on luottamuksen rakentamista, vuorovaikutusta ja toimintaa erilaisissa verkostoissa. Kumppanuutta ja yhteistä kehittämistä (Jäntti ym. 2023).

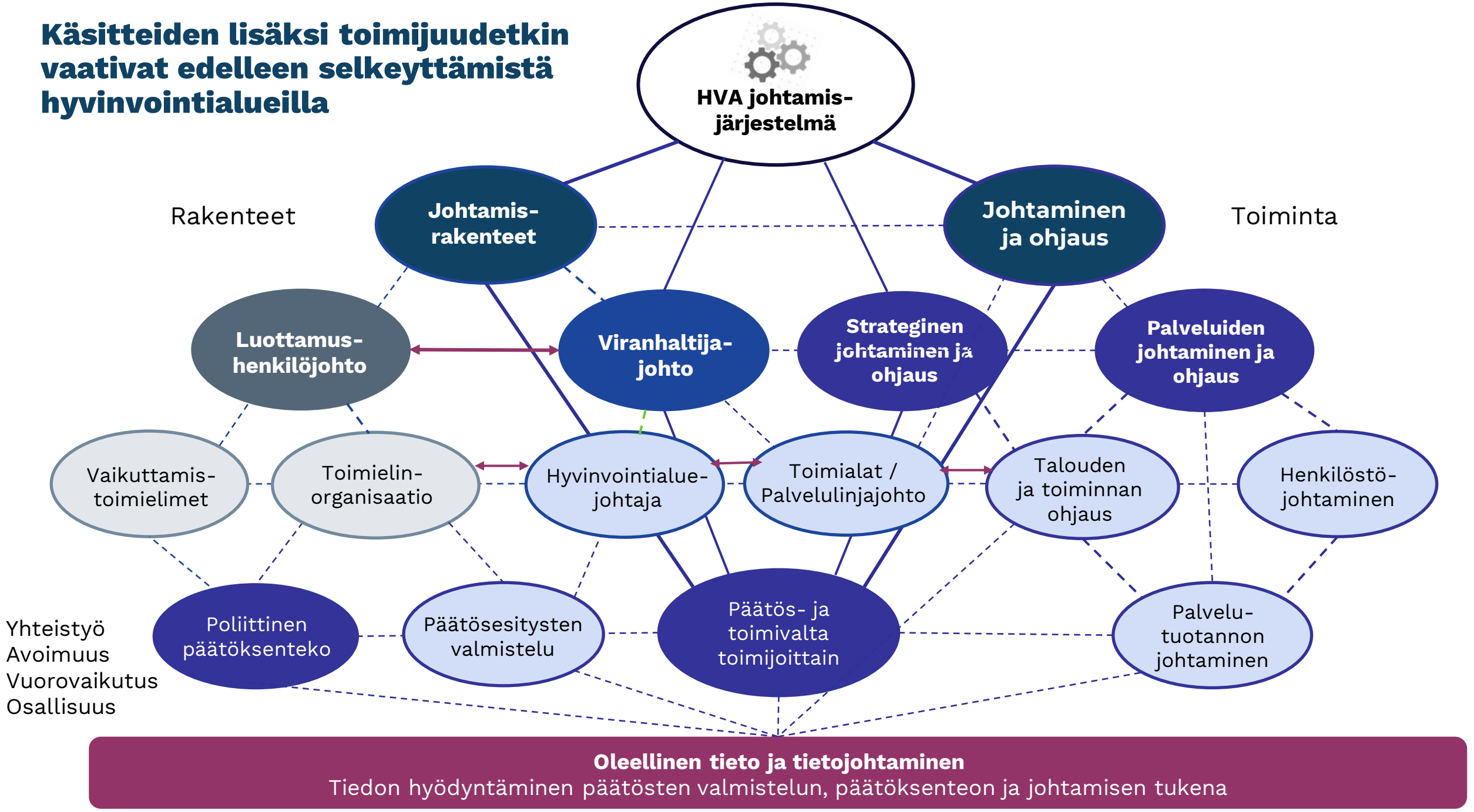
Taulukko 1. Asian valmistelu -käsitteen ominaispiirteet, ennakkoehdot, seuraukset ja lähikäsitteet (Jalonen, 2006).

Ominaispiirteet	**Ennakkoehdot ja valmistelua tukevat tai estävät laatutekijät**	**Seuraukset**	**Lähikäsitteitä**
ristiriitaisten intressien yhteensovittamista	asian vireilletulo	päätös	suunnittelu
päätöksentekoa tukeva	päätös	tehokkuus	informaatio
päätöksen sisältöön vaikuttava	ongelma	luottamus	tiedonhankinta
itsenäinen hallintotoimi	tasapuolinen, asianmukainen, objektiivinen asiantuntemus,	yhteinen näkemys, kunnan tahto	selvittäminen
muotosidonnainen	perusteellisuus, avoimuus, laaja-alaisuus,	legitimiteetti	kuuleminen
tarkoituksenmukainen	Yhteistyö,	sitoutuminen	keskustelu, dialogi
aktiivinen/passiivinen	luottamuksellisuus ja luottamus		neuvottelu, sopiminen
vallankäytön muoto	kommunikaatio-ongelmat,		
virkavaltainen	puutteellinen informaatio,		
epävirallinen/virallinen	riittämätön selvitystyö, puolueellisuus		
tiedottaminen/julkisuus	salamyhkäisyys, liiallinen avoimuus ja aktiivisuus		

Paradigmat kuntajohtamisen ja päätöksenteon taustalla (Lähde: Jäntti A. ym. 2023. Hallinnon Tutkimus 42, 21–37)

	Perinteinen julkishallinto (PA)	Uusi julkisjohtaminen (NPM)	Uusi julkinen hallinta (NPG)
Koordinaatio-mekanismi	Hierarkia	Markkinat	Verkostot
Hallintasuhteiden painotus	Kunnan sisäiset ja suhde valtioon	Kunnan sisäiset ja paikalliset: sopimuskumppanit, yritykset, järjestöt	Paikalliset ja ylipaikalliset: ulkoiset, verkostot (järjestöt, yritykset, julkiset toimijat), kuntalaiset
Johtajan rooli	Varmistaa sääntöjen ja menettelytapojen noudattaminen	Auttaa tulostavoitteiden määrittelyssä ja saavuttamisessa	Kokoaa yhteen, luo edellytyksiä, rakentaa luottamusta ja verkostoja
Johtaminen	Työnjohdollista tehtävien pilkkomista ja jakamista sekä toimeenpanoon liittyvää sääntöjen ja menettelytapojen noudattamisen valvontaa	Ammattimaista, käytännönläheistä, toimitusjohtajamaista	Luottamuksen rakentamista ja vuorovaikutuksessa toimimista erilaisissa verkostoissa
Päätöksenteko	Hallinto-, talous- ja henkilöstöasiat	Hallintoasiat, kuten hankinnat ja sopimukset	Kumppanuus, kehittäminen

Käsitteiden lisäksi toimijuudetkin vaativat edelleen selkeyttämistä hyvinvointialueilla



Oleellisen tiedon määrittely on keskeinen osa yhteistyön lähtökohtien varmistusta

- Strategisen yhteistyön ja kunta-hyvinvointialue kumppanuuden johtamisen kannalta oleellisten tietotarpeiden tunnistaminen ja kokoaminen
- Alueen kuntien ja hyvinvointialueen tarpeiden yhteensovittaminen yhteistyössä ja kaikkia osapuolia osallistaen (esim. tietotarpeet, järjestelmätarpeet, yhteistyön kehittämisen tarpeet)
- Selkeä vastuunjako tukee oleellisen tiedon määrittelyn toteuttamista
  - Ylin virkajohto ja poliittinen johto vastaavat menettelyistä sopimisesta, sopimustarpeiden tunnistamisesta sekä päätöksenteon prosessista
  - Strategisen kunta-HVA tilannekuvan tietosisällön määrittely ja menettelyistä sopiminen
- Tietotarpeiden tunnistaminen ja kokoaminen johtamisen eri tasoilla
  - poliittisen päätöksenteon tietotarpeet
  - johtoryhmä/hallitus työskentelyyn liittyvät tietotarpeet
  - toimialakohtaiset tietotarpeet toiminnan yhdyspintojen johtamiseksi

Hallinnon ja poliittisten toimijoiden välisessä suhteessa yksi avaintoiminto ja suhteen toimivuutta kuvaava elementti on päätöksenteko – tai kyvyttömyys tehdä päätöksiä (non-decisions).

– Bachrach & Baratz 1962 sekä Lukes 1974

KUNTALIITTO | Kommunförbundet

Hyvän hallinnon toteutuminen yksi mahdollinen toimivan H&P suhteen tekijä?

- Hallinnon ja politiikan suhteen aiempaa teoriaa on tarkasteltu myös hyvän hallinnon toteutumisen näkökulmasta.
- Dahlström & Lapuente (2017) ovatkin todenneet vertailevassa tutkimuksessaan, että erilliset hallinnon ja politiikan urat edistävät hyvän hallinnon toteutumista, vähentävät korruption houkuttavuutta ja toisaalta lisäävät kiinnostusta toimia mieluummin tehokkuutta ja vaikuttavuutta tavoitellen.

Understanding the interaction between Politicians and Administrators

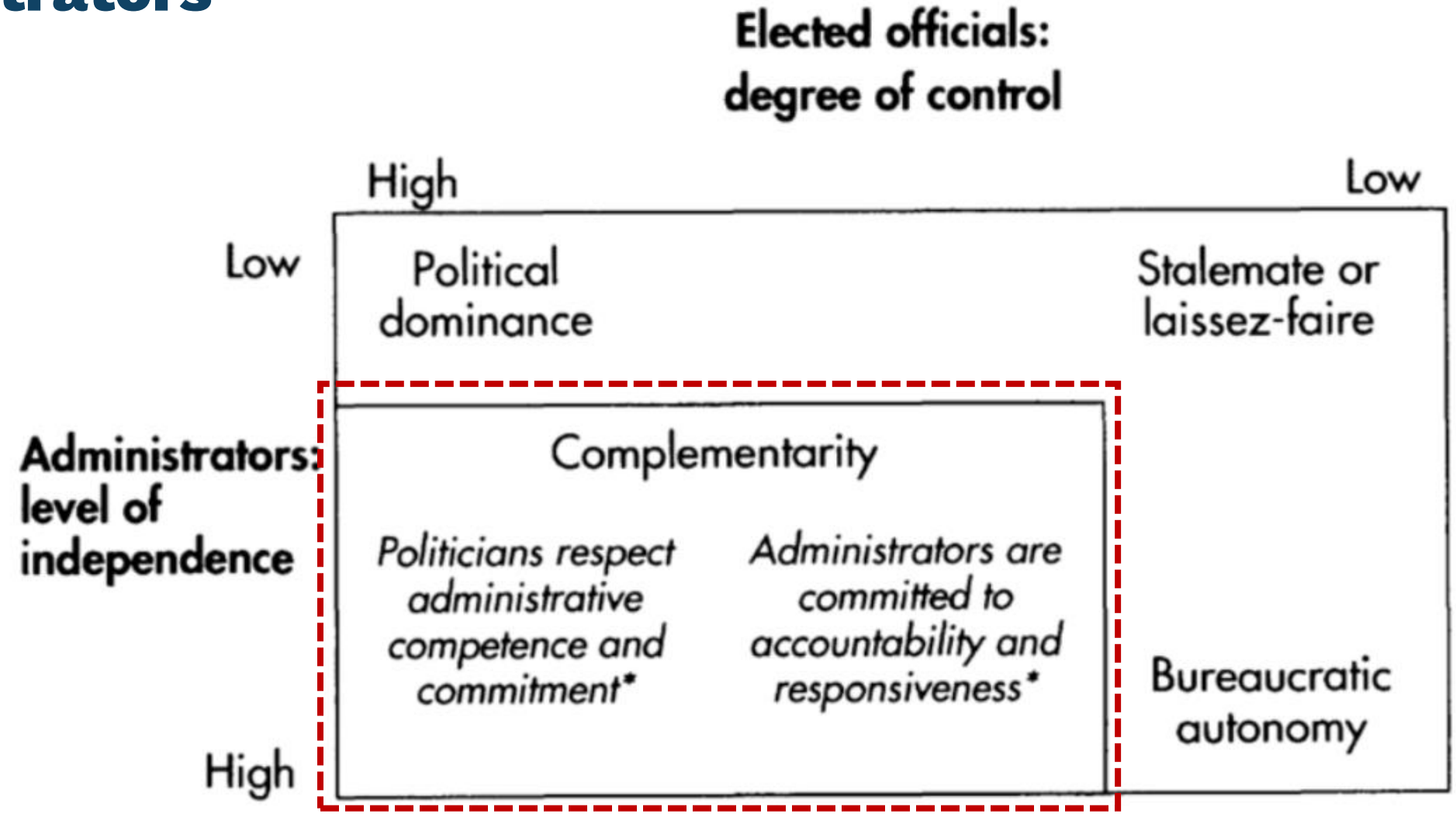


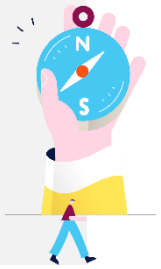
Figure1. Understanding the interaction between Politicians and Administrator (Svara, 2001, p. 180)

Yhteistyön onnistumiseen vaikuttavia tekijöitä

Nostoja kunta- ja hva-johdon kyselyistä 11/2024

- Säännölliset tapaamiset
- Avoin ja oikea-aikainen vuorovaikutus
- Vaikeistakin asioista puhuminen- ratkaisujen hakeminen
- Viestintään panostaminen

- Yhteinen tahtotila
- Yhteiset tavoitteet ja linjat
- Strategisen tason yhteistyön tekeminen
- Luottamus
- Yhteinen suunnittelu



- Kehittämismyönteisyys
- Aktiivisyys yhteistyössä

- Roolien ja vastuiden määrittely
- Riittävät resurssit yhteistyöhön

Hyvää yhteistyötä tällä hetkellä:
Asioista keskustellaan – myös vaikeista.

HYVIL KUNTALIITTO

Yhteistyö kuntien ja hyvinvointialueiden välillä

Hyvinvointialue

Aluevaltuusto
Strategisen johtamisen taso
Hyvinvointistrategia

Aluehallitus
Toiminnan johtamisen taso
Johtoryhmä

Lauta/valiokunnat
Palvelualueet
Järjestämisvastuulliset tehtävät

Yhteiset strategiset tavoitteet

Strategian valmistelu

Yhteiset asukkaat/ asiakkaat

Palveluiden yhdyspinnat

Kunnat

Kunnanvaltuusto
Strategisen johtamisen taso
Kuntastrategiat

Kunnanhallitus
Toiminnan johtamisen taso
Johtoryhmä

Lauta/valiokunnat
Palvelualueet
Järjestämisvastuulliset tehtävät

Maakuntien liitot
Koulutuskuntayhtymät
Kolmas sektori
Muut sidosryhmät

Huom!
Hyvinvointialueilla on lakisääteinen velvollisuus tehdä yhteistyötä alueen eri sektoreiden toimijoiden kanssa mm. hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen kanssa.

HYVIL KUNTALIITTO

”When groups with known different interests are forced to work together, they monitor each other, which pushes both groups away from self-interest and toward the common good.”

– Dahlström C. & Lapuente V.

KUNTALIITTO | Kommun-förbundet

Lähteet

- Alford J, Hartley J, Yates S and Hughes O. 2017. Into the Purple Zone: Deconstructing the Politics/Administration Distinction, The American Review of Public Administration 47(7): 752-763.
- Brorström, S., & Norbäck, M. 2019. Keeping politicians at arm's length: how managers in a collaborative organization deal with the administration–politics interface. International Review of Administrative Sciences. Gothenburg University.
- Dahlström C. & Lapuente V. 2017. Organizing Leviathan. Politicians, Bureaucrats, and the Making of Good Government. Cambridge University Press. University of Cambridge. 15-23.
- Idris & Lawal 2019, Knitting the Web of Governance: Rethinking Politics-Administration Dichotomy using Complementary Approach, Lapai International Journal of Management and Social Sciences 11:2, 195-204.
- Jalonen H. 2006. Asioiden valmistelu kunnallisessa päätöksenteossa. Informaation tehokasta prosessointia ja kompleksisten ongelmien ratkaisemista. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 1/06: 39-53.
- Jäntti A. ym. 2023. Paradigmat kuntajohtamisen ja päätöksenteon taustalla. Hallinnon Tutkimus 42, 21–37
- Paananen H., Heikkilä M., Jäntti A. & Haveri A. 2024. Hyvinvointialueiden aluevaltuustojen rooli aluevaltuutettujen näkökulmasta. POLICY BRIEF 2024:12, Hyvinvointialueiden ja kuntien välinen suhde, johtaminen ja ohjaus (HALKO) -tutkimushanke. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta.
- Svara J. 1999. Complementarity of politics and administration as a legitimate alternative to dichotomy model. North Carolina State University.
- Svara J. 2001. "The myth of the dichotomy: Complementarity of politics and administration in the past and future of public administration". Public Administration Review, Volume 61:176-184.

HYVIL KUNTALIITTO

Kiitos.

Terhi Virtanen
043 826 7361
terhi.virtanen@hyvil.fi

Linkedin

CC BY

HYVIL

www.kuntaliitto.fi

UNIVERSITY OF
EASTERN FINLAND

Yhteistyön rajapinnoilla – Terveyden edistäminen monitasoisessa hallintajärjestelmässä

Johanna Listola, Kuntien ja hyvinvointialueiden yhdyspintafoorumi, 1.10.2025

Puheenvuoron sisältö

Väitöskirjan osatutkimus:

Artikkeli I, Terveyden (edistämisen) hallinta, kirjallisuuskatsaus

- Tutkimuksen tausta ja tarkoitus
- Tutkimusmenetelmät
- Tuloksia
- Johtopäätöksiä ja pohdintaa
- Tutkimuksen seuraavat vaiheet

Tutkimuksen tausta

- **Poikkihallinnollinen yhteistyö keskeistä väestön terveyden ja tasa-arvon edistämisessä**
- **Terveyteen vaikuttavat tekijät terveyssektorin ulkopuolella**
- **Kansanterveys monimutkaisena ongelmana**

- **Poikkihallinnollisia strategioita ja lähestymistapoja (Ottawa, 1986; HiAP, 2006)**
  - Pyrkimyksenä ylittää organisaatioiden ja hallinnon siiloutumisen esteitä ja edistää koordinoituja terveyttä edistäviä toimia.
  - SDG-aika ja siirtymä kohti monitahoista hallintaa kulkevat samaan suuntaan

Tutkimuksen tausta ja tarkoitus

- **Hallinnan toimivuus merkittävä osa selitystä sille, miksi terveyden edistämisen haasteita ei ole onnistuttu ratkaisemaan ja miksi kaikkia sektoreita ei ole saatu mukaan terveyden edistämiseen.**
- **Ongelman ytimessä vaikeudet sektorirajat ylittävässä toiminnassa.**
- **Hallinnan tutkimus → teoreettista että käytännön tietoa siitä, miten terveyttä voidaan edistää tehokkaammin poikkihallinnollisin ja poikkiyhteiskunnallisin keinoin.**

(mm. Greer, Vasev, Wismar 2017)

Tutkimuksen osan tarkoituksena analysoida

- Mitä on terveyden (edistämisen) hallinta?
- Millä tavoin terveyden (edistämisen) hallintaa on tutkittu?

Tutkimusmenetelmä

Systemaattinen kirjallisuuskatsaus

- I ”Health Promotion Governance”, ”Public Health Governance”, II ”Governance for Health”, ”Health Governance”
- Rajaus 2015 →
- 2538 → 53 empiiristä tutkimusta

Terveyden hallinta – Governance for Health

Määritelmä

”Actions of governments and other actors to steer communities, countries or groups of countries in the pursuit of health as integral to wellbeing through both whole-of-government and whole-of-society approaches.”

Nutbeam & Muscat 2021

Pyrkimykset ohjata yhteisöjä, maita ja maaryhmiä kokonaisvaltaisen hyvinvoinnin tavoittelussa poikkihallinnollisin ja poikkiyhteiskunnallisin keinoin.

Mitä tutkimus pitää sisällään?

Tuloksia – hyte-hallinnan tutkimuksen teemoja

Miksi | **Kuka** | **Miten**

Mitä asioita tutkimuksen kohteena olevassa toiminnassa tavoitellaan?
Minkälaisia toimijoita terveyden hallintaan kuuluu?
Millä keinoin hallintaa toteutetaan?

- **HiAP implementointi**
- **Terveysjärjestelmän uudelleensuuntaaminen**
- **Paremmat kansanterveyden hallintorakenteet**
- **Kansanterveyden integrointi muihin politiikkasektoreihin**
- **Verkostojen, kumppanuuksien, yhteistyön**
  - Luominen, toimivuus, kehittäminen, tukeminen, tehokkuus, rakenteet

Tuloksia – hyte-hallinnan tutkimuksen teemoja

Miksi | Kuka | Miten

Mitä asioita tavoitellaan? **Minkälaisia toimijoita terveyden hallintaan kuuluu?** Millä keinoin hallintaa toteutetaan?

- Hyten keskeiset toimijat (…tai havaittava toimijuus)
  - Huom! Miten ja minkälaisen suhteen, rakenteen tai toimintamallin kautta toiminta ohjautuu
  - Toimijat globaalilla, kansallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla
  - Aineisto hajautunutta ja useilta osin tutkimus kattaa useita toiminnan tasoja
    - paikallis- ja alueellisrakenteet nousevat selvästi esiin; kansallisella tasolla politiikkasektorit sekä kansanterveyden instituutit ja laitokset

Tarkastelun kohteena

- **Toimija tai yhteistyö**, yhteistyön ohjaaminen tai ohjautuminen
- Keskeisten **toimijoiden ja yhteistyön** rooli, merkitys, intressit, evoluutio terveyden hallinnassa
- Canada, USA, Norja (rakenteet), Australia (politiikka)

Tuloksia – hyte-hallinnan tutkimuksen teemoja

Kuka | Miksi | Miten

Mitä asioita tavoitellaan? Minkälaisia toimijoita terveyden hallintaan kuuluu? **Millä keinoin hallintaa toteutetaan?**

- Poliittinen ohjaus, - järjestys, policy development
- Normi- ja sopimusohjaus
- Hallinnan ja ohjauksen rakenne ja vallan jakautuminen / jakaminen
- Toiminnan rakenteet
- Kumppanuudet
- Kansanterveyden mittaaminen
- Rahoitus

- Yksittäisiä tutkimuksia, jotka käsittelevät laajempaa hallinnan kokonaisuutta ja tasapainoa

Health and equity in all policies in local government: processes and outcomes in two Norwegian municipalities. Heimburg & Hakkebo, 2017

Tuloksia – hyte-hallinnan tutkimuksen sisältöjä

- Tutkimusaineisto kokonaisuudessaan tunnistaa
  - Useita rajapintoja tavoitteiden, toimijoiden ja toimien välillä
  - Yhteyden puutetta ja irrallisuutta

DISCONNET

Yhteyden puute / irrallisuus / erillisyys

Esim.

- Horisontaalisten ja vertikaalisten toimijoiden ja tasojen välillä
- Hallinnan prosessien välillä
- Poliittisen ohjauksen, hallinnan ja toiminnan välillä

Tuloksia – hyte-hallinnan tutkimuksen sisältöjä

- **Konkreettisia rajapintoja** esim.
  - Hallinnon tasot; hallinnon alat; organisaatiot; osastot; yksiköt;
  - Fyysiset tilat, yhteistyörakenteet
  - Tietojärjestelmät
- **Abstrakteja rajapintoja** esim.
  - Ajattelutavat; tavoitteet; yhteisymmärrys
  - Hallinnan prosessit
  - Institutionaaliset logiikat
  - Poliittiset linjaukset – hallinta – toiminta

Johtopäätöksiä ja pohdintaa

- Taustalla
  - Hallinnan monimutkaisuus, institutionaalinen pirstaleisuus
  - Hallintoverkostojen ja yhteistyön muutuminen monikerroksiseksi ja toisiinsa yhdistyneeksi

- **Kuinka sovittaa yhteen hallintaverkostojen ponnistelut ja ohjata yhteistyössä monia keskenään riippuvaisia verkostoja?**

Johtopäätöksiä ja pohdintaa

Tarpeen

- **Johdonmukainen toiminta ja linjakkuus eri hallintaprosessien sekä hallinnan ja ohjauksen muotojen välillä**
- **Hallintamallien yhteensovittaminen**
  - Aiempi kirjallisuus tunnistaa hallinnan keinojen yhteensopivuutta, ristiriitoja ja aukkoja (Klijn and Skelcher,2007; Tenbensel & co. 2011)
  - Oma tutkimusaineisto kokonaisuudessaan tukee havaintoja näistä ilmiöistä terveyden (edistämisen) hallinnan kontekstissa

Johtopäätöksiä ja pohdintaa

- **Tarve**
  - Metahallinnalle ja metahallinnan tekniikoille
- **...edellyttäisivät**
  - → Hallintaa ja hallinnan menetelmiä kokoava tieto ja toiminta
  - → Hallinnan käytäntöjen jäsentäminen

'a practice by (mainly) public authorities that entails the coordination of one or more governance modes by using different instruments, methods, and strategies to overcome governance failures'

Gjaltema, Biesbroek, Termeer, 2019

Julkisten viranomaisten harjoittama toiminta, jossa hallinnan epäonnistumisia pyritään ratkaisemaan koordinoimalla yhtä tai useampaa hallinnan muotoa erilaisten välineiden, menetelmien ja strategioiden avulla

Tutkimuksen jatko

Tutkimuksen vaiheet

- **Tarkastelukehys kirjallisuuskatsauksesta (Artikkeli I)**
  - ? Mitä tutkimuksessa oikein tapahtuu
- **Empiirisiä havaintoja Suomen hyte-hallinnan laaja-alaisesta kokonaisuudesta (Artikkeli II)**
  - ? Mitä Suomessa oikein tapahtuu
- **Tarkentuu edellisten vaiheiden ja tulosten perusteella (Artikkeli III)**
  - ? Mitä sitten oikein pitäisi tehdä

UNIVERSITY OF
EASTERN FINLAND

Kiitos!

uef.fi

YHDYSPINTA

SEMINAARI 02.12.2025 LAHTI

Päijät-Hämeen hyvinvointialue - Hyvil Oy - Kuntaliitto - Lahden kaupunki

Kohderyhmä: Kuntien, hyvinvointialueiden ja järjestöjen edustajat, asiantuntijat sekä luottamushenkilö- ja viranhaltijajohto.

Keynote puhujina: toimitusjohtaja Jenni Airaksinen ja muutosjohtaja-kansanedustaja Pauli Aalto-Setälä.

Miniseminaarit: Varautuminen ja turvallisuus, tilannekuvatiedolla johtaminen, työllisyys, alueellinen hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen sekä kotoutuminen.

Ilmoittautuminen: kuntaliitto.fi/yhdyspintaseminaari2025

KUNTALIITTO HYVIL

KUNTIEN JA HYVINVOINTIALUEIDEN

YHDYSPINTAFOORUMI

Vuoden 2025 yhdyspintafoorumit

12.2.2025 klo 9-11 Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen

27.5.2025 klo 10-12 Perustietoa yhdyspinnoista luottamushenkilöille

1.10.2025 klo 9-11 Tutkittua tietoa kuntien ja hyvinvointialueiden yhteistyöstä

5.11.2025 klo 9-11 Opiskeluhuollon kokonaisuus

+Kielelliset ja kulttuuriset oikeudet (tallenne)

KUNTALIITTO HYVIL