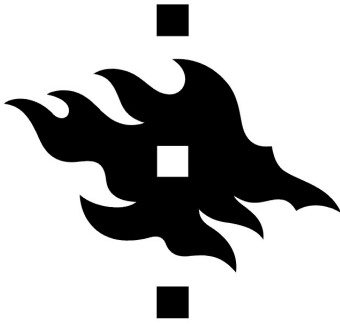




10.2.2021

ASIA: Pyydetty asiantuntijalausunto koskien Suomen hallituksen esitystä HE 241/2020 vp (Hallituksen esitys eduskunnalle hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi)

Arvoisat talousvaliokunnan jäsenet,

Nykyisen hallituksen ohjelmassa todetaan, että sosiaali- ja terveystalouden järjestäminen kootaan kuntaa suuremmille itsehallinnollisille alueille (maakunnille). Myös pelastustoimen järjestäminen siirretään maakuntien tehtäväksi. Näin nykyinen hallitus jatkaa Juha Sipilän hallituksen pyrkimystä saada aikaan Suomeen uusi alueellinen itsehallintotaso.

Suomessa ei ole aiemmin toteutettu perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitettua itsehallintoa kuntia suuremmilla hallintoalueilla. Suomen perustuslaki ei sisällä erityissäännöksiä kuntia suuremmilla hallintoalueilla toteutetun itsehallintoyksikön aluejaosta.

Hallituksen esityksessä sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisvastuu siirrettäisiin kunnilta niin kutsutuille hyvinvointialueille. Hyvinvointialueet yhdistetään esityksessä perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitettuun alueelliseen itsehallintoon. Esityksen mukaan Suomeen perustetaan 21 hyvinvointialuetta pääosin nykyisen maakuntajaon pohjalta. Uudenmaan maakunta kuitenkin jakaantuisi useampaan hyvinvointialueeseen. Sinne perustettaisiin neljä hyvinvointialuetta. Yhdyn hallituksen esityksen perusteluun, jonka mukaan Uudenmaan maakunnan pitäminen yhtenä edustuksellisena alueena heikentäisi alueen reuna-alueiden asukkaiden vaikutusmahdollisuuksia ja asettaisi reuna-alueiden asukkaat alueen kolmen suuren kaupungin äänestäjien kanssa eriarvoiseen asemaan.

**Professor Dr Sami Moisio**  
**Department of Geosciences and Geography**  
**Helsinki Institute of Urban and Regional Studies**  
**P.O. Box 64, 00014 University of Helsinki**  
**Email: sami.moisio@helsinki.fi**  
**Telephone: +358 405144654**

**HELSINGIN YLIOPISTO**  
**HELSINGFORS UNIVERSITET**  
**UNIVERSITY OF HELSINKI**

Hallituksen esityksessä itsehallintoalueisiin kuulumaton Helsingin kaupunki vastaisi kaupunkina sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämisestä omalla alueellaan. Näin Helsingille annettaisiin uudistuksessa eräänlainen poikkeusasema.

Hyvinvointialueiden perustamisen avulla pyritään kaventamaan ihmisten hyvinvointi- ja terveyseroja sekä turvaamaan yhdenvertaiset ja laadukkaat sosiaali-, terveys- ja pelastuspalvelut kaikille Suomessa asuville. Tavoitteena on parantaa eritoten sote-palvelujen saatavuutta ja saavutettavuutta. Tämä on haastavaa tilanteessa, jossa ikääntyneen väestön suhteellinen osuus nousee voimakkaasti jo nyt monilla alueilla.

Esityksen mukaan hyvinvointialueiden perustamisella vastataan väestön ikääntymisen ja huoltosuhteen heikkenemisen kaltaisiin haasteisiin sekä hillitään julkisen talouden kustannusten kasvua. Jälkimmäistä koskien pääideana on, että palvelurakenne, jossa yksi alueellinen järjestäjä eli hyvinvointialue vastaa asiakkaan kaikista sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen palveluista (integraatio), sisältäisi kannusteen huolehtia asiakkaan palveluista tarveperusteisesti, oikea-aikaisesti ja kustannusvaikuttavasti.

Se, miten juuri alueellinen itsehallinto edesauttaa edellä mainittujen tavoitteiden toteutumista, ei tule hallituksen esityksessä laajasti perustelluksi. Esitykseen ei muutoinkaan sisälly varsinaisia alueellisen itsehallinnon kehittämiseen liittyviä suoria tavoitteita.

Hyvinvointialueet perustettaisiin uudella sosiaali- ja terveydenhuoltoa ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaannpanosta annettavalla lailla. Esityksessä mainitaan, että hyvinvointialueet ovat julkisoikeudellisia yhteisöjä, ”joilla on alueellaan itsehallinto siten kuin siitä uudessa hyvinvointialueesta annettavassa laissa säädetäisiin”. Koska hyvinvointialueet olisivat kokonaan uusia julkisen hallinnon viranomaisia, niihin ei voitaisi suoraan soveltaa kuntia tai valtion viranomaisia koskevaa sääntelyä. Tästä syystä lailla hyvinvointialueista säädetään muun muassa hyvinvointialueiden muodostamisesta ja aluejaosta, suhteesta valtioon ja kuntiin, sekä toimialasta ja tehtävistä. Kommentoin hallituksen esitystä pääosin juuri näiltä osin.

### **Muodostettavan alueellisen itsehallinnon luonne**

Hallituksen esitys alueellisesta itsehallinnosta on historiallisesti merkittävä. Perustuslakivaliokunta linjasi viime vaalikaudella lausunnoissaan perustuslain 121 §:n 4 momentissa tarkoitettua itsehallintoa kuntaa suuremmilla alueilla. Tuolloin perustettavia itsehallintoalueita olisi kutsuttu maakunniksi. Valiokunnan mukaan säännöksestä tai sen esitöistä ei ole luettavissa samanlaisia vaatimuksia maakunnille kuin kunnalliselle itsehallinnolle. Valiokunnan mukaan alueellisen itsehallinnon keskeinen elementti on *kansanvaltaisuuden toteutuminen* eli päätöksenteon perustuminen vaaleilla valitun ylimmän toimielimen keskeiseen asemaan. Lisäksi se totesi, että maakunnan *tehtävistä on säädettävä lailla ja perusoikeuksien turvaamisen näkökulmasta maakunnille on osoitettava riittävä rahoitus sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestämiseen*. On merkillepantavaa, ettei maakunnille edellytetty säädettäväksi *yleistä toimialaa tai verotusoikeutta*. Toisaalta valiokunta totesi, että yleinen toimiala sekä verotusoikeus vahvistaisivat maakunnan itsehallintoa. Tämä lausunto on siinä mielessä tärkeä, että siinä alueellisessa itsehallinnossa katsotaan olevan aste- tai vahvuuseroja.

Mikään ei lähtökohtaisesti edellytä, että valtion rahoittamien sosiaali- ja terveyspalveluiden tai pelastustoimen tulisi nojata itsehallintoalueisiin. Hallintoa voidaan organisoida alueellisesti muullakin tavalla. Hallituksen esityksestä tekee kiinnostavan juuri se, että hyvinvointialueista pyritään muodostamaan alueellisen itsehallinnon joidenkin periaatteiden mukaisia yksiköitä.

Tärkeä kysymys tässä yhteydessä on se, saavatko hyvinvointialueet alueellisen itsehallinnon, joka muodostuu poliittisista kompetensseista ja poliittisista vapauksista. Kysymykseen vastaamiseksi pitää arvioida hallituksen esityksen eräitä ydinolottuvuuksia:

- 1) itsehallinnon legitimiteettiä eli hyvinvointialueiden ”vapauden” perustaa
- 2) verotusta hyvinvointialueiden ”vapauden” toimeenpanon perustana ja rahoitusperiaatetta (oikeutta jakaa, kerätä ja saada rahoitusta) hyvinvointialueiden ”vapauden” toimeenpanokyvyn tason määrittäjänä
- 3) hyvinvointialueiden yleistä toimialaa ja niiden kykyä määrittää toimialaa ”vapauden” alan laajuutena
- 4) valtion valvonta- ja arviointijärjestelmien kykyä rajoittaa hyvinvointialueiden ”vapautta”

Nämä edellä esitetyt seikat tulevat ilmi myös Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan artikloissa. Suomi on ratifioinut Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirjan (SopS 66/1991), jossa määritellään paikallisen ja alueellisen itsehallinnon keskeiset ominaispiirteet ja kriteerit. Suomi ei ole tehnyt rajausta peruskirjan soveltamisesta vain perustuslain 121 §:ssä tarkoitettuun kunnalliseen itsehallintoon.

Hallituksen esittämät hyvinvointialueet täyttävät osittain paikallisen itsehallinnon kriteereitä. Hallituksen esityksessä todetaan kuitenkin, ettei ”Suomi ei voi kaikilta osin täyttää peruskirjan määräyksiä” ja että ”peruskirjaa sovellettaisiin paikallishallintoon eli Suomen kuntiin”. Esityksen mukaan kuntia suurempien itsehallintoalueiden eli Manner-Suomeen perustettavien hyvinvointialueiden osalta peruskirjaa sovellettaisiin lukuun ottamatta 4 artiklan kappaletta 2 sekä 9 artiklan kappaleita 3 ja 8. Tämä vahvistaa tulkintaani siitä, että nyt käsiteltävänä olevalla esityksellä perustettaisiin eräänlaisia kevyitä itsehallintoalueita tai suorastaan valtionhallinnon jatkeita.

#### *Itsehallinnon legitimiteetti eli vapauden perusta*

Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan mukaan paikallinen itsehallinto tarkoittaa paikallisviranomaisten oikeutta ja kelpoisuutta säännellä ja hoitaa lain nojalla huomattavaa osaa julkisista asioista omalla vastuullaan ja paikallisen väestön etujen mukaisesti. Tätä oikeutta käyttävät valtuustot tai kokoukset, joiden jäsenet on valittu salaisessa äänestyksessä vapailla välittömällä vaaleilla, yhtäläisen ja yleisen äänioikeuden periaatteen mukaisesti, ja joilla voi olla niille vastuussa olevia toimeenpanevia elimiä.

Hallituksen esityksessä hyvinvointialueiden ylin päättävä toimielin olisi vaaleilla valittava aluevaltuusto. Hyvinvointialueiden kansanvaltaisuus toteutuu, koska hyvinvointialueiden ylin päättävä toimielin eli aluevaltuusto valitaan suorilla aluevaaleilla, joissa hyvinvointialueen asukkailla olisi yleinen ja yhtäläinen äänioikeus. Hyvinvointialueen alueen asukkaiden itsehallinto toteutuu heidän aluevaltuustoon valitsemiensa edustajien kautta.

#### *Itseverotusoikeus ja rahoitus hyvinvointialueiden itsehallinnon perustana*

Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 9 artiklan 3 kappaleen mukaan ainakin osan paikallisviranomaisten taloudellisista voimavaroista tulisi muodostua paikallisista veroista ja maksuista, joiden suuruudesta niillä on oikeus päättää lain asettamissa rajoissa. Sanna Marinin hallituksen esityksessä kuitenkin ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi annettavaksi peruskirjaa koskevan ilmoituksen, jonka mukaan muun muassa 9 artiklan 3 kappaletta ei sovellettaisi hyvinvointialueisiin. On nähdäkseni myös osin epäselvää, miten artiklan 9 eräitä muitakin lausekkeita pitäisi tulkita nyt esitetyn lainsäädännön yhteydessä.

Se, muodostuuko hyvinvointialueista tosiallisesti itsehallintoyksiköitä vai valtionhallinnon jatkeita, riippuu joka tapauksessa oleellisin osin siitä, millainen finanssipoliittinen autonomia niillä on. Tämä seikka taas tiivistyy pitkälti siihen kysymykseen, annetaanko hyvinvointialueille verotusoikeus vai katetaanko niiden rahoitus pääosin valtion toimesta. Tämä on tärkeä seikka siksikin, että itseverotusoikeudella on selkeä kytkös myös itsehallintoyksikön yleiseen toimialaan.

Hallituksen esityksen mukaan hyvinvointialueiden rahoitus perustuisi valtion rahoitukseen eikä hyvinvointialueella olisi omaa verotusoikeutta. Hyvinvointialueiden tulonlähteinä olisivat valtion

rahoitus, asiakas- ja käyttömaksut sekä myyntitulot. Hyvinvointialueilla ei olisi muita merkittäviä tulonlähteitä. Valtion rahoitus olisi hyvinvointialueelle yleiskatteellista, joten hyvinvointialue päättäisi valtionrahoituksen ja maksutulojen käytöstä ja kohdentamisesta itsehallintonsa ja toimivaltansa rajoissa.

Koska hyvinvointialueiden toiminta rahoitetaan pääosin valtion rahoituksella, tämä rajoittaa hyvinvointialueiden itsehallintoa ja vaikuttaa niiden toimialaan. Hyvinvointialueilla ei ole muutenkaan sanottavaa rahoitukseen liittyvää vapautta. Hyvinvointialueiden asema velallisenä olisi puuttuvan verotusoikeuden vuoksi hyvin rajoitettu. Esityksessä linjataan, että valtion rahoitusvastuusta johtuen hyvinvointialueen taloussuunnitelmassa ei rahoitustarvetta saisi kattaa pitkäaikaisella lainalla. Poikkeuksena tähän kieltoon hyvinvointialueesta annettavassa laissa säädettäisiin hyvinvointialueen lainanottovaltuudesta. Esityksen mukaan valtioneuvosto kuitenkin päättäisi hyvinvointialueen tilikausittaisen valtuuden ottaa pitkäaikaista lainaa investointien rahoittamiseksi. Hyvinvointialueiden olisi laadittava lainakehyksen sisältämistä investoinneista investointisuunnitelma, jonka hyväksyisivät osaltaan sosiaali- ja terveysministeriö ja sisäministeriö. Tästä näkökulmasta hyvinvointialueet näyttäytyvät lähinnä valtionhallinnon jatkeina.

#### *Kysymys yleisestä toimialasta*

Kunnan yleisen toimialan on yleisesti katsottu olevan yksi kunnallisen itsehallinnon kulmakivistä Suomessa. Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 3 artiklan 1 kappaleessa yleisen toimialan saumaton suhde itsehallintoon mielletään juuri tällä tavalla. Itsehallinto tarkoittaa paikallisviranomaisen oikeutta ja kelpoisuutta säännellä ja hoitaa lain nojalla huomattavaa osaa julkisista asioista omalla vastuullaan ja paikallisen väestön etujen mukaisesti.

Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä yleistä toimialaa on tarkasteltu erityisesti kunnan taloudellisen liikkumavaran ja verotusoikeuden suojan näkökulmista. Kunnan keskeiset yleisen toimialan tehtävät ovat elinkeinotoiminnan edistämiseen liittyvät tehtävät sekä eri tahoille myönnetty avustukset, takaukset ja lainat. Kunnat harjoittavat yleisen toimialan perusteella myös elinkeinotoimintaa. Suomessa kunnallisen itsehallinnon keskeisiä ominaispiirteitä ovat myös kunnan oikeus ottaa päätöksensä perusteella muitakin tehtäviä kuin vain lakisääteisiä tehtäviä.

Hallituksen esityksessä merkittävä ero hyvinvointialueen ja kunnan itsehallinnollisessa asemassa on, ettei hyvinvointialueella olisi kuntien yleistä toimialaa vastaavaa rajoittamatonta oikeutta ottaa itselleen tehtäviä. Sen sijaan hyvinvointialueella olisi kuitenkin lakisääteisten tehtävien lisäksi oikeus ottaa alueellaan hoitaakseen sen lakisääteisiä tehtäviä tukevia tehtäviä. Esityksessä mainitaan esimerkkeinä hyvinvointialueen edunvalvontaan, hyvinvointialueen kansainväliseen toimintaan sekä hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen liittyvä toiminta. Lisäksi hyvinvointialue voisi alueellaan tai yhdessä toisen hyvinvointialueen kanssa myös tämän toisen hyvinvointialueen alueella harjoittaa vähäriskistä liiketoimintaa, joka tukee sen lakisääteisten tehtävien toteuttamista. Samoin edellytyksin hyvinvointialue voisi ottaa hoidettavakseen kuntien yleiseen toimialaan kuuluvia tehtäviä, jotka alueen kaikki kunnat sopimuksella antavat hyvinvointialueen hoidettavaksi ja jotka lisäksi liittyvät hyvinvointialueen tehtäväalaan. Tällöin kuntien olisi myös osoitettava hyvinvointialueelle rahoitus tehtävän hoitoon.

Se, ettei hyvinvointialueella ole Suomen kuntien yleistä toimialaa vastaavaa rajoittamatonta oikeutta ottaa itselleen tehtäviä, liittyy oleellisin osin hyvinvointialueiden verotusoikeuden puuttumiseen. Yleisen toimialan puuttuminen rajaa oleellisesti hyvinvointialueiden itsehallinnon tasoa.

#### *Hyvinvointialueiden itsehallinto ja valtionhallinnon arviointi- sekä ohjausvalta*

Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan mukaan itsehallinnollisen toimijan toiminnan hallinnollisella valvonnalla tulee yleensä pyrkiä vain varmistumaan laillisuuden ja perustuslaillisten

periaatteiden noudattamisesta. Ylemmät viranomaiset saavat kuitenkin valvoa niiden tehtävien tarkoituksenmukaisuutta, jotka on siirretty paikallisviranomaisille.

Hallituksen esityksen henki on sellainen, että kansalaisten yhdenvertaisuuden toteutuminen vaatii hyvinvointialueiden vahvaa ja läpitunkevaa valtionohjausta. Hyvinvointialueiden ohjaus on hallituksen esityksessä itse asiassa niin vahvaa, että hyvinvointialueet asettuvat vähintäänkin epäsuorasti valtionhallinnon jatkeiksi. Hallituksen esityksessä valtion puuttuminen hyvinvointialueisiin ei toisin sanoen rajoitus ainoastaan laillisuuskysymyksiin, vaan myös niiden suoriutumiseen ja toiminnan tarkoituksenmukaisuuteen. Tämä kaventaa alueellista itsehallintoa aivan oleellisesti. Itse asiassa esityksen osat, jotka koskevat hyvinvointialueiden valvontaa, arviointia sekä valtion ja hyvinvointialueiden neuvotteluja, motivoivat asettamaan perustavan kysymyksen siitä, mikä todellinen sija alueelliselle itsehallinnolle hallituksen esityksessä jää.

Edellistä kantaa voi perustella useiden esimerkkien avulla. Esimerkiksi investointisuunnitelmaa ja sen hyväksymismenettelyä koskevan sääntelyn tarkoituksena on varmistaa, että eri hyvinvointialueiden laajoja investointeja koskevat hankkeet suunnitellaan valtakunnallisten strategisten tavoitteiden mukaisesti.

Suhde hyvinvointialueiden ja valtion keskushallinnon välillä on hierarkkinen. Hierarkia tulee esityksessä esille monin tavoin, esimerkiksi kirjauksissa koskien valtion ja hyvinvointialueiden neuvottelujärjestelyjä tai arviointimenettelyä sekä hyvinvointialueiden yhdistämistä. Esimerkiksi hyvinvointialueen arviointimenettelyä koskevassa hyvinvointialuelain pykälässä säädettäisiin hyvinvointialueen arviointimenettelystä, jossa valtio ja hyvinvointialue arvioivat hyvinvointialueen taloudellisia sekä sosiaali- ja terveydenhuollon tai pelastustoimen palvelujen järjestämiseen liittyviä edellytyksiä selvittää tehtävistään. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin edellytyksistä, jotka voisivat käynnistää arviointimenettelyn. Arviointimenettely käynnistyisi valtionvarainministeriön tai sosiaali- ja terveysministeriön päätöksellä eräiden edellytysten täyttyessä. Ministeriöillä olisi myös laajaa harkintavaltaa arviointimenettelyn käynnistämisessä.

Hallituksen esityksessä lähtökohtana on sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisen osalta neuvottelujen kautta toteutuvan ohjausmallin muodostuminen hyvinvointialueiden ja valtion keskushallinnon välille siten, että se mahdollistaisi sosiaali- ja terveysministeriön, sisäministeriön ja valtiovarainministeriön ohjauksen yhtenäisyyden ja yhteistoiminnan suhteessa hyvinvointialueisiin.

Valtioneuvosto voisi esityksen mukaan myös päättää hyvinvointialueiden yhdistymisestä tai kunnan siirtämisestä toiseen hyvinvointialueeseen. Tämä on tärkeä valtion ohjausvaltaan liittyvä seikka. Hyvinvointialueen muuttamista voisivat hyvinvointialue- ja maakuntajakolain mukaan esittää muutoksen kohteena olevat hyvinvointialueet ja kunnat. Lisäksi esityksessä mainitaan, että valtiovarainministeriö voisi käynnistää hyvinvointialueen muuttamista koskevan selvityksen myös omasta aloitteestaan. Alueellisen itsehallinnon näkökulmasta on tärkeää havaita, että hallituksen esityksessä hyvinvointialueen muuttamista koskeva selvitys voisi tulla vireille myös hyvinvointialueesta annettavassa laissa säädetyn arviointimenettelyn kautta. Lisäksi on merkittävää, että hyvinvointialueiden yhdistäminen olisi mahdollista myös hyvinvointialueiden vastustuksesta huolimatta. Juuri tästä syystä hyvinvointialueiden muutakin kuin niiden toiminnan laillisuutta koskeva arviointi muodostuu nyt tehdyssä hallituksen esityksessä niin keskeiseksi alueellisen itsehallinnon toteutumisen näkökulmasta. Hyvinvointialueiden yhdistämisen edellytyksenä on, että hyvinvointialueella täyttyvät edellä mainitut hyvinvointialueen arviointimenettelyn edellytykset. Yhdistämiseen voitaisiin päätyä monipolvisen (ml. aluejakoselvittäjän rooli) menettelyn pohjalta.

Valtion vankka ohjausvalta esiintyy hallituksen esityksessä monin tavoin. Esimerkiksi sote-järjestämislaissa säädettäisiin hyvinvointialueesta annettavassa laissa säädettävän hyvinvointialueen investointisuunnitelman sosiaali- ja terveydenhuollon osasuunnitelman tarkemmasta sisältövaatimuksista sekä investointisuunnitelman hyväksymismenettelystä. Sosiaali- ja terveysministeriö voisi hylätä hyvinvointialueen investointisuunnitelman kokonaisuudessaan, jos se

olisi ristiriidassa hyvinvointialueen lainanottovaltuuden kanssa. Kaiken kaikkiaan esityksessä luodaan puitteet sille, että valtionhallinto kykenee vahvasti ohjaamaan hyvinvointialueiden vastuulle kuuluvaa sosiaali- ja terveydenhuoltoa. Esityksen mukaan valtioneuvosto vahvistaisi esimerkiksi joka neljäs vuosi strategiset tavoitteet sosiaali- ja terveydenhuollolle.

Hyvinvointialueiden pitäisi ottaa tavoitteet huomioon omassa toiminnassaan ja myös yhteistyösopimusten valmistelussa. Kaiken kaikkiaan lakiehdotukset sisältävät lukuisia asetuksenantovaltuuksia, jotka antaisivat valtioneuvostolle tai ministeriöille merkittävää ohjausvaltaa hyvinvointialueiden päätöksentekoon.

### **Kuntien ja hyvinvointialueiden suhteesta**

Esityksessä todetaan, että jatkossa Suomen julkisessa hallinnossa olisi kolme ”organisatorisesti itsenäistä” toimijaa: valtio, hyvinvointialueet ja kunnat. On vaikea sanoa, mitä organisatorisella itsenäisyydellä tarkoitetaan. On kuitenkin selvää, ettei hyvinvointialueiden ”itsenäisyys” hallituksen esityksellä kovin vahvaksi muodostuisi.

Koska Suomen kunnat ja hyvinvointialueet ovat erilaisia, niiden suhteet valtioon rakentuvat väistämättä erilaisiksi. Samalla hyvinvointialueiden sisällä suhde hyvinvointialueen ja erilaisten kuntien välillä on uudistuksen yksi merkittävä piirre. Itsehallintoalueiden pääkaupungit ja muut suuret kunnat asettuvat hyvinvointialueiden keskiöön ja niillä on hyvinvointialueiden sisällä oletettavasti runsaasti vaikutusvaltaa (ei kuitenkaan virallista ohjausvaltaa). Tämä perustuu jo siihen, että hyvinvointialue muodostaisi yhden vaalipiirin, eikä hyvinvointialuetta jaettaisi sisäisiin vaalipiireihin.

On oletettavaa, että hyvinvointialueiden keskuskaupungilla on erityinen asema hyvinvointialueilla. Kahden painoarvoltaan tasapäisen kaupunkikeskuksen leimaavat hyvinvointialueet ovat hyvinvointialueiden sisäisen organisoitumisen kannalta oma erityistapauksensa. Tämä asetelma on mielenkiintoinen siinä vaiheessa, kun hyvinvointialueiden sisäistä sote-palvelurakennetta muokataan.

Hallituksen esityksessä mainitaan erikseen, että hyvinvointialuestrategiassa tulisi ottaa huomioon hyvinvointialuelain 14 §:ssä tarkoitettu vuorovaikutus ja yhteistyö alueen kuntien kanssa. Hyvinvointialuestrategiaan ladataan esityksessä muutoinkin paljon painoa. Strategiasta tulee hyvinvointialueiden toiminnan kannalta ja alueiden kuntien yhteistyön näkökulmasta alueiden hallinnan keskeinen asiakirja.

Hallituksen esityksen tavoitteena on, että kunnat toimisivat uudistuksen voimaantulon jälkeenkin asukkaidensa paikallisen osallistumisen, demokratian, sivistyksen ja elinvoiman yhteisinä, jotka hoitavat kunnan yleiseen toimialaan kuuluvia itsehallintotehtäviä sekä laissa säädettyjä ”paikallisia tehtäviä”. Näin ollen kunnan rooli määrittyy hallituksen esityksessä paikallisyhteisöksi. Uudistuksen tavoitteena on, että kunnat toimisivat jatkossa asukkaidensa paikallisen osallistumisen, demokratian, sivistyksen ja elinvoiman yhteisinä. Hyvinvointialueisiin ei tällaista kollektiivista yhteisöroolia esityksessä lainkaan yhdistetä.

Kuntien ja hyvinvointialueiden suhdetta ei esityksessä juuri arvioida. Maininnat tästä suhteesta jäävät yleiselle tasolle siitä huolimatta, että kuntien ja hyvinvointialueiden suhde voi rakentua jännitteiseksi. Alueuudistuksen tarkoituksena on, että kunnat vastaisivat jatkossa edelleen muun muassa hyvinvoinnin ja terveyden edistämisestä yhteistyössä hyvinvointialueiden ja järjestöjen kanssa. Kunnat vastaisivat edelleen myös työllisyyden hoidosta ja edistämisestä sekä paikallisesta elinkeinopolitiikasta. Kunnista muodostuisi tämän mukaan aikaisempaa selvemmin eräänlaisia elinkeinoyksiköitä. Kuntien ja uusien itsehallintoyksiköiden työnjako on toisaalta nyt selkeämpi kuin Juha Sipilän hallituksen esityksessä, jossa monialaisten maakuntien ja kuntien tehtävien osittainen päällekkäisyys olisi voinut johtaa eräänlaiseen hallintokilpailuun kahden itsehallinnollisen yksikön välillä.

### **Lopuksi: hyvinvointialueet valtionhallinnon jatkeina**

Hallituksen esityksellä Suomeen perustettaisiin 21 hyvinvointialuetta. Esityksessä Suomeen syntyisi hyvinvointialueita, joilla on merkittäviä tehtäviä, mutta alhainen poliittisen vapauden taso. Sote-palvelujen järjestäminen dominoisi hyvinvointialueiden toimintaa. En voi välttyä tulkinnalta, että käytännössä hyvinvointialueista muodostuu valtionhallinnon jatkeita. Esityksellä Suomeen syntyisi toisin sanoen hyvinvointialueita, jotka ovat monin osin hierarkkisessa suhteessa valtion keskushallintoon. Näin en voi päätyä siihen tulkintaan, että hyvinvointialueiden perustamisessa olisi kyse varsinaisesta poliittisen vallan alueellistamisesta eli devoluutiosta. Tällaista tavoitetta ei toisaalta hallituksen esityksessä suoraan mainitakaan.

Helsingin kaupunki saisi hyvinvointialueisiin kuulumattomana eräänlaisen erikoisalueen statuksen, mikä omalta osaltaan avaa uuden kehityspolun Suomen alueelliseen kehittämiss politiikkaan. Näiltä osin hallituksen esityksen perustelut ovat suhteellisen niukat.

Itsehallintoalueiden ohjausvalta kuntiin nähden on lähtökohtaisesti vähäinen. Hyvinvointialueiden toiminnallisen kytkeytymisen suunta tulee ilmiselvästi olemaan valtio. Tämä johtuu jo pelkästään siitä hyvinvointialueisiin kohdistuvasta valtion voimakkaasta ohjausvallasta, joka tulee esille hallituksen esityksestä.

Lopun yhteenvetona on syytä mainita hallituksen esityksen eräänlaisesta kaksijakoisuudesta. Yhtäältä hallituksen esitys ilmentää halua alueelliseen itsehallintoon nojaavaan alueellisen yhdenvertaisuuden kehittämiseen. Mutta toisaalta esitys paljastaa jonkinlaisen penseyden alueellisen itsehallinnon rakentamiseen. Hyvinvointialueiden perustaminen tulisikin todennäköisesti tarkoittamaan eri asioita eri poliittisille toimijoille. Toisille se merkitsisi ”ensimmäistä askelta” kohden monialaisten (alueellinen suunnittelu, alueiden kehittäminen, terveydenhuolto, sosiaalihuolto, pelastustoimi ja toisen asteen koulutus sekä mahdollisesti ammattikorkeakoulujen toiminta) ja itseverotusoikeudella varustettujen maakuntien rakentamista ja vallan hajauttamista Suomen kaltaisessa yhtenäisvaltiossa. Toisille uudet alueet ilmentäisivät puhtaasti sote-järjestelyä, jossa alueellinen itsehallinto on perustaltaan rajoitettua. Ajatus voi olla, että tällainen alueellinen itsehallinto on myös suhteellisen helposti purettavissa, koska hyvinvointialueet eivät nauti perustuslain suojaa.



Sami Moisio

*Helsingin yliopiston aluesuunnittelun ja -politiikan professori*