

Tutkija Siv Sandberg, Åbo Akademi

Sähköposti: [siv.sandberg@abo.fi](mailto:siv.sandberg@abo.fi), puhelin 0400-726 380

**Eduskunnan hallintovaliokunnalle**

**27.4.2017**

**Asia: HE 15/2017 vp** Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi.

**Teema:** Maakuntahallinnot eri maissa

Kiitän kunniaista saada antaa lausuntoni hallituksen esityksestä 12/2017. Valiokunnan pyynnöstä lausunto keskittyy kuvaamaan maakuntahallintojen pääpiirteitä Euroopan yhtenäisvaltioissa, etenkin Pohjoismaissa.

**Haluan kiinnittää valiokunnan huomion seuraaviin asioihin:**

**1. Rakenteilla oleva maakuntahallinto on toisen asteen itsehallinto (*second tier of local government*)**

Analyttisellä tasolla voidaan erottaa kolme itsehallintotasoa Euroopan maissa. Ensimmäisen asteen itsehallinto muodostuu peruskunnista. Toisen asteen itsehallinto (*second tier of local government*) muodostuu yhtenäisvaltioiden aluehallinnoista sekä liittovaltioiden provinssi- tai piirikuntatasoista. Tähän ryhmään kuuluvat esimerkiksi Ruotsin maakäräjäkunnat, Alankomaiden provinssit ja Saksan piirikunnat. **Toisen asteen itsehallintoyksiköillä on laissa määrätty tehtävät ja toimivalta, vaaleilla valitut päättäjät sekä tietty taloudellinen itsemääräämisoikeus, joka kuitenkin vaihtelee vahvasti.** Kolmannen asteen itsehallinto muodostuu liittovaltioiden osavaltioista (esim. Saksa, Belgia) sekä isojen yhtenäisvaltioiden alueista (esim. Italia, Ranska) tai maanosista (Iso-Britannia). Kolmannen asteen itsehallinnolla on yleensä perustuslakiin pohjautuva lainsäädäntöoikeus omaa aluetta koskevissa asioissa, mihin yleensä kuuluu tietty määräysvalta kunnallishallintoon nähden

**Suomen uusi maakuntataso tulee olemaan luonteeltaan toisen asteen itsehallinto**, mikä käy ilmi perustuslain 121 pykälästä ”Itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla”. Suomi on yhtenäisvaltio. Maakuntien asema ja tehtävät perustuvat eduskunnan tekemiin päätöksiin. Maakunnilla ei tule olemaan lainsäädäntövaltaa, eikä määräysvaltaa suhteessa kuntiin. **Vertailtaessa rakenteilla olevaa maakuntahallintoa muiden maiden järjestelmiin, vertailukohteet on etsittävä toisen asteen itsehallintojärjestelmistä.**

**2. Maakuntahallinnon asema vaihtelee voimakkaasti eri maiden välillä**

Maakuntien itsehallintoa voidaan kuvata viiden ulottuvuuden avulla<sup>1</sup>: **muodollinen itsehallinto** (institutional depth), **tehtäväkokonaisuus** (policy scope), **taloudellinen autonomia** (fiscal autonomy),

---

<sup>1</sup> Hooghe Liesbeth, Marks Gary & Schakel Arjan (2010): *The Rise of Regional Authority. A Comparative Study of 42 Democracies*. Routledge.

**lainanotto-oikeus** (borrowing autonomy) sekä **edustuksellinen demokratia** (representative democracy).

Maakuntatason muodollinen ja tosiasiallinen merkitys vaihtelee vahvasti eri maiden välillä (liitetaulukko 1). **Yleisin yhteinen nimittäjä eri maiden maakuntahallinnoille on vaaleilla valittu päätöksentekoelein.**

Pohjoismaiden ulkopuolella on **harvinaista, että toisen asteen itsehallinto vastaa taloudellisesti merkittävistä lakisäätteisistä tehtävistä ja/tai suoraan kansalaisille suunnatusta palvelutuotannosta.** Alankomaissa ja Etelä-Euroopassa infrastruktuuri-, suunnittelu- ja valvontatehtävät muodostavat maakuntahallintojen tehtävien ytimen.

Maakuntatason taloudellinen autonomia vaihtelee voimakkaasti maiden välillä. **Maakuntien tuloverorahoitus on yhtenäisvaltioissa harvinaista.** Ruotsin maakuntien tuloverotusoikeus on poikkeus Euroopan mittakaavassa. Muissa maissa maakuntien verotulot koostuvat esimerkiksi kiinteistö-, ympäristö-, yritys- ja ajoneuvoveroista.

**Maakuntatason muodollinen asema ei aina välitä koko kuvaa maakuntatason merkityksestä osana maan hallinto- ja palvelujärjestelmää.** Esimerkiksi Alankomaiden muodollisesti hyvin vahva provinssihallinto vastaa hyvin pienestä osasta maan julkisen sektorin toiminnasta (2 prosenttia). Tanskan maakuntahallinto on muodollisesti heikko, mutta vastaa taloudellisesti merkittävästä ja kansalaisille tärkeästä terveydenhuoltojärjestelmän ylläpidosta.

### **3. Pohjoismaisessa vertailussa Suomen uudet maakunnat vastaavat muodollisilta ominaisuuksiltaan eniten Tanskan alueita**

**Pohjoismaisessa vertailussa Suomen uudet maakunnat vastaavat eniten Tanskan vuonna 2007 perustettuja alueita** (regioner) (liitetaulukko 2). Tanskan alueilla ei ole verotusoikeutta eikä yleistä toimialaa. Alueiden toiminta perustuu erilliseen lakiin. Tanska on tehnyt alueiden osalta varauman Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjaan.

Norjan ja Ruotsin maakunnat ovat juridiselta muodoltaan toisen asteen kuntia. Maakuntien hallinnosta ja päätöksenteosta säädetään kuntalaissa. Ruotsin maakunnilla on tuloverotusoikeus sekä yleinen toimiala. Norjan maakuntien verotusoikeus on vain nimellinen – eduskunta päättää kuntien ja maakuntien verotasosta – ja maakunnat saavat ottaa hoitaakseen vain sellaisia tehtäviä, joita ei ole lailla annettu jollekin toiselle viranomaiselle (yleinen toimiala on negatiivisesti määritelty).

**Pohjoismaisessa vertailussa on huomioitava, että Suomen maakunnille kaavailtu tehtäväkokonaisuus on paljon laajempi kuin millään pohjoismaisella maakuntatasolla nykytilassa.** Ruotsissa maakuntien osuus kuntasektorin toiminnasta on noin 30 %, Tanskassa noin 22 % ja Norjassa 9 %. Pitkäaikainen kehityssuunta on ollut, että palvelutehtäviä on siirretty maakunnilta kunnille.

---

Hooghe et al (2016): *Measuring Regional Authority: A Postfunctionalist Theory of Governance Vol I.* Oxford University Press.

**4. Sote- ja maakuntauudistus vahvistaa toisen asteen itsehallintoa verrattuna nykytilaan – mutta tärkeä huomioida kunnallisen ja maakunnallisen itsehallinnon kokonaisuus sekä muutoksen suuruus**

Kansainvälisen, alueellista itsehallintoa kuvaavan, RAI-indeksin [*Regional Authority Index*] valossa, **maakuntauudistus vahvistaa alueellista itsehallintoa Suomessa jonkin verran verrattuna nykytilaan** (liitetaulukko 3). Muutos perustuu maakuntien laajaan tehtäväkokonaisuuteen sekä edustuksellisen demokratian vahvistumiseen suoran kansanvaalin myötä. Sen sijaan maakuntien taloudellinen autonomia ja lainanotto-oikeus on indeksin valossa heikko, mikä heijastuu yhteenlaskettuun itsehallintoindeksiin.

**Uudistuksessa on kuitenkin tärkeä ottaa huomioon itsehallinnon kokonaisuus.** Kertamuutoksena sote- ja maakuntauudistus on suurempi kuin mikään vastaava uudistus Suomessa tai vastaavassa maassa. Maakuntien tehtäväkokonaisuudesta tulee laajempi kuin missään vastaavassa maassa tällä hetkellä. Uudistuksella on merkittäviä kerrannaisvaikutuksia myös kuntien itsehallintoon, joka on tähän asti ollut hyvin vahva Suomessa. Kansainvälisiin kokemuksiin perustuen maakuntatason demokratian toteuttamiseen liittyy tiettyjä haasteita. Hallintotaso ja sen päätöksentekijät ovat useassa maassa tuntemattomia suurelle yleisölle, myös sellaisissa maissa, missä maakuntataso on pitkään ollut vakiintunut osa maan demokraattista järjestelmää. **Maakuntien itsehallinnon ja demokratian toteuttamiseen on tästä syystä kiinnitettävä erityistä huomiota, ettei uudistus heikennä kansalaisten itsehallintoa.**

**LIITETAULUKOT**

**Liitetaulukko 1: Yhteenvedo maakuntahallinnon asemasta muutamassa Euroopan yhtenäisvaltiossa**

<b>Maa</b>	<b>Asema perustuu perustuslakiin</b>	<b>Yleinen toimiala</b>	<b>Vaalit</b>	<b>Verotusoikeus</b>	<b>Hoitaa taloudellisesti merkittäviä tehtäviä</b>	<b>Valvoo kuntien toimintaa</b>
<i>Norja</i>	Ei	Kyllä	Kyllä	Nimellinen	Osittain	Ei
<i>Ruotsi</i>	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Ei
<i>Tanska</i>	Ei	Ei	Kyllä	Ei	Kyllä	Ei
<i>Alankomaat</i>	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Ei	Kyllä
<i>Iso-Britannia</i>	Ei	Osittain	Kyllä	Kyllä	Osittain	Ei
<i>Italia</i>	Kyllä	Ei	Ei	Kyllä	Ei	Kyllä
<i>Kreikka</i>	Kyllä	Ei	Kyllä	Ei	Ei	Ei
<i>Ranska</i>	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Ei

**Liitetaulukko 2: Norjan, Ruotsin ja Tanskan kunta- ja aluehallintojen pääpiirteet**

	Norja		Ruotsi		Tanska	
	<i>Kunnat</i>	<i>Maakunnat</i>	<i>Kunnat</i>	<i>Maakunnat</i>	<i>Kunnat</i>	<i>Maakunnat</i>
<i>Lukumäärä</i>	428	19	290	20	98	5
<i>Vaaleilla valittu valtuusto</i>	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Kyllä
<i>Verotusoikeus</i>	Nimellinen	Nimellinen	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Ei
<i>Yleinen toimiala</i>	Negatiivisesti määritetty	Negatiivisesti määritetty	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Ei
<i>Osuus kuntasektorin henkilöstöstä</i>	91	9	70	30	78	22
<i>Lainsäädäntöperusta</i>	Kuntalaki koskee sekä kuntia että alueita		Kuntalaki koskee sekä kuntia että alueita		Erilliset lait kunnille ja alueille	

**Liitetaulukko 3: Suomen uudet maakunnat alueellisen itsehallinnon ulottuvuuksien mukaan (alustava laskelma RAI – Regional Authority Indexin mukaan). Hooghe et al 2010, Hooghe et al 2016, RAI regional data online version.**

	<b>SUOMI Uudet maakunnat 1.1.2019</b>	<b>Suomi nyt (maakuntien liitot)</b>	<b>Ahvenanmaa</b>	<b>Norja (fylkeskommuner)</b>	<b>Ruotsi (landsting)</b>	<b>Tanska (regioner)</b>
Muodollinen itsehallinto (0-3)	2	2	3	2	2	2
Tehtäväkokonaisuus (0-4)	2–3	1	4	2	2	1
Taloudellinen autonomia (0-4)	0	0	3	3	3	0
Lainanotto-oikeus (0–3)	0–1	0	3	2	2	0
Edustuksellinen demokratia (0–4)	4	3	4	3	3	4
<b>RAI (self-rule) (0–18)</b>	<b>8–10</b>	<b>6</b>	<b>17</b>	<b>12</b>	<b>12</b>	<b>7</b>