

Hallintovaliokunta
EDUSKUNTA

Viite: Sote- ja maakuntauudistus (HE 15/2017 vp)

Asia: Asiantuntijakuuleminen 2.5.2017 klo 12.15

Jenni Airaksinen
HT, yliopistonlehtori
Johtamiskorkeakoulu
Tampereen yliopisto

Maakuntauudistus koko maan kattavana hallintouudistuksena

Kaupunkiseutujen merkitys väestön keskittyminä ja kansallisen kilpailukyvyn moottoreina on kasvanut ja kasvaa koko ajan. Maakuntauudistuksessa tämä näkökulma on kuitenkin jäänyt yhdenvertaisuuspuhunnan ja samankaltaisten hallintorakenteiden tavoittelemisen jalkoihin. Uuttamaata lukuun ottamatta uudistusta valmistellaan yhtenä, samankaltaisia maakuntia tavoittelevana kokonaisuutena.

Hallinnon uudistaminen on huomion kiinnittämistä joihinkin asioihin. Huomio voidaan kiinnittää vain rajoitettuun määrään asioita eikä samalla hallintouudistuksella voida korjata kovin monia ongelmia. Tähän hallinnon uudistamisen tutkimuksessa havaittuun seikkaan voidaan tiivistää myös maakuntauudistuskokonaisuuden suurimmat ongelmat. Maakuntauudistus tässä muodossaan sopii hyvin vain osaan Suomesta: sillä voidaan varsin uskottavasti ratkaista väestöä menettävien ja vähäväkisten alueiden palveluihin ja kehittämiseen liittyviä pulmia. Huonommin tällainen malli soveltuu kasvavien kaupunkiseutujen ympärille rakentuvien, väkirikkaiden ja ketterää kehittämistä ja rohkeaa investointia edellyttävien alueiden ongelmien ratkaisuun. Kaupunkiseuduilla kannetaan huolta etenkin kuntien rahoitusaseman muutoksesta sekä investointikyvyn heikkenemisestä.

Maakuntauudistus on perusluonteeltaan territoriaalinen ja vahvaan valtionohjaukseen perustuva. Maakunnat kattavat tietyn, rajatun alueen, jolle tulee hoidettavaksi lainsäädännössä sille määritellyt tehtävät. Tämä on kaupunkiseutujen viimeaikaisen kehityksen valossa katkos toiminnalliseen seutuyhteistyöhön ja eri mittakaavaisiin verkostoihin perustuneeseen kehittämiseen. Maakuntien valtionohjaus on tiukkaa ja yksityiskohtaista ja maakuntien itsehallinnollinen asema on heikko. Rakentumassa on järjestelmä, jossa vahvojen, itsehallinnollisten kuntien rinnalle muodostetaan valtionohjatut, monialaiset yksiköt, joiden yhteistyösuhde kuntien kanssa määrittelee monin tavoin molempien hallintokokonaisuuksien onnistumista. Tätä yhteistyösuhdetta tukevien kannusteiden sisällyttäminen uudistuskokonaisuuteen olisi ensiarvoisen tärkeää.

Hyvin suunniteltu hallinnon uudistus sisältää ainakin kolmenlaisia tavoitteita, jotka uudistuksen keinoilla on myös mahdollista ratkaista. Näistä ensimmäinen on hallinnon sisäisen toimintakyvyn vahvistaminen. Tällä viitataan hallintokoneiston kykyyn edistää ja toteuttaa poliittisia päämääriä ja tavoitteita. Maakuntauudistuksen sivujuonteena on valtionohjauksen vahvistuminen, joka sinällään

voi onnistuessaan vahvistaa kansallisen hallinnon sisäistä toimintakykyä, mutta samalla heikentää jo valmiiksi uuden, perustettavan hallintotason mahdollisuuksia toteuttaa alueellista itsehallintoa ja alueellisesti värittyneitä poliittisia tavoitteita. Hallintokoneistoa on tässä yhteydessä tarkasteltava välineenä, joka toimii hyvin, kun sitä ei juurikaan havaita. Uudistaminen tekee hallinnosta näkyvää ja uudistamisen myötä hallinnointi myös aidosti lisääntyy. Etenkin erilaisissa fuusioprosesseissa toimintojen ja järjestelmien yhtenäistäminen ja toimintakuntoon saattaminen vaativat siihen suoraan kohdennettuja resursseja sekä kaikkien muutokseen osallistuvien aikaa samalla kun arkiprosessit ovat koko ajan käynnissä.

Jotta uudistukseen voidaan erilaisilla alueille edes teoreettisesti sitoutua, olisi uudistuksessa paremmin huomioitava alueiden erilaiset tarpeet ja lähtökohdat. Lisäksi uudistamistyötä olisi kyettävä etenkin väkirikkailla alueilla tukemaan huomattavasti voimakkaammin sekä taloudellisesti että toiminnallisesti. Uudistusprosessien läpivieminen on vaikeaa ja vie aikaa ja ilman lisäresursseja maakuntauudistuksen kaltainen massiivinen, koko hallintoamme koskettava uudistus voi vaurioittaa koneiston sisäistä toimintakykyä, mikä puolestaan heikentää koko julkisen hallintomme toimintakykyä.

Toinen hallintouudistusten tavoitekokonaisuus liittyy hallinnon ulkoisen toimintakyvyn parantamiseen. Tällä tarkoitetaan kykyä toimia mahdollisimman hyvin suhteessa kansalaisten ja yhteiskunnan asettamiin vaateisiin. Etenkin paikallista hallintoa muuttava uudistus sisältää tästä näkökulmasta katsottuna riskejä. Mikäli kansalaiset eivät koe maakuntakansalaisuutta eivätkä näe uudistuksen parantavan heidän asemaansa, voi tuloksena syntyä hallintotaso, johon kansalaiset eivät sitoudu. Demokratian kannalta tämä on ongelma. Jos samaan aikaan kuntien mahdollisuus ratkaista kansalaisten ongelmia heikkenee, on koko hallintojärjestelmämme vaarassa rapautua. Tämä on aito riski, jonka myötä myös kunta voi menettää suurimman toimintaansa tukevan elementin: legitimitetin. Alue- ja paikallishallinnon yksiköt, joilla ei ole asukkaiden luottamusta ja sitoutumista takanaan, ovat kansalaisten näkökulmasta turhia. Tällainen kokemus puolestaan heikentää ajan saatossa myös valtiotoimijoihin kohdistuvaa luottamusta.

Kolmas tavoite on ratkaista hallinnon uudistamisen kautta aitoja ja oikeita ongelmia. Tavoitteena on luonnollisesti estää tilanne, jossa hallinto toimii oikein ja tehokkaasti, mutta suhteessa vääriin ongelmiin. Tässä yhteydessä samankaltaisen mallin soveltaminen koko maahan riippumatta alueiden erilaisuudesta, sisältää myös riskejä. Mikäli toimijat eivät näe, että uudistuksesta on heille hyötyä, he eivät uudistukseen myöskään automaattisesti sitoudu. Mikäli olennaiset toimijat eivät uudistamiseen sitoudu, saattaa uudistuksen implementoiminen ja etenkin implementoinnin valvominen olla valtion resurssienkin näkökulmasta ylivoimainen tehtävä.

Opit aikaisemmasta uudistamisesta

Aikaisemmat uudistukset ovat osoittaneet, että uudistusraamin loogisuus ja selkeys ovat tärkeitä, mutta loistavinkaan uudistusraami ei takaa onnistumista eikä monenlaisia ongelmia kyetä ratkaisemaan yhdenlaisella rakenteella.

Olennaista on se, miten uudistukset tavoitteet onnistutaan kääntämään paikallis- ja aluetasolla toimintaa ohjaaviksi sisäsyntyisiksi tavoitteiksi ja päämääriksi. Onnistuneen tavoiteasetannan jälkeenkin uudistaminen sisältää riskejä. Uudistusprosessi on dynaaminen tapahtumaketju, joka on

uudistuksen hyötyjen kannalta tärkeä. Vasta toiminnallisten muutosten kautta voidaan saavuttaa hyötyjä. Avainasemassa on uudistusprosessin tukeminen sekä taloudellisesti, toiminnallisesti että tiedollisesti.

Maakuntauudistuksen tässä vaiheessa kannattaisi kiinnittää huomio siihen, millaisella prosessilla uudistus kentällä hyväksytään, etenkin kasvavilla kaupunkiseuduilla. Lisäksi olisi pohdittava sitä, miten aikataulua kokonaisuuden osalta voidaan porrastaa. Lisäksi on kiireesti mietittävä, miten uudistusta voidaan hitaammin liikkeelle lähteneillä alueilla tukea ja miten voidaan palkita alueita, jotka ovat valmistelleet uudistusta jopa aikataulusta edellä. Uudistamisen aikataulu on kahdella tavalla mielenkiintoinen. Yhtäältä uudistamisessa on hyödynnettävä kiireen tuntua, koska muuten uudistuksilla on tapana näivettyä. Liiallinen kiirehtiminen väärissä kohdissa saattaa kuitenkin johtaa voimakkaaseen heiluriliikkeeseen, jossa seuraavan hallituksen elämäntehtäväksi nousee edellisen hallituksen tekemän uudistuksen vähintään osittainen purkaminen.

Maakuntauudistus on jo monin paikoin käynnissä. Uudistuksen suurimmat ongelmat ovat alueellisten erojen vähättely, liian monien, suurten tavoitteiden yhtäaikainen ajaminen ja samanaikainen kontrollin kasvattamisen tavoittelu. Yksityiskohtainen ohjaus, jolla maakuntia esityksen mukaan tullaan ohjaamaan, vähentää maakuntien onnistumisen mahdollisuuksia erilaisissa toimintaympäristöissä. Jotta uudistus voisi tuottaa aitoja onnistumisia, olisi kiireesti annettava alueelliselle ja paikalliselle luovuudelle tilaa ja mahdollisuuksia, jotta alueellinen asiantuntemus voitaisiin kanavoida paremman tulevaisuuden luomiseen. Jos näin ei tehdä, paikallistoimijat keskittävät voimansa ja hyödyntävät energiansa uudistuksen kautta tapahtuvan vallan menettämisen vastustamiseen, mikä puolestaan heikentää uusien maakuntien onnistumisen mahdollisuuksia.

Maakuntauudistuksen aikataulu on epärealistinen mutta ymmärrettävä. Aikataulun toteutuminen edellyttää kuitenkin uudistukseen käytettävien resurssien huomattavaa kasvattamista. Jos kyseessä on hallituksen kärkihanke, joka todella halutaan viedä maaliin, olisi sen loogista näkyä uudistuksen valmistelun resursoinnissa sekä valtiolla että alueilla.