

Kadonnutta kansanvaltaa etsimässä – maakunta 2020

Suomen maakuntajohtajien keskustelualoite

Eeva-Liisa Hynynen (toim.)

Sisällysluettelo

Esipuhe	3
Tiivistelmä	4
Summary	5
Johdanto	6
1 Kestävyyssvajeen puristuksessa	7
1.1 Harmaantuva Suomi haastaa maakunnat	9
1.2 Parasta kansalaisille	9
2 Kohti ketterämpää Suomea	12
2.1 Katoavan kansanvallon jäljillä	13
2.2 Skenaariot kansalaisten Suomesta	14
2.2.1 Metropolihallinto	16
2.2.2 Skenaario 1: Palvelumaakunta	17
2.2.3 Skenaario 2: Suurkunnat ja -maakunnat	18
2.2.4 Skenaario 3: Valtio ja suurkunnat	18
2.2.5 Skenaario 4: Ajopuu	19
3 Yhteenveto: Ulos poteroista	21
Lähteet	23

Esipuhe

Sitran julkishallinnon johtamisohjelman tavoitteena on kasvattaa hyvinvointia lisäämällä kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia ja valinnanvapautta. Tavoitteenamme on kehittää monituottajamalleja, jotka lisäävät tuottavuutta ja synnyttävät uutta liiketoimintaa, vahvistaa julkishallinnon sektorirajat ylittävää yhteistyötä ja päätöksentekoa sekä luoda ihmiskeskeisempää ja tehokkaampaa julkista hallintoa johtajuutta kehittämällä. Kuntakentässä keskitymme ihmiskeskeiseen palvelunkehitykseen tavoitteenamme laadukkaiden palveluiden tuottaminen eriytyviin tarpeisiin ja valtionhallinnossa yhteistyön edistämiseen yli hallinnon rajojen konserniohjauksen keinoin.

Toiminnassamme julkinen väliportaan hallinto – maakuntahallinto ja valtion aluehallinto – on ollut tähän asti mukana ainoastaan välillisesti Liikennerevoluutiokehitysohjelmassa, jonka yhtenä lopputulemana ehdotettiin uudenlaista perinteiset alueelliset ja toiminnalliset rajat ylittävää strategisen suunnittelun mallia tulevaisuuden yhdyskuntasuunnittelun ja liikennesuunnittelun pohjaksi. Valtion aluehallintoa on uudistettu viime vuosina, mutta maakuntahallinto on pysynyt ennallaan. Kuntarakenteesta ja sosiaali- ja terveystieteistä on keskusteltu, mutta OECD:n kritiikki viime vuonna siitä, että hallinnontasoilta puuttuu yhteinen näkemys pitää edelleen paikkansa.

Halusimme antaa maakuntajohtajille tilaa visioida millainen voisi olla maakunnan paikka ja tehtävä Suomen julkishallinnon kentässä tulevaisuudessa. Ammattijohtajina maakuntajohtajat tasapainoilevat erittäin haastavassa toimintaympäristössä sekä poliittisten että alueellisten intressien ristipaineissa. Käsissäsi on nyt historiallinen dokumentti – ensimmäinen maakuntajohtajien yhteinen keskustelunaloite maakuntien tulevaisuudesta ja sen eri vaihtoehtoista. Maakuntajohtajien työ limittyi luontevasti kevään 2011 aikana eduskuntavaaleihin ja uuden hallituksen muodostamiseen ja toimii nyt hedelmällisenä keskustelunavaajana uuden hallituksen aloittaessa työtään.

Julkishallinnon johtamisohjelmassa hankkeen toteuttamisesta vastasi asiantuntevasti ja tavoitteellisesti johtava asiantuntija Mervi Porevuo. Suuri kiitos kaikille hankkeeseen osallistuneille! Erityisesti haluan kiittää maakuntajohtaja Asko Peltosta, jonka ansiosta tämä hanke sai tuulen purjeisiinsa ja toimittaja Eeva-Liisa Hynystä luovasta, ansiokkaasta ja asialle omistautuneesta kirjoitustyöstä, jonka ansiosta maakuntajohtajien tulevaisuuden visiot saivat ansaitsemansa muodon.

Helsingissä 4.8.2011

Juha Kostiainen

johtaja
Julkishallinnon johtamisohjelma
Sitra

Tiivistelmä

Kadonnutta kansanvaltaa etsimässä – Maakunta 2020 -keskustelualoitteessaan Suomen maakuntajohtajat arvioivat maakuntien tulevaisuutta julkisen sektorin haasteiden valossa. Julkisen talouden kestävyysvaje sekä väestön ikääntyminen pakottavat paikallis- ja aluehallinnon suuriin rakenteellisiin uudistuksiin.

Maakuntajohtajat ovat hahmotelleet neljä skenaariota uudistuksen etenemisestä. Skenaariossa 1 maakunnista kehkeytyy uudenlaisia palvelumaakuntia, jotka kokoaavat nykyiset kuntayhtymät sekä valtion ELY-keskukset suoran kansanvallan ohjauksen piiriin. Skenaariossa 2 nykyistä olennaisesti suuremmat kunnat suoriutuvat valtaosasta palveluitaan. Suurmaakunnat vastaavat kansanvaltaisessa ohjauksessa aluekehittämisestä sekä vaativimmasta erikoissairaanhoidosta ja ammattikorkeakoulutuksesta. Skenaario 3 pohjautuu suurkuntiin, joiden toimintaa ohjaa vahva valtio. Maakuntien liitot ajautuvat käytännössä jonkinlaisiksi ”kotiseutuhenkisiksi” liitoiksi. Skenaario 4 peilaa maakuntia vuonna 2020 tilanteessa, jossa rakenneuudistuksia ei ole saatu aikaan. Kunnat ja maakunnat ovat ajopuun asemassa ja julkinen talous kriisissä.

Jos maakunnat ja kunnat saavat uudistaa toimintansa ja rakenteensa omista tarpeistaan käsin, maakunnista voi kehkeytyä kansanvaltaisia palvelumaakuntia ja vaikuttavia aluekehittäjiä. Mikäli valtiovalta ei tunnista maakuntatasoisen aluehallinnon mahdollisuuksia, menetetään edellytykset luoda kansanvaltainen ohjaus aluetason palveluihin.

Summary

In their debate initiative, "Looking for a missing democracy – Province 2020", the regional mayors of Finland evaluate the future of provinces in light of challenges in the public sector. The sustainability gap in public finances and the ageing population are forcing local and regional administrations to undergo major structural reforms.

The regional mayors have outlined four scenarios for reform progress. In scenario 1, provinces become new kinds of service provinces that gather the existing municipal federations and the government's Centres for Economic Development, Transport and the Environment under the control of direct democracy. In scenario 2, municipalities are essentially larger than now and capable of providing most of their services. Large provinces under democratic control are responsible for regional development and the most advanced special healthcare and polytechnical training. Scenario 3 is based on large municipalities being controlled by a strong government. In practice, provincial federations become federations with a "home district spirit". Scenario 4 focuses on provinces in 2020 in a situation where no structural reforms have been achieved. Municipalities and provinces just drift along, and public finance is in a state of crisis.

If provinces and municipalities can renew their operations and structures on the basis of their respective needs, provinces may become democratic service provinces and powerful regional developers. If the government fails to identify the opportunities of regional administration at the provincial level, the preconditions for establishing democratic control for regional services will be lost.

Johdanto

Suomen maakuntajohtajat ovat kevään 2011 aikana yhteistyössä Sitran kanssa työstäneet näkemyksiään alueellisen hallinnon kehittämiseksi. Nuo näkemykset on koottu tähän keskustelualoitteeseen.

Ajankohta maakuntajohtajien käymälle keskustelulle on ollut poikkeuksellisen mielenkiintoinen. Eduskuntavaalien alla julkiseen keskusteluun nousivat niin julkisen talouden kestävyysvajeeseen, kunta- ja palvelurakenteeseen kuin terveydenhuollon rakenteisiin ja rahoitukseen liittyvät kysymykset.

Keskustelua on käyty myös maahanmuutosta, alue- ja elinkeinopolitiikasta, verotuksen uudistamisesta sekä erityisesti euroalueen valtioiden rahoituskriisistä ja kriisin vaikutuksista Suomeen. Osa ajankohtaisista kysymyksistä nousee esille myös tässä puheenvuorossa. Tavoitteena on tarjota avauksia maakuntien ja alueiden tulevaisuudesta käytävään pohdintaan.

Sitran ja maakuntajohtajien yhteisessä kehittämistyössä järjestettiin kolme työpajaa. Vetovastuun näistä kantoivat Dazzle Oy:n transformaatiojohtaja Miira Heiniö sekä luovuus- ja tulevaisuusjohtaja Vesa Auvinen. Maakuntajohtajien puolelta primus motorina on toiminut Etelä-Pohjanmaan maakuntajohtaja Asko Peltola. Hän toimii maakuntajohtajien yhteistyökokouksissa puheenjohtaja vuonna 2011.

Toisen ja kolmannen työpajan välissä maailmaa järkyttivät Japanin maanjäristyksen ja tsunamin tuhot. Globaalien kriisien vaikutukset kuuluivat kolmannen työpajan taustalla: tietoisuus siitä, että parhaatkin strategiat tulevat haastetuksi yllättävillä tavoilla.

Kehittämistyöhön osallistuneet joutuivat myös henkilökohtaisemman suru-uutisen eteen. Maakuntajohtaja Tapio Välinoro menehtyi sairaskohtaukseen kesken työtehtävien. Hän ehti tehdä ansiokkaan elämäntyön suomalaisen kunta- ja aluehallinnon kehittäjänä.

Tapio Välinoro antoi laajan asiantuntemuksensa käyttöömme myös tässä kehittämisprojektissa. Kaikki työskentelyyn osallistuneet jäävät kaipaamaan hänen asiantuntemustaan sekä hänen valoisaa, tulevaisuuteen katsovaa ja sovittelevaa olemustaan. Tämä raportti on omistettu hänen muistolleen.

1 Kestävyysvajeen puristuksessa

Millainen on maakuntien tulevaisuus? Entä miltä näyttää tulevaisuuden maakunta vuonna 2020? Tässä vapaamuotoisessa keskustelualoitteessaan Suomen maakuntajohtajat visioivat maakuntien muutosta ja linjaavat toimenpiteitä, joita tulisi edistää alueiden tasapainoisen kehityksen ja elinvoiman varmistamiseksi.

Maakuntajohtajien puheenvuoro ei kiinnity nykyisenlaiseen maakunta- ja kuntakarttaan maakuntien liittoineen. Maakunnilla tarkoitetaan tässä yhteydessä alueita, joiden asukkailla on omassa arjessaan yhteiset kulttuuriset sekä toiminnalliset taloudelliset intressit alueen elinvoimaisuuden ja hyvinvoinnin turvaamiseksi. Oletus on, että kuten kuntien hallinnolliset organisaatiot ja kuntarajat, myös maakuntien organisaatiot ja rajat joustavat, elävät ja muuttuvat.

Väestön ikääntyminen ja julkisen talouden kestävyysvaje ovat kunnille ja maakunnille vaikea yhtälö ratkaistavaksi. Suomalaisen julkishallinnon rakenteet hakevat muotoaan, eikä mikään ole kiveen kirjoitettu. Ajankohta on siksi otollinen keskustelualoitteelle, jossa haetaan näkymiä uudenlaiseen maakuntien Suomeen arvioimalla mahdollisia kehityspolkuja vuosikymmenen päähän.

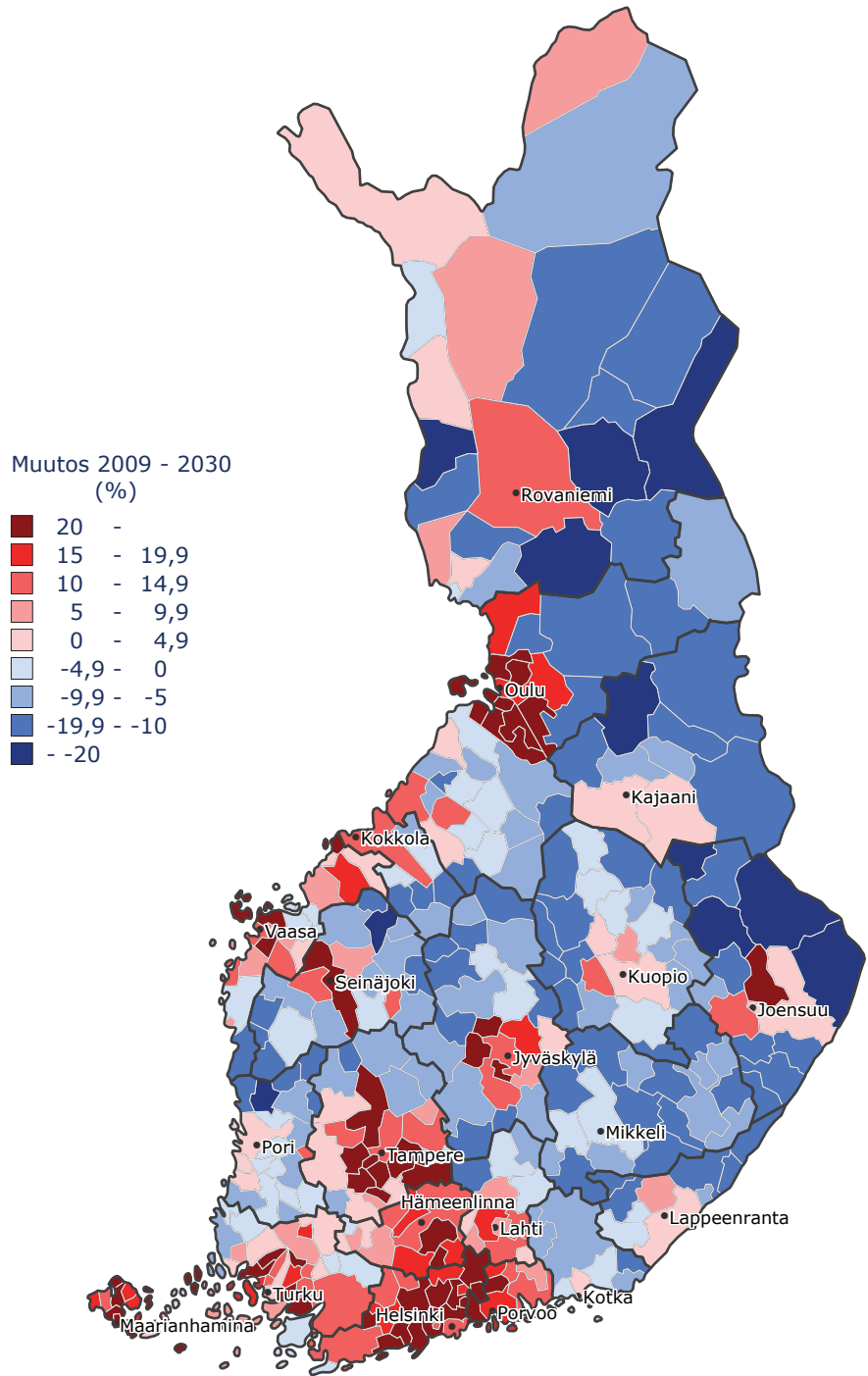
Uusi hallitus päättää seuraavalla nelivuotiskaudella merkittävästä ratkaisusta hyvinvointiyhteiskunnan palveluiden ja rahoituspohjan turvaamiseksi. Valtiovarainministeriön kuntaosastolla valmistellaan kuntalain uudistamista. Laki määrittää reunaehdot kunta- ja palvelurakenteille.

Hallituksen pöydälle nousevat myös terveydenhuollon hallinnollisiin rakenteisiin ja rahoitukseen liittyvät linjaukset. Julkisten hyvinvointipalveluiden palapeliä kootaan uudelleen taloudellisen pakon edessä.

Lähinäkömät ovat haasteelliset. Valtiovarainministeriön viime syksynä julkistamassa raportissa painotetaan, että työnsä aloittavan hallituksen tulisi sopeuttaa julkista taloutta kaventamalla menojen ja tulojen välistä kuilua vuosittain vähintään 1,5 miljardilla eurolla (Julkisen talouden valinnat 2010-luvulle, VM 2010).

Talouskasvu ei kuitenkaan yksin riitä taittamaan kestävyysvajetta. VM:n mukaan talouden sopeutus edellyttää menojen leikkauksia sekä lisäksi julkisen ja yksityisen sektorin tuottavuuden tuntuva nostamista. Lähivuosisikymmeninä ikäsidonnaisten julkisten palveluiden menopaineet jakautuvat puoliksi eläkejärjestelmän ja kuntien järjestämisvastuulla olevien hoivapalveluiden kesken (Finanssipolitiikan linja – Kuntatalouden vakaus ja kestävyys, VM 2010).

Talouden tasapainottamistoimien tarve on VM:n mukaan noin 11 miljardia euroa ja tästä suunnilleen puolet eli noin 5 miljardia euroa olisi kuntien vastuulla. VM on arvioinut kuntien osuuden kestävyysvajeen hoitamisesta olevan vuositasolla miljardin euron luokkaa. Kuntien menoja tulisi sopeuttaa tuntuvasti samalla kun väestö ikääntyy ja hoivapalveluiden kysyntä kasvaa. Julkishallinto joutuu puntaroimaan omaa muutosvalmiuttaan ja sopeutumiskykyään.



Kuva 1. Kuntien väestömuutos 2009–2030.
Lähde: Tilastokeskus / Kuntaliitto.

1.1 Harmaantuva Suomi haastaa maakunnat

Hyvinvointiyhteiskunnan rakenneuudistuksiin meidät pakottaa väestömatematiikka. Vuoteen 2026 mennessä huoltosuhde heikkenee Suomessa 50 prosentista 71 prosenttiin. Vuonna 2060 eläkeläisten määrä on lähes kaksinkertaistunut verrattuna tähän päivään. Tuolloin eläkkeellä on 1,8 miljoonaa suomalaista.

Väestökehityksen alueellinen tarkastelu kertoo maakuntien kahtiajaon jatkuvan. Väestön ennakoitaan vähenevän kaikkiaan kahdeksassa maakunnassa: Satakunnassa, Kymenlaaksossa, Etelä-Karjalassa, Etelä-Savossa, Pohjois-Savossa, Pohjois-Karjalassa, Kainuussa ja Lapissa.

Lappia väestön väheneminen koskisi vuosina 2011–2020, jonka jälkeen maakunnan tilanne tasaantuisi. Etelä-Savossa väestön ennakoitaan vähenevän dramaattisesti jopa 8,8 prosenttia.

Samanaikaisesti Uusimaa, Pirkanmaa, Pohjois-Pohjanmaa ja Varsinais-Suomi kahmiivat vuoteen 2040 jatkuvasta 600 000 asukkaan väestönkasvusta lähes 90 prosenttia. (Selvitys kuntalain uudistamistarpeista, VM 10/2011)

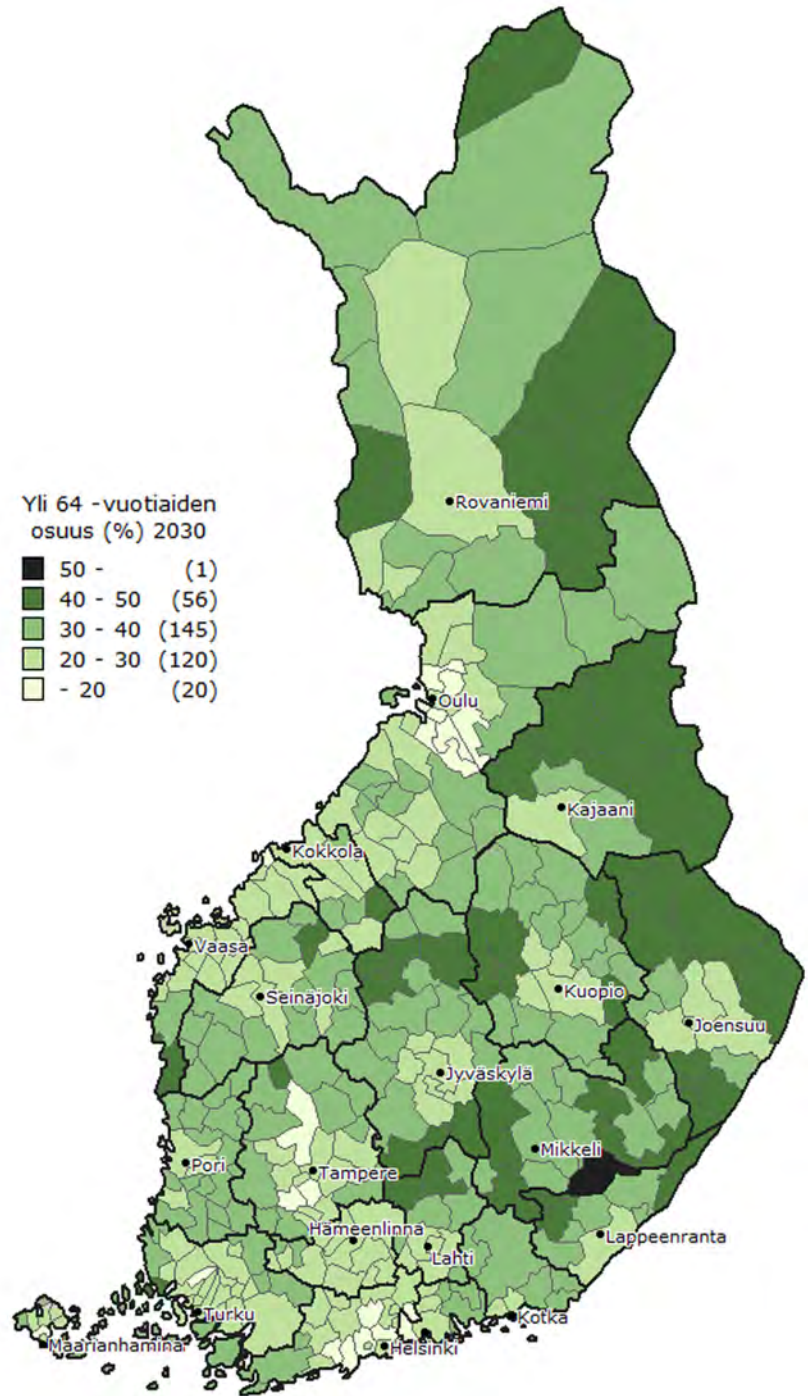
Väestömuutto ja keskittymiskehitys ovat jatkuneet koko 2000-luvun vahvistaen polarisaatiota (Kuva 1). Muuttajat hakeutuvat yhä rajatummalta maantieteelliselle alueelle. Muuttovirta suuntautuu pääosin suurille kaupunkiseuduille. Kuntakenttä ja maakunnat jakautuvat menestyjiin ja menettäjiin.

On riski, että vakavasti väestöään menettävillä alueilla kuntien tulopohja kovertuu ontoksi ja toisaalta voimallisesti kasvavilla kaupunkiseuduilla painitaan investointeihin liittyvien rahoitusongelmien parissa.

1.2 Parasta kansalaisille

Pääministeri Matti Vanhasen ensimmäinen hallitus käynnisti keväällä 2005 kunta- ja palvelurakenneuudistuksen eli Paras-hankkeen jokseenkin edellä kuvatun kaltaisten skenaarioiden huolestuttamana. Tavoitteena oli turvata kuntalaisille keskeiset peruspalvelut tasa-arvoisesti kautta maan.

Gloaalista finanssikriisistä ja euroalueen kurimuksesta ei tuolloin ollut vielä tietoa. Nyt julkisen talouden yhtälö on tuolloin ennakoitua tuntuvasti vaikeampi. Samalla kun kunnat ovat korottaneet ennätystahtia tuloveroprosenttejaan, ne ovat velkaantuneet vauhdilla. Yhtälöön on kiinnitetty viime vuosina liian vähän huomiota.



Kuva 2. Yli 64-vuotiaiden osuus (%) vuonna 2030.
Lähde: Tilastokeskus / Kuntaliitto.

Suomen Kuntaliiton mukaan kunnille on syntynyt vuosina 1997–2010 tulo-rahoitusvajetta peräti yli 9 miljardia euroa. Samanaikaisesti kuntasektorin velka on kasvanut noin 8 miljardilla eurolla. Vuoden 2010 lopulla kuntien ja kuntayhtymien lainakanta kohosi 12 miljardiin euroon. (Julkisen talouden kestävyys ja kuntatalouden rahoitusvaje, Suomen Kuntaliitto 2011)

Ylijäämäiseksi oletettu kuntatalous oli tosiasiallisesti peräti 1,8 miljardia euroa alijäämäinen vuonna 2009 ja vuoden 2010 tilinpäätöksissä alijäämää on yhä 1,5 miljardia euroa kuntien lisääntyneistä verotuloista huolimatta.

Paras-hanke on saanut kunnissa aikaan rakenneuudistuksia: hankkeen käynnistyessä vuonna 2005 Suomessa oli 432 kuntaa, tänään kuntia on 336. Noin kaksi kolmasosaa kunnista on Paras-puitelain mahdollistamana valitsemassa kuntaliitoksen sijaan yhteistoiminta-alueen muodostamisen terveydenhuollon nykyisen 20 000 asukkaan väestöpohjavaatimuksen saavuttamiseksi.

Vuoteen 2013 mennessä erilaisten sosiaali- ja terveydenhuollon liikelaitosten ja kuntayhtymämallien myötä noin 50–60 prosenttia kuntien päätös- ja budjettivallasta olisi siirtymässä suorilla vaaleilla valitun kunnanvaltuuston ulottumattomiin.

Kun huomioidaan nykyiset, jo toiminnassa olevat kuntayhtymät, tällaisella kehityksellä Suomeen syntyisi koko joukko kuntia, joiden kunnanvaltuustoilla olisi päätösvaltaa enimmillään vain 20–30 prosenttiin omasta budjetistaan.

Parhaillaan sosiaali- ja terveysministeriössä haetaan uusia linjauksia terveydenhuololle, jotta ohjaus pysyisi kuntien käsissä. On jo ilmeistä, että vähintäänkin väestöpohjavaatimukset määritetään uudelleen.

Suomen Kuntaliitto tuli julkisuuteen huhtikuun lopulla kunta- ja palvelurakennelinjauksineen. Kuntaliitto esittää kuntalain uudistamistyön pohjaksi vahvan peruskunnan mallia.

Helsinki ja ympäristökunnat, muut kaupunkiseudut sekä kaupunkiseutujen ulkopuoliset alueet tarvitsevat Kuntaliiton mukaan toisistaan hieman poikkeavat sovellukset vahvasta peruskunnasta. Kuntaliiton tavoite kuitenkin on, että kuntien lukumäärä sekä yhteistoimintajärjestelyjen määrä vähenisi merkittävästi.

Kuntaliitto pitää mallinsa lähtökohtana alueellisen erillisuuden tunnustamista. Tavoitteena kaupunkiseuduilla on toiminnalliseen kokonaisuuteen perustuva vahva peruskunta. Liiton mukaan kunnan tulee muodostua työssäkäyntialueesta tai muusta kokonaisuudesta, jolla on taloudelliset edellytykset ja henkilöstövoimavarat vastata palvelujen järjestämisestä ja rahoituksesta.

Ellei vahvan peruskunnan perustamiselle ole edellytyksiä, Kuntaliitto katsoo, että kunnat voisivat koota voimansa piirikunniksi. Piirikunnat olisivat kuntien yhteistyöelimiä, jotka hoitaisivat useampia tehtäviä samalla organisaatiolla riittävän väestöpohjan varassa, jopa maakuntarajojen yli.

Piirikunnilla olisi kuntien valtuustojen valitsema, välilliseen demokratiaan perustuva valtuusto. Piirikunnille voitaisiin siirtää ainakin sosiaali- ja terveydenhuollon sekä toisen asteen koulutuksen järjestämisvastuu. Maakunnallista järjestämistasoa Kuntaliitto ei nosta esityksessään keskusteluun.

2 Kohti ketterämpää Suomea

Hallinto-Suomen uudistumiskyky on parhaillaan puntarissa. Kykenemmekö uudistamaan hallinto- ja palvelujärjestelmän kansalaisten tarpeisiin taipuvaksi? Entä kykenemmekö arvioimaan vaihtoehtoisia malleja avoimesti?

Suomalaisella paikallis- ja aluehallintokeskustelulla on raskas poliittinen perintö. On riski, että keskustelu kuntien ja alueiden tulevaisuudesta jumiutuu väittelyksi hallinnontasoista. Osa valtakunnan päättäjistä vannoo kaksitasoisen kunta-valtiohallinnon nimiin painottaen, että Suomeen ei saa synnyttää uusia hallinnontasoja.

Osa päättäjistä painottaa, että alueellinen tai maakunnallinen hallinto kansanvaltaisen ohjauksen kera olisi keino jäsentää pirstaleista aluetason hallintoa, joka on nykyään kokonaisuudessaan suoran demokratian ulottumattomissa.

Tätä nykyä Suomessa on Ahvenanmaa mukaan lukien 19 maakuntaa, 336 kuntaa, 20 sairaanhoitopiiriä, 17 erityishuoltopiiriä, 35 sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymää sekä 28 isäntäkuntamalliin perustuvaa sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistoiminta-alueita, 25 + 2 ammattikorkeakoulua, 39 ammatillisen koulutuksen kuntayhtymää sekä koko joukko muita kuntapohjaisia yhteistyöelimiä. Suorilla vaaleilla valitaan vain kuntien valtuustot ja Kainuun maakuntavaltuusto.

Viimeisimmän aluehallintouudistuksen yhteydessä vuonna 2010 TE-keskukset, tiepiirit, ympäristökeskukset sekä osia lääninhallituksen tehtävistä koottiin yhteen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksiksi. Tänä ELY-keskuksia on viisitoista ja aluehallintovirastoja kuusi. Poliisi- ja oikeushallinto ovat luku erikseen.

Julkishallinnon eri toimijoiden hallinnolliset rajat muodostavat Suomen kartalla risteävän viidakon, josta hallinnon kiemuroihin vihkiytymättömän kansalaisen on mahdotonta muodostaa eheää kokonaiskuva.

Reviirien varjelulle kertyy hintaa. Tähän on kiinnittänyt huomiota OECD keväällä 2010 julkistamassaan maaraportissa. Suomalaisen julkishallinnon keskeisiksi ongelmiksi OECD nimeää ”siiloutumisen” ja joustavuuden puutteen. Talouden tiukentuessa resursseja tulisi kyetä siirtämään yli sektorirajojen sinne, missä ne kyetään käyttämään tehokkaimmin. (Finland Working Together to Sustain Success, OECD Public Governance Reviews 2010)

Alue- ja paikallishallinnon sekä terveydenhuollon hallinnon uudistaminen eivät ole tiedon puutteesta kiinni. Viime vuosina lukuisat tutkimusryhmät ja selvitysmiehet ovat tuottaneet tietoa niin aluehallinnon, kunnallishallinnon kuin terveydenhuollon rakenteiden ja rahoituksen uudistamistarpeista. Metropolialueen hallinnosta on vuoden sisällä esitetty useampia skenaarioita.

Kaikissa viimeaikaisissa julkishallintoa koskevissa selvityksissä tutkijoiden ja selvitysmiesten viesti on poikkeuksetta samansuuntainen: paikallis- ja aluehallinto sekä terveydenhuolto kokonaisuudessaan kaipaavat merkittävää selkiyttämistä ja yksinkertaistamista. Uudistustoimilla on kiire, jos haluamme turvata hyvinvointivaltion toimintakyvyn.

2.1 Katoavan kansanvallan jäljillä

Eurooppalaisen hallinnon perinteen mukaisesti alue- ja paikallishallinto perustuvat kansanvaltaiselle ohjaukselle ja saavat legitimiin toimivaltansa vain ja ainoastaan kansalaisilta. Suomi on eurooppalaisessa perheessä poikkeus: paikallistasolla edustajat valitaan kuntien valtuustoihin suorilla vaaleilla, mutta ei alueetasolla.

Uudistettaessa hyvinvointiyhteiskunnan hallinnon ja palveluiden rakenteita on paikallaan arvioida perusteellisesti kansalaisdemokratian ja paikallisen itsehallinnon toimivuutta. Kuntalain uudistamisen vaikeimmat kysymykset liittyvät nimenomaan demokratiaan.

Samalla kun esimerkiksi terveydenhuollon ja toisen asteen koulutuksen turvaaminen edellyttävät nykyistä ”vahvempia hartioita” palvelun järjestäjiltä, budjetti- ja ohjausvalta siirtyy pois suoran kansanvaltaisen ohjauksen piiristä.

Mutta olisiko meillä keinoja ulottaa suora kansanvaltainen ohjaus myös kuntatasoa laajemmalle tasolle alueelliseen hallintoon?

Kainuun maakunta-kuntayhtymä on testannut maakuntatasoisen demokratian toimivuuden suorilla vaaleilla valittavan maakuntavaltuuston ohjatessa sosiaali- ja terveyspalveluja sekä toisen asteen koulutusta. Alun käynnistymisvaikeuksien jälkeen Kainuu näyttää onnistuneen hillitsemään terveydenhuollon menokasvun muuta Suomea paremmin.

Sana ”maakunta” on ehditty kuormittaa puoluepoliittisilla sivu- ja lisämerkityksillä keskusteltaessa paikallis- ja aluehallinnon uudistamisesta. Maakuntatasoinen, suorilla kansanvaaleilla valittujen päättäjien ohjaama uudenlainen palvelujärjestelmä näyttää tänään löytävän parhaat puoltajansa lähinnä terveydenhuollon, koulutusmaailman sekä yhdyskuntasuunnittelun asiantuntijoista.

Pirkanmaan maakuntajohtaja Esa Halme on tutkaillut kuntauudistukseen liittyvää problematiikkaa vuosi sitten julkistetussa teoksessa Uusi kunta vai kuntaliitos. Halme kysyy kuntaliitoksissa muodostettavan uuden kunnan yhteisen tarinan ja kansalaisten itsehallinnon toteutumisen perään.

Syntyykö kuntaliitoksessa aito, kansalaisten vaikuttamisen mahdollistava ja innovatiivinen toimintaympäristö vai pelkästään kuntarajoja siirtelevä hallinnollinen konstellatio?

Halme muistuttaa perustuslain suojan koskevan kuntalaisten itsehallintoa, ei kunnallishallinnon itsehallintoa. Jos näkökulma rakenneuudistuksissa käännetään kansalaisiin, uudistusten täytyy kyetä vahvistamaan äänestäjien vaikutusvaltaa. Muutoin uudistukset eivät ole perusteltavissa. (Esa Halme, Lauri Kuukasjärvi: Uusi kunta vai kuntaliitos – kuntalaisen itsehallinto, Kunnallisanalan kehittämissäätö 2010).

2.2 Skenaariot kansalaisten Suomesta

Millainen on alueiden ja maakuntien Suomi vuonna 2020? Pitkällekö olemme ehtineet edetä pirstaleisen alue- ja paikallishallinnon rakenteiden järjeistämässä? Jäsentykö paikallis- ja aluehallinnon kartta kansalaisten kannalta ymmärrettäväm-
pään ja käyttäjäystävällisempään hahmoon? Kyetäätkö kansalaisten peruspalvelut turvaamaan alueilla siten, että palvelut eivät katoa kuntalaisilta kohtuuttomien etäisyyksien päähän?

Entä onko kansalaisilla palvelujärjestelmän asiakkaina käytössään ”osakkeen omistajan ääni” vai ainoastaan ”hallintoalamaisen ääni”? Millaisille valinnoille liputamme määrittellessämme hyvinvointi-Suomelle uudet hallintorakenteet?

Edellä esitettyihin kysymyksiin maakuntajohtajilla on antaa selkeä vastaus: käyttäjäystävällisempi paikallis- ja aluehallinto, joka takaa kansalaisille lähipalvelut ja tekee uudistuksessa kansalaisesta äänivaltaisen ”osakkeen omistajan”.

Vaatus kansalaisten tarpeista käsin ohjautuvasta hallinnosta ei koske ainoastaan kunnallishallinnon uudistamista vaan myös aluehallintoa. Pirkanmaan maakuntajohtaja Esa Halme ja Pohjois-Karjalan maakuntajohtaja Pentti Hyttinen avasivat aiheesta julkisen keskustelun Helsingin Sanomien mielipidesivulla 14. toukokuuta 2011.

Keskustelu Suomen julkishallinnosta on pelkistynyt kuntien lukumäärään. Samalla on unohdettu, että suuri osa kunnallisista palveluista tuotetaan jo nyt merkittävästi kuntia suuremmalla alueella, yleensä maakuntamittakaavassa.

- - -

Kuntarakenteen hakiessa uutta muotoaan ja valtionhallinnon kamppaillessa tuottavuusvaateiden kanssa on oleellista pohtia myös kuntapohjaista aluehallintoa. Sen roolia ja muotoa uudistamalla pystytään löytämään ratkaisuja sekä julkisen talouden kestävyys- että demokratiavajeeseen.

Esa Halme ja Pentti Hyttinen visioivat pohdinnassaan kolme etenemistietä uudistukselle.

Ensimmäinen tie on kuntien maakunnallisten toimien kokoaminen saman päätöksenteon piiriin. Toinen reitti on kuntien ja valtion alueellisen kehittämisen tehtävien kokoaminen osaksi kunnallishallintoa. Kolmas vaihtoehto on nykyistä selvästi laajempien toimialueiden muodostaminen esimerkiksi Tanskassa toteutetun hallinto-uudistuksen mukaisesti. Tämä olisi erityisen perusteltua, jos kuntien määrä vähenee merkittävästi.

Samalla on rohjettava tehdä päätöksiä myös valtion keskushallinnon uudistamisesta sekä tehtävien ja toimivallan siirtämisestä aluetasolle lähemmäksi kansalaisia. On epäloogista, että pirstaloitunut ja sektoroitunut keskushallinto on tuottavuusohjelmasta huolimatta säilyttänyt kokonsa tai jopa kasvanut. Uudistettu aluehallinto ansaitsee ohjaajakseen nykyistä jäntevämmäksi ja johdonmukaisemmaksi uudistetun valtion keskushallinnon.

Askelmerkit nykyistä kootumpaan, tehokkaampaan ja vaikuttavampaan hallintoon on selkeästi linjattava pian aloittavan hallituksen ohjelmaan.

Esa Halmeen ja Pentti Hyttisen viesti on selkeä: jos haluamme ratkaista julkistalouden ja ikääntymisen vaikean yhtälön, Suomen hallintorakenteiden tulee olla vuonna 2020 oleellisesti nykyistä selkeämmät, joustavammat ja kansanvaltaisemmat.

Maakuntien Suomi 2020 perustaa menestyksensä paitsi osaamiselle ja innovaatioille, myös paikallis- ja aluehallinnon ketteryydelle. Lainsäädännön tulee mahdollistaa eri alueille erilaisista tarpeista käsin nousevat hallinnolliset ratkaisut. Hallintorakenteita ei voida piirtää valtion keskushallinnosta käsin ylhäältä ohjatusti yhden sapolun periaatteella.

Pienkuntavaltainen kuntarakente on jo muutaman vuosikymmenen tuottanut kehitystä, jossa vaativille palveluille on ollut pakko hakea kuntatasoa laajempi järjestämistaso. Kunta-Suomesta on tullut myös kuntayhtymien Suomi.

Kun toistuen painotetaan, että Suomessa on voimassa kaksitasoinen kunta-valtiohallintojärjestelmä, on paikallaan kysyä, miten määritellään nykyään se alueellinen taso, jolla toimivat esimerkiksi sairaanhoitopiirit ja ammattikorkeakoulut?

Eurooppalaisittain poikkeuksellisen tehokkaasti tuotettuja terveys- ja sivistyspalvelujamme ei olisi voitu saada aikaiseksi pienkuntavaltaisella kuntarakenteella ilman kuntayhtymiä ja monikuntaista yhteistyötä.

Kuntayhtymät käyttävät kansalaisten verovaroista vuosittain yhä suuremman osan. Yksinomaan erikoissairaanhoidon kulut vuonna 2009 olivat 5,2 miljardia euroa. Ongelmana on, että kansalaiset eivät voi äänestää suorilla vaaleilla päättäjiä kuntayhtymien Suomessa, tästä poikkeuksena Kainuu.

Millaiset hallinto- ja palvelurakenteet ansaitsisimme ja saisimme, jos keskiöön asetettaisiin kansalainen arkipäivän tarpeeseen? Jos haluaisimme nostaa palveluiden käyttäjän äänen nykyistä paremmin kuuluviin, on ilmeistä, että pyrkisimme kokoaamaan mahdollisimman laajalti palveluja kansanvaltaisen toimijan suojiin. Vähemmän palveluluukkuja ja byrokratiaa, eri hallinto- ja palveluorganisaatioiden osaoptimointi kansalaisten kustannuksella minimiin.

Tämän periaatteen tulisi koskea niin paikallis- kuin aluehallintoa. Jos pyrkisimme välttämään osaoptimointia myös aluehallinnossa, todennäköisimmin poistaisimme tarpeettomat hallintorajat valtion aluehallinnon ja maakunnallisen hallinnon väliltä ja veisimme yhdistetyn aluehallinnon kansanvaltaisen ohjauksen piiriin.

Nykyisellään esimerkiksi maakuntien ja kuntien kehittämistä ohjaavat maakuntakaavat alistetaan valtion ELY-keskuksien arvioitavaksi ja ympäristöministeriön vahvistettavaksi, vaikka maakunnissa kansalaiset ja elinkeinoelämä toimivat ja elävät kaavan vaikutusten kanssa.

Onko ympäristöministeriön ohjausvalta maakuntakaavoitukseen eilisen jäänne? Entä saako se olla tulevaisuutta? Hyväksymmekö, että päätösvalta maakuntien asukkaiden arkeen on hajautettuna mahdollisimman monelle taholle?

Kunta- ja palvelurakenteiden sekä aluerakenteen uudistamisen tulee tapahtua kuntavetoisesti ja omaehtoisesti: kuntarakente edellä, mutta sen rinnalla muovautuvat uudenlaiset maakunnat uusine tehtävineen ja vastuineen. Tässä uudistuksessa valtion tulee olla mahdollistaja, joka luovuttaa valtaa ja vastuuta maakuntiin.

Metropolialue tarvitsee erikseen räätälöidyt ratkaisumallinsa kansalaisten yhdenvertaisten palveluiden sekä kansainvälisen kilpailukyvyyn turvaamiseksi.
(2.2.1. Metropolihallinto)

Entä sitten se Suomi, joka sijaitsee metropolialueen ulkopuolella? Viime kädessä valtio painaa oman puumerkkinsä maakuntien ja kuntien rakenneuudistuksiin linjattaessaan uuden kuntalain ja sen reunaehdot: onko maakuntatasoinen hallinto edes mahdollinen tai suotava?

Hahmottelemamme tiiviit skenaariot metropolialueen ulkopuolisten kuntien ja maakuntien tilanteesta vuonna 2020 perustuvat erilaisiin kehityspolkuihin, joissa kussakin tehtävät jakautuvat eri tavoin valtion, kuntien ja maakuntien kesken.
(2.2.2. Skenaario 1–2.2.5. Skenaario 4)

2.2.1 Metropolihallinto

Syksyllä 2010 Jyväskylän yliopiston professori Antti Hautamäki ja ajatushautomo Demos julkistivat raporttinsa metropolialueen tulevaisuudesta. Raportin oli tilannut Espoon kaupunki. Hautamäki pahoitteli raporttia esitellessään, että Suomen ainoan metropolialueen kohdalla keskustelu kehittämistoimista oli tyypistynyt puheeksi kuntaliitoksista ja kuntatalouden haasteista. Hautamäki arvioi, että metropolin kehitystä ei hallitse kukaan, ei ainakaan demokraattisin välinein. Antti Hautamäki pöyhi suomalaisen metropolikeskustelun ymmärrystä syy- ja seuraussuhteista. ”Ennen ajateltiin, että kilpailukyky tuo hyvinvointia. Nykyisin ymmärrämme, että suhde kulkee päinvastoin. Hyvinvointi on kilpailukyvyyn edellytys”, professori kiteytti.

Hautamäen työryhmän raportissa painotetaan, että Helsingin metropolialueen keskeinen kysymys on, millä eväillä alue pysyy elinvoimaisena innovaatiokeskittymänä:

”Kuinka onnistumme kompensoimaan perustavanlaatuiset heikkoutemme metropolina – pienen väestömäärän ja kaukaisen sijainnin suhteessa keskeisimpiin metropolialueisiin – muilla voimavaroilla? Mihin erikoistumalla on ylipäänsä mahdollista pärjätä kilpailussa, missä taas kilpailu on globaalisti liian tiukkaa?”

Vastaukseksi ei riitä pelkkä yritysten menestyminen ja niihin keskittyminen. Kestävään hyvinvointiin orientoituva innovaatioiden ekosysteemi ei nojaa vain innovaatioita tuottaviin yrityksiin tai edes yritysten ja yliopistojen yhteistyöhön. Metropolin tarvitsee eri innovaatioita kuin yritykset ja innovaatioita myös syntyy muualla. Tällaisessa ekosysteemissä ihmisten informaaleilla yhteisöillä ja julkisella sektorilla on merkittävä asema uusien ratkaisujen kehittämisessä ja soveltamisessa.”
(Hautamäki & al., Metropolin hyvinvointi, 2010)

Maakuntajohtajien visiossa vuoteen 2020 mennessä metropolialueen kunnissa on ymmärretty julkisen sektorin ja kuntien erityinen rooli hyvinvoinnin ja kilpailukyvyyn vahvistajana. Kunnallishallinnon kankeat rakenteet on ehditty jo vaihtaa virtaviivaisempiin ja joustavampiin: Uusimaa on saanut metropolihallintonsa, joka on nähty keskeiseksi välineeksi torjua alueen sisällä tapahtuvaa eriarvoistumista.

Alueen kuntien ja metropolihallinnon välisistä tehtävistä sekä rahoituksesta on säädetty lailla. Molemmilla tasoilla on suorilla vaaleilla valitut valtuustot. Peruskunnat vastaavat lähipalveluista, metropolihallinto maankäytöstä, asumisesta, liikenteestä, elinkeinopolitiikasta sekä niistä hyvinvointipalveluista, jotka toteutettaisiin muutoin perinteisten kuntayhtymien kautta.

Kasvualueen painavimmat ja kansalaisille tärkeimmät kysymykset on saatettu suoran kansanvaltaisen päätöksenteon piiriin.

2.2.2 Skenaario 1: Palvelumaakunta

Vuoteen 2020 mennessä kuntarakenne on uudistunut vapaaehtoisin kuntaliitoksin. Kuntia on noin 200. Laajempaa väestöpohjaa edellyttävät palvelut on kerätty maakunnallisen toimijan käsiin.

Kuntarakenteen rinnalla on uudistunut vapaaehtoiselta pohjalta myös maakuntarakenne. Maakuntia on 13–15. Uusista maakunnallisista toimijoista on perustettu palvelumaakuntia eli regiooneja, joiden tehtäviin kuuluvat esimerkiksi erikoissairaanhoito, toisen asteen koulutus ja ammattikorkeakoulutus.

Kuntien ja maakuntien tehtäväkokonaisuuksista ja rahoituksesta on säädetty lailla. Kunnallisen veron tuotto jaetaan lain määrittämällä tavalla maakuntien ja kuntien kesken. Kunnat voivat halutessaan siirtää kunnille säädettyjä tehtäviä maakunnan vastuulle, jos katsovat palvelun järjestämisvastuun kuntatasolle liian painavaksi. Maakunta voi tuottaa myös sosiaalitoimen ja perusterveydenhuollon palvelut sellaisille kunnille tai kuntaryhmille, jotka haluavat palvelut yhden luukun periaatteella.

Uuden maakunnan vastuulla ovat kansainväliset asiat, EU-asiat, aluekehittäminen ja maakuntatasoinen elinkeinopolitiikka sekä maankäytön ja yhdyskuntarakenteen ohjaus. Alue- ja elinkeinokehittämiseen on haettu dynamiikkaa sulauttamalla ELY-keskuksen toiminnot osaksi uutta maakuntaa.

Myös valtion keskushallinnolta on siirretty aluekehittämisen instrumentteja maakunnan ohjaukseen. Äkillisissä rakennemuutoksissa ja toisaalta myös merkittävässä koko maakunnan näkymiä oleellisesti muuttavissa elinkeinohankkeissa maakunnilla on ohjausvalta käsissään.

Fuusio on osoittautunut toimivaksi: kun maakunta vastaa sekä laajempaa väestöpohjaa edellyttävistä palveluista että elinkeinojen kehittämisestä, sillä on välineitä kehittää palvelumarkkinoita.

Vuoden 2011 kunta- ja kuntayhtymäperusteiseen hallintoon verrattuna alue- ja paikallishallinto on selkiytynyt oleellisesti. Entiset kuntayhtymät on viety maakunnallisen toimijan alaisuuteen. Kansanvaltainen ohjaus toimii sekä kuntatasolla että maakuntatasolla. Molemmilla toimijoilla on suorilla vaaleilla valitut valtuustot.

2.2.3 Skenaario 2: Suurkunnat ja -maakunnat

Vuosikymmenessä kuntakartta on piirtynyt dramaattisesti uudelleen: vuonna 2020 kuntia on enää 40–50. Maakuntien rakenteellinen uudistus on tapahtunut kuntarakennemuutoksen vauhdittamana. Maakuntia on 5–6. Kehitys on edennyt maakuntien allianssien suuntaisesti. Kuntayhtymät ja yhteistoiminta-alueet ovat historiaa.

Kunnat vastaavat keskeisiltä osin peruspalveluistaan. Sekä suurten kuntien että suurmaakuntien tehtävät ja rahoitus on säädetty lailla. Molemmilla toimijoilla on suorilla vaaleilla valittava valtuusto. Suurkuntien ilmeisenä haasteena on ollut lähidemokratian varmistaminen ja palveluiden turvaaminen kuntien reuna-alueilla. Kunnanosa-alueille on luovutettu resurssit linjata kansalaisten lähipalvelut kuten päivähoido ja vapaa-ajan palvelut.

Ammattikorkeakoulutus ja vaativin erikoissairaanhoido on siirretty lailla uusien suurmaakuntien vastuulle. Halutessaan kunnat voivat siirtää maakunnalle muitakin tehtäviä, kuten esimerkiksi toisen asteen koulutuksen. Uuden maakunnallisen toimijan vastuulla ovat kansainväliset asiat, EU-asiat, aluekehittäminen ja suurmaakuntatason elinkeinopolitiikka sekä maankäytön ja yhdyskuntarakenteen ohjaus.

Kansallisen aluestrategian 2020 mukaisesti valtio on kohdentanut resursseja alueiden ydinosaamisen ja luovuuden vahvistamiseksi, yritysraakenteen monipuolistamiseksi sekä toiminta- ja innovaatioympäristöjen kehittämiseksi. ELY-keskuksen toiminnot on sulautettu osaksi uutta monialaista maakuntayhtymää. Valtion keskushallinnosta on siirretty aluekehittämisen keskeiset instrumentit maakuntien ohjaukseen.

Ammattikorkeakoulut ovat nivoutuneet osaksi maakunnallista aluekehittämisen työkalupakkia. Maakunnilla ja alueen elinkeinoelämällä on ohjausvaltaa ammatillisen koulutuksen linjauksiin. Maakunnista on kehkeytynyt aiempaa vahvempia aluekehittäjiä palvelutehtäviensä lisäksi.

2.2.4 Skenaario 3: Valtio ja suurkunnat

Vuoteen 2020 mennessä valtio on määritellyt ylhäältä ohjatusti kuntarakenteet. Suurkuntia on 40–50, ja ne perustuvat työssäkäyntialueisiin. Kaupunkiseutujen ulottumattomiin kuntaliitoksien ulkopuolelle jääneet kunnat ovat muodostaneet keskenään palveluiden turvaamiseksi yhteistoiminnallisia piirikuntia.

Kunnilla on vastuu keskeisistä peruspalveluista. Kuntayhtymät on sulautettu valtaosin vahvoihin peruskuntiin. Vaativin, ns. miljoonapiireihin perustuva erikoissairaanhoido ja ammattikorkeakoulut on valtiollistettu.

Suurkuntien vastuulla on elinkeinojen kehittäminen yhdessä ELY-keskusten kanssa, joiden asema on entisestään vahvistunut. Valtio on pitänyt tiukasti käsissään ohjauksen alueilla. Aluekehittämisen pääpaino ja resurssit on suunnattu suurimpiin kasvukeskuksiin, joita on 5–7. Vanhat ”maakuntakeskukset” ovat jakautuneet entistä voimakkaammin menestyjiin ja menettäjiin.

Vaikka suurilla kunnilla on aiempaa ”vahvemmat hartiat”, kuntien väliset taloudelliset erot ovat venähtäneet: voimakkaimmin kasvavilla uusilla liitoskaupungeilla kuten Helsinki (yli miljoona asukasta) ja Tampere (yli 400 000 asukasta) tuloveroprosentti on pysynyt maltillisesti 21:ssä. Sen sijaan haasteellisimmilla alueilla suurkuntien tuloveroprosentit ovat kohonneet jo yli 25:een.

Osa väestötappioalueen uusista liitoskaupungeista taistelee vakavaa lääkäripulaa vastaan. Kaupunkien reuna-alueiden taajamien palveluvarustus on käytännössä ajettu alas.

Maakuntien liittojen toiminta sekä maakuntatasoinen päätöksenteko ovat kuihtumassa. Maakuntien liitot palautuvat ”kotiseutuhenkisiksi” liitoiksi, joiden tehtävänä on lähinnä lausuntojen antaminen kulttuuriympäristöä ja rakennusperintöä koskevissa kysymyksissä. Varsinaisia aluekehitystehtäviä liitoilla ei enää ole.

2.2.5 Skenaario 4: Ajopuu

Valtiolta ei ole kyennyt linjaamaan selkeää näkemystä kunta- ja palvelurakenteista, ei myöskään terveydenhuollon tulevaisuudesta. Puolueet eivät ole löytäneet konsensusta kehittämisen suunnasta.

Suomalainen hyvinvointiyhteiskunta on ajopuun asemassa. Sekä valtio että kunnat ovat velkaantuneet vakavasti. Kuntien ja kuntayhtymien lainakanta ylitti 22 miljardia euroa vuonna 2018. Samana vuonna Suomen valtion luottoluokitus alennettiin kategoriasta AA+ kategoriaan AA-. Kolmen A:n status kadotettiin jo vuonna 2015.

Vuonna 2020 kunnat maksavat lainarahastaan tuntuvasti kovempaa hintaa kuin vielä vuonna 2017. Patoutuneita infrainvestointeja on jonossa. Julkissektorin korjausvelka kasvaa.

Kuntien eriytymiskehitys jatkuu. Kuntaliitoksia on syntynyt vapaaehtoiselta pohjalta, mutta monilla strategisesti tärkeillä kaupunkiseuduilla toimitaan edelleen erilaisten yhteistyökuvioiden varassa. Maakunta on yhä ”paha sana”, eikä kuntayhtymiä ole saatu kootuksi kansanvaltaisen toimijan alaisuuteen.

Suurimmat kunnat vastaavat itse terveydenhuollosta, valtaosa kunnista järjestää kuitenkin palvelut yhteistoiminnan kautta. Kuntien ohjauskyky on heikko ja palvelukustannukset ovat karanneet käsistä.

Valtio ei ole kyennyt uudistamaan terveydenhuollon rahoitusta. Kela on pitänyt kiinni rahoistaan ja kunnat omistaan. Terveydenhuollon monikanavainen rahoitus tuottaa tuloksenaan eri organisaatioiden kallista osaoptimointia, joiden maksumies on kansalainen. Kunnat ovat korottaneet tuloveroprosenttejaan: keskimääräinen tuloveroprosentti on 24.

Kunnilla ei ole keinoja suitsia markkinoita terveydenhuollon tasapuolisiksi kumppaneiksi. Terveydenhuolto on kriisiytynyt osalla alueista. Suuret kansainväliset lääkäriyritykset sanelevat kunnille palveluiden hinnan.

Muutamit yksittäiset maakunnat ovat liittyneet yhteen, mutta valtaosin maakunta- ja aluerakenne muistuttaa vuoden 2011 aluekarttaa. Valtio on pitänyt kiinni keskuksellisuuden sekä ELY-keskuksien vallasta.

Koulutuselämän rakenteet ovat uudistuneet vain vapaaehtoiselta pohjalta. Lukioita ja ammatillisia oppilaitoksia on lakkautettu opiskelijoiden puutteessa. Toisen asteen koulutuksen verkko harvenee hallitsemattomasti.

Valtioneuvosto on käynnistämässä vuoden 2021 alussa Paras 3 -hankkeen tavoitteenaan ohjata kuntauudistus viimein maaliin. Hanketta on perusteltu voimakkaasti myös tarpeella vahvistaa kansanvaltaa. Merkittävin osa kansalaisten palveluista on ajautunut suoran kansanvallan ohjauksen ulkopuolelle.

3 Yhteenveto: Ulos poteroista

Edellä luonnostellut tiiviit skenaariot ovat vain välähdyksiä siitä, millaisia vaihtoehtoisia tulevaisuuksia maakunnilla voi olla: elinvoimainen palvelumaakunta tai toisaalta kuihtuva kotiseutuliitto vailla painavia vaikutusmahdollisuuksia. Yksikään skenaarioista ei toteudu itsestään. Jokaiseen tarvitaan päätöksiä tai pahimmassakin tapauksessa päätöksiä olla päättämättä.

Suomalainen poliittinen keskustelu maakuntien tulevaisuudesta on vähäistä ja hahmotonta. Käytäväparlamenttien kuntaliitoskeskusteluissa maakunta on pahanmakui-nen sana. Epäluuloja riittää: maakunta on suurten kaupunkikeskusten kiistakump-pani resursseja jaettaessa ja kuntapäätäjien keskinäisen kiistelystä kerho.

On toivottavaa, että suomalaisen hyvinvointiyhteiskunnan suurimmissa uudistus-talkoissa kyetään arvioimaan ennakkoluulottomasti maakuntien roolia ja uudis-tumiskykyä. Onko pelko uuden hallinnontason syntymisestä aiheellinen ja rele-vantti ajankohtana, jolloin kunnat ovat siirtäneet yhä enemmän valtaa erilaisille yhteistoimintaelimille?

Kuntayhtymät, ammattikorkeakoulut ja sairaanhoitopiirit ovat tänään kuntien suoran ohjauksen ulkopuolella ja muodostavat jo yhdenlaisen alueellisen hallinnon tason. Maakuntatasoinen toimija voisi kerätä hajallaan olevat laajan väestöpohjan palvelut uudelleen kansanvaltaisen ohjauksen piiriin.

Suomalaisessa aluehallintokeskustelussa kansanvalta on vain harvoin jos lainkaan lausuttu sana. Suomi on Euroopan unionin jäsen ja samalla eurooppalaisen de-mokratiaperheen jäsen. Euroopan alueiden komiteassa suomalaiset edustajat istuvat keskieuropalaisten kollegojensa kanssa vahvistamassa paikallista ja alueellista näkökulmaa unionin päätöksenteossa.

Suomi on joukossa harvinainen kansakunta: edustajillamme ei ole suoran alueelli-sen kansanvaalin antamaa mandaattia. Miksi ei?

Mikäli EU kehittyä yhä enemmän liittovaltion suuntaan ja päätöksenteko keskittyy kauemmas kansalaisista, on riski, että kansalaisten sivullisuuden tunne ja vieraan-tuminen kasvavat. Tärkeä läheisyysperiaate jää vain korulauseeksi, ellei samalla vahvisteta kansalaisten suoria vaikutusmahdollisuuksia ja maakuntien itsenäistä päätäntävaltaa.

Hyvinvointiyhteiskunnan tulevaisuuden kannalta on suotavaa, että pääsemme ulos poliittisista poteroistamme ja uskallamme visioida maakunnille vaihtoehtoisia tule-vaissuuksia. Myös sellaisia, joissa kansanvaltaisuus lisääntyy hallinnossa.

Kunnat uudistuvat ja kuntarajat muuttuvat. Samoin tapahtuu maakuntien liitoille ja maakunnille. Sallimmeko maakuntien uudistua, erilaistua ja profiloitua nykyistä voimakkaammin? Mikä olisi valtion kannalta tehokkaampi ja toimivampi vaihtoehto kuin antaa maakuntien ja kuntien uudistaa palvelunsa omista tarpeistaan käsin?

Olemme viimeisen parinkymmenen vuoden aikana nähneet elinkeinorakenteen murroksen ruhjovan alueita uuteen asentoon. Väestötappio on monilla alueilla rouhinut kuntien tulopohjaa kovakätisesti.

Noin vuosikymmen sitten Lappi ehdittiin julistaa osin menetetyksi maakunnaksi. Vuonna 2000 Pelkosenniemen kunnassa syntyi kolme lasta. Uutinen noteerattiin laajalti.

Pelkosenniemen Pyhän tai Kittilän Levin rinteiltä ei avaudu enää menetetty maakunta. Näkymät ovat tänään oleellisesti toisenlaiset: kaivannaisteollisuus on nouseva elinkeino. Meri-Lappiin on suunnitteilla lukuisia megahankkeita kuten Kemin biodieselilaitos ja Outokummun ferrokromituotannon terästehdas. Maakuntaan ennakoidaan lähivuosina tuhansia uusia työpaikkoja.

Skenaariot Lapin tulevaisuudesta eivät ole syntyneet valtion keskushallinnon pöytien ääressä. Jos Lapin, Uudenmaan, Etelä-Savon, Keski-Suomen ja Pohjanmaan tulisi edetä yhdenmukaista kapeaa polkua pitkin vuoteen 2020, syntyisikö yhdelläkään näistä alueista uutta elinvoimaa?

Tämän kysymyksen rinnalla julkisella vallalla on vastattavanaan toinenkin kysymys. Sen asettavat nuoret. Elämme maailmassa, jossa tieto virtaa verkostoissa taukoamatta. Sosiaaliset mediat, iPhonet ja sormitietokoneet ovat jokapäiväisiä toimintaympäristöjämme ja -välineitämme. Me olemme tässä ja nyt yhteyksissä maailman ääriin, eikä maailman äärtä välttämättä enää ole mielissämme.

Kurottaako julkishallintokin palveluineen mukaan uuteen aikaan vai hyväksymmekö, että sen kehityspolku on vääjäämättä toisenlainen: jähmeä ja harmaa?

Jos antaisimme julkishallinnon ja -palveluiden rakennuspalikat nuorisomme koottavaksi, kuinka moneen koriin he palikat lajittelisivat? Olisiko paikallis- ja aluehallintomme tämän näköinen ja muotoinen? Vai äänestäisimmekö kenties internetissä maakunnan suurista tulevaisuuden linjauksista ja hankkeista?

Sen sijaan että kunnat taistelisivat hiipuvan lukiokoulutuksensa puolesta, maakunnan laajuinen lukio mahdollistaisi nuorilleen virtuaaliopetuksena espanjan ja kiinan kielen opinnot kotikuntaan katsomatta.

Mikä meitä pidättelee uudistamasta ja uudistumasta? Miksi emme luottaisi siihen, että maakunnat kehittyvät ja muuntuvat? Niin ne ovat tehneet satojen vuosien ajan asukkaidensa voimalla.

Lähteet

Elinvoimaiset kunnat ja alueet, Suomen Kuntaliitto 2010.

Finanssipolitiikan linja – Kuntatalouden vakaus ja kestävyys, VM 2010.

Finland Working Together to Sustain Success, OECD Public Governance Reviews 2010.

Halme Esa, Lauri Kuukasjärvi: Uusi kunta vai kuntaliitos – kuntalaisen itsehallinto, Kunnallisalan kehittämissäätiö 2010.

Hautamäki & al: Metropolin hyvinvointi, Espoon kaupunki 2010.

Julkisen talouden kestävyys ja kuntatalouden rahoitusvaje, Suomen Kuntaliitto 2011.

Julkisen talouden valinnat 2010-luvulle, VM 2010.

Selvitys kuntalain uudistamistarpeista, VM 10/2011.

Maakuntajohtajien keskustelualoitteen laativat:

Peltola Asko, Etelä-Pohjanmaan liitto, maakuntajohtajien pj. 2011

Haapaniemi Juha, Kymenlaakson liitto

Halme Esa, Pirkanmaan liitto

Harju Pauli, Pohjois-Pohjanmaan liitto

Honka Juhani, Hämeen liitto

Huttunen Jussi, Pohjois-Savon liitto

Hyttinen Pentti, Pohjois-Karjalan maakuntaliitto

Jern Olav, Pohjanmaan liitto

Jokelainen Alpo, Kainuun maakunta-kuntayhtymä

Lotvonen Esko, Lapin liitto

Mikkonen Anita, Keski-Suomen liitto

Parkkonen Jari, Päijät-Hämeen liitto

Puttonen Timo, Etelä-Karjalan liitto

Rajala Pertti, Satakuntaliitto

Savo Juho, Varsinais-Suomen liitto

Savolainen Ossi, Uudenmaan liitto

Seikkula Altti, Keski-Pohjanmaan liitto

Viialainen Matti, Etelä-Savon liitto