

# Maakunnat itsehallinnon outolintuina – paikallinen itsehallinto maakuntaudistuksen (2015–2019) valossa

Anni Jäntti, Lotta-Maria Sinervo & Hanna Vakkala

## ABSTRACT

The paradoxical regional self-government in Finland

In this study, we scrutinize how regional self-government is interpreted in Finnish regional government, health and social services reform. As a starting point for understanding local self-government, we recognize three basic elements: freedom from higher authorities, adequate financial resources and discretion to exercise initiative in the interests of the local population. We analyze the government proposals for regional government, health and social services reform and the financing of regions (GP 15/2017, GP 57/2017) in order to understand the Finnish interpretation of regional self-government. According to the analysis, Finnish regional self-government can be described as torso self-government, which includes elected decision-makers but no discretion to exercise their initiatives nor right to levy taxes. The interpretation of regional self-government is very restricted, stretching strongly the idea of local self-government. Instead of pure regional self-government or pure regional state administration, the Finnish interpretation seems like some kind of a hybrid combining elements from both models. Thus, self-government is interpreted diversely in local and regional level; local self-government in municipalities builds on the traditional criteria for self-government while regional self-government without economic autonomy is a torso.

Keyword: regional self-government, local self-government, Finland

## JOHDANTO

Alueellisen ja paikallisen hallinnon tasot ja itsehallinnon kulmakivet ovat Suomessa olleet uudistuksen kohteina 2000-luvun alkuvuosista alkaen. Suunnitelmissa ovat olleet erilaiset sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistoiminta-alueet, sosiaali- ja terveystieteet sekä uudet itsehallinnolliset maakunnat. Hallitus toisensa jälkeen on käynnistänyt uuden uudistuksen, ja jatkossakin uudistukset kohdistuvat kunta- ja palvelurakenteisiin. Uudistusten yhteydessä on toistuvasti keskusteltu paikallisesta itsehallinnosta.

Suomalaisessa yhteiskunnassa paikallinen itsehallinto on tähän saakka toteutunut kuntatasolla, sen sijaan maakunta- tai aluetasoinen itsehallinto ei ole toistaiseksi kuulunut suomalaisen järjestelmään. Eurooppalaisittain tarkasteltuna Suomi on tässä suhteessa melko poikkeuksellinen, sillä paikallishallinto järjestää valtaosan hyvinvointiyhteiskunnan palveluista nojaten vain yhteen paikallisen itsehallinnon tasoon. Pääministeri Sipilän hallituksen vuonna 2015 käynnistämässä maakunta- ja sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksessa tavoitteena oli luoda Suomeen kunnallisen itsehallinnon rinnalle maakunnalliseen itsehallintoon perustuva järjestelmä. Uudistus ei toteutunut, mutta sama tavoite on myös pääministeri Rinteen hallituksella.

Tarkastelemme tässä tutkimuksessa, miten maakunnallista itsehallintoa tulkitaan maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta ja maakuntien rahoitusta koskeissa hallituksen esityksissä (HE 15/2017, HE 57/2017). Näitä esityksiä voidaan pitää keskeisinä uudistusta ohjanneina asiakirjoina, joista voidaan tulkita, minkälaisen itsehallintokäsityksen varaan uudistusta rakennettiin.

Kunnallisen itsehallinnon osalta Suomessa on melko vakiintunut käsitys itsehallinnosta kunta-kontekstissa (ks. esim. Oikarinen, Voutilainen, Mutanen & Muukkonen 2018), mutta maakuntaitsehallinnon osalta käsitys on kuitenkin vasta muotoutumassa, ja siitä käytävä keskustelu on merkityksellistä niin tutkimuksellisesti kuin yhteiskunnallisestikin.

Itsehallinto on käsitteenä moniulotteinen ja tulkinnallinen, ja sitä voidaan tarkastella esimerkiksi päätöksenteon, toiminnan tai periaatteiden näkökulmista (ks. esim. Rynänen 2012; Harisalo 2011, Heuru 2002). Julkisorganisaatioissa sitä voidaan kuvata toisaalta lakiperustaisena vapautena ja harkintavaltana päätöksenteossa ja talouden johtamisessa, ja toisaalta näihin liittyviä rajoitteina (Verhoest, Peters, Bouckaert, Verschuere 2004). Itsehallinnon määritelmä kytketään usein autonomiaan *jostakin*. Tällöin keskeistä on paikallishallinnon ja valtion välinen suhde, ja autonomiaa voidaan karkeasti kuvailla paikallishallinnon vapaudeksi valtiosta (Torfing 2007).

Pratchett (2004) erittelee paikallisen itsehallinnon kolmeen näkökulmaan: itsehallinto on vapautta *jostakin* (freedom from), vapautta *johonkin* (freedom to) ja mahdollisuutta paikallisen identiteetin ilmaisuun (reflection of local identity). Tässä tutkimuksessa Pratchettin (2004) jaottelu on yhdistetty Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan määritelmään paikallisesta itsehallinnosta ja sen piirteistä. Yhdistelmästä muodostuu lähtökohta sille, miten ymmärrämme ja määrittelemme itsehallinnon. Määritelmä muodostaa analyttisen tarkastelukehikon maakuntaitsehallinnon käsitteelliseen tarkasteluun.

Tämän tutkimuksen tavoitteena on lisätä ymmärrystä itsehallinnon ideasta ja siihen liittyvistä tulkinnoista uudistuvassa alue- ja paikallishallinnossa. Tarkoituksena on tuottaa tietoa siitä, minkälaisesta itsehallinnosta suomalaisessa hallinnonuudistamisessa puhuttiin maakuntien osalta sote- ja maakuntauudistuksen (2015-2019) yhteydessä, ja miten em. uudistusta koskevien hallituksen esitysten tulkinta maakuntaitsehallinnosta suhteutuu siihen, miten paikallinen itsehallinto tutkimuskirjallisuudessa ja eurooppalaisessa kontekstissa ymmärretään. Tutkimusotteemme on hallintotieteellinen.

## PAIKALLINEN ITSEHALLINTO KÄSITTEENÄ

Paikallisessa itsehallinnossa on pohjimmiltaan kyse paikallishallinnon vapaudesta, kyvystä ja mahdollisuuksista tehdä päätöksiä ja johtaa toimintaansa (ks. esim. Haveri, Stenvall & Majoinen, 2011). Rynänen (2012) mukaan paikallisen itsehallinnon tarkastelu jakaantuu kahteen vaiheeseen, joista aiemmassa itsehallinto nähtiin institutionaalisenä paikallisena autonomiana, ja uusi itsehallinnon idea korostaa paikkaan perustuvaa ja paikallisuudesta nousevaa osallisuutta. Paikallisen itsehallinnon voikin nähdä alhaalta ylöspäin nousevana dynaamisena ilmiönä, jossa paikallista identiteettiä ilmaistaan poliittisen aktiivisuuden ja kansalaisosallistumisen kautta (Pratchett 2004, 366). Paikallisella itsehallinnolla viitataan valtiota alemmilla tasoilla oleviin hallinnontasojen itsehallintoon. Suomessa itsehallintoa on perinteisesti ollut vain kuntatasolla, mutta myös esimerkiksi maakunta voi olla paikallisen itsehallinnon taso. Suomessa onkin päädytty soveltamaan Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjaa kuntien lisäksi maakuntauudistuksessa tarkoitettujen maakuntien osalta, joskin soveltamiseen liittyy eräitä keskeisiä rajoituksia (HE 15/2017, 2). Tässä artikkelissa lähtökohta paikallisen itsehallinnon ymmärtämiselle rakennetaan yhdistämällä Pratchettin (2004) kolmijakoon Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan määritelmä siitä, mitä paikallisella itsehallinnolla eurooppalaisessa kontekstissa tarkoitetaan.

Pratchett (2004, 363) määrittelee kolme paikallisen itsehallinnon ulottuvuutta. Ensinnäkin paikallinen itsehallinto tarkoittaa vapautta valtiosta ja muusta paikallishallintoa ylemmän tason hallinnosta (freedom from central interference of higher authorities). Toiseksi, paikallisessa itsehallinnossa on kyse vapaudesta vaikuttaa erilaisten tavoitteiden saavuttamiseen (freedom to effect particular outcomes). Kolmanneksi paikallinen itsehallinto muodostuu mahdollisuudesta heijastaa päätöksenteossa ja toiminnassa paikallista identiteettiä (reflection of local identity).

Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan kolmannessa artiklassa määritellään paikallinen itsehallinto seuraavasti: ”*Paikallinen itsehallinto tarkoittaa paikallisviranomaisten oikeut- ta ja kelpoisuutta säännellä ja hoitaa lain nojalla*

*huomattavaa osaa julkisista asioista omalla vastuullaan ja paikallisen väestön etujen mukaisesti.*” Paikalliseen itsehallintoon liittyvistä piirteistä ensimmäinen on paikallisviranomaisten (esim. kuntien, maakuntien) oikeus ja kelpoisuus hoitaa julkisia asioita. Oikeudella viitataan tässä yhteydessä valtionhallinnon ja paikallishallinnon väliseen suhteeseen, jossa paikallishallinto saa valtiolta lainsäädännön kautta asemansa ja valtuutuksen käyttää valtaa paikallistasolla (Ryynänen & Uoti, 2013). Kyse on siis paikallishallinnon suvereniteetista ainakin joissakin asioissa (Page 1991; Pratchett 2004). Jotta paikallishallinto voisi käyttää tätä oikeutta, sillä tulee olla ainakin jonkin verran vapautta ja mahdollisuuksia.

Paikallisen itsehallinnon peruskirjan suomenoksessa puhutaan paikallisviranomaisten kelpoisuudesta hoitaa asioita, mikä vie peruskirjan alkuperäistä ajatusta hieman virheelliseen suuntaan. Englanninkielisessä alkuperäistekstissä on käytetty termiä *‘ability’* (ETS No. 122, Art. 3), ja ranskankielisessä tekstissä termiä *‘capacité’* (STE No. 122, Art. 3), joilla tarkoitetaan paikallishallinnon kykyä hoitaa asioita. Peruskirjan kommentaarin (Explanatory report, 1985: 4) mukaan *‘ability’*-termillä tarkoitetaan sitä, että oikeuden hoitaa julkisia tehtäviä täytyy liittyä lisäksi keinot ja kyvykkyyt tehtävien tehokkaaksi hoitamiseksi, minkä myös Jones ja Stewart (1983) sekä Pratchett (2004) nostavat keskeiseksi osaksi paikallista itsehallintoa. Oikeuden ja kelpoisuuden sijaan olisikin kenties selvempää puhua *oikeudesta ja kyvystä* hoitaa julkisia tehtäviä. Mahdollisuus ja kyky toimia tehokkaasti edellyttää normatiivisen autonomian ohella riittäviä taloudellisia ja henkilöresursseja sekä tietoa ja autonomiaa, jotta paikallinen päätöksenteko on mahdollista.

Vaikka paikallishallinnolla olisikin suvereniteetti joidenkin tehtävien hoitamiseen, paikallishallinnon oikeus hoitaa julkisia tehtäviä on rajoitettu ”lain nojalla”. Tämä täsmennys muistuttaa siitä, että paikallishallinto on osa julkista hallintoa, ja sitä voidaan määritellä tarkemmin kansallisessa lainsäädännössä. (Ks. esim. Lidström 2003, Pratchett 2004, Stoker 1991).

Peruskirjan mukaan paikallista itsehallintoa ja sen asemaa yhteiskunnassa ja osana julkisen hallinnon kokonaisuutta luonnehtii myös se, että paikallishallinto hoitaa ”huomattavaa osaa

julkisista asioista”. ”Huomattava” on varsin epämääräinen ja ongelmallinen ilmaisu, ja sitä on tulkittu hyvin eri tavoin eri maissa. Joka tapauksessa voidaan kuitenkin tulkita, että huomattava osa julkisista asioista on enemminkin merkittävä kuin pieni. Paikallishallinnon tehtävien määrän eksplisiittinen määrittely on kuitenkin monesta syystä mahdotonta. Tähän vaikuttaa osaltaan se, että olosuhteet ja järjestelmät vaihtelevat suuresti eri maissa. Lisäksi moniin tehtäviin liittyy sekä paikallisia, alueellisia että kansallisia vaikutuksia, mikä vaikeuttaa sopivan hallinnontason määrittelemistä kullekin tehtävälle. (Haveri, 2011.) Tulkinnat sopivasta tasosta kunkin tehtävän hoitamiseksi vaihtelevat maittain ja muuttuvat ajan myötä, mikä on nähtävissä esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon uudistamisessa.

Kuten peruskirjassa todetaan, paikallisviranomaiset hoitavat tehtäviään ”omalla vastuullaan”. Tämä täsmennys korostaa paikallishallinnon ja -viranomaisten roolia itsehallinnollisina, paikallisina toimijoina, joiden toiminta ei ole rajoittunut valtion määrittämien tehtävien hoitamiseen. Paikallisen itsehallinnon tarkoituksena on taata riittävästi paikallista harkintavaltaa paikallishallinnolle. Näin ollen, paikallisviranomaisilla on oikeuden lisäksi myös vastuu paikallisesta päätöksenteosta. Pohjimmiltaan kyse on siitä, voiko paikallishallinto vaikuttaa tärkeisiin asioihin ja myös kantaa vastuun toimintansa seurauksista. (Ks. Wolman & Goldsmith, 1990.)

Viimeisenä peruskirjan määritelmässä mainitaan, että asioiden hoitamisen tulee tapahtua ”paikallisen väestön etujen mukaisesti”. Tämä määritelmä muistuttaa siitä, että paikallishallinnon tehtävänä on toimia paikallisyhteisön hyväksi (ks. myös Haveri & Anttiroiko 2009, Sinerovo, Meklin & Vakkuri 2015, Jäntti 2016). Tähän huomioon liittyy vähintäänkin implisiittisesti se, että paikallisviranomaisten tulee olla tietoisia paikallisyhteisön intresseistä, toiveista ja tahdosta, mikä kääntää paikallishallinnon katseen kohti kansalaisia. Paikallisyhteisön näkemysten selvittäminen edellyttää kansalaisten mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa paikalliseen päätöksentekoon. Paikallinen itsehallinto on tämän vuoksi tiukasti kytketty paikalliseen demokratioon.

Paikallisyhteisön valta päätöksenteossa tarkoittaa *päätöksenteon kansanvaltaisuutta*, sitä

että päätöksentekovalta kuuluu yhteisön jäsenille, kansalaisille. Peruskirjan (3. art.) mukaan paikalliseen itsehallintoon kuuluvaa oikeutta hoitaa julkisia asioita ”käyttävät valtuustot tai kokoukset, joiden jäsenet on valittu salaisessa äänestyksessä vapailla välittömällä vaaleilla”. Käytännössä kyse on siis siitä, että ylin päätösvalta paikallisessa itsehallinnossa kuuluu vaaleilla valitulle toimielimelle. Suomessa tätä valtaa ovat perinteisesti käyttäneet kunnanvaltuustot. *Kansanvaltaisen päätöksenteon* osana, edustuksellisen demokraatiajärjestelmän rinnalla ovat kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet.

Paikalliseen itsehallintoon liittyy myös valta määrittellä, mitä muita tehtäviä paikallistasolla hoidetaan kuin valtion lainsäädännössä paikallishallinnolle osoittamia tehtäviä. Kyse on *yleisestä toimialasta*, paikallisviranomaisten harkintavallasta ottaa itselleen tehtäviä hoidettavakseen. Suomessa tämä on ilmennyt kuntalain (410/2015, 7§) mukaisena määrittelynä kunnan tehtävistä: ”Kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa tehtävät ja järjestää sille laissa erikseen säädetty tehtävät.” Paikalliseen itsehallintoon liittyy peruskirjan (4. art.) mukainen ”harkintavalta aloiteoikeuden käyttämiseen kaikissa sellaisissa kysymyksissä, joita ei ole suljettu niiden toimivallan ulkopuolelle tai annettu muulle viranomaiselle”. Päätösvalan käyttöön liittyen peruskirjassa nostetaan esiin subsidiariteetti-periaate, jonka mukaan ”[j]ulkisista tehtävistä tulee yleensä ensisijaisesti huolehtia kansalaista lähinnä olevien viranomaisten”. Lisäksi peruskirjassa todetaan, että ”[p]aikallisviranomaisten toimivaltuuksien tulee yleensä olla täydellisiä ja rajoittamattomia”.

Jotta paikallisviranomaiset voisivat toteuttaa itsehallintoa, niille on turvattava *riittävät taloudelliset resurssit* asioidensa hoitamiseksi. Peruskirjaan (9. art.) on kirjattu taloudellisten voimavarojen osalta, että paikallisviranomaiset ovat ”kansallisen talouspolitiikan rajoissa oikeutettuja riittäviin omiin taloudellisiin voimavaroihin, joiden käytöstä ne voivat vapaasti määrätä toimivaltuuksiensa rajoissa.” Lisäksi todetaan, että voimavarojen tulee olla riittävät suhteessa niille annettuihin velvoitteisiin. Paikallishallinnon rahoitusperustaa määrittellen itsehallinnon näkökulmasta vielä tarkemmin edellyttämällä, että ”[a]inakin osan paikallisviranomaisten taloudellisista voimavaroista tulee muodostua paikallisista

*veroista ja maksuista, joiden suuruudesta niillä on oikeus päättää lain asettamissa rajoissa*”. Näin ollen, paikallisen itsehallinnon näkökulmasta riittävät taloudelliset resurssit eivät vielä yksistään riitä turvaamaan itsehallintoa, vaan olennaista on, että paikallisviranomaisilla on ainakin jonkinlainen verotusoikeus ja mahdollisuus tulonmuodostukseen.

Taloudellinen autonomia tai vapaus onkin olennainen osa paikallista itsehallintoa. Voidaan ajatella, että itsehallinto jää ontoksi, jos paikallishallinnolla ei ole itsehallintoa taloudellisessa mielessä. Tällöin eivät myöskään toteudu Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan vaatimukset. Itsehallinnon taloudellista perustaa voidaan lähestyä esimerkiksi paikallishallinnon kykynä selviytyä tehtävistään (ks. Meklin & Vakkuri 2011). Tällöin itsehallinto ymmärretään paikallishallinnon mahdollisuutena päättää taloudestaan, toisin sanoen tuloista, menoista, veroista ja veloista, mutta samalla myös vastuuna päätösten seurauksista (Meklin & Vakkuri 2011, 283). Käytännössä taloudellinen autonomia on siis mahdollisuuksia vaikuttaa itse näihin tuloihin ja menoihin. Menojen osalta taloudellinen autonomia yleensä toteutuu, kun paikallishallinnon yksikkö voi vaikuttaa sen järjestämistä vastaavien tulojen oleviin tehtäviin ja se vastaa itsenäisesti niiden järjestämisestä. Tulojen osalta autonomia tarkoittaa, että paikallishallinnon yksikkö pystyy päättämään omista tuloistaan edes jossain määrin. Peruskirjassa tämä tulkitaan verotusoikeudeksi.

Tehtävien ja rahoituksen näkökulmia voidaan tarkastella myös tulo- ja menoautonomian käsitteillä (ks. Sinervo, Haapala, Oulasvirta & Vakkuri 2018; Oulasvirta & Turala 2009). Täydellinen menoautonomia tarkoittaa paikallishallinnon vapaata päättäväntä tehtävien ja niiden järjestämisen osalta, siis luonteeltaan itsehallinnollisia tehtäviä. Mitä enemmän tehtävät ovat säädeltyjä yleisellä tai erityisellä lainsäädännöllä, sitä kapeampaa menoautonomia on. Tuloautonomia on täydellinen, kun paikallishallinnolla ovat omat tulonlähteet (verotusoikeus) ja mitä enemmän päätösvalta tulojen osalta on paikallishallinnon ulottumattomissa, sitä pienempää tuloautonomia on. Ideaalitapauksessa tehtävien luonne on suhteessa rahoituslähteisiin. Pohjimmiltaan taloudellisessa autonomiassa on kysymys rahoituksen riittävydestä. Tämä on myös peruskirjan keskeinen periaate.

Paikallisen itsehallinnon laajuuden arviointiin on kehitetty paikallishallinnon autonomian mittaristo (Local Autonomy Index, LAI) (Ladner, Keuffer & Baldersheim 2015). Autonomian kokonaisuuden katsotaan muodostuvan paikallishallinnon alueeseen ja väestöön liittyvästä itsehallinnosta (self-rule) ja paikallishallinnon suhteesta laajemmin julkishallinnon kokonaisuuteen (shared-rule). Autonomian osatekijöinä pidetään paikallishallinnon:

- muodollista autonomiaa, joka liittyy hallinnon vapautteen määritellä tehtäviään,
- tehtäväkentän laajuutta,
- päätöksentekovaltaa,
- verotusoikeutta,
- valtionosuuksien käyttöalan sitovuutta,
- taloudellista omavaraisuutta,
- mahdollisuutta ottaa lainaa,
- vapautta päättää organisaatiostaan,
- (perustus)lainsuojaa
- valtionvalvontaa
- vaikutusvaltaa suhteessa valtioon.

Yhteenvetona voi todeta, että paikallisella itsehallinnolla tarkoitetaan paikallisyhteisön oikeutta ja vapautta päättää omista asioistaan ainakin jossakin määrin (ks. Ryynänen, 2007). Lisäksi paikallisen itsehallinnon avulla voi tuoda päätöksentekoon paikallisia ideoita ja paikallistietoa ja -tuntemusta (Ryynänen, 2015). Paikallisen itsehallinnon tarkoituksena on taata, että paikallisviranomaiset ovat vastuussa ja kykeneviä hoitamaan huomattavan osan julkisista tehtävistä, viranomaisilla on siihen oikeus ja asioita hoidetaan paikallisyhteisön intressien mukaisesti. Olennaista on paikallisviranomaisen mahdollisuus määritellä itse agendansa ja toimia itsenäisesti (Fleurke & Willemse, 2006).

Tässä tutkimuksessa paikallisen itsehallinnon perustana ymmärretään siis olevan jonkinasteinen vapaus valtiosta ja vapaus vaikuttaa omaan toimintaansa paikallisyhteisön intresseistä käsin, sekä kyky, keinot ja mahdollisuudet toteuttaa näitä vapauksia. Paikallista itsehallintoa edustavina ja siihen kytkeytyvinä keinoina ovat paikallisyhteisön vapaus ja valta päätöksenteossa, mahdollisuus määritellä paikallishallinnon tehtäväkenttää ja riittävä taloudellinen itsenäisyys sekä resurssit.

## MAAKUNTIEN RAJALLINEN LIIKKUMATILA JA RAJALLISET RESURSSIT

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistaminen ja siihen liittyvät kansalliset reformit ovat olleet keskeisiä suomalaisten kuntien toimintaan vaikuttavia muutosvoimia jo 2000-luvun alusta lähtien. Pääministeri Vanhasen ensimmäisen hallituksen kunta- ja palvelurakennemuutoksesta (Paras-hanke, v. 2005-2011) alkaen ja sitä ennenkin jokainen hallitus Suomessa on vuorollaan pyrkinyt uudistamaan sosiaali- ja terveydenhuollon rakenteita keinojen vaihdella kuntaliitoksista ja yhteistoiminta-alueista sote-piireihin ja maakunnallisiin järjestämiskäytäntöihin. Pääministeri Sipilän hallituksen suunnittelema maakunta- ja sote-uudistus poikkesi aiemmista uudistuksista siten, että sen tarkoituksena oli luoda Suomeen uusi kansanvaltainen paikallishallinnon taso: maakuntaitsehallinto. Sipilän hallituksen uudistus ei toteutunut, mutta pääministeri Rinteen hallitus on päättänyt toteuttaa samankaltaisen maakuntaitsehallinnon varaan nojaavan uudistuksen. Suunniteltua maakuntaitsehallintoa on aiemmin tarkasteltu esimerkiksi perustuslakivaliokunnan kuulemien valtiosääntöasiantuntijoiden määritelmien näkökulmasta (ks. Rautiainen 2018). Tässä tutkimuksessa tarkastelemme maakuntaitsehallintoa siis aikaisemman tutkimuksen määrittelemän itsehallinnon käsitteen valossa analysoiden maakuntaitsehallintoa koskevaa hallituksen esitystä ja täten jatkamme ja laajennamme aiempaa keskustelua.

Analysoimme seuraavassa maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta ja sen rahoitusta koskevia hallituksen esityksiä (HE 15/2017 ja HE 57/2017). Pyrkimyksenämme on rakentaa ymmärrystä siitä, miten maakunnallista itsehallintoa tulkitaan suhteessa hallintotieteelliseen perustaan rakennettuun käsitelmäkäsitteeseen. Sisälönanalyysi etenee teoriaohjaavasti siten, että analysoimme hallituksen esityksiä käyttäen analyttisenä tarkastelukehikkona edellä esitettyä määritelmää paikallisesta itsehallinnosta vapautena, toimivaltuutena ja resursseina. Analysoimme tekstissä käytettyjä termejä ja perusteluja, ja tarkastelemme kriittisesti maakuntaitsehallinnon sisältöä kolmeen tarkastelukehikon näkökulmaan peilaten.

Aluksi on hallituksen esitysten osalta hyvä huomioida, että perustuslakivaliokunta teki lukuisia maakuntaitsehallintoa koskevia huomautuksia antamissaan lausunnoissa (ks. esim. PeVL 26/2017 vp). Analyysin kohteena olevat hallituksen esitykset perustuvat siis lainvalmistelijoiden käsityksiin maakuntaitsehallinnosta. Esityksessä on sellaisia maakuntaitsehallintoa koskevia seikkoja, joista on myöhemmin perustuslakivaliokunnan käsittelyssä irtaannuttu.

Hallituksen esityksissä irrottaudutaan myös Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan tarkoittamasta itsehallinnosta eräiltä osin. Esityksessä tehdään selväksi, että maakuntaitsehallinto on luonteeltaan erilaista kuin kunnallinen itsehallinto. Hallituksen esityksessä (15/2017, 25) todetaan, että ”[a]lueellisen itsehallinnon valtiosääntöoikeudelliset takeet eivät ole yhtä vahvat kuin kunnallisen itsehallinnon”. Lisäksi esityksessä (HE 15/2017, 154) todetaan, että ”[m]aakuntien itsehallinnossa ei olisi kyse vain paikallisen itsehallinnon peruskirjan tarkoittamasta paikallishallinnosta, vaan pikemminkin paikallishallinnon ja aluehallinnon eräänlaisesta välimuodosta”. Vaikka Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjaa sovellettaisiin ”lähtökohtaisesti myös tulevaan maakuntahallintoon”, esityksessä hahmoteltu ”[m]aakuntahallinto ei täyttäisi kaikkia paikallisen itsehallinnon peruskirjassa määriteltyjä paikallisen itsehallinnon edellytyksiä”. Paikallisen itsehallinnon peruskirjan vastaisesti esityksen mukaisilta maakunnilta puuttuisi kaksi keskeistä itsehallinnon elementtiä: yleinen toimiala ja verotusoikeus. Suomalainen maakuntaitsehallinto perustuisi siis edustukselliseen päätöksentekoon ilman verotusoikeutta: ”representation without taxation”. Järjestelmä olisi tältä osin samankaltainen kuin esimerkiksi Tanskassa (ks. Battrup 2018).

Suomi sitoutuisi noudattamaan peruskirjan määräyksiä lukuun ottamatta itsehallinnon kanalta keskeisiä yleiseen toimialaan ja verotusoikeuteen sekä lainanotto-oikeuteen liittyviä kirjauksia. Maakuntaitsehallinto poikkeaisi luonteeltaan ja olemukseltaan siitä, miten Suomessa on totuttu ymmärtämään paikallinen itsehallinto. Miten maakuntaitsehallintoa siis tulkitaan hallituksen esityksissä (15/2017, 57/2017)?

Maakuntien ylintä päätösvaltaa käyttäisivät esityksen mukaan vaaleilla valitut maakuntavaltuustot. Maakuntien toiminta nojaisi kansanval-

taisuusperiaatteeseen, jonka mukaan maakunnalla julkisen vallan käyttäjänä tulee olla kansanvaltainen perusta. Perustuslakivaliokunnan lausunnon (PeVL 67/2014 vp.) mukaan kansanvaltaisuusperiaatteen näkökulmasta olennaista on, että ”*alueen asukkaat voivat välittömällä vaaleilla valita itsehallintoalueen ylimmän päätöksentekuelimen, jolla on tosiasialliset mahdollisuudet päättää itsehallintoalueen taloudesta ja toiminnasta*”. Perustuslakivaliokunta pitää kansanvaltaisuutta ”keskeisimpänä itsehallinnon periaatteellisena osatekijänä” (PeVL 26/2017 vp). Hallituksen esitystä tarkasteltaessa olennainen kysymys on, onko kansalaisten valitsemalla valtuustolla valiokunnan edellyttämät *tosialliset mahdollisuudet* päättää maakunnan taloudesta ja toiminnasta. Onko kyse siis varsinaisesta maakuntaitsehallinnosta vai vain maakuntademokratiasta? Esityksen mukaisessa mallissa täyttyy paikallisen itsehallinnon perusedellytys, suorilla vaaleilla valittu maakuntavaltuusto, mutta olisiko valittavalla maakuntavaltuustolla tosiasialliset mahdollisuudet päätöksentekoon: mihin asioihin maakuntavaltuusto voisi vaikuttaa, ja mikä olisi sen liikkumavara päätöksenteossa? Taloudellisesta näkökulmasta maakuntavaltuusto koostuisi ”menopäätäjistä”, joilla ei olisi tuloihin liittyvää päätösvaltaa.

### Maakuntien tiukasti säännellyt tehtävät

*Paikallisyhteisön vapautta ja valtaa päätöksenteossa* pidetään olennaisena paikallisen itsehallinnon elementtinä. Kyse on siitä, millä tavoin paikallishallinto voi itse määritellä niitä tapoja, joilla se hoitaa sille annettuja tehtäviä. Tähän kytkeytyy myös mahdollisuus määritellä paikallishallinnon sisältöä. Hallituksen esityksen mukaan maakuntien toimintavapautta rajoittaisi monipolvinen tiukka sääntely, joka koostuu 1) tiukasti säännellyistä tehtävistä, 2) maakuntaorganisaatiota ja johtamisjärjestelmää koskevista rajoituksista, ja 3) maakuntaan kohdistuvasta valvonnasta ja arvioinnista.

Maakuntien hoidettavaksi esitetyt tehtävät, erityisesti sosiaali- ja terveydenhuolto, ovat erityislainsäädännössä varsin tiukasti säännellyjä palvelujen laadun ja saatavuuden sekä kansalaisten yhdenvertaisuuden turvaamiseksi. Maakunnan tehtävät olisivat siis luonteeltaan pääasiassa sellaisia, joihin liittyy kansallinen pyrki-

mys kansalaisten väliseen yhdenvertaisuuteen. Näin ollen maakuntatason liikkumavara tehtävien hoitamista koskevan päätöksenteon osalta olisi rajoitettava (Ks. myös Mäkinen 2017)

Paikallishallinto kytkeytyy aina jollakin tavalla julkisen hallinnon kokonaisuuteen, ja on siten kansallisen ohjauksen kohteena. Maakuntiin kohdistuva ohjaus olisi esityksen (HE 15/2017, 212) mukaan osin tiukempaa kuin valtion ohjaus suhteessa kuntiin. Tiukempaa ohjausta perustellaan toisella maakuntaitsehallintoa rajoittavalla piirteellä, verotusoikeuden puuttumisella: ”[v]altion ohjaus suhteessa maakuntiin olisi osin kuntia tiukempaa johtuen muun muassa siitä, että maakunnilla ei olisi kuntien tapaan omaa verotusoikeutta, vaan maakunnan toiminnan rahoitus perustuisi valtion rahoitukseen”.

Maakuntavaltuuston asema nähdään lakiesityksessä (HE 15/2017, 333) ”maakunnan toiminnan keskeisten tavoitteiden asettajana ja strategisten päätösten tekijänä”. Kuitenkin esityksestä käy myös ilmi, että sosiaali- ja terveysministeriön asema sosiaali- ja terveydenhuollon ohjaajana vahvistuisi tavoitteiden valmisteluvastuun sekä maakunnan toiminnan ohjaamisen ja arvioinnin myötä (HE 15/2017, 213). Jos tavoitteita ohjattaisiin valtion tasolta ja myös keinovalikoima olisi lainsäädännössä rajoitettu, minkä verran maakuntavaltuustolla tosiasiallisesti olisi mahdollisuuksia päätöksentekoon ja alueellisiin variaatioihin?

Maakuntatason päätöksentekoa rajoittaisi myös se, että lainsäädännössä määritellään maakuntaorganisaation palvelujen järjestämistä ja tuottamista koskevat rakenteet. Esityksessä (HE 15/2017, 662) todetaan maakuntaa koskevien säännösten olevan yleisiä ja jättävän ”maakunnan organisaatorakenteen muutoin kuin tuotannon eriyttämisen sekä keskitettyjen palvelujen osalta maakuntavaltuuston päätettäväksi”. Käytännössä kyse olisi siitä, että maakunnan olisi eriytettävä sote-palvelujen järjestämis- ja tuottamisvastuu siten, että palvelujen tuottaminen hoidettaisiin maakunnan perustamassa liikelaitoksessa. Tämänkaltainen paikallishallinnon toiminnan organisointiin puuttuminen lainsäädännössä on varsin pitkälle menevää paikallishallinnon toiminnan säätelyä, sillä järjestämisen ja tuottamisen erottaminen muokkaa hyvin laaja-alaisesti maakunnan johtamisen tilaa ja edellytyksiä sekä sitä, minkälainen organisaatio

ja johtamisjärjestelmä maakunnassa voisi olla. Esityksessä nostetaan aiheellisesti esille huomio siitä, että on ”arvioitava heikentääkö järjestämisen ja tuottamisen erottaminen maakunnan päätösvaltaa sekä perustuslain 19 §:ssä säädettyjen sosiaali- ja terveyspalveluiden toteutusta ja voidaanko sen lakisäätteistä edellyttämistä siten pitää perusteltuna ratkaisuna”. Nykykäytäntöön verrattuna, jossa paikallisviranomaiset voivat itse päättää tuotantotavasta, on selvää, että hallituksen esityksen mukainen säännös heikentäisi paikallishallinnon päätösvaltaa maakuntatasolla.

Järjestämisen ja tuottamisen eriyttäminen altistaisi maakunnat myös tilanteeseen, jossa niiden valta huolehtia vastuustaan sosiaali- ja terveyspalvelujen saatavuudesta voisi heikentyä. Hallituksen esityksessä (HE 15/2017, 663) korostetaan julkisen vallan viimekätistä vastuuta omalla tuotannollaan varmistaa, ”että oikeus riittäviin sosiaali- ja terveyspalveluihin toteutuu”. Samalla kuitenkin todetaan, että järjestämisen ja tuottamisen ”[e]riyttäminen etäännyttää järjestämiseen nykyisin keskeisesti liittyvän ja määrältään sekä taloudellisesti suuren tuotannon kokonaisuuden ja heikentää sitä kautta jossain määrin maakunnan mahdollisuuksia ohjata toimintaa ja kantaa järjestämisvastuunsa”. Riskinä on, että maakunta ei pystyisi riittävästi ohjaamaan palveluja ja huolehtimaan sille kuuluvasta järjestämisvastuusta. Valtion valvoessa maakuntia se voisi edellyttää maakunnilta tehostamistoimia, mikäli rahoituksen riittävydessä olisi ongelmia. Tiukasta ohjauksesta johtuva organisoitumallisuus voisi siis johtaa tilanteeseen, jossa valtio edelleen tiukentaisi maakuntaan kohdistuvaa ohjaustaan. Mikäli maakunnalla olisi ongelmia järjestää lakisäätteisiä palveluja, valtio voisi katsoa maakunnan epäonnistuneen tehtävissään, mikä voisi tarkoittaa maakunnan joutumista arviointimenettelyyn ja sitä kautta jopa maakuntien yhdistämiseen. Se, miten lainkohottaa maakunnan ongelmista järjestää palveluja tulkitaan, on olennainen kysymys maakunnallisen itsehallinnon näkökulmasta. Olisivatko esimerkiksi hoitotakuun ylittävät hoitoajat tai lääkärripula perusteita arviointimenettelylle? Miten arvioitaisiin maakunnan kykyä järjestää palveluja?

## Maakuntien rajoitettu toimiala

Paikallisen itsehallinnon kannalta keskeinen elementti on mahdollisuus *määritellä paikallis-hallinnon tehtäväkenttää*. Kyse on yleisestä toimialasta, siis niistä tehtävistä, jotka paikallishallinto-organisaatio voi halutessaan ottaa hoitaakseen. Suomessa kunnat ovat perinteisesti hoitaneet lakisääteisten tehtävien ohella runsaasti myös vapaaehtoisesti itselleen ottamiaan tehtäviä. Jatkossakin kunnilla säilyy yleinen toimiala. Maakuntien osalta tilanne on toinen, eikä niillä olisi esityksen mukaan yleistä toimialaa niin kuin kunnilla (ks. myös Oikarinen ym. 2018).

Maakuntien toimintaa ohjaavana keskeisenä periaatteena olisi esityksen (HE 15/2017, 307) mukaan se, että maakunta hoitaisi pääasiassa vain sille lailla säädettyjä tehtäviä. Laissa määriteltäisiin maakunnan tehtävälä ja ne tehtäväkokonaisuudet, jotka kuuluvat maakunnan toimivaltaan. Kyse olisi siis valtion maakunnalle asettamista lakisääteisistä, pakollisista tehtävistä, erityisestä toimialasta. Yleisen toimialan, siis maakuntien vapaaehtoisesti itselleen ottamiensa tehtävien, osalta maakuntien toimivalta olisi erittäin rajoitettua siten, että maakunta voisi ottaa hoitaakseen vain erikseen laissa mainittuja tehtäviä alueen kuntien niin sopiessa. Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan maakuntien rajoitettu yleinen toimiala on vastoin alueellisen itsehallinnon periaatteita (PeVL 26/2017 vp).

Maakunnat voisivat ottaa hoitaakseen yksittäisiä kuntien vastuulla olevia maakunnan tehtävälään liittyviä tehtäviä ”*jos maakunnan alueen kaikki kunnat ovat näin sopineet ja rahoittavat tehtävän*” (HE 15/2017, 212). Hoidettavan tehtävän osalta rajoituksena olisi lisäksi se, että tehtävän tulee kattaa maakunnan koko alue (HE 15/2017, 665). Tämä rajoittaisi tosiasiallisesti maakunnan mahdollisuutta ottaa hoitaakseen muita tehtäviä, jos kaikki alueen kunnat eivät haluaisi siirtää jotakin tehtävää maakunnalle. Käytännössä voisi olla tilanteita, jossa koko alueen kunnat olisivat yksimielisiä siitä, että maakunta voisi järjestää jonkin tehtävän maakunnan joidenkin kuntien puolesta, mutta kaikilla kunnilla ei olisi tarvetta yhteiseen järjestämiseen. Vaikka järjestely sopisi kaikille alueen kunnille, tämä ei esityksen mukaan ole mahdollista, sillä toiminta ei kattaisi koko maakuntaa.

Yleisen toimialan puuttumista voi pitää maakunnallista itsehallintoa selvästi rajoittavana tekijänä. Sen puuttumista perustellaan lakiesityksessä sillä, että maakunnan rahoitus perustuisi valtion rahoitukseen, eli maakunnilla ei olisi mahdollisuutta vaikuttaa tehtävistä koituvien kustannusten kattamiseen. Lisäksi rajauksella on pyritty välttämään tilannetta, jossa maakunnat ja kunnat kilpailisivat keskenään tehtävistä. (HE 15/2017, 665.)

## Maakuntien taloudellinen riippuvaisuus ja rajalliset resurssit

Maakunnan vastuulla olevia tehtäviä, niiden sisältöä, maakunnan toimialaa, johtamisjärjestelmää ja organisaatiota koskevan päätöksenteon lisäksi olennaista maakuntaitsehallinnon toteutumisen kannalta on maakunnan taloudellinen itsenäisyys ja resurssien riittävyys. Kyse on siitä, mitkä ovat maakunnan mahdollisuudet vaikuttaa sen toiminnan taloudellisiin edellytyksiin ja minkälaiset mahdollisuudet sillä on tehdä sen taloutta koskevia päätöksiä.

Paikallishallinnon rahoitusperustan kannalta keskeinen edellytys itsehallinnolle on, että ainakin osan taloudellisista resursseista tulisi muodostua paikallisista veroista ja maksuista; paikallisviranomaisilla tulisi siis olla ainakin jonkinlainen verotusoikeus ja mahdollisuus tulonmuodostukseen. Hallituksen esityksessä on kuitenkin päädytty malliin, jossa maakunnan toiminta olisi valtion rahoittamaa. Esityksessä todetaan, että maakuntien toiminta rahoitettaisiin pääosin valtion rahoituksella ja osaksi palvelujen käyttäjiltä perittävillä asiakasmaksuilla. Lähtökohtana on, että valtion rahoitus olisi kattava maakuntien järjestämistä vastuulle kuuluvien tehtävien hoitamiseen.

Maakuntauudistuksen peruslinjausten mukaan maakunnilla ei olisi omaa verotusoikeutta, ainakaan välittömästi uudistuksen voimaantulon jälkeisinä vuosina. Verotusoikeus on yksi paikallisen itsehallinnon peruskirjan keskeisistä periaatteista, ja myös perustuslakivaliokunta on toistuvasti korostanut sen merkitystä osana itsehallintoa kuntatasolla (ks. esim. PeVM 10/1998 vp, PeVL 41/2002 vp, PeVL 40/2014 vp). Verotusoikeus myös maakuntatasolla olisi perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslain kannalta perusteltu ratkaisu, mutta valiokunta ei



pidä sitä kuitenkin ehdottomana vaatimuksena maakunnalliselle itsehallinnolle (PeVL 26/2017 vp). Maakunnilla olisi rajattu lainanotto-oikeus (lyhytaikaisiin tarkoituksiin maksuvalmiuden turvaamiseksi). Jos maakunnille osoitettaisiin uusia tai muita tehtäviä, kokonaisrahoitusta lisättäisiin (rahoitusperiaate). Maakunnan tulisi saamansa valtion rahoituksen ja perimiensä maksutulojen turvin rahoittaa sekä palvelujen toimintamenot, että tarpeelliset, lähinnä laitteiden ja kaluston investoinnit, jotka sisältyisivät valtioneuvoston hyväksymään investointisuunnitelmaan. Valtion rahoituksen tarkastamisessa maakuntien toteutuneita kustannuksia ei otettaisi huomioon täysimääräisinä, vaan rahoituksen tarkastamiseen liittyisi kustannusten kasvun rajoitin, jonka tavoitteena olisi ohjata maakuntia kustannustehokkaaseen toimintaan.

Maakuntaitsehallintoa rajoittavaan ratkaisuun on lakiesityksessä päädytty, vaikka esityksessä todetaan, että ”[m]aakuntien omaan verotusoikeuteen perustuva rahoitusmalli olisi taloustieteellisen tutkimuskirjallisuuden näkökulmasta perusteltu vaihtoehto”. Maakuntien verotusoikeuden nähdään juuri taloustieteellisessä tutkimuskirjallisuudessa kannustavan valtiorahoitusteista mallia paremmin uudistuksen tavoitteiden mukaiseen kustannustehokkaaseen toimintaan. Hyvään taloudenpitoon kannustaisi myös kokonaisuuden johtaminen, mikäli vastuu palvelujen järjestämisestä ja rahoituksesta olisi samalla taholla. (HE 15/2017, 163.) Perinteisesti verotusoikeutta perustellaankin sen tuoman vastuun myötä (mm. Kortelainen & Lapointe 2019). Kun itsehallinnollinen yksikkö vastaisi omasta taloudestaan (tuloistaan ja menoistaan), yksiköllä olisi intressi käyttää tulonsa mahdollisimman tuloksekkaasti. Itsehallinnollinen yksikkö ja sen vaaleilla valitut päätöksentekijät olisivat myös tilivelvollisia resurssienkäytöstä veronmaksajille ja äänestäjilleen (poliittinen vastuu). Verotusoikeuden ja siihen liittyvän oman talousvastuun menoista ajatellaankin juuri kannustavan taloudenhoidossa tehokkuuteen. Tällöin voidaan puhua itsehallintoyksikön omasta sisäisestä (tai kovasta) budjettirajoitteesta, jolloin maakunnat kantaisivat itse vastuun rahoituksensa riittävydestä. Paikallishallinnon, jolla ei olisi omia tulonlähteitä, talousvastuu olisi rahoituksen myöntäjällä eli tässä tapauksessa valtiolla. Tällöin valtio viime kädessä vastaisi maakuntien

rahoituksen riittävydestä. Ottaen huomioon maakuntien tehtävien luonteen, voidaan kärjistään sanoa, että maakunnat voisivat luottaa valtion antamaan lisärahoitukseen tarpeen niin vaatiessa, sillä kansalaisten perusoikeuksiin liittyviä tehtäviä ei voisi jättää järjestämättä rahoituksen loppuessa. Tällöin maakunnilla olisi ulkoinen (tai pehmeä) budjettirajoite, joka ei itsessään kannustaisi rahoituksen tuloksekkaaseen käyttöön. (Ks. lisää Kortelainen & Lapointe 2019.)

Yhtenä perusteena valtion rahoitukseen perustuvalla maakuntahallinnolle nähdään se, että valtio ohjaisi maakuntia yksityiskohtaisesti: ”Mitä yksityiskohtaisempaa valtion ohjaus on, sitä enemmän rahoituksen tulisi olla valtion rahoitusta” (HE15/2017, 164). Oman rahoituksen puute ja täysi riippuvaisuus valtion rahoituksesta luo toisaalta myös edellytykset maakuntiin kohdistuvalle tiukalle valtionohjaukselle. Mitä enemmän maakunta on valtion rahoituksen varassa, sitä yksityiskohtaisempaa ohjausta siihen voidaan kohdistaa: ”[v]altion ohjaus suhteessa maakuntiin olisi osin kuntia tiukempaa johtuen muun muassa siitä, että maakunnilla ei olisi kuntien tapaan omaa verotusoikeutta, vaan maakunnan toiminnan rahoitus perustuisi valtion rahoitukseen” (HE 15/2017, 212).

Rahoituksen perustumisen valtion rahoitukseen katsotaan edellyttävän, että ”valtiolla on vaikutusmahdollisuuksia sellaisiin päätöksiin, joiden kustannukset jäävät viime kädessä sen maksettavaksi”. Tavoitteena on ollut valtion ohjauksella hillitä maakunnan menokehitystä. Ohjauksen todetaan vaikuttavan ”asukkaiden vaikutus- ja päätöksentekomahdollisuuksiin ja maakuntien oikeuteen päättää itse taloudestaan” (HE 15/2017, 667). Näin pyrittäisiin ehkäisemään ulkoisen budjettirajoitteen ongelmia.

Maakuntavaltuuston tehtävien osalta esityksessä (HE 15/2017, 333) mainitaan, että valtuustolla olisi kokonaisvastuu maakunnan toiminnasta ja taloudesta ja sen tulisi tehdä ”maakuntaa ja sen toimintaa koskevat tärkeimmät päätökset”. Kuitenkin yksi maakunnan toimintaan ja talouteen keskeisimmin vaikuttavista asioista, maakunnan toiminnan rahoitus, on rajattu maakuntavaltuuston päätösvalan ulkopuolelle. Lisäksi maakunnan tehtävät olisivat tiukasti säänneltyjä, joten maakunnallinen liikkumavara päätöksenteossa olisi hyvin rajallinen, vaikka

maakunnalla olisikin esityksen mukainen päätösvalta valtion rahoituksen kohdentamisessa tehtäviensä hoitamiseen. Rahoitus olisi siis yleiskatteellista, ei tehtäväkohtaista. Esityksessä myönnetään, että maakunnan menokehitystä koskeva valtion ohjaus vaikuttaisi merkittäväällä tavalla asukkaiden vaikutusmahdollisuuksiin ja maakunnan oikeuteen päättää itse taloudestaan. Myös perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota valtion tiukan ohjauksen itsehallintoa kaventavaan vaikutukseen, mutta pitää kutienkin esitettyä mallia perustuslain kannalta mahdollisena (PeVL 26/2017 vp).

Esityksen mukaan sote-uudistuksen tavoitteisiin kuuluvaa julkisen talouden kestävyysvaheen korjaamista *”ei voida saavuttaa ilman tehokasta keskuhallinnon ohjausta, joka koskee sekä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakenteen ja -tuotannon sisällöllistä ohjausta, että palvelujen julkisen rahoituksen mitoitusta ja ohjausta”* (HE 15/2017, 183). Palvelurakenteita, -tuotantoa ja rahoitusta koskeva tiukka valtionohjaus jättäisi vain vähän liikkumavaraa maakunnille. Kustannuskasvun hillinnän näkökulmasta on paradoksaalista, että maakuntiin kohdistuvan ohjauksen tehostaminen voi lisätä hallinnollisia kustannuksia (HE 15/2017, 164). Kokonaisuutena voidaankin tulkita, että taloudellisen riippuvuuden, yksityiskohtaisen tehtäväsäätelyn ja säästötavoitteiden vuoksi maakunnat toimisivat tiukassa valtionohjauksessa, mikä on ristiriidassa periaatteen kanssa, jonka mukaan maakuntien halutaan päättävän taloudestaan ja pyrkivän tehokkaaseen toimintaan itse.

Koska maakuntien rahoitus olisi valtionrahoitusta, suunnitelluilla maakunnilla ei olisi päätäntävaltaa, eikä mahdollisuuksia vaikuttaa omiin tuloihinsa, ainakaan alkuvaiheessa. Valtion rahoituksen laskennan lähtökohta olisi perushinta, joka tarkoittaa laskennallisten kustannusten ja määräytymisperusteiden asukaskohtaista hintaa (HE 57/2017, 20). Koska perushinta olisi juuri laskennallinen, eikä todellisten kustannusten mukainen, maakunnalla ei olisi mahdollisuuksia vaikuttaa rahoituksen määräytymisen perusteisiin. Laskennallisissa kustannuksissa eivät siis näkyisi maakunnan omat kustannustehostamis- tai tuloksellisuuden parantamisyrittökset.

Perinteisesti itsehallintoon kuuluu yleinen toimiala, joka tarkoittaa sitä, että maakunnilla

on päätäntävaltaa myös menoistaan. Esityksessä (15/2017) todetaan, että maakunta hoitaisi pääsääntöisesti vain sille lailla säädettyjä tehtäviä ja voisi maakuntalaissa säädetyn tavoin hoitaa tehtäviään yhteistoiminnassa muiden maakuntien kanssa. Maakunnalla ei olisi vastaavan kaltaista yleistä toimialaa kuin kunnilla. Tehtäväalansa rajoissa maakunta voisi ottaa järjestettäväkseen myös yksittäisiä kuntien tehtäviä, jos maakunnan alueen kaikki kunnat ovat näin sopineet ja rahoittavat tehtävän. Maakuntien lakisääteisistä tehtävistä johtuen, maakuntien päätäntävalta rajoittuisi palvelujen järjestämiseen. Erilaiset järjestämisen tavat voisivat näkyä vaihteluna maakuntien kustannuksissa sekä tuotettujen palvelujen laadussa. Toki palvelujen järjestämisen kustannuksiin vaikuttaa olennaisesti maakunnan sijainti, maantieteellinen koko ja siitä aiheutuvat tekijät, kuten harva asutus.

Hallituksen esityksen (57/2017) valossa maakunnilla ei tulopuolella siis olisi itsehallintoa ja menopuolen itsehallinnossa maakunnilla olisi ”sopeutujan” rooli. Itsehallinto tarkoittaisi tällöin kustannustehokkaampien palvelujen järjestämistapojen keksimistä, sopeutumista annettuun rahoituskehukseen ilman mahdollisuutta itse vaikuttaa kehykseen. ”Sopeutujan” rooli näkyy vahvasti esitetyssä maakunnan rahoitustavassa, johon kuuluisi myös valtion tiukka ohjaus ja valvonta.

Itsehallinnon ja taloudellisen autonomian kannalta yksi olennainen näkökulma on, mitä tehtäviä rahoitetaan. Rahoitustavan pitäisi olla yhteydessä tehtäväkenttään, tehtävien monipuolisuuteen ja niiden laajuuteen. Suomeen kaavailtujen maakuntien tehtäväkenttä on huomattavan laaja verrattuna vaikkapa muihin Pohjoismaihin. Lisäksi suomalaisille maakunnille kaavailut tehtävät ovat luonteeltaan hyvin erilaisia; osan niistä voi nähdä olevan ”valtakunnallisia” ja osan ”paikallisia”. Osa tehtävistä voi sisältää piirteitä molemmista. Esimerkiksi työvoima- ja työllistämispalvelut voidaan nähdä valtakunnallisina, mutta toisaalta nämä palvelut voivat edellyttää myös paikallista osaamista. Tehtävien rahoituksen kannalta tehtävien luonteen tunnistaminen on tärkeää. Ideaalitalanteessa rahoitustapa olisi sovitettu tehtävien luonteeseen. Tarkoituksenmukainen tehtävienjako ja tehtävien luonteeseen sovitettu rahoitus edistäisi maakuntien talousvastausta ja kannustaisi

tehokkuuteen. Kysymykset tehtävänjaosta ja tehtävien luonteen määrittelemisestä kuitenkin heijastelevat poliittisia valintoja. Maakuntien rahoituslakiehdotuksen mukaan rahoituksessa ei tulla ottamaan huomioon tehtävien luonnetta, vaan kaikki maakuntien tehtävät rahoitetaan samalla valtion rahoituksella (HE 57/2017, 8). Jos paikallishallinnon yksikölle osoitetaan tietty määrä tuloja nimettyjen tehtävien hoitamiseen, jää taloudellinen autonomia saavuttamatta.

Maakuntien rahoitukseen ja itsehallinnolliseen asemaan liittyvät kysymykset nousivat hallituksen esityksen eduskuntakäsittelyssä keskeisiksi uudistuksen ongelmakohdiksi. Uudistukseen liittyi esimerkiksi taloudelliseen itsehallintoon ja palvelutuotantoon kohdistuvia maakuntaitsehallintoa rajoittavia tekijöitä, jotka eduskunnan perustuslakivaliokunta arvioi perustuslain vastaisiksi (PeVL 65/2018). Tämä johti osaltaan lopulta pääministeri Sipilän hallituksen kaavaileman sote- ja maakuntauudistuksen kaatumiseen.

## SUOMALAISET MAAKUNNAT ITSEHALLINNON OUTOLINTUINA

Tehtävänämme on ollut tarkastella, minkälaiseen itsehallintokäsitykseen suomalainen maakuntaitsehallinto Sipilän hallituksen esitysten (HE 15/2017 ja HE 57/2017) mukaan perustuisi, ja miten tämä suhteutuisi tutkimuskirjallisuuden ja eurooppalaisessa kontekstissa tehtyyn tulkinnaan paikallisesta itsehallinnosta. Hallituksen esityksessä kuvailtujen maakuntien toimintaa ei voida kaikilta osin sanoa itsehallinnolliseksi eurooppalaiseen paikalliseen itsehallintokäsitykseen ja -lakiperustaan suhteutettuna. Tämä näkyy esimerkiksi liikkumavaran ja päätöksenteon rajoitteina, sekä paikallisuutta koskevana intressi- ja toimintaristiriitoina.

Hallituksen esityksen tavoitteita ja keskeisiä ehdotuksia kuvaavassa osiossa (15/2017, 174) todetaan, että itsehallintoon kuuluvalle päätöksenteolle ja alueellisten erityispiirteiden huomioimiselle tulisi jättää liikkumavaraa, jolloin ohjaus maakuntien suuntaan olisi luonteeltaan mahdollistavaa. Esitetty malli ei kuitenkaan antaisi juuri liikkumavaraa tai mahdollisuuksia huomioida alueellisia erityispiirteitä. Rajoittavina tekijöinä ovat verotusoikeuden ja yleisen toimialan puuttuminen sekä laissa säädetty

palvelujen järjestämisen ja tuottamisen erottaminen, mikä tarkoittaa, ettei maakunnassa voitaisi vapaasti päättää halutusta tuotantotavasta, eikä toiminnan ja johtamisen organisoinnista. Lisäksi päätöksentekoa rajoittaisi se, että maakunnan keskeiset tehtävät, sote-palvelut, ovat erittäin tiukasti säänneltyjä, minkä vuoksi tosiasiallinen liikkumavara niitä koskevassa päätöksenteossa on varsin pieni.

Mistä maakuntavaltuustot sitten oikeastaan päättäisivät, kun sen järjestämät palvelut olisivat tiukasti säänneltyjä, ja maakunnan rahoitus tulisi valtiolta, eli maakunnalla ei olisi mahdollisuuksia vaikuttaa tulonmuodostukseen? Mihin maakuntaitsehallinto, siis maakunnan asukkaiden itsehallinto, kohdistuisi? Esityksen mukaisessa mallissa maakuntavaltuutetut olisivat taloutta sopeuttavia menopäätäjiä, joiden rooli olisi vaarassa tyypistyä kumileimasimeksi hyväksymään ne päätökset, jotka maakunnan on lain mukaan tehtävä. Tämä puolestaan voisi heikentää maakuntahallinnon legitimitettiin ja kansalaisten luottamusta maakuntahallintoon siihen liittyvien näennäisdemokraattisten piirteiden vuoksi.

Vaikka vastuu sote-palveluista siirtyisi maakunnille, vastuun mukana ei juurikaan tulisi valtaa, vaan kuntien ja maakuntien sijaan valtio käyttäisi entistä enemmän valtaa sote-palveluissa. Esityksen mukaiset maakunnat näyttävätkin olevan vastuussa, mutta vallattomia, kun ne hoitaisivat palvelujenjärjestämistehtävää sidotuin käsin. Hallituksen esityksessä todetaan, että ”maakunnat olisivat jatkossa itsehallinnollisia viranomaisia suhteessa valtioon” (HE 15/2017, 212). Tällaista tulkintaa on kuitenkin vaikea vahvistaa, jos asiaa tarkastellaan itsehallinnon keskeisten osatekijöiden näkökulmasta.

Esityksen mukaisessa mallissa kunnallisen itsehallinnon osalta tuttu kamppailu asukkaiden itsehallinnon, siis paikallisen kansanvaltauuden, sekä yhdenvertaisuus- ja tehokkuuspyrkimysten välillä uudelleenskaalautuisi maakuntatasolle (vrt. Haveri, Airaksinen & Jäntti, 2015). Perusoikeuksien ja yhdenvertaisuuden toteutuminen sosiaali- ja terveyspalvelujen osalta sekä palvelutuotannon tehokkuus ajavat esityksessä asukkaiden itsehallinnon edelle. Itsehallintoon olennaisesti kuuluva paikallisyksiköiden ja alueiden keskinäinen erilaisuus näyttäytyy ongelmallisena, kun samanaikaisesti pyrkimyksenä on

edistää kansalaisten välistä yhdenvertaisuutta. Esityksen mukaiset maakunnat vaikuttavat valtion tiukassa ohjauksessa valtion niille määrittämiä palvelutehtäviä hoitaessaan samalla tavoin valtionjatkkeilta, kuin kunnat hyvinvointivaltiota rakennettaessa. Näin kuntatasolta uudelleenskaalautuisi maakuntatasolle myös palveluorganisaatiokäsitys. (Vrt. Jantti, 2016; Haveri & Majoinen, 2017.) Maakunnat nähdään hallituksen esityksessä siis ensisijaisesti valtion määrittämiä julkisia palveluja järjestävinä organisaatioina, joiden onnistumista ja legitimitettä arvioidaan järjestämistehtävässä onnistumisen perusteella.

Hallituksen esityksessä (15/2017, 661) todetaan, ettei perustuslaissa eikä sen valmisteluaineistossa ole tarkemmin eritelty alueellista itsehallintoa. Lain valmistelussa katsotaan siksi olevan ”suhteellisen laaja harkintavalta määrittellä tarkemmin alueellisen itsehallinnon sisältöä”. Sote- ja maakuntauudistukseen liittyvän alueellisen itsehallinnon osalta itsehallinnon elementtejä vaikutetaan tulkittavan niin, että jonkinlainen minimi tulisi täytettyä suorien vaalien ja kansanvaltaisen päätöksentekojen myötä, mutta muut itsehallinnon keskeiset osatekijät rajattaisiin ulkopuolelle.

Itsehallinnon rajoittamista perustellaan hallituksen esityksessä muilla itsehallintoa rajoittavilla toimenpiteillä. Yleisen toimialan puuttuminen oikeutetaan sillä, että maakunnat olisivat kokonaan valtorahoitteisia, eikä niillä olisi verotusoikeutta, jolla voisi lisätä maakunnan tuloja yleisen toimialan tehtävien hoitamiseksi. Maakuntiin kohdistuvaa tiukkaa valtionohjausta perustellaan niin ikään sillä, että maakunnat olisivat kokonaan valtion rahoittamia. Valtiorahoitteisuutta puolestaan perustellaan sillä, että valtion tulee kyetä ohjaamaan maakuntia tiukasti.

## LÄHTEET

- Battrup, G. (2018). Challenges of the Implementation of the European Charter of Local Self-Government in Danish Legislation. *Lex Localis – Journal of Local Self-Government*, 16(4), s. 939-949.
- Charte européenne de l'autonomie locale. STE No. 122.

Tiukan resurssiohjauksen vuoksi järjestelmässä olisi selviä piirteitä valtion aluehallinnosta. Puhtaan maakuntaitsehallinnon ja puhtaan valtion aluehallinnon sijaan voitaneenkin puhua jonkinlaisesta hybridistä, jossa yhdistetään elementtejä molemmista. Malliin ei sisälly kattavasti paikallisen itsehallinnon osa-alueita, mutta toiminnallisesti siihen on sisäänrakennettu paikallisen itsehallinnon keskeiset haasteet. Tämä monimutkaistaisi maakuntaitsehallinnon toimintaa.

Hallituksen esityksessä hahmoteltu maakuntaitsehallinto vähintäänkin venyttää erittäin pitkälle itsehallinnon ideaa. Esityksen mukaisen itsehallintokäsityksen valossa maakuntaitsehallintoa voi kuvata torsoitsehallinnoksi, joka sisältää vaaleilla valitut päättäjät, muttei yleistä toimialaa, eikä verotusoikeutta. Tällaisen itsehallintomallin toteuttaminen johtaisi siihen, että Suomeen muodostuisi kaksi paikallisen itsehallinnon järjestelmää, joissa itsehallinto tulkitaan kahdella eri tavalla; kunnallinen itsehallinto nojaisi perinteisiin itsehallintokriteereihin, joiden valossa maakunnallinen itsehallinto olisi torso.

Tutkimuksen fokuksessa ovat olleet kaksi hallituksen esitystä ja niistä heijastuvat tulkinnot itsehallinnosta. Esitysten analysointi on toteutettu teoriaohjaavalla sisällönanalyysillä, jossa suunniteltujen maakuntien itsehallintoa on tarkasteltu vapauden, resurssien ja toimivaltuuden näkökulmista. Käytetty tarkastelukehikko ja kohteena olevat kaksi hallituksen esitystä luovat rajoitteita tutkimustulosten yleistettävyydelle. Itsehallintoon liittyviä tulkintoja olisi mahdollista tutkia monin eri aineistoin, mistä syntyisikin luontevia jatkotutkimusaiheita. Tutkimuksen kontribuutiota hallintotieteelliselle ja yhteiskunnalliselle keskustelulle maakuntien itsehallinnon muovautumisesta voidaan kuitenkin pitää merkityksellisenä, sillä aihetta koskevaa tutkimusta on varsin niukasti.

- Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja. (66/1991).
- European Charter of Local Self-Government. ETS No. 122.
- Explanatory report to the European Charter of Local Self-Government.
- Fleurke, F. & Willemsse, R. (2006). Measuring local

- autonomy: A decision-making approach. *Local Government Studies*, 32(1), s. 71-87.
- Harisalo, R. (2011). Kunnallinen itsehallinto: epä-todellinen haave vai todellinen mahdollisuus? Teoksessa Haveri, A., Stenvall, J. & Majoinen, K. (toim.) *Kunnallisen itsehallinnon peruskivet*, Acta 224. Helsinki: Kuntaliitto ja Kunnallistieteen yhdistys.
- Haveri, A. (2011). Kunnallishallinnon uudistamisen suuret linjat 1980-luvun lopulta nykypäivään: linjakkaasta lähdöstä moniin kehityssuuntiin. Teoksessa Hyyryläinen, E. & Viinamäki, O. (toim.) (2011). *Julkinen hallinto ja julkinen johtaminen*. Vaasa: Vaasan yliopisto. s. 132–145.
- Haveri, A. & Anttiroiko, A. (2009). Kuntajohtaminen: haasteena paikallisten kilpailu- ja yhteistyösuhteiden hallinta. Teoksessa Karppi, I. & Sinervo, L.-M. (toim.). *Governance: Uuden hallintatavan jäsentyminen*. Tampere: Tampereen yliopisto. s. 191–211.
- Haveri, A. & Majoinen, K. (2017). Miten tähän on tultu? Kunnallishallinnon muutos polku-riippuvana ja evolutionäärisenä kehityksenä. Teoksessa Nyholm, I., Haveri, A., Majoinen, K. & Pekola-Sjöblom, M. (toim.) *Tulevaisuuden kunta*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto, Tampereen yliopisto, Valtiovarainministeriö. s. 42-55.
- Haveri, A., Stenvall, J. & Majoinen, K. (2011). Johdanto. Teoksessa Haveri, A., Stenvall, J. & Majoinen, K. (toim.) *Kunnallisen itsehallinnon peruskivet*, Acta 224. Helsinki: Suomen Kuntaliitto ja Kunnallistieteen yhdistys. s. 7–15.
- HE 15/2017, Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi.
- HE 57/2017, Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi annetun hallituksen esityksen (HE 15/2017 vp) täydentämiseksi maakuntien rahoitusta koskevien ja eräiden muiden säännösten osalta.
- Jones, G. & Stewart, J. (1983). *The Case for Local Government*. Local Government Briefings 1. London: George Allen & Unwin.
- Jäntti, A. (2016). *Kunta, muutos ja kuntamuutos*. Akateeminen väitöskirja. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Kortelainen, M. & Lapointe, S. (2019). *Inefficiencies in the Financing of Finnish County Governments – Lessons from the Literature on Fiscal Federalism*. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, VATT Research Reports 188. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-274-231-5>
- Kuntalaki (410/2015).
- Ladner, A., Keuffer, N. & Baldersheim, H. (2015) *Local Autonomy Index for European countries (1990-2014)*. Release 1.0. Brussels: European Commission.
- Lidström, A. (2003). *Kommunsystem i Europa*. 2. uud. painos. Malmö: Liber.
- Oikarinen, T., Voutilainen, T., Mutanen, A. & Muukkonen, M. (2018) Kunnallinen itsehallinto valtion puristuksessa. Helsinki: Kunnallisan alan kehittämissäätiö.
- Oulasvirta, L. & Turala M. (2009). *Financial Autonomy and Consistency of Central Government Policy Towards Local Governments*. International Review of Administrative Sciences, 75(2), s. 311–332.
- Page, E. (1991). *Localism and Centralism in Europe. The Political and Legal Bases of Local Self-Government*. New York: Oxford University Press.
- PeVL 41/2002 vp – HE 123/2002 vp Perustuslakivaliokunnan lausunto 41/2002 vp Hallituksen esitys laeiksi verontilityslain 12 §:n ja tuloverolain 124 §:n muuttamisesta.
- PeVL 40/2014 vp – HE 133/2014 vp Perustuslakivaliokunnan lausunto 40/2014 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta.
- PeVL 67/2014 vp – HE 324/2014 vp Perustuslakivaliokunnan lausunto 67/2014 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- PeVL 26/2017 vp - HE 15/2017 vp, HE 47/2017 vp, HE 52/2017 vp, HE 57/2017 vp, HE 71/2017 vp Perustuslakivaliokunnan lausunto 26/2017 vp Hallituksen esitykset eduskunnalle sote-, maakunta- ja valinnanvapauslakipaketeista.
- PeVM 10/1998 vp – HE 1/1998 vp Perustuslakivaliokunnan mietintö 10/1998 vp Hallituksen esitys uudeksi Suomen hallitusmuodoksi.
- Pratchett, L. (2004). Local Autonomy, Local Democracy and the 'New Localism'. *Political Studies*. Vol. 52, s. 358–375.
- Rautiainen, P. (2018). Maakuntaitsehallinto perustuslakivaliokunnan ja sen kuulemien valtiosääntöasiantuntijoiden määrittelemänä. *Focus Localis*, 46(4), s. 31-48.
- Ryynänen, A. (2007). Kunnallinen itsehallinto. Teoksessa Anttiroiko, A., Haveri, A., Karhu, V., Ryynänen, A. & Siitonen, P. (toim.) *Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet*. Kunnal-

- listutkimuksia, 3. uudistettu painos. Tampere: TUP. s. 32–54.
- Ryynänen, A. (2012). *Kunnallishallinnon kansainväliset vaikutteet*. Tampere: Tampere University Press.
- Ryynänen, A. (2015). *Subsidiariteettiperiaate – uuden kunnan aseman perusta*. EU: United Press Global.
- Ryynänen, A. & Uoti, A. (2013). Kunnallinen itsehallinto ja uusi hallintotapa. Teoksessa Karppi, I. (toim.). *Governance: hallintaa uusin muotoiluin*. Tampere: Tampere University Press.
- Sinervo, L.-M.; Haapala, P.; Oulasvirta, L. & Vakkuri, J. (2018). *Miten maakuntien toimintaa rahoitetaan?* Tampereen yliopisto, Johtamiskorkeakoulu. Saatavilla: [https://www.kuntarahoitus.fi/sites/default/files/content\\_block/field\\_file/miten\\_maakuntien\\_toimintaa\\_rahoidetaan\\_-\\_tutkimusraportti.pdf](https://www.kuntarahoitus.fi/sites/default/files/content_block/field_file/miten_maakuntien_toimintaa_rahoidetaan_-_tutkimusraportti.pdf)
- Sinervo, L.-M., Meklin, P. & Vakkuri, J. (2015). Oikeudenmukainen kuntatalous. Teoksessa Karppi, I. (toim.) *Governance – hallinnan uusia ulottuvuuksia*. Tampere: Tampereen yliopisto. s. 75–84.
- Stoker, G. (1991). Introduction: Trends in European Local Government. Teoksessa Batley, R. & Stoker, G. (toim.) *Local Government in Europe. Trends and Development*. Basingstoke: Macmillan. s. 1–20.
- Torring, J. (2007). Postmodern Public Administration, Liberal Promise, or Subtle Control? Teoksessa Gjelstrup, G. & Sørensen, E. (toim.) *Public Administration in Transition*. DJØF Publishing Copenhagen. Gylling: Narayana Press.
- Verhoest, K., Peters, G., Bouckaert, G. & Verschuere, B. (2004). The study of organizational autonomy: a conceptual review. *Public Administration & Development*, 24(2), s. 101-118.
- Wolman, H. & Goldsmith, M. (1990). Local Autonomy as a Meaningful Concept. Comparing Local Government in the United States and the United Kingdom. *Urban Affairs Quarterly*, 26(1), s. 3-27.