



## POLICY BRIEF 2024:12

Näkökulmia ajankohtaisiin yhteiskunnallisiin kysymyksiin ja poliittisen päätöksenteon tueksi.

Tämä julkaisu on toteutettu osana valtioneuvoston vuoden 2023 selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa. Julkaisun sisällöstä vastaavat tiedon tuottajat, eikä tekstisisältö välttämättä edusta valtioneuvoston näkemystä.

# Hyvinvointialueiden aluevaltuustojen rooli aluevaltuutettujen näkökulmasta

Henna Paananen, tutkijatohtori, Tampereen yliopisto

Matias Heikkilä, väitöskirjatutkija, Tampereen yliopisto

Anni Jäntti, yliopistonlehtori, Tampereen yliopisto

Arto Haveri, professori, Tampereen yliopisto

Hyvinvointialuilla aluevaltuuston vallankäytön mahdollisuudet koetaan kapeiksi. Aluevaltuuston rooli aiheuttaa pettymystä aluevaltuutetuissa. Aluehallitukselle ja viranhaltijoille keskittyvä valta nähdään valtuuston roolia kaventavana. Hyvinvointialueelle valitulla hallinto- ja organisaatiomallilla on keskeinen vaikutus aluevaltuuston rooliin.

## Johdanto

Vuoden 2023 alussa toimeenpantu hyvinvointialueuudistus ei merkinnyt ainoastaan sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastuspalveluiden järjestämisvastuun siirtymistä uusille organisaatioille, vaan samanaikaisesti luotiin täysin uusi itsehallinnollinen hallinnontaso, jossa ylintä päätösvaltaa käyttää vaaleilla valittu aluevaltuusto. Se minkälaiseksi aluevaltuuston rooli muodostuu, määrittää myös hyvinvointialueen itsehallinnollista ja poliittista toimijuutta.

Poliittisen järjestäytymisen lähtökohtana on yhteisö ja yhteisön kyky osallistua itsensä hallitsemiseen. Tämä ilmiö tulee tarkasteltavaksi, kun hyvinvointialueilla toimivat aluevaltuustot ovat käynnistäneet toimintansa ja pyrkivät vakiinnuttamaan asemaansa alueellisen yhteisön ylintä päätösvaltaa käyttävänä toimijana. Hyvinvointialueilla yhteisön itsensä hallitsemisen pohjana on ajatus alueellisesta itsehallinnosta. Sen yhtenä keskeisenä elementtinä on suoralla vaalilla valitut päättäjät, jotka muodostavat aluevaltuuston. Aluevaltuusto käyttää hyvinvointialuelain (611/2021) mukaan hyvinvointialueen päätösvaltaa, mutta käytännössä aluevaltuutettujen kokemus aluevaltuuston päätösvallasta ja vallankäytön mahdollisuuksista eroaa odotuksista.

Suomella on pitkä historia paikallisesta itsehallinnosta, jonka perinteelle myös hyvinvointialueuudistus rakentuu. Myös sosiaali- ja terveystalveluiden historia kytkeytyy lainsäädännön kautta paikalliseen itsehallintoon, ja aiemmin nämä palvelut ovat olleet yleistä toimivaltaa nauttivien kuntien järjestämisvastuulla monien muiden tehtäväkokonaisuuksien rinnalla. Nykyjärjestelmässä sosiaali- ja terveystalvelut sekä pelastustoimi on siirretty erityisen toimivallan piiriin hyvinvointialueille, joissa ne eivät joudu kilpailemaan resursseista ja politiikan valokeilasta kiinnostuksesta muiden julkisten palvelukokonaisuuksien kanssa, vaan kamppailut sijoittuvat näiden välille.

Hyvinvointialueiden ja kuntien välinen suhde, johtaminen ja ohjaus (HALKO) -tutkimushankkeen tehtävänä on kuvata ja jäsentää hyvinvointialueiden roolia ja merkitystä osana julkisen hallinnon kokonaisuutta. Tämä tutkimuskatsaus ja sen aineistona toimiva kansallinen aluevaltuutetuille suunnattu kysely valottaa aluevaltuutettujen näkömää hyvinvointialueiden aluevaltuustojen rooliin.

## Tutkimuksen aineisto

Valtakunnallinen kysely aluevaltuutetuille toteutettiin verkossa 30.10.2023–15.1.2024 Lime Survey -alustalla. Kysely osui ajankohtaan, jolloin hyvinvointialueiden talousarviot olivat laatimisvaiheessa ja palveluverkkosuunnitelmat olivat valmistuneet tai valmistumassa useilla alueilla. Kyselyn ajankohta on merkityksellinen, sillä se on voinut korostaa erityisesti kriittisiä näkemyksiä. Samanaikaisesti ajankohta ja palveluverkkosuunnitelmien kärjistävät tunnelmat ovat voineet tehdä näkyväksi sellaisia jännitteitä ja arvolatauksia, jotka olisivat jääneet piiloon tasaisemmassa vaiheessa. Kyselyn tulokset tuottavat ymmärrystä niistä tunnelmista ja käsityksistä, joita hyvinvointialueen aluevaltuutettujen keskuudessa on koettu ja tuotettu merkittävänä ajanjaksona.

Tässä tutkimuskatsauksessa käsitellään osaa kyselyn tuottamista tuloksista keskittyen aluevaltuustojen sekä aluevaltuutettujen rooliin hyvinvointialueilla. Aiemmin kyselyn tuloksista on julkaistu tutkimuskatsaus, jossa tarkastellaan hyvinvointialueiden ja kuntien välistä suhdetta aluevaltuutettujen näkökulmasta (Paananen, Jäntti, Haveri 2024). Kyselyn tuloksia raportoidaan edelleen tulevissa hankkeeseen kytkeytyvissä julkaisuissa.

Kyselyn kysymykset liittyvät kolmeen yhteiskunnallisesti merkittävään teemaan:

- Hyvinvointialuevaltuusto: hyvinvointialuevaltuuston toiminta ja sen rooli hyvinvointialueen päätöksenteossa.
- Hyvinvointialuevaltuutetun tehtävä: hyvinvointialuevaltuutetun rooli, asema sekä odotuksia tehtävässä työskentelylle.
- Hyvinvointialue järjestelmänä: hyvinvointialueen toiminta, työnjako ja tulevaisuuden kehittämismahdollisuudet hyvinvointialuevaltuutettujen näkökulmasta.

Kyselyssä esitettiin edellä kuvattujen teemojen aiheista joukko hyvinvointialueita ja aluevaltuuston roolia koskevia väittämiä. Vastaajilla oli käytettävissään viisiportainen vastausasteikko: täysin eri mieltä, jokseenkin eri mieltä, ei samaa eikä eri mieltä, jokseenkin samaa mieltä, täysin samaa mieltä. Tässä yhteydessä tulokset raportoidaan kolmiportaisesti siten, että täysin eri mieltä

ja jokseenkin eri mieltä on yhdistetty yhdeksi luokaksi kuten myös jokseenkin samaa mieltä ja täysin samaa mieltä. Ei samaa eikä eri mieltä on jätetty omaksi luokakseen.

Seuraavissa tulososioissa on jakaumien lisäksi hyödynnetty kyselyn avokysymyksiin saatuja sanallisia vastauksia, joita vastaajat tuottivat runsaasti:

- Halutessasi voit kertoa lisää näkemyksiäsi hyvinvointialuevaltuuston roolista ja asemasta (n=136)
- Oletko kokenut eri tahojen edustamiseen liittyviä ristiriitoja hyvinvointialuevaltuutetun tehtävässä? (n=236)
- Onko jokin yllättänyt sinut hyvinvointialuevaltuutetun tehtävässä? (n= 273)
- Vapaa sana ja terveisesi tutkimusryhmälle (Vastauksista 72 liittyi nimenomaan tutkimuksen sisältöihin, lisäksi 21 vastausta liittyi mm. kyselyn ja tutkimuksen toteutukseen)

## Tietoa kyselyn vastaajista

Kyselyä varten tavoiteltiin sähköpostitse kaikkien hyvinvointialueiden varsinaisia aluevaltuutettuja (N=1379). Kysely ei koskenut varavaltuutettuja. Kyselyyn saatiin 352 vastausta ja kyselyn vastausprosentti oli 25,52 % (mikä merkitsee luotettavaa otoskoko 95 % luotettavuustasolla ja 5 % virhemarginaalilla).

Aluekohtaiset vastausprosentit vaihtelivat suuresti. Ahkerimmin vastattiin Keski-Uudenmaan hyvinvointialueella 39,1 % ja vähiten Itä-Uudenmaan hyvinvointialueella 11,9 %. Vastaajien ilmoittama puoluetausta noudattelee löyhästi vuoden 2022 aluevaalien tulosta. (Liite 1)

Kyselyn vastaajista 31,3 % ilmoitti kuuluvansa aluehallitukseen (n=348). Vastaajista 69,8 % ilmoitti toimivansa aluevaltuuston ohella kunnanvaltuutettuna (n=348). Alle viisi henkilöä vastaajista ilmoitti toimivansa kansanedustajana.

Kyselyssä ammatillisen taustansa ilmoitti 281 vastaajaa. Heistä yhteensä 38 % ilmoittaa ammatilliseksi taustakseen jonkin terveydenhuollon ammattinimikkeen (mm. lääkäri, erikoislääkäri, hammaslääkäri, lähihoitaja, sairaanhoitaja, kättilö, fysioterapeutti) tai ilmoittaa työskentelevänsä opetustehtävissä terveydenhuollon oppilaitoksessa. Lisäksi ammattitaustansa ilmoittaneista yhteensä 5 % työskentelee hyvinvointialueiden tehtäväkenttään liittyvissä tehtävissä kuten sosiaalialan ammattilaisina tai pelastustöissä.

Vastaajista naisia oli 54,9 % ja miehiä 45,1 %, mikä noudattelee aluevaltuustojen kokoonpanojen valtakunnallista sukupuolijakaumaa ([Kuntaliitto 2022](#)). Vastaajien iästä tarkastellessa painottuu 65 vuotta täyttäneiden osuus (Liite 1).

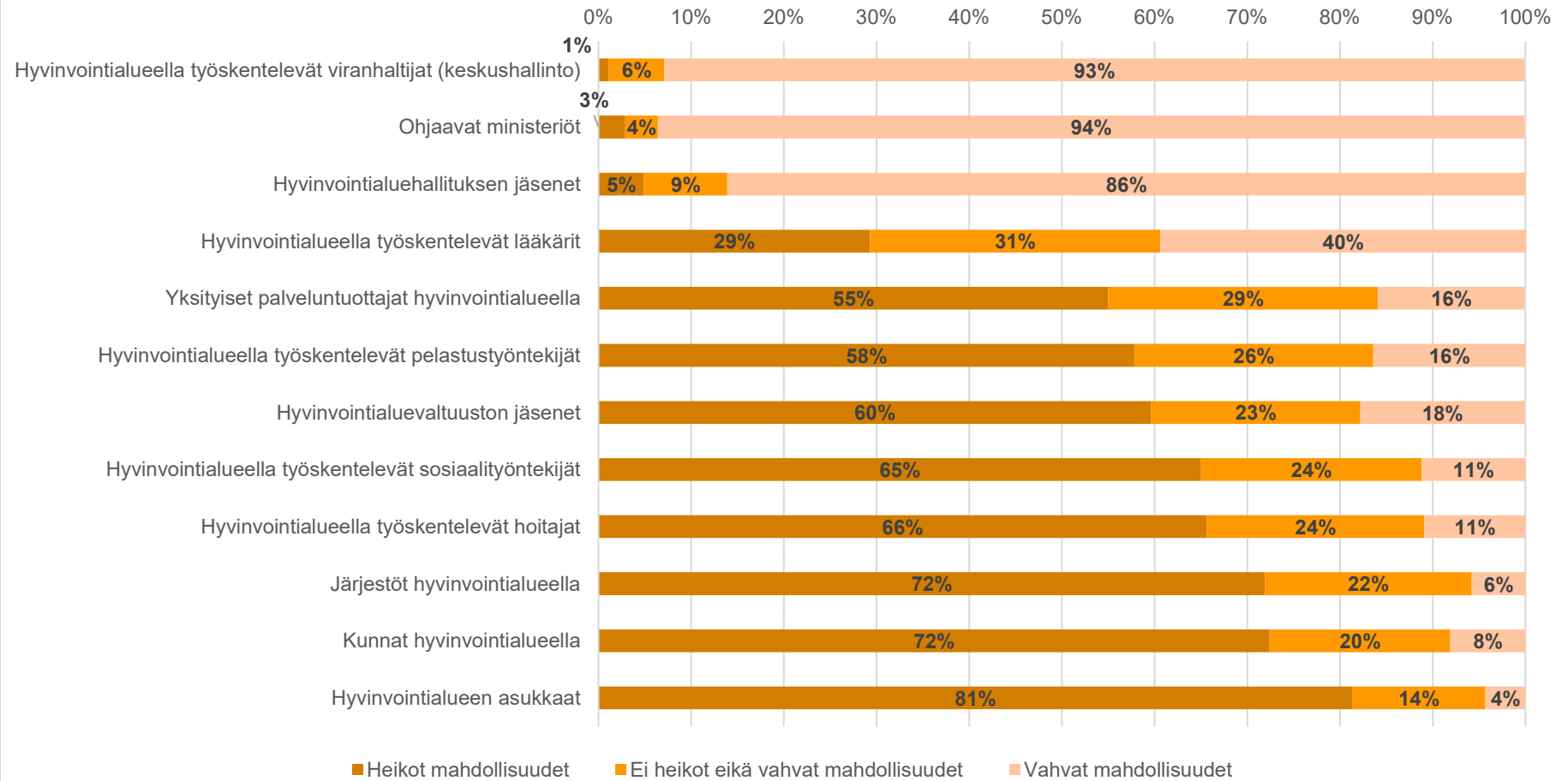
## Aluevaltuuston rooli ja jännitteinen suhde muihin toimijoihin

Vaikka kyselyn vastaajat kokevat aluevaltuuston käsittelevän merkityksellisiä asioita, aluevaltuuston rooli koetaan melko heikoksi. Tämä herättää aluevaltuutetuissa pettymystä. Yli puolet vastaajista kokee, ettei aluevaltuuston rooli ole vastannut odotuksia.

Roolin heikkous ja siihen liittyvä pettymys kytkeytyvät päätöksenteko- ja valmisteluprosesseihin sekä vallan keskittämiseen aluehallitukselle. Lisäksi valtaa on delegoitu merkittävästi viranhaltijajohdolle, minkä osaltaan koetaan vähentävän valtuuston valtaa ja vaikutusmahdollisuuksia. Myös ohjaavien ministeriöiden katsotaan käyttävän erittäin merkittävää valtaa hyvinvointialueilla.

Kyselyn vastaajista 60 % pitää aluevaltuuston vallankäytön mahdollisuuksia heikkoina ja 18 % pitää niitä vahvoina. Ero arvioihin aluehallituksen ja viranhaltijoiden vallankäyttömahdollisuuksista on erittäin suuri. Aluehallituksen vallankäytön mahdollisuuksia heikkoina pitää viisi prosenttia vastaajista, vahvoina 86 %. Hyvinvointialueen viranhaltijajohdon vallankäytön mahdollisuuksia pitää heikkoina vain yksi prosentti vastaajista, vahvoina 93 %. Merkillepantavaa on myös se, että ohjaavien ministeriöiden vallankäytön mahdollisuuksia heikkoina pitää kolme prosenttia ja vahvoina 94 % vastaajista. (Kaavio 1, s. 7.)

## Kuinka merkittäviksi arvioit seuraavien tahojen vallankäytön mahdollisuudet hyvinvointialueella? (N=320-350)



Kaavio 1 Arviot eri tahojen vallankäytön mahdollisuuksista

## Pettymys valtuuston rooliin

Valtuuston rooli on koettu pettymykseksi. Syitä pettymykselle nähdään monia. Valtuuston rooli koetaan mm. geneerisenä ja valtuuston mahdollisuudet arvioida eri päätöksenteon vaihtoehtoja ovat rajalliset. Päätökset kuvataan tuotavan valtuustolle usein ns. valmiina, mikä rajoittaa valtuuston vaikutusmahdollisuuksia.

*”Mielestäni valtuutettuna vaikutusmahdollisuudet on pienet, hallitus oikeastaan linjaa asiat ja valtuustossa niitä ei juurikaan saa enää muutettua. Aamukoulut ym. seminaarit hiukan auttavat, mutta paljolti nekin näennäistä osallistamista.”*

Valtuuston roolia verrataan aineistossa toistuvasti ”sivustakatsajaan” ja kumileimasimeen. Tämä tarkoittaa, että valtuusto hyväksyy päätökset, jotka on jo valmisteltu ja päätetty muualla, kuten viranhaltijavalmistelussa tai aluehallituksessa tai valtion tasolla ministeriöiden ohjauksen sekä hyvinvointialueiden rahoituksen ja niitä koskevan lainsäädännön kautta. Tämä rajoittaa valtuuston roolia ja tekee siitä lähinnä muodollisen ja passiivisen osan päätöksentekoprosessia vain vahvistaen jo tehtyjä päätöksiä ilman, että sillä olisi mahdollisuutta muuttaa niitä.

*”Monet asiat päättää virkamies yhdessä hallituksen kanssa tai yksin virkavaltuulla valtuuston päättämään strategian perusteella. Itse pidän valtuustoa lähinnä kumileimasimena. Tietysti hallinto ja toimintosäännöllä valtuustolle voitaisiin antaa lisää valtaa”*

*”Valtuusto on virkamiehistön, aluehallituksen ja hallituksen kumileimaisine ja vaikuttamismahdollisuudet ovat täysin olemattomat. Käytännössä sirkushuveja kansalle ja asiat päätetään muualla ja tiettyjen puolueiden puoluekuri takaa sen, ettei inhimillisiä vaihtoehtoja saada äänestyksissä läpi, koska puoluekurin alaiset äänestävät puoluekurin mukaisesti.”*

*”Hyvinvointialueen strategia on ainoa dokumentti, jossa valtuustolla on ollut juuri minkäänlaista ohjausvaltaa mihinkään, ja sekin on sisäisesti ristiriitainen dokumentti, jonka kaikkia tavoitteita ei ole mahdollista täyttää laiminlyömättä toisia. Toisin sanoen toimeenpanossa valitaan, mitä strategian tavoitteita tosiasiassa pyritään toteuttamaan. Näin ollen valtuuston valta on pääasiassa delegoitu virkajohdolle ja aluehallitukselle. Sanon tämän myös aluehallituksen jäsenenä.”*

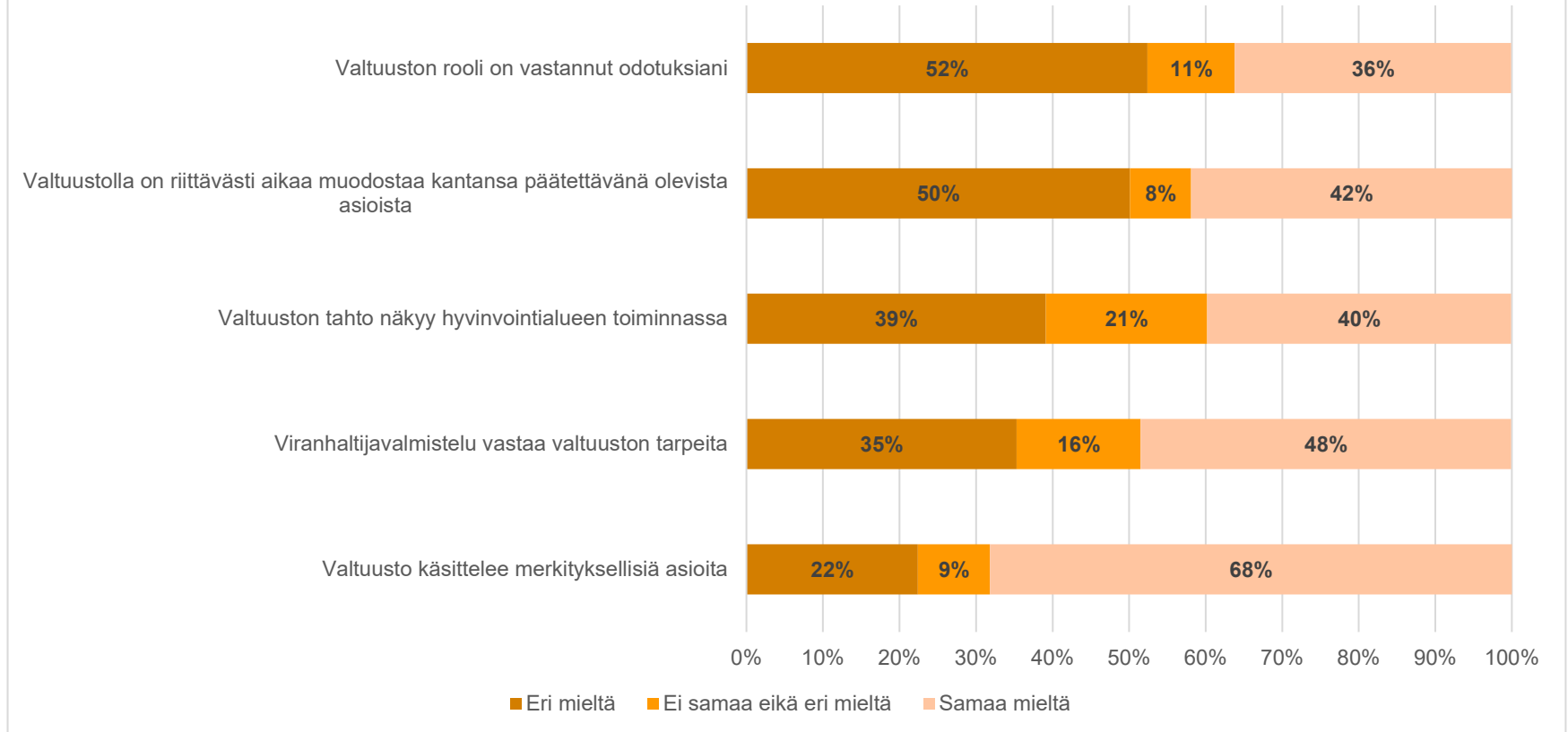


Kyselyn vastaajista yli puolet (52 %) ilmoittaa että aluevaltuuston rooli ei ole vastannut heidän odotuksiaan ja reilu kolmannes (36 %) kokee roolin vastaavan odotuksia. Valtuuston tahdon näkyminen hyvinvointialueen toiminnassa jakaa näkemykset melko tasan puolesta ja vastaan. Puolet vastaajista ilmoittaa, että valtuustolla ei ole riittävästi aikaa muodostaa kantaa päätettävänä olevista asioista, mutta lähes puolet (48 %) vastaajista ilmoittaa viranhaltijavalmistelun vastaavan valtuuston tarpeita. Kriittisistä arvioista huolimatta valtuuston koetaan käsittelevän useimpien mielestä merkityksellisiä asioita. (Kaavio 2, s. 10.)

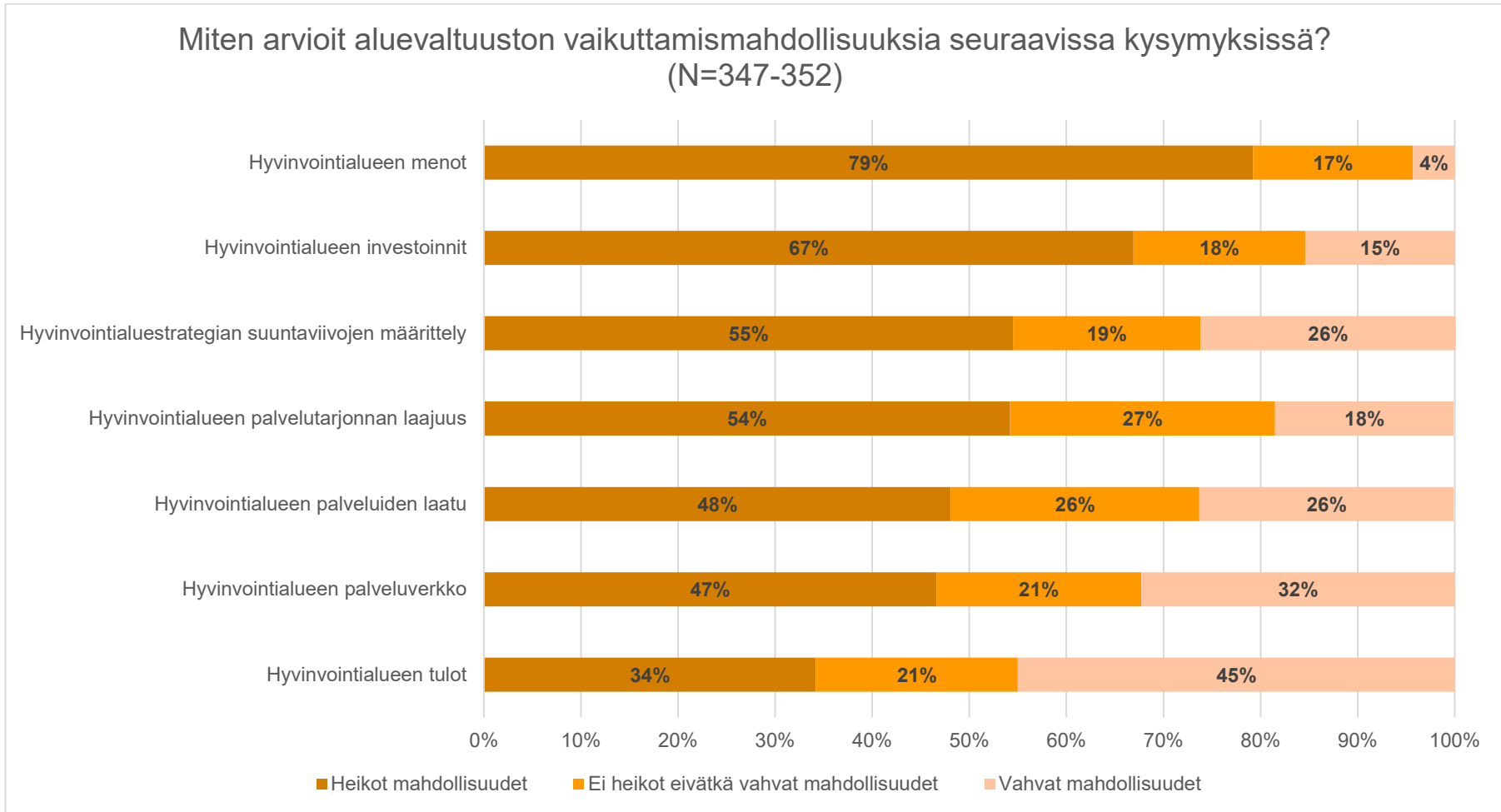
Pettymystä aluevaltuuston rooliin voidaan tulkita aluevaltuuston vaikuttamismahdollisuuksia kuvaavien väittämien kautta. Esimerkiksi lähes neljä viidestä vastaajasta (79 %) kokee että aluevaltuustolla on heikot mahdollisuudet vaikuttaa hyvinvointialueiden menoihin ja myös vaikutusmahdollisuuksia investointeihin pidetään heikkoina (67 %). (Kaavio 3.)

Yli puolet vastaajista kokee, että aluevaltuuston vaikutusmahdollisuudet ovat heikkoja myös hyvinvointialuestrategian suuntaviivojen määrittelyn (55 %) ja hyvinvointialueen palvelutarjonnan laajuuden suhteen (54 %). Lisäksi lähes puolet vastanneista arvioi, että aluevaltuuston vaikuttamismahdollisuudet hyvinvointialueen palveluiden laatuun (48 %) ja palveluverkkoon (47 %) ovat heikot. (Kaavio 3, s. 11.)

## Kuinka hyvin seuraavat aluevaltuustoon liittyvät väittämät vastaavat sinun näkemyksiäsi? (N=350-352)



Kaavio 2 Näkemyksiä aluevaltuuston asemasta ja toiminnasta



Kaavio 3 Aluevaltuuston vaikuttamismahdollisuudet

## Aluehallitus vallan keskittymänä

Yksi näkökulma aluevaltuuston ja -hallituksen välisen suhteen jännitteisyyteen on edellä kuvattu valtuutettujen kokema passiivinen rooli ja pieni toimintavaltuus. Aluevaltuuston ja -hallituksen välinen suhde koetaan laajalti ongelmallisena. Avoimissa vastauksissa toistuu tulkinta siitä, että aluehallitus päättää lähes kaikesta ja valtuuston rooliksi jää toimia muodollisuutena. Vastaavasti aluehallituksen kuvataan harjoittavan todellista päätösvaltaa sen päättäessä hallintosäännön perusteella usealla alueella palveluverkosta. Tämän kuvataan tapahtuvan siitä huolimatta, että aluevaltuuston jäsenillä olisi tahtoa toimia toisenlaisessa roolissa.

*”Aluevaltuustolla ei ole todellista päätösvaltaa. Se päättää vain muutamista merkittävistä asioista, kuten strategia ja talousarvio, ja talousarviossakin sen kädet ovat sidotut. Aluehallitus päättää palveluverkosta, ostopalveluista, hankinnoista ym., joten valtuustolle ei jää oikeastaan mitään päätettävää, vaikka haluja kyllä olisikin. Tämä ei tiedä hyvää seuraavia aluevaaleja ajatellen. Kun valtuutetun työ koetaan epätydyttävänä, ei seuraaviin vaaleihin saada hyviä ehdokkaita mukaan.”*

Aluehallituksessa vallitsevia asenteita kritisoidaan kyselyn avoimissa vastauksissa. Aluehallituksen jäsenten koetaan ajattelevan, että heillä on riittävä tietämys päätöksenteon kohteena olevista asioista jo ilman muiden osapuolten osallistumista, minkä arvellaan olevan yksi syy tiedonkulun puutteisiin.

*”Ainoastaan siinä mielessä, että asiakkaiden, asiantuntijoiden ja työntekijöiden kokemus ja ääni tuntuu olevan todella hukassa: hallituksessa olevat kuvittelevat omaavansa kaiken tietämyksen, ja vaikka samat ihmiset ovat valtuutettuina, se ei tunnu auttavan tiedonkulkuun.”*

Aineiston perusteella aluehallituksen ja viranhaltijoiden välinen tiivis suhde nähdään yhtenä lähteenä aluehallituksen roolia vahvistavalle vallan keskittymiselle. Osassa vastauksissa aluehallituksen jäsenien kuvataan siirtyneen viranhaltijamaiseen toimintatapaan, jossa puheessa korostuvat säästötarpeet ja palveluverkon leikkaukset jopa rajumpina kuin viranhaltijoiden puheessa. Aluehallituksen ja viranhaltijoiden välinen suhde voi edesauttaa muutosten aikaansaamista, mutta näiden muutosten oikeellisuutta epäillään.

*”Valtuusto syrjäytetty talouden tasapainottamisohjelman valmistelusta, aluehallitus teki siitä päätöksen ja saattaa sen aluevaltuustolle vain tiedoksi. Lainvastainen menettely.”*

*”Johtavassa asemassa olevat poliitikot ovat merkittävässä asemassa, ja johtamisessa olisi parantamisen varaa. Tuntuu, että osasta poliitikoista on tullut viranhaltijoita. Meillä on upea strategia, johon meillä ei näytä olevan seuraavina vuosina (jos koskaan?) varaa toteuttaa. Siinä kärsivät alueen ihmiset ennen kaikkea.”*

*”Hallituksen käsiin on keskitetty paljon valtaa. Oligarkia. Kun virkamiehet ja hallitus ovat yksituumaisia, heillä on voimaa viedä asioita eteenpäin. Toisaalta tämä on hyvä juttu, koska saadaan aikaiseksi muutoksia. Toisaalta paranevatko tai säilyvätkö palvelut, on toinen juttu?”*

## Viranhaltijavalta ja valmistelun merkitys

Lähes puolet kyselyn vastaajista kokee, että viranhaltijavalmistelu vastaa valtuuston tarpeita, reilu kolmannes vastaajista on väittämästä eri mieltä (Kaavio 2, s.10). Aineistossa tuodaan esiin voimakasta kritiikkiä viranhaltijavalmisteluun liittyen. Viranhaltijavallan lähteeksi koetaan sekä järjestelmän yleispiirteet ja valtuuston roolin heikkous sekä aluehallituksen ja viranhaltijoiden välinen liittouma. Viranhaltijoiden koetaan hyödyntävän valtaansa voimakkaasti. Viranhaltijavalmistelun merkitys korostuu, kun valtuuston on luotettava virkakunnan substanssiosaamiseen, mutta valmistelu voi olla rytmiltään tempoilevaa tai sisältöjen vuoksi epäjohdonmukaiseksi koettua. Valtuuston substanssitiedon puuttuessa valta siirtyy niille, joilla on tietoa ja substanssiosaamista. Tämä aiheuttaa jännitteitä virkakoneiston ja valtuuston välillä, erityisesti silloin kun päätöksenteko ei heijasta valtuuston tahtoa.

Viranhaltijavalmisteluun liittyvinä ongelmina kyselyssä tuodaan esiin se, että valmistelun nähdään tapahtuvan erillään valtuustosta. Aineistossa tuodaan esiin myös se, että valmistelun on paikoin koettu olevan puutteellista ja hätäistä. Ongelmana mainitaan myös se, että viranhaltijat eivät ole vastanneet kysymyksiin tai tuottaneet päättäjille valittavaksi erilaisia vaihtoehtoja, vaikka niitä on pyydetty. Tämän koetaan rajoittavan valtuuston mahdollisuuksia hahmottaa tai arvioida eri vaihtoehtoja päätöksenteolle. Valmistelun alkuvaiheessa tulisi olla riittävästi tietoa ja aikaa asioiden käsittelyyn, sillä kun valmistelu on käynnistynyt, vaikutusmahdollisuuksia ei juurikaan ole tarjolla prosessin jo edetessä.

*”Valmistelu tapahtuu virkamiestasolla ja hallituksella on läheisempi yhteys virkamiehiin. Hyvinvointialueen talous ja toiminta on vahvasti määritelty lainsäädännöllä ja valtion ohjauksella. Lopulta valtuusto voi päätöksillään muuttaa sanamuotoja tai strategian kärkien järjestystä. Valtuuston rooli on lopulta hyvin muodollinen. Hyvinvointialueet ovat nykymallilla valtion aluehallintoa.”*

Päätöksenteon kuvataan olevan varsin viranhaltijavetoista ja aineistossa nostetaan esiin, että viranhaltijoiden koetaan vievän eteenpäin omaa, itsenäistä agendaansa. Näitä näkemyksiä perustellaan sillä, että viranhaltijavalmistelua ei uudelleensuunnata, vaikka aluevaltuuston kanta olisi selvillä. Esiin nousee esimerkkejä siitä, että vaikka asioita palautettaisiin valmisteluun, ei jatkovalmistelu etene poliittisten päättäjien evästysten mukaisesti. Lisäksi tiukat aikarajat tuntuvat painostavan aluevaltuustoa tekemään päätöksiä heikolla perehtymisellä. Tämä korostaa viranhaltijavalmistelun vaikutusta päätöksentekoon ja kuvaa yhteistyön ja poliittisen ohjauksen haasteita.

*”Se, miten tosiasiallinen valta on, tai sitä pyritään pitämään viranhaltijatasolla. Valtuuston on luotettava virkakunnan substanssiin, vaikka valmistelu itsessään voi olla luokatonta. Valtuuston substanssin puuttuessa tämän kyseenalaistaminen voi olla vaikeaa, jolloin valta on sillä, kenellä on substanssi. Onneksi valtuustossa on 30 % jonkinlaisen substanssin omaavia henkilöitä. Joskus tuntuu, että nämä ovat uhka virkakoneiston uskottavuudelle.”*

*”Päätöksenteko on hyvin virkamieskeskeistä ja valtuudet haetaan tarvittaessa hyvinvointialueen hallitukselta. ”*

*”Virkamiehet ovat oma joukkonsa, josta tulee oma näkemys. Mikä ei ole valtuuston linjan mukainen aina ja valtaa yritetään saada siirrettyä/päätösvalta valtuuston kumileimasimella vain virkamiesten päätettäväksi hyvinkin tärkeissä asioissa, jos ei ole tarkkana, mihin lupa annetaan. Ei pelata samalla puolella, kun valtuuston tarkoituksena on nimenomaan ajaa kuntalaisten etua, virkamiesten taas saada luvut näyttämään mahd. kauniilta. Eli yhteistyö on haastavaa, vaikea nähdä asiat samoin silmin / samansuuntaisesti. Saa olla koko ajan tarkkana, tunne että meidän selän takana tehdään jotain, varsinkin ei kuulu kahden suurimman puolueen joukkoon”*

*”Valtuuston rooli hyvinvointialueella on varsin heikko, päätöksenteko on virkamiesvetoista. Virkamiehet päättää ja luottamusmiehet luottaa.”*

Valmistelun laatua kohtaan ilmaistaan kyselyn avoimissa vastauksissa myös huomattava määrä pettymystä, mikä voi selittää viranhaltijakunnan liian vahvaksi koettua valtakäyttäjän asemaa. Viranhaltijavalmistelun kuvataan olevan varsin pitkälle vietyä, eli

käytännössä valtuuston vaikuttamisen ja päätöksenteon ajankohta on varsin myöhäisessä vaiheessa päätöksentekoprosessia. Tällöin valtuuston sisäinen poliittinen keskustelu jää pintapuoliseksi eikä esimerkiksi asiakasvaikutuksien arviointia voida tehdä, saati siitä keskustella.

*”Hyvin pitkälle viety virkamiesvalmistelu on syy valtuuston melko heikkoon asemaan päätöksenteossa. Valtuuston sisäinen keskustelu on hyvin niukkaa ja jäykkää. Valtuustossa ei synny hedelmällistä dialogia – vain letka valmisteluja monologioita.”*

*”Ongelmana on, ettei virkavalmistelu ja -esittely avaa riittävän seikkaperäisesti, miten se näyttäytyy asiakasrajapinnassa, vaan esityksistä puhutaan hyvin yleisellä tasolla. Valtuutettu ei tällä tavalla kykene hahmottamaan, mihin valtuuston päätös tosiasiallisesti tulee vaikuttamaan.”*

*”Valtuusto joutuu tekemään päätöksiä hyvin yleisellä tasolla. Esityksissä puhutaan ranskalaisin viivoin kehittämisestä ja optimoinnista, mutta käytännössä nämä voivat tarkoittaa vähentämistä, supistamista sekä palveluiden että laadun heikentämistä.”*

Varsinaisten toimintatapoihin liittyvien epäkohtien lisäksi aineistossa nostetaan esiin viranhaltijakunnan koettu asenteellisuus, jonka nähdään häiritsevän toimivien yhteistyösuhteiden rakentamista. Pettymys valtuuston rooliin liittyy esimerkiksi siihen, ettei alueellista itsehallintoa ja poliittisen johtamisen merkitystä tunnuta arvostettavan riittävästi viranhaltijakunnassa. Viranhaltijakunnan koetaan ottavan valtion taholta esitetyt säästötavoitteet niin vakavasti, ettei niiden toteuttamiseen tarvita poliittista päätöksentekoa. Toisaalta aineistossa esitetään myös arveluja siitä, ettei nykyisenlainen poliittinen ohjaus ole vielä tullut tutuksi varsin autonomiseen, viranhaltijavaltaiseen päätöksentekoon tottuneille sairaanhoitopiiritaustaisille viranhaltijoille.

*”Emme saa viranhaltijoita ymmärtämään, että itsehallintoalueella päättäjillä on oma rooli ja päätäntävalta, jolloin tulisi myös huomioida päätöksentekoelimet”*

*”Viranhaltijat jyräävät, uhkailevat ja pelottelevat ryhmät hiljaisiksi. Valtuustolla kumileimasin roolia. kun teet perusteltuja muutosesityksiä ne lytätään – vain viranhaltijan spekuloitu säästö ja leikkaus on totuus”*

*”Vähän yskitti alkuun HVA virkamiesjohtoa alussa, eivät olleet tottuneet vaan poliittiseen ohjaukseen. Nyt alkavat sisäistää, ettei vanhojen sairaanhoitopiirien hallitusten kaltainen työskentely, jossa virkamiehet vei, enää toimi. Pieni sopeutuminen heiltä.”*

Yleishallinnon ohella myös muilla hyvinvointialueen työntekijöillä on merkittävä rooli vaikuttajina. Kyselyn vastaajien arvioiden mukaan hyvinvointialueella työskentelevät lääkärit ovat viidenneksi vahvin vallankäyttäjryhmä, ja 40 % kyselyn vastaajista arvioi heillä olevan vahvat vallankäytön mahdollisuudet (Kaavio 1, s. 7). Myös vahvat professiopoliitikot (esimerkiksi valtuutettuina toimivat lääkärit ja hoitajat) nostetaan esiin vaikutusvaltaisina toimijoina.

*”Hyvinvointialueen valtuutetuista paljon työntekijöitä lääkäreitä, hoitajia ym. mikä näkyy valtuutettujen kannanotoissa.”*

*”Lääkärikunta on vahva päättäjinä. Heillä on vaikutusvaltaa, vaikka eivät useinkaan näe kokonaisuuksia ja ajattelevat lääkärin näkökulmasta kaikkia asioita. Johtamisosaaminen puuttuu heiltä useimmiten.”*

*”Lääkäreillä on luottamushenkilöstössä liian suuri edustus. Lääkäreillä on paljon valtaa työntekijöinäkin.”*

Esimerkiksi kysymys lääkäreiden saatavuudesta voi myös ohjata päätöksentekoa, sillä *”jos ei ole lääkäreitä niin ketään ei voida pakottaa pienille paikkakunnille”*. Lisäksi lääkäreiden kuvataan irtisanoutuvan työstään erimielisyyksien ja työkuorman vuoksi sekä siksi, että *”sotealueen johto määrää säästötoimenpiteistä kysymättä lääkärin mielipiteistä ja asukkaiden tarpeista”*, minkä koetaan aiheuttavan aluevaltuutetuille ris-tiriitaa ja jopa syyllisyyden kokemuksia.

## Hallintomallilla on väliä valtuuston roolin kannalta

Hyvinvointialueelle valituilla ja sovellettavalla hallinto- ja toimielinmallilla on keskeinen merkitys valtuuston roolin rakentumisen kannalta. Vaikka hyvinvointialueudistus olisi taannut valtuustolle vallankäytön mahdollisuudet, on monin paikoin hyvinvointialueorganisaatioiden rakennusvaiheessa tehty aluevaltuuston rooliin vaikuttavia valintoja. Valtaa on esimerkiksi keskitetty hallintosäännöllä aluehallitukselle ja viranhaltijajohdolle sekä luotu toimielimiä, joiden rooliksi on muodostunut lähinnä päätöksenteon seuraaminen ja arviointi, ei niinkään päätösten tekeminen.

Esimerkiksi Pirkanmaalla valittu valiokuntamalli tavoitteli valtuutettujen mahdollisuutta osallistua valmisteluun varhaisessa vaiheessa. Sen toimintaan ollaan kuitenkin ilmaistu pettymystä. Valiokuntien koetaan olevan vaikea saada äänensä kuuluviin, jotta



viranhaltijavalmisteluun voisi vaikuttaa. Valiokuntien tehtäväksi koetaan ”*kaikista*” asioista keskustelu, muttei juurikaan keskustelun kohteena oleviin asioihin vaikuttaminen. Lisäksi monien toimielinten eli valtuuston, valiokuntien, aluehallituksen, jaostojen ja viranhaltijakunnan väliset suhteet vaativat selkeyttämistä.

Varsinaisten järjestelmävalintojen lisäksi päätöksenteon ja vastuiden hanakka keskittäminen valtuustolta aluehallitukselle on aiheuttanut pettymyksiä mutta myös uudelleentarkastelua. Eritoten palveluverkkopäätösten vastuuttaminen aluehallitukselle hallintosääntöjen tasolla nähdään kaventavan valtuutettujen vaikutusmahdollisuuksia hyvinvointialueen palveluverkkokysymyksiin tai talouteen.

*”Valta on keskitetty hallintosäännön mukaan hallitukselle, jolla on valta päättää suuristakin asioista esim. ostoista, investoinneista”*

*”Kaikki ”valta” on kasattu aluehallitukselle, ja rivivaltuutetun on täysin mahdollonta vaikuttaa hyvinvointialueen palveluverkkoasioihin, menoihin tai tuloihin.”*

Myös lautakuntien rooli vaihtelee alueittain. Siinä missä yhtäällä koetaan, että vallan keskittyminen aluehallitukselle syrjäyttää niin aluevaltuuston kuin lautakunnatkin, koetaan toisaalla hallintosäännön antavan lautakunnille merkittävän mahdollisuuden päättää palveluista ja siten myös vaikuttaa palveluverkkoon kytkeytyvään päätöksentekoon. Suuressa osassa vastauksia lautakuntien roolia pidetään kuitenkin nimellisenä ja valtuutettujen toimivan lautakunnissa ilman päätösvaltaa.

*Hallintosääntömme antaa lautakunnille liian suuren vallan päättää palveluista, jotka vaikuttavat palveluverkkoon.*

*”Valitussa lautakuntamallissa valta on keskitetty hallitukselle. Demokraatiavaje.”*

*”No onhan tämä täyttä humpuukia, kun väkisin tehdään lautakuntia, joilla ei ole mitään päätäntävaltaa mistään asiasta. Hallituksella on kaikki valta, eikä hallitukseen oikein tiedä mitä noilla lautakunnilla yms. tekisi. Se on tehty ihan vain jotta politikaille saadaan jotain tyhjän toimittamista.”*

*”Se, ettei esim. perustetuilla lautakunnilla ole minkäänlaista päätös- tai virallista esitysvaltaa toimialueensa budjettiin ja siihen, miten ja millä laajuudella palveluja järjestetään. Tuntuu hölmöläisten hommalta istua esim. iäkkäiden palvelujen lautakunnassa. Ja suurin kysymys on, miten tässä näin kävi?”*

## Pohdinta ja johtopäätökset

Poliittisen järjestäytymisen lähtökohtana on yhteisö ja yhteisön kyky osallistua itsensä hallitsemiseen. Tulostemme perusteella voidaan todeta, että aluevaltuutetut kokevat aluevaltuuston mahdollisuudet käyttää päätösvaltaa heikoiksi. Tämä on huolestuttava piirre, kun kyse on itsehallinnollisen organisaation toiminnasta.

Hyvinvointialueiden itsehallinto on jo lähtökohtaisesti merkittävästi rajoitetumpaa kuin kunnallinen itsehallinto Suomessa. Perinteisesti esimerkiksi Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirjassa itsehallinnon osatekijöiksi on määritelty vaaleilla valittavat päättäjät, yleinen toimiala ja verotusoikeus. Hyvinvointialueiden itsehallinnon osalta tästä toteutuu vain vaaleilla valitut päättäjät, minkä vuoksi tällaista tulkintaa itsehallinnosta on kutsuttu torsoitsehallinnoksi. (Jäntti, Sinervo & Vakkala 2019). Kun aluevaltuutetut kokevat myös aluevaltuuston roolin ja vallankäytön mahdollisuudet heikoiksi, herää kysymys, minkälaisesta itsehallinnosta ja alueellisen poliittisen vallankäytön mahdollisuuksista hyvinvointialueiden toiminnassa on kyse.

On kuitenkin huomattava, että hyvinvointialueiden tehtäväkenttä on niiden yhteiskunnallisesta merkityksestä ja budjettiosuuden suuruudesta huolimatta kapea. Eurooppalaisessa tutkimuskeskustelussa viitataan usein ns. yhden tarkoituksen organisaatioihin (single-purpose organisations), joista esimerkkinä toimii NHS Iso-Britanniassa (Christensen & Lægreid 2007; Peters 2001; Adam ym. 2007). Yhden tarkoituksen organisaatioihin liittyy oletama, että ainoastaan yhden toiminnon ympärille keskittyvää organisaatiota on helpompi valvoa ja ohjata verrattuna tilanteeseen, jossa sama toiminta olisi hautautuneena osaksi suurempaa monien tavoitteiden organisaatiota (Peters 2001; Adam ym. 2007). Täysin rinnasteisia hyvinvointialueet eivät kuitenkaan ole näihin yhden tarkoituksen organisaatioihinkaan, sillä hyvinvointialueiden tehtävä ovat kuitenkin terveydenhuollon palveluiden lisäksi sosiaali- ja pelastuspalvelujen kokonaisuudet. Lisäksi itsehallintonsa osalta hyvinvointialueet eivät vertaudu monialaisiin ja yleistoimivaltaisiin paikallishallintoihin, joita Euroopassa toimii niin kunta- kuin aluetasolla. Esimerkiksi myös näistä syistä kysymys hyvinvointialueiden itsehallinnon oikeasta laajuudesta ja toteutusmuodosta ei ole riidaton.

Suomella on pitkä historia paikallisesta itsehallinnosta, jonka perinteelle myös hyvinvointialueuudistus rakentuu. Valtion rooli näyttää korostuvan huomattavasti vahvempaan kuin kunnallisen itsehallinnon tapauksessa. Poliittinen yhteisö joka hyvinvointialueiden johtamiseen on koottu, toimii siis kuntiin verrattuna oikeudellisesti rajoitetumman itsehallinnon piirissä. Näin Suomessa käytetään rinnakkain kahta erilaista tulkintaa paikallisesta itsehallinnosta (Jäntti ym. 2019).

Tämän on helppo kuvitella nähtäväksi myös kyselyn aluevaltuuston rooliin pettymystä ilmaisevissa kyselytuloksissa, monilla kyselyyn vastanneilla aluevaltuutetuilla kun on tausta ja samanaikaisia luottamustehtäviä kunnallispolitiikassa (70 %). Kansallisesti 77 % aluevaltuustojen jäsenistä toimii samanaikaisesti kuntapäätäjänä (Kuntaliitto 2022). Asetelma ei toki välttämättä johda negatiiviseen kokemukseen itsehallinnosta ja valtuuston jäsenen omasta kyvystä vaikuttaa alueen asioihin. Toisaalta erilaiset itsehallinnolliset järjestämistavat tai kaikki demokratiat eivät ole verrannollisia toisiinsa. Itsehallintoa on kuitenkin kaikissa tapauksissa syytä tarkastella reaalisten poliittisten vaikuttamismahdollisuuksien kautta.

Hyvinvointialueilla aluevaltuustojen ja -hallitusten edustajilla on omat laki- ja hallintosääntöjohteiset tehtävänsä, mutta tämän lisäksi äänestäjät kohdistavat alueellisiin edustajiin omat odotuksensa. Valtuustokyselyssä aluehallitusten jäsenten, viranhaltijajohdon ja ohjaavien ministeriöiden mahdollisuudet vaikuttaa alueen asioihin nähtiin huomattavan vahvoina, kun taas valtuuston jäsenten vallankäytön mahdollisuuksia vahvoina piti vain 18 % vastaajista. Hyvinvointialueiden asukkaiden kykyä vaikuttaa alueen asioihin piti vahvana vain 4 % vastaajista. Tällaisten lukujen kohdalla täytyy pysähtyä pohtimaan, minkälaisesta demokratiasta tai itsehallinnosta on kyse. Jos aluevaltuutettujen kokemus alueen asioihin vaikuttamisesta ja päätöksenteosta – ja mahdollisesti samalla kansalaisten äänen välittymisestä omaan hallitsemiseensa – on tätä luokkaa, tulevat sekä demokratian että itsehallinnon näkökulmat tosiasiallisesti kyseenalaisiksi.

Vasta-argumentit tilanteen toisenlaiseen tulkintaan voisivat keskittyä vaaleilla saatuun poliittiseen mandaattiin, joka siirtää ison osan vaikuttamiskyvyydestä hallitukselle sekä faktaan, että alueilla ei ole yleistä toimialaa eikä verotusoikeutta. Nämä ovat tärkeitä ja relevantteja ulottuvuuksia, joskaan ne eivät poista huolta demokratian ja itsehallinnon toteutumisesta.

Poliittisia yhteisöjä muodostetaan toteuttamaan perustuslaillista periaatetta kansan itsehallinnosta, mutta myös solidaarisuuden luomiseen yhteisön olemassaolon elinehtona. Tämän kyselyn tulosten perusteella nykyinen hyvinvointialueiden poliittinen yhteisö on poikkeuksellisen tyytymätön eikä katso alueen kansalaisten kykenevän hallitsemaan itse itseään riittävällä tasolla. Ensisijaisesti haasteen voidaan katsoa kiinnittyvän itsehallinnolliseen liikkumatilaan ja poliittiseen päätöksentekoon.

Tämän kyselytutkimuksen tulokset eivät ota kantaa hyvinvointialueen kykyyn suorittaa sen lakisääteisiä tehtäviä tai muutenkaan niiden menestyksekkyyteen. Demokratian, itsehallinnon, yhteisöjen ja solidaarisuuden näkökulmasta puolestaan tulokset kykenevät kertomaan paljonkin.

## Lopuksi

Aluehallituksen ja viranhaltijoiden vahva suhde on luonnollinen ja kiistaton. Siitä huolimatta hyvinvointialueilla on harjoitettava tasapainoilua kaivatun toimeenpanokykykyyden tuovan virtaviivaisen päätöksenteon sekä valtakeskittymien hybrisen, eli liioitellun itsevarmuuden ja itseluottamuksen, välillä. Liian kapeaksi keskittyvä päätöksenteko ja asukkaiden ja valtuuston heikot vallankäytön ja vaikuttamisen mahdollisuudet ovat ristiriidassa alueellisen itsehallinnon, demokratian ja poliittisen yhteisön rakentamisen ideoiden kanssa.

Aluevaltuustoon liittyvä roolipettymys on otettava tosissaan ja luottamuksen rakentamisen eri toimielinten ja toimijaryhmien välillä on suhtauduttava vakavasti. Uhkana on, että päätöksenteon ja vaikutusmahdollisuuksien karkaaminen aluevaltuustolta heikentää hyvinvointialueiden toiminnan legitimizeettiä sekä yleistä halukkuutta osallistua hyvinvointialueiden poliittiseen päätöksentekoon. Tämä voi näkyä esimerkiksi ehdokasasettelun vaikeutena ja äänestysaktiivisuuden laskuna, mitkä osaltaan heijastelevat järjestelmän legitimizeettiä (Jäntti, Airaksinen & Haveri 2017).

Tämä tutkimuskatsaus on tuonut esiin useita epäkohtia valtuuston koetussa roolissa. Hyvinvointialueita koskevassa yhteiskunnallisessa keskustelussa ja tutkimuksessa on tärkeä pureutua kysymykseen, minkälaista roolia aluevaltuutetut ylipäättään toivovat ja tavoittelevat, ja minkälaisia tarpeita tämä tuottaa viranhaltijavalmistelulle ja hyvinvointialuejärjestelmän edelleen kehittämiseksi.

## Lähteet ja hankkeeseen liittyvää lisälukemista

Adam, C., Bauer, M. W., Knill, C., & Studinger, P. (2007). The Termination of Public Organizations: Theoretical Perspectives to Revitalize a Promising Research Area. *Public Organization Review*, 7(3), 221–236. <https://doi.org/10.1007/s11115-007-0033-4>

Christensen, T., & Lægreid, P. (2007). The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform. *Public Administration Review*, 67(6), 1059–1066. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2007.00797.x>

Jäntti, A., Sinervo, L.-M., Vakkala, H. (2019). Maakunnat itsehallinnon outolintuina - paikallinen itsehallinto maakuntauudistuksen (2015–2019) valossa. *Hallinnon tutkimus* 38 (4), 243–256. <https://doi.org/10.37450/ht.98049>

Jäntti, A., Airaksinen, J., Haveri, A. (2017). Osallistuminen julkishallinnon legitimiteettikysymyksenä. Teoksessa Bäcklund, P., Häkli, J., Schulman, H. (toim.) (2017) Kansalaiset kaupunkia kehittämässä. Tampere: Tampere University Press, 34–58.

Kuntaliitto 2022. Datavisualisointi: Tutki aluevaltuustojen kokoonpanoja ja ylläty!  
<https://www.kuntaliitto.fi/tietotuotteet-ja-palvelut/analyysit-ja-tietoaineistot/aluevaltuustojen-kokoonpanot-ja-taustat>

Peters, G. B. 2001. The politics of bureaucracy. (5th ed.). London: Routledge.

Paananen, H., Jäntti, A., Haveri, A. 2024. Hyvinvointialueiden ja kuntien välinen suhde aluevaltuutettujen näkökulmasta. POLICY BRIEF 2024:4. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta. <https://tietokayttoon.fi/-/katsaus-hyvinvointialueiden-ja-kuntien-valisessa-suhteessa-jannitteita>

Paananen, H., Jäntti, A. & Haveri, A. 2024. Yhtä uudistusta tavoiteltiin vaan paljon enemmän saatiin – Näkökulmia hyvinvointialueiden ensimmäiseen vuoteen. <https://tietokayttoon.fi/ajankohtaista/blogi/-/blogs/yhta-uudistusta-tavoiteltiin-vaan-paljon-enemman-saatiin-nakokulmia-hyvinvointialueiden-ensimmaiseen-vuoteen>

## Lisätietoja kirjoittajista:

**Tutkijatohtori Henna Paananen** toimii Hyvinvointialueiden ja kuntien välinen suhde, johtaminen ja ohjaus (HALKO) -hankkeen päätutkijana. Hänen tutkimusaiheisiinsa kuuluvat vuorovaikutteiset näkökulmat hallintaan niin kunta- kuin hyvinvointialueella sekä pandemiakontekstissa.

**Väitöskirjatutkija Matias Heikkilä** toimii Hyvinvointialueiden ja kuntien välinen suhde, johtaminen ja ohjaus (HALKO) -hankkeessa tutkimusryhmän jäsenenä. Hänen systeemiteoreettinen valtio-opin väitöstutkimuksensa käsittelee politiikan liikkumatilaa eri tarkastelutasoilla.

**Kunta- ja aluejohtamisen yliopistonlehtori Anni Jäntti** toimii Hyvinvointialueiden ja kuntien välinen suhde, johtaminen ja ohjaus (HALKO) -hankkeen vastuullisena johtajana. Hänen tutkimuksensa kohdistuu laajasti kunta- ja aluejohtamiseen ja -demokratiin, itsehallintoon sekä hallinnon uudistamiseen.

**Kunnallispolitiikan professori Arto Haveri** toimii Hyvinvointialueiden ja kuntien välinen suhde, johtaminen ja ohjaus (HALKO) -hankkeen vastuullisena johtajana. Haveri on erikoistunut kuntajohtamisen, kunnallishallinnon muutoksen, sekä yleisemmin julkisen hallinnon uudistamisen kysymyksiin.

Hankkeen toteuttaa Tampereen yliopiston Johtamisen ja talouden tiedekunnan tutkijoista koostuva tutkimusryhmä, johon kuuluvat edellisten lisäksi **Pasi-Heikki Rannisto, Lotta-Maria Sinervo, Jenni Airaksinen, Jonne Parkkinen, Anu Mutanen, Johanna Sinkkonen** ja **Akseli Tiensuu**.

Lisätietoja: [https://tietokayttoon.fi/-/hyvinvointialueiden-ja-kuntien-valinen-suhde-johtaminen-ja-ohjaus-halko-](https://tietokayttoon.fi/-/hyvinvointialueiden-ja-kuntien-valinen-suhde-johtaminen-ja-ohjaus-halko)

## Hyvinvointialueiden ja kuntien välinen suhde, johtaminen ja ohjaus (HALKO) toteutetaan osana valtioneuvoston vuoden 2023 selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa.

### Hankkeen ohjausryhmän puheenjohtaja:

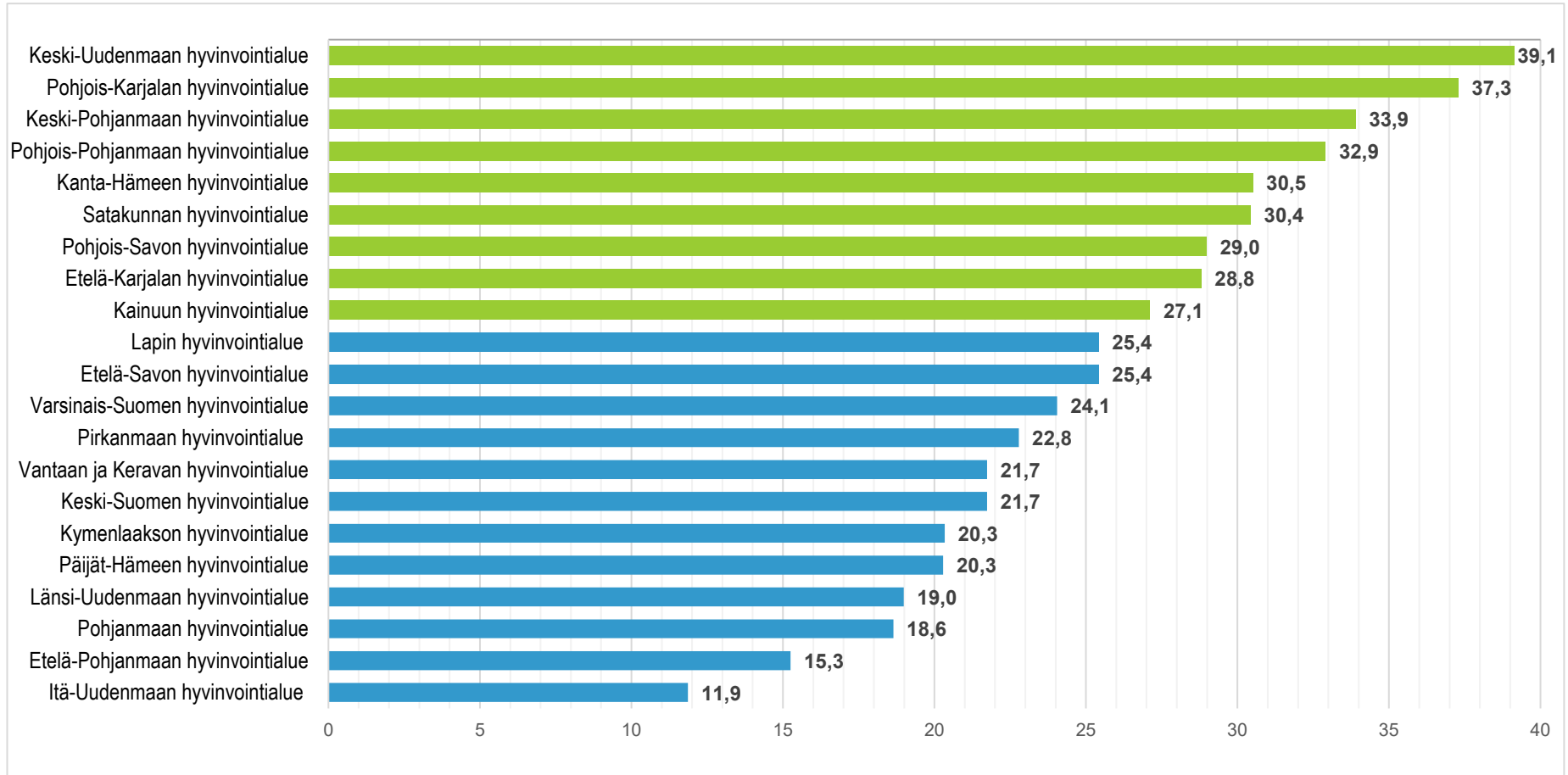
Hallitusneuvos Minna-Marja Jokinen

Valtiovarainministeriö [minna-marja.jokinen@gov.fi](mailto:minna-marja.jokinen@gov.fi)



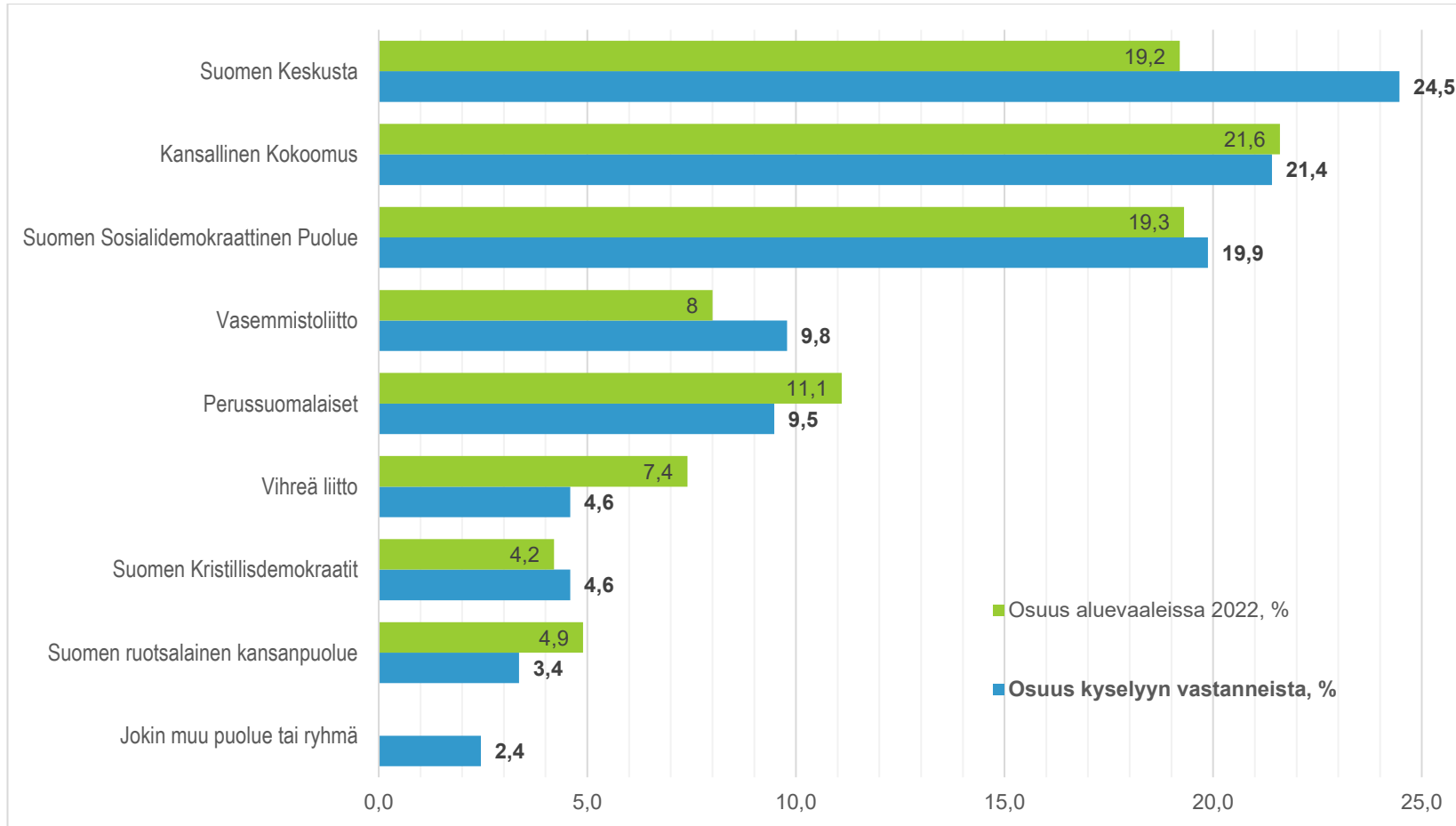
Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta  
Statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet

## Liite 1



*Alueen valtuuteuista kyselyyn vastanneita, % (n=352).*





Kuvio 1 Vastaajan ilmoittama puoluetusta, % (n=327)

Taulukko 1 Kyselyn vastaajien ikäjakauma (n=340)

<b>3,8 %</b>	34 vuotta tai alle
<b>13,8 %</b>	35—44 vuotta
<b>19,7 %</b>	45—54 vuotta
<b>23,2 %</b>	55—64 vuotta
<b>37,7 %</b>	65—74 vuotta
<b>1,8 %</b>	75 vuotta tai yli