



26.04.2017

ASIA: Pyydetty asiantuntijalausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle koskien maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistamiseen liittyvää lainsäädäntöä sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamista (HE 15/2017 vp)

Arvoisat eduskunnan hallintovaliokunnan jäsenet,

Juha Sipilän hallitus käynnisti vuonna 2015 valtion alueellisuuteen ja aluehallintoon kiinnittyvän muutosprosessin, jossa lainsäädännön avulla luodaan edellytykset maakunnalliselle itsehallinnolle. Hanke on historiallinen. Suomessa paikallinen itsehallinto on aiemmin liittynyt ainoastaan kuntiin, joista muodostui hyvinvointivaltion rakennuskaudella vahvoja aluerakenteen perusinstituutioita.

On selvää, että tekeillä oleva aluehallintouudistus koskettaa oleellisin osin sosiaali- ja terveyspalveluiden uudelleenorganisoimista maassamme. Maakuntauudistuksen sote-osa on niin raskas, että se helposti jättää lapsipuolen asemaan uudistukseen myös kuuluvan aluekehittämisjärjestelmän uudelleenrakentamisen ja nyt rakennettavien maakuntien yleisen olemuksen pohdinnan ja arvioinnin. Maakuntauudistus kuitenkin muuttaa myös kunnan merkitystä ja asemaa Suomen aluerakenteessa. Lisäksi maakuntauudistus väistämättä muuttaa valtakunnallista aluekehittämisjärjestelmää sekä erilaisten hallintotahojen valtasuhteita.

Arvioin seuraavassa maakuntauudistusta hallituksen lakiesityksen pohjalta. Lyhyt lausuntoni pitää sisällään uudistuksen yleisten piirteiden arvioinnin oman erikoisalani eli

aluesuunnittelun ja -politiikan näkökulmasta. Kiinnitän ensinnäkin huomiota siihen, millaista maakunnallista itsehallintoa nyt ollaan luomassa. Näin tarkastelen tulevien maakuntien mahdolliseen rooliin ja asemaan sekä eritoten niiden kompetensseihin sekä omaehtoisen kehittämisen mahdollisuuksiin. Arvioin lopuksi myös niiden aluekehittämistehtävän luonnetta sekä keskuskaupunkien ja maakuntien välistä dynamiikkaa.

Maakuntien yleinen olemus ja kompetenssit

Maakuntia perustetaan lakien voimaanastumisen jälkeen kaikkiaan kahdeksantoista, ja niiden rajat pohjautuvat pääosin vuonna 2016 voimassa olevaan maakuntakajaan. Maakuntaudistuksen lähtökohtana on keskusjohtoinen yhtenäisvaltio, jota leimaa vahva ministeriöiden normiohjaus sekä kuntien laaja itsehallinto. Suomi-nimiseen yhtenäisvaltioon on kuulunut aiemmin se, että vallan hajauttaminen on tapahtunut ainoastaan kuntien kautta. Parikymmentä vuotta sitten lakkautetut läänit olivat valtion keskusvallan jatkeita ja nykyiset maakuntain liitot kuntavallan ilmentymiä.

Nyt rakenteilla oleva maakuntaitsehallinto on eräänlainen sulauma kahdesta suunnasta tulevaa poliittista kompetenssia. Itsehallintomaakunnissa kuntien ja nykyisten maakuntain liittojen eli kuntayhtymien tehtäviä ja toimivaltaa sulautetaan yhteen tavalla, josta ei ole aikaisempaa kokemusta. Hallinnon teknisellä tasolla kyse on siitä, että ELY-keskusten, aluehallintovirastojen, erityishuoltopiirien, sairaanhoitopiirien, maakuntain liittojen, kuntien, erikoissairaanhoidon erityisvastuualueiden, pelastuslaitosten ja mahdollisesti myös ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueiden tehtävä organisoidaan jatkossa neljän hallinnon instituution kautta. Näitä ovat kunta, maakunta, valtio ja niin kutsutut SOTE-yhteistyöalueet.

Nyt ehdotetulla lailla on tarkoituksena "luoda edellytykset itsehallinnolle kuntia suuremmalla hallintoalueella (maakunta) sekä asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteuttamiselle maakunnan toiminnassa" (s. 695). Maakunnista tehdään julkisoikeudellisia yhteisöjä, joiden itsehallinnon olemukselle annetaan laissa sisältö. Maakunnille kaavallaan kahtakymmentäkuutta pääasiallista tehtäväalaa ja mahdollisesti myös joitakin muita tehtäväaloja. Kyseiset alat muodostavat laajan hallinnollisen kokonaisuuden.

Jos alueellinen itsehallinto on laadittuihin lakiluonnoksiin kirjatun mukaisesti uudistuksen ytimessä, maakunnista tulisi pyrkiä luomaan niin kutsuttuja aluedemokratioita, joilla on laaja toimivalta ja toimivallan toteuttamiseen tarvittavat kompetenssit ja resurssit. Tällaiset itsehallintomaakunnat olisivat poliittisia yhteisöjä, joiden avulla pyritään vallan hajauttamiseen, poliittisen osallistumisen lisäämiseen ja kansalaisyhteiskunnan vahvistamiseen. Alueellisen itsehallinnon idea on merkittävä myös aluekehittämisjärjestelmän muutoksen näkökulmasta. Laaja alueellinen itsehallinto merkitsisi maakunnallisen aluekehittämistehtävän laajentumista ja näin ollen myös maakuntien kehittämisresurssien kasvua ja poliittisten kompetenssien vahvistumista verrattuna nykytilaan.

Termi alueellinen tai paikallinen itsehallinto viittaa useimmiten siihen, että alueet ovat poliittisia toimijoita, joilla on tietynlainen poliittisen vapauden taso. Ne ovat toisin sanoen vähintäänkin monin osin vapaita toisista poliittisista instituutioista – kuten valtion keskushallinnosta – ja niillä on tuohon vapauteen liittyviä poliittisia päämääriä ja ideoita, jotka voivat koskea esimerkiksi maakunnallista identiteettiä, ympäristön suojelua taikka

eriarvoistumisen estämistä maakunnan alueella. Tämän vapauden toteutuminen edellyttää toisten instituutioiden tunnustusta sekä eri tavoin hankittavia rahavaroja ja muita resursseja.

Euroopan neuvosto määritteli vuonna 1985 alueellisen itsehallinnon peruskriteerit. Nämä kirjattiin niin sanottuun Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjaan, joka on Suomea oikeudellisesti sitova ja jota lakiesityksessä kommentoidaan. Esityksessä todetaan, että Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjaa noudatetaan soveltavin osin siitä syystä, että nyt muodostettava itsehallinto on paikallisen lisäksi alueellista. Näin pois luetaan peruskirjan kappaleen 4 artikla 2 ja kappaleen 9 artiklat 3 ja 8.

Vakiintuneen paikallisen itsehallintokäsityksen mukaan alueilla tulee olla ensinnäkin vaaleihin perustuva edustuksellinen järjestelmä, ja toisaalta niillä tulee olla verotusoikeus. Kolmanneksi alueellista itsehallintoa luonnehtii rahoitusperiaate eli oikeus saada ja hankkia varoja määrättyjen poliittisten tehtävien toteuttamiseen. Lisäksi alueellinen itsehallinto edellyttää yleistä toimialaa sekä vain laillisuuteen perustuvaa valvontaa.

Edellä mainittuihin paikallisen itsehallinnon kriteereihin pohjautuen nyt tehtyä lakiesitystä voidaan arvioida perustettavien maakuntien kompetenssien näkökulmasta. Näitä on ainakin viidenlaisia.

1. *Rahakompetenssi* viittaa kykyyn hankkia rahaa sekä oikeuteen vaatia, hallinnoida, hakea ja jakaa rahaa. Tässä yhteydessä veronkanto-oikeus, kyky hankkia lainaa ja muu oikeus saada taloudellisia resursseja ovat keskeisiä. Nyt tehdyssä esityksessä maakuntien rahoitus perustuu valtion rahoitukseen sekä maakunnissa perittäviin asiakasmaksuihin sekä mahdollisesti lyhytaikaisiin lainoihin. *Esityksen perusteella rahakompetenssi on tulevilla maakunnilla hyvin rajallinen. Näin ei toteuteta peruskirjan (artikla 9, luku 3) linjausta, jonka mukaan "ainakin osan paikallisviranomaisten taloudellisista voimavaroista tulee muodostua paikallisista veroista ja maksuista, joiden suuruudesta niillä on oikeus päättää lain asettamissa rajoissa."*
2. *Tehtävälakompetenssi* viittaa oikeuteen määrittää omaa toimialaa koskevia asioita eli esimerkiksi priorisoida tehtäviä. Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjassa tähän viitataan seuraavasti (artikla 4, kappale 2): "Paikallisviranomaisilla tulee olla lain nojalla harkintavalta aloiteoikeuden käyttämiseen kaikissa sellaisissa kysymyksissä, joita ei ole suljettu niiden toimivallan ulkopuolelle tai annettu muulle viranomaiselle." *Lakiesityksessä kyseinen kompetenssi on rajattu pois. Tämä rajoittaa maakunnan kykyä strategiseen päätöksentekoon ja aloitteellisuuteen.*
3. *Suunnittelukompetenssissa* on kyse siitä, että alueellinen itsehallinto vaatii toteutuakseen alueelliseen suunnitteluun liittyvän laajan mandaatin ja suunnittelun toteuttamiseen tarvittavan suunnittelukoneiston ja -resurssit. *Lakiesityksen pohjalta on osin epäselvää, millaista suunnittelukompetenssia maakunnille kaavaillaan. Tämä siitä huolimatta, että maakunnille tulee monia suunnitteluun ja arviointiin liittyviä tehtäviä.*
4. *Käänteinen kompetenssi* viittaa siihen, että toisten poliittisten instituutioiden valtaa suhteessa alueelliseen itsehallintotoimijaan rajoitetaan. Toisten poliittisten toimijain ei näin ollen pidä kyetä suoraan rajoittamaan itsehallintotoimijan vapauden tasoa muutoin kuin toiminnan laillisuutta koskevalla valvonnalla. *Lakiehdotuksessa käänteinen kompetenssi ei toteudu. Maakuntia arvioidaan eritoten niiden taloudellisen elinkelpoisuuden osalta siten, että ainoastaan maakuntien toimien laillisuutta koskeva valvonta oleellisesti ylittyy. Valtiovalta voi myös muuttaa maakuntajakoa erikseen maakuntajakolaissa mainittavien kriteerien perustalta.*

5. *Legitimiteettikompetenssi* viittaa alueellista itsehallintoa edustavan toimijan vallankäytön oikeutukseen ja toisaalta itsehallinnon demokraattisuuteen. Tällainen kompetenssi viittaa tällöin myös niihin poliittisiin hallintorakenteisiin, joiden kautta maakunnallinen toimivalta jäsentyy. Perustettaville maakunnille tulee hallitus, valtuusto ja tarkastuslautakunta, joihin edustajat valitaan maakuntavaalien kautta. *Legitimiteetin edustukselliseen osaan liittyvä kompetenssi on ainoa yksittäinen seikka, joka selkeästi ilmentää tulevien maakuntien olemusta nimenomaan paikallisen itsehallinnon periaatteiden mukaisina toimijoina. Nähdäkseni tämä maakunnalliseen itsehallintoon esityksessä liitetty käytäntö toteuttaa selkeimmin Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjaa, jonka mukaan "paikallisviranomaiset ovat demokraattisen järjestelmän tärkeimpiä perustoja".*
- Legitimiteettikompetenssin toinen osa eli hallintojärjestelmän muiden toimijain maakunnille osoittama hyväksyntä ja muuhun kuin laillisuuteen perustuvaan luottamus liittyy perustettavien maakuntien vakiintumiseen osaksi alueellista järjestelmää eikä sitä voida arvioida perustamisvaiheessa.

Yhteenveto maakunnallisen itsehallinnon olemuksesta

Nyt käsitellyssä oleva lakiehdotus viittaa siihen, että maakunnallinen itsehallinto toteutuu Suomessa hyvin rajoitetussa muodossa, eli pääosin vain edustuksellisuuden periaatteen osalta. Maakuntien itsehallinto on kapeampaa kuin kuntien itsehallinto (vrt. s. 14). On täysin mahdollista, että uudistuksen seurauksena Suomeen muodostuu kapean tai lähes olemattoman itsehallinnon maakuntia, kaventuvan tehtäväkentän kuntia ja näin muodoin vahvistuva valtion keskushallinto. Aluetutkijan näkökulmasta herää kysymys, miten maakuntiin ladatut voimakkaat odotukset ja niille kanavoitavat merkittävät tehtävät ovat linjassa maakuntien todellisten toimintamahdollisuuksien kanssa. Osasta maakuntia tulee joka tapauksessa käytännössä heikkoja jo niiden pienen väestöpohjan ja rajallisten taloudellisten kompetenssien vuoksi. Esimerkiksi lakiin kirjattu maakunnan arviointimenettely (s. 727) korostaa entisestään valtion keskusvallan kykyä rajata maakunnallista itsehallintoa. On helppoa ennustaa, että arviointimenettely tulee korostumaan juuri väestöltään pienimpien maakuntien kohdalla.

Kaiken kaikkiaan näyttää siltä, että Suomeen perustettavien maakuntien itsehallinnollinen olemus saa sisältönsä pitkälti niistä seikoista, jotka liittyvät terveydenhuollon piirissä tehtyihin tulkintoihin nykyisen terveydenhuoltojärjestelmän vahvuuksista ja heikkouksista. Kun tämän lisäksi maakuntien perustaminen yhdistyy lakiehdotuksessa kansantaloudellisen tehostamisen vaatimukseen, julkisen talouden säästötarpeeseen ja "suurtuotannon etuihin", joihin liittyviä prosesseja valtion keskushallinto ohjaa, näyttää tuloksena olevan rajatun maakunnallisen itsehallinnon malli. Edellä mainituista lähtökohdista laaditulla uudistuksella on näin ollen keskeinen vaikutus siihen, miten tulevat maakunnat voivat toimia, mikä niiden toiminnan todellinen ydin on ja miten alueiden asukkaat voivat niihin lopulta kiinnittyä.

On täysin mahdollista, että nyt perustettavat maakunnat tulevat ainakin niiden toiminnan alkuvaiheessa olemaan poliittisesti epävakassa asemassa. Tämä arvio perustuu eritoten siihen, että maakunnallisen itsehallinnon toteutumisen kannalta oleelliset paikallisen itsehallinnon kriteerit eivät toteudu ja että maakunnat jäävät monin osin ikään kuin ministeriövallan jatkeiksi.

Maakunnat aluekehittämisen kokonaisuudessa

Maakunta saa järjestettäväkseen sosiaali- ja terveystalvet. Mutta niille siirtyy myös muita keskeistehtäviä, joiden kokonaisuutta kutsun maakuntien aluekehittämistehtäväksi. Vuonna 2017 perustettavat maakunnat liittyvät aluekehittämisjärjestelmään toisin sanoen näiden tehtäviensä kautta. Niitä ovat muun muassa aluekehittämisen viranomaistehtävät, rakennerrahastojen hallintaan liittyvät tehtävät, maatalouden ja maaseudun kehittämistehtävät, julkiset kasvupalvelut, kotoutumisen edistäminen, maakunnallisen kulttuurin ja identiteetin edistäminen, alueiden käytön ohjaus- ja suunnittelu (maakunnan suunnittelu ja maakuntakaavoitus), kuntien alueidenkäytön suunnittelun ja rakennustoimen järjestämisen edistäminen, maakunnan elinkeinoelämän ja innovaatioympäristöjen kehittäminen ja rahoittaminen sekä näihin liittyvän osaamisen ja koulutuksen kehittäminen, maakuntien välinen yhteistyö ja mahdollinen kansainvälinen edunvalvonta. Jaan maakunnalliset aluekehittämistehtävät edellisen listauksen perusteella kolmeen kokonaisuuteen:

- maankäytön suunnittelu ja ohjaus
- yleinen elinkeinopolitiikka sekä
- maakunnallinen kulttuuri-, osaamis- ja sivistyspolitiikka

Koska maakuntien alueellinen kehittämistehtävä on näin ollen huomattavan laaja, pidän lakiesityksessä korostuvaa aluekehityksen elinkeinopoliittista ulottuvuutta turhan kapeana. Nyt näyttää siltä, että maakuntien kasvupalvelut ovat ikään kuin alueiden kehittämisen ainoa työkalu.

Hallintokilpailun vaara

Rajoitetun itsehallinnon luonnehtimien maakuntien suhteet kuntiin sekä valtion keskushallintoon tulevat olemaan jännitteiset ainakin niin kauan kuin maakuntien kompetenssit ovat rajalliset tai niiden legitimitetti muiden hallinnon tasojen näkökulmasta heikko. Tämä johtaa pahimmillaan "hallintokilpailuun", jonka ei voi katsoa olevan tarkoituksenmukaista. Jotta haitallista hallintokilpailua ei syntyisi, lakiesitykseen liittyvä tavoite kunnan, valtion keskushallinnon ja maakuntien työnjaon selkeyttämisestä on erinomaisen tärkeä. Tehtävien selkeyttäminen on keskeistä eritoten niin kutsutuilla rajapinnoilla, joilla esimerkiksi sekä maakunnat että kunnat jatkossa toimivat. Elinkeinopolitiikka tulee olemaan yksi tällainen rajapinta.

Lopuksi totean, että lakiehdotuksessa mainitulla tavalla toteutettu maakunnallinen itsehallinto nostaa suurimpien kaupunkien ja maakuntien suhteet uudella tavalla poliittisen keskustelun ytimeen. Suurimmissa kaupungeissa maakunta tulee helposti ymmärretyksi kaupunkiseutua laajempaa alueellisena yksikkönä, jonka etu ei ole täysin yhteneväinen kaupunkiseudun edun kanssa. Tällainen ajattelu on näkyvissä esimerkiksi kuuden suurimman suomalaisen kaupungin johtajan 13. huhtikuuta 2017 allekirjoittamassa vetoamuksessa, jossa he painottavat maakuntien erilaisuutta ja suurimpien kaupunkien merkitystä "Suomen kilpailukyvyllä" ja "suomalaisten hyvinvoinnille".

Suurimpien kaupunkien näkökulmasta pyrkimys saada aikaan erilaisia erillisratkaisuja elinkeinopoliittisten tehtävien ja mahdollisesti myös muiden tehtävien osalta on ymmärrettävä, jos maakuntien katsotaan jollakin tavalla rajoittavan niiden talouspotentiaalia.

Nyt tehtävän uudistuksen yksi keskeinen kysymys liittyy nähdäkseni siihen, miten kaupunkipolitiikka ja maakunnallinen politiikka saadaan sovitettua yhteen siten, että suurimpien kaupunkien ja maakuntien intressit eivät tule miellettyksi vastakkaisina tai toisiinsa sovittamattomina ja että kuntien ja maakuntien yhdessä muodostama itsehallintokokonaisuus tosiasiallisesti tasapainottaa valtion keskushallinnon valtaa.

Sami Moisio
Aluesuunnittelun ja -politiikan professori
Helsingin yliopisto