



Asiantuntijalausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi HE 15/2017

Lausunnon antaja:  
Professori Arto Haveri  
puh 040-1904020  
[atarha@uta.fi](mailto:atarha@uta.fi)

## **Hallintovaliokunnalle 27.4.2017**

Hallituksen esityksen keskeinen sisältö on toteuttaa sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus siirtämällä nämä tehtävät pois kunnilta kahdeksaantoista perustettavaan maakuntaan, jotka toimivat julkisoikeudellisina yhteisöinä, ja joiden ylin päättävä elin olisi suoralla vaalilla valittava maakuntavaltuusto. Maakunnille siirtyisivät myös palo- ja pelastustoimen tehtävät ja niihin koottaisiin aluehallinnon tehtäviä eri organisaatioista.

Suomessa on yli kymmenen vuoden ajan pyritty muuttamaan kuntarakennetta ja etsitty sellaista ratkaisua jolla hyvinvointipalvelut voitaisiin järjestää yhtä kuntaa laajemmalla alueella. Viimeksi tätä yritettiin Jyrki Kataisen hallituksen toimesta. Uudistuksia ei kuitenkaan ole onnistuttu toteuttamaan perustuslaillisista ja poliittisista syistä.

Pidän nyt käsillä olevan hallinnonuudistuksen tavoitteita ja toteuttamisen perusideaa toimivana. Kaksitasoisen kunnallishallinnon luominen on ratkaisu, jolla voidaan myönteisesti vaikuttaa moniin nykyhetken ongelmiin. Osa kuntien nykyisin järjestämistä palveluista, etenkin terveydenhuollon palvelut, hyötyisivät todennäköisesti laajemmasta mittakaavasta ja paremmasta integraatiosta perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon välillä. Tästä on olemassa myös todennettuja kokemuksia Kainuun hallintokokeilun yhteydessä. Vastaavasti maakuntien perustamisella voidaan helpottaa aluehallinnon pirstaleisuutta, selkeyttää työnjakoa, luoda parempia edellytyksiä maakunnalliselle kehittämiselle ja vähentää ns. harmaata vyöhykettä, joka on vain välillisesti kansanvaltaisen ohjauksen piirissä. Myös aluehallinnon työnjako selkeytyy, kun kansanvaltainen maakuntahallinto vastaa aluekehittämisestä ja valtion aluehallintoviranomainen valvonnasta, ohjauksesta ja lupa-asioista. Kunnille jää tärkeä rooli kansalaisten lähimpänä demokraattisena yhteisönä, joka luo perustan hyvinvoinnille ja elinvoimaisuudelle.



## Johtamiskorkeakoulu

Maakuntia muodostettaessa monitoimialaisuus on hyvä lähtökohta. Kansanvaltaa tukeva välittömällä vaalilla valittu toimielin on järkevä rakentaa vain sellaiselle alueelliselle hallinnolle, jolla on enemmän kuin yksi, vaikkakin laaja, tehtävä hoidettavanaan. Muutenkin maakuntien muodostamisessa tulisi pyrkiä sellaiseen ratkaisuun, jolla luodaan useille toiminnoille ja niiden koordinaatiolle kestävä hallinnollinen perusta kymmeniksi vuosiksi eteenpäin. Maakunnan on esimerkiksi perusteltua toimia yhtenä vaalipiirinä, maakuntavaltuutettujen tulee edustaa maakuntaa kokonaisuutena, eikä sen yksittäisiä kuntia tai osa-alueita. Alueellisessa itsehallinnossa edustuksellisuuden tulee toteutua nimenomaan alueen tasolla ja alue on julkisen ja poliittisen keskustelun areena.

Uudistuksen sisällön näkökulmasta HE15 /2017 kriittisin kohta liittyy maakuntien itsehallinnon vähäisyyteen. Perustettavissa maakunnissa on kysymys perustuslain 121 §:n 4 momentissa säädetystä itsehallinnosta kuntia suuremmilla itsehallintoalueilla. Itsehallintoa rajoittaa kuitenkin valtion voimakas ohjaus sekä verotusoikeuden puuttuminen. Lisäksi ehdotuksen mukainen maakuntalaissa säädettävä maakunnan tehtäväala rajoittaa toimintavapautta.

Itsehallinto on tärkeä perustuslain näkökulmasta, mutta se on myös tarkoituksenmukaisuuskysymys. Ensiksikin siksi että itsehallinto merkitsee kannustimia ja vastuullisuutta taloudenhoidossa ja toiminnassa. Kannustimilla on merkittävä rooli siinä toiminnan tehostamisessa, jota uudistuksella tavoitellaan. Kannustinvaikutus liittyy erityisesti kysymykseen maakunnan rahoituksesta ja verotusoikeudesta, toki myös tiukka valtionohjaus vähentää kannustimia. Jos maakunnalla on verotusoikeus, alueen päättäjät ovat vastuussa oman alueensa asukkaille ja oman alueen verotus pyritään pitämään mahdollisimman alhaisena. Vastaavasti maakunnan tulee voida hyötyä siitä, että se kykenee käyttämään resurssinsa tehokkaasti ja vaikuttavasti.

Maakuntien itsehallinnon kannalta on erittäin ongelmallista, että ne ovat miltei kokonaan valtionrahoituksen varassa. Eurooppalaisten aluehallintojen vertailu osoittaa että aluehallinnoilla on yleensä ainakin osittainen omaan verotusoikeuteen perustuva rahoitus.

Itsehallinto on tärkeä myös siksi että se mahdollistaa alueellisten erityispiirteiden huomioimisen ja tukee uusien toimintamallien kehittämistä. Olosuhteet poikkeavat voimakkaasti eri maakunnissa. Eivät yksin luonnonolot, asutusrakenne ja kulttuuri, vaan myös elinkeinojen kehitysedellytykset ja tarpeet vaihtelevat maakunnittain. Eri alueilla on myös sosiaali- ja terveydenhuollossa erilaisia



## Johtamiskorkeakoulu

olemassaolevia hyväksi koettuja toimintamalleja, joita maakuntien pitäisi voida kehittää yhdessä kuntien kanssa.

Itsehallinnon näkökulmasta olisi perusteltua poistaa lakiin perustuvat maakuntien toimintavapauden rajoitukset, erityisesti rajoitukset jotka liittyvät palveluiden tuottamiseen. Esimerkiksi toiminnan organisointitavan voisi jättää kunkin maakunnan omaan harkintaan. Tähän liittyvät myös ehdotetut valtakunnalliset palvelukeskukset. Jos palvelukeskukset rakentuisivat maakunnittain ja niiden yhteistyönä, ne voisivat palvella myös kuntia.

Palvelujen järjestämisen tapaa koskevalla valtion ohjauksella tulisi vaikuttaa lähinnä strategiaan tavoitteisiin ja valtakunnallisen työnjaon kannalta tärkeisiin asioihin. Maakuntavaltuustoille on jätettävä riittävästi päätösvaltaa ja operatiiviseen päätöksentekoon ei pitäisi puuttua valtion ohjauksella.

Maakuntien rahoituksesta annettavaksi ehdotetun lain mukaan maakuntien rahoitus perustuisi yleiskatteelliseen laskennalliseen valtionrahoitukseen. Yleiskatteellisuus on kannatettava periaate silloin jos rahoitus järjestetään valtionrahoituksena ja se tulisi säilyttää esityksessä, mutta se ei korvaa verotusoikeuden puuttumista.