

Antti Mykkänen (toim.)

# Maakuntaitsehallinto

Maakuntaitsehallinto

Antti Mykkänen (toim.)

# Maakuntaitsehallinto

**KAKS** – KUNNALLISALAN KEHITTÄMISSÄÄTIÖ

## MAAKUNTAITSEHALLINTO

Kieliasun tarkistus:

Sirpa Ovaskainen

Kunnallisalan kehittämissäätiön

Polemia-sarjan julkaisu nro 103

© Pole-Kuntatieto Oy ja kirjoittajat

Vammalan Kirjapaino Oy, Sastamala 2016

ISBN 978-952-7072-58-5 (nid.)

ISBN 978-952-7072-59-2 (PDF)

ISSN 1235-6964

# Sisällys

|  |     |
|--|-----|
| ESIPUHE .....  | 7   |
| ITSEHALLINNON TARINA – <b>Matti Sippola</b> .....          | 9   |
| LÄNSI-EUROOPAN PALAPELI – <b>Siv Sandberg</b> .....        | 20  |
| KAUAN JA HARTAASTI – <b>Paula Tiihonen</b> .....           | 32  |
| OMIA TEITÄ MAAKUNTIIN – <b>Erkki Mennola</b> .....         | 43  |
| POTJOMKININ KULISSI? – <b>Matti Wiberg</b> .....           | 54  |
| TEHTÄVÄT, ALUEET JA PROSESSI – <b>Antti Mykkänen</b> ..... | 65  |
| MAAKUNNAT SUHTEISSAAN – <b>Kauko Heuru</b> .....           | 78  |
| ALUEKEHITYKSEN VAUHDITTAJA – <b>Matti Viialainen</b> ..... | 89  |
| VALTIONEUVOSTO MAAKUNTAITSEHALLINNOSTA .....               | 100 |
| KIRJOITTAJAT .....   | 105 |

# Esipuhe

Maakuntahallinnon uudistaminen on ollut Suomessa työliställä noin 150 vuotta. Sote-uudistus on vasta tämän vuosituhanen juttu. Nyt nämä kaksi kokonaisuutta on yhdistetty.

Tätä kirjoitettaessa emme vielä tarkkaan tiedä, millaisen muodon uusi maakuntahallinto saa. Esitysten perusteella voimme kuitenkin arvioida mallin ydinsisältöä ja vaihtoehtoja. Alustavasti.

On valitettu, että keskustelu maakuntahallinnosta on olematonta. Että sitä ei ylipäätään käydä. Tämä Polemia-sarjan kirja ”Maakuntaitsehallinto” on tarkoitettu avaamaan eri näkökulmia ja syventämään pohdiskelua aiheesta.

Tarkasteluun nousevat maakuntahallinnon historia, olemus, esimerkit maailmalta, tehtävät, rahoitus, rajat sekä suhde kuntiin ja valtioon. Asiantuntijat arvioivat näitä ulottuvuuksia eri puolilta ja erilaisista näkökulmista. Synteesiä ei ole edes haettu.

Suuri osa artikkeleista on riippumattomia uudistuksesta ja sen aikanaan saavuttamasta sisällöstä. Mielenpitoita on, ja ne ovat kirjoittajien omia. Kiitos niistä! Ei ole vain yhtä tietä...

Helsingissä huhtikuussa 2016

Antti Mykkänen  
asiamies

KAKS – Kunnallisan alan kehittämissäätiö

## Itsehallinnon tarina

**M**aakuntaitsehallinnon tarpeellisuutta on käsitelty useissa jaksoissa niin kauan kuin Suomi on ollut yhtenäinen alue. Hallinnossa ja säädöksissä ei ennen 1990-lukua ollut yhtenäistä määritelmää maakunnasta. Perustuslaissa on käytetty termiä ”*kuntaa laajempi ylemmänasteinen itsehallinto*”. Suomen liittyessä EU:n jäseneksi perustettiin Suomeen 20 maakuntayhtymää maankäytön ja alueellisen kehittämisen suunnittelua varten ja säädettiin erillinen laki maakuntajaosta.

Suomeen ei syntynyt maakunnallista hallintoa Ruotsin yhteydessä, vaikka emämaassa sellainen muodostettiin jo keskiajalla. Käräjäkiville oli kokoonnuttu maakunnittain Ahvenanmaalla, (Varsinais-)Suomessa ja Hämeessä sekä joillain muillakin rannikkoalueilla. Ne olivat sekä kirkollisia että valtiollisia toimijoita mm. kuninkaan vaaleja varten.

1400- ja 1500-luvuilla niiden merkitys väheni, kun Ruotsin kuningas ryhtyi perustamaan valtansa vahvistamiseksi linnaläänejä ja oikeudellisia tehtäviä varten kihlakuntia. Myös Venäjällä oli Novgorodin ruhtinaskunnasta alkaen alueellisia kuvernementteja ja pogostia, joita oli mm. Karjalan alueella.

Venäjän suuriruhtinaskunnassa Suomen autonominen päätösvalta lisääntyi 1850-luvulla. Maakuntahallinnon toteuttaminen

tuli säätyvaltiopäivillä esille useita kertoja 1800-luvun lopulla. Ensimmäisen kerran neljä pohjoissuomalaista talonpoikaisedustajaa teki asiasta aloitteen vuoden 1872 valtiopäivillä. Aloite ei kuitenkaan saanut taakseen edes talonpoikien säädyn enemmistöä, vaan tuli hylätyksi. Pääasiallinen syy oli se, että kunnallisen itsehallinnon toteuttaminen vuodesta 1865 oli vielä pahasti kesken.

Aloitteita tekivät eri vaiheissa kaikkien säätyjen edustajat. Alueina olivat toisissa läänit, toisissa kihlakunnat. Asiaa selvitettiin kahdesti komiteassa vuosien 1882 ja 1886 valtiopäivillä. Itsehallinnosta tehtiin aloitteita 1800-luvun lopun ja 1900-luvun ensimmäisen vuosikymmenen lähes kaikilla valtiopäivillä. Viime vaiheessa asialla olivat erityisesti nuorsuomalaiset. Esitykset kuitenkin aina kaatuivat kiistaan aluepohjasta tai kustannuksista.

Vielä vuoden 1917 valtiopäivillä teki ryhmä ruotsinkielisiä kansanedustajia anomusesityksen ylemmänasteisesta itsehallinnosta. Perusteellisen valiokuntakäsittelyn jälkeen se hyväksyttiin yksimielisesti eduskunnassa. Lain toteuttaminen jäi alueittain pidettävien kuntien edustajainkokousten varaan, mutta nekin jäivät lopulta toteutumatta itsenäisyyskamppailun ja sisällissodan jalkoihin.

## **Itsenäisen Suomen hallitusmuoto tukena**

Itsenäisen Suomen vuoden 1919 hallitusmuotoon sisällytettiin korkeimman hallinto-oikeuden presidentti K.J. Ståhlbergin valmistelemana maininta, että *”lailla säädetään, millä tavoin ja kuinka laajalti kansalaisten itsehallintoa on sijoitettava kuntia suurempiin hallintoalueisiin”*. Hallitusmuodosta annettiin vuosina 1917–1919 kaikkiaan neljä hallituksen esitystä, joissa kaikissa oli täsmälleen sama säännös alueellisesta itsehallinnosta.

Hallitusmuodon pohjalta ensimmäisen ehdotuksen maakuntaitsehallinnosta teki Tulenheimon komitea vuonna 1923. Se ehdotti maahan perustettavaksi Ahvenanmaan lisäksi 23 maakuntaa ja niiden ulkopuolelle jääväksi kolme kaupunkia. Sen perusteella valtioneuvoston lainvalmistelukunnassa laadittiin K.J. Ståhlbergin johdolla ehdotus, joka sisälsi 25 maakuntaa käsittävän ylemmänasteisen itsehallintojärjestelmän. Sitäkään ei katsottu niissä oloissa voitavan toteuttaa, ja vedottiin mm. pula-aikaan.



Alueellisen hallinnon järjestämistä käsiteltiin komiteassa laajemmin 1930-luvun alussa. Komitea valitsi maakuntaitsehallinnon sijaan kuntainliittomallin. Siitä lähtien ryhdyttiin perustamaan kuntainliittoja. Asian ratkaisijana olivat Maalaisliitossa enemmistön saaneet pienten kuntien edustajat, jotka katsoivat, että kuntainliittojen hallintoelimiin ne saavat aina edustajan. Kunnallislakiin tuli vuonna 1932 säädös kuntien yhteistoiminnasta ja vuonna 1948 pakollisten kuntainliittojen muodostamisesta.

Ahvenanmaan erityisasema vahvistettiin Kansainliiton päätöksellä osana Suomea vuonna 1921. Itsehallintolakia muutettiin vuonna 1951 ja nykyinen säädettiin vuonna 1991. Ahvenanmaan erityisasemaan vaikuttivat toisaalta kansainvälinen tilanne ja ruotsinkielisten pelko asemansa heikentymisestä. Maakunnan päätösvalta on kasvanut kaikissa muutosvaiheissa.

Pitkän tauon jälkeen 1950-luvun lopulla asetettiin kuntien yhteistyökomitea Yrjö Nykäsen johdolla. Se jätti mietintönsä 1963. Varsin perusteellinen esitys jäi silloinkin toteutumatta, kun ehdotus syntyi niukimmalla mahdollisella erolla, puheenjohtajan äänellä. Komitea esitti Manner-Suomeen 15 maakuntaa. Lisäksi esitettiin kahta ruotsinkielistä maakuntaa, jolloin kaksikieliset kunnat olisivat kuuluneet kahteen maakuntaan. Sen lisäksi Helsinki olisi jäänyt maakuntien ulkopuolelle.

Eriävän mielipiteen jättäneiden mielestä kuntainliittojärjestelmä oli toiminut hyvin. Lisäksi lausunnonantajilta tuli myös risti-riitaisia näkemyksiä maakuntahallinnon sisällöstä. Useimmat sairaan- ja terveydenhoidon valtakunnalliset liitot vastustivat oman alansa toimintojen liittämistä maakuntaan.

Valtioneuvosto asetti vuonna 1964 sisäasiainministeriön kansliapäällikkö Arno Hannuksen johdolla kunnallisen järjestysmuutokomitean. Sen tehtävänä oli toimittaa selvitys kunnallisen yhteistoiminnan järjestysmuodon kehittämistarpeista ja -mahdollisuuksista. Komitea julkaisi neljä erillistä mietintöä, joista IV osamietintö v. 1970 koski maakuntaitsehallinnon voimaan saattamista.

Komitea esitti maakuntaitsehallinnon vaiheittaista toteuttamista. Alkuvaiheessa siihen tuli sisällyttää terveys- ja sairaanhoidon kuntainliitot ja seutukaavoitus. Aluejako perustuisi läänijakoon kahdella uudella läänillä täydennettynä eli 13 maakuntaa.

Kaksi jäsentä jätti esitykseen suoraan vastustavan eriävän mielihetken, mutta useat jäsenet toteuttamisen eri kohtiin.

Komiteassa oli esillä myös sekamalli eli lääninhallintoon yleisillä vaaleilla valittava lääninneuvottelukunnan malli. Varsinaista esitystä siitä ei kuitenkaan tehty. Jäsenistä vain liberaaleja edustanut Kyösti Skyttä kannatti eriävässä mielipiteessään sitä.

Hannuksen komitean lähes yksimielinen ehdotus ei saanut kuitenkaan riittävää kannatusta poliittisessa käsittelyssä. Keskustelua leimasivat erimielisyydet lääninsuunnittelun ja seutukaavoituksen tehtävistä. Vapaaehtoisina 1950-luvulla aloittaneita seutukaavaliittoja muutettiin lakisääteisiksi 1960-luvun loppuun mennessä. Lääninsuunnittelu alkoi kehitysaluepolitiikan käynnistämisen myötä vuodesta 1967. Päähallituspuolueilla sosialidemokraateilla ja keskustapuolueella oli näiden asemasta erilaiset näkemykset.

## **Kaikki puolueet maakuntahallinnon takana – vuorollaan**

Aluehallinnon toimintaan ja siten myös alueelliseen suunnitteluun 1970-luvulla vaikutti merkittävästi se, että samaan aikaan oli käynnissä useita hallinnollisia uudistuksia, jotka kietoutuivat tavalla tai toisella toisiinsa. Näitä olivat lääninhallinnon uudistus, uusien läänien perustaminen, väliportaan itsehallinnon toteuttaminen, kuntauudistus ja sairaanhoitohallinnon uudistus. Näkemykset näiden toteuttamisjärjestyksestä poikkesivat suuresti poliittisten ryhmien välillä.

Sosiaalidemokraattien listalla oli ensimmäisellä sijalla sairaanhoitohallinto ja toisella sijalla kuntauudistus. Keskustapuolue myös piti sairaanhoidon järjestämistä tärkeänä, mutta asetti maakuntahallinnon ykköstavoitteekseen ja kuntauudistuksen ehdoksi sen toteuttamisen vapaaehtoiselta pohjalta.

Kokoomuksessa oli ehkä kaikkein innokkaimpia maakuntaitsehallinnon kannattajia, mutta kaupunkisiivessä myös kuntauudistuksen ajajia. SKDL liikkui muiden välimaastossa. Tosin eduskunnassa ”kuntapuolueella” oli tätä poliittista jakoa suurempi edustus.

Maakuntaitsehallinnon puolesta toimivat myös kansalaisjärjestöt, kuten Suomalaisuuden liitto ja Nuorten maakuntapoliittinen

yhdistys Provinsia. Keskustapuolueenkin piirissä alkoi ilmetä hajontaa etenkin sen jälkeen, kun presidentti Kekkonen oli antanut kaupunkiliiton puheenjohtajalle, ylipormestari Lauri Aholle (kok.) haastattelun, jossa presidentti ilmoitti kantanaan, että ”maakuntaitsehallinnon aika on ohi, kun sitä ei oltu saatu aikaan 1920-luvulla”. Hän näki parempana läänien demokratisoimistien.

Vuonna 1972 sosialidemokraattinen vähemmistöhallitus asetti komitean valmistelemaan ns. väliportaan hallinnon uudistusta maaherra Martti Viitasen (sd.) johdolla. Väliportaan hallintokomiteasta tuli varsin suuri. Loppumietintönsä se antoi vasta kesäkuussa 1974. Komitea oli lukuisten äänestysten jälkeen päätyneet neljästä vaihtoehdosta ns. lääninhallintomallin kannalle, jossa lääninhallinto saisi myös kuntainliittojen tehtävät. Useissa asioissa äänestettiin niukalla enemmistöllä, jopa puheenjohtajan äänen ratkaistessa, ja puolueetkin hajosivat. Eriäviä mielipiteitä jätettiin kaikkiaan 11 kappaletta.

Keskustalaiset maaherrat Miettunen ja Timonen olivat päätyneet lääninhallinnon demokratisoimisen puolelle. Keskustapuolueen puoluehallitus hyväksyikin 23.10.1974 kannanoton, jossa etusijalle asetettiin yhdistetty läänin- ja maakuntaitsehallinto, mutta ehdoksi asetettiin kolmen uuden läänin perustaminen. Oppositiossa ollut kokoomus otti vielä marraskuussa 1979 Juha Rihtniemen johdolla selkeän kannan maakuntaitsehallinnon toteuttamisen puolesta.

Vähitellen alettiin puhua uudistuksen sijasta vain luottamushenkilöiden asettamisesta lääninhallituksiin. Päätökseen lääninneuvottelukuntakokeilun järjestämisestä päästiin vuoden 1985 lopussa. Hämeen, Kymen, Vaasan, Keski-Suomen ja Lapin läänihin asetettiin lääninhallitusta tärkeiden ja laajakantoisten kysymysten käsittelyssä avustava lääninneuvottelukunta. Holkerin hallitus päätyi elokuussa 1988 vakinaistamaan lääninneuvottelukuntajärjestelmän. Samalla lakkautettiin useita lääninhallituksen sivuelimiä.

Maakuntaitsehallinnon sijaan tuli epämääräisempi puhunta maakuntahallinnosta, jolla useimmiten tarkoitettiin kuntien liitoutumia. Merkittävin muutos tapahtui kokoomuksen suhtautumisessa. Puolue oli 1970-luvulla ollut selkeästi innokkain ajamaan maakuntaitsehallintoa. Vielä vuoden 1987 eduskuntavaa-

lien ohjelmassa puolueella oli tavoitteena saada aikaan maakuntaitsehallinto.

Holkerin hallituksen muodostamisen jälkeen hallintoasioista vastannut ministeri Ilkka Kanerva julkisti kokoomuksen muuttuneen kannan: ”*Valtion keskushallinnolla on valmius siirtää päätösvaltaa suoraan peruskuntiin ilman, että sitä tarvitsee pysähdyttää maakuntien tasolle.*” Tästä alkoi kuntien tehtävien lisääminen ja ns. vahvojen kuntien tavoittelu. Keskusta sen sijaan syytti kokoomusta takinkääntäjäksi ja piti edelleen kiinni maakuntaitsehallinnosta. Puolue laati oman maakunnallisen itsehallinnon mallin maaneuvos Paavo Pekkasen ja puheenjohtaja Paavo Väyrysen johdolla.

Kunnalliset keskusjärjestöt esittivät vuonna 1983, että uusia kuntainliittoja ei enää perustettaisi, vaan mahdolliset uudet tehtävät annettaisiin jonkin jo olemassa olevan kuntainliiton vastuulle. Ne tekivät 1985 selvityksen maakunta- ja seutukaavaliittojen toimintojen yhdistämisestä. Tähän valmisteluun maakuntaliittojen keskusliitto kieltäytyi osallistumasta. Siellä oli laadittu oma ehdotus asiasta. Keväällä 1987 määriteltiin perusteet seutukaava- ja maakuntaliittojen yhdistymisestä.

Ensimmäisenä liikkeelle lähdettiin Päijät-Hämeessä, jossa maakuntaliitto päätti liittyä seutukaavaliittoon 1.1.1989. Päätöksestä tehty valitus kaatui korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Kunnallislakia ja rakennuslakia muutettiin niin, että seutukaavaliiton tehtävät voitiin antaa 1.2.1990 lähtien myös muun kuntayhtymän tehtäväksi. Vuoden 1991 aikana seutukaavaliitot ja maakuntaliitot yhdistyivät yhdeksässä maakunnassa.

## **Maakuntaliitot perustetaan**

Valtioneuvosto teki periaatepäätöksen Manner-Suomeen maakuntajaosta heinäkuussa 1992. Erinäisten vaiheiden jälkeen muodostunut 20 maakunnan maakuntajako vahvistettiin lailla syksyllä 1997. Sitä tuli noudattaa kaikissa valtiollisissa jaotuksissa. Keski-Pohjanmaan alueesta tehtiin tässä yhteydessä erillinen tarkastelu.

Huhtikuussa 1991 toimintansa aloittaneen Esko Ahon (kesk.) hallituksen ohjelmassa luvattiin kehittää maakunnallista hallin-

toa luomalla lainsäädännölliset edellytykset kuntainliittojen koostamiselle ja käynnistää valmistelu maakuntahallinnon kokeilemiseksi. Muotoilu syntyi vaikeiden neuvottelujen jälkeen. Kokoomuspuolue täsmensi vielä kantaansa toteuttamishankkeiden käynnistyessä. Sen mielestä *”ei ole mitään syytä rakentaa lainsäädännöllä uutta hallintoa väliportaalle”*. Puolue korosti kunnista lähtevää yhteistoimintaa.

Valtioneuvosto asetti 30.1.1992 maakuntien ja hallinnon kehittämishankkeen. Hanke jakautui kahteen osahankkeeseen, jotka olivat maakuntahallintohanke ja valtion aluehallintohanke. Koko hankkeessa selvitettiin, *”mitkä tehtävät soveltuvat valtion aluehallintoon ja mitkä maakuntahallinnon hoidettaviksi sekä mikä on maakuntahallinnon ja valtion aluehallinnon tarkoituksenmukainen yhteistyömuoto ja työnjako”*. Maakuntahallinnon selvitysmiehen kansleri Kauko Sipposen tuli valmistella ehdotus kokeilulainsäädännöksi ja kokeilun käynnistämiseksi kolmen neljän maakunnan alueella. Lisäksi tuli tehdä ehdotuksia kuntainliittojen kokoamiseksi laaja-alaisiksi kokonaisuuksiksi.

Alueilta pyydettiin esityksiä halukkuudesta kokeiluun ja ehdotuksia sen sisällöksi. Saatujen ehdotusten pohjalta selvitysmies laati väliraportin, jossa hän teki ehdotuksen maakuntahallinnon kokeilulalaksi ja -alueiksi.

Hallituksessa syntyi kiista kokoomuksen ja keskustan välille kokeilun sisällöstä. Keskusta olisi halunnut kokeilla myös valtion hallinnon tehtävien siirtoa maakuntahallinnolle, mutta kokoomus vastusti sitä.

Hallitus hyväksyi kuitenkin marraskuussa 1992 selvitysmiehen ehdotuksen säätää pysyvä laki maakuntahallinnosta. Lailla tehtiisiin mahdolliseksi maakunnallisen hallinnon järjestäminen kuntayhtymänä, joka hoitaisi *”vähintään yhtä kuntien yhteisesti hoidettavaksi säädettyä tai kuntien sille antamaa vapaaehtoista tehtävää”*. Ehdotuksessa määriteltiin sen tehtäväksi erityisesti aluepoliittinen kehittämissuunnittelu, alueellisten kehittämisvarojen kohdentaminen sekä lausuntojen antaminen valtion alueellisten viranomaisten suunnitelmista ja ohjelmista.

Ellei maakuntayhtymää perusteta jonkin läänin alueelle, jatkuisi lääninhallinnon toiminta lääninneuvottelukuntineen entisellään. Sipponen oli näin luopunut tavoittelemasta varsinaista

maakuntaitsehallintoa suorilla vaaleilla valittuine valtuustoineen ja verotusoikeuksineen. Maakunnallisen kuntayhtymän muodostaminen jätettiin vapaaehtoisuuden varaan.

Selvitysmiesesityksestä saatujen lausuntojen jälkeen päädyttiin siihen, että edes kuntayhtymiä koskevaa lakia ei annettu. Sen sijaan valtioneuvosto teki kesäkuussa 1993 periaatepäätöksen toimenpiteistä, joilla keskus- ja aluehallintoa uudistettaisiin. Päätöksen mukaan ”*annettaisiin lailla alueiden kehittämisestä maakunnallisille liitoille, joille kuuluivat mm. seutukaavoitus ja maakunnallinen edunvalvonta, lääninhallitusten sijasta maakunnan yleinen kehittäminen ja yleinen aluepoliittinen suunnittelu*”. Liitot vastaisivat täten myös alueiden kehittämisestä ehdotetun lain mukaisten kehittämisohjelmien valmistelusta. Aluepoliittisen lainsäädännön uudistaminen toteutettiin samaan aikaan Anssi Paasivirran selvitysmiestyön perusteella.

Samassa periaatepäätöksessä todettiin, että maakunnan liitot voisivat niin sopiessaan hoitaa myös erikoissairaanhoidon ja kehitysvammahuollon tehtäviä. Alueiden kehittämistä koskevassa laissa maakunnan liitot määriteltiin aluekehitysviranomaisiksi. Eduskunnan käsittelyssä maakunnan liiton asema vahvistui edelleen. Maakunnan liiton lausunnolle valtion alueviranomaisten suunnitelmista tuli vahva asema. Jos maakuntaliiton kanta poikkesi valtion viranomaisen kannasta, tämän tuli neuvotella maakuntaliiton kanssa ja perustella esityksensä. Muutoksen läpiviemiseen vaikutti oleellisesti SDP:n kannan muuttuminen edellisessä puoluekokouksessa maakuntahallinnolle myönteiseksi.

Koska maakunnallisen kuntayhtymän muodostaminen oli jäänyt vapaaehtoiseksi, edettiin eri maakunnissa eri tahdissa. Lapsi uuden kauden suunnittelutyö aloitettiin lääninhallituksen johdolla, ja vastuu siirtyi maakuntaliitolle vuoden kuluttua 1995. Sairaanhoidon ja kehitysvammahuoltoa koskevasta lainmuutoksesta luovuttiin myöhemmin.

## **Kainuun kokeilusta aluekuntiin**

Pääministeri Paavo Lipposen (sd.) vieraillessa Kainuussa lokakuussa 2001 hän sai keskustelujen lomassa ”sinisiksi ajatuksiksi” kutsumansa idean maakunnallisen hallinnon kokeilusta Kai-

nuussa. Kainuussa oli ryhdytty hakemaan omaa ratkaisua kuntainliittojen yhtenäistämiseen jo vuonna 1982 perustamalla terveysalan suurkuntainliitto – ”Kainuun mallin” esiaste. Kainuussa tartuttiin heti uuteen mahdollisuuteen ja solmittiin pikavauhtia aiesopimus ”sinisten ajatusten” toteuttamiseksi.

Maaliskuussa 2002 sisäasiainministeriö asetti selvitysmieheksi kansliapäällikkö Juhani Perttusen, joka kesäkuussa jätti esityksensä ”Sininen Kainuu” -hallintokokeilusta. Sen mukaan maakuntahallinto vastaisi alueensa kehittämisestä ja keskeisistä hyvinvointipalveluista. Syksyllä budjettilakina annettu kokeilulaki tuli voimaan vuoden 2003 puolivälissä, ja ensimmäiset maakuntavaalit pidettiin vuoden 2003 kunnallisvaalien yhteydessä. Vaaleilla valittu maakuntavaltuusto sai päätettäväkseen valtion budjetin 45 momentilta kootun könttäsunnan, n. 170 miljoonaa euroa. Muuta ylimääräistä rahaa ei annettu.

Monet muutkin maakunnat alkoivat vaatia kokeilun laajentamista niiden alueelle. Tampereen yliopiston v. 2005 tekemän myönteisen arvion jälkeen alettiin Kainuussa vaatia pysyvää lakia. Kokeilu päättyi vuonna 2012, kun Puolangan kunta irtisautui yhteisestä hallinnosta.

Matti Vanhasen hallitus päätti kehysriihessään maaliskuussa 2005 käynnistää kunta- ja palvelurakennemuutoksen, joka ei perustunut hallitusohjelmaan. Taustalla oli mm. hallituksen strategia-asiakirja ja selonteko eduskunnalle keskus-, alue- ja paikallis hallinnon toimivuudesta ja kehittämistarpeista. Paras-hankkeen keskeisin tavoite oli varmistaa asukkaiden peruspalvelut laadukkaasti, tehokkaasti ja mahdollisimman lähellä ihmistä. Hankkeen johtoon asetettiin ministerityöryhmä sekä käytännön valmistelua ja ohjausta varten laajapohjainen kunta- ja palvelurakenneryhmä alue- ja kuntaministeri Hannes Mannisen (kesk.) johdolla.

Projektipäälliköksi nimettiin Uudenmaan liiton aluekehitysneuvos Jukka Peltomäki (sd.). Hän esitti kolme vaihtoehtoista mallia: 1. peruskuntamalli, jonka mukaan työssäkäynti- ja asiointialueiden mukaan luotaisiin vähintään 20 000 asukkaan kuntia, 2. (peruspalvelu)piirimalli ja 3. aluekuntamalli eli Peltomäen malli, jossa maahan luotaisiin n. 20 aluekuntaa ja 415 lähikuntaa.

Aluekunnilla olisi vastuu sosiaali- ja terveydenhuollosta, toisen asteen koulutuksesta, maankäytön suunnittelusta ja alueke-

hityksestä. Aluekunnalle siirtyisi myös verotusoikeus kunnilta. Se päättäisi, mitkä tehtävät jaettaisiin lähikunnille. Keskustelussa tämä rinnastettiin heti maakuntaan. Maakuntien lausunnoissa eniten kannatusta sai peruskuntamalli. Aluekuntamallia ei juuri kannatettu. Tässä näkyi maakuntakeskusten kokoomusjohdon suuri vaikutus. Toisaalta aluekuntamallin veroratkaisusta ei maa-seutukunnissa juuri pidetty.

Paras-hankkeen tuloksena saatiin aikaan lukuisa määrä kuntaliitoksia. Lopulta Suomen kartalta väheni 120 kuntaa. Myös peruspalvelujen yhteistoimintajärjestelyjä tehtiin noin 20 000 asu-kaan alueilla.

Jyrki Kataisen (kok.) hallitus ilmoitti jatkavansa Paras-hanketta, mutta keskittyi kuntaministeri Henna Virkkusen (kok.) johdolla kuntaliitosten edistämiseen, vahvojen peruskuntien luomiseen. Tämä linja johti lopulta perustuslailliseen kriisiin. Uudistus ei toteutunut.

## **Tuoko sote-uudistus ratkaisun?**

Lähes kaikki merkittävät puolueet ovat historian kuluessa olleet sekä puolesta että vastaan. Ensimmäisenä puolueohjelmaan maakuntaitsehallinnon otti Leo Mechelinin liberaalinen puolue jo vuonna 1885. Maalaisliitto oli ottanut ensimmäiseen itsenäisyyssajan ohjelmaansa vuonna 1921 maakuntaitsehallinnon toteuttamisen ja sen jälkeen kaikkiin muihin ohjelmiinsa paitsi vuonna 1932, jolloin puolueen enemmistö oli torjumassa suunnitelmia.

Sosialidemokraatit olivat myös maakuntaitsehallinnon kannalla lähinnä kunnallispoliittisissa ohjelmissaan itsenäisyyden alusta alkaen 1960-luvulle saakka, mutta ryhtyivät valtaan päästyään tukemaan valtion aluehallinnon, läänien demokratisoimista.

Myös kokoomus otti 1920-luvun alussa myönteisen kannan maakuntaitsehallintoon kannattaen sitä innokkaasti vielä 1970- ja 1980-luvun alussa, mutta käänsi kantansa 1980-luvun lopulla. Maakuntien keskuskaupungit, joissa kokoomuksella oli vahva kannatus, eivät halunneet uutta hallintoa, koska niillä oli vahva asema kuntainliitoissa ja vielä vahvempi vapaassa yhteistyössä.



Kielikysymykset osoittautuivat eräillä alueilla vaikeasti ratkaistaviksi. Ruotsalainen kansanpuolue ei ottanut vahvaa kantaa itse asiaan 1900-luvun alkua lukuun ottamatta, mutta korosti kielellisen yhtenäisyyden huomioon ottamista. Sen rooli maakuntahallinnon kehittämisessä oli kaksijakoinen. Se puolusti tiukasti pienen, runsaan 20 000 asukkaan Ahvenanmaan maakuntaitsehallintoa, mutta vastusti luonnollisten talousalueiden pohjalta muodostettavaa maakuntahallintoa lähinnä Pohjanmaalle.

Maakuntaitsehallintoa on maahamme suunniteltu yli sata vuotta. Se on ollut hallitusmuodon mukaan mahdollista itsenäisyyden alusta lähtien. Lähimpänä sen toteutuminen oli vuonna 1917 juuri ennen itsenäistymistä, mutta se jäi sodan jalkoihin. Melkein yhtä lähellä oltiin 1970-luvun alussa, kun lähes yksimielinen komitea esitti sitä, mutta asia haudattiin lisäselvityksiin. Nyt sote-palveluiden yhdistämisen kautta näyttäisi löytyvän etenemistie maakuntaitsehallintoon.

## Länsi-Euroopan palapeli

**S**uomen aluehallintoa on kuvattu eurooppalaisena poikkeuksena. Suomesta puuttuu suoraan kansanvaaliin perustuva alueellinen demokratia. Aluehallinto on organisatorisesti pirstaleinen. Työnjako valtion ja itsehallintosektorin välillä on häilyvä.

Suomen EU-jäsenyyden aikoihin maakuntien liitot nimettiin EU:n aluepolitiikan vaatimiksi alueiden kehittämistä vastaaviksi viranomaisiksi, joilla on välillinen demokraattinen legitimitetti kunnallisvaalien kautta. Yleisön silmissä maakuntien liitot ovat kuitenkin melko tuntemattomia. Kuntayhtymät ja isot kunnat hoitavat kansalaisille läheiset alueelliset tehtävät, kuten erikoissairaanhoidon ja toisen asteen koulutuksen. Iso osa aluekehittämisrahoituksesta kanavoituu valtion viranomaisten kautta.

Pääministeri Juha Sipilän hallituksen linjausten mukaan Suomeen ollaan perustamassa 18 maakuntaa. Niille siirretään nyt kuntien vastuulla oleva sosiaali- ja terveystoimi kokonaan, maakuntien liittojen tehtävät kokonaisuudessaan sekä osa valtion aluehallinnon tehtävistä. Maakuntien päättäjät valitaan suoralla kansanvaalilla. Keväällä 2016 maakuntien rahoitusjärjestelmä on vielä avoin kysymys.

Liittykö Suomi tällä uudistuksella Euroopan valtavirtaan aluehallinnon osalta? Jos Suomen aluehallinto on tähän asti ollut poikkeus, millainen on eurooppalaisen aluehallinnon prototyyppi?

## **Itsehallintojen palapeli**

Lyhyesti, mitään yhtenäistä eurooppalaista aluehallintomallia ei ole olemassa. Jokaisella maalla on omanlaisensa järjestelmä. Vaikka aluehallinnoilla on yhteisiä tuntomerkkejä, kuten tietty verotusoikeus ja suoralla kansanvaalilla valittu parlamentti, alueellisen itsehallinnon asema ja legitimitetti vaihtelevat vahvasti eri maiden välillä.

Viime vuosina useat maat ovat uudistaneet hallintoaan talous- ja sisäpoliittista syistä, ja tämä kehitys on johtanut eriytymiseen pikemminkin kuin yhtenäistämiseen. Hyvinä esimerkkeinä tästä kehityksestä ovat naapurimaamme Norja, Ruotsi ja Tanska.

Vielä 2000-luvun alkuvuosina oli perusteltua puhua skandinaavisesta aluehallintomallista, jossa vaaleilla valittu ja verotusoikeudella varustettu aluehallinto vastasi ennen kaikkea julkisen sairaanhoidon järjestämisestä. Sittenmin Norja siirsi vastuun erikoissairanhoidosta valtiolle (2002) ja Tanska teki mittavan rakenneuudistuksen (2007), jonka seurauksena kuntien ja alueiden tehtävät järjestettiin uudelleen. Ainoastaan Ruotsissa perinteinen skandinaavinen malli on yhä käytössä, mutta sielläkin muutospaineen alaisena.

Alueellisesta itsehallinnosta keskusteltaessa on tärkeää selvittää, mistä puhutaan. Suomalaisen maakunnan ja saksalaisen osavaltion vertailu ei ole mielekästä, vaikka molemmat periaatteessa voidaan luokitella alueellisen itsehallinnon otsikon alle. Analyytisellä tasolla voidaan erottaa kolme itsehallintotasoa (taulukko 1). Ensimmäisen asteen itsehallinto muodostuu peruskunnista. Peruskunniksi luokitellaan sekä Ranskan yli 36 000 pienkuntaa, joissa asuu keskimäärin 1 700 ihmistä, että Ison-Britannian keskimäärin noin 140 000 asukkaan kunnat. Toisen asteen itsehallinto muodostuu yhtenäisvaltioiden aluehallinnoista sekä liittovaltioiden provinssi- tai piirikuntatasoista. Tähän ryhmään kuuluvat esimerkiksi Ruotsin maakärjäkunnat, Alankomaiden provinssit ja Saksan piirikunnat.

# Taulukko 1.

Paikallinen ja alueellinen itsehallinto EU-maissa.

|                            | Asukkai-<br>ta koko<br>maassa<br>(miljoo-<br>naa) | Ensimmäinen<br>aste (perus-<br>kunta), luku-<br>määrä | Toinen aste<br>(alue tai<br>maakunta),<br>lukumäärä | Kolmas<br>aste (osa-<br>valtio tai<br>maanosa),<br>lukumäärä | Keskimääräi-<br>nen asukas-<br>luku 1. tason<br>kunnissa |
|----------------------------|---|---|---|--|--|
| <i>Kolme hallintotasoa</i> |   |   |   |  |  |
| Belgia                     | 10,9  | 589   | 10  | 6  | 18 676   |
| Espanja                    | 46,1  | 8 167   | 52  | 19   | 5 651  |
| Iso-Britannia              | 62,2  | 406   | 28  | 3  | 144 342  |
| Italia                     | 60,5  | 8 092   | 110*  | 20   | 7 493  |
| Puola                      | 38,2  | 2 479   | 380   | 16   | 15 543   |
| Ranska                     | 64,8  | 36 0786   | 100   | 13   | 1 768  |
| Saksa                      | 81,7  | 11 252  | 295   | 16   | 7 265  |
| <i>Kaksi hallintotasoa</i> |   |   |   |  |  |
| Alankomaat                 | 16,6  | 408   | 12  |  | 40 833   |
| Itävalta                   | 8,4   | 2 354   | 9**   |  | 3 568  |
| Kreikka                    | 11,3  | 325   | 13  |  | 34 800   |
| Romania                    | 21,4  | 3 181   | 41  |  | 6 731  |
| Ruotsi                     | 9,4   | 290   | 20  |  | 32 483   |
| Slovakia                   | 5,4   | 3 028   | 8   |  | 1 780  |
| Tanska                     | 5,5   | 98  | 5   |  | 56 735   |
| Tšekki                     | 10,5  | 6 253   | 14  |  | 1 678  |
| Unkari                     | 10,0  | 3 175   | 19  |  | 3 146  |
| <i>Yksi hallintotaso</i>   |   |   |   |  |  |
| Bulgaria                   | 7,5   | 264   |   |  | 27 917   |
| Irlanti                    | 4,5   | 31  |   |  | 147 040  |
| Kypros                     | 0,8   | 380   |   |  | 2 211  |
| Latvia                     | 2,2   | 119   |   |  | 17 395   |
| Liettua                    | 3,3   | 60  |   |  | 50 833   |
| Luxemburg                  | 0,5   | 106   |   |  | 4 811  |
| Malta                      | 0,4   | 68  |   |  | 6 176  |
| Portugal                   | 10,6  | 308   |   |  | 34 313   |
| Suomi                      | 5,4   | 317   |   |  | 16 781   |
| Viro                       | 1,3   | 226   |   |  | 5 929  |

\* Provinssien asema muuttunut 2014. Ei enää suoria vaaleja.

\*\* Itävalta on liittovaltio ja osavaltioiden juridinen status vastaa kolmannen tason itsehallintoa.

Lähteet: The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe (2011), Heinelt & Bertrana (2011), Subnational public finance in Europe 2011, Decentralisation at a crossroads (2013), OECD Regional Outlook 2014

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). Itävallassa on ainoastaan kaksi itsehallintotasoa, mutta koska Itävalta on liittovaltio, osavaltioiden juridinen asema vastaa kolmannen itsehallintotason asemaa.

Kolmannen tason itsehallinnolla on yleensä perustuslakiin pohjautuva lainsäädäntöoikeus omaa aluetta koskevissa asioissa. Siihen yleensä kuuluu tietty määräysvalta kunnallishallintoon nähden. Tähän luokkaan kuuluvat myös autonomiat eli erityisstatuksen saaneet alueet, esimerkiksi Ahvenanmaa ja Färsaaret. Kun kirjallisuudessa puhutaan alueellisen itsehallinnon vahvistuvasta asemasta, viitataan yleensä kolmannen asteen itsehallinnon kehitykseen. Tämän trendin ilmentymiä ovat esimerkiksi Espanjan Katalonian itsenäisyysuunnitelmat sekä Skotlannin ja Walesin maanosaparlamenttien vahvistuva asema Isossa-Britanniassa. Sen sijaan toisen asteen itsehallinnon kehityssuunnat ovat ristiriitaisia.

Suomen uusi maakuntataso tulee olemaan luonteeltaan toisen asteen itsehallinto. Tämä käy ilmi perustuslain 121 pykälästä, jossa sanotaan, että ”itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla”.

Suomi on yhtenäisvaltio. Maakuntien asema ja tehtävät perustuvat eduskunnan tekemiin päätöksiin, eikä maakunnilla tule olemaan lainsäädäntö- eikä määräysvaltaa suhteessa kuntiin. Maakuntaudistuksessa on hajautetulle yhtenäisvaltiolle ominaisella tavalla sekä keskittäviä että hajauttavia elementtejä. Sosiaali- ja terveystoimen siirtämistä kunnilta maakunnille sekä valtion ohjauksen lisäämistä perustellaan kansalaisten yhdenvertaisuudella. Toisaalta varsinkin aluekehittämistehtävien osalta alueellisten päätöksentekijöiden liikkumavara vahvistuu verrattuna nykytilanteeseen.

Vertailevan katsauksen looginen lähtökohta on tästä syystä toisen asteen itsehallinnon asema ja kehitys. Keskityn käytännöllisistä syistä Länsi-Euroopan maihin. Uusissa EU-maissa, kuten

Romaniassa, Unkarissa ja Tšekissä, aluetason merkitys demokraattisten rakenteiden uudistamisessa on ollut kasvava. Maiden julkisen sektorin asema, demokraattiset perinteet ja kunta–valtio-suhde poikkeavat niin paljon länsieurooppalaisesta mallista, että jätän ne tarkastelun ulkopuolelle.

## **Itsehallinnon muodollinen asema ja todellinen merkitys**

Toisen asteen itsehallinnon asemaa on vaikea kuvata yhden indikaattorin avulla. Muodolliselta asemaltaan vahva aluehallinto voi olla todellisilta tehtäviltään heikko ja päinvastoin. Onko toisen asteen aluehallinnon asema kirjattu perustuslakiin? Onko aluehallinnolla yleinen toimiala eli oikeus ottaa hoitaakseen muita kuin lakisääteisiä tehtäviä. Valitaanko alueen päättäjät suoralla kansanvaalilla? Hoitaako aluetaso taloudellisesti merkittäviä tehtäviä? Onko aluetasolla oikeus valvoa kuntien toimintaa?

Saman luokan sisällä ”kyllä”-vastausten kirjo on mittava, varsinkin tehtävien ja verotusoikeuden osalta. Ruotsissa maakärjäkuntien verotusoikeus merkitsee oikeutta alueen asukkaiden tuloverotukseen. Verotulot muodostavat 71 prosenttia maakärjäkuntien kokonaistuloista. Alankomaissa provinssien verotulot koostuvat ajoneuvoveron tuotoista ja muodostavat ainoastaan 20 prosenttia provinssien kokonaistuloista. Jokaisessa maassa toisen asteen itsehallinnon asema on riippuvainen maan julkisen sektorin kokonaisarkkitehtuurista. Monessa Keski- ja Etelä-Euroopan maassa hyvinvointipalvelujen, kuten sairaanhoidon, järjestäminen on riippumaton paikallis- ja aluehallinnon rakenteista. Tämä heijastuu siihen, miten taloudellisesti merkittäviä tehtäviä aluetaso hoitaa. Indikaattorien perusteella on mahdollisuus tehdä karkea luokitus toisen asteen itsehallinnon tunnusmerkeistä.

## **Ei (varsinaista) toisen asteen itsehallintoa (Luxemburg, Irlanti, Portugali):**

Luxemburgissa, Irlannissa ja Portugalissa ei ole toisen asteen itsehallintoa eikä aikomuksia perustaa sellaista. Pienessä Luxemburgin valtiossa useampien hallintotasojen perustaminen ei ole

ollut ajankohtaista. Irlannissa itsehallinnon asema on yleisesti ottaen heikko. Kunnat ovat asukasmäärältään isoja mutta tehtäviltään heikkoja. EU:n aluepolitiikkaa ajatellen Irlanti on jaettu kolmeen välillisesti valittuun alueeseen.

Portugalin konstituutio mahdollistaa alueellisen itsehallinnon perustamisen. Vuoden 1998 kansanäänestyksessä kansa hylkäsi ehdotuksen uudeksi aluejaoiksi, ja kysymys on ollut poliittisesti kuollut. Vastuu mm. alueellisesta kehittämisestä on valtion aluehallinnolla.

Ison-Britannian järjestelmä on epäsymmetrinen eikä täytä varsinaisen toisen asteen itsehallinnon tuntomerkkejä. Englannissa, lähinnä maaseutualueilla, on käytössä perinteinen kaksitasoinen malli (shire authorities), joka muodostuu ylemmästä kreivikuntatasosta (counties, 27 yksikköä) ja alemmasta kuntatasosta (districts, 201 yksikköä). Kaupunkialueilla sekä Skotlannissa ja Walesissa kuntajärjestelmä on yksitasoinen (unitary authorities). Kaksitasoinen malli on väistymässä yksitasoisen mallin tieltä.

### **Muodollisesti heikko toisen asteen itsehallinto, vähän tehtäviä (Italia, Kreikka, Norja):**

Vuoteen 2014 asti Italian julkinen sektori koostui kolmesta itsehallintotasosta: kunnista, provinseista ja alueista. Osana laajaa säästöohjelmaa Italian hallitus päätti vuonna 2014 heikentää 100 provinssin muodollista asemaa. Provinssien päättäjiä ei enää valita suoralla kansanvaalilla, vaan nimetään alueiden pormestarien ja valtuutettujen keskuudesta.

Italian monitasoisessa hallintojärjestelmässä provinssit vastaavat psykiatrisesta hoidosta, sosiaaliavusta, ympäristöasioista ja teiden rakentamisesta. Tämän lisäksi provinssit koordinoivat kuntien toimintaa esimerkiksi kaavoituksen, julkisen liikenteen sekä toisen asteen koulutuksen osalta. Uudistuksen jälkeen koordinointi- ja valvontatehtävät korostuvat. Provinssien käyttömenot muodostavat alle 2 prosenttia julkisen sektorin kokonaismenoista ja noin 16 prosenttia kuntasektorin kokonaismenoista.

Myös Kreikassa aluetason asema on muuttunut osana valtion säästötoimenpiteitä. Uusi kunta- ja aluehallinto on ollut voimassa vuodesta 2010. Päinvastoin kuin Italiassa, Kreikan Kallikratis-

uudistus on kuitenkin joiltakin osin vahvistanut kunta- ja aluehallinnon asemaa.

Kreikan 13 alueella, periferialla, ei ole itsenäistä verotusoikeutta eikä yleistä toimialaa. Tämän vuoksi niiden muodollinen asema ja taloudellinen liikkumavara ovat heikkoja. Toisaalta aluetasolle on annettu enemmän tehtäviä. Alueiden tehtävät jakautuvat viiteen toimialaan (opetus, terveys, sosiaaliala, elinkeinopolitiikka sekä ympäristöala) ja koostuvat sekä palvelutuotanto-, suunnittelu-, infrastruktuuri- että viranomaistehtävistä. Alueille vyyrytetään 4 prosenttia valtion ALV-tuloista ja 2,4 prosenttia tuloverotuloista. Aluetaso on melkein kokonaan (97 %) riippuvainen valtionavuista, eikä alueilla ole juuri ollenkaan omia maksutuloja.

Norjan 18 aluekunnan (fylkeskommuner) asema on vuoden 2002 sairaalauudistuksen jälkeen ollut epäselvä. Norjan parlamentti on useamman kerran toistanut, että Norjassa tulee vastikään olla kaksi vaaleilla valittua itsehallintotasoa, mutta aluekuntien uusista tehtävistä ja profiilista on ollut vaikea päästä sopuun.

Ennen uudistusta noin 25 prosenttia kuntasektorin henkilökunnasta työskenteli aluetasolla, nyt enää noin 9 prosenttia. Aluekuntien tärkeimmät tehtävät ovat toisen asteen koulutus, julkinen liikenne, hammashoito ja alueellinen kehittäminen. Aluekunnilla ei ole itsenäistä verotusoikeutta, mutta taloudellinen liikkumavara annettujen kehysten sisällä on laajaa.

### **Muodollisesti heikko toisen asteen itsehallinto, paljon tehtäviä (Tanska):**

Tanskan vuonna 2007 perustetut viisi aluetta (regioner) vastaavat pääosin terveys- ja sairaalapalveluista sekä joistakin aluekehittämistehtävistä. Tehtäviltään alueet ovat vahvoja. Noin 22 prosenttia kuntasektorin henkilöstöstä työskentelee alueiden palveluksessa. Muodollisilta ominaisuuksiltaan alueet ovat itsehallintotason ja valtion aluehallinnon risteytys.

Tanska on päättänyt, ettei Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirja koske alueita. Alueita johtaa suoralla kansanvaalilla valittu valtuusto. Sen sijaan alueilla ei ole yleistä toimialaa eikä itsenäistä verotusoikeutta. Alueiden toimintaa rahoi-



tetaan valtionosuuksilla ja kuntien maksuosuuksilla. Uusi aluetaso on mittauksen mukaan onnistunut hyvin terveystalouden uudistamisessa, mutta alueiden demokraattinen legitimitetti on aika ajoin ollut vaakalaudalla, viimeksi vuoden 2015 parlamenttivaalien alla.

### **Muodollisesti vahva toisen asteen itsehallinto, vähän tehtäviä (Alankomaat):**

Alankomaiden 12 provinssin muodollinen asema on erittäin vahva. Provinssien lakkauttaminen tai yhdistäminen on niiden vahvan perustuslakisuojan avulla tehty hankalaksi. Provinssien hallinto on sidottu valtion hallintoon hallituksen nimittämän kuvernöörin kautta. Tämä lisäksi provinssien valtuutetuilla on kaksoisrooli. Paitsi että he toimivat alueensa päätöksentekijöinä, he valitsevat parlamentin ylähuoneen jäsenet.

Provinssien tehtäväkenttä ja käytännön merkitys on sen sijaan melko heikko. Provinssit hoitavat lähinnä infrastruktuuri-, liikenne- ja ympäristöasioihin liittyviä tehtäviä. Tehtävien luonteen vuoksi provinssien henkilökunnan osuus julkisen sektorin henkilökunnasta on mitätön, vain noin kaksi prosenttia. Kasvavien metropolialueiden koordinoitimetarpeet ja tästä syntyneet epäviralliset yhteistyöorganisaatiot kaventavat provinssien käytännön roolia infrastruktuurista vastaavina viranomaisina.

### **Muodollisesti vahva toisen asteen itsehallinto, paljon tehtäviä (Ranska, Ruotsi):**

Ranskan paikallis- ja aluehallinto koostuu kolmesta vaaleilla valitusta tasosta: alueet (régions, 13) departementit (départements, 100) ja kunnat (communes, 36 763). Vuonna 2014 hyväksytyyn uudistukseen seurauksena ylemmän aluetason (régions) yksiköiden lukumäärä puolittui 26:sta 13:een. Tämän lisäksi perustettiin uusi välillisesti valittu ylikunnallinen taso eli metropoli Pariisiin, Lyonin ja Marseillen alueille. Näillä alueilla osa departementtien tehtävistä siirretään metropolihallinnolle.

Yleinen trendi Ranskassa on, että uusia tehtäviä on annettu alueille, departementeille ja ylikunnallisille organisaatioille, sa-

malla kun peruskuntien tehtävät ovat säilyneet melko muuttumattomina.

Ranskan monitasojärjestelmässä departementtien tärkeimmät tehtävät ovat sosiaalipoliitikka, toisen asteen koulutus sekä alueellinen tieverkko. 2000-luvun alussa tehdyn uudistuksen yhteydessä vastuu sosiaalipoliittisista tulonsiirroista keskitettiin departementtitasolle.

Departementtien osuus kolmen itsehallinnollisen tason henkilökunnasta on noin 18 prosenttia ja osuus käyttömenoista noin 34 prosenttia. Eurooppalaisessa vertailussa luvut ovat melko korkeita, mikä johtuu siitä, että eteläeurooppalaisesta mallista poiketen departementit vastaavat mittavista sosiaalipoliittisista tulonsiirroista. Vuoden 2014 uudistuksen yhteydessä departementtien yleinen toimiala palautettiin, mutta samalla niiden itsenäinen verotusoikeus kaventui. Tämän lisäksi vaalijärjestelmä uudistettiin. Uudistus sisälsi näin ollen sekä itsehallintoa lisääviä että supistavia elementtejä.

Ruotsi jakautuu 290 kuntaan ja 21 lääniin. Läänin alueella toimii demokraattisesti valittu maakärjäkunta (landsting) tai aluekunta (regionkommun). Maakärjäkuntia on ainoastaan 20, vaikka läänejä on 21, koska Gotlanti on samanaikaisesti kunta ja maakunta. Ne maakärjäkunnat, jotka ovat hakeneet ja saaneet valtiolta luvan toimia aluekehittämisviranomaisina, voivat käyttää nimitystä aluekunta (regionkommun).

Maakärjäkuntien lakisääteiset tehtävät ovat terveydenhuolto, erikoissairaanhoido, alle 20-vuotiaiden hammashoito ja julkinen liikenne. 1990-luvulla vastuu muun muassa vanhustenhuollosta ja vammaispalveluista siirrettiin maakärjäkunnilta peruskunnille. Aluekunnan statuksen saaneissa lääneissä aluekunta toimii aluekehittämisviranomaisena ja vastaa mm. alueellisen kehittämisohjelman laadinnasta.

Maakärjäkuntien käyttömenot ovat noin kolmannes koko kuntasektorin käyttömenoista. Samaten kuntasektori jakautuu suhteessa 70/30 kuntien ja maakärjäkuntien välillä. Maakärjäkunnilla on tuloverotusoikeus, mikä tekee niistä poikkeuksen eurooppalaisella tasolla. Verotulot muodostavat noin 71 prosenttia maakärjäkuntien tuloista, ja alueellisten päättäjien mahdollisuus itsenäisen päätöksentekoon on laaja.

Ruotsin hallitus nimitti kesällä 2015 kaksi selvityshenkilöä laatimaan ehdotuksen uudesta lääni- ja maakäräjäjaosta. Selvitys valmistuu vuonna 2017. Tarkoitus on, että alueiden lukumäärä olisi vuonna 2023 tuntuvasti pienempi kuin nykyinen 20. Vaikka selvitys pääosin koskee aluejakoa eikä julkisen sektorin tehtävänjakoa, tavoitteena on kuitenkin, että kaikilla maakäräjäkunnilla olisi vastaisuudessa identtiset tehtävät eli sekä palvelu- että aluekehittämistehtävät. Kysymys aluehallinnon tulevaisuudesta jakaa poliittista kenttää. Nykyhallitus tukee aluetason vahvistamista, mutta on myös vastakkaisia näkemyksiä, joiden mukaan vastuu erikoissairaanhoidosta olisi siirrettävä valtiolle.

## Taulukko 2.

Toisen asteen itsehallinnon ominaisuuksia Länsi-Euroopan yhtenäisvaltioissa.

| <b>Maa</b>              | <b>Asema perustuu perustuslakiin</b> | <b>Yleinen toimiala</b> | <b>Suora kansanvaali</b> | <b>Verotus-oikeus</b> | <b>Hoitaa taloudellisesti merkittäviä tehtäviä</b> | <b>Valvoo kuntien toimintaa</b> |
|-------------------------|--------------------------------------|-------------------------|--------------------------|-----------------------|--|---------------------------------|
| Norja fylkeskommune     | Ei                                   | Kyllä                   | Kyllä                    | Ei                    | Osittain   | Ei                              |
| Ruotsi landsting/region | Kyllä                                | Kyllä                   | Kyllä                    | Kyllä                 | Kyllä  | Ei                              |
| Tanska region           | Ei                                   | Ei                      | Kyllä                    | Ei                    | Kyllä  | Ei                              |
| Alankomaat province     | Kyllä                                | Kyllä                   | Kyllä                    | Kyllä                 | Ei   | Kyllä                           |
| Italia provincia        | Kyllä                                | Ei                      | Ei                       | Kyllä                 | Ei   | Kyllä                           |
| Kreikka peripheria      | Kyllä                                | Ei                      | Kyllä                    | Ei                    | Ei   | Ei                              |
| Ranska département      | Kyllä                                | Kyllä                   | Kyllä                    | Kyllä                 | Kyllä  | Ei                              |

## Itsehallinnon ristipaineet

Kuten edellisestä selostuksesta käy ilmi, toisen asteen itsehallinto on kehittynyt useaan eri suuntaan viime vuosikymmenenä. Joissakin maissa, kuten Ranskassa ja Ruotsissa, on tehty tai on meillä toisen asteen itsehallintoa vahvistavia toimenpiteitä. Toisaalla, kuten Italiassa ja Tanskassa, on tehty alueellisen itsehallinnon muodollista asemaa heikentäviä toimenpiteitä. Kehityssuunta on vienyt kohti yhä eriytyneempää tilannetta. Jokaisella maalla on yhä enenevässä määrin omanlaisensa aluehallinto. Suomen uudesta maakuntahallinnosta tulee näin ollen poikkeus muiden poikkeuksien joukossa.

Mallit ja järjestelmät näyttävät eriytyvän maittain. Samanaikaisesti maissa on kuitenkin yhdenmukaisia muutospaineita.

Ensimmäinen liittyy kansallisen yhtenäisyyden ja alueellisen itsehallinnon ristipaineeseen. Euroopan taloudellinen kriisi on useassa maassa johtanut mittaviin hallintouudistuksiin. Tässä arvioinnissa toisen asteen itsehallinto koetaan usein ylimääräisenä ja aluetason asemaa heikentävä uudistus poliittisena urotekona. Näin on tapahtunut muun muassa Italiassa ja Kreikassa.

Mikäli aluetasolla on vastuu kansantaloudellisesti merkittäviä tehtäviä, kansallisella tasolla on usein tarve ohjata alueiden rahankäyttöä ja toiminnan tuloksia. Tanskan vuoden 2007 aluekonstruktio tasapainoilee valtion ohjauksen ja alueellisen demokratian välimaastossa.

Toinen ristipaine liittyy metropoli- ja suurkaupunkialueiden asemaan. Kasvavien kaupunkialueiden koordinoitutarpeet eivät aina ole sovellettavissa yhteen yhtenäisen aluehallinnon kanssa. Asiaa on ratkaistu hyvin eri tavoin eri maissa. Joissakin maissa, kuten Isossa-Britanniassa ja Saksassa, aluehallinto on perusteltaan epäsymmetrinen, niin että kaupunki- ja maaseutualueilla on erilaiset hallintomallit: yksitasoinen kaupungeissa ja kaksitasoinen maaseutualueilla.

Ranskassa ja Italiassa kehityssuuntana on metropolialueiden aseman vahvistaminen niin, että uusille metropolihallinnoille on annettu departementtien ja provinssien tehtäviä. Muun muassa Alankomaissa on syntynyt kuntien väliseen yhteistyöhön perustuvia metropolitoimintoja, jotka ovat heikentäneet provinssien

roolia julkisen liikenteen ja kaavoituksen alalla. Pohjoismaissa on tehty päinvastoin.

Sekä Tanskassa että Ruotsissa aiemmin alue- ja maakäräjäkuntien toiminnan ulkopuolella olleet suurkaupungit (Kööpenhamina, Fredriksberg, Malmö, Göteborg) on 1990-luvulta lähtien liitetty osaksi yhtenäistä aluehallintoa. Ruotsin suurkaupunki-alueilla maakäräjätason vastuu julkisen sektorin toiminnasta on laajempaa kuin muualla Ruotsissa.

Kolmas ristipaine liittyy vaaleilla valitun aluetason legitimitettiin. Vaaleilla valittu päätöksentekoeelin on demokraattisen järjestelmän peruskivi. Periaatteellisella tasolla on tärkeää, että alueiden päättäjät valitaan suoralla kansanvaalilla. Suoran kansanvaalin poistaminen koetaan itsehallintoa heikentävänä toimenpiteenä, kuten Italiassa äskettäin tapahtui.

Samalla on todettava, että yleisesti ottaen Euroopassa aluevaalit koetaan toisen arvoasteen vaaleina ja vähemmän tärkeinä kuin eduskunta-, presidentti- tai kunnallisvaalit. Äänestysaktiivisuus aluevaaleissa on alhaisempaa kuin vaaleissa yleensä, ja alueiden päättäjät ovat usein tuntemattomia suurelle yleisölle. Alueellisen demokratian rakentaminen on tärkeää, mutta voi hyvin harvoin nojautua laajaan kansansuosioon.

## Kauan ja hartaasti

**M**aakuntaitsehallintoa on ajettu tuloksetta Suomeen 1800-luvun lopulta lähtien. Säätymäntiöpäivillä se kaatui ensi sijassa rahaan, mutta myös papiston ja talonpoikien poliittiseen vastustukseen. Raha on aina ollut vaikea asia. Koin Miina Riipisen kanssa melkoisen yllätyksen, kun sotien ilmoitettiin yhtäkkiä tulleen ratkaistuksi valtiosääntöissä 100-vuotiseen uneen vajonneen maakuntaitsehallintopykälän avulla. Harva muisti koko pykälää tai ainakaan ymmärsi, kuinka isoa päätöstä oltiin tekemässä. Oli miten oli, Suomen keskustassa joku on ollut todella kaukaa viisas tai sitten on kyse puolivahingosta tai mojavasta sattumasta.

Meni jokunen aika, ennen kuin valppaimmat valtiosääntötutkijat heräsivät: Juha Lavapuro ja Tuomas Ojanen kirjoittavat Perustuslakiblogissa 1.1.2016: *”Joku ilkkurinen voisi melkein väittää, että hallituksen jonkinmoisena strategisena kärkihankkeena on pukata tuotantolinjalle mahdollisimman suuri määrä mahdollisimman hankalia perustuslaillisia pirunnyrkkejä, vanginlukkoja ja muita pulmapähkinöitä – osa vieläpä sellaisia, jotka eivät ole ratkaistavissa. ... Ja kuinka ollakaan, viime vaalikaudella perustuslaillisiin ongelmiin kaatuneesta sote-uudistuksesta on hyvää vauhtia tulossa hallituksen väkkäräverstaan varsinainen työnäyte.*

*Hanketta yritetään nyt nimittäin uudestaan koplaamalla se aluehallintojärjestelmän kokonaisuudistukseen. Tätä yön pimeinä tunteina ja hallituskriisin saattelemana kyhättyä pirunnyrkkiä ei oikeastaan enää edes pitäisi kutsua sote-uudistukseksi. Kysymys on huomattavasti tätä laajakantoisemmasta ja samalla monimutkaisemmasta kokonaisuudesta.”*

Maakuntien kansalaisten oman hallinnon järjestämisestä on esitetty 1870-luvun alusta kymmeniä kertoja onnistumatta. Asia on ollut esillä säätyvaltiopäivien jälkeen Mechelinin 1906 hallitusmuotoesityksessä, K.J. Ståhlbergin kirjoittamassa 1919 HM:ssa, johon maakuntaitsehallintopykälä optiona kirjattiin ja josta se siirrettiin vuoden 2000 valtiosääntöön.

Alkuaikoina kaikki merkittävät puolueemme vasemmalta oikealle vaativat kansalaisten itsehallintoa torjumaan vallan keskitystä. Kaikki ne ovat myös unohtaneet itsehallinnon hallitusvaltaan päästyään. Asia on hämärtynyt käsitteitä ja lähtökohtia myöten niin pahasti, ettei sitä samaksi edes tunnista. Näin erityisesti 1970-luvun alussa.

Ensimmäisen Liberaalisen puolueen ohjelmassa vuonna 1880 oli selkeä tavoite kuntaa laajemmin alueen itsehallinnosta. Ohjelman valmisteli puolueen perustaja Leo Mechelin. Nuorsuomalaisen puolueen ja kansallisen edistyspuolueen ensimmäisissä ohjelmissa vuosilta 1894 ja 1918 itsehallinnon kehittäminen oli yksi perusvaatimuksista. Vallalla oli liberalismi, valtiokriittisyys, läntisen sivistyksen korostus ja yksilön oikeuksien nousu.

1900-luvun alussa ruotsinkieliset ajoivat tiukimmin maakuntaitsehallintoa, johon sisältyi hallinto, verotusoikeus, mutta myös lainkäyttö- ja lainsäädäntövaltaa. Kansallisen kokoomuspuolueen ensimmäisessä ohjelmassa vuodelta 1918 ei ylemmän asteen itsehallintoa käsitelty, mutta vuoden 1922 vaaliohjelmassa sitä vaadittiin. Myöhemmin puolue on tukenut vahvaa keskitettyä valtiovaltaa muulloin paitsi pitkänä oppositiokautenaan. SDP:llä ylemmän asteen itsehallinto on ollut esillä selvimmin kunnallispoliittisissa ohjelmissa vuosina 1926, 1952 ja 1963. Hallitukseen päästyään vuonna 1966 puolue unohti asian.

Maalaisliitto–keskustapuolue–Suomen keskustan on mielletty ajaneen pisimpään ja yhtenäisemmin maakuntaitsehallintoa. Näin ei ole. Ensimmäistä vuoden 1906 ohjelmaa ja vuosien 1932

ja 1951 ohjelmia lukuun ottamatta maakuntaitsehallinto oli puolueohjelmissa, mutta tavoite unohtui puolueen vallattua sodan jälkeen hallituspalatsit. Asia kirjattiin puoluekokouksen tavoitteisiin selvästi itsenäisenä asiana vasta 1967. Se sai varsin pian suurimman mahdollisen kolauksen omasta piiristä, ylimmältä valtiolliselta taholta. Presidentti Kekkonen esti 1) presidentin valtaoikeuksiin puuttumisen, erityisesti ulkopoliitikassa, 2) siirtymisen kohti parlamentaarista hallintajärjestelmää ja 3) HM:n mukaisen maakuntaitsehallinnon toteuttamisen. Kunnallisoikeudesta väitelleen Kekkonen vuonna 1972 Suomen Kunnallislehden 60-vuotisjuhlanumerossa (7/1972) antama kuolemantuomio oli yksiselitteinen: ”*maakuntaitsehallinnon aika on ohi, kun sitä ei oltu saatu aikaan 1920-luvulla*”.

Maakuntaitsehallinto haudattiin arvokkaassa seurassa. Kekkonen vastustamista kolmesta vallan uudelleen jaosta kaksi ensiksi mainittua on 2000-luvun valtiosäännössä toteutettu. Kekkonen varjo selittää varmaan sitä, että mikään hänen tuomionsa jälkeistä väliportaan/maakunnan uudistuksista – sen enempää toteutuneista kuin toteuttamattomistakaan – ei ansaitse maakuntaitsehallinto-käsitettä. Ne ovat olleet pieniä osittaisuudistuksia, lähtökohdiltaan vain vallan delegointia ja ylipäätään luonteeltaan jotain ihan muuta kuin kansalaisten itsehallintoa. Hallinnon sisäisessä laatikkoleikissä on milloin perustettu ja milloin lakkautettu läänejä, kuntainliittoja, kuntayhtymiä, maakuntaliittoja, ELY-keskuksia – pienemmistä laatioista puhumattakaan.

## **Onko aika ajanut ohi?**

Kyllä ja ei. Demokratian laajentamisesta ja syventämisestä ei koskaan ole aika ajanut ohi. Monesta muusta maakuntaitsehallinnon järjestämisen lähtökohdasta on. Minulle maakuntaitsehallinnossa on kysymys valtiosäännön toteuttamisesta, uudesta kansanvaltan tasosta ja konkreettisesti äänestäni maakunnan vaaleissa. Aika ei aja ohi.

Kansanvalta maakunnissa tarkoittaa vallan jakoa, ja vallasta luopuminen tuottaa aina tuskaa. Demokratian laventaminen on ylipäätään hidasta. Suomessa meni ensin 50 vuotta sen pohtimiseen, voidaanko hallitsijan (Venäjän keisari) valtaa antaa Suomen



maakuntiin, ja sitten 100 vuotta sen pohtimiseen, voidaanko itenäisen valtion valtiollista valtaa antaa keskusvallan ulkopuolelle ja voidaanko kansalaisten äänivaltaa laventaa eduskunnan ja kunnanvaltuustojen (myöhemmin EU-parlamentin ja presidentinvaaleista) aluetasolle. Ei ole voitu. Miksi nyt yhtäkkiä tähän olisi valmius?

Aivan kuten muutkin merkittävät vallan jaon uudistukset, tämä vaatii hyvän faktapohjan, rehdin ja avoimen arvopohjaisen yhteiskuntakeskustelun, selkeän analyysin ja laajapohjaisen poliittisen valmistelun. Silloin lopputuloksena voi olla vankkumaton uudistuksen kannatus.

Virkamiehenä ajattelen pelkistäen: yhteinen yleinen etu vaatii huolellista lainvalmistelua. Armeijan miehet tai yritysjohtajat puhuvat selkeän tilannekuvan ja lujan tahtotilan tärkeydestä. En tunnista maakuntaitsehallinnon valmistelussa näitä. Poliitiikan tutkija Jaakko Nousiainen kutsui suomalaista valtiollis-hallinnollista järjestelmää Kekkonen aikana ”puoliparlamentaariseksi”. Kekkoista eikä edes hänen varjoaan enää ole, mutta sote-/maakuntauudistus on muotoutumassa ”puoli-itsehallinnolliseksi”.

Vaikka laskisimme tasoa ja tyytyisimme puoli-itsehallintoon, huolena on raha. Uudistus vaatii valtavan summan veronmaksajien työllä ansaitsemaa rahaa. Oppositio, joka varsinkin uusimpien kannatuslukujen valossa ehkä kohta muuttuu kansanedustajien enemmistöksi, taitaa kokea maakuntaitsehallintouudistuksen vieraaksi, turhaksi ja ainakin kalliiksi.

Tammikuun alussa tehdyssä Ylen uutisten mielipidetiedustelussa selvä enemmistö kunnanjohtajista antaa sote-uudistukselle murska-arvion: palveluiden saatavuus heikkenee ja menot kasvavat. Ministeriöt ovat haluttomia siirtämään tehtäviään. Jos valtio on maksumies, valtion (ministeriöiden) ohjauksen ja valvonnan on oltava tiukkaa. Poliitiikan tavoitteet ovat muuttuvaisia, mutta yksi on selvä: kansalaiset eivät ole valmiita maksamaan yhtään uutta keskusvallan palatsia.

## **Mitä itsehallinto onkaan?**

Lainaan väitöskirjaani Kansalaisten itsehallinnon laajentaminen (Tampere 1986). Kansalaisten itsehallinnolla tarkoitetaan, että

tietyn alueen kansalaisille annetaan vallan käytön välineet, jotta he voisivat itse päättää omista asioistaan eli olla oman itsensä herroja. Valtiollisessa elämässä tämä tarkoittaa sitä, että riittävä osa valtiollisesta vallasta, jonka kansa on ylimmille valtioelimille luovuttanut, uskotaan alueiden kansalaisille takaisin. Oikeudellisin termein ilmaisten itsehallinto on aitoa, jos sillä on oma tarkoitus eli omat tehtävät, oma tahdonmuodostus eli omat toimielimet valtaoikeuksineen ja oma varallisuuspiiri eli oma talous.

Itsehallinnon historiaa tai tulevaisuutta ei pidä romantisoida. Raha ratkaisee. Suomalaisia, kuten muitakin kansoja, on hallittu ylhäältä tiukan keskusvallan avulla. Olen oppinut historiantutkijoilta (Heikki Ylikangas) kaksi asiaa. Ensiksikin kunnallisen itsehallinnon voi Suomessa sanoa alkaneen vasta 1800-luvun lopussa. Syynä oli valtion rahapula. Valtio sai hoidettavakseen maaseudun väestöräjähdyksen ja sen aiheuttaman köyhäinhoidon. Tehtävä oli lähes mahdoton. Veroa maksava yhteiskuntaryhmä oli tuolloin mitättömän pieni ja haluton maksamaan korotettuja veroja. Valtio ratkaisi asian siirtämällä tehtävän kunnille.

Toiseksi opin kysymään, miksi vallan hajautus aina tuppaa johtamaan vallan keskitykseen. Maakuntaitsehallinto saa demokratiana huonon alun, jos sille kasataan niitä valtion tai kunnan tehtäviä, joita ne eivät enää kykene hoitamaan tai halua hoitaa. Mutta myös, jos valtio (VM) koventaa entisestään keskusohjaustaan. Kaikkein huonoimman alun maakuntaitsehallinto saa, jos kansa ja/tai sen edustajien enemmistö ei ole halukas kustantamaan sitä.

Avaan seuraavassa luettelossa hieman niitä periaatteellisia ongelmia ja valintoja, joita maakuntaitsehallinnon rakentamisessa on ratkottava.

- 1) Valtio ja kunta. Molemmat käyttävät julkista valtaa, mutta vallan perusteet ovat erilaisia ja niiden alainen hallinto erilaista.
- 2) Kansalaisten itsehallinto ja muu julkinen valta. Kunnallinen hallinto on kansalaisten itsehallintoa, muu hallinto on ylhäältä johdettua ja keskusvallalta siirrettyä valtiollista valtakäyttöä.
- 3) Valtion hallinnon delegointi ja itsehallinto. Kun valtio siirtää tehtäviä alaspäin, ei kansalaisten itsehallinto lisäänty.

- 4) Yleishallinto ja erityishallinto. Jos tehtävät koostuvat erityistehtävistä, valta ja vastuu pirstaloituvat automaattisesti. Erityistehtävien suuri määrä tai niiden rahallinen arvo ei tilannetta ratkaisevasti muuta.
- 5) Julkinen vallankäyttö ja muu julkinen toiminta. Virkavallan virkavastuulla suorittamien ja julkisin varoin rahoitettavia valtion/kuntien tehtävien tilalle ja rinnalle on tullut uusia, yksityistä toimintaa lähentyviä hallitsemisen, hallinnon ja hallinnan muotoja. Monia tehtäviä on yhtiöitetty, rahastoitu tai ulkoistettu.
- 6) Maakunta ja muut hallinnon tasot ja alueet. Maakunta on alue, hallinnon taso, vallan käyttäjä ja hallinnon toimija.
- 7) Budjettivarat ja muut varat. Budjettivarat kerätään veroina vaurailta Etelä-Suomen alueilta, pääosin työssäkäyvältä keskiluokalta. Valtion budjetissa eduskunnan päättämiä ja valvomia varoja on ns. laventuneessa julkisessa toiminnassa yhä vähemmän. EU:n/EMU:n takia budjetin raamit on tarkassa Brysselin valvonnassa.
- 8) Rahan käytön rationaliteetti. Jokaisesta veroeurosta, joka kulkee kansantaloudessamme valtion budjetin kautta, on sitä vähemmän lopulta jäljellä, mitä monimutkaisemman portaikon / yhteisen myllyn / hallintohimmelin läpi euro kulkee. Kuntien/maakuntien löysä rahankäyttö on täysin ymmärrettävää, jos kunta/maakunta sijoittamalla yhden euron saa valtiolta toisen. Vain hölmö jättää sijoittamatta.

Nojaan taas väitöskirjaani. Valtiosäännössämme olevalla mahdollisuudella itsehallintoon kuntaa suuremmilla alueilla ei ole tarkoitettu valtion delegeoitua valtaa, vaan kansalaisten itsehallintoa suorilla vaaleilla valittujen edustajien kautta. Vallan käytön oikeutus nojaa niin suoraan kansalaisein kuin valtiosääntöömme säädettäessä oli ajateltu olevan mahdollista.

Maakuntaitsehallinto varattiin HM:ssa yleishallintotehtäviä varten, ja maakunnille ajateltiin annettavan selkeät omat tehtävät ja vastuu. Kyse oli nimenomaan julkisen vallan käytöstä, johon sisältyi myös lainsäädäntövaltaa. Aivan kuten missä tahansa yhteisössä – maailman vanhinta instituutioita eli perhettä myöten – itsellisyys on perimmiltään omista varoista kiinni. Oma verotusoikeus ja/tai yhteisesti kerättyjen verojen tietyn osuuden siir-

täminen alueiden itsenäisesti päätettäväksi on maakunnan itsehallinnon onnistumiselle välttämätön ehto.

## **Maakunta tänään**

Jos demokratia, vallan jako ja itsehallinto ovat vaikeita asioita, eikö maakunnan käsite ole kuitenkin helpompi? Ei. Maakunnilla on tarkoitettu luonnonoloista, historiallisista, kielellisistä, kulttuurisista, heimoperusteisista (nykyään puhuttaisiin geneettisistä) tai muusta ns. luonnollisista lähtökohdista muotoutuneita kyliä, pitäjää ja kuntia huomattavasti laajempia alueita. Maakunta on ollut eräänlainen vastakohta valtion ja hallitsijan – aiemmin siis Ruotsin kuninkaan tai Venäjän keisarin – käskyvallalle.

Maakunnan käsite on hämärtynyt monesta syystä. Luonnonmukaiset rajat eivät enää toimi, ja maakuntien ihmiset ovat useaan otteeseen sekoittuneet. Jopa vahvimmin vuosisatojen myötä identiteettinsä säilyttäneet savolaiset, hämäläiset, pohjalaiset ja karjalaiset ovat lähentyneet keskenään ja lienneet muihin suomalaisiin. Lähes puolen miljoonan karjalaisen kotouttaminen onnistui niin hyvin, että Karjalaa ei ole. Ruotsiin muutti melkein saman verran ihmisiä pääosin Pohjois-Karjalasta ja Pohjanmaalta.

Ylipäätään väestön lukuisat muutot kaupunkeihin työn perässä, yhteinen kieli, yhteinen korkeakoulutus, yhteneväinen uskonto, kaikille avautunut tiedonvälitys ja kansainvälistyminen ovat poistaneet loputkin ”heimopohjaiset” erot. 2000-luvulle tultaessa pääkaupunkiseutu on imenyt erityisesti nuoret kaikkialta Suomesta. Jopa viimeisen ”heimomme ja alkuperäiskansamme”, maailmanlaajuisesti ainutlaatuisen saamelaisväestön, siirtyminen Helsingin seudulle on tosiasia.

Suomessa ei ole ollut väliportaassa yleistä hallintoelintä sen jälkeen, kun valtion lääninhallitukset lakkautettiin. Läänien ja lääninhallitusten lakkauttamisen jälkeen valtio on tarvinnut niiden tilalle lukuisia keskuksia ja virastoja mitä kummallisempia erityistehtäviä varten. ELY-keskukset (joiden alkuperää ja tarkoitusta en valitettavasti ehtinyt ennen lakkautusta ymmärtää) ovat näistä isoimmat. Kuntien tehtäviä ylemmällä tasolla hoitivat ensin pitkään sadat kuntainliitot ja sittemmin kuntayhtymät, joita on nykyään 136 – kaikki erityistehtäviä varten.

Jos jotakin järjestäytyneistä alkuperäisistä maakuntakäsitteistä on jäljellä, se on vaatimus sen riittävästä koosta. Voidaan sanoa, että jokainen maakuntahallinnon valmisteluvaihe on esittänyt eri luvun maakunnista. Keskustan oma vahva alue eli Pohjanmaa on kauan pitänyt kiinni siitä, että pohjanmaalaisilla maakuntia pitää olla kolme. Yleensä maakuntien luku on vaihdellut 20–30 välillä. Tämä kuvaa maakuntaitsehallinnon valmistelun ”nikkarointiluonnetta”, sattumanvaraisuutta.

Viimeisin kansalaisille ymmärrettävä kuva historiallisista maantieteellisistä maakunnista löytyy Suomen valtiollisesta vaakunasta, jossa on yhdeksän maakuntaruusuketta. Jollain lailla tänä päivänä ymmärrettäviä maakuntia voi olla mielestäni 5–7. Sipilän hallituksen vuoden 2015 lopussa päättämät 18+x maakuntaa ovat niin kaukana luonnollisista maakunnista ja niin laskekennallisia, että niille tulisi antaa uusi oma nimi.

Jos minä Miina Riipisen kanssa petyimme edellisessä demokration lavennuksessa eli presidentin valitsemisessa suoraan äänellämme (presidentiltä riisuttiin valta), tiedonmuruset maakuntaitsehallinnon valmistelusta viittaavat samaan lopputulemaan. Jotenkin kuulostaa tutulta, kun niin valtio kuin kunnat haluavat päästä ongelmistaan eroon.

Yhtenä päivänä uutisista kuulee, että valtion työvoimahallinnosta/ELY-keskuksilta siirretään pitkäaikaistyöttömät maakuntaitsehallinnolle. Toisena päivänä kuulee, että Etelä-Karjalan kunnat, maakuntaliitto, yritykset ja valtio (ainakin välillisesti Finavian kautta) ovat sopimassa, että Lappeenrannan lentokenttä siirtyy maakunnalle. Ymmärrän, että hallitus valtion rahapulassa haluaa eroon 100 000–200 000 pitkäaikaistyöttömästä. Kunnat haluaisivat oman asunnon takia paikalleen jäävien työttömien tilalle uusia asukkaita. Valtion lentoyhtiö haluaa eroon kannattamattomista maaseudun lentokentistä. Mutta sitä en ymmärrä, miten maakuntaitsehallinnolla työpaikat syntyvät tai lentokentistä tulee kannattavia? Saattaa olla, että monen mutkan takaa meidät Miinan kanssa vain ”osallistetaan” veronmaksajina. Vai voiko olla kyse aidosta maakuntaitsehallinnosta valtaoikeuksiin ja vastuineen?

## **Kansalaisten itsehallinto on edelleen tärkeää**

Jos maakuntaitsehallinnon toteutus on vaikeaa, ei se poista itsehallinnon tärkeyttä. Seuraavassa muutama peruste tälle.

**Demokratia.** 1906 eduskuntauudistuksen jälkeen edustukselliseen demokratiaamme ei ole kansalaisille suotu juuri uutta, vaikka suomalaisten vauraus ja koulutustaso ovat nousseet ollenaisesti. 1970-luvulla puhuttiin vielä maakuntaitsehallinnon lisäksi sellaisista demokratian uusista muodoista kuin työpaikkademokratia tai yliopisto- ja kouludemokratia. Kaikki unohtuivat 1980-luvulla. Keskusvallan koneiston hionta oli tärkeämpää, ja siihen keskittyivät myös perustuslain uudistajat. Ainoa uusi elementti demokratiaamme on ollut kansalaisten oikeus valita presidentti suorilla vaaleilla.

**Vallanjako.** On aina turvallisempaa, jos valtaa jaetaan. Varsinkin kun on kysymys julkisesta vallasta. 2010-luvulla olemme havainneet, että EU:n sisällä ja sen tärkeillä alueilla, kuten Unkarissa ja Puolassa, ollaan ajautumassa keskitetyn vallan kautta vaarallisen kauaksi demokratiasta.

**Rationaalinen hallinto.** Ei ole järkevää, että valtio toimii yhtenä isona alueena ja kunnat satoina pieninä. Näin isossa maassa jotakin on oltava välissä, ellei lähdetä siitä, että väestö siirtyy/siirretään muutaman ison kaupungin ympärille.

**Ulkopoliittiset syyt.** Nostan ulkopoliitiikan esille, kun sitä ei nyt yleensä yhdistetä maakuntaitsehallintoon. Ulkopoliitiikka ei ole kysymys vain sodasta ja rauhasta, vaan myös siitä, miten me sijoitamme itsemme kansainvälisessä kentässä ja miten meidät sijoitetaan. Varsinkin pienten maiden on syytä olla tarkkana, missä joukoissa kulloinkin seisotaan ja mitä lippua heilutetaan.

Suomi liittyi Euroopan neuvoston täysjäseneksi vuonna 1989. Ei ollut erityisen mairittelevaa, kun vasta diktatuurista irtautuneiden Kreikan ja Portugalin ohella Suomi oli Euroopan ainoa maa, jossa väliasteessa ei ole kansalaisten vaaleilla valitsemaa demokraattista hallintoa. Mittareita on monenlaisia. Toki hyvin tiedämme, että monessa isossa demokratiassa (Ranska) on ollut aina erittäin keskitetty valtiollisen vallan järjestelmä ja kunnallinen/paikallinen itsehallinto Suomeen nähden varsin vaatimatonta.

**Henkilökohtaiset itsekkäät lähtökohdat.** Kukaan ei ainakaan tietoisesti valitse vähäpätöistä väitöskirjan kohdetta. Jokaiselle

väitöskirjan tekijälle väitöksen aihe on tärkeä, ja se säilyy tärkeänä koko elämän. Näin myös minun kohdallani. Väitöskirjan teko alkoi 1980-luvun alussa sattuman kautta suutuspäissä. Aiheen valitsin uteliaisuudesta. Mitä kummaa on siinä HM:n pykälässä, joka ainokaisena on toteuttamatta? Valtiosäännöt ovat kaikissa maissa vakavia – ellei haudanvakavia – asioita, eikä sinne pykälää turhaan kirjoitella. Ei siis ihme, että heräsin puolustamaan hiljaiseloon vaipunutta maakuntaitsehallintoa 1990-luvun lopulla, kun Seppo Tiitisen (huom. keskusta) valtiosääntöryhmä aikoi poistaa sen valtiosäännöstä teknisenä tarkistuksena. Nikulan perustuslakikomitea tuli asiaa tarkemmin harkittuaan pykälän säilyttämisen kannalle. Lausuntokierroksella vain Lakimiesyhdistys nousi vastustamaan pykälän poistoa HM:sta.

Oikein positiivisesti tulevaisuusajattelun virittämänä näin ja näen tässä jopa uudenlaisen demokratian siemenen. Ehkäpä juristien valtakunnassa joku arkkikonservatiivi perustuslakijuristi huomasi, että tällä ”teknisellä valtiosäännön siistinnällä” hukattaisiin avaimet uudenlaiseen demokratiaan. Onhan nimittäin niin, että monenlaista yksilö- tai pienryhmätason hyvää tarkoitettavaa pehmouudistusta voidaan lähidemokratian, kansalaisyhteiskunnan, osallistumisen, osallisuuden ja joukkoistamisen lipun alla touhuta. Maakuntaitsehallinnossa on sen sijaan kysymys kovasta vallan käytöstä ja sen jaosta.

Miksi valita vain passiivisen kuultavan, lausunnonantajan, seuraajan, myötävaikuttajan tai osallistujan rooli, kun valtiosäännössä on annettu päättäjän asema? Mahdollisuus valtaan ja vastuuseen maakunnissa – tulevaisuudessa.

Lukijasta on saattanut tuntua, että olen pessimisti ja kyynikko. En ole. Ensinnäkin olen väitöskirjani teon jälkeen 25 vuotta ollut etuoikeutettu tekemään töitä eduskunnassa virkamiehenä demokratian eteen sen optimistisemmässä ja tulevaisuuteen kurotavassa valiokunnassa. Toiseksi väitöskirjani kohde on edelleen hieno ison demokratian asia, aivan liian hieno pilattavaksi. Kolmanneksi maailma – mukaan lukien valta – voi aina saada uuden suunnan myös yhtäkkiä, sattuman kautta ja ilman minkäänmoista suunnittelua. Elämä on.

P.S. Valtioneuvoston linjauksessa käytetään aivan oikein käsitettä maakuntahallinto. Koko itsehallinto on käsitteenä ja tavoit-

teena häipynyt taka-alalle, johonkin tulevaisuuteen. Kysymys on perimmiltään vain valtion maksamista, ohjaamista ja valvomista sosiaali- ja terveyshallinnon tehtävistä, jotka se delegoi alaspäin maakuntiin. Aivan kuten aikanaan lääninhallitusten kohdalla, samaan hallinnon tasoon kootaan joitain muitakin julkisia tehtäviä. Se, että sosiaali- ja terveystoimen palvelut yhtiötetään, joltanee melko varmalla todennäköisyydellä näiden palvelujen yksityistämiseen kuten muillakin aloilla (alkaen aikanaan valtion siivouspalveluista ja autokatsastuksesta).



## Omia teitä maakuntiin

**I**han ensimmäiseksi haluan onnitella niitä, jotka keksivät asettaa hallituksen soite-sovun ehdoksi 18 itsehallintoaluetta. Luku kertoo yksiselitteisesti, että kyse on maakunnista ja niiden itsehallinnosta. Yhdellä numerolla ja parilla lauseella pystyttiin asettamaan perustavoitteet ja ohittamaan alkuriidat. Ensimmäistä kertaa on päästy näin pitkälle hallituksen tasolla.

Seuraavat askeleet eivät enää olleetkaan yhtä onnistuneita. Vauhti on ollut kova, mutta suunta huono. Vastassa on seinä, ellei kurssia tarkisteta.

Maakuntien asema Suomen politiikassa ja hallinnossa on vaatimaton. Se ei alkuunkaan vastaa maakuntatason merkitystä suomalaisten jokapäiväisessä elämässä. Jokaisen maakunnan mahdollisuuksia rakentaa omaa tulevaisuutta pitäisi vahvistaa. Siihen tarvitaan poliittista, taloudellista ja oikeudellista itsenäistymistä.

Maakuntien oman poliittisen toimintakyvyn vahvistamisen sijasta hallitus on kuitenkin ryhtynyt askaroimaan maakunnista aluehallinnon rutiinitehtävien roskapankkeja. Alueviranomaisilta kerättyjen sekalaisten hartiatöiden listaa tulisivat täydentämään sairaaloiden ja muiden sosiaali- ja terveydenhoidon laitosten lukemattomat yksityiskohdat. Maakunnan kehittämiseen ei taatusti sen jälkeen enää riitä panoksia.

Maakuntien itsehallinnosta tulisi Ruotsin tapaan pelkkää sairaalalaitoksen ja muutamien muiden alueellisten tehtävien käytännön hallinnointia. Poliitikkojen päätöksenteossa keskipisteeseen nousisivat strategisten näkökohtien sijasta sairaalapyökin pesu-urakoiden ja maanteiden aurasohjelmien tapaiset kysymykset. Ne ovat tärkeitä nekin, mutta juuri sellaisia varten palkataan laitoksiin ammatti-ihmisiä.

Todennäköisesti Suomessa ei päästä kuitenkaan edes niin pitkälle. Hanke tukehtuu valmistelun monimutkaisuuteen. Päätettäväksi tulee liian monta pientä käytännön yksityiskohtaa, hankalia lainmuutoksia, takkuisia henkilöjärjestelyjä, toimipaikkaongelmia ja poliittisia kiistoja.

Kunnat kilpailevat toiminnoista, ammattijärjestöt vahtivat intressejään, puolueet hamuavat vaikutusvaltaa. ELY- ja AVI-virkamiehet puolustavat työpaikkojaan ja suurten kaupunkien johtoporras valta-asemiaan. Koko paketti on aivan liian suuri pysyäkseen koossa. Eteenpäin mentäessä tulee vastaan yhä uusia esteitä kuin tietokonepeleissä. Kun yhdestä selviytyy, kimppuun käy entistä ärhäkämpä monsteri. Lopulta matka katkeaa.

Hallituksen maakuntahanke näyttää ajautuvan juuri niihin virheisiin, joista olen varoitellut pamfletissani ”*Idea maakunnasta*” (Kunnallisan alan kehittämissäätöön Polemia-sarja nro 33/1999). Kirjan ilmestymisestä on jo kotvasen aikaa, mutta asiat eivät ole muuttuneet.

En ole vielä päässyt perille siitä, millainen Sipilän hallituksen maakuntaitsehallinto täsmälliseltä hahmoltaan olisi – ehkä sellaista ei vielä olekaan – mutta otaksun, että hankkeeseen vihkiytyneiden ajatuksissa siintele perinteisen kunnan näköinen laitos, joka toimii maakunnan kokoisella alueella. Sillä on vaaleilla valittu valtuusto ja muut kunnan toimielimet. Se olisi juuri sellainen ”ylemmänasteinen itsehallintokunta”, joka syntyi muihin Pohjoismaihin kuntalaitoksen aisapariksi 1800-luvun puolivälissä, mutta ei Suomen suuriruhtinaskuntaan erinäisistä syistä.

Pohjoismaista kuntaa muistuttavan maakuntaitsehallinnon mallin aika meni Suomessa kuitenkin ohi viimeistään 1960-luvulla. Sen istuttaminen nettiaikakauden olosuhteisiin ei enää onnistu. ”Aluehallinto” ei mahdu enää kuvioihin. Sen sijaan maakuntiin kaivattaisiin alhaalta päin lähtevää yhteistyötä, voimien

kokoamista ja omaehtoista kehittämistä. Siihen olen yrittänyt kehittää työkaluja tuossa ”Idea maakunnasta” -kirjasessa.

Hallituksen pelinavaus maakunnallisuuden suuntaan on joka tapauksessa ansiokas ja ansaitsee jatkoa. Sen pohjalta on edettävissä muutama tärkeä askel lisää, kunhan mennään oikean suuntaan. Maakunnat on täsmennettävä ja niiden asemaa vahvistettava. Jokaiselle maakunnalle on kehiteltävä oma itsehallinnon suunnitelmansa.

Avainasia on maakuntien yksilöllisyyden ja erilaisuuden tunnustaminen. Itsehallintoa tarvitaan, koska jokaisen maakunnan pitää voida tehdä parhaansa oman kehityksensä hyväksi.

## **Joustavat maakuntarajat**

Vaikka itsehallintoalueiden lukumäärä olisikin 18, maakuntajako ei ole sellaisenaan valmis. Lukumääränkään ei tarvitse vielä olla lopullinen. Maakuntia kun voidaan tietyin perustein katsoa olevan vain 17 tai peräti 23, perusteluiden mukaan. Tarjolla on useampiakin indikaattoreita, joilla voidaan hakea johdatusta vaihtoehtoihin.

Yhdeksi osviitaksi kannattaa ottaa ”vanhat” 1920-luvulla aatteellisina yhdistyksinä syntyneet maakuntaliitot, jotka kyseenalaisella tavalla lakkautettiin poliittisilla päätöksillä neljännesvuosisata sitten. Maakuntaliittoa perustettiin ja niihin liitettiin, kun maakunta tunnettiin omaksi.

Erinomainen indikaattori ovat maakuntalehtien levikkialueet. Lehti kertoo, minkä alueen elämässä ollaan mukana. Maakuntalehti postilaatikossa osoittaa maakuntarajat kylän ja jopa savun tarkkuudella. Jos lehtiä on laatikossa useampia, se kertoo, etteivät rajatkaan ole yksiselitteiset.

Kun maakuntien organisoituminen on saanut erityistä potkua sotesta, yhdeksi indikaattoriksi voidaan valita nykyiset keskussairaalat. Oman keskussairaalan puuhaaminen ja kuntainliiton perustaminen oli samalla osoitus yhteistyötahdosta ja yhteenkuuluvuudesta.

Seutukaavoitukseksi kutsuttu maakuntatason aluesuunnittelu järjestäytyi aluksi omista alueellisista tarpeista lähtien. Vaikka maakuntien liittoihin sulautuneista seutukaavaliitoista tulikin

valtion viranomaisten ohjailemaa toimintaa, niiden alkuperäisen aluejaon perusteella voidaan tehdä mielenkiintoisia havaintoja aluejaosta esimerkiksi Uudenmaan osalta.

Tarvittaessa voidaan vielä poimia laaja joukko muita maakunnallisia yhteisöjä, yrityksiä ja järjestöjä, pankeista osuuskauppoihin ja nuorisoseuroista urheilupiireihin. Niistä voidaan vähintäänkin vetää se johtopäätös, että maakunnan tasoinen kokonaisuus on mitä erilaisimmissa asioissa olemassa ja käytännön elämässä tärkeä.

”Vanhoja” suomenkielisiä maakuntaliittoja oli 17, mutta hallituksen ilmoittama lukumäärä on 18. Mistä ero?

Se löytyy Etelä-Pohjanmaalta. Seinäjoki ja Vaasa ympäristöineen eivät enää 1990-luvulla sopineetkaan samaan maakuntaan kuten ennen. Kaupunkien kilpailuasetelman ohella perimmäisenä syynä taisi olla kielipolitiikka.

”Vanhojen” maakuntaliittojen aikana suomenkielisten liittojen rinnalla toimi kaksi kulttuuripainotteista ruotsinkielistä maakuntaliittoa, Nylands svenska landskapsförbund ja Svenska Österbottens landskapsförbund. Myös Varsinais-Suomen maakuntaliitossa oli erikseen ruotsinkielistä toimintaa.

Kannattaisikin miettiä vastaavan tapaista mahdollisuutta organisoitua tietyissä asioissa itsehallinnollisiin ruotsinkielisiin ”rinnakkaismaakuntiin”, jopa yli maakuntarajojen. Silloin syntyisivät helpommin oikeat kokonaisuudet oikeisiin tarpeisiin. Liikenneoloja, yritystoimintaa tai ympäristöhoitoa kannattaa edistää koko porukalla, ilman kielirajoja. Koulu- ja kulttuuriasioissa intressit voivat olla toisenlaiset.

Pohjanmaan maakuntien nykyinen hämäävä nimisekoilukin saattaisi näin poistua päiväjärjestyksestä. Jos kerran Kotka ja Kouvola sopivat yhteen maakuntaan, luulisi Vaasan ja Seinäjoenkin siihen pystyvän.

Itä-Savolla eli Savonlinnalla ympäristöineen ja Länsi-Pohjalla eli Kemi-Tornio-alueella on oma keskussairaala, maakuntalehti ja monenlaisia muita maakunnan piirteitä. Ne eivät kuitenkaan ole järjestäytyneet maakunniksi, eikä niitä noteerata hallituksen suunnitelmissa. Syynä lienee väkiluvun ja resurssien epäilty rajallisuus.

Keskushallinnon viranomaiset näkisivät mielellään vain symmetrisiä, samankokoisia ja muutenkin toistensa kaltaisia hallin-

toalueita. Väkiluku on kuitenkin kyseenalainen mittari maakunnan olemassaololle ja toimintakyvylle. On suuria maakuntia ja pieniä maakuntia, ihan niin kuin on suuria ja pieniä maita. Se on olosuhteista johtuva realiteetti.

Pieni koko ei sellaisenaan ole menestymisen este. Sen osoittaa 25 000 asukkaan Ahvenanmaa, joka on monessa suhteessa Suomen ykkönen. Liechtensteinin ruhtinaskunnan väkiluku on vain 37 000. Silti se on itsenäinen valtio, yksi maailman vauraimmista.

En suinkaan ole värväämässä Suomen ”melkein maakuntia” tavoittelemaan maakunnan statusta. Jos ne itse haluavat ottaa vastuun, siihen ei kuitenkaan saisi asettaa ylhäältä estettä. Maakunnan olemassaoloa ei päätetä Helsingin virastoissa vaan paikan päällä.

Uusimaa on puolentoista miljoonan väestöstään huolimatta luonnollisen kehityksen aikaansaama maakunta, jossa tarvitaan myös koko Uudenmaan kattavaa maakunnallista yhteistyötä. Monella alalla se kuitenkin tosiasiaa jakautuu toiminnallisesti useampiin osiin. Lisäksi Helsingin suuri paino tekee jakamattomasta Uudestamaasta demokratian kannalta vinoutuneen aluepohjan.

Tarvitaan siis sekä Uudenmaan säilyttämistä tietyissä asioissa kokonaisuutena että sen jakamista osiin. Osviittaa voidaan hakea seutukaavoituksen ajoilta. Silloin Uusimaa jakautui neljään seutukaava-alueeseen. Koko joukko kuului samaan Uudenmaan maakuntaliittoon, kaksikieliset kunnat vielä ruotsinkieliseen rinnakkaisliittoonkin.

Mahdollisuus olla samanaikaisesti suuri ja pieni saavutetaan soveltamalla federalismin periaatteita maakuntatasolle. Uudenmaan nykyoloihin sovitettut ”perusmaakunnat” voisivat yleisen toimivallan periaatteella hoitaa omat luontevat tehtävänsä. Ne voisivat myös toimia omina vaalipiireinään politiikassa, mistä koko Suomi hyötyisi. Uusimaa olisi ”liittomaakunta”, jonka toimivalta rajoittuisi liittovaltion tapaan erikseen sovittuihin asioihin.

Ajatustapa, jonka mukaan viranomaisella pitää olla hallitsijan määräämä toimialue ja virkamiehellä täsmällisesti määrätyt tehtävät, on peräisin preussilaisesta virkavaltiosta. Kun lähdetään rakentamaan itsehallintoa alhaalta kansalaisista päin, kysymys on yhteistyöstä, ei vallankäytöstä ja sen rajoista. Yhdistävä kritee-

ri on virka-alueen sijasta kuuluminen samaan yhteisöön. Keski-ikäisessä kaupungissa päätösvalta ei tullut kaupungin rajojen vaan porvarisoikeuksien perusteella. Sama ajatustapa on yhä anglosaksisessa oikeuskulttuurissa, jossa äänestäjäksi pitää rekisteröityä.

Maakuntien rajojen vetäminen yksioikoisesti kuntarajojen mukaan jättää monta riidan paikkaa. Merkityksettömältä tuntuva rajariita voi muuttua elämää suuremmaksi asiaksi ja jumittaa koko systeemin. Maakuntien ydinseudut ovat selvä tapaus, mutta niiden raja-alueilla käytännön elämän tarpeet ja palvelut vetävät ihmisiä eri suuntiin. Parikkalassa ollaan henkisesti eteläkarjalaisia, mutta sairaalassa käytäisiin kätevämmiin Savonlinnassa. Perikymenlaaksolainen Iitti hakee jopa maakunnan vaihtoa Päijät-Hämeeseen, kun Lahden palvelut ovat lähempänä. Useasti veto-voima ei noudata edes kuntarajoja, vaan tietyistä kylistä on totuttu asioimaan eri suunnassa kuin toisista.

Raja onkin aina joltakin kannalta väärässä paikassa. Ongelma ei poistu, ellei ihmisten oma valinnanvapaus hakea tarvitsemansa palvelut laajene yli hallinnollisten ja muiden keinotekoisien rajojen. Karttapohjainen ”sairaanhoidopiirijattelu” on väärä ajatustapa.

Riitely sote-alueiden lukumäärästä on muutenkin täysin turhaa. Lopputulos on huono, olipa alueita 5, 15 tai 25. Ratkaisun toisi vasta siirtyminen hallintorajoista riippumattomaan vakuutusperusteiseen terveydenhoitoon, jossa rahoitus tulee palvelun tarvitsijalle itselleen. Eurooppalaisia esikuvia kyllä löytyy, mutta niitä ei ole haluttu Suomessa edes tutkia.

Maakuntien osalta voitaisiin lähteä uusille urille ja pehmentää radikaalisti preussilaisen virkavaltion perinteisiä hallintorajoja. Maakuntien rajat voisivat olla joustavia ja asiakohtaisia, ihmisten tarpeita ja todellisia oloja vastaavia. Jäsenyys yhdessä maakunnassa ei saisi sulkea pois muita tarpeellisia vaihtoehtoja.

Vaalidemokratia vaatii tarkan tiedon siitä, minkä maakunnan vaaleissa kukin saa äänestää. Täsmällisyys saavutetaan, kun edellytetään äänestäjän rekisteröityvän siihen vaalipiiriin, jonka asioihin hän haluaa vaikuttaa. Samalla periaatteella voitaisiin hoitaa pois päiväjärjestyksestä myös esimerkiksi kuntatason ikuisuusongelma, kesämökkiläisten oikea asuinpaikka.

## Omat suunnitelmat omin voimin

Hallituksen mielestä maakuntaa tarvitaan ennen kaikkea sote-uudistukseen. Se on jopa osannut täsmentää haluavansa siihen tarkoitukseen nimenomaan 15 sote-alueita.

Toinen asia, johon maakuntien itsehallintoa ilmoitetaan tarvittavan, on ELY-keskusten ja muiden valtion aluehallinnon tehtävien siirtäminen alueille itselleen. Siirrettävien tehtävien määrittäjäksi asetettiin jo oma selvitysmieskin, nokkela pykälänikkari Lauri Tarasti.

Minun mielestäni juuri näihin tehtäviin maakuntien itsehallinto ei ole lainkaan tarpeellinen. Maakunnat tarvitsevat kyllä itsehallinnon, mutta muista syistä kuin lakisäätteisten hallintomyllyjen pyörittämiseksi pikkuisen uudella tavalla.

Maakunnan tieverkko ja liikenneolot, ympäristö, yritystoiminta ja alueelliset kulttuurilaitokset ovat kyllä esimerkkejä juuri sellaisista aihepiireistä, jotka luontevasti kuuluisivat maakuntien vastuualueisiin. Vastuu on niille kyllä aikanaan siirrettävä, mutta niiden omilla ehdoilla ja omien suunnitelmien mukaisesti.

Maakuntatasolla tarvitaan ensimmäiseksi poliittisen järjestelmän täydellinen uudistus. Koko ajatustapa pitää uudistaa kansanvallan ja subsidiariteettiperiaatteen edellyttämällä tavalla. Itsehallinnolliset maakuntayhteisöt on rakennettava kansalaisista lähtien.

Maakunnan itsehallintoon kuuluu oleellisena osana, että se voi itse merkittävästi vaikuttaa maakuntaa koskevien uudistusten sisältöön ja toimeenpanoon. Suomen maakunnat joutuvat nyt kuitenkin odottamaan sivullisina, mitä tuleman pitää. ”Helsingissä hakataan, tänne lastut lentelevät” pitää edelleen paikkansa.

Espanjasta ei ole totuttu ottamaan meille mallia, mutta tässä asiassa kannattaisi. Siellä pantiin pystyyn Francon aikakauden jälkeen demokratian vakauttamiseksi ja alueellisten kehitysvoimien vapauttamiseksi Euroopan modernein maakuntaitsehallinto. Maakunnilla itsellään oli ratkaiseva sananvalta niin maakuntajakoon, maakunnan tehtäviin kuin hankkeen etenemiseen ja aikatauluunkin nähden. Lopputulos hioutui kussakin maakunnassa täysin yksilöllisesti. Maakunnille kirjoitettiin jokaiselle oma perustuslakinsa.

Espanjan maakunnallinen järjestäytymisprosessi vei aikaa noin 10 vuotta. Siinä on hieman vertailukohtaa Suomen hallitukselle ja sen kvartaalitalouden määrääaikoihin tottuneelle pääministerille. Demokratian perusrakenteita ei voi kestäväällä tavalla uudistaa parin kuukauden selvitysprojekteilla. Ratkaisujen on kypsyttävä rauhassa laajapohjaisen keskustelun tuloksena.

Maakunnat eli ”comunidades autonomas” ovat Espanjassa selkeästi poliittinen ja strateginen yhteisötaso. Sellaiseksi Suomenkin maakuntien pitäisi tulla. Ensimmäinen tehtävä silloin on oman järjestäytymisen ja toiminnan suunnittelu. Vasta sen jälkeen ollaan kypsiä aloittamaan konkreettiset työt.

Hallituksen yritys siirtää maakuntien hoidettavaksi ensimmäiseksi sekalainen kokoelma suoritustason tehtäviä valtiolta ja kunnilta, vieläpä suurella kiireellä, on väärä tapa lähteä liikkeelle. Se tekee maakunnista pelkkiä rutiinien pyörittäjiä, ei suinkaan alueellisia kehittäjiä, mitä niistä hallituksen itsensäkin mukaan pitäisi tulla. Paljolti ei olisi kysymys uudistuksesta ollenkaan, pelkästään isännän vaihtumisesta.

Nyt ei itse asiassa ole vielä edes oikea aika ottaa lopullista kantaa maakuntien tehtäviin. Ensin olisi saatava kunkin maakunnan oma ehdotus siitä, mitä asioita ja millä aikataululla se haluaisi ottaa vastuulleen. Näkemykset ja valmiudet poikkeavat eri puolilla maata varmasti toisistaan. Kiireellisin tehtävä olisi siten sen prosessin saaminen käyntiin, jonka kautta maakuntien omat näkemykset saadaan esiin ja ehdotukset valmistelluiksi.

Monta hankalaa ongelmaa voidaan samalla siirtää tuonnemmaksi ja ehkä välttää kokonaankin. Jos heti alkajaisiksi jouduttaisiin laatimaan vaalilakeja ja muuttamaan verojärjestelmää, ajautetaan ihan varmasti ylivoimaisiin vaikeuksiin. Yksilöllisellä aikataululla etenevä maakuntakohtainen valmistelu antaa lisää miettimisaikaa vaikeille ja monimutkaisille asioille.

Mitä erityisesti sote-hankeeseen tulee, se pitäisi irrottaa maakuntaudistuksesta ihan omaksi asiakseen. Maakuntia ei tarvita sairaalalaitoksen ylläpitäjäksi. Terveystieteiden kehittämistarpeet hoitaa pidemmällä tähtäyksellä parhaiten kuntoon hallintorajoista riippumaton vakuutusperusteinen terveydenhoitojärjestelmä.



Uuden järjestelmän valmistelu vie luonnollisesti aikansa. Päälle kaatuvaa terveyst katastrofia ei onneksi ole vielä näköpiirissä, mutta väliaikaista apua kyllä varmasti tarvitaan. Ensihoidoksi akuuteista säästöpainesta ja koordinaatiotarpeista selviämiseen riittää perusterveydenhoidon, erikoissairaanhoidon ja niihin luontevasti yhdistyvien sote-asioiden kokoaminen yhteen sairaanhoitopiireittäin toimintakykynsä jo osoittaneella ns. Eksoten mallilla. Toimitusjohtaja Pentti Itkonen voi antaa siihen tarvittavat neuvot kollegoilleen.

Suomessa on monta maakuntaa, jotka ovat valmiita aloittamaan itsehallintonsa rakentamisen heti, kunhan vihreää valoa vilautetaan. Tai näin ainakin oli ennen viime vuosien monia laajoja kuntaliitoksia, joilla kyllä on jo pahoin rapautettu rakentavan yhteistyön edellytyksiä maakuntien keskuskaupunkien ja niiden ympäristön kesken.

On myös sellaisia maakuntia, ennen kaikkea Uusimaa, jossa yhteisestä linjasta sopiminen on ymmärrettävistä syistä työn ja tuskan takana. Hitaammat älkööt kuitenkaan viivyttäkö niitä, joilla omat tavoitteet ovat heti selvillä.

## **Mitä nyt?**

Hallituksen itse itselleen varomattomasti asettamia sote- ja muita määräaikoja alkaa kaatua nopeassa tahdissa päälle. Hyvät neuvot ovat aika pian tarpeen. Tässä on vielä yhteenvetoa edellä olevasta muistilistaksi.

Sote-hanke tulisi siis irrottaa ensi tilassa maakuntien itsehallintohankkeesta etenemään omaa tahtiaan. Se kävisi sopivasti samassa yhteydessä, kun hallitus alkukesästä kuittaa vastaanottaneensa alivaltiosihteeri Tuomas Pöystin raportin. Sote-valmistelua jatkettaisiin sen jälkeen kahdella linjalla. Eksote-malli laajennettaisiin nykyisen systeemin ensihoitona välittömästi koko maahan. Samalla käynnistettäisiin vakuutus pohjaisen terveydenhuollon suunnittelu uusinta kansainvälistä tietoa hyväksi käyttäen.

Maakuntajako on viimeisteltävä ja vahvistettava ensi tilassa. Julistus maakuntien tulevan itsehallinnollisen aseman periaatteista sopisi hyvin sen johdannoksi ja tarkoituksena varmentukseksi.

Jokaisessa maakunnassa ryhdytään itse valmistelemaan omaa itsehallinto-ohjelmaa aikatauluineen, tehtäväluonnoksineen ja toimielimineen. Maakuntien liitot voisivat toimia oman maakuntansa valmistelun sihteeristönä. Mukaan valmistelutyöhön on koottava laajapohjaisesti kaikki maakunnan pätevimmat voimat, niin kunnallisväki ja viranomaiset kuin myös eri alojen maakunnalliset järjestöt ja muut epäpoliittiset toimijat. Maakunnista ei saa tulla poliitikkojen yksityisasiaa.

Mahdollisten vaalien aika tulee vasta myöhemmin. Ne eivät siten sekoita seuraavia kuntavaaleja. Maakuntaohjelmien valmisteluun ei vaadita suuria rahoja. Maakuntien itsehallinnon rahoitus mahdollisine verotuksineen on vasta myöhempien aikojen kysymys.

Maakuntakohtaisen valmistelun lähdettyä käyntiin hallitus voi rauhoittaa johtamaan orkesteria ja pitämään huolta siitä, että järjestelmästä tulee kokonaisuutena valtakunnallisesti yhteensopiva. On huomattava, että se tarkoittaa vain yhteensopivuutta, ei yhdenmukaisuutta.

Ministeriöiden ja eduskuntaryhmien tasolla olisi aiheellista viimeinkin paneutua sellaisiin maakuntien itsehallinnon tietolähteisiin, jotka toistaiseksi näyttävät kokonaan unohtuneen. Niitä ovat ennen kaikkea Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja, jonka periaatteita soveltuvin osin on tarkoitettu noudatettavaksi myös maakuntatasolla, sekä Euroopan neuvoston erikseen maakunnallisesta itsehallinnosta antamat useat suositukset.

Ja onpa käytettävissä pitkälti kehitelty kotimainenkin malli, joka kannattaisi nyt kaivaa arkistoista esille, eli Maakuntaliittojen keskusliiton 15.10.1986 eduskuntaryhmille luovuttama suunnitelma ”Maakuntien oman hallinnon päälinjat”. Esityksellä oli aikanaan jo eduskunnassa vankkaa kannatusta. Se kuitenkin jyrättiin unohduksiin puoluepamppujen tehdessä 1980–1990-lukujen taitteessa kauppojaan, jotka johtivat Kuntaliiton perustamiseen ja nyt tiensä päähän tulleen suurkuntapolitiikan aikaan. Maakuntaliittojen keskusliittoakaan ei sen takia enää ole olemassa, mutta paperit varmaankin vielä löytyvät.

Euroopan vauraimmat ja menestyneimmät maat ovat vahvojen ja poliittisesti itsenäisten maakuntien maita. Eniten viime

vuosina kompuroineet ja toisten EU-tukea tarvinneet Kreikka, Portugali ja Irlanti ovat puolestaan sellaisia, joissa maakuntien itsenäisyys keskushallintoon nähden ja alueellinen omatoimisuus ovat kaikkein heikoimpia koko Euroopassa.

Suomen hallituksen kannattaa kyllä ehdottomasti jatkaa alulle panemansa maakuntaudistuksen tiellä. Suuntaa on kuitenkin tarkistettava. Hallinnon sijasta on luotava innostavat edellytykset maakunnalliseen yhteistyöhön ja kehittämiseen. Maakuntahenki voi olla juuri se puuttuva resurssi, jolla sekä taloudellinen että henkinen nousu lähtee liikkeelle.

## Potjomkinin kulissi?

**S**uomalaisten poliittinen mielikuvitus alueellisesta poliittisesta organisoitumisesta ei ole huikaiseva. Kukaan ei joudu pidättämään henkeään kuunnellessaan maakuntaitsehallinnon harvalukuisia visionäärejäme.

Useimmilla meistä on suuria vaikeuksia hahmottaa kuntien ja valtion väliin syntyvää uutta poliittista tilaa.

Nuorisolla ei taida enää olla mitään lääni-identiteettiä. Nuorissa ikäpolvissa on luultavasti paljon enemmän kosmopoliitteja ja identiteetiltään eurooppalaisia kuin hämäläisiä tai pohjalaisia yhteensä.

Tunnumme muiden maiden maakuntahallintojärjestelyjä häpeällisen vähän. Tietovaje koskee kansalaisten lisäksi niin maan poliittista eliittiä kuin virkamieseliittiä, jopa tiedeyhteisöä. Edes establishment ei tunne edes pintapuolisesti vaihtoehtoisia malleja järjestää alueellinen itsehallinto, saati kansallisia historiallisia kokemuksia eri mallien etu- ja haittapuolista. Menestymisen ehdoista ei ole juuri mitään näkemystä kenelläkään.

Ennen reformipäätöksiä olisi kuitenkin pitänyt perehtyä toteutunutta oleellisesti syvällisemmin aihepiiriin ja puntaroida eri malleja.

Päätetty malli synnytettiin pikemmin Stetson–Harrison-menetelmällä kuin kypsällä poliittisella harkinnalla ennalta asetet-

tujen, perusteltujen kriteerien perusteella. Useimmille meistä on tyyten epäselvää, millä arvo- ja tosiasiallisilla perusteilla päädyttiin nyt omaksuttuun malliin.

Takeita ei ole siitäkään, että edes ratkaisevat päätökset tehneillä olisi jokin johdonmukainen käsitys päätöksen perusteista – saati seurauksista. Päättäjillä voi edelleen olla erilaisia käsityksiä siitä, mitä oikein päätettiin ja mitä tehdyillä päätöksillä tavoitellaan, sekä siitä, millä keinoilla asetetut tavoitteet kyetään saavuttamaan. Eri toimijoilla on luonnollisesti tämän kokoluokan kysymyksissä eri tavoitteita ja eri informaatioperusta, mutta edes alkeellista yhteneväisyyttä perusasetelmista ei ole kyetty artikuloidaan hallinnollisesti, institutionaalisesti, organisatorisesti ja poliittisesti.

## **Hallintotasojen lukumäärä ei ole luonnonvakio**

Ei ole mitään aksiomaattista sääntöä edustuksellisten elinten portaikon optimaaliselle tai tarkoituksenmukaiselle lukumäärälle. Ei ole myöskään mitään luonnonlakia, jonka mukaan kullakin hallinnollisella tasolla pitäisi olla juuri tietty määrä yksiköitä. Valtioita voi olla luonnollisesti vain yksi kerrallaan, mutta sitä alemmantasoisia poliittisia yksiköitä voi olla kullakin tasolla jokseenkin mielivaltainen määrä. Ei maakuntien optimimäärälle ole sen parempia perusteita kuin kuntienkaan optimimäärälle.

Väestöpohja on vain yksi kriteeri. Muita ajateltavissa olevia kriteerejä ovat esimerkiksi alueen maantieteellinen pinta-ala tai alueen tuottama BKT-osuus. Ei ole universaalia optimia sen enempää aluehallinnon tasojen kuin kunkin tasojen yksiköiden lukumäärälle.

Portaita tai hallintotasoja voi olla periaatteessa useita tai harvoja. Ei ole mitään luonnonlakia, joka edellyttäisi välitasoa. On puhtaasti poliittisen tahdon asia, montako tasoa maahan päätetään luoda ja ylläpitää. Tasojen ja niiden yksiköiden lukumäärä ei ole kiinteä luonnonvakio. Kaikki tasot eivät ole yhtä hyödyllisiä, kannatettavia, tuloksellisia tai tarpeellisia.

*”Un pays qui produit 365 sortes de fromages est ingouvernable” eli ”mahdoton hallita maata, joka tuottaa 365 juustolajia”, sanoi Ranskan presidentti, kenraali Charles de Gaulle.*

Hän olisi voinut viitata Ranskan kuusiportaiseen aluehallintoon. Ranskassa on nykyään:

- 13 aluetta (régions)
- 101 maakuntaa (départements)
- 335 piirikuntaa (arrondissements)
- 2 054 kantonia (cantons)
- 13 700 kuntayhtymää (intercommunalité)
- 36 658 kuntaa (communes).

Näiden yhteensä 52 861 erillisen poliittisen yksikön kahdenvälisiä suuntaamattomia suhteita on  $n(n-1)/2 = 1\,397\,116\,230$  ja suunnattuja puolestaan  $n(n-1)$  eli 2 794 232 460. Kyllä näin suurissa lukumäärissä konfliktejakin voi ilmetä!

### **Mihin kysymykseen maakuntaitsehallinto on vastaus?**

Maakuntaitsehallinto on ollut tavoitteena Suomessa yli 150 vuotta, mutta silti ei ole väkevää tilausta maakuntaitsehallinnollisille edustuksellisille elimille. Asia ei juuri kosketa ainakaan hallinnollisesti, sosiaalisesti, kulttuurisesti tai poliittisesti ketään. Kansaa ei janoa maakuntaitsehallintoa, eikä eliittikään ole haltioissaan sen saapumisesta. Maakuntaitsehallinto ei tuota hallinnollista tai poliittista pöhinää. Ne, joita reformi välittömästi koskettaa, ovat ensimmäiseksi ja useat myös ainoastaan kiinnostuneita siitä, miten heidän työnsä säilyvät.

Maakuntaitsehallinto ei ole minkään poliittisesti vaikutusvaltaisen tahon tavoitteiden kärjessä. Sen luomiseen ei juuri käytetä poliittista energiaa ja institutionaalis-organisatorista luovuutta. Maakuntaitsehallinto ei ole mikään poliittinen prioriteetti. Se on pikemminkin pakkopulla kuin kiihkeästi tavoiteltu mieliteko. Kukaan ei aseta henkeään alttiiksi maakuntaitsehallinnon puolesta.

Mikä on se kysymys, mihin maakuntaitsehallinto on vastaus? Tästä ei ole mitään laajaa yksimielisyyttä. Mitkä ovat ne konkreettiset ja periaatteelliset ihmisten arkea häiritsevät ja viranomaistoimintaa häiritsevät ongelmat, joihin maakuntaitsehallinto on vastaus?

Useimmilla meistä ei ole perusteltua vastausta tähän. Monella meistä on edes alustavaa perustelua siihen, tarvitaanko maa-

kuntaitsehallintoa ja jos niin mihin? Itse en tiedä enkä tunne kehtään, jonka arvelisin tietävän. Voi olla, että maakuntaitsehallinnon synnyttämiseksi on olemassa vastaanpanemattoman kestävä ja vakuuttavat perustelut, mutta jos näin on, miksi kukaan ei ole niitä julkisuudessa esittänyt? Maakuntaitsehallinnon perusteleva hissipuhe on jäänyt luomatta.

Voitaisiinko maakuntaitsehallinnon tuomat hyödyt saavuttaa ja haitat välttää joillakin vaihtoehtoisilla järjestelyillä? Rehellinen vastaus on, että emme tiedä. Asiaa ei ole huolellisesti selvitetty sen enempää virkakunnassa kuin tutkijapiireissä. Emme osaa arvioida maakuntaitsehallinnon tarpeellisuutta, koska meillä ei ole asian puntarointiin sopivia luotettavia tieteellisiä työkaluja. Arviointiperusteet puuttuvat.

## **Kuka maakuntaitsehallintoa haluaa – ja mihin tarkoitukseen?**

Mikään poliittisesti vaikutusvaltaisesta puolueestamme ei ole artikuloinut innostunutta maakuntaitsehallinnon vaatimusta. Maakuntaitsehallinto ei ole kenenkään poliitikon toiminnassa henki ja elämä.

Emme ole nähneet kansalaisten joukkomarsseja alueitsehällinnon puolesta. Yhtään kokousta ei ole järjestetty nykyisen pääkaupungin Senaatintorille, jossa vaadittaisiin maakuntaitsehallintoa. Mitään kansalaisadressia itsehallinnon puolesta ei ole kerätty. Googlessa hakusanalla maakuntaitsehallinto saa tätä kirjoitettaessa vain 2 630 osumaa. Maakuntaitsehallinto ei ole aiheuttanut edes keskikokoista some-kohua. Yhtään Facebook-ryhmää ei ole perustettu maakuntaitsehallinnon puolustajille. Hashtagilla eli aihetunnisteella #maakuntaitsehallinto on Twitterissä vain muutamia twiittejä. Lehtien mielipideosastot eivät pursua maakuntaitsehallinnon teoreettista tai käytännöllistä ideointia. Maakuntaitsehallinnolliset ideat eivät ota toisistaan mittaa myöskään vakavamman lehdistön palstoilla. Asiaa koskevat julkaisut eivät ole mitään myyntikioskien kaatajia tai kirjakauppojen ruuhkauttajia.

Julkinen keskustelu on vajaata, väsynyttä ja itsestäänselvyyksiä hokevaa, vailla syvällisiä oivalluksia erilaisista organisointitavoista.

## Itsehallinnon kriteerit

Euroopan neuvoston jo 1985 hyväksymä ja meillä 1991 voimaan saatettu Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja antaa oleelliset kriteerit myös alueelliselle itsehallinnolle.

Ollakseen aitoa maakuntaitsehallinto edellyttää ainakin viittä ehtoa:

- 1 vaaleja
- 2 verotusoikeutta
- 3 rahoitusperiaatetta
- 4 yleistä toimialaa
- 5 vain laillisuuteen perustuvaa valvontaa.

On epäselvää, missä määrin nämä ehdot meillä tulevat toteutumaan.

---

## Taulukko 3.

Itsehallinnon aitojen edellytysten täytyminen Suomessa 2019.

---

|                         |       |
|-------------------------|-------|
| Vaalit                  | Kyllä |
| Verotusoikeus           | Ei    |
| Rahoitusperiaate        | Ei    |
| Yleinen toimiala        | Ei    |
| Vain laillisuusvalvonta | Ei    |

---

Vaalien osalta periaatteellisia ongelmia ei liene. Verotusoikeuden puuttuminen väistämättä estää todellisen maakuntaitsehallinnon toteutumista, ja juuri tämä voi näivettää reformin: ehkä saamme aikaiseksi vain maakuntaitsehallinnon Potjomkinin kullissin (ven. Потёмкинские деревни, Potjomkinskiye derevni). Käsitteellä viitataan alun perin Grigori Potjomkinin Dnepr-joen törmälle rakennuttamaan kylään, jolla hän halusi tehdä vaikutuksen Katariina II:een tämän matkustaessa Krimillä 1787.

Kun maakuntaitsehallinnon varat eivät ole itserahoitteisia, tämä on omiaan luomaan monia pulmia, ei vähiten kannustinongelmia. Jos valtio on ainoa rahoittaja, mistään todellisesta itsehallinnosta ei ole kyse. Maakuntaitsehallinnon kompetenssikysymykset ovat ratkaisematta: emme tiedä, mihin asioihin maakun-



nille toimivaltaa säätetään. Entä miten maakuntaitsehallinnon valvonta järjestetään?

Ei se, että jotakin kutsutaan itsehallinnoksi, vielä takaa, että se myös on sitä.

## **Keillä valta?**

Kuka hallitsee, kun maakunnissa itsehallitaan? Käyttävätkö valtaa todella vain vaaleilla valitut maakuntavaltuutetut, heidän taustayhteisönsä eli puolueet vai maakuntien virkamiehet tai keskeisten edustuksellisten kunta- ja valtioelinten vaikutusvaltaiset tahot? Mitkä ovat eri etutahojen ja intresanttien tosiasialliset voimasuhteet? Yltävätkö maakuntavaltuustot niille tarkoitettuun rooliin, vai jäävätkö ne toteutukseltaan vajaiksi?

Tuleeko maakuntavaltuustoita vain Euroopan unionin komitean kaltaisia vallattomia lausuntoautomaatteja, joiden kannanotoista kenenkään ei tarvitse välittää? Keiden etuja maakuntavaltuustojen on tarkoitus ajaa? Keiden etuja ne todellisuudessa ajavat, asetettujen muodollisten ylevien tavoitteiden mukaisesti tai niiden vastaisesti?

Kysymystä on pohdittu hämmästyttävän vähän, jos ollenkaan, ainakaan julkisuudessa.

Ei ole itsestään selvää, että maakuntavaltuustot heti kykenevät luomaan toimivat ja tarkoituksenmukaiset roolit ja toimivan työnjaon muiden poliittisten elinten ja virkamiesten kesken. Tämä vaatii huolellista instituutiosuunnittelua sekä kannusteiden huomioimista. Merkkejä tällaisesta valmistautumisesta ei ole ainakaan julkisuudessa näkynyt.

Kun ei ole tarkoin asetettu keskenään sopusuhtaisia realistisia ja tarpeellisia institutionaalaisia tavoitteita ja inventoitu keinoja tavoitteiden kustannustehokkaaksi saavuttamiseksi, ei ole ihme, että maakuntavaltuustojen alkuvaiheet voivat olla hapuilua, vailloa myönteisiä tuloksia ja kansalaisten arkea häiritsevien huolenaiheiden poistamista. Innoittavia aikaansaannoksia odottavan on syytä varautua pettymyksiin.

Voi osoittaa, että uudistus ei ole nähdyn vaivan arvoinen. On jopa mahdollista, että se osoittautuu kontraproduktiiviseksi eli uudistus voi vaikuttaa toiseen suuntaan kuin tavoitellaan,

enemmän voimavaroja tuhlailevaksi kuin haluttuja hyötyjä tuotavaksi. On toki mahdollista, että uudistus perutaan, jos se osoittautuu epäonnistuneeksi. Mitkään poliittiset rakenneuudistukset ja instituutoratkaisut eivät ole lopullisia. Poliitiikka kun on avoin prosessi, jonka lopputulosta emme tiedä. Olennaisimmaksi kysymykseksi kiteytyy se, miten suhde kuntiin rakentuu. Jos itsehallintoreformi olennaisesti näivettää kunnat tuomatta elävää maakuntatoimintaa tilalle, tulos on keho.

Huolestuttavan vähän on kuitenkin ollut näitä asioita koskevaa keskustelua, eikä mitään edes orastavaa mielenkiintoa ole havaittavissa sen enempää puolueissa kuin julkisen sektorin virkakooneistossa. Mediakaan ei ole osoittanut sanottavaa periaatteellista kiinnostusta.

## **Uusia konfliktikenttiä**

Siiloajattelu ja reviiirikiistat tulevat olemaan maakuntaitsehallinnon käynnistysvaiheen kiihkeää arkea. Esimerkiksi aluehallintovirastojen (AVI) ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten (ELY) tulevaisuudet ovat vielä ratkaisematta. Nämä jo yksinään ovat omiaan aiheuttamaan hallinnollisia kiistoja, jotka voivat olla katkeriakin, onhan kysymys ihan kirjaimellisesti monien byrokraattien tulevaisuudesta. Nykyisten TE-toimistojen tulevaisuus on sumussa sekini. Ne siirtyvät itsehallintoalueille, mutta miten ne organisoidaan, on epäselvää.

Uudet edustukselliset poliittiset rakenteet luovat potentiaalin konfliktikentän.

Virastokamppailujen likaisia temppuja tullaan käyttämään surutta. Uudet institutionaaliset ratkaisut tuottavat aina myös olemassa olevien instituutioiden ja organisaatioiden välisiä ja sisäisiä kiistoja ja riitoja. Pahimmillaan ne voivat lamauttaa maakuntavaltuustojen, maakuntahallitusten ja maakuntakeskusten toiminnan ja estää varsinaisten lakisääteisten tavoitteiden toteutumisen sekä merkitä hallinnollisen ja poliittisen energian valtaisaan tuhlausta. Ne voivat tuottaa enemmän lämpöä kuin valoa.

Reviirikiistoissa häviölle jääneet eivät lakkaa olemasta ja voivat aiheuttaa tulevien organisaatioiden sisällä monenlaista harmia uusille ja vanhoille toimijoille.

Maakuntaitsehallintoa koskeva suunnittelu ja päätöksenteko eivät ainakaan tähänastisten kokemusten perusteella anna syytä kovin optimistiseen asennoitumiseen. Epäselvyyksiä maakuntavaltuustojen, maakuntahallitusten ja maakuntakeskusten tulevista tehtävistä ja niiden hoitamiseen käytettävistä voimavaroista on liikaa, jotta optimismiin olisi aihetta.

## **Maakuntavaltuustojen legitimitetti ja poliittinen mandaatti**

Mikä on valittujen maakuntavaltuustojen mandaatti ja legitimitetti, jos vaaliosallistuminen jää pieneksi? Maakuntavaalit samanaikaisesti kuntavaalien kanssa on käytettävissä olevista vaihtoehdoista vähiten huono.

Vaaliapatia muuttaa maakuntavaltuustot potentiaalista rooliaan oleellisesti pienemmiksi poliittisiksi tyhjiöiksi, eivätkä ne poliittisen energian puutteen takia tule saamaan mitään kansalaisille olennaista tai kansalaisten haluamaa aikaiseksi. Tämä kielteinen kierre voi ruokkia itseään ja marginalisoida maakuntavaltuustot perifeerisiksi poliittisiksi kummajaisiksi.

Kansalaisten aktivointi vaaliurnille ei ole helppoa. Lepokitkan ylittäminen on puolueille kenties ylivoimainen tehtävä. Vaalipassiivisuus tulee näkymään valtuustojen kehnona legitimitettinä, jota mikään ylevä hallintopuhe tai organisaation sisäinen vakuuttelu ei voi kompensoida.

Maakuntavaltuustot voivat kokea Euroopan parlamentin kohdalon: valitut unohtuvat vaalien välillä. Elävää yhteyttä äänestäjiin ei synny itsestään, vaan se vaatii aivan uudenlaisia panostuksia myös koko puoluekentältä. Onko panostukseen riittäviä aineellisia ja henkisiä voimavaroja edes puolueissa?

Aluehallinnon järjestämiseen on lukuisia vaihtoehtoisia malleja. Eri mallien etu- ja haittapuolia ei ole järjestelmällisesti arvioitu, vaan kauaskantoiset ratkaisut on tehty vajavaisen, vakavalla tavalla puutteellisen valmistelun perusteella. Mitään kunnollisia vaikuttavuusarvioita ei ole edes yritetty tehdä. Kustannushyötyanalyysijä ei ole sovellettu. Tehdyt laskelmat ovat teknisiä ja pinnallisia.

## Avoimia kysymyksiä

Kokonaisvaltainen näkemys maakuntaitsehallinnosta puuttuu, organisatorisille ratkaisuille asetetut päämäärät ovat epäselviä ja jäsentymättömiä ja valitut keinot epäluotettavia tavoitteiden saavuttamiseksi.

Toistaiseksi ovat täysin avoinna niinkin perustavanlaatuiset kysymykset kuten:

Miten valtuutetut rekrytoidaan? Onko innostuneita ja päteviä ehdokkaita riittävästi tarjolla? Miten maakuntakohtaiset vaalikampanjat toisaalta nivoutetaan muuhun poliittiseen kampanjointiin ja miten toisaalta pidetään huoli siitä, että saavutetaan riittävän omalaatuinen ja muusta toiminnasta sekä rakenteista tarpeeksi erillinen identiteetti?

Miten valittavien valtuutettujen monihatutus käytännössä toimii? Jos valtuutetulle on jo ennen maakuntavaltuutetuksi tuloaan kertynyt useita poliittisia rooleja järjestöaktiivina ja esimerkiksi kunnanvaltuutettuna ja kunnallisen lautakunnan jäsenenä, miten hänellä riittää voimavaroja vielä yhteen luottamustehtävään? Kunnanvaltuutetun ja kansanedustajan kelpoisuusvaatimukset ovat erilaiset kuin maakuntavaltuutetun – tai ainakaan ei ole syytä olettaa, että ne olisivat identtiset.

Mitä kustannuksia maakuntaitsehallinnon organisoimisesta kertyy kansalaisille ja yhteiskunnalle?

Mitä hyötyjä itsehallinto tulee tuottamaan alueellisesti ja valtakunnallisesti?

Mikä on hyötyjen ja kustannusten suhde, kaikkinaensa?

Emme tiedä, koska näitä asioita ei ole perusteellisesti ja järjestelmällisesti selvitetty modernin päätöksentekoteorian ja instituutiodesignkirjallisuuden keinoin ja menetelmin. Mallinrakenne on käytännöllisesti katsoen jätetty tekemättä ja vain toivottu, että valitut organisatoriset ja institutionaaliset ratkaisut ovat toimivia ja kustannustehokkaita sekä vaikuttavia. Mitään takeita näiden tavoitteiden toteutumisesta ei ole.

Miten maakuntavaltuustojen, maakuntahallitusten ja maakuntakeskusten käytännön toiminta ja keskinäinen työnjako organisoidaan? Miten estetään epäfunktionaaliset päällekkäisyydet, jotka ovat vain omiaan tuottamaan kuluttavaa hallinnollis-organisatorista turbulenssia ja poliittista voimavaratuhlausta? Miten

taataan, että maakuntavaltuustot todella tuovat jotakin arvonlisää suomalaiseen politiikkaan? Tämäkään tavoite ei toteudu vain toivomalla.

Onnistuessaan reformi elvyttää alueellista kehittämistä ja luo synergiaetuja paikallisille toimijoille sekä alueiden yhteiselle edunvalvonnalle suhteessa valtioon, myös asioissa, jotka eivät kuulu maakuntaitsehallinnon tehtäväsalkkuun. Tästä voi valtiokin hyötyä, jos maakunnalliset elimet onnistuvat luomaan vahvan konsultatiivisen roolin valtiollisen politiikan artikuloinnissa esimerkiksi päätettäessä maantieteellisistä infrastruktuuriasioista, kuten tieasioista.

Organisaatioiden uudistaminen on kuin hautausmaan siirtäminen: sisäpuolelta on turha odottaa mitään apua.

Epäselvää on jopa se, miten voisi mitata luotettavasti ja kattavasti tavoiteltavaa maakuntaitsehallinnon tuottamaa arvonlisää toisaalta kansalaisille ja toisaalta julkiselle sektorille.

Miten maakuntavaltuustot tulevat käytännössä työskentelemään? Pitävätkö he autistisia digitaalisia kokouksiaan sähköverkoissa kenenkään ulkopuolisen tapahtumaa noteeraamatta ja mediankin huomaamatta? Miten niiden agenda syntyy? Miten päätökset toimeenpannaan?

Mikä on maakuntavaltuustojen suhde todellisuuteen, kansalaisten arkeen ja puolue-elämään sekä alueelliseen virastoarkeen? Millaisen suhteen ne muodostavat muihin kansanvaltaisiin edustuksellisiin elimiin, ensisijaisesti kunnanvaltuustoihin ja eduskuntaan?

Miten uusien maakuntavaltuustojen tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta arvioidaan? Mistä tiedämme, saavatko ihmiset, siis kansalaiset ja virkamiehet, näiltä sitä, mitä tarvitsevat ja toivovat? Millaisia toiminnan ja tuloksellisuuden sekä vaikuttavuuden seurantajärjestelmiä on tarkoitus ylläpitää?

Miten meidän tulisi arvioida maakuntaitsehallintoreformin onnistuneisuutta? Mitä ehtoja onnistumiselle pitäisi asettaa? Miten onnistuneisuutta pitäisi mitata? Kriteereitä ja mittaamista koskevaa keskustelua ei meillä käytännöllisesti katsoen ole vielä lainkaan. Tähän on nyt suunnattava voimavaroja.

## **Instituutiouudistus voi epäonnistua**

Reformi voi epäonnistua monesta syystä, esimerkiksi siksi, että instituutio on muotoiltu kehnosti, sen rakenteet voivat vanhentua tai ne voivat tuottaa agenssikonflikteja sekä instituutiokaappauksia.

1 **Kehno instituutiodesign:** Luodut instituutiot eivät toteuta niille asetettuja tavoitteita, koska niiden sääntörakenteita ei ole ajateltu kylliksi. Organisaatio voi tuottaa ei-tarkoitettuja kielteisiä oheisseurauksia, jotka vaikutukseltaan voivat ylittää organisaation tarkoitetut hyödyt.

2 **Instituution vanheneminen:** Muutokset rakenteellisissa ehdoissa voivat muuttaa nyt hyvin toimivat instituutiot vähemmän tehokkaiksi.

3 **Agenssikonfliktit:** Uusien toimijoiden ilmaantuminen ja heidän muuttuneet voimavaransa voivat ratkaisevasti heikentää päämiehen aseman. Kansalaisen asema ei välttämättä parane uusien hallintatasojen ilmaantumisen myötä. Kansalaisen asema voi myös heiketä, monella tavalla.

4 **Instituutiokaappaus:** Virallisen organisaatorakenteen ulkopuoliset intressijärjestöt tai muut tahot voivat kaapata organisaatiot omiksi työkaluikseen. Maakuntaitsehallinto voi lopulta palvelella enemmän alueellista virkamiehistöä kuin kansalaisia. Maakuntaitsehallinnosta voi tulla osa *julkeaa sektoria*, joka valvoo ensisijaisesti omaa eikä kansalaisten etua.

Kansalaisille voi jäädä maksumiehen osa ilman vastaavaa hyötykompensaatiota. Mitään uutta vain itseään hyödyttävää maakuntarälssiä emme tarvitse.

## Tehtävät, alueet ja prosessi

**A**lueiden omaehtoinen hallinto ei ole uusi asia, ellei ihmiskunta ole. Alueet ovat aina olleet keskeinen hallinnan perusta. Tämä pätee Kiinan dynastioihin, Rooman valtakuntaan, Tsingis-kaaniin sekä uudehkoihin uskontoihin, kuten kristinuskoon ja islamiin. Kaikkien niiden maallinen hallinta ja hallinto ovat perustuneet alueisiin.

Keisareiden, kuninkaiden ja kirkon liitto työnsi keskiajalla klaanit (perheet) ja paikallisyliimykset syrjään. Euroopan reuna-alueilla, kuten Skandinaviassa, klaanien varaan rakentunut kuninkuus jatkui kuitenkin pitkään. Ruotsin maakuntalait edellyttivät keskiajalla, että valittu kuningas matkustaa maakuntiin ja saa vallan vahvistuksen käräjillä (Eriksgata).

Alueiden merkitys ei ole vähentynyt vallan kohteena tai perustana. Tänä päivänä alueet ovat yhtäältä keskusvallan etäpäätteitä ja toisaalta itsellisiä, oman valtansa lähteitä. Tämä kaksijakoisuus on leimallista kaikkialla maailmassa.

Janan toisessa päässä ovat täydellisen itsehallinnon alueet. Niillä on oman verotusoikeuden ja yleisen toimivallan ohella oikeus omaan lainsäädäntöön. Toisessa ääripäässä ovat alueet, joiden roolina on toimia keskushallinnon toimeenpanijoina, käskyläisinä.

Ylivertainen enemmistö, 92 prosenttia, Euroopan unionilaisista asuu valtioissa, joissa keskushallinnon ja paikallishallinnon välissä on vähintään yksi kansanvaltainen ja usein myös verotusoikeudellinen itsehallinnon taso. Ahvenanmaalaisia lukuun ottamatta me suomalaiset emme kuulu tähän joukkoon – vielä.

## **Kansa siirtäisi maakunnille runsaasti tehtäviä**

Mitkä ovat sopivia tehtäviä maakuntatasolla hoidettavaksi? KAKS – Kunnallisan alan kehittämissätiö on kysynyt tätä vuosien saatossa kuntapäätäjiltä ja kansalaisilta. Viimeksi kyselyt tehtiin syyskuussa 2015. Valtuutetuille (2 022 kpl) ja kuntajohtajille (142 kpl) tehtiin oma kysely ja kansalaisille (TNS Gallup Oy ja 1 055 vastaajaa) oma. Tulokset ovat selvät ja yhdensuuntaiset. Ne tukevat valtioneuvoston 5.4.2016 tekemiä linjauksia maakuntien tuleviksi tehtäviksi.

Yli puolet kaupunkien ja kuntien valtuutetuista ja kuntajohtajista katsoi, että uusille itsehallintoalueille tulee siirtää sosiaali- ja terveystoimen ohella aluekehittäminen (maakunnan liittojen tehtävä), kansainvälisen kilpailukyvyyn edistäminen, EU:n rakennerahastotehtävät, valtion aluehallinnon kehittämistehtävät (ELY-keskukset) sekä palo- ja pelastustoimi. Kuntajohtajien enemmistö siirtäisi vielä joukkoliikenteen ja ammatillisen koulutuksen itsehallintoalueille.

KAKS:n tutkimuksen mukaan kaikkien halukkaampia tehtävien siirtoon olivat vihreiden valtuutetut. He siirtäisivät itsehallintoalueille vielä jätehuollon sekä ylikunnallisen asunto- ja kaa-voituspolitiikan. Toiseksi innokkaimpia tehtävien siirtäjiä olivat Vasemmistoliiton valtuutetut. Kolmantena tulivat kokoomuksen valtuutetut. Vastaajien keskiarvossa olivat keskustan ja kristillisdemokraattien valtuutetut. Nihkeimpiä tehtävien siirrolle yleisesti olivat RKP:n ja SDP:n valtuutetut.

Kansalaisten kanta on selvästi enemmän tehtäviä siirtävä kuin kuntapäätäjien. Syyskuussa 2015 enemmistö suomalaisista olisi siirtänyt itsehallintoalueille valtion aluehallinnon kehittämistehtävät, maakuntien aluekehittämisen, energiahuollon, joukkoliikenteen, ammatillisen koulutuksen ja jätehuollon.



Lähes joka toinen siirtäisi itsehallintoalueiden vastuulle myös elinkeinopolitiikan ja ympäristön huollon. Sen sijaan lukiokoulutus sekä liikunta- ja urheilumahdollisuudet halutaan pitää kuntien vastuulla.

Innokkaimpia tehtävien siirtäjiä itsehallintoalueille olivat kokoomuksen kannattajat. Edellä mainittujen tehtävien lisäksi kokoomuslaiset siirtäisivät vielä palo- ja pelastustoimen, maankäytön, kulttuurin sekä kansalaisopistot. Keskustan ja vihreiden kannattajat ovat myös keskimääräistä innokkaampia tehtävien siirtäjiä.

Vuonna 2012 kysyttiin, mikä on oikea taso järjestämään kuntien vastuulla olevat palvelut: kunta, maakunta vai valtio. Tulokset olivat hyvin saman kaltaiset kuin nyt. Kansalaiset jättivät peruskunnille tehtäviksi vain lasten päivähoidon, lukiot, nuorisotyön, liikunnan, rakennusvalvonnan ja kirjastot. Käytännöllisesti katsoen loput nykyisistä kuntien ja kuntayhtymien tehtävistä haluttiin siirtää maakunnallisesti kuntien yhteistoiminnassa järjestettäviksi.

Puolueittain tarkastellen kokoomuksen kannattajat olivat tuolloinkin vahvimmin maakunnallisen palvelujen järjestämisen kannalla. Kokoomuksen kannattajat olivat myös suopeimpia ajatukselle, että kuntayhtymät koottaisiin maakunnittain yhteen. Puolet heistä kannatti tätä ajatusta, joka nyt osittain on toteutussa.

SDP:n kannattajien keskuudessa maakunnallinen palvelujen järjestäminen oli hieman suositumpaa kuin keskustan kannattajien piirissä. Molemmat puolueet edustivat kansalaisten keskimääräistä kantaa.

Vihreiden kannattajat olisivat siirtäneet maakunnallisesti järjestettäväksi myös lukiot ja rakennusvalvonnan, Vasemmistoliiton kannattajat liikunnan. Perussuomalaisien kannattajat tukeutuivat hieman muita enemmän peruskuntien järjestämisvastuuseen. He halusivat säilyttää perusterveydenhuollon ja energiahuollon peruskunnilla.

Maakuntajohtajat ovat vuonna 2016 esittäneet tehtäviksi lisäksi liikennejärjestelmän suunnittelun sekä ympäristölliset lupa- ja valvontatehtävät.

Tehtävien siirto valtiolle ei ole saanut missään tutkimuksessa merkittävää kannatusta.

Tärkein peruste maakuntien tuleville tehtäville ovat kuntien ja muiden lausunnonantajien vastaukset valtiovarainministeriölle helmikuulta 2016: Aloitustavoiheessa maakunnille tulisi antaa hallituksen 5.4.2016 antamassaan linjauksessa esittämät tehtävät. Toki kansalaiset ja kuntajohtajat olisivat menneet vielä pidemmälle.

Valtioneuvoston linjaus mahdollistaa kuntien niin sopiessa, että ne voivat siirtää vaikkapa ammatillisen koulutuksen ja rakennusvalvonnan maakunnalle. Lisätehtävistä päättäminen jää siis kuntien käsiin. Valtioneuvosto ei asetu jarruksi.

Uudistuksen jälkeenkin kuntien tehtävät ovat meillä laajemmat kuin missään muussa ns. länsidemokratiassa.

Kiteytys: Kansa haluaa maakuntien tehtäviksi sotien ohella aluekehittämisen, energiahuollon, joukkoliikenteen, ammatillisen koulutuksen ja jätehuollon. Se on enemmän kuin mitä selvitysmies Tarasti esitti.

## **Kuntapäätäjät: M-18**

Maakuntahallinnon rajoista on aina väännetty. Niin nytkin. Osa on jämähtänyt jo aikanaan kuopattuun läänijärjestelmään ja haikailee niiden rajoja. Toinen osa on piirtänyt maakunnat erikoissairaanhoidon mukaan. Kolmannet uskovat nykymaakuntiin. Historian saatossa esitykset maakuntien määräksi ovat vaihdelleet 13–25. Sote-keskustelussa väläyteltiin myös viittä maakuntaa.

Itsehallintoalueen rajoja ei voi määritellä vain yhden tehtävän, vaikkapa sosiaali- ja terveydenhuollon perusteella. Jos näin olisi tehty suomalaisia kuntia perustettaessa, niiden määrä ei ylittäisi edes kahteenkymmeneen. Sairaalajako yksin ei myöskään ole oikea perusta maakuntajakoon – tai yhtä hyvä kuin vaikkapa paloasemien tai ammattikorkeakoulujen määrä.

Ja vielä. Itsehallintoalueen rajojen piirtäjiksi eivät oikein sovelu valtion virkamiehet. Se on ensisijassa maakuntalaisten asia.

KAKSIn syyskuussa 2015 tekemässä kyselyssä kuntapäätäjillä oli selvä kanta siihen, että hallitusohjelmaan kirjatut uudet itsehallintoalueet tulee perustaa maakuntajaolle. Tätä mieltä on yhdeksän kymmenestä valtuutetusta ja kuntajohtajasta.

Sama linja vahvistui kuntien ja muiden tahojen virallisissa kannoissa valtiovarainministeriölle helmikuussa 2016. Vahva enem-

mistö kunnista (79 prosenttia) ja 69 prosenttia kaikista vastaajista, myös kuntayhtymät ja muut toimijat, piti nykyistä maakuntajakoa hyvänä pohjana itsehallintoalueiden muodostamiselle.

Kuntapäätäjiltä ei tullut KAKSin kyselyssä tukea maakuntia yhdistäville itsehallintoalueille. Pohjaksi haluttiin nykyiset 18 maakuntaa. Valtuutettujen oli kyselyssä mahdollista yhdistää mielin määrin maakuntia toisiinsa. Näin ei tapahtunut. Ei ollut tahtoa. Ei ollut halua.

Selvimmin (98–92 %) omaa maakuntaa itsehallintoalueen perustaksi peräsivät valtuutetut Etelä-Karjalassa, Kainuussa, Satakunnassa, Pohjois-Karjalassa, Pohjois-Savossa ja Etelä-Pohjanmaalla. Alhaisimmat luvut (66–79 %) olivat Kymenlaaksossa, Keski-Pohjanmaalla, Uudellamaalla ja Etelä-Savossa. Kaikissa muissa maakunnissa omaa maakuntaa itsehallintoalueeksi halusi 85–89 prosenttia valtuutetuista.

Nämäkin linjaukset saivat vahvistuksen kuntien virallisissa kannoissa helmikuussa 2016. Vain yhdeksän kuntaa 297 kunnasta halusi vaihtaa maakuntaa. Näistä yli puolet eli viisi sijaitsee Etelä-Savossa ja kaksi Keski-Suomessa. Valtioneuvoston on nähtävä kokonaisuus. Muutama kunta maakunnastaan ei voi romuttaa koko kokonaisuutta.

Nykyiselle maakuntajaolle on vahvana tukena voimassa oleva laki (maakuntajolakki). Sen mukaan Suomi jaetaan maakuntiin, joita on tällä hetkellä 18. Tätä jakoa myös valtio noudattaa omista aluejaoissaan.

On myös hyvin käytännöllinen perustelu. Sote-uudistuksessa on edettävä ripeästi. Nopeimmin ja varmimmin päästään liikkeelle nykyisellä maakuntajaolla. Karjalat ovat jo pitkällä soten valmistelussa. Hitainta eteneminen on ollut eteläisessä Suomessa, Uudellamaalla, Pirkanmaalla ja Varsinais-Suomessa.

18 maakunnan määrä ei myöskään johda väistämättä sairaalainvestointien kilpavarusteluun, kuten jotkut ovat pelänneet. Valtiolla on aina halutessaan ohjausvalta estää päällekkäisinvestointeja. Niin on jo nyt päätetty. Valtiolla on vahva ohjausvalta myös järjestämisvastuista päätettäessä. Itsehallintoalueet eivät pääse sooloilemaan.

15 maakunnasta luopuminen sote-järjestäjinä oli järjen voitto. Kakkosluokan maakuntia ei ole järkevä luoda. Vastaavasti jo ole-

massa olevien viiden erityisvastuualueen mukaan ottaminen malliin nopeuttaa ja helpottaa merkittävästi käytännön toteutusta. Samalla vältetään turhilta rajakärhämiltä.

Kun uudistuksessa perustana ovat nykyiset 18 maakuntaa, tämä ei tietenkään tarkoita, että tilanne olisi maailman tappiin sama. Maakuntien määrä voi elää, mutta vain niiden omin päätöksin, ei valtion virkamiesten karttajarjoituksina.

Entäpä jonkin maakunnan jakaminen? Tätähän pääkaupunkiseudun kunnat ovat itse kukin esittäneet omasta näkökulmastaan Uudenmaan osalta. Ainoa edes harkittava vaihtoehto olisi pääkaupunkiseudun neljän kaupungin oma kokonaisuus ja muu Uusimaa omanaan. Mutta. Uusimaa on yksi työssäkäyntialue, yksi sairaanhoitopiiri, yksi maakunta. Sen sijaan 14 kunnan Helsingin seutu joutaa tarpeettomana kuopata.

Elinvoiman näkökulmasta ihanteellista aluejakoa on myös tutkittu. PTT:n ”Kuntarakenne ja alueiden elinvoima” -tutkimuksessa 2013 selvitettiin, mikä kuntajaotus olisi optimaalinen alueiden talouden kestävyuden, huoltosuhteen ja työpaikkakehityksen näkökulmista.

Maakuntiin perustuva kuntajako olisi parantanut eniten tilannetta nykyiseen kuntajakoon nähden vuosiin 2020 ja 2030 mennessä. 246 kunnan asema olisi parantunut nykyisestä, 41 kunnan asema heikentynyt ja 49 kunnan osalta ei olisi tapahtunut muutosta. Selvimmin kohennus olisi näkynyt eteläisessä ja keskisessä Suomessa sekä Pohjanmaan maakunnissa.

Toinen vaihtoehto oli 66 kuntajakoselvitysalueen malli. Siinä 140 kunnan asema olisi parantunut, 85 kunnan heikennyt ja 111 kunnan asemassa ei olisi tapahtunut muutosta.

Nyt ei toki olla yhdistämässä kuntia, vaan luomassa elinvoimaisia ja palvelut järjestämään kykeneviä alueita. Tuo PTT:n tutkimus kuitenkin osoittaa, että elinvoiman näkökulmasta 18 maakunnan jako on perusteltu.

Merkittävästi pienempi määrä maakuntia ei olisi saanut tukea niiltä päättäjiltä, joita asia koskettaa ja jotka lopulta ratkaisevat sen, kuinka uudistus käytännössä toteutuu. Se olisi ollut ensimmäinen takku uudistuksen tiellä.

On spekuloitu sillä, mikä alueiden määrä hyödyttää eri poliittisia ryhmiä. Poliittisten karttojen piirtely edellisten vaalitulosten

perusteella on kuin ajaisi autoa peräpeilistä. Viime vuosien puoluekannatusten muutokset jo itsessään kertovat, kuinka hyödyttömyyttä on arvioida tulevia maakuntien poliittisia voimasuhteita menneiden vaalitulosten perusteella.

Pieni maakuntien määrä (esimerkiksi viisi) heikentäisi merkittävästi 13 maakuntakeskuksen asemaa alueensa moottoreina. Näitä ovat Hämeenlinna, Joensuu, Jyväskylä, Kajaani, Kokkola, Kotka, Lahti, Lappeenranta, Mikkeli, Pori, Rovaniemi, Seinäjoki ja Vaasa. Nuo kaupungit jäisivät ulkoringille alueiden kehittämisrahoista ja -tehtävistä päätettäessä. Se olisi tuonut myös merkittävän jännitteen ja hidasteen alueista lähtevään kansalliseen kehittämistyöhön ja soten toteutukseen. Maakuntakeskusten välinen taistelu olisi tullut viiden suuralueen sisälle.

Kiteytys: Valtioneuvoston linjaus 18 itsehallintoalueesta on sopuoinnussa kansanvallan tahdon kanssa. Tueksi on myös tutkustietoa. Pieni määrä maakuntia toisi merkittäviä ongelmia toteutukseen ja jännitteitä suurmaakuntien sisälle.

## **Maakuntalaiset määrittävät rajansa**

Maakuntalaiset itse määräävät sen, missä itsehallintoalueiden rajat kulkevat. Ainoa oikea jako perustuu alueen asukkaiden omaan näkemykseen siitä, mihin alueeseen he identifioituvat.

Jotkut sanovat, että maakuntaidentiteettiä ei ole olemassa. Kaupunkipoliitikot korostavat kaupunki-identiteettiä, maaseutupoliitikot kyläidentiteettiä, eu-forikot eurooppalaista identiteettiä jne. Identiteettimme on aina suhteessa ympäristöön ja vuorovaikutussuhteisiimme.

Maakuntien taustalla on vähintään kymmenien vuosien historia. Siellä on identiteetti ja sen keskeinen uusintaja, maakunnallinen media vaikutuspiireineen. Perustana on myös kuntien ylikunnallinen yhteistyö, maakuntaliitot, sairaanhoitopiirit, ammatillinen koulutus, ammattikorkeakoulut sekä palo- ja pelastustoimi.

Tärkeän lisän tuovat puolueiden, kauppakamarin, yrittäjien, työntekijäjärjestöjen, kolmannen sektorin ja urheilujärjestöjen sekä lukuisten muiden tahojen maakunnalliset organisaatiot. Vähäinen ei ole myöskään osuustoiminnallisen kauppaa-, pankki- ja vakuutustoiminnan uusi maakunnallinen järjestäytyminen.

Jo se, että suomalaisten peruskuntien päättäjät, valtuutetut, niin selkeästi haluavat rakentaa kuntaansa laajemman itsehallinnon maakuntien varaan, on sivuuttamaton peruste. Päättäjien näkemys on syntynyt ja kasvanut elämän arjessa ja siinä todellisuudessa ja verkostoissa, joissa he elävät.

Kiteytys: Ainoat oikeat maakuntarajojen piirtäjät ja muuttajat ovat maakuntalaiset itse.

## **Keskuskaupungit vahvistuvat**

Suurehkot kaupungit ovat nostaneet esille halun omiin malleihin maakuntauudistuksen sisällä. Taustalla on huoli erityisen kaupunkipolitiikan tulevaisuudesta.

Vastaavasti maaseutukunnissa on huolta niiden asemasta kokonaisuudessa. Saadaanko lainkaan edustusta päätöselimiin? Tämä kaikki on ymmärrettävää itse kunkin kunnan edun ajamisen näkökulmasta.

Maakuntaitsehallinnolla on eräs erinomainen sivutuote. Sen avulla kyetään avaamaan yhteistyön lukkoja keskuskaupunkien ja niiden ympäristön välillä. Kuntauudistuksen myötä tilanne heikkeni useilla kaupunkiseuduilla. Nyt on aika avata jämähtäneitä kuppi- ja seutukuntia.

Suuret kaupungit ovat rajanneet toiminta-alueensa liian usein vain seutukuntaan, vaikka niiden todellinen vaikutusalue kattaa koko maakunnan ja ylikin. Maakuntien keskuskaupunkien on nähtävä itsensä aidosti koko maakunnan keskuksena ja toimittava sen mukaisesti.

Ne maat, joissa on vahva alueellinen itsehallinto, pärjäävät elinvoimassa ja innovatiivisuudessa paremmin kuin keskusjohdetut valtiot. Kansantalouden näkökulmasta uudistus voikin tuoda merkittävän piristysruiskeen alueelliseen elinkeino- ja yritystoimintaan ja sitä kautta kansantalouteen.

On luontevaa, että keskuskaupungeilla teknologiakeskuksineen on tässä keskeinen rooli. Se voidaan sopia kaupungin ja maakunnan välisellä sopimuksella. Lähtökohtana tulee olla, että maakunnan sisällä kaikkea tervettä yritystoimintaa pyritään vahvistamaan sen sijainnista riippumatta.

Kun katsotaan maakuntakeskusten väestöpohjaa, on helppo havaita, että juuri ne pärjäävät hyvin siirryttäessä suoriin vaaleihin. Esimerkiksi Kokkolan väkiluku on lähes 70 prosenttia Keski-Pohjanmaasta. Yli 50 prosenttiin yltävät omissa maakunnissaan Lappeenranta ja Lahti. Oulussa asuu noin puolet pohjois-pohjalaisista. 45 prosenttia maakunnan väestöstä asuu Joensuussa, Kuopiossa ja Tampereella. Kaikissa muissa maakuntakeskukissä asuu noin joka neljäs maakuntalainen.

Suora vaali vahvistaa keskuskaupunkien luottamusjohdon asemaa maakunnallisessa päätöksenteossa. Näin käy myös elinkeinopolitiikan linjauksissa, kun ELY-keskusten ja muut kehittämissihtävät siirtyvät maakunnille. Siksi suurten kaupunkien huoli vallastaan on aiheeton, ellei vallan lisääntymistä pidetä ongelmana.

Vaikuttamisen haaste on ennen muuta reuna-alueilla asuvilla. Miten saada ääni kuuluviin? Montako omaa edustajaa on mahdollisuus saada läpi 59–99 henkilön valtuustoihin? Ehdokasettelu on avainasemassa. Toiseksi ehdokkaat kuuntelevat herkällä korvalla koko alueen asukkaita varmistaakseen valintansa.

Kiteytys: Keskuskaupunkien ja niiden luottamushenkilöiden asema vahvistuu uudistuksessa. On koko maakunnan etu, että keskuskaupungeilla on vahva rooli operatiivisessa kehittämissuorituksessa.

## **Viimeinen vaihtoehto**

Suuri hallinnon uudistus on aina ongelmallinen. Mitä useampaa uudistus koskee, sen enemmän vastustusta. Mitä enemmän uudistusta markkinoidaan suureksi, merkittäväksi, käänteen tekeväksi, historialliseksi... sitä varmempaa on vastustus.

Kansa ei koskaan nouse barrikadeille hallinnon uudistamisen puolesta. Niin tehdään korkeintaan silloin, kun hallintoa karsitaan. Pelätään työpaikkojen ja palveluiden puolesta.

Tällä vuosituhanella jokaisella hallituksella on ollut ainakin yksi isohko hallintoon liittyvä uudistus listallaan. Nyt se on soten sisältävä maakuntahallinto.

Kymmenen vuoden ajan on hoettu vahvoihin itsenäisiin peruskuntiin perustuvaa mallia. Se on ollut kehittämisen pahin jar-

ru. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuu ei maailmalla kuulu kunnille. Tämä ymmärrettiin jo Paras-hakkeen suunnitelmassa vuonna 2006, kun tavoitteeksi asetettiin 20 aluekunnan malli. Se ei silloin toteutunut.

Viime vuonna tämän oivalsi Helsingin kaupunki, kun se linjasi, että sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäminen ei ole kaupungin asia. Tämä suurimman kaupungin kanta oli todellinen lähtölaulus nykyiselle sote-uudistukselle.

Edellinen iso hanke oli ns. kuntauudistus. Se kaatui sisäisiin ja ulkoisiin tekijöihin. Kuntapäätäjät käyttivät yli kolme miljoonaa tuntia keskinäiseen verkottumiseen. Kaupunkiseutujen yhteistyö heikentyi.

Nyt esitetty maakunta-sote-uudistus on ainoa jäljelle jäänyt vaihtoehto. Kaikki muut tavat purkaa umpikujaan joutunutta suomalaista kunta- ja palvelujärjestelmää on eri hallituksissa testattu.

Neljä hallitusta ja kaikki puolueet ovat olleet tässä prosessissa mukana kymmenen vuotta Paras-hankkeesta alkaen. Siinä mielessä voi sanoa, että uudistusta on valmisteltu parlamentaarisesti ja evoluution kautta. Tämä ei ole tae yksimielisyydestä.

Koskaan ei ole tilannetta, että kaikki suomalaiset olisivat puhtaasti vahvan valtion, vahvojen maakuntien tai vahvojen kuntien kannalla. Yhdet ovat yhden, toiset toisen kannalla.

Hajautuneiden tavoitteiden ja identiteettien maailmassa on vaikea kuvitella, että edes enemmistöhallitus olisi täysin yksimielinen mistään suuresta uudistuksesta yksityiskohtia myöten. Jotkut ovat uudistuksesta innoissaan, toiset juuri ja juuri sietävät ja kolmannet vastustavat. Kaikki tämä kuuluu demokratiaan.

Yleensä on niin, että merkittävässä hankkeissa vääntöä sisällöstä ja toteutustavasta käydään koko ajan. Ensin suunniteltaessa, sitten päätöstä tehtäessä ja lopuksi toteutusvaiheessa. Siis koko ajan, loputtomasti.

Kiteytys: Maakunta-sote on jäänyt ainoaksi vaihtoehdoksi uudistaa sosiaali- ja terveystalvelujen järjestäminen. Muiden tehtävien kokoaminen maakuntiin on helpoin osa uudistusta.



## Edut sovitettava yhteen

Valtion perusintressi on valtakunnan kattava, ennakoitava, yksinkertainen ja yhdenmukainen järjestelmä. Valtio haluaa pitää itsellään ohjausvallan. Toki perustuslaki ja sen säätämisyjärjestys määrittelevät puitteet.

Valtiolla on kaksi muuta vahvaa intressiä: mahdollisimman yhdenvertaiset palvelut läpi Suomen sekä nyt kansantalouden säästöt. Maakunnat puolestaan haluavat turvata palveluja asukkaalleen, kehittää alueitaan ja tehdä tämän mahdollisimman itsenäisinä.

Suomessa ei ole mahdollista edetä vain valtion tai maakuntien ehdoilla. On rakennettava kompromissi. Lopputulos on valtio-ohjasteinen maakuntien itsehallinto. Siinä maakunnat toimivat kulloisenkin eduskunnan ja valtioneuvoston määrittelemissä raameissa suhteellisen itsenäisinä.

Nyt rakennettu malli täyttää helposti reunaehdot valtion tavoitteiden näkökulmasta.

Vajaa 200 eri toimialoilla ja aluejaoilla toimivaa kuntayhtymää ja muuta vastuuviranomaista saadaan vähennettyä 18 maakuntaan. Mm. 18 maakunnan liittoa, 20 sairaanhoitopiiriä ja yhdeksän ELY-keskusta lakkautetaan. Entisistä lääninhallituksista, nykyisistä aluehallintoviranomaisista, tulee yksi valtakunnallinen, alueellisissa yksiköissä toimiva viranomaisinen. Kyse on itsenäisyytemme ajan merkittävimmästä hallinnon yksinkertaistamisesta ja himmeliä vähentämisestä. Ja säästöistä.

Monet asiat saadaan kuntaa suuremmille, osin maakunnallisille, osin valtakunnallisille hartioille. Tämä on vahvasti myös kansalaisten etu. Palveluja voidaan parantaa tai vähintään turvata ja samaan aikaan saada säästöjä kansantaloudelle. Samalla on varmistettava, että kansalaiset voivat käyttää palveluita yli maakuntarajojen.

KAKSIn rahoittamat Aalto-yliopiston tutkimukset osoittavat, että uudistuksella voidaan saavuttaa 2–3 miljardin euron säästöt kansantalouteen, jos käyttöön otetaan tehokkaimpien kuntien ja alueiden mallit. Aika näyttää. Toivottavasti pian.

Kahdesta uudistuksen osiosta, sotesta ja muusta maakuntahallinnosta, viimeksi mainittu on selvästi helpompi.

On myös selviä huolenaiheita. Itsehallinnon puhtaus voidaan perustellusti asettaa kyseenalaiseksi. Ilman verotusoikeutta ja yleistä toimivaltaa itsehallinto on enemmän tai vähemmän näennäistä.

On kannettu huolta siitä, että maakuntien verotusoikeus merkitsisi kokonaisveroasteen nousemista. Tutkimuksista ei löydy perusteita siihen, että hallintotasojen määrä vaikuttaisi ainakaan veroastetta nostavasti.

Ensi sijassa ja viime kädessä valtio ja kulloinenkin eduskunta määrittelevät maan kokonaisveroasteen. Jos enemmistöhallitus päättää, että se ei nouse, niin sitten se ei nouse. Ja myös toisin päin.

Rahoitusmalli ja omaisuusjärjestelyt ovat haastavin osuus uudistuksen valmistelua. Rahoitusmallin tulee olla selkeä, läpinäkyvä ja alueellisesti oikeudenmukainen. Siinä tulee noudattaa rahoitusperiaatetta. Maantieteelliset etäisyydet, yhdyskuntarakenne, ansio- ja koulutustaso, yksityisten ja työterveyshuollon palveluiden sekä pätevän sote-henkilöstön saatavuus ja kaksikielisyys on otettava huomioon.

Rahoituksessa tulee olla kannustinmekanismeja toiminnan laadun, vaikuttavuuden ja tuottavuuden lisäämiseksi. Samalla on paineita siihen, että maakunnille asetetaan talouden tasapaino- ja kestävyystavoitteita.

Huolta on kannettu myös tasausjärjestelmästä ja sen laskusta. Maksavatko syvä etelä ja vauraat kaupungit köyhien alueiden sote-palvelut?

Nykyisten kuntien välisten tasausjärjestelmien maksajat eivät tule välttämättä suuremman rasituksen piiriin. Kun sote-alueiden rahoituksesta vastaavien määrä pienenee 300:sta 18:aan, tämä vähentää tasauksen tarvetta. Lisäksi muistutus: koko maailma on täynnä tasausjärjestelmiä. Meille tuttuja esimerkkejä ovat kirjanlyhenteillä tunnetut EU ja YK.

Maakuntavaaleissa huolta kannetaan äänestysprosentista. Ruotsissa äänestysprosentti oli maakäräjävaaleissa v. 2014 jopa 85,8 prosenttia; meillä viime kunnallisvaaleissa 58,2 prosenttia. Ruotsissa kaikki vaalit järjestetään samanaikaisesti. Myös Euroopan suurkaupungeissa on ollut erittäin alhaisia (jopa alle 30) äänestysprosentteja paikallisvaaleissa. Ainoa tapa, jolla se on saatu nousemaan, on ollut vaalien yhdistäminen.

Harva on ajatellut, että maakuntavaalit pidettäisiin erillisenä omana vaalinaan. Kunta- ja maakuntavaalien yhdistäminen on itsestäänselvyys. Jatkossa myös eduskuntavaalit pitäisi saada samaan kokonaisuuteen.

Kiteytys: Lopputulos on valtio-ohjasteinen maakuntien itsehallinto.

## Maakunnat suhteissaan

**E**urooppalaisessa järjestelmässä yhteiskunnallisesti merkittävin itsehallinto jaetaan tavallisesti paikalliseen eli kunnalliseen itsehallintoon ja alueelliseen eli maakunnalliseen itsehallintoon.

Suomessa alueellinen itsehallinto on ollut ainoastaan Ahvenanmaan maakunnalla, jolla on erityisasema Suomen valtiojärjestyksessä. Tämä perustuu Kansainliiton vuonna 1921 tekemään päätökseen. Kainuun maakunnan määräaikainen hallintokokeilu on käsittänyt alueellista itsehallintoa. Kokeilun tulokset eivät ole olleet kaikin osin rohkaisevia.

Se, että Suomessa on turvauttu yksinomaan paikalliseen itsehallintoon, selittyy kunnallisen itsehallinnon sisälle rakennettuun kuntayhtymälaitoksen (aiemmin kuntainliittolaitokseen), joka on hoitanut kuntaa suurempien alueiden tehtäviä.

Nyt tilanne on muuttumassa sote-uudistuksen ja itsehallintoalueiden perustamisen myötä. Yhteiskunnallisen palvelutuotannon kolmesta keskeisimmästä alueesta sosiaalipalvelut ja terveydenhoitopalvelut siirtyvät kunnallisesta itsehallinnosta alueellisen itsehallinnon piiriin. Lisäksi uudistus käsittää 21 muuta tehtäväkokonaisuutta. Kysymyksessä on historiamme suurin ja uhkarohkein hallinnonuudistus.

## **Kunnallisen itsehallinnon perustuslaillinen asema**

Suomen perustuslain (731/1999) 121 §:n mukaan Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Kunnan hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Kunnilla on verotusoi-keus. Lailla säädetään verovelvollisuuden ja veron määräytymisen perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta.

Tämä säännös luo kunnalliselle itsehallinnolle tietyn perustuslaillisen aseman, jonka tarkoituksena on estää valtion liiallinen puuttuminen siihen. Jotkut tutkijat puhuvat perustuslain suojusta tai turvasta. Peruslähdekohtia on kaksi: 1) valtio voi puuttua kunnalliseen itsehallintoon vain lailla ja 2) jokainen kunta on julkisoikeudellinen oikeushenkilö.

Kun edellä sanotulle perustuslain kohdalle haetaan tulkintaa, eduskunnan perustuslakivaliokunnan kannanotoilla on ratkaiseva merkitys. Niiden ja oikeuskirjallisuuden avulla voidaan kuvata kunnallisen itsehallinnon perustuslaillinen asema luettelon-omaisesti seuraavalla tavalla.

### **Lailla on säädettävä**

- kuntien hallinnon yleisistä perusteista
- kunnille annettavista ja niiltä pois otettavista tehtävistä
- kunnan oikeudesta käyttää velvoittavaa julkista valtaa
- kunnallisen vaali- ja osallistumisoikeuden yksityiskohtaisesta järjestelystä
- kuntien verotusoikeuteen liittyvästä verovelvollisuudesta, veron määräytymisen perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta
- kuntajaon perusteista eli vallitsevan kuntajaon muuttamisen edellytyksistä ja päätöksentekomenettelystä
- yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista, mikä koskee myös kunnallisia luottamushenkilöitä, viranhaltijoita ja työntekijöitä
- valtionvalvonnan yksityiskohtaisesta järjestämisestä
- hyvän hallinnon takeista.

## **Lailla tulisi säätää**

- ne perusteet, joita tulee seurata siirrettäessä valtuuston toimivaltaa sekä järjestettäessä velvoittavan julkisen vallan kompetenssia.

## **Lailla ei saa**

- puuttua kunnallisen itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin tavalla, joka asiallisesti ottaen tekisi itsehallinnon tai kunnan oikeushenkilöllisyyden merkityksettömäksi
- poistaa eikä rajoittaa kunnallista verotusoikeutta
- poistaa kunnan päätöksentekojärjestelmän kansanvaltaisuutta ja kunnan asukkaiden oikeutta joko suoraan taikka välillisesti valitsemiinsa hallintoelimiin. Kunnan päätösvalta (ylin ohjausvalta) tulee säilyttää asukkaiden valitsemalla valtuustolla.
- poistaa kunnallishallinnosta edustuksellista demokratiaa
- poistaa kunnille kuuluvaa yleistä toimialaa
- säätää kunnan hallinnon järjestämisen yksityiskohdista.

## **Kunnallinen itsehallinto edellyttää lisäksi, että**

- niin sanottu rahoitusperiaate toteutetaan ja kuntien taloudellinen itsenäisyys taataan. Rahoitusperiaate tarkoittaa sitä, että säädettäessä kunnan tehtävistä on turvattava taloudelliset edellytykset niiden hoitamiseen. Tämä periaate on Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan mukainen, ja se on syntynyt eduskunnan perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä. Viime aikoina sitä ei ole kuitenkaan johdonmukaisesti noudatettu.
- kunnallista itsehallintoa koskevassa lainsäädännöllisessä hankkeessa pyydetään eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunto.

## **Entä omaisuuden turva?**

Suomen perustuslain 15 §:n mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. Omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täytä korvausta vastaan säädetään lailla. Vastaava säännös oli jo vuoden 1919 hallitusmuodossa.

Nauttiiko kunnan omaisuus tätä turvaa? Eduskunnan perustuslakivaliokunta on antanut asiasta lukuisia ratkaisuja. Enin osa niistä kiistää kuntien sekä muiden julkisoikeudellisten yhteisöjen omaisuudelta tämän turvan. Mutta on myös ratkaisuja, joissa tämä turva on suotu. Oikeuskirjallisuudesta on todettava vastaavalla tavalla. Enemmistöllä aiheesta kirjoittaneilla oikeusoppineilla on kielteinen käsitys. Oma näkemykseni on myönteinen. Jos oikeushistoriassa vaikuttaneet ideologiset näkemykset unohdetaan, mikään järjellinen seikka ei näytä puoltavan kielteistä vastausta.

### **Entä kuntayhtymät?**

Kuntayhtymät, jotka ovat julkisoikeudellisia oikeushenkilöitä, ovat yhtenä osapuolena puheena olevassa uudistuksessa. Onko niillä perustuslaillista asemaa? Vastaus on yksiselitteinen ja selvä: ei ole, mutta jos kuntien omaisuudelle suodaan edellä käsitelty omaisuuden perustuslain turva, se on myönnettävä myös kuntayhtymien omaisuudelle.

### **Itsehallintoalueiden perustaminen**

Alussa mainitun perustuslain kohtaan (121 § 4 mom.) sisältyy myös säännös siitä, että kuntia suuremmilla hallintoalueilla itsehallinnosta säädetään lailla. Nyt on tarkoituksena luoda tällainen lainsäädäntö.

Kukin perustettava itsehallintoalue saa julkisoikeudellisen oikeushenkilöllisyyden eli oikeuskelpoisuuden ja oikeustoimikelpoisuuden, mutta perustuslaillista asemaa niille ei synny. Toisaalta toimenpide ei vaikuta kunnallisen itsehallinnon perustuslailliseen asemaan.

Käsillä olevan hankkeen valmistelu on jo tähän mennessä aiheuttanut monta ongelmaa. Oletettavaa on, että vaikeudet eivät lopu vielä. Tässä on mahdollista käsitellä niistä vain oleellimpia.

Ensimmäinen ongelma saattaa olla perustuslaillinen. Kun tarkoituksena on poistaa yli puolet kunnallisen itsehallinnon tehtävistä, jotka kaiken lisäksi ovat hyvinkin alkuperäisiä ja keskeisiä, herää kysymys, voidaanko tämä tehdä tavallisella lailla.

Asia tulee tai sen tulisi tulla eduskunnan perustuslakivaliokunnan harkittavaksi. Tämä valiokunta on perustuslain auktoritativisin tulkitsija. Sen kannanotot ovat käytännössä eduskuntaa sitovia.

Perustuslakivaliokunta koostuu pelkästään poliitikoista (kansanedustajista), mutta sen tulee toimia oikeusharkinnan eikä poliittisen harkinnan pohjalta. Valiokunnan kuulemilla asiantuntijoilla on tähänastisessa käytännössä ollut vaikuttava merkitys. Julkisuudelta piiloon jäänyt avainkysymys on muodostunut siitä, keitä perustuslakivaliokunta on asiantuntijoina kuullut.

Esillä oleva uudistushanke on ajautunut kiireen keskelle. Kaiken lisäksi poliittiset paineet ovat kasvaneet poikkeuksellisen suuriksi. Luulen, että ne vaikuttavat. Perustuslakivaliokunta puoltanee uudistuksen tekemistä tavallisella lailla siitä riippumatta, mitä asiantuntijat esittävät.

## **Tavoitteet**

Maamme hallituksen 7.11.2015 tekemän linjauksen mukaan tavoitteena on lisätä julkisen sosiaali- ja terveydenhuollon tuotannon monipuolisuutta ja valinnanvapautta sekä turvata nykyistä nopeampi hoitoon pääsy, uudistaa palvelujärjestelmä ja vähentää julkisen talouden kestävyysvajetta 3 miljardilla eurolla. Lisäksi tavoitteena on palvelujen yhdenvertainen laatu ja saatavuus perustuslain mukaan.

## **Itsehallintoalueen asema**

Kun itsehallintoalueet perustetaan tavallisella lailla, ne eivät säävuta perustuslaillista asemaa. Oikeastaan tämä jättää oven avoimeksi sille, että näistä alueista muodostetaan tai niistä muodostuu tosiasiallisessa mielessä valtionhallinnon osia tai sen jatkeita. Tämä riippuu paitsi varsinaisilla lain säännöksillä luodun valtion ohjausvallan laajuudesta, niin myös siitä, minkälainen finanssi-autonomia itsehallintoalueille luodaan.

Kysymys on siitä, myönnetäänkö itsehallintoalueille verotusoikeus vai katetaanko sen omien tulojen jälkeen jäämä kattamaton varallisuuserä valtionosuuksilla. Todellisesta itsehallinnosta on



vaikea puhua, mikäli itsehallintoyhteisöllä ei ole verotusoikeutta. Kuntia ei rasiteta maksuosuuksilla.

Hallituksen uusimman linjauksen mukaan sosiaali- ja terveydenhuolto rahoitetaan ensisijaisesti pääosin valtionrahoituksella. Maakunnille ei anneta ainakaan tällä vaalikaudella verotusoikeutta, mutta asiassa suoritetaan jatkovalmisteluja.

Kansainvälisessä vertailussa itseverotusoikeus näyttää liittyvän itsehallintoyksikön toimialaan. Toisin sanoen itseverotusoikeus edellyttää toimialan yleisyyttä ja päinvastoin.

Kun pohditaan meille tarkoituksenmukaista ratkaisua, ollaan kaksijakoisen kysymyksen äärellä. Yhtäältä itsehallintoalueen yleisen toimialan vaarana voidaan nähdä kunnallisen itsehallinnon ja erityisesti pienempien kuntien tappio. Toisaalta itsehallintoalueenkin tulisi luoda alueelleen kehittymisedellytyksiä sekä hoitaa alueensa kehittymisen suunnittelua yli sen, mitä lailla säädetään.

Esillä olevan uudistuksen tavoitteista voidaan päätellä, että niiden toteuttaminen vaatii käytännössä valtion vahvaa ohjausta. Asia ei jää pelkän päättelyn varaan. Hallitus nimittäin toteaa, että vahva valtionohjaus on perusoikeuksien toteuttamiseksi ja palveluiden asiakaskeskeisen integraation varmistamiseksi välttämätöntä.

Todennäköisesti valtion ohjausvallan muodotkin monipuolistuvat. Toisin sanoen lain lisäksi tätä valtaa käytetään myös asetuksilla, valtioneuvoston päätöksillä ja muilla hallinnollisilla määräyksillä sekä budjetilla. Lisäksi on odotettavissa, että valtion puuttuminen ei rajoitu yksinomaan laillisuuskysymyksiin, vaan se kohdistuu myös toiminnan tarkoituksenmukaisuuteen.

Kun itsehallintoalueille ei myönnetä verotusoikeutta eikä todennäköisesti myöskään toimialan yleisyyttä, voidaan kysyä, mikä sija jää todelliselle itsehallinnolle. Ehkä se rajoittuu pelkkään täytäntöönpanoon sekä ehdotusten tekemiseen valtion viranomaisille.

Onko sitten kunnilla minkäänlaista itsehallintoalueeseen kohdistuvaa ohjausvaltaa? Tähän kysymykseen on vastattava, että kunnilla on vain sellaista vaikuttamisvaltaa, joka kuuluu ylipääntään demokraattiseen järjestelmään. Varsinaisesta ohjausvallasta ei voida puhua. Itsehallintoalueen pääkaupungin asema saattaa muodostua ilman lain säännöksiäkin toisenlaiseksi. Sillä on

mahdollisuuksia tosiasiallisen ohjausvallan luovaan kumppanuuteen.

Alueellista itsehallintoa pidetään paikalliseen itsehallintoon verrattaessa ylemmänasteisena. Onko tästä pääteltävissä, että itsehallintoalueella olisi jonkinasteinen ohjausvalta kuntiin nähden? Vastaus on kieltävä.

## **Demokratian toteuttaminen**

Itsehallintoalueiden perustaminen merkitsee väliasteen hallinnon luomista. Kun tässä yhteydessä puhutaan itsehallinnosta, on luonnollista, että hallintoyksikön ylin päättävä elin (valtuusto) valitaan suoralla kansanvaalilla, joka on salainen, vapaa ja välitön ja jossa äänioikeus on yhtäläinen ja yleinen.

Itsehallintoalueen vaali tuottaa valituksi tulleille erilaisen aseman verrattuna kuntayhtymien valtuutettujen asemaan. Erona on se, että itsehallintoalueen ylimmän päättävän elimen jäsenet eivät ole kuntien vaan alueen asukkaiden edustajia.

Kunnanhallituksilla (tai johtosäännössä määrätyllä kunnan viranomaisella) on tähän mennessä ollut lakisääteinen oikeus antaa muun muassa kuntayhtymien valtuutetuille ohjeita kannottamiseksi käsiteltäviin asioihin. Tämä säännös menettää merkityksensä itsehallintoalueiden valtuutettuja ajatellen.

Käytännössä tällä tuskin on suurtakaan merkitystä, sillä puheena oleva ohje ei ole ollut virkakäsky eikä valtuutukseen liittyvän toimiohjeen kaltainen. Sillä ei ole ollut oikeudellista sitovuutta. Toisaalta tähänkin asti kuntayhtymien valtuutetut on yleensä valittu poliittisin perustein. Puolueiden piiritoimistot ovat ottaneet ainakin suurimpien kuntayhtymien osalta valittujen valtuutettujen ohjaamisessa ylliotteen. Tämä käytäntö tulee varmasti jatkumaan.

Itsehallintoalueen vaalin ongelma syntyy silloin, jos alueen kunnat ovat huomattavan erisuuruisia ja on mahdollista, että jostakin kunnasta valittavat edustajat saavat valittavassa orgaanissa enemmistön. Tämän tilanteen syntymisen välttämiseksi olisi ehkä harkittava joidenkin rajoittavien säännösten tarpeellisuutta. Mahdollisuuksia on ainakin kaksi. Alueellisen edustuksellisuuden turvaamiseksi itsehallintoalue voidaan jakaa vaalipiireihin.

Toinen mahdollisuus on ottaa käyttöön niin sanottu tasauspaikkajärjestelmä. Tällöin vaalin tuloksen perusteella ei täytettäisi kaikkia avoimia paikkoja, vaan osa niistä (esim. 5 %) jätettäisiin tasauspaikoiksi.

Julkisuudessa esille nousseen listavaalin käyttöön ottaminen saattaisi myös tuoda ratkaisun. Tällöin vaalissa äänestettäisiin henkilön sijasta puolueen tai muun ehdollepanijan (valitsijayhdistyksen) listaa. Siinä ehdokkaat on asetettu järjestykseen, joka määrää valituksi tulevat listan saaman äänimäärän mukaisessa suhteessa. Alueellinen edustuksellisuus toteutuisi kuitenkin vain, jos ehdokkaiden asettajat ovat noudattaneet alueellisen edustuksellisuuden periaatetta.

Yleisillä vaaleilla valittavan valtuuston lisäksi itsehallintoalueen organisaatiosta tiedetään sen verran, että itsehallintoalueiden tulee erottaa valmisteluprosessissaan ja -organisaatiossaan sote-järjestämistehtävien valmistelu itsehallintoalueen oman tuotannon johtamisesta. Tällöin tuotantoa johtavat ammattijohtajat erillään järjestämistä koskevasta päätöksenteosta. Luonnolliselta näyttää se, että valtuuston päätösten valmistelu- ja täytäntöönpanoelimenä on hallitus.

Kun itsehallintoalue on julkisoikeudellinen oikeushenkilö, joka käyttää julkista valtaa, sillä on myös virkoja.

Demokratian kannalta ja yleisemminkin voidaan olla huolestuneita uudistukseen sisällytetyn manageristisen asenteen vuoksi. Tarkoitan erityisesti sote-palvelujen järjestämisen ja niiden tuotannon erottamista eri organisaatioihin, jolloin esille on nostettu yhtiöittämisspakko. Maakunnan omaa tuotantoa johtavat ammattijohtajat erillään maakunnalle kuuluvasta sote-järjestämistehtävästä ja muita tehtäviä koskevasta päätöksenteosta. Tämän mukaan maakunnan oman tuotannon välittömässä organisaatiossa ei ole laisinkaan luottamushenkilötoimielimiä eikä oman tuotannon johto osallistu maakunnassa järjestämistehtävää koskevaan päätöksentekoon.

## **Itsehallintoalueiden keskinäisistä suhteista**

Maan hallitus ei edellytä itsehallintoalueilta ainoastaan valtakunnallisen strategian ja valtioneuvoston vahvistaman järjestämisen

päätöksen noudattamista, vaan myös alueiden keskinäistä yhteistoimintaa. Niinpä itsehallintoalueiden on perustettava omistukseensa jäävä valtakunnallinen yhteishankintayksikkö. Hankinta-toiminnan lisäksi sen tehtäväksi tulee asiantuntija-arvioiden laatiminen itsehallintoalueiden oman tuotannon kustannustehokkuudesta suhteessa laatuun ja vaikuttavuuteen.

Lisäksi itsehallintoalueille tulee perustaa niiden omistuksessa olevat yhteiset valtakunnalliset toimitilapalvelut, henkilöstö-, tulo- ja tietohallinto- ja ICT-palvelut, tutkimuksen koordinaatiopalvelut ja mahdolliset yhteiset laiteinfrastruktuuripalvelut. Itsehallintoalueiden yhteisen valtakunnallisen tietohallinto- ja ICT-palvelun tärkeänä käytännön tehtävänä on toteuttaa tiedon integraation ja palveluiden sujuvuuden vuoksi yhtenäinen ICT-alusta.

Kysymyksessä on niin suuri uudistus, että perustettavien itsehallintoalueiden kanssakäyminen tulee tarpeelliseksi monessa muussakin asiassa – sellaisissakin, joista ei ole syytä määrätä lailta eikä hallinnollisilla määräyksillä. Voidaan arvioida, että tällaisesta kanssakäymisestä tulee hyvinkin vilkasta.

## **Siirtymäkauden ongelmia**

Itsehallintoalueiden perustamiseen liittyy kuntien ja kuntayhtymien hoitamien sosiaali- ja terveydenhuoltoalan tehtävien siirtyminen perustetuille itsehallintoalueille. Lisäksi näissä tarkoituksissa olleen omaisuuden omistusoikeus siirtyy itsehallintoalueiden tai omaisuuden ylläpitoa ja vuokrausta varten perustettavalle yhtiölle. Myös kuntien ja kuntayhtymien palveluksessa oleva henkilökunta – noin 250 000 ihmistä – siirretään itsehallintoalueiden palvelukseen.

Selvää on, että henkilökunta tulee siirtää vanhoina viranhaltijoina ja työntekijöinä. Silti tämä kaikkien aikojen mittavimpaan henkilökunnan siirtoon saattaa sisältyä henkilökohtaisia ja muitakin vaikeuksia. Yleisen elämäkokemuksen mukaan suurempiin työyksiköihin siirtymistä on ennen pitkää seurannut henkilökunnan vähentäminen ja pienempien yksiköiden lopettaminen. Tämä on ollut sitä säännönmukaisempaa, mitä suurempia säästöjä on tavoiteltu ja mitä enemmän toimintaa on pyritty ra-

tionalisoimaan. Esimerkinomaisesti voidaan epäillä pienten terveyskeskusten pysyvyyttä. Montako niistä lopetetaan?

Myös kunnille tulee pulmia. Niillä on sosiaali- ja terveydenhoitoalaan liittyvää henkilökuntaa paitsi näiden alojen hallinto-tehtävissä, niin myös keskushallinnossa. Esimerkkinä voidaan mainita apulaiskaupunginjohtaja ja toimialajohtaja (toimialana sosiaali- ja terveydenhoito) sekä sosiaalihoitaja ja näiden alainen toimistohenkilökunta. Kun yli puolet kunnan taloudesta siirtyy aluehallinnolle, myös kunnan keskushallintoon luettavissa olevasta taloushallinnosta vapautuu henkilökuntaa. Oletettavasti näille kaikille ei löydy tehtäviä itsehallintoalueilta.

Edessä on myös kunnalta vapautuvien tilojen ongelma. Tuskin esimerkiksi kunnantalolla olevia tiloja lunastetaan aluehallinnolle.

Kuntien ja kuntayhtymien omaisuuden siirto itsehallintoalueille tai perustettavalle yhtiölle aiheuttaa ongelmia ainakin siirrettävän omaisuuden arvon määrittelyssä. Julkisuudessa olleiden tietojen mukaan siirrettävien rakennusten arvoksi on esitetty 3–11 miljardia euroa. Rakennukset siirrettäneen vuokrauksella, kalusto ja muu irtaimisto omistusoikeuksin.

Eräs siirtymäkauden ongelma liittyy verotukseen. Maan hallituksen linjauksen mukaan kansalaisten kokonaisverorasitus ei saa kasvaa. Kunnallisverotuksen tasoa on uudistuksen tapahduttua alennettava.

Mitenkä ratkaistaan kunnallisen tuloveron tuleva taso? Julkisuudessa on esitetty määräaikaisen lain säätämistä. Tämä ei ole kuitenkaan mahdollista, sillä se loukkaisi kunnallisen itsehallinnon perustuslaillista asemaa eli kunnallisen verotusoikeuden vapautta. Itse olen työskennellyt kunnallishallinnon johtotehtävissä yli 35 vuotta. Tänä aikana en ole havainnut yhtään kunnallisen ”yliverottamisen” tapausta. Arvelen, että esillä oleva kysymys voidaan uskoa kuntien ratkaistavaksi.

## **Kunnallishallinnon tulevaisuus**

Eräät itsehallintoa tuntevat alan professorit ovat arvioineet kunnallisen itsehallinnon tulevaisuutta. Ainakin yksi heistä on nähnyt alueellisen itsehallinnon näivettävän sen. Toinen puolestaan

kuvailee alueellisen itsehallinnon kytkeytyvän kunnalliseen itsehallintoon kummankin kansanvaltaisuuden vuoksi, mikä turvaa kuntien tulevaisuuden.

Todennäköisesti kehitys kulkee maan eri osissa eri tavoin. Jos puhutaan pienistä ja keskisuurista kunnista, silloin voidaan yhtyä edellä ensiksi mainittuun näkemykseen. Näiden kuntien asema samoin kuin elämä niissä vaikeutuvat. Sen sijaan itsehallintoalueiden pääkaupungit ja kenties muutkin suuret kunnat selviävät voittajina. Tuskin itsehallintoalueiden kytkeytymisen suuntana on kunnallinen itsehallinto – kyllä se on valtio. Tämä ei ole yksin itsehallintoalueiden tahto, vaan käytännön pakko eli valtion luja ohjausvalta. Itsehallintoalueen pääkaupunki saattaa nousta tässäkin eri asemaan.

Suurimmat kaupungit ovat vaatineet erityisasemaa elinkeinopolitiikassa, työllisyydenhoidossa, toisen asteen koulutuksessa ja maankäyttöön, asumiseen ja liikenteeseen liittyvissä tehtävissä, jotta ne voisivat toimia tulevaisuudessakin oman alueensa ja samalla koko maan kasvun vetureina. Maan hallitus on ilmoittanut olevansa valmis arvioimaan pääkaupunkiseudun erilliskäytösä.

Esitettyjä perusteluja ei voitane kiistää, mutta julkituodun huolen lieventämiseksi voidaan esittää alussa käsitellystä kunnallisen itsehallinnon perustuslaillisesta asemasta johtuvaa kaksi kenties huomaamatta jäänyttä seikkaa. Ensiksikin kuntien yleinen toimiala on turvattu. Tästä seuraa, että kuntien tehtäväpiirit voivat muodostua ilman lain säännöstäkin hyvin erilaisiksi. Erityisesti suurten kuntien itsehallintotehtäviksi voitaneen tulevaisuudessakin lukea juuri niitä tehtäväkokonaisuuksia, joihin nyt on vedottu. Toinen merkittävä seikka on kunnallisen verotusoikeyden säilyminen.

Sen sijaan suurten kaupunkien näkemä uhka siitä, että sote-palveluiden järjestäminen määrittelee pitkälti koko maakuntien toiminnan, saattaa hyvinkin toteutua.

## Aluekehityksen vauhdittaja

**P**ääministeri Juha Sipilän hallitus jää historiaan merkittävänä uudistajana, jos ja kun sen ansiosta Suomi saa vihdoin kansanvaltaisen aluehallinnon.

Maakuntahallinto tarkoittaa paradigman muutosta. Suomeen tulee selkeä ja virtaviivainen kolmiportainen hallinto. Eduskunnan ja kunnanvaltuuston lisäksi kansalaiset pääsevät valitsemaan myös aluetason päättäjät. Tämä valta heiltä on tähän asti puuttunut.

Uudistus mahdollistaa kansalaisille tärkeiden palveluiden järjestämisen nykyistä laadukkaammin ja kustannustehokkaammin, kun paljon voimavaroja vaativat sosiaali- ja terveystaloudet siirtyvät yksittäisen kunnan vastuulta leveämmille, koko maakunnan hartioille.

Uudistuksessa entinen sekava ja päällekkäinen lukuisten kuntayhtymien ja ELY:jen, AVI:en sekä maakuntaliittojen aluehallinto kootaan yhteen. Valtaa ja resursseja siirtyy keskushallinnosta maakunnille samalla, kun epädemokraattiset ”himmelit” puretaan.

Sote- ja aluehallinnon perusteellisella remontilla on taloustaloudissa iso merkitys. Sen tavoitteena on kolmen miljardin helpotus maata vaivaavaan kestävyysvajeeseen.

Uudistus toteutuu 2019, joten Sipilän hallitus ei ehdi nauttia tuloksista. Mutta onnistuessaan pääministeri ansaitsee muutakin kuin sulan hattuunsa: paikan Suomen poliittisessa historiassa.

Ennen muuta kyse on maan johtamisen tehostamisesta. Alue-  
tasolla vallalle ja siitä seuraavalle vastuulle tulee kasvot. Läänien  
ja maaherrojen aikaan ei palata, mutta vuosikymmenten takaisen  
järjestelmän eräitä parhaita puolia sisältyy uuteen maakuntahal-  
lintaan.

Suomeen on ajan saatossa syntynyt kovin sektoroitunut hallin-  
to, jossa kutakin erillistehtävää varten on oma kuntayhtymänsä.  
Maakuntaudistuksen myötä lakkaavia kuntayhtymiä ja vastaa-  
via on pitkälti toista sataa. Organisaatioiden määrä vähenee alle  
kymmenesosaan. Kyse ei ole ”uusien hallintohimmeleiden” ra-  
kentelusta, vaan nimenomaan niiden purkamisesta.

Vaikka 2010 valtion aluehallintoa koottiinkin yhteen, jäi se  
edelleen hajanaiseksi. ELY:t ja AVIT:t pysyivät eri ministeriöiden  
putkiohjauksessa ja aika lailla etäisinä ja vieraina – jo nimiensä-  
kin vuoksi – kansalaisten ja yritysten arjesta.

Tavoitellut synergiaedut jäivät suurelta osin saamatta, kun  
elinkeino-, ympäristö- ja liikenneosastot saivat pitää omat erilli-  
set reviirinsä eikä keskuksen oman toimen ohessa toimivalla yli-  
johtajalla ole ollut todellisia valtuuksia johtaa koko keskusta.

Kiinalaisessa sananlaskussa sanotaan, että ”kalan mätänemi-  
nen alkaa päästä”. Johto ja johtaminen ratkaisevat hyvin pitkälle  
kunkin organisaation menestyksen, olipa sitten kyse yksityisestä  
yrityksestä, kunnasta, valtiosta tai jatkossa myös maakunnasta.

Siksi uudessa maakuntahallinnossa lakien, asetusten ja johto-  
sääntöjen pitää varmistaa selkeä ja yksinkertainen johtamisjär-  
jestelmä, jossa valta ja vastuu eivät miltään osin ”katoa” tai hä-  
märry.

Suomella menee huonosti siksi, että maata ei kyetä oikein mil-  
lään tasolla johtamaan kunnolla. Alue- ja valtion tasolla tähän tulee nyt kor-  
jaus. Se on sote- ja aluehallintouudistuksen tärkein tulos.

Parempi johtaminen luo edellytykset suotuisammalle alueke-  
hitykselle. Äänestäjiltä valtakirjansa saava ja sen varassa toimiva  
johto on väistämättä hyvin motivoitunut alueen ja sen palvelujen  
kehittämiseen. Jos tulosta ei tule, maakunnan äänestäjät voivat  
vaihtaa päättäjänsä.



## Tarastin esitys hyvä lähtökohta

Selvityshenkilö Lauri Tarastin esitys oli johtamisen näkökulmasta hyvä. Tärkeimmät päätökset tehdään vaaleilla valitussa maakuntavaltuustossa, joka valitsee maakuntahallituksen. Se puolestaan ratkaisee asiat, joita ei ole delegoitu ”maakuntavirastolle”.

Valtionhallinnosta laajan kokemuksen hankkinut Tarasti ei kannata kunnallishallinnosta tuttua lautakuntajärjestelmää, jossa päätösvaltaa käyttävät myös luottamushenkilölautakunnat.

Tarastin mukaan maakuntavirastossa päätöksiä tekevät esittelystä virkamiehet toimivaltansa puitteissa. Vain poliittista harkintaa sisältävä päätöksenteko tapahtuisi pääosin maakuntahallituksessa. Jos lautakuntia halutaan perustaa, olisi niillä valmisteleva luonne.

Nykyisissä sairaanhoitopiireissä on valtuustot ja hallitukset, jotka koostuvat eri omistajakuntia edustavista luottamushenkilöistä. Pelkästään virkavastuulla toimivaan päätöksentekoon siirtyminen ei oikein istu tähän perinteeseen.

Sotessa liikkuvat sadat miljoonat ja miljarditkin maakunnan koon mukaan. Kansanvaltaisuuden turvaamiseksi olisi perusteltua, että tätä ja muitakin keskeisiä toimialoja, kuten vaikkapa maakunnan talousarviota, elinkeinoja ja työllisyyttä sekä kaavoitusta ja infrastruktuurin kehittämistä käsittelevät maakuntavaltuuston jäsenistä koostuvat valiokunnat.

Maakuntien päätöksenteon järjestämisessä tulisikin ottaa mallia kunnallishallinnon lisäksi eduskunnasta ja valtioneuvostosta. Maakuntavaltuustostahan tulee ”alueparlamentti” ja maakuntahallituksesta ”aluehallitus”.

Siksi tuntuisiärkevältä, että maakuntavaltuusto käsittelevi asioita toimialoittain muodostetuissa valiokunnissa. Valiokunnat eivät tee lopullisia päätöksiä, mutta niiden mietinnöt ovat päätöksenteon pohjana ja ne voivat kuulla asiantuntijoita sekä antaa lausuntoja.

Maakuntien itsehallinnossa ei ole enää kyse kuntayhtymistä. Maakunta on yksittäisistä kaupungeista tai kunnista riippumaton itsenäinen hallinnon taso ja juridinen yksikkö. Se ei ole myöskään keskushallinnolle alisteista valtion aluehallintoa.

ELY:stä ja AVI:sta sekä vanhoista lääneistäkin maakunnat poikkeavat siinä, että maakunta itse valitsee johtavat virkamie-

het, ei presidentti tai maan hallitus. Ero on iso ja osoittaa johtohenkilöiltä vaadittavan lojaliteetin ensisijaisen suunnan.

Lääneissä oli hyvänä puolena se, että niitä johti maaherra, jonka kaikki tunsivat. Myös nimitys lääninhallitus oli selkeä (esim. Lapin lääninhallitus). Se kertoi olennaisimman, vaikka tsaarin ajoilta peräisin olevissa hallintorakennuksissa ei varsinaista hallitusta istunutkaan.

Maakunta tekee jatkossa tuhansia päätöksiä. Niitä tekevät valtuusto, hallitus, maakuntajohtaja ja muut johtavat viranhaltijat. Maakuntahallitus olisikin virastoa osuvampi yleisnimitys taholle, jonka päätöksistä on kyse.

Viralliset asiakirjat ja lehdistötiedotteet allekirjoittaisi siis ”Etelä-Karjalan maakuntahallitus” eikä suinkaan ”Etelä-Karjalan maakuntavirasto”.

Kun valtaa käyttävä taho käännetään toiselle kotimaiselle, tulee merkitysero myös havainnolliseksi. Österbottens landskapstyrelse viestii paljon paremmin sen, mistä on kyse, kuin Österbottens landskapets ämbetsverk.

## **Suomessa maakuntajohtaja, maailmalla kuvernööri**

Maakuntalaissa tulee ratkaistavaksi johtavan virkamiehen nimi-ke ja se, miten hänet valitaan. Tarasti esittää, että valinnan suorittaisi maakuntahallitus. Nimikkeeseen hän ei ota kantaa.

Luontevin ratkaisu on, että nimike on maakuntajohtaja. Arvo- kas ja varsinkin vanhemmille ihmisille tuttu maaherra-nimike ei sovi siksi, että kyseessä ei ole enää presidentin tai tsaarin luottomies ja käskynhaltija, vaan maakunnan luottamuksen varassa toimiva korkein virkamies.

Kuvernööri on käytössä varsin monessa maassa. Tunnetuimmat toimivat Yhdysvalloissa, jossa heidät myös valitaan suorilla vaaleilla. Venäjällä nimike on gubernator, ja lopullisen valinnan tekee presidentti. Tosin naapurissakin on vireillä paluu suoriin kuvernöörinvaaleihin.

Kotimainen vaihtoehto maakuntajohtajalle voisi olla esimerkiksi ylijohtaja. Ne löytyvät nykyään ELY:jen ja AVI:en johdos- ta ja monista keskusvirastoista. Juuri siksi titteli ei kuitenkaan istu maakuntien johtavalle virkamiehelle. Ei myöskään pomes-

tari, jonka paikka on luontevasti vain suurimmissa kaupungeissa.

Maakuntajohtaja johtaa maakuntaa kuten kaupunginjohtaja kaupunkia tai kunnanjohtaja kuntaa.

Sen sijaan englanninkielisen tittelin tulee olla ”governor”. Kun ainakin Itä-Suomessa käyntikortit painetaan myös venäjäksi, lukekoon niissä kääntöpuolella ”gubernator”. Kansainväliset suhteet ovat välttämättömiä. Niissä yhteyksissä viestin pitää olla tittelit mukaan lukien yksiselitteinen.

Toimialojen päälliköiden luonteva nimike maakuntahallinnossa on johtaja tai osastopäällikkö, siis esimerkiksi Etelä-Karjalan sosiaali- ja terveystoimen johtaja, Varsinais-Suomen elinkeino- ja työllisyysosaston johtaja tai Lapin kansainvälisten asioiden osaston päällikkö.

Yhdysvaltojen tapaan kuvernöörien suoria vaaleja Suomeen tuskin tulee, sillä se tekisi valittavasta henkilöstä liian vahvan ja riippumattoman poliittisen toimijan.

Maakuntavaltuuston suorittama maakuntajohtajan vaali on maakuntahallituksen suorittamaa valintaa parempi ratkaisu. Se olisi sopusoinnussa myös kuntajohtajien vaalitavan kanssa. Maakuntahallitus puolestaan valitsee maakuntajohtajan esittelystä eri toimialojen johtajat.

## **Joka paikan höylät**

Maakuntavaltuuston jäsenten vaali noudattaa kunnallis- ja eduskuntavaalien vaalitapaa. Ruotsista ja useista eurooppalaisista maista tuttuihin pitkiin listoihin ei löytynyt riittävää halukkuutta.

Henkilökeskeisessä vaalitavassa on varjopuolensa, jotka olisi syytä myöntää. Koska puolueet haluavat menestyä aina ja kaikissa vaaleissa, tahtovat ne listoilleen samat ja ”varmat” ääniharavat.

Tästä seuraa, että kansanedustajat ja jopa ministeritkin asettuvat ehdolle sekä eduskunta- ja kuntavaaleissa ja jatkossa myös maakuntavaaleissa.

Nykyisessä henkilövaalissa pahin kilpailija tulee usein samasta puolueesta. Siksi istuvan kansanedustajan omakin etu on estää maakuntavaaleissa sellaisten kilpailijoiden nousu, jotka saattaisivat uhata hänen läpimenoaan eduskuntavaaleissa.

Maakuntavaltuustojen ja varsinkin tulevien maakuntahallitusten työ määrä on jo sellainen, että alkaa olla inhimillisesti mahdotonta hoitaa kunnolla samaan aikaan sekä kunnalliset, maakunnalliset että valtiolliset luottamustehtävät.

Jo nyt moni kansanedustaja joutuu laiminlyömään maakunnallisia tai kunnallisia tehtäviään ajanpuutteen vuoksi. Vain harva on sellainen joka paikan höylä, että ehtii ja jaksaa hoitaa kaikki luottamustehtävänsä ja varsinaisen päätoimensa asianmukaisesti.

Puolueet voisivat harkita ongelman lievittämiseksi kahta muutosta vaalitapaan.

Kansalaisten valinnanvapautta pitäisi lisätä antamalla heille – niin halutessaan – oikeus äänestää vaaleissa pelkkää puoluetta. Listalle annettu ääni hyödyttäisi ehdokkaita siinä järjestyksessä kuin heidät on listalle asetettu puolueen oman jäsenäänestyksen tuloksen mukaisesti.

Toinen sääntö tai yhteinen vetoamus pitäisi olla, että sama henkilö toimisi enintään kahdella kolmesta kansanvallan tasosta. Käytännössä tämä tarkoittaisi, että kansanedustajat valitsisivat eduskunnan lisäksi joko oman kunnanvaltuuston tai maakuntavaltuuston, eivät molempia.

Ratkaistavaksi tulee myös kysymys, noudatetaanko maakuntahallituksen valinnassa kunnallista vai valtiollista käytäntöä. Edellisessä kaikki puolueet saavat paikkoja äänimääriensä suhteessa. Jälkimmäinen tarkoittaisi enemmistöhallitukseen siirtymistä myös aluetasolla.

Parempi on mennä kunnallishallinnosta tutulla kaikkien riittävästi ääniä saaneiden puolueiden edustajien hallituksella, jonka puheenjohtajana toimii suurimman puolueen edustaja. Kakkospuolueen edustaja voisi olla valtuuston puhemiehenä.

## **Aluejako maakuntien pohjalta**

Viime syksyn eniten mielenkiintoa herättänyt kiista koski sote-alueiden lukumäärää. Lopputulos oli looginen, eli uusi aluehallinto rakennetaan nykyisten maakuntien pohjalta.

Suuri miekkailu alueiden lukumäärästä ratkesi marraskuussa lukuihin 18 maakuntaa ja 15 sote-alueetta. Tarastin raportin jälkeen

pöydälle nousi myös 12 pelastusalueetta, viisi EU-rahoitusta välittävää maakuntavirastoa sekä yksi valtion ”pääaluehallintovirasto”.

Valtioneuvoston linjaus huhtikuussa päättyi aivan oikein 18 täysivaltaiseen maakuntaan, jotka muodostavat viisi sopimus-pohjaista erityisen vaativan erikoissairaanhoidon yhteistyöaluetta (ns. erva-alueet). Pelastuslaitoksia tulee viisi ja valtion aluehallintovirastoja yksi, jolla on alueellisia toimipisteitä.

Lukumääräratkaisu on siis tehty ja sillä siisti. Kuntien lausuntojen pohjalta voi kuitenkin syntyä liikettä maakuntien rajoilla, mikäli hallitus ei ylenkatso niitä. Iitti esimerkiksi haluaa vaihtaa Kymenlaakson Päijät-Hämeeseen ja Heinävesi siirtyä Pohjois-Karjalaan. Vastaavia haluja löytyy muualtakin.

Näihin pyyntöihin pitää suhtautua vailla ennakoasenteita ja tapauskohtaisesti. Jos maakuntien vaihdokseen on vahvat perustelut, pitää kuntien tahtoa kunnioittaa.

Hankalin tilanne on Etelä-Savossa. Maakunnan koko pohjoislaita, myös Pieksämäen ja Savonlinnan kaupungit haluavat vaihtaa Pohjois-Savoon. Niiden lisäksi Joroinen, Enonkoski ja Heinävesi eli yli 40 prosenttia maakunnan väestöstä haluaa naapurien puolelle.

Mitä Etelä-Savosta jää jäljelle, jos näin suuri repeämä sallitaan? Kuinka kestävä olisi pakkoratkaisu, jossa maan hallitus pitää vastentahtoiset kunnat maakunnassa? Suo siellä, vetelä täällä.

Rajojen pitää olla luontevia ja nojata historiaan mutta myös tämän päivän elinkeinorakenteeseen ja liikenneyhteyksiin. Internet ja digitaaliset palvelut eivät korvaa henkilökohtaisen tapaamisen tarvetta. Maakunnallinen identiteetti on myös vahvuus, jota ei pidä aliarvioida.

Soten tulo osaksi maakuntahallintoa tekee siitä jo budjetiltaan ja henkilömäärältään niin suuren, että nykyinen maakuntajako on oikea lähtökohta.

Etelä-Karjalassa on 132 000 asukasta, maakunnan ”liikevaihto” liki 600 miljoonaa euroa ja henkilöstömäärä yli 6 000 ihmistä. Siinä on jo aivan kylliksi johtamista yhdelle maakuntahallitukselle ja maakuntajohtajalle.

Uudestamaasta tulee Suomen mittakaavassa suuri mutta kansainvälisesti vertaillen sittenkin vain keskikokoinen maakunta noin 1,6 miljoonalla asukkaallaan. Toki Uudenmaan tulevan

maakuntajohtajan vastuu ja valta vetävät vertojaan vähintäänkin keskivertoministerin tehtävään.

Hyvä niin, sillä reilua kolmasosaa maan kansantulosta edustavan Uudenmaan täytyy menestyä muiden Itämeren suurten maakuntien kanssa. Sen täytyy generoida kasvua myös koko maahan ja osallistua vaurautensa mukaisesti valtakunnalliseen tasejärjestelmään, joka takaa kansalaisille tasa-arvoiset mahdollisuudet pienemmissäkin maakunnissa.

Väkimäärältään pienin maakunta Keski-Pohjanmaa ei suinkaan ole elinvoimaltaan heikoin. Vahva kemian- ja muu vientiteollisuus, kasvava asukasmäärä ja vahva pohjalainen yrittäjähenki puoltavat sitä, ettei Keski-Pohjanmaata pilkota naapurien kesken. Yhtenä työssäkäyntialueena Kokkola ja Pietarsaari pikemminkin kuuluisivat samaan maakuntaan.

Matkailun näkökulmasta voi kysyä myös, miksi Kuusamo ei voisi olla osa Lappia. Maakuntavaihdolle ei kuitenkaan ole laajempaa kannatusta.

Kainuun itsenäisen olemassaolon puolesta puhuvat sekä oma vahva tahtotila että pitkät etäisyydet. Kajaanissa on oltava päivystyssairaala, vaikka vaativat toimenpiteet tehdäänkin Oulussa. Sotessa Kainuu kuten Keski-Pohjanmaakin tukeutuu luontevasti Pohjois-Pohjanmaahan.

Etelä-Karjala on vauras itärajan maakunta vahvan vientiteollisuuden, viiden rajanylityspaikan sekä oman yliopiston ansiosta. Maantiede, raja ja ambulanssikuljetusten etäisyydet sekä Eksoten edelläkävijätyö puoltavat, että Lappeenrannassa on yksi 12:sta ns. laajan päivystyksen sairaaloista.

Siihen voisi tukeutua luontevasti myös Etelä-Savo. Myös Saimaan matkailun luontainen kehittämialusta on näiden kahden maakunnan yhteistyö. Kymenlaakson luontainen yhteistyösuunta on sen sijaan Uusimaa ja osin Päijät-Häme.

Maakuntarajojen ei pidä olla kiveen hakattuja. Evoluutio on sallittava, jos yhdistymisiä puoltavat objektiiviset aluekehittämiseen ja taloudelliseen kantokykyyn liittyvät syyt sekä kuntien tai maakuntien tahto.

Verotusoikeuden myötä maakuntien olisi tultava toimeen pääosin omillaan. Kun se aikanaan, toivottavasti jo 2023, toteutuu, alkaa tapahtua myös maakuntien vapaaehtoisia yhdistymisiä.

## **Vanha suola janotti**

Kaksi edellisen vaalikauden hallituksen ministeriä, Henna Virkunen ja Paula Risikko, halusivat talvella vähintäänkin lykätä uudistusta tai ainakin keskittyä pelkästään soteen. Samaa esitti SDP:n puheenjohtaja Antti Rinne. Perustuslakiin tyssänyt isäntäkuntien vanha sinipunainen suola janotti entisiä hallituskumppaneita.

Demokraatti-lehdessä peloteltiin, kuinka ”Maalaisliitto” on kaappaamassa vallan maakunnissa ja jättämässä suuret kaupungit, nuo ainoat kasvun ja urbaanin elintavan keskukset sivuraitteelle.

Tässä retoriikassa viileä harkinta korvautui vanhoilla ennakkoluuloilla.

Kansanvaltaisuuden vahvistaminen etäisen virkamiesvallan kustannuksella on suomalaisen työväenliikkeen kestäväntä perintöä. SDP:n nimessäkin toisena kantasana on demokratia.

Siksi demokraattisen päätöksenteon tuominen vihdoinkin myös aluetasolle ja vallan sekä resurssien siirto keskushallinnosta lähemmäs kansalaisia, kuten muissa useimmiten sosialidemokraattien johtamissa Pohjoismaissa on jo vuosikymmeniä sitten tehty, luulisi olevan SDP:ssä itsestään selvä tavoite eikä suinkaan karsastuksen aihe.

## **Rohkeasti eteenpäin**

Suomen talous on hiipunut vuosi toisensa perään. Osasyynä tähän on ollut sekava ja päällekkäinen elinkeinopolitiikka, kaavoitus ja ylipäätään kokonaisvastuun puute alueiden kehittämisessä.

Maakuntien liitot ovat liian heiveröisiä toimijoita, ja samaa on sanottava myös ELY-keskuksista.

Konkreettiset tulokset jäävät nykyhallinnossa jalkoihin, kun aikaa ja vaivaa kuluu liikaa sisäiseen puuhasteluun, turhaan strategiajargoniin ja keinotekoiseen hankehöttöön.

Paljon tuotamme erilaisia ohjelmia ja tulossopimuksia. Monenmoisia hankkeita ja projekteja rahoitetaan. Silti työttömyys pahenee, eikä vientiin ja investointeihin saada kaivattua lisäpotkua. Ainoat, jotka paisuvat, ovat valtionvelka ja julkinen sektori.

Näin ei voi enää jatkaa. Kansanvaltainen aluehallinto tarvitaan kiireellisesti paitsi ratkomaan sosiaali- ja terveyspalveluiden kustannus- ja johtamisongelmia, myös vahvistamaan työllisyyttä, investointeja ja yritteliäisyyttä.

Kevyempi ja nykyistä tehokkaampi aluehallinto mahdollistaa voimavarojen kokoamisen, joka auttaa Suomea uudelleen kasvururalle. Maakunnilla on luja tahto ja kyky menestyä, kun ne oikeasti voivat päättää omista asioistaan. Ahvenanmaa on hyvä esimerkki, samoin Ruotsi.

Nyt on tärkeää, ettei synny kaksijakoista hallintoa, josta toisen osa on kehittää ja toisen jarruttaa.

Ympäristöministeriö halusi Suomeen valtakunnallisen ympäristöviraston. Tarasti ei sitä ehdottanut, vaan ympäristölupien ja valvonnan keskittämistä valtakunnalliseen aluehallintovirastoon, jolla olisi toimipisteitä muutamassa maakuntakeskuksessa. Ero ei kuitenkaan ole järin suuri YM:n esitykseen verrattuna.

ELY-keskusten ylijohdajat vaativat kannanotossaan, että nyt tehtävä uudistus ei saisi jäädä puolitiehen. Tarastin esityksessä he arvostelivat sitä, että alueille jäisi yhä erillinen valtion aluehallinto. Siksi he esittävät entisten läänien eli AVI:en yhdistämistä myös maakuntahallintoon.

Kunnissa on onnistuneesti yhdistetty sekä lakien toimeenpano, lupien myöntäminen ja niiden valvonta, kehittämistyö sekä palveluiden tuottaminen. Miksi periaate ei toimisi myös aluetasolla?

Myöskään opetus- ja kulttuuriministeriö ei ollut kovin halukas siirtämään toimivaltaa alueille.

OKM vastustaa työvoiman saatavuuteen olennaisesti vaikuttavan ammatillisen koulutuksen järjestämistä vastuun siirtämistä maakunnille sielläkin, missä toimii nykyään vain yksi maakunnallinen koulutuskuntayhtymä, kuten Etelä-Karjalassa.

Maakuntalaki ja sote-järjestämislaki tulevat lausunnonleppäpukeväästä. Vaikka maakuntien tehtävien ja rakenteen tuleekin olla pääosin yhdenmukaiset, erilaiset olosuhteet on voitava ottaa huomioon.

Jos kunnat haluavat siirtää esimerkiksi toisen asteen ammatillisen koulutuksen järjestämistä vastuun maakunnalle, on sen oltava mahdollista. Delegoinnin toiseen suuntaan ja maakuntien kesken on myös käytävä päinsä.



## **Itsehallinto vahvistaa itsenäisyyttä**

Kun Suomesta on tähän saakka puuttunut suoraan kansalaisten valitsema aluehallinto, on päätösvalta pitkälti keskittynyt ministeriöihin ja keskusvirastoihin. EU-jäsenyyden myötä tosiasiallinen valta ja ohjaus ovat karanneet usein vieläkin kauemmas, Brysseliin asti.

Tämä on erikoista, sillä EU korostaa läheisyysperiaatetta, subsidiariteettia eli päätösten tekemistä mahdollisimman lähellä kansalaisia ja aina sillä tasolla, joka asian laadun vuoksi on luontevinta.

Nyt tämä puute on vihdoinkin korjaantumassa. Se on historiallinen edistysaskel, jonka ottamista ei pidä pelätä, saati erilaisin tekoisin enää jarruttaa.

Sosialidemokraattien ja kokoomuksen ex-kunnallissihteerit Hannu Taavitsainen ja Matti Kankare julistivat aikoinaan maakunnille kolmen veen kiellon: ei valtaa, ei vaaleja eikä veroja.

Sipilän hallitus murtaa kielloista nyt kaksi ensimmäistä. Kolmannen kiellon pyörtämistä joudumme vielä ikävä kyllä odottamaan. Suorilla veroilla julkiset palvelut ja hallinto on pääosin aina ja kaikkialla kuitenkin rahoitettu. Eivät maakunnat voi tehdä tästä pitkään poikkeusta.

Aidon maakuntaitsehallinnon synnyn myötä lujittuu myös osin rapautunut valtiollinen itsenäisytemme, kun kansalaisten tosiasiallinen mahdollisuus vaikuttaa ja päättää omista asioistaan lisääntyy.

Se tässä paradigman muutoksessa onkin arvokkainta.

# Valtioneuvosto maakuntaitsehallinnosta

**V**altioneuvosto on tehnyt maakuntaitsehallintoa koskevat linjaukset 7.11.2015 ja 5.4.2016. Ne on tarkoitettu kirjattaviksi maakuntalakiin sekä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislakiin.

Seuraavassa on valtioneuvoston ao. dokumentteihin perustuva tiivistelmä linjauksista:

Suomen julkinen hallinto järjestetään kolmella tasolla. Ne ovat valtio, maakunta ja kunta.

Maakuntia on 18. Ne aloittavat toimintansa 1.1.2019. Niillä on itsehallinto ja siten mahdollisuus päättää maakunnan taloudesta ja toiminnasta. Pääkaupunkiseudulle (4 kaupunkia) voidaan harvinaisissa erillisratkaisissa.

Maakuntien ylintä päätösvaltaa käyttää suoralla vaalilla valittu valtuusto. Valtuutettujen määrät vaihtelevat maakuntien koon mukaan 59–99.

Maakuntien yhteistyölle ja tehokkaalle toiminnalle luodaan puitteet yhteen toimivilla tietojärjestelmillä. Lisäksi perustetaan maakuntien omistama valtakunnallinen yhteishankintayksikkö ja yhteiset valtakunnalliset tukipalvelut.

Maakuntien tehtävien perustana on 1.1.2019 alkaen selkeä työnjako kunnan, maakunnan ja valtion välillä.

**Kunnat** ovat paikallisen osallistumisen, demokratian, sivistyksen ja elinvoiman yhteisöjä. Ne hoitavat asukkaiden päättämiä itsehallintotehtäviä (yleinen toimiala) ja laissa säädettyjä paikallisia tehtäviä. Kunnat vastaavat työllisyyden hoidosta ja edistämisestä, osaamisen ja sivistyksen edistämisestä, terveyden ja hyvinvoinnin edistämisestä, liikunta-, kulttuuri- ja muista vapaa-ajan palveluista, nuorisotoimista, paikallista elinkeinopolitiikasta, maankäytöstä, rakentamisesta ja kaupunkisuunnittelusta.

**Maakunnat** vastaavat sosiaali- ja terveydenhuollosta, pelastustoimista, ympäristöterveydenhuollosta, alueellisista kehittämis-tehtävistä ja elinkeinon edistämisen tehtävistä, alueiden käytön ohjauksesta ja suunnittelusta sekä maakunnallisen identiteetin ja kulttuurin edistämisestä sekä maakunnalle lain perusteella annettavista muista alueellisista palveluista.

**Valtio** vastaa oikeusvaltion ylläpitämisestä ja kehittämisestä, perusoikeuksien turvaamisesta ja arvioinnista sekä turvallisuustehtävistä, kansainvälisistä ja valtakunnallisista tehtävistä sekä yhdenvertaisuuden ja yleisen edun valvonnasta.

## **Maakuntien tehtävät**

Maakunnan tehtävät ovat (5.4.2016 valtioneuvoston linjaus):

- 1) Sosiaali- ja terveydenhuolto.
- 2) Sosiaalisen hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen ennaltaehkäisevät palvelut ja asiantuntijapalveluiden tuki kunnille, ennaltaehkäisevä päihdetyö, terveydensuojelu sekä alueellinen alkoholihallinto ja tupakkavalvonta.
- 3) Pelastustoimi: pelastustoimen ja ensihoidon järjestäminen kuuluu viidelle yliopistosairaalaa ylläpitävälle maakunnalle sotejärjestämislaissa säädettyinä maakuntien yhteistyöalueittain. Maakunnat hoitavat pelastustoimeen kuuluvia tehtäviä ja rahoittavat järjestämistä.
- 4) Ympäristöterveydenhuolto ja elintarvikevalvonta, eläinten terveys ja hyvinvointi ja sen valvonta. Jos kunnalla on tehtävän hoitamiseen riittävät voimavarat, maakunta voi kuitenkin sopia järjestämisvastuun siirtämisestä tältä osin kunnalle (yleensä kaupunki). Siirtomahdollisuus edellyttäisi erityislain säännöstä sekä kriteerien määrittelyä laissa.

5) Aluekehittäminen ja sen rahoitus. Maakunta on jatkossa maakuntaliiton sijasta laissa tarkoitettu yleinen aluekehitysviranomainen ja hoitaa siten alueiden kehittämisestä ja rakennerahas-totoiminnan hallinnoinnista annetussa laissa aluekehitysviranomaiselle ja maakunnan liitolle säädetyt sekä ELY-keskuksille säädetyt aluekehittämisen tehtävät.

6) Alueellisten yhteispalveluiden järjestäminen ja kehittäminen.

7) Alueiden käytön ja rakentamisen ohjaus sekä kulttuuriympäristön hoito.

8) Alueellinen maakunnan liikennejärjestelmäsuunnittelu.

9) Joukkoliikenteen alueellinen suunnittelu ja järjestäminen sekä valtionavustustehtävät samoin kuin yksityisten valtionavustustehtävät. Tässä yhteydessä ei muuteta kunnille ja niiden yhteistyöelimille joukkoliikennelain mukaan kuuluvien tehtävien järjestämistä.

10) Maakunnallisen identiteetin, elinvoiman ja kulttuurin sekä hyvinvoinnin ja liikunnan edistäminen.

11) Elinkeinoelämän ja elinkeinon sekä innovaatioympäristön kehittäminen ja rahoittaminen sekä siihen liittyvät yritys- ja neuvontapalvelut.

12) Maaseudun kehittäminen sekä maa- ja elintarviketalouden, maaseutuelinkeinon ja maatilatalouden sekä kala- ja riistatalouden edistäminen ja rahoittaminen, viljelijätukitehtävät sekä näihin liittyvät palvelut.

13) Maatalousyrittäjien ja turkistuottajien lomituspalveluiden järjestäminen ja lomituksen paikallisviranomaistehtävät.

14) Kasvintuotannon ja -terveyden valvonta.

15) Työ- ja elinkeinopalveluiden järjestäminen ja kotoutumisen edistäminen: TE-palveluissa palvelutuotantoa voidaan lailla tai laissa säädettyjen kriteerien täytyessä sopimuksella osoittaa riittävät voimavarat omaavalle kunnalle (kaupunki) sekä yksityisen ja kolmannen sektorin toimijoille.

16) Erikseen säädettävät vesihuollon edistämisen ja suunnittelun, vesivarojen käytön ja hoidon sekä tulvariskien hallinnan tehtävät ja alueelliset luonnonvaratehtävät sekä huolehtiminen ympäristö-, vesihuolto- ja vesistötöiden toteuttamisesta samoin kuin vesien- ja merenhoidon tehtävistä.

17) Ympäristöä koskevan tiedon tuottaminen ja jakaminen sekä ympäristötietouden parantaminen.

18) Yhteiskunnan turvallisuusstrategiaan kuuluva alueellinen varautuminen ja sen tukeminen ja yhteensovitus maakunnan tehtäviin kuuluvissa asioissa.

19) Rakennusvalvonta niissä maakunnissa, joissa maakunnan kaikki kunnat ovat yhteisellä sopimuksella päättäneet siirtää rakennusvalvonnan järjestämisen maakunnalle ja osoittaneet sille rahoituksen.

20) Maakunnan kaikkien kuntien kanssa yhteisellä sopimuksella maakunnan hoidettavaksi kuntien osoittamat, maakunnan tehtävälleen liittyvät tehtävät, joiden hoitamiseen kunnat ovat samalla osoittaneet rahoituksen.

21) Muut maakuntien liittojen lain perusteella nykyisin hoitamattomat tehtävät. Maakunnat voivat edelleen kehittää näiden tehtävien hoitoa ja yhteistyötä niissä.

22) Maakunnan tehtäviin liittyvien kansainvälisten asioiden ja yhteyksien hoitaminen.

Maakunnat aloittavat toimintansa 1.1.2019, jolloin myös ELY-keskukset, TE-toimistot ja maakuntien liitot lakkaavat ja niiden tehtävät siirtyvät maakunnille ja edellä todetuille valtion viranomaisille. Maakuntien ja kuntien laillisuusvalvontaa hoitavasta nykyisestä kuudesta aluehallintoviranomaisesta (AVI) muodostetaan yksi valtakunnallinen, alueellisissa yksiköissä toimiva valtion viranomainen.

## **Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäminen maakunnissa**

Vastuu sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisestä siirtyy kunnilta ja kuntayhtymiltä maakunnille 1.1.2019. Maakunta vastaa järjestäjänä viranomaistehtävistä sekä koko palvelujärjestelmän toimivuudesta ja perusoikeuksien toteutumisesta. Julkista valtaa käytetään virkavastuulla.

Uudistuksessa toteutetaan laaja, asiakaskeskeinen palvelu-integraatio järjestämisessä, rahoituksessa, tiedon liikkuvuudessa, palveluketjuissa ja tuotannossa. Maakunta vastaa sosiaali- ja terveydenhuollon tuotantorakenteesta ja sen ohjauksesta, viran-

omaistoinninnoista, sote-palveluiden alueellisesta vaikuttavuuden, kustannustehokkuuden ja laadun arvioinnista sekä käyttäjien valinnanvapauden tukemisesta. Maakunnalla on yksi budjetti ja rahoitusjohto.

Maakunta tuottaa tarvittavat sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut itse tai yhdessä muiden maakuntien kanssa tai voi käyttää yksityisen tai kolmannen sektorin palveluita. Järjestäminen ja tuotanto ovat eri organisaatioissa.

Käyttäjä valitsee pääsääntöisesti perustasolla ja soveltuvin osin erikoistason palveluissa itse julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin tuottajan. Markkinoilla olevan tuotannon kanssa kilpailevat palvelut yhtiöitetään.

Maakuntien ohella perustetaan viisi yhteistyöaluetta (nykyiset erityisvastuualueet eli ervat), joilla suunnitellaan ja sovitaan yhteisestä palveluverkkoa koskevasta investointisuunnitelmasta ja maakuntaa laajemmalla alueella tehtävän työnjaon toteuttamisesta. Jokainen yhteistyöalueen maakuntavaltuusto päättää osalltään yhteistyösopimuksesta.

Maakunta päättää maakuntastrategiasta, jonka tulee sisältää palvelutuotantostrategia. Valtioneuvosto voi puuttua maakuntien palvelutuotantostrategiaan ja sen toimeenpanoon. Valtionohjaus on luonteeltaan sopimuksellista ja perustuu neuvottelumenettelyyn maakuntien kanssa.

Sosiaali- ja terveydenhuolto rahoitetaan pääosin valtion rahoituksella (ansiotulojen verotus), joka osoitetaan maakunnille yleiskatteellisena yleisenä valtionosuutena. Tätä täydentävät asiakasmaksut ja maakuntien tulot. Maakuntien mahdollista omaa verotusoikeutta jatkovalmistellaan tällä vuosikymmenellä.

Tehtäviä hoitava henkilöstö (n. 200 000) siirtyy kunnista ja kuntayhtymistä liikeenluovutuksen periaatteiden mukaisesti maakunnalle. Tehtävien hoitamiseen liittyvät kuntayhtymien varat ja veloitteet sekä kuntien irtain omaisuus siirtyvät maakunnille. Sen sijaan kuntien rakennukset eivät siirry, vaan maakunnat vuokraavat toimitilat. Omaisuusjärjestelyistä ei aiheudu kunnille alijäämävaikutusta. Käyttämättä jääneet kiinteistöt eivät jää yksittäisen kunnan rasitteeksi.

## Kirjoittajat

**Kauko Heuru** (HTT, OTL) on toiminut mm. Kuopion ja Huitisten kaupunginjohtajana sekä kunnallisoikeuden apulaisprofessorina Tampereen yliopistossa. Hän on julkaissut toistakymmentä oikeustieteellistä teosta.

**Erkki Mennola** (HTT, OTL, dosentti) on hoitanut kunnallisoikeuden ja kunnallispolitiikan professuureja Tampereen yliopistossa. Hän on työskennellyt käytännön kunnallisalan tehtävissä, yliopistomaailmassa ja kansainvälisissä asiantuntijatehtävissä.

**Antti Mykkänen** (VTM) on Kunnallisalan kehittämissäätiön asiamies ja Polemiikki-lehden päätoimittaja. Hän on toiminut mm. valtiosihteerinä sisäasiainministeriössä ja maakuntajohtajana Pohjois-Savossa.

**Siv Sandberg** (VTT) työskentelee tutkijana Åbo Akademin valtiotieteen laitoksella. Hänen erikoisalansa on vertaileva kunta- ja aluehallinto. Hänellä on pitkä kokemus kunta-alan tutkimus- ja selvitystyöstä Suomessa ja Pohjoismaissa.

**Matti Sippola** (FM) on toiminut aluekehitysneuvoksena sisäasiainministeriössä sekä tutkijana valtakunnansuunnittelutoimistossa ja Vaasan läänin seutukaavaliitossa.

**Paula Tiihonen** (HTT, dosentti, valiokuntas sihteeri) on palvellut yli 40 vuotta valtiota keskusvirastoissa, ministeriöissä, yliopistolla ja viimeisimmät 25 vuotta eduskunnassa.

**Matti Viialainen** (VTM) on Etelä-Karjalan maakuntajohtaja. Aiemmin hän on toiminut mm. Etelä-Savon maakuntajohtajana, SAK:n apulaisjohtajana, Eurooppalainen Suomi ry:n toiminnanjohtajana ja Vasemmistoliiton puoluesihteerinä.

**Matti Wiberg** (VTT) on Turun yliopiston valtio-opin professori. Aiemmin hän on toiminut mm. professorina ja apulaisprofessorina Tampereen yliopistossa. Hän on julkaissut 40 teosta, yli 220 tieteellistä artikkelia ja kirjojen lukuja sekä satoja kirja-arvosteluja ja lehtikirjoituksia.



## **Polemia-sarjassa ovat ilmestyneet**

- 1 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 1992
- 2 Erkki Mennola  
IDEA KUNNASTA (1992)
- 3 Terho Pursiainen  
KRIISIAJAN ETIIKKA (1993)
- 4 Työryhmä Kyösti Urponen (pj.), Raija Julkunen, Olli Kangas,  
Jorma Sipilä, Asko Suikkanen ja Petri Kinnunen (siht.)  
KASVUSTA VASTUUSEEN – sosiaalipolitiikan tulevaisuus  
(1993)
- 5 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 1993
- 6 Pekka Ojala–Aulis Pöyhönen  
LÄHEISYYSPERIAATE – hallinnon uusjako (1994)
- 7 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 1994
- 8 Jorma Hämäläinen–Veikko Teikari  
HENKILÖSTÖPOLITIIKKA PAKKORATKAISUJEN EDESSÄ  
(1995)
- 9 Terho Pursiainen  
NOUSUKAUDEN ETIIKKA (1995)
- 10 Eero Ojanen  
EIPÄJOKI  
Fiktiivinen reportaasimatka mihin tahansa suomalaiseen kun-  
taan (1995)
- 11 Heikki Koski  
KANSALAINEN, KUNTA JA KANSALAISSYHTEISKUNTA  
(1995)
- 12 Seppo Niemelä  
MUUTOSKIRJA  
Rohkaisuksi murroksen maailmaan (1995)
- 13 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 1995
- 14 Lauri Hautamäki  
MAASEUTU ELÄÄ (1995)

- 15 Juha Kuisma–Heikki Haavisto  
KAUPUNKI JA MAASEUTU  
– avoliitto vai susipari (1995)
- 16 Olli Pusa  
ELÄKEPOMMIN VARJOSSA (1996)
- 17 Satu Apo–Jari Ehrnrooth  
MILLAISIA OLEMME?  
Puheenvuoroja suomalaisista mentaliteeteista (1996)
- 18 Eira Korpinen  
OPETTAJUUTTA ETSIMÄSSÄ (1996)
- 19 Erkki Pystynen  
LIITTOKUNTA (1996)
- 20 Martti Sinisalmi  
TYÖLLISTÄMISTÄ VAI PALVELUA? (1996)
- 21 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 1996
- 22 Olli Mäenpää  
KUNTIEN ITSEHALLINTO EU-SUOMESSA (1997)
- 23 Tuula-Liina Varis  
KRISTALLIYÖ JOENSUUN KAUPUNGINTALON TORNISSA  
(1997)
- 24 Terho Pursiainen  
KUNNALLISTEN KÄYTÄNTÖJEN ETIIKKA  
Yhteisöopin alkeet (1997)
- 25 Siv Sandberg–Krister Ståhlberg  
KUNTALAISTEN KUNTA JA VALTIO (1997)
- 26 Pertti Hemánus  
KUNNALLINEN TIEDOTTAMINEN JA JASKA JOKUNEN  
Tutkittua tietoa ja tutkimattomia tulkintoja (1997)
- 27 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 1997
- 28 Esko Antola  
UUSI EU? (1998)
- 29 Eero Ojanen  
YHTEISKUNNAN ITSEPUOLUSTUS (1998)
- 30 Pertti Kettunen  
ELINKEINOPOLITIIKAN TAITO (1998)

- 31 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 1998
- 32 Torsti Kivistö  
JOUTILAISUUSYHTEISKUNTA (1998)
- 33 Erkki Mennola  
IDEA MAAKUNNASTA (1999)
- 34 Jorma Hämäläinen  
MINÄ KUNNANJOHTAJA (1999)
- 35 SINÄ KUNNANJOHTAJA (1999)
- 36 Juha Talvitie  
KUNTA VAI MAAKUNTA?  
Globalisaatio ja regionalismi (2000)
- 37 Juha Sihvola  
YKSILÖNÄ YHTEISÖSSÄ  
Näkökulmia paikallisuuteen, globalisaatioon ja hyvään elämään  
(2000)
- 38 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 2000
- 39 Seppo Niemelä  
TULISIELU  
Verkostoajan aluekehittäjä (2000)
- 40 Kauko Heuru  
ITSEHALLINNON AIKA (2001)
- 41 Heikki Eskelinen  
ALUEPOLITIIKKA RAUTAHÄKISSÄ (2001)
- 42 Matti Wiberg  
PALUU POLITIIKKAAN (2001)
- 43 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 2001
- 44 Ilkka Virtanen  
YLIOPISTOJEN KOLMAS TEHTÄVÄ (2002)
- 45 Arvo Myllymäki  
KUNTIEN KUJANJUOKSU (2002)
- 46 Risto Eräsaari  
KUINKA TURVATON ON RIITTÄVÄN TURVALLINEN?  
(2002)

- 47 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 2002
- 48 Pentti Arajärvi  
PAREMMINVOINTIYHTEISKUNTA (2003)
- 49 Eero Uusitalo  
MAASEUTU KANSAN VAI HALLINNON KÄSISSÄ? (2003)
- 50 Esko Juntunen  
KUNNAN ELINKAARIHYPPY  
– strateginen kehittäminen ja yhteistyö (2003)
- 51 Pekka Sauri  
SUOMEN DEMOKRATISOIMINEN (2003)
- 52 Esko Aho  
SATTUMA SUOSII VALMISTAUTUNUTTA (2003)
- 53 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 2003
- 54 Seppo Rainisto  
KUNNASTA BRÄNDI? (2004)
- 55 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 2004
- 56 Markku Lehto  
TAKAISIN TULEVAISUUTEEN  
– valtion ja kuntien yhteinen taival (2005)
- 57 Tarmo Pukkila  
IKÄVALLANKUMOUS (2005)
- 58 Matti Wiberg  
VALTA KUNNASSA (2005)
- 59 Soili Keskinen  
ALAISTAITO Luottamus, sitoutuminen ja sopimus (2005)
- 60 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 2005
- 61 Samuli Skurnik  
OSUUSTOIMINNASTA OPPIA?  
Kuntapalvelut uudessa talousmallissa (2006)
- 62 Markku Lehto  
PELASTUSRENKAAN PAIKKAUS (2006)

- 63 Pasi Holm  
VEROKIRJA (2006)
- 64 Matti Virén  
KANSALAISEN KUNTAUUDISTUS (2006)
- 65 Markku Lehto  
OI OMA KUNTANI (2006)
- 66 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 2006
- 67 Peter Ekholm  
POLEMIA – AJATUSPAJAKO? (2007)
- 68 Aatos Hallipelto  
PARAS TUOTTAKOON!  
Hyvinvointipalvelujen tulevat markkinat (2008)
- 69 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 2008
- 70 KUNNON VALTUUTETUT?  
Ilmapuntari 2008, osa 2
- 71 Sami Borg  
HILJAA HYVÄ TULEE  
Puheenvuoro äänestysprosentista ja vaaliaktiivoinnista (2008)
- 72 Matti Wiberg  
HALLITSEKO HALLITUS? (2009)
- 73 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 2009
- 74 Jussi-Pekka Alanen  
HELSINKI  
Kansakunnan pääkaupunki – ihmisten metropoli (2009)
- 75 Laura Berg–Mari K. Niemi  
KENEN KUNTAVAALIT? (2009)
- 76 Esa Halme–Lauri Kuukasjärvi  
UUSI KUNTA VAI KUNTALIITOS – KUNTALAISEN ITSE-  
HALLINTO (2010)
- 77 Esko Kalevi Juntunen  
SULJETUSTA AVOIMEEN – TALOUDEN GLOBAALIMYRS-  
KY (2010)

- 78 Anne Luomala – Tuomo Puumala  
BUDJETTI – JULKINEN SALAISUUS VAI SALAINEN JULKI-  
SUUS? (2010)
- 79 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 2010–2011 (2011)
- 80 Terho Pursiainen  
MIELEKÄS ELÄMÄ, MIELEKÄS YHTEISKUNTA (2011)
- 81 Antti Mykkänen (toim.)  
KUNTAKIRJA – UUDISTUSAJATUKSIA (2011)
- 82 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 2011–2012 (2012)
- 83 Antti Mykkänen (toim.)  
KUNTAYHTYMÄ PELASTAA? (2012)
- 84 Ari Mölsä (toim.)  
KUNTARAKENNEKIRJA (2012)
- 85 Timo Reina  
KAHDEN TULEN VÄLISSÄ – ALUEHALLINNON TILA JA  
TULEVAISUUS? (2012)
- 86 Tarja Cronberg  
ESTEJUOKSU LUOVAAN SUOMEEN (2012)
- 87 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 2012 (2013)
- 88 Marja-Liisa Manka, Laura Bordi ja Kirsi Heikkilä-Tammi  
PERUSASIOISTA PIENIIN IHMEISIIN – KUNTAJOHTAMI-  
SEN KUVA (2013)
- 89 Kari Välimäki  
KAKKUA JAETTAVAKSI (2013)
- 90 Wille Rydman  
UNELMASTA PAINAJAISEKSI?  
– Kuinka hyvinvointivaltio syö itse itsensä (2013)
- 91 Yrjö Hakanen  
MARKKINOIDEN VAI IHMISEN HYVÄKSI?  
– Kommunistin puheenvuoro (2013)
- 92 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 2013 (2014)
- 93 Heljä Misukka  
KOULUTUKSEN SUURVALTA TIENHAARASSA (2014)

- 94 Markku Lehto  
MARKKINAT, SOSIAALITURVA JA YKSILÖN VOIMA (2014)
- 95 Mikael Jungner  
SATTUMA, TAHTO JA KOHTALO (2014)
- 96 Juha Kuisma ja Matti Mäkelä  
KYLIEN TULEVAISUUS (2015)
- 97 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 2014 (2015)
- 98 Pekka Sauri  
JULKISHALLINTO JA SOSIAALINEN MEDIA (2015)
- 99 Eero Ojanen  
HYVÄ PÄÄTÖS?  
Filosofisia näkökulmia päätöksentekoon (2015)
- 100 Kauko Sipponen  
SE SUURI KUNTAUUDISTUS (2016)
- 101 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 2015 (2016)
- 102 Päivi Lipponen ja Antton Rönholm  
PULPETISTA TABLETTIIN  
– suomalainen koulu edelläkävijäksi maailman muutoksessa  
(2016)
- 103 Antti Mykkänen (toim.)  
MAAKUNTAITSEHALLINTO (2016)



KAKS – Kunnallisalan kehittämissäätiö rahoittaa kuntia palvelevaa tutkimus- ja kehittämistoimintaa. Tavoitteena on tukea ja parantaa kuntien ja niiden organisaatioiden toimintamahdollisuuksia.

Rahoitamme hankkeita ja tutkimuksia, joiden arvioimme olevan kuntien tulevaisuuden kannalta keskeisimpiä. Tuloksien tulee olla sovellettavissa käytäntöön. Rahoitettavilta hankkeilta edellytetään ennakkoluulotonta ja uutta uraa luovaa otetta.

Säätiöllä on *Polemiikki*-niminen asiakaslehti ja kaksi julkaisusarjaa:

*Polemia-sarja*, jossa käsitellään kunnille tärkeitä strategisia kysymyksiä ajattelua herättävällä tavalla.

*Tutkimusjulkaisut-sarja*, jossa julkaistaan osa säätiön rahoittamista tutkimuksista. Pääosa säätiön rahoittamista tutkimuksista julkaistaan tekijätahon omissa julkaisusarjoissa.

Toimintamme ja julkaisumme esitellään tarkasti kotisivuillamme [www.kaks.fi](http://www.kaks.fi).

Vuonna 1990 perustettu itsenäinen säätiö rahoittaa toimintansa sijoitustuotoilla.

Osoite Fredrikinkatu 61 A  
00100 Helsinki

Asiamies Antti Mykkänen, [antti.mykkanen@kaks.fi](mailto:antti.mykkanen@kaks.fi),  
p. 0400 570 087

Tutkimusasiamies Veli Pelkonen, [veli.pelkonen@kaks.fi](mailto:veli.pelkonen@kaks.fi),  
p. 0400 815 527

Taloudenhoitaja Anja Kirves, [anja.kirves@kaks.fi](mailto:anja.kirves@kaks.fi),  
p. 0400 722 682

Tutustu kotisivuihimme ([www.kaks.fi](http://www.kaks.fi))!



Antti Mykkänen (toim.)

# Maakuntaitsehallinto

Maakuntaitsehallinto on ollut Suomen poliittisella agendalla autonomian ajasta lähtien. Kaikki suuret puolueet ovat olleet sitä vuorollaan ajamassa ja välillä vastustamassa. Nyt se näyttää toteutuvan.

Mitä maakuntahallinto on? Onko se aitoa itsehallintoa? Mikä on sen olemus? Mitkä ovat sen tehtävät? Mitä hyötyä siitä on? Mikä on suhde kuntiin tai valtioon? Millaisia esimerkkejä on Euroopassa? Vastauksia etu- ja takakannen välissä. Tässä Polemiassa.



Julkaisutiedot  
ISBN 978-952-7072-59-2  
ISSN 1235-6964