

**IDEA  
MAAKUNNASTA**

*Erkki Mennola*

**IDEA  
MAAKUNNASTA**

KUNNALLISALAN KEHITTÄMISSÄÄTIÖ

## IDEA MAAKUNNASTA

Kunnallissalan kehittämissäätiön  
Polemia-sarjan julkaisu nro 33,  
myös [www.kaks.fi](http://www.kaks.fi)

© Kunnallissalan kehittämissäätiö  
ja Erkki Mennola

Vammalan Kirjapaino Oy, Vammala 1999  
ISBN 952-9740-63-8  
ISSN 1235-6964

# Sisällys

ESIPUHE	7
MIKSI YHÄ MAAKUNNAT?	9
SE ELÄÄ SITTENKIN – AINAKIN TOISTAISEKSI	13
MIKÄ MAAKUNTA OIKEASTAAN ON?	17
ELINVOIMAN SALAISUUS	21
MAAKUNTIEN SAAVUTUKSET JA UMPIKUJA	25
TALOUSMAAKUNNAN UUDET KASVOT	30
MALLIA MUUALTA?	35
PERIAATTEET SELVIKSI	41
SIKSI KANSALAISMAAKUNTA	49
MISTÄ OIKEA MAAKUNTAJAKO?	52
TAKAISIN MAAPÄIVILLE	61
VÄLTTÄMÄTÖN RATAS	68
ERI LAKI KAIKILLE	77
RAHAT OVAT JO OLEMASSA	83
LIIKKEELLE	87
KOOTUT VIISAUDET	90

# Esipuhe

**M**ihin maakuntia tarvitaan? Mitä maakunnille pitäisi tehdä?  
Kaikki valta maakunnille!

Maakunta on osoittautunut suomalaisessa aluehallintoa koskevassa keskustelussa ikuisuusasiaksi. Muutaman rauhallisen vuoden jälkeen kaikki merkit keskustelun uudelleen riehauttamiseen ovat olemassa. Tässä kirjassa tarjotaan keskusteluun tuoretta ainesta, uusia ajatuksia. Maakunnille haetaan paljon hallintoratasta suurempi merkitys. Jopa autonomisen, itse lakinsa säätävän maakunnan mahdollisuus vilahtaa pohdinnoissa.

Dosentti, hallintotieteiden tohtori Erkki Mennola on koontanut pitkän teoreettisen ja käytännön kokemuksensa maakunnista sekä kotimaasta että ulkomailta Polemia-sarjan julkaisuksi ”Idea maakunnasta”. Esitän kirjoittajalle sekä tekstiä etukäteen kommentoineille kuntajohtajille ja muille asiantuntijoille parhaat kiitokset.

12.5.1999

*Lasse Ristikartano*

Asiamies

Kunnallisalan kehittämissätiö



# Miksi yhä maakunnat?

Toivon, ettei tämä kirja vastaa lukijoiden ennako-odotuksia. Nimen perusteella minun kuvitellaan pohdiskelevan pelkästään hallinnollisia asioita, arvostelevan Suomen valtiokeskeisyyttä ja luonnostelevan taas kertaalleen maakunnallisen itsehallinnon mallia, unohdettavaksi kymmenien jo aikaisemmin hautautuneiden suunnitelmien mukana.

Tällaisistakin asioista jäljempänä kyllä on puhetta, koska ne liittyvät teemaan. Keskusjohtoisuus ja yleensä kaikenlainen keskittyminen on erityisen vakava ongelma juuri suomalaiselle yhteiskunnalle. Tilanne ei muutu toisenlaiseksi, ellei myös hallintomalleissa tapahdu perustavia muutoksia. Uudistuksia varten tarvitaan uusia ideoita ja suunnitelmia.

Tähtäimeni on kuitenkin yleisemmällä tasolla kuin pelkästään maakunnissa ja niiden hallinnossa. Pelkistäen kysymys on siitä, jotta meitä elämässämme järjestelmä vai johdammeko itse järjestelmää. Maakunnat ja niiden poliittis-hallinnollinen tila kertovat siitä poikkeuksellisen paljon, sekä periaatteellisesti että käytännössä. Siksi kansalaisten asemaa kannattaa tarkastella yleisemminkin nimenomaan maakuntien kautta.

Maakunnat kuvastavat vuosisataista kamppailua ylhäältä asetettujen ja alhaalta syntyneiden instituutioiden kesken. Maakuntia ei

ole perustettu hallitusvallan päätöksillä. Ne ovat muodostuneet omien sisäisten voimiensa vaikutuksesta. Sellaisessa yhteiskunnassa, jossa kansalaisilla itsellään on paljon valtaa omissa asioissaan, myös maakunnan tapaisten luonnollisten yhteisöjen asema on vahva.

Jäljempänä on paljolti kysymys samoista asioista, joita tarkoitetaan puhuttaessa kansalaisyhteiskunnasta ja subsidiariteettiperiaatteesta. Itse asiassa yritän tehdä näistä periaatteista eräänlaisen maakuntasovelluksen. Nämä juhlalliset ja moniselitteiset käsitteet avautuvat ylipäänsä oikealla tavalla vasta sitten, kun niitä ryhdytään soveltamaan konkreettisiin asioihin. Teoreettinen viisastelu ei vielä pitkälle vie, vaikka sitäkin tuonnempana jonkin verran harrastan.

Monet merkittävät ja oppineet suomalaiset ovat aikojen mittaan pohtineet maakuntien asemaa tässä maassa. Ensimmäisiä suunnitelmia maakuntien Suomesta laadittiin jo Ruotsin vallan aikana 1700-luvulla. Asia on ollut valtiollisen politiikan kiistakysymys 1800-luvun puolivälistä lähtien. Maakuntien rooli suomalaisessa yhteiskunnassa on silti yhä epäselvä. Miten ihmeessä minä voisin löytää nyt tähän ikuisuusongelmaan ratkaisun, kun kaikki muukin on Internet-aikana muuttunut vain monimutkaisemmaksi? Eikö viimeistään nyt ole aihetta unohtaa koko aihepiiri?

Kaikille maakunnista kirjoittaneille ja ehdotuksiaan esittäneille Leo Mechelinistä ja K. J. Ståhlbergistä Kauko Sipposeen ja Erkki Pystyseen on yhteistä yksi asia. He ovat kaikki pohtineet Suomen valtion hallinnon järjestämistä. Maakunnat ja kunnat ovat heidän luonnoksissaan osa Suomen julkisen hallinnon hierarkiaa. Suunnitelmissa on lähdetty aina liikkeelle valtion perspektiivistä, desentralisoimaan ja kansanvaltaistamaan entistä hallintoa.

Nyt ei sitä vastoin ole kysymys Suomen hallinnosta ja sen aluejaoista. Jäljempänä puhutaan ensi sijassa suomalaisten järjestäytymisestä alueelliseen yhteistoimintaan. Näkökulma ja koko perusasetelma lähtee silloin kansalaisten suunnasta. Uudistusten onnistumisen mahdollisuuksia voidaan silloin arvioida kokonaan toisenlaisin perustein.

Hallinnollisessa ajatustavassa pitäytyminen ei enää olisi edes mah-



dollista eikä järkevää. Esteet, jotka aina ovat estäneet maakuntien itsehallinnon, ovat edelleen ylivoimaisina edessä. Tärkein syy tarkistaa linjaa on kuitenkin se, etteivät monet maakunnille ajatelluista hallinnollisista tehtävistä enää ole tietoyhteiskunnassa tarpeellisia. Ne voidaan hoitaa paremmin toisin.

Maakunnat ovat olemassa. Niitä tarvitaan vastaisuudessakin, mutta toisiin tarkoituksiin kuin aikaisemmin kuviteltiin. Edessä on ennestään tuntemattomia tarpeita ja ongelmia. Ratkaisu niihin voi löytyä muun muassa maakunnallisuuden voimalla. Maakunnat edustavat näet Suomessa harvinaista yhteisötyyppiä, ihan oikeaa kansalaisyhteiskuntaa. Niiden potentiaalisia uusia mahdollisuuksia EU-Suomessa nyt ja tästä eteenpäin ei oikeastaan ole paljoakaan mietitty. Nyt sitä yritän.

Tällaiset asiat eivät luonnollisestikaan avaudu, jos asioita katsellaan tavalliseen tapaan vain Suomen perspektiivistä, kotimaisen päivänpolitiikan ehdoilla. Näkökulmassa pitäisi olla sekä historiasta tulevaisuuteen ulottuvaa syvyyttä että eurooppalaista leveyttä. Uusilla ideoilla on paremmat mahdollisuudet onnistua, jos samoja asioita on jo testattu ihan elävillä ihmisillä jossakin muualla. Kirjoituspöydän ääressä teoretisoiduista uudistuksista meillä on jo ollut riittävästi harmia.

Suomalaiseen maakuntakeskusteluun on perinteisesti kuulunut joukko kesto-ongelmia, joista ei vanhalta pohjalta päästä koskaan yksimielisyyteen. Tutut kiistakysymykset maakunnan käsitteestä ja rajoista päätöksentekoon ja verotukseen tulevat jäljempänäkin esille. Kansalaisten suunnasta lähtevän subsidiariteettiajattelun avulla ratkaisu löytyy kuitenkin helpommin kuin ennen. Näkökulman muuttaminen saattaa jopa poistaa kokonaan entiset vastakkaisuudet.

Muuttuvassa yhteiskunnassa muuttuvat myös maakunnat. Mistään ei löydy mallia, jolla entinen hallinto kerralla korvattaisiin. Aina valmiiksi vanhentuneina syntyvien mallien sijasta onkin parempi miettiä sitä, millaiset pelisäännöt tarvittaisiin, jotta olot ja elämä edistyisivät koko ajan suotuisasti, siten kuin maakunnissa itse halutaan.

Monesti hyvät ideat jäävät kirjahyllyyn siksi, ettei niiden esittäjä

ole osannut rakentaa linkkiä ajatustensa ja niiden käytännön toteutuksen välille. Ensimmäiset askeleet ovat kaikkein ratkaisevimmat. Nekin on tässä yritetty pohjustaa valmiiksi. Siitä vain.

Onko tällä asialla onnellinen loppu? Ainakin kirjassa on.

# Se elää sittenkin – ainakin toistaiseksi

**L**iikenneväylien ja puistojen suunnittelijat törmäävät tuon tuostakin siihen tosiasiaan, että ihmiset hyljeksivät keinotekoisia rampeja, tunneleita ja käytäviä. Entiset luontevat epäviralliset kulkupolut ilmestyvät insinöörien harmiksi paikalleen yhä uudelleen, verkkoaidoista ja kieltotauluista huolimatta.

Myös maakunnat on Suomessa yritetty vuosien mittaan häivyttää pois häiritsemästä rationaalisempia valtarakenteita monenmoisilla keinotekoisilla järjestelyillä. Työhön ovat – tietoisesti tai tietämättään – osallistuneet mahdollisimman vaikutusvaltaiset voimat: valtion hallintokoneisto, kuntalaitos, pääpuolueet, maan johtavat tiedotusvälineet, lukuisat keskusjärjestöt ja suuret liikeyritykset.

Silti maakuntamme sinnittelevät yhä jotenkuten elossa. Niiden virallinen poliittis-hallinnollinen rooli on kansainvälisesti katsoen vaatimaton. Henkisesti moni maakunta on tänään silti vahvempi kuin aikoihin. Epävirallista maakuntatason toimintaa on käytännön elämässä paljon. Kun ilmapiiri on muuttunut regionalismille hiukan myönteisemmäksi, maakuntien aktiivisuus on lisääntynyt nopeasti.

Maakuntien sitkeys ja elinvoima ovat osoittautuneet ylivoimaisiksi politiikan ja hallinnon teknokraateille ja heidän äänenkannattajilleen median piirissä. Maakuntia ei ole kyetty pyyhkimään suo-

malaisen yhteiskunnan kartalta organisaatiolaatikoita siirtelemällä. Sitä on kyllä yritetty Kustaa Vaasan ajoista lähtien, niin valtapoliittisista syistä kuin nyky-Suomelle tyypillisen merkonomiajattelunkin kannustamana.

Määrätietoisimmin maakuntien häivyttämiseen Suomen kartalta pyrittiin 1970-luvulla. Tilalle haluttiin suunnittelu-yhteiskunta ja ”demokraattinen väliportaanhallinto”. Perustana olisivat olleet entiset lääninhallitukset. Hankkeen pani liikkeelle Rafael Paasion sosialidemokraattinen vähemmistöhallitus eli ns. nappulaliiga vuonna 1972. Takana oli kuitenkin laajempia poliittisia voimia presidentti Kekosta myöten. Ideologisesti hanke oli kotikutoinen yhdistelmä Ruotsin ja Englannin uusvasemmiston kehittämisestä ajatusmalleista ja Itä-Euroopan sosialistimaiden aluehallinnosta.

Prosessi kulmineitui 1970-luvun lopulla pääministeri Kalevi Sor-san ja sisäministeri Eino Uusitalon sopimuksen kaatumiseen. Senkin jälkeen maakunnat olivat vielä pitkään valtakunnallisen politiikan kentällä uhanalaisia ja systemaattisesti epäsuosittuja. Maakunta-sanaakin karsastettiin. Kehityksen suunnan käänsi vasta Euroopan integraation ulottuminen Suomeen 1990-luvulla.

Tavallaan nämä suomalaiset kuviot ovat ihan oma lukunsa. Samalla ne kuitenkin kuvastavat yleisemminkin hallitusvallan ja kansalaisyhteiskunnan historiallista vastakkaisasettelua Euroopassa. Maakunnat edustavat kaikenlaisia kaavasta poikkeavia ja hierarkiaa sekoittavia asioita. Keskusjohdon näkökulmasta ne ovat aina olleet jonkinasteinen uhka ja riskitekijä. Siksi nimenomaan totalitaristiset hallitukset ovat kaikkialla ensi töikseen vieneet maakunnilta itsenäisen toiminnan mahdollisuudet.

Maakuntien poliittisesta kirjavuudesta ja arvaamattomuudesta ei pidä myöskään ”hyvinvointivaltioksi” kutsuttu demokraattisempi keskusjohtoisuus. Sen näkökulmasta maakuntien erilaisuus on epätasa-arvoa. Suomen tapaisessa nuorehkossa valtiossa, jossa kansallisia arvoja historiallisista syistä korostetaan erityisen voimakkaasti, valtiollista yhdenmukaisuutta suosivalle ajatustavalle on saatu helposti myös suuren yleisön kannatus. Esimerkiksi Ahvenanmaan 1920-luvulla

saaman erikoisaseman hyväksyminen näyttää monille suomalaisille yhä vaikealta.

Pysyvästi maakuntia ei kuitenkaan ole missään onnistuttu hävittämään. Niiden tilalle pakolla synnytettyt ja keinotekoiset aluehallintojärjestelmät ovat pysyneet pystyssä vain juuri niin kauan kuin valtakoneisto on ollut niiden takana. Kun tilanne on muuttunut, luonnollisemmat maakuntapohjaiset rakenteet ovat heti ilmaantuneet niiden tilalle. Niin tapahtui Italiassa Mussolinin jälkeen, samoin Espanjassa Francon valtakauden päätyttyä. Berliinin muurin murruttua käytännöllisesti katsoen koko Itä-Eurooppa palasi heti alueellisilta instituutioiltaan sotaa edeltäneeseen tilanteeseen.

Suomen läänit eivät enää pitkään aikaan ole edustaneet ankaraa kuvernöörivaltaa, mutta keskusjohtoisuutta kuitenkin. Siksi suurlääniä perustamisen seurauksena kadonneita läänejä ja niiden maaherroja ei kannata haikailla takaisin. Keski-Suomessa ja Pohjois-Karjalassa käytiin kyllä sitkeää taistelua läänin puolesta, mutta maakunnan takia. Oma lääni oli siellä ollut tärkein yhteinen maakunnallinen hanke yli puoli vuosisataa. Hallituksen koettiin romuttavan kerätehtöillä monen sukupolven työn tulokset.

Ehkä vaikuttavin osoitus maakuntien elinvoimasta löytyy kuitenkin keskitetyn hallinnon eurooppalaisesta mallimaasta Ranskasta. Suuressa vallankumouksessa voitolle päässeet jakobiinit nimesivät entiset maakunnat vanhan yhteiskunnan jäänteiksi, jotka oli ehdottomasti tuhottava. Perustuslakia säätävä kansalliskokous poisti niiltä vuonna 1789 kaikki itsehallintoon vivahtavatkin erioikeudet. Tilalle luotiin abstraktilta pohjalta rationaalinen aluehallintojärjestelmä. Sen Napoleon vielä viimeisteli omiin tarkoituksiinsa sopivaksi, ottaen nimityksiä myöten mukaan elementtejä ihailemastaan keisariajan Rooman valtakunnan hallinnosta.

Napoleonin luomaa hierarkkista aluejärjestelmää pönkitettiin sittemmin kahden vuosisadan ajan kaikilla keinoilla, joita Ranskan vahvalla valtiovallalla oli käytössään. Uusi hallinto sai sekä todellista valtaa että arvovaltaa. Sen tukena oli tehokas virkamiesten koulutusjärjestelmä. Luotiin monenlaisia symboleja, joiden ajateltiin kiinnittä-

vän ihmisiä uusiin yksiköihin. Departementeista ja ennen kaikkea niiden johtajista, prefekteistä, tehtiin joka suhteessa näkyvä ja keskeinen osa alueellista elämää. Poliitiikka ja hallinto maakunnissa keskitettiin heidän ympärilleen.

Napoleonin luoma aluehallinto oli vahva niin kauan kuin itse valtio pysyi entisellään. Siitä huolimatta 1980-luvulla, kun aika oli kypsä uudistukseen, se menetti entisen asemansa käytännöllisesti katsoen yhdessä yössä. Ranskalaisesta yhteiskunnasta löytyivät keskusvallan vuosisataisesta jyräyksestä huolimatta edelleen ne maakunnalliset yhteisöt, joiden pohjalle uutta regionalismiin perustuvaa poliittista järjestelmää voitiin ryhtyä rakentamaan.

Maakunnilla tai ainakin huomattavalla osalla niistä on mitä ilmeisimmin ominaisuuksia, jotka tekevät niistä hyvin vastustuskykyisiä kaikkia keinotekoisia muutosyrityksiä vastaan, tapahtuivatpa ne sitten äkillisesti voimakeinoin taikka hiljaa hivuttamalla. On siis viimeistään nyt paikallaan katsoa, mitä maakunnat oikeastaan ovat ja millaisista aineksista ne koostuvat.

# Mikä maakunta oikeastaan on?

**K**aikissa Euroopan maissa, kääpiövaltioita lukuun ottamatta, on omat maakuntansa. Kansalliset nimitykset saattavat tosin olla mitä milloinkin. Tavallisimmin ne perustuvat asianomaisen maan omaan historiaan. Maakunnallisen itsehallintoyhteisön nimityksenä voi siten demokraattisessa maassa olla vaikkapa kreivikunta, provinssi tai lääni. Kansainvälisissä vertailuissa tämä aiheuttaa tietysti sekaannusta.

Vakiintunut ja esimerkiksi Euroopan neuvoston asiakirjoissa käytetty englanninkielinen yleisnimitys maakunnista on *region*. Oikea käänös tällekin sanalle selviää kuitenkin vasta kulloisestakin asiayhteydestä. Esimerkiksi EU:n eurokraatit käyttävät *region*-termiä myös toisenlaisessa merkityksessä.

Suomen kielen sana maakunta on vain sopimuksenvarainen nimitys yleiseurooppalaiselle ilmiölle. Jos maakunnan käsitteelle lähdetään etsimään sisältöä takertumalla pelkästään tähän sanaan ja filosofoimalla sen ”todellista” merkitystä, ajaudutaan hakoteille. Maakunta-sanaa on käytetty Suomessa monessa merkityksessä, eri asioista eri aikoina.

Maakunta tuntuu ilmauksena kieltämättä hiukan kaunokirjalliselta tai kansankieliseltä. Sen luomat mielikuvat voivat monen mielestä liittyä pikemminkin Topeliuksen Suomeen kuin tämän päivän

yhteiskuntaan. Poliittisten syiden ohella maakunta-sanan käyttöä vieroksutaankin ilmeisesti myös käsitteen moni-ilmeisyyden ja määrittelemisen vaikeuden takia, esimerkiksi tutkijoiden ja lainvalmistelijoiden piirissä.

Määrittelyn ongelmat johtuvat kuitenkin asioiden luonteesta, eivät sanasta. Käsite ei voi olla yksinkertaisempi kuin sen kuvaamat asiat. Maakunnasta puhumalla ilmaistaan yhdellä sanalla saman yhteisön hyvin monenlaisia ja monentasoisia ulottuvuuksia. Siitä yhdistelmästä maakunta on erinomaisen sopiva nimitys, ilmaisukyvyllään niin täsmällinen kuin on tarpeellistakin. Haittaa ei ole edes mielikuvallisesta yhteydestä historiallisiin maakuntiimme. Nekin ovat olleet osa nykymaakuntien kehitysprosessia.

Pari vuosikymmentä vallinnut maakuntakielteisyys suometti valitettavasti myös kielenkäyttömme niin perusteellisesti, että sen vaikutukset näkyvät vieläkin. Väliportaanhallinnosta ei onneksi sentään enää paljoakaan puhuta, mutta alueista EU-kielen jäljittelyn seurauksena sitäkin enemmän.

Maakunta pyrittiin Suomessa takavuosina syrjäyttämään sanana käytöstä puhumalla aina maakuntien sijaan alueista. Alue voi näet olla mikä tahansa suunnittelijan kartalle piirtämä kokonaisuus. Alueista puhumalla pudotetaan pois juuri ne maakunnan kriteerit, jotka kansalaisyhteiskunnan ja eurooppalaisen demokratian näkökulmasta ovat kaikkein tärkeimpiä. Maakunnat ovat elämän luomia yhteisöjä, eivät aluesuunnittelijoiden piirustuspyödyttä lähteneitä. Niillä saattaa olla keskusjohdolle epämieluisia pyrkimyksiä. Poliittiset voimasuhteetkin voivat olla täysin omalaatuiset. Sellaisesta eivät tietenkään pidä enempää suunnittelu- ja ohjausjärjestelmien rakentelijat kuin valtakunnallisen kabinettipolitiikan tekijätkään.

Maakunta-sana ilmentää suomen kielellä juuri niitä ominaisuuksia, joita pidetään eurooppalaisen ”regioonin” tärkeimpinä tunnuksina: yhteisön syntymistä pitkäaikaisen talous- ja kulttuurikehityksen tuloksena, yhteisiä pyrkimyksiä ja instituutioita, poliittista ja oikeudellista erityislaatua ja itsenäisyyttä. Maakunta on ihmisille paikallista yhteisöä laajempi henkinen ja toiminnallinen kotikenttä. Siksi



maakunnan nimitystä pitäisi ehdottomasti käyttää, myös virallisessa ja tieteellisessä kielenkäytössä, aina silloin kun sellaisista yhteisöistä puhutaan yleisellä tasolla.

Maakunta on todellisessa elämässä monitasoinen ja dynaaminen ilmiö. Sitä tuskin kannattaa yrittää rajata määritelmillä kovin tarkasti. On parempi tyytyä etsimään luonteenomaisia perusominaisuuksia ja kriteereitä, jotka jokaisen maakunnan tulee vähintäänkin sisältää. Voidaan myös osoittaa, millainen maakunta ei missään tapauksessa voi olla. Ennen kaikkea pitäisi analysoida maakunnallisuuden aste- ja laatueroja. Vaikka moni yhteisö voidaan perustellusti katsoa maakunnaksi, muutamat voivat olla enemmän maakuntia kuin toiset. On järkevämpää pohtia *maakunnallisuuden* kuin maakunnan olemusta.

Euroopan neuvoston kunnalliskongressin CLRAE:n vuonna 1997 hyväksymässä luonnoksessa maakunnallisen itsehallinnon eurooppalaiseksi peruskirjaksi maakunnat on määritelty ”laajimmaksi alueelliseksi yhteisöksi kunkin valtion sisällä”. Ne paikallistetaan sijoituvaksi kuntien ja valtion väliin. Niillä tulee olla oikeus hoitaa omalla vastuullaan ja omien asukkaidensa edun mukaisesti merkittävä osa julkisista tehtävistä, subsidiariteettiperiaatetta kunnioittaen. Niillä pitää myös olla omat vaaleilla valitut päättäjät, merkittäviä tehtäviä ja itsenäistä toimivaltaa.

Peruskirjan määritelmä tuntuu äkkiseltään hyvinkin selkeältä ja täsmälliseltä. Se ei kuitenkaan enää sovi läheskään kaikkiin ajateltavissa oleviin tapauksiin. Taustalla on vielä vanha valtiokeskeinen ajatusmalli, jonka mukaan maakunnat olivat vain kunkin maan sisäisiä alueyhteisöjä. Niiden otaksutaan yhä puuhailevan lähinnä vain julkisen hallinnon piiriin kuuluvien asioiden parissa.

Vaikka maakunnat periaatteessa ovat ikivanhaa perua, sitkeitä ja pitkäikäisiä, yhteiskunta muuttuu koko ajan. Maakunnat muuttuvat sen mukana. Ennen maakunnat todella olivat valtioiden sisäinen asia. Enää ne eivät ole.

Euroopan integraation edetessä maakunnan tyyppisiä yhteisöjä muodostuu ja entisiä levittäytyy myös valtiollisten rajojen ylitse. Vanhat rajalinjat Euroopan sisällä kun monesti kulkevat siellä, mihin

sotajoukot joskus pysähtyivät. Todelliset rakenteet eivät esimerkiksi taloudellisessa kanssakäymisessä ole niitä kuitenkaan enää vuosiin kunnioittaneet. Jotkut hiljalleen muodostuvista uusista ”euromaakunnista” voivat olla huomattavastikin yksittäisiä valtioita suurempia.

Päällekkäiset tai verkostomaisetkin maakuntayhteisöt voivat ehkä parhaillaan kehkeytyvässä tietoyhteiskunnassa olla ajan mittaan mahdollisia. Maakuntien toimintatavat ja yhteistyökumppanit ovat nekin yhä useammin perinteisen julkisen hallinnon ulkopuolelta.

Instituutioiden tarkasteleminen kansalaisten suunnasta osoittaa vanhojen symmetristen organisaatiokaavioiden todellisen luonteen. Ne on tarkoitettu palvelemaan vallanpitoa, ei yhteisön spontaania kehitystä. Kaikenlaisen ylhäältäpäin hallitsemisen ja holhoamisen kannalta tilanne muuttuu oleellisesti hankalammaksi, kun subsidia-riteettiajattelu toden teolla alkaa lyödä itsensä lävitse. Keskitettyyn valtaan mieltyneitä tahoja enempää julkisella kuin yksityiselläkään sektorilla se tuskin miellyttää.

# Elinvoiman salaisuus

**M**aakuntien pitkä ikä ja elinvoima perustuvat lukemattomiin yhdistäviin tekijöihin, niin aineellisiin kuin henkisiin, historiallisiin kuin nykyisiin. Vahvimmat maakunnat Euroopassa ovat lujemmin sitein yhteen hitsautuneita kuin yksikään valtio.

Kaikki eivät kuitenkaan ole yhtä voimakkaita. Toisessa ääripäässä ovat Katalonian tai Toscanan tapaiset keskiajalta asti omaa elämänsä eläneet ja itselliset maakunnat, joissa ihmisten ylpeys historiastaan ja identiteetistään tuntuu kaikessa. Jatkuvan muuttoliikkeen myllertämä ja hallintorajojen hajottama suomalainen Uusimaa edustaa puolestaan maakunnallisen identiteetin heikointa astetta. Yleensäkin Suomen maakunnat ovat monia eurooppalaisia vastineitaan epämääräisempiä ja epävakaampia. Siihen on luonnolliset asutus- ja elinkeinohistorialliset syynsä.

E erityisiä vaikeuksia jäsentyä ja järjestäytyä maakunniksi on tänään Itä-Euroopalla. Sosialistinen järjestelmä näet tuhosi niistä maakunnallisen talouselämän, joka historiallisesti on aina ollut yksi maakuntien tärkeimmistä koheesiovoimista.

Ideaalinen maakunta, jossa kaikki elementit yhdistyvät, voisi olla vaikkapa Alppien rajaama sveitsiläinen kantoni, jonka väestö on asunut laaksossaan sotien ja taloudellisten mullistusten häiritsemättä vuosisatoja. Maakunnan asioista lakien säätämistä myöten on voitu päättää kansanäänestyksellä. Asioista ajatellaan samalla lailla ja niis-

tä keskustellaan samalla murteella. Maakunnan elämä on rajattua, vakaata ja omassa hallinnassa. Kaikki tuntevat olevansa kotoisin juuri sieltä.

Vain pieni osa Euroopan maakunnista kuitenkin täyttää tuontapaiset ihanneominaisuudet, jos niitä sellaisina halutaan edes pitää. Todellisuus on hyvinkin kirjava. Aluerajat ovat epämääräisiä ja kiisteltäviä, selvä keskuspaikka ehkä puuttuu, itsehallinto on rajoitettua, viranomaisten toimialueet menevät ristiin. Lainsäädäntökin voi syrjiä. Poliittiset vastakohtaisuudet, kieliolot, kaupunkien ja maaseudun kiistat, suurkaupunkien vetovoima, elinkeinorakenteen mullistukset, muuttajat ja siirtolaiset ja monet muut asiat aiheuttavat hajaannusta, ristiriitoja ja epävakautta ja heikentävät maakunnallista koheesiota. Koko yhteisön olemassaolokin voi olla kiisteltä.

Maakunnat ovat kaikki erilaisia, myös saman maan sisällä. Valtiosta lähtevä instituutioiden muodostaminen tähtää kuitenkin aina kaavamaisiin, yhdenmukaisiin malleihin ja menettelytapoihin. Kaikkien maakuntien pitäisi silloin mieluummin olla samasta muotista valettuja. Kun ne eivät ole, valtion intressien dominoidessa ne korvataan mieluummin ylhäältä suunnitelluilla rationaalisemmilla yksiköillä.

Maakunnallisen yhteyden vahvuuden tai heikkouden takana on kovia maantieteen, elinkeino-olojen ja julkisen hallinnon tosiasioita. Siitä huolimatta voidaan väittää, että kaikkein vahvimmat maakunnat, niin meillä kuin muualla, ovat ennen kaikkea *kulttuuriyhteisöjä*. Niiden tärkeimmät voimavarat sijaitsevat asukkaiden korvien välissä: kotiseuturakkaus, omien olojen tuntemus, yhteiset edut, intressit ja ongelmat, sama näkökulma menneeseen ja tulevaan, yhteiset välineet maailmanmenon seuraamiseen ja siitä kommunikoimiseen, murretta ja temperamenttia myöten. Omaleimainen ilmapiiri tarttuu uusiinkin asukkaisiin.

Heikoimmat maakunnat ovat vastaavasti erityisen heikkoja juuri kulttuurilliselta yhteenkuuluvuudeltaan. Henkisten siteiden painoarvon voi havaita vaikkapa Etelä-Pohjanmaalla, jonka maakuntahenkeä eivät epäsuotuisimmatkaan hallintorajat ole koskaan onnistuneet horjuttamaan.

Kulttuuriyhteisöinä vahvojen maakuntien erityinen valttikortti on yhteistyökyky. Maakunnan väki pystyy yhteistoimintaan, koska sillä on siihen tiedot ja valmiudet. Yhteiset kohtalot ovat yhdistäneet jo heidän esi-isiään. Naapurit ja naapurin rahkeet tunnetaan monelta kantilta, koska asiat tiedetään usean tietolähteen kautta, puskaradiota unohtamatta. Maakunnan piirissä halutaan olla yhteistyössä, koska kaikki kokevat hyötyvänsä siitä. Joku voi innoittua tekemään kotimaakuntansa hyväksi jopa melkoisia uhrauksia. Perinteinen käsite maakuntahenki tulkitsee kaikkea tätä sattuvasti. Maakuntahengen merkitystä todellisena voimavarana mitä erilaisimmissa pyrkimyksissä ei ole syytä aliarvioida.

Edellä sanottu ei tarkoita sitä, etteivät useimpien maakuntien sisällä jokapäiväistä elämää vaivaisi samanlaiset ristiriidat, kärhämöinnit ja valtataistelut kuin ihmisten elämää yleensäkin. Niistäkin on helppoa selviytyä, jos apuna ovat ihmisiä yhdistävät maakunnalliset intressit.

Euroopan maakuntien kuva on kirjava. Väkiluku voi vaihdella tuhansista miljooniin, maantieteellinen koko muutaman saaren ryp-päästä Lapin selkosiin. Joukossa on rikasta rintamaata ja köyhää syr-jäkulmaa, rannikkoa ja sisämaata, teollisuusalueita ja viljavia lakeuk-sia. Yhteistä on se, että niistä kaikista on aikojen mittaan kehittynyt omaleimaisia alueellisia kokonaisuuksia, kansalaisyhteisöjä. Mitä enemmän sisäistä voimaa ja henkistä perintöä maakuntien takana on, sitä vahvemman aseman ne ovat ottaneet myös asianomaisen maan virallisten valtiollisten instituutioiden joukossa.

Mutta miten käy tulevaisuudessa, tietoyhteiskunnan edetessä, etenkin Suomen vakiintumattomille ja heppoisesti institutionaalituneille maakunnille? Mitä tapahtuu, jos paikallinen tieverkko korvautuu kaapeleita ja satelliitteja käyttävällä tiedon valtatiellä? Entä jos asiakas tai liikekumppani löytyykin jatkossa helpommin maailmanlaajuisilta sähköpostilistoilta kuin omalta talousalueelta? Jospa globaalit uutisvälineet korvaavatkin yhä useammin maakuntalehden? Mitä seuraa siitä, kun rahat vilahtavat sähköisesti kansainvälisiin sijoituskohteisiin yhtä helposti kuin paikalliseen pankkiin? Säilyykö

maakunnallinen yhteys vielä silloinkin? Mitä konkreettista hyötyä maakunnallisuus voi ylipäänsä enää tarjota suomalaisille globaalistuvassa Internet-yhteiskunnassa? Eikö se lopulta ole vain sympaatinen mielikuva menneiltä ajoilta, muutaman kylähullun keppihevonen, kansallispuku, joka vedetään päälle tietynlaisissa tilaisuuksissa?

Muutokset etenkin useamman vuosikymmenen tähtäyksellä tästä eteenpäin ovat epäilemättä historiallisen suuria. Merkit kyllä viittaavat siihen, että alueellisuuden merkitys vähenee tulevaisuudessa suuresti. Se ei koske pelkästään maakuntia. Kaikenlaiset aluerajat hämärtyvät kunnista kansallisvaltioihin.

Maakuntia liittävät kuitenkin Suomessakin yhteen niin monenlaiset ja niin pitkän ajan kuluessa muodostuneet siteet, että nimenomaan henkisen yhteenkuuluvuuden suhteen osa niistä varmasti kestää nämäkin paineet. Maakunnat ovat muutenkin kuin vanhoja sotilaita, jotka eivät koskaan kuole; ne vain häviävät pois.

Internet-ajan maakunnat eivät ole samanlaisia kuin ennen, koska muukaan elämä ei pysy ennallaan. Maakuntia tarvitaan silti edelleen. Maakuntien voimana ja turvana ovat aina olleet ihmiset ja heidän todellinen elämänsä, eivät viralliset instituutiot. Tulevaisuudessa ne voisivat olla kansalaisyhteisöinä nykyistä merkittävämpikin vastapaino erilaisille ylhäältä asetetuille viranomaisille ja teknokraattisille järjestelmille.

Nyt olemme kuitenkin vasta siirtymässä savupiipputeollisuuden selkeän hierarkkisesta mutta myös määräilevästä ja holhoavasta maailmasta toisenlaiseen aikaan, pirstaleisempaan ja vaikeammin hahmotettavaan. Samalla avautuu myös innostavia uusia mahdollisuuksia. Juuri tänä siirtymäaikana maakunnilla voisi olla kansalaisten tukena ja vaikuttamisen väylänä aivan erityinen etsikkoaikansa.

Näitä mahdollisuuksia yritän seuraavaksi arvailla. Ensin todettakoon kuitenkin se, mihin maakuntia tähän asti on tarvittu.

# Maakuntien saavutukset ja umpikuja

**H**ämmästyttävän suuri osa Suomen nykyisestä talouselämästä, kulttuurista ja kansalaistoiminnasta saa tosiasiaassa kiittää olemassaolostaan maakunnallista yhteenkuuluvuutta ja yhteistyövalmiutta. Maakunta on antanut luontevan pohjan lukemattomien järjestöjen, yritysten ja kunnallisten yhteenliittymien syntymiselle ja kehitykselle. Yksityiset ihmiset ovat saaneet maakunnallisuudesta voimaa ja virikkeitä.

Kiitollisuudenvelka on toki molemminpuolinen. Maakunnat itse ovat nykyiseltä hahmoltaan, infrastruktuuriltaan, yhteisiltä laitoksiltaan ja poliittiselta painoarvoltaan paljolti näiden toimintojen ja saavutusten summa.

Maakuntien tosiasiallisen olemassaolon toteamiseen ei tarvita puhelinluetteloita kummempaa tietolähdettä. Niiden nimellä varustettuja yhdistyksiä ja liikeyrityksiä löytyy jokaisesta luettelosta pitkä rivi. Vielä paljon enemmän on olemassa erilaisia yhteisöjä ja laitoksia, joiden syntyyn maakunnalliset voimat ovat tosiasiallisesti olleet ratkaisevasti vaikuttamassa, vaikka varsinaisen kunnian aikaansaannoksista ovatkin kuitanneet muut tahot.

Tarkempi analyysi paljastaa myös, että muutamissa maakunnissa on saatu omin voimin aikaan paljon enemmän kuin joissakin toisis-

sa. Maakuntahengen merkitykselle todellisena voimavarana ei ole vaikeata löytää konkreettisia todistuskappaleita.

Toki monet ovat aina ymmärtäneet maakuntien arvon ja halunneet vahvistaa niiden asemaa. Niiden itsehallinnosta on tehty esityksiä 1800-luvun puolivälistä lähtien. Kunnat ja muut alueelliset yhteisöt ryhtyivät 1920-luvulta alkaen harjoittamaan yhteistyötä ja valvomaan maakunnan etuja perustamalla yhdistysmuotoisia maakuntaliittoja. Elinkeinojen yhteistyötä ja kehittämistä varten syntyi kauppakamareita, yrittäjäjärjestöjä ja maatalousseuroja. Monet keskusliikkeet ja muut valtakunnalliset yritykset muodostivat aikanaan maakuntapohjaisia toimintayksiköitä. Nuorisoseuraliike ja urheilun järjestöt ovat tyyppillisiä esimerkkejä maakuntiin ankkuroituneista aatteellisista yhteisöistä. Jopa maakuntiin nihkeästi suhtautuneet puolueetkin joutuivat tosiasiasa tunnustamaan maakunnat realiteetiksi piiritoimintaansa järjestäessään. Suuri osa spontaanisti ja todelliseen tarpeeseen syntyneestä alueellisesta yhteistyöstä on yleensäkin nojautunut maakuntaan.

Tästä huolimatta maakuntia ei Suomessa ennen kuluva vuosisikymmentä virallisesti ollut olemassa. Lainsäädäntö ei tuntenut maakuntia ennen 1990-lukua lainkaan, eivät myöskään viralliset tilastot ja kartat. Sääennustuksia myöten asiat alueellistettiin kaikenlaisissa julkisissa yhteyksissä valtion läänijaon avulla.

Valtiollisen politiikan näkökulmasta maakuntia ei Suomessa siis ole tarvittu ollenkaan. Maakuntien tosiasialliset aikaansaannokset ovat syntyneet politiikan, hallinnon ja elinkeinoelämän valtaapitävistä huolimatta, eivät heidän ansiostaan. Suurelle yleisöllekin maakunnalliset saavutukset ovat jääneet tuntemattomiksi, sillä tiedotusvälineet seuraavat virallisesti valtaapitävien edesottamuksia.

Muutos suhtautumiseen tuli vasta Suomen hallituksen ryhdyttyä valmistautumaan Euroopan unionin jäsenyyteen. EU:n havaittiin edellyttävän, että sen yhteistyökumppaneina aluepolitiikassa ovat kunkin alueen omat demokraattiset yhteisöt, eivät valtion viranomaiset. Niinpä maakunnat piirrettiin vuonna 1992 valtioneuvoston päätöksellä kartalle ja määriteltiin virallisiksi tilastoyksiköiksi. Aikaisemmin läänin-



hallituksille kuuluneet alueellisen kehittämisen tehtävät siirrettiin vuoden 1994 alusta lailla näille maakunnille. Niistä huolehtii nyt maakunnan liitto, oikeudelliselta muodoltaan kuntayhtymä.

Muutos näyttää vähäiseltä, mutta periaatteessa se oli tavattoman merkittävä. Eurooppalaistumisensa siten aloittanut maakunta-ajattelu heijastui välittömästi moneen muuhunkin asiaan, kielenkäyttöä myöten. Maakunnasta tuli vihdoinkin sallittu sana jopa valtion virkamiesten tekstiin.

Kielen normalisoitumista auttoi merkittävästi myös Yleisradio ryhtymällä nimittämään maakunnissa sijaitsevia toimituksiaan alue-radion sijasta maakuntaradioiksi. Tosin radion muu panos maakunnallisen tiedonvälityksen hyväksi on sittemmin hävinnyt hittiputkeen.

Virallisestikin on siten myönnytty ainakin alustavasti tunnustamaan, että maakunnista ja niiden yhteistyökyyvystä on hyötyä silloin, kun oloja pitää kehittää ja yhteisiä järjestelyjä saada aikaan. Näytööhän siitä on ollut jo kauan. Silti ollaan vielä kaukana siitä, että oman alueellisen kehityksen avainasiat olisivat Suomessa maakuntien väestön omassa vallassa. Valtiokeskeinen hierarkkisuus hallitsee edelleen ajattelutapaa.

Esimerkiksi sellaiset maakunnallisesti tärkeät alat kuin elinkeino- ja työllisyyspolitiikka, liikennejärjestelmän kehitys, ympäristön tila ja taiteen edistäminen kuuluvat yhä valtion aluehallinnon viranomaisten valtapiiriin. Viimeisen sanan niistä sanovat TE-keskusten, ympäristökeskusten, tiepiirien ja muiden valtion aluevirastojen virkamiehet, jollei asia kuulu peräti keskushallinnon määräysvaltaan. Suomalaisten passiivista alistumista virastovaltion johdettavaksi osoittaa se, ettei tilannetta laajemmalti edes kummeksuta. Jopa maakunnat itse käyvät joskus karvahattulähetystöjen voimin anomassa Helsingistä itselleen lisää virastoja.

Suomessa on eletty pidempään kuin missään muualla kehittyneessä Euroopassa ilman maakunnan asukkailta suoraan vaaleissa mandaattinsa saavia poliittisia päätöksentekijöitä. Nykyiset maakuntien liitotkaan eivät edusta maakunnan väestöä vaan eräänlaista piirisihteeridemokratiaa, puolueiden alueellisia neuvottelu- ja sopimusosapuolia.

Politiikan kentän jakavat yleensäkin Suomessa keskenään valtakunnanpoliitikot ja kunnallispoliitikot, muiden valtakunnallisten etupiirien myötävaikutuksella. Uutta ja arvaamatonta maakunnallista vaikuttajaa nämä tahot eivät peliin tietenkään kaipaa. Kun EU-miljoonat ovat tulleet maakuntiin, kysymys on lisäksi myös suurista rahoista.

Keskusjohtoisuutta horjuttavia rakenteellisia uudistuksia poliittis-hallinnolliseen järjestelmään on Suomessa käytännössä mahdollista saada aikaan omien lainsäätäjien päätöksillä. Jokainen oleellinen muutos astuisi liian vaikutusvaltaisille varpaille. Vain EU on pystynyt hiukan järkyttämään suomalaisen politiikan status quo -asetelmia maakuntien hyväksi. Sieltäkään suunnasta ei pidemmälle meneviä muutospaineita taida olla odotettavissa, ainakaan toistaiseksi. Jäsenmaiden sisäiseen hallintoon ei Brysselistä haluta eikä edes voida puuttua, vaikka unionin aatemaailma onkin periaatteessa suosiollinen federalistisille toimintamalleille.

Kaikien tuloksena Suomen maakunnat ovat tosiasiasa ajautuneet pysähtyneisyyden tilaan. Muutamien heikoimpien maakuntiemme koko olemassaolokin on uhattuna. Entisillä asetelmilla ja asenteilla tilanteesta ei näy ulospääsyä mihinkään suuntaan.

Elinkeinoelämän ja kansalaistoiminnan suunnassa maakuntien avulla on kyllä saatu paljon merkittävää aikaan. Hajanaisilla voimilla ja ilman omia poliittisia laitoksia ei enempää taida olla saavutettavissakaan. Etenkin elinkeinopuolella monien maakunnallisten toimintojen elinkaari on sitä paitsi pikemminkin laskusuunnassa. Nykytekniikka auttaa rationalisoimaan pois aiemmin alueellistettuja toimintoja. Samalla katkotaan tärkeitä taloudellisia siteitä. Vaikka henki maakuntaan jäisikin, rahat ehkä viedään muualle.

Poliittisen järjestelmän ja julkisen hallinnon puolella maakuntien tie valtaan näyttää olevan yhtä pysyvästi tukossa kuin ennenkin. Sekä poliitikkojen että teknokraattien suunnassa sille on liian vahvoja vastavoimia. Maakunnilla ei näyttäisi olevan Suomessa asiaa enempää poliittisia päätöksiä tekemään kuin hallintoa hoitamaankaan niin kauan kuin hierarkkisen hyvinvointivaltion mallista pidetään kiinni.

Maakuntien asia voitaisiinkin todeta loppuun käsitellyksi ja ti-

lanne toivottomaksi, ellei huomattaisi, että elinkeinoelämä, politiikka ja julkinen hallinto ovat itse mullistusten kynnyksellä, elleivät jo suorastaan niiden pyörteissä. Keskusjohtoisuus ja hierarkkisuus eivät enää olekaan voima vaan heikkous. Valtionhallinto, kuntalaitos, kaikenmoiset keskusjärjestöt, valtiokeskeisyyteen vahvasti nojanneet lukuisat suuryritykset, koko suomalaisen keskitetyn järjestelmän sopimusosapuolten joukko: kaikki ovat samassa vuotavassa veneessä. Pelastusta ei tule, ellei keskitystä pureta.

Maakuntien asemaa ei siten kannatakaan miettiä niiden kannalta aika masentavan nykyisen tilanteen pohjalta. Mahdollisuuksia pitää peilata Internet-aikakauden kehitysnäkymiä vasten. Siellä maakunnille avautuukin aivan toisenlaisia, selvästi optimistisempia näkymiä.

Talouselämän kehityksen suunta näyttää kuitenkin maakunnallisesta näkökulmasta uhkaavalta. Siksi on aiheellista osoittaa, että siihen sisältyy myös uusia mahdollisuuksia. Maakunnilla on huomattavat mahdollisuudet itse edistää tai haitata taloudellista kehitystään myös tulevaisuudessa. Se vain tapahtuu toisin kuin on totuttu ajattelemaan.

# Talousmaakunnan uudet kasvot

Jokaisella Suomen maakunnalla on perinteitä ja siteitä kaukaa menneisyydestä. Eurooppalaisittain myöhään teollistuneessa ja kaupungistuneessa maassa tärkeimmät yhdistävät tekijät ovat kuitenkin aika uusia, useasti vasta itsenäisyyden ajalta.

Pirkanmaan tai Kymenlaakson tapaiset teollisuusmaakunnat ovat suorastaan savupiippujen ajan luomuksia. Muutkin maakunnat muovasi nykyiselleen vasta taloudellinen toiminta ja liikenne. Taloudellisten siteiden poikkeuksellisen suuren painoarvon – tai muiden yhdistävien tekijöiden suhteellisen heikkouden – takia Suomessa onkin nykymaakuntien synonyymina monesti käytetty talousmaakuntaa.

Tällä hetkellä perinteiset talousmaakunnat ovat kuitenkin murenemassa. Talousuutiset kertovat siitä esimerkkejä suorastaan päivittäin. Elinkeinoelämän toimintatavat ja yritys rakenne ovat muuttuneet integraation ja tietoyhteiskunnan edetessä toisenlaisiksi kuin ennen. Muutos näyttää peruuttamattomalta. Vauhti vain kiihtyy.

Rahamarkkinat ovat jo nyt globaalistuneet. Tuotanto on yhä useammalla alalla muuttunut maailmanlaajuiseksi alihankinta- ja yhteistyöverkoksi. Asiakas tai liikekumppani on aikaisempaa harvemmin samalta talousalueelta. Fyysinen sijainti on monen yrityksen näkökulmasta menettänyt aikaisemman merkityksensä. Lähiympäristöä

ei samalla tavalla enää tarvita välittömässä liiketoiminnassa.

Ympäröivä maakunta ei toki edes suurelle kansainväliselle konsernille ole yhdentekevä. Sen suurin arvo on kuitenkin toisenlaisissa, pehmeämmissä ja henkilökohtaisemmissa asioissa. Maakuntaa tarvitsevat tulevaisuudessa yritysten piirissä työskentelevät ihmiset, eivät yritykset itse.

Voimakkaimmin teollisuusyhteiskunnan muutosprosessi on koetellut niitä Etelä-Suomen maakuntia, joissa muutama teollisuuskonserni hallitsee koko alueellista talouselämää. Esimerkiksi otettakoon vaikkapa Kaakkois-Aasian sademetsistä Pohjois-Amerikkaan levittäytyvä monikansallinen UPM-Kymmene Oy. Tuotantolaitostensa sijaintimaakuntien näkökulmasta se on hyvin toisenlainen ja paljon arvaamattomampi tekijä kuin patruunoiden aikanaan perustamat, luonteeltaan ja toimintatavoiltaan hyvinkin paikalliset metsäteollisuusyhtiöt. Vanha suurteollisuus kokosi Suomessa talousalueita tehtaaniippujen ympärille. Fuusioiden myllertämät suuryhtiöt hajottavat nyt niitä.

Maakunnallisen talouselämän dramaattinen ja nopea rapautuminen koskee jossakin laajuudessa jokaista Suomen maakuntaa. Siitä pitävät huolen muun muassa rahamarkkinoiden, tiedonvälityksen ja elintarviketuotannon integraatio sekä kaupan keskittyminen. Maakunnalliset meijerit, panimot, makkaratehtaat, leipomot ja muut elintarvikkeiden teolliset valmistajat on enimmäkseen lakkautettu tai liitetty suuriin konserneihin. Säästöpankkilaitos romahti, ja muikin pankki- ja vakuutusmaailma on keskittyessään samalla etääntynyt talousmaakunnista. Maakunnallisiksi aikanaan perustetuilla sähkö- ja puhelinyhtiöillä käydään kiivasta kauppaa. Maakunnalliset rakennusliikkeet katosivat kasinovuosina. Maakuntalehdet on melkein viimeistä myöten jo ostettu Helsingin Sanomien tai Aamulehden konserneihin. Maakunnallisen tukkukauppiaan sikarinhaju on jo aikoja sitten haihtunut paikallisen klubin tiloista, jos sellaista nyt enää on jäljelläkään.

Omistuksen muutosten seurauksena suuria yhtiöitä johdetaan ja hoidetaan nyt enimmäkseen jostakin kaukaa, yhä useammin toisesta

maasta. Maakunnat menettävät kaiken aikaa vaikutusvaltaa ja henkisiä voimia, kun yritysten johtoporras ja muut niiden tulevaisuutta suunnittelevat ja markkinointia harrastavat osat muuttavat pois. Ikäviä päätöksiä toiminnan lakkauttamisesta tai supistamisesta on helppo tehdä ”tuotannollisiin ja liiketaloudellisiin tekijöihin” vedoten, kylmien raporttien ja laskelmien nojalla, kun häiritsemässä ei ole paikallistuntemusta eikä henkilökohtaisia ystävyysuhteita.

Tässä yhteydessä ei kuitenkaan ole tarkoituksena ryhtyä analysoimaan tällaisen kehityksen järkevyyttä talouselämän omasta näkökulmasta. Siihenkin tosin ilmeisesti olisi tarvetta. Kysymys on enimäkseen vain pääomansijoittajien lyhyen tähtäyksen intresseistä, osakekurssien nousun ulosmittauksesta, valtataistelusta ja muoti-ilmiöistä. Varsinaista yritystoimintaa näillä operaatioilla useasti pelkästään vahingoitetaan.

Maakunnallisesta perspektiivistä ei kovin paljon viisautta ole nähtävissä esimerkiksi siinä ostojen ja myyntien, yhdistämisten ja jakamisten sekamelskassa, mitä teollisuuskonsernit ja rahoittajat ovat harrastaneet viime vuosina lappeenrantalaisen mehujen, karamellien ja viinien tekijän Chymos Oy:n ympärillä. Valtakunnalliset taloustoimittajat ovat jopa kiitelleet pääosapuolten kuten Fazerin strategista viisautta. Maakunnallisesta näkökulmasta prosessi on johtamassa vain yhden perinteisen teollisuusyrityksen tuhoutumiseen ja monenlaisiin heijastuksiin muille aloille. Yritteliäisyyttä varmasti menetetään.

Maakunnallisuus ja henkiset tekijät eivät kuulu liike-elämän fuusiomiesten arvostamien kriteerien joukkoon. Siitä on koitunut vahinkoa maakuntien ohella myös heille itselleen. Tuoreita esimerkkejäkin on. Kannattaa esimerkiksi havaita, että maakunnallisuudelle edes jossain määrin arvoa antaneet SOK-osuuskaupat samoin kuin osuuspankit pitivät kohtalaisesti pintansa myös vaikeiden aikojen ylitse ja menestyvät edelleen. E-osuustoiminta ja säästöpankkilaitos puolestaan hylkäsivät valtakunnallisissa suurfuusioissaan maakunnalliset ja paikalliset juurensa – ja sortuivat.

Talousmaakunnat ovat entisessä tuotannollisten talousalueiden

merkityksessään häviämässä kartalta. Tarvetta nostaa maakunnat itsenäisemmiksi tekijöiksi suomalaisessa politiikassa ja hallinnossa ei siten voida enää perustella yritysmaailman alueellisilla riippuvuussuhteilla ja intresseillä. Yritykset, jotka eivät enää katso tarvitsevan sa maakuntia omassa liiketoiminnassaan, eivät myöskään todennäköisesti enää halua aikaisempaan tapaan rahoittaa maakunnallisten organisaatioiden toimintaa.

Ihmisten elämäntavat ja tarpeet eivät kuitenkaan ole samanlaisia kuin yritysten. Ne myös muuttuvat paljon hitaammin, jos ollenkaan. Vaikka talusmaakunnat suuryhtiöiden ja monien pienempienkin verkostotaloudessa toimivien yritysten kannalta ovat jäämässä historiaan, yksityisen kansalaisten näkökulmasta maakuntien taloudellinen merkitys säilyy ja jopa vahvistuu.

Oma maakunta on vastaisuudessakin monelle tärkein ja mieluisin työmarkkina-alue, ostospaikka, koulutuksen antaja ja harrastusten ympäristö. Maakunnan ihmiset, asiat ja palvelut tunnetaan maakuntalehtien ja muiden maakunnallisten tiedotuskanavien kautta. Maakuntien keskuspaikat ovat vanhastaan alueellisten kulkuyhteyksien solmukohtia. Liikkuvuuden lisääntyessä maakunta nousee yhä useamman kohdalla kotikuntaa tärkeämmäksi palvelupiiriksi. Vaikka auto kulkisi yhtä helposti ostoksille naapurimaakunnan puolelle, mennään silti oman maakunnan liikkeisiin. Niiden tarjoukset tunnetaan.

Talvusmaakunnat eivät siis olekaan lakkaamassa. Ne ovat muuttumassa yhä selvemmin yritysten talusalueista *kansalaisten talusalueiksi*. Maakuntien aseman kehittäminen juuri kansalaisyhteiskunnan näkökulmasta on siis tältäkin kannalta välttämätöntä.

Kansalaisten talusmaakunnat ovat tärkeitä elinkeinoelämällekkin. Maailmanyhtiöiden paikallinen väki elää yksityisinä ihmisinä maakuntien elämää siinä kuin muutkin. Monipuoliset palvelut, vireä kulttuuri, omat ja perheen harrastusmahdollisuudet ja kaunis ja viihtyisä ympäristö ovat heille ihan yhtä tärkeitä kuin muillekin. He haluavat itsekkin vaikuttaa siihen, miten niitä hoidetaan ja kehitetään. On aina innostavampaa olla kotoisin paikasta, jolla on luonnetta ja iden-

titeettiä. Kaikkeen tähän maakunnilla ja niiden aktiivisuudella on merkittävä vaikutus.

Edellä sanottu ei ole pelkästään kirjoittajan mielipide. Tällaisia näkemyksiä esitti myös Nokian toimitusjohtaja Jorma Ollila taannoisessa Suomen Kulttuurirahaston juhlaesitelmässään.

Myös markkinoinnissaan liikemaailman on jopa aikaisempaa tärkeämpää sopeuttaa pyrkimyksensä maakunnalliseen ajattelutapaan. Suomalaiset yritykset ovat joutuneet kantapään kautta kokemaan, että oikea vientiponnistusten kohde ei olekaan esimerkiksi Saksa tai Ranska vaan jokin maakunta niiden sisällä. Eri puolilla Suomeakin ajatukset ja mieltymykset eroavat suuresti toisistaan. Maakunnallisuuden unohtaminen voi tulla yritykselle kalliiksi.

Talouselämä on siis edelleenkin tärkeä maakunnille ja maakunnat ovat tärkeitä talouselämälle. Yhteinen intressi on tukea suotuisaa kehitystä koko maakunnan yhteisin voimin. Yrityksmaailman muuttuessa entistäkin monimuotoisemmaksi ja syy-yhteyksien vaikeammin hahmotettaviksi maakunnan etujen valvomisesta tulee yhä vaativampi tehtävä. Jotta myös maakunnalliset intressit varjeltuisivat maailmantalouden ristiaallokossa, tarvitaan pätevää tutkimus-, suunnittelu-, kehittäjä- ja vaikuttajavoimaa, joka katsoo maailmaa nimenomaan maakunnallisesta näkökulmasta.



# Mallia muualta?

Suomalaisten käyttämistä hyödykkeistä aika harvat on alun perin kehitelty Suomessa. Tämä koskee myös politiikan aatteita, hallinnon byrokratiaa, talous- ja kulttuurielämän toimintamalleja ja yleensäkin yhteiskunnallisia instituutioita. Nekin ovat tuontitavaraa. Historiallisesti merkittävin tuontimaa on ollut Saksa, joko suoraan tai mutkan kautta. Viime aikoina kiistattoman ykkössijan organisatiomallien ja elämäntapojen yleisenä kopioimisen lähteenä on vallannut USA. Poliitiikan ja hallinnon piirissä kuitenkin myös Ruotsi ja sen ”pohjoismainen yhteiskuntamalli” ovat viime vuosikymmeninä olleet monelle johtava esikuva.

Tästä lähtökohdasta on luontevaa tutkia, löytyisikö muualta sopiva maakuntakonsepti tarpeisiin, joista edellä on puhuttu. Vanhemmissa kulttuurimaissahan on ehditty kokeilla jo vuosien kuluessa monenlaista järjestelmää. Ensimmäiseksi on syytä katsoa, mitä muilla Pohjoismailla on nyt meille tarjottavana.

Maakuntien kuten kuntienkin asema pohjoismaisessa hallinnossa on perua monarkian aikakaudelta. Perustuslaillisen monarkian aatteen edetessä hallitsijat joutuivat 1800-luvulla vähin erin luopumaan yksinvaltiudestaan, muun muassa kuntien ja maakuntien laajemman itsehallinnon hyväksi. Erona muiden Pohjoismaiden ja Suomen välillä oli kuitenkin se, että tänne Venäjän suuriruhtinaskuntaan on-

nistuttiin perustamaan vain paikallinen itsehallintojärjestelmä, kunnat. Muissa Pohjoismaissa itsehallinnolliset elimet syntyivät samanaikaisesti myös maakuntatasolle.

Filosofisesti Pohjolan kunnat ovat saksalaisen ajattelun tuotetta. Vapaaherra Karl vom und zum Steinin viime vuosisadan alun Preussissa kehittelemien ajatusten mukaan kunnallinen itsehallinto ei oikeastaan ole kansalaisten oikeus vaan kansalaisvelvollisuus. Ihmiset palvelevat valtiotaan muun muassa huolehtimalla palkattomana luottamustehtävänä oman paikkakuntansa yhteisistä hallinnollisista asioista. Vielä nytkään kunnallisen luottamustoimen vastaanottamisesta ei Suomessa saa perusteetta kieltäytyä.

Muissa Pohjoismaissa myös maakunnat ovat oikeudelliselta asemaltaan kuntia. Ne ovat peruskuntien tapaan valtion alaisia. Vaikka pohjoismainen kunnallishallinto voikin osoittaa saaneensa osan juuristaan myös toisesta suunnasta – muinaisista pitäjänkäräjistä, kunninkaita valinneista keskiajan maakunnista, kaupunkien perinteisestä itsehallinnosta – sen nykyinen poliittinen ja oikeudellinen asema on nimenomaan 1800-luvun hegeliläisen aatemaailman perua. Kunnat ja maakunnat ovat Pohjolassa tosiasiallisesti osa valtion organisaatiota.

Kunnista ja maakunnista on tullut Pohjoismaissa ennen kaikkea valtakunnallisesti yhdenmukaisten hyvinvointipalvelujen massatuotantolaitoksia. Tällainen toimintatapa istuu erinomaisesti vom Steinin kunnallishallinnon perusideaan. Oman rajatun itsehallinnon sisällä tehdään itsenäisesti paljon käytännön työtä ja sovitetaan toiminnat paikallisiin tarpeisiin. Poliitiikan suurten linjojen osalta ohjaket petyvät kuitenkin tiukasti valtakunnallisten päättäjien käsissä.

Palvelujen voimakas laajentuminen 1960–70-luvuilla johti kunnalliselämän mahtavaan laitostumiseen. Kuntien ja maakuntien palveluksessa on Pohjoismaissa reilusti yli kaksi miljoonaa työntekijää. Järjestelmän kautta käy ohimarssilla kolmannes bruttokansantuotteesta. Sairaaloita, kouluja ja tienpitoa maakunnassa valtakunnallisten normien mukaisesti hallinnoiva tanskalainen *amt* ja norjalainen *fylke*, Ruotsin *landsting*-maakäräjistä puhumattakaan, ovat tämän

kehityksen seurauksena samanlaisia jähmeitä laitoksia kuin isot kunnatkin.

Kansalaisyhteiskuntaa Pohjoismaiden maakunnat edustavat siis vain parlamentaarisella ulkokuorellaan. Todellinen valta on palkatuilla asiantuntijoilla. Se on luonnollista, koska pohjoismaiset maakunnat on pantu hoitamaan nimenomaan alueellisesti hajautettuja erikoisalojen palveluja. Niistä huolehtivat tietenkin ammatti-ihmiset. Palkattoman luottamushallinnon ideasta on etäännytty todella kauas.

Maakunnallisten poliitikkojen ennestäänkin vähäinen liikkumavara on samalla supistunut entisestään. Valtion budjetista päättävillä on houkutus siirtää julkisen talouden supistamisen paineet maakuntien ja kuntien ongelmaksi. Kun vaatimustaso pidetään ennallaan, mutta rahahanoja tiukataan, maakunnallinen itsehallinto kaventuu säästämisvaihtoehtojen pohtimiseksi.

Tasa-arvolla äänestäjille aikanaan myyty pohjoismainen järjestelmä onkin siten kääntynyt itseään vastaan. Tasa-arvon nimissä huolehditaan nyt siitä, että kukaan ei taatusti saa missään ainakaan säädettyä tasokkaampia palveluja. Maakuntien ja kuntien palkkaamat asiantuntijat tekevät parhaansa keksiäkseen, miten niistäkin voidaan nipistää normia rikkomatta.

Muista Pohjoismaista ei siis esikuvaa löydy pohdittaessa maakuntatason järjestäytymistä subsidiariteettiperiaatteen hengessä. Pohjo-la kokonaisuudessaan on paremminkin esimerkki valtiokeskeisen hierarkian umpikujasta. Katseet on suunnattava muualle.

Keskemmältä Eurooppaa löytyy esimerkkejä siitä, että maakunnat voivat vielä tänäänkin olla maan poliittisen järjestelmän selkäranka, ihmisten identiteetin perusta ja alueellisen kehityksen tasa-painottaja ja vakauttaja. Kansallisvaltio ei ole kaikkialla yhtä korkeassa kurssissa kuin Pohjoismaissa. Joidenkin maiden kuten Espanjan, Italian ja Belgian valtiojärjestyksiä on uusittu hyvinkin regionalismin hengessä. Oikeastaan vain Isossa-Britanniassa kehitys kulki pitkään alueellista itsemääräämisvaltaa kaventavaan suuntaan. Sielläkin kurssi on nyt jo muuttunut.

Euroopassa on vain yksi maa, Sveitsi, jolla ei ole minkäänlaista monarkistista perintöä rasitteenaan. Kaikkialla muualla maakunnat ovat saaneet autonomiansa tai itsehallintonsa ylhäältä, valtiolliselta johdolta. Sveitsissä maakuntien väki päätti liittosopimuksella perustaa itselleen valtion yhteisiä tarpeitaan varten. Valtiolle annettiin valta hoitaa vain perustuslaissa nimenomaan lueteltuja tehtäviä.

Federalistinen valtiojärjestys yhdistyneenä ihmisten henkilökoh-  
taiseen itsenäisyyteen, ahkeruuteen ja vastuuntuntoon on taannut Sveitsiin poikkeuksellisen vakaat olot jo yli sadan vuoden ajan. Sveit-  
sistä on hitaasti mutta varmasti kehkeytynyt tänä aikana maailman  
vaurain maa. Viime vuosisadan puolivälissä, nykyisen liittovaltion  
syntyessä, se oli vielä kaukana kärjestä.

Rapakon takaa Yhdysvalloista voi hakea tarvittaessa lisää todis-  
teita federalismin avulla saavutetun vakauden ja vapauden yhdistel-  
män tehokkuudesta. Liittovaltion perustamisesta vuonna 1787 so-  
pimukseen päässeistä 13 köyhästä ja syrjäisestä siirtokunnasta on kah-  
dessa vuosisadassa kasvanut maailman mahtavin valtio.

Todella mielenkiintoista on verrata toisiinsa kahden samantapai-  
sista asemista liikkeelle lähteneen ja kooltaan vertailukelpoisen maan  
eli Sveitsin ja Ruotsin kehitystä. Kumpikin maa vältti sodat ja taval-  
laan hyötyikin niistä. Ruotsin bruttokansantuote asukasta kohden oli  
ensimmäisinä vuosikymmeninä sotien jälkeen vielä jonkin verran  
Sveitsiä suurempi. Molemmat vaurastuivat kaiken aikaa.

Ratkaiseva käänne tapahtui 1970-luvun alussa. Sveitsin talous jat-  
koi edelleen vakaata kasvuaan, mutta Ruotsin kehityskäyrät kään-  
tyivätkin alamäkeen. Sveitsi meni ohitse ja on siitä pitäen tehnyt vuosi  
vuodelta pesäeroa. Tällä hetkellä Ruotsin bruttokansantuote on asu-  
kasta kohden enää noin 60 % Sveitsin vastaavasta.

Mitä tuohon aikaan sitten oikeastaan tapahtui? Muun muassa se,  
että politiikan vanha kaarti, Tage Erlanderin ja Bertil Ohlinin suku-  
polvi, joiden aikana vauraus oli luotu, väistyi Ruotsin johdosta. Ti-  
lalle nousi sittemmin marttyyriahmoksi kohotettu Olof Palme taut-  
tavoimiseen. Kansalaisten henkilökohtaiselle uutteruudelle perustettu  
ruotsalainen kansankoti vaihtui samalla keskitettyyn järjestövaltaan.

Kaikenkattavat suunnittelujärjestelmät, kuntajaon kokonaisuudistus, työmarkkinoiden uudet valtarakenteet, verotus, eläkerahastot ja monet muut keskitetyn vallan välineet muuttivat Ruotsin kokonaan toisenlaiseksi maaksi kuin aikaisemmin.

Sveitsiläinen hajautettu valtiomalli on pystynyt seuraamaan erinomaisesti aikaansa, myös tekniikan ja talouden kulloistakin uusinta kehitystä. Pysyväksi betonoidulla ja federalismin muodollisia puolia korostavalla järjestelmällä näyttää ehkä juuri nyt olevan aikaisempaa suurempia vaikeuksia sopeutua nopealiikkeiseen ja globaalistuvaan Internet-yhteiskuntaan. Maakunnat eivät maailmantalouteen läpikotaisin integroituneessa Sveitsissäkään voi enää säilyä niin muuttumattomina ja itsellisinä kuin perinteiset instituutiot ja ihmisten ajattelutapa edellyttäisivät. Sen myöntäminen voi olla vaikeata, kuten ongelmat EU-jäsenyyden suhteen osoittavat. Joka tapauksessa sveitsiläiset menestyvät edelleenkin suhteellisen hyvin.

Sveitsin perustuslailliseen federalismiin perustuvaa valtiomallia ei sen monista vahvoista puolista huolimatta valitettavasti enää voida kopioida Suomen liikkuvan kännykkäkansan käyttöön. Perinteisten liittovaltion rakenteiden luominen tämän päivän Suomen sisälle olisi käytännössä mahdotonta, vaikka ajatukselle jostakin käsittämättömästä syystä saataisiinkin riittävästi poliittista kannatusta. Sveitsiläisen valtioidean ydin, jossa kansalaiset päättävät valtion asioista eikä valtio kansalaisten asioista, on kuitenkin ohittamaton. Se on toteutettava meillä vain jollakin toisella, tähän aikaan sopivalla tavalla.

Tavallaan on jopa onni onnettomuudessa, ettei Suomeen syntynyt viime vuosisadalla samanlaista maakuntaitsehallintoa kuin muihin Pohjoismaihin. Sen ansiosta meillä on nyt periaatteessa vapaamat kädet etsiä jotakin aivan uutta. Sen sijaan esimerkiksi Ruotsin yli 300 000 työntekijän sairaalalaitos-maakuntahallinnon mukauttaminen niihin vaatimuksiin, joita julkisen talouden raamit, työmarkkinoiden pelisäännöt, asiakkaiden muuttuvat tarpeet ja vaatimukset ja kansainvälinen kilpailu asettavat, on taatusti tuskallisen vaikeaa. Siitä pitävät ainakin ammattijärjestöt huolen.

Valmista mallia Suomen maakuntien esikuvaksi ei siis muualta

löydy, ideoita ja kokemuksia huomioon otettavaksi kylläkin. Maa-  
kuntaudistus kansalaisyhteiskunnan ja subsidiariteettiperiaatteen  
hengessä on tehtävä omin eväin.

# Periaatteet selviksi

**A**lvar Aalto määritteli aikanaan arkkitehtuurinsa päätarkoituksiksi ”pienen ihmisen pelastamisen”. Nykyaikaiseen tekniikkaan, teollistumiseen, rationalisoimiseen, kaupunkilaistumiseen ja sosialisointiin sisältyi hänen mielestään vakava uhka ihmisen arvokkuutta ja persoonallista elämää kohtaan. Aalto halusi suunnitella ihmisille, ei järjestelmälle. Ihmisiä ei saa kohdella massana. Jokaiselle on suotava yksilölliset mahdollisuudet.

Aallon ideologia sopii mainiosti myös maakuntauudistuksen suunnittelun ohjenuoraksi. Järjestelmät ja instituutiot pitävät kyllä puolensa ja valvovat etunsa kaikissa oloissa. Suuntaa on muutettava, koska nykyinen tilanne ei ole hyväksyttävä yksityisten ihmisten kannalta. Voimavaroja hukataan ja ihmisten oikeuksia ja identiteettiä loukataan, kun maakunnilla ei ihmisten yhteisöinä ole yhteiskunnallisessa elämässä sitä asemaa, mikä niille luonnostaan kuuluisi.

Maakuntien aseman vahvistaminen olisi siis merkittävä avaus siinä prosessissa, joka voisi laajemmassakin mitassa vahvistaa kansalaisyhteiskuntaa. Siten luotaisiin sellaisia instituutioita, joissa ihmisten olisi helpompaa vaikuttaa ja toimia aktiivisesti myös käytännössä omaksi hyödykseen.

Kansalaisyhteiskunta on tietenkin vähintään yhtä vaikeasti määriteltävä ja monitasoinen käsite kuin maakuntakin. Joka tapauksessa

elämä on siellä organisoitu mahdollisimman inhimilliseen mittakaavaan. Luonnollista yhteenkuuluvuutta ja todellisia yhteisöjä arvostetaan. Jos jostakin on päätettävä suuremmalla joukolla, sen on tapahduttava sellaisessa yhteisössä, jossa asiat ja ihmiset voidaan tuntea.

Kansalaisyhteiskunnassa ihmiset vanhan lakikielen sanonnan mukaisesti ”hallitsevat itseään ja omaisuuttaan”. Mitä enemmän valtio tai jokin muu ulkopuolinen taho suunnittelee kaiken valmiiksi, sitä vähemmän ihmiset voivat itse suunnitella ja vaikuttaa elämäänsä.

Oman ja perheen talouden hallinta on erikoisen tärkeä mittari. Kansalaisyhteiskuntaa heikentää ratkaisevasti, jos hyvin suuri osa ihmisistä saa tulonsa joko suoraan tai välikäsiä kautta viranomaisilta. Tässä piilee juuri nyt kaikkien Pohjoismaiden suuri poliittinen ongelma. Vähintään kaksi kolmasosaa niiden väestöstä on jo taloudellisessa riippuvuussuhteessa julkiseen valtaan valtion tai kunnan palkollisena, eläkeläisenä, opiskelijana, työttömyyskorvausten ja muiden sosiaalietuuksien saajana, julkisista varoista rahoitettua yhteisöä palvelevana tai vahvasti subventoidun elinkeinon harjoittajana.

Kansalaisyhteiskunnassa ihmisillä on laajalti valtaa ja valinnanvapautta kulkea omia polkujaan. Valtaan pitää samalla kuitenkin yhdistyä myös vastuu ja omakohtainen vastuuntunto. Tässäkin kohdin Suomen ”pohjoismainen malli” on viime vuosina ajautunut selvästi pois päin kansalaisyhteiskunnan toimintaperiaatteista. Nuoremmat sukupolvet pitävät selvänä, että ”yhteiskunta” huolehtii esimerkiksi asunnosta, lastenhoidosta, kouluttamisesta ja terveydenhuollosta. Oma vastuu halutaan rajoittaa anomuslomakkeiden täyttämiseen. Valinnanvapauttakaan ei silloin tietysti juuri ole.

Laaja yrittämisen vapaus on kansalaisyhteiskunnassa itsestään selvää. Se ei kuitenkaan saa toteutua toisten oikeuksia loukkaamalla. Sopimukset ja niiden sitovuus ovat yhteistyön ehto. Ihmisiltä vaaditaan myös korkeaa henkilökohtaista moraalialia. Viime kädessä yhteiselämän pelisääntöjen noudattamisen takaamiseksi tarvitaan toimiva oikeusturvajärjestelmä. Nämä kriteerit kertovat selvästi syyn siihen, miksi esimerkiksi Venäjän nykyistä menoa ei parhaalla tahdollakaan



voi kutsua kansalaisyhteiskunnaksi, vaikka valtio on heikko eikä yrittämisllekään juuri esteitä aseteta.

Kansalaisyhteiskunta on erinomaisen joustava ja uudistumiskykyinen, koska jokainen voi etsiä parasta tapaa selviytyä muutoksesta omalla kohdallaan. Ohjeita ei tarvitse jäädä odottamaan ylhäältä. Jokaisen omat ideat ja aktiivisuus tulevat käyttöön yhteiseksi hyödyksi. Jos joku löytää paremman ratkaisun kuin toiset, hänen mallinsa leviää nopeasti toistenkin käyttöön. Ylhäältä johdetussa järjestelmässä monet pätevät aivot jäävät sen sijaan aina rokuliin.

Kansalaisyhteiskunta asettaa siis vaatimuksia sekä yhteiskunnalle että kansalaiselle itselleen. Yhteiskunnan instituutioiden on suositava ihmisten vapaata ja vastuullista toimintaa. Tarvitaan kuitenkin myös kansalaisia, jotka ovat henkisesti ja muutenkin tämän aseman mittaisia.

Maakunnallisen itsenäisyyden ja yhteistyön vahvistaminen on eräs merkittävä mahdollisuus kehittää instituutioita kansalaisyhteiskuntaa voimistavaan suuntaan. Se voisi mobilisoida juuri sellaisia voimavaroja, jotka nykyisin puuttuvat yhteisten asioiden hoidosta: oikeaa mittakaavaa, yhteistyöhenkeä, aktiivisuutta, luovuutta, toiminnan vapautta, vastuuntuntoa, jopa moraalista painetta. Niillä saadaan joskus aikaan ihmeitä.

Vankkaa näyttöä tästä saadaan historiasta. Nobel-palkittu taloushistorioitsija Douglass C. North on osoittanut juuri maakuntien ja kaupunkien vapauden ja itsenäisyyden siksi voimaksi, joka teki Hollannista – alkuperäiseltä nimeltäänkin Yhdistyneet Provinssit – talouden suurvallan 1500–1600-luvuilla. Samasta syystä Pohjois-Italia on tänään yksi Euroopan vauraimmista alueista, mutta luonnonoloiltaan suotuisaan Etelä-Italiaan uppoaa loputtomasti EU:n tukea. Etelässä ihmiset passivoi paavin ja ulkomaisten suurmaanomistajien vuosisatainen valta. Pohjois-Italiassa asiat on aina hoidettu omatoimisesti kaupunkivaltioissa ja niiden liittoutumisissa.

Vapaalla yhteiskunnalla on neljä perinteistä perusominaisuutta. *Oikeusvaltio* velvoittaa niin hallitsijat kuin hallitutkin noudattamaan samoja lakeja ja säännöksiä. *Markkinatalous* turvaa kaikille talouden

ja yrittämisen vapauden. *Demokratia* takaa jokaiselle kansalaiselle samat poliittiset oikeudet ja velvollisuudet. *Ihmisoikeudet* suojaavat jokaista ihmistä myös yksilönä, ei pelkästään jonkin ryhmän jäsenenä.

Nämä kriteerit ovat jokaisen eurooppalaisen demokraattisen maan perustuslakien olennaisinta sisältöä. Ne on myös vahvistettu koko maailman ohjenuoraksi YK:n ihmisoikeuksien julistuksella ja Euroopan ihmisoikeussopimuksella.

Vaikka nämä klassiset vapaan yhteiskunnan periaatteet turvaisivatkin kansalaisen oikeudet vallanpitäjien mielivaltaa vastaan, kansalaisyhteiskuntaa ne eivät vielä sellaisenaan synnytä. Niiden sisältö kiteytettiin näet periaateiksi jo pari vuosisataa sitten, aikana, jolloin Eurooppa pääosaltaan oli vielä kuninkaiden ja ruhtinaiden hallitsema. Vapaa yhteiskunta niiden tarkoittamassa mielessä on periaatteessa mahdollinen myös perustuslaillisessa monarkiassa – tai vaikkapa tämän päivän holhoavassa hyvinvointivaltiossa.

Jos lähdemme siitä, että vapaan yhteiskunnan nimityksen ansaitsee vain oikea kansalaisyhteiskunta, tarvitsemme vielä eräitä uusia kriteereitä. Niiden avulla varmistutaan siitä, että instituutiot syntyvät nimenomaan kansalaisten eikä hallitusvallan intressissä, että niiden toiminta perustuu sopimukseen eikä saneluun ja että valta omilla asioissa on kansalaisille luonnostaan kuuluvaa, ei ylhäältä annettua.

*Subsidiariteettiperiaate* nostettiin eurooppalaisen yhteiskunnan instituutioiden ohjenuoraksi EU:n Maastrichtin sopimuksessa vuonna 1991. Kyseessä on jo vuosisatoja kypsytelty periaate, jota nyt ryhdyttiin soveltamaan EU:n ja sen jäsenvaltioiden väliin suhteisiin. Subsidiariteettiajattelu oli perusfilosofiana myös paikallisen itsehallinnon eurooppalaista peruskirjaa 1980-luvulla laadittaessa. Historiallisia juuria sille voidaan hakea Tuomas Akvinolaisesta ja Johannes Althusiuksesta asti.

Subsidiariteettiperiaatteen ydinsisältö on se, että kaikkien instituutioiden tarve ratkaistaan yksityisten ihmisten suunnasta. Jos hän selviää omillaan tai oman perheensä voimin, ei ulkopuolisten tuloasiaan puuttua. Kun yhteisöjä tai laitoksia tarvitaan, vapaat yhteisliittymät ja yhtiöt ovat aina etusijalla julkisiin viranomaisiin nähden.

Kansalaista lähempänä oleva organisaatio tulee aina ennen etäisempää, toisin sanoen kunta ennen maakuntaa, maakunta ennen valtiota.

Toinen subsidiariteettiajattelun keskeinen ulottuvuus on kansalaisten tukeminen. Poliitiikan ja hallinnon valta-asemiin päässeet ovat kansalaisten palvelijoita, eivät hallitsijoita. Heidän tehtävänä on auttaa ihmisiä selviytymään tehtävistään, tukea kansalaisia ja heidän yhteisöjään, jotta jokainen pystyisi kantamaan vastuunsa.

Subsidiariteettiperiaatteen mukaan maakunnallisten organisaatioiden tarpeellisuus tulee siis ratkaistavaksi alhaaltapäin, kansalaisten suunnasta. Jos kansalaiset kokevat tarvitsevansa maakunnallista yhteistyötä, siihen on luotava tarvittavat institutionaaliset edellytykset. Valtion tehtävänä on pitää huolta ennen kaikkea siitä, että koko rakennelma sopii yhteen myös valtakunnallisesta näkökulmasta.

Hyvin tavallista on kuitenkin kuulla suomalaisen johtavan poliitikon tai keskushallinnon virkamiehen suusta mielipide, että Suomessa ei tarvita maakuntien itsehallintoa. Tosiasiassa he silloin tarkoittavat sitä, että Suomen valtio ja sen keskusjohtoinen poliitikka ja hallinto katsovat jatkossakin tulevansa toimeen ilman maakuntia. Maakuntien poliittisen itsemääräämisoikeuden ja maakunnallisten instituutioiden tarpeellisuuden suhteen se on kuitenkin väärä mittapu. Asian ratkaisevat maakuntien asukkaat itse.

Subsidiariteettiperiaatteen voi jo havaita vaikuttaneen jonkin verran Suomen nykyisen kuntalain sisältöön. Polemia-sarjassa ilmestyi vuonna 1994 Pekka Ojalan ja Aulis Pöyhösen aihetta julkisen hallinnon kannalta laajemmaltikin pohdiskeleva kirja. Yleisemmin subsidiariteettiperiaate on Suomessa kuitenkin suppeiden asiantuntijapiirien ulkopuolella edelleenkin täysin tuntematon käsite. Vanha valtiokeskeinen ajattelu hallitsee yhä niin poliitikkojen ja virkamiesten kuin tutkijoidenkin puheita ja tekstejä.

Erityisesti hämmästyttää, ettei eduskunnan juuri hyväksymän uuden perustuslain tekstistä enempää kuin sen valmistelutöistäkään näy vähäisintäkään merkkiä siitä, että subsidiariteettiperiaate olisi ollut edes keskustelun kohteena lakia valmisteltaessa. Se ”valtio”, joka uudesta perustuslaista huokuu, on yhä sama hegeliläinen valtiovalta

kuin entisessä vuoden 1919 hallitusmuodossakin. Poliittisessa keskustelussakin puheenaiheena olivat vain presidentin valtaoikeudet, jälleen valtiokeskeiselle ajatustavalle tyypillisesti. Tällainen on aika käsittämätöntä tehtäessä 2000-luvulla voimaan tulevaksi tarkoitettua uutta perustuslakia EU:n jäsenmaalle.

Hyvin usein subsidiariteettiperiaate sekoitetaan desentralisaatioon eli vallan ja tehtävien hajauttamiseen. Niistä saatetaan puhua jopa synonyymeinä. Virheellistä mielikuvaa auttaa subsidiariteettiperiaatteesta käytetty käänös ”läheisyysperiaate”. Se ilmentää vain yhtä tämän käsitteen useista ulottuvuuksista.

Desentralisaatio on kuitenkin todellisuudessa suorastaan subsidiariteettiperiaatteen vastakohta. Se edellyttää aina jotakin ylempää vallanpitäjää, joka siirtää valtuuksiaan ja tehtäviään alaspäin. Subsidiariteettiperiaatteen mukaan valtuudet tulevat kokonaan toisesta suunnasta.

Toinen kansalaisyhteiskunnan tueksi tarvitsemamme uusi kriteeri on *autonomia*. Todellisessa kansalaisyhteiskunnassa ei riitä, että siellä vallitsee demokratia ja että ihmiset ovat keskenään poliittisesti tasaveroisia. Heillä on oltava myös todellista valtaa päättää ja toimia heille tärkeissä asioissa. Poliittinen itsemääräämisoikeus omilla asioilla, autonomia, ei suinkaan ole jokin vallanpitäjien ylhäältä armollisesti suoma valtuutus. Se on meille täysivaltaisina ihmisinä kuuluva perusoikeus.

Lainsäätäjän käyttämä käsite Suomen kuntien poliittisen ja oikeudellisen aseman määrittelyssä ei kuitenkaan ole autonomia vaan itsehallinto. Usein puhutaan peräti ”kunnallishallinnosta” tarkoitettaessa kaikkea sitä, mitä kuntien piirissä nyt tapahtuu, myös politiikkaa, palvelujen tuotantoa ja erilaista kansalaistoimintaa. Taustalla on jälleen sama saksalainen valtiota palvelevan kunnan idea. Kunnissa hoidetaan sen mukaisesti vain ”hallinnon” (Verwaltung) piiriin kuuluvia asioita.

Itsehallinto on sinänsä ihan myönteinen käsite. Sekin kuvastelee silti vielä vanhaa valtiokeskeistä ajatusmallia. Siksi olisi hyvä, jos yhä useammin ryhdyttäisiin selkeästi puhumaan paikallisesta ja maakun-

nallisesta autonomiasta. Silloin myös itsemääräämisoikeuden lähde tulisi määrittelyksi kansalaisyhteiskuntaan paremmin soveltuvalla tavalla.

Kolmas avuksi tarvitsemistamme uusista periaatteista on *federalismi*. Se on tapa, jolla subsidiariteettiperiaate käytännössä voidaan toteuttaa niin, että kaikkien osapuolten intressit tulevat parhaiten turvatuiksi.

Lyhyesti määriteltynä federalismi tarkoittaa sopimukseen perustuvaa vallanjakoa. Sellaista tarvitaan, jotta jokaisen ryhmän ja instituution valtuuksien ja vastualueiden rajat tulisivat selvästi määritellyiksi. Federalismi on periaate, jonka avulla on mahdollista olla yhtä aikaa pieni ja suuri, yhdistää välttämätön keskusjohto ja osien itsenäinen vastuu. Niin pienet lähiyhteisöt kuin EU:n tapaiset ylikansalliset instituutiotkin voivat saada federalismin periaatteita soveltaen tarpeellisen itsenäisyyden vastata omista asioistaan loukkamatta samalla toisten asemaa.

Reilusti yli puolet EU:n jäsenmaiden kansalaisista elää jo nyt liittovaltioissa tai niitä muun muassa maakuntien aseman osalta muistuttavissa maissa. Myös EU:n omia instituutioita pyritään koko ajan kehittämään federalismin hengessä. Silti muun muassa kaikissa Pohjoismaissa, mutta myös Ranskassa ja Englannissa, julistaudutaan monesti ”yhtenäisvaltion” kannattajiksi ja suhtaudutaan federalismiin suorastaan vihamielisesti.

Tämä valtiouskovaisuus on monen historiallisen tekijän tulosta. Ranskan vallankumouksen idea ”jakamattomasta kansakunnasta” ainoana hyväksyttävänä tasa-arvon perustana levisi laajalti Eurooppaan. Uskollisuus valtiojohdolle on kuulunut aina luterilaisen kirkon perusoppihin. Suomessa valtiokeskeistä ajatustapaa ovat voimistaneet sortoajat ja sodat. Myös kaupunkien heikkous ja kaupunkiporvariston poikkeuksellisen vähäinen voima, elinkeinorakenteen mullistukset, muuttoliike ja siitä johtuva juurettomuus ovat vahvistaneet meillä valtion keskeistä ja johtavaa asemaa. Valtiokeskeisyydestä hyötyvät poliittiset suuntaukset ovat voineet täällä aina nojautua laajaan kansanatuksen. Kansainväliseen politiikkaan ja urheiluun keskittyvät tie-

dotusvälineet ruokkivat edelleenkin korostetun Suomi-keskeistä maailmankuvaa.

Federalismiin suhtaudutaan meillä pidättyvästi myös siksi, että sen kuvitellaan tarkoittavan vain USA:n tai Saksan tapaista liittovaltiota. Valtion poliittiset ja taloudelliset toiminnot ovat jo kehittyneet niin monimutkaiseksi kokonaisuudeksi, että niin suuri rakenteiden mullistus näyttää meillä jo mahdottomalta.

Federalismin periaatteita voidaan kuitenkin käyttää hyväksi muutenkin, sekä valtioiden ja muiden julkisyhteisöjen että myös julkisen ja yksityisen sektorin keskinäisiä suhteita määriteltäessä. Oleellista federalismissa on, että rakenteet perustuvat aina keskinäiseen *sopimukseen*, ei valtiolliseen saneluun. Niitä voidaan muuttaa vain uudella sopimuksella, ei yksipuolisesti. Funktionaaliseksi federalismiksi kutsuttu väljempi ajatusmalli, jota anarkistiksi leimattu Pierre-Joseph Proudhon kehittäi jo viime vuosisadalla, onkin noussut taas mielenkiinnon kohteeksi. Se ei näet erittele julkisia ja yksityisiä instituutioita eri maailmaksi, vaan yhdistää ne aidon subsidiariteetti-ajattelun mukaisesti yhdessä toimivaksi verkostoksi.

# Siksi kansalaismaakunta

**M**aakuntaitsehallinnon järjestämistavasta mietinnön ja lakiesityksen vuonna 1931 laatinut presidentti K. J. Ståhlberg arvioi saatesanoissaan pessimistisesti, että mikäli ylemmänasteista itsehallintoa ei pian saataisi voimaan, koko hanke tulisi mahdottomaksi sitä korvaavan muun hallinnon kehittymisen takia.

Hallitusmuotomme pääarkkitehdin arvio on osoittautunut oikeaksi. Sellaista maakuntien itsehallintoa, joka tulisi koko maassa yhdenmukaisella tavalla lääninhallitusten, TE-keskusten, ympäristökeskusten, sairaanhoitopiirien ja kaikkien muiden maakunnallisella tasolla nyt toimivien valtiollisten ja kunnallisten ja viranomaisten tilalle, olisi todella vaikeata saada aikaan. Jo pelkästään nykyisten laitojen virkakoneiston voimin saataisiin nostetuksi esille niin paljon asiaan liittyviä käytännön vaikeuksia, että hanke ajautuisi nopeasti umpikujaan.

Ongelmilla pelottelijat ovat sitä paitsi ainakin osittain oikeassa. Vastikään ”vuosisadan hallinnonuudistuksella” kertaalleen myllätty ja osaksi vieläkin halvaantunut valtion aluehallinto ajautuisi tällaisen uudistuksen seurauksena uuteen kaaokseen. Ainakin lyhyellä tähtäyksellä monen käytännön asian kulku vain mutkistuisi.

Edellä sanottu ei tarkoita sitä, ettei valtion aluehallinnossa ja kuntien yhteistoimintajärjestelyissä olisi vikaa. Kysymys on kuitenkin siitä, että monet aluehallinnon toiminnot ovat tulleet nykyisessä yh-

teiskunnassa kokonaan tarpeettomiksi, eräät jopa vahingollisiksi. Nykyistä alueellista byrokratiaa ei tarvita. Suuria muutoksia on joka tapauksessa tapahtumassa ihan luonnostaan, muun muassa integraation ja tietoyhteiskunnan edistyessä. On parempi ensin katsoa, mitä maakuntatason hallinnosta jää loppujen lopuksi edes jäljelle. Mietittäköön vasta sen jälkeen, kuka tehtävien rippeitä jää viranomaisena hoitamaan.

Kannattaa lopultakin huomata, että hallintoa ei voi uudistaa uudistamalla hallintoa. Todelliset uudistukset syntyvät vasta, kun asioita ryhdytään hoitamaan uudella tavalla. Kysymys on siis esimerkiksi siitä, kuinka sairaut hoidetaan, lapset koulutetaan, liikennetarpeet tyydytetään, asunnot rakennetaan ja jätteet hävitetään. Todelliset hallintojärjestelyt ratkeavat niiden mukana. Organisaatiolaatikoita siirtelemällä vaikutetaan vain marginaalisiin asioihin.

Suorittavaan hallintoon ei siksi kannata puuttua, ainakaan välittömästi. Virkamiesvaltion rinnalle – ja toki ajan mittaan luonnollisesti myös sen tilalle – pitää vain luoda uusi subsidiariteettiajatteluun pohjautuva yhteisten asioiden hoitamisen vaihtoehto. Vanha julkinen hallinto, niin valtion kuin kuntienkin puolella, voi jäädä tässä vaiheessa ennalleen, häviämään, korvautumaan tai uusiutumaan vähitellen luonnonmukaisesti.

Maakunnista ei edes saataisi vastapainoa virkamiesvaltiolle ja vaikutuskanavaa kansalaisille, jos niistä itsestään tehtäisiin viranomaisia ja valtiokeskeisen hallintokoneiston rattaita. Juuri tässä monet maakuntien parasta tarkoittaneet ovat ajautuneet harhateille. Maakunnista haluttiin tehdä ylemmänasteinen itsehallintotaso, samanlainen kuin muissakin Pohjoismaissa. Joitakin vuosikymmeniä siten maakuntien itsehallintoa ajaneet olivat vielä hyvällä asialla. Nyt aika on jo kuitenkin ajanut kaikkien hallintomallien ohitse.

Vanhat haaveet maakuntaitsehallinnosta on siis nyt järkevintä unohtaa, niin haikealta kuin se saattaa joistakin asialle sydämestään omistautuneista tuntuakin. Muutos olisi teknisesti liian vaikea. Mahtavia vastustajia on liian paljon. Ennen kaikkea maailma on muuttunut siten, että maakuntaitsehallintoa ei entisessä mielessä enää tarvita.



Luopumista vanhasta ajatusmallista ei pidä kuitenkaan kokea tappioksi. Päinvastoin, edessämme olevat yleiset kehitysnäkymät antavat vihdoin mahdollisuuden rakentaa maakuntien ja maakunnallisuuden pohjalle jotain sellaista, johon koskaan ennen ei ole ollut edellytyksiä. Maakunnista voi tulla ilman hallintoa paljon merkittävämpi osa kansalaisten elämään kuin hallinnon rattaana.

Nyt kannattaa keskittyä rakentamaan maakuntien avulla sellaista elämänmallia, jossa meitä eivät enää hallitse viranomaiset ja järjestelmä vaan me itse. Organisaatiolaatikat eivät koskaan tee mitään. Ihmiset tekevät. Maakunnallisuuden tuella me voimme tehdä yhdessä paljon sellaista, johon yksin emme pysty.

Seuraavilla sivuilla luonnostellaan tarkemmin, kuinka tällainen kansalaismaakunta voidaan saada aikaan.

# Mistä oikea maakuntajako?

Suomen maakuntien virallinen siirtyminen EU-aikaan alkoi siis vuonna 1992 siten, että maakuntajako määrättiin ylhäältäpäin valtioneuvoston päätöksellä. Menettely on periaatteessa aikamoisessa ristiriidassa subsidiariteettiperiaatteen kanssa. Sehän edellyttäisi, että maakunnat saavat muodostua ja järjestäytyä itse. Lieventäväksi asianhaaraksi tässä nimenomaisessa tapauksessa voidaan katsoa, että Etelä-Pohjanmaata ja Uuttamaata lukuun ottamatta lopputulos on suunnilleen vakiintuneita käsityksiä vastaava. Maakunnallista yhteistyötä on harjoitettu aiemminkin suunnilleen samojen aluekokonaisuuksien puitteissa.

Maakuntajaon tarkastelu on siten luontevaa aloittaa tämän vahvistetun virallisen maakuntajaon pohjalta. Olisiko mahdollisesti jopa niin, että Suomen maakunnat olisivat tulleet tällä määrittelyllä alueperustaltaan lopullisesti kuntoon? Vai vieläkö niiden rajoista löytyy tämänkin jälkeen kiistojen aiheita ja muutostarpeita?

Kartalle piirrettyinä maakuntajako on harhauttavan tasapaksu. Kaikki maakunnat näyttävät samantapaisilta ja ongelmattomilta. Virallisia kuntarajoja noudatellen jokainen kunta on sijoitettu johonkin maakuntaan. Yhdistävien siteiden voima enempiä kuin yhteyttä hajottavat tekijätäkään eivät ole näkyvissä. Edelleenkin kyse on lähinnä hallinnollisista piirirajoista, pakkoyhteistyöstä.

Ihmisten suunnasta lähdettäessä kuva on epäselvempi. Missään ei ole sanottu, että maakuntayhteisön pitäisi todellisessa elämässä noudatella vallitsevia kuntarajoja tai ylipäänsä joitakin täsmällisiä rajoja. Ei ole luonnostaan selvää, että Suomen jokainen kolkka edes kuuluisi johonkin nimenomaiseen maakuntaan. Ainakaan yhdistävät intressit eivät eri puolilla ole samanlaiset ja yhtä voimakkaat. Jollakin suunnalla painavat eniten tietynlaiset tekijät, toisaalla taas toiset.

Maakunta on hyvin monen eritasoisen asian yhdistelmä, osittain suorastaan henkimaailman asia. Sosiomaantieteellinen, poliittinen, hallinnollinen, toiminnallinen ja oikeudellinen maakuntakokonaisuus eivät välttämättä käy kaikkialla yksiin. Johdatusta on haettava näistä kaikista elementeistä erikseen. Viime kädessä maakunta on joka tapauksessa sitä mitä ihmiset haluavat sen olevan.

Auktorisoitua tutkimus- tai muuta tietoa maakunnan kokonaisuudesta ei juuri ole käytettävissä. Jokaisella tutkimuksen alalla katsotaan alueellisuutta yleensä vain yhdeltä kannalta. Voidaanko ylipäänsä saada mistään selville, mitä maakunnat Suomessa olisivat, jos niitä ruvetaan analysoimaan kokonaisvaltaisesti alhaaltapäin?

Ainakin yksi erinomainen johtopäätösten lähde on olemassa. Se kattaa kaikki näkökohdat, niin aineelliset kuin henkisetkin. Käytännöllisesti katsoen jokaiseen kolkkaan Suomessa leviää jokin maakuntalehti. Niiden levikkialueiden rajat ovat paras indikaattori kertomaan siitä, missä todelliset maakuntarajat juuri nyt kulkevat.

Maakuntalehti on aika kallis. Sitä ei ole pakko tilata. Lehden tilaaminen kertoo todellisesta kiinnostuksesta alueen oloihin. Päivälehden valintaan liittyy epäilemättä monenlaisia vaikutteita, joita on vaikea eritellä. Kysymys on varmasti etupäässä käytännön asioista, esimerkiksi siitä, missä käydään ostoksilla, työssä tai huveissa. Valinta kertoo kuitenkin myös syvemmältä ihmisten omasta ajatusmaailmasta ja perinteistä. Halutaan seurata juuri sen alueen tapahtumia ja elämää. Lehti koetaan omaksi. Se puhuu tutuista asioista.

Levikkialueiden rajojen muutokset kertovat samalla maakuntien keskinäisistä reviirien muutoksista. Siitäkin kuvastuu siten myös to-

dellinen yhteiskunnan dynamiikka. Tunkeutuminen kampanjoimalla ”väärään maakuntaan” ei näytä miltään lehdeltä onnistuneen edes isolla rahalla, vaikka sitäkin on silloin tällöin yritetty. Hiipivää muutosta tapahtuu sen sijaan koko ajan.

Useimmissa pitäjissä on yksi maakuntalehti selvästi hallitsevana. Maakuntien reuna-alueilla samaan kuntaan saattaa kuitenkin tulla tasavahvasti kahden, joskus kolmenkin maakunnan päälehtiä. Tällainen tilanne kertoo siitä, että maakuntarajat tuolla seudulla eivät muutenkaan ole yksiselitteiset. Yhteydet voivat vetää asioimaan palveluja tarvittaessa yhtäälle, perinteet taas ehkä vetävät toiseen suuntaan. Kysymyksessä on realiteetti, johon käytännön elämän järjestyksessä on löydettävä järkevä ratkaisu.

Muutamassa maakunnassa on useampia maakuntalehtiä. Mikään niistä ei kata yksinään koko maakuntaa. Kaksi suhteellisen tasavahvaa lehteä ilmestyy esimerkiksi Lapissa, Kymenlaaksossa, Etelä-Savossa ja Etelä-Pohjanmaalla. Ne kuvastavat myös ihmisten todellista jakautumista useampaan kulttuuripiiriin ja talousalueeseen asianomaisten maakuntien sisällä. ”Kokonainen” maakunta on silti ilmeisesti samalla olemassa, koska senkin pohjalta on oma-aloitteisesti järjestäytytty yhteistyöhön.

Kaksijakoisuus ja muu sisäinen hajanaisuus vaatii omat järjestäytymismallinsa, jonkintyyppistä maakunnan sisäistä federalismia. Se voi tietenkin samalla supistaa koko maakunnan yhteistä intressipiiriä ja tehtäväkenttää ja siirtää huomattavan osan käytännön yhteistoiminnasta seutukuntien tai muiden hienojakoisempien kokonaisuuksien tasolle. Ongelmaksi tällaistakaan tilannetta ei kuitenkaan pidä nimittää, vaikka totunnainen hierarkkinen ajattelu mieluummin näkisikin kaikkialla vain symmetrisiä ja yhdenmukaisia maakunnallisia järjestelyjä.

Muitakin johtopäätöksiä maakunnista voidaan lehdistön levikin pohjalta tehdä. Maakuntalehtien suhde Helsingin Sanomiin kertoo myös mielenkiintoisia asioita. Mitä useammin Hesari löytyy ihmisten postilaatikosta paikallisen ja maakunnallisen lehden ohella tai sijasta, sitä enemmän myös Helsingin vaikutus tunkeutuu entisten

maakunnallisten intressien rinnalle, niitä mitä todennäköisimmin laimentaen. Tämä näkyy vähintään parin sadan kilometrin säteellä Helsingistä kaikkiiin suuntiin.

Kysymys on tällöin nimenomaan Helsingin seudun reviirin vähittäisestä laajenemisesta taloudessa ja kulttuurissa, ei varsinaisesti maakuntarajan siirtymisestä. Uusmaalaisia tällainen kehitys ei näet kenestäkään varsinaissuomalaisesta, hämäläisestä tai kymenlaakso-laisesta varmastikaan tee. Lojaalisuus ja kiinnostus omaa maakuntaa kohtaan saattaa kuitenkin samalla heikentyä, koska käytännön tarpeet suuntautuvat yhä useammin Helsinkiin. Tilanne perustelee koko Helsingin vaikutuspiirin tarkastelemista maakuntayhteyksissä toisen-laiselta pohjalta kuin muuta maata.

Ruotsinkielisen väestön valtakunnallinen vastine Hesarille on Hufvudstadsbladet. Ruotsinkieliset ja kaksikieliset alueet vaativat oman miettimisensä ja ratkaisunsa. ”Husiksen” vaatimaton asema Pohjanlahden rannikkoseudulla kertoo, etteivät Etelä-Suomen ja Pohjanmaan ruotsinkieliset kuulu samaan alueyhteisöön. Mutta mikä on ruotsinkielisen väestön asema muualla Suomessa, jossa HBL myös siellä täällä kolahtaa postilaatikkoon? Eikö ruotsinkielisen kulttuuriyhteisön kannattaisi unohtaa perinteinen maantiede ja yrittää tavoittaa piiriinsä kaikki siihen itsensä vielä kuuluvaksi tuntevat, vaikka he sattuisivatkin asumaan Imatralla, Jyväskylässä tai jossakin muualla varsinaisten ruotsalaisseutujen ulkopuolella?

Vuosisadan alussa ruotsalaisseuduilla oltiin vielä maakuntien itsehallinnon kannalla. Omat ruotsinkieliset Raaseporin ja Korsholman maakunnatkin näyttivät silloin mahdollisilta. Kieliolojen muuttuessa mielipiteet ovat kuitenkin muuttuneet. Ruotsinkielisen väestön edunvalvoja RKP on ryhtynyt vastustamaan kiivaasti maakuntien poliittis-hallinnollisen aseman vahvistamista. Hallituksen ikipuolueena RKP on voinut vaikuttaa koko valtakunnan asioihin. Useimmissa maakunnissa sillä ei sen sijaan olisi päätöksentekoon mitään asiaa. Saavutetuista valta-asemista halutaan siksi pitää kiinni, vaikka keskushallinnon pönkittäminen onkin tosiasiasa ruotsinkielisen vähemmistön etujen vastaista.

Vähemmistöjen kieli- ja kulttuuriautonomia ja maakuntien autonomia ovat monikulttuurisessa yhteiskunnassa kaksi eri asiaa. Molempia tarvitaan rinnakkain. Ne eivät sulje toistaan pois, vaan täydentävät toisiaan. Maakunnan pitää pystyä yhdistämään kaikkia asukkaitaan, puhuivat he sitten suomea, ruotsia, saamea tai jotakin muuta kieltä. Millaista organisoitumista kukin kulttuuripiiri kaipaa omien erityistarpeidensa takia, on kysymys erikseen. Maakunnalliset intressit ovat joka tapauksessa kaikille asukkaille yhteisiä.

Subsidiariteettiperiaatteen ja federalismin idean pohjalta lähdettäessä kielikysymys on mahdollista ratkaista ilman vanhoja ristiriitoja ja rasitteita. Mikään ei estä kehittelemästä sopimus pohjaisesti rinnakkaisia toisiaan täydentäviä järjestelyjä, siten kuin olosuhteet edellyttävät. Kun hallintorajat piirretään ylhäältä, ihmiset tulevat aina sijoitetuiksi joko yhteen taikka toiseen alueeseen. Alhaaltapäin yhteistyöhön järjestäydyttäessä myös *sekä että -ajattelu* on mahdollista.

Yleisluonteista maakunnallista yhteistyötä ja kieli- ja kulttuuri pohjaisiin erityisintresseihin pohjautuvaa alueellista yhteistyötä on jo tosiasiaa harjoitettukin menestyksellisesti rinnakkain ”vanhojen” yhdistysmuotoisten maakuntaliittojen aikana. Silloiset 17 ”varsinaista” maakuntaliittoa kattoivat periaatteessa koko maan. Niiden rinnalla toimi 2 kieli- ja kulttuuripohjaista liittoa eli Uudenmaan ja Pohjanmaan ruotsinkieliset maakuntaliitot. Lisäksi vielä Varsinais-Suomen maakuntaliiton sisällä oli ruotsinkielistä toimintaa. Yhteistyömuodot täydensivät hyvin toisiaan, eikä kielikysymyksistä johtuvaa kitkaa liittojen välillä esiintynyt.

Maakuntalehdet ovat vielä tänään erinomainen väline identifoida maakunnalliset yhteisöt suorastaan savun tarkkuudella. Kuinka kauan lehdistö vielä tästä eteenpäinkin heijastaa ihmisten maakunnallisia sidoksia, on kuitenkin epävarmaa. Kun naapurilehdet ovat omistuksen keskittyessä muuttuneet tiukoista kilpailijoista saman suuren mediakonsernin osiksi, tilanne ei enää ole entisellään. Omistajilla saattaa olla jatkossa kiusaus yhdistellä niiden toimintoja ja täyttää sivuja yhdenmukaisella aineistolla. Arvattavasti maakuntalehtien toimituksissa ymmärretään kuitenkin varoitella lehtikonsernien

johtoa niistä vakavista seurauksista, jotka lehden maakunnallisen identiteetin hylkäämisestä aiheutuisivat.

Ei ole olemassa yhtä yksiselitteistä maakuntajakoa, joka olisi ikuisen ja ehdottoman oikea. On myönnettävä siihen, että asiat järjestyvät vain asianomaisella seudulla mahdollisella tavalla. Vähänkin pidemmällä tähtäyksellä on turhaa puuhaa yrittää panna yhteen sellaisia alueita, jotka eivät tosiasiaassa kuulu samaan kulttuuriyhteyteen, enempiä kuin erottaa toisistaan keinotekoisesti sellaisia, joita elämä ja yhteiset perinteet ja edut kuitenkin sitovat yhteen. Pelkkä virkistyksenä hallinnoiminen ehkä sujuu jotenkuten keinotekoisellakin alueella. Yhteistyö ja kehittäminen eivät sen sijaan onnistu, jos niitä ei kyseisellä joukolla kerta kaikkiaan haluta harrastaa.

Tuoreen käytännön esimerkin maakuntajaon merkityksestä tarjoaa soutaminen ja huopaaminen Suomen urheiluelämän piiriorganisaation järjestelyissä. Talouskurimukseen ajautunut urheilun valtakunnallinen keskusjärjestö SLU ryhtyi 1990-luvun alussa houkuttelemaan ja pakottamaankin urheilun entisiä maakunnallisia piirijärjestöjä yhdistymään suurpiireiksi. Ne syntyivätkin. Ennätti kuitenkin kuluu vain muutamia vuosia, kunnes maakuntien urheiluväki palautti järjestökuviot takaisin alkuasetelmiin. Kun yhteishenki ja yhteiset intressit puuttuivat, keinotekoisista uusista suurpiireistä luvatut hyödyt jäivätkin toteutumatta. Nyt urheilussa toimitaan taas koko maassa paikkakunta- ja maakuntapohjaisesti, kuten luontevaa onkin.

Urheilujärjestöjen esimerkki ei tietenkään todista sitä, etteivät muutamat nykyiset maakunnat saattaisi tulevaisuudessa liittoutua suuremmiksi kokonaisuuksiksi, jopa kehkeytyä uusiksi maakunniksi. Se olisi jopa luontevaa muun muassa yritysten talousalueiden laajenemisen ja yleensäkin verkostotalouden etenemisen myötä. Silloin muutos kuitenkin tapahtuu alhaaltapäin, laajalla rintamalla hiljalleen etenevänä alueella, ei mahtikäskyn seurauksena.

Suomessa on kaikista ongelmista ja kirjavuudesta huolimatta melkoinen joukko maakuntia, jotka varmaankin olisivat valmiita aloittamaan itsenäisemmän elämän heti, jos tilaisuus siihen suodaan. Jos vertauskuvaa taas haetaan lehdistöstä, Karjalaisen, Keski-suomalaisen,

Kainuun Sanomien, Kalevan, ehkäpä Savon Sanomien, Satakunnan Kansan, Aamulehden ja muutamien muidenkin lehtien maakunnat ovat sekä henkisesti että ydinalueeltaan sen verran vankkoja, että niissä pitäisi sallia panna toimeksi ja vahvistaa huomattavasti maakunnan itsenäistä roolia kaikilla elämänoilla. Vastuuseen valmiiden ei pitäisi joutua odottelemaan sellaisia alueita, joilla lähtökohdat ja rakenteet ovat pysyvästikin epäselvemmat. Ainakin Uudellamaalla ja sen lähituntumassa joudutaan näet varmasti sekä antamaan järjestäytymiselle paljon enemmän aikaa että myös tyytymään maakunnan suppeahkoon rooliin muiden vaikuttajien rinnalla.

Itsenäiseen vastuuseen kypsi on edellä todettu muutamat kaikkein pienimmistäkin maakunnistamme. Väkiluvun pienuus on juuri sellainen argumentti, joilla maakuntien itsehallintoa on vastustettu. Maakunnissamme asuu joidenkin mielestä yleensäkin niin vähän ihmisiä, ettei niistä ole itsenäisiksi asioidensa hoitajiksi. Väkiluvultaan kymmenkertaiset Ranskan tai Espanjan maakunnat ovat eri asia. Suomessa itsehallinnolliset maakunnat olisivat tarpeetonta ja kallista ylellisyyttä. Valtio ja kunnat riittävät meille, todistelevat muutamit asiantuntijoina pidetyt tahot.

Tosiasiassa 6 miljoonan asukkaan Katalonia ja alle 100 000 asukkaan Kainuu ovat kuitenkin hyvin samantyyppisiä yhteisöjä, väkilukujen suuresta erosta huolimatta. Alueelliset rakenteet ja mittasuhteet ovat samaa sukua. Keskuspaikat ja niiden ympäristö elävät samantapaisessa kohtalonyhteydessä. Maakunnallinen yhteenkuuluvuus perustuu pitkäaikaiseen historialliseen kehitykseen. Molemmat ovat sellaisia kokonaisuuksia, mitä maakunnilla Euroopassa yleensäkin ymmärretään.

Maakunnan koko on menneisyyden ongelma. Väkiluku liittyy hierarkkiseen ajatusmaailmaan ja suuruuden ekonomian kuviteltuihin hyötyihin hyvinvointipalvelujen tuotannossa. Määrätynlaisten laskelmien valossa osa Suomen maakunnista on epäilemättä liian pieniä huolehtimaan nykyisistäkin tuotannollisista ja hallinnollisista tehtävistään, esimerkiksi sairaalalaitoksesta.

Jos kysymys palvelujen tuottamisen sijasta onkin ennen kaikkea



siitä, että oman maakunnan olot pyritään turvaamaan ja sen kehityksestä huolehtimaan yhteisvoimin, maakunnan koolla ei ole samaa merkitystä. Jotkut maakunnat ovat luonnostaan pieniä, toiset taas suuria, sille ei mitään voida. Kaikille on väkiluvusta ja koosta riippumatta kuitenkin yhtä välttämätöntä yrittää huolehtia itse siitä, että asiat omassa maakunnassa ovat hyvässä kunnossa ja kehittyvät suotuisasti. Kukaan muu ei sitä tee.

Kuvattakoon näiden kahden ajattelutavan eroa jälleen maakunnallisesti tärkeän terveydenhuollon avulla. Muun muassa tällä alalla maakunnan roolin muuttuminen kansalaismaakunnaksi ja tehtäväkentän siirtyminen hallinnosta kehittämisspolitiikkaan muuttaa asioiden nykyistä tilaa mullistavasti.

Jos sairaala ymmärretään hallinnollisen laitoksen sijasta yritykseksi, jonka pitää toimia taloudellisesti, kehittää toimintaansa ja kilpailla toisten vastaavien yritysten kanssa potilaista, kaikista aluerajoista on enimmäkseen haittaa. Toimittiinpa suuruuden ekonomian, laadun, erikoistumisen taikka minkä tahansa järkevän toiminta-ajatuksen nojalla, ei maakunta tai mikään muukaan rajattu toiminta-alue ole hyvä lähtökohta.

Maakunnallinen yhteistyö on puolestaan erinomainen tapa antaa ihmisille mahdollisuus vaikuttaa omalla henkilökohtaisella panoksellaan muun muassa terveydenhuolto-olojen parantamiseen. Siitä on suurta hyötyä ja tukea, olipa sitten kysymys osallistumisesta ja vaikuttamisesta omia oloja koskeviin suunnitelmiin ja hankkeisiin, tiedottamisesta, varojen keräämisestä, kampanjoista tai mistä tahansa sellaisesta, jossa aktiivisuudella on arvoa. Maakunnallisuuden merkitys näkyy jo nytkin esimerkiksi SPR:n ja monien muiden kansalaisjärjestöjen organisaatiosta. Maakunnilla on siellä merkittävä rooli. Ihmiset haluavat tehdä työtä kotimaakunnassaan sekä omaksi hyödykseen että lähimmäistensä hyväksi.

Suuruuden ekonomiankin todelliset edut ovat palvelujen organisoimisessa useimmiten kyseenalaisia. Suurin ei välttämättä ole paras ja tehokkain. Siitä on maakuntamaailmastakin lukuisia konkreettisia esimerkkejä. Vertailut osoittavat, että monet asiat on Suomen

maakunnista hoidettu taloudellisimmin ja laadukkaimmin 25 000 asukkaan Ahvenanmaalla. Itsenäisyys, omatoimisuus ja vastuu omista oloista merkitsevät selvästi enemmän kuin maakunnan koko.

Subsidiariteettiajatteluun ja federalistisiin periaatteisiin nojauttaessa kunkin maakunnan yksilölliset alueelliset ominaisuudet hyväksyvälle etenemiselle ei olekaan esteitä. Sen sijaan entinen ”sairaanhoitopiirijattelu”, joka sallii vain yhden ylhäältä sanellut rajat, yhden hallintomallin ja yhden aikataulun, ei jätä joustovaraa. Se onkin ennättänyt tehdä uskomattomasti tuhoa, lamauttaa alueellista aktiivisuutta, vaikeuttaa ihmisten käytännön elämää ja aiheuttaa suuria taloudellisia tappioita.

# Takaisin maapäiville

**A**ntiikin Kreikassa valtiollisiin johtotehtäviin valittiin joskus jopa arpomalla. Maakuntien liittojen johtoelinten valinta ei ole juuri enempää asukkaiden kontrollissa. Ihmisiltä on turha kysellä, keitä harhaanjohtavasti ”maakuntavaltuustoiksi” kutsuttuihin edustuseliimiin kuuluu. He eivät sitä tiedä, eikä sillä suurta väliä olekaan. Liittojen nykyinen tehtäväalue on aika tekninen ja valta toimeenpanevalla koneistolla.

Jos nyt edettäisiin perinteisen maakuntaitsehallinnon ajattelutavan linjoilla, seuraava luonteva vaihe olisikin perustaa Suomen maakuntiin suorilla vaaleilla valittava oikea maakuntavaltuusto. Samaa tietä on aikanaan edetty muuallakin Pohjolassa. Myös Norjan ja Tanskan maakuntien päättäjinä olivat pitkään kunnanvaltuustojen valitsemat edustajat. Maakunnanvaltuutettujen välittömään vaaliin siirryttiin sielläkin vasta pari vuosikymmentä takaperin.

Demokratia ei tällaisella vaalitavan muutoksella kuitenkaan välttämättä vielä suunnattomasti laajene. Maakunnallisten elinten kokouksissa matkustelemisesta tulee laajassa maassa helposti kokopäivätyötä. Se ei vallan kahvaan havittelevia kiireisiä poliitikkoja kiinnosta, varsinkaan jos tarjolla on todellisen vallan sijasta pääasiassa juoksevan hallinnon rutiiniasioita. Kenttä jätetään sovinnolla eläkeläisten ja virkamiesten hoidettavaksi.

Jos maakunnan keskeisimmät toimielimet koottaisiin muutamista täysipäiväisistä luottamushenkilöistä ja maakunnallisten tehtävien painoarvoa kasvatettaisiin samalla merkittävästi, tilanne kyllä muuttuisi kokonaan toiseksi. Silloin maakuntien tehtävät kyllä kiinnostavat poliitikkoja, se tiedetään hyvin muualta Euroopasta. Toiminnan aikaansaannokset ja teho näyttäisivät samalla lisääntyvän.

Etenkin vahvan poliittisen ykkösjohtajan, maakunnan presidentin tai pormestarin, henkilökohtainen persoona voi kohottaa merkittävästi koko kulmakunnan painoarvoa. Esimerkiksi Ranskassa maakunnan presidentit ovat kaikki huippupoliitikkoja. Jopa maan entinen presidentti Valéry Giscard d'Estaing on nykyisin kotimaakuntansa Auvergnen johdossa.

Jos nyt olisin luonnostelemassa maakunnallista itsehallintoa perinteisestä valtio- ja puoluekeskeisestä lähtökohdasta, tarjoaisin varmaankin myös Suomeen tuontapaista ajatusmallia. Sillä on omia selviä etujaan, etenkin silloin kun tarkoitus pyhittää keinot. Tulosta varmaankin syntyisi meilläkin. Puolue-elämän rakenteissakin voisi tapahtua suuria muutoksia, kun tärkeää kabinettipoliittikkaa harjoitettaisiin muuallakin kuin muutamassa Helsingin ydinkeskustan ravintolassa.

Jos tavoitteena kuitenkin on ennen kaikkea kehittää maakunnallista yhteistyötä kansalaisten suunnasta, valtuustoilla ja vaaleilla ei ole samaa merkitystä. Yhteistyön osapuolia ei voida valita vaalituloksen avulla. Paremminkin sen seurauksena rikotaan suhteita ja suljetaan portteja.

Sattumalta samaan valtuustoon valituksi tullut sekalainen joukko ei voi olla innostunut ja luova kehittäjätiimi. Se tiedetään mainiosti jo kunnista, sanokoot niitä rahastavat seminaarikonsultit mitä tahansa. Nykyoloissa kuntien valtuustot voivat parhaimmillaankin olla vain jonkinlainen kunnallispolitiikan yleisönosasto, purnausten ja toivomusten esittämispaiikka. Mitä suurempi kaupunki, sitä turhauttavampi on yksittäisen valtuutetun rooli, ainakin jos tavoitteena on ollut muutakin kuin pelkkä valituksi tuleminen. Maakuntiin ei samanlaista kansanvallan kulissia pidä rakentaa.

Ylikorostettu vaalidemokratiakin pohjautuu perimmältään valtiollisia tarkoituspäätä palvelemaan kunnallishallinnon saksalaiseen perusideaan. Äänestämistä pidetään kansalaisvelvollisuutena. Omaaloitteiseen ja aktiiviseen kehittämistyöhön on ketään kuitenkin vaikeata pakottaa mukaan. Sinnikkäimmänkin tasa-arvointoilijan ja kiintiöpolitiikan on hyväksyttävä tosiasia, että ne jotka tekevät, käyttävät siltä osin myös valtaa. Miksi sitä olisi tyrkytettäväkään ihmisille, jotka tosiasiallisesti eivät tunne koko asiaan minkäänlaista kiinnostusta?

Maakunnalliseen yhteistyöhön tarvitaan paljon muitakin kuin politiikassa mukana olevia. Poliitikot, yritysten edustajat ja kansalaisjärjestöjen väki ovat nyt eriytyneet omiin joukkoihinsa. Valtaosa ihmisistä vierastaa kaikenlaista organisaatiopuhailua. Puolueet varjellavat mustasukkaisesti vanhoja mandaattejaan. Muita on suvaittu mukaan korkeintaan päätösvallattomiin ja harmittomiin neuvottelukuntiin. Vaalien ja politiikan tietä ei kehittämismaakuntaa siten synny.

Valtuuston tapainen suuri edustuselin ei onneksi näytä maakunnallisessa kehittämistyössä edes tarpeelliselta. Enemmistövaltaa ja pakkopäätöksiä ei tarvita. Valtuustotasolla ratkaistavaksi kuuluvia laajakantoisia hankkeita, periaatteellisia keskusteluja ja tärkeitä valintoja ei luultavasti riittäisi edes joka vuodelle. Säännöllisesti toistuvat tarpeettomat kokoukset olisivat turhauttavia. Vaaleihin osallistuminen jäisi mahdollisen alkuinnostuksen jälkeen todennäköisesti laimeaksi.

Innostavampia tuloksia saatettaisiinkin saavuttaa tapahtuman luonteisilla *maakuntapäivillä*. Niitä järjestettäisiin vain harvakseltaan, ehkä useamman vuoden välein. Erilaiset maakunnan kehittämisestä kiinnostuneet tahot lähettäisivät niille valtuuttamiaan edushenkilöitä, siinä järjestyksessä kuin asianomaisen maakunnan sisäisillä pelisäännöillä sovittaisiin. Maakuntapäivillä voitaisiin tehdä kaikki tarvittavat päätökset pitkäksi aikaa eteenpäin ja antaa toimintavaltuudet erilaisia projekteja ja muita käytännön asioita junaileville.

Tällainenkaan käytäntö ei toki olisi vailla historiallisia vertailukohtia. Samantapaista toimintamallia on käytetty ikiajat niin kärä-

jäkivillä ja pitäjänkokouksissa kuin valtiopäivillä ja monessa muusakin yhteydessä. Muutamissa maakunnissa laajapohjaiset yhteiset kokoontumiset olivat normaalia käytäntöä vielä suhteellisen läheisessä menneisyydessäkin, ennen kunnalliselämän nykyistä puoluepolitisoitumista.

Joskus joudutaan myös sellaisten suurten ratkaisujen eteen, joissa järjestö- ja kuntaportaan yksimielisyydestä huolimatta on hyvä varmistua siitä, että maakunnan väestö kokonaisuudessaan varmasti hyväksyy ratkaisun tai toimintalinjan. Näin on erityisesti silloin, jos päätöksen seurauksena tulee kaikkien maksettavaksi iso lasku. Silloin oikea menettelytapa on *kansanäänestys*. Se on monin verroin luotettavampi ja välittömämpi ihmisten mielipiteen tulkki kuin vaalidemokratia.

Maakunnat ovat poikkeuksellisen kiitollinen kohde suoran demokratian laajentamiselle. Kaikki ne maakuntayhteyttä rakentavat tekijät, joista edellä on puhuttu, helpottavat yhteistä päätöksentekoa. Maakunnalliset asiat ovat yleensä niin konkreettisia ja tuttuja, että niihin myös pystytään ottamaan kantaa. Maakunnalliset tiedotusvälineet välittävät niistä tehokkaasti tietoa ja muodostavat luontevan foorumin keskustelulle.

Maakunnat voisivat siis olla juuri se paikka, jossa suomalaiset vähitellen oppisivat ottamaan myös itse suoraan kantaa asioihin ja kantamaan päätöksistään vastuun. Kansanäänestys on yleensäkin tulosvoimakkaasti poliittisiin järjestelmiin, ei vähiten uuden tietotekniikan antamien mahdollisuuksien takia. Maakunnissa sitä voitaisiin harjoitella erityisen rakentavassa ympäristössä.

Maakunnan kehittämiseen kuuluu tietysti paljon sellaista joka-päiväistäkin työtä, jota on organisoitava ja hallinnoitava. Jos kuitenkin lähdetään siitä, että maakunnan yhteistyön toimielinten tehtävänä on nimenomaan tukea ja edistää kaikkien maakunnan hyväksi toimivien eri tahojen työtä, niiden oman toimivan koneiston ei tarvitse olla suuri. Sen sijaan niiltä vaadittaisiin mahdollisimman laajaa yleistä viisautta ja asiantuntemusta.

Jos maakunnissa käytettäisiin merkittävää valtaa ja määräiltäisiin

ihmisiä, demokratian pelisäännöt vaativatkin varmasti pidemmälle meneviä muodollisuuksia ja oikeusturvaa. Aktiivinen kehittämistyö ja siihen liittyvät valinnat ja päätökset ovat kuitenkin tyypillisiä konsensusasioita. Niihin tarvitaan kaikkien mukaan tulevien osapuolten hyväksyminen ja aktiivinen myötävaikutus. Kuntia, poliitikkoja ja vaalidemokratiaakaan ei siten ohitettaisi. Poliitiikka yksin ei kuitenkaan voisi nykyiseen tapaan sanella lopputulosta.

Yhteistyön organisoiminen uudelleen kaikkien maakunnallisten osapuolten tasaveroisuuden pohjalta on varmasti erityisen vaikeata puolueille. Ne ovat jo ehtineet tottua ajatukseen, että kaikki kunnallispolitiikan valtapäiriin nyt kuuluvat toimielimet, virkapaikat ja tukimarkat jaetaan puolueiden kesken, poliittisten voimasuhteiden mukaisesti. Kysymys ei kuitenkaan olisi sen suuremmasta mullistuksesta kuin puolueiden palaamisesta takaisin oikeaan rooliinsa. Yksinvaltaisten määrääjien sijasta niistä tulisi maakunnan yhteisissä asioissa vain tärkeitä vaikuttajia, kuten kuuluukin.

Periaatteellisella tasolla liikkuvassa pohdiskelussa ei ole järkevää ryhtyä kovin pitkälti miettimään yhteistyöjärjestelmän organisaa-tion yksityiskohtia. Periaatteet voidaan käytännössä toteuttaa hyväksyttävästi varmastikin monella eri tavalla. Lisäksi jokaisessa maakunnassa on omat yksilölliset lähtökohtansa. Asioiden tarkempi pohtiminen jääköön siten maakunnallisille osapuolille.

Tässä vaiheessa ohjenuoraksi riittänee, että kansalaismaakunnan organisaation rungon voisivat mainiosti muodostaa maakunnan yhteinen järjestö, laajapohjaiset tapahtumaluonteiset maakuntapäivät, siellä valittu kaikkien osapuolten luottamusta nauttiva toimeenpaneva elin sekä yhteisessä palveluksessa oleva suppeahko mutta laadukas asiantuntijakunta. Kaikki muu tarpeellinen voidaan koota niiden ympärille, erilaisina liitännäistoimintoina, yhteistyökumppaneina ja projekteina.

*Yhdistys* on kansalaismaakunnan luonteva oikeudellinen muoto. Liikemaailman periaatteisiin yhtymäkohtia on kuitenkin sikäli, että myös maakunnallisessa kehittämistyössä pitää tähdätä tuloksiin. ”Maakunnan omistajien” eli yhteisön jäsenten yhteinen intressi on,

että niin luottamustehtäviin kuin palkallisiksi asiantuntijoiksikin saadaan niin aikaansaavaa ja pätevää väkeä kuin suinkin mahdollista. Kunnalliselämässä tyypilliset virkakiintiöt ja poliittiset nimitykset eivät konsensuspohjaisessa toimintamallissa menisikään lävitse. Pätevyys nousee silloin automaattisesti ylimmäksi valintaperusteeksi kaikkiin tehtäviin.

Paradoksaalista kyllä, kansalaismaakunta nostaisi myös virkamieskunnan ja yleensäkin asiantuntijat oikeaan arvoonsa. Tavallisestihan kansalaisyhteiskunnan vahvistamisen puolesta puhuvat suhtautuvat sangen nurjamielisesti virkakuntaan. Se on luonnollista tarkoitettaessa hierarkkisen virkavaltion tyypillisiä edustajia. Menneinä vuosisatoinaakaan kansa ei vihannut kuningasta vaan vouteja.

Internet-yhteiskunnassa asiat eivät kuitenkaan varmasti suju edes entisellä tavalla ilman päteviä asiantuntijoita ja hallinnon ammattilaisia. Maakunta tarvitsee kehittämistyöhön sekä vaikuttamisen ja yhteiskunnan yleistä asiantuntemusta että monenlaista erikoisalojen ammattitaitoa. Osa tiedosta tarvitaan vakinaisempaan käyttöön, osa taas voidaan erikseen ostaa kulloisiinkin tarpeisiin.

Olennaista kaikessa on kuitenkin se, että nämä asiantuntijat ja muut toimihenkilöt ovat silloin *auttamassa* maakunnan väkeä saavuttamaan tavoitteensa, eivät heitä hallitsemassa. Maakuntien toimihenkilötkin ovat kansalaismaakunnassa luottamushenkilön tapaisessa asemassa.

Maakuntien liittojen nykyinen noin 500 työntekijän henkilöstö on esimerkiksi valtion aluehallintoon verrattuna pieni. Se on palkattu pääasiassa tutkimus-, suunnittelu-, kehittämis- ja edunvalvonta-tehtäviin. Toimeenpanevia hallintotehtäviä liitoilla ei juuri ole. Henkilöstön asiantuntemuksen ja pätevyyden suhteen voi liittojen syntyhistorian ja politisoituneiden virkanimitysten takia olla jossakin kohdin toivomisen varaa. Muutoksia ja uusia voimia varmasti tarvittaisiin, kun kansalaismaakuntaa ryhdytään organisoimaan. Siitä huolimatta maakuntien liittojen nykyinen henkilöstö sopii kyllä hyvin pohjaksi, jolle kussakin maakunnassa voidaan ryhtyä kokoamaan vahvempaa asiantuntijaesikuntaa.



Maakunnan kehittämisessä tarvitaan spontaania intomieltä ja kotiseururakkautta sekä oman maakunnan asioiden pitkäjänteistä seuraamista ja hallintaa. Siihen vaaditaan myös maailmalta hankittua sivistystä, asiantuntemusta ja ammattitaitoa. Edellä luonnosteltu kansalaismaakunnan yhteistyömalli voisi auttaa sellaisen yhdistelmän synnyttämisessä. Ainakaan se ei olisi sen esteenä. Nykyinen tilanne voi sen sijaan ollakin.

# Välttämätön ratas

**P**erinteisen pohjoismaisen maakuntaitsehallinnon tärkeimmät perustelut ovat olleet puhtaasti hallinnollisia. Eräät kunnallisiksi määrätty tehtävät vaativat sen verran suuria resursseja, että niistä huolehtimaan on tarvittu yhtä kuntaa laajempi kokonaisuus. Maakunta on Pohjoismaissa katsottu väestöpohjaltaan sopivan kokoiseksi yksiköksi huolehtimaan esimerkiksi sairaalalaitoksesta ja yleensä terveydenhuollosta, keskiasteen opetuksesta ja eräistä sosiaalialan palveluista. Myös yleiset tiet ovat joissakin Pohjoismaissa maakuntien vastuulla.

Maakuntia ei suinkaan ole suosittu näissä tehtävissä siksi, että ne ovat luonnollisia yhteisöjä. Maakunnat ovat vain sattuneet olemaan väestömäärältään ja kooltaan kyseisiin tarkoituseriin hallinnollisesti käyttökelpoisia. Itsehallinnon periaate on painanut argumenttina suhteellisen vähän. Siitä on ollut tarvittaessa myös helppo tinkiä.

Niinpä vielä vuosisadan alkupuolella suurimmat kaupungit saatiin jättää kokonaan maakuntajoon ulkopuolelle, koska ne selviytyivät tehtävistä yksinkin. Kun Tanskan entinen maakuntajako ei kaikkialla täyttänyt keskussairaalalle tarkoituksenmukaiseksi katsottua 250 000 asukkaan väestöpohjaa, tehtiin siellä vuonna 1970 kokonaan uusi, sairaaloiden hallintoon paremmin sopiva maakuntajako.

Ajatustapa on Suomessakin aina periaatteessa ollut samanlainen.

Historiallisista syistä vain hallintomalli on muodostunut toiseksi. Laaja-alaisemman maakuntaitsehallinnon sijalla ovat Suomessa yhden asian kuntayhtymät. Lisäksi valtion alueviranomaiset hoitavat meillä eräitä sellaisia tehtäviä, jotka muissa Pohjoismaissa sijoittuvat itsehallinnon puolelle.

Kansalaisyhteiskunnan tarpeisiin tarkoitettuna yhteistyö- ja kehittämismaakunnan toimintoja suunniteltaessa perinteiset maakunnalliset hallintotehtävät voidaan ohittaa käytännössä kokonaan, kahdetakin syytä. Periaatteellinen syy tarkastella vanhaa rakennelmaa kriittisesti on tietenkin se, että koko ajatusmalli on aikanaan syntynyt valtiollisesta näkökulmasta. Jokaisen tehtävän kohdalta on perusteltua miettiä, onko järjestely maakunnan omasta suunnasta katsottuna tarpeellista ja järkevää.

Vielä konkreettisempi syy arvioida koko kenttä uudelleen on kuitenkin se, että paras tapa tuottaa samat palvelut on useissa tapauksissa jo muuttunut. Sopivin aluepohja ei enää välttämättä olekaan maakunta eikä palvelujen tuottaminen ole enää ”hallintoa”. Tekniikan kehitys tarjoa monien asioiden hoitamiseen uusia vaihtoehtoja. Euroopan yhteismarkkinat ovat puolestaan monella alalla jo pakottaneet avaamaan kentän vaihtoehtoisille toimintatavoille, yrittämiselle ja kansainväliselle kilpailulle.

Hyvinvointipalvelujen tuotantotapojen kehityksen pohtiminen ei oikeastaan kuulu tarkasteluni aihepiiriin. Muutokset palvelujen tuottamisen tavoissa heijastuvat kuitenkin ratkaisevasti maakuntien yleiseen roolinmuutokseen. Siksi on aiheellista esittää ainakin muutama suuntaa-antava ajatus myös siitä, kuinka aikaisemmin nimenomaan maakuntien tehtäväksi katsottuja palveluja vastaisuudessa todennäköisesti tuotetaan.

Radikaaleimmin tilanne on jo nyt muuttunut niillä aloilla, jotka luonteeltaan ovat lähimpänä teollisuutta ja muuta EU-direktiivien suoraan koskemaan tuotannollista toimintaa. Sähkön, lämmön ja veden tuottaminen, jätehuolto, julkinen liikenne ja muut vastaavat tekniset palvelut ymmärretään jo yhä yleisemmin teollisuudeksi ja liiketoiminnaksi siinä kuin muutkin tuotannon alat. Ne ovatkin no-

peasti siirtymässä kokonaan julkisen sektorin ulkopuolelle. Kehitystä vauhdittaa näillä aloilla toimivien kansainvälisten yhtiöiden aktiivisuus ja normien eurooppalainen yhdenmukaistuminen.

Näihin asioihin vaikuttaminen säilyy silti tulevinakin aikoina tärkeänä maakunnallisena intressinä. Monesti maakuntaa luultavasti tarvitaan myös tiettyihin tulevaisuuden hankkeisiin yhteistyökumppaniksi. Kehittäjämaakunnalle riittää siis kyllä töitä. Sen sijaan vieläkin vireillä olevia hankkeita kuntayhtymien perustamiseksi esimerkiksi jätteiden käsittelyyn tai vesihuoltoon on pidettävä myöhäsyn-tyisinä. Nyt pitäisi pohtia jo muitakin vaihtoehtoja. Kunnallinen ratkaisu ei enää voi olla pitkäikäinen.

Myöskään taide ja muu kulttuuri eivät näy menestyvän kunnal-listen laitosten jähmeissä ja taloudellisilta vastuusuhteiltaan epäsel- vissä oloissa. Museot, teatterit, orkesterit ja kulttuurikeskukset, joita takavuosina ahkerasti muutettiin kunnallisiksi, palaavat takaisin sää- tiöiksi ja yhtiöiksi. Pelisäännöt selkiintyvät molemmin puolin. Kult- tuurin kaikinpuolinen tukeminen ja edistäminen säilyy varmasti kun- tien ja maakuntien tärkeiden intressien joukossa.

Liikunnan, matkailun ja muiden vapaa-ajan palvelujen kehityk- sen näkymät ovat samantapaiset. Paineita kunnallisten toimintojen purkamiseen ja uudelleenjärjestelyihin aiheuttavat myös alan yksi- tyiset yrittäjät, jotka EU-ajan säännösten tuella reagoivat aikaisem- paa herkemmin neutraalien kilpailuolojen loukkauksiin. Toisaalta kaikki mittavimmat maakuntatason uudishankkeet näillä aloilla edel- lyttävät maakuntien ja yrittäjien yhteistyötä, joten kehittäjämaakuntaa kyllä tarvitaan.

Myös opetuksen puolella on näkyvissä selvää pyrkimystä oppi- laitosten juridiseen ja taloudelliseen itsenäistymiseen. Kunnallisen viranomaisen muodon on sielläkin havaittu aiheuttavan rajoituksia, joista halutaan pidemmällä tähtäyksellä päästä eroon. Esimerkiksi jotkut kuntayhtyminä suurella tohinalla aloittaneet ammattikorkea- koulut hakevat jo uusia vapaampia organisaatiomuotoja.

Hankalin ja epäselvin tilanne Suomessa vallitsee tällä hetkellä maakuntatason ylivoimaisesti kalleimmalla tehtäväalueella, niin kut-

sutussa erikoissairaanhoidossa. Meillä ja ylipäänsä pohjoismaisessa hyvinvointivaltioajattelussa terveydenhuolto on tähän asti nähty paremminkin palvelujen sosiaalisena jakeluna kuin niiden tuotantona ja taloudellisena toimintana. Muualla maailmassa terveystalouden tuottaminen luetaan paljon laajemmalti normaalin yritystoiminnan piiriin, muun muassa iso osa sairaaloista.

Itse asiassa terveysala on maailman mitassa kaikista yritystoiminnan aloista taloudellisesti merkittävin, liikevaihdoltaan jokaisen yksittäisen teollisuudenalan selvästi ylittävä. Myös kasvupotentiaali on terveydenhuollon yritystoiminnassa suuri. Siellä missä tätä tosiasiaa ei ymmärretä, monet yritysmahdollisuudet jäävät käyttämättä ja työpaikat syntyvät.

Maakunnalliset keskussairaalat ovat poikkeuksetta ajautuneet nykyisessä organisaatiomuodossaan suuriin taloudellisiin ja toiminnallisiin ongelmiin. Kun enempää valtiontalous kuin kunnallistaloukseen ei salli terveydenhuoltomenojen kasvavan entistä vauhtia, rahoituskriisin tilalle on tullut nopeasti paheneva palvelujen kriisi. Kysyntään ei pystytä vastaamaan. Jonot kasvavat, hoito huononee, henkilökunta kaikkoo. Umpikuja tulee nykyisellä menolla eteen, tehtiin niin taikka näin.

Vaikka ajatustavan lopullisempi muuttuminen on varmasti vielä monen lakon takana, tuloksena varmaankin on, että useimpia sairaaloita ylläpidetään joskus tulevaisuudessa samoilla periaatteilla kuin muitakin yrityksiä. Kustannuksia pyritään pienentämään, mutta samalla toimintaa kehitetään ja laajempia markkinoita haetaan muiden yritysten tavoin, myös kansainväliseltä kentältä. Alalle muodostuu varmasti myös yhä useampia ylikansallisia konserneja laajoine alihankkijaverkostoineen.

Kehtä ei varmaankaan tarkoita sitä, että yhteisvastuusta ja sairauden riskien tasoittamisesta luovuttaisiin, pikemminkin päinvastoin. Julkinen rahoitus terveydenhuoltoon jatkuu. Se on kuitenkin järkevämpää ohjata sosiaalivakuutuksen välityksellä suoraan palvelujen tarvitsijoille itselleen kuin kunnille tai laitoksille kuten nyt. Sairaaloiden ja muiden palvelujen tuottajien kesken vallitsee silloin

avoin kilpailutilanne, ei piirijaolla turvattu monopoliasema. Osa niistä menestyy, osa ehkä jopa lakkaa. Maakunnallisesti tilanne voi muodostua pulmalliseksi. Kehittäjämaakuntaa tarvitaan taas turvaamaan asukkaidensa etuja.

Nykyiset sairaanhoitopiirien kuntayhtymät purkautuvat aikanaan väistämättä. Samalla maakunnat menettävät 1950-luvulla saamansa roolin keskussairaalapiireinä. Toiminnan kaikille asukkaille elintärkeän luonteen johdosta maakuntien tiivis intressi alan ja palvelujen kehitykseen kyllä säilyy. Myös muutosprosessin aikana tarvitaan monenlaista maakunnallista vaikuttamista. Kehittäjämaakunnalle on siten jatkossa edelleen paljon hommia, sairaalaa hallinnoivalle maakunnalle sen sijaan ei.

Kaikki ne tarpeet, joita varten maakuntaa tulevaisuudessa tarvitaan, kiertyvät silloin samaan lähtökohtaan: maakuntahenkeen ja maakunnalliseen yhteistyökykyyn. Niistä saadaan moneen asiaan lisää voimavaroja. Ulkopuoliset eivät maakuntaa tarvitse, maakunnan väki itse kylläkin. Kun omaan tulevaisuuteen yritetään vaikuttaa yhteisvoimin ja yhteisiä hankkeita virittää, maakunta on erinomainen yhteisö.

Kansalaismaakunnan tulevaisuuden yhteinen rakentaminen voi olla esimerkiksi maailman menon seuraamista, analysointia ja tutkimusta maakunnallisesta näkökulmasta, suunnitelmien laatimista, vaikuttamista, markkinointia, yhteisten hankkeiden ja kampanjoiden käynnistämistä, yhteistyön koordinoimista ja paljon muuta. Yhtä lailla se voi olla sivistyksellisen pohjan vahvistamista ja kulttuurin kehittämistä niistä lähtökohdista, jotka maakunnan oma historiallinen perintö ja ominaispiirteet antavat. Se on myös maakunnan omaleimaisen ympäristön ja luonnon vaalimista ja ihmisten identiteetin vahvistamista. Ja paljon muuta, tilanteen ja olosuhteiden mukaan.

Maakunnalliseksi tehtäväksi jää monesti nimenomaan perinteiden ja henkisten arvojen puolustaminen kaupallisuuden ja ylikansallisten voimien puristuksessa. Perinteiden kunnioittaminen ei kuitenkaan saa tarkoittaa periaatteellisesti vihamielistä asennoitumista esimerkiksi tekniseen ja taloudelliseen kehitykseen, vaikka kaikki sen seuraukset eivät maakunnallisesta perspektiivistä tuntuisikaan miel-

lyttäviltä. Muutos on sinänsä otettava realiteettina. Monelle asialle siitä voi olla suurta hyötyäkin. Muistettakoon, että vaurastuminen tekee myös mahdolliseksi ostaa hinnakkaita kotiteollisuustuotteita, tukea taidetta ja käydä kulttuuritapahtumissa.

Jos yksipuolisesti museoiva henki saisi ylivallan maakunnallisessa toiminnassa, yhteistyö kiinnostaisi jälleen vain murto-osaa maakunnan väestä. Siitäkin on jo kokemuksia takavuosilta. Aivan yhtä vahingollista on kaikki muikin yhteen asiaan hurahtaminen, onpa siinä sitten kysymys tietotekniikasta, luomuviljelystä, kansainvälistymisestä tai mistä muusta sinänsä hyvästä asiasta tahansa.

Liike-elämästä myös kunnallispolitiikkaan ja alueelliseen kehittämiseen kopioitu erikoistumisajattelu ”painopistealueineen” ja ”klustereineen” on maakunnallisen yhteistyön lähtökohdaksi täsmälleen väärä. Jos maakunnassa jotkin asiat edistyvät ilman laajapohjaista yhteistyötäkin, ne ovat juuri tietyt muotialat ja muuten erityisen suosituissa asemassa olevat toiminnat. Yhteistyön tarkoituksena pitää olla turvata se, että maakunnan kehitys on kaikissa suhteissa sopu-suhtaista. Se on myös menestyvimpien alojen etu.

Kansalaismaakunnan yhteistyön pitäisi siis kiinnostaa kaikkia ja antaa jokaiselle mahdollisuus kantaa kortensa kekoon joltakin osalta, voimiensa mukaan. Yhdistäväksi maakunnalliseksi tavoitteeksi on silloin nostettava nimenomaan *harmonia*. Tasapaino, oikeat mittasuhteet, eteneminen laajalla rintamalla, heikkojen kohtien paikkaaminen, suvaitsevaisuus ja humanismi ovat hyviä ohjenuoria kaikelle maakunnalliselle yhteistoiminnalle.

Subsidiariteettiperiaatteen hengessä on erinomaisen tärkeitä, että maakunnan yhteisesti ylläpitämä organisaatio tukee kaikin tavoin kaikkia jäseniään, siis myös yrittäjiä, vapaata kansalaistoimintaa ja yksityisiä ihmisiä. Sen toimintakenttää ei saa missään tapauksessa rajata julkisyhteisöjen ja virallisten paperien maailmaan. Maakuntaa rakentakoon yhtä lailla yksityinen aktiivisuus kuin yhteiskunnallinen toimintakin. Läheinen kosketuspinta kaikkeen maakunnassa tapahtuvaan on tärkeää. Kehittäjämaakunta on luonnostaan yhtä aikaa sekä julkista että yksityistä sektoria.

Oikeastaan nämä samat ideat ja toimintaperiaatteet oli aikanaan kirjattu jo ”vanhojen” maakuntaliittojen sääntöihin, ennen kuin liitoista tuli kunnallisia viranomaisia. Niiltä puuttuivat kuitenkin silloin täysin aineelliset voimavarat tällaiseen työhön. Pelkällä maakunta-aatteella ei pitkälle voitu selvitä, varsinkin kun monessa maakunnassa sekini oli vielä heikkoa ja vasta kehkeytyvää.

Aika oli kuitenkin toinen. Hyvinvointivaltion kasvulle ei 1960–70-luvuilla näyttänyt olevan äärtä eikä rajaa. Yhteiskunnan politisoituminen eteni nopeasti kaikilla tasoilla. Maakuntaliittojen tapaista julkisen ja yksityisen toiminnan välimuotoa ei osattu sijoittaa oikein mihinkään kategoriaan. Se katsottiin helposti vain marginaaliseksi puuhasteluksi tai systeemin sekoittamiseksi. Oikeat asiat katsottiin pystyttävän hoitamaan muualla, ennen muuta varsinaisessa hallinnossa, joka koko ajan paisui.

Tukea ei kansalaisjärjestönä toimineille maakuntaliitoille siten tullut miltään suunnalta. Kunnilta saatiin kyllä rahoitusta, mutta kunnallispolitiikan ehdoin. Liitoissa itsessään ei ollut tarpeeksi sisäistä voimaa omalla tiellä pysymiseen. Puoluepiirit miehittivät ne vähitellen omilla tukijoukoillaan. Omista alkuperäisistä tavoitteistaan ja periaatteistaan etäännyttyä maakuntaliitot luisuivat vähitellen kokonaan kunnallispolitiikan jatkeiksi ja sulautuivat järjestelmään.

Nykyisten kuntayhtyminä toimivien maakuntien liittojen elämää hallitsee puolestaan EU:n aluepolitiikka ja yleensäkin ns. aluekehitysviranomaisen rooli. Siihen liittyvät suunnittelu- ja toimeenpanotehtävät, ennen kaikkea tietynlainen rahanjakajan asema, ovat tuoneet liitoille huomiota, painoarvoa ja uusia voimavarojakin. Toisaalta tämä työkenttä samalla myös leimaa ja tietyllä tavalla yksipuolistaa koko organisaatiota. Muut maakunnalliset tavoitteet ja pyrkimykset ovat jääneet taka-alalle. Ulkopuolelta katsoen liittojen nykyinen työ näyttää enimmäkseen aika byrokraattiselta ja paperinmakuiselta. Jo säännöstenkin tasolla nykyisten maakunnallisten liittojen toimiala on rajattu ahtaammaksi kuin niiden yhdistysmuotoisten edeltäjien.

Maakuntien liitot ovat kuitenkin luonnollinen kiintopiste, josta



voidaan luontevimmin ryhtyä alhaaltapäin rakentamaan organisaation ja tehtäväkentän osalta vahvempaa maakunnallista vaikuttajaa. Nyt olisi saatava käyntiin vain päinvastainen kehitysprosessi kuin 1970-luvulla tapahtui, toisin sanoen liittojen taustavoimien ja toimintatapojen laajentaminen siten, että niistä todella tulisi piiritason poliitikkojen hiekkalaatikon sijasta koko maakunnan yhteisiä organisaatioita.

Liittojen nykyiset EU-tehtävät eivät ole millään lailla ristiriidassa tällaisen pyrkimyksen kanssa, päinvastoin. Euroopan komissio kannattaa yleensäkin regionalismin voimistumista. Euroopan parlamentti on hyväksynyt vieläkin pidemmälle federalistiseen suuntaan meneviä kannanottoja. EU suosii ja suorastaan vaatii alueellisessa kehittämistyössä noudatettavaksi niin kutsuttua *partnership*-periaatetta, jossa julkiset ja yksityiset tahot työskentelevät läheisessä yhteistyössä. Laajapohjainen, julkisen ja vapaan sektorin rajat ylittävä maakunnallinen yhteistyöorganisaatio hyväksytään varmasti myös EU:n alueohjelmien toteuttajaksi. Pelkästään kuntia edustavaa tahoa katsotaan EU:n suunnasta epäluuloisemmin.

Vaikka EU tiedetään käytännön yhteistyökumppanina raskassou-tuiseksi ja byrokraattiseksi, sen kautta alueelliseen kehittämiseen saatavat voimavarat ovat joka tapauksessa erinomainen lähtökohta vahvistaa muitakin maakunnallisia pyrkimyksiä. Jotta niin voisi tapahtua, maakunnan omaa otetta koko prosessiin on vahvistettava. Vastaavasti valtion viranomaisten määräysvaltaa on vähennettävä merkittävästi. Maakunnan asema olisi vahvempi, jos maakunnan organisaatio todella voisi puhua kaikkien maakunnallisten taustavoimien nimissä.

Sekä maakuntien liittojen organisaatio ja tehtävät että EU:n rahat on siis perusteltua ottaa realiteettina pohjaksi sille maakunnalliselle yhteistyölle, jota ryhdytään rakentamaan kansalaisyhteiskunnan periaatteille. Ne eivät sellaisenaan vielä ambitioita tyydytä. Joka tapauksessa ne ovat käyttökelpoisia elementtejä kokonaisuudessa.

Valtion aluehallinnon toimialaan kuuluu yhä paljon sellaista, mikä pitäisi mahdollisimman pian saada hierarkkisesta virkamieshoidosta

laajapohjaisen maakunnallisen yhteistyön piiriin. Esimerkiksi luonnon ja ympäristön tulevaisuus maakunnassa turvataan tehokkaimmin, jos suojelun mahdollisuudet ja rajat sovitaan rakentavassa yhteistyössä oman väen kesken. Ylhäältä määrättyjä Natura-ukaaseja välittävä valtiollisen ympäristökeskuksen virkamies voi sitä vastoin tehdä asialle suurtakin vahinkoa.

Lääninhallitukset, TE-keskukset, ympäristökeskukset ja muut vastaavat alueviranomaiset näyttävät nykyoloissa enimmäkseen tarpeettomilta. Älköön kuitenkaan ryhdyttäkö vielä pohtimaan niiden tehtävien siirtoja, virastojen sijaintipaikkoja tai muita hallinnollisia uudistuksia. Kuten jo aikaisemmin on korostettu, muutos hoidettakoon sivutuotteena, ryhtymällä huolehtimaan itse asioista toisella tavalla kuin ennen. Organisaationkin osalta muutokset voivat tapahtua luontevimmin samassa yhteydessä.

# Eri laki kaikille

Olemme Suomessa tottuneet siihen, että lait säädetään samantyyppisiksi koko maata varten. Ne tulevat voimaan samalla kellonlyömällä Hangosta Utsjoelle. Suomalaisia ja muitakin pohjoismaalaisia oudoksuttaa kovasti ajatus, että naapurimaakunnassa toimitaisiinkin erilaisilla säännöillä.

Tästäkin näkyy, kuinka hyvin olemme jo sopeutuneet ylhäältäpäin valtiollisesti hallittaviksi. Zürichissä asuvat sveitsiläiset pitäisivät puolestaan kummallisena sitä, että he joutuisivat noudattamaan jokaisessa asiassa samoja valtakunnallisia sääntöjä kuin Genevessä asuvat maanmiehensä. Valtaosa EU-maiden kansalaisista asuu ainakin jossain määrin liittovaltiotyypisessä maassa, jossa paikallinen käytäntö ja pykälät vaihtelevat tietyissä asioissa eri puolilla maata, olosuhteiden ja tarpeiden mukaan.

Alhaaltapäin tapahtuva maakuntaudistus ei ole mahdollinen, ellei meilläkin myönnyttä siihen, että jokaisessa Suomen maakunnassa voidaan joltakin osin elää omilla sisäisillä pelisäännöillä. On hyväksyttävä eräänlainen *statuuttiajattelu*, jossa jokaisen maakunnan asema on määritelty ainakin osaksi yksilöllisellä sopimuksella valtion ja asianomaisen maakunnan kesken. Se johtaisi todennäköisesti siihen, että jotkut lait ja säännökset olisivat voimassa vain kyseisessä maakunnassa.

Se ei suinkaan välttämättä vaadi Ahvenanmaan autonomiaa Man-

ner-Suomen maakuntiin. Muodollista federalismia ja itsenäistä lainsäädäntövaltaa ei ole tarpeen tavoitella. Kysymys olisi vain molempuoliseen hyväksymiseen perustuvasta lainsäädännöstä. Prosessi lähtisi liikkeelle maakunnan aloitteesta tai suostumuksella, mutta laki säädettäisiin normaalissa valtakunnallisessa järjestyksessä. On vain hyväksyttävä menettely, että eduskunnassa voidaan tavanomaisesta ajatustavasta poiketen hyväksyä myös pelkästään yhtä maakuntaa koskevia säännöksiä.

Perinteinen saksalainen virkavaltio ja pohjoismainen hyvinvointivaltio ovat suhtautuneet sekä periaatteellisista että käytännöllisistä syistä nurjamielisesti siihen, että laki olisi erilainen eri puolilla maata. Sitä ennen, kaupunkivaltioiden ja ruhtinaskuntien aikaan, oli kuitenkin sääntönä, että jokaisella niistä oli yksilöllinen, erikseen sovitun ja statuutilla vahvistettu asema suuremmassa valtapiirissä tai liittokunnassa. Jokaisen Suomen maakunnan erikseen vahvistettu sisäinen ”perustuslaki” ei siis oikeushistoriallisesti olisi mikään uutuus. Liittovaltioihin se kuuluu edelleenkin välttämättömänä osana.

Maakunnan oman statuutin kohdalla ei ole kysymys yhtään kummemmasta asiasta kuin on työehtosopimus työmarkkinoilla. Työelämässä varjellaan tiukasti oikeutta sopia asiat tietyllä alalla osapuolten kesken juuri omien pelisääntöjen mukaisesti, muista aloista poiketen. Sama pitäisi nyt sallia maakuntien osalta myös alueellisesti. Siinä ei olisi kysymys edes ulkopuolisten velvoittamisesta kuten työehdoissa.

Liittovaltioissa ja eräissä muissakin maissa on maakunnille perustuslaissa annettu virallinen oikeus tehdä lakialoitteita valtakunnalliselle parlamentille. Mikään ei estäisi antamasta vastaavantaista aloiteoikeutta myös suomalaisille kansalaismaakunnille. Järjestelmän sopimusperusteisen luonteen vuoksi se luonnollisesti edellyttäisi eduskunta-aloitetta epävirallisempia menettelytapoja.

Kun tavoitteena on luoda lähinnä maakunnan kehittämiseen keskittyvä yhteistyöjärjestelmä, paineet varsinaista lainsäädäntöä kohtaan ovat sitä paitsi suhteellisen vähäiset. Lähinnä on kysymys erilaisista menettelytapasäännöksistä, joita olisi muutettava siten, että asioita voitaisiin jatkossa ryhtyä kehittämään omatoimisesti maa-

kunnassa mietityllä tavalla. Valtaosa käytännön kehittämistyöstä ta-  
pahtuu muilla työkaluilla kuin lainsäädännöllä.

Substanssipuolelle maakuntien väliset erot eivät useimmiten ulot-  
tuisi edes teoriassa. Poikkeuksia rajoittavat monet asiat EU-direk-  
tiiveistä yleisiin oikeus- ja hallintoperiaatteisiin. Mahdottomia maa-  
kuntakohtaiset poikkeussäännökset eivät silti saisi olla asiakysymyk-  
sissäkään. Esimerkiksi yleistä tulo- ja varallisuusverotusta voitaisiin  
keventää maakunnassa, jossa otetaan omatoimisesti vastattavaksi  
muualla valtiolle kuuluvista tehtävistä.

Ehkä merkittävimmät pakolliset lainsäädännön muutokset, joita  
ilman kansalaismaakunnan rakentamisessa ei päästäisi eteenpäin,  
koskevat maakuntien liittojen aseman tarkistamista. Jos uutta laaja-  
pohjaista maakunnallista yhteistyöjärjestelmää ryhdytään rakenta-  
maan nimenomaan nykyisten maakuntien liittojen pohjalle, niiden  
siirtyminen pois kunnallisesta järjestelmästä on tehtävä samalla mah-  
dolliseksi. Niille maakunnille, jotka lähtevät uusille urille, olisi osoi-  
tettava ehkä useampiakin vaihtoehtoisia oikeudellisia malleja, joilla  
sektorirajat ylittävä laaja yhteistyö tulee mahdolliseksi.

Uuden maakunnallisen yhteistyöorganisaation pitäisi pystyä hoi-  
tamaan vähintäänkin ne lainsäädännön edellyttämät kehittämistehtä-  
vät, jotka maakuntien liitoille nyt kuuluvat EU:n ja kotimaisen alue-  
politiikan piirissä. Toimivalta voisi mieluusti ulottua nykyistä laajem-  
mallekin. Suomessa vallinneen käsityksen mukaan aluekehitysteh-  
tävien on ainakin aikaisemmin katsottu edellyttävän jonkinasteista  
viranomaisen asemaa ja virkavastuulla toimimista. Lainsäädäntökin  
puhuu ”aluekehitysviranomaisista”. EU tuskin on yhtä puhdasoppi-  
nen, koska käsitteistö koko Euroopan mitassa vaihtelee ja oikeudel-  
liset traditiot ovat erilaisia.

Viranomaisen valtuuksien antaminen kaavaillulle yhteistyöorga-  
nisaatiolle kehittämistyön edellyttämässä laajuudessa tuskin olisi on-  
gelma sinänsä, vaikka uusi yhteisö olisikin oikeudelliselta muodol-  
taan esimerkiksi yhdistys tai yhtiö. Vastaavanlaisia valtuuksia on jo  
nyt monilla muillakin virkakoneiston ulkopuolisilla organisaatioilla  
vakuutusyhtiöistä metsänhoitoyhdistyksiin.

Ongelma on paremminkin siinä, että viranomaisen roolin ottaminen, hyvin rajallisestikin, olisi aina enemmän tai vähemmän ristiriidassa aidon kansalaisyhteiskunnan edustamisen kanssa. Siksi olisi-kin perusteellisesti mietittävä ja selvitettävä, mikä alueellisessa kehittämispolitiikassa loppujen lopuksi on sellaista viranomaistyötä, jota on todellakin lupa tehdä vain viranomaisen vastuulla ja virkahierarkiaan kuuluen. Todennäköisesti on kyse aika suppeasta ja myös epäolennaisesta osasta koko työkenttään nähden. Varsinainen uutta luova ja maakunnallisesti tärkeä kehittämistyö – ideat, ohjelmat, yhteistyöjärjestelyt, rahoituksen kokoaminen, hankkeiden kehittäminen, yleensä kaikki varsinainen aktiivinen toiminta – ei ole viranomaistyötä ol- lenkaan.

Alueellista kehittämistä ja aluesuunnittelua koskevia säännöksiä pitäisikin muuttaa siten, että viranomaisista puhuttaisiin vain siellä, missä virkamiehen asemaa todella tarvitaan. Todellisille viranomais- tehtävillä – jos niitä tarkemman pohtimisen jälkeen yleensä jää jäl- jelle – voidaan etsiä sopiva hoitotapa varsinaisen virkakoneiston pii- ristä. Kehittämistyön ja suunnittelun hoitaisivat kansalaismaakun- nat ihan muussa hengessä kuin virkatyönä.

Yleisesti ottaen lainsäädännöllä ja oikeudellisilla ongelmilla ei ole maakunnista päin lähtevässä uudistusprosessissa keskeistä merkitys- tä. Perinteisissä hallinnon uudistushankkeissa tilanne on kokonaan toinen. Nehän toteutetaan nimenomaan lakeja ja muita säännöksiä säätämällä ja muuttamalla. Maakuntaitsehallintoa perinteisellä aja- tusmallilla valmisteltaessa työ tukehtuisi muun muassa loputtomaan ja yksityiskohtiin ulottuvaan lainvalmisteluun.

Yksityiskohtia joudutaan tietysti kansalaismaakuntaa perustet- taessakin pohtimaan, mutta enimmäkseen maakuntien sisällä ja vasta käytännön sopimussuhteissa. Lainsäädännöstä selvittää loppujen lo- ppuksi ensi vaiheessa varsin vähällä. Pitkällä tähtäyksellä kansalaisyh- teiskunnan eteneminen laajalla rintamalla voi tietysti aikanaan joh- taa hyvinkin mittaviin lainuudistuksiin, mutta se on jo kokonaan eri juttu.

Maakunnan sisäisen yhteistyöjärjestelmän yksityiskohtien suun-

nitteluun ei siten tässä ole syytä mennä periaatteellisia suuntaviivoja pidemmältä. Valtion suunnasta on vain tehtävä tällainen uudistus lain-säädännön ja talouden puolesta mahdolliseksi. Maakunnan oma asia on sitten panna toimeksi ja käyttää avautuvat mahdollisuudet hyväksi, jos siihen tunnetaan tarvetta.

Jos Suomen hallitus haluaa maakuntien ottavan laajapohjaisempaa vastuuta kehityksestään ja organisoituvan nykyistä vahvemmin yhteistyöhön, valtion rooliksi ei riitä pelkkä porttien avaaminen. Uusien vaihtoehtojen selvittämistä ja valmistelua on aktiivisesti myös tuettava hallituksen suunnasta. Valtakunnallista asiantuntemusta ja rahoitusta on oltava maakuntien käytettävissä uudistusta valmisteltaessa. Määrääjäksi ja suunnittelijaksi keskushallinto ei sen sijaan saaruvea.

Maakunnat ovat tällä hetkellä organisatorisesti aika epämääräisessä vaiheessa. Käynnistävää voimaa uudistushankkeelle ei siten ehkä ilman eri kehotusta löydy. Syynä voivat olla myös aikaisemmat poliittiset sidonnaisuudet ja sopimukset. Aloiteoikeus prosessin käynnistämiseen samoin kuin selvitystyön käytännön toimeenpanon muodot on siksi tarpeen määritellä jonkinasteisilla säännöksillä valtakunnallisesti. Aloite- ja valmisteluoikeutta tulee laajentaa myös virallisen järjestelmän ulkopuolelle.

Tavoitteiden erilaisuudesta huolimatta voitaisiin esimerkiksi ottaa siitä, miten Espanjan varsin moderneille periaatteille rakennettu maakuntauudistus pantiin liikkeelle 1980-luvulla. Mahdollisuus tehdä aloite maakunnan järjestäytymisestä annettiin siellä neljälle eri taholle: kansalliselle parlamentille, entisille alueviranomaisille, kunnille ja kansalaisille. Jos tietty vähimmäismäärä kansalaisia allekirjoitti maakunnan perustamisaloitteen, asian virallinen valmisteluprosessi oli joka tapauksessa käynnistettävä ja maakunnallisen organisoitumisen tarve ja mahdollisuudet selvitettävä.

Myöskään meillä asiaa ei saisi jättää pelkästään politiikan ja hallinnon osapuolten asiaksi. Muuten asia voidaan haudata esimerkiksi entisten valta-asetelmien suojelemiseksi. Muitakin vaihtoehtoja valmistelun käynnistämiseksi tarvitaan. Kansalaisaloitteen tai maa-

kunnallisten järjestöjen aktiivisuuden pitäisi riittää käynnistämään prosessi. Kysymyshän on nimenomaan laajapohjaisesta yhteistyöstä. Sellaista ei voida synnyttää viranomaisvoimin tai poliittisella enemmistö päätöksellä.

Selvitysprosessin tuloksena voisi olla raportti, joka sisältäisi tarpeelliset ainekset kaikkien osapuolten *perussopimusta* varten, jos yhteistyön vahvistaminen todetaan perustelluksi. Perussopimukseen otettaisiin sen jälkeen kantaa kaikilla niillä tahoilla, jotka olisivat tulossa järjestelyn osapuoliksi. Myös Suomen hallitus ottaisi siihen omalta osaltaan tarvittavassa laajuudessa kantaa. Jos maakuntakohtainen järjestely vaatisi myös eduskunnan myötävaikutusta, hallitus huolehtisi tarpeellisten lainsäädäntötoimien käynnistämisestä. Käytännön toimeenpano voisi edetä joustavasti ja joutuisasti jokaisen tahon omilla sisäisillä toimilla.

Sopimuksen pitää luonnollisesti saada myös maakunnan väestön ainakin tosiasiallinen laaja kannatus. Yhteistoimintajärjestelyistä laadittu laaja raportti ei sellaisenaan sovellu *kansanäänestyksen* kohteeksi. Kansanäänestyksen järjestäminen jostakin asiaan liittyvästä tärkeästä yksityiskohdasta, esimerkiksi aluepohjasta, olisi sen sijaan varmasti paikallaan. Prosessin käynnistämismahdollisuuteen pitäisi siten liittyä myös oikeus saattaa asia kansanäänestyksen kohteeksi. Se olisi välttämätöntä ainakin silloin, jos poliitikot tai viranomaiset pyrkivät vastoin ilmeisen laajaa kansalaismielipidettä estämään uudistukset.



# Rahat ovat jo olemassa

**M**aakuntaitsehallinnosta 1920-luvulla ehdotuksia valmistelleen komitean puheenjohtaja Antti Tulenheimo, ylipormestari ja yliopiston kansleri, tuskaili jo kustannuksilla pelottelijoiden vahvaa vaikutusta yleiseen mielipiteeseen. Epäluulo jää itämään monen mieleen, vaikka laskelmilla kuinka osoitettaisiin muuta.

Varauksellinen suhtautuminen uusien viranomaisten perustamiseen on toki monesti osoittautunut myös täysin aiheelliseksi. Uudistusten alkuperäiset kustannusarviot ovat osoittautuneet kovin markkinointihenkisiksi. Usein niitä ei ole edes kunnolla laadittukaan.

Perinteistä maakuntaitsehallintoa on aina vastustettu nostattamalla epäilyjä siitä, että se aiheuttaisi kustannuksia ja nostaisi veroja. Valtion, kunnan ja kirkon lisäksi saataisiin vielä yksi verottaja lisää. Virkakunnan ja byrokratian kasvuakin ounastellaan. On mahdotonta esittää yksiselitteisiä todisteita siitä, ettei niin voisi myös käydä. Uudistuksen hyötyjäkään ei voida todistaa yhtään suuremmalla varmuudella.

Julkisten menojen lisäämiseen ei tänään ole edes sellaisia mahdollisuuksia kuin joskus ennen. Nykyisilläkin menoilla olemme joutuneet ottamaan koko ajan lisää syömävelkaa valtion ja kuntien budjettien katteeksi. Euroopan rahaliiton jäsenyys on asettanut selvät

numerollisetkin rajat julkiselle rahankäytölle. Maakuntauudistus on mahdollinen vain tämän yhtälön puitteissa.

Kansalaismaakunnan yhteistyö ei kasvata julkisia menoja. Pikemminkin ne vähenevät. Ainakin saadaan aikaisempaa enemmän vastinetta rahalle. Kaikki uusien järjestelyjen tarvitsema rahoitus voidaan ottaa jostakin jo olevasta. Pakolliset lisämenot ovat mitättömät, mahdolliset hyödyt taas mittavat. Menojen kasvuun vedoten ei tällaista uudistusta voida kaataa. Vastustajien on keksittävä muita perusteluja.

Kaikki kansalaismaakunnan järjestäytymiseen ja perustoimintaan tarvittava rahoitus on jo nyt valmiina jossakin. Kokonaan uutta rahaa ei ole pakko löytää lainkaan, ainakaan veronmaksajien suunnasta ja hallinnollisiin tarpeisiin.

Alkajaisiksi riittää mainiosti, jos eri viranomaisten budjeteissa maakunnallisiin kehittämistarpeisiin jo nyt varatut määrärahat voidaan koota yhteen ja käyttää tehokkaammin. Niilläkin voidaan saada tehokkaalla yhteistyöllä aikaan paljon sellaista, johon ei hajanaisin voimin ole pystytty. Aikaisempaa kunnianhimoisemmat tavoitteet vaativat tietysti useimmiten myös uusia resursseja. Silloin ei kuitenkaan enää ole kysymys pakollisista lisäkustannuksista vaan poliittisesta valinnasta.

Jos ”tuoretta rahaa” ja muita uusia voimavaroja on uuden yhteistyöjärjestelmän käyttöön edellytettävä tulevan, niitä pitäisi saada lähinnä vapaan sektorin suunnasta. Jos elinkeinoelämä ja lukuisat muut maakunnalliset tahot tulevat yhteistyöjärjestelmän täysivaltaisiksi osapuoliksi, se ei voi tapahtua vapaamatkustajina ja verovaroin. Myöntäjäisinä tarvitaan myös selviä sijoituksia yhteistyön hyväksi. Lähtökohdat sille ovat varmaankin kyllä aika hyvät, sillä kysymyshän on samalla sijoittamisesta omaan kehittämiseen.

Elinkeinoelämällä on jo tällä hetkellä omia järjestöjään maakunnallisella tasolla, vieläpä useita rinnakkain. Vaikka niiden tulevaisuutta ei pidä suoraan kytkeä uudistuksen kohtaloon, laajapohjainen maakunnallinen yhteistyö antaa mahdollisuuden tarkastella järjestökenttää uudessa valossa. Elinkeinoelämän näkökulmasta saattaisi olla hyvinkin järkevää mennä täysivaltaisena osapuolena ja voimavaroja

hankkeeseen sijoittaen mukaan koko maakunnan yhteiseen organisaatioon. Sitä paitsi kuntia on aikaisemmin suorastaan kalasteltu jäseniksi kauppakamareihin ja alueellisiin yrittäjäjärjestöihin.

Kaikki tällaiset asiat on luonnollisesti viime kädessä kuitenkin pohdittava jokaisessa maakunnassa itse, oman porukan kesken. Vain silloin asiasta voi myös tulla jotakin. Keskusjärjestöjen painostus johtaa kokemuksen mukaan vain vaikeuksiin ja asenteiden lukkiutumiseen. Aikaisemmin mainittu urheilujärjestöjen epäonnistunut suurpiirioperaatio ei ole ainoa yritys laatuaan. Vastaavanlaista sanelupoliittikkaa ovat joskus yrittäneet myös elinkeinoelämän keskusjärjestöt omiin aluejärjestöihinsä nähden. Menestys on kuitenkin ollut huono.

Uusi maakunnallinen yhteistyöjärjestelmä antaisi keskusjärjestöjen elättämiseen ja rahoittamiseen kyllästyneelle maakunnalliselle järjestökentälle pikemminkin tilaisuuden katkaista tarpeettomaksi koetun napanuoran Helsinkiin ja ryhtyä itselliseksi. Maakunnan sisäinen laaja yhteistyö yli sektorirajojen antaisi alueellisille järjestöille todennäköisesti paremmat käytännön työskentelyedellytykset kuin askarteleminen erikseen omassa pienessä yksikössä. Aikaisemmin lokeroissaan työskennelleet eri alojen ihmiset voisivat silloin päästä yhteisen maakunnallisen katon alle.

Näin uudistuksen sivutuotteena lähtisi ehkä aivan itsestään purkautumaan myös Suomen kansainvälisesti katsoen silmiinpistävän voimakas keskusjärjestörakenne. Monella alallahan keskusjärjestöön Helsingin seudulle on nyt koottu komea kivitalollinen väkeä, mutta maakunnassa töitä paiskii vain muutaman ihmisen yksikkö, ehkä hyvinkin vaatimattomissa ulkoisissa puitteissa. Hajautetummin hallituissa maissa voimasuhteet ovat kovasti toisenlaiset. Niin pitäisi vastedes olla meilläkin.

Ajatus *maakuntatalosta* eräänä hyvänä tapana kiinteyttää myös symbolisella tasolla maakunnallista yhteistyötä ja luoda yhteishenkeä ei toki ole uusi. Yhteisiä talohankkeita on jo monissa maakunnissa toteutunutkin, varsinkin toimialoittain. Tämän uudistuksen tuloksena idean taakse saataisiin kuitenkin aivan toisenlaista voimaa,

sekä henkistä että taloudellista. On myös hyvin tärkeätä, että yhteen koottava joukko koostuu maakunnan hyväksi työtä tekevien koko laajasta kirjosta. Ammattialojen eristäytymisestä omiin taloihinsa voi olla pikemminkin jopa haittaa.

Merkittäviä uusia resursseja maakunnan yhteiseen käyttöön pitäisi toki saada ajan mittaan nimenomaan valtion viranomaisten suunnasta. On sekä periaatteessa että käytännössä omituista, että lääninhallituksen virkamies suunnittelee maakunnan joukkoliikennettä, että ympäristökeskuksen virkamies hieroo siellä maakauppoja luonnonsuojelualueen perustamiseksi ja valtion palkkalistoilla oleva alueellisen taidetoimikunnan sihteeri suunnittelee maakunnallisia kulttuuriaktiiviteetteja. Kaikki nämä ja lukuisat muutkin nyt viranomaisten hoitamat tehtävät ovat juuri sellaisia, joista jokaisen maakunnan pitäisi kyetä selviytymään omin voimin. Monesti siihen ei tarvittaisi viranomaista ollenkaan.

Välittömät muutokset tällaisiin kummallisuuksiin törmäävät tällä hetkellä siihen, että ministeriöt valvovat yhä kiihkeästi omia reviirejään myös alueellisella tasolla, usein lisäksi alansa valtakunnallisten keskusjärjestöjen voimakkaalla tuella. Pidemmällä tähtäyksellä maakunnan omaa vastuualuetta laajentavat uudistukset ovat välttämättömiä, se ymmärretään kyllä vielä tiukkoina esiintyvissä ministeriöissäkin. Maakuntauudistusta ei niihin kuitenkaan kannata tässä vaiheessa hirttää. Liikkeelle voidaan päästä riittävän hyvin jo muillakin rintamilla.

Kaiken kaikkiaan maakuntauudistuksesta on siis tiedossa pelkkää säästöä. Nyt uusi maakuntayhteistyö! Jopa 50 % lisää tehoa, entistäkin pienemmin kustannuksin! Kokeile! Täysi palautusoikeus!

# Liikkeelle

**M**aakuntien järjestäytyminen yhteistyöhön subsidiariteettiperiaatteen ja kansalaisyhteiskunnan hengessä on niiden oma asia. Sen mahdolliseksi tekeminen on kuitenkin valtakunnallinen kysymys. Ensimmäinen siirto prosessissa on siten Suomen hallituksen käsissä. Hanke pitäisi ensimmäiseksi kirjata maan hallituksen tavoitteiden joukkoon.

Liikkeelle ei tietenkään kannata lähteä ollenkaan, ellei ajatukselle löydy maakunnista minkäänlaista vastakaikua. Mielenkiinnon puutteeseen asia ei kuitenkaan todennäköisesti kaadu. Maakunnille suurempaa liikkumavapautta ja vastuuta vaatineita tahoja on sen verran runsaasti. Ne pääsisivät nyt vastaamaan huutoonsa. Vahva kiinnostus jo muutamankin maakunnan suunnasta perustelee ajatuksen kehittämisen eteenpäin. Yksimielistä kannatusta ei pidä odottaa, koska uudistuksesta on lupa jättäytyä myös ulkopuolelle.

Uudistus on tietysti kiinnostava myös puolueiden ja valtakunnallisen politiikan kannalta. Voimakkaan kannatuksen toivominen sille puolueiden keskusjohdon suunnasta saattaa olla epärealistista. Siellä hanke saatetaan kokea pikemminkin oman oksan sahaamiseksi, mitä se tietysti jonkin verran onkin. Seurauksena on kuitenkin vain pudotus liian korkeasta valta-asemasta hieman realistisemmalle tasolle.

Toivo on pantava lähinnä jokaisen puolueen kenttäväkeen. Nämä

ihmiset ovat maakunnista. Heidän myös väitetään loppujen lopuksi päättävän siitä, mitä puolueet tekevät.

Hallituksen ensimmäisenä käytännön toimenä hankkeen hyväksyi olisi asian selvittäminen hiukan pidemmälle. Kiinnostuneiksi ilmoittautuneiden maakunnallisten tahojen kanssa pitäisi monipuolista asiantuntemusta hyväksi käyttäen ottaa selville, mitä maakunnissa kaiken kaikkiaan haluttaisiin itse tehdä ja kuinka nykyistä järjestelmää olisi muutettava sen mahdolliseksi tekemistä varten. Kysymyksessä olisi siis eräänlainen komiteatyö tai selvitysprojekti, mutta mahdollisimman luovassa ja ennakkoluulottomassa hengessä. Nyt pohdittaisiin vasta sitä, mitä olisi tehtävä, jotta varsinainen uudistus voisi lähteä maakunnissa käyntiin.

Selvitystyöhön olisi varauduttava myös tarpeellisella valtakunnallisella rahoituksella, samoin tukemaan maakunnissa käynnistyviä omia valmisteluja aikaisemmin kaavaillulla tavalla. Välttämättömiksi osoittautuvat lainsäädäntötoimet olisi samoin pantava nopeasti viireille, ennen muuta maakuntien liittojen asemaan tehtävät väljennykset.

Siinä kuitenkin olisi todennäköisesti kaikki, mitä hallitukselta ensi hätään vaadittaisiin. Mitä todennäköisimmin asiat etenisivät sen jälkeen hyvinkin nopeasti omalla painollaan kaikissa niissä maakunnissa, jotka olisivat uudistukseen kypsiä.

Epäluulot maakuntakysymyksen ympärillä ovat historiallisista syistä syvässä. Hankkeeseen ei ehkä etukäteen uskota vielä kovin laajalti. Voi olla niinkin, että vaikka hallitus ottaisikin asian omakseen, pioneereja joudutaan jopa hiukan houkuttelemaan mukaan.

Sen jälkeen kun pää on saatu auki, tungosta kyllä tulee. Jos liikkeelle lähdetään heti, ensi vuosituhannen ensimmäinen vuosikymmen ei todennäköisesti ehtisi vielä pitkällekään, ennen kuin nykyistä merkittävästi laajempi yhteistyö olisi syntynyt lähes kaikkiin nykyisiin maakuntien liitoiksi järjestäytyneisiin maakuntiin.

Vain pääkaupunkiseudun vaikutuspiirissä asiat jäävät todennäköisesti sekavampaan tilaan pidemmäksi aikaa. Se on sinänsä vahinko, mutta toisaalta antaa uudistukselle myös merkittävän aluepoliittisen

lisäaspektin. Koska uudistukseen henkisesti todennäköisimmin valmiit maakunnat sijaitsevat pääosaltaan juuri pohjoisessa ja idässä, uudistus tasaisi tehokkaasti myös alueellisia kehittymisedellytyksiä.

Prosessi on siis pantavissa ja pantavakin liikkeelle hyvin nopeasti. Kun se kerran on lähtenyt käyntiin, sitä ei enää mikään pysäytä. Se on käynnistyttyään myös ikuisuusasia, aivan kuten perinteinen maakuntaitsehallinto. Erotuksena on vain se, että nyt mennään koko ajan eteenpäin.

# Kootut viisaudet

Tässä vielä kertaalleen tiivistettynä joukko sellaisia lähtökohtia, jotka hyväksymällä maakuntien rooli suomalaisessa yhteiskunnassa on mielestäni lopultakin saatettavissa kohdalleen:

- Vaikka toisinkin väitetään, maakunnat ovat Suomessa ohittamaton realiteetti. Niiden asemasta suomalaisessa yhteiskunnassa pitää pystyä sopimaan.
- Maakunnat ovat huonosti käytetty voimavara. Siitä aiheutuvan tappion merkitystä ei kannata väheksyä. Maakuntien voima ja mahdollisuudet ovat ennen kaikkea yhteistyökyvyssä.
- Maakunnat eivät ole mennyttä aikaa. Globalistuva talous ja kansainvälistyvä elämänmeno nojautuvat luontevasti maakunnalliseen toimintaan. Ihmisen mittakaava ja identiteetti säilyvät.
- Maakunnat ovat osa kansalaisyhteiskuntaa. Niitä vahvistettaessa vahvistuu myös kansalaisten asema.
- Vuosisataisesta ”valtiovallan” perinteestä pitää lopultakin päästä eroon. Muutos subsidiariteettiperiaatteelle rakentuvaksi kansalaisyhteiskunnaksi voi alkaa helpoimmin juuri maakunnista.
- Maakuntaudistus ei ole politiikkaa ja hallintoa. Kysymys on suomalaisten järjestäytymisestä yhteistyöhön maakuntapohjaisesti. Kaikkien maakunnan hyväksi työskentelevien tulee voida osallistua siihen täysivaltaisina yli sektorirajojen.



- Maakunnat ovat erilaisia. Niitä ei saa pakottaa yhdenmukaiseen pakettiin. Erilaisuuden hyväksyminen ei ole eriarvoisuutta.
- Uudistusten pitää lähteä alhaaltapäin ja edetä yksilölliseen tahtiin. Kukin maakunta itse vastaa loppujen lopuksi siitä, mitä se on.
- Suomen hallituksen on kuitenkin ensin huolehdittava siitä, että edellytykset maakunnalliselle vastuun ottamiselle ja yhteistyölle syntyvät. Siksi se on ensimmäiseksi vastuussa koko hankkeen käynnistymisestä.

Nämä periaatteet ja niihin nojaava maakuntauudistus ovat tärkeitä. Silti hankkeeseen on varottava lataamasta liian suuria odotuksia, ainakaan muutamien vuosien perspektiivillä. Kysymys on vasta pelin avauksesta. Nyt luotaisiin vain rinnakkainen toimintamalli, jolle yhteiskunnan toimintaa voitaisiin vähin erin perustaa hierarkkisen virkavaltion sijasta. Hyvin paljon jää kuitenkin vasta myöhempien tapahtumien varaan.

Edellä on pyritty osoittamaan, että käytännön esteitä uudistukselle ei ole. Lainsäädäntö on siihen helposti sopeutettavissa. Rahaakaan ei muodostuisi ongelmaksi. Ensimmäiset askeleet olisivat varovaisia eivätkä ainakaan häiritsisi muuta toimintaa. Uudistus ei vie meiltä mitään entistä hyvää pois. Maakunnat toisivat yhteistyöllään kaikkeen jo olevaan vain lisäarvoa.

Vaikeudet ovatkin pelkästään henkisellä puolella. Ovatko puolueet valmiita hyväksymään järjestelmän, jossa ne eivät olekaan valtanpitäjinä? Onko yritysmaailma aidosti kiinnostunut tulemaan aktiivisena osapuolena mukaan? Löytyykö maakunnista ylipäänsä tarpeeksi puhtia ja innostusta panna asiat liikkeelle?

Se selviää lopullisesti vasta kokeilemalla. Kokeilu on kuitenkin kutakuinkin riskitön. Paluu entiseen olisi helppoa, jos sitä jostakin kummallisesta syystä haluttaisiin. Kustannuksia ja pysyvämpää haittaa tuskin saataisiin syntymään. Tilanne on aivan toinen kuin perinteisissä hallinnonuudistuksissa, joissa uudella aina rikotaan vanha järjestelmä.

Yksi ratkaiseva edellytys koko hankkeen onnistumiselle selviää kuitenkin vasta aikanaan. Tällainen toimintamalli vaatii näet onnis-

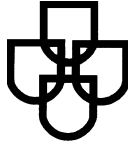
tuakseen kaikissa suhteissa kypsää ja kehittynyttä, vastuuntuntoisten ihmisten yhteiskuntaa. Muunlaisissa oloissa se ei toimi. Nähtäväksi jää, osoittautuuko Suomi sellaiseksi.

*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 kuntaan (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  
LIITOKUNTA (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 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 1997
- 28 Esko Antola  
UUSI EU? (1998)
- 29 Eero Ojanen  
YHTEISKUNNAN ITSEPUOLUSTUS (1998)
- 30 Pertti Kettunen  
ELINKEINOPOLITIIKAN TAITO (1998)
- 31 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT  
Ilmapuntari 1998
- 32 Torsti Kivistö  
JOUTILAISUUSYHTEISKUNTA (1998)
- 33 Erkki Mennola  
IDEA MAAKUNNASTA (1999)



Kunnallissalan kehittämissäätiö rahoittaa kuntia palvelevaa tutkimus- ja kehittämistoimintaa. Tavoitteena on näin tukea kuntien itsehallintoa ja parantaa niiden toimintamahdollisuuksia.

Rahoitettavien tutkimusten 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.

Vuoden 1998 alun jälkeen ilmestyneet julkaisut ovat luettavissa ja tulostettavissa myös säätiön kotisivuilta.

Vuonna 1990 perustettu itsenäinen säätiö rahoittaa toimintansa sijoitustuotoilla.

Osoite	Kasarmikatu 23 A 15 00130 Helsinki
Puhelin	(09) 624 112
Telekopio	(09) 624 113
Säätiön esittely ja hakuohjeet	<a href="http://www.kaks.fi">www.kaks.fi</a>