



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET

Aluehallinnon ja monialaisten maakuntien parlamentaarinen selvitystyö

Hallintopolitiikka

Valtiovarainministeriön julkaisuja – 2021:1

Valtiovarainministeriön julkaisuja 2021:1

Aluehallinnon ja monialaisten maakuntien parlamentaarinen selvitystyö

Hallintopolitiikka

Aluehallinnon ja monialaisten maakuntien parlamentaarinen
selvitystyön ohjausryhmä, valmisteluryhmä ja sihteeristö

Valtiovarainministeriö Helsinki 2021

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Julkaisumyynti

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston
verkkokirjakauppa**

Statsrådets
nätbokhandel

vnjulkaisumyynti.fi

Valtiovarainministeriö

ISBN pdf: 978-952-367-722-7

ISSN pdf: 1797-9714

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2021

Aluehallinnon ja monialaisten maakuntien parlamentaarinen selvitystyö Hallintopolitiikka

Valtiovarainministeriön julkaisuja 2021:1		Teema	Hallintopolitiikka
Julkaisija	Valtiovarainministeriö		
Yhteisötekijä	Aluehallinnon ja monialaisten maakuntien parlamentaarinen selvitystyön ohjausryhmä, valmisteluryhmä ja sihteeristö		
Kieli	suomi	Sivumäärä	92

Tiivistelmä

Aluehallinnon ja monialaisten maakuntien parlamentaarisen selvitystyön tavoitteena on ollut selvittää, millä edellytyksin ja mitä tehtäviä kunnilta, kuntayhtymiltä ja valtiolta voitaisiin siirtää hallitusohjelman mukaisesti muodostettaville kuntaa suuremmille itsehallinnollisille alueille. Selvitystyö perustuu pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman kirjaukseen, jonka mukaan itsehallinnolliset alueet mahdollistavat vaiheittaisen siirtymisen monialaisiin maakuntiin.

Selvityksessä ehdotetaan, että sote-uudistusta koskevan hallituksen esityksen mukaisille hyvinvointialueille siirrettäisiin kuntien nykyisin hoitamat ympäristöterveydenhuollon tehtävät eli selvityksessä määriteltävän hyvinvointialue -skenaarion mukaiset tehtävät. Ympäristöterveydenhuollon tehtävät ehdotetaan siirrettäväksi 1.1.2026. Lainsäädännön valmistelu tulisi suorittaa siten, että hyvinvointialueen tehtäväala olisi tiedossa ennen huhtikuussa 2025 järjestettäviä aluevaaleja. Lisäksi selvitystyössä esitetään harkittavaksi monialaisten maakuntien tehtävien laajentamisen jatkotarkastelua toimintaympäristön muuttuessa ja hyvinvointialueiden toiminnan vakiintuessa myös nyt ehdotettavien tehtävälaajennusten osalta. Selvitykseen sisältyy Keskustan eduskuntaryhmän kansanedustajien Markus Lohen ja Petri Honkosen eriyvä mielipide.

Asiasanat hallintopolitiikka, aluehallinto, maakunnat, aluehallintovirastot, elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset, Valvira, sote-uudistus

ISBN PDF	978-952-367-722-7	ISSN PDF	1797-9714
		Hankenumero	VN/3538/2020

Julkaisun osoite <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-722-7>

Parlamentarisk utredning om regionförvaltningen och de sektorsövergripande landskapen

Förvaltningspolitik

Finansministeriets publikationer 2021:1		Tema	Förvaltningspolitiken
Utgivare	Finansministeriet		
Organisation	Styrgruppen för utredningsarbetet om regionförvaltningen och de sektorsövergripande landskapen, beredningsgruppen och sekretariatet		
Språk	finska	Sidantal	92

Referat

Syftet med det parlamentariska utredningsarbetet om regionförvaltningen och de sektorsövergripande landskapen var att utreda vilka uppgifter som kan överföras, och under vilka förutsättningar, från kommunerna, samkommunerna och staten till de självstyrande områden som ska bildas i enlighet med regeringsprogrammet och som är större än en kommun. Utredningsarbetet har sin grund i regeringsprogrammet för Sanna Marins regering, där det står att de självstyrande områdena ska möjliggöra en stegvis övergång till sektorsövergripande landskap.

I utredningen föreslås att de uppgifter inom miljö- och hälsoskydd som nu sköts av kommunerna, dvs. uppgifter enligt det som i utredningen anges som uppgifter enligt scenariot med välfärdsområden, ska överföras till välfärdsområdena i enlighet med regeringens proposition gällande social- och hälsovårdsreformen. Förslaget är att uppgifterna inom miljö- och hälsoskydd överförs den 1 januari 2026. Beredningen av lagstiftningen bör genomföras så att välfärdsområdenas uppgiftsområde är känt innan områdesvalen ordnas i april 2025. I utredningsarbetet föreslås det dessutom att man ska överväga fortsatt granskning av utvidgningen av de sektorsövergripande landskapens uppgifter när verksamhetsmiljön förändras och välfärdsområdenas verksamhet etableras. Detta gäller även den utvidgning av uppgifterna som föreslås nu. Utredningen innehåller en avvikande mening från Markus Lohi och Petri Honkonen, riksdagsledamöter i centerns riksdagsgrupp.

Nyckelord

Regionförvaltning, landskapen, landskapsförbunden, utveckling av förvaltningen, regionförvaltningsverken, närings-, trafik- och miljöcentralerna, Valvira, social- och hälsovårdsreformen

ISBN PDF	978-952-367-722-7	ISSN PDF	1797-9714
		Projektnummer	VN/3538/2020

URN-adress <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-722-7>

Parliamentary study on regional government and counties with multi-sectoral duties

Governance policy

Publications of the Ministry of Finance 2021:1		Subject	Governance Policy
Publisher	Ministry of Finance		
Group Author	Steering group, preparatory working group, and secretariat for the study on regional government and counties with multi-sectoral duties		
Language	Finnish	Pages	92

Abstract

The objective of the parliamentary study on regional government and counties with multi-sectoral duties has been to determine what the prerequisites would be and what tasks could be transferred from municipalities, joint municipal authorities and the state to self-governing districts larger than municipalities formed in accordance with the Government Programme. The study is based on an entry in Prime Minister Sanna Marin's Government Programme, according to which autonomous regions will allow for the gradual transition to counties with multi-sectoral duties.

The report proposes that environmental health care tasks currently carried out by municipalities meaning the tasks outlined in the report's wellbeing services counties scenario be transferred to the wellbeing services counties specified in the Government proposal on the health and social services reform. It is proposed that the tasks of environmental health care be transferred on 1 January 2026. The drafting of legislation should be carried out in such a way that the scope of duties of a wellbeing services county is known before county elections that will be held in April 2025. In addition, the report proposes a further review of the expansion of the tasks of counties with multi-sectoral duties as the operating environment changes and the activities of wellbeing services counties stabilise, also as regards the expansion of tasks proposed now. The report includes a dissenting opinion from Members of Parliament Markus Lohi and Petri Honkonen, who are representatives of the Centre Party's parliamentary group.

Keywords Regional government, regions, regional councils, development of public administration, Regional State Administrative Agencies, Centres for Economic Development, Transport and the Environment, Valvira, Health and social services reform

ISBN PDF	978-952-367-722-7	ISSN PDF	1797-9714
		Project number	VN/3538/2020

URN address <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-722-7>

Sisältö

LUKIJALLE	9
1 Johdanto	12
2 Maakuntien roolin ja aseman tarkastelun lähtökohtia ja reunaehtoja	14
2.1 Valtion alue- ja paikallishallinnon roolit	14
2.2 Kuntien ja kuntayhtymien roolit.....	17
2.3 Sote-uudistusta koskevan hallituksen esityksen muodostamat reunaehdot monialaiselle maakunnalle	18
2.3.1 Sote-uudistuksen tavoitteet ja peruseriaatteet	18
2.3.2 Aluejako	19
2.3.3 Hyvinvointialueiden rahoitus.....	20
2.3.4 Hyvinvointialueiden toiminta, talous ja hallinto.....	22
2.3.5 Tehtäväsiirrot ja yhteistyö kuntien kanssa	23
2.3.6 Hyvinvointialueiden valtion ohjaus.....	25
2.3.7 Uudenmaan erillisratkaisu	25
2.4 Hallitusohjelman sekä muiden keskeisten hankkeiden ja tehtyjen linjausten muodostamat reunaehdot monialaiselle maakunnalle.....	27
2.4.1 Ympäristöterveydenhuolto	27
2.4.2 Työllisyyden kuntakokeilut.....	28
2.4.3 Alueiden kehittämistä ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan toimeenpanoa ja hankkeiden rahoittamista koskevan lainsäädännön uudistaminen	29
2.4.4 Euroopan unionin lainsäädännöstä tulevat maksajavirastovaatimukset maatalous- ja maaseutuhallintoon	30
2.4.5 Sosiaali- ja terveysministeriön maatalouslomituksen hallintomalleja tarkasteleva työryhmä ..	31
2.4.6 Alueiden käytön laillisuuden valvonta	32
2.4.7 Jatkuvan oppimisen palvelukeskus	32
2.4.8 Kuntapolitiikan toimenpidevaihtoehtojen valmistelu.....	32
2.4.9 Muu keskeinen hallitusohjelmaan perustuva hallinnon kehittäminen	33
2.5 Edellisen vaalikauden valmistelusta ja perustuslaista muodostuvat rajaukset	34
2.5.1 Oikeuslähteet	35
2.5.2 Maakunnan itsehallinnosta	36
2.5.3 Kunnan tehtävien ja omaisuuden siirtäminen maakunnalle	37
2.5.4 Kuntien tehtävien siirtäminen maakunnalle lakisääteisiä kuntayhtymiä koskevan käytännön valossa	39
2.5.5 Maakunnan tehtävien kokoaminen ja yhteistoiminta	40
2.5.6 Maakunnan valtion ohjaus.....	41
2.5.7 Kielelliset oikeudet.....	42

3	Kuntien ja valtion tehtävien arviointi maakunnille siirtämisen näkökulmasta ..	44
3.1	Arviointiin sisällytetyt tehtävät.....	44
3.2	Tehtäväkohtainen arviointi	45
3.2.1	Sosiaali- ja terveydenhuoltoon ja pelastustoimeen liittyvät tehtävät	47
3.2.1.1	Tehtäväkokonaisuuden perustiedot	47
3.2.1.2	Tehtäväkokonaisuuden luonne	49
3.2.1.3	Tehtäväkokonaisuutta koskevat reunaehdot	51
3.2.2	Maakuntien liittojen lakisäätöiset tehtävät (aluekehittämismääräyksien tehtävät ja maakuntakaavoitus)	54
3.2.2.1	Tehtäväkokonaisuuden perustiedot	54
3.2.2.2	Tehtäväkokonaisuuden luonne	55
3.2.2.3	Tehtäväkokonaisuutta koskevat reunaehdot	55
3.2.3	Työvoima- ja yrityspalvelut	56
3.2.3.1	Tehtäväkokonaisuuden perustiedot	56
3.2.3.2	Tehtäväkokonaisuuden luonne	57
3.2.3.3	Tehtäväkokonaisuutta koskevat reunaehdot	57
3.2.4	Ruoka- ja luonnonvaratehtävät	58
3.2.4.1	Tehtäväkokonaisuuden perustiedot	58
3.2.4.2	Tehtäväkokonaisuuden luonne	60
3.2.4.3	Tehtäväkokonaisuutta koskevat reunaehdot	60
3.2.5	Alueelliset liikennetehtävät	62
3.2.5.1	Tehtäväkokonaisuuden perustiedot	62
3.2.5.2	Tehtäväkokonaisuuden luonne	63
3.2.5.3	Tehtäväkokonaisuutta koskevat reunaehdot	63
3.2.6	Alueelliset ympäristötehtävät	64
3.2.6.1	Tehtäväkokonaisuuden perustiedot	64
3.2.6.2	Tehtäväkokonaisuuden luonne	65
3.2.6.3	Tehtäväkokonaisuutta koskevat reunaehdot	65
3.2.7	Varautuminen.....	66
3.2.7.1	Tehtäväkokonaisuuden perustiedot	66
3.2.7.2	Tehtäväkokonaisuuden luonne	67
3.2.7.3	Tehtäväkokonaisuuden reunaehdot	67
4	Monialaisten maakuntien roolin ja aseman kolme skenaariota	68
4.1	Näkökulmia maakuntien rooliin ja asemaan tehtävien laajentuessa	68
4.2	Hyvinvointialue-skenaario	70
4.3	Sote- ja aluekehittämiskaakunta -skenaario	73
4.4	Monialainen maakunta -skenaario	75

5	Alustava ehdotus siirrettävistä tehtävistä ja niiden edellyttämistä mukautuksista	78
5.1	Siirrettäviksi ehdotettavat tehtävät	78
5.2	Siirrettäviksi ehdotettavien tehtävien edellyttämät mukautukset	78
5.2.1	Uudenmaan erillisratkaisu	78
5.2.2	Hyvinvointialueen valtion ohjaus	79
5.2.3	Hyvinvointialueen rahoitus	79
5.2.4	Hyvinvointialueen hallinto	79
5.2.5	Hyvinvointialueen suhde kuntiin	80
5.3	Monialaisen maakunnan jatkotarkastelusta	80
6	Ehdotettujen tehtäväsiirtojen vaikutukset valtionhallinnon rakenteeseen ja tehtävien organisointiin	82
6.1	Valviran ja aluehallintovirastojen sosiaali- ja terveystalvveluiden valvonta-, lupa- ja ohjaustehtävien uudelleenjärjestelyvaihtoehdot	82
6.1.1	Valviran ja aluehallintovirastojen tehtävät	82
6.1.2	Tehtävien uudelleenjärjestelyn vaihtoehdot ja niiden arviointi	84
6.2	Muiden valtion aluehallinnon tehtävien uudelleenjärjestelyvaihtoehdot	90
7	Ehdotettujen tehtäväsiirtojen vaikutukset kuntien toimintaan	92

LUKIJALLE

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelmassa Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta linjataan, että itsehallinnolliset alueet mahdollistavat vaiheittaisen siirtymisen monialaisiin maakuntiin. Tämä valmisteluun parlamentaarisesti vuoden 2020 loppuun mennessä. Työssä selvitetään, mitä tehtäviä kunnilta, kuntayhtymiltä ja valtiolta siirretään maakunnille. Parlamentaarisen työn valmistuttua hallitus valmistelee lainsäädännön.

Lisäksi hallitusohjelmassa linjataan, että Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston Valviran ja aluehallintovirastojen sosiaali- ja terveystalouden valvonta-, lupa- ja ohjaustehtävät sekä muiden valtion aluehallinnon tehtävien uudelleenjärjestelyt selvitetään parlamentaarisen selvitystyön yhteydessä.

Valtioneuvosto teki 11.6.2020 päätöksen Aluehallinnon ja monialaisten maakuntien parlamentaarisen selvitystyön asettamisesta toimikaudelle 11.6.–31.12.2020 ja valtiovarainministeriö asetti tämän jälkeen päätöksen mukaisen selvitystyön sekä sille ohjausryhmän, valmisteluryhmän ja sihteeristön.

Parlamentaarisen selvitystyön tavoitteena on ollut selvittää, millä edellytyksin ja mitä tehtäviä kunnilta, kuntayhtymiltä ja valtiolta voitaisiin siirtää hallitusohjelman mukaisesti muodostettaville kuntaa suuremmille itsehallinnollisille alueille.

Selvitystyön tehtävinä on ollut selvittää

- ensiksi monialaisen maakunnan rooli ja asema osana julkisen hallinnon kokonaisuutta;
- hallitusohjelman mukaisesti muodostettaville kuntaa suuremmille itsehallinnollisille alueille kunnilta, kuntayhtymiltä ja valtiolta siirrettävissä olevat tehtävät;
- siirrettävissä olevien tehtävien keskeisimmät lainsäädännölliset, toiminnalliset ja siirtojen toteuttamisaikatauluun liittyvät reunaehdot;
- monialaisten maakuntien hallinnon, toiminnan ja taloudenhoidon järjestämisen periaatteet ja reunaehdot;
- alustava ehdotus siirrettävistä tehtävistä ja niiden edellyttämistä mukautuksista maakuntaan;

- mahdollisten tehtäväsiirtojen vaikutukset valtionhallinnon rakenteeseen ja tehtävien organisointiin sekä kuntien toimintaan; muut rakennekehittämisen tarpeet, karkeat järjestelyvaihtoehdot ja niiden reunaehdot;
- Valviran ja aluehallintovirastojen sosiaali- ja terveystalouden valvonta-, lupa- ja ohjaustehtävien sekä muiden valtion aluehallinnon tehtävien uudelleenjärjestelyvaihtoehdot edellä todettujen vaikutusten pohjalta.

Selvitystyön ohjausryhmään kuuluivat kansanedustaja Aki Lindén, Sosiaalidemokraattinen eduskuntaryhmä, (puheenjohtaja), kansanedustaja Anneli Kiljunen, Sosiaalidemokraattinen eduskuntaryhmä varajäsenenään kansanedustaja Ilmari Nurminen, Sosiaalidemokraattinen eduskuntaryhmä, kansanedustaja Riikka Slunga-Poutsalo, Perussuomalaisten eduskuntaryhmä, kansanedustaja Kaisa Juuso, Perussuomalaisten eduskuntaryhmä varajäsenenään kansanedustaja Jani Mäkelä, Perussuomalaisten eduskuntaryhmä, kansanedustaja Ilkka Kanerva, Kokoomuksen eduskuntaryhmä, kansanedustaja Mia Laiho, Kokoomuksen eduskuntaryhmä varajäsenenään kansanedustaja Anna-Kaisa Ikonen, Kokoomuksen eduskuntaryhmä, kansanedustaja Markus Lohi, Keskustan eduskuntaryhmä (varapuheenjohtaja), kansanedustaja Petri Honkonen, Keskustan edustakuntaryhmä varajäsenenään kansanedustaja Hanna-Leena Mattila, Keskustan eduskuntaryhmä, kansanedustaja Mirka Soinikoski, Vihreä eduskuntaryhmä varajäsenenään kansanedustaja Hanna Holopainen, Vihreä eduskuntaryhmä, kansanedustaja Matti Semi, Vasemmistoliiton eduskuntaryhmä varajäsenenään kansanedustaja Pia Lohikoski, Vasemmistoliiton eduskuntaryhmä, kansanedustaja Veronica Rehn-Kivi, Ruotsalainen eduskuntaryhmä varajäsenenään kansanedustaja Mikko Ollikainen, Ruotsalainen eduskuntaryhmä, kansanedustaja Antero Laukkanen, Kristillisdemokraattinen eduskuntaryhmä varajäsenenään kansanedustaja Sari Essayah, Kristillisdemokraattinen eduskuntaryhmä sekä kansanedustaja Harry Harkimo, Liike Nyt -eduskuntaryhmä. Ohjausryhmän pysyvänä asiantuntijana toimi finanssineuvos Anu Nousiainen valtiovarainministeriöstä.

Selvitystyön valmisteluryhmään kuuluivat finanssineuvos Anu Nousiainen, valtiovarainministeriöstä (puheenjohtaja), varautumisjohtaja Jussi Korhonen sisäministeriöstä varajäsenenään erityisasiantuntija Tanja Ulvinen sisäministeriöstä, hallitusneuvos Janne Öberg valtiovarainministeriöstä varajäsenenään lainsäädäntöneuvos Elina Isoksela valtiovarainministeriöstä (1.7.2020 alkaen), finanssineuvos Teemu Eriksson, valtiovarainministeriöstä varajäsenenään finanssineuvos Ville-Veikko Ahonen valtiovarainministeriöstä, neuvotteleva virkamies Merja Niemi opetus- ja kulttuuriministeriöstä varajäsenenään ylitarkastaja Sari Virta opetus- ja kulttuuriministeriöstä, apulaisosastopäällikkö Taina Aaltonen maa- ja metsätalousministeriöstä varajäsenenään neuvotteleva virkamies Leena Westerholm maa- ja metsätalousministeriöstä, hallitusneuvos Matleena Kurki-Suutarinen liikenne- ja viestintäministeriöstä varajäsenenään yli-insinööri Marcus Merin liikenne- ja viestintäministeriöstä, kehitysjohtaja Outi Ryyppö työ- ja elinkeinoministeriöstä varajäsenenään neuvotteleva virkamies Lari Anttonen työ- ja elinkeinoministeriöstä, johtaja Jaska Siikavirta sosiaali- ja

terveysministeriöstä varajäsenenään erityisasiantuntija Antti Kuopila sosiaali- ja terveysministeriöstä, valvontajohtaja Arto Teronen, sosiaali- ja terveysministeriöstä varajäsenenään neuvotteleva virkamies Tarja Nupponen sosiaali- ja terveysministeriöstä, kehittämisjohtaja Juho Korpi ympäristöministeriöstä varajäsenenään ympäristöneuvos Saara Bäck ympäristöministeriöstä, ylijohtaja Soile Lahti Itä-Suomen aluehallintovirastosta varajäsenenään ylijohtaja Mikael Luukanen Lounais-Suomen aluehallintovirastosta, ylijohtaja Ari Niiranen Pohjois-Karjalan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksesta varajäsenenään ylijohtaja Jaana Korhonen Kainuun elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksesta, maakuntajohtaja Pentti Mäkinen Etelä-Savon maakuntaliitosta varajäsenenään maakuntajohtaja Laura Leppänen Päijät-Hämeen liitosta, johtaja Jarkko Huovinen Suomen Kuntaliitosta varajäsenenään kehittämispäällikkö Annukka Mäkinen Suomen Kuntaliitosta.

Selvitystyön ohjausryhmän ja valmisteluryhmän yhteiseen sihteeristöön kuuluivat neuvotteleva virkamies Mikko Saarinen valtiovarainministeriöstä, erityisasiantuntija Antto Korhonen valtiovarainministeriöstä, johtava asiantuntija Katja Palonen työ- ja elinkeinoministeriöstä, lakimies Suvi Velic sosiaali- ja terveysministeriöstä, neuvotteleva virkamies Sanna Sihvola maa- ja metsätalousministeriöstä, erityisasiantuntija Aino Pietarinen ympäristöministeriöstä, erityisasiantuntija Miira Lehto valtiovarainministeriöstä sekä projektiassistentti Hanna-Maija Perttola valtiovarainministeriöstä.

Lisäksi selvityksen valmisteluun ovat osallistuneet erityisasiantuntija Onni Pekonen valtiovarainministeriöstä (liite 3, Eurooppalaiset maakuntajärjestelmät ja liite 4) ja tutkija Siv Sandberg Åbo Akademiasta (liite 3, Pohjoismaiset maakuntajärjestelmät) sekä neuvotteleva virkamies Jaana Salmi valtiovarainministeriöstä, erityisasiantuntija Kirsi Kaikko sosiaali- ja terveysministeriöstä, ylijohtaja Markus Henriksson Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvirasta, johtaja Leena Laajala Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirastosta ja johtaja Kristiina Poikajarvi Etelä-Suomen aluehallintovirastosta (liite 5, Selvitys Valviran ja aluehallintovirastojen sosiaali- ja terveyspalveluiden valvonta-, lupa- ja ohjaustehtävien uudelleenjärjestelyvaihtoehdoista).

Saatuun työnsä päätökseen selvitystyön ohjausryhmä luovuttaa selvityksensä kunnioittavasti valtioneuvoston käyttöön. Selvitykseen sisältyy Keskustan eduskuntaryhmän kansanedustajien Markus Lohen ja Petri Honkosen eriävä mielipide.

1 Johdanto

Hallitus on antanut 8.12.2020 eduskunnalle sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämistä koskevaa uudistusta koskevan hallituksen esityksen (HE 241/2020 vp, jäljempänä sote-uudistusta koskeva hallituksen esitys)¹, jossa ehdotetaan sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisvastuun siirtämistä kunnilta perustettaville uusille kuntaa suuremmille itsehallinnollisille alueille, hyvinvointialueille.

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelmassa Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta linjataan, että itsehallinnolliset alueet mahdollistavat vaiheittaisen siirtymisen monialaisiin maakuntiin. Tämä valmistelaan parlamentaarisesti vuoden 2020 loppuun mennessä. Työssä selvitetään, mitä tehtäviä kunnilta, kuntayhtymiltä ja valtiolta siirretään maakunnille. Parlamentaarisen työn valmistuttua hallitus valmistelee lainsäädännön.

Lisäksi hallitusohjelmassa linjataan, että Valviran ja aluehallintovirastojen sosiaali- ja terveyspalveluiden valvonta-, lupa- ja ohjaustehtävät sekä muiden valtion aluehallinnon tehtävien uudelleenjärjestelyt selvitetään parlamentaarisen selvitystyön yhteydessä.

Valtioneuvosto teki 11.6.2020 päätöksen Aluehallinnon ja monialaisten maakuntien parlamentaarisen selvitystyön asettamisesta toimikaudelle 11.6.–31.12.2020. Valtiovarainministeriö asetti tämän jälkeen päätöksen mukaisen selvitystyön sekä sille ohjausryhmän, valmisteluryhmän ja sihteeristön. Parlamentaarisen selvitystyön tavoitteena on ollut selvittää, millä edellytyksin ja mitä tehtäviä kunnilta, kuntayhtymiltä ja valtiolta voitaisiin siirtää hallitusohjelman mukaisesti muodostettaville kuntaa suuremmille itsehallinnollisille alueille.

Tässä selvityksessä esitetään luvussa 2 keskeiset reunaehdot ja lähtökohdat monialaisten maakuntien roolin ja aseman tarkastelulle. Lisäksi selvityksen liitteissä 2–5 taustoitetaan tarkastelua kuvaamalla Suomen julkisen hallinnon rakenteen ja tehtäväjaon nykytilaa, pohjoismaisia ja eurooppalaisia maakuntajärjestelmiä, maakuntia alueina muun muassa aluetalouden ja osaamisen näkökulmista sekä sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valviran ja aluehallintovirastojen sosiaali- ja terveysalan tehtävien

¹ Hallituksen esitys eduskunnalle hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaasia/Sivut/HE_241+2020.aspx. Viitattu 20.12.2020.

uudelleenjärjestelyvaihtoehtoja. Selvityksen luvut 3 ja 4 keskittyvät kuvaamaan monialaisen maakunnan toteuttamisen eri käytännön vaihtoehtoja. Luvussa 3 vaihtoehtoja kuvataan mahdollisten siirrettävien tehtävien luonteiden ja reunaehtojen kautta ja luvussa 4 näistä tehtävistä muodostetaan kolme eri skenaariota. Eri vaihtoehtojen konkretisoimiseksi muodostetut skenaariot ovat:

- hyvinvointialue-skenaario,
- sote- ja aluekehitysmaakunta -skenaario sekä
- monialainen maakunta -skenaario.

Perustuen luvuissa 3 ja 4 eri tehtävistä tehtyyn tehtävien luonteen ja reunaehtojen analyysiin sekä eri skenaarioiden tarkasteluun eri näkökulmista selvityksessä ehdotetaan, että sote-uudistusta koskevan hallituksen esityksen mukaisille hyvinvointialueille siirrettäisiin hyvinvointialue-skenaariota mukaiset tehtävät. Tämä tarkoittaa, että hyvinvointialueille siirrettäisiin kuntien hoitamia ympäristöterveydenhuollon tehtäviä.

Ympäristöterveydenhuollon tehtävät ehdotetaan siirrettäväksi 1.1.2026. Lainsäädännön valmistelu tulisi suorittaa siten, että hyvinvointialueen tehtäväala olisi tiedossa ennen huhtikuussa 2025 järjestettäviä aluevaaleja.

Lisäksi selvitystyössä esitetään harkittavaksi tehtävien laajentamisen jatkotarkastelua toimintaympäristön muuttuessa ja hyvinvointialueiden toiminnan vakiintuessa myös nyt ehdotettavien tehtävälaajennusten osalta.

Selvitykseen sisältyy Keskustan eduskuntaryhmän kansanedustajien Markus Lohen ja Petri Honkosen eriävä mielipide.

Maakunnalla tarkoitetaan sote-uudistusta koskevassa hallituksen esityksessä nykytilaa vastaavasti maantieteellisen aluejaon yksikköä, joka koostuu vähintään kahden kunnan alueesta. Hallituksen esityksessä perustettavaksi ehdotettavat uudet hyvinvointialueet olisivat puolestaan julkisoikeudellisia yhteisöjä, joilla on alueellaan itsehallinto. Soteministerityöryhmä linjasi lokakuussa 2020, että hyvinvointialueiden nimi muuttuu myöhemmin maakunnaksi, kun esimerkiksi aluekehitystehtävät siirtyvät niille.

Tässä selvityksessä nimike maakunta viittaa ensi sijassa ja pääsääntöisesti uusiin perustettaviin julkisoikeudellisiin itsehallinnollisiin yhteisöihin, ei maantieteelliseen alueeseen. Jollei toisin todeta, tässä selvityksessä maakunnilla tarkoitetaan sote-uudistusta koskevan hallituksen esityksen mukaisia uusia hyvinvointialueita, joille sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisvastuun lisäksi siirrettäisiin myös muita nykyisin muille julkisyhteisöille kuuluvia tehtäviä. Maakunta-sana ei tässä esityksessä viittaa, ellei toisin nimenomaisesti erikseen mainita, aluejaon perusyksikköön.

2 Maakuntien roolin ja aseman tarkastelun lähtökohtia ja reunaehdoja

Julkisen hallinnon tehtävien organisoinnissa ei ole yhtä oikeaa tapaa määrittää valtion, kuntien ja kuntaa suurempien itsehallinnollisten alueiden välistä suhdetta. On olemassa perusteita sille, miksi tietyntyyppiset tehtävät soveltuvat valtion keskushallinnon toteutettavaksi ja vastaavasti sille, miksi joidenkin tehtävien organisoinnissa on perusteltua painottaa paikallista ja alueellista näkökulmaa. Tehtävien nykyinen jako eri toimijoiden välillä on muodostunut pitkän ajan kuluessa erilaisten poliittisten ja hallinnollisten painotusten myötä. Kansainvälisesti tarkasteltuna eri maiden välillä esiintyy myös runsaasti vaihtelua sen suhteen, miten erilaiset tehtävät on jaettu hallinnon eri tasoille.

Maakunnan mahdollisten roolien hahmottamiseksi tässä selvityksessä muodostetaan kokonaiskuva hallinnon eri tasojen nykyisistä rooleista, tehtävistä ja tehtävyytyypeistä. Tämän jaottelun avulla pystytään luonnostelevaan vaihtoehtoja myös tulevan maakunnan mahdollisiksi rooleiksi osana julkisen hallinnon kokonaisuutta. Lisäksi selvityksessä kootaan yhteen ne mahdollisten tehtäväsiirtojen reunaehdot, jotka muodostuvat sote-uudistusta koskevan hallituksen esityksen ja muiden meneillään olevien hankkeiden sekä pääministeri Sanna Marinin hallituksen tekemien linjausten myötä.

2.1 Valtion alue- ja paikallishallinnon roolit

Valtion hallinnossa on perinteisesti ollut kolme eri tasoa: keskus-, alue- ja paikallishallinto. Valtion keskushallinto muodostuu ministeriöistä ja niiden alaisuudessa toimivista virastoista ja laitoksista.

Valtion aluehallinnossa viranomaistehtäviä hoitavat aluehallintovirastot (kuusi virastoa) sekä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset (ELY-keskukset, 15 keskusta). Ahvenanmaalla toimii Ahvenanmaan valtionvirasto. Myös oikeusapu- ja edunvalvontapiirit lasketaan valtion aluehallintoon ja lisäksi ELY-keskusten yhteisiä hallinnollisia tehtäviä on koottu työ- ja elinkeinoministeriön (TEM) alaisuudessa toimivaan ELY-keskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen (TE-toimistot) kehittämis- ja hallintokeskukseen (KEHA-keskus), joka on oma itsenäinen valtakunnallinen virastonsa.

Lisäksi on tärkeää huomata, että vaikka aluehallintovirastoja on kaikkiaan kuusi ja ELY-keskuksia 15, niin monia tehtäviä hoidetaan vain osassa mainituista virastoista ja siten laajemmilla toimialueilla. Esimerkiksi aluehallintovirastojen tehtävistä työsuojeluvalvontaa hoidetaan viidessä aluehallintovirastossa ja ympäristönsuojelu- ja vesilain mukaisia

lupa-asioita neljässä. ELY-keskuksissa tehtäviä hoidetaan puolestaan 15 lisäksi muun muassa yhdeksän, kuuden, neljän ja kolmen viraston aluejaoilla.

Valtion aluehallinnon virastot ovat henkilöstömäärällä mitaten hyvin eri kokoisia. Pienin on Lapin aluehallintovirasto (n. 40 henkilötyövuotta) ja suurin Uudenmaan ELY-keskus (n. 1 200 henkilötyövuotta). Kaiken kaikkiaan valtion aluehallinnon virastoissa työskentelee noin 4 400 henkilöä, ja niiden toiminnan nettomenot ovat noin 270,8 miljoona euroa vuoden 2020 valtion talousarviossa lisätalousarviot huomioiden.

Aluehallintovirastot edistävät alueellista yhdenvertaisuutta hoitamalla lainsäädännön toimeenpano-, ohjaus- ja valvontatehtäviä alueilla. Aluehallintovirastot hoitavat oikeusministeriön (OM), sisäministeriön (SM), valtiovarainministeriön (VM), opetus- ja kulttuuriministeriön (OKM), maa- ja metsätalousministeriön (MMM), työ- ja elinkeinoministeriön (TEM), sosiaali- ja terveysministeriön (STM) sekä ympäristöministeriön (YM) hallinnonalojen tehtäviä. Mainitut ministeriöt ohjaavat virastoja hallinnonaloillaan. VM vastaa aluehallintovirastojen yleishallinnollisesta ohjauksesta ja ministeriöiden ohjauksen koordinaatiosta.

Aluehallintovirastojen keskeiset tehtävätyypit ovat lupaharkinta, valvonta, varautumisen yhteensovittamis- ja tukemistehtävät sekä avustukset. Keskeisiä sisällöllisiä tehtäväkokonaisuuksia ovat sosiaali- ja terveydenhuollon ohjaus, valvonta ja luvat, työsuojeluvalvonta, ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaiset luvat, opetus- ja kulttuuritoimen ohjaus ja valvonta sekä pelastustoimen ja varautumisen tehtävät.

Aluehallintovirastojen toiminta rahoitetaan talousarviomäärärahoilla (VM:n pääluokan momentti 28.40.01 ja työsuojelun henkilöstömenojen sekä eräiden muiden menojen osalta STM:n pääluokan momentti 33.02.07) ja palveluista perittävillä suoritemaksuilla sekä pieneltä osin myös ohjaavien ministeriöiden tehtäviin liittyvillä erillismäärärahoilla.

ELY-keskukset hoitavat valtionhallinnon alueellisia toimeenpano- ja kehittämistehtäviä toimialueillaan. ELY-keskukset edistävät yrittäjyyttä, työmarkkinoiden toimintaa ja osaamista, liikennejärjestelmän toimivuutta ja liikenteen turvallisuutta, hyvää ympäristöä, luonnon ja luonnonvarojen kestävää käyttöä sekä maahanmuuttoa, maahanmuuttajien kotouttamista ja työllistymistä alueilla. ELY-keskukset ohjaavat alueidensa TE-toimistoja sekä valvovat yleistä etua ympäristö- ja vesiasioissa.

ELY-keskukset hoitavat SM:n, OKM:n, LVM:n, MMM:n, TEM:n ja YM:n hallinnonalojen tehtäviä alueillaan. ELY-keskuksia ohjaavat nämä ministeriöt tai keskushallinnon virasto, jonka tehtäväksi ohjaus on erikseen säädetty tai määrätty (toimialaohjaus). Näitä laissa tarkoitettuja keskushallinnon virastoja ovat Ruokavirasto ja Väylävirasto. ELY-keskusten yleishallinnollinen ohjaus on TEM:n tehtävä. ELY-keskusten toiminta rahoitetaan

talousarviomäärärahalla (TEM:n pääluokan momentti 32.01.02), ohjaavien ministeriöiden tehtäviin liittyvillä erillismäärärahoilla ja palveluista perittävillä suoritemaksuilla.

ELY-keskusten keskeiset tehtävätyypit ovat rahoitus, avustukset, kehittämisspalvelut, asiantuntija- ja tietopalvelut, lupaharkinta, valvonta ja varautuminen. Vaikka ELY-keskusten toimivalta on alueellista, niillä on myös erilaisia erikoistumis- ja keskittämistehtäviä, joissa niillä on toimivalta omaa aluettaan laajemmalla alueella. Tämä tarkoittaa käytännössä, että vaikka ELY-keskuksia on 15, niin käytännössä valtaosaa tehtävistä hoidetaan tätä laajemmalla toimialueella ja siten harvemmassa kuin 15 virastossa. Liikennetehtäviä hoidetaan yhdeksässä ELY-keskuksessa ja ympäristötehtäviä 13 ELY-keskuksessa. Lisäksi monia tehtäviä hoidetaan tätä harvemmallalla alueella (esim. kolmen tai neljän ELY-keskuksen jaolla) tai valtakunnallisina erikoistumistehtävinä. Tällaisia tehtäviä on kaikilla ELY-keskusten vastualueilla.

Valtion aluehallinnon nykyisen, 1.1.2010 voimaan tulleen rakenneratkaisun johtavana periaatteena on ollut koota toisaalta alueelliseen yhdenvertaisuuteen liittyviä ja toisaalta alueellisen kehittämisen tehtäviä yhteen monialaisiksi sekä riittävän isoiksi virastokokonaisuuksiksi. Valtion aluehallinto toimii monissa tehtävissä tiiviissä yhteistyössä niin kuntien kuin valtion keskushallinnonkin kanssa. Vahvasti alueilla ympäri maata läsnä olevina toimijoina aluehallinnon virastoilla on tärkeä rooli julkisen hallinnon kokonaisuuden toiminnassa niin tehtäväkohtaisen lainsäädännön toimeenpanijoina kuin myös yleisempinä alueellisina toimijoina.

Valtion paikallishallinnon virastoja ovat niistä annettujen lakien mukaan poliisilaitokset ja TE-toimistot. Valtion paikallishallinnon luonne ja sisältö eivät käytännössä enää nykyisin vastaa nimeään. Valtion viranomaisten toimivalta on käytännössä luonteeltaan joko valtakunnallista taikka alueellista. Esimerkiksi poliisilaitosten (11 kappaletta) alueet, Uuttamaata lukuun ottamatta, noudattavat maakuntien rajoja ja kattavat yhden tai useamman maakunnan. ELY-keskusten alaisina paikallishallinnon viranomaisina toimivien työ- ja elinkeinotoimistojen (15 kappaletta) toimialueet on määrätty olemaan ELY-keskusten toimialueiden mukaisia. Syyttäjän organisaatiouudistuksen (voimaan 1.10.2019), maistraattien muodostettua yhdessä Väestörekisterikeskuksen kanssa valtakunnallisen Digi- ja väestötietoviraston vuoden 2020 alusta ja ulosottoimien uudistuksen (voimaan 1.12.2020) myötä nämä perinteiset valtion paikallishallinnon toimijat ovat irrottautuneet valtion paikallishallinnon aluejaotuksen pohjana olevasta kihlakuntajaosta. Valtion paikallishallintoa ei siten käytännössä enää ole olemassa paikallisen tason aluejaotuksina, eli siinä merkityksessä kuin se on aikaisemmin ymmärretty.

2.2 Kuntien ja kuntayhtymien roolit

Suomen kunnilla on kansainvälisessä katsannossa erittäin laaja kirjo tehtäviä ja velvoitteita. Kuntatalouden osuus koko julkisesta taloudesta on suuri ja kuntien itsehallinto on vahva. Perustuslain 121 §:n mukaan Suomi jakautuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon: oikeus päättää kunnan hallinnosta ja taloudesta kuuluu siis kuntalaisille. Kunnallinen demokratia ja asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet toteutuvat ensisijaisesti edustuksellisesti joka neljäs vuosi järjestettävissä kuntavaaleissa, joissa kunnan äänivaltaiset asukkaat valitsevat edustajansa kuntien ylintä valtaa käyttäviin kunnanvaltuustoihin.

Suomessa oli vuonna 2020 yhteensä 310 kuntaa (Manner-Suomessa 294), joista 107 käytti itsestään kaupunki -nimitystä ja 203 kuntaa kunta -nimitystä. Suomen kunnat ovat kooltaan keskimäärin melko pieniä. Keskimääräinen kuntakoko vuonna 2019 oli 17 766 asukasta. Kuntien mediaanikoko on 6 066 asukasta.

Kunnat järjestävät kansalaisten peruspalvelut, joista tärkeimmät liittyvät sosiaali- ja terveydenhuoltoon, pelastustoimeen, opetus- ja sivistustoimeen sekä ympäristöön ja tekniseen infrastruktuuriin. Kuntalain (410/2015) mukaan kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa tehtävät (ns. yleinen toimiala) ja järjestää sille laissa erikseen säädetty tehtävät (ns. erityinen toimiala). Kunnille voidaan antaa tehtäviä vain lailla ja valtaosa kuntien tehtävistä onkin lakisääteisiä. Vuonna 2015 kunnilla laskettiin olevan 610 lakisääteistä tehtävää ja 973 velvoitetta. Yleisen toimialan nojalla kuntien itselleen ottamien tehtävien osuus kuntien tehtävistä oli vuonna 2015 tehdyn kartoitustyön perusteella noin 10–20 prosenttia. Arvioiden mukaan näiden tehtävien osuus on suurin 40 000–100 000 asukkaan kunnissa ja pienin alle 6 000 asukkaan kunnissa.

Palvelussuhteessa kuntiin ja kuntayhtymiin on yhteensä noin 420 000 henkilöä ja lisäksi niiden hallitsemissa yhtiöissä ja muissa yhteisöissä on noin 20 000 henkilöä. Lakisääteisiä kaikki kunnat kattavia kuntayhtymiä on kolmenlaisia: sairaanhoitopiirit (20 kpl), erityishuoltopiirit (16 kpl) ja maakuntien liitot (18 kpl). Lisäksi kunnilla on lukuisa joukko vapaaehtoisia kuntayhtymiä, joiden yhteenlaskettu henkilöstömäärä on noin 100 000.

Kunnilla on lakisääteisten kuntayhtymien lisäksi yhteistoimintavelvoitteita useissa lakisääteisissä tehtävissä. Näistä esimerkkejä ovat pelastuslaitokset, ympäristöterveydenhuolto, maataloushallinto ja perusterveydenhuolto. Lisäksi kunnat järjestävät muun muassa ympäristönsuojeluun, rakennusvalvontaan ja jätehuoltoon liittyviä tehtäviä yhteistoiminnassa.

Maakuntien liitot ovat lakisääteisiä kuntayhtymiä. Jokaisen kunnan on oltava jäsenenä alueensa maakunnan liitossa. Liitoilla on kaksi lakisääteistä päätehtävää: 1) alueiden

kehittäminen ja 2) maakuntakaavoitus. Liitot ovat myös kansainvälisiä toimijoita ja ne toimeenpanevat EU:n alue- ja rakennepolitiikan ohjelmia. Maakuntien liitot ovat myös alueensa merkittävimpiä edunvalvojia.

Jokaista liittoa johtaa maakuntavaltuusto ja maakuntahallitus, jonka apuna toimii liiton toimisto maakuntajohtajan johdolla. Toimistojen yhteenlaskettu henkilöstö on noin 650 henkilöä ja budjetit noin 50 miljoonaa euroa eli vajaa 10 euroa asukasta kohden.

2.3 Sote-uudistusta koskevan hallituksen esityksen muodostamat reunaehdot monialaiselle maakunnalle

2.3.1 Sote-uudistuksen tavoitteet ja peruseriaatteet

Sote-uudistusta koskevan hallituksen esityksen mukaan uudistuksen tärkeimpinä tavoitteina on kaventaa hyvinvointi- ja terveyseroja, turvata yhdenvertaiset ja laadukkaat sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen palvelut, parantaa turvallisuutta sekä palveluiden saatavuutta ja saavutettavuutta, turvata ammattitaitoisen työvoiman saanti, vastata yhteiskunnallisten muutosten mukanaan tuomiin haasteisiin sekä hillitä kustannusten kasvua.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uuden hallintotason, hyvinvointialueiden perustamisen ja toiminnan kannalta keskeiset lait: laki hyvinvointialueesta (hyvinvointialuelaki), laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä (sote-järjestämislaki), laki pelastustoimen järjestämisestä (pela-järjestämislaki), laki sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisestä Uudellamaalla (Uusimaa-laki), laki sosiaali- ja terveydenhuolto ja pelastustoimea koskevan uudistuksen toimeenpanosta ja sitä koskevan lainsäädännön voimaansäätämistä (voimaansäätölaki) sekä laki hyvinvointialueiden rahoituksesta (hyvinvointialueiden rahoituslaki). Lisäksi esitys sisältää ehdotukset kuntien valtionosuutta koskevan lainsäädännön, verolainsäädännön, hyvinvointialueiden henkilöstöä koskevan lainsäädännön sekä eräiden yleishallintoa koskevien lakien muuttamiseksi. Yhteensä lakiesitys muodostuu 50 laista ja lain muutoksesta.

Esityksellä Suomeen ehdotetaan perustettavaksi 21 hyvinvointialuetta, joille siirrettäisiin kunnilta sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämisvastuu. Näiden lisäksi Helsingin kaupunki vastaisi kaupunkina sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämisestä. Lisäksi Uudellamaalla toimisi HUS-yhtymä, joka vastaisi sille laissa säädettyistä terveydenhuollon tehtävistä sekä HUS-järjestämissopimuksessa sovitusta tehtävistä. Myös opiskeluhuollon psykologi- ja kuraattoripalvelut siirtyisivät kunnilta hyvinvointialueiden järjestämisvastuulle. Esityksen mukaan hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen

olisi jatkossa sekä kuntien että hyvinvointialueiden, ja Uudellamaalla myös HUS-yhtymän, tehtävä.

Hyvinvointialueet olisivat julkisoikeudellisia yhteisöjä, joilla on alueellaan itsehallinto siten kuin siitä ehdotettavassa hyvinvointialueissa säädettäisiin. Julkisessa hallinnossa olisi siten jatkossa kolme organisatorisesti itsenäistä toimijaa: valtio, hyvinvointialueet ja kunnat.

Henkilöstöä hyvinvointialueille siirtyisi kunnista ja kuntayhtymistä yhteensä noin 173 000 henkilöä. Lisäksi 14 400 henkilöä jatkaisi Helsingin kaupungin ja 22 800 henkilöä HUS-yhtymän (nyk. Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri) palveluksessa sosiaali- ja terveydenhuollon tai pelastustoimen tehtävissä.

Kuntien olisi jatkossakin mahdollista tuottaa sosiaali- ja terveystalvueluita omalla verorahoituksellaan yleisen toimialansa perusteella ja ne voisivat osallistua hyvinvointialueen järjestämään palvelujen tuottamista koskevaan tarjouskilpailuun. Tässä tulisi kuitenkin huomioida EU-valtiontukisääntely ja siihen perustuva kuntalain 15 luvun kilpailuneutraliteettisääntely, joka lähtökohtaisesti edellyttäisi kunnalta toiminnan yhtiöittämistä.

2.3.2 Aluejako

Maakunta- ja hyvinvointialuejaon perusteista säädettäisiin ehdotettavassa hyvinvointialue- ja maakuntajakolaissa. Aluejaon perusyksikkönä säilyisi nykytilaa vastaavasti maakunta, jonka alue koostuisi vähintään kahdesta kunnasta. Pääsäännön mukaan kunkin hyvinvointialueen alueena olisi jokin maakunta. Uudenmaan maakunnan alueella voisi mainitun lakiehdotuksen mukaan kuitenkin olla useampi kuin yksi hyvinvointialue, jos se olisi tarpeen alueen väestömäärän tai muun vastaavan perustellun syyn takia. Hyvinvointialueen alueen olisi muodostuttava yhtenäisestä alueesta, joka muodostaa toiminnallisen kokonaisuuden.

Maakunnat olisivat nykytilaa vastaavasti myös muiden hallinnon aluejakojen pohjana. Ratkaisu merkitsisi, että esimerkiksi oikeuslaitoksen, valtion aluehallinnon ja maakunnan liittojen toimialueet muodostuisivat edelleen yhdestä tai useammasta maakunnasta. Myös eduskuntavaalien vaalipiirien pohjana olisi edelleen maakuntajako.

Maakuntajaosta ja hyvinvointialuejaosta säädettäisiin uudistuksen alkuvaiheessa ehdotettavassa voimaanpanolaissa. Sen mukaan maakuntajako vastaisi uudistuksen alkuvaiheessa vuonna 2021 voimaantulevaa maakuntajakoa (valtioneuvoston päätös maakunnista 978/2019). Hyvinvointialuejako vastaisi muutoin maakuntajakoa, paitsi Uudenmaan maakunnan alueella olisi neljä hyvinvointialuetta ja Helsingin kaupunki ei kuuluisi mihinkään hyvinvointialueeseen.

Hyvinvointialue- ja maakuntajakolaissa määriteltyjen kriteerien perusteella valtioneuvosto voisi päättää hyvinvointialueiden yhdistymisestä tai kunnan siirtämisestä toiseen hyvinvointialueeseen. Hyvinvointialueiden yhdistymisen tai muun niiden aluejaon muutoksen perusteella muuttuisi myös muiden viranomaisten toimialajakona oleva maakuntajakko. Maakuntajakkoa ei olisi mahdollista muuttaa muulla perusteella. Siten maakuntajaon muuttamista koskeva sääntely muuttuisi merkittävästi nykytilaan nähden.

Maakuntajaon säilyminen muiden hallinnon aluejakojen perustana edesauttaa ajatusta monialaisista maakunnista eli myös muiden kuin sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen tehtävien mahdollisesta siirtämisestä hyvinvointialueille, sillä julkisia tehtäviä organisoidaan jo nykytilassa muutenkin tämän aluejaon pohjalle.

2.3.3 Hyvinvointialueiden rahoitus

Ensi vaiheessa hyvinvointialueiden rahoitus olisi laskennallista ja yleiskatteista valtion rahoitusta. Siitä säädettäisiin hyvinvointialueiden rahoituksesta annettavassa laissa. Lisäksi hyvinvointialueiden käyttöön tulisi lähinnä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista perittävät asiakasmaksut ja myyntituotot sekä pelastustoimen maksu- ja myyntituotot. Hyvinvointialueiden laskennallinen rahoitus koostuisi sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien ja pelastustoimen tehtävien rahoitusmalleista. Laskennallisuus kannustaisi tehokkuuteen ja yleiskatteisuus turvaisi hyvinvointialueiden itsehallinnon rahoituksen kohdentamisessa. Laskennallinen rahoitus olisi pitkälti tarveperusteista (80,3 prosenttia). Sosiaali- ja terveydenhuollon osalta se perustuisi Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen tutkimukseen (Häkkinen ym. 2020²) ja pelastustoimen osalta tarvetta kuvaavaan riskikertoimeen. Lisäksi rahoitus koostuisi asukasperusteisesta osasta (14,6 prosenttia), hyvinvointialueen olosuhteita kuvaavista määräytymiskijöistä (4,1 prosenttia) ja terveyden ja hyvinvoinnin edistämistä kuvaavasta kertoimesta (1 prosentti).

Yksittäisellä hyvinvointialueella olisi oikeus lisärahoitukseen, jos rahoituksen taso muutoin vaarantaisi perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettujen riittävien sosiaali- ja terveyspalvelujen tai perustuslain 7, 15 ja 20 §:issä tarkoitettuihin perusoikeuksiin liittyvien pelastustoimen palvelujen järjestämisen. Lisärahoitusta koskevaan päätökseen voitaisiin ottaa ehtoja palvelujen vaikuttavuutta, laatua, määrää tai järjestämisen tehokkuutta koskien. Toistuva lisärahoituksen saaminen johtaisi maakunnan arviointimenettelyyn (kaksi kertaa kolmen perättäisen vuoden aikana), jossa arvioitaisiin hyvinvointialueen edellytyksiä selvittää tehtävistään.

2 Häkkinen, Unto; Holster, Tuukka; Haula, Taru; Kapiainen, Satu; Kokko, Petra; Korajoki, Merja; Mäklin, Suvi; Nguyen, Lien; Puroharju, Tuuli; Peltola, Mikko (2020): Sote-rahoituksen tarvevakiointi. <https://www.julkari.fi/handle/10024/139708>

Hyvinvointialueiden rahoitusmallissa sosiaali- ja terveydenhuollon osalta rahoituspohjaa korotettaisiin vuosittain arvioidulla palvelutarpeen ja kustannustason kasvulla. Pelastustoimen osalta rahoituspohjaa korotettaisiin kustannustason kasvulla. Lisäksi kustannustasossa huomioitaisiin myös hyvinvointialueiden mahdolliset tehtävämuutokset. Tämän lisäksi hyvinvointialueelle myönnetty laskennallinen rahoitus tarkistettaisiin jälkikäteen vuosittain vastaamaan valtakunnallisesti toteutuneita kustannuksia.

Hyvinvointialueiden itsehallinnollisen luonteen vuoksi rahoituksen yleiskatteellisuuden tulisi olla lähtökohtana myös hyvinvointialueelle mahdollisesti siirrettävien muiden tehtävien kohdalla. Rahoituksen korvamerkitseminen olisi perustuslain näkökulmasta ongelmallista hyvinvointialueiden itsehallinnon kannalta. Itsehallintoalueiden tehokkaan ja kansanvaltaisen toiminnan kannalta ei voida pitää perusteltuna tilannetta, jossa osa rahoituksesta olisi jyvitetty ennalta määriteltymiin tarkoituksiin, mikä käytännössä johtaisi myös hyvinvointialueiden talouden sektorikohtaiseen ohjaukseen ministeriö- tai keskusvirastotasolta. Toisaalta uusien tehtävien antaminen hyvinvointialueille yleiskatteellisen rahoituksen piiriin kasvattaisi rahoituksen yleiskatteellisuuden alan laajuutta ja käytännön merkitystä sekä vahvistaisi tästä näkökulmasta hyvinvointialueiden itsehallintoa. Uusia tehtäviä hyvinvointialueille siirtäessä saattaisi kuitenkin olla tarpeen tarkistaa myös rahoituksen määräytymiskäytännöt uusien tehtävien laskennallisia kustannuksia vastaaviksi.

Hallitusohjelman mukaan uusien itsehallintoalueiden (hyvinvointialueiden) verotusoikeus valmistellaan erillisenä asiana parlamentaarisessa komiteassa. Ajanjaksolle 9.3.2020–28.2.2021 on asetettu parlamentaarinen maakuntaverokomitea, jonka tehtävänä on selvittää ja arvioida hyvinvointialueiden verotusoikeutta hyvinvointialueiden rahoituslähteenä. Komitean tulee selvittää, millaisia muutoksia verojärjestelmään ja verotulojen tasausjärjestelmään tarvittaisiin, jos hyvinvointialueiden rahoitus perustuisi kuntien tavoin valtion rahoituksen ja maksutulojen lisäksi hyvinvointialueiden verotusoikeuteen. Sote-ministeriötyöryhmä linjasi lokakuussa 2020³, että hallitus sitoutuu hyvinvointialueiden verotusta ja rahoitusta koskevan lainsäädännön valmistamiseen hallituskauden aikana sekä sen voimaantuloon viimeistään 2026. Verotusoikeuden käyttöönottoon liittyvät linjaukset, aikataulu mukaan lukien, tehdään ripeästi komiteatyön päättymisen jälkeen. Uusien hyvinvointialueiden tehtävien laajentamista koskevat linjaukset tehdään samalla aikataululla. Maakuntaveron käyttöönotto ei nostaisi kokonaisverotuksen tasoa. Hallitus tarkastelee kehysriihessä 2022 hyvinvointialueiden rahoitusta suhteessa niiden tehtäviin. Mikäli hyvinvointialueiden verotusta koskevaa lainsäädäntöä ei saada valmiiksi yllämainitussa aikataulussa, hallitus sitoutuu varmistamaan hyvinvointialueiden rahoituspohjan riittävyyden.

3 <https://valtioneuvosto.fi/-/1271139/hallitus-on-tehnyt-muutoksia-sote-uudistuksen-lakiesitysluonnokseen-lausuntokierroksen-perusteella>

2.3.4 Hyvinvointialueiden toiminta, talous ja hallinto

Hyvinvointialueiden toimintaa, taloutta ja hallintoa sekä hallinnon ja talouden tarkastusta koskevat keskeiset säännökset koottaisiin hyvinvointialuelakiin vastaavalla tavalla kuin kuntien osalta niistä on säädetty kuntalaissa. Hyvinvointialueiden hallintoa ja taloutta koskevassa sääntelyssä jätettäisiin liikkumavaraa itsehallintoon kuuluvalle päätöksenteolle ja kunkin hyvinvointialueen alueellisten erityispiirteiden huomioon ottamiselle. Nykyisen kuntalain tapaan hyvinvointialueiden hallintoa koskeva sääntely olisi siten luonteeltaan mahdollistavaa.

Hyvinvointialueen ylin päättävä toimielin eli aluevaltuusto valittaisiin suorilla aluevaaleilla, joissa hyvinvointialueen asukkailla olisi yleinen ja yhtäläinen äänioikeus. Aluevaaleja koskevassa sääntelyssä noudatettaisiin mahdollisimman pitkälti voimassa olevan vaalilainsäädännön mukaisia periaatteita. Hyvinvointialue muodostaisi yhden vaalipiirin, eikä hyvinvointialuetta jaettaisi sisäisiin vaalipiireihin. Hyvinvointialueissa säädettäisiin sen alueen asukkaiden oikeuksista osallistua ja vaikuttaa hyvinvointialueen toimintaan pääosin kuntalakia vastaavasti. Ensimmäiset aluevaalit toimitettaisiin tammikuun lopussa vuonna 2022 ja sen jälkeen aina kuntavaalien yhteydessä.

Aluevaltuuston lisäksi hyvinvointialueella tulisi olla aluehallitus ja tarkastuslautakunta sekä kaksikielisillä hyvinvointialueilla kansalliskielilautakunta sekä Lapin hyvinvointialueella saamen kielen lautakunta. Muut toimielimet olisivat hyvinvointialueen päätettävissä. Hyvinvointialuetta johdettaisiin aluevaltuuston hyväksymän hyvinvointialuestrategian mukaisesti, jossa valtuusto linjaisi hyvinvointialueen toiminnan ja talouden pitkän aikavälin tavoitteet. Hyvinvointialueen toimintaa, hallintoa ja taloutta johtaisi aluehallitus, jonka alaisena toimisi hyvinvointialuejohtaja.

Hyvinvointialue vastaisi sille lailla säädettyjen tehtävien hoitamisesta. Hyvinvointialueet voisivat tehdä yhteistyötä toistensa kanssa perustamalla yhteisen toimielimen tai viran, sopimalla viranomaistehtävän hoitamisesta taikka ostopalvelusopimuksen perusteella. Lisäksi hyvinvointialueet voisivat perustaa hyvinvointiyhtymän tuottamaan tukipalveluja. Hyvinvointiyhtymälle ei voitaisi siirtää tehtävän järjestämisvastuuta.

Hyvinvointialueella olisi lakisääteisten tehtävien lisäksi oikeus ottaa alueellaan hoitaakseen sen lakisääteisiä tehtäviä tukevia tehtäviä (ns. rajattu yleinen toimiala). Näiden tehtävien hoito ei saisi vaarantaa lakisääteisten tehtävien hoitamista. Lisäksi hyvinvointialue voisi alueellaan tai yhdessä toisen hyvinvointialueen kanssa myös toisen hyvinvointialueen alueella harjoittaa vähäriskistä liiketoimintaa, joka tukisi lakisääteisten tehtävien toteuttamista. Hyvinvointialueissa säädettäisiin kilpailluilla markkinoilla toimimisen edellytyksenä olevasta yhtiöittämisvelvollisuudesta sekä sitä koskevista poikkeuksista kuntalain tapaan.

Hyvinvointialue tytäryhteisöineen muodostaisi aluekonsernin. Hyvinvointialueen toiminta käsittäisi hyvinvointialueen ja aluekonsernin toiminnan lisäksi muun omistukseen, sopimukseen ja rahoittamiseen perustuvan toiminnan. Hyvinvointialueen taloutta koskevien säännösten lähtökohtana on edellytys hyvinvointialueen talouden pysymisestä tasapainossa, jotta sillä on edellytykset huolehtia lainsäädännön edellyttämistä palveluista ja muista tehtävistä. Valtion rahoitusvastuusta johtuen hyvinvointialueen taloussuunnitelmassa rahoitustarvetta ei saisi kattaa pitkäaikaisella lainalla. Poikkeuksena tähän kieltoon hyvinvointialueissa säädettäisiin hyvinvointialueen lainanottovaltuudesta. Lakiehdotuksen mukaan valtioneuvosto päättäisi hyvinvointialueen tilikausittaisen valtuuden ottaa pitkäaikaista lainaa investointien rahoittamiseksi. Hyvinvointialueen lainanottovaltuus perustuisi lähtökohtaisesti hyvinvointialueen taloudelliseen kantokykyyn ja olisi laskennallinen. Valtioneuvosto voisi myöntää lainanottovaltuuden puitteissa otetulle lainalle valtioneuvoston.

2.3.5 Tehtäväsiirrot ja yhteistyö kuntien kanssa

Hyvinvointialuelain mukaan hyvinvointialue voisi hoitaa kaikkien alueensa kuntien kanssa tehdyn sopimuksen perusteella niitä kuntien vapaaehtoisia tehtäviä, joiden hoitamiseen kunnat osoittavat rahoituksen ja jotka liittyvät hyvinvointialueen tehtäväalaan. Hyvinvointialuelain mukaan hyvinvointialue voisi siten kuin laissa erikseen säädetään sopia tehtävänä järjestämistä vastuun siirtämisestä yhdelle tai useammalle sellaiselle kunnalle, jolla hyvinvointialueen arvion mukaan on riittävät taloudelliset ja muut voimavarat näiden tehtävien hoitamiseen. Hyvinvointialueen mahdollisuus siirtää tehtävä kunnalle edellyttäisi siten tätä koskevaa erityissäännöstä. Sote-uudistusta koskevaan hallituksen esitykseen ei sisälly tällaisia hyvinvointialueen tehtäväsiirron mahdollistavia erityissäännöksiä.

Hyvinvointialueilla tulisi olemaan yhdessä kuntien kanssa jaettu ja yhteinen vastuu alueen asukkaiden hyvinvoinnista palvelujen järjestäjänä sekä alueen taloudellisesta kestävästä. Kunnat ovat asukkaidensa lähiyhteisöjä ja paikallisia toimijoita, joilla on myös tulevaisuudessa laaja yleinen toimiala. Hyvinvointialueissa säädettäisiin hyvinvointialueen ja sen alueen kuntien nimenomaisesta velvollisuudesta neuvotella vähintään valtuustokausittain tehtäviensä hoitamiseen liittyvästä yhteistyöstä, tavoitteista ja työnjaosta. Neuvottelutuloksen pohjalta voitaisiin laatia tarvittaessa asiaa tarkentavia tehtävälakohtaisia yhteistyösopimuksia. Lisäksi hyvinvointialueen ja kuntien olisi tarpeen sopia esimerkiksi yhteistyön edellyttämistä yhteistoimintarakenteista, toimintamalleista sekä tiedonkulusta.

Hallituksen esityksen mukaan hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen olisi jatkossa sekä kuntien että hyvinvointialueiden, ja Uudellamaalla myös HUS-yhtymän, tehtävä. Ihmisten hyvinvointi ja terveys ovat yhteydessä varhaiskasvatukseen ja koulutukseen, liikunta-, ravitsemus- ja kulttuuripalveluihin, asumiseen ja kaavoitukseen, liikennejärjestelyihin sekä

moniin muihin kuntien hoitamiin tehtäviin. Toisaalta hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen olisi tärkeä osa hyvinvointialueen järjestämää sosiaali- ja terveydenhuoltoa. Hyvinvoinnin ja terveyden edistämistä tehdään osana muuta toimintaa. Hyvinvointialueilla ja kunnilla, ja Uudellamaalla HUS-yhtymällä, olisi hallituksen esityksen mukaan kullakin toisiinsa nähden ensisijainen vastuu hyvinvoinnin ja terveyden edistämisestä siltä osin kuin tämä tehtävä kytkeytyy niiden muihin lakisääteisiin tehtäviin. Hyvinvointialueen ja sen alueen kuntien, ja Uudellamaalla myös HUS-yhtymän, olisi toimittava hyvinvoinnin ja terveyden edistämässä yhteistyössä ja tuettava toisiaan asiantuntemuksellaan. Niiden olisi tehtävä hyvinvoinnin ja terveyden edistämässä yhteistyötä myös hyvinvoinnin ja terveyden edistämistyötä tekevien muiden julkisten toimijoiden sekä yksityisten yritysten ja yleishyödyllisten yhteisöjen kanssa. Hyvinvointialueen olisi neuvoteltava vähintään kerran vuodessa yhdessä alueensa kuntien, ja Uudellamaalla myös HUS-yhtymän, sekä muiden edellä mainittujen hyvinvointialueen alueella hyvinvoinnin ja terveyden edistämistyötä tekevien toimijoiden kanssa hyvinvoinnin ja terveyden edistämistä koskevista tavoitteista, toimenpiteistä, yhteistyöstä ja seurannasta. Hyvinvointialueen ja kuntien olisi myös edistettävä hyvinvoinnin ja terveyden edistämistyötä tekevien järjestöjen toimintaedellytyksiä ja vaikutusmahdollisuuksia hyvinvoinnin ja terveyden edistämässä.

Hyvinvointialueen olisi neuvoteltava vähintään vuosittain yhdessä alueensa kuntien sekä muiden edellä mainittujen hyvinvointialueen alueella hyvinvoinnin ja terveyden edistämistyötä tekevien toimijoiden kanssa hyvinvoinnin ja terveyden edistämistä koskevista tavoitteista, toimenpiteistä, yhteistyöstä ja seurannasta. Sekä hyvinvointialueen että kunkin sen alueen kunnan olisi kerran valtuustokaudessa valmisteltava valtuustolleen hyvinvointikertomus ja -suunnitelma alueensa väestön hyvinvoinnista, terveydestä ja niihin vaikuttavista tekijöistä sekä toteutetuista toimenpiteistä. Kunkin hyvinvointialueen alueen kunnan olisi toimitettava hyvinvointikertomuksensa ja -suunnitelmansa hyvinvointialueelle ja Uudellamaalla myös HUS-yhtymälle. Näin hyvinvointialue ja HUS-yhtymä voisivat ottaa oman toimintansa suunnittelussa huomioon kuntien ja niiden asukkaiden tilanteen. Hyvinvointialue laatisi hyvinvointikertomuksensa ja -suunnitelmansa yhteistyössä alueensa kuntien ja Uudellamaalla myös HUS-yhtymän kanssa. Yhteinen valmistelu edesauttaisi yhteisten tavoitteiden asettamista ja toiminnan suunnittelua hyvinvointialueen ja sen alueen kuntien asukkaiden hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseksi.

Ehdotettavassa sote-järjestämislaissa säädettäisiin myös esimerkiksi hyvinvointialueen velvollisuudesta yhteen sovittaa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut muiden hyvinvointialueen palvelujen kanssa. Näitä olisivat uudistuksen ensivaiheessa pelastustoimen palvelut. Lisäksi mainitussa laissa säädettäisiin hyvinvointialueen velvollisuudesta osaltaan yhteen sovittaa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujaan kunnan ja valtion palvelujen kanssa sekä eräistä muista hyvinvointialueen yhteistyövelvoitteista suhteessa kuntiin ja valtioon. Hyvinvointialueiden valtion ohjauksessa kiinnitettäisiin huomiota hyvinvointialueiden sekä kuntien ja muiden toimijoiden yhteistyön toteutumiseen.

2.3.6 Hyvinvointialueiden valtion ohjaus

Hyvinvointialueiden valtion ohjaus on sote-uudistusta koskevassa hallituksen esityksessä suunniteltu rakenteellisesti siten, että hyvinvointialueiden sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä ohjattaisiin STM:n johdolla ehdotettavassa sote-järjestämislaissa määritellyn sosiaali- ja terveydenhuollon vuorovaikutteisen ohjausjärjestelmän puitteissa ja pelastustoimen järjestämistä vastaavasti SM:n johdolla ehdotettavassa pela-järjestämislaissa määritellyn pelastustoimen vuorovaikutteisen ohjausjärjestelmän puitteissa. Jatkuvaluonteisen vuorovaikutuksen ohella ohjaus käsittäisi valtioneuvoston vahvistamat sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen valtakunnalliset strategiset tavoitteet, perustettavat sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen neuvottelukunnat, ohjaavien ministeriöiden ja hyvinvointialueiden väliset vuosittaiset ohjausneuvottelut sekä ohjauksen yhteisen tietopohjan. Lisäksi säädettäisiin sosiaali- ja terveydenhuollon yhteistyöalueista ja niiden ohjauksesta.

Valtiovarainministeriö vastaisi hyvinvointialueiden talouden ohjauksesta. Merkittävät hyvinvointialuetaloutta koskevat asiat käsiteltäisiin hyvinvointialuetalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa, jonka puheenjohtajuus olisi VM:llä. Hyvinvointialueiden investointien ohjaukseen sisältyisi hyvinvointialueen velvollisuus laatia tilikausittain investointisuunnitelma, jonka hyväksyisi sosiaali- ja terveydenhuollon osalta sosiaali- ja terveysministeriö ja pelastustoimen osalta sisäministeriö. Hyväksytty investointisuunnitelma olisi hyvinvointialueen investointien toteuttamisen edellytyksenä. Koska hyvinvointialueiden rahoitus perustuisi uudistuksen alkuvaiheessa yleiskatteelliseen valtion rahoitukseen, hyvinvointialueiden toiminnan ja talouden valtion ohjaus olisi kuntien valtion ohjausta vahvempaa.

Hyvinvointialueiden ohjaus on hallituksen esityksessä pyritty yhdenmukaistamaan ja yhteen sovittamaan siten, että hyvinvointialueiden talouden ohjaus on osa niiden toiminnan ohjausta ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen liittymäpinnat tulevat huomioiduiksi. Ohjausrakennetta ei kuitenkaan ole suunniteltu monialaisten maakuntien ohjausta varten, joten hyvinvointialueiden tehtävien mahdollisesti laajentuessa, tulisi myös ohjausjärjestelmän rakennetta uudelleen arvioida sitä mahdollisesti yhteisillä ohjausrakenteilla tai substanssikohtaisilla ohjausjärjestelmillä täydentäen.

2.3.7 Uudenmaan erillisratkaisu

Toisin kuin muualla maassa, hyvinvointialuejako ei Uudenmaan erillisratkaisusta johtuen vastaisi Uudellamaalla maakuntajakoa, vaan Uudenmaan maakunnan alueella olisi neljä hyvinvointialuetta ja Helsingin kaupunki, joka ei kuuluisi mihinkään hyvinvointialueeseen. Siten myös valtion viranomaisten ja maakuntien liittojen aluejako poikkeaisi Uudella maalla hyvinvointialuejaosta.

Uudenmaan maakunnan alueella sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämistä vastuu poikkeaisi muun maan ratkaisusta siten, että Helsingin kaupunki vastaisi kaupunkina sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen järjestämisestä. Lisäksi Uudenmaalla toimisi HUS-yhtymä, joka vastaisi sille ehdotettavassa Uusimaa-laissa säädetyistä tietyistä terveydenhuollon tehtävistä. HUS-yhtymä perustettaisiin Uudenmaan maakunnan hyvinvointialueiden ja Helsingin kaupungin hyväksymällä perussopimuksella. Uudenmaan maakunnan hyvinvointialueet ja Helsingin kaupunki solmisivat HUS-yhtymän kanssa järjestämissopimuksen, jolla HUS-yhtymälle voitaisiin siirtää myös muita kuin sille lailla erikseen säädetyjä tehtäviä.

Sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen rahoitus noudattaisi Uudenmaan maakunnan alueella valtakunnallista mallia, myös Helsingin kaupungin osalta. HUS-yhtymä saisi rahoituksen Uudenmaan hyvinvointialueilta ja Helsingin kaupungilta perussopimuksessa sovitulla perusteilla. Helsingin kaupungin toimintaan sovellettaisiin hyvinvointialuelain sijaan pääosin kuntalakia. Sen sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen hallinnon ja talouden eriyttämiseen sovellettaisiin lisäksi Uusimaa-lakia. Helsingin kaupungilla olisi velvollisuus eriyttää sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen talouskunnan talousarviossa, kirjanpidossa ja tilinpäätöksessä. Helsingin kaupunki ei voisi käyttää edellä mainittuihin tehtäviin saamaansa valtion rahoitusta kaupungin muun toiminnan rahoittamiseen. Toisaalta Helsingin kaupunki voisi yleisen toimialansa puitteissa käyttää muuta rahoitustaan myös sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tehtävien rahoittamiseen.

Helsinki kaupunkina vastaisi sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen investointien toteuttamisesta ja rahoittamisesta, mutta investointikulut kohdistettaisiin eriytettäville tehtäville kaupungin sisäisinä vuokrina. Koska verotusoikeuden ja yleisen toimialan omaavan kunnan lainanottoa tai investointeja ei lähtökohtaisesti voitaisi rajoittaa, pitkäaikainen lainanottokielto ei koskisi Helsingin kaupunkia, eikä ohjaavien ministeriöiden hyväksymä investointisuunnitelma olisi sen sosiaali- ja terveydenhuollon tai pelastustoimen investointien edellytyksenä. Muilta osin Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen erillistalouden ja toiminnan valtion ohjaus vastaisivat hyvinvointialueiden talouden ja toiminnan valtion ohjausta.

Helsingin kaupungissa ei toteutettaisi erillisiä aluevaaleja, vaan kaupunginvaltuutetut ja muut kaupungin luottamushenkilöt olisivat toimivaltaisia myös sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen tehtävien osalta. Eryteisesti muusta maasta poikkeavan aluejaon johdosta monialainen maakunta tulisi Uudellamaalla, siirrettävistä tehtävistä riippuen, järjestää mahdollisesti eri tavalla kuin muualla maassa.

2.4 Hallitusohjelman sekä muiden keskeisten hankkeiden ja tehtyjen linjausten muodostamat reunaehdot monialaiselle maakunnalle

2.4.1 Ympäristöterveydenhuolto

Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman mukaisesti sosiaali- ja terveysministeriö toteutti sote-uudistuksen valmistelun yhteydessä yhteistyössä maa- ja metsätalousministeriön kanssa erilliselvityksen ympäristöterveydenhuollon järjestämisestä. Ympäristöterveydenhuolto järjestetään nykyisin tarpeeksi suurten kuntien tai kuntien yhteistoiminta-alueiden toimesta (valvontayksikkö). Selvityksen tavoitteena oli arvioida ympäristöterveydenhuollon tulevaisuuden järjestämisen vaihtoehtojen (kunta- vai hyvinvointialuerakenne) toteutettavuutta. Valtiolistamisvaihtoehto ei ollut mukana selvityksessä. Osana selvitystä ministeriöt toteuttivat yhteistyössä kyselyn ympäristöterveydenhuollon yksiköihin, aluehallintovirastoihin, Valviraan, Ruokavirastoon, YM:öön, SM:öön ja Suomen Kuntaliittoon.

Selvitys ja siihen liittyvä kysely osoittivat, että molemmissa vaihtoehdoissa nähdään sekä haasteita että mahdollisuuksia. Molempia vaihtoehtoja koskevat perustelut olivat ymmärrettäviä, mutta ympäristöterveydenhuollon sijoittuminen jatkossakin kuntarakenteisiin sai enemmän kannatusta. Ohjausjärjestelmän kehittämiseksi ja toiminnan sujuvuuden ja kustannustehokkuuden varmistamiseksi muuttuvassa toimintaympäristössä nähtiin taroituksenmukaiseksi jatkaa rakenteellisten vaihtoehtojen selvitystyötä vielä myöhemmin. Sote-ministerityöryhmä linjasi erilliselvityksen perusteella, että ympäristöterveydenhuollon tehtäviä ei sote-uudistuksen ensimmäisessä vaiheessa sisällytetä hyvinvointialueen tehtäviin. Tehtävien siirtoa hyvinvointialueille linjattiin selvitettäväksi myöhemmin monialaisen maakunnan valmistelun yhteydessä.

Hallituksen esitysluonnoksen lausuntopalautteessa useassa lausunnossa katsottiin, että uuden lainsäädännön tulisi mahdollistaa ympäristöterveydenhuollon tehtävien järjestämisen siirtäminen hyvinvointialueelle sen alueen kuntien sopimuksella.

Osa kuntien ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueista on sijoitettu tällä hetkellä sosiaali- ja terveydenhuollon organisaation. Nämä yksiköt joudutaan irrottamaan kyseisestä organisaatiosta sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuun siirtyessä kunnilta hyvinvointialueille.

Eläinlääkäripalvelujen järjestämisen kehittämiseksi on perustettu maa- ja metsätalousministeriön työryhmä, jonka toimikausi päättyy syksyllä 2021. Tehtäväalueella on myös valmisteltavana eläinsuojelulain (247/1996), eläintunnistusjärjestelmästä annetun lain (238/2010), eläinten lääkitsemisestä annetun lain (387/2014) ja elintarvikelain (23/2006)

uudistukset. Eläintautilain (441/2013) korvaava uusi samanniminen laki on juuri hyväksytty eduskunnassa.

MMM:n ja STM:n yhteistyönä on käynnistetty myös ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta -alueesta annetun lain (410/2009) uudistus kohti suurempia valvontayksiköitä. Uudistuksen tarkoituksena on parantaa valvontayksiköiden viranhaltijoiden erikoistumis mahdollisuuksia valvonnan eri sektoreille. Ympäristöterveydenhuollon valvonta edellyttää hyvää erityisosaamista ja pienimmissä valvontayksiköissä erikoistuminen ei ole aina mahdollista. Samalla uudistus tarkoittaisi valvontayksiköiden määrän vähenemistä ja niiden toiminta-alueiden koon kasvamista nykyisestä.

2.4.2 Työllisyyden kuntakokeilut

Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman linjauksen mukaan kuntien roolia työllisyyspalveluiden järjestäjänä vahvistetaan.

Hallitus antoi kesäkuun 2020 alussa eduskunnalle esityksen työllisyyden edistämisen kuntakokeiluista (HE 87/2020 vp). Tasavallan presidentti vahvisti työllisyyden kuntakokeiluja koskevan lain 30.12.2020. Laki tulee voimaan 1.3.2021 ja kokeilu kestää 1.3.2021–30.6.2023.

Laisa säädetään määräaikaisesta kokeilusta, jossa kokeilukunnat vastaavat eräiden lakisääteisten julkisten työvoimapalvelujen ja kotoutumisen edistämisen palvelujen tarjoamisesta työ- ja elinkeinotoimiston asemasta. Lisäksi kokeilukunnat antavat joitain työttömyysturvalain mukaisia työvoimapolitiittisia lausuntoja työ- ja elinkeinotoimiston asemasta. Kokeilun tavoitteena on saada tietoa siitä, parantaako kuntapohjainen palvelujen järjestäminen työllisyyden edistämisen vaikuttavuutta ja työllisyysastetta. Tavoitteiden toteutumisesta seurataan tiiviisti kokeilun aikana alueilla ja valtakunnallisesti. Kokeilun vaikutuksia arvioidaan aktiivisesti kokeilujen toimikautena ja niiden päättymisen jälkeen valtioneuvoston tutkimus- ja selvityshankkeena.

Budjettiriihessä syksyllä 2020 linjattiin, että työllisyyden palvelurakenteiden pysyvän rakenteen valmistelun siirtäminen paikallistasolle käynnistetään. TEM on käynnistänyt pysyvien rakenteiden valmisteluun liittyvän työn. Hallituksen on tarkoitus linjata keväällä 2021 pysyvistä työllisyyden palvelurakenteista. Huomioon otetaan mahdollisuuksien mukaan myös nyt alkavan sekä aiempien kuntakokeilujen tuloksia. Valmistelutyö tehdään vuorovaikuttaisesti eri toimijoiden kanssa sekä huomioiden monialaisen maakunnan tehtäviä arvioiva parlamentaarinen selvitys.

2.4.3 Alueiden kehittämistä ja Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan toimeenpanoa ja hankkeiden rahoittamista koskevan lainsäädännön uudistaminen

Alueiden kehittämistä koskevaa lainsäädäntöä ollaan uudistamassa. Uudistamisen tarve johtuu aluekehittämisjärjestelmän uudistustarpeista sekä Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan rahastojen uuden ohjelmakauden 2021–2027 sääntelytarpeista. Uusi aluekehittämistä koskeva lainsäädäntö on tarkoitus saada voimaan vuonna 2021 sen jälkeen, kun EU-tason asetukset valmistuvat.

Valmistelussa olevassa hallituksen esityksessä nykyinen alueiden kehittämisen suunnittelujärjestelmä toimijoiheen säilyy pääosin entisellään. Alueiden kehittämisen tavoitteita, suunnittelua ja toimintatapoja uudistetaan esityksessä toimintaympäristön muutosten sekä Euroopan unionin ja kansallisten tavoitteiden mukaisesti.

Valtioneuvoston alueiden kehittämisen painopisteet (*aluekehittämispäätös*) on ja olisi jatkossakin keskeinen eri hallinnonalojen ja maakuntien alueiden kehittämistä ohjaava asiakirja. Keskeisenä yhteistyöfoorumina toimisi jatkossakin TEM:n vetovastuulla kokoontuva poikkihallinnollinen alueiden uudistumisen neuvottelukunta.

Aluekehittämisen suunnittelujärjestelmää ehdotetaan kevennettäväksi. Maakuntien liittojen tehtävistä säädettäisiin nykyistä yleisemmin. Ehdotuksessa kuvataan maakunnan liiton aluekehittämisen ja siihen liittyvien tehtävien kokonaisuus sekä tarkemmin aluekehittämistehtävät ja niihin liittyvät yhteistyön tarpeet ja keskeiset tahot. Maakuntien liitot olisivat edelleen aluekehittämisviranomaisia. Maakuntahallituksen nimittämät maakunnan yhteistyöryhmät toimisivat lisäksi edelleen keskeisenä aluekehittämistoiminnan toimeenpanon yhteensovittamisen toimijana ja kumppanuuselimenä maakunnassa.

Maakuntatason alueiden kehittämisen suunnittelusta eli pitkän aikavälin strategisista linjauksista ja maakuntaohjelmasta säädettäisiin nykyistä yleisemmin. Samalla luovuttaisiin maakuntaohjelmien toimeenpanosuunnitelmien laatimisesta. Uutena aluekehittämisen toimintamallina ehdotetaan valtion ja maakuntien välisen säännöllisen vuorovaikutuksen menettelyn, alueiden kehittämisen keskustelujen, käyttöönottamista.

Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikan osalta täsmennettäisiin ja täydennettäisiin ohjelmakautta 2021–2027 koskevan Euroopan unionin lainsäädännön kansallista soveltamista ja toimeenpanoa siltä osin kuin EU-sääntely edellyttää täsmäntävää kansallista sääntelyä. EU:n alue- ja rakennepolitiikan ohjelmatyöstä säädettäisiin pitkälti nykyisellä tavalla. TEM olisi edelleen EU:n alue- ja rakennepolitiikan hallintoviranomainen. Välittäviä toimielimiä olisivat maakuntien liitot ja ELY-keskukset.

2.4.4 Euroopan unionin lainsäädännöstä tulevat maksajavirastovaatimukset maatalous- ja maaseutuhallintoon

Euroopan unionin rahoituskautta 2021–2027 koskevan lainsäädännön valmistelu on kesken. Tulossa on muutoksia toimeenpanotapaan ja ne edellyttävät kansallisen lainsäädännön muuttumista. Alla kuvattavat maksajavirastovaatimukset eivät ole peruseriaatteiltaan muuttumassa muuten kuin siten, että maksajavirastolle tulee lisää vastuuta saavutettujen tuotosten ja tulosten raportoinnista ja raportointimenetelmistä.

MMM:n hallinnonalan tehtävien järjestämistä on tarkasteltava EU:n lainsäädännön lähtökohdista siten, että Suomen saama EU:n rahoitusosuus voidaan turvata ja viljelijöille voidaan maksaa heille kuuluvat EU-tuet ajallaan ja oikein. Samoin on turvattava Suomen saama aluetaloudelle merkittävä rahoitus EU:lta siten, että siihen ei kohdistu rahoituksen vähentämistä (rahoitusoikaisu) virheellisten menettelyjen tai muiden maatalousrahastoille aiheutuneiden riskien takia.

EU:n kokonaan rahoittamien maataloustukien ja osittain rahoittamien maaseudun kehittämistukien päätöksenteko- ja maksatusprosessi perustuu EU:n lainsäädäntöön. Jäsenvaltioon akkreditoitun maksajaviraston (Suomessa Ruokavirasto) ja toimijan, jolle tehtäviä on siirretty, kesken tehdään EU:n lainsäädännön edellyttämä maksajavirastosopimus tehtävien hoitamisesta, osapuolten rooleista, velvoitteista ja vastuista. Maksatusta ei voida Euroopan unionin lainsäädännön mukaan siirtää maksajavirastosta. Kirjanpito liittyy keskeisesti maksatukseen, eikä senkään siirtäminen ole mahdollista.

Toimijan, jolle tehtäviä on siirretty, toimesta tehtävässä tuki- ja maksuhakemusten käsittelyssä ja valvonnassa on kysymys tuen myöntämisen ja maksamisen valmistelevista tehtävistä. Hyväksyminen ennen maksujen suorittamista on tehtävä maksajavirastossa, koska sillä säilyy aina vastuu menojen hallinnoinnista ja valvonnasta. Tämä perustuu Euroopan unionin lainsäädäntöön ja sieltä tulevaan maksajaviraston vastuuseen ja valvontavelvoitteeseen. Maksajaviraston ja toimijan, jolle tehtäviä on siirretty, maksajavirastosopimus tehtävien hoitamisesta, osapuolten rooleista, velvoitteista ja vastuista ohjaa unionin lainsäädännön noudattamiseen. Sopimusta ei voida sivuuttaa kansallisessa lainsäädännössä asetetuilla vaatimuksilla.

Maksajavirastovaatimukseen kuuluu myös muun muassa ISO-standardin mukaisesti auditoitu tietoturvan korkea taso, kansallista lainsäädäntöä tiukemmat esteellisyyssäännökset sekä henkilöstömäärä- ja koulutusvaatimukset.

Maatalouden tukien merkitys on erittäin suuri maatalojen maksuvalmiudelle ja kannattavuudelle ja siten kotimaisen ruuantuotannon ylläpitämiselle. Tukimaksujen maksaminen ajallaan ja häiriöttömästi on ehdoton edellytys sille, että alueilla voi säilyä elinvoimainen ja laadukas kotimaisen ruuan alkutuotanto. Tukimaksujen myöhästymiset tai merkittävät

takaisinperinnät aiheuttaisivat suuria menetyksiä myös laajemmin alueiden eri elinkeinoille ja alueille ohjautuviin rahavirtoihin. EU-tuilla on suuri merkitys maatalouden lisäksi myös muulle maaseudun yritys- ja kehittämistoiminnalle.

Tehtävien hoidon varmistaminen toimijassa, jolle tehtäviä on siirretty, on tärkeää siitäkin syystä, että vastuu näiden tehtävien hoidosta säilyy EU-säädösten näkökulmasta maksajavirastolla ja viime kädessä valtiolla, vaikka tehtäviä suorittaa toinen viranomainen. Tehtäviä hoidettaessa tulee käyttää maksajaviraston tarkoitukseen osoittamia tietojärjestelmiä, joiden tietoturva-vaatimukset on asetettu Euroopan unionin lainsäädännössä.

Jos komissio havaitsee sääntöjenmukaisuuden tarkastamismenettelyssä puutteita maksajaviraston hyväksymisedellytysten noudattamisessa tai tukijärjestelmiin liittyvien tukija/tai maksuhakemusten hallinnollisessa tarkastuksessa ja/tai tarkastuksissa paikan päällä, komissio jättää unionin rahoituksen ulkopuolelle menoja, joiden osalta se toteaa, ettei niitä ole toteutettu Euroopan unionin lainsäädännön mukaisesti sekä määrää jäsenvaltiolle rahoitusoikaisun, jonka määrä on yleensä useita miljoonia euroja, jopa kymmeniä miljoonia euroja. Rahoitusoikaisu ei edellytä tukikelvottomia menoja, vaan puutteellisesti suoritettujen myöntö- tai maksuvaiheen tarkastukset toimijassa, jolle tehtäviä on siirretty, voivat olla rahoitusoikaisun perustana. Lisäksi Euroopan unionin lainsäädännöstä johtuen jäsenvaltiot eivät saa maksaa tuensaajille suoria tukia ennen kuin valvonnat on saatettu loppuun. Näin ollen esimerkiksi valvontojen myöhästyminen tai puutteellisuus jonkin toimijan alueella voi johtaa siihen, että suorien tukien maksamisajankohta siirtyy aiottua myöhäisemmäksi (otantatavasta riippuen koko maassa). Näistä syistä on tärkeää varmistua siitä, että Euroopan unionin lainsäädännössä asetettuja vaatimuksia noudatetaan.

Myös valtiontukisäännöt ja valtiontukimenettelyyn liittyvä komission hyväksyntä on merkittävässä roolissa MMM:n hallinnonalalla.

2.4.5 Sosiaali- ja terveysministeriön maatalouslomituksen hallintomalleja tarkasteleva työryhmä

Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman mukaan lomituslainsäädäntö uudistetaan. Uudistuksen yhtenä osana tarkastellaan maatalouslomituksen nykyistä hallintoa ja selvitetään sille vaihtoehtoisten hallintomallien toimivuutta ja tarvittaessa uudistetaan hallintoa.

Sosiaali- ja terveysministeriö on asettanut työryhmän tarkastelemaan maatalouslomituksen hallintomalleja (hankenumero: STM086:00/2020). Työryhmän toimikausi on 7.9.2020–26.3.2021. Työryhmä seuraa, mitä aluehallinnon ja monialaisen maakunnan parlamentaarisen selvitystyön yhteydessä linjataan kunnilta monialaisille maakunnille siirrettävistä tehtävistä maatalouslomituksen osalta. Kuitenkin myös muiden maatalouslomituksen

hallintomallien tarkastelu on tarpeen, jotta maatalouslomituksen sujuva toiminta voidaan varmistaa kaikissa olosuhteissa. Työryhmän toimeksiantoon eivät kuulu turkistuottajien ja poronhoitajien lomituspalvelut.

Työryhmän tehtävänä on tarkastella maatalouslomituksen nykyistä hallintoa ja selvittää sille vaihtoehtoisia hallintomalleja. Työryhmä analysoi ja kirjaa ylös eri hallintomallien piirteitä, haasteita ja mahdollisuuksia maatalouslomituksen sujuvan toiminnan näkökulmasta. Tarkastelun päätteeksi työryhmä suosittelee tarkoituksenmukaisimpia hallintomalleja jatkovalmisteluun ottaen työssään huomioon monialaisten maakuntien tehtäviä koskevat linjaukset.

2.4.6 Alueiden käytön laillisuuden valvonta

Hallitusohjelmassa on linjattu maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) uudistuksen yhteydessä, että ELY-keskusten tehtäviin kuuluva kaavoituksen, rakentamisen ja muu alueiden käytön laillisuuden valvonta säilyy viranomaistehtävänä vähintään nykytasolla.

2.4.7 Jatkuvan oppimisen palvelukeskus

Osana jatkuvan oppimisen parlamentaarista työtä on laadittu selvitys jatkuvan oppimisen ja työllisyyden palveluorganisaatiosta. Organisaatio kytkettäisiin osaksi EU:n elvytystoimia ja sillä olisi tehtäviä muun muassa työikäisen väestön ohjauksessa, alueellisen yhteistyön edistäjänä koulutustoimijoiden, työllisyystoimijoiden ja yritysten välillä, ennakoinnissa ja koulutuspalveluiden hankinnassa. Palveluorganisaation perustamisesta on käynnistetty laaja keskustelu, eikä sen perustamisesta ole tehty päätöstä.

2.4.8 Kuntapolitiikan toimenpidevaihtoehtojen valmistelu

Hallitusohjelman mukaisesti kuntien tilanteesta on laadittu kokonaisvaltainen tuoreimpiin tietoihin perustuva arviointi. Helmikuussa 2020 julkaistussa "Kunnat käännekohdassa?: Kuntien tilannekuva 2020"-raportissa⁴ todetaan kuntien välisten erojen kasvaneen 2000-luvulla erityisesti väestörakenteen muutosten seurauksena. Väestön ikääntyminen, kaupungistuminen ja syntyvyyden lasku vaikuttavat voimakkaasti niin kuntien

4 Kunnat käännekohdassa? : Kuntien tilannekuva 2020. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2020:13. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162061>. Viitattu 20.12.2020.

taloudelliseen kantokykyyn kuin kuntien edellytyksiin järjestää asukkaalleen lakisääteiset palvelut nyt ja tulevaisuudessa.

Syksyn 2020 budjettiriihessä päätettiin tulevaisuuden kuntapolitiikan toimenpidevaihtoehtojen valmistelusta. Valtiovarainministeriö on asettanut sitä varten työryhmän ja sen alaiset valmistelujaostot toimikaudeksi 9.12.2020–31.12.2021. Työn tavoitteena on tuottaa poliittiseen päätöksentekoon kuntapolitiikan kokonaisuutta koskevia toimenpide-ehdotuksia. Toimenpidekokonaisuuksissa huomioidaan julkisen talouden, kunnallisen itsehallinnon ja kuntien järjestämien palveluiden väliset yhteydet ja reunaehdot sekä niiden muodostama kokonaisuus. Kokonaisuudessa käydään läpi kuntien rahoituspohjan ja tehtävien tasapainoa ja kestävyyttä, kuntien roolia ja itsehallintoa, kuntien toimintatapoja, yhteistyötä ja kuntarakennetta sekä valtion kuntiin kohdistamaa ohjausta eri muodoissaan.

2.4.9 Muu keskeinen hallitusohjelmaan perustuva hallinnon kehittäminen

Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelmassa julkisen hallinnon kehittämisen keskeisiä toimenpidekokonaisuuksia ovat myös julkisen hallinnon strategia, kansallinen kaupunkistrategia ja monipaikkaisuuden edistäminen.

Julkisen hallinnon strategian⁵ keskeinen tavoite on rakentaa kestävää hyvinvointia murrosten keskellä. Strategia sisältää lupauksen yhteiskunnalle, päämäärät hallinnon toiminnalle vuonna 2030 ja toimintalinjaukset siitä, mitä päämäärien tavoittelu tarkoittaa 2020-luvun julkisessa hallinnossa. Näiden avulla julkinen hallinto rakentaa tulevaisuuden kestävää arkea ja kaikissa tilanteissa toimivaa ja turvallista yhteiskuntaa. Strategialla tavoitellaan julkisen hallinnon läsnäolon vahvistamista kaikkien suomalaisten arjessa koko maan alueella molemmilla kansalliskielillä, digitaalisen esteettömyyden kehittämistä ja selkeän hallinnollisen kielen käytön laajentamista. Osana strategiatyötä hallitus lujittaa julkisen hallinnon kykyä vastata normaaliolojen kriiseihin esimerkiksi kantamalla vastuuta ilmastonmuutoksen hillinnästä ja siihen sopeutumisesta ja parantaa julkisen hallinnon riskienhallintaa hyödyntämällä tietoa ennakoivasti ja tekemällä sujuvaa yhteistyötä muun yhteiskunnan kanssa.

Kansallisella kaupunkistrategialla⁶ vastataan kuluvan vuosikymmenen kaupungistumisen mahdollisuuksiin ja haasteisiin YK:n kaupunkikehitysohjelman laaja-alaiset tavoitteet

5 Julkisen hallinnon uudistamisen strategia. Valtiovarainministeriö 1.12.2020. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162571>. Viitattu 20.12.2020.

6 Kansallinen kaupunkistrategia 2020-2030. Valtiovarainministeriö 23.9.2020. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162441>. Viitattu 20.12.2020.

huomioon ottaen. Strategiassa painottuu kaupunkien ja valtion kumppanuudessa toteutettava kestävä kehityksen edistäminen koko maan hyvinvointia, osaamista ja uutta kasvua luodessa. Samalla tunnistetaan suomalaisten kaupunkien erilaiset roolit ja haasteet strategian painopisteiden alueilla. Painopisteet ovat: elinvoimainen kaupunki, hyvinvointia jokaiselle, toimivat yhteydet sekä ilmastoviisas kaupunki. Kaupunkistrategia toimeenpannaan valtion ja kaupunkien välisissä kehittämissuunnitelmissa ja -hankkeissa, erinäisissä sopimuksissa sekä painopisteitä koskeissa säädöshankkeissa huomioiden erityisesti kaupunkien ja valtion välinen kumppanuusperiaate.

Hallitusohjelman mukaan myös uuden teknologian hyödyntämistä edistetään tehokkaasti joustavan elämisen, työskentelyn, oppimisen ja yrittämisen mahdollistamiseksi paikasta riippumatta. Valtion työtehtäviä tulee organisoida monipaikkaisuutta ja älyteknologian mahdollistamaa paikkariippumattomuutta hyödyntäen. Julkisen hallinnon toiminta ja prosessit ovat koronatilanteen johdosta käytännössä ottaneet merkittäviä kehitysaskelia kohti tätä tavoitetta viimeisimmän noin vuoden aikana. Lisäksi tavoitetta toteutetaan muun muassa osana alueellistamislainsäädännön uudistamista.

Harvaan asuttujen alueiden parlamentaarinen työryhmä tukee työllään hallitusohjelman tavoitteita alueiden välisen ja kuntien sisäisen eriytymisen vähentämisestä, poikkiallisesta ja paikkaperustaisesta aluekehittämistoiminnasta sekä monipaikkaisuuden edistämisestä. Työryhmä edistää kokeiluilla elinvoimaa ja hyvinvointia myös väestöään menettävillä alueilla.

2.5 Edellisen vaalikauden valmistelusta ja perustuslaista muodostuvat rajaukset

Edellisen vaalikauden maakunta- ja sote-uudistuksen yhteydessä linjattiin, että kuntaa suurempien itsehallintoalueiden (maakunta) hoidettavaksi sopisivat sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen tehtävien lisäksi alueellisen kehittämisen ja elinvoiman edistämisen tehtävät ja muut itsenäistä harkintavaltaa sisältävät ja siten demokraattisen ohjauksen ja päätöksenteon alaan kuuluvat tehtävät, jotka taloudellisesta näkökulmasta on järkevää hoitaa kuntaa laajemmalla alueella. Lisäksi itsehallintoalueelle sopiviksi nähtiin tehtävät, joita laki velvoittaa hoitamaan kuntaa laajemmilla alueilla kuntien lakisääteisessä yhteistyössä. Näiden tehtävien kokoamisen itsehallintoalueille suoraan vaaleilla valittavan ylimmän päätöksentekuelimen alaisuuteen nähtiin vahvistavan kansanvallan ja perustuslain 14 §:ssä säädettyjen osallistumisoikeuksien toteutumista sekä parantavan hallinnon selkeyttä ja läpinäkyvyyttä.

Muiden kuin sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen osalta tehtävänjaon valmistelua pohjustaneessa selvitysmies Lauri Tarastin selvitysraportissa (Valtiovarainministeriön julkaisu 03/2016⁷) tehtävien jakoa jäseneltiin siten, että valtiolle kuuluisivat valtakunnalliset ja valtion kokonaisetua vaativat tehtävät ja itsehallintoalueille alueelliset omaa aluetta koskevat tehtävät. Useamman itsehallintoalueen aluetta koskevat tehtävät voisivat olla valtion keskus- ja aluehallinnon tehtäviä, ellei niitä voida tehokkaammin hoitaa itsehallintoalueiden yhteistyönä esimerkiksi yhteistyöstä sopimalla.

Näiden suuntaviivojen perusteella valmistelluissa hallituksen esityksissä (HE 15/2017⁸ vp ja HE 14/2018 vp⁹) ehdotettiin, että kuntaa suuremmat itsehallintoalueet olisivat hoitaneet yhteensä 26 eri tehtävää ja lisäksi niille olisi annettu mahdollisuus niin päättäessään hoitaa viittä muuta tehtävää.

2.5.1 Oikeuslähteet

Perustuslakivaliokunta on antanut maakunta- ja sote-uudistusta koskevista ehdotuksista lausunnot PeVL 67/2014¹⁰, 75/2014¹¹, 26/2017¹², 15/2018¹³ ja 65/2018¹⁴. Tässä esityksessä perustuslaillisia reunaehtoja on arvioitu ensisijaisesti perustuslakivaliokunnan lausunnon PeVL 26/2017 perusteella. Kyseinen lausunto koskee maakunta- ja sote-uudistuksen

7 Selvityshenkilö Lauri Tarasti: Valtion aluehallinnon ja maakuntahallinnon uudistaminen – lukuun ottamatta sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta. Valtiovarainministeriön julkaisu 3/2016. <https://vm.fi/documents/10623/2033991/Valtion+aluehallinnon+ja+maakuntahallinnon+uudistaminen+-raportti.pdf/c18886c3-256f-4733-b0cb-1fb0b1f76db3/Valtion+aluehallinnon+ja+maakuntahallinnon+uudistaminen+-raportti.pdf?t=1576756244000>. Viitattu 22.12.2020.

8 Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaiksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaasia/Sivut/HE_15+2017.aspx. Viitattu 22.12.2020.

9 Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntauudistuksen täytäntöönpanoa sekä valtion lupa-, ohjaus- ja valvonta-tehtävien uudelleenorganisointia koskevaiksi lainsäädännöksi. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaasia/Sivut/HE_14+2018.aspx. Viitattu 22.12.2020.

10 Perustuslakivaliokunnan lausunto 67/2014 vp sosiaali- ja terveysvaliokunnalle. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Documents/pevl_67+2014.pdf. Viitattu 20.12.2020.

11 Perustuslakivaliokunnan lausunto 75/2014 vp sosiaali- ja terveysvaliokunnalle. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Documents/pevl_75+2014.pdf. Viitattu 20.12.2020.

12 Perustuslakivaliokunnan lausunto eVL 26/2017 vp - HE 15/2017 vp, HE 47/2017 vp, HE 52/2017 vp, HE 57/2017 vp, HE 71/2017 vp. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Documents/PeVL_26+2017.pdf. Viitattu 20.12.2020.

13 Perustuslakivaliokunnan lausunto 15/2018 vp - HE 16/2018 vp HE 15/2018 vp. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Documents/PeVL_15+2018.pdf. Viitattu 20.12.2020.

14 Perustuslakivaliokunnan lausunto 65/2018 vp - HE 15/2017 vp, HE 52/2017 vp, HE 57/2017 vp, HE 71/2017 vp, HE 15/2018 vp, HE 16/2018 vp. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Documents/PeVL_65+2018.pdf. Viitattu 20.12.2020.

liittyviä hallituksen esityksiä (HE 15/2017 vp, HE 47/2017 vp¹⁵, HE 52/2017 vp¹⁶, HE 57/2017¹⁷ vp ja HE 71/2017 vp¹⁸).

2.5.2 Maakunnan itsehallinnosta

Perustuslain 121 §:n 4 momentin mukaan itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla. Perustuslaki on kuntaa suuremman itsehallintoalueen osalta kuitenkin niukka. Valiokunta korostaa maakuntaitsehallinnon välttämättöminä peruselementteinä itsehallinnon kansanvaltaista perustaa ja siihen nojautuvaa demokraattista päätöksentekoa sekä maakunnan tehtävien ja hallinnon lakiperustaa (PeVL 26/2017 vp, s. 30).

Perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslaissa säänneltyjen itsehallinnon muotojen (kunnallinen itsehallinto, itsehallinto kuntia suuremmilla hallintoalueilla, Ahvenanmaan itsehallinto) epäyhtenäisyyden vuoksi lainsäätäjällä voidaan katsoa olevan harkintavaltaa sen suhteen, millaiseksi maakunnallinen itsehallinto muodostuu. Perustuslain 121 §:n 4 momentista taikka sen esitöistä ei valiokunnan mukaan ole luettavissa tarkkoja reunaehtoja maakunnalliselle itsehallinnolle. Perustuslakivaliokunnan mielestä kuntiin soveltuvia itsehallinnon periaatteita tulee soveltaa myös maakuntiin, mutta ottaen huomioon maakuntien erityispiirteet. (PeVL 22/2006 vp ja PeVL 65/2002 vp)

Perustuslakivaliokunta pitää selvänä, että maakunnan yleinen toimiala vahvistaisi maakunnan itsehallinnollista asemaa (PeVL 26/2017 vp, s. 21). Perustuslakivaliokunnan mielestä lainsäätäjän harkintavalta maakuntien verotusoikeuden suhteen on laaja. Itsenäinen verotusoikeus olisi valiokunnan mielestä perustuslain 121 §:n 4 momentin kannalta perusteltu, mutta ehdoton maakunnalliselle itsehallinnolle asetettava vaatimus se ei ole (PeVL 26/2017 vp, s. 24).

15 Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain 2 §:n muuttamisesta. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaasia/Sivut/HE_47+2017.aspx. Viitattu 20.12.2020.

16 Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveystalvelujen tuottamisesta. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaasia/Sivut/HE_52+2017.aspx. Viitattu 20.12.2020.

17 Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaiksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi annetun hallituksen esityksen (HE 15/2017 vp) täydentämiseksi maakuntien rahoitusta koskevien ja eräiden muiden säännösten osalta. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaasia/Sivut/HE_57+2017.aspx. Viitattu 20.12.2020.

18 Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaiksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi annetun lain hallituksen esityksen (HE 15/2017 vp) täydentämisestä Ahvenanmaan rahoitusasemaa koskevien säännösten osalta. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaasia/Sivut/HE_71+2017.aspx. Viitattu 20.12.2020.

Perustuslakivaliokunta pitää itsehallinnollisuuden kansanvaltaisuuteen liittyviä lähtökoh-
tia, yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä
itseään koskevaan päätöksentekoon maakunnallisen itsehallinnon ydinsisältönä (PeVL
26/2017 vp, s.12 ja 20).

Maakuntien rahoituksen riittävydestä ei ole kuntien rahoitusperiaatteen kaltaista perus-
tuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöä, mutta valiokunta katsoo, että rahoitusperiaatetta
tulee soveltaa myös maakuntiin, joiden tehtävistä säädetäessä on huolehdittava siitä, että
maakunnilla on tosiasialliset edellytykset suoriutua velvoitteistaan (PeVL 26/2017 vp, s. 22,
jossa viitataan lausuntoihin PeVL 10/2015 vp ja PeVL 37/2009 vp).

Johtopäätökset tiivistetysti: Perustuslaki tuntee erilaisia itsehallintoja (Ahvenan-
maa, kunta, kuntaa suurempi alue). Perustuslaki on kuntaa suuremman itsehallin-
toalueen osalta niukka ja asiaan liittyy tulkinnanvaraisuutta. Kunnallisesta itse-
hallinnosta on lukuisia linjauksia, jotka voivat osittain soveltua kuntia laajempien
alueiden oikeudellisen aseman arviointiin. Maakunnan itsehallinnon ei kuiten-
kaan tarvitse olla samanlainen kuin kunnallisen itsehallinnon, vaan se voi poi-
keta muun muassa verotusoikeuden ja yleisen toimialan tai sen puutteen osalta
kunnallisesta itsehallinnosta. Itsehallinto edellyttää kuitenkin kansanvaltaisuutta
ja tehtävien lakiperustaa (tehtävistä säädetään lailla), kuten kuntien itsehallinnon
osaltakin edellytetään. Rahoitusperiaatetta on noudatettava kuten kunnissakin.
Maakunnalla on oltava tosiasialliset edellytykset suoriutua velvoitteistaan.

2.5.3 Kunnan tehtävien ja omaisuuden siirtäminen maakunnalle

Perustuslain 121 §:n 1 momentin mukaan Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee
perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan
säännös ilmentää itsehallinnon suojan lisäksi lainsäätäjän tarkoitusta siitä, että Suomen
hallinto rakentuu keskushallinnon alapuolella olennaisesti kuntien ja kunnallisen itsehal-
linnon varaan (ks. myös HE 1/1998 vp, s. 175). Valiokunnan mielestä perustuslain 121 §:stä
johtuu, että maakuntatason itsehallinto ei voi kokonaan korvata kunnallista itsehallintoa.
Tämä merkitsee, että säädetäessä tavallisella lailla maakunnan itsehallinnosta on perus-
tuslain 121 §:n vuoksi turvattava, ettei tämä tee merkityksettömäksi kunnallista itsehallin-
toa tai olennaisesti kavenna sen merkitystä (PeVL 26/2017, s. 14 – 15).

Perustuslakivaliokunnan lausunnon PeVL 26/2017 mukaan tehtävien siirtämiseksi kun-
nilta maakunnille on varmistuttava siitä, että siirto ei muuta kunnan valtiosääntöoikeudel-
lista roolia kunnan asukkaiden itsehallintoon perustuvana elimenä. Valiokunnan käsityk-
sen mukaan esimerkiksi tilanne, jossa kunnan tehtävien ala kaventuisi pelkästään koske-
maan niin sanottua kunnan yleistä toimialaa, ei olisi ongelmaton kunnallisen itsehallinnon

periaatteen kannalta. Perustuslain 121 §:n 2 momentin mukaan kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla. Perustuslakivaliokunnan käytännössä on annettu kunnallisen itsehallinnon kannalta merkitystä sille, kuinka laajamittaisesti kuntien lailla annettuja tehtäviä siirretään maakunnallisille elimille (ks. esim. PeVL 65/2002 vp, s. 3).

Maakunnalle siirrettäviä kuntien tehtäviä on arvioitava suhteessa siihen, mitä tehtäviä kunnille jää. Kuntien lakisääteisten tehtävien ala ei saisi perustuslakivaliokunnan lausunnon valossa hävitä kokonaan tai kaventua siten, että kunnallinen itsehallinto menettäisi merkityksensä. Ei ole selvää, missä määrin kunnille tulisi jäädä lakisääteisiä tehtäviä. Perustuslakivaliokunta on launnonssaan 26/2017 vp suhtautunut hyväksyvästi siihen, että soteuudistuksen myötä merkittävä osa kuntien lakisääteisiä tehtäviä olisi siirtynyt maakunnille, vaikka siirrolla olisi ollut merkittäviä vaikutuksia kuntien toimintaan ja talouteen. Perustuslakivaliokunta on pitänyt tehtävien siirtämistä kunnilta maakunnille mahdollisena etenkin, jos siirrolle on esitettävissä perusoikeuksien toteutumisen turvaamiseen liittyviä painavia perusteita (PeVL 26/2017 vp; PeVL 67/2014 vp, s. 6/II). Kunnille olisi hallituksen esityksen 15/2017 mukaisesti jäänyt edelleen merkittäviä tehtäviä, jollaisina perustuslakivaliokunta on launnonssaan pitänyt kuntalaisten hyvinvoinnin ja terveyden edistämistä ja siihen liittyviä liikunta- ja kulttuuripalveluja, varhaiskasvatusta, esi- ja perusopetusta, kaavoitusta ja elinkeinopolitiikkaa.

Perustuslakivaliokunta kiinnitti harkinnassaan huomiota myös siihen, että kunnilla olisi säilynyt itsehallintonsa perusteella oikeus ottaa hoidettavikseen muita kuin lakisääteisiä tehtäviä (yleinen toimiala). Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että perustuslakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 1/1998 vp) todetaan, että ”kunnan asukkaiden itsehallinnon periaatteeseen kuuluu, että kunnan tulee voida itse päättää tehtävistä, joita se itsehallintonsa nojalla ottaa hoidettavakseen”. Valiokunnan mielestä on ilmeistä, että lainsäätäjät voi rajata kuntien yleisen toimialan piiriä esimerkiksi säätämällä joidenkin tehtävien hoitamisesta erikseen lailla, mutta kokonaan yleistä toimialaa ei voida poistaa. (PeVL 26/2017 vp, s. 22)

Perustuslakivaliokunta arvioi launnonssaan PeVL 26/2017 myös sosiaali- ja terveydenhuollon kiinteistöjen jäämistä kuntien omistukseen. Sote-kiinteistöjen käyttötarpeet muuttuisivat todennäköisesti ja merkittävällä tavalla uudistuksen toimeenpanon edetessä. Perustuslakivaliokunta arvioi, että omaisuusjärjestelyä ei voida pitää kunnallisen itsehallinnon perustuslain suojan kannalta ongelmattomana. Perustuslakivaliokunta edellytti launnonssaan, että säädösperusteisesti varmistetaan, että kunnan omaisuuden liittyviin omaisuusjärjestelyihin kytketään kunnan itsehallinnon turvaava kompensatiosääntely. Omaisuuden siirto kunnilta maakunnille ei saa johtaa sellaiseen kuntien taloudellisen itsehallinnon heikennykseen, joka vaarantaisi kuntien mahdollisuudet päättää itsenäisesti taloudestaan ja siten myös omasta hallinnostaan. (PeVL 26/2017 vp, s.18)

Johtopäätökset tiivistetysti: Kuntien tehtäviä ei voi siirtää maakunnille täysin vapaasti. Kuntien lakisääteisten tehtävien ala ei saa kaventua kohtuuttomasti ja jäädä merkityksettömäksi; siirtäminen riippuu tehtävästä ja sen merkityksestä. Kuntien tehtävien kaventumista on arvioitu ainakin tehtävien taloudellisen merkityksen näkökulmasta (tehtävien prosentuaalinen osuus kuntien käyttötalousmenoista). Kuntien tehtävien siirtäminen maakunnille voi olla perusteltua ainakin silloin, kun siihen on perusoikeuksien toteutumisen turvaamisesta johtuva painava syy. Siirrettäessä kuntien tai valtion tehtäviä maakunnille täytyy huolehtia rahoitusperiaatteen toteutumisesta. Kunnan tehtävien siirtoon liittyvä omaisuuden siirto kunnilta maakunnille ei saa johtaa sellaiseen kuntien taloudellisen tilanteeseen, joka vaarantaisi kuntien mahdollisuudet päättää itsenäisesti taloudestaan ja siten myös omasta hallinnostaan.

2.5.4 Kuntien tehtävien siirtäminen maakunnalle lakisääteisiä kuntayhtymiä koskevan käytännön valossa

Sote-tehtävien siirtäminen kuntia laajemmille järjestäjille on perustuslakivaliokunnan mukaan mahdollista, koska sosiaali- ja terveystalouden uudistamiselle on olemassa perusoikeusjärjestelmään pohjautuvia painavia perusteita, jotka puoltavat sosiaali- ja terveystalouden järjestämisen ja tuottamisvastuun siirtämistä yksittäisiä kuntia suurempien toimijoiden hoidettavaksi (mm. PeVL 26/2017 vp, s. 7, PeVL 75/2014 vp, s. 2, PeVL 65/2018 vp, s. 4, PeVL 30/2016 vp, s. 2, PeVL 75/2014 vp, s. 2/1 ja PeVL 67/2014 vp, s. 3–4). Arvioidessaan vuoden 2014 hallituksen kuntayhtymäpohjaisia esityksiä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiseksi, perustuslakivaliokunta on kuitenkin kokonaisarviossaan todennut, etteivät ehdotukset ole riittävällä tavalla toteuttaneet perustuslain 2 §:ssä, 14 §:ssä ja 121 §:ssä edellytettyä kansanvaltaisuutta. Perustuslakivaliokunta on pitänyt kuntayhtymävaltuuston demokraattista perustaa välillisenä ja asukkaiden vaikuttamismahdollisuuksia etäisinä. (PeVL 75/2014 vp, s.2.)

Perustuslakivaliokunnan käytännössä on pidetty mahdollisena säätää tavallisella lailla pakkokuntayhtymistä ja vastaavista kuntien yhteistoiminta-elimistä, vaikka valiokunta onkin katsonut kuntien velvoittamisen lailla osallistumaan kuntayhtymään lähtökohtaisesti rajoittavan jossain määrin kunnallista itsehallintoa. Kuntien pakollisen yhteistoiminnan järjestelyjä arvioidessaan valiokunta on kiinnittänyt huomiota esimerkiksi yhteistoimintatehtävien ylikunnalliseen luonteeseen, hallinnon tarkoituksenmukaiseen järjestämiseen niitä hoidettaessa sekä siihen, ettei noudatettava päätöksentekojärjestelmä anna yksittäiselle kunnalle yksipuolisen määräämisvallan mahdollistavaa asemaa. Merkitystä on annettu myös sille, onko järjestely supistanut oleellisesti yhteistoimintaan velvollisten kuntien yleistä toimialaa. Lisäksi valiokunta on pitänyt ongelmallisena kuntien yhteistoiminta-elimien tehtävien lisäämistä siinä määrin ja sillä tavalla, että se vaikuttaisi oleellisesti

jäsenkuntien hallintoon ja vaarantaisi kunnallisen itsehallinnon periaatteisiin sisältyvän periaatteen kunnan päätösvallan kuulumisesta kuntalaisten valitsemille toimielimille. (ks. esim. PeVL 37/2006 vp, s. 5, ja siinä mainitut lausunnot sekä PeVL 67/2014 vp.)

Johtopäätökset tiivistetysti: tehtävän kuuluminen lakisääteiselle kuntayhtymälle voi puoltaa tehtävän siirrettävyyttä kuntaa suuremmalle itsehallinnolliselle alueelle (maakunnille). On kuitenkin otettava huomioon myös muut tekijät, jotka vaikuttavat siihen, onko tehtävä siirrettävissä pois kunnallisen itsehallinnon piiristä.

2.5.5 Maakunnan tehtävien kokoaminen ja yhteistoiminta

Hallituksen esityksen 14/2018 (ns. MAKU II) sisältyi säännöksiä yhteistoiminnasta ja maakuntien tehtävien kokoamista tietyille maakunnille. Esityksen mukaan eräät maakuntien tehtävät olisi koottu nimetyille maakunnille. Lisäksi ehdotuksessa olisi säädetty maakuntien yhteistoimintavelvoitteesta eräissä tehtävissä. Esityksessä oli myös säännöksiä tehtävistä, joissa toimivalta olisi lailla säädetty nimenomaisesti tietyille maakunnan toimielimelle tai viranhaltijalle. Tällainen sääntely olisi tietyissä määrin rajoittanut maakuntien itsehallintoa. Maakuntien tehtävien kokoamista ja muuta lakisääteistä yhteistoimintaa koskevia perustuslakivaliokunnan linjauksia ei muiden kuin sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen tehtävien (ks. PeVL 26/2017 vp, s. 27 - 28 ja PeVL 27/2017 vp, s. 2 - 3) osalta ole, sillä hallituksen esitys 14/2018 raukesi ennen perustuslakivaliokunnan lausunnon valmistumista. Asiaa voidaan kuitenkin yrittää arvioida myös kuntien tehtäviä koskevien linjausten valossa huomioiden kuitenkin, että maakunnat ovat jo lähtökohtaisesti kooltaan kuntia suurempia toimijoita.

Kunnallisessa itsehallinnossa pakkokuntayhtymistä ja vastaavista yhteistoimintaelimistä on säädetty tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä jo usean vuosikymmenen ajan (PeVL 31/1996 vp, PeVL 32/2001 vp). Kunnallisessa toiminnassa ns. pakottava yhteistoiminta on lakisääteisten kuntayhtymien (esim. erikoissairaanhoidolaki 1062/1989, 3 §, laki kehitysvammaisten erityishuollosta 519/1977, 6 § sekä laki alueiden kehittämisestä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista 7/2014, 4 §) lisäksi toteutettu muun muassa ympäristöterveydenhuollossa (laki ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueesta 410/2009) ja maakuntien liittojen välisessä yhteistoiminnassa (laki alueiden kehittämisestä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista) sekä pelastustoimessa (pelastuslaki 379/2011, 24 §).

Kuntien pakollisen yhteistoiminnan järjestelyjä arvioidessaan perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota esimerkiksi yhteistoimintatehtävien ylikunnalliseen luonteeseen, hallinnon tarkoituksenmukaiseen järjestämiseen niitä hoidettaessa sekä siihen, ettei noudatettava päätöksentekojärjestelmä anna yksittäiselle kunnalle yksipuolisen

määräämisvallan mahdollistavaa asemaa (esim. PeVL 32/2001 vp, PeVL 65/2002 vp, PeVL 22/2006 vp).

Johtopäätökset tiivistetysti: Maakuntien tehtävien kokoamista koskeva sääntely vaikuttaisi mahdolliselta samoja periaatteita soveltaen, joilla se on mahdollista kunnissa. Maakuntien kuntia suurempi koko kuitenkin nostaisi tehtävien kokoamista koskevaa sääntelykynnystä kuntiin verrattuna.

2.5.6 Maakunnan valtion ohjaus

Maakunta- ja sote-uudistusta koskevaa esitystä (HE 15/2017, ns. MAKU I) arvioidessaan perustuslakivaliokunta totesi, että vahvaa ohjausta voidaan pitää paikoin maakunnan itsehallinnon kannalta ongelmallisena. Valiokunnan lausunnon mukaan valtioneuvostolle olisi annettu edellä mainittuun esitykseen sisältyvässä sote-järjestämislakiehdotuksessa sellaista maakuntiin kohdistuvaa päätösvaltaa, joka ei ole hyvin sovitettavissa maakunnallisen itsehallinnon periaatteeseen (PeVL 26/2017 vp, s. 25). Maakunta- ja sote-uudistusta kokevassa esityksessä valtion maakuntiin kohdistaman ohjauksen keinoja olisivat olleet ministeriöille kuuluva yleinen toiminnan ja talouden ohjaus, seuranta ja valvonta sekä valtion talousarvion ja julkisen talouden suunnitelman valmisteluun liittyvät valtion ja maakuntien neuvottelu- ja arviointimenettelyt, maakuntien rahoituksesta päättäminen näiden menettelyjen perusteella, valtioneuvoston päätösvalta koskien maakuntien yhteistä investointisuunnitelmaa sekä lukuisat asetuksenantovaltuudet, jotka antaisivat valtioneuvostolle tai ministeriöille ohjausvaltaa maakuntien päätöksentekoon (PeVL 26/2017 vp, s. 6).

Perustuslakivaliokunta otti kuitenkin arvioinnin lähtökohdaksi sen, että kyseessä olevan suuren hallinnollisen uudistuksen yhteydessä maakuntaitsehallinnon ja sosiaalisten perusoikeuksien turvaamisen välillä voi eräissä suhteissa vallita jännitteinen punninta-asetelma. Sosiaalisten perusoikeuksien turvaaminen edellyttää valiokunnan mielestä erityisesti tällaisen hallinnollisen muutoksen yhteydessä sellaista valtiollista ohjausta ja valvontaa, jota voidaan pitää maakuntaitsehallinnon toteutumisen kokonaisarvioinnissa valtiosääntöisesti jossain määrin ongelmallisena. Perustuslakivaliokunta muistutti myös siitä, että perustuslain 121 §:n 4 momentin mukaan itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla. Asetuksella säänneltävästä asiasta on aina oltava riittävät perussäännökset laissa. Perustuslakivaliokunta edellytti, että valtioneuvoston asetuksenantovaltuutta tarkennettaisiin mm. maakunnan investointien ohjaamisen osalta. (PeVL 26/2017 vp)

Johtopäätökset tiivistetysti: Vahva valtion ohjaus on itsehallinnon kannalta lähtökohtaisesti ongelmallista. Vahva ohjaus voi olla perusteltavissa mm. perusoikeuksien turvaamisen kannalta. Valiokunnan linjaus koski kuitenkin ennen kaikkea sosiaalisia perusoikeuksia (PL 19 §). Valtioneuvoston asetuksenantovaltuuden osalta

harkintavallan rajat on määriteltävä perustuslain edellyttämällä tarkkuudella lain tasolla.

2.5.7 Kielelliset oikeudet

Hallintoa järjestettäessä tulee perustuslain 122 §:n 1 momentin mukaan pyrkiä yhteensopiviin aluejaotuksiin, joissa turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samanlaisten perusteiden mukaan. Maakunta- ja sote-uudistusta koskevan esityksen perusteluissa arvioitiin, että organisaatioiden koon kasvaessa ja kielivähemmistön suhteellisen osuuden pienentyessä lakiehdotukset voivat johtaa siihen, että ruotsin käyttö hallintokielenä maakunnille siirtyvillä tehtäväaloilla vähenee (HE 15/2017 vp, s. 279). Tämä voi heikentää kielellisten oikeuksien toteutumista käytännössä. Perustuslakivaliokunta on todennut, että kielivähemmistöön kuuluvien henkilöiden mahdollisuudet saada palveluja omalla kielellään samoin kuin yleisemminkin vaikutusmahdollisuudet hallinnossa saattavat vaarantua erityisesti silloin, jos kielivähemmistö jää hyvin pieneksi reuna-alueen ryhmäksi (PeVL 21/2009 vp, s. 3/II). Maakunta- ja sote-uudistusta koskevaa esitystä (HE 15/2017) arvioidessaan valiokunta korosti, että on syytä erityisesti varmistaa asiakkaiden mahdollisuus saada omakielistä palvelua, ja kiinnitti huomiota maakunta- ja sote-uudistusta koskevan esityksen 2. lakiehdotuksen 16 §:n sääntelyyn maakuntien yhteistyösopimuksesta. Yhteistyösopimuksessa on pykälän 2 momentin 1 kohdan mukaan sovittava muun muassa toimenpiteistä kielellisten oikeuksien varmistamiseksi. (PeVL 26/2017 vp)

Perustuslakivaliokunta kiinnitti myös huomiota maakuntalakiin ehdotettuun säännökseen kielivähemmistön vaikuttamistoimielimestä. Tällainen toimielin tuli esityksen mukaan olla kaksikielisissä maakunnissa. Saamen kielen vaikuttamistoimielin tuli asettaa maakunnassa, johon kuuluu saamelaisten kotiseutualueeseen kuuluva kunta. Vaikuttamistoimielinten tehtävänä on selvittää, arvioida ja määrittellä maakunnan kielellisen vähemmistön omalla kielellä tarjottavien palvelujen tarvetta sekä seurata näiden palvelujen saatavuutta ja laatua. Kielivähemmistön vaikuttamistoimielimen tehtävä olisi koskenut kaikkia maakunnan tehtäviä. Maakunnissa ei sen sijaan olisi edellytetty asetettavaksi eri toimialojen hallintoon erillisiä toimielimiä tai niiden jaostoja eri kieliryhmiä varten (vrt. kuntalain 30 §). Perustuslakivaliokunta luonnehti vaikuttamistoimielimiä neuvoa-antaviksi toimielimiksi, joiden asema maakunnassa saattaa jäädä vähäiseksi ja joiden luonne ei ole omiaan korvaamaan ruotsinkielisen väestönosan osallistumismahdollisuuksien heikkenemistä. Perustuslakivaliokunta huomautti, että vaikuttamistoimielin olisi perusteltua kielellisten oikeuksien ja perustuslain 14 §:n 4 momentin mukaisten osallistumisoikeuksien vuoksi vahvistaa lautakunnan kaltaiseksi toimielimeksi. Perustuslakivaliokunta kiinnitti maakunta- ja sote-uudistusta arvioidessaan huomiota myös saamenkielisten sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden rahoitukseen. Valiokunta totesi, ettei se pidä tyydyttävänä tilannetta, jossa valtion

saamenkielisiin palveluihin osoittama erillisrahoitus on vastaisuudessakin riippuvainen eduskunnan vuosittaisesta päätöksenteosta (PeVL 26/2017 vp, s. 61).

Johtopäätökset tiivistetysti: Valiokunta korosti, että on syytä erityisesti varmistaa asiakkaiden mahdollisuus saada omakielistä palvelua. Perustuslakivaliokunta ei lausunnossaan selkeästi edellyttänyt eri toimialojen hallintoon erillisiä toimielimiä tai niiden jaostoja eri kieliryhmiä varten. On tosin huomattava, että maakuntien tehtäviin eivät esityksen mukaan olisi kuuluneet mm. sivistykselliset palvelut (esim. kasvatus ja koulutus sekä kirjastotoimi). Neuvoa antava maakunnan toimielin ei liene riittävä takaamaan kielellisiä oikeuksia ja vaikuttamismahdollisuuksia.

3 Kuntien ja valtion tehtävien arviointi maakunnille siirtämisen näkökulmasta

3.1 Arviointiin sisällytetyt tehtävät

Alla kuvassa 1 on kuvattu valtion ja kuntien tehtävien kokonaisuutta.

Kuntien tehtävistä sosiaali- ja terveydenhuolto sekä pelastustoimi (ml. vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyyn liittyvät valvontatehtävät) ovat siirtymässä hallituksen esityksen mukaisella ehdotuksella uusien perustettavien hyvinvointialueiden tehtäviksi. Nämä tehtävät on kuvattu vihreällä taustavärillä.

Vaaleanturkoosilla taustavärillä on kuviossa kuvattu ne 23 sekä niitä täydentävät viisi tehtäväalaa, jotka on otettu tässä selvityksessä tarkastelun pohjaksi tehtävinä, joiden siirtämismahdollisuutta hyvinvointialueille tulee selvittää tarkemmin. Vastaavat tehtävät olivat edellisen vaalikauden hallituksen esityksissä siirtymässä maakunnille. Nämä tehtävät arvioidaan tässä selvityksessä laajempina tehtäväkokonaisuuksina tarkemmin siitä näkökulmasta, että tulisiko niitä hyvinvointialueiden tehtäviksi siirtämällä muodostaa niin sanotut monialaiset maakunnat. Tehtäviin lukeutuu sekä kuntien että valtion tehtäviä.

Muut kuvaan sisältyvät tehtävät kuvaavat valtion ja kuntien muita isoja tehtäväkokonaisuuksia kattaen nykyisen tehtävien kirjon. Näitä tehtäviä ei arvioida tässä selvityksessä siitä näkökulmasta, että voitaisiinko niitä siirtämällä muodostaa niin sanotut monialaiset maakunnat.

Kuvio 1. Yleiskuva valtion sekä kuntien ja kuntayhtymien tehtävistä sekä tehtävien sisällyttämisestä parlamentaariseen selvitykseen



3.2 Tehtäväkohtainen arviointi

Selvityksen tehtäväkohtaisen arvioinnin lähtökohtana on ollut seuraava viime vaalikaudella valmisteltua uudistusta vastaava tehtävälista:

1. ehkäisevän päihdetyön sekä muun hyvinvoinnin, terveyden ja turvallisuuden edistämisen monialainen asiantuntijatuki kunnille
2. alueellinen alkoholihallinto
3. terveydensuojelu, tupakkavalvonta, elintarvikevalvonta sekä eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvonta ja eläinlääkäripalvelut
4. maatalous ja maaseudun kehittäminen
5. maataloustuotteiden markkinajärjestelyt, maatalouden tuotantopanosten turvallisuus, laatu ja käyttö sekä kasvinterveyden valvonta
6. kalatalous ja vesitalous
7. aluekehittämismviranomaisen tehtävät, alueen, sen elinkeinoelämän ja innovaatioympäristöjen kehittäminen ja rahoittaminen, näihin liittyvä koulutus ja osaamisen kehittäminen, kulttuurin edistäminen, yritys-, työ- ja elinkeinopalvelujen järjestäminen sekä kotoutumisen edistäminen

8. alueellisen lyhyen, pitkän ja keskipitkän aikavälin koulutustarpeiden ennakointi ja alueellisten koulutustavoitteiden valmistelu
9. maakunnan suunnittelu ja maakuntakaavoitus
10. kuntien alueiden käytön suunnittelun ja rakennustoimen järjestämisen edistäminen
11. luonnon monimuotoisuuden suojelun edistäminen ja kulttuuriympäristön hoito
12. liikennejärjestelmän toimivuus, liikenneturvallisuus, tie- ja liikenneolot, alueellinen tienpito, maankäytön yhteistyö ja toimintaympäristöä koskevien tietojen tuottaminen valtakunnalliseen liikennejärjestelmäsuunnitteluun
13. yksityisteitä ja liikkumisen ohjausta koskevat valtionavustustehtävät
14. alueellisen liikuntaneuvoston asettaminen yhteistyössä muiden maakuntien kanssa sekä liikunnan edistäminen maakunnassa alueellisen liikuntaneuvoston toiminnan kautta sekä ulkoilureittitehtävät
15. maakunnallisen identiteetin edistäminen alueella yhteistyössä alueen muiden toimijoiden kanssa
16. kulttuuria koskevien suunnitelmien ja kehittämistoimenpiteiden yhteensovittaminen osana maakuntastrategian ja -ohjelman sekä maakuntakaavoituksen toteuttamista
17. vesihuollon edistäminen ja suunnittelu, vesivarojen käytön ja hoidon sekä tulvariskien hallinnan tehtävät, alueelliset luonnonvaratehtävät ja huolehtiminen ympäristö-, vesihuolto- ja vesistöiden toteuttamisesta
18. vesien ja merensuojelu, vesien ja merenhoidon järjestäminen ja toteuttaminen sekä merialuesuunnittelu
19. ympäristötiedon tuottaminen ja ympäristötietouden parantaminen
20. maakunnan varautuminen ja alueellisen varautumisen yhteensovittaminen
21. maatalousyrittäjien, turkistuottajien ja poronhoitajien lomituspalvelut
22. alueelliset romansiasian neuvottelukuntia ja romansiasioita koskevat tehtävät
23. yhteispalveluiden alueellinen järjestäminen ja kehittäminen

Lisäksi tarkastellaan seuraavia tehtäviä:

1. eräitä liikennepalveluiden maakunnallista kehittämistä ja järjestämistä sekä julkisen henkilöliikenteen suunnittelua ja järjestämistä samoin kuin sitä koskevia valtionavustustehtäviä
2. saaristoliikenteen suunnittelua ja järjestämistä
3. kaikkien alueensa kuntien kanssa tekemällään sopimuksella maakunnan hoidettaviksi siirrettävät, edellä mainittuihin tehtävälaihin liittyvät kuntien tehtävät, joiden hoitamiseen kunnat osoittaisivat maakunnalle rahoituksen
4. kaikkien alueensa kuntien kanssa tekemällään sopimuksella maakunnan hoidettaviksi siirrettävät kuntien rakennusvalvonnan ja

ympäristönsuojeluviranomaisen järjestämisen tehtävät, joiden hoitamiseen kunnat osoittaisivat maakunnalle rahoituksen

5. maakunnan tehtäviin liittyviä kansainvälisiä ja Euroopan unionin asioita ja yhteyksiä.

Tehtäväkohtaisen arvioinnin edistämiseksi edellä kuvatut tehtäväalat on jäljempänä jaoteltu seitsemään laajempaan ryhmään. Tehtävien kokonaisuutta on samalla eräiltä osin selkeytetty ja karsittu kohdistamaan arviointi olennaisiin ja merkittäviin tehtäviin. Tehtävien tarkemman määrittelyn ja tehtäväkokonaisuuksien välisen rajanvedon lähtökohtana on pidetty tehtäviä koskevaa lainsäädäntöä. Näillä periaattein muodostetut tehtäväkokonaisuudet ovat:

- Sosiaali- ja terveydenhuoltoon ja pelastustoimeen liittyvät tehtävät (luku 3.2.1)
- Maakuntien liittojen lakisääteiset tehtävät (luku 3.2.2)
- Työvoima- ja yrityspalvelut (luku 3.2.3)
- Ruoka- ja luonnonvaratehtävät (luku 3.2.4)
- Alueelliset liikennetehtävät (luku 3.2.5)
- Alueelliset ympäristötehtävät (luku 3.2.6)
- Varautuminen (luku 3.2.7)

3.2.1 Sosiaali- ja terveydenhuoltoon ja pelastustoimeen liittyvät tehtävät

3.2.1.1 Tehtäväkokonaisuuden perustiedot

Sosiaali- ja terveydenhuoltoon ja pelastustoimeen liittyviksi tehtäviksi on tässä luokiteltu:

- ympäristöterveydenhuoltoon kuuluvat terveydensuojelu ja tupakkavalvonta (STM:n hallinnonalan lainsäädännön tehtäviä)
- ympäristöterveydenhuoltoon kuuluvat eläinlääkintähuolto ja elintarvikevalvonta (MMM:n hallinnonalan lainsäädännön tehtäviä)
- ehkäisevän päihdetyön sekä muun hyvinvoinnin, terveyden ja turvallisuuden edistämisen monialainen asiantuntijatuki kunnille sekä
- alueellinen alkoholihallinto.

Terveydensuojelun ja tupakkavalvonnan tehtäviä hoidetaan kunnissa (ympäristöterveydenhuollon 62 valvontayksikköä), joilla on päävastuu niitä koskevan lainsäädännön ja valvonnan toimeenpanosta omilla alueillaan. Valvira ohjaa lainsäädännön toimeenpanoa ja valvontaa valtakunnallisesti. Aluehallintovirastot ohjaavat ja valvovat terveydensuojelun

ja tupakkavalvonnan toimintaa toimialueensa kunnissa. Tässä selvityksessä näistä tarkastellaan ainoastaan mahdollisuutta siirtää kuntien terveydensuojelun ja tupakkavalvonnan tehtävät maakunnille. Tehtävistä säädetään terveydensuojelulaissa (763/1994) ja tupakkalaissa (549/2016).

Eläinlääkintähuollon ja elintarvikevalvonnan tehtäviä hoidetaan kunnissa (ympäristöterveydenhuollon 62 valvontayksikköä), aluehallintovirastoissa, ELY-keskuksissa ja Ruokavirastossa. Eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvontaan liittyvät tehtävät ovat valtion toimeksiantotehtäviä, joita kunnat hoitavat korvausta vastaan.

Kaiken kaikkiaan edellä mainittujen ympäristöterveydenhuollon tehtävien hoito aiheuttaa vuosittain noin 100–130 miljoonan euron kulut alue- ja paikallishallinnossa¹⁹, ja näistä noin 95 prosenttia on kuntakentän kuluja ja jäljelle jäävä noin 5 prosenttia valtion aluehallinnon virastojen kuluja. Eläinlääkäripalvelujen osuus kokonaisuudesta on noin 43–57 miljoonaa euroa. Tehtäväkokonaisuuden sisällä resurssien käytössä painottuvat kuntakentässä eläinlääkintähuollon ja elintarvikevalvonnan tehtävät, joihin kohdistuu Ruokaviraston ylläpitämisen seurannan mukaan noin 700–750 henkilötyövuotta.

Ehkäisevän päihdetyön sekä muun hyvinvoinnin, terveyden ja turvallisuuden edistämisen monialainen asiantuntijatuki kunnille hoidetaan tällä hetkellä aluehallintovirastoissa ja siten kuuden alueen jaolla. Tehtäviin on yhteensä varattu noin kuusi henkilötyövuotta aluehallintovirastoissa (n. 1 htv / aluehallintovirasto). Tehtäviä aluehallintovirastoissa hoitavien henkilöiden tehtäviin sisältyy tapauskohtaisesti aluehallintovirastosta riippuen myös muita sosiaali- ja terveydenhuollon ohjaukseen ja valvontaan liittyviä tehtäviä.

Alueellisen alkoholihallinnon tehtävistä (anniskeluun ja vähittäismyyntiin liittyvät tehtävät) säädetään alkoholilaissa (1102/2017). Tehtäviä hoidetaan aluehallintovirastoissa ja siten kuuden alueen jaolla. Kyseisten tehtävien hoito aiheuttaa aluehallintovirastoissa vuosittain noin viiden miljoonan euron kulut ja tehtävien hoitoon kohdistuu kaiken kaikkiaan vuosittain noin 50 henkilötyövuotta. Tehtävien kulut rahoitetaan kokonaisuudessaan asiakkailta perittävillä maksuilla, joista pääosa on nettobudjetoitu rahoittamaan suoraan toimintaa ja valvontamaksuja koskeva osa bruttobudjetoitu. Valvira hoitaa valtakunnallisesti alkoholin valmistukseen ja tukkumyyntiin sekä ohjaukseen liittyvät tehtävät mukaan lukien toiminnan kannalta keskeisten rekisterien ylläpidon. Valviran valtakunnallisten

¹⁹ Tilastokeskuksen aineistojen perusteella lasketut kuntien ympäristöterveydenhuollon niin sanotut eliminoidut kulut (toimintakulut + vyörytysrämenot - myyntitulot kunnilta - myyntitulot kuntayhtymiltä) olivat noin 100 miljoonaa euroa vuonna 2019 (lähde: Kuntaliitto). SotkaNet-palvelun mukaan kuntien käyttökustannukset ympäristöterveydenhuollossa olivat puolestaan noin 120 miljoonaa euroa. Valtion aluehallinnossa hoidettujen ympäristöterveydenhuollon tehtävien kustannukset ovat alle 10 miljoonaa euroa vuosittain.

alkoholihallinnon tehtävien siirtäminen maakunnille ei kuitenkaan ole tarkastelun kohteena tässä selvityksessä.

3.2.1.2 Tehtäväkokonaisuuden luonne

Ympäristöterveydenhuoltoon kuuluvista kuntien terveydensuojelun ja tupakkavalvonnan tehtävistä säädetään terveydensuojelulaissa ja tupakkalaissa. Kunnan tehtävänä on alueellaan edistää ja valvoa terveydensuojelua siten, että asukkaille turvataan terveellinen elinympäristö. Kunnan on tiedotettava terveydensuojelusta ja järjestettävä terveydensuojelua koskevaa ohjausta ja neuvontaa. Kunta huolehtii alueellaan paikallisesta toiminnasta tupakoinnin lopettamiseksi. Tehtävät ovat pääsääntöisesti valvontatehtäviä, jotka sisältävät jonkin verran tarkoituksenmukaisuusharkintaa ja joiden mukainen työ määrä jakautuu hyvin tasaisesti kaikille alueille ympäri Suomen. Tehtäviä on käytännössä välttämätöntä hoitaa maantieteellisesti hajautetusti kaikkien maakuntien alueilla. Tehtävien ensisijainen kohderyhmä on yhteiskunta laajasti kokonaisuutena.

Terveydensuojelun ja tupakkavalvonnan tehtävillä on kytkentöjä ja yhteisiä kuntayhtymiä kunnan elintarvikevalvonnan, teknisen toimen, rakennusvalvonnan, ympäristönsuojelun, sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen tehtävien kanssa. Kunnissa hoidetaan paljon elinympäristön terveellisyyteen vaikuttavia muitakin kuin ympäristöterveydenhuollon tehtäviä (esim. maankäytön suunnittelu, ympäristö- ja rakennusluvut), ja terveyshaittaepäilyjä selvitetään terveydensuojelun ja muun muassa ympäristönsuojelun välisenä viranomaisyhteistyönä (mm. melu- ja hajuvalitukset). Koulujen ja päiväkotien sisäilmaongelmia ratkotaan terveydensuojelun, tilapalveluiden, opetustoimen ja varhaiskasvatuksen yhteistyönä. Kuntien näkökulmasta kaavoitus ja lupapolitiikka ovat tärkeitä elinvoiman edellytyksiä. Riittävä tonttitarjonta ja hyvä ympäristö ovat keskeisiä keinoja kuntien tavoitteiden ja strategioiden toteuttamisessa, ja tässä työssä kaavoituksen, rakennusvalvonnan, ympäristönsuojelun ja terveydensuojelun yhteistyö on merkittävää. Lisäksi terveydensuojelulla ja tupakkavalvonnalla on yhteyksiä valtion vesihallinnon ja alkoholihallinnon tehtäviin.

Terveydensuojelun ja tupakkavalvonnan voidaan katsoa sisältyvän sosiaali- ja terveystalouden kokonaisuuteen. Vaikka ne on tässä selvityksessä luokiteltu sosiaali- ja terveydenhuoltoon liittyviksi tehtäviksi, ne eivät kuitenkaan ole osa sosiaali- tai terveydenhuoltoa tai näihin kiinteästi liittyviä tehtäviä. Liittymäpinnat edellä mainittuihin muihin kunnan tehtäviin ovat päivittäisessä toiminnassa selkeästi suuremmat kuin liittymäpinnat sosiaali- ja terveydenhuollon (ja pelastustoimen) tehtäviin. Yhteys sosiaali- ja terveydenhuoltoon korostuu häiriötilanteissa (varautuminen).

Ympäristöterveydenhuoltoon kuuluvat eläinlääkintähuollon ja elintarvikevalvonnan tehtävät ovat pääsääntöisesti tuotanto-, palvelu- ja valvontatehtäviä. Eläinlääkintähuolto

käsittää kunnan vastuulla olevat eläinlääkäripalvelut hyöty-, seura- ja harrastuseläimille sekä valtion toimeksiantotehtävinä suoraan kunnaneläinlääkärille osoitetut tehtävät, joista säädetään eläinsuojelulaissa (247/1996), eläinkuljetuksesta annetussa laissa (1429/2006), eläinten lääkitsemisestä annetussa laissa (387/2014) ja eläimistä saatavista sivutuotteista annetussa laissa (517/2015). Eläinlääkäripalveluja koskevat tehtävät sisältävät jonkin verran tarkoituksenmukaisuusharkintaa, mutta valvontatehtävät ovat oikeusharkintaisia eivätkä sisällä mahdollisuutta erilaisiin ratkaisuihin eri puolella maata, vaan tavoitteena on valvonnan yhtenäisyys, jotta toimijoiden yhdenvertainen ja tasapuolinen kohtelu koko maassa toteutuisi. Toimijoita ja valvontaa koskevat vaatimukset perustuvat pääosin suoraan sovellettavaan EU-lainsäädäntöön ja EU-komissio tarkastaa valvonnan vaatimustenmukaisuuden jäsenmaissa säännöllisesti.

Tehtävien mukainen työmäärä vaihtelee melko paljon alueittain, sillä eläinlääkäripalvelujen tarve riippuu alueen eläinmäärästä ja valvonnan tarve valvontakohteiden (elintarvikeyritysten, eläimistä saatavia sivutuotteita käsittelevien yritysten ja tiettyjen säännöllisesti valvottavien eläintilojen) määrästä ja tyyplistä. Eläintautiepidemioiden, esimerkiksi afrikkalaisen sikaruton yhteydessä, valvontatehtävien määrä saattaa lisääntyä huomattavasti alueella, jolla tautia esiintyy. Tehtäviä on käytännössä välttämätöntä hoitaa maantieteellisesti hajautetusti kaikkien maakuntien alueilla, sillä eläinlääkäripalveluja pitää olla arkisin saatavana 50 kilometrin säteellä ja päivystyspalveluja 100 kilometrin säteellä. Eläintautien torjunta ja muut eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvontatehtävät ovat valtion toimeksiantotehtäviä, joita kunnat ovat hoitaneet suoraa korvausta vastaan. Tämä on mahdollistanut Ruokaviraston ja aluehallintovirastojen suoran kommentoketjun kuntiin epidemiatilanteissa sekä tarvittaessa nopean lisärahoituksen valtion budjetista eläinlääkintähuollolle osoitetun arviomäärärahan kautta.

Eläinlääkintähuollon ja elintarvikevalvonnan tehtävien ensisijainen kohderyhmä on yhteiskunta laajasti kokonaisuutena, sillä vaikka palveluja annetaan käytännössä yksityisille ja yrityksille, palvelee valvonta koko yhteiskuntaa ja kuluttajien terveyttä ja turvallisuutta. Vaikka tehtävät on tässä selvityksessä luokiteltu sosiaali- ja terveydenhuoltoon liittyviksi tehtäviksi, ne eivät kuitenkaan ole osa sosiaali- tai terveydenhuoltoa tai näihin kiinteästi liittyviä tehtäviä. Sen sijaan tehtävillä on tiiviit kytkennät ennen kaikkea toisiinsa, mutta myös ruuantuotannon edellytysten varmistamiseen ja maataloustukien valvontaan. Ympäristöterveydenhuollon ja sosiaali- ja terveydenhuollon välinen yhteistyö on kuitenkin keskeistä tietyissä valmius- ja varautumistehtävissä.

Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan ympäristöterveydenhuollon tehtäviä hoidetaan myös kaikissa aluehallintovirastoissa. Tehtävät käsittävät eläinten terveyden ja hyvinvoinnin ohjaus-, lupa- ja valvontatehtäviä, elintarvikevalvonnan ohjaustehtäviä sekä muun muassa alueellisen eläintautien varautumissuunnitelman laatimisen. Aluehallintovirastot tukevat kunnaneläinlääkäreitä valtion toimeksiantotehtävien hoitamisessa sekä

suorittavat itsenäisesti muun muassa maataloustukiin ja eläinsuojeluun liittyvää suunnitelmallista valvontaa maataloilla.

Hyvinvoinnin, terveyden ja turvallisuuden edistämisen ja ehkäisevän päihdetyön tehtävät aluehallintovirastossa sisältävät kuntien tukemisen niiden lakisääteisissä ehkäisevän päihdetyön ja muun hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen tehtävissä, kuten hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen strategisessa suunnittelussa ja seurannassa sekä päätösten ennakkoarvioinnissa (ks. terveydenhuoltolaki 1326/2010, 11 § ja 12 §). Ehkäisevässä päihdetyössä aluehallintoviraston tehtäviä määrittää lisäksi laki ehkäisevän päihdetyön järjestämisestä (523/2015, 4 §). Lain mukaan aluehallintovirastot ohjaavat toimialueensa ehkäisevää päihdetyötä, suunnittelevat ja kehittävät sitä yhteistyössä muiden viranomaisien ja yhteisöjen kanssa sekä tukevat toimialueensa kuntia ehkäisevän päihdetyön toteuttamisessa ja kehittämisessä. Tehtävien ensisijaisena kohderyhmänä ovat kuntien ja kuntayhtymien johtajat sekä asiantuntijat. Tehtävä kohdentuu kuitenkin epäsuorasti alueen väestöön, sillä hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen ensisijaisena kohderyhmänä on alueen väestö. Tehtävän menestyksekkäs hoitaminen edellyttää laaja-alaisesti yhteistyötä myös esimerkiksi poliisin, oppilaitosten, järjestöjen ja yritysten kanssa. Tehtäviä on eduksi hoitaa lähellä alueiden toimijoita.

Alueellisen alkoholihallinnon tehtävät ovat lupa- ja valvontatehtäviä, jotka eivät sisällä tarkoituksenmukaisuusharkintaa ja joiden mukainen työmäärä vaihtelee melko paljon alueittain riippuen valvontakohteiden määrästä. Tehtävien tuloksellisen hoitamisen näkökulmasta on eduksi hoitaa niitä hajautetusti useamman maakunnan alueella. Tehtävien ensisijainen asiakasryhmä ovat yritykset ja yhteisöt, ja tehtävillä on tiivis kytkentä Valviran alkoholihallinnon tehtäviin. Lisäksi tehtävällä on välillisiä kytkentöjä myös muun muassa poliisin, Verohallinnon ja ympäristöterveydenhuollon tehtäviin. Alueellisen alkoholihallinnon voidaan katsoa sisältyvän sosiaali- ja terveysalan kokonaisuuteen. Vaikka se on tässä selvityksessä luokiteltu sosiaali- ja terveydenhuoltoon liittyväksi tehtäväksi, se ei kuitenkaan ole osa sosiaali- tai terveydenhuoltoa tai näihin kiinteästi liittyvä tehtävä.

3.2.1.3 Tehtäväkokonaisuutta koskevat reunaehdot

Ympäristöterveydenhuollon kokonaisuus (terveydensuojelu, tupakkavalvonta, eläinlääkintähuolto ja elintarvikevalvonta) olisi perusteltua säilyttää saman toimijan tehtävänä, koska ympäristöterveydenhuollolla on synergiaetua sen eri valvontasektorien yhteistyöstä keskenään muun muassa yhteisten valvontakohteiden ja -resurssien vuoksi. STM:n hallinnonalan tehtäviä ja MMM:n hallinnonalan ympäristöterveydenhuollon tehtäviä voi kuitenkin toisaalta olla tarkoituksenmukaista tarkastella myös toisistaan erillään, sillä muun muassa niiden liittymäpinnoissa kunnan muihin tehtäviin on eroja.

Terveysturvallisuudella ja tupakkavalvonnalla on useita yhteistyötahoja kunnallisten toimijoiden keskuudessa, minkä vuoksi yhteistyö erityisesti kuntien kanssa tulisi varmistaa, mikäli terveysturvallisuus ja tupakkavalvonta siirrettäisiin maakuntien tehtäväksi. Kunnassa tarvittaisiin jatkossakin omaa rakennusterveysosaamista (terveysturvallisuusosaamista), joka tukisi kiinteistöjen ylläpidon ja korjauksen suunnittelua.

Ympäristöterveydenhuollon tehtävien maakuntiin siirtäminen kasvattaisi ympäristöterveydenhuollon valvontayksiköiden toimialueita nykyisistä kunnallisista valvontayksiköistä (kunta tai kuntien yhteistoiminta-alue). Samalla valvontayksiköiden määrä vähenisi ja niiden koko kasvaisi. Tämä parantaisi osaltaan viranhaltijoiden erikoistumismahdollisuuksia eri ympäristöterveydenhuollon sektoreilla. Eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvonnassa resurssit paikallistasolla (valtakunnallisesti noin 60 henkilötyövuotta) ovat kuitenkin niin pienet, ettei erikoistumismahdollisuuksia tämänkään jälkeen käytännössä juuri syntyisi (noin 3 henkilötyövuotta maakuntaa kohden), mutta joustavuus ja yhteistyö tehtävien hoitamisessa voisi lisääntyä. Valvontayksiköiden koon kasvattaminen olisi mahdollista myös kasvattamalla nykyisten kuntien ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueiden laajuutta. Tätä koskeva valmistelu STM:n ja MMM:n toimesta on käynnistetty syksyllä 2020 (ks. edellä luku 2.4.1). Myös kunnallisen vapaaehtoisen yhteistyön kautta laajentuvat yhteistoiminta-alueet voisivat olla ylimaakunnallisia, kuten osa yhteistoiminta-alueista on tälläkin hetkellä.

Eläinlääkintähuollon ja elintarvikevalvonnan yhteys toisiinsa on tärkeä säilyttää, koska nämä sektorit tukevat läheisesti toisiaan. Riittävästä tarkastus- ja palvelutoimipisteverkostosta koko maassa on huolehdittava. Usean maakunnan alueelle ulottuvien eläintautiepidemioiden torjunnan johtamisesta ja epidemiatorjunnan nopeasta lisärahoittamisesta on huolehdittava. Viiveet torjunnassa johtavat taudin leviämiseen sekä muiden maiden asettamiin elintarvikkeiden vientikieltoihin, jotka voivat olla vuosia kestäviä.

Edellisen vaalikauden valmistelussa ympäristöterveydenhuollon resurssit olisi ollut tarkoitus jakaa asukasperusteisesti maakuntien asukasluvun mukaan. Tämä jakoperuste on terveysturvallisuuden ja tupakkavalvonnan näkökulmasta yhä tarkoituksenmukainen. Tehtävien siirtäminen edellyttäisi kuitenkin sote-uudistusta koskevan hallituksen esityksen mukaisesti hyvinvointialueiden rahoituskriteereiden uudelleen arviointia ja muuttamista huomioiden eläinlääkintähuollon tehtävien tarpeet. Resurssitarpeeseen vaikuttaa oleellisesti eläintilojen ja valvontakohteiden määrä alueilla.

Aluehallintovirastoissa hoidettavien maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan ympäristöterveydenhuollon tehtävien siirtäminen maakuntien tehtäväksi jakaisi valtion vastuulla olevien tehtävien hoidon pienempiin yksiköihin, mikä ei niukoista resursseista (noin 63 henkilötyövuotta) johtuen olisi tarkoituksenmukaista. Eläintautien torjuntatehtävien

säilyminen ainakin tällä erää aluehallintovirastojen vastuulla pienentäisi riskejä ylimaakunnalliseen epidemiatorjunnan johtamiseen liittyen.

Eläinlääkäripalvelujen järjestämisen kehittämiseksi on perustettu maa- ja metsätalousministeriön työryhmä, jonka toimikausi päättyy syksyllä 2021. Asiaa on avattu tarkemmin edellä luvussa 2.4.1.

Ehkäisevän päihdetyön sekä muun hyvinvoinnin, terveyden ja turvallisuuden edistämisen monialainen asiantuntijatuki kunnille -kokonaisuuden osalta resurssit aluehallintovirastoissa ovat hyvin pienet. Tehtävän resursointi tulee turvata jatkossa siten, että toimintaa on edelleen mahdollista toteuttaa lähellä toimijoita. Ehkäisevä päihdetyö ja muu hyvinvoinnin, terveyden ja turvallisuuden edistäminen ovat luonteeltaan monialaista, useita eri hallinnonaloja koskevaa toimintaa, ja näin työtä on myös toteutettu kunnissa. Tämä lähtökohta on ollut mahdollista huomioida myöskin aluehallintovirastoissa tehtävässä asiantuntijatuessa. Sote-uudistusta koskevan hallituksen esityksen mukaan hyvinvointialueella ja sen alueen kunnilla olisi velvollisuus tukea toisiaan hyvinvoinnin ja terveyden edistämässä. Hyvinvointialueen tuki kunnille tulisi käytännössä kuitenkin vain sen omien tehtävälajien, uudistuksen alkuvaiheessa käytännössä lähinnä sosiaali- ja terveydenhuollon näkökulmasta. Täten se ei korvaisi aluehallintovirastojen nykyisin tarjoamaa monialaista asiantuntijatukea. Lisäksi on huomioitava, että aluehallintoviraston lakisääteisiin tehtäviin kuuluu tuen lisäksi ehkäisevän päihdetyön ja muun hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen ohjaus ja valvonta, joilla on voitu myös velvoittaa kuntia korjaamaan niiden toiminnassa ilmenneet puutteet. Tällä ohjauksen ja tuen yhdistelmällä on saatu aikaan tuloksia. Valvontatehtävä jäisi kuitenkin edelleen aluehallintovirastoihin, eikä hyvinvointialueille perustuslaillisista reunaehdoista johtuen olisi mahdollista antaa myöskään kuntiin kohdistuvaa ohjaustoimivaltaa.

Alueellisen alkoholihallinnon resurssit ovat hyvin pienet, valtakunnallisesti yhteensä vain noin 50 henkilötyövuotta. Alueellisen alkoholihallinnon siirtäminen maakuntien tehtäväksi jakaisi alkoholihallinnon tehtävät ja resurssit nykyistä selvästi pienempiin yksiköihin. Lähtökohdiltaan jo varsin ohuen resurssin jakautuminen valvontakohdemäärien mukaisesti maakuntiin tarkoittaisi pääsääntöisesti 1–2 henkilötyövuoden resursseja maakuntaa kohden, joissakin maakunnissa jopa alle yhden henkilötyövuoden panosta. Resurssien jakaantuminen alentaisi kustannustehokkuutta ja vaikuttaisi myös ammatilliseen osaamiseen; muun muassa syvälinen osaaminen sekä keskittämistä vaativa harmaan talouden valvontaosaaminen heikentyisivät. Kyseessä on oikeusharkintainen tehtävä, joka soveltuu parhaiten valtion tehtäväksi; tehtävän usean maakunnan vastuulle jakautuminen tarkoittaisi käytäntöjen ja tulkintojen yhdenmukaisuuden sekä yrittäjien yhdenvertaisen kohtelun heikentymistä. Elinkeinon näkökulmasta vahvasti ketjuuntuneet vähittäiskaupan ja ravintolaelinkeinon valtakunnalliset yrittäjät joutuisivat hajauttamaan asiointinsa kaikkiin toimialueensa maakuntiin. Viranomaisyhteistyön näkökulmasta alueellinen alkoholihallinto

loittonisi entisestään Valviran alkoholihallinnon tehtävistä, mutta yhteys ympäristöterveydenhuoltoon todennäköisesti tiivistyisi.

Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira teetti lokakuussa 2020 kyselyn aluehallintovirastojen alkoholihallinnon henkilöstölle. Kyselyssä tiedusteltiin muun muassa sitä, minkä organisaation yhteyteen oman tehtävän menestyksellisen suorittamisen näkökulmasta alkoholihallinnon olisi järkevin organisoitua. Yhteensä 36 vastaajasta 25 (69,4 %) katsoi STM:n hallinnonalan viraston olevan järkevin vaihtoehto. Vastaajista 10 (27,8 %) näki monialaisen valtion viraston, kuten aiemmin suunnitellun Luovan, olevan paras vaihtoehto oman tehtävän suorittamisen näkökulmasta. Yksikään vastaajista ei arvioinut kuntaa (0 %) tai maakuntaa (0%) järkevimpänä organisoitumisvaihtoehtona.

3.2.2 Maakuntien liittojen lakisääteiset tehtävät (aluekehittämismääräysviranomaisen tehtävät ja maakuntakaavoitus)

3.2.2.1 Tehtäväkokonaisuuden perustiedot

Maakuntien liitoilla on kaksi lakisääteistä tehtävää: Alueiden kehittämisestä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista annetun lain (ALKE-laki, 7/2014) mukainen alueiden kehittäminen sekä maankäyttö- ja rakennuslain mukainen maakuntakaavoitus. Näiden lisäksi liitoilla on myös muutamia muita tehtäviä.

Maakuntien liittojen aluekehittämisen tehtäviin kuuluvat muun muassa maakunnan yleinen kehittäminen, EU:n alue- ja rakennepolitiikan välittävän toimielimen tehtävät, elinkeinoelämän toimintaedellytysten kehittäminen, liikennejärjestelmäsuunnittelun yhteensovittaminen, koulutustarpeiden ennakointi, kulttuuria koskevien suunnitelmien ja kehittämistoimenpiteiden yhteensovittaminen, alueellisten liikuntaneuvostojen asettaminen, yhteispalvelun edistäminen sekä näihin tehtäviin liittyvät kansainväliset asiat.

Maakuntien liittojen alueidenkäytön suunnittelun tehtäviin kuuluu maankäyttö- ja rakennuslain mukainen maakuntakaavoitus. Maankäyttö- ja rakennuslain 26 §:n mukaan maakuntakaavan laatimisesta ja muusta maakunnan suunnittelusta huolehtii kuntayhtymä (maakunnan liitto), jossa alueen kuntien on oltava jäseninä. Maankäyttö- ja rakennuslain 27 §:n mukaan maakunnan liiton tulee huolehtia tarpeellisesta maakuntakaavan laatimisesta, kaavan pitämisestä ajan tasalla ja sen kehittämisestä.

Sekä alueiden kehittämisestä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista annettu laki että maankäyttö- ja rakennuslaki ovat uudistumassa. Hallituksen esitys ALKE-laista annetaan eduskunnalle keväällä 2021 ja hallituksen esitys maankäyttö- ja rakennuslain uudistamisesta todennäköisesti syysistuntokaudella 2021.

Maakunnan liitto on alueensa lakisääteinen kuntayhtymä, jossa alueen jokaisen kunnan on oltava jäsenenä. Kuntien maksuosuudet maakuntien liittojen toimintaan ovat yhteensä noin 50 miljoonaa euroa vuodessa.

Maakuntien liittojen kautta kulkee EU:n ja valtion rahoitusta EU:n rakennerahastopolitiikan ohjelmiin (vuoden 2020 tasolla 410 miljoonaa euroa). Tämä rahoitus on valtion kirjanpidossa. Rakennerahastojen välittäviä toimielimiä ovat päätyvällä ohjelmakaudella maakuntien liittojen lisäksi olleet työ- ja elinkeinoministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, ELY-keskukset ja Innovaatorahoituskeskus Tekes (nyk. Business Finland). Tulevalla ohjelmakaudella välittäviä toimielimiä tulevat olemaan maakuntien liitot ja ELY-keskukset.

3.2.2.2 Tehtäväkokonaisuuden luonne

Aluekehittämissuhteet ovat pääsääntöisesti koordinointi- ja kehittämistehtäviä, joihin liittyy myös rahoituksen ja avustusten myöntämistä. Rahoitustehtävät sisältävät tarkoituksenmukaisuusharkintaa. Tehtävät jakautuvat melko tasaisesti eri alueille ja niiden luonteen sekä tiiviiden muihin tehtäviin kohdistuvien liittymäpintojen vuoksi niitä on pääosin tarkoituksenmukaista hoitaa alueilla. Tehtävillä tavoitellaan vaikuttavuutta koko yhteiskunnan kehittämiseen. Yritykset voivat olla mukana toteuttamassa hankkeita, mutta rahoitusta ei kohdisteta yksittäisen yrityksen kehittämiseen vaan hankkeella on oltava laajempaa merkitystä.

Maakuntakaavoitus on suunnittelutehtävä. Maakunnan suunnittelun tehtävät on määriteltävä maankäyttö- ja rakennuslain 25 §:ssä ja kaavan laatimisessa on noudatettava maankäyttö- ja rakennuslain 27 §:ää sekä 28 §:n mukaisia maakuntakaavan sisältövaatimuksia, jotka kytkeytyvät muun muassa muuhun ympäristölainsäädäntöön.

Maakuntakaava ei ole pelkästään maakunnallisen suunnittelun väline, vaan maankäyttö- ja rakennuslain 32 §:n mukaan maakuntakaava on myös ohjeena kuntien yleis- ja asemakaavojen laatimiselle ja muuttamiselle. Näin ollen maakuntakaavalla on tärkeä rooli osana alueidenkäytön suunnittelujärjestelmän kokonaisuutta ja se on yksi keskeinen ohjauskeino maankäyttö- ja rakennuslain tavoitteiden toteuttamisessa. Maankäyttö- ja rakennuslaki sääntelee yksityiskohtaisesti myös maakuntakaavan laatimista, joka muodostaa monivaiheisen ja vuorovaikutteisen prosessin, johon kaikilla osallisilla tulee olla mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa kaavan sisältöön. Hyväksytyyn maakuntakaavaan voi hakea muutosta valittamalla kaavan hyväksymispäätöksestä hallinto-oikeuteen.

3.2.2.3 Tehtäväkokonaisuutta koskevat reunaehdot

Sote-uudistusta koskevan hallituksen esityksen mukainen Uudenmaan erillisratkaisu on haastava sekä aluekehittämissuhteiden että maakuntakaavoituksen näkökulmasta.

Uudellamaalla maakuntien liitoille kuuluvia aluekehittämistehtäviä hoitaa tällä hetkellä Uudenmaan liitto. Neljän hyvinvointialueen ja Helsingin kaupungin rakenteessa aluekehittämistehtävät pitäisi joko jakaa näille viidelle toimijalle tai perustaa monialainen Uudenmaan maakunta, joka olisi alueen hyvinvointialueista ja Helsingin kaupungista erillinen julkisyhteisö. Kumpikaan ratkaisu ei ole ongelmaton.

Maakuntakaavoituksen tehtävänä on selvittää, tarkastella ja ratkaista maakunnalliset ja seudulliset alueidenkäytön suunnittelun asiat. Uudenmaan erillisratkaisu pienten kuntaryhmien ja erityisesti yhden kunnan osalta ei mahdollistaisi maakunnallisen kokonaisuuden suunnittelua. Näin ollen Uudenmaan erillisratkaisu vaikuttaisi maakuntakaavoituksen organisoimiseen. Hallitusohjelman mukaisesti on meneillään maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistus, jonka yhteydessä määritellään myös maakuntakaavan tehtävä ja sisältö osana alueidenkäytön suunnittelujärjestelmää.

Maankäyttö- ja rakennuslain mukaan maakuntakaava on ohjeena kuntien yleis- ja asema-kaavojen laatimiselle ja muuttamiselle. Maakunnan tehtäväksi siirtämisen mahdollisen valmistelun yhteydessä on oleellista erikseen arvioida tätä ohjaussuhdetta kahden itsehallinnollisen organisaation, maakunnan ja kunnan näkökulmista.

3.2.3 Työvoima- ja yrityspalvelut

3.2.3.1 Tehtäväkokonaisuuden perustiedot

Työvoima- ja yrityspalveluiksi on tässä luokiteltu:

- yritys-, työ- ja elinkeinopalvelut sekä
- kotouttaminen.

Julkisia työvoima- ja yrityspalveluja tarjoavat 15 työ- ja elinkeinotoimistoa, työ- ja elinkeinohallinnon asiakaspalvelukeskus sekä 15 elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusta. Julkisilla työvoima- ja yrityspalveluilla edistetään työmarkkinoiden toimivuutta turvaamalla osaavan työvoiman saatavuutta ja tarjoamalla työtä hakeville mahdollisuuksia saada työtä sekä edistetään uuden yritystoiminnan syntymistä ja kehitetään yritysten toimintaedellytyksiä ja työelämän laatua.

Julkisena työvoima- ja yrityspalveluna tarjotaan työnvälityspalveluita, tieto- ja neuvontapalveluita, osaamisen kehittämispalveluita sekä yritystoiminnan käynnistämisen- ja kehittämispalveluita. Julkiseen työvoima- ja yrityspalveluun kuuluvat myös henkilöasiakkaan palveluprosessiin liittyvät asiantuntija-arvioinnit sekä erilaisia korvauksia.

Kotouttamisella tarkoitetaan kotoutumisen monialaista edistämistä ja tukemista viranomaisten ja muiden tahojen toimenpiteillä ja palveluilla. Kotoutumista edistäviä toimenpiteitä ja palveluja järjestetään osana kunnallisia peruspalveluja ja työ- ja elinkeinohallinnon palveluja (15 ELY-keskusta ja TE-toimistoa) sekä muina kotoutumista edistävinä toimenpiteinä. Kotoutumisen edistäminen on poikkihallinnollinen, elämän eri osa-alueet kattava kokonaisuus, joten sillä on tiivis kytkentä muun muassa soteen, aluekehittämiseen, työvoima- ja yrityspalveluihin sekä koulutusjärjestelmään.

Julkisten työvoima- ja yrityspalvelujen resurssit ovat merkittävät. ELY-keskusten tähän sektoriin suunnatut henkilöstöresurssit ovat vuositasolla noin 25 miljoonaa euroa, TE-toimistojen henkilöstöresurssit noin 200 miljoonaa euroa ja palveluihin käytettävät resurssit noin 295 miljoonaa euroa. Kotouttamisen osalta henkilöstöresurssit sisältyvät edellä mainittuihin. Lisäksi kotouttamisen määräraha (185 miljoonaa euroa vuonna 2020) on TEM:n käytössä oleva määräraha, jota käytetään laajasti maahanmuuttajien kotoutumisen ja työllistymisen edistämiseen liittyviin hankkeisiin, valtionavustuksiin, selvityksiin, tutkimuksiin, seurantaan ja viestintään. Käyttötarkoitusta on laajennettu vuonna 2020 myös työvoiman maahanmuuton edistämiseen. TEM voi osoittaa määrärahaa jonkin ELY-keskuksen tai KEHA-keskuksen käyttöön tiettyyn tehtävään tai EU-rahoitteisen hankkeen omarahoitusosuuteen.

3.2.3.2 Tehtäväkokonaisuuden luonne

Julkiset työvoima- ja yrityspalvelut ovat pääsääntöisesti ohjaus- ja kehittämistehtäviä, mutta myös asiantuntija- ja palvelutehtäviä. Tehtävät sisältävät jonkin verran tarkoituksenmukaisuusharkintaa ja tehtävien työmäärä vaihtelee melko paljon alueesta riippuen: työmarkkinoiden erot ovat alueellisesti suuria. Asiakasryhmä on laaja: yksityishenkilöt, yritykset ja yhteiskunta kokonaisuutena.

Kotouttamisen tehtävät TEM:n määrärahojen osalta ovat rahoitus- ja avustustehtäviä, jotka sisältävät paljon tarkoituksenmukaisuusharkintaa. Tehtävien työmäärä vaihtelee melko paljon alueesta riippuen ja asiakkaana on yhteiskunta kokonaisuutena. Tehtävän tuloksellisessa hoitamisessa on hyödyksi hoitaa sitä keskitetysti yhdestä tai vain muutamasta maantieteellisestä sijainnista käsin.

3.2.3.3 Tehtäväkokonaisuutta koskevat reunaehdot

Hallitusohjelman mukaan kuntien roolia työllisyyspalvelujen järjestäjänä vahvistetaan. Budjettiriihessä 2020 linjattiin selvitettäväksi työllisyyspalveluiden siirtoa paikallistasolle, ja tämä on tarkoitus tehdä kevään 2021 hallituksen puolivälitarkasteluun mennessä. Työllisyyden kuntakokeilut ovat käynnistymässä 1.3.2021, jolloin noin 40 prosenttia kaikista TE-toimistojen työnhakijoista on siirtymässä kuntakokeilun myötä kuntien asiakkaiksi.

Nyt tehtyjen linjausten myötä työvoima- ja yrityspalveluiden siirtoa selvitetäänkin nimenomaan kuntien suuntaan.

Hallitusohjelmassa ja eduskunnan tarkastusvaliokunnan mietinnössä on esitetty, että kotouttamispalveluiden kokonaisvastuu siirretäisiin kunnille. Asiasta (kotoutumistoimenpiteiden uudistamistarpeet) valmistellaan selontekoa, joka on tarkoitus antaa eduskunnalle helmikuussa 2021. Selonteon eduskuntakäsittelyn jälkeen uudistetaan kotoutumislaki ja muu relevantti lainsäädäntö.

Arviointi työllisyyspalveluiden järjestämisestä sekä kotoutumispalveluista tehdään näiden asioiden valmistelua varten asetetuissa työryhmissä.

3.2.4 Ruoka- ja luonnonvaratehtävät

3.2.4.1 Tehtäväkokonaisuuden perustiedot

Ruoka- ja luonnonvaratehtäviksi on tässä luokiteltu:

- kasvintuotanto
- kasvinterveys, luomu, eläinten merkitseminen ja rekisteröinti ja rehuvalvonta
- maaseudun kehittäminen
- maataloustuet
- maatalousyrittäjien, turkistuottajien ja poronhoitajien lomituspalvelut
- kolttalain mukaiset tehtävät sekä
- vesi- ja kalataloustehtävät.

Ruoka- ja luonnonvaratehtäviä hoidetaan pääasiassa Ruokavirastossa, ELY-keskuksissa, kuntien maaseutuhallinnon yhteistyöalueilla ja Maatalousyrittäjien eläkelaitoksessa (MELA).

Kasvintuotannossa on kyse valvontatehtävistä, jotka kohdistuvat muun muassa kylvösiemeniin, lannoitevalmisteisiin ja kasvinsuojeluaineisiin. Tehtävien resurssit ELY-keskuksissa ovat noin 2 miljoonaa euroa vuodessa. Tähän kokonaisuuteen kuuluu lisäksi luomutuotannon sekä eläinten merkitseminen ja rekisteröinti, valvonta sekä rehuvalvonta. Maaseudun kehittämisellä viitataan EU:n osittain rahoittamiin maaseudun kehittämisen tukiin: hanke- ja yritysrahoitus (sis. Leader) sekä rakennetuet. Tehtävät kuuluvat maksajavirastotehtävien kokonaisuuteen. Maataloustuet tarkoittavat EU:n kokonaan ja osittain rahoittamia sekä niitä täydentäviä viljelijöille pinta-alan ja eläinten perusteella maksettavia tukia, joissa taustalla on sitovat EU:n lainsäädännön menettelytavat, mm. maksajavirastovaatimus.

Maaseudun kehittämisen ja maataloustukien resurssit ovat suuret. ELY-keskuksissa henkilöresurssit ovat noin 500 henkilötyövuotta (50 miljoonaa euroa) ja tukiin sekä avustuksiin liittyvät määrärahat noin 2 miljardia euroa. Näiden tukiresurssien osalta on huomioitava, että edellisen vaalikauden maakunta- ja sote-uudistuksessa tukien myöntämiseen liittyvät toimeenpanotehtävät olivat siirtymässä maakunnille, mutta rahoitus oli EU-kytkentöjen ja -velvoitteiden johdosta säilymässä valtiolla Ruokaviraston kirjanpidossa. Kuntien yhteistoiminta-alueilla (61 kpl) hoidetaan viljelijätukiin kuuluvia tehtäviä. Resurssit ovat noin 300 henkilötyövuotta (18 miljoonaa euroa). Kuntien tehtäviin kuuluvat muun muassa viljelijätukihakemusten vastaanotto ja alustava tarkistus, hallinnolliset tarkistukset, tukisitoumus- ja takaisinperintäpäätösten tekeminen ja tukihakemusmenettelyyn liittyvät neuvontatehtävät viljelijäkoulutukset mukaan lukien.

Maatalousyrittäjien, turkistuottajien ja poronhoitajien lomituspalveluista säädetään maatalousyrittäjien lomituspalvelulaissa (1231/1996), turkistuottajien lomituspalveluista annetussa laissa (1264/2009) ja poronhoitajien sijaisavusta annetussa laissa (1238 /2014). Lomituspalvelut perustuvat päätöksiin asiakkaan lomitusoikeudesta ja lomitujärjestelmästä riippuen asiakkaalle tarjotaan lisäksi lomituspalvelu tai tehdään hänelle päätös oikeudesta itse järjestetyn lomituksen korvaukseen. MELA vastaa kaikkien kolmen lomituspalvelun järjestämisestä, mutta käytännössä maatalouslomituksen hoitaa toimeksiantosopimuksilla 40 kuntaa ja turkislomituksen 25 kuntaa (vuonna 2020). Maatalouslomitusalueet kattavat koko maan Ahvenanmaata lukuun ottamatta. Monen maatalouslomitusalueen rajat ylittävät tällä hetkellä maakuntarajat. Turkistuottajien lomitusalueet kattavat osan Suomesta. Poronhoitajien lomitus on valtakunnallisesti järjestetty, mutta tarve on poronhoitoalueilla. MELA hoitaa myös laillisuusvalvonnan sekä ICT:n ja muut tukitehtävät kaikissa lomitujärjestelmissä. Maatalouden lomituserärahat ja niiden hallinnointimenot ovat yhteensä noin 136 miljoonaa euroa²⁰ vuodessa (2020), mutta asiakkaiden määrän jatkuva lasku vähentää määrärahaa vuosittain. Mainitusta summasta kuntien maatalouslomituksen hallintomeinoin kohdistettu määräraha on noin 15,1 miljoonaa euroa (2020).

Kolttalain perusteella maa- ja metsätalousministeriö valtuuttaa vuosittain Lapin ELY-keskuksen käyttämään Maatilatalouden kehittämisrahaston (Makera) määrärahoja kalavesien hoitoon, palvelutukeen ja asioiden hoitoon. Tehtävään kohdistuvat resurssit ovat pienet.

Vesi- ja kalataloustehtävät viittaavat kalavarojen käytön ja hoidon järjestämiseen, kaupallisen kalatalouden edistämiseen ja valvontaan sekä vesivarojen käytön ja hoidon viranomais-, asiantuntija-, edistämisen- ja valvontatehtäviin (vedenhankinta ja viemärinti, vesistöjen säännöstely, tulvariskien hallinta, maankuivatus ja kastelu, patoturvallisuus, valtion velvoitteet vesilain mukaisten lupien haltijana sekä rajavesistöasiat). Kalataloustehtävät on

²⁰ Ei sisällä turkistuottajien ja poronhoitajien lomitusten määrärahoja.

keskitetty kolmelle ELY-keskus-alueelle ja vesitaloustehtävät kolmelle ELY-keskusten ja ohjaavan ministeriön yhdessä sopimalle ELY-keskus-alueelle. Lisäksi monia tehtäviä on keskitetty valtakunnallisesti. Vesi- ja kalataloustehtäviin osoitettavat määrärahat maa- ja metsätalousministeriön pääluokassa ovat noin 50 miljoonaa euroa vuodessa. Resurssit ELY-keskuksissa ovat noin 30 miljoonaa euroa vuodessa.

3.2.4.2 Tehtäväkokonaisuuden luonne

Tehtäväkokonaisuuteen liittyvät tehtävät ovat pääsääntöisesti luonteeltaan rahoitus- ja avustustehtäviä, mutta osin myös valvonta- ja lupatehtäviä (kasvintuotanto, luomutuotanto, eläinten merkintä, rehuvalvonta, vesi- ja kalatalous). Tehtäviin sisältyy pääsääntöisesti joko ei lainkaan tai vain jonkin verran tarkoituksenmukaisuusharkintaa ja niihin kohdistuva työmäärä vaihtelee melko paljon alueesta riippuen. Tehtävillä on monilta osin tiivis kytkentä toisiinsa, erityisesti kasvintuotannon, maaseudun kehittämisen ja maataloustukien osalta. Erityisesti EU-kytkentäisten ja kansallisten tuki- ja rahoitustehtävien kautta aluetalouteen tuloutuva rahoitusvaikutus on merkittävä. Vesi- ja kalataloustehtäviä lukuun ottamatta tehtävät on käytännössä välttämätöntä hoitaa maantieteellisesti hajautetusti kaikkien maakuntien alueella. Tehtävien kohderyhmänä voi useimmiten pitää yhteiskuntaa kokonaisuutena.

3.2.4.3 Tehtäväkokonaisuutta koskevat reunaehdot

Maaseudun kehittämisen ja maataloustukien osalta Uudenmaan erillisratkaisu näyttäyty ongelmallisena. EU:n maksajavirastovaatimusten ja siihen kuuluvan Ruokaviraston vastuun täyttämiseksi maakuntien määrän olisi tarkoituksenmukaista olla pienempi eli nykyisiä ELY-keskusalueita vastaava määrä. On myös huomattava, että kysymyksessä ovat EU:n varainhoitosääntöjen mukaisesti hoidettavat tehtävät, mikä tarkoittaa maksajavirastovaatimuksia, kansallisia säädöksiä tiukempia esteellisyysvaatimuksia sekä henkilöstön määrää ja koulutusta koskevia vaatimuksia. Noudattamatta jättämisestä seuraa rahoitusoikaisu-uhka eli EU:n varojen osuuden menetys.

STM:n maatalouslomituksen (maatalousyrittäjien lomitus) hallintomalleja tarkastelevan työryhmän kokouksissa lokakuussa ja marraskuussa 2020 keskusteltiin maatalouslomituksen mahdollisesta siirtämisestä monialaisiin maakuntiin. Työryhmä katsoi, että verrattuna nykyiseen maatalouslomituspalvelujen omaan, korvamerkittyyn rahoitukseen, maakuntien yleiskatteellinen rahoitus uhkasi maatalouslomituksen yhdenvertaista ja laadukasta toteutusta. Maakunta arvottaisi ja harkitsisi itsenäisesti, kuinka paljon se käyttäisi määrärahaa maatalouslomitukseen. Tämä voisi asettaa lomitussasiakkaat eriarvoiseen asemaan eri maakunnissa. Maatalousyrittäjien lomituspalvelulaki edellyttää lomituspalvelujen järjestämistä. Jos maakunta ei onnistuisi määrärahojen riittävässä mitoituksessa, siitä voisi

seurata lomituspalvelujen toteuttamisen ongelmia. Maatalouslomitus olisi maakunnissa muutenkin kuin rahoituksen osalta marginaalisessa roolissa.

Kotieläintuotantoa harjoittavien tilojen ja niiden yrittäjien määrä ja sitä kautta lomituspäivien määrä olisi useiden maakuntien alueella liian pieni maakunnan itse hoidettavaksi toiminnaksi. Tästä seuraisi väistämätön tarve maakuntien yhteistyölle, joka vuorostaan aiheuttaisi jatkuvan neuvottelukysymyksen yleiskatteellisen rahoituksen siirtämisestä toisen maakunnan käyttöön.

Hyvä puoli maatalouslomituksen mahdollisessa siirtämisessä maakuntiin nykyiseen hallintomalliin verrattuna voisi olla toimeenpanevien organisaatioiden määrän väheneminen, vaikkakaan organisaatiomäärä ei laskisi riittävästi toiminnan tarpeisiin nähden. Hyvää voisi olla myös yhden maakunnan alueella tapahtuva, eri kuntien nykyään hoitamien maatalouslomitusalueiden toiminnan yhdenmukaistaminen ja sitä kautta asiakkaiden lisääntynyt yhdenvertaisuus maakunnan sisällä. Maakuntamallissa voitaisiin myös lisätä lomitustoiminnan tehokkuutta tukipalveluiden, kuten henkilöstöhallinnon tai kirjanpidon näkökulmasta. Myös tukitoimintojen osaamista voisi olla maakunnassa enemmän kuin pienissä kunnissa. Edelleen säilyisi kuitenkin tarve yhdenmukaistaa toimintaa ja keskittää tukitoimintoja myös yhtä maakuntaa laajemmalla alueella. Toisin sanoen tarve maakuntien väliselle yhteistyölle ei tulisi poistumaan maakuntamallissa, vaan maakuntia laajemmille lomitusalueille olisi edelleen tarvetta.

Nykyään maatalouslomitussasiakkaat voivat valita joko kunnan tarjoamat lomituspalvelut tai itse järjestetyt lomituspalvelut, joista kunta maksaa kustannuskorvauksen. Tämä valinnanvapaus olisi syytä säilyttää ennallaan myös, jos maakunta järjestäisi lomituspalvelut.

Jos maatalouslomitus siirtyisi MELA:lta (käytännön toimintana kunnilta) maakunnille, olisi samalla tarpeen siirtää myös MELA:n maatalouslomituksen laillisuusvalvonta aluehallintovirastolle tai vastaavalle organisaatiolle. Jos maatalouslomitus siirtyisi maakunnille ei uudessa järjestelmässä olisi suoraan tunnistettavissa vastuutahoa, joka voisi hoitaa nykyisin MELA:n hoitamat muut maatalouslomituksen tehtävät (mm. valtakunnalliset koordinaatio-, koulutus- ja tiedotustehtävät sekä soveltamisohjeet). Näiden tehtävien toteuttamisella on varmistettu maatalousyrittäjien lomituspalvelulain yhdenvertaista soveltamista ja tuettu tarvittaessa MELA:sta käsin kunnissa hallintopäätöksiä tekevien virkamiesten työtä koko maan alueella. Sopiva vastuutaho puuttui myös pääministeri Sipilän hallituksen aikaisessa maakuntasuunnitelmassa.

Vesi- ja kalataloustehtäviä hoidetaan vesistöaluekokonaisuuksina, eikä niitä voi ilman merkittäviä ongelmia hajottaa maakuntatasolle eikä täten myöskään jakaa Uudellamaalla usealle maakunnan alueen sisäiselle toimijalle. Tehtävien hoito edellyttää monen erityisalan osaamista, jota ei ole Suomessa riittävästi jaettavaksi nykyistä useampiin yksiköihin.

Reunaehtoja muodostuu muun muassa EU-säädöksistä, osaamisen ja voimavarojen rajallisuudesta, tulvariskien ja hallinnan ja patoturvallisuuden varmistamisesta yhteiskunnan elintärkeinä tehtävinä, yleisen edun valvonnasta ja Itämeren kalastuksenvalvonnan edellyttämästä valtakunnallisesta toimivallasta.

3.2.5 Alueelliset liikennetehtävät

3.2.5.1 Tehtäväkokonaisuuden perustiedot

Alueellisiksi liikennetehtäviksi on tässä luokiteltu:

- liikennejärjestelmän toimivuus
- liikenneturvallisuus ja tie- ja liikenneolot
- alueellinen tienpito
- yksityisteiden avustukset
- liikennepalveluiden kehittäminen
- julkinen henkilöliikenne sekä saaristoliikenne.

Tehtäväkokonaisuuden mukaisia tehtäviä hoidetaan pääsääntöisesti yhdeksässä ELY-keskuksessa (liikenteen vastuualueet) sekä osin keskitetympin neljässä ELY-keskuksessa (tienpitoon kuuluvat kunnossapidon ja rakentamisen hankinnat) tai yhdessä ELY-keskuksessa (Varsinais-Suomen ELY-keskukseen keskitetty saaristoliikenne).

Liikennejärjestelmän toimivuus –tehtävässä (alueellinen liikennejärjestelmätyö) ELY-keskuksen tehtävänä on varmistaa valtakunnallisten tavoitteiden toteutuminen, tieverkon pitkäjänteinen kehittäminen sekä liikenteen turvallisuus-, sujuvuus- ja ympäristöhaittojen minimointi. Tehtäviin kohdistuu vuosittain ELY-keskuksissa arviolta hieman yli 10 miljoonan euron edestä toimintamenoja.

Alueellisen tienpidon tehtävät sisältävät teiden hoitoa, kunnossapitoa, parantamista ja pienempiä tiehankkeita. Jokaisen maakunnan alueella tehtävän käytännön tienpidon suorittavat urakoitsijat ostopalveluna. Tehtäviin kohdistuu vuosittain ELY-keskuksissa arviolta hieman yli 25 miljoonan euron edestä toimintamenoja. Lisäksi tehtävien hoitoon tarkoitettujen tienpidon määrärahat ovat noin 740 miljoonaa euroa. Näiden tienpidon määrärahojen osalta on huomioitava, että edellisen vaalikauden maakunta- ja sote-uudistuksessa alueellisen tienpidon tehtävät olivat siirtymässä maakunnille, mutta teiden omistus oli säilymässä valtiolla ja näin ollen myös rahoitus Liikenneviraston kirjanpidossa.

Liikenneturvallisuuden ja tie- ja liikenneolojen tehtävässä ELY-keskukset edistävät liikenneturvallisuutta tienpidon toimilla ja tekemällä yhteistyötä mm. Liikenneturvan, poliisin,

pelastuslaitoksen ja kuntien kanssa. Tehtävän resurssit sisältyvät yllä oleviin tienpidon kokonaisresursseihin.

Yksityisteiden avustukset, liikennepalveluiden kehittäminen ja julkinen henkilöliikenne sekä saaristoliikenne ovat toimintamenojen näkökulmasta pieniä tehtäviä. Näihin tehtäviin liittyy lisäksi noin 33 miljoonan julkisen henkilöliikenteen ostoihin tarkoitettu määräraha, joka oli edellisellä vaalikaudella siirtymässä osaksi maakuntien yleiskatteista rahoitusta. Lisäksi tehtäviin liittyy yksityisteiden avustuksiin tarkoitettu pienehkö määräraha, josta vajaa miljoonan euron osuus olisi siirtynyt viime vaalikaudella osaksi maakuntien yleiskatteista rahoitusta ja reilu kahden miljoonan euron osuus olisi jäänyt valtion talousarvioon omaksi momentikseen.

3.2.5.2 Tehtäväkokonaisuuden luonne

Tehtäväkokonaisuuden tehtävät ovat pääsääntöisesti ohjaus- ja kehittämistehtäviä sekä asiantuntija- ja tietopalveluja, mutta niihin sisältyy myös rahoitus- ja avustustehtäviä. Tehtäviin sisältyy pääsääntöisesti paljon tarkoituksenmukaisuusharkintaa ja ne jakautuvat hyvin tasaisesti eri alueille eräitä rahoitus- ja avustustehtäviä lukuun ottamatta. Tehtävät vaativat täten jonkin verran kunkin alueen tuntemusta, mutta muuten ne ovat luonteensa puolesta periaatteessa paikkariippumattomia ja niitä voidaan hoitaa keskitetysti. Tehtävien pääsääntöinen kohderyhmä on yhteiskunta kokonaisuutena. Tehtäväkokonaisuuden tehtävillä on tiiviit kytkennät toisiinsa sekä tehtäväkohtaisia kytkentöjä muun muassa maankäytön suunnitteluun.

3.2.5.3 Tehtäväkokonaisuutta koskevat reunaehdot

Tienpidon tehtävissä valtakunnallinen kokonaisuuden hallinta, yhdenmukainen tienpito sekä verkon jatkuvuus, laatutaso ja resurssien tehokas käyttäminen toteutuvat parhaiten, jos valtion tieverkkoon kohdistuva tienpito on jatkossakin kokonaisuudessaan valtion tehtävä.

Luontevammin maakuntien hoidettavaksi sopivien julkisen henkilöliikenteen tehtävien mahdollista siirtämistä harkittaessa tulisi ottaa huomioon haaste viranomaisten lukumäärän kasvusta nykyisistä yhdeksästä toimivaltaisesta ELY-keskuksesta yli kaksinkertaiseksi. Käytännössä siirtäminen maakunnille tarkoittaisi sekä resursoinnin että liikennepalvelujen kokonaisuuden toimivuuden kannalta, että maakuntien yhteistyö tulisi näissä tehtävissä mahdollistaa lainsäädännöllä. Lisäksi joukkoliikenteen näkökulmasta on otettava erityisesti huomioon Helsingin seudun liikenne -kuntayhtymän (HSL) ulottuminen usean hyvinvointialueen ja Helsingin kaupungin alueelle ja sen asema julkisen henkilöliikenteen toimivaltaisena viranomaisena.

Saaristoliikenteen järjestämiseen liittyvät samat haasteet kuin muuhunkin julkiseen henkilöliikenteeseen. Myös sen järjestäminen edellyttää maakuntien yhteistyötä. Lisäksi rahoituksen jakaminen osana yleiskatteista rahoitusta vähentäisi sen kohdentamisen joustavuutta nykymalliin nähden.

3.2.6 Alueelliset ympäristötehtävät

3.2.6.1 Tehtäväkokonaisuuden perustiedot

Alueellisiksi ympäristötehtäviksi on tässä luokiteltu:

- luonnon monimuotoisuuden suojelun edistäminen
- vesien ja merensuojelu, vesien ja merenhoidon järjestäminen ja toteuttaminen sekä merialuesuunnittelu
- ympäristötietoisuus ja ympäristötiedon tuottaminen
- kulttuuriympäristön hoito sekä
- kuntien alueiden käytön suunnittelun ja rakennustoimen järjestämisen edistäminen.

Tehtäviä hoidetaan pääsääntöisesti 13:ssa ELY-keskuksessa (Ympäristö- ja luonnonvarat -vastuualue) sekä maakuntien liitoissa (merialuesuunnittelu).

Luonnon monimuotoisuuden suojelun ja kestävän käytön edistämistehtävät sisältävät vapaaehtoisuuteen perustuvan luonnonsuojelun edistämisen. Edistämistyö toteutetaan viestinnän, neuvonnan ja maanomistajien yhteistyön keinoin sekä hanketoiminnalla.

Vesien ja merenhoidon toimeenpanon edistäminen perustuu EU-direktiivien toimeenpanoon. EU:n vesipuitedirektiivin mukaiset vesienhoitosuunnitelmat kootaan seitsemällä vesienhoitoalueella vesienhoitoalueen koordinoivan ELY-keskuksen toimesta yhteistyössä kaikkien ELY-keskusten kanssa.

Merialuesuunnitteluun kuuluu EU-direktiivin edellyttämien merialuesuunnitelmien laatiminen Suomen aluevesien ja talousvyöhykkeen alueelle.

Ympäristötietoisuus ja ympäristötiedon tuottaminen -kokonaisuuteen kuuluu muun muassa ympäristöä koskevan luotettavan tutkimustiedon tuottaminen, kansalaisten ympäristövastuullisuuden ja yritysten ympäristöjärjestelmätöiden edistäminen sekä ympäristökasvatuksen toteuttaminen.

Kulttuuriympäristön hoito sisältää maakunnan kulttuuriympäristöarvojen tunnistamisen, hoidon ja hyödyntämisen edistämistä ja liittyy kuntien alueiden käytön suunnittelun ja rakennusvalvonnan järjestämisen edistämistehtävään. Tehtävä sisältää myös rakennusperinnön hoitoavustusten jakamisen.

Kuntien alueiden käytön suunnittelun ja rakennustoimen järjestämisen edistämisen tehtävään kuuluvat viranomaisneuvottelut, lausunnot, kehittämiskeskustelut sekä kuntien päätösten seuranta. Tehtävään kuuluu myös asiantuntija-avun ja neuvonnan antaminen kunnille, osallistuminen muihin kaavaneuvotteluihin kuin lakisääteisiin viranomaisneuvotteluihin sekä koulutustilaisuuksien järjestäminen kuntien edustajille ja muille sidosryhmille.

Edellisen vaalikauden valmistelussa tarkasteltiin kuntien rakennusvalvonnan ja ympäristönsuojeluviranomaisen tehtäviä. Tehtäväsiirron edellytyksenä oli, että maakunnan alueen kaikki kunnat olisivat katsoneet hyötyvänsä tästä kuntaa suuremmasta kokonaisuudesta, ja olisivat sopineet siitä yksimielisesti ja olisivat osoittaneet tehtävien hoitoon rahoituksen.

3.2.6.2 Tehtäväkokonaisuuden luonne

Tehtäväkokonaisuuden tehtävät ovat luonteeltaan moninaisia: niin ohjaus- ja kehittämis-tehtäviä kuin asiantuntija- ja tietopalvelutehtäviäkin. Kokonaisuuteen kuuluu myös eräitä valvontatehtäviä. Tehtäviin sisältyvän tarkoituksenmukaisuusharkinnan laajuus vaihtelee tehtäväkohtaisesti.

Yleisen edun valvonta ympäristöasioissa liittyy erityisesti lupa- ja valvontatehtäviin, mutta on laajemminkin osa niin valtion kuin kuntien ympäristöviranomaisten vastuulle kuuluvia ympäristötehtäviä. Yleisen edun valvonta näyttäytyy erityisesti valtion ja kuntien ympäristöviranomaisten lupaharkinnassa sekä eri ympäristötehtäviä koskevassa valvonnassa. Tehtävät jakautuvat pääsääntöisesti melko tasaisesti maan eri alueille. Tällä hetkellä osa tehtävistä on keskitetty esimerkiksi tietyn ELY-keskuksen hoidettavaksi. Ympäristötehtävät eivät välttämättä noudata maakunnallista jakoa, vaan luonnon ja ympäristön ominaisuuksiin (esim. valuma-alueet) liittyvää jakoa. Tehtäviä on joko välttämätöntä hoitaa alueellisesti hajautetusti tai tämä on ainakin eduksi niiden tuloksellisen toteuttamisen näkökulmasta. Tehtävien pääsääntöinen kohderyhmä on yhteiskunta kokonaisuutena.

3.2.6.3 Tehtäväkokonaisuutta koskevat reunaehdot

Hallitusohjelman mukaisesti luonnonsuojelulain uudistus on valmistelussa ja sen yhteydessä määritellään viranomaisten tehtäviä uudelleen. Myös maakuntien liittojen tehtäviä tarkastellaan. Parhaillaan käynnissä olevassa maankäyttö- ja rakennuslain uudistuksessa myös ELY-keskusten alueidenkäytön tehtävät ovat tarkastelussa ja niihin tulee muutoksia.

Molempia edellä mainittuja uudistuksia koskevat hallituksen esitykset on tarkoitus antaa eduskunnalle syysistuntokauden lopulla 2021.

Uudenmaan erilliskorjausten näkökulmasta on huomioitava, että Uusimaa kuuluu Suomenlahden vesienhoitoalueeseen riippumatta kansallisista hallintorakenteista. Vesienhoitoalueet ovat koottu luonnonmaantieteellisin perustein ja määritelty lainsäädännössä. Luonnon monimuotoisuustehtävien kannalta Uudenmaan erilliskorjaus on haastava ja maakunta olisi kokonaisuutena sovelias alue tehtävien hoitamiseen.

3.2.7 Varautuminen

3.2.7.1 Tehtäväkokonaisuuden perustiedot

Tehtäviksi on tässä luokiteltu:

- maakunnan varautuminen sekä
- varautumisen alueellinen yhteensovittaminen.

Maakunnan varautumisessa on kyseessä maakunnan omiin substanssitehtäviin liittyvä varautumisvastuu, kuten millä tahansa julkisen hallinnon organisaatiolla. Tehtävä muodostuu hyvinvointialueille siten jo niiden perustamisen myötä koskien sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen tehtäviä. Mikäli hyvinvointialueille siirrettäisiin lisää tehtäviä, muodostuisi niille varautumistehtävä samalla tavoin myös suoraan näihin tehtäviin liittyen. Hyvinvointialueiden sosiaali- ja terveydenhuollon valmius- ja varautumistehtävästä säädettäisiin sote-uudistusta koskevaan hallituksen esitykseen sisältyvässä sote-järjestämislaissa.

Varautumisen alueellista yhteensovittamistehtävää hoitavat aluehallintovirastot ja sitä hoidetaan siten kuuden alueen aluejaolla. Kyseessä on (yleinen) varautumisen alueellinen yhteensovittamistehtävä; sisältäen muun muassa yhteistoiminnan järjestämistä, suunnitelmien ja varautumistoimenpiteiden yhteensovittamista, tiedon jakamista sekä alueellista riskien arviointia. Tehtävien hoidosta aiheutuu kustannuksia arviolta yhdestä muutamaan miljoonan euron edestä. Kyseiseen yhteensovittamistehtävään liittyvät toiminnallisesti myös aluehallintovirastoille kuuluvat kuntien valmiussuunnittelun tukemisen, alueellisten maanpuolustuskurssien ja valmiusharjoitusten järjestämisen tehtävät.

Turvallisuussuunnittelu on poikkihallinnollista yhteistoimintaa, jolla parannetaan alueen ihmisten arjen turvallisuutta ja se rinnastuu luonteeltaan varautumisen yhteensovittamistehtävään. Siinä missä varautuminen keskittyy harvinaisiin, mutta toteutuessaan laajoja vaikutuksia omaaviin häiriöihin, on turvallisuussuunnittelussa kysymys toistuvien rikosten,

häiriöiden, onnettomuuksien ja tapaturmien vähentämisestä sekä turvallisuuden tunteen parantamisesta pitkäjänteisesti ja yhdessä sovituin toimenpitein. Sillä pystytään vähentämään sisäisen turvallisuuden sekä muiden viranomaisten korjaaviin palveluihin kohdistuvaa kustannuspainetta, kun ennaltaehkäisyyn saadaan tukea eri hallinnonaloilta, elinkeinoelämältä ja kolmannelta sektorilta. Kyseessä on kokonaistaloudellisesti kannattava toiminta, jonka kustannushyödyt jakautuvat usealle eri toimijalle. Parlamentaarisessa selvitystyössä on noussut esille tarve selvittää tarvetta ja mahdollisuuksia säätää yleisestä alueellisen ja paikallisen turvallisuussuunnittelun koordinaatiotehtävästä. Samalla harkittavaksi voisi tulla sääntely koskien turvallisuussuunnittelun koordinaatiotehtävää hoitavan tahon oikeutta saada viranomaisilta yleisiä tapaus- ja määrätietoja arjen turvallisuuteen liittyvistä tehtävistä.

3.2.7.2 Tehtäväkokonaisuuden luonne

Varautumisen alueellinen yhteensovittamistehtävä on luonteeltaan johto-, koordinointi- ja yhteensovittamistehtävä sisältäen paljon tarkoituksenmukaisuusharkintaa. Tehtävän työmäärä jakautuu tasaisesti alueille ja sitä on käytännössä välttämätöntä hoitaa maantieteellisesti hajautetusti. Tehtävän kohderyhmänä on yhteiskunta kokonaisuutena ja sillä on tiivis kytkentä aluehallintovirastojen pelastusviranomaisen tehtäviin ja tehtäviä hoitaa sama henkilöstö.

3.2.7.3 Tehtäväkokonaisuuden reunaehdot

Varautumisen alueellinen yhteensovittamistehtävä voidaan nähdä valtion kokonaisuutena ajavana tehtävänä, jonka järjestämisen tulee perusteiltaan olla yhtenäistä ja valtion ohjaamaa alueelliset erityispiirteet ja -tarpeet huomioiden. Alueellinen yhteensovittaminen voidaan nähdä perustellusti joko laajasti monialaisen maakunnan tai valtion aluehallinnon tehtävänä. Tehtävästä ja siihen mahdollisesti liittyvistä toimivaltuuksista tulisi säätää lailla. Tehtävä edellyttää riittävän vahvaa resursoimista, jolla varmistetaan osaltaan häiriötilanteiden ja poikkeusolojen varautumisen kokonaisuus. Tehtävään liittyviä alueellisten maanpuolustuskurssien ja valmiusharjoitusten järjestämistehtävän siirtoa sellaisenaan valtiolta maakunnille ei voida pitää tarkoituksenmukaisina, mm. toiminnan sirpaloitumisen vuoksi. Maakuntiin kohdistuva ohjaus ja valvonta kyseisissä tehtävissä tulisi myös järjestää valtion toimesta, sillä kyseessä on häiriötilanteista ja poikkeusoloista selviytymisen kannalta olennainen tehtäväkokonaisuus. Tehtävän siirtämistä arvioitaessa tulee ottaa huomioon vaikutukset muihin siihen kytkeytyviin tehtäviin. Nykyisellään aluehallintovirastojen pelastustoimi ja varautuminen -vastuualueiden henkilöstö hoitaa varautumistehtävien lisäksi myös pelastuslaissa säädettyjä pelastustoimen viranomaistehtäviä, muun muassa tukee sisäministeriötä ja hoitaa pelastustoimen palvelutason arviointiin ja valvontaan liittyviä tehtäviä.

4 Monialaisten maakuntien roolin ja aseman kolme skenaariota

Sote-uudistuksen mukaisten hyvinvointialueiden roolin ja aseman kehittämistä kohti laajempaa tehtäväkokonaisuutta lähestytään tässä selvityksessä kolmen vaihtoehdoisen skenaarion kautta. Yleisnimityksenä julkisyhteisöstä (sote-uudistusta koskevassa HE:ssä ”hyvinvointialue”), jolle tarkasteltavat tehtävät siirrettäisiin, käytetään tässä selvityksessä kaikissa kolmessa skenaarioissa termiä *maakunta*.

Kaikki kolme skenaariota perustuvat oletukselle, että eduskunnalle annettu sote-uudistusta koskeva hallituksen esitys tulee hyväksytyksi keskeisimmiltä osin esitetystä muodostaan. Maakuntien roolin ja aseman kolme vaihtoehdoista kehitysskenaariota ovat:

- **Hyvinvointialue-skenaario** rakentuu sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen tehtävien sekä sosiaali- ja terveydenhuoltoon liittyvien tehtävien varaan ja organisaatio säilyy näin sote-uudistusta koskevaa hallituksen esitystä muistuttavana hyvinvointialueena.
- **Sote- ja aluekehittämismaakunta -skenaario** rakentuu sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen tehtävien, sosiaali- ja terveydenhuoltoon liittyvien tehtävien sekä nykyisten maakuntien liittojen lakisääteisten tehtävien ympärille.
- **Monialainen maakunta -skenaario** rakentuu selvästi edellisiä skenaarioita laajemmän monialaisen tehtäväkokonaisuuden ympärille.

Skenaariot ovat itsenäisiä vaihtoehtoja suhteessa toisiinsa ja niitä arvioidaan omina toisistaan erillisinä vaihtoehtoisina tulevaisuuskuvina. Ne eivät kuvaa tehtävien laajentumista asteittain skenaario kerrallaan ja ajan myötä.

4.1 Näkökulmia maakuntien rooliin ja asemaan tehtävien laajentuessa

Tehtäviltään laajenevien hyvinvointialueiden ja sitä kautta muodostuvien maakuntien roolia määrittelevät kaikissa skenaarioissa lähtökohtaisesti ainakin seuraavat asiat:

- **Maakunnat olisivat alueellisia kokonaisuuksia ja niiden hallinto perustuisi itsehallintoon.** Itsehallinnollisuuden luonteeseen kuuluu, että maakuntien tehtävien tulisi olla pääsääntöisesti alueellisesti merkittäviä ja mahdollistaa erilaisia ratkaisuja eri maakunnissa alueellisista lähtökohdista ja toimintaympäristöistä riippuen.

- **Maakunnat muodostaisivat kokonaisuutena kokonsa ja tehtäviensä puolesta erittäin merkittävän uuden rakenteen suomalaisen yhteiskuntaan.** Hallituksen esityksen mukaisesti kunnilta valtiolle siirtyvä sote- ja pelastustoimien rahoitusosuus olisi arviolta 19,86 miljardia euroa. Esimerkiksi valtion vuoden 2021 talousarvioesityksen määrärahojen kokonaismäärään suhteutettuna tämä on noin 30 prosenttia vastaava euromäärä. Liikkeenluovutuksilla hyvinvointialueille siirtyisi 172 900 henkilöä 332 kunnasta tai kuntayhtymästä. Manner-Suomen kuntiin ja kuntayhtymiin jäisi henkilöstöä noin 209 650 henkilöä. Jo sote-uudistusta koskevan HE:n mukaisista hyvinvointialueista muodostuu siten erittäin merkittävä rakenne osaksi suomalaista julkishallintoa, ja eri julkishallinnon tehtävien organisointivaihtoehtoja tullaan jatkossa väistämättä tarkastelemaan hyvin erilaisessa tilanteessa kuin ennen niiden perustamista.
- **Maakunta on kaikissa skenaarioissa ensi sijassa palvelujen järjestäjä- ja tuotanto-organisaatio** johtuen sote-sektorin koosta ja merkityksestä. Tämä on otettava huomioon mahdollisesti siirrettävien muiden tehtävien vaatimia hallinnollisia ratkaisuja suunniteltaessa. Luonteeltaan keskenään hyvin erilaiset tehtävät edellyttävät erilaista asiantuntemusta, johtamista ja organisointia.
- **Ainakin alussa valtaosin valtion talousarviorahoitukseen perustuva rahoitusratkaisu vaikuttaa maakunnan toimintamahdollisuuksiin.** Laskennallinen valtionrahoitus pelkkänä tai pääasiallisena rahoituslähteenä sopii pääsääntöisesti heikosti rahoittamaan sellaisia itsehallinnollisten toimijoiden tehtäviä, joissa on suuria alueellisia vaihteluita, jos rahoituksen laskennassa ei käytetä hyvin suurta määrää erilaisia määräytymistekijöitä. Hallitus on linjannut sote-uudistuksen valmistelun yhteydessä sitoutuvansa verotusta ja rahoitusta koskevan lainsäädännön valmistumiseen hallituskauden aikana sekä sen voimaantuloon viimeistään vuonna 2026.
- **Perustuslakivaliokunnan lausuntojen perusteella, kuntien itsehallinnollisen suojan johdosta, tehtäväsiirtoja harkittaessa on otettava huomioon, ettei kuntien lakisääteisten tehtävien ala saa kaventua kohtuuttomasti eikä jäädä merkityksettömäksi.** Kuntien tehtävien kaventumista on arvioitava myös tehtävien taloudellisen merkityksen näkökulmasta. Skenaarioissa tarkasteltavat kuntien tehtävät ovat ympäristöterveydenhuolto, maakuntien liittojen tehtävät, kuntien maaseutuhallinto sekä toimeksiantotehtävinä hoidettavat lomituspalvelut. Sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien siirtäminen kunnilta laajemman itsehallintoalueen järjestettäväksi on mahdollista huolimatta niiden merkittävästä taloudellisesta ja muusta painoarvosta, koska uudistamiselle on olemassa perusoikeusjärjestelmään pohjautuvia painavia perusteita. Käsillä olevassa selvityksessä tarkasteltavat tehtävät eivät ole lähtökohtaisesti merkitykseltään tai resursseiltaan sellaisia, että niiden voisi yhdessäkään katsoa kaventavan kuntien lakisääteisten tehtävien alaa kohtuuttomasti tai vaikuttavan kuntien taloudelliseen asemaan merkittävästi. Kaikissa skenaariossa kunnille jäisi edelleen merkittäviä tehtäviä, kuten kuntalaisten hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen ja siihen liittyvät liikunta- ja kulttuuripalvelut, varhaiskasvatus,

esi- ja perusopetus sekä paikallinen kaavoitus ja elinkeinopolitiikka. Samalla kunnilla säilyisi itsehallintonsa perusteella oikeus ottaa hoidettavikseen muita kuin lakisääteisiä tehtäviä. Näin ollen voidaan arvioida, että tehtävien siirto pois kunnilta ei lähtökohtaisesti merkitsisi niin ratkaisevaa kuntien tehtäväalan kaventamista, että se sellaisenaan olisi ristiriidassa kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojan kanssa.

Edellä kuvattujen maakuntaa kaikissa tapauksissa määrittävien tekijöiden lisäksi eri skenaarioiden mukaista maakunnan roolia ja asemaa osana Suomen julkisen hallinnon kokonaisuutta arvioidaan tässä selvityksessä seuraavista näkökulmista:

- **Tehtävätyyppien ja tehtävien luonteen näkökulma:** Mitä tehtäväkokonaisuuksia skenaarion mukainen maakunta hoitaa?
- **Demokratian, kansalaisten ja asiakkaiden näkökulma:** Olisiko skenaarion mukainen maakunta kansalaisten ja muiden asiakkaiden näkökulmasta luonteva ja helpposti ymmärrettävä toimija?
- **Tehtävien synergisyyden ja hallinnon rakenteiden näkökulma:** Olisiko skenaarion mukainen maakunta tehtävien sisältöjen näkökulmasta synerginen ja luonteva kokonaisuus sekä toimiva osa julkisen hallinnon rakennetta?
- **Toiminnallis-taloudellinen näkökulma:** Olisiko skenaarion mukainen maakunta toiminnallis-taloudellisesti toimiva ja tehokas organisaatio?
- **Aluejaon kokonaisuuden ja Uudenmaan erillisratkaisun näkökulma:** Miten siirtyvät tehtävät sopivat hyvinvointialueiden mukaisella aluejaolla hoidettaviksi ja miten niiden hoitaminen on järjestettävissä Uudenmaan erillisratkaisun puitteissa?
- **Muihin hallinnon tasoihin (kunnat ja valtio) muodostuvan suhteen näkökulma:** Mitä erityisesti tulee huomioida suhteessa muihin hallinnon tasoihin ja toimijoihin tehtävien siirtymisen myötä?
- **Suhde Euroopan unioniin ja Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjaan (66/1991):** Tapahtuuko maakunnan ja Euroopan unionin välisessä suhteessa muutosta skenaarion mukaisten tehtävien siirtyessä ja miten skenaarion mukaista maakuntaa voidaan arvioida peruskirjan näkökulmasta?
- **Valmisteluun ja toimeenpanoon vaadittavan ajan näkökulma:** Millä aikataululla skenaarion mukainen muutos olisi mahdollista ja tarkoituksenmukaista toimeenpanna?

4.2 Hyvinvointialue-skenaario

Tehtävien näkökulmasta skenaario tarkoittaisi kuntien hoitamien ympäristöterveydenhuollon tehtävien siirtämistä hyvinvointialueille. Tehtäväaloiltaan tämän skenaarion mukainen organisaatio laajenisi vain rajatusti sote-uudistusta koskevan hallituksen esityksen mukaiseen hyvinvointialueeseen nähden, joten skenaarion nimeksi on selvityksessä

valittu hyvinvointialue-skenaario. Tehtävien siirtoon liittyy kysymyksiä ja reunaehtoja, joita on käsitelty tehtäväkohtaisesti tarkemmin tämän selvityksen luvuissa 2 ja 3.

Demokratian, kansalaisten ja asiakkaiden näkökulmista skenaarion mukaisessa ratkaisussa sote-uudistusta koskevaa hallituksen esitystä hieman suurempi tehtävien kokonaisuus tulisi suoran kansanvaltaisen ohjauksen piiriin. Asiakkaiden näkökulmasta maakunnat voisivat olla helpommin hahmotettava toimija kuin nykyiset ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueet.

Tehtävien synergisyyden ja hallinnon rakenteen näkökulmista ratkaisu sisältäisi sekä heikkouksia että vahvuuksia. Sote-synergioita voitaisiin hyödyntää aiempaa kattavammin, mutta samalla yhteydet kuntapohjaisiksi jääviin viranomais- ja elinvoimatehtäviin heikkenisivät. Ympäristöterveydenhuoltoon kuuluvilla eläinlääkintähuollon ja elintarvikevalvonnan tehtävillä ei käytännön työssä ole tiivistä liityntää sote-tehtäviin, ja myös terveyden suojelulla ja tupakkavalvonnalla on päivittäisessä toiminnassa kiinteämpi yhteys muihin kunnan nykyisiin tehtäviin kuin sosiaali- ja terveydenhuoltoon. Ympäristöterveydenhuollon ja sosiaali- ja terveydenhuollon välinen yhteistyö on kuitenkin keskeistä tietyissä valmius- ja varautumistehtävissä.

Ympäristöterveydenhuollon nykyinen yhteistoiminta-aluerakenne voitaisiin ratkaisun myötä todennäköisesti purkaa, jolloin toimijoiden määrä vähenisi. Toisaalta maakunnan rinnalle jäisi vastaavan aluejaon pohjalta (pl. Uusimaa) toimiva lakisääteinen kuntayhtymä, maakunnan liitto. Eläintautien torjunnan osalta valtiojohtoinen koordinaatio ja kunnan eläinlääkäreiden aluehallintovirastoista saama ohjauksellinen asiantuntijatuki eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvontatehtävissä heikkenisivät, kun eläintautien torjunta siirtyisi valtion toimeksiantotehtävästä itsehallinnollisen maakunnan tehtäväksi.

Ympäristöterveydenhuollon tehtävissä on lailla säädetty edellytyksistä, joiden jäädessä täyttymättä kuntien on järjestettävä tehtävien hoito yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa (Laki ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueesta 2 §). Pakkokuntayhtymätyyppisen sääntelyn voidaan katsoa ilmentävän, että lainsäätäjä on pitänyt tehtävän ylikunnallista järjestämistä tarpeellisena. Valtiosääntöoikeudellisessa mielessä tämän voidaan arvioida puoltavan mahdollisuutta siirtää lakisääteisten kuntayhtymien hoitamia lakisääteisiä tehtäviä kuntia laajemmalle itsehallinnolliselle toimijalle.

Toiminnallisuuden ja taloudellisuuden näkökulmista skenaarion mukaisessa maakunnassa ei olisi nähtävissä kovin merkittävää eroa sote-uudistusta koskevan hallituksen esityksen mukaiseen hyvinvointialueeseen nähden. Kokonaisuus olisi toiminnallisesti ja taloudellisesti hallittava ja hahmotettava eikä merkittävästi suurempi. Toisaalta kokonaisuus ei olisi toimialojen välisen vertailun näkökulmasta kovin tasapainoinen, uusien tehtävien ollessa resursseiltaan vain murto-osa sote- ja pelastustoimen tehtäviin verrattuna.

Aluejaon kannalta uusien tehtävien pohjaksi tulisi luonteeltaan nykyjako vahvempi ja pysyvämpi aluejako, sillä hyvinvointialue- ja maakuntajaon muuttaminen on käsittelyprosessina vaikeampaa kuin nykyisten yhteistyöalueiden aluejaon muuttaminen ja aluejakoon kytkeytyy myös vahva kansanvaltainen rakenne. **Uudenmaan erillisratkaisun** näkökulmasta ympäristöterveydenhuolto olisi mahdollista järjestää pelastustoimen tavoin neljän maakunnan ja Helsingin kaupungin toimesta. Ympäristöterveydenhuollossa järjestäjä rakenne tiivistyisi verrattuna nykyiseen: Uudellamaalla tehtävät järjestetään nykyään kuudella yhteistyöalueella sekä Helsingin, Vantaan ja Hyvinkään kaupunkien toimesta.

Kuntiin muodostuva suhde ei olisi tämän skenaarion mukaisella maakunnalla olennaisesti erilainen kuin sote-uudistusta koskevan hallituksen esityksen mukaisella hyvinvointialueella. Ympäristöterveydenhuollon tehtävien siirtäminen toisi mukanaan kuitenkin käytännöllisen tarpeen tarkastella yhteistyösuhteita uudestaan. Suhde kuntiin rakentuisi siten pitkälti tehtävien liittymäkohtien kautta erityisesti terveydensuojelun tehtävissä, ja maakuntien ja kuntien välisen yhteistyön tarve korostuisi entistä voimakkaammin.

Valtion ja hyvinvointialueiden suhde rakentuisi olennaisesti rahoitus- ja ohjausratkaisun varaan. Ainakin ensi vaiheessa maakunnat olisivat taloudellisesti riippuvaisia valtiosta ja valtio olisi toisaalta vastuussa rahoituksen riittävydestä. Skenaarion mukaisten tehtävien siirtäminen maakunnille ei toisi merkittäviä muutoksia tähän perusasetelmaan. Valtion aluehallinnon rakenteeseen ja tehtäviin skenaarion toteutumisella ei olisi välittömiä vaikutuksia.

Suhdetta Euroopan unioniin ja Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjaan tarkasteltaessa merkityksellisiä ovat erityisesti peruskirjan neljännen artiklan kohdat, jotka käsittelevät paikallisen itsehallinnon laajuutta. Artiklan kolmannen kohdan mukaan julkisista tehtävistä tulee yleensä ensisijaisesti huolehtia kansalaista lähinnä olevien viranomaisten ja neljännen kohdan mukaan paikallisviranomaisten toimivaltuuksien tulee yleensä olla täydellisiä ja rajoittamattomia. Mikään muu viranomainen, keskus- tai aluehallintoviranomainen, ei saa heikentää tai rajoittaa niitä, ellei laissa toisin säädetä. Skenaarion mukainen ratkaisu ei näiden kirjausten näkökulmasta merkittävästi muuttaisi sote-uudistusta koskevan hallituksen esityksen mukaista tilannetta, mutta ei olisi toisaalta kehityskulkuna ristiriidassakaan peruskirjan kirjausten kanssa. Siirtyvien tehtävien näkökulmasta maakunnille muodostuu luonteeltaan uudenlainen suhde Euroopan unioniin eläinlääkäripalvelujen valvontatehtävien kautta, sillä toimijoita ja valvontaa koskevat vaatimukset perustuvat pääosin suoraan sovellettavaan EU-lainsäädäntöön ja EU-komissio tarkastaa valvonnan vaatimustenmukaisuuden jäsenmaissa säännöllisesti.

Valmisteluun ja toimeenpanoon vaadittavan ajan näkökulmasta skenaario olisi riskienhallinnan ja toiminnan sekä tehtävien hallitun siirron puolesta mahdollinen arviolta

2020-luvun puolivälistä alkaen. Tehtävien siirtoa tällä aikataululla puoltaisi myös aluevaaleille sote-uudistusta koskevaan hallituksen esitykseen kirjattu aikataulu: uusien tehtävien tulisi olla tiedossa äänestettäessä järjestyksessään toisissa aluevaaleissa huhtikuussa 2025.

4.3 Sote- ja aluekehittämismaakunta -skenaario

Tehtävien näkökulmasta skenaario tarkoittaisi ympäristöterveydenhuollon, maakuntien liittojen lakisääteisten tehtävien sekä valtion tällä hetkellä hoitamien julkisen henkilökenteen järjestämistehtävien siirtämistä maakuntaan. Vaikka alueellinen edunvalvonta ei olekaan maakuntien liittojen lakisääteinen tehtävä, on ilmeistä, että myös tämä rooli siirtyisi lakisääteisten tehtävien mukana nykyisiltä maakuntien liitoilta skenaarion mukaisen sote- ja aluekehittämismaakunnan hoidettavaksi. Tehtävien siirtoon liittyy kysymyksiä ja reunaehtoja, joita on käsitelty tehtäväkohtaisesti tarkemmin selvityksen luvuissa 2 ja 3 kunkin tehtävän kuvauksen yhteydessä.

Demokratian, kansalaisten ja asiakkaiden näkökulmista sote-uudistusta koskevaa hallituksen esitystä hieman suurempi kokonaisuus tulisi suoran kansanvaltaisen ohjauksen piiriin. Asiakkaiden ja kansalaisten näkökulmasta maakunnat näyttäytyisivät varsin luontevana alueellisen kehittämisen ja edunvalvonnan toimijana.

Tehtävien synergisyyden ja hallinnon rakenteen näkökulmista ratkaisu sisältäisi sekä heikkouksia että vahvuuksia. Samalla tavoin kuin hyvinvointialue -skenaariossa, sote-synergioita voitaisiin hyödyntää aiempaa kattavammin, mutta samalla yhteydet kuntapohjaisiksi jääviin viranomais- ja elinvoimatehtäviin heikkenisivät. Soten ja pelastustoimen luoma vahva tuotannollinen luonne olisi haasteellinen yhteen sovittava aluekehittämissuhteiden hallinnollisen perusluonteen kanssa. Hallinnon rakenteiden selkeyden näkökulmasta skenaario olisi pääsääntöisesti positiivinen, sillä todennäköisesti nykyinen yhteistoiminta-aluerakenne voitaisiin purkaa samoin kuin maakuntien liitot lakkauttaa, jolloin toimijoiden määrä vähenisi.

Maakuntien liittojen tehtävät eivät ole nykyisellään kuntakohtaisesti hoidettavissa, vaan kaikkien alueensa kuntien on kuuluttava oman alueensa maakunnan liittoon (pakkokuntayhtymä). Pakkokuntayhtymää koskeva sääntely voi valtiosääntöoikeudellisessa katsannossa osaltaan puoltaa sitä, että tehtävä olisi siirrettävissä kuntaa laajemmalle itsehallinnolliselle toimijalle. Perustettaessa kansanvaltaiset maakunnat, ei olisi myöskään tarkoituksenmukaista ylläpitää sen kanssa vastaavan aluejaon pohjalta (pl. Uusimaa) toimivaa lakisääteistä kuntayhtymää, jossa asukkaiden vaikutusmahdollisuudet ovat kansanvaltaista toimijaa etäisemmät.

Toiminnallisuuden ja taloudellisuuden näkökulmista skenaarion mukainen maakunta muodostuisi siinä mielessä epätasapainoiseksi kokonaisuudeksi, että aluekehittämistehtävät olisivat hyvin pieni osa maakunnan tehtävistä. Tämä epätasapaino olisi todennäköisesti huomioitava maakuntien hallinnon järjestämisessä.

Aluejaon näkökulmasta Uudenmaan erillisratkaisu on ongelmallinen tässä skenaariossa aluekehittämistehtävien ja maakuntakaavoituksen näkökulmasta. Näiden tehtävien pilkkominen Uudellamaalla useaan osaan alueen hyvinvointialueiden ja Helsingin kaupungin hoidettaviksi ei olisi tarkoituksenmukaista. Uudenmaan alue on taloudellisesti ja rakenteeltaan enemmän yhtenäinen kuin hajanainen. Sen sisäiset erot eivät noudata hyvinvointialueiden jakoa ja voimakkaimmin kasvava yhtenäinen työssäkäyntialue Suomessa jakautuisi useaan hallinnolliseen kokonaisuuteen. Nämä kokonaisuudet tekisivät itsenäisesti ja erikseen merkittäviä päätöksiä alueen tulevaisuudesta.

Voidaan kuitenkin pohtia, olisiko maakuntien liittojen tehtävien siirtäminen mahdollista Uudenmaan laajuiselle maakuntien ja Helsingin kaupungin lakisääteiselle yhteeliittymälle (hyvinvointiyhtymä), jossa tehtävien rahoitus toteutuisi alueen maakuntien ja Helsingin kaupungin kautta. Tässä mallissa demokratia olisi kuitenkin välillistä toisin kuin muissa maakunnissa. Toisaalta kyseiset tehtävät ovat nykyisinkin välillisen demokratian piirissä (kuntayhtymät). Ratkaisu muistuttaisi sote-uudistusta koskevaan hallituksen esitykseen sisältyvän Uusimaa-lain mukaista terveydenhuollon HUS-yhtymää, jota on kuvattu tarkemmin edellä luvussa 2.3.7. Muut siirrettävät tehtävät järjestettäisiin kuitenkin sote-uudistusta koskevan hallituksen esityksen mukaisella aluejaolla.

Suhde kuntiin olisi tässä skenaariossa erilainen kuin hyvinvointialue -skenaariossa, koska maakunnan aluekehittäminen, maakuntakaavoitus ja edunvalvonta sisältyisivät skenaarion mukaisen sote- ja aluekehittämismaakunnan tehtäviin. Näillä on suoria vaikutuksia alueen kuntien omaan toimintaan ja tavoitteisiin, mikä edellyttäisi läheistä yhteistyötä ja koko alueen jaettuja näkemyksiä kehityssuunnista. Kunnilla ja maakunnilla olisi omat demokraattiset päätöksentekojärjestelmänsä, joiden kautta muodostuvien tavoitteiden yhteensovittaminen olisi alueen kehittämisen kannalta tärkeää. Skenaarion mukainen maakunta ainakin osittain poistaisi mahdollisen epäsymmetrisyyden hyvinvoinnin ja elinvoiman kehittämisen välillä aluetasolla, kun molemmat tehtäväkokonaisuudet olisivat samassa maakuntaorganisaatiossa. Niiden keskinäinen suhde jäisi lainsäädännön asettamien reunaehtojen puitteissa maakunnan itsehallintonsa perusteella ratkaistavaksi.

Suhteessa valtioon maakunnan asemointi muuttuisi verrattuna hyvinvointialue -skenaarioon, koska skenaarion mukaisella maakunnalla on myös edunvalvontarooli valtioon nähden. Se ei poistaisi tai edes vähentäisi maakunnan taloudellista riippuvuutta valtiosta, mutta toisi sen rinnalle myös toisenlaisen asetelman. Valtion aluehallinnon rakenteeseen ja tehtäviin skenaarion toteutumisella ei olisi ainakaan merkittäviä välittömiä vaikutuksia.

Suhde Euroopan unioniin ja Euroopan paikallishallinnon peruskirjaan muuttuisi tässä skenaariossa hyvinvointialue-skenaariota enemmän. Aluekehittämismääräysten tehtävien siirtäminen maakunnille voidaan nähdä positiivisena kehityskulkuna peruskirjaan kirjattujen periaatteiden näkökulmasta, sillä nämä tehtävät tulisivat suoran kansanvaltaisen ohjauksen piiriin.

Valmisteluun ja toimeenpanoon vaadittavan ajan näkökulmasta lainsäädäntö- ja toimeenpanovalmistelun haastavuutta lisää hyvinvointialue -skenaarioon verrattuna erityisesti maakuntien liittojen nykyisten tehtävien sovittaminen Uudenmaan erillisratkaisuun sekä sote-uudistuksessa muodostuvaan hyvinvointialueiden sisäiseen hallinnolliseen rakenteeseen. Näistä näkökulmista skenaario vaatii jossain määrin enemmän valmisteluresursseja ja -aikaa. Toisaalta tehtävien siirtoa samalla aikataululla puoltaa aluevaaleille sote-uudistusta koskevaan hallituksen esitykseen kirjattu aikataulu.

4.4 Monialainen maakunta -skenaario

Tehtävien näkökulmasta skenaario tarkoittaisi potentiaalisesti laajimmillaan kaikkien selvityksen luvussa kolme käsiteltyjen tehtäväkokonaisuuksien mukaisten tehtävien siirtoa maakuntaan. Tehtävien siirtoon liittyy kuitenkin monia kysymyksiä ja reunaehtoja, joita on käsitelty tehtäväkohtaisesti tarkemmin selvityksen lukujen 2 ja 3 tehtäväkohtaisten kuvausten yhteydessä.

Demokratian, kansalaisten ja asiakkaiden näkökulmista sote-uudistusta koskevaa hallituksen esitystä niin vaikuttavuudeltaan, toimialoilta kattavuudeltaan kuin resursseiltaan merkittäväsi suurempi kokonaisuus tulisi suoran kansanvaltaisen ohjauksen piiriin. Asiakkaiden näkökulmasta maakunta voisi ainakin pidemmällä aikavälillä olla tässä tarkasteltuja tehtäviä koskien helpommin hahmotettava toimija kuin kyseisiä tehtäviä välittömästi sote-uudistuksen voimaantulon jälkeen hoitava monien kuntien, hyvinvointialueiden ja valtion virastojen muodostama toimijakenttä, mutta samalla maakunnan tehtäväkokonaisuus muodostuisi hyvin laajaksi ja itsessään vaikeammaksi hahmottaa. Tehtävien tehokkaan hoitamisen edellytyksenä oleva maakuntien välinen laaja yhteistyö voisi lisäksi hämärtää vastuita ja rooleja sekä siten vaikeuttaa kustakin tehtävästä tai palvelusta vastaavan tahon löytämistä kansalaisten näkökulmasta.

Tehtävien synergisyyden ja hallinnon rakenteen näkökulmista skenaarion mukainen maakunta sisältäisi sekä tehtäviä, joilla olisi keskenään vahvoja synergioita, että tehtäviä, joilla ei olisi käytännössä minkäänlaisia yhtymäkohtia toisiinsa. Hallinnon rakenteen näkökulmasta ratkaisu voisi onnistuessaan luoda mahdollisuuksia nykyistä selväpiirteisempään hallinnon tasojen roolijakoon ja myös tätä noudattavaan konkreettiseen tehtäväjakoon kuntien, maakuntien ja valtion välillä. Käytännössä käytettävissä olevien resurssien

ja monien tehtävien nykyisten aluejakojen näkökulmasta ratkaisu kuitenkin edellyttäisi nykyresursseilla väistämättä maakuntien hyvin laajaa keskinäistä yhteistyötä ja tehtävien hoitamista toisen maakunnan puolesta, mikä on puolestaan omiaan monimutkaistamaan hallinnon rakennetta.

Tämän skenaarion valtiosääntöoikeudellisena kysymyksenä nousee edellisiä skenaarioita jossain määrin voimakkaammin esiin kysymys siitä, missä määrin kuntien asukkaiden itsehallintoa voidaan perustuslain 121 §:n 1-3 momentin näkökulmasta kaventaa (tehdä merkityksettömäksi kunnallista itsehallintoa tai olennaisesti kaventaa sen merkitystä) ja korvata sitä maakunnallisella itsehallinnolla.

Toiminnallisuuden ja taloudellisuuden näkökulmista skenaarion mukainen maakunta eroaisi merkittävästi sote-uudistusta koskevan hallituksen esityksen mukaisesta hyvinvointialueesta. Monialaisuus olisi huomioitava maakuntien hallinnon rakenteiden perusratkaisuissa sekä myös maakuntien ohjauksessa. Muutosprosessina skenaarion mukaisen maakunnan rakentaminen olisi esitetyistä skenaarioista toiminnallisesti selvästi monimutkaisin hanke. Se myös vaatisi hyvin laajaa lainsäädännön uudistamistyötä ja olisi muutostaloudellisesti suurin. Tehtävien taloudellinen ja tuottava hoitaminen uudessa rakenteessa edellyttäisi väistämättä maakuntien laajaa keskinäistä yhteistyötä ja tehtävien hoitamista toisen maakunnan puolesta. Viime vaalikaudella pitkälle ehtineen valmistelun perusteella voidaan arvioida, että maakuntien tehtävien toteutus perustuisi tässä skenaariossa yleiskatteisen rahoituksen ohella varsin merkittävässä määrin myös valtion talousarvion kautta maakunnan päätettäväksi osoitettavaan tai maakunnan suoraan kolmannelle taholle eteenpäin välittämään erillisrahoitukseen.

Suhde kuntiin muuttuisi merkittävästi verrattuna sote- ja aluekehittämismaakuntaan. Maakunnan tehtäväksi tulisi merkittävä määrä eri hallinnonalojen nykyisiä valtion tehtäviä, joilla on erilaisia liittymäpintoja kuntien tehtäviin ja joiden uudet yhdyspinnat tulisivat tässä yhteydessä tarkasteltaviksi. Lisäksi kuntien toimeksiantotehtävinä hoitamien lomituspalvelujen sekä kuntien maaseutuhallinnon viljelijätukitehtävien siirtyessä maakunnille, muuttuisi myös tehtäväjako kuntien ja maakuntien välillä laajemmin kuin kahdessa muussa skenaariossa.

Suhteessa valtioon skenaariossa olisi selvänä erona edellisiin se, että se toisi maakuntien tehtäviksi merkittävän määrän OKM:n, LVM:n, MMM:n, TEM:n, YM:n hallinnonalojen tehtäviä, minkä myötä muodostuisi korostunut tarve tarkastella kaikkien näiden mainittujen ministeriöiden rooleja osana maakuntien ohjausjärjestelmää. Skenaarioon sisältyviin tehtäviin liittyy nykyisellään tiiviitä ohjaussuhteita niitä toteuttavien valtion virastojen sekä niiden lainsäädännöstä vastaavien ministeriöiden välillä sekä keskenään erilaisia omistajuus- ja rahoitusratkaisuja. Näiden ratkaisujen muokkaaminen ja sovittaminen valtion ja itsehallinnollisen toimijan suhteeseen muodostaisi maakunnan ja valtion välisen suhteen

ainakin osassa tehtäviä todennäköisesti erilaiseksi kuin edellisissä kahdessa skenaariossa. Skenaarion toteutuminen tarkoittaisi myös valtion aluehallinnon aseman, roolin ja järjestämisen uudelleen arviointia kokonaisuudessaan.

Aluejaon kokonaisuuden ja Uudenmaan erilliskorjausten näkökulmista perusvaihtoehdot olisivat samat kuin hyvinvointialue- sekä sote- ja aluekehitysmaakunta -skenaarioissa. Erona edellisiin skenaarioihin toisi tämä skenaario kuitenkin maakunnan hoidettavaksi suuren määrän tehtäviä, jotka eivät olisi toiminnan tarkoituksenmukaisen ja vaikuttavan toteuttamisen tai tuottavuuden ja tehokkuuden näkökulmista hoidettavissa suoraan jokaisella hyvinvointialueella ja siten sote-uudistusta koskevan hallituksen esityksen perusteella muodostuvalla aluejaolla. Osa näistä tehtävistä olisi valtakunnankin tasolla tarkasteltuna hyvin pieniä resursseiltaan sekä vain tietyille alueille esimerkiksi luonnonolosuhteiden mukaisesti keskittyviä.

Suhde Euroopan unioniin ja Euroopan paikallishallinnon peruskirjaan muuttuisi tässä skenaariossa enemmän kuin edeltävissä skenaarioissa. Siirtyvien tehtävien myötä maakuntien tehtäviin kohdistuisi selvästi enemmän suoraa EU-tasoista ohjausta ja sääntelyä. Samalla aiempaa laajempi tehtäväkokonaisuus tulisi suoran kansanvaltaisen ohjauksen piiriin, minkä voisi nähdä positiivisena kehityskulkuna paikallishallinnon peruskirjaan kirjattujen periaatteiden näkökulmasta.

Valmisteluun ja toimeenpanoon vaadittavan ajan näkökulmasta skenaario olisi mahdollinen arviolta 2030-luvun alkupuoliskolta alkaen. Arvio perustuu viime vaalikaudella valmistelusta saatuihin kokemuksiin sekä sote-uudistusta koskevan hallituksen esityksen mukaiseen hyvinvointialueiden toiminnan käynnistymisen aikatauluun. Skenaario sisältää monia tehtäviä, jotka edellyttäisivät omia tehtäväkohtaisia hallinnollisia ja rahoituksellisia sekä tehtävien ohjaukseen liittyviä erillisjärjestelyjä. Lisäksi nykyresurssein tehtävien hoitamisen edellyttämä yhteistyö maakuntien kesken edellyttäisi organisointia ja uusia yhteisiä toimintamalleja.

5 Alustava ehdotus siirrettävistä tehtävistä ja niiden edellyttämistä mukautuksista

5.1 Siirrettäväksi ehdotettavat tehtävät

Sote-uudistusta koskevan hallituksen esityksen mukaisille hyvinvointialueille ehdotetaan siirrettäväksi edellä kuvatun hyvinvointialue -skenaarion mukaiset tehtävät. Näin ollen siirrettäväksi ehdotetaan kuntien hoitamia ympäristöterveydenhuollon tehtäviä.

Ympäristöterveydenhuollon tehtävät ehdotetaan siirrettäväksi 1.1.2026. Lainsäädännön valmistelu tulisi suorittaa siten, että hyvinvointialueen tehtäväala olisi tiedossa ennen huetikuussa 2025 järjestettäviä aluevaaleja.

5.2 Siirrettäväksi ehdotettavien tehtävien edellyttämät mukautukset

Hyvinvointialueille siirrettäväksi ehdotettavilla tehtävillä olisi vaikutuksia muun muassa hyvinvointialueiden ohjaukseen, rahoitukseen, hallintoon ja kuntasuhteisiin. Näihin liittyviä kysymyksiä on avattu edellä luvussa 3 kunkin tehtävän kuvauksen yhteydessä ja luvussa 4 eri skenaarioiden kuvausten yhteydessä. Seuraavassa kuvataan tiivistetysti keskeisimmät mukautustarpeet.

5.2.1 Uudenmaan erillisratkaisu

Ympäristöterveydenhuollon tehtävien näkökulmasta Uudenmaan erillisratkaisu ei aiheuta erityisiä haasteita. Nykyisin ympäristöterveydenhuollon tehtävät järjestetään Uudella maalla kuudella yhteistyöalueella sekä Helsingin, Vantaan ja Hyvinkään kaupunkien toimesta. Tehtävien järjestäminen Uudenmaan neljän hyvinvointialueen ja Helsingin kaupungin toimesta tarkoittaisi siten järjestäjäjärakenteen tiivistymistä nykyisestä.

5.2.2 Hyvinvointialueen valtion ohjaus

Siirrettäväksi ehdotettavilla tehtävillä ei voida katsoa olevan sellaisia vaikutuksia, joiden perusteella olisi syytä tehdä merkittäviä muutoksia sote-uudistusta koskevassa hallituksen esityksessä ehdotettaviin hyvinvointialuelain, sote-järjestämislain tai pela-järjestämislain mukaisiin hyvinvointialueiden valtion ohjauksen rakenteisiin ja menettelytapoihin.

Terveydensuojelun ja tupakkavalvonnan valtakunnallinen ohjaus voitaisiin pääsääntöisesti järjestää sosiaali- ja terveydenhuollon vuorovaikutteisen ohjauksen puitteissa. Eläinlääkintähuollon ja elintarvikevalvonnan ohjaus edellyttäisi maa- ja metsätalousministeriön huomiointia hyvinvointialueiden ohjausjärjestelmässä sekä mahdollisesti myös joitain muita tarkennuksia hyvinvointialueiden ohjausjärjestelmään. Aineellisessa lainsäädännössä olisi varmistettava, että valtion virastoille kuuluvat erityiset ohjausvaltuudet vastaisivat nykyistä tasoa.

5.2.3 Hyvinvointialueen rahoitus

Ehdotettujen tehtävien siirto edellyttäisi hyvinvointialueiden rahoitusjärjestelmän päivittämistä vastaamaan uusia tehtäviä. Käytännössä tämä tapahtuisi rahoituksen jakautumisen määrittävien laskennallisten määräytymistekijöiden uudelleenarvioinnilla. Ensin tulisi tehdä arviointi kunkin tehtävä- ja resurssilisäyksen osalta laskennallisen jaon perusteena olevasta tekijästä (esimerkiksi asukasperusteisuus tai tarvetekijä) ja sen jälkeen muutokset olisi otettava huomioon määräytymistekijöiden välisissä painoarvoissa.

Edellisen vaalikauden valmistelussa ympäristöterveydenhuollon resurssit oli tarkoitus jakaa asukasperusteisesti maakuntien asukasluvun mukaan. Rahoitusjärjestelmän päivittämiseen johtavassa harkinnassa tulisi kuitenkin ottaa huomioon uusien tehtävien erityispiirteiden merkitys kuten se, että ympäristöterveydenhuollon tehtäviin kuuluviin eläinlääkintähuoltoon ja elintarvikevalvontaan vaikuttaa eläintilojen ja valvontakohteiden määrä kullakin alueella. Lisäksi tulisi järjestää mekanismi, jolla valtio voi tukea hyvinvointialuetta eläintautiepidemioiden yhteydessä nykyisen suoran korvausjärjestelmän poistuessa ja tehtävien siirtyessä valtion toimeksiantotehtävistä itsehallinnollisen toimijan vastuulle.

5.2.4 Hyvinvointialueen hallinto

Hyvinvointialue -skenaarion mukainen maakunta olisi resursseiltaan epätasapainossa siten, että sosiaali- ja terveydenhuollon resurssit muodostaisivat selvästi suurimman osan maakuntien resursseista ja tässä selvityksessä siirrettäväksi ehdotettavat tehtävät vain hyvin pienen, noin vajaan yhden prosentin suuruisen osuuden. Tämä epätasapaino olisi syytä huomioida hyvinvointialueen hallintorakenteissa siten, että tässä selvityksessä

siirrettäväksi ehdotettavat tehtävät saisivat johtamisjärjestelmässä riittävän strategisen ja toiminnallinen painoarvon.

Sote-uudistusta koskevan hallituksen esityksen mukaisessa hyvinvointialueiden hallintoa ja taloutta koskevassa sääntelyssä on tarkoitus jättää liikkumavaraa itsehallintoon kuu- luvalla päätöksenteolle ja alueellisten erityispiirteiden huomioon ottamiselle. Nykyisen kuntalain tapaan hyvinvointialueiden hallintoa koskeva sääntely olisi siten luonteeltaan mahdollistavaa. Käytännössä tämä tarkoittaisi mahdollisuuksia järjestää hyvinvointialueen johtamisjärjestelmä erilaisten lautakunta- tai valiokuntarakenteiden varaan, jolloin esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävät, pelastustoimen tehtävät ja ympäristötervey- denhuollon tehtävät voitaisiin eriyttää eri lautakunta- tai valiokuntarakenteisiin sen mu- kaan kuin hyvinvointialue katsoo tarkoituksenmukaiseksi.

Sote-uudistusta koskevan hallituksen esityksen mukaan hyvinvointialuetta johdettaisiin aluevaltuuston hyväksymän hyvinvointialuestrategian mukaisesti, jossa aluevaltuusto lin- jaisi hyvinvointialueen toiminnan ja talouden pitkän aikavälin tavoitteet. Tehtävien laajen- tuessa tulisi harkittavaksi sääntelyn täsmentäminen siten, että hyvinvointialuestrategiassa olisi huomioitava myös ympäristöterveydenhuollon tehtävät.

5.2.5 Hyvinvointialueen suhde kuntiin

Ympäristöterveydenhuollon tehtävien siirtäminen hyvinvointialueille edellyttää niiden ja kuntien suhteen tarkempaa arviointia ja valmistelua. Etenkin terveydensuojelulla ja tu- pakkavalvonnalla on useita keskeisiä yhdyspintoja ja yhteistyötarpeita kunnalle jäävien tehtävien kanssa. Hyvinvointialueiden toimiva yhdyspinta kuntiin tulisi jatkossa varmistaa toiminnallisen yhteistyön keinoin myös tässä selvityksessä siirrettäväksi ehdotettavia uusia tehtäviä koskien.

5.3 Monialaisen maakunnan jatkotarkastelusta

Hyvinvointialueiden perustaminen on erittäin merkittävä suomalaisen julkishallinnon ra- kenteen ja tehtävänjaon muutos, jolla on pysyviä hallinnon perusteita koskevia vaikutuk- sia. Hyvinvointialueiden perusteita koskevaa kehittämistä, mukaan lukien niiden tehtävien laajentaminen, tulisi tehdä riittävän pitkällä perspektiivillä ja vaikutuksia huolellisesti arvioiden ja seuraten.

Selvitystyössä on arvioitu myös sote- ja aluekehittämismaakunta -skenaariota, joka tar- koittaisi ympäristöterveydenhuollon tehtävien lisäksi myös maakuntien liittojen nykyi- sin hoitamien tehtävien sekä valtion tällä hetkellä hoitamien julkisen henkilöliikenteen

järjestämistehtävien siirtämistä maakuntiin. Hallinnon rakenteiden selkeyden näkökulmasta tällainen ratkaisu olisi pääsääntöisesti myönteinen, sillä Uudenmaan aluetta lukuun ottamatta hyvinvointialueiden kanssa samalla alueella toimivat maakuntien liitot voitaisiin tämän ratkaisun myötä lakkauttaa ja toimijoiden määrä näin ollen vähenisi.

Hyvinvointialueiden on tarkoitus aloittaa toimintansa 1.1.2023, ja ympäristöterveydenhuollon tehtäviä ehdotetaan tässä selvityksessä siirrettäväksi hyvinvointialueille 1.1.2026. Hyvinvointialueiden toiminnan vakiintuessa myös näiden tehtävälajennusten osalta ja toimintaympäristön samalla muuttuessa voi olla tarpeen harkita uudelleen hyvinvointialueiden tehtävien laajentamista maakunnan liittojen lakisääteisillä tehtävillä ja valtion nykyisin hoitamilla julkisen henkilöliikenteen tehtävillä. Samaan tarkasteluun voisi mahdollisesti yhdistää myös muiden sellaisten tehtävien siirtämisen harkinnan, jotka eivät ole varsinaisia aluekehittämismääräysten ja siten nykyisten maakunnan liittojen tehtäviä, mutta jotka ovat alueiden kehittämisen kannalta erityisen merkittäviä. Tämä vaihtoehto sai parlamentaarisen selvitystyön ohjausryhmässä laajaa, joskaan ei enemmistön kannatusta, ja ohjausryhmä jättää sen tarkemman selvittämistarpeen ja mahdollisen jatkotyöstämisen valtioneuvoston harkittavaksi.

Lisäksi tulee huomioida, että mikäli myöhemmin selvitetään nyt esitettyä laajemmin tehtävien siirtämistä hyvinvointialueiden tehtäviksi, tulisi samassa yhteydessä myös selvittää ja arvioida mahdollisten tehtäväsiirtojen vaikutus valtion aluehallinnon rakenteeseen ja tehtävien organisointiin sekä palveluiden järjestämiseen niin sanotulla yhden luukun periaatteella.

Maakuntien liittojen tehtävien siirtämistä koskevan harkinnan yhteydessä olisi otettava kantaa myös Uudenmaan tilanteeseen, johon terveydenhuollon palveluiden osalta on suunniteltu neljän hyvinvointialueen, Helsingin kaupungin ja HUS-yhtymän muodostama erillisratkaisu. Hyvinvointialueiden ja HUS-yhtymän toiminnan käynnistyttyä olisi nykyistä paremmin arvioitavissa, voisiko vastaava yhtymärakenne soveltua myös maakunnan liiton tehtävien osalta Uudenmaan alueelle. Tehtävät siirrettäisiin Uudenmaan laajuiselle hyvinvointialueiden ja Helsingin kaupungin lakisääteiselle yhteenliittymälle (hyvinvointiyhtymä), jossa tehtävien rahoitus toteutuisi Uudenmaan hyvinvointialueiden ja Helsingin kaupungin kautta. Ratkaisu muistuttaisi sote-uudistusta koskevaan hallituksen esitykseen sisältyvän Uusimaa-lain mukaista terveydenhuollon HUS-yhtymää ja edellyttäisi vastaavalla tavoin erillisäytäntelyä.

6 Ehdotettujen tehtäväsiirtojen vaikutukset valtionhallinnon rakenteeseen ja tehtävien organisointiin

Hyvinvointialueiden tässä selvityksessä esitetyn ehdotuksen mukainen laajentaminen ei edellyttäisi muutoksia valtioneuvostotason rakenteisiin eli esimerkiksi ministeriöiden väliseen työnjakoon. Ehdotuksen mukainen hyvinvointialueiden tehtävien laajentaminen ei edellyttäisi myöskään välittömiä muutoksia valtion virastorakenteeseen, sillä valtiolta ei siirtyisi tehtäviä hyvinvointialueille.

Vaikka välittömiä muutostarpeita ei aiheutuisi, on kuitenkin perusteltua tarkastella valtionhallinnon tehtävänjakoa ja virastorakennetta suhteessa uuteen kuntien ja hyvinvointialueiden muodostamaan kokonaisuuteen. Tarkastelu on jaettu tässä hallitusohjelman ja parlamentaarisen selvitystyön asettamispäätöksen ohjaamana kahteen kokonaisuuteen: Valviran ja aluehallintovirastojen sosiaali- ja terveystaluiden valvonta-, lupa- ja ohjaustehtävien uudelleenjärjestelyvaihtoehtojen sekä muiden valtion aluehallinnon tehtävien uudelleenjärjestelyvaihtoehtojen tarkasteluun.

6.1 Valviran ja aluehallintovirastojen sosiaali- ja terveystaluiden valvonta-, lupa- ja ohjaustehtävien uudelleenjärjestelyvaihtoehdot

Parlamentaarisen selvitystyön yhteydessä on selvitetty pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelmaan kirjatun mukaisesti omana kysymyksenään Sosiaali- ja terveydenhuollon lupa- ja valvontavirasto Valviran ja aluehallintovirastojen sosiaali- ja terveystaluiden valvonta-, lupa- ja ohjaustehtävien uudelleenjärjestelyvaihtoehtoja.

6.1.1 Valviran ja aluehallintovirastojen tehtävät

Valviran tehtävänä on Sosiaali- ja terveystalan lupa- ja valvontavirastosta annetun lain (669/2008) 2 §:n mukaan huolehtia terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetussa laissa (559/1994), sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annetussa laissa (817/2015), kansanterveyslaissa (66/1972), työterveyshuoltolaissa (1383/2001), erikoissairaanhoidolaissa (1062/1989), terveydenhuoltolaissa (1326/2010), mielenterveyslaissa (1116/1990), yksityisestä terveydenhuollosta annetussa laissa (152/1990), tartuntatautilaissa (1227/2016),

terveydenhuollon järjestämisestä puolustusvoimissa annetussa laissa (322/1987), sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä annetussa laissa (159/2007), sähköisestä lääkemääräyksestä annetussa laissa (61/2007), sosiaalihuoltolaissa (1301/2014), yksityisistä sosiaalipalveluista annetussa laissa (922/2011), kehitysvammaisten erityishuollosta annetussa laissa (519/1977), terveydensuojelulaissa (763/1994), alkoholilaissa (1102/2017), tupakkalaissa (549/2016) ja vankiterveydenhuollon yksiköstä annetussa laissa (1635/2015) sille säädetyistä lupahallinnosta, ohjauksesta ja valvonnasta.

Lisäksi Valviran tehtävänä on huolehtia raskauden keskeyttämisestä, sterilisoinnista, hedelmöityshoitoja, adoptiota sekä sosiaali- ja terveystietojen toissijaista käyttöä koskevassa lainsäädännössä sille säädetyistä tehtävistä sekä muussa laissa tai asetuksessa sille säädetyistä tehtävistä. Virasto hoitaa lisäksi ne edellä tarkoitetun lainsäädännön nojalla sen toimialaan liittyvät tehtävät, jotka sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö sille erikseen määrää.

Aluehallintovirastot edistävät alueellista yhdenvertaisuutta hoitamalla lainsäädännön toimeenpano-, ohjaus- ja valvontatehtäviä alueilla. Aluehallintovirastoista annetun lain 4 §:n mukaan aluehallintovirastot hoitavat niille erikseen säädetyjä tehtäviä seuraavilla toimialoilla: 1) sosiaali- ja terveydenhuolto; 2) ympäristöterveydenhuolto; 3) koulutus-, lasten päivähoito-, kirjasto-, liikunta- ja nuorisotoimi; 4) oikeusturvan edistäminen ja toteuttaminen; 5) ympäristönsuojelu- ja vesilainsäädännön alaan kuuluvat lupa- ja muut hakemusasiat; 6) pelastustoimi; 7) työsuojelun valvonta ja kehittäminen, työssä käytettävien tuotteiden tuotevalvonta sekä työsuojelulainsäädännön noudattamisen valvonta työsuojeluviranomaisena sekä 8) kuluttaja- ja kilpailuhallinto.

Aluehallintoviraston tehtävänä on lisäksi peruspalvelujen alueellisen saatavuuden arviointi, varautumisen yhteensovittaminen alueella ja siihen liittyvän yhteistoiminnan järjestäminen, valmiussuunnittelun yhteensovittaminen, alueellisten maanpuolustuskurssien järjestäminen, kuntien valmiussuunnittelun tukeminen, valmiusharjoitusten järjestäminen, alue- ja paikallishallinnon turvallisuussuunnittelun edistäminen sekä viranomaisten johtaessa turvallisuuteen liittyviä tilanteita alueella tukea toimivaltaisille viranomaisille ja tarvittaessa sovittaa yhteen toimintaa niiden kesken. Aluehallintovirastolla voi olla myös muita erikseen säädetyjä tehtäviä.

Sosiaali- ja terveydenhuollon valvonta-, lupa- ja ohjaustehtävät on aluehallintovirastoissa organisoitu peruspalvelut, oikeusturva ja luvat -vastuualueiden tehtäviksi. Jokaisessa kuudessa aluehallintovirastossa on kyseinen vastuualue, ja kyseiset vastuualueet hoitavat myös oikeusministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön sekä maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalojen lainsäädännön mukaisia tehtäviä.

Sosiaali- ja terveydenhuollon valvonta-, lupa- ja ohjaustehtävissä aluehallintovirastojen tehtävänä on huolehtia terveydenhuollon ammattihenkilöistä annetussa laissa (559/1994),

sosiaalihuollon ammattihenkilöistä annetussa laissa (817/2015), kansanterveyslaissa (66/1972), työterveyshuoltolaissa (1383/2001), erikoissairaanhoidolaissa (1062/1989), terveydenhuoltolaissa (1326/2010), mielenterveyslaissa (1116/1990), yksityisestä terveydenhuollosta annetussa laissa (152/1990), tartuntatautilaissa (1227/2016), terveydenhuollon järjestämisestä puolustusvoimissa annetussa laissa (322/1987), sähköisestä lääkemääräyksestä annetussa laissa (61/2007), sosiaalihuoltolaissa (1301/2014), avioliittolaissa (234/1929), päihdehuoltolaissa (41/1986), ehkäisevä päihdetyön järjestämisestä annetussa laissa (523/2015), lastensuojelulaissa 417/2007, rajat ylittävistä terveydenhuollosta annetussa laissa (1201/2013), lapseen kohdistuneen seksuaali- ja pahoinpitelyrikoksen selvittämisen järjestämisestä annetussa laissa (1009/2008), yksityisistä sosiaalipalveluista annetussa laissa (922/2011), kehitysvammaisten erityishuollosta annetussa laissa (519/1977), terveydensuojelulaissa (763/1994), alkoholilaissa (1102/2017), tupakkalaissa (549/2016) ja vankiterveydenhuollon yksiköstä annetussa laissa (1635/2015) niille säädetyistä lupahallinnosta, ohjauksesta ja valvonnasta sekä varautumistehtävistä.

Aluehallintovirastot ohjaavat ja valvovat sosiaali- ja terveydenhuollon varautumista arjen häiriötiloihin ja poikkeusolosuhteisiin. Tehtävä on tärkeä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen jatkuvuuden varmistamiseksi. Aluehallintovirastot ovat keränneet tietoa alueellisesta tilanteesta ja vaikutuksista palveluihin omaa ja valtakunnallista päätöksentekoa varten niin korona-epidemian, laajojen sähkökatkosten kuin lakkojenkin yhteydessä.

Aluehallintovirastojen peruspalvelut, oikeusturva ja luvat -vastuualueiden koulutus- ja ohjauspanos kunnille ja muille toimijoille on sisällöllisesti merkittävä. Yhteistyö niin puolustusvoimien, Pelastusopiston kuin aluehallintovirastojen pelastustoimen ja varautumisen vastuualueiden kanssa on tiivistä.

6.1.2 Tehtävien uudelleenjärjestelyn vaihtoehdot ja niiden arviointi

Kokonaiskuva aluehallintovirastojen ja Valviran sosiaali- ja terveysalan valvonta-, lupa- ja ohjaustehtävistä sekä niiden kytkeytymisestä toisiinsa ja osittaisesta rinnakkaisuudesta on hahmotettavissa oheisen taulukon 1 kautta. Taulukossa kuvatuista tehtävistä erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon ohjauksessa ja valvonnassa on tunnistettavissa osittain rinnakkaisia tehtäviä ja epäselvää toimivaltajakoa Valviran ja aluehallintovirastojen välillä.

Taulukko 1. Aluehallintovirastojen ja Valviran tehtävät sekä niiden mukaiset henkilöstöresurssit vuosien 2017–9/2020 Kieku-työaikakirjausten mukaan.

Tehtävät	AVit htv 9/2020	AVit htv 2019	AVit htv 2018	AVit htv 2017	Valvira htv 9/2020	Valvira htv 2019	Valvira htv 2018	Valvira htv 2017
Sosiaalihuollon ohjaus ja valvonta	36	40	30	29	5	8	6	6
Terveystieteiden ohjaus ja valvonta ml. Vaputehtävät ***** (PSAVI)	38	42	39	41	15	25	25	24
Sosiaalihuollon luvat ja ilmoitukset	10	12	12	11	5	9	10	11
Terveystieteiden luvat, ilmoitukset ja rekisteröinnit sekä kliinisen mikrobiologian toimitukset	17	22	20	19	13	21	20	16
Alkoholilain mukaiset ohjaus-, valvonta- ja lupa-asiat	35	52	54	54	7	9	8	9
Ympäristöterveydenhuollon tehtävät (STM:n hallinnonalan lainsäädännön)	6	9	9	9	5	6	7	7
Muut tehtävät	14	18	17	18	3	3	3	3
<ul style="list-style-type: none"> • Sos. ja terv.huollon muut tehtävät (AVit) • Romanasiat (AVit) • Tukija (Valvira) • Adoptiolautakunta (Valvira) 								
Tilasto- ja rekisteriviranomaistehtävät	0,2	0,5	0	0	6	10	10	9
Erityishuollon oikeusvaatimukset	1,3	1,5	1	1,3	-	-	-	-
<ul style="list-style-type: none"> • Kehitysvammaisten erityishuollon oikeusvaatimusten käsittely 								

Tehtävät	AVIt htv	AVIt htv	AVIt htv	AVIt htv	AVIt htv	Valvira htv	Valvira htv	Valvira htv	Valvira htv
	9/2020	2019	2018	2017	9/2020	2019	2018	2017	9/2020
Valtion koulutuskorvaukset, tutkimus- korvaukset sekä STM:n rahoittamat kansalliset kehittämishankkeet	5	5	5	5	5	-	-	-	-
Valmius- ja varautumistehtävät	2,8	0,9	0,9	1,3	0,2	0,3	0,3	0,5	
Hallinto ja tukipalvelut*	22	27	28	24	49	79	74	70	
Sote-tehtävien htv yht.	170	211	196	193	107**	170**	165**	157**	
AVIen POL-tehtävien htv yht.***	285	358	334	334					
Virastojen htv yht.	871	1133	1075	1119	107	176	173	165	

* AVIen luvut sisältävät aluehallintovirastojen hallinto- ja kehittämispalvelut -vastuualueen henkilötyövuosista jyvitystä sote-tehtävien osalta seuraavasti: 2020: 17 htv, 2019: 20 htv, 2018: 20 htv ja 2017: 19 htv. Valviran luvut sisältävät sekä Valviran hallinto- ja viestintätehtävissä työskentelevien osuuden (9/2020 yhteensä noin 30 henkilötyövuotta) että sote-substanssiosastoilla hoidettujen hallintotehtävien henkilötyövuosia.

**Ilman Valviran varhaiskasvatuksen valvonnan ja ohjauksen tehtäviä, TLI-, biopankki- ja geeniteknikkatehtäviä. Taulukossa todettujen henkilötyövuosien lisäksi Valvirassa on kirjattu vuonna 2020 syyskuun loppuun mennessä työaikaa varhaiskasvatuksen valvonnan ja ohjauksen tehtäviin yhteensä 0,45 henkilötyövuotta.

***Sosiaali- ja terveysalan tehtävien lisäksi aluehallintovirastojen peruspalvelut, oikeusturva ja luvat -vastuualueella (POL) hoidettavia tehtäviä ovat eläinlääkintähuollon, eläin-
suojelun ja elintarviketurvallisuuden ohjaus ja valvonta sekä kipuiluvalvonta ja kuluttajien aseman turvaaminen sekä eräät oikeusministeriön hallinnonalan lainsäädännön teh-
tävät.

**** Vankien ja puolustusvoimien terveydenhuollon valvonta

Periaatteellisella tasolla valtion eli aluehallintovirastojen sekä Valviran hoitamien sosiaali- ja terveysalan valvonta-, lupa- ja ohjaustehtävien uudelleenjärjestelyvaihtoehtojen perussuuntia voidaan tunnistaa ainakin kolme:

1. Aluehallintovirastokentän sisäisen organisoinnin muuttaminen, mutta aluehallintovirastojen ja Valviran välisen tehtävänjaon säilyttäminen nykyisellään.

Tämä voisi tarkoittaa käytännössä joko aluehallintovirastojen yhdistämistä toisiinsa siten, että virastoja olisi jatkossa vähemmän kuin nykyiset kuusi ja/tai aluehallintovirastojen sisäisen organisoinnin muuttamista esimerkiksi siten, että aluehallintovirastojen sisäistä vastuualuejakoa muutettaisiin tai vastuualueille kuuluvia tehtäviä määriteltäisiin uudelleen. Jälkimmäinen muutos voisi tarkoittaa esimerkiksi nykyisin peruspalvelut, oikeusturva ja luvat -vastuualueille organisoitujen sosiaali- ja terveysalan²¹ tehtävien organisoimista omiksi vastuualueikseen.

Aluehallintovirastojen yhdistäminen nykyistä suuremmiksi kokonaisuuksiksi tasoittaisi aluehallintovirastojen välisiä kokoeroja. Samalla muutos tasoittaisi virastojen osana toimivien peruspalvelut-, oikeusturva ja luvat -vastuualueiden kokoeroja toisiinsa nähden ja loisi suurempia organisaatioyksiköitä²². Sosiaali- ja terveysalan organisoiminen omaksi vastuualueeksi aluehallintovirastoissa puolestaan vahvistaisi ja selkeyttäisi kyseisten tehtävien johtamista ja selkeyttäisi toimialaohjausta. Vastaavalla tavalla omaksi vastuualueeksi on aluehallintovirastoissa organisoitu ympäristöministeriön, opetus- ja kulttuuriministeriön ja sisäministeriön hallinnonalan aluehallintovirastoille kuuluvat tehtävät.

Muutos jättäisi kuitenkin erikseen ratkaistavaksi muiden nykyisin aluehallintovirastojen peruspalvelut, oikeusturva ja luvat -vastuualueille sijoittuvien tehtävien organisoinnin. Osa näistä tehtäväalueista on pieniä, joten niiden uudelleen organisointi voisi olla haasteellista.

Uudelleenjärjestelyvaihtoehto ei edellyttäisi muutoksia valtionhallinnon ja valtion aluehallinnon perusrakenteeseen, vaan aluehallintovirastot ja Valvira jatkaisivat toimintaansa joltakin osin muuttuneella rakenteella ja valtionhallinnon rakenne sekä tehtävänjako perustuisi edelleen tältä osin ministeriöt – keskushallinnon virastot – aluehallinnon virastot -nykymalliin.

21 Sosiaali- ja terveysalan tehtävät käsittävät sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävien lisäksi myös alkoholihallinnon tehtävät sekä sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan ympäristöterveydenhuollon tehtävät.

22 Suurin oli vuonna 2019 Etelä-Suomen aluehallintoviraston peruspalvelut, oikeusturva ja luvat vastuualue (133 henkilötyövuotta) ja pienin Lapin aluehallintoviraston (21 henkilötyövuotta).

Vaihtoehto ei ratkaisisi nykyistä rinnakkaisen toimivallan ongelmaa aluehallintovirastojen ja Valviran välillä eikä toiminnan ja sen johtamisen valtakunnallisuuteen pohjautuvia tarpeita.

2. Aluehallintovirastojen ja Valviran välisen tehtävänjaon selkeyttäminen, mutta virasto-organisaatioiden säilyttäminen pääsääntöisesti nykyisellään.

Tämä voisi tarkoittaa sitä, että aluehallintovirastojen tehtäviä siirrettäisiin joltakin osin Valviralle ja/tai Valviran tehtäviä joltakin osin joko kaikille aluehallintovirastoille, osalle aluehallintovirastoja tai valtakunnallisina erikoistumistehtävinä yhdelle aluehallintovirastolle. Tavoitteena järjestelyssä olisi, että toimeenpanotehtäviä ei olisi – ainakaan niin kattavasti kuin nykyisin – jaettu kahden eri valtionhallinnon tason virastokokonaisuuden vastuulle sen mukaan, onko kyseessä valtakunnallinen vai alueellinen tehtävä. Tehtävät ja prosessit pyrittäisiin sen sijaan osoittamaan mahdollisimman kattavasti ja kokonaisuudessaan yhdelle virastolle tai virastokokonaisuudelle. Esimerkiksi yksityisen sosiaali- ja terveysalan lupa-tehtävät voitaisiin keskittää aluehallintovirastoille tai Valviralle rinnakkaisuuden purkamiseksi.

Uudelleenjärjestelyvaihtoehto ei edellyttäisi muutoksia valtionhallinnon ja valtion aluehallinnon perusrakenteeseen, vaan aluehallintovirastot ja Valvira jatkaisivat toimintaansa joltakin osin muuttunein tehtävin ja valtionhallinnon rakenne sekä tehtävänjako perustuisi edelleen tältä osin ministeriöt – keskushallinnon virastot – aluehallinnon virastot -nykymalliin.

Vaihtoehdolla voitaisiin toteutusmallista riippuen ainakin osittain ratkaista nykyinen rinnakkaisen toimivallan ongelma aluehallintovirastojen ja Valviran välillä.

3. Sosiaali- ja terveysalan lupa-, ohjaus- ja valvontatehtävien kokoaminen kattavasti yhden valtakunnallisen viraston tehtäviksi.

Tämä voisi tarkoittaa kyseisten tehtävien kokoamista joko valtakunnalliseen monialaiseen valtion lupa- ja valvontavirastoon (jatkossa *monialainen virasto*), kuten oli tarkoituksena viime vaalikaudella valmistellussa Valtion lupa- ja valvontaviraston (Luova) mallissa, tai tehtävien kokoamista valtakunnalliseen sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastoon (jatkossa *toimialavirasto*).

Uudelleenjärjestelyvaihtoehto merkitsisi variaatiosta riippumatta merkittävää muutosta valtionhallinnon ja valtion aluehallinnon perusrakenteeseen. Aluehallintovirastot eivät jatkaisi enää tältä osin tehtäviltään kattavina monialaisina valtion lupa- ja valvontaviranomaisina ja alueellisella toimivallalla, vaan

monialaisessa variaatiossa niistä muodostuisi käytännössä keskushallinnon alueilla toimiva virasto. Toimialavirastovaihtoehdossa puolestaan välittömänä vaikutuksena aluehallintovirastojen tehtävät supistuisivat aivan olennaisesti, mikä johtaisi aluehallintovirastokokonaisuuden jatkon uudelleenarviointiin.

Vaihtoehdon molemmat variaatiot ratkaisisivat nykyisen rinnakkaisen toimivallan ongelman aluehallintovirastojen ja Valviran välillä.

Edellä kuvatut vaihtoehdot ovat kaikki mahdollisia sosiaali- ja terveysalan valvonta-, lupa- ja ohjaustehtävien uudelleenjärjestelyvaihtoehtoja.

Vaihtoehdot 1 ja 2 merkitsisivät uudelleenjärjestelyjen toteuttamista nykyisen hallintorakenteen peruspuitteissa. Vaihtoehtojen vaikutukset riippuisivat pitkälti siitä, kuinka laajasti aluehallintovirastorakenteen uudelleenorganisointia (vaihtoehto 1) tai tehtävänjaon muutoksia aluehallintovirastojen ja Valviran välillä (vaihtoehto 2) toteutettaisiin.

Vaihtoehto 3 merkitsisi uudelleenjärjestelyn myötä molemmissa variaatioissaan perustavaa laatua olevaa muutosta nykyiseen hallintorakenteeseen. Vaihtoehdon etuna olisi kuitenkin tehtävien kokoaminen kattavasti yhden johdon alaisuuteen ja virastotasaisen valtakunnallisen toimivallan tarjoamien mahdollisuuksien hyödyntäminen tehtävien toteuttamisessa. Vaihtoehto ratkaisisi samalla nykyisen rinnakkaisen toimivallan ongelman aluehallintovirastojen ja Valviran välillä. Lisäksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestäjät eli valvonnan kohteet ovat yhä useammin entistä suurempia organisaatioita, jotka kattavat useamman kunnan, jopa maakunnan, alueen. Tämä suurempiin kokonaisuuksiin johtanut kehitys tukee myös valvonnan uudelleen organisoitumista, jotta se pystyisi yhä paremmin ja vaikuttavammin vastaamaan tulevaisuuden palvelutuotannon ja palveluiden järjestämisen haasteisiin. Valtakunnalliset organisointivaihtoehdot mahdollistaisivat myös tehokkaimmin tehtävien ohjauksen menettelyllisesti ja asiallisesti yhtenä strategisena kokonaisuutena.

Tämän selvityksen liitteessä 5 on arvioitu tarkemmalla tasolla vaihtoehdon kolme mukaisia valtakunnallisia organisointimallia. Arvioinnissa on hyödynnetty edellisellä vaalikaudella valmistellun lakiesityksen Valtion lupa- ja valvontavirastosta (Luova) taustaksi tehtyä valmistelua niin monialaisen kuin toimialaviraston vaihtoehdoista sekä kyseisen Luova-viraston lakiesityksen sisältäneen hallituksen esityksen (HE 14/2018) mukaisia vaikutusarviointeja.

Tehtyjen arviointien pohjalta ei ole tehtävissä yhtä selkeää johtopäätöstä parhaasta uudelleenjärjestelyvaihtoehdosta suhteessa nykytilaan tai toisiinsa, vaan eri mallien vahvuus suhteessa toisiinsa riippuu siitä, mitä näkökulmaa halutaan ensisijaisesti painottaa, miten hallinnon rakennetta laajemmin kehitetään ja miten toimintaympäristö kehittyy jatkossa.

Arvioidut valtakunnalliset uudelleen järjestelyn variaatiot eivät ole myöskään erikseen ja itsessään suoraan toteuttamiskelpoisia vaan edellyttävät arviointia suhteessa muuhun hallinnon, erityisesti valtion aluehallinnon, kokonaisuuteen. Tämä johtuu siitä, että mikäli kehittämisen pohjaksi valittaisiin jompikumpi valtakunnallisen virastomallin variaatioista, purkautuisi valtion aluehallinto merkittävilta osin.

Kyseessä on siten merkittävä periaatteellinen valinta koko julkisen hallinnon kokonaisrakenteen näkökulmasta. Valinta tulisi tehdä hallinnon rakenteen ja valtion aluehallinnossa hoidettavien tehtävien kokonaisuuden, ei vain yhden – vaikkakin sinänsä hyvin merkittävän – toimialan, näkökulmasta asiaa tarkastellen. Asiaa tulisi selvittää ja tarkastella perusteellisesti kokonaisuuden kannalta eri näkökulmista ja eri hallinnonalojen tehtävien tarpeista lähtien.

6.2 Muiden valtion aluehallinnon tehtävien uudelleenjärjestelyvaihtoehdot

Kuten edellä on todettu, selvityksessä esitettyjen ehdotusten mukaisista tehtäväsiirroista maakunnille ei aiheudu välttämättömiä muutostarpeita valtionhallinnon rakenteeseen.

Yleisellä tasolla ja pidemmällä aikavälillä arvioiden voidaan kuitenkin todeta, että jo hyvinvointialueiden perustaminen muuttaa niin merkittävästi julkisen hallinnon perusrakennetta, että tämä tulee väistämättä heijastumaan myös valtionhallinnon uudelleenorganisoimien ratkaisuihin. Keskeisiä kysymyksiä valtionhallinnon tehtävien uudelleenjärjestelyn näkökulmasta tulevat jatkossa olemaan:

- Jos valtion tehtäviä siirrettäisiin jatkossa tässä selvityksessä ehdotettua laajemmin sote-uudistusta koskevan hallituksen esityksen mukaisille hyvinvointialueille, säilyvätkö jäljelle jäävät valtion virastokokonaisuudet tarkoituksenmukaisina ja mielekkäinä toiminnallis-taloudellisina kokonaisuuksina ja missä määrin jäljelle jäävien virastojen rakenteita tulisi muuttaa?
- Onko jatkossa perusteltua säilyttää alueellisen toimivallan omaavat valtion aluehallinnon viranomaiset/virastot vai tulisiko valtion virastojen toimia kautta linjan valtakunnallisella toimivallalla, kuitenkin alueellinen läsnäolo toimipaikkojen sijoittamisella turvaten?
- Pyritäänkö valtion tehtäviä ja toimintoja kokoamaan monialaisiin valtioneuvoston ohjesäännön mukaisen hallinnonalarakenteen ylittäviin virastoihin esimerkiksi tehtävien luonteen tai toiminnan kohteiden ja asiakkaiden mukaan vahvistaen monialaisuudesta saatavia hyötyjä vai organisoidaanko lainsäädännön

toimeenpanorakenteet enenevässä määrin ministeriökohtaisiksi hallinnoiksi hallinnonalarajoja noudattaen?

Valtion aluehallinnon tehtävien organisointi monialaisiin alueellisen toimivallan virastoihin nykymallilla (aluehallintovirastot ja ELY-keskukset) perustuu siihen, että kyseisiin virastoihin on koottuna riittävä määrä ja volyyymi eri hallinnonalojen sellaisia tehtäviä, jotka sopivat luonteeltaan saman organisaation hoidettavaksi ja tuottavat yhdessä synergiaetuja sekä muodostavat ainakin pääsääntöisesti riittävän suuria kokonaisuuksia toiminnan taloudellisuuden ja tehokkuuden näkökulmista. Mikäli nykyisistä aluehallintovirastoista tai ELY-keskuksista siirrettäisiin jokin merkittävä tehtäväkokonaisuus tai useita tehtäväkokonaisuuksia kokonaan pois, olisi tällä seurannaisvaikutuksia myös muiden aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten tehtävien organisoinnin kannalta sekä koko valtion aluehallinnon järjestelmää koskien.

Valtion aluehallinnon rakenteen kehittämistä koskevissa ratkaisuissa tulisi huomioida yhdyspinnat ja tehtävänjako julkisessa hallinnossa suhteessa kuntiin sekä sote-uudistusta koskevan hallituksen esityksen mukaisesti hyvinvointialueisiin. Horisontaalisen yhteistyön tarve eri toimijoiden välillä ja eri tasoilla on pikemminkin kasvamassa kuin vähentymässä toimintaympäristön ja sen kysymysten monimutkaisuudesta johtuen, ja tehtävien organisoinnin tulisi kokonaisuudessa tukea tähän tarpeeseen vastaamista.

Näiden näkökulmien huomiointi ei kuitenkaan ole vielä tässä vaiheessa mahdollista, koska hyvinvointialueita ja niille toteutettavia tehtäväsiirtoja (sosiaali- ja terveydenhuolto ja pelastustoimi) koskevan hallituksen esityksen käsittely eduskunnassa on vasta alkanut ja toisaalta tässä selvityksessä tehdään vasta alustava ehdotus hyvinvointialueille sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen lisäksi siirrettävistä tehtävistä. Valtion aluehallinnon tehtävien uudelleenjärjestelyjä tulisi arvioida suhteessa siihen, minkälainen hyvinvointialueiden roolista ja tehtäväkentästä rakentuu osana julkisen hallinnon kokonaisuutta.

7 Ehdotettujen tehtäväsiirtojen vaikutukset kuntien toimintaan

Hyvinvointialueiden tehtävien laajentaminen siten, että niille siirrettäisiin myös kuntien hoitamat ympäristöterveydenhuollon tehtävät, vaikuttaisi samalla myös kuntien toimintaan. Tällä hetkellä noin kolmasosa ympäristöterveydenhuollon valvontayksiköistä (62 kpl) on organisoituneena sosiaali- ja terveydenhuollon yhteyteen. Loput kaksi kolmasosaa yksiköistä on organisoituneena kunnan rakennusvalvonnan, ympäristönsuojelun tai teknisen toimen yhteyteen taikka toimii itsenäisenä ympäristöterveysyksikkönä. Niissä kunnissa, joissa muita tehtäviä on organisoitu ympäristöterveydenhuollon yhteyteen, nämä tehtävät saattaisi olla tarpeen uudelleen organisoida, jos ympäristöterveydenhuollon tehtävät siirrettäisiin hyvinvointialueille.

Ympäristöterveydenhuollon tehtävistä terveydensuojelulla ja tupakkavalvonnalla on useita yhteistyötahoja kunnallisiksi jäävien toimijoiden keskuudessa (tekninen toimi, rakennusvalvonta, ympäristönsuojelu), ja tämä yhteistyö tulisi varmistaa jatkossakin. Myös kunnissa hoidettaisiin edelleen monia elinympäristön terveellisyyteen vaikuttavia tehtäviä (esim. maankäytön suunnittelu, ympäristö- ja rakennusluvat). Nykyisin terveyshaittaepäilyjä selvitetään terveydensuojelun ja muun muassa ympäristönsuojelun välisenä viranomaisyhteistyönä (mm. melu- ja hajuvalitukset). Samoin koulujen ja päiväkotien sisäilmaongelmia ratkotaan terveydensuojelun, tilapalveluiden, opetustoimen ja varhaiskasvatuksen yhteistyönä. Toiminnalliset yhdyspinnat tulisi varmistaa näiltä osin, ja toisaalta pitää huolta myös siitä, että kunnissa säilyy riittävä rakennusterveysosaaminen (terveydensuojeluosaaminen), joka tukee kiinteistöjen ylläpidon ja korjausten suunnittelua.

Riittävä tonttitarjonta ja hyvä ympäristö ovat keskeisiä välineitä kuntien tavoitteiden ja strategioiden toteuttamisessa, ja tässä työssä kaavoituksen, rakennusvalvonnan, ympäristönsuojelun ja ympäristöterveydenhuollon yhteistyö on merkittävää. Yhteistyöhön ja sen sujumiseen olisikin kiinnitettävä erityistä huomioita siirrettäessä ympäristöterveydenhuolto hyvinvointialueille.



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET

VALTIOVARAINMINISTERIÖ
Snellmaninkatu 1 A
PL 28, 00023 VALTIONEUVOSTO
Puhelin 0295 160 01
vm.fi

ISSN 1797-9714 (pdf)
ISBN 978-952-367-722-7 (pdf)

Tammikuu 2021