

### **Rakenteellisia kysymyksiä ja selvitysmiehen lähtökohdat itsehallintouudistuksessa**

Selvitystehtävä keskittyy työnjakoon itsehallintoalueiden ja valtion kesken sekä erillistehtävinä pelastustoiminnan ja ympäristöterveydenhuollon kokonaisjärjestelyyn. Tehtäväni ei koske SOTE:a eikä rahoitusjärjestelyjä. Esillä on myös tehtävien siirtoja kuntiin, mutta olen pääosin pidättäytynyt ehdottamasta siirtoja kunnista maakuntiin, koska tätä pohditaan erikseen Tulevaisuuden kunta-hankkeessa.

Lähtökohtani on asiakaslähtöisyys ja siinä kolme piirrettä, jotka leimaavat ehdotuksiani:

1. Ymmärrettävyys
2. Yksinkertaistaminen
3. Yhdenmukaistaminen

**Nimi.** Käytän ymmärrettävyyden vuoksi nimiä maakunta, maakuntavaltuusto, maakuntahallitus ja maakuntakeskus, joka olisi maakunnan virasto.

**Tehtävät.** Ehdotan, että pääsääntöisesti kaikkien 18 maakuntavaltuuston tehtävät olisivat samat ja tämä koskisi myös maakuntahallituksia, molempien osalta erityisistä syistä johtuvin poikkeuksin. Sen sijaan maakuntakeskusten tehtävät poikkeaisivat useissa asiaryhmissä toisistaan hallinnon asiantuntemuksen ja resurssien varmistamiseksi kuten nyt ELY-keskuksissa mutta kooten nämä tehtävät käsiteltäviksi yhdessä, viidessä tai kahdeksassatoista maakuntakeskuksessa.

**Tehtäväjako valtion ja maakuntien kesken.** Tehtävät valtionhallinnon ja maakuntahallinnon kesken jaettaisiin sen mukaan, koskevatko ne valtakunnallisia kysymyksiä, valtion kokonaisuutta tai ns. yleistä etua vai alueellisia maakunnallisia kysymyksiä ja etenkin maakunnan kehittämistä. Hallituksen linjauksen mukaisesti lakkautettavista ELY-keskuksista ja maakunnan liitoista tehtävät siirrettäisiin pääsääntöisesti maakunnan toimielimiin eräin poikkeuksin.

**Tehtäväjako maakunnissa.** Maakunnissa tehtävät jaetaan niiden laadun mukaan. Poliittista harkintaa vaativat kysymykset ratkaistaan maakuntavaltuustossa tai maakuntahallituksessa. Muut eli pääasiassa ns. oikeusharkintaiset kysymykset, joita siirtyy satojatuhansia, ratkaistaisiin maakuntakeskuksissa.

Yksinkertaisuuden ja selvyden vuoksi tehtäväjako tehtäisiin suoraan säännöksissä tehtäviä maakuntahallinnolle osoitettaessa. Kun muutettaviksi on tulossa yli 200 lakia ja 1000 pykälää, olen tässä selvityksessä voinut käsitellä tehtäväjakoa vain asiaryhmittäin eri ministeriöitten toimialoilla. Yksityiskohdat ratkaistaan jatkovalmistelussa.

**Päätösvallan käyttö maakunnissa.** Ehdotan, että päätösvaltaa maakunnassa käyttää a) maakuntavaltuusto, b) maakuntahallitus ja c) maakuntakeskus siten kuin itsehallintoaluelaisissa tai muualla säädetään. Maakuntakeskuksessa päätösvallan käytön järjestämisestä määrätään maakuntavaltuuston hyväksymässä hallintosäännössä. Päätökset tehdään maakuntakeskuksessa viranhaltijapäätöksinä esittelystä.

Lautakunnat, maakuntahallituksen jaostot, työryhmät yms. voisivat toimia valmistelijoina mutta päätökset tehtäisiin näissä kolmessa toimielimessä. Ratkaisuni on yksinkertainen ja yhdenmukainen. Jos sallitaan päätäntävällän jako ehdotustani useampaan toimielimeen, syntyy 18 eri maakuntahallintoa. Asiakkaan on aina maakunta maakunnalta selvitettävä, missä päätös tehdään. Perustavaa jakoa poliittisesti ratkaistaviin ja ns. oikeusharkintaisiin ratkaisuihin tuskin voidaan ylläpitää kirjavassa hallinnossa. Kun ELY-keskuksissa nyt asiaa yleensä käsittelee kolme henkilöä, lautakuntamallissa niitä olisi vähintään viisitoista. ELY-

keskusten nykyisten tehtävien siirtäminen kolmelle eri poliittiselle päättäjälle ei käsitykseni mukaan vastaa selkeää ja yksinkertaista hallintoa.

Maakuntahallitus ohjaisi maakuntakeskusta puuttumatta yksityiskohtaisiin ratkaisuihin, joista oikeudellinen vastuu olisi niiden tekijöillä. Asioiden otto-oikeutta tulisi tuskin käsitykseni mukaan toteuttaa, jotta selkeä työnjako ja vastuu eivät hämärtyisi. Voitaisiin harkita, tulisiko maakuntahallituksen puheenjohtajalla olla ns. poliittista pormestaria vastaava asema.

**Valtion aluehallinto ja valvonta.** Valtiolle edellä mainitun tehtäväjaon mukaan jäävä aluehallinto ja maakuntien ja kuntien laillisuusvalvonta tulisi ehdotukseni mukaan keskittää monialaisiin aluehallintovirastoihin (AVI:t). En näe tarkoituksenmukaiseksi uuden valvontaviranomaisen perustamista. Mutta aluehallintovirastojen toimintaa olisi kehitettävä.

Ehdotan, että aluehallintovirastot saavat valtakunnallisen toimivallan Ahvenanmaata lukuun ottamatta. Aluehallintovirastojen henkilöstö olisi valtakunnallisesti yhteistä. Yksi virastoista – uutta perustamatta – määrättäisiin pääaluehallintovirastoksi, jolle nimitettäisiin pääjohtaja ja hänen tuekseen johtoryhmä. Se päättäisi aluehallintovirastojen tehtävien jaosta ja koko yhteisen henkilökunnan käytöstä. Tehtävissä, joissa alueellinen läsnäolo on tarpeen, alueellinen työnjako ja aluehallintovirasto voisi säilyä. Ratkaisu, jollainen on tehty muun muassa verohallinnossa ja maanmittaushallinnossa, mahdollistaisi digitalisaation tehokkaan toimeenpanon, yhdenmukaistaisi käytäntöjä, säästäisi resursseja ja sallisi asiantuntemuksen käytön valtakunnallisesti.

**Digitalisaatio.** Digitalisaatio on vähenevien resurssien julkisessa hallinnossa keino yksinkertaistaa ja yhdenmukaistaa hallintoa eri puolilla maata. Pidän sitä erittäin tärkeänä maakuntien ja valtion aluehallintoviranomaisten työn järjestämisessä. Jos syntyy 18 erilaista maakuntahallintoa, digitalisaatio vaarantuu, ellei suorastaan esty.

Edellä todetuissa ehdotuksissani olen ottanut huomioon digitalisaation. Sen mukaisesti ELY-keskusten nykyinen KEHA –järjestelmä, jossa keskitetysti hoidetaan kaikkien 15 ELY-keskuksen henkilöstöhallintoa, maksatusta ja tietokonehallintoa, on säilytettävä uudistettuna, mutta maakuntien yhteiselle vastuulle siirrettynä.

**Henkilökunta.** Selvitystehtävääni ei ole kuulunut tehtävien siirtojen vaatimien henkilöstöjärjestelyjen pohtiminen, joka tapahtuu erillisessä työryhmässä. Tähän pohdintaan henkilöstöjärjestöjen tulisi osallistua. Selvitystehtäväni osalta kyse on noin 7.000 työntekijästä. Ehdotan kuitenkin epävarmuuden vähentämiseksi, että hallitus ilmoittaa ELY-keskusten toiminnan jatkuvan viimeisen kehyspäättöksen mukaisilla henkilöstöllä ja toimintamenoilla vuoden 2018 loppuun lisäleikkauksia tekemättä.

**Toimivalta ja yhteistoiminta.** Maakuntien tehtäviä harkittaessa on myös esillä kysymys, tulisiko maakunnilla olla yleinen toimivalta samoin kuin kunnilla. Käsitykseni on, että yleistä toimivaltaa ei tulisi olla samanaikaisesti sekä maakunnilla että kunnilla, koska siitä aiheutuisi väistämättä ristivetoa. Kehityksen tässä vaiheessa se voisi jäädä kuntiin, mutta on mahdollista, että myöhemmin asiaa on harkittava uudelleen. Yleisen toimivallan merkitystä vähentää, jos maakunnan ja kuntien yhteistoimintaa voidaan järjestää siten –kuten ehdotan-, että maakunnan tehtäviä voidaan sopia siirrettäviksi kuntiin rahoitusvastuun säilyessä maakunnalla ja kuntien tehtäviä maakunnalle rahoitusvastuun säilyessä kunnilla.

---