

Timo Reina

Kahden tulen välissä

– aluehallinnon tila ja tulevaisuus?

Kahden tulen välissä
– aluehallinnon tila ja tulevaisuus?

Timo Reina

Kahden tulen välissä

– aluehallinnon tila ja tulevaisuus?

KAKS – KUNNALLISALAN KEHITTÄMISSÄÄTIÖ

KAHDEN TULEN VÄLISSÄ – ALUEHALLINNON TILA
JA TULEVAISUUS?

Kunnallissalan kehittämissäitiön

Polemia-sarjan julkaisu nro 85

© Pole-Kuntatieto Oy ja Timo Reina

Vammalan Kirjapaino Oy, Sastamala 2012

ISBN 978-952-5801-53-8 (nid.)

ISBN 978-952-5801-54-5 (PDF)

ISSN 1235-6964

Sisällys

Esipuhe	7
Johdanto	9
I MITÄ ALUEHALLINTO ON?	13
1. Aluehallinnosta meillä ja muualla	13
2. Aluehallinnon uudistamisen erityispiirteistä	16
II HILJAISEN SUUREN UUDISTUKSEN ANATOMIA	17
1. Lähtölava 2007	17
2. Hallitusohjelma uudistuksen pohjana	19
3. Muutosprosessin haasteet ja hallinta	21
4. Innovaatioita ja kiistakysymyksiä	28
4.1. Kahden viranomaisen malli	28
4.2. Valtion aluehallinnon ohjaus	30
4.3. Aluejaot ja alueellinen toimivalta	31
4.4. Maakuntien yhteistoiminta-alueet	32
4.5. Erikoistuminen ja tehtävien delegointi	35
4.6. ELY-keskusten oto-johtaminen	36
4.7. Uusien aluehallintoviranomaisten nimet	37
4.8. Tapaus työsuojelu	38

4.9. Aluehallinnon tuottavuustavoitteet	38
4.10. Poikkihallinnollinen yhteistoimintamenettely	39
4.11. Kuntaperusteisen ja valtion aluehallinnon suhde	39
5. Mihin on tultu?	42
III ALUEHALLINNON TULEVAISUUS	44
1. Muutokset luovat muutosta	44
2. Aluehallinto radikaalin kuntarakenneuudistuksen toteutuessa	46
2.1. Havaintoja ja muutossignaaleja	46
2.2. Kehityspolku	48
2.3. Arviointia	51
3. Vahvistuva aluehallinto: tehtävä- ja palvelupohjainen kokoaminen	53
3.1. Havaintoja ja muutossignaaleja	53
3.2. Kehityspolku	56
3.3. Arviointia	60
4. Alueellisen hallinnon ja toiminnan valtakunnallista- minen	62
4.1. Havaintoja ja muutossignaaleja	62
4.2. Kehityspolku	65
4.3. Arviointia	66
5. Yhteenvedoa – synteesi ja visio 2020-luvulle	67
Lähteitä	78

Esipuhe

Viime vuosina maamme kolmesta hallinnon tasosta myllerryksen kohteena ovat olleet alue- ja paikallistaso. Keskushallinto on päässyt vähimmällä.

Aluehallinto on aina ollut kahden tulen välissä. Yhtäältä keskushallinto painaa päälle valtakunnallisine linjauksineen, ja toisaalta paikallishallinto odottaa tukea omalle toiminnalleen. Tämän vuoksi juuri aluehallinto on usein ollut uudistamisen kohteena.

Tämän vuosikymmenen alussa aloitti toimintansa merkittävästi uudistunut aluehallinto. Näin on perusteltua sanoa, sillä remontti oli koko itsenäisyyden ajan suurin.

Polemia-sarjan kirja ”Kahden tulen välissä – aluehallinnon tila ja tulevaisuus?” valaisee oivallisesti sitä, kuinka nykyiseen aluehallintoon on päädytty ja millaisia tulevaisuuden vaihtoehtoja aluehallinnolla on edessään.

Kirja on hyödyllistä luettavaa kaikille kuntaperusteisen ja valtion aluehallinnon vaikutuspiirissä toimiville – asiakkaille, työntekijöille, päättäjille ja sidosryhmille.

Kirjan kirjoittaja, maakuntajohtaja Timo Reina, toimi valtiosihteerinä ollessaan aluehallintouudistuksen keskeisenä valmistelijana. Lämmin kiitos kirjoittajalle ja antoisia lukuhetkiä!

Syyskuussa 2012

Antti Mykkänen

asiamies

KAKS – Kunnallisanalan kehittämissäätiö

Johdanto

Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma kevään 2007 eduskuntavaalien jälkeen käynnisti itsenäisen Suomen historian laajimman aluehallintouudistuksen, joka pian synnyttyään sai nimekseen ALKU-hanke. Se koski tavalla tai toisella lähes kaikkia aluehallintoviranomaisia ja noin 6 000 aluehallinnon työntekijää. Uudistus tuli voimaan hallitusohjelman mukaisesti vuoden 2010 alussa.

Pöly uudistuksen valmistelun ympärillä on jo laskeutunut. Uuden aluehallinnon toiminta on kuitenkin vasta asettautumassa uomiinsa, eikä uudistuksen vaikutuksia voida vielä kaikilta osin nähdä. Selvää on, että muutos vaikuttaa aluehallinnon asiakkaisiin, lukuisiin sidosryhmiin, aluehallintoa ohjaavaan valtion keskushallintoon ja kuntasektorin toimintaan.

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelmassa aluehallintoon ei toteutetun kokonaisuudistuksen jäljiltä suunnitella kohdistettavaksi välittömiä muutoksia. Välillisiä paineita toki on – niistä ylivoimaisesti merkittävimpänä valmisteilla oleva kuntauudistus.

Ajatus ALKU-hanketta ja laajemminkin aluehallintoa käsittelevän kirjan kirjoittamisesta lähti kypsymään, kun hankkeen virallista arviointia laatinut professori Ilari Karppi kävi haastattelemassa minua marraskuussa 2010. Vastaavan mittaluokan hal-

linnon uudistusta ei tiettävästi aiemmin ole viety toteutukseen saakka.

Kuntauudistuksen valmistelu ja Kuntarakenne-työryhmän esitys tammikuussa 2012 olivat lopullinen sysäys tämän kirjoittamiseen. Esityshän oli laadittu ikään kuin aluehallintoa tai alueellisesti toteutettuja palveluita lukuisine tehtävineen, toimijoineen ja henkilöineen ei olisi olemassakaan.

Parhaillaan valmisteilla on myös selonteko aluehallintouudistuksesta, joka on määrä antaa eduskunnalle loppuvuodesta.

Näistä syistä nyt on siis otollinen hetki puheenvuorolle: miten nykyiseen aluehallintoon on päädytty ja millaisia tulevaisuuden vaihtoehtoja aluehallinnolla on edessään. Kirjoitustyön olen pääosin tehnyt sateisena kesänä 2012.

Pyrin tarkastelemaan erityisesti sitä, miten ALKU-hankkeen muutosprosessi toteutettiin sekä millaisia ongelmia siinä pyrittiin ratkomaan ja mitä jännitteitä siihen sisältyi. Tällä on uskoakseni laajempaa merkitystä myös käynnissä olevissa ja tulevaisuuden hallinnon uudistuksissa.

Aluehallinnon tulevaisuutta arvioin hahmottamalla kolme pelkistettyä kehityspolkua. Lopuksi pyrin esittämään synteesiä näiden parhaista puolista sekä siihen perustuvan visioni tulevaisuuden hallinto- ja palvelurakenteesta.

Hallinto- ja kuntaministerin valtiosihteerinä ja ALKU-hankkeen ohjausryhmän puheenjohtajana rooliini kuului toimia erityisesti poliittisen ja virkamiesvalmistelun rajapinnassa. Tämä tausta luonnollisesti heijastuu kirjan sivuilta.

ALKU-hankkeesta on jo valmistunut Tampereen yliopistossa laaditun arviointitutkimuksen vuosia 2009 ja 2010 koskeva osuus, jonka nimi on kuvaavasti ”Hiljainen radikaali uudistus”. Kun kyse on ”välittömän lähihistorian tapahtumiin kohdistuvasta tarkastelusta”, on arvioinnin mukaan ilmeistä, että sitä koskevat tulkinnat muuttuvat vuosien saatossa:

”Alkuperäisiä kehityskulkuja koskeva ja käytännön kokemuksista nouseva tieto korvautuu tarinoilla, joiden avulla organisaatiot ja niissä työskentelevät yhteisöt tekevät tapahtuneen muutoksen helpommin ymmärrettäväksi.”

Tämä kirja ei kilpaile tieteellisten arviointien tai virallisten selontekojen sarjassa. Arvioista ja kannanotoista vastaan itse. Kirja

on täyttänyt tehtävänsä, jos se pystyy edes pieneltä osin helpottamaan tehtyjen ja tulevien muutosten ymmärtämistä ja tuomaan esille sekä kehityskulkuja että tarinoita.

Olen työn aikana saanut korvaamatonta asiantuntija-apua AL-KU-hankkeen toiselta keskeiseltä valmistelijalta, valmisteluryhmää johtaneelta ylijohdaja Silja Hiironniemeltä. Olemme käyneet kirjan aihepiireistä useita hedelmällisiä keskusteluja, ja hän on kommentoinut työtä sen eri vaiheissa. Tästä hänelle erityiset kiitokset!

Hyvällä syyllä voi sanoa, että käynnissä ovat laajemminkin hallinnon uudistusten ruuhkavuodet. Niin pitää ollakin, sillä henkilöstön nopea eläköityminen avaa muutoksille juuri nyt ainutkertaisen mahdollisuuden. Uudistukset ovat toistaiseksi koskeneet erityisesti valtion paikallis- ja aluehallintoa. Keskushallinnon laajemman uudistamisen vuoro lieenee seuraavaksi. Näihin rakenteellisiin muutoksiin on kytkeytynyt muun muassa voimakas valtion toimintojen alueellistaminen, sähköisen asioinnin edistäminen sekä tuottavuuden lisäämispyrkimykset. Kunta- ja palvelurakenneuudistus (Paras) on saanut rinnalleen ja jatkokseen nykyisen hallituksen kuntauudistukset. Näitä uudistusprosesseja sivutaan tässä kirjassa siltä osin, kun se on aluehallinnon näkökulmasta perusteltua.

I MITÄ ALUEHALLINTO ON?

1. Aluehallinnosta meillä ja muualla

Aluehallinto osana julkista hallintoa

Suomen aluehallinto koostuu valtion aluehallinnosta ja kunnallisen itsehallinnon piiriin kuuluvasta aluehallinnosta. Se toimii ”kahden tulen” – keskushallinnon ja paikallishallinnon – välissä. Hienojakoisemmin tätä on kuvattu monella tavalla.

Arto Haverin (Tampere 1997) mukaan aluehallinnon rooli voidaan määritellä eri näkökulmista. Ylhäältä alaspäin ohjausta painottava näkökulma korostaa sitä, että aluehallinto toimii keskushallinnon alaisuudessa valvoen ja ohjaten paikallishallintoa. Alhaalta ylöspäin suuntautuvan toiminnan merkitystä korostava näkökulma puolestaan nostaa esille aluehallinnon roolin alueen edustajana keskushallintoon päin sekä välittäjänä keskus- ja paikallistason välillä. Aluehallinnon kehittäminen on historian aikana ollut tasapainoilua näiden eri näkökulmien välillä, ja se on painottunut tilanteen mukaan eri tavoin.

Esko Riepula puolestaan on aluehallintoa koskevassa selviytyksessään (SM 2004) todennut, että suomalainen aluehallinto rakentuu kahden pilarin järjestelmälle eli ministeriökohtaisen valtionhallinnon ja kunnallishallintoon pohjautuvan kuntayhty-

mäjärjestelmän samanaikaiselle läsnäololle ja toiminnalle, vaila selkeää organisoitua yhteensovitusta. Aluehallinnon perustana on alue, joka on pienempi kuin valtakunnan alue ja suurempi kuin paikallishallinnon alue. Kun hallintojärjestelmää tarkastellaan hierarkkisena kokonaisuutena, aluehallinto muodostaa järjestelmän keskiosan, eli se toimii keskushallinnon ja paikallishallinnon välissä. Riepuhan mukaan aluehallinto on nähty toisaalta aluepolitiikan eräänä instrumenttina ja toisaalta hallituksen edustajana alueilla.

Salminen ja Viinamäki taas ovat ALKU-hankkeelle tekemässään kansainvälistä vertailua varten (VM 8/2008) määritelleet aluehallinnon yksinkertaisesti hallinnoksi, joka on keskushallinnon ja kuntasektorin välissä. Toiminnallisesti se koostuu organisaatioista, jotka vastaavat aluekehittämisestä, hyvinvointitehtävistä, ohjauksesta ja valvonnasta sekä koordinaatiosta.

Usein aluehallinnosta puhutaan sekä kansankielessä että oppikirjoissa myös väliportaan hallintona. Määritelmä on edelleen käyttökelpoinen, vaikkakin aluehallinnon rooli ja jäsentyminen ovat voimakkaassa muutoksessa.

Aluehallinnon rooli ja rakenteet vaihtelevat maan eri osissa. Osassa maata esimerkiksi valtion keskeinen aluehallinto toimii vain yhden maakunnan sisällä, ja toisaalla se kattaa useamman maakunnan. Samoin maakunnan liittojen tehtävät ja asema vaihtelevat alueittain jonkin verran.

Kansainvälisessä katsannossa aluehallintojen eroja selittää yleisesti ottaen maiden koko, viranomaisten aluejaot, rahoitusperusta ja itsehallinnon laajuus. Erot tulevat selvimmin esille vertailtaessa kansanvallan perustaa aluetasolla. Suurimmassa osassa Euroopan maita, muun muassa Norjassa, Ruotsissa ja Tanskassa, on aluetason organisaatio, jonka päättävät elimet valitaan demokraattisesti suoralla vaalilla.

Suomen aluehallinnon kehitys

Suomen aluehallinto on peräisin Ruotsin vallan ajalta. Vuoden 1634 hallitusmuodossa luotiin Ruotsin keskushallinnon ja paikallishallinnon väliin maaherrojen johtamat lääninhallitukset sekä määrättiin lääninhallitusten tehtävät ja alueet. Maahamme

perustettiin tuolloin neljä läänä: Uudenmaan ja Hämeen lääni, Turun ja Porin lääni, Viipurin ja Savonlinnan lääni sekä Pohjanmaan lääni.

Itsenäisyyden alussa valtion aluehallinto muodostui lääninhallituksista, tie- ja vesirakennuspiireistä, maakunta-arkistosta, maanmittauskonttoreista ja sotilaspiireistä. Myös metsäalalle organisoitiin oma aluehallinto. 1970-luvun loppuun mennessä oli perustettu työvoimapiirit, ammatinvalinnan ohjauksen piiritöimistöt, vesipiirin vesitöimistöt, maanmittaustöimistöt ja työsuojelupiirit.

Kuntahallinnon puolella ensimmäiset yksityisoikeudelliset maakuntaliitot perustettiin 1920-luvun loppupuolella, ja viimeinen maakuntaliitosta syntyi vuonna 1968. Maakuntaliittoja perustettiin 18. Ensimmäiset seutukaavaliitot perustettiin 1940-luvulla. Niitä perustettiin yhteensä 19.

Maakuntaliitot ja seutukaavaliitot yhdistyivät 1990-luvun alussa maakunnan liitoiksi. Vuoden 1994 alusta voimaan tuli periaatteellisesti tärkeä muutos, jossa vastuu aluekehittämisestä annettiin lakisääteisesti maakuntien liitoille. Vuonna 1995 perustettiin myös alueelliset ympäristökeskukset, joihin yhdistettiin vesi- ja ympäristöpiirit ja lääninhallitusten ympäristöyksiköt. Samoin muodostettiin maaseutuelinkeinopiirit, joihin yhdistettiin maaseutupiirit ja kalastuspiirit ja jotka myöhemmin yhdistettiin työvoima- ja elinkeinokeskuksiin.

Viimeisimpiä uudistuksista oli Aluehallinto 2000 -uudistus 1990-luvun loppupuolella. Sen myötä vuonna 1997 lääninhallitusten määrä väheni 12:sta kuuteen (ml. Ahvenanmaa) ja syntyi työvoima- ja elinkeinokeskukset.

Vuoden 2005 alusta alkoi Kainuun hallintokokeilu, jossa Kainuun liitolle koottiin laajasti eri viranomaisten tehtäviä, vahvistettiin maakunnan päätösvaltaa ja asemaa alueen kehittämisessä sekä annettiin alueen asukkaille oikeus valita maakunnan liiton ylimmän päättävän elimen, maakuntavaltuuston, jäsenet suoralta vaalilla.

Voidaan sanoa, että aluehallinnon organisoituminen noudattelee samantyyppistä kehityskulkua kuin koko suomalainen hallinto. Hitaan alun jälkeen tapahtui voimakas kasvu, sektoroituminen ja pirstaloituminen erillisiin viranomaisiin. Hajanaisen

viranomais- ja tehtäväarakenteen kokoaminen on 1990-luvun alkupuolelta lähtien ollut uudistusten selkeä yhteinen nimittäjä. Lisäksi uudistuksissa on ollut pyrkimystä kansanvallan vahvistamiseen ja muun muassa EU:n myötä subsidiariteettiperiaatetta soveltaen alueiden oman päätöksenteon ja toimintakyvyn vahvistamiseen.

2. Aluehallinnon uudistamisen erityispiirteistä

Hallinnon uudistamisen polut ovat useimmiten mutkaisia ja kivisiä. Erityisen vaikeaksi on vuosikymmenten kuluessa osoittautunut aluehallinnon uudistaminen. Tähän on looginen syy: juuri aluehallinnossa yhdistyvät hallinnonalakohtaiset, alueelliset ja myös eri yhteiskunnallisista näkemyksistä kumpuavat intressit ja intohimot. Siksi varsinkin kokonaisvaltaisten uudistusten tekeminen on erittäin haasteellista.

Oma lukunsa on vielä se, että aluetasolla kuntaperusteinen ja valtiollinen hallinto kohtaavat. Aluehallinnon uudistamisella on näin yhteys myös kunnallisen itsehallinnon piirissä olevaan toimintaan. Uudistuksissa tullaan nopeasti perimmäisten kysymysten äärelle muun muassa siinä, vahvistetaanko maakunnallisuutta vai suurten kaupunkien roolia? Entä voidaanko viranomaistehtäviä ja rahoitusta siirtää valtiolta kuntaperusteisen hallinnon harteille vai päinvastoin?

Mainittu kahden tulen välissä oleminen on uudistusten kannalta merkinnyt usein sitä, että uudistukset eivät ole nousseet niinkään aluehallinnon omista vaan kuntien tai valtion keskuhallinnon intresseistä käsin. Sattumanvaraista on myös jossain määrin ollut se, mitä uudistusten piiriin on kulloinkin otettu.

Toisaalta aluehallinnon uudistuksia helpottaa se, että aluetaso ei yleensä tuota asiakkaille lähipalveluja ja suoraa asiointia aluehallintoon on ylipäättään melko vähän. Siksi kansalaisista lähtevä muutoksiin vaikuttaminen on vähäisempää. Tämä luonnollisesti vähentää myös poliittisia paineita aluetason uudistuksia tehtäessä. Poikkeuksiakin toki on. 1990-luvun lopulla toteutettu läänien lukumäärän vähentäminen osana Aluehallinto 2000 -uudistusta kokosi muun muassa Jyväskylän jäähallin täyteen puolustamaan omaa Keski-Suomen läänää.

II HILJAISEN SUUREN UUDISTUKSEN ANATOMIA

1. Lähtölava 2007

Aluehallinnon tilaa keväällä 2007 Vanhasen II hallituksen aloittaessa toimintaansa voi osuvimmin kuvata sanalla ”sekava”. Näin oli, tarkastelipa asiaa mistä näkökulmasta tahansa.

Aluehallinnon viranomaisia oli paljon, ja keskeisten viranomaisten aluejaot poikkesivat huomattavasti toisistaan. Lääninhallitusten toimialueita oli 5, työvoima- ja elinkeinokeskuksia 15, alueellisia ympäristökeskuksia ja metsäkeskuksia 13, työsuojelupiirejä 8, tiepiirejä 9 ja maakunnan liittoja 19. Lisäksi oli vielä lukuisa joukko muita pienehköjä alueviranomaisia eri sektoreilla. Aluejaot eivät myöskään olleet toistensa kerrannaisia.

Aluehallintoviranomaisten tehtävät ja roolit olivat niin ikään vaikeasti jäsentyviä. Useimmissa toimijoissa tehtiin kaikkea mahdollista jopa samojen virkamiesten toimesta: kehitettiin, rahoitettiin, myönnettiin lupia ja valvottiin toimintaa.

Samoin viranomaisten ohjausjärjestelmät olivat vaihtelevia. Monialaisia usean ministeriön ohjauksessa toimivia aluehallintoviranomaisia olivat esimerkiksi lääninhallitukset ja työvoima- ja elinkeinokeskukset, kun taas alueelliset ympäristökeskukset ja tiepiirit olivat käytännössä yhden hallinnonalan toimijoita. Maa- ja metsätalousministeriö puolestaan osallistui

viiden eri aluehallintoviranomaisen ohjaukseen, joista kaikkiin eri tavalla.

Sekavuus oli seurausta siitä, että aluehallintoon oli tehty useita edellä lyhyesti kuvattuja osittaisuudistuksia ilman kokonaisuuden laajempaa tarkastelua ja siihen pohjautuvaa rakennetta.

Myös pyrkimykset kävivät eri suuntiin. Useilla ministeriöillä oli uuden hallituksen aloittaessa tavoitteena ”oman” aluehallinnon aikaansaaminen ja irtaantuminen monialaisista alueviranomaisista. Näistä voi mainita sosiaali- ja terveysministeriön halun oman alueellisen sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviranomaisen perustamiseen sekä sisäasianministeriön alaisen poliisihallinnon toiveen lääninhallitusten yhteydestä irtautumiseen. Tämä kertoi osaltaan paitsi hallinnollemme tyypillisestä siiloutumispyrkimyksestä, myös tyytymättömyydestä silloisen monialaisen aluehallinnon toimintaan.

Maakunnan liitoilla puolestaan oli patoutunutta tarvetta vahvistaa omaa rooliaan ja tehtäviään aluekehittämisessä ja laajemminkin. Vanhasen I hallituksen kaudella tässä ei juurikaan edetty. Kainuun hallintokokeilu koettiin myös maakuntatasolla ainakin osittain levittämisen arvoiseksi.

Aluehallinnon toimintaympäristön muutokset puolsivat myös laajemman uudistuksen käynnistämistä. Ilmasto- ja energiakysymykset olivat nousseet vahvasti esille. Niihin vastaaminen edellytti osaltaan ympäristönsuojelun, elinkeinopolitiikan, liikenteen ja maankäytön tarkastelua aiempaa kokonaisvaltaisemmin. Valmistelun edetessä talouskriisi lisäsi entisestään painetta elinkeino- ja työllisyyspolitiikan sekä liikenne- ja ympäristöasioiden tehokkaaseen yhteensovittamiseen turvattaessa alueiden elinvoimaisuutta.

Yhdenvertaisuudesta huolehtimisen ja ennaltaehkäisevän työn merkitys korostui, olipa sitten kysymys peruspalveluista, ympäristöstä, työsuojelusta tai perinteisemmästä sisäisestä turvallisuudesta.

Erityisesti alueiden kehittämisessä kilpailutilanne oli nopeasti kiristynyt ja globalisoitunut. Euroopan unionin rakennerahojen merkitys oli aluepolitiikan rahoituksessa keskeinen, mutta sitä koskeva päätöksentekojärjestelmä oli erittäin hajanainen.

Tuottavuuden parantamis- ja toimintojen tehostamistarve liäsivät myös painetta uudistuksiin. Muutoksia mahdollisti ja toisaalta niihin pakotti nopea henkilöstön eläköitymisaalto, joka koski myös aluehallintoa.

2. Hallitusohjelma uudistuksen pohjana

Hallitusohjelmaan ei ole perinteisesti kirjoitettu kovinkaan paljon tekstiä hallinnosta. 2000-luvulla on kuitenkin ollut hallitus hallitukselta havaittavissa, että hallinnon kehittämisen poliittinenkin painoarvo on kasvanut erityisesti kuntasektorin uudistustarpeiden vuoksi.

Hallitusohjelmien merkitys ja yksityiskohtaisuus on ylipäättään selvästi lisääntynyt viime vuosina. Sen myötä on siirrytty tilanteeseen, jossa hallitusneuvottelujen muutama yö ja päivä ovat käytännössä muodostuneet lähes ainoaksi ikkunaksi, jolloin laajemmista hallintoon kohdistuvista uudistuksista voidaan päättää. Mitä pidemmälle vaalikausi etenee, sitä vaikeampi on tehdä varsinkaan ministeriöiden hallinnonalarajat ylittäviä muutoksia ilman hallitusohjelman selvää tukea.

Vanhasen II hallituksen ohjelma oli hallinnon kehittämisen suhteen melko radikaali. Sisälsihän se myös ministeriörakentamiseen suurimman remontin sitten vuoden 1983, jolloin ympäristöministeriö perustettiin. Alle vuodessa hallituksen aloittamisesta syntyi uusi työ- ja elinkeinoministeriö, johon koottiin myös aluekehitystehtävät sisäasianministeriöstä. Lisäksi sisäasiainministeriöstä siirrettiin alue- ja paikallishallintoon liittyvät tehtävät valtiovarainministeriöön. Molemmilla siirtymillä oli merkitystä myös aluehallinnon kannalta.

Edellä kuvatussa tilanteessa varsinainen aluehallintoa koskeva hallitusohjelman avainkohta oli seuraava:

”Hallintoa uudistetaan ja kansanvaltaistetaan. Lääninhallitusten, työvoima- ja elinkeinokeskusten, muiden piirihallintoviranomaisten ja maakunnan liittojen työnjako täsmennetään, päällekkäisyydet poistetaan ja vähennetään hallintoviranomaisten määrää. Samassa yhteydessä arvioidaan niiden aluejakoja. Nykymuotoisen lääninhallinnon tehtävät organisoi-

daan uudelleen. Uudistetaan valtion aluehallintoa kokoamalla lupa-, valvonta- ja oikeusturvatehtäviä yhteen. Siirretään kehittämispoliittista toimivaltaa kansanvaltaiseen ohjaukseen. Selvitetään aluekehittämisen voimavarojen kokoamista valtion talousarviossa maakunnittain ja ministeriöittäin yhdelle momentille ja niiden päättämisestä siirtämistä alueille. Valmistelu käynnistetään välittömästi ja uudistukset saatetaan voimaan vuoteen 2010 mennessä.”

Hallinto- ja kuntaministeri Mari Kiviniemi asetti hallitusohjelman toteuttamiseksi aluehallinnon uudistamishankkeen 29.6.2007, kun hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmä oli puoltanut asiaa. Hankkeen asettamispäätöksen sisällöstä päästiin melko vaivattomasti yhteisymmärrykseen. Tavoitteeksi määriteltiin ”kansalais- ja asiakaslähtöisesti, tehokkaasti ja tuloksellisesti toimiva aluehallinto”.

Tehtävien ja toimivaltuuksien osalta lähtökohtana oli selvittää aluehallinnon tehtävät ”mitään viranomaista pois sulke-matta”. Viranomaisten työnjakoa oli määrä selkeyttää muun muassa kokoamalla lupa-, valvonta- ja oikeusturvatehtäviä yhteen osana lääninhallinnon uudelleenorganisointia. Alueellisia kehittämistehtäviä ja aluekehittämisen voimavaroihin liittyvää päätösvaltaa puolestaan tuli koota maakuntien liitoille toimivaksi aluekehittämisen kokonaisuudeksi. Hankkeen kontolle tuli myös hallitusohjelman linjaus uudistaa keskushallintoa muun muassa siirtämällä tehtäviä alue- ja paikallishallintoon.

Aluejakojen ja viranomaisten määrän osalta tavoitteeksi asetettiin muun muassa aluejakojen yhtenäistäminen siten, että alueet vastaavat toisiaan tai suuremmat alueet koostuvat kokonaisuudessaan pienemmistä alueista. Viranomaisten määrää tuli vähentää merkittävästi, sillä tavoitteena oli selkeisiin tehtäväkokonaisuuksiin perustuva aluehallinto.

Uudistuksen muita tavoitteita olivat seuraavat: aluehallinnon ohjaus muodostaa toimivan kokonaisuuden, tuottavuus ja tulok-sellisuus paranevat ja hallinnon kehittämisen tutkimustiedon ja eurooppalaisen kehityksen suuntaviivat huomioidaan.

3. Muutosprosessin haasteet ja hallinta

Lentävä lähtö

Eräs hallitusohjelman yksityiskohta koski lääninhallituksia: ”Nykymuotoisen lääninhallinnon tehtävät organisoidaan uudelleen.”

Hallinto- ja kuntaministeri Mari Kiviniemi antoi sanomalehti Kalevalle toukokuussa 2007 tähän perustuvan, uudistusta symboloineen lausunnon. Sen kärki kuului seuraavasti:

”Maaherrojen virat lakkautetaan aluehallintoremontin seurauksena, hallinto- ja kuntaministeri Mari Kiviniemi (kesk.) linjaa. Hallintoremontista vastaava ministeri Kiviniemi ei näe tarpeellisena, että Suomessa olisi jatkossa poliittisin perustein valittuja maaherroja.

Kiviniemen mukaan lääninhallituksissa on tehtäviä, jotka pitää hoitaa tulevaisuudessakin.”

Tämä lausunto herätti luonnollisesti huomiota ja myös vasta-reaktioita. Monet olivat jo tottuneet vuosikymmenten kuluessa alituisiin ”aluehallintouudistuksiin”, jotka jäivät työryhmämietinnön asteelle tai laajuudeltaan marginaalisiksi. Läänit myös koettiin vanhoiksi kunnianarvoisiksi viranomaisiksi, jotka edustivat hallitusvaltaa alueilla. Mutta tarvittiinko sellaisia enää 2000-luvulla?

Lausuma sisälsi myös viestin uuden aluehallinnon muuttuvasta luonteesta. Tarkoitus oli, ettei uudistus ole pelkästään organisatorinen muutos, vaan se merkitsisi todellista toimintatapojen kehittymistä.

Ministerin lausuma oli tärkeä signaali, joka löi leimansa uudistuksen alkutaipaleelle. Oivallettiin, että nyt oltiin tosissaan tekemässä uutta aluehallintoa. Kun muutosta tehdään, vanhasta on ensin irrottauduttava ja vasta sitten voidaan sitoutua uuteen.

Tiukka aikataulu

ALKU-hankkeen aikataulu oli määritelty sen laajuuteen nähden jo hallitusohjelmassa varsin tiukaksi. Tulihan uudistetun aluehallinnon olla toiminnassa kahden ja puolen vuoden kuluttua valmistelun käynnistymisestä.

Uudistuksen piirissä olleiden aluehallintoviranomaisten vo-lyymi henkilötöyvuosina mitattuna oli uudistusta aloitettaessa vuonna 2007 yhteensä 7 048 henkilötöyvuotta. Ne jakautuivat viranomaisittain seuraavasti: lääninhallitukset 1 230, TE-kes-
kukset 1 902, alueelliset ympäristökeskukset 1 991, ympäristö-
lupavirastot 90, työsuojelupiirit 450, tiepiirit 703 ja maakunnan
liitot 682.

Valmistelussa aikataulu otettiin huomioon alusta alkaen. Jo-
kaiselle valmistelu- ja päätöksentekovaiheelle sekä työryhmälle
asetettiin tiukat määräajat.

Myös eduskunta joutui ja suostui huomioimaan aikataulun
omassa toiminnassaan. Muun muassa valiokuntakuulemisia to-
teutettiin osittain yhteiskuulemisina. Eduskunta käsitteli lop-
puvuonna 2009 paitsi varsinaisen aluehallinnon uudistamista
koskevan lainsäädännön, myös esityksen aluehallinnon viran-
omaisten tehtäviä koskevaksi lainsäädännöksi, jolla muutettiin
peräti 215 eri lakia.

Tiukkaa aikataulua pidettiin sekä hyvänä että huonona asiana.
Yhtäältä pelättiin, että valmistelua ei ehditä tehdä riittävän pe-
rusteellisesti. Toisaalta koettiin hyväksi, että muutosvaiheeseen
väistämättä kuuluva epävarmuuden aika jäisi näin mahdollisim-
man lyhyeksi. Tällöin ymmärrettiin, että varsinainen aluehallin-
non toiminnallinen kehittäminen vasta käynnistyisi sen jälkeen,
kun rakenteelliset muutokset on saatu ratkaistua.

Kokemus on osoittanut, että muutoksen tekemisessä on hyvä
säilyttää tietty tiiviys, ettei jännite katoa ja jouduta sivupoluille.
Myös ALKU-hankkeessa tiukasta aikataulusta oli lopulta enem-
män hyötyä kuin haittaa. Erityisesti poliittista latausta sisältävis-
sä muutoshankkeissa on riskinä, että hankkeiden venyessä myös
uudistusten fokus muuttuu. Jopa Paras-hanke menetti osan voi-
mastaan hallituskausien vaihtuessa, vaikka sitä ohjattiin parla-
mentaarisesti alusta saakka.

Kuitenkin hallinnonuudistuksissa parikin hallituskautta kes-
tävä periodi on lyhyt aika silloin, kun kokonaisia hallintojärjes-
telmiä ja kulttuureja pitäisi pystyä muuttamaan. Suomi kuuluu
kansainväliseen kärkikaartiin, kun tarkastellaan uudistusten jat-
kuvuutta vaalikausien yli. Silti meilläkin on vielä opittavaa sii-
nä, miten uudistukselle pystyttäisiin antamaan tilaa toteutua ja

samanaikaisesti hallitsemaan muutosta niin, että se etenee johdonmukaisesti.

Myös Helsingin Sanomat osallistui aluehallintouudistuksen aikataulukeskusteluun marraskuussa 2008 opastaen valmistelijoita: ”Aikataulu voi pitää, jos kuulemisesta ja sitouttamisesta päästään nopeasti saneluun ja pakottamiseen.” Aikataulu kuitenkin piti, eikä se merkinnyt siirtymistä sitouttamisesta saneluun.

Vuorovaikutteinen valmistelutapa

ALKU-hanke oli alusta alkaen organisoitu sen luonteen edellyttämällä tavalla varsin laajapohjaiseksi kattaen eri hallinnon alat ja tasot. Parlamentaarista valmistelua ei katsottu tarpeelliseksi eikä sellaista myöskään erityisemmin vaadittu.

Hankkeen poliittisesta ohjauksesta vastasi hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmä, joka käsitteli uudistusta säännöllisesti ja perusteellisesti.

Lisäksi hanketta varten asetettiin ohjausryhmä, jossa oli kuusi hallituspuolueiden valtiosihteeriä. Ohjausryhmän puheenjohtajana toimi hallinto- ja kuntaministerin valtiosihteeri. Ryhmä käsitteli, otti kantaa ja antoi ohjausta virkamiesvalmistelussa tuotettuun materiaaliin sekä huolehti tarpeen vaatiessa poliittisen tason keskusteluista ja ratkaisujen hakemisesta pulmakohdissa.

Tavanomaista laajapohjaisemman poliittisen ohjauksen kytkeminen virkamiesvalmisteluun katsottiin tarpeelliseksi asiaan liittyvien monimutkaisten ja poliittisesti herkkien kysymysten avaamiseksi riittävän varhaisessa vaiheessa. Tällainen ohjausmalli luotiin nyt ensimmäistä kertaa virallisesti asetetun, valtiosihteereistä koostuneen ohjausryhmän muodossa.

Virkamiesvalmistelusta vastasi valmisteluryhmä, jonka puheenjohtajana toimi valtiovarainministeriön hallinnon kehittämisosaston ylijohtaja. Valmisteluryhmässä oli edustus kaikista muista ministeriöistä paitsi ulkoministeriöstä, kaikista hankkeen piiriin kuuluvista aluehallintoviranomaisista sekä kolmesta henkilöstöjärjestöstä. Jäseniä oli yhteensä 22. Näin kaikki osalliset tahot pääsivät alusta alkaen vaikuttamaan uudistuksen periaatteisiin ja mallien kehittämiseen.

Hankkeelle asetettiin myös pääsihteeri, joksi nimettiin Kymenlaakson maakuntajohtaja Tapio Välinoro. Pääsihteerin tehtävänä oli koordinoida valmistelua ja luoda kontakteja hankkeen sekä aluehallinnon sidosryhmien ja viranomaisten välillä. Pääsihteeri toimi myös aluekehittämisen voimavaroja selvittäneen työryhmän puheenjohtajana.

Toimintatapana oli, että kaikki valmisteluryhmässä ja eri työryhmissä käsitellyt dokumentit olivat avoimesti saatavilla. Eri tahojen edustajia kehoitettiin omien taustaryhmiensä kanssa keskustelemaan asioista, jotta yllätyksiltä voitaisiin välttyä.

Valmisteluryhmissä käytiin monipuolisia ja väliin kiivaitakin keskusteluja eri hallinnonalojen suhteista, rahoituksen jakautumisesta ja siitä, saako jokin ministeriö liian suuren vallan toisiin nähden mahdollisissa uusissa hallintoviranomaisissa. Tästä avoimuudesta ei juurikaan koettu olevan haittaa työskentelylle. Päinvastoin, virheitä ja turhia väärinkäsityksiä pystyttiin oikomaan jo varhaisessa vaiheessa. Keskustelut myös vaikuttivat erityisesti uudistetun aluehallinnon ohjausmallin muotoutumiseen niin, että se voitiin lopulta kaikkien ministeriöiden ja ministereiden toimesta hyväksyä.

Sen jälkeen kun periaatelinjaukset uuden aluehallinnon mallista oli hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmässä tehty, siirryttiin varsinaisen toteutuksen valmisteluvaiheeseen. Sitä varten perustettiin 12 alatyöryhmää, jotka kukin valmistelivat muutosta omalta osa-alueeltaan. Työryhmiä olivat muun muassa lainsäädännön muutoksia valmisteleva työryhmä, aluejakotyöryhmä, organisaatio-, ohjaus- ja tuottavuustyöryhmä, henkilöstötyöryhmä, taloustyöryhmä, palvelurakenteen kehittämistyöryhmä ja keskushallinnosta aluehallintoon siirrettäviä tehtäviä selvittävä työryhmä.

Uudistuksessa oli siis kysymys paljon muustakin kuin organisaatiosta eli ohjauksesta, palvelurakenteista ja toimintatavoista uudessa aluehallinnossa. Näidenkin valmistelu tapahtui rinnakkain ja samanaikaisesti ohjausryhmän ja valmisteluryhmän alaisena, jolloin niistä oli mahdollista muodostaa mahdollisimman hyvin yhteen toimiva kokonaisuus.

Kun uudistuksen linjaukset oli määritelty, siirtyi muutoksen konkreettinen valmistelu pitkälti alueille. Sitä varten perustettiin

jokaiselle tulevalle aluehallintoviranomaiselle muutosryhmä, jossa oli kaikkien kuhunkin aluehallintoviranomaiseen yhdistyvien virastojen sekä henkilöstön edustus. Näissä ryhmissä valmisteltiin konkreettisesti kunkin uuden viraston perustamista useiden alatyöryhmien voimalla.

Kaikkiaan työryhmiä hankkeen aikana vuosina 2007–2010 oli 44, ja niissä oli mukana noin tuhat henkilöä. Se tarkoitti, että lähes jokaisen muutoksen kohteena oleva työpaikan kahvihuoneessa oli joku, jolla oli virallinenkin yhteys valmisteluorganisaatioon.

Uudistuksesta käytiin lisäksi keskustelua kahdella aluekierroksella yhteensä kahdeksassa tilaisuudessa eri puolilla maata. Alue-tilaisuuksista kerättiin palautetta ja mielipiteitä. Lisäksi oli kaksi organisoitua sidosryhmäkuulemistä ja virallinen lausuntokierros tehdyistä ehdotuksista.

Henkilöstön kannalta ehkä tärkein muutosviestintäkanava oli ALKUintra, joka mahdollisti samanaikaisen ja -sisältöisen viestinnän muutoksessa mukana oleville. Tärkeänä muutosviestinnän kanavana toimi myös valtiovarainministeriön julkisilla internet-sivuilla ollut blogi (ALKU-palsta), johon valmistelijat säännöllisesti ja mahdollisimman avoimesti kirjoittivat.

Muutosorganisaatio oli kaikkiaan suhteellisen massiivinen. Se osoittautui kuitenkin melko toimivaksi, koska kaikilla ryhmillä oli selkeä valmisteluun liittyvä tehtävä ja valmisteluakataulut pääosin pitivät. Organisointi ja työtapa takasivat vuorovaikutteisuuden sekä kaikkien tahojen mukanaolon alusta asti. Monella tasolla samanaikaisesti tapahtuneet keskustelut nostivat esille runsaasti valmisteluun vaikuttaneita näkökulmia.

Uudistusta olisi tuskin saatu maaliin, ellei valmistelu olisi kavautunut niin syvälle muutoksessa mukana olevien organisaatioiden todellisuuteen. Tästäkin huolimatta matkan varrelle mahtui monta varsin kriittistä vaihetta.

Marssijärjestys: tehtävistä rakenteisiin

Hankkeen marssijärjestykseksi muotoutui alusta saakka se, että ensin analysoidaan aluehallinnon tehtävät, sitten etsitään toimivien hallintomalli ja viimeiseksi ratkaistaan aluejakoa koskevat kysymykset.

Tehtäväselvityksessä pyrittiin erityisesti analysoimaan niiden luonnetta tarkoituksenmukaisten uusien yhdistelmien aikaansaamiseksi. Hankkeen tavoitteiden kannalta oli välttämätöntä käydä läpi viranomaisittain strategisten kehittämistehtävien, ohjaustehtävien, täytäntöönpanon ja sen valvontatehtävien sekä oikeusturvatehtävien sisältö ja hoitaminen.

Silti aivan ensimmäisistä kaikenkattavista listauksista rajattiin tarkasteltavia viranomaisia pois lähinnä prosessiekonomisten syiden vuoksi. Ajatus oli, että niiden osalta asiaan voidaan palata myöhemmin, kun aluehallinnon kokonaisuus alkaa selkiintyä. (Katso kuvio sivulla 74.)

Tehtäväselvitysvaiheen jälkeen ryhdyttiin miettimään uusien ryhmittelyjen perusteita sekä vaihtoehtoisia organisointimalleja. Aluehallinnon kahden pilarin mallia haluttiin kirkastaa eli ministeriölähtöisen valtion aluehallinnon ja kunnallishallintoon perustuvan maakuntahallinnon rooleja selkeyttää. Samanaikaisesti oli tarkoitus uudistaa valtion aluehallinnon viranomaisten keskinäisiä rooleja ja työnjakoa. Tämän jälkeen oli vielä tarvetta tarkentaa keskushallinnon ja aluehallinnon työnjakoa. Nähtiin, että alueelliset kehittämistehtävät olivat niitä, joissa alhaalta ylöspäin tapahtuvan vaikuttamisen osuus oli vahva. Yhdenvertaisuutta edistävien tehtävien nähtiin tapahtuvan enemmän ylhäältä alaspäin tapahtuvan ohjauksen varassa.

Valmistelutyössä kehitettiin hankkeelle asetettuja tavoitteita parhaiten toteuttavat periaatteet. Niiksi vahvistettiin:

- valtion aluehallinnon laaja yhteen kokoaminen
- tehtävien järjestäminen sisällöltään ja luonteeltaan yhteensopiviin ryhmiin
- yhtenäisin menettelytavoit ja samalla joustavasti hallinnonaloittain tapahtuva ohjaus ministeriöistä käsin
- erikoistuneen asiantuntemuksen käytön tukeminen
- synergisten vaikuttavuushyötyjen etsiminen
- aluehallinnon aluekehittämisroolin ja yhdenvertaisuuden turvaamisroolien toteuttaminen
- tarkoituksenmukaisten toimialueiden muodostaminen
- ministeriöiden strategisen ohjauksen ja alueilta tulevan kehittämistahdon vahvistaminen
- viranomaisten määrän vähentäminen.

Näiden periaatteiden pohjalta valmisteluryhmä esitti ohjausryhmälle yhden ja kahden valtion aluehallintoviranomaisen vaihtoehtoiset mallit. Ohjausryhmä linjasi, että valmistelua jatketaan kahden viranomaisen mallin pohjalta. Tehtävien kokoamisen tuli ohjausryhmän mukaan koskea myös alueellista ympäristöhallintoa. Metsäkeskukset pidettiin valmistelussa mukana ja ne haluttiin integroida kokonaisuuteen.

Tämä merkitsi, että silloisten lääninhallitusten, työvoima- ja elinkeinokeskusten, alueellisten ympäristökeskusten, ympäristölupavirastojen, tiepiirien ja työsuojelupiirien tehtävien uudelleenorganisointia ryhdyttiin konkreettisesti suunnittelemaan.

Väliraportissa (VM 19a/2008) maaliskuussa 2008 esitettiin siten kahden valtion aluehallintoviranomaisen perustamista, joiden niminä siinä vaiheessa vielä olivat Viranomainen 1 ja Viranomainen 2. Viranomaisen 1, josta sittemmin tuli elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus, esitettiin vastaavan valtionhallinnon toimeenpano- ja kehittämistehtävistä alueella. Viranomaisen 2, josta tuli sittemmin aluehallintovirasto, tehtävät liittyivät perusoikeuksien ja oikeusturvan varmistamiseen, sisäisen turvallisuuden edistämiseen sekä kansalaisten hyvinvoinnin ja palvelujen turvaamiseen.

Hankkeen tuli ehdottaa uusille valtion aluehallintoviranomaisille aluejakoa. Tätä valmisteltiin muun muassa maakunnan liitoille tehdyllä kyselyllä. Väliraporttiin mennessä oli päästy yleisiin aluejakoa koskeviin periaatteisiin, ei vielä varsinaiseen aluejakoon. Periaatteena oli tulevien ELY-keskusten kohdalta se, että valmistellaan perusaluejako sekä tarvittava useammasta perustoimialueesta koostuva laajempi aluejako tehtäville, jotka eivät sovellu perusaluejakoon. Tulevien aluehallintovirastojen osalta linjauksena oli, että valmistellaan perusaluejako, joka koostuu Manner-Suomessa 6–7 toimialueesta ja tarvittavista suuremmista toimialueista.

Valmisteluprosessi siis lähti viranomaisten tehtävien ja roolien analysoinnista ja eteni uuden organisaatorakenteen määrittelyyn ja siitä toimialueiden ja toimipaikkojen lukumäärän sekä sijainnin määrittelyyn. Marssijärjestyksen osalta valmistelua rauhoitti erityisesti se, että aluejaot päätetään vasta sen jälkeen, kun muodostettavien viranomaisten lukumäärä, roolit ja tehtävät

ovat tiedossa. Jäihän yksi kolmesta alussa kuvatusta intohimojen aiheesta taka-alalle.

Hallituksen piirissä poliittisen päätöksenteon pääkysymyksiksi muodostuivat organisaatiomallin valinnan jälkeen aluejaot ja toimipaikat sekä maakuntien liittojen ja valtion aluehallinnon välinen työnjako.

Eduskuntakäsittelyssä (HaVM 13/2009 vp) uudistuksen aiheuttamia paineita purettiin edellyttämällä ”seikkaperäinen selonteko vuoden 2012 loppuun mennessä aluehallintouudistuksen toimeenpanosta ja toteutumisesta”. Silti oppositio päätyi esittämään hallituksen esitysten hylkäämistä muun muassa liian kiireiseen valmisteluaikatauluun vedoten.

4. Innovaatioita ja kiistakysymyksiä

ALKU-hankkeen kuluessa tuli ratkaistavaksi lukuisia kysymyksiä, jotka edellyttivät ristiriitaisten näkemysten sovittelua tai uusien toimintamallien kehittelyä. Näillä aluehallintouudistuksen innovaatiolla ja kiistakysymysten ratkaisumalleilla on uskoakseni myös laajempaa merkitystä hallinnon uudistuksissa. Sen vuoksi niistä keskeisimpiä käydään läpi seuraavassa.

4.1. Kahden viranomaisen malli

Aluehallinnon kehittäminen on vuosikymmenten varrella ollut aaltoliikettä kokoamis- ja sektoroitumispyrkimysten välillä. ALKU-hankkeessa valittiin varsin nopeasti aluehallinnon kokoamisen tie. Sillä saavutetaan monta etua. Toisiinsa liittyviä asioita voidaan tarkastella kokonaisuuksina, löytää uusia rajapintoja, käyttää voimavaroja joustavasti, koota tukipalveluita ja avata henkilöstölle monipuolisempia työmahdollisuuksia. Kokoaminen myös vahvistaa aluehallintoa. Mutta sitä ei kuitenkaan kannata viedä liian pitkälle, ettei se käänny itseään vastaan.

Tätä taustaa vasten hankkeen tärkein linjaus koski valtion uusien aluehallintoviranomaisten lukumäärää. Virkamiesvalmistelussa mielipiteet olivat kuitenkin hyvin hajallaan. Myös poliittisia paineita esiintyi. Hallinnon eri sektoreita edustavat mi-

nisteriöt olisivat halunneet vähemmän sektoreiden kokoamista ja kannattivat pääosin kolmen tai jopa neljän aluehallintoviranomaisen mallia. Lääninhallitusten edustajat puolestaan kannattivat kaikkien viranomaisten yhdistämistä yhdeksi valtion aluehallintoviranomaiseksi. Erityisesti valtiovarainministeriössä nähtiin, että yhden viranomaisen mallista tulisi niin laaja, että se ei pysyisi koossa valmisteluvaiheessa eikä olisi muutoinkaan toimiva. Organisaatioista kuitenkin haluttiin poikkihallinnollisesti mahdollisimman laaja-alaisia, jotta ne pystyisivät vastaamaan aluehallinnon moniin haasteisiin.

Valittu kahden valtion viranomaisen malli perustui ensisijaisesti tehtäväjaon logiikalle: koottiin yhteen toisaalta kehittämiin liittyvät toimeenpanotehtävät ja toisaalta ohjaus-, lupa- ja valvontatehtävät ja oikeusturvatehtävät.

Valtion uusien aluehallintoviranomaisten lainsäädäntöön kirjattiin seuraavat toiminta-ajatuksukset:

- *Aluehallintovirastot* edistävät alueellista yhdenvertaisuutta hoitamalla lainsäädännön toimeenpano-, ohjaus- ja valvontatehtäviä alueilla.
- *Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset* edistävät alueellista kehittämistä hoitamalla valtionhallinnon toimeenpano- ja kehittämistehtäviä alueilla.

Aluehallintovirastot muodostettiin pääosin entisten lääninhallitusten pohjalle. Kokoamisen näkökulmasta erityisen vaativaksi muodostui poliisin rooli uusissa aluehallintovirastoissa, kun samanaikaisesti tavoitteena oli oman kaksipuolaisen poliisihallinnon (poliisihallitus ja poliisilaitokset) muodostaminen. Lopulta nähtiin tärkeäksi, että turvallisuuteen liittyviä tehtäviä ja viranomaistoimintaa yhteen sovitetaan lakisääteisesti myös aluehallinnon toimesta niin, että tähän osallistuu myös poliisi keskeisenä toimijana. Samoin yllättävän vaikeaksi osoittautui kotipesän löytäminen lääninhallituksissa aiemmin hoidetuille kirjasto-, liikunta- ja nuorisotoimen tehtäville, joiden kehittämislunne lopulta ratkaisi sijoittumisen ELY-keskuksiin.

Tehtävien kokoaminen ELY-keskuksiin aiheutti kiistelyä, ja kohteeksi nousi erityisesti se, voidaanko luonnonvarojen suojelemiseen ja edistämiseen liittyvät ympäristö- ja elinkeinohallinnon tehtävät koota samaan virastoon. Eivätkö siinä kohtaa tuli ja

vesi? Toinen lähestymistapa oli se, että turhien ennakkoluulojen ja vastakkainasettelujen välttämiseksi ympäristö- ja elinkeinoasioita samoin kuin liikennekysymyksiä olisi käsiteltävä samassa pöydässä. Jälkimmäinen näkemys lopulta voitti. Aluehallintovirastoihin puolestaan yhdistettiin aiemmin niin ikään itsenäisinä toimineet ympäristölupavirastot, joiden tehtävien hoidon riippumattomuus turvattiin. Myös tämä ratkaisu aiheutti keskustelua, mutta sitä puolsi muun muassa lupien myöntämisen ja valvonnan eriyttäminen.

Keväällä 2012 esille nousseet ongelmat Talvivaaran kaivoksen päästöjen hallinnassa ovat erinomainen esimerkki siitä, miten tärkeää suojelu- ja elinkeinopoliittisten tavoitteiden yhteensovittaminen on. Talvivaara-keskustelussa esille on noussut myös tuottavuustavoitteiden mittaluokka ja se, kuinka ympäristöhallinnon tehtävistä on vähennetty väkeä. Kootumpi aluehallinto ei kuitenkaan ollut tuottavuustavoitteiden syy, vaan sen avulla pyrittiin saavuttamaan tuottavuustavoitteet tinkimättä kuitenkaan liiaksi palvelutasosta. Tämä onnistui helpommin verrattuna sektoroituneeseen vaihtoehtoon.

4.2. Valtion aluehallinnon ohjaus

Aluehallinnon uuden ohjausmallin kehittäminen muodosti tärkeän välietapin siihen, että toimintojen näinkin laaja yhteenkoostaminen tuli mahdolliseksi. Esimerkiksi silloisten kahdeksan ministeriön alaisten lääninhallitusten ohjaukseen ei oikein oltu tyytyväisiä sen enempää lääninhallituksissa kuin ohjaavissa ministeriöissäkään.

ALKU-hankkeessa kehitetyn uuden monialaisen viraston ohjausmallin tärkein oivallus oli, että jo ministeriötasolla tulee sovitaa eri tavoitteet yhteen ja ohjauksen on oltava pitkäjänteistä. Tähän pyritään laatimalla molemmille aluehallintoviranomaisille strategia-asiakirja koko hallituskaudeksi.

Tarkoitus oli myös keventää ohjausta siten, että molemmille viranomaisille laadittaisiin niiden toimintaa ohjaavat strategiset tulossopimuksen koko hallituskaudeksi ja vuosittaisista toiminnallisista tulossopimuksista vähitellen luovuttaisiin. Tämä kehitys onkin uudistuksen jälkeen lähtenyt etenemään.

Aluehallinnon ohjauksen koordinoitavastuu annettiin aluehallintovirastojen osalta valtiovarainministeriölle sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten osalta työ- ja elinkeinoministeriölle. Ratkaisua kritisoitiin jonkin verran muissa ministeriöissä, mutta kokonaisuudessaan sillä oli uudistusta edistävä vaikutus. Uutta oli sekin, että valtion aluehallinnon ohjaukseen osallistuivat nyt lakisääteisesti myös maakunnan liitot.

Ohjausmallia valmisteltaessa epäiltiin, että siitä tulee liian monimutkainen ja byrokraattinen. Lähtökohtana kuitenkin olivat monin verroin pirstaleisemmat ohjausmenettelyt, jotka aikojen kuluessa olivat syntyneet ikään kuin huomaamatta.

4.3. Aluejaot ja alueellinen toimivalta

Aluehallintovirastojen lukumäärä ja aluejako syntyivät kokonaisuudessaan melko kivuttomasti. Jo lääniuudistuksen jäljiltä erityistä kritiikkiä kohdistui siihen, että Länsi-Suomen läänistä muodostui toiminnallisesti ja pinta-alaltaan liian iso. Kuvaa-va oli, että sen pohjoisosassa olevasta Pihtiputaan kunnasta oli lyhyempi matka kaikkien muiden läänien pääkaupunkiin paitsi oman läänin Turkuun. Siten Länsi-Suomen läänin alue jaettiin kahtia ja muutoin noudatettiin aiempaa läänijakoa. Kun yleensä aluejaotuksia on lähes kaikissa valtionhallinnon uudistuksissa viime vuosina pyritty suurentamaan, uitiin tässä perustellusti vastavirtaan.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksien kohdalla tilanne oli mutkikkaampi. Sitä käsiteltiin myös hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmässä useampaan kertaan. Keskustelua aiheutti erityisesti se, perustetaanko ympäristö ja luonnonvarat -vastuualue kaikkien sellaisten paikkakuntien ELY-keskuksiin, joissa aiemmin oli alueellinen ympäristökeskus. Pohdittiin siis sitä, tuleeko niitä 13 vai liikenneasioiden tavoin vain yhdeksän. Näihin tehtäviin sitoutunut suurehko henkilöstömäärä sekä kyseisten alueiden aktivoituminen kallisti lopulta vaa'an 13 vastuualueen kannalle.

Varsinainen innovaatio aluejaoista ja toimipaikoista päätettäessä oli kuitenkin se, että muodollisesti toisen ELY-keskuksen henkilöstöä saattoi työskennellä myös toisessa ELYssä tarjoten

siellä sellaisen vastuualueen palveluja, josta ensi mainittu ELY-keskus vastasi.

ELYjen aluejaoissa suurin muutos koski Pohjanmaata ja Etelä-Pohjanmaata. Kun Etelä-Pohjanmaan ympäristö- ja liikenneasiat oli aiemmin hoidettu Vaasassa sijaitsevista aluehallintoviranomaisista, päätettiin näiden asioiden johtovastuu siirtää nyt Seinäjoelle. Tähän vaikutti alueiden kehitysdynamiikan ohella sekin, että Vaasasta vanhana hallintokaupunkina tuli luontevasti uuden ”kuudennen” aluehallintoviraston pääpaikka.

ELY-keskusten osalta ei jälkikäteen voi ylpeillä niiden alue- ja vastuualuejakojen selkeydellä. Toisaalta aluejakoja ei koskaan voi tai ei ainakaan ole tarkoituksenmukaista tehdä täysin ”puhtaalta pöydältä”. Huomioon kannattaa ottaa alueiden oma tahtotila ja aluehallinnon historia sekä siihen liittyen muun muassa henkilöstön sijoittuminen ja toimitilat. Kysymys ELY-ratkaisussa on mallista, joka yhtäältä mahdollistaa asiakkaiden näkökulmasta palvelujen tarjoamisen ja voimavarojen käytön joustavasti sekä toisaalta luo perustan vuorovaikutukselle maakunnan liittojen ja niiden yhteistoiminta-alueiden kanssa.

Jotkut pelkäsivät ja toiset toivoivat, että on vain ajan kysymys, kun ELY-keskusten määrä vähenee yhdeksään. Senkin mainittu malli toki mahdollistaa, mutta yhtä lailla se mahdollistaa tarvittaessa palvelutason kohentamisen joustavasti kaikissa ELY-keskuksissa ja niiden toimipaikoissa. Kataisen hallituksen ohjelmassa luvataan kehittää ELY-keskuksia ”niiden nykyisen määrän ja rakenteen pohjalta” – ja hyvä niin. (Katso kuvio sivulla 75.)

4.4. Maakuntien yhteistoiminta-alueet

Maakuntien yhteistyö ei ole ennen aluehallintouudistusta ollut kovin tiiviisti organisoitunutta. Lähinnä EU:n rakennerahasto-ohjelmien toimeenpanoa varten maakunnat olivat jo ennen ALKU-hanketta muodostaneet Manner-Suomessa neljä suur-alueita (NUTS 2 -alueet). Muilta osin ylimaakunnallinen yhteistyö oli satunnaisempaa.

Aluehallintouudistuksessa syntynyt maakunnan liittojen yhteistoimintamalli on lopputuloksen perusteella aiheellista nostaa innovaatioiden joukkoon. Osin ratkaisu kylläkin teki välttämät-

tömyydestä hyveen. Varsin nopeasti näet selvisi, ettei edellytyksiä maakuntajaon muutoksiin pakkotoimin ollut eikä vapaaehtoisia yhdistymisiä ollut näköpiirissä. Maakuntien liitoilla ei ollut muutoksiin juurikaan valmiutta, ellei niiden toimivaltaa olisi samalla lisätty radikaalimmin kuin mikä osoittautui mahdolliseksi. Poikkeuksena tästä voi mainita lähinnä Hämeen liiton, joka joulukuussa 2007 ehdotti nykyisten maakunnan liittojen purkamista ja uusien ”aluekehitysliittojen” muodostamista siten, että niiden rajat määräytyisivät luontaisten kasvusuuntien ja kehityskäytävien mukaisesti.

Kuntien yhteistyö edistää usein samoja päämääriä kuin kuntaliitokset. Vastaavasti maakuntien yhteistyölle nähtiin tarvetta luonteeltaan ylimaakunnallisten haasteiden ratkaisemisessa maakunnan liittojen itsenäisyys säilyttäen. Toisaalta maakuntien yhteistoiminta-alueita myös vierastettiin ja pelättiin, että ne lisäävät byrokratiaa ja vievät päätösvaltaa ”perusmaakunnilta”.

Sellaisia ELY-keskuksia, joissa oli kaikki kolme vastuualueutta, syntyi lopulta yhdeksän. Siten maakunnan liittojen vaikutusmahdollisuuksia vahvistaa se, että ne yhdeksän yhteistoiminta-alueen kautta kykenevät tarvittaessa puhumaan yhteisellä äänellä ELY-keskuksen toiminta-alueella. Erimieliset maakunnat jättäisivät helposti enemmän valtaa valtion aluehallinnolle.

Maakunnan liittojen yhteistoiminnan piiriin kuuluvat asiat määriteltiin laissa niin, että ne ovat alueen pitkäjänteisen kehittämisen kannalta merkittäviä, sisältyvät maakuntaohjelmiin ja niiden toteuttamissuunnitelmiin tai muihin alueiden kehittämiseen merkittävästi vaikuttaviin suunnitelmiin sekä koskevat koko yhteistoiminta-alueutta.

Päätöksenteosta yhteistoiminta-alueella on mahdollista sopia joko siten, että päätösvaltaa käyttää maakunnan liittojen yhteinen toimielin tai että päätösvaltaa käyttävät maakunnan liitot yhtäpitävin päätöksin. Toistaiseksi päätöksentekoa varten on perustettu erillinen organisaatio vain Kymenlaakson ja Etelä-Karjalan alueella, jonka kahdeksanjäsenisessä yhteistyöelimessä voidaan myös äänestää. Muilla kahdeksalla yhteistoiminta-alueella on sovitettu yhtäpitäviin päätöksiin perustuvasta mallista.

Aluejakojen valmistelussa keskeinen periaate oli se, että myös valtion aluehallintoviranomaisten aluejakojen valmistelussa py-

rittiin ensisijaisesti kunnioittamaan maakunnan liittojen näkemystä suuntautumisestaan. Tämä periaate joutui lopulta koetelle kahden maakunnan, Kymenlaakson ja Keski-Pohjanmaan, kohdalla.

Kymenlaakson osalta vasta hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmä päätti, että maakunta kuuluu tahtonsa mukaisesti samaan kokonaisuuteen eteläisten maakuntien kanssa. Aluejakojen valmistellut virkamiestyöryhmä olisi laittanut Kymenlaakson osaksi Itä-Suomea, jolloin olisi syntynyt laaja viiden maakunnan alue. Samaa henkeä oli jonkin verran myös muissa Itä-Suomen maakunnissa, vaikka monet myös epäilivät näin syntyvän alueen muodostuvan jo liiankin suureksi. Lopputuloksena kolme Itä-Suomen maakuntaa eli Pohjois-Savo, Etelä-Savo ja Pohjois-Karjala muodostivat oman yhteistoiminta-alueensa ja Etelä-Karjala ja Kymenlaakso omansa. Tällä vaalikaudella linjattu vaalipiiri- jaon muutos rikkoo tämän kokonaisuuden, kun Etelä-Savo yhdistyy Kymen vaalipiiriin ja Pohjois-Savo Pohjois-Karjalaan.

Vielä mutkikkaampi tilanne syntyi Keski-Pohjanmaan tapauksessa. Suuntautumiskysymys jakoi pientä maakuntaa pahoin. Ruotsinkielisten palvelut painoivat vaakaa etelään, historiallisen Keski-Pohjanmaan korostaminen ja suuraluejako pohjoiseen. Maakunnan kuntien ja maakunnan liiton enemmistö kannatti suuntautumista pohjoiseen kaikissa aluejaotuksissa. Tähän päätyi myös hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmä.

Lopulta kielellisten oikeuksien turvaaminen johti eduskunnan perustuslakivaliokunnan ja oikeuskanslerin kannanottojen siivittämänä siihen, että Keski-Pohjanmaa on nyt osa eteläisiä aluejakojen sekä aluehallintovirastojen että ELY-keskusten osalta. Lopullinen ratkaisu syntyi vasta syksyllä 2010. Kielikysymys ohitti maakunnan enemmistön tahdon, vaikka kielelliset oikeudet olisivat tehtyjen selvitysten perusteella tulleet sinällään turvatuiksi myös pohjoisen vaihtoehdossa. Voidaankin kysyä, onko kielellisillä oikeuksilla näin tulkiten jopa ylikorostunut asema muiden perusteiden kustannuksella aluejakojen määrittelyssä.

4.5. Erikoistuminen ja tehtävien delegointi

Yksi aluehallintouudistuksen tavoitteista oli tehokkaan aluehallinnon aikaansaaminen. Jokaisessa aluehallintoviranomaisessa ei voi olla täysimittaista erikoisasiantuntemusta kaikissa asioissa.

Vaikka aluehallintovirasto ja ELY-keskus huolehtivat pääsääntön mukaan sille säädettyjen tehtävien hoitamisesta toimialueellaan, voivat ne kuitenkin hoitaa tehtäviä myös monen viraston tai keskuksen toimialueella, jos tällä voidaan tehostaa toimintaa ja toiminnan laatu voidaan varmistaa turvaamalla henkilöstön asiantuntemus. Tällä tavoin voidaan joitakin lukumääräisesti vähäisiä aluehallinnon tehtäviä toteuttaa jopa vain yhden aluehallinnon viranomaisen toimesta valtakunnallisessa mittakaavassa. Tällainen systemaattisesti lainsäädännöllä luotu verkostoituva erikoistuminen siten, että yksi aluehallintoviranomainen voi toimia toisen viranomaisen toimialueella, luo aluehallintoon uutta joustavuutta ja tehokkuutta.

Aluehallintovirastoissa perusaluejaosta poikkeavat ympäristöluvut – vastuualueiden (4/6), työsuojelun vastuualueiden (5/6) sekä poliisitoimen vastuualueiden (3/6) toimialueet. Nämä poikkeukset on järjestetty niin, että kyseiset vastuualueet hoitavat tehtäviään myös muun tai muiden kuin oman aluehallintoviraston alueella.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksissa ainoastaan elinkeinot, työvoima, osaaminen ja kulttuuri -vastuualue toimii jokaisessa viidessätoista keskuksessa sen toimialuejaon mukaisesti. Ympäristö ja luonnonvarat -vastuualue on kolmessatoista keskuksessa ja liikenne ja infrastruktuuri -vastuualue yhdeksässä keskuksessa. Osa ympäristö ja liikenne -vastuualueista hoitaa siten tehtäviään kahden tai kolmen keskuksen alueella.

Aluehallintouudistuksen yhtenä tavoitteena oli siirtää muita kuin valtakunnallisia kehittämistehtäviä tai ministeriöiden toimeenpanotehtäviä alue- ja paikallishallintoon. Aluehallintoviranomaisten erikoistumisen ajateltiin luovan edellytyksiä tällekin. Vastaava tavoite on ollut esillä useissa uudistushankkeissa aiemminkin.

Sisäasiainministeriön entinen kansliapäällikkö Arno Hannus kirjoitti jo lähes kolmekymmentä vuotta sitten Suomen Kunnat-lehden artikkelissa osuvasti: ”Periaatteessa vallitsee laaja yksimielisyys siitä, että julkisen hallinnon tehtävien hoito ja toimival-

lan käyttö on sijoitettava siihen alimpaan hallinnon portaaseen, jossa siitä pystytään asianmukaisesti huolehtimaan.” Periaatteellinen yksimielisyys ei valitettavasti kuitenkaan muuttunut käytännön päätöksiksi ja toimenpiteiksi myöskään ALKU-hankkeessa. Tehtyjen selvitysten jälkeen valmiutta tehtävien delegoimiseen ei ministeriöissä juurikaan ollut. (Katso kuviot sivuilta 76 ja 77.)

4.6. ELY-keskusten oto-johtaminen

ELY-keskusten johtamisessa päädyttiin malliin, jossa keskuksen päällikkönä toimii yksi kolmesta vastuualueen päälliköstä oman toimensa ohella. Kysymyksessä oli näin eräänlainen konsernijohdatus. Tätä ratkaisua kannatti alkuun hyvin harva poliittisten päätöksentekijöiden ulkopuolella. Kysymyksessä oli innovaatiomonalaisen aluehallintoviranomaisen johtamisessa, johon sisältyi riski, mutta myös mahdollisuus.

Jos ELY-keskuksille olisi tullut johtaja vastuualueiden johtajien yläpuolelle, olisi aluehallintoon käytännössä muodostunut yksi uusi johtamistaso. Tällainen malli olisi keskittänyt muodollista valtaa enemmän kuin ehkä koskaan aiemmin aluehallintomme historiassa. Suuntaus olisi ollut vastoin ALKU-hankkeen tavoitteita. Tai jos tätä valtaa ei olisi haluttu antaa yksiin käsiin uudistuksessa, olisi seurauksena helposti ollut ylijohdon ajautuminen vastuualueiden johtajien varjoon. Näin ollen oli loogista, että yhteinen johtaminen sovitettiin vastuualueen johtajan tehtäviin.

Moni epäili, että näin uusiin virastoihin kylvettäisiin heti alkuunsa hajaannuksen siemen. Toisaalta nähtiin, että koko ELY-keskusta johtava vastuualueen päällikkö joutuisi erityisesti ottamaan muidenkin vastuualueiden asiat huomioon, koska häntä lähtökohtaisesti saatettiin epäillä ”omiensa” suosimisesta. Tätä korosti se, että päällikkyyys oli määräaikainen ja seuraavassa johtovuorossa saattoi olla toisen vastuualueen vetäjä. Yhtä mieltä oltiin siitä, että johtoryhmyöskentelyllä tulisi uusissa virastoissa olla keskeinen asema organisaation eri osien yhteentoimivuuden aikaansaajana.

Huolet siitä, että uudet virastot jäisivät heitteille tai johtajuus-tyhjiöön, ovat osoittautuneet ainakin pääosin turhiksi. Silti tilanne varmasti vaihtelee myös ELY-keskuksittain. ALKU-hankkeen

arviointiraportin mukaan ”toteutusvaiheen kokemukset puhuvat sen puolesta, ettei tehty ratkaisu ole uhannut toimintakulttuurien yhteensovittamista uusissa alueviranomaisissa”.

4.7. Uusien aluehallintoviranomaisten nimet

Uusien aluehallintoviranomaisten nimet muodostuivat odotettua monimutkaisemmaksi asiaksi. Lähtökohtana oli, että uudet viranomaiset saavat uudet nimet. Nimien tuli mahdollisimman hyvin kuvata uusia virastoja.

Aluehallintoviraston nimi toteuttaa tätä periaatetta. Se kuvaa neutraalisti viraston luonnetta valvovana ja alueen kuntia ohjaavana virastona. Nimestä ei kuitenkaan ole yksiselitteisesti pidetty ja myös lääninhallitus-nimellä on edelleen kannatusta.

Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen kohdalla yhteistä nimeä ei ollut helppo löytää. Nimenantoa vaikeutti erityisesti se, että useimmat ministeriöt katsoivat, että niiden toimialan tulisi näkyä keskuksen nimessä. Tämä myös näkyy lopputuloksessa. Aivan valmistelun viime metreillä keskuksen nimeen vaihdettiin ”luonnonvara”-sanalla sijalle sana ”ympäristö”. Nimessä näkyy vieläkin sektoreiden erillisyyttä, jota organisaatiouudistuksella ja sen ohjausjärjestelmällä haluttiin vähentää.

Vielä valmistelun väliraporttivaiheessa nimet olivat epävirallisesti muodossa aluehallintovirasto ja elinkeino-, liikenne- ja luonnonvarakeskus. Niistä käytettiin tuttavallisesti lyhenteitä ALLU ja ELLU, joita jotkut jopa ehdottivat lopullisiksi nimiksi. Nämä lyhenteet olivat omiaan keventämään myös lukuisten valmistelutilaisuuksien ilmapiiriä.

Samoihin aikoihin aluehallintolainsäädännön voimaantulon kanssa Suomessa virisi kriittinen keskustelu uusista aluehallinnon viranomaisten nimistä, samoin kuin sellaisista vieraskielistä alkuperää olevista uudehkoista virastojen nimistä kuin Destia ja Fimea. Vaikka aluehallinnon virastojen uudet nimet ovat suomea ja niitä on vain kaksi, on niidenkin omaksuminen luonnollisesti ottanut aikansa.

4.8. Tapaus työsuojelu

Työsuojelun liittäminen osaksi aluehallintovirastojen toimintaa ei ollut itsestäänselvyys. Kuten useat muutkin hallinnonalat, työsuojeluviranomaiset katsovat, että heidän tulisi voida hoitaa oma toimialansa itsenäisesti. Tähän on selkänojana Kansainvälisen työjärjestön ILO:n yleissopimus, jossa määritellään työsuojelun riippumaton rooli suhteessa muuhun hallintoon. Suomessa on oltu pitkään mukana työsuojelun kolmikantaisessa kehittämisessä eikä siitä tälläkään uudistuksella haluttu erota. Siksi työsuojelun asema aluehallintovirastossa neuvoteltiin kolmikantaisesti ja räätälöitiin säädöksillä niin, että työsuojelun päätöksenteon riippumaton asema säilyy. Viraston johto ei voinut myöskään puuttua työsuojelun vastuualueen substanssipäätöksiin.

Työsuojelu on varjellut riippumattomuuttaan niin suurella menestyksellä, että edellisen Aluehallinto 2000 -uudistuksen yhteydessä jo eduskunnassa ollutta lakiesitystä muutettiin siten, että työsuojelu säilyi itsenäisenä ja erillisenä toimintana. Nyt työsuojelun liittäminen aluehallintovirastoihin oli mahdollista erityisjärjestelyin.

Asia kuitenkin edelleen kuplii. Pääministeri Kataisen hallitusohjelmassa mainitaan työsuojelusta tehtävä selvitystyö, joka on jo tehtykin.

4.9. Aluehallinnon tuottavuustavoitteet

Aluehallinto ei luonnollisestikaan muodostanut poikkeusta koko valtionhallinnon tuottavuusohjelmasta. Aluehallintovirastoihin ja ELY-keskuksiin kohdentuva tuottavuusvähennysvelvoite vuosina 2010–2015 merkitsee henkilöstömäärän vähentämistä noin 19 prosentilla, josta tosin osa oli korvamerkitty aluehallintoon jo ennen ALKU-hanketta.

Tuottavuustavoitteet aiheuttivat uudistuksen valmistelussa paljon huolta. Tiedossa oli, että 2000-luvulla alue- ja paikallis hallinnon osuus valtion henkilöstöstä oli muutenkin supistunut. Samalla ne kuitenkin toimivat myös pontimena sille, että uudistuksesta tuli riittävän laaja-alainen tuottavuustavoitteidenkin saavuttamiseksi. Sittenmin määrärahojen niukkuus on asettanut uusien virastojen toiminnalle suuria haasteita.

4.10. Poikkihallinnollinen yhteistoimintamenettely

Henkilöstöjärjestöjen rooli uudistuksen valmistelussa ja toteutuksessa oli merkittävä. Kun henkilöstöjärjestöillä oli kolmihenkinen edustus jokaisessa työryhmässä, mahdollisti se kriittisen mutta rakentavana pysyneen keskustelun kaikissa valmisteluvaiheissa.

Kun uudistus käsitti aluehallinnon toimijoita lähes kaikilla hallinnonaloilla ja oli laaja-alaisuudessaan poikkeuksellinen, nousi esiin myös kysymys yhteistoimintamenettelyn toteuttamisesta uudella tavalla. Vaikka jokaisella hallinnonalalla käytiin omat YT-neuvottelut, esitettiin, että YT-lain mukaisesti tulisi neuvotella myös koko uudistuksen tasolla. Tällaista menettelyä ei ollut aikaisemmin sovellettu.

Hankkeen aikana käytiin järjestöjen kanssa neuvottelut erillisestä yhteistoimintasopimuksesta ja 4.3.2009 allekirjoitettiin sopimus yhteistoiminnasta aluehallinnon uudistamishanketta koskevista henkilöstöasioista. Sopimuksen mukaisena yhteistoimintaelimenä toimi ALKU-hankkeen henkilöstötyöryhmästä muodostettu suppea ryhmä. Näin tultiin ikään kuin sivutuotteenä luoneeksi myös uusi yhteistoimintamalli tuleville laaja-alaisille uudistushankkeille.

4.11. Kuntaperusteisen ja valtion aluehallinnon suhde

K. J. Ståhlbergin kerrotaan jo 1930-luvulla todenneen, että ellei maakunnallista itsehallintoa saada pian aikaiseksi, se tulee mahdottomaksi korvaavan muun hallinnon kehittymisen myötä. Vahvalla kunnallisella itsehallinnolla ja valtion keskushallinnolla on tässä luonnollisesti keskeinen merkitys.

Vaikkei maakuntaitsehallintoon pyrittykään, vaatimattomammatkin tavoitteet aluehallinnon kansanvaltaistamisesta ja ”kehittämispoliittisen toimivallan” siirtämisestä kansanvaltaiseen ohjaukseen osoittautuivat ALKU-hankkeen vaikeimmaksi rastiksi pitkälti Ståhlbergin ennakoimasta syystä.

Jo tulkinnat kansanvaltaisuuden käsitteestä vaihtelivat. Jotkut katsoivat, että valtion aluehallinto jo sinällään on eduskunnan ja hallituksen kautta riittävän kansanvaltaisessa ohjauksessa. Vallitseva ajatus ja hallitusohjelman tulkinta lähti toki siitä, että

aluehallinnon kansanvaltaisuus tarkoittaa meillä ja muualla nimenomaan alhaalta päin nousevaa, alueen asukkaiden tahtoon ankkuroiduvaa demokratiaa.

Toinen hankaluus oli meillä tähänastisissa hallinnonuudistuksissa lähes ylittämätön kuntasektorin ja valtion raja. Puolin ja toisin koetaan epäluottamusta siihen, miten tehtävät aidan toisella puolella tulevat hoidetuiksi. Tämä on sikäli paradoksaalista, että kysymys kummassakin on julkisesta sektorista, joka toimii verovaroin ja virkavastuulla. ALKU-valmistelussa epäluuloja oli erityisesti valtion puolella: maakunnan liittojen hoitoon ei olisi haluttu uskoa lisätehtäviä eikä varsinkaan rahaa tai päätösvaltaa. Tämä konkretisoitui muun muassa siinä, siirretäänkö lääninhallituksilla olleet opetusministeriön rakennerahastotehtävät maakunnan liitoille vai ELY-keskuksille. Lopulta ne siirtyivät maakunnan liitoille, minne ne luonteensa vuoksi kuuluivat. Keskustelu maakunnan liittojen asemasta ja rakennerahastotehtävien hoitamisesta aluetasolla on jatkunut myös tällä vaalikaudella.

Kolmanneksi kuntasektorin sisällä esiintyi erilaisia näkemyksiä siitä, vahvistetaanko kehittämistehtävissä suurimpien kaupunkien vai maakuntahallinnon roolia. Tosin suurten kaupunkien aktiivisuus tässä suhteessa jäi lopulta hankkeen aikana melko vähäiseksi.

ALKU-hankkeessa myös kysymystä kuntaperusteisen ja valtion aluehallinnon suhteesta lähestyttiin viranomaisten rooleista ja tehtävistä käsin. Maakunnan liittojen vastuulle aluekehitystyön yhteensovittavana ja kokoavana voimana haluttiin entistä selvemmin strategiset linjaukset ja tähän välittömästi kytkeytyvät tehtävät. Valtion aluehallinnolle taas haluttiin kehittämistehtävissä selvemmin toimeenpanijan rooli.

Eduskunnalle toukokuussa 2009 annetussa hallituksen esityksessä (HE 59/2009 vp) tämä määriteltiin lopulta seuraavasti:

- *Valtion aluehallinto* vastaa valtionhallinnon toimeenpano- ja kehittämistehtävistä sekä täytäntöönpanon ohjauksesta alueilla sekä lainsäädännön toteutumisen valvonnasta ja eräiltä osin oikeusturvasta alueilla.
- *Maakunnan liitto* on vetovastuussa alueiden strategiaperusteisesta kehittämisestä sekä vastaa eräistä alueiden kehittä-

miseen liittyvistä lakisääteisistä tehtävistä ja kuntien maakunnille antamista tehtävistä.

Maakunnan liitot saivat vetovastuuta maakunnan kehityksen kannalta keskeisissä suunnittelutehtävissä, kuten koulutustarpeiden ennakoinnissa sekä liikennejärjestelmiä ja luonnonvaroja koskevassa alueellisessa suunnittelussa. Lisäksi liittojen tehtäväksi lisättiin muun muassa yhteispalvelun edistäminen.

Merkittävintä kuitenkin oli, että maakunnan liitot pääsivät nyt lakisääteisesti vaikuttamaan valtion aluehallinnon ohjausprosesseihin ja siten voimavarojen suuntaamiseen alueensa kehittämistavoitteiden huomioon ottamiseksi. Tämän vuoksi voitiin kumota myös Vanhasen I hallituksen aikana lakiin lisätty mutta kuolleeksi jäänyt kirjain siitä, että aluekehittämisen momenteja koottaisiin yhteen ministeriöissä ja osan kootuista momenteista valtioneuvosto jättäisi aluetasolla maakunnan liittojen jaettavaksi.

Esillä oli myös selvästi pidemmälle meneviä pyrkimyksiä, kuten maakunnan liittojen valtuustojen valinta suorilla vaaleilla muuallakin kuin Kainuussa. Siihen tai mittavaan henkilöiden ja tehtävien siirtämiseen maakunnan liitoille valtion aluehallinnosta ei kuitenkaan ollut valmiutta. Maakunnan liittojen tehtävät vahvistuivat joka tapauksessa siinä määrin, että valtio on korvannut tästä aiheutuvia kustannuksia.

Kokonaisuutena ALKU-hankkeessa edettiin kuntaperusteisen ja valtion aluehallinnon suhteessa revoluution sijasta evoluution tietä. Uudistus oli johdonmukaista jatkoa 1990-luvun alun ratkaisulle, jossa alueiden kehittämisvastuu siirrettiin lääneiltä maakunnan liitolle.

On helppo yhtyä ALKU-uudistuksen arviointiraporttiin, jonka mukaan: ”Kansanvaltaisuuden laajentamista koskevien tavoitteiden näkökulmasta ALKU-uudistus olisi tuskin voinut tuottaa suurempaa hallintoreformia.” Myönteistä silti on, että ”maakuntien poliittiset päättäjät näkevät joka tapauksessa ALKU-uudistuksen parantaneen vaikutusmahdollisuuksiaan ja vahvistaneen maakuntien asemaa paikallisen poliittisen tahdonmuodostuksen välittäjinä”.

Maakunnan liitoista ja ELY-keskuksista muodostui aluekehittämisen kumppaneita, jotka omista rooleistaan käsin toimivat

yhteisen päämäärän eli alueiden elinvoimaisuuden vahvistamiseksi. Samalla syntyi rakenne, jonka pohjalta voidaan aiempaa hajanaista hallintoa helpommin haluttaessa edetä myös pidemmälle aluelähtöisen kansanvaltaisuuden vahvistamisessa.

5. Mihin on tultu?

Arvioni on, että ALKU-hanke toteutui lopulta valtion aluehallinnon uudelleenorganisoinnin osalta jopa laajempana kuin mitä hallitusohjelman kirjauksista oli pääteltävissä tai mitä uudistukselta yleisesti odotettiin. Maakunnan liittojen aseman vahvistamisessa edettiin niin pitkälle kuin se poliittisesti ja hallinnollisesti oli mahdollista. Selkeimmin tavoitteista jäätiin tehtävien delegoinnissa keskushallinnosta alue- ja paikallishallintoon. Aluejaoista ja toimipaikoista päätettäessä ratkaisuja haettiin kaavamaisen ”halki, poikki ja pinoon” -vaihtoehtojen sijasta joustavuudesta, erikoistumisesta ja yhteistoiminnasta.

Kesällä 2012 uudistettu aluehallinto on ehtinyt toimia vasta kaksi ja puoli vuotta. Ohjaavat ministeriöt ovat hyväksyneet valtion aluehallintoviranomaisille vuosiksi 2012–2015 strategia-asiakirjat.

Strategia-asiakirjoissa ei ole hallinnonalakohtaisia osuuksia, vaan strategiset tavoitteet on muodostettu sektorit ylittäen sekä eri vastuualueiden synergioita hahmotellen. Strategia-asiakirjat on sekä ELY-keskusten että aluehallintovirastojen osalta hyväksytty yksimielisesti ministeriöiden kesken. Niistä voi päätellä, että virastojen yhdentyminen ja synergioiden hakeminen on toden teolla käynnistynyt sekä ministeriöiden yhteistyössä että virastojen toiminnassa. (Katso kuviot sivuilla 78 ja 79.)

Selonteko aluehallintouudistuksesta on määrä antaa eduskunnalle syysistuntokaudella 2012. Tällöin on saatavilla tarkempaa tietoa aluehallintouudistuksen toteutumisesta ja mahdollisista muutostarpeista. Valtiovarainministeriön Tampereen yliopistolta tilaaman arviointitutkimuksen toinen osa uusien viranomaisten ja maakunnan liittojen toiminnan vaikuttavuudesta valmistuu puolestaan syksyllä 2013.

Suurelta uudistukset eivät ole välttämättä pysyviä ja niitä pitää arvioida kriittisesti. Toivoo kuitenkin sopii, että tämä ei joh-

da pakittamiseen lähtötilanteeseen. Sellaistakin kuminauhaefektiä muutoshankkeilla joskus on.

Pekka Juntunen arvioi aluehallintouudistuksia käsitelleen väitöskirjansa (Lapin yliopisto 2010) johtopäätöksissä kiinnostavalla tavalla myös ALKU-hankkeen saldoa: ”Vuoden 2010 alusta valtion aluehallinnon rakenteita radikaalisti muuttanut uudistus on mahdollista nähdä 1990-luvun uudistusten jatkumoksi (esimerkiksi lääninhallitusten alasajon osalta) mutta myös niiden korjausliikkeeksi.”

Hänen mukaansa valtion aluehallinnon voimakas keskitys eheyttää aluehallinnon kokonaisrakennetta, mutta kääntöpuolena uusissa monialaisissa aluehallintoviranomaisissa voi olla koordinoitiongelmia. Maakunnan liitot ovat saaneet ainakin muodollisesti lisää vahvuutta aluekehittäjänä, kun taas valtion aluehallintoviranomaiset toiminevat yhä selkeämmin keskushallinnon alueellisina edustajina.

Juntusen mukaan vuosituhanen taitteen jälkeistä aikaa voidaan kutsua eräänlaiseksi aluehallinnollisen ajattelun käänteeksi, kun ”kaksipäistä” aluehallintoamme on alettu tarkastelemaan aikaisempaa enemmän yhtenä kokonaisuutena. Tätä määrittelyä, jossa valtion aluehallinnolla ja maakunnallisella aluehallinnolla olisi paitsi omat selkeät toimintaroolinsa myös tiiviimpi keskinäinen yhteistyösuhde, on hänen mukaansa tehty juuri vuoden 2010 uudistuksessa.

Voin pääosin yhtyä näihin näkemyksiin siitä, mihin on tultu samoin kuin siihen Juntusen käsitykseen, että tuorein aluehallintouudistus voisi toimia hyvin kokonaisvaltaisen reformin alku-soittona. Tällöin keskeistä on uudistusten jatkaminen niin, että mukana on edelleen sekä valtion että kunnallinen aluehallinto.

Salaisuus ei olekaan, että seuraavaa uudistuskierrosta ennakoidaan jo monella taholla.

III ALUEHALLINNON TULEVAISUUS

1. Muutokset luovat muutosta

Etsittäessä aluehallinnon tulevaisuuden kehityspolkuja on lähdeittävä liikkeelle toimintaympäristön muutoksista.

Yleisiä aluehallinnon tarpeeseen, muotoon ja sisältöön vaikuttavia trendejä ovat ainakin seuraavat:

Talouden ja tuotannon *globalisaatio* voimistuu. Alueet ja alueloudet kilpailevat yhä selvemmin eurooppalaisessa ja maailmanlaajuisessa liigassa. Tähän vaikuttaa myös meneillään oleva talous- ja velkakriisi. Kysymys on erityisesti yritysten ja työpaikkojen sijoittumisesta sekä osaavan työvoiman saatavuuden turvaamisesta. Aluehallinto on järjestettävä ja sen on toimittava niin, että se kykenee ennakoimaan tarvittavia muutoksia ja luomaan edellytyksiä sekä tukemaan toimintaympäristöä, jossa alueilla on mahdollisuus menestyä.

Väestö Suomessa *ikäääntyy* nopeimmin Euroopassa. Se merkitsee työvoiman määrän vähentymistä ja palvelutarpeiden kasvua. Yhtälön ratkaisemiseksi tarvitaan palvelujen tuotannon tehostamista erityisesti kuntatasolla. Myös yksityisen ja kolmannen sektorin merkitys palvelujen järjestämisessä kasvaa. Tämä puolestaan lisää tarvetta huolehtia siitä, että ihmisten yhdenvertaisuus toteutuu.

Väestömuutokset maan sisällä jatkuvat. Väestönkasvu keskittyy Tilastokeskuksen ennusteiden mukaan yhä harvempiin keskukseen ja alueiden väliset erot näyttäisivät kärjistyvän. Tämä korostaa alueellisen yhdenvertaisuuden toteuttamistarvetta.

Ilmasto- ja ympäristöasioiden painoarvo kasvaa. Samalla uusiutuvien luonnonvarojen kysyntä ja vähähiilisten ratkaisujen tarve lisääntyy. On kyettävä löytämään kestävä tasapaino ympäristön ja luonnonvarojen suojelun sekä hyödyntämisen välille. Tätä punnintaa tehdään yhä selvemmin alue- ja paikallistasolla, jossa mahdolliset puutteet tuntuvat välittömimmin.

Tieto- ja viestintäteknologian kehitys kiihtyy. Se luo mahdollisuuksia sähköisen asiainnin lisäämiseen ja digitaalisiin ratkaisuihin perustuvien palvelujärjestelmien kehittämiseen. Näiden mahdollisuuksien hyödyntäminen edellyttää muun muassa yhteisiä tietojärjestelmiä.

Tietoa hankitaan ja hallitaan uudella tavalla. Tietojohtaminen edellyttää uusia taitoja sekä johdolta että henkilöstöltä. Alueiden kehittämistyössä korostuu laaja-alaisen ennakkoinnin ja heikkojen signaalien tunnistamisen merkitys.

Myös hallinnon toiminnassa *systemisyyden* merkitys kasvaa. Systemisyys tarkoittaa pelkistetysti, että kaikki vaikuttaa kaikkeen. Aivan erityisesti innovaatiot, luovuus ja kehittämistoiminta edellyttävät muuttuvassa toimintaympäristössä kykyä asioiden uudenlaiseen yhdistelemiseen ja asiantuntemusten ristikkäiseen hyödyntämiseen. Se on välttämätöntä esimerkiksi ympäristöongelmien ratkaisemisessa, julkisten palvelujen tehostamisessa ja alueellisten innovaatiokeskittymien rakentamisessa. Aluehallinnossa tämä puoltaa monialaisia ja koottuja ratkaisumalleja siiloutumisen sijasta. Myös OECD katsoi tuoreessa maa-arviossaan, että siilomainen valmistelu- ja toimeenpanotapa on yksi Suomen julkisen hallinnon suurimmista haasteista.

Tuloksellisuutta ja tuottavuutta on edelleen parannettava. Tämä koskee kaikkea hallintoa. Henkilöstömäärät eivät kasva vaan vähenevät. Silti tehtävät voivat lisääntyä. Tästä selviytyminen edellyttää muun muassa ydintoimintoihin keskittymistä, joustavaa resurssien käyttöä sekä systemisiä toiminta- ja organisoitumistapoja. Samoin se edellyttää tieto- ja viestintäteknologian täysimääräistä hyödyntämistä.

Seuraavassa hahmotetaan kolme erityyppistä aluehallinnon tulevaisuuden kehityspolkua, joista on jo signaaleja nähtävissä ja joilla aluehallinnon sisäisiin ja ulkoisiin muutostarpeisiin voidaan yrittää vastata. Hallintoa ei koskaan voi uudistaa täysin tyhjiöstä käsin, vaan muutokset tulisi tehdä vahvuuksia hyödyntäen. Kehityspolut eivät myöskään ole valmiita tai täydellisiä malleja, vaan erilaisia näkökulmia ja lähestymistapoja sisältäviä ja toivoakseni jatkoajatuksia herättäviä pelkistyskiä. Lopuksi tehdään synteisiä näiden kehityspolkujen parhaista piirteistä.

2. Aluehallinto radikaalin kuntarakenneuudistuksen toteutuessa

2.1. Havaintoja ja muutossignaaleja

Selvästi suurin aluehallinnon lähiajan jäsentymiseen vaikuttava muutosvoima on käynnissä oleva kuntauudistus. Siksi on tarpeen pohtia, millaiseen kehityspolkuun pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen valmistelema kuntauudistus voisi aluehallinnon näkökulmasta johtaa.

Kuntauudistuksen tavoitteeksi on asetettu ”vahvoihin peruskuntiin” perustuva kuntarakenne. Hallitusohjelman määritelmän mukaan ”vahva peruskunta muodostuu luonnollisista työssäkäyntialueista ja on riittävän suuri pystyäkseen itsenäisesti vastaamaan peruspalveluista vaativaa erikoissairaanhoidoa ja vastaavasti vaativia sosiaalihuollon palveluja lukuun ottamatta. Vahva peruskunta kykenee tulokselliseen elinkeinopolitiikkaan ja kehittämistyöhön sekä voi tehokkaasti vastata yhdyskuntarakenteiden hajautumiskehitykseen.”

Hallitusohjelman toteuttamiseksi Kunnallishallinnon rakennetyöryhmä (VM 5a/2012) julkaisi tammikuussa 2012 selvityksen, johon sisältyi myös ehdotukset kuntajakoselvitysalueista kattaen koko maan. Jos oletetaan, että ne muodostaisivat uuden kuntajaon pohjan, kuntien määrä vähenisi nykyisestä 334:stä noin 60–70:een.

On selvää, että tämä jo pelkästään vaikuttaisi olennaisesti aluehallinnon tarpeeseen, tehtäviin ja aluejakoihin. Kuntajakoselvitysalueista osa kattaa koko nykyisen maakunnan. Näin kävisi

käytännössä Keski-Pohjanmaalla ja Etelä-Karjalassa. Yli puolessa nykymaakunnista olisi enintään kolme kuntaa.

Kuntarakennetyöryhmän selvityksessä ehdotuksen vaikutuksia kuntaperusteiseen tai valtion aluehallintoon ei tarkemmin arvioitu. Ajatus ilmeisesti on, että tähän palataan sen jälkeen, kun uudet kuntarajat ovat tiedossa.

Tavoite kaksiportaisesta hallinnosta

Kuntauudistuksen taustalla näyttää siintävän tavoite kaksiportaisesta mallista, jossa olisi vain valtio ja suuret kunnat. Hallitusohjelmaan tämä ajatus on kirjattu ensimmäistä kertaa historiassamme seuraavasti: ”Hallinto rakentuu eduskunnan alaiseen valtionhallintoon ja kuntien valtuustojen alaiseen kunnallishallintoon.” Päämäärää heijastelee sekin, että esimerkiksi maakunnan liittoja ei mainita hallitusohjelmassa lainkaan.

Kuntauudistuksen yhteydessä on myös kaavailtu, että muodostettavien uusien kuntien tai ainakin suurimpien kuntien tehtäviä voitaisiin mahdollisesti lisätä siirtämällä niitä valtiolta. Merkille pantavana voi pitää Kuntaliiton hallituksen linjausta 3.5.2012 kuntauudistuksesta annetussa lausunnossa: ”Tulisi myös pohtia sitä, mitä nykyisin valtion aluehallinnolle kuuluvia tehtäviä voitaisiin vastaisuudessa siirtää vahvojen kaupunkiseutujen vastuulle.”

Aluehallinnon näkökulmasta tällaiset linjaukset näyttäisivät merkitsevän sekä valtion aluehallinnon että kuntaperusteisen maakuntahallinnon merkityksen olennaista vähenemistä. Toisaalta ”vahvoilla kaupunkiseuduilla” ei ainakaan nykyisellään ole organisaatiota uusia tehtäviä hoitamaan. Vaikka suurille kunnille annettaisiin toimivaltaa niitä itseään koskien, miten siirto koskisi muita, pienempiä kuntia? Kuntaperusteisen maakuntahallinnon heiketessä voisi käydä niinkin, että valtion aluehallinnon tehtäviä siirtyy keskushallinnon harteille varsinkin, jos uusilla kunnilla ei olisi todellista halua niiden vastaanottamiseen rahoitusvelvoitteineen.

Kesäkuussa 2012 Kataisen hallitus linjasi, että nykyiset sairaanhoitopiirit lakkautetaan. Myös se liittyy pohjimmiltaan tavoitteeseen kaksitasoisesta julkisesta hallinnosta. Onhan

suunnitelmana, että erikoissairaanhoidon järjestämisestä vaativinta hoitoa lukuun ottamatta vastaisivat jatkossa ensisijaisesti suuret uudet kunnat ja toissijaisesti sosiaali- ja terveysalueet. Linjaus saattaa merkitä pääosin maakunnallisesti muodostettujen sairaanhoitopiirien lakatessa myös maakuntapohjaisen palvelujen toteuttamisen murenemistä. Toinen vaihtoehto on, että uudet sote-alueet muodostuvat sairaanhoitopiirien pohjalle ainakin osassa maata.

Mikäli kuntauudistus toteutuisi alkuperäisen ajattelun ja edes suunnilleen virkamiestyöryhmän esitysten sekä kesäkuussa 2012 päätettyjen kuntarakenteen uudistamista ohjaavien kriteereiden mukaisesti, sen seurauksena varsin monet hallinnon peruspilarit muuttuvat. Muutoksia tapahtuu ainakin demokratian toteutumisessa, aluejaoissa, viranomaisten tehtävissä ja organisoinnissa. Yhteisenä nimittäjänä näyttäisi olevan erityisesti nykymuotoisen maakunnallisuuden häivyttäminen.

2.2. Kehityspolku

Radikaali kuntauudistuksen toteutuminen johtaisi todennäköisesti aluehallinnon aluejakojen harvenemiseen ja tehtävien kevenemiseen. Nopeimmin tämä näkyisi aluejakojen muutostarpeina, mutta heijastuisi myös aluehallinnon tehtäviin, demokratiaan, rahoitukseen ja ohjaukseen.

Maakunnan liitot

Maakunnan liitot nykyisessä muodossaan olisivat tässä kehityskulussa nopeimman uudelleenorganisoinnin edessä. Tämä koskisi ainakin niiden aluejakoja. Maakunnan liittojen lukumäärä luultavasti vähenisi selvästi nykyisistä 18:sta Manner-Suomen maakunnasta, mikä se on ollut Uudenmaan ja Itä-Uudenmaan yhdistyttyä vuoden 2011 alusta.

Maakunnan liittojen keskeisenä tehtävänä on maakunnan suunnittelun yhteensovittaminen niin aluekehittämisen kuin maakuntakaavoituksenkin suhteen samoin kuin maakunnallinen yhteinen edunvalvonta. Näiltä tehtäviltä putoaisi pitkälti pohja

pois, jos liiton alueella olisi yksi tai enintään muutama kunta. Maakunnan liittojen tehtävien ja toiminnan mielekkyys kuntien yhteistoimintaorganisaatioina kaiken kaikkiaan väheneisi.

Vaikka maakunnan liittojen lukumäärää selvästi pienennettäisiin, olisivat kuntauudistuksen toteutumisen jälkeenkin niiden nykyiset tehtävät sinällään mahdollisia. Alueista tulisi kuitenkin entistä laajempia, ja maakunnalliseen kehittämiseen liittyvä alue-tuntemus ja -identiteetti saisivat uuden muodon.

Toinen vaihtoehto olisi luopua kokonaan nykymuotoisista, kuntayhtyminä toimivista maakunnan liitoista, joilla on lakisääteisiä tehtäviä. Tällöin luontevinta voisi olla maakunnan liittojen kehittämis- ja suunnittelutehtävien siirtäminen kunnille. Käytännössä niistä luultavasti vastaisivat vain kaikkein suurimmat uusista kunnista esimerkiksi isäntäkuntamallilla. Tällöin ongelmalliseksi kysymykseksi muodostuisi puolestaan se, miten syrjäisempien kuntien ja alueiden kehittäminen organisoitaisiin ja miten siitä huolehdittaisiin riittävän yhdenvertaisella tavalla? Tai miten yksittäistä kuntaa laajemman alueen suunnittelu ja kehittämistoiminta toteutettaisiin, entä yhteistyö valtion aluehallinnon kanssa?

Jälkimmäisessä vaihtoehdossa maakunnan liittojen sijalle voisi muodostua kuntarajoista riippumattomia esimerkiksi yhdistysmuotoisia maakuntahengen, -perinteiden ja -kulttuurin vaalijoita. Yhteen sovittavaa ja strategista aluekehittämistä roolia niillä ei olisi.

Muu kuntaperusteinen alueellinen hallinto

Uudelleenorganisointitarve koskisi myös muuta pääosin maakunnallisesti organisoitua kuntaperusteista aluehallintoa. Lähipalveluja harvemmalla palveluverkolla tuotettavat kuntien alueelliset palvelut hoidettaisiin luultavasti osin suurten kaupunkien toimesta isäntäkuntamallilla ja syrjäisempien uusien kuntien osalta erilaisten kunnallisten yhteistoimintaorganisaatioiden mukaisesti.

Ylikunnallisista palveluorganisaatioista tehtäviltään ja resursseiltaan merkittävimpiä ovat sairaanhoitopiirit, joita on 20. Niiden koko vaihtelee suuresti. Erikoissairaanhoidon järjestämis-

sä todennäköisin kehityssuunta olisi se, että sairaanhoitopiirit purettaisiin, vaativa erikoissairaanhoito järjestettäisiin yliopistolisten sairaanhoitopiirien eli niin kutsuttujen erityisvastuualueiden toimesta ja muu erikoissairaanhoito delegoitaisiin muodostuville kunnille tai sosiaali- ja terveysalueille.

Myös ammatillisen koulutuksen alueellinen järjestäminen olisi muutosten edessä. Paras-hankkeessa sille asetettiin vähintään noin 50 000 asukkaan väestöpohjatarve. Ammatillisen koulutuksen järjestäjistä vuoden 2011 lopussa yksityisiä oli 87, kuntayhtymiä 39 ja kuntia 12. Ammatillinen koulutus on keskeinen tekijä osaavan työvoiman tarjonnan ja elinkeinojen kehittämisen kannalta. Sen tarpeet ovat useimmiten alueellisia.

Vähemmälle huomiolle on jäänyt kuntauudistuksen vaikutus henkilöstömäärältään pienempiin, mutta kansalaisten kannalta tärkeisiin sektoreihin, kuten pelastustoimeen. Vuoden 2004 alussa yksittäisille kunnille aikaisemmin kuuluneet pelastustoimen tehtävät siirrettiin 22 alueellisen pelastuslaitoksen hoidettavaksi. Vain Helsingin kaupunki hoitaa pelastustoimensa itse, ja Uudenmaan maakunnassa on kolme pelastuslaitosta. Lähes kaikkialla muualla pelastustoimi hoidetaan maakunnan rajoja noudattelevissa pelastuslaitoksissa. Lapissa ja Päijät-Hämeessä pelastuslaitos toimii maakunnan liiton yhteydessä. Pelastustoimessa radikaalin kuntarakennemuutoksen toteutuminen saattaisi johtaa paluuseen kunnallisiin pelastuslaitoksiin ainakin osassa maata. Toisena vaihtoehtona voisi olla pelastustoimen siirtäminen valtiolle.

Kuntien lukumäärän radikaali vähentäminen ja kuntakoon kasvu johtaisivat myös valtion aluehallinnon huomattavaan uudistamistarpeeseen.

Aluehallintovirastot

Kunnat muodostavat keskeisen aluehallintovirastojen sidosryhmän ja asiakaskunnan. Niiden määrän olennaisesti vähentyessä voisi paine aluehallintovirastojen vähentämiseen nykyisestä kuudesta kasvaa, tai sitten aluehallintovirastojen tehtäviä saatettaisiin siirtää kokonaan tai osittain keskushallinnon sektoriviranomaisten vastuulle.

Jo nyt on noussut esille halu yhdistää aluehallintovirastojen sosiaali- ja terveydenhuollon valvonta hallinnollisesti Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastoon (Valvira). Tätä ehdottivat Riitta-Leena Paunio ja Risto Pelkonen maaliskuussa 2012 valmistuneessa, valelääkärikohusta alkunsa saaneessa terveydenhuollon valvontatyöryhmän mietinnössä. Samoin poliisin tehtävien rooli aluehallintovirastoissa on jatkuvasti keskustelun kohteena.

ELY-keskukset

Nykyisessä aluehallinnon mallissa olennaista on yhteistoiminta maakunnan liittojen ja ELY-keskusten kesken aluekehittämisessä. Samoin EU-rakennerahastotehtävät hoidetaan aluetasolla pääosin näissä organisaatioissa.

Radikaalin kuntarakennemuutoksen toteuttaminen merkitsi edellä kuvatulla tavalla vähintään maakunnan liittojen aluejaon ja lukumäärän selvää muutosta tai vaihtoehtoisesti niiden lakkaamista ja tehtävien siirtymistä suurimmille kunnille. ELY-keskuksiin tämä heijastuisi ainakin aluejaotusten muutoksina.

ELY-keskuksilla on myös muun muassa työllisyys- ja elinkeinopolitiikkaan liittyviä tehtäviä, jotka voisivat sopia muodostuvien suurten kuntienkin hoidettavaksi. Todennäköisempää olisi, että kaksipuolaiseen valtio-suurkunnat-malliin siirtyminen merkitsisi monien ELY-keskusten tehtävien kokoamista keskushallinnon yhteyteen. Myös ELY-keskusten osalta paine paluuseen enemmän sektorikohtaisiin hallintomalleihin saattaisi kasvaa, kun kootun aluehallinnon merkitys vähenisi.

2.3. Arviointia

Kuntauudistuksen toteutuminen kaavaillulla tavalla johtaisi tilanteeseen, jossa Euroopan unionin harvimpaan asutussa maassa olisi keskimääräiseltä väkiluvultaan Euroopan suurimmat kunnat ilman selkeää aluehallintotasoa. Kun tällaiselle mallille ei ole vertailukohtaa tiettävästi missään muualla, on sen vaikutuksia vaikea arvioida sen enempää kuntien tehtävien hoidon kuin aluehallinnonkaan kannalta.

Loogista joka tapauksessa on, että kuntauudistuksen taustalla oleva tavoite kaksipuoltaisesta julkisesta hallinnosta ei jättäisi juurikaan tilaa väliportaalle hallinnolle. Se näkyisi välittömimmin aluejaoissa, mutta vaikuttaisi myös tehtäviin.

Toisaalta sekä valtion että kuntaperusteisen aluehallinnon aluejakojen muutos voisi hyvin toteutettuna merkitä hallinnon tehostumista. Samoin se voisi yksinkertaistaa aluehallintoa muun muassa sitä kautta, että ELY-keskuksissa ei enää tarvittaisi erikoistumista nykyiseen tapaan tai yhteistoiminta-alueita maakunnan liittojen kesken.

Aluehallinnon demokratia heikkenisi entisestään suurempien alueiden myötä. Suuntaus olisi sama kuntahallinnon kanssa erityisesti harvaan asutuilla alueilla. Jos taas suurkuntiin luotaisiin sisäisiä vaalipiirejä, suuntautuisi luottamushenkilöiden energia helposti muuhun kuin uuden kunnan kokonaisedun ajamiseen. Kaiken kaikkiaan kunnallisten luottamushenkilöiden määrä vähenisi selvästi sekä kuntien yhdistymisten että ylikunnallisten organisaatioiden vähenemisen myötä.

Sairaanhoitopiirien poistuessa erityisvastuualueet voisivat toimia selkeämmin vaativan erikoissairaanhoidon toteuttajina. Hyvänä puolena olisi perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon rajan poistuminen suuremmissa kunnissa ja muodostuvilla sote-alueilla.

Sairaanhoitopiirien tehtävien ”delegointi” kuntiin tai sairaanhoitopiirejä pienemmille sote-alueille tarkoittaisi toisaalta perustason erikoissairaanhoidon hajauttamista verrattuna nykyiseen tilanteeseen. Se johtaisi luultavasti kilpavarusteluun ja mutkikkaisiin järjestelyihin sairaanhoitopiirien nykyisen omaisuuden, kiinteistöjen, tietojärjestelmien tai henkilöstön hajauttamisessa. Monet asiantuntija-arviot tai kansainväliset vertailukelpoiset esimerkit eivät näyttäisi juuri puoltavan tämänsuuntaista etenemistä. Erästä varteenotettavaa uhkaa kuvasi Etelä-Karjalan sosiaali- ja terveyspiirin Eksoten toimitusjohtaja Pentti Itkonen äskettäin näin: ”Eivät sairaaloissa työskentelevät professorit ja lääkärit lähte kaupungin virkamiehiksi. He heittäytyvät näihin firmoihin töihin ja kaikki muuttuu ostopalveluiksi.”

Vaikka kuntia olisi vain 60–70, niistä 2/3 ei silti täyttäisi edes Paras-hankkeen mukaista ammatillisen koulutuksen väestöpoh-

jatavoitetta. Ammatillisen koulutuksen kohdalla saatettaisiin joutua pirstomaan kuntaperusteista järjestäjäverkkoa jopa nykyisestä, ellei ylikunnallisia rakenteita olisi.

Kaiken kaikkiaan tarve yksittäistä kuntaa laajemman väestöpohjan tehtävien järjestämiselle sekä ylikunnallisille suunnittelu- ja kehittämistehtäville ei näyttäisi poistuvan. Ne jouduttaisiin järjestämään edelleen hyvin heterogeenisillä tavoilla.

3. Vahvistuva aluehallinto: tehtävä- ja palvelupohjainen kokoaminen

3.1. Havaintoja ja muutossignaaleja

Tässä vaihtoehdossa kehittämispolkuna olisi aluehallinnon selvä vahvistaminen. Se voisi merkitä kuntien nyt yksin tai yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa hoitamien tehtävien järjestämisvastuun siirtämistä laajemminkin alueelliselle, pääosin maakunnalliselle tasolle. Kuntaperusteista ja valtion aluehallintoa tulisi samalla koota yhteen kansanvaltaiseen ohjaukseen. Samoin se tarkoittaisi valtion keskushallinnon muiden kuin selkeästi valtakunnallista poliittista ohjausta edellyttävien strategisten tehtävien rohkeaa delegoimista alue- ja paikallishallintoon.

Viime aikojen ehdotuksia

Kymmenen vuotta sitten syksyllä 2002 ns. professorityöryhmän raportti ”Iskukykyinen Suomi” jaotteli aluehallinnon tehtävät karkeasti kolmeen osaan: kehittämistehtävät, lupa-, valvonta- ja oikeusturvatehtävät sekä palvelutehtävät. Kolmijako on toimiva edelleenkin. Professoriryhmä päätyi esittämään kehittämistehtävien siirtämistä maakunnan liitoille, alueellisia viranomaistehdäviä valtion aluekeskuksille ja palvelutehtäviä kunnille tilaaja-tuottaja-mallia toteuttaen.

Vanhasen I hallituksen kaudella aluehallinnon vahvistamisesta selvityksen tehnyt professori Esko Rieppola ehdotti puolestaan maakuntaneuvostojen perustamista. Ne muodostaisi maakuntahallitus täydennettynä TE-keskusten sekä ympäristökeskusten edustajilla. Tämä elin vastaisi aluekehittämisen rahavirtojen

kohdentamisesta ilman varsinaisia organisaatiomuutoksia. Samoin Riepula ehdotti aluekehittämismäärärahojen kokoamista valtion talousarviossa.

Kumpikaan näistä ehdotuksista ei johtanut sellaisenaan tuloksiin, vaikka ne ALKU-hankkeen taustalla osaltaan vaikuttivatkin. Eräs heikkous niissä oli se, että kuntien tai muun kuntaperusteisen aluehallinnon kuin maakunnan liittojen tehtäviä ei juurikaan huomioitu.

Kunta- ja palvelurakennemuutoksen (Paras-hanke) valmistelussa vuosina 2005–2006 esillä oli aluekuntamallivaihtoehto. Siinä Suomi olisi jaettu 20–25 aluekuntaan ja olemassa olevat kunnat olisivat muodostaneet lähikuntia. Aluekunnat olisivat olleet vastuussa suuresta osasta palveluiden järjestämisestä ja rahoittamisesta, joten verotusoikeus ja valtionosuudet olisi siirretty niille. Aluekuntien ja lähikuntien valtuutetut olisi valittu suoralla kansanvaalilla. Aluekuntiin olisi fuusioitunut myös maakunnan liitot ja muut kuntayhtymät. Valtion aluehallinnon tehtävät eivät tässä yhteydessä olleet esillä.

Myös Suomen maakuntajohtajat ovat osana Sitran julkishallinnon johtamisohjelmaa laatineet keväällä 2011 keskustelualoitteen, jossa hahmotellaan neljä skenaariota alueellisen hallinnon kehittämiseksi. Ne on tiivistetty keskustelualoitteessa seuraavasti:

”Skenaariossa 1 maakunnista kehkeytyy uudenlaisia palvelumaakuntia, jotka kokoavat 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 rakennemuutoksia ei ole saatu aikaan. Kunnat ja maakunnat ovat ajopuun asemassa ja julkinen talous kriisissä.”

Maakunnan liittojen hallitusten puheenjohtajat julkaisivat niin ikään 29.2.2012 yhteisen kannanoton maakunta- ja aluehallinnon kehittämisestä. Siinä katsotaan, että vaikka kuntarakennemuutoksen tavoite on vähentää kuntien määrää, laajalla alueel-

la toimivia kuntayhtymiä ei voida suoraviivaisesti purkaa. Sen sijaan kannanotossa ehdotetaan, että maakuntien liittojen pohjalta muodostetaan kuntaa laajemman alueen yhteistoiminnan kaikki toimialat kattava aluekehitys- ja suunnitteluorganisaatio. Se saisi lakisääteisesti vastatakseen muun muassa maankäytön, asumisen ja liikenteen peruskuntaa laajemman alueen suunnittelusta sekä elinkeino-, työllisyys-, maahanmuutto-, EU-, energia-, ympäristö- ja luonnonvarapolitiikkaa koskevista ylikunnallisista tehtävistä. Samoin uusi organisaatio vastaisi ylikunnallisesta peruspalvelurakenteiden suunnittelusta. Kannanotossa vaadittiin myös maakuntien ja valtion aluehallinnon aluejakojen yhtenäistämistä maakuntajaon pohjalta.

Muutospaineita

Perustuslain 121 §:n 4 momentin mukaan ”itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla”. Mainittua lainkohdtaa koskeneessa hallituksen esityksessä (HE 1/1998 vp) täsmennetään vielä, että ”momentissa ilmaistaisiin siten mahdollisuus järjestää kuntia suurempia hallintoalueita kuten maakuntia itsehallinnon periaatteiden mukaisesti”.

Vahvistuvan aluehallinnon vaihtoehto voisi pisimmilleen vietyä johtaa myös tämän mahdollisuuden realisoitumiseen. Siinä maakuntien asema olisi keskeinen aivan kuten edellä mainituksa hallituksen esityksessäkin esimerkinomaisesti viitataan. Kysymys ei ole uudesta ajatuksesta, sillä vuodesta 1867 alkaen meillä on tehty noin 40 eri ehdotusta maakuntaitsehallinnon aikaansaamiseksi. Osa niistä on viety jopa lakiehdotusten asteelle.

Monien aikaisempien uudistusten yhteydessä on myös todettu, että suomalainen aluehallinto on demokratian suhteen varsin erilainen kuin muun Euroopan ja pohjoismaiden aluehallinto. Sen päätöksentekijöitä ei ole valittu vaaleilla. Kun maakuntahallinnon tehtävät eivät ole olleet kovin massiivisia, ei tarveta hallintojärjestelmän muuttamiseen tältä osin ole pidetty riittävän suurena. Mitä suurempia alueet ovat ja mitä enemmän tehtäviä järjestetään aluehallinnon kuntaperusteisessa organisaatiossa, sen tärkeämmäksi tulee myös päätöksenteon uudelleenjärjestäminen. Kun Kainuun hallintokokeilussa suuri määrä

kuntaperusteisia tehtäviä siirrettiin Kainuun maakunnan vastuulle, nähtiin välttämättömäksi valita maakuntavaltuusto suorilla vaaleilla.

Myös Euroopan neuvoston piirissä on toistuvasti kiinnitetty huomiota demokraattisen aluehallinnon puuttumiseen. Viimeksi Euroopan neuvoston kunta- ja aluehallintokongressi arvioi 18.10.2011 hyväksymässään raportissa, että Suomen alueellinen ja paikallinen hallinto toimivat pääpiirteissään hyvin ja edistävät demokratian toteutumista. Raportissa kiinnitettiin kuitenkin huomiota siihen, että alueellisen demokratian toteuttamiseksi ei ole etenemispolkua eikä aihepiiristä eduskuntavaalien alla vuonna 2011 myöskään keskusteltu. Kaikki huomio kiinnittyy raportin mukaan kuntayhteistyöhön ja kuntien yhdistymisiin. Raportissa viitataan esimerkkeinä Kainuun hallintokokeluun ja Ahvenanmaahan, mutta niiden alueellisen demokratian mallit eivät – eri syistä – näytä valtavirtaistuvan muille alueille.

Valtion ja kuntien tiukka taloudellinen tilanne sekä erityisesti väestön ikärakenteen muutos edellyttävät palveluilta mahdollisimman hyvää kustannusvaikuttavuutta. Lähes riippumatta siitä, miten laajasti kuntien yhdistymisiä tapahtuu, on monien palvelujen järjestäminen samoin kuin ylikunnallisten suunnittelu- ja kehittämistehtävien hoitaminen välttämätöntä peruskuntaa suuremmassa mittakaavassa. Erityisen haasteelliseksi nykyjärjestelmässä on kuitenkin koettu sairaanhoitopiirien toteuttaman erikoissairaanhoidon kustannusten hallinta.

3.2. Kehityspolku

Kuntaperusteinen maakuntahallinto toimisi vahvana muiden kuin lähipalvelujen järjestäjänä nykyisten tehtäviensä lisäksi. Samoin maakuntahallinnon vastuulle siirrettäisiin valtion aluehallinnon kehittämistehtäviä. Tällaisella maakunnalla olisi suorilla vaaleilla valittu valtuusto. Rahoitus tulisi joko suoraan veroina tai määräosuutena kuntien tuloista.

Vahvistuvan aluehallinnon mallissa tarkastelun kohteeksi tulee ottaa sekä kuntaperusteinen että valtion aluehallinto ja niiden tehtävät. Samoin aluehallinnon vahvistaminen nostaa vääjäämät-

tä pöydälle kysymyksen demokraattisen ohjauksen turvaamisesta. Kolmanneksi on tarkasteltava näin syntyvän vahvan aluehallinnon rahoitusta.

Vahvan aluehallinnon esikuvia löytyy paitsi monista vertailukelpoisista maista, kuten Ruotsista ja Norjasta, myös Suomesta. Aluehallintoa Kainuussa ja myös Ahvenanmaalla voi hyödyntää hahmotettaessa vahvistuvan aluehallinnon mallia koko maahan.

Kainuussa maakunta järjestää kaikki sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut lasten päivähoitoa lukuun ottamatta. Samoin se vastaa myös nuorten ja aikuisten ammatillisesta koulutuksesta sekä lukiokoulutuksesta. Valtion aluekehittämisrahoista on koottu Kainuun kehittämisraha, jonka kohdentamisesta maakunnallinen kuntayhtymä niin ikään on vastuussa. Vaikka Kainuun hallintomalli on saavuttanut tuloksia muun muassa menojen kasvun hillinnässä ja vaikka tehtäviä on kokeilun kuluessa entisestään haluttu koota maakunnan vastuulle, uhkaa kokeilu nyt päättyä vuoden 2012 lopussa. Silti sen opit ovat käytettävissä.

Ahvenanmaalla on puolestaan pian Suomen itsenäistymisen jälkeen kansainvälisillä sopimuksilla luotu ja perustuslain nojalla taattu itsehallinto. Lainsäädäntövaltaa käyttävät maakuntapäivät, jonka jäsenet valitaan joka neljäs vuosi suorilla vaaleilla. Ahvenanmaan maakuntahallituksen tehtävänä on valmistella ja toimeenpanna itsehallinnon piiriin kuuluvat asiat. Ahvenanmaan maakunta toimii itsenäisen valtion tavoin omine lainsäädäntöineen ja hallintokoneistoineen muun muassa opetustoimessa, terveyden- ja sairaanhoidossa, ympäristöasioissa, elinkeinojen edistämisessä, sisäisessä liikenteessä ja kunnallishallinnossa. Ahvenanmaan uniikki itsehallinto on inspiraation lähde monille kansainvälisille tutkijoille, arvioitsijoille, toimittajille ja poliitikoille. Miksei siis myös suomalaisille?

Kaksivaiheinen eteneminen

Vahvistuvan aluehallinnon ensimmäisenä askeleena voisi olla nykyisten maakunnallisten kuntayhtymien, ennen kaikkea maakunnan liittojen, sairaanhoitopiirien tai niiden sijalle mahdollisesti muodostettavien sosiaali- ja terveystaluiden sekä koulutus-kuntayhtymien, yhdistäminen.

Nykyisistä kuntien tehtävistä myös vastuu perusterveydenhuollon järjestämisestä tulisi tässä mallissa koottavaksi lähtökohtaisesti samaan yhteyteen integroidun terveydenhuollon palvelujärjestelmän aikaansaamiseksi. Etelä-Karjalan sosiaali- ja terveyspiirissä (ns. Eksote) tämä on jo tehtykin.

Näin kuntaperusteinen aluehallinto olisi selkeämmin ohjattavissa ja synergiahyötyjen saaminen helpottuisi. Muodostuvien monialaisten kuntayhtymien ohjauksen kansanvaltaisuus kuitenkin edellyttäisi mitä todennäköisimmin perustuslainkin näkökulmasta suoria vaaleja.

Toisessa vaiheessa olisi mahdollista koota nyt valtion aluehallintoviranomaisten, erityisesti ELY-keskusten vastuulla olevia kehittämisen toimeenpanotehtäviä näin muodostuvan kuntaperusteisen, vahvan ja kansanvaltaisesti ohjatun toimijan yhteyteen.

Siltä osin, kuin kysymys olisi esimerkiksi avustusten myöntämisestä kunnille tai kuntatoimijoiden valvonnasta, tehtävät voisivat olla joko valtion keskushallinnon tai jäljelle jäävän valtion aluehallinnon vastuulla. Vastaavaa työnjakoa noudatetaan nyt esimerkiksi asuntojen korjaus- ja energia-avustuksissa, joissa kunta tekee avustuspäätökset, mutta jos avustuksensaajana on kunta, päätöksen tekee valtion keskushallinto eli Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus.

Samassa yhteydessä olisi perusteltua koota jäljelle jäävä valtion aluehallinto yhteen monialaiseen viranomaiseen. Myös muiden aluetasolla hoidettujen tehtävien kokoamista tulisi tässä vaihtoehdossa jatkaa.

Jos valmiutta siirtää ELY-keskusten kehittämisen toimeenpanotehtäviä kuntaperusteisen aluehallinnon puolelle ei olisi, voisi vahvistuvan ja nykyistä kansanvaltaisemman maakuntahallinnon roolia ELY-keskusten ohjauksessa joka tapauksessa vahvistaa.

Verotusoikeus aluehallinnolle?

Vahvistuvan aluehallinnon vaihtoehdossa myös rahoitusta olisi tarpeen arvioida uudelleen. Tällä hetkellä kuntaperusteisen aluehallinnon rahoitus tulee pääosin kunnilta ja valtion aluehallinnon rahoitus valtion talousarviosta. Kun aluehallinnon tehtävät kasvaisivat merkittävästi ja päätöksenteko perustuisi suoriin vaa-

leihin, tulisi myös suoran verotusoikeuden mahdollisuutta harkita.

Myös OECD kiinnitti maa-arviossaan huomiota siihen, että maakunnan liittojen budjettivallan puute heikentää mahdollisuuksia alueelliseen kehittämistyöhön, vaikka maakunnan liittojen asemaa muuten vahvistettiinkin. Näistä syistä ALKU-hanke on OECD:n arvion mukaan nähtävä vain osana kohti laajempaa alueellista uudistusprosessia.

Paras-hankkeen valmistelun yhteydessä esillä olleessa aluekuntamalli-vaihtoehdossa verotusoikeus olisi ollut vain aluekunnilla eikä lainkaan lähikunnilla. Kun lähikuntatasolle kuitenkin jäisi edelleen merkittäviä tehtäviä, on niillä myös syytä säilyttää itsenäinen verotusoikeus. Näin ollen aluehallinnon tulot voisivat perustua itsenäiseen verotusoikeuteen, jolloin verotustasoja olisi yksi lisää.

Toinen mahdollisuus olisi kohdistaa lainsäädäntöön perustuen suoraan aluehallinnon tehtäviin osuus kunnallis- ja/tai valtion verotulojen tuotosta niin, että tästä osuudesta ei tarvitsisi erikseen päättää sen enempää kunnanvaltuustoissa kuin eduskunnassakaan.

Aluejaot

Näin muodostuvien nykyistä selvästi itsehallinnollisempien alueiden lukumäärä olisi todennäköisesti pienempi kuin esimerkiksi maakunnan liittojen tämänhetkinen määrä eli 18.

Maakunnat ovat syntyneet, niitä ei ole luotu. Silti hallinnollisten maakuntien rajat on piirretty poliittis-hallinnollisin päätöksin. Historiallisia maakuntia Suomessa voidaan katsoa olleen kahdeksan: Ahvenanmaa, Varsinais-Suomi, Uusimaa, Karjala, Häme, Pohjanmaa ja Savo. Ne kuvaavat myös historiallisia kulttuuri- ja heimoalueita.

Tietenkään tulevien aluejakojen perustan ei tarvitse noudattaa 500 vuoden takaisten linnaläänien aikaa. Tärkeämpää on se, että mitä enemmän alueilla on tehtävä, päätettävää ja suoraa kansanvaltaa, sitä luontevammiksi alueet tulee kokea. Tällaisia vahvoja itsehallinnollisia alueita meillä voisi olla noin 9–15.

Alueiden muodostamisessa on huomioitava historia, mutta ennen kaikkea tulevaisuuden tarpeet ja suuntautuminen. Saat-

taa olla, että ainakin osassa maata ALKU-hankkeessa muodostetut maakuntien yhteistoiminta-alueet ja niitä mukailevat täyden toimivallan ELY-alueet voisivat muodostaa luontevan pohjan vahvistuvan aluehallinnon vaihtoehdon aluejakoille. Aluejakoja ei kuitenkaan voi piirtää ylhäältä päin. Ne on ankkuroitava maakuntien ja niiden asukkaiden aitoon tahtoon.

Eritahtisuuden mahdollistaminen

Vahvistuvan aluehallinnon kehityspolku olisi mahdollista avata myös siihen halukkaille alueille. Eritahtisen etenemisen ei tarvitse olla keneltäkään pois. Halukkaiden maakuntien tulisi esimerkiksi voida valita maakuntavaltuustot suorilla vaaleilla kunnallisvaalien yhteydessä.

3.3. Arviointia

Vahvistuvan aluehallinnon kehityspolku on lähisukulainen Kainuun mallille, jolla pyrittiin luomaan paremmat edellytykset sekä palvelujen järjestämiselle että maakunnan kehittymiselle. Siten sen vaikutuksia ei tarvitse pelkästään arvailla, vaan arvioinnissa voidaan hyödyntää Kainuun kokemuksia.

Kainuun mallin viimeisin arviointiraportti (VM 20/2010) tiivistää niitä seuraavasti:

”Kehittämistoiminnan kokoaminen ja kustannuskasvun onnistunut hillintä on näkynyt maakuntatasolla parempana palvelujen laatuna ja suunnitelmallisena palvelujen kehittämistoimintana. Kuntatasolla voimavarojen kokoaminen maakuntatasolle ja kustannuskasvun maltillisempi kehityssuunta ovat tarkoittaneet lisää sekä taloudellisia että henkisiä resursseja kunnissa edelleen olevan toiminnan hoitamiseen.”

Kainuun malli poikkeaa muista kuntayhtymistä paitsi suorien vaalien, myös rahoitusjärjestelmän suhteen. Siinä rahoitus ei perustu kuntayhtymän menojen vaan kuntien maksamien tulojen tasaamiseen. Keskeisiä kustannuskasvun hillitsemiseen vaikuttaneita tekijöitä Kainuussa ovat arviointiraportin mukaan olleet kehittämispotentiaalin kokoaminen kunnista maakuntaan sekä perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon yhdistäminen.

Kustannusten kasvu on hallintokokeilun aikana ollut hitaampaa kuin koko maassa keskimäärin, ja hallintokokeilua edeltäneeseen aikaan verrattuna muutos on merkittävä.

Vahvistuvan aluehallinnon malli edellä kuvatulla tavalla merkitsee valtion aluehallinnon tehtävien osittaista ”kunnallistamista”. Tähän on yleensä liittynyt huomattavaa muutosvastarintaa keskushallinnossa. Merkille pantava tältä kannalta on valtiontalouden tarkastusviraston pääjohtajan Tuomas Pöystin näkemys OECD:n maa-arvioinnin vastaanottotilaisuudessa 31.5.2010: ”ALKU-reformin jälkeen voidaan käydä käsiksi aitoon kysymykseen maakuntahallinnon ja valtion aluehallinnon välisestä tehtäväjaosta ja resurssien kanavoinnista. Valtion ja kuntasektorin välisen tehtävänjaon ja rahoituksen ei tulisi olla kielletty kysymys...”

Vahvistuvan aluehallinnon kehityspolku vähentäisi painetta kuntarajojen muutoksiin ja olisi toteutettavissa nopeammin sekä kivuttomammin kuin kuntajaotuksesta liikkeelle lähtevä uudistus. Kuntajaotus tai kuntakoko ei olisi enää taloudellisen kantokyvyn kannalta yhtä olennainen kysymys kuin vielä tällä hetkellä. Samoin tarve kuntien maakuntaa pienemmän alueen yhteistoiminnalle vähenisi selvästi.

Suurimmat kaupungit saattaisivat kokea tällaisen etenemistavan niiden asemaa suhteellisen heikentävänä. Toisaalta suurimilla kaupungeilla ja niiden asukkailla on joka tapauksessa niin haluttaessa painavin sana myös maakunnallisissa yhteistoimintarakenteissa. Nyt sen piiriin tulisi aiempaa enemmän myös valtion hallinnon puolella hoidettuja tehtäviä. Monenlaisissa kuntayhtymärakenteissa jo toimivien kuntien kannalta järjestelmä selkeytyisi.

Jos kaavaillun kuntauudistuksen eteneminen kriisiytyy, nousee vahvistuvan aluehallinnon malli vääjäämättä esille. Muita vaihtoehtoja kun ei enää käytännössä jää jäljelle. Viimeistään siinä vaiheessa myös maakunnan liitot on välttämätöntä kytkeä mukaan uudistuksen valmisteluun.

4. Alueellisen hallinnon ja toiminnan valtakunnallistaminen

4.1. Havaintoja ja muutossignaaleja

Aluehallintouudistuksen valmistelun alkuvaiheessa kansleri Kauko Sipponen kysyi kerran, ollaanko aluehallintoa lopettamassa. Kysymys oli vähintäänkin puoliksi tosissaan esitetty. Syyinä siihen oli ilmeisesti ALKU-hankkeen tavoite lääninhallinnon uudelleenorganisoinnista.

Sipposen kysymys on myös monen tavoite. Hallinnon kehittämisessä on viime vuosina vahvistunut näkemys, että aluehallinnossa aiemmin hoidettuja tehtäviä voidaan myös valtakunnallistaa ja alueellinen toimivalta poistaa. Tätä perustellaan useimmiten sillä, että näin saadaan yhtenäinen toimintakulttuuri koko maahan ja optimoidaan resurssien käyttö. Sähköisen asioinnin lisääntyminen osaltaan mahdollistaa aluehallinnon valtakunnallistumista.

Valtion aluehallinnossa on nähtävissä useita kehityskulkuja, joissa pyritään sektorikohtaisen aluehallintoportaan poistamiseen ja valtakunnallisten virastojen perustamiseen. Tätä kehitystä on edistänyt väestön alueellinen keskittyminen ja mahdollistanut hallinnon tietojärjestelmien kehitys sekä asiakaspalvelujen siirtäminen verkkoon. Valtionhallinnon tuottavuusohjelmalla on myös ollut vaikutuksensa siihen, että henkilöstövähennykset ovat ohjautuneet heikomman tuottavuuden yksiköihin alueille ja saattaneet johtaa toimipisteiden lakkauttamiseen.

Esimerkkejä valtakunnallistamisesta

Hyvän esimerkin aluehallinnon valtakunnallistamisesta tarjoaa verohallinto. Ensin joulukuun alussa 1993 tuli voimaan verohallintolain muutos, joka vahvisti yksitasoisen alueverohallinnon. Varsinainen valtakunnallistaminen toteutui, kun 1.5.2008 perustettiin Verohallinto-niminen viranomainen. Siihen sulautui verovirastot ja Verohallitus.

Organisaation kehittämistä jatkettiin niin, että 1.5.2010 yhteisöverotus ja verotarkastus keskitettiin valtakunnallisiksi toiminoiksi.

Välillisen julkisen hallinnon osalta valtakunnallistaminen on jo aluehallintouudistuksen jälkeen ehditty toteuttaa myös metsäkeskuksissa. Suomen metsäkeskus aloitti toimintansa 1.1.2012, kun aiemmin itsenäiset 13 alueellista metsäkeskusta yhdistettiin yhdeksi valtakunnalliseksi organisaatioksi. Valtakunnallistamista perusteltiin muun muassa tarpeella selkiyttää metsäkeskusorganisaatiota sekä tehostaa toimintaprosesseja ja resurssien käyttöä. Metsäkeskus toimii edelleen 13 alueella, mutta alueelliset metsäkeskukset ovat tulosityksiköitä yhden johtajan alaisuudessa, kun ne aiemmin olivat itsenäisiä.

Myös riistahallinto on valtakunnallistettu, kun Suomen riistakeskus aloitti toimintansa 1.3.2011. Samalla Riistakeskukseen yhdistettiin Metsästäjäin keskusjärjestö ja 15 alueellista riistanhoitopiiriä.

Kansaneläkelaitos puolestaan on valtakunnallinen organisaatio, joka on purkanut toimistoverkostostaan paikallisen toimivallan aiheuttamat rajoitukset. Sen organisaatiossa kansalaisia koskevia päätöksiä siirretään tehtäväksi niissä toimistoissa, missä ruuhkia ei ole, jolloin organisaation voimavarat ovat tehokkaassa käytössä. Tämä myös mahdollistaa sen, että kaikkea asiantuntijatoimintaa ei tarvitse keskittää suurimpiin kaupunkeihin. Valtakunnallisella organisaatiolla voi siten olla merkittävää toimintaa syrjäisilläkin alueilla.

Samoin vuoden 2010 aluehallintouudistuksen voi nähdä murttavan perinteistä tiettyyn alueeseen sidottua aluehallinnon toimivalta-ajattelua ja hallinnon hierarkkisuutta. Uudistuksessahan useiden AVIen ja ELY-keskusten alueellinen toimivalta säädettiin joidenkin vastualueiden osalta ulottuvaksi toisen viranomaisen alueelle. Niin ikään siinä koottiin ja valtakunnallistettiin joitakin aluehallintoviranomaisten yhteisiä sisäisiä hallintotehtäviä, kuten ICT ja taloushallinto. Sisäisten tehtävien valtakunnallistaminen voidaan myös nähdä askeleena kohti yhtä valtakunnallista virastoa, vaikka sitä ei valmistelussa tietoisesti suunniteltu.

Paikallishallinnon alueellistuminen

Valtion paikallishallinnossa on muun muassa tuottavuusohjelman myötä kasvatettu johtamisalueita. Varsinainen valtion mo-

nialainen paikallishallintoverkko, kihlakunnat, on lakkautettu vuoden 2008 alusta lukien. Tilalle on muodostunut vaihteleva sektoroitunut paikallishallinto, jonka toimialueet alkavat jo olla nykyisten maakuntien suuruusluokkaa. Toimialueet eivät ole myöskään yhtenäisiä. Esimerkiksi poliisilaitoksia on nyt 24, ja laitosten vähentämiseen tähtäävät uudistuksen jatkuvat. Paikallisia syyttäjävirstoja on 13. Maistraattien lukumäärä puolestaan väheni vuoden 2012 alusta 24:stä 11:een. Hallinnollisten toimialueiden suurentuessa palvelupisteiden määrä usein ajan myötä vähenee.

Asiointipalvelut uutena lähipalvelutasona

Yhteispalvelua on jo usean hallituskauden ajan tarjottu kansalaisten palvelutarjonnan turvaavaksi ratkaisuksi siihen, että valtion paikallishallinnon toimipisteet ovat vähenemässä ja palvelut etääntymässä erityisesti haja-asutusalueilta. Sitkeästä kehittämisestä huolimatta osa kunnista ja valtion sektoriviranomaisista on vieroksunut mallia. Silti se on paikoitellen saanut myös varsin hyviä toteutuksia.

Nykyisissä yhteispalvelupisteissä tarjotaan kansalaisille valtion, Kelan ja kuntien asiointipalveluja siirtämättä kuitenkaan viranomaistoimivaltaa näihin pisteisiin. Sähköisesti videoneuvotteluilla toteutetut etäpalvelut ovat nyttemmin myös tulossa yhteispalvelun repertuaariin. Tämä mahdollistaa monipuoliset palvelut ja keskustelun myös tarvittavan toimivaltaisen viranomaisen kanssa.

Mikäli tässä asiassa pystyttäisiin toteuttamaan nykyisen hallituksen aika pitkälle menevä ohjelmakohta, käytännössä melkein mikä tahansa palvelu olisi tuotavissa melkein mihin tahansa kuntakeskukseen tai kylätaloon. Tämä entuudestaan lieventäisi paikallishallinnon, aluehallinnon ja keskushallinnon raja-aitoja. Ainakaan asiakkaan palvelukyvyn kannalta ei olisi merkitystä, mikä instanssi olisi palvelun järjestäjä ja millä hallinnon tasolla se toimisi.

Ministeriöistä yhtenäiseen valtioneuvostoon?

Myös ministeriöhallinto on tulossa murrokseen. OECD:n Suomen hallinnon maa-arvioinnissa kiinnitettiin huomiota strategisen ohjauksen ja talousohjauksen eriytyneisyyteen. OECD:n havaintojen pohjalta valtiovarainministeriön tulevaisuuskatsaukseen kirjattiin syksyllä 2010 radikaali ajatus hallinnon siiloutuneen rakenteen purkamisesta. Tuolloin lähdettiin siitä, että siiloutuminen alkaa valtioneuvostorakenteesta, joka nyt muodostuu toiminnallisesti varsin itsenäisistä ministeriövirastoista. Siksi ehdotettiin, että valtioneuvostosta muodostettaisiin aidosti yhtenäinen kokonaisuus tekemällä siitä rakenteellisesti, resursseiltaan ja prosesseiltaan yksi yhteinen organisaatio hallinnollisesti itsenäisten ministeriöiden sijaan. Ruotsissa tällainen malli on ollut käytössä vuodesta 1997.

Tämä ajatus on selvitystehtävän muodossa kirjattu nykyisen hallituksen ohjelmaan ja sitä tarkoittava keskushallinnon kehittämishanke (KEHU) on jo käynnistynyt. Jos asia etenee toteutukseen, voidaan ennakoida, että valtioneuvoston yhtenäisempi toiminta ja ohjaustapa tulisi heijastumaan myös aluehallintoon ja aina kuntiin saakka. Se toivottavasti edistäisi tehokkaiden ja ennakoluulottomien organisaatorajat sekä hallinnon tasot ylittävien toimintamallien kehittymistä.

Asian voi nähdä myös niin päin, että keskushallinnossa tehdään nyt sitä, mitä aluehallinnossa on tehty aikaisemmin eli kootaan tehtäviä ja organisaatioita laajasti yhteen. Ministeriörajoja on parin viime hallituskauden aikana yritetty ylittää muun muassa politiikkaohjelmien ja ohjelmajohtajien avulla, mutta laihoihin tuloksi. On radikaalimman askeleen aika.

4.2. Kehityspolku

Valtakunnallistamisen ja hallinnon eri tasojen kehittämislinjausten jatkaminen voisi merkitä valtion aluehallinnon häviämistä ja valtionhallinnon kaksipuolaisuutta tai jopa yksipuolaisuutta paikallis-, alue- ja keskushallinnon sijasta.

Tässä vaihtoehdossa perustettaisiin valtionhallinnossa valtakunnallisia virastoja, joilla olisi alueellisia toimipisteitä, mutta ne toimisivat osana yhteistä virastoa eikä niillä olisi alueellista vaan valtakunnallinen toimivalta. Vaikka valtakunnallistetulla aluehallinnolla ei olisikaan alueellista toimivaltaa tai kehittämisvastuuta, voitaisiin toimipaikkojen sijoittelulla kuitenkin pyrkiä turvaamaan alueellinen asiantuntemus ja läsnäolo.

Aluehallinnon tehtäviä hoitavat uudet virastot voisivat olla ensi sijassa nykyisen aluehallinnon kaltaisia monialaisia ja monen ministeriön ohjaamia valtakunnallisia virastoja. Tässä mallissa aluehallintovirastoista muodostettaisiin yksi valtakunnallinen virasto ja elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista vastaavasti omansa.

Uudeksi palvelujen tarjoamisen tasoksi asiakasrajapintaan muodostuisi kuntien järjestämisvastuulle perustettavat yhteispalvelupisteet, jotka muodostaisivat kansalaisille fyysisesti saatavuttavissa olevan kanavan sekä valtion että kuntien asiointipalveluihin ja siten myös nykyisten aluehallintoviranomaisten palveluihin.

Palvelujen järjestämisen kasvava paikkariippumattomuus mahdollistaisi edelleen uusien verkostomaisten valtakunnallisesti johdettujen, mutta alueilla toimivien organisointimallien kehittämisen.

4.3. Arviointia

Aluehallinnon ja alueellisten palvelujen valtakunnallistaminen sopii varmasti hyvin joihinkin tehtäviin. Esimerkiksi verotuksessa on vaikea nähdä suurta lisäarvoa alueellisesti itsenäisestä toimivallasta ja päätöksenteosta. Myös Kelan alueesta riippumaton päätöksentekosysteemi on osoittautunut ilmeisen toimivaksi. Metsäasioiden ja riistanhoidon kohdalla kysymys on mutkikkaampi. Toteutetuissa uudistuksissa on joka tapauksessa pyritty turvaamaan toiminnan alueellinen luonne ja asiantuntemus valtakunnallisesta organisoitumisesta huolimatta ja toisaalta sen etuja hakien.

Valtionhallinnon osalta tämäntyyppinen malli vaikuttaisi monissa tehtävissä toimivalta. Se hyödyntäisi täysimääräisesti ICT:n

antamia mahdollisuuksia ja yhteispalvelun kautta turvaisi palvelujen saatavuuden myös lähelle kansalaisia.

Monet aluehallintovirastojen kansalaisten yhdenvertaisuuden valvontaan liittyvät tehtävät vaikuttavat siltä, että ne voitaisiin hoitaa valtakunnallisestikin. Tosin niissäkin on huomioitava alueiden erityispiirteet. Varsinkin valtion aluehallinnon kehittämisluonteisissa tehtävissä on kuitenkin melko vaikeaa nähdä, että valtakunnallistamisella saataisiin sellaista lisäarvoa, joka korvaisi alueyhteyden heikkenemisen. Erityisesti näin on ELY-keskuksissa, jotka aluekehittämisessä ovat alueiden tahtoon nojautuvien maakunnan liittojen tärkein kumppani.

Mikäli tämän mallin toteuttamista suunniteltaisiin, näiden asioiden selvittämiseksi tarvittaisiin uusi analyysi aluehallinnon tehtävistä. Tällä kertaa näkökulmana olisi se, mitkä tehtävistä ovat siten sitoutuneita alueisiin, että myös päätöstoimivallan ja sen myötä virastorakenteen on oltava aluekohtainen.

Kuntaperusteiseen aluehallintoon ja alueellisiin palveluihin tällaisen kehityspolun soveltaminen ei tunnu istuvan. Niin kauan kun esimerkiksi kaavoitus, erikoissairaanhoido tai ammatillinen koulutus on kuntien järjestämää ja rahoittamaa toimintaa, niitä tuskin voi mieltää valtakunnallisesti järjestetyiksi. Eräitä osatehtäviä, kuten koulutukseen hakeutuminen, sen sijaan voidaan hyvin toteuttaa valtakunnallisilla sähköisillä palveluilla, kuten on jo suureksi osaksi tehtykin. Samoin ehkä voitaisiin toimia nykyistä laajemmin myös terveydenhuollon palveluissa. Uusi terveydenhuoltolaki mahdollistaa vuodesta 2014 alkaen terveysaseman tai erikoissairaanhoidon yksikön valitsemisen valtakunnallisesti mistä vain.

Valtakunnallistaminen ratkaisisi aluejakojen yhteensovittamiseen liittyvät ongelmat.

5. Yhteenvedoa – synteesi ja visio 2020-luvulle

Toimintaympäristön muutokset, voimavarojen niukkuus ja alueiden sekä asiakkaiden tarpeiden muutokset edellyttävät aluehallinnon uudistamisen jatkamista. Se voi tapahtua jotakin edellä tunnistettua kehityspolkua seuraten. Kolmesta erilaisista kehityskulkuja hyödyntäneistä malleista voidaan muodostaa myös synteesi, jossa pyritään yhdistämään niiden parhaita puolia.

Visio tällaisesta hallinto- ja palvelujärjestelmästä on kiteytetysti seuraava:

- *Lähinnä kansalaista olisi kuntien järjestämisvastuulla toimiva yhteispalvelu, johon kaikki kansalaispalvelua antavat valtion viranomaiset olisivat velvollisia osallistumaan. Myös kuntien asiointipalvelut kannattaisi yhdistää yhteispalveluun.*
- *Lähipalvelujen järjestämisestä vastaisivat nykyisiltä osin vahvemmat kunnat.*
- *Laajaa väestöpohjaa edellyttävät kunnalliset palvelut, ylikunnalliset suunnittelu- ja kehittämistehtävät sekä valtion nykyisin hoitamat alueelliset kehittämistehtävät koottaisiin aluetasolle uusien maakunnallisten toimijoiden vastuulle.*
- *Valtion muu nykymuotoinen aluehallinto korvattaisiin valtakunnallisella toimeenpanovirastolla, jolla olisi alueellisia toimipaikkoja.*
- *Valtioneuvosto olisi yksi virasto, jonka sisäinen toiminta ja ohjaus muuhun hallintoon olisi entistä yhtenäisempää.*

Monitasoiset ja -tahoiset muutossignaalit vievät ajatuksen uudelleen aluehallinnon määrittelyyn. Mitä aluehallinto on? Määritelläänkö se organisatorisen tason vai tehtävän tai palvelun sisälön kautta? Tai määritelläänkö se asiakaspalvelun tietynasteisen alueellisen läheisyyden pohjalta? Jos se määritellään organisatorisesti väliportaan hallinnoksi, sen voi näillä uusilla järjestelyillä valtion osalta nähdä jopa kokonaan häviävän. Jos se taas määritellään asiakaspalvelujen läheisyyden kautta, jako menettää merkityksensä, koska palvelujen etulinjaan saadaan videoneuvotteluyhteyksin ja sähköisin palveluin mikä tahansa palvelu miltei tahansa hallinnon tasolta. Jos aluehallinto määritellään tehtävien luonteen kautta, jokin osa hallintoa jää aina aluehallinnoksi.

Jotta uutta mallia voitaisiin tarkemmin hahmottaa, on hyväksyttävä kaksi lähtökohtaa:

1. Julkinen hallinto on nähtävä kokonaisuutena, joka muodostuu valtiosta ja kuntasektorista. Molemmat ovat yhdenvertaisia palvelujen järjestämisessä ja viranomaistehtävien hoitamisessa. Tehtävien, voimavarojen ja toimivaltuuksien jakaminen näiden kesken on lähinnä tarkoituksenmukaisuuskysymys.

2. Hallinnon tasoja ja niiden tehtäviä on tarkasteltava ensisijaisesti tehtävien luonteesta käsin. Aluehallinnon kohdalla tämä merkitsee sitä, että varsinaisessa aluehallinnossa hoidetaan vain sellaisia tehtäviä, joissa tarvitaan aidosti alueellista asiantuntemusta, tahdonmuodostusta ja toimivaltaa.

Synteesissä Suomen julkinen hallinto muodostuisi kolmitasoiseksi. Tasojen määrä ei siis kasvaisi, mutta niiden tehtävät ja roolit uudistuisivat merkittävästi. Samalla liikkuvuus tasojen välillä lisääntyisi.

Lähipalvelujen tasosta vastaisivat kunnat, jotka olisivat monin paikoin nykyistä vahvempia. Kunnat järjestäisivät paitsi kunnalliset lähipalvelut, kuten vanhusten hoivapalvelut, perusopetuksen ja lasten päivähoidon, myös valtion paikallista asiantuntemusta ja asiointia edellyttävät lähipalvelut. Näin syntyisi asiakkaiden näkökulmasta selvä palveluista vastaava taho ja palvelut löytyisivät samasta organisaatiosta. Kysymys olisi nykyistä pidemmälle viedystä yhteispalvelumallista. Kunnat olisivat julkisten palvelujen yhteinen alusta. Valtion palvelujen toteuttamiseen tätä kautta veloitettaisiin lainsäädännössä, eikä asia olisi sektorikohtaisten kiistelyjen kohde. Myös Kansaneläkelaitoksen palvelut pitäisi liittää samaan kokonaisuuteen. Asioinnissa tulisi hyödyntää erityisesti sähköisen asioinnin kanavia ja muun muassa etäyhteysteknologiaa ja niitä täydentäen tukeutua henkilökohtaiseen palveluun yhteispalvelupisteissä.

Aluehallinnon tasolle koottaisiin alueellista päätös- ja toimivaltaa edellyttävät tehtävät. Alueetasolla yhdistettäisiin siten nykyiset pääosin maakunnalliset kuntayhtymien palvelutehtävät ja useimmat muutkin ylikunnallisesti hoidettavat tehtävät. Erityisesti ammatilliseen koulutukseen liittyvillä tehtävillä on vahva kytkentä alueiden kehittämiseen, mikä puoltaa niiden alueellista järjestämistä. Myös terveydenhuollossa muun kuin vaativimman erikoissairaanhoidon järjestämiseen yhdenvertaisesti ja kustannustehokkaasti tämä taso voisi olla meilläkin luontevin. Samoin näiden uusien maakunnallisten toimijoiden vastuulle siirrettäisiin nyt valtion aluehallinnossa – lähinnä nykyisissä ELY-keskuksissa – hoidettavat kehittämisluonteiset tehtävät. Samalla alueatasolle turvattaisiin riittävä rahoitus sekä suora kansanvaltainen ohjaus. Aluejako olisi jonkin verran harvempi kuin nykyisten

maakunnan liittojen. Metropolialueella ja mahdollisesti muutamilla muilla alueilla voisi olla tarvittavia erityisjärjestelyjä.

Kolmas taso muodostuisi valtakunnallisesti hoidettavista, rahoitettavista ja ohjattavista asioista. Siihen kuuluisi myös valtion nykyisen aluehallinnon sellaiset tehtävät, joissa alueellinen toimivalta ei ole tarpeen.

Näin valtion nykymuotoisesta aluehallinnosta voitaisiin käytännössä luopua: sen paikan ottaisi alueellisissa asioissa nykyistä selvästi itsenäisempi ja vahvempi kuntaperusteinen aluehallinto ja toisaalta joissakin tehtävissä valtakunnallinen hallinto, jossa olisi alueellisia toimipisteitä muun muassa asiointia ja yhteistoimintaa varten. Lopulta aluehallinto ei siis lakkaisi, vaan vahvistuisi asioissa, joissa sitä aidosti tarvitaan.

Synteesin arviointia

Tällainen synteisiin perustuva tulevaisuuden kuva ratkaisisi monta ongelmaa ja yhdistäisi eri tavoitteita.

Se turvaisi julkisen hallinnon vastuulla olevat lähipalvelut nykyistä vahvempiin kuntiin tukeutuen.

Se synnyttäisi aidon eurooppalaisen aluehallinnon mitat täyttävän alue- ja maakuntahallinnon, jolla olisi nykyistä enemmän tehtäviä, toimivaltaa ja rahoitusta ja joka ohjautuisi demokraattisesti alueen oman tahdon mukaisesti.

Valtakunnallistetussa valtion hallinnossa tehtävät voitaisiin suunnitella ja toteuttaa samanaikaisesti koko maata ajatellen, mikä edistäisi yhdenvertaisuutta ja tehokkuutta. Voimavarojen kohdentaminen sinne, missä tarvetta kulloinkin on, ja työmäärien tasaaminen olisivat helpommin tehtävissä valtakunnallisesti. Samalla kissanhännänveto kootun ja sektorikohtaisesti järjestetyn aluehallinnon välillä siirtyisi historiaan. Myöskään aluejakojen epäyhtenäisyys ei olisi enää ongelma.

OECD korosti keväällä 2010 valmistuneessa Suomen hallinnon maa-arvioinnissa strategisen ketteryyden merkitystä. Sen osatekijöitä ovat 1) strateginen näkemys, 2) yhteinen tahtotila ja 3) resurssien joustavuus.

Edellä kuvattu kehityspolkujen synteisiin perustuva hallintojärjestelmä vastaisi hyvin OECD:n strategisen ketteryyden osa-

tekijöiden vaatimuksiin sekä koko julkisen hallinnon tasolla että kunkin kolmen hallintotason ”sisällä”.

Strateginen näkemys vahvistuisi, ja sitä myös aidosti tarvittaisiin, koska kaikkien tasojen rooli olisi laaja-alaisempi ja osin nykyistä itsenäisempi. Tätä edistäisi merkittävästi vielä se, että ministeriötason tehtävät organisoitaisiin yhtenäiseksi valtioneuvostoksi.

Yhteinen tahtotila ankkuroituisi kullakin hallinnon tasolla suoraan kansanvaltaan. Erityisesti aluetasolla kaikenlaisen koordinoinnin tarve vähenisi, koska sama organisaatio vastaisi asioista, jotka nyt ovat hajautuneet paitsi kuntien yhteistyörakenteisiin myös kunta–valtio-ajan ylittään.

Resurssien joustava käyttö olisi pitkälti seurausta edellisistä. Kun kunkin tason organisaatiot olisivat tehtäviltään laaja-alaisia, voimavaroja voitaisiin joustavasti käyttää strategisten päämäärien toteuttamiseen. Palvelut olisivat myös joustavasti läsnä siellä missä tarvitaan, organisaatiotasosta riippumatta. Vastaavasti suoriakin kustannussäästöjä saataisiin aikaan muun muassa tietohallintoa yhtenäistämällä sekä tehostamalla hallinto- ja tukipalveluita.

Tällaisen julkisen hallinnon rakenteen luominen ei tapahdu hetkessä. Tärkeää olisikin muodostaa yhteinen kansallinen tahtotila uudistusten suunnasta kokonaisvaltaisesti ja kaikkia tasoja samanaikaisesti mukana kuljettaen. Mielessä kannattaa pitää myös Erkki Mennolan hiljattain (Kunnallistieteellinen aikakauskirja 1/2012) esittämä muistutus siitä, että subsidiariteettiperiaatteen päätarkoitus on ”yhteiskunnan instituutioiden rakentamisen suunta alhaalta ylöspäin”. Edellä hahmotetut uudistukset voisivat olla toteutettavissa 2–3 vaalikauden kuluessa eli jo seuraavalla vuosikymmenellä.

Mutta silti: ”Ei ole olemassa vaikeampaa ja vaarallisempaa tehtävää kuin laatia asioille uusi järjestys. Kaikki ne vastustavat uudistusta, joille vanhasta järjestyksestä on ollut etua, ja sitä laimeasti puolustavat ne, jotka siitä ehkä hyötyisivät.”

Tämä Macchiavellin ajaton oppi ei jätä rauhaan tuleviakaan hallinnon uudistajia.

ALUEHALLINTOUUDISTUKSESSA TARKASTELTAVAT TOIMIJAT

HANKEPÄÄTÖKSESSÄ MAINITUT

1. maakunnan liitot (19)
2. TE-keskukset (15)
3. ympäristökeskukset (13)
4. lääninhallitukset (5)
 5. tiepiirit (9)
6. metsäkeskukset (15)
7. työsuojelupiirit (8)

MUUT MAHDOLLISET

8. maanmittaustoimistot (15)
 9. riistanhoitopiirit (15)
10. liikenneturvan aluetoimistot (11)
11. alueelliset taidetoimikunnat (13)
 12. tullipiirit (5)
13. alueelliset verovirastot (8)
14. kriminaalihuoltolaitokset (15)

MUITA HARKITTAVIA

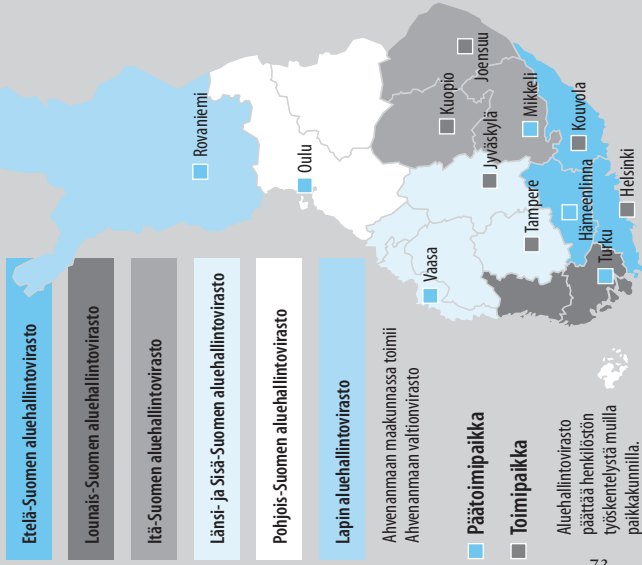
15. maaseutukeskukset (24)
16. rajavartiolaiton osastot (4)
17. maakunta-arkistot (7)
 18. museoviraston alueyksiköt (?)
19. metsähallituksen luonnonvarayksiköt (?)
20. sosiaalialan osaamiskeskukset (?)

Hankkeen alkuvaiheessa kartoitetut ja epävirallisesti listatut mahdolliset uudistukseen liittyvät toimijat.

VIRANOMAISTEN ALUEJAOT JA TOIMIPAIKAT

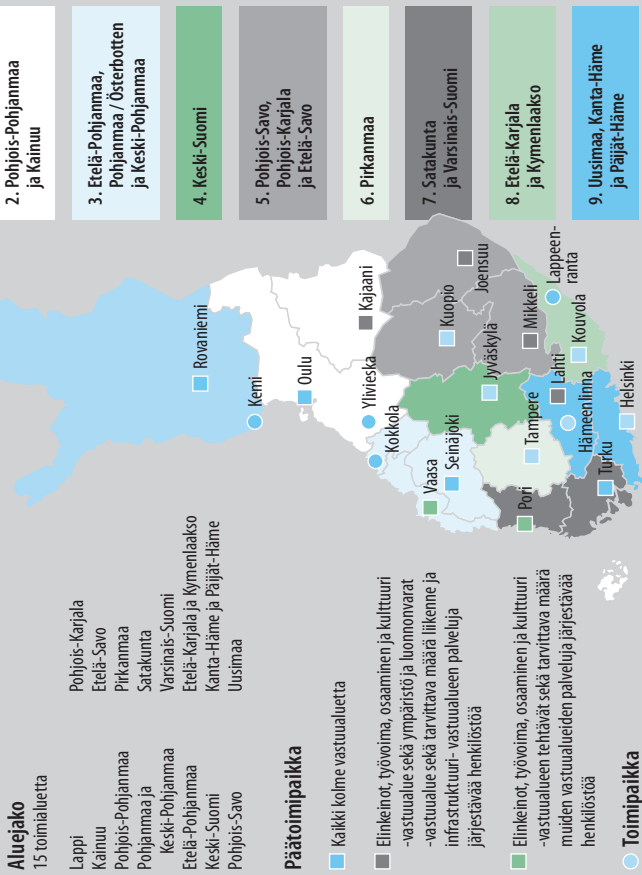
ALUEHALLINTOVIIRASTOT

Päätoimipaikat ja toimipaikat



ELINKEINO-, LIIKENNE- JA YMPÄRISTÖKESKUKSET

Päätoimipaikat ja toimipaikat



ALUEHALLINTOVIRASTOT

Strateginen ohjaus
Toiminnallinen ohjaus
Strategien ohjauksen yhteistyö

STM — OKM — OM — TEM — VM — MMM — SM — YM

YLIJOHTAJA

Työsuojelu (5)

- Vakavien työtapaturmien sekä ilmoitettujen ammatittaitien ja työperäisten sairauksien syiden selvittäminen ja niiden ehkäisy
- Muu asiakasaloitteinen valvonta
- Viranomaisaloitteinen valvonta
- Tuotevalvonta
- Osallistuminen työrikosten käsittelyyn

Peruspalvelut, oikeusturva ja luvat (6)

- Sosiaali- ja terveydenhuolto
- Ympäristöterveyden huolto
- Alkoholihallinto
- Opetustoimen palvelut
- Kuluttaja- ja kilpailuasiat
- Peruspalvelujen arviointi
- Muut tehtävät

Pelastustoimi ja varautuminen (6)

- Pelastustoimi
- Varautumisen yhteensovittaminen

Poliisi (3)

- Vastuualueelle kuuluva alueellinen viranomaisyhteistyö
- Peruspalvelujen arviointi poliisitoimen osalta
- Varautumisen ja valmiussuunnittelun yhteensovittaminen poliisitoimen osalta
- Muut poliisin hallinnosta annetussa laissa ja asetuksessa säädettyvät poliisin tehtävät

Ympäristöluvut (4)

- Vesilain mukaiset asiat
- Ympäristönsuojelulain mukaiset asiat

Kootut tukitehtävät

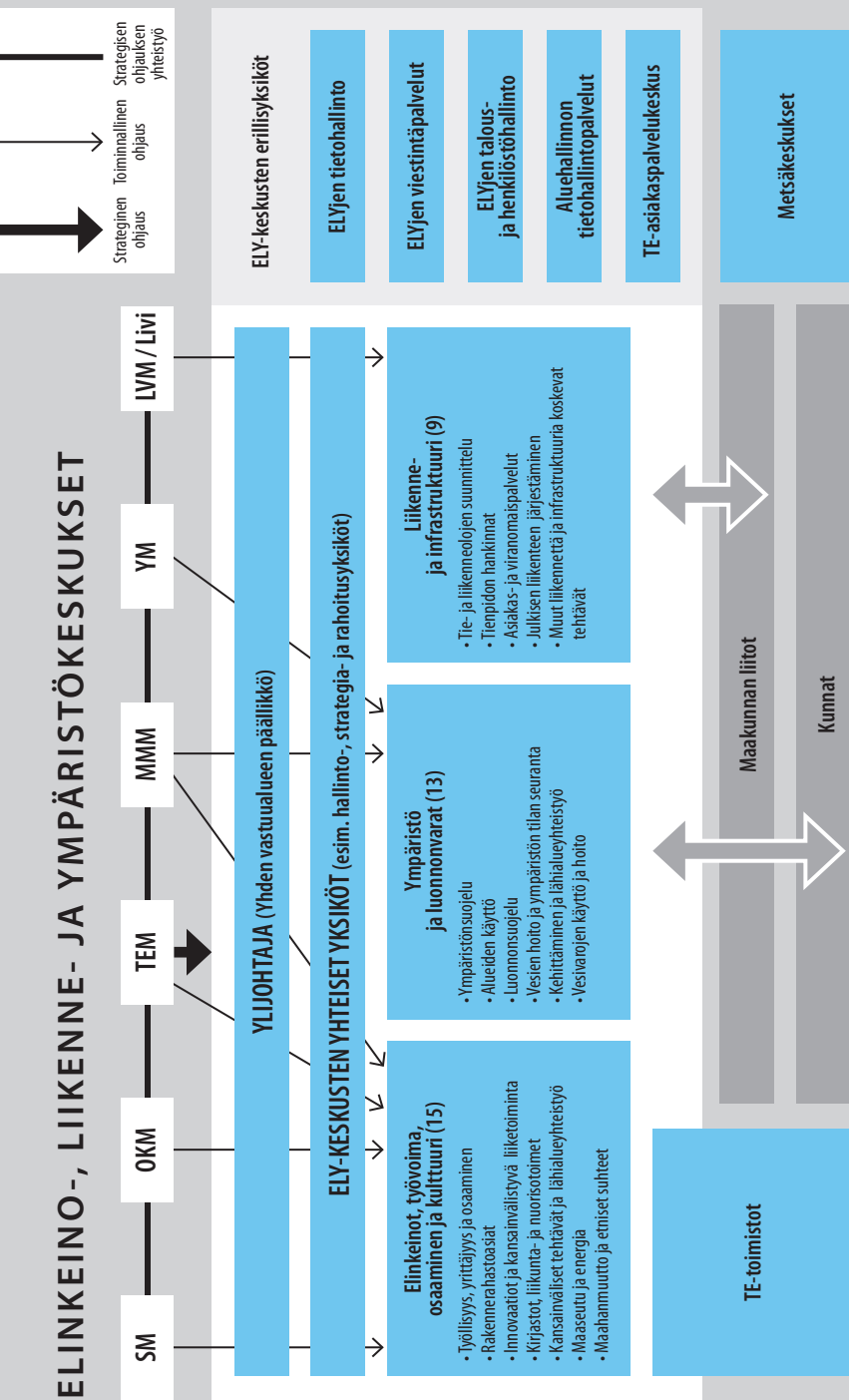
Hallintopalvelut-vastuuyksikkö (6)

Maistraatit

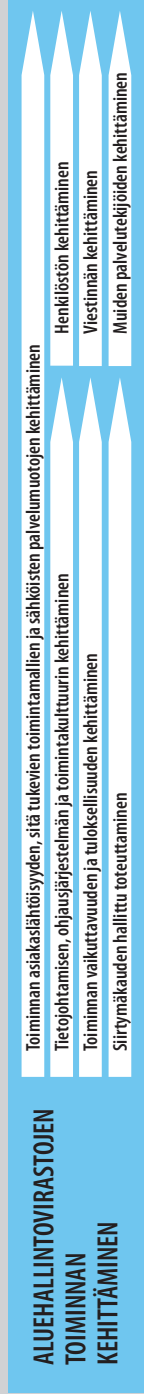
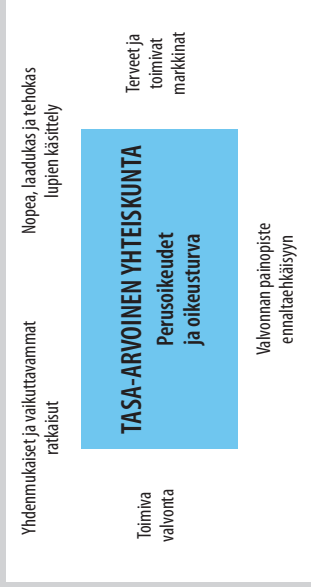
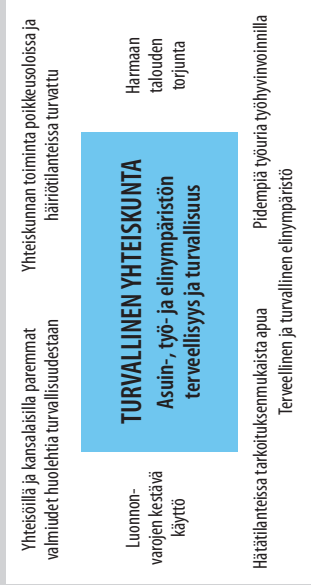
Aluehallinnon tietohallintopalvelut-yksikkö

Kunnat

ELINKEINO-, LIIKENNE- JA YMPÄRISTÖKESKUKSET



ALUEHALLINTO- VIRASTOJEN STRATEGISET TAVOITTEET

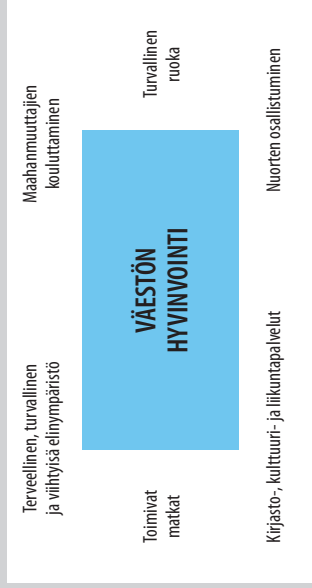
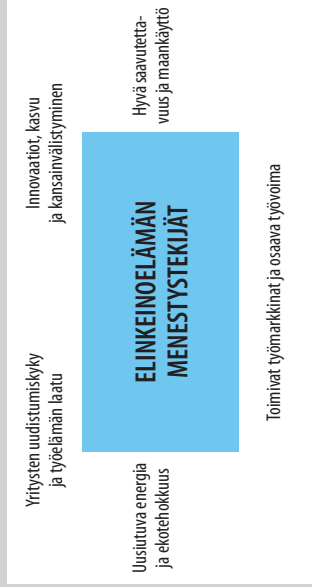


ELINKENO-, LIIKENNE-, JA YMPÄRISTÖ- KESKUSTEN STRATEGISET TAVOITTEET



KESTÄVÄ HYVINVOINTI

Taloudellinen
Sosiaalinen
Ekologinen



Lähteitä

- Aluehallinnon uudistamishanke. Väli­raportti. Valtiovarainministeriö. Hallinnon kehittäminen 19a/2008.
- Elinvoimainen kunta- ja palvelurakenne. Kunnallishallinnon rakennetyöryhmän selvitys. Valtiovarainministeriö. Kunnat 5a/2012.
- Euroopan neuvoston kunta- ja aluehallintokongressin raportti: Local and regional democracy in Finland. Hyväksytty kongressin täysistunnossa 18.10.2011.
- <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CG%2821%2913&Language=la nEnglish&Ver=original&Site=Congress&BackColorInternet=e0cee1&BackColorIntranet=e0cee1&BackColorLogged=FFC679>
- Hallinto hyvinvoinnin ja talouden tasapainottajana – Hallintopolitiikan suuntaviivat vuoteen 2020. Valtiovarainministeriö. Hallinnon kehittäminen 40/2010.
- Hallituksen esitys eduskunnalle aluehallinnon uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi (HE 59/2009 vp) ja hallintovaliokunnan mietintö (HaVM 13/2009 vp).
- Hallituksen esitys eduskunnalle aluehallinnon viranomaisten tehtäviä koskevan lainsäädännön muuttamiseksi (HE 161/2009 vp).
- Hannus, A.: Maakuntaitsehallintoonko? Artikkel i Suomen Kunnat -lehdessä 6/1984.
- Haveri, A.: Aluehallinto muutoksessa. Tampereen yliopisto 1997.
- Hiironniemi, S.: Suomen hallinto verkostona – 2000-luvun haasteiden hallintaa. Sisäasiainministeriö. Keskustelualoitteet 14/2005.

- Hiljainen radikaali uudistus. Aluehallinnon uudistamishankkeen (ALKU) arviointi 2009–2010. Valtiovarainministeriö. Hallinnon kehittäminen 11/2011.
- Juntunen, P.: Politikointia ja reviiri-intressejä – puolueiden hallintoideologiat ja virkamiesten hallintoajattelu aluehallintouudistuksissa. Lapin yliopisto 2010.
- Jäntti, A., Airaksinen, J. & Haveri, A.: Siniset ajatukset – vapaasta pudotuksesta hallittuun sopeuttamiseen. Kainuun hallintokokeilun vaikutukset. Valtiovarainministeriö. Hallinnon kehittäminen 20/2010.
- Mennola, E.: Subsidiariteettiperiaate ja kuntauudistus. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 1/2012, s. 24–30.
- Niemi-Ilahti, A., Stenvall, J. ja Ståhlberg, K.: Iskukykyisempi Suomi: suomalaisen aluehallinnon kokonaisarviointi ja kehittämislinjauksia. Sisäasiainministeriö 12/2002.
- OECD Public Governance Reviews Finland – working together to sustain success. 31.5.2010.
http://www.oecd.org/document/30/0,3746,en_2649_33735_46682526_1_1_1_1,00.html
- Riepula, E.: Kootuin voimin vaikuttavampaan aluehallintoon. Sisäasiainministeriön julkaisut 12/2004.
- Viinämäki, O.-P. ja Salminen, A.: Aluehallintojen mosaiikki. Kansainvälisiä vertailevia huomioita aluehallintojen nykytilasta ja uudistuksista. Valtiovarainministeriö. Hallinnon kehittäminen 8/2008.

Polemia-sarjassa ovat ilmestyneet

- 1 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 1992
- 2 Erkki Mennola
IDEA KUNNASTA (1992)
- 3 Terho Pursiainen
KRIISIAJAN ETIIKKA (1993)
- 4 Työryhmä Kyösti Urponen (pj.), Raija Julkunen, Olli Kangas,
Jorma Sipilä, Asko Suikkanen ja Petri Kinnunen (siht.)
KASVUSTA VASTUUSEEN – sosiaalipolitiikan tulevaisuus
(1993)
- 5 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 1993
- 6 Pekka Ojala–Aulis Pöyhönen
LÄHEISYYSPERIAATE – hallinnon uusjako (1994)
- 7 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 1994
- 8 Jorma Hämäläinen–Veikko Teikari
HENKILÖSTÖPOLITIIKKA PAKKORATKAISUJEN EDESSÄ
(1995)
- 9 Terho Pursiainen
NOUSUKAUDEN ETIIKKA (1995)
- 10 Eero Ojanen
EIPÄJOKI
Fiktiivinen reportaasimatka mihin tahansa suomalaiseen kun-
taan (1995)
- 11 Heikki Koski
KANSALAINEN, KUNTA JA KANSALAISYHTEISKUNTA
(1995)
- 12 Seppo Niemelä
MUUTOSKIRJA
Rohkaisuksi murroksen maailmaan (1995)
- 13 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 1995
- 14 Lauri Hautamäki
MAASEUTU ELÄÄ (1995)

- 15 Juha Kuisma–Heikki Haavisto
KAUPUNKI JA MAASEUTU
– avoliitto vai susipari (1995)
- 16 Olli Pusa
ELÄKEPOMMIN VARJOSSA (1996)
- 17 Satu Apo–Jari Ehrnrooth
MILLAISIA OLEMME?
Puheenvuoroja suomalaisista mentaliteeteista (1996)
- 18 Eira Korpinen
OPETTAJUUTTA ETSIMÄSSÄ (1996)
- 19 Erkki Pystynen
LIITTOKUNTA (1996)
- 20 Martti Sinisalmi
TYÖLLISTÄMISTÄ VAI PALVELUA? (1996)
- 21 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 1996
- 22 Olli Mäenpää
KUNTIEN ITSEHALLINTO EU-SUOMESSA (1997)
- 23 Tuula-Liina Varis
KRISTALLIYÖ JOENSUUN KAUPUNGINTALON TORNISSA
(1997)
- 24 Terho Pursiainen
KUNNALLISTEN KÄYTÄNTÖJEN ETIIKKA
Yhteisöopin alkeet (1997)
- 25 Siv Sandberg–Krister Ståhlberg
KUNTALAISTEN KUNTA JA VALTIO (1997)
- 26 Pertti Hemánus
KUNNALLINEN TIEDOTTAMINEN JA JASKA JOKUNEN
Tutkittua tietoa ja tutkimattomia tulkintoja (1997)
- 27 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 1997
- 28 Esko Antola
UUSI EU? (1998)
- 29 Eero Ojanen
YHTEISKUNNAN ITSEPUOLUSTUS (1998)
- 30 Pertti Kettunen
ELINKEINOPOLITIIKAN TAITO (1998)

- 31 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 1998
- 32 Torsti Kivistö
JOUTILAISUUSYHTEISKUNTA (1998)
- 33 Erkki Mennola
IDEA MAAKUNNASTA (1999)
- 34 Jorma Hämäläinen
MINÄ KUNNANJOHTAJA (1999)
- 35 SINÄ KUNNANJOHTAJA (1999)
- 36 Juha Talvitie
KUNTA VAI MAAKUNTA?
Globalisaatio ja regionalismi (2000)
- 37 Juha Sihvola
YKSILÖNÄ YHTEISÖSSÄ
Näkökulmia paikallisuuteen, globalisaatioon ja hyvään elämään
(2000)
- 38 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 2000
- 39 Seppo Niemelä
TULISIELU
Verkostoajan aluekehittäjä (2000)
- 40 Kauko Heuru
ITSEHALLINNON AIKA (2001)
- 41 Heikki Eskelinen
ALUEPOLITIIKKA RAUTAHÄKISSÄ (2001)
- 42 Matti Wiberg
PALUU POLITIIKKAAN (2001)
- 43 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 2001
- 44 Ilkka Virtanen
YLIOPISTOJEN KOLMAS TEHTÄVÄ (2002)
- 45 Arvo Myllymäki
KUNTIEN KUJANJUOKSU (2002)
- 46 Risto Eräsaari
KUINKA TURVATON ON RIITTÄVÄN TURVALLINEN?
(2002)

- 47 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 2002
- 48 Pentti Arajärvi
PAREMMINVOINTIYHTEISKUNTA (2003)
- 49 Eero Uusitalo
MAASEUTU KANSAN VAI HALLINNON KÄSISSÄ? (2003)
- 50 Esko Juntunen
KUNNAN ELINKAARIHYPPY
– strateginen kehittäminen ja yhteistyö (2003)
- 51 Pekka Sauri
SUOMEN DEMOKRATISOIMINEN (2003)
- 52 Esko Aho
SATTUMA SUOSII VALMISTAUTUNUTTA (2003)
- 53 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 2003
- 54 Seppo Rainisto
KUNNASTA BRÄNDI? (2004)
- 55 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 2004
- 56 Markku Lehto
TAKAISIN TULEVAISUUTEEN
– valtion ja kuntien yhteinen taival (2005)
- 57 Tarmo Pukkila
IKÄVALLANKUMOUS (2005)
- 58 Matti Wiberg
VALTA KUNNASSA (2005)
- 59 Soili Keskinen
ALAISTAITO Luottamus, sitoutuminen ja sopimus (2005)
- 60 KANSALAISMIELIPIIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 2005
- 61 Samuli Skurnik
OSUUSTOIMINNASTA OPPIA?
Kuntapalvelut uudessa talousmallissa (2006)
- 62 Markku Lehto
PELASTUSRENKAAN PAIKKAUS (2006)

- 63 Pasi Holm
VEROKIRJA (2006)
- 64 Matti Virén
KANSALAISEN KUNTAUUDISTUS (2006)
- 65 Markku Lehto
OI OMA KUNTANI (2006)
- 66 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 2006
- 67 Peter Ekholm
POLEMIA – AJATUSPAJAKO? (2007)
- 68 Aatos Hallipelto
PARAS TUOTTAKOON!
Hyvinvointipalvelujen tulevat markkinat (2008)
- 69 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 2008
- 70 KUNNON VALTUUTETUT?
Ilmapuntari 2008, osa 2
- 71 Sami Borg
HILJAA HYVÄ TULEE
Puheenvuoro äänestysprosentista ja vaaliaktiivisuudesta (2008)
- 72 Matti Wiberg
HALLITSEKO HALLITUS? (2009)
- 73 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 2009
- 74 Jussi-Pekka Alanen
HELSINKI
Kansakunnan pääkaupunki – ihmisten metropoli (2009)
- 75 Laura Berg–Mari K. Niemi
KENEN KUNTAVAALIT? (2009)
- 76 Esa Halme–Lauri Kuukasjärvi
UUSI KUNTA VAI KUNTALIITOS – KUNTALAISEN ITSE-
HALLINTO (2010)
- 77 Esko Kalevi Juntunen
SULJETUSTA AVOIMEEN – TALOUDEN GLOBAALIMYRS-
KY (2010)

- 78 Anne Luomala – Tuomo Puumala
BUDJETTI – JULKINEN SALAISUUS VAI SALAINEN JULKISUUS? (2010)
- 79 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 2010–2011 (2011)
- 80 Terho Pursiainen
MIELEKÄS ELÄMÄ, MIELEKÄS YHTEISKUNTA (2011)
- 81 Antti Mykkänen (toim.)
KUNTAKIRJA – UUDISTUSAJATUKSIA (2011)
- 82 KANSALAISMIELIPIDE JA KUNNAT
Ilmapuntari 2011–2012 (2012)
- 83 Antti Mykkänen (toim.)
KUNTAYHTYMÄ PELASTAA? (2012)
- 84 Ari Mölsä (toim.)
KUNTARAKENNEKIRJA (2012)
- 85 Timo Reina
KAHDEN TULEN VÄLISSÄ – ALUEHALLINNON TILA JA TULEVAISUUS? (2012)



KAKS – Kunnallisan kehittämissäätiö rahoittaa kuntia palvelevaa tutkimus- ja kehittämistoimintaa. Tavoitteena on tukea ja parantaa kuntien ja niiden organisaatioiden toimintamahdollisuuksia.

Rahoitamme hankkeita ja tutkimuksia, joiden arvioimme olevan kuntien tulevaisuuden kannalta keskeisimpiä. Tuloksien tulee olla sovellettavissa käytäntöön. Rahoitettavilta hankkeilta edellytetään ennakkoluulotonta ja uutta uraa luovaa otetta.

Säätiöllä on *Polemiikki*-niminen asiakaslehti ja kaksi julkaisusarjaa:

Polemia-sarja, jossa käsitellään kunnille tärkeitä strategisia kysymyksiä ajattelua herättävällä tavalla.

Tutkimusjulkaisut-sarja, jossa julkaistaan osa säätiön rahoittamista tutkimuksista. Pääosa säätiön rahoittamista tutkimuksista julkaistaan tekijätahon omissa julkaisusarjoissa.

Toimintamme ja julkaisumme esitellään tarkasti kotisivuillamme www.kaks.fi.

Vuonna 1990 perustettu itsenäinen säätiö rahoittaa toimintansa sijoitustuotoilla.

Osoite Fredrikinkatu 61 A
00100 Helsinki

Asiamies Antti Mykkänen, antti.mykkanen@kaks.fi,
p. 0400 570 087

Tutkimusasiamies Veli Pelkonen, veli.pelkonen@kaks.fi,
p. 0400 815 527

Taloudenhoitaja Anja Kirves, anja.kirves@kaks.fi,
p. 0400 722 682

Tutustu kotisivuihimme (www.kaks.fi)!

Timo Reina

Kahden tulen välissä

– aluehallinnon tila ja tulevaisuus?

Suomen itsenäisyyden ajan merkittävin aluehallinnon uudistus valmisteltiin viime vuosikymmenen loppupuolella.

Kuinka tämä hiljainen vallankumous tehtiin?
Millainen on aluehallinnon tulevaisuus?
Häviääkö vai vahvistuuko se?

Timo Reinan kirja valaisee oivallisesti reitit nykyiseen aluehallintoomme ja luotaa sen tulevaisuutta.



kaks.fi
KUNNALLISALAN
KEHITTÄMISSÄÄTIÖ



9 789525 801545

Julkaisutiedot
ISBN 978-952-5801-54-5
ISSN 1235-6964