

## 11

### **Kannanotto maakuntien tulevaisuudesta seuraavan hallitusohjelman valmistelutyöhön**

#### MH § 129

Suomen maakuntahallitusten puheenjohtajat ja maakuntajohtajat ovat valmistelleet viime vuodesta lähtien yhteistä kantaa maakunta- ja laajemmin koko aluehallinnon uudistamiseksi osana tulevan hallituksen ohjelmaa. Yhteisistä linjauksista annettiin ensimmäinen kannanotto joulukuussa 2013. Kyseinen kannanotto on ollut pohjana mm. maakunnan liittojen kannanotoille meneillään olevan valtion keskus- ja aluehallinnon uudistushankkeen (VIRSU-hanke) suuntaan käydyssä keskustelussa. Maakuntien liittojen yhteistä valmistelutyötä on kuluvana vuonna jatkanut asetettu työryhmä, jonka sihteerinä on toiminut Kuntaliiton maakunta-asiamies Ulla Karvo.

Asian valmisteluun liittyen Kuntaliitto on lähettänyt maakuntien liitoille seuraavan sisältöisen lausuntopyynnön: "Maakuntahallitusten puheenjohtajat ja maakuntajohtajat päättivät kokouksessaan 9.9.2014, että maakuntien tulevaisuudesta valmisteltu näkemys lähetetään lausunnolle maakuntiin. Oheiseen kokouksessa hyväksytyyn versioon on lisätty ko. kokouksessa esiin nostetut painotukset. Pyydän toimittamaan liittonne lausunnot allekirjoittaneelle 15.11.2014 mennessä. Työvaliokunta valmistelee kannanoton loppuun saatuaan lausunnot. Ulla Karvo"

Lausunnolla oleva 1.10.2014 päivätty luonnos on alla olevan mukainen ja se on otsikoitu:

**"MAAKUNTIEN LIITTOJEN JA HALLITUSTEN  
PUHEENJOHTAJIEN KANNANOTTO MAAKUNTIEN  
TULEVAISUUDESTA SEURAAVAN HALLITUSOHJELMAN  
VALMISTELUTYÖHÖN**

Eurooppalaisittain ottaen ei ole olemassa yhtenäistä kunta- ja alue-mallia. Olennainen yhteinen tekijä on kuitenkin se, että kansalaisten kannalta tärkeät asiat päätetään vaaleilla valituissa toimielimissä tai vaaleilla valittujen luottamushenkilöiden toimesta. Alueellisen demokratian puiteasiakirja (2009) painottaa subsidiariteettiperiaatetta, eli päätösten tekemistä niin lähellä kansalaista kuin se asian luonteen huomioiden on mahdollista. Valitettavasti taloudellisesti tiukkoina aikoina on kuitenkin taipumusta keskittää asioiden hallinnointia keskushallinnolle; keskushallinnon ajatellaan kykenevän alueellisia toi-

mijoita paremmin määräämään vähenevistä resursseista.

Valtion aluehallintoa uudistettiin vuoden 2010 alusta. Samassa yhteydessä linjattiin, että maakuntien roolia vahvistettaisiin. Kuluvalla vaalikaudella (2011-2015) laadittiin selonteko valtion aluehallintouudistuksen täytäntöönpanosta. Kyseisessä selonteossa ei kiinnitetty juurikaan huomiota maakuntien asemaan. Kuitenkin aluehallintoa tulisi tarkastella kokonaisuutena, jotta voitaisiin nähdä koko väliportaan hallinnon kehittämisen mahdollisuudet.

Aluehallinnon kokonaisuuden tarkastelu on tarpeen, jotta vähenevillä resursseilla on mahdollista toteuttaa kansalaisten yhdenvertaisuuden takaava ja alueellista kasvua sekä hyvinvointia vahvistava hallintomalli.

Kuluvan vaalikauden aikana tavoiteltu kuntarakennemuutos perustui vahvoihin peruskuntiin. Uudistus ei edennyt tarkoitetulla tavalla. Maakuntien liittojen mielestä Suomi tarvitsee nykyistä vahvempiin kuntayksiköihin perustuvan kunnallisen itsehallinnon lisäksi myös selkeämmän ja yksinkertaisemmän, maakunnista muodostuvan kansanvaltaisen aluehallinnon. Alueiden tuntemus omista vahvuuksista antaa parhaan perustan alueiden kehittämiselle kansanvaltaisen aluehallinnon pohjalta.

Maakuntien liittojen näkemyksen mukaan on välttämätöntä, että ylikunnallisesta aluekehityksestä, aluesuunnittelusta, Suomen eri alueiden edunvalvonnasta ja kansainvälisistä suhteista vastaa kunnalliseen kansanvaltaan pohjautuva elin. Tämä toimitielin voisi vastata myös yhtä kuntaa suuremmista, laajaa väestöpohjaa vaativista palveluista (esim. sote -suunnittelu, pelastustoimi, koulutuksen aluetason tehtävät). **Perustuslain 121 §:n 4 momentin mukaisesti kuntia suurempien alueiden itsehallinnosta säädetään lailla.** Uudella aluehallinnolla tulee olla riittävä väestö- ja taloudellinen perusta vastata lisätoimivallan mukaisista tehtävistä. Hallinnon rajoihin tulee kaiken kaikkiaan kiinnittää huomiota, jotta maa ei olisi pilkottu erilaisiin alueisiin eri hallintosektoreiden mukaan. Kansalaisten näkökulmasta yhtenevät sektorikohtaiset hallinnonrajat auttavat hahmottamaan yhteisiä toimintoja ja tuo niille uskottavuutta.

**Uudistuksen tulisi perustua maakuntien tahtoon ja luontaiseen yhteistyöhön.** Aluehallintoa kokonaisuutena uudistettaessa on järkevää tehdä tarkastelu tehtävien määrittelyn pohjalta, jolloin on mahdollista kartoittaa maakuntien lukumäärää. Tällöin on kuitenkin säilytettävä tarpeellinen ja kattava toimipisteverkosto.

Tehtävistä esimerkiksi maankäytön, asumisen, liikenteen, palveluiden ja elinkeinojen eli ns. MALPE -järjestelmien suunnittelu ja toteutus edellyttää laajempaa pohjaa kuin kunta - tai edes vahva perus-

kunta. Tämän vuoksi on selvitettävä mahdollisuus selkeään hallinnon kolmiportaisuuden toteuttamiseen; valtio, alueet ja kunnat, joiden kesken toimivalta, vastuu ja resurssit on selkeästi määritelty. Tarkastelun tulee lähteä tehtävämäärittelystä käsin ja maakunnat ovat valmiita tehtäviensä ja toimivaltansa kartuttamiseen. Tarkastelu ei voi keskittyä vain valtion aluehallinto-organisaatioon, sen ja kuntien tehtäviin.

Aluehallinnon uudistamista on jatkettava kokonaisuutena huomioiden sekä kunnallisen että valtion aluehallinnon tehtävät. **Kaiken kaikkiaan tehtäviä tulisi vastaisuudessa karsia kaikilla tasoilla; tehtäville tulee löytyä järkevin mahdollinen toteuttaja ja päällekkäisyydet on poistettava.** Esimerkiksi Aveilla on valtionviranomaisena erilaisia valvontatehtäviä, jotka ovat niille luontaisia, mutta kaiken kaikkiaan eri hallinnontasojen tehtäviä on arvioitava uudelleen.

**Alueelta mandaattinsa saavan aluehallinnon roolia ja toimivaltaa on vahvistettava erityisesti sellaisissa tehtäväkokonaisuuksissa, jotka**

1. liittyvät alueen kehittämiseen ja joilla luodaan ja toimeenpannaan kunkin alueen omia kehittämisstrategioita;
2. kytkeytyvät luontevasti maakunnan liitoilla jo nyt oleviin tehtäviin. Maakunnan liittojen asema aluekehitysviranomaisina on vahvistettu viimeksi 17.1.2014 voimaan tullessa Aluekehityslaisissa. (Laki alueiden kehittämisestä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista 7/2014.)

**Maakunnan liitot esittävät, että ainakin seuraavat tehtävät sekä niihin liittyvät taloudelliset ja henkilöresurssit siirtyisivät uusia kansanvaltaan pohjautuvan ”aluehallinto-organisaation” vastuulle. (Nykyisten tehtävien lisäksi):**

- a) rakennerahastojen välittäjäviranomaistehtävät kokonaisuudessaan (ELY -keskuksilta)
- b) alueellinen elinkeinon kehittäminen ja elinkeinopolitiikka (ELY -keskuksilta ja kunnilta), kuntien elinkeinoyhtiöt yhteneväksi maakunnan kokoiseksi kokonaisuudeksi; hoitaisi operatiivisen kehittämisen; liitot hoitavat strategiapuolen
- c) äkillisten rakennemuutosten toimenpiteisiin liittyvä alueellinen yhteensovittaminen (ELY -keskuksilta)
- d) kokonaisvastuu alueen kansainväliseen kilpailukykyyn edistämiseksi (vrt. tehtävää kaavailtu myös metropolihallinnolle)
- e) elinkeino- ja innovaatiopolitiikan alueellisen strategian valmistelu (vrt. tehtävää kaavailtu myös metropolihallinnolle)
- f) kirjasto-, liikunta-, nuoriso- ja oppilaitosrakentamistehtävät (aluehallintovirastoilta) sekä vapaan sivistystyön alueellinen koordinaatio ja kesäyliopistojen ylläpitäminen (nyt 2 liittoa ylläpitäjinä);

- g) alueellisen asumisen strategian ja sen toimeenpanosuunnitelman valmistelu (kunnilta, osin uusi tehtävä)
- h) joukkoliikennesuunnittelu (ELY -keskuksilta; vrt. tehtävää kaavailtu myös metropolihallinnolle)
- i) maakuntakaavojen vahvistaminen (ympäristöministeriöltä); prosessi kesken
- j) muun kuin kansallisen EU-rahoituksen koordinointi

Edellä esitetyillä tehtävillä varustetulla kansanvaltaan pohjautuvalla "aluehallinto-organisaatiolla" ei maakuntien liittojen mielestä tarvitse olla erillistä verotusoikeutta. Liittojen mielestä rahoituksen kokoaminen (valtionosuuksina, vero- ja maksutulojen kanavoitina) tehtäviä vastaavaksi kunnilta ja valtiolta on kuitenkin tarkoin lailla säädettävä.

Suorien vaalien tarkoituksenmukaisuutta ja tavoiteltavuutta olisi liittojen mielestä pohdittava sen jälkeen, kun on saatu kokempohjaista tietoa metropolialueen suorien vaalien toimivuudesta.

Maakuntien liittojen hallitusten puheenjohtajat ja maakuntajohtajat haluavat, että seuraavaa hallitusohjelmaa laadittaessa kiinnitetään huomiota koko aluehallinnon tulevaisuuteen. Nykyisten useiden eri toimijoiden toimintoja on mahdollista järjestää uudelleen siten, että monikerroksista hallintoa kevennetään ja, että kunnallisen demokration ohjausvalta aluetasolla vahvistuu.

**Parlamentaarisen valmistelun pohjalta on lähdettävä kehittämään koko maan alueella aluehallinto-organisaatiota, jolla on kansalaisten luottamus. Tulevassa hallitusohjelmassa tulee luoda valmius kansanvaltaan, alueiden omiin vahvuuksiin ja tietämykseen perustuvan aluetason hallinnon toteuttamismahdollisuuksiin edellä esitetyiltä pohjalta."**

Lisätietoja antavat maakuntahallituksen puheenjohtaja Timo Korhonen tai sähköpostitse etunimi.sukunimi@eduskunta.fi ja maakuntajohtaja Pentti Malinen, p. 044 797 0197 tai etunimi.sukunimi@kainuu.fi.

Vs. maakuntajohtajan ehdotus:

Maakuntahallitus käy asiasta lähetekeskustelun ja antaa varsinaisen lausuntonsa seuraavassa kokouksessa.

Maakuntahallitus:

Hyväksyi.

MH

\_\_\_\_\_

Kainuun liiton kannanoton valmistelun taustatietona on maakunta-

hallituksen keskustelun lisäksi otettu huomioon samaan asiaan (aluehallinnon demokratisointi) liittyvät Pohjois-Suomen strategiaan sekä Itä- ja Pohjois-Suomen huippukokouksen kannanottoihin sisältyneet kannanotot. Nämä kannanotot ovat saman suuntaisia kuin Kuntaliiton lausunnolle lähettämä esitys.

Aluehallinnon uudistamista koskevan lausunnon taustaksi on tarpeen ottaa huomioon myös valtion aluehallinnon vaihtoehtoja tarkasteleva VIRSU-työryhmän käsittelyssä olevat vaihtoehdot. Kyseisen työryhmän vaihtoehtoiset esitykset tulevat olemaan yksi esitys tulevan hallitusohjelman valmistelijoille. Kainuun näkökulmasta työryhmän esitykset merkitsevät Kainuun aluehallintoon enemmän tai vähemmän kielteisiä vaikutuksia: nykyisten organisaatioiden poistumisesta ja näin ollen päätöksenteon etäännyttäminen alueelta. Vaihtoehdossa, jossa AVIt ja ELYt säilyisivät maistraattien liittyessä AVEihin ja TE-toimistojen ELYihin, ELY-keskusten määräksi tulisi 3-9. Toinen vaihtoehto on kaikkien em. organisaatioiden yhdistäminen yhdeksi valtion virastoksi, jolla olisi 3-5 yksikköä ja niillä voisi olla alueellista läsnäoloa vaativia toimintayksiköitä. Tässä mallissa Kainuussa voisi säilyä jotakin valtion aluehallintoa. Ensimmäisestä vaihtoehdosta on esillä myös versio, jossa AVIen ja ELYjen ympärille koottavat organisaatiot muodostaisivat yhden valtakunnallisen viraston, joilla voisi olla alueellista läsnäoloa varten toimintayksiköitä.

VIRSU-työryhmä on valmistellut yhdeksi vaihtoehdoksi valtion aluehallinnon ja maakuntien tehtäväjaon uudistamista. Tätä mallia VIRSU-työryhmä on kuvannut seuraavasti: **"Valtion aluehallinnolle kuuluvat alueiden kehittämiseen liittyvien tehtävien siirtäminen maakuntien liitoille ja valtiolle jäävien aluehallinnon tehtävien organisointi yhteen viranomaiseen.** Maakuntien liittojen määrää vähennettäisiin samalla nykyisestä. Valtion aluehallinnon viranomaisella voisi olla 3-5 toimialuetta tai sillä olisi valtakunnallinen toimivalta. Maakunnilla ja valtion aluehallintoviranomaisella tulisi olla läheinen yhteistyö toimialoillaan, koska osa substansseista jakautuisi niiden kesken toiminnan luonteen (kehittäminen, valvonta, ohjaus) mukaan. Maistraatit ja mahdollisesti TE-toimistot liitettäisiin valtion aluehallintoon."

#### Maakuntajohtajan ehdotus:

Maakuntahallitus päättää esittää lausuntonaan maakuntien tulevaisuutta koskevaan kannanottoluonnokseen seuraavaa:

"Kannanottoluonnoksen sisältö vastaa hyvin pitkälle Kainuun maakunnan tavoitteita ja tahtotilaa. Tilanteessa, jossa valtio on jo vetäytynyt ja mm. VIRSU-työryhmän esitysten mukaan näyttää yhä enemmän vetäytyvän suurempiin maantieteellisiin yksiköihin, on alueen kunnilta ja asukkailta oikeutuksensa saava laaja-alainen ja demo-

kraattinen maakuntahallinto tullut välttämättömäksi.

Kainuussa toteutettiin vuosina 2005 – 2012 maakuntahallintoa koskeva hallintokokeilu. Kokeilussa ei siirretty päätösvaltaa valtion aluehallinnolta maakuntahallintoon, mutta muutoin kokeilussa oli paljon elementtejä, jotka demokraattisen, kolmiportaisen hallinnon toteuttamisessa ovat oleellisia. Kokeilun valtiovarainministeriön johdolla toiminut seurantaryhmä esitti myönteisten tulosten johdosta Kainuun kokeilun vakinaistamista, joka ei kuitenkaan poliittisessa päätöksenteossa edennyt. Kainuun liitto voi kokemuksiinsa vedoten kannattaa kannanotossa esitettyä aluehallinnon uudistamislinjaa, jossa kootaan sekä kunta- että valtionhallinnon aluetason tehtävistä laaja kokonaisuus ja se otetaan demokraattiseen ohjaukseen. Uusi maakuntahallinto tulisi siis kokoamaan tehtäviä sekä ylhäältä valtiolta että alhaalta kuntayhtymiltä ja maakunnallisilta liikelaitoksilta.

Kannanotossa on perustellusti tuotu esiin, että perustuslain 121 pykälän 4 momentin mukaan kuntia suurempien alueiden itsehallinnosta säädetään lailla. Tätä lakikohtaa sovellettiin Kainuun hallintokokeilussakin. Kunnallisen itsehallinnon periaatetta on syytä kunnioittaa myös maakuntien määrä ja rajoja koskevien ratkaisujen teossa.

Kainuun liitto hallintokokeilun kokemuksiin viitaten ei näe tulevan aluehallinnon yksiköiden määrän kannalta ratkaisevana tekijänä väestöpohjaa. Sen sijaan toiminnallisiin talousmaakuntiin (koostuvat useista maakuntakeskuksen ympärille muodostuvista työssäkäyntialueista) ja alueen omaan tahtotilaan perustuva aluejako on edellytys aluelähtöisyyden ja kannanotossa korostetun subsidiariteettiperiaatteen toteutumiselle. Kainuun tapauksessa ei näitä periaatteita rikkomatta voida lähteä toteuttamaan aluehallintouudistusta, jossa alueellinen toimivalta etäännyisi alueelta. Kainuun tapauksessa lähimmät mahdolliset aluehallintokeskukset sijaitsisivat yli 180 km:n päässä nykyisestä maakuntakeskuksesta Kajaanista.

Kannanotossa olisi syytä avata Suomen aluerakenteen erilaisuutta niin, että voitaisiin myös nähdä sellainen aluehallinnon uudistamisvaihtoehto, jossa hallinnolliset rakenteet eivät olisi yksi-yhteen saman kaavan mukaiset niin tiheään asutulla metropolialueella ja pitkien etäisyyksien ja harvan asutuksen Itä- ja Pohjois-Suomessa. Mikäli maakuntien (aluehallinnon uusien yksiköiden) pieni koko nähdään ongelmana, sen voi ratkaista myös yhteistoiminta-aluekäytännöllä. Sellainen tunnetaan jo nykyisessä aluekehityslaissa. Yhteistoiminta-alueet voi olla tarkoituksen mukaista yhteen sovittaa esim. tulevan sotealuejaon kanssa.

Kainuun maakuntahallitus haluaa lisäksi tuoda esille seuraavat näkökohdat:

- Suomalaisessa hallinnon regiimissä on vallalla kaksinapainen järjestelmä, jossa on kaksi vahvaa vallankäyttäjää: valtio käyttää valtaa alueella (ja paikallisesti) sektoreittain ja kunnat laaja-alaisemmin, erilaisia toimintoja ja intressejä yhteen sovittaen. Valtionhallinnon sektoreilla toteutetut uudistamiset ovat näkyneet maakuntatasolla epärationaalisena osaoptimointina. Erityisesti ELY-keskusten toimivaltuuksiin tehdyt viimeisimmät muutokset on johtaneet päätösvallan etääntymiseen asiakkaista (yritykset ja hanketoimijat) ja muuttaneet hallintokäytännöt erittäin monimutkaisiksi. Aluetuntemuksen säilyttämiseksi ja asiakaspalvelun selkeyttämiseksi olisi pitänyt pyrkiä ns. yhden luukun periaatteella toimivaan malliin. Nyt muutokset on toteutettu hallintolähtöisesti.

- Alueellisella, alueen erityispiirteet huomioonottavalla, integroivalla kehittämisotteella ja -mallilla on mahdollista ratkaista erityisesti alueellisen ja paikallisen valtionhallinnon osaoptimoinnista syntyneet / syntyvät ristiriidat. Tätä perustelua voisi käyttää kannanoton perusteluissa varsinkin, jos nähdään tarpeelliseksi viitata käynnissä olevan VM:n VIRSU-hankkeen selvityksiin ja tuleviin esityksiin.

- Tehtävien siirtoa kunnilta aluetasolle / maakuntatasolle on harkittava sekä demokratian että rationaalisuuden näkökulmista. Sellaiset tehtävät, jossa kuntarajoista on haittaa ja suora demokratiaelementti on toissijainen, voidaan siirtää maakuntatasolle, mutta esimerkiksi koko kunnallisen elinkeinopolitiikan kokoaminen aluetasolle ei ole realistista, eikä järkevääkään – vaikka myös yhteisiä alueellisia operatiivisia kehittämissyhtiöitä tarvitaan. Tältä osin kannanoton sanamuotoa olisi tarpeen tarkentaa.

Kainuun liitto esittää, että maakuntien yhteinen kannanotto saateen tulevan hallitusohjelman valmisteluaineistoksi kaikille puolueille ja esitystämme mahdollisesti tukeville sidosryhmille."

Maakuntahallitus: