

## Itsehallintoalueiden perustaminen Suomeen - kannanotto

MH § 112

Sipilän hallituksen strateginen hallitusohjelma Ratkaisujen Suomi sisältää kauaskantoisen tavoitteen – itsehallintoalueiden perustamisen: ”Valtion aluehallinnon ja maakuntahallinnon yhteensovituksesta tehdään erikseen päätös, jolla yksinkertaistetaan julkisen aluehallinnon järjestämistä (valtio, alueet ja kunnat). Ensisijaisena ratkaisuna on toimintojen keskittäminen tehtäviltään ja toimivallaltaan selkeille itsehallintoalueille.”

Itsehallintoalueiden perustaminen on merkittävästi laajempi hanke kuin soteuudistus, mutta ne liittyvät toisiinsa. Hallitusohjelman mukaan hallitus valmistelee sosiaali- ja terveystalouden (SOTE) järjestämiskäytännön kuntaa suurempien itsehallintoalueiden pohjalta. Hallitusohjelman mukaan alueita on yhteensä enintään 19. Alueet vastaavat sosiaali- ja terveystalouden järjestämisestä alueellaan. Hallitus uudistaa sairaaloiden työnjakoa siten, että osa vaativasta erikoissairaanhoidosta keskitetään sosiaali- ja terveysministeriön ohjauksessa erityisvastuualueille. Kansanvaltaisuuden turvaamiseksi sote-alueita johtavat vaaleilla valitut valtuustot.

Hallitusohjelmaa kirjoitettaessa oli ajatuksena edetä sote-uudistusta jatkaen. Pääministeri Sipilä totesi puheessaan eduskunnalle 2.6.2015: ”Eduskunnan perustuslakivaliokunnan antamista vaihtoehtoista valitsimme uudistuksen kuntaa suurempien itsehallintoalueiden pohjalta.” Hallitusohjelma sisälsi siten valinnan perustuslakivaliokunnan vaihtoehtoihin sote-uudistuksen mahdollisista toteutusmahdoista.

Perustuslakivaliokunnan kanta sekä Kainuun hallintokokeilun kokemukset ovat taustana sille, että perustuslakiin (121 § 4. mom.) kirjattu alueiden itsehallinnon toteuttaminen nousi keinoksi, jolla luodaan Suomeen selkeämpi, yksinkertaisempi ja tehokkaampi hallintomalli. Suomi on ainoa pohjoismaa ja poikkeus myös Euroopassa – maa, jossa aluetason hallinto ei perustu suoraan kansanvaltaan. Kaksiporainen hallintomalli on voimassa Baltian maissa ja Bulgariassa.

Kuntien roolia ylläkuvatut esitykset muuttavat toteutuessaan merkittävästi. Hallitusohjelma toteaa tulevaisuuden kunnista muun muassa seuraavaa:

*Kuntien toiminnan lähtökohtana on paikallisuus. Kunta on ihmisten yhteisö.*

*Tulevaisuuden kunnan päätehtävä on huolehtia asukkaiden, yritysten ja yhteisöjen elämisen mahdollisuuksista.*

*Hallitus edistää tulevaisuuden kunnan roolin muuttumista palvelujen järjestäjästä yhä vahvemmin alueensa elinvoiman, yrittäjyyden ja työllisyyden edistäjäksi. Hallitus lisää kuntien päätösvaltaa erityisesti elinvoimaan liittyvissä asioissa ja vahvistaa paikallista vastuunottoa, harkintaa ja päätöksentekoa.*

Lisäksi hallitusohjelmassa kuvataan valtion keskushallinnon muutossuuntia:

*Keskushallinnon virastorakenteen uudistusta jatketaan välittömästi tuke-  
tuen Kehu- ja Virsu-hankkeissa omaksuttuihin kehittämisperiaatteisiin*

- 1) selkeästä rakenteesta ja ohjauksesta,*
- 2) valtakunnallisesta toimivallasta,*
- 3) asiakasnäkökulmasta,*
- 4) sähköisistä palveluista,*
- 5) kyvystä muutokseen ja riskienhallintaan*
- 6) julkisen hallinnon yhteistyöhön asiakaspalvelussa.*

Jatkovalmistelutyö näiden muutosten toteuttamiseksi on jo käynnistynyt. Hallitusohjelman mukaan esitykset rakenteellisiksi muutoksiksi toimeenpanosuunnitelmineen valmistellaan 31.12.2015 mennessä.

*Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen ja itsehallintoalueiden perustamisen sekä aluehallintouudistuksen valmistelun selvityshenkilö-  
hankkeen ehdotukset julkaistiin 14.8.2015. Selvityshenkilöryhmä  
(Tuomas Pöysti, Annikki Niiranen ja Arto Haveri) teki omat ehdotuk-  
sensa siitä, miten sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus, itsehallinto-  
alueiden perustaminen ja aluehallintouudistus voidaan toteuttaa ja  
sovittaa yhteen mahdollisimman sujuvasti.*

Selvitysryhmän mielestä uusilla itsehallintoalueilla tulee olla riittävä väestöpohja, sote-infrastruktuuri ja taloudellinen kantokyky siten, että ne pystyvät järjestämään alueensa asukkaille kattavat sosiaali- ja terveyspalvelut. Samalla alueiden pitää myös olla luonteva foorumi kansalaisten osallistumiselle ja vaikuttamiselle. Edelleen samaa aluejakoa olisi perusteltua soveltaa mahdollisimman laajalti aluehallinnon tehtävissä ja valtion aluehallinnon jaotusten perustana. Näiden kriteereiden pohjalta selvitysryhmä näkee itsehallintoalueiden sopivaksi määräksi noin 9–12.

Itsehallintoalueiden muodostamisessa tulevan aluehallinnon näkökulmasta selvitysryhmä näkee tärkeäksi ottaa huomioon eri hallinnollisten tasojen toiminnallisen yhteensopivuuden, eri toimijoiden oikean työnjaon sekä aluejakoratkaisun ajallisen kestävyuden (noin 30–40 vuotta). Itsehallintoalueiden aluejaon tulisi soveltaa mahdollisimman laajalti erilaisten alueellisten tehtävien järjestämiseen. Hallitusohjelmaan kirjatun valtion aluehallinnon ja maakuntahallinnon yhteensovittamisessa tulisi edetä niin, että maakuntien liitot tehtävineen

integroidaan mahdollisimman nopeasti uusiin itsehallintoalueisiin. Näitä integroinnin edellytyksiä tulisi selvitysryhmän mielestä selvittää yhtä aikaa aluejakojen muodostamisen kanssa. Tulevaisuudessa kuntien yhteistoiminnassa hoidettavia tehtäviä tulisi siirtyä laajalti itsehallintoalueille.

Selvitysryhmä listaa ehdotustensa vaikutukset maakuntien liittoihin seuraavasti:

- *Maakuntien liittojen toiminta integroidaan perustettaviin uusiin itsehallintoalueisiin (9–12) ja nykymuotoiset kuntayhtymät puretaan.*
- *Itsehallintoalueilla ylintä päätösvaltaa käyttää kunnallisvaalien yhteydessä suoralla kansanvaalilla valittu valtuusto.*
- *Muutos toteutetaan integroidusti sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien siirron kanssa siten, että itsehallintoalueiden monitoimialaisuus on näkyvissä ensimmäisissä vaaleissa.*
- *Henkilöstön siirroissa noudatetaan liikkeenluovutusperiaatetta. Itsehallintoalueen henkilöstön asemaan ja palvelusuhteen ehtoihin sekä eläketurvaan ja eläkejärjestelmään sovelletaan kuntien henkilöstöä koskevia säännöksiä.*
- *Myöhemmin toteutettavassa aluehallintouudistuksessa itsehallintoalueiden tehtävät laajenevat, kun niille siirretään valtionhallinnosta alueelliseen kehittämiseen liittyviä tehtäviä.*

Kainuun maakuntahallitus sai em. selvitystyöryhmän 14.8.2015 julkistetun raportin tiedokseen osana maakuntajohtajan ajankohtaiskatsausta. Maakuntahallituksen keskustelun pohjalta linjattiin asian jatkovalmistelua ja edunajamistoimenpiteitä niin, että Kainuun tulee saada itsehallintoalueen asema tulevassa uudistuksessa. Tämän tavoitteen todettiin vaativan kannanottoja ja toimenpiteitä, koska em. selvitystyöryhmä oli ehdottanut itsehallintouudistuksen toteuttamista 9-12 alueen pohjalta.

Kainuun maakuntahallitus on seurannut aluehallintoon liittyviä uudistamishdotuksia aktiivisesti kahden viime vuoden aikana. Tilannetta on päivitetty hallituksen kokouksissa ja lisäksi puheenjohtaja ja maakuntajohtaja ovat osallistuneet maakuntien liittojen yhteisiin tapaamiin, joissa näitä asioita on käsitelty.

Kainuun maakuntahallitus linjasi (MH 2014/ § 141 sekä MH 2015/ § 14) tarkemmin tavoitteitaan aluehallintouudistukseen lausunnossaan maakuntien tulevaisuutta koskevaan maakuntien yhteiseen 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 demokraattinen 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 esitettyä aluehallinnon uudistamislinjaa, jossa kootaan sekä kunnat 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 aluekehityslaisissa. Yhteistoiminta-alueet voi olla tarkoituksen mukaista yhteen sovittaa esim. tulevan sotealuejaon kanssa.

Maakunnan liittojen yhteinen kannanotto annettiin 14.1.2015 ja sen loppuosassa esitettiin seuraavasti: ”Maakuntien liittojen hallitusten

puheenjohtajat ja maakuntajohtajat haluavat, että seuraavaa hallitusohjelmaa laadittaessa kiinnitetään huomiota koko aluehallinnon tulevaisuuteen. Nykyisten useiden eri toimijoiden tehtäviä on mahdollista järjestää uudelleen siten, että monikerroksista hallintoa kevennetään ja, että kunnallisen demokratian 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 esitetystä pohjalta.”

### **Kainuun maakuntahallituksen kannanotto itsehallintoalueiden perustamiseen**

Kainuun maakuntahallituksen aiempien keskusteluiden ja kannanottojen pohjalta liitto antaa seuraavan kannanoton itsehallintoalueita koskevaan päätöksentekoon:

#### **1. Suomen aluehallinnon uudistus on välttämätöntä toteuttaa hallitusohjelman linjaamalla tavalla perustamalla perustuslain 121 pykälän 4 momentin tarkoittamat itsehallintoalueet.**

- a. Jotta aluehallinnon uudistuksessa voidaan edetä suunnitellun aikataulun mukaisesti, uudistuksen on lähdettävä liikkeelle nykyisen maakuntajaon pohjalta ja kuulemalla alueiden tahtoa aluerajusten tekemisessä.
- b. Maakuntien liittojen nykyiset tehtävät on liitettävä uusiin itsehallinnollisiin alueisiin alusta alkaen ja mahdollisimman pian koottava valtion aluehallinnossa hoidettavat aluekehittämistä ja alueiden käytön ohjausta koskevat tehtävät.
- c. Itsehallintoalueiden tehtävien ja perusteiden on voitava ”joustaa”, koska millään alueyksikkömäärällä Suomeen ei saada palveluiden saavutettavuuden (etäisyydeltä) tasavertaisia itsehallintoalueita. Metropolialueen, viiden erityisen vaativaa sairaanhoitoa tarjoavien alueiden ja pienten maakuntien tehtävien ei siten tarvitse olla samat.
- d. Itsehallintoalueiden päättäjien valinta suorilla vaaleilla on toteutettava mahdollisimman pian; tavoitteena on pidettävä kevään 2017 kunnallisvaaleja.
- e. Kainuun liitto kannattaa uusien sote-alueiden muodostamista nykyisen maakuntajaon pohjalta.

#### **2. Kainuusta tulee muodostaa yksi tulevista itsehallintoalueista.**

- a. Kainuussa toimii jo täysimittainen sote-integraatio Kainuun hallintokokeilun tuloksena. Alueen pieni väestöpohja ei ole ollut toi-

minnan onnistumisen esteenä. Kainuun soten kokemuksia on tarkoituksenmukaista hyödyntää uudistusprosessissa.

- b. Kainuussa toimii ELY-keskus, joka on valtion vastinpari Kainuun liitolle aluekehitystehtävissä. Valtion aluehallinnon tehtävien kytkeminen on oleellisen tärkeää, jotta EU- ja kansallisten aluekehitystoimenpiteiden vaikuttavuus kaikilla alueilla voidaan turvata.
- c. Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen tasavertaista saavutettavuutta tulee turvata hallitusohjelman mukaisesti enintään 19 sote-alueen avulla.
- d. Hallitusohjelmassa tavoitteeksi asetettu terveyserojen kaventaminen vaarantuu, jos palvelut keskitetään liian harvaan alueverkkoon, sillä palvelut etäännyvät erityisesti alueilla, joilla sairastavuus ja muut ongelmat ovat suurimmat.
- e. Itsehallintoalueet tarvitsevat keskinäistä yhteistyötä: Kainuun osalta se voi tapahtua erityisen vaativien sairaanhoidon palvelujen osalta koko Pohjois-Suomea koskevana ja aluekehittämisen osalta koko Itä- ja Pohjois-Suomen kanssa.

Lisätietoja antaa maakuntajohtaja Pentti Malinen, p. 044 797 0197 tai etunimi.sukunimi@kainuu.fi.

#### Maakuntajohtajan ehdotus:

Maakuntahallitus päättää antaa edellä olevan itsehallintoalueiden perustamista koskevan kannanoton valtioneuvostolle. Kainuun liitto suuntaa aluehallinnon uudistamiseen liittyviä vaikuttamistoimenpiteitä linjaustensa mukaisesti.

#### Maakuntahallitus:

Hyväksyi.

---