

KOKEMUKSIA ALUEHALLINNOSTA SUURLÄÄNIEN AIKAAN (24.11.11./hk)

Lääniuudistusta 1990-luvun puolivälissä suunniteltaessa ajatuksena alunperin oli, että myös Oulun ja Lapin läänit olisi yhdistetty Pohjois-Suomen lääniksi. Samoin haluttiin työsuojelupiirit yhdistää lääninhallituksiin. Näistä molemmista tavoitteista jouduttiin luopumaan, jotta eduskunnassa oli mahdollista saada enemmistö lääniuudistuksen taakse. Tämän enemmistön saaminen varmistui, kun TE-keskukset liitettiin samaan uudistuspakettiin.

Niin ikään keskusteltiin siitä, olisiko luovuttava maaherra-nimikkeestä ja korvattava se lääninjohtaja-nimikkeellä, mutta päädyttiin kuitenkin siihen, että vaikka maaherran rooli ja tehtävät olivat aikojen kuluessa suuresti muuttuneet, perinteisistä nimityksistä oli syytä pitää kiinni.

Monet eduskunnassa vähemmistöön jääneistä julistivat, että suurlääniuudistus, joka tuli voimaan syyskuun alussa 1997, oli vain välivaihe, jota seuraisi läänien lakkauttaminen. Perusteluissa esiintyi populismia: joko tietoisesti tai tietämättömyyttä perusteltiin, että läänien tehtävät voitiin siirtää maakuntien liitoille. Sanoin, että läänit kyllä voidaan lakkauttaa, mutta samalla on päätettävä, mikä viranomainen tulee tilalle valtion aluehallintotehtäviä suorittamaan, sillä ei valtion tehtäviä noin vain voi siirtää kuntien hoidettavaksi.

Suurlääniuudistuksen taustalla oli läänien tehtävissä tapahtunut kehitys. Lääneiltä oli siirretty pois tehtäviä ja henkilöstöä. Läänioikeudet oli erotettu vuonna 1989 omiksi alueellisiksi hallintotuomioistuimiksi. Vuoden 1994 alusta aluekehitystehtävät oli siirretty maakuntien liitoille ja vuoden 1995 alusta kaavoitukseen ja ympäristönsuojeluun liittyvät tehtävät perustetuille ympäristökeskuksille. Lupahallinto oli ohentunut. Erityisesti opetusministeriö oli ollut haluton hajauttamaan tehtäviä aluetasolle ja oli pitänyt kiinni varsin keskitetystä järjestelmästä. Hyväksyessään 1990-luvun puolivälissä uuden kuntalain eduskunta oli osoittanut - muuttaessaan hallituksen esitystä lääninhallitusten kuntiin kohdistuvan valvonnan osalta -, ettei se pannut kovin paljon painoa lääninhallituksille kuntien valvojina.

Paitsi hallinnollisia säästöjä lääniuudistuksella tavoiteltiin lisää liikkumatilaa maakuntien liitoille, joille aluekehitystehtävät olivat siirtyneet jo muutamaa vuotta aiemmin. Maakuntien liitot eivät kuitenkaan kyenneet täysin vastaamaan silloin vallinneisiin odotuksiin. Ehkä syynä on ollut niiden toimialan rajautuneisuus, ehkä myös se, etteivät maakuntien keskuskaupungit ole halunneet liittojen kohoavan niiden ohi maakuntien vetureiksi.

Joka tapauksessa lääniuudistus oli perusteltu, siinä määrin läänien tehtävät olivat muuttuneet ja henkilöstörakenne sen myötä vinoutunut. Jos maakuntapohjainen läänijako olisi haluttu säilyttää, se olisi vaatinut valtion aluehallintotehtävien kokoamista yhteen lääninhallitusten yhteyteen. Siihen taas useimmilla ministeriöillä ei silloin ollut mitään halua.

Kirjoitin päiväkirjaani 30. joulukuuta 1997, ensimmäisen syksyn jälkeen:

...kohtuullisesti on selviydytty, ylipääsemättömiä ongelmia ei ole esiintynyt. Ensimmäiset kuukaudet lienevät osoittaneet, ettei mistään kovin dramaattisesta muutoksesta lopulta ollut kysymys: arkinen aherrus ja palvelut jatkuvat samalta pohjalta. Kehittämisen varaa on, ja siihen on myös valmiutta, mutta kovin vähäiset taloudelliset edellytykset jarruttavat tänäsuuntaisia pyrkimyksiä. Ehkäpä ajan myötä kuitenkin kyetään löytämään sopiva toiminnan ja talouden kompromissi.

Kun ensimmäinen vuosi oli täynnä, tunnelmat 31. elokuuta 1998 olivat päiväkirjani mukaan seuraavanlaiset:

Tänään tulee vuosi lääniuudistuksesta; vuosi kuuden vuoden projektista on takana. Turun Sanomien arvio ja sen taustalla olleet haastattelulausunnot olivat eilen hyvin positiiviset. On kannattanut kiertää läänin eri osia, niin raskasta kuin se ajoittain on ollutkin. Kiitin tänään intranetin välityksellä koko henkilöstöä. Se toimii paikoin jaksamisensa ylärajoilla, on hyvin vastuun- ja velvollisuudentuntoista.

Mikä on oma arvioni ensimmäisestä vuodesta? Onhan se sujunut, ehkä paremminkin kuin odotin. Palvelut eivät ole heikentyneet aiempaan tilanteeseen verrattuna. Palvelujen käyttäjät lienevät verraten tyytyväisiä, mutta missä määrin lääninhallitusten hyvin huono imago suuren yleisön silmissä on parantunut, sitä on vaikea sanoa. Suurin uhka läänien tulevaisuudelle on tehtävien ja resurssien suuri ristiriita; jos omaksutusta säästölinjasta pidetään kiinni, tehtävistä ja palveluista on tingittävä ja se taas johtaa läänien lakkautuspuheiden voimistumiseen...

Muistan, kuinka tuo lääninhallitusten imago, kuva ihmisten mielissä askarrutti minua. Selvästikään lääninhallitusten tehtäviä ei tunnettu ja tiedetty, lääninhallitukset olivat valtion harmaata byrokraatiaa, etäinen virasto, josta vain harvoilla oli omakohtaisia kokemuksia. Ja kun ei tiedetty, mitä lääninhallituksissa tehtiin, niihin suhtauduttiin joko mitäänsanomattomasti tai niitä pidettiin purettavana byrokraatiana. Media mieluusti tuki tätä asennoitumista eikä paneutunut syvällisemmin tähän aihepiiriin. Se että lääninhallitukset suorittivat tehtävänsä hyvin ja ne, jotka käyttivät lääninhallitusten palveluja olivat tyytyväisiä, ei riittänyt. Kaikki yritykset imagon parantamiseksi tuntuivat valuvan hukkaan.

Joku oli lääniuudistuksen yhteydessä maininnut 65 mmk:n säästötavoitteen, joka jäi elämään. Siihen media tarttui herkästi, eivätkä selitykset juuri auttaneet. 30. elokuuta 1999 purnasin päiväkirjaani näin:

Lääninhallitusten yhteistyöryhmän kokouksessa puhuttiin jälleen kerran resursseista ja niiden jakautumisesta. Merkittistä, kuinka sitkeässä on 65 mmk:n säästötavoitteen mainitseminen, vaikka jo lääniuudistuksen toteuttamishetkellä tuo summa oli vanhentunut: työsuojelupiirejä ei yhdistettykään lääninhallituksiin, perustettiin kaksi uutta taidetoimikuntaa ja Tampereen yksiköstä muodostettiin poliittisella päätöksellä alueellinen palveluyksikkö. Jo nämä asiat muuttivat 65 mmk:n säästötavoitetta selvästi alaspäin. Toinen ihmetyksen kohde on sisäasiainministeriön tekstien kirjoittaminen jatkuvasti niin, että lääninhallitukselle siirtyneissä tehtävissä korostuvat hautausmaaluvat ja muut työmäärän osalta merkityksettömät lupahallintoon liittyvät asiat, kun todelliset lisäykset ovat tulleet koululainsäädännön, opetustoimen rakennerahastotehtävien, terveydenhuollon kehittämisprojektin, ulosottopiirien tulosohjauksen yms. tehtävien kautta. Toivottavasti purnaukseni vaikutti siihen, että seuraavassa tekstiversiossa lääninhallitukselle siirtyneistä ja siirtyvistä tehtävistä painotukset ovat kohdallaan.

Vähitellen äänenpainot ministeriöihin, erityisesti sisäasiainministeriöön päin kovenivat. Esim. 15. marraskuuta 1999 olen kirjannut asian näin:

Lääninhallitusten yhteistyöryhmän ja maaherrojen kokoukset sisäasiainministeriössä muodostuivat harvinaisen kovasanaisiksi. Vaadimme ministeriöitä yhteistoimin selvittämään valtiovarainministeriön kanssa, mitä lääneiltä lopulta halutaan ja mitoittamaan resurssit sen mukaisiksi. Kritisoiimme paperinmakuisia tulostavoitteita. Halusimme mahdollisuutta vähän

pitkäjänteisempään suunnitteluun ja kehittämistyöhön. Muut ministeriöt vetäytyivät sisäasiainministeriön selän taakse: "Kyllähän me, mutta..." Vuoden 2001 budjetista on tulossa eräänlainen taitekohta: jos sisäasiainministeriön johdolla ei kyetä saamaan parannusta tehtävien ja resurssien suhteeseen, on johtopäätösten aika. Eräs vaihtoehto voi silloin olla lääninhallitusten rahojen hajauttaminen budjetissa eri ministeriöille, mitä ei voi pitää tavoiteltavana tilanteena.

Koko päivä näissä keskusteluissa kului. Vaikka äänenpainot olivat voimakkaita ja asiat sanottiin jokseenkin suoraan, henki kuitenkin säilyi leppoisana. Maaherrojen ajatukset kulkivat tällä kertaa hyvin yhdensuuntaisesti, toisiaan tukien.

13. maaliskuuta 2000 mennessä olin saanut tarpeekseni turhista kokouksista Helsingissä:

...lääninhallitusten yhteistyöryhmässä, jonka kokoukset alkavat olla yhtä tyhjän kanssa. Toisella puolen pöytää istuvat ministeriöiden edustajat, jotka nyökkäilevät ymmärtäväisesti, kun lääninhallitusten edustajat vastapuolella pöytää esittävät huoliaan. Sisäasiainministeriön edustajat pöydän päässä tekevät ympäripyöreitä yhteenvetoja. Mitään ei käytännössä tapahdu. Kokoukset lyhenevät, kun ei aina viitsi toistaa sitä, mikä jo aiemmin on useaan otteeseen tullut sanotuksi.

Toki päiväkirjoissani on valtaosin positiivisia merkintöjä. Kun jälkikäteen, syksyllä 2003, pohdin sitä, miten odotukseni toteutuivat, johtopäätös näytti silloin kirjaamanani tällaiselta:

Henkilöstö oli parempaa kuin odotin, etäisyydet tuntuivat pidemmiltä kuin odotin. Suurin pettymys liittyi valtion eli "omistajan" tukeen. Pettymys ei kohdistunut mihinkään yksittäiseen ministeriöön tai virkamieheen, vaan "omistajan tahtoon", joka oli kovin epämääräinen ja vaimea. Suoritettiin suurimittainen rakenneuudistus, tyypillisesti sellainen, mikä onnistuakseen tarvitsee ja yleensä saakin jonkinmoista kehittämisrahaa tuekseen. Lääninuudistuksen osalta tästä ei ollut kysymystäkään, vaan päinvastoin uudistuksen tärkeimmäksi ja jatkuvasti esillä pidetyksi tavoitteeksi muodostuivat säästöt. Se, paljonko säästöjä aikaansaadaan, oli tärkeämpää kuin se, miten tehtävät hoidetaan.

Kun päätin kuusivuotiskauteni Länsi-Suomen läänin ensimmäisenä maaherrana, monet kysyivät, miten lääninuudistus oli mielestäni toteutunut. Vastasin, että se oli toteutunut paremmin kuin ennalta odotin, mutta en kertonut, mitä olin odottanut.

Kieltämättä aluehallinto on ollut ja on yhä pirstaleinen ja sekava. Yhteenkokoaminen on järkevää. Aluehallinto on vieras suurelle yleisölle, mutta myös monille päätöksentekijöille. Siksi sen imago ei ole paras mahdollinen, se koetaan byrokratiaksi, jota on helppo vaatia purettavaksi. Ihmiset, jotka asioivat aluehallintoviranomaisissa, joutuvat usein etsimään oikeaa "luukku", kokevat pallottelua viranomaiselta toiselle. Muistan, kuinka aluehallinnon verkostoitumiskoulutuksessa kouluttajamme puhui asiakaspalvelussa yhden kosketuksen periaatteesta. Se oli vähän pulmallista, sillä me koulutettavat emme olleet varmoja siitä, oliko kyseessä jalkapallo- vai nyrkkeilytermi. Ehkä sittenkin jalkapallotermi; siinähan yhden kosketuksen periaate merkitsee pallon siirtämistä nopeasti toiselle kanssapelaajalle.

Minun on ollut vaikea ymmärtää, miksi nimike "aluehallintovirasto" on parempi kuin perinteinen "lääninhallitus". Kaikki toimipisteet ovat entiset, aluejakokin muuttui vain Länsi-Suomen läänin kahtiajaon johdosta. Sen sijaan ymmärrän, että nimikkeestä "maaherra" ja presidentin nimitysvallasta tältäkin osin on haluttu päästä eroon. Historia oli ladannut maaherra-nimikkeeseen niin paljon auktoriteettia ja näkyvyyttä, että siitä päästiin eroon vain nimike muuttamalla. Tietysti on myös myönnettävä, että viimeistään suurlääninuudistuksesta lähtien, osin jo ennenkin, maaherran

tehtäväkenttä oli arkipäiväistynyt vanhoihin aikoihin verrattuna. Tämä kehitys jatkui, kun lääninhallitukset luopuivat tilanteen niin salliessa kansliapäälliköiden viroista.

Se, että aluehallinto meillä on niin vaikea asia, johtuu varmasti siitä, että Suomi on väestöltään pieni ja yhtenäinen maa. Meidän maakuntiamme ei voi verrata Baskimaan ja Kataloniaan tai Saksan osavaltioihin. Kun tarvitaan vahva keskushallinto ja kun kuntien merkitys on pohjoismaisen tradition pohjalta suuri, väliin ei yksinkertaisesti jää tilaa vahvalle aluehallinnolle. Sitä tarvitaan, mutta se olisi hoidettava mahdollisimman kevyenä, oli sitten kysymys valtion aluehallinnosta tai kuntakentästä.

Kun meillä kunta- ja palvelurakennemuutoksesta huolimatta on yhä lähes 350 hyvin erikokoista, -kykyistä ja -näköistä kuntaa, valtion aluehallintoa tarvitaan pitämään huolta siitä, että kansalaisten perusoikeudet myös kunnallisten peruspalvelujen osalta toteutuvat riittävän yhdenmukaisesti ja taloudellisesti maan eri osissa. Kysymys kansalaisten perusoikeuksien ja kuntien itsehallinnon ”yhteensovittamisesta” on hallintomme peruskysymyksiä. Siitä ja siihen liittyen lääninhallituksen suorittaman peruspalvelujen arvioinnin tuloksista mekin Pekka Paateron ja Heikki Lyytisen kanssa kiersimme yhdessä puhumassa Länsi-Suomen läänin eri osissa. Vaikka arvostaisikin kuntien päätöksentekijöiden kykyä ratkaista asiat kuntalaisten parhaaksi, pieni silmälläpito ja samalla hyvien käytäntöjen edistäminen on paikallaan. Tästä erityisesti sosiaali- ja terveystoimen piirissä on kylliksi kokemuksia.

En malta olla pohtimatta vähän sitä, mikä olisi seuraava uudistusvaihe. Sen pitäisi joka tapauksessa kattaa kaikki hallinnon tasot.

Ensinnäkin: ministeriöiden välisiä ja myös sisäisiä raja-aitoja olisi madallettava. Tuskin kuitenkaan julkisuudessa esitetty ministeriöiden lakkauttaminen ja osastojen perustaminen valtioneuvostokokonaisuuden sisälle auttaisi ratkaisevasti tämän tavoitteen saavuttamisessa. Monipuoluehallituksia synnyttäessä tulisi entistä enemmän sekavuutta, kun puolueiden välistä tasapainoa etsittäisiin kokoamalla yhteen erilaisen painoarvon omaavia osastoja eri suunnilta. Avainasemassa raja-aitojen madaltamisessa on yhteistyöhakuinen johtamiskulttuuri, joka syntyy koulutuksen ja henkilöjärjestelyjen kautta.

Toiseksi: tehtäviä, päätösvaltaa ja vastuuta olisi siirrettävä valtion keskushallinnosta edelleen aluehallintoon. Ei kaikki viisaus asu Helsingissä. Mielestäni esim. poliisihallituksen perustaminen oli vääräsuuntainen toimenpide, joka vain keskitti ja kasvatti poliisihallinnon byrokratiaa. Poliisiylijohtaja sai vähän etäisyyttä ministeriin ja ministeriön poliisiosastoon, mutta perinteisessä linjahallinnossa valitettavasti myös kenttään. Jokaisen ministeriön alueella on tehtäviä, jotka tulisivat alueilla suoritettua lähempänä ihmisiä, yrityksiä ja paikallisyhteisöjä. Toki tehtävien siirtoa pitäisi seurata myös vastaava henkilö- ja taloudellisten resurssien siirto. EU:n aikana markkinoima subsidiariteettiperiaate on edelleen ihan hyvä periaate.

Kolmanneksi: aluehallinto olisi pidettävä silti suhteellisen kevyenä ja pirstaleisuudesta olisi päästävä eroon. Paras malli olisi, että seuraavassa uudistusvaiheessa kaikki valtion aluehallinto keskitettäisiin yhteen organisaatioon, siis avit ja elyt yhteen samaksi kokonaisuudeksi, jonka nimenä voisi olla lääni. Jos maaherraa ei haluta palauttaa nimikkeeksi, lääniä johtaisi lääninjohtaja. Nykyinen aluehallintovirastojako ja siis entinen lääninjako sillä poikkeuksella, että Länsi-Suomen lääni on jaettu kahteen osaan, olisi muuten sopiva, mutta metropolihallinnon toteuttaminen pääkaupunkiseudulla olisi kuitenkin otettava huomioon. Ei ole mielestäni este eikä edes ongelma, että osa toiminnoista joudutaan jatkossakin suorittamaan lääniä pienemmässä alueyksikössä. Kyllä

ne silti voidaan toteuttaa saman kokonaisuuden sisällä, onhan nykyisinkin toimipaikkoja hallintoalueen eri osissa.

Minulta on vuosikymmenten mittaan usein kysytty: alueiden vai kuntien Suomi? Riippumatta siitä, mistä tehtävästä tai roolista käsin olen vastannut, aina olen sanonut: kuntien Suomi. Ja pohjoismaisen tradition pohjalta. Aluehallintoakin tarvitaan, mutta se olisi järjestettävä mahdollisimman kevyesti. Kunnat ovat hallintojärjestelmämme perusta.

Neljänneksi: kuntauudistuksen lähtökohtana ei minusta edelleenkään ole aluejako tai kunnan koko sinänsä, vaan kuntien tehtävät ja palvelut. Nähdäkseni valtion ja kuntien tehtävienjako on kohtuullisesti kohdallaan, joten siihen kytkeytyvät ongelmat olisi ratkaistava kustannustenjakoa kehittämällä, valtionosuusjärjestelmän ja verotuksen kautta. Työssäkäyntialueet eivät sovi hyvinvointipalvelujen, lähipalvelujen, aluejaoksi. Sen sijaan ne ovat omiaan yhdyskuntasuunnittelun, liikenteen ja elinkeinopolitiikan ollessa kysymyksessä.

Vaikka aikanaan olen ollut vahvasti kannattamassa siirtymistä yhteen kuntamuotoon, olen viime aikoina miettinyt, pitäisikö sittenkin kunnat eriyttää kahdeksi tai kolmeksi kuntamalliksi, joita koskeva lainsäädäntö ja myös valtionosuusjärjestelmä eroaisivat toisistaan. Jos edetään hallitusohjelman mukaisesti, tällaisia kuntamalleja voisivat olla esimerkiksi kaupunkiseudut ja toisaalta yhdistyvät aluekunnat. Lisäksi pääkaupunkiseutu, metropolihallinto, on oma lukunsa. Mutta vaikka kuntien itsenäisyyslinja voitaisi, eriytyminen on harkitsemisen arvoinen kysymys kuntalakia ja valtionosuusjärjestelmää uudistettaessa. Kokemuksesta tiedän, että kun suuria kaupungeja ja vaikkapa pohjoisen harvaanasuttuja kuntia sovitetaan samaan valtionosuusjärjestelmään, syntyy suuria vaikeuksia ja järjestelmästä lukuisten kriteerien vuoksi tulee pakosta liian monimutkainen ja vaikeasti avautuva.

Ja viidenneksi: myös kaikessa uudistamistyössä näkökulma on tärkeä. Asioita katsotaan liian usein vain hallinnosta käsin, ikäänkuin ylhäältä päin, kun niitä tulisi tarkastella ensi sijassa ihmisten, yritysten ja yhteisöjen tarpeista ja palvelujen kehittamisestä käsin. Muistioita ja mietintöjä lukiessani olen toisinaan ihmetellyt, kuinka paljon hallinnossa toimivat kirjoittavat vain toisiaan varten. Oma kokemukseni suurläänin ajoilta oli, että ministeriöt kaipasivat usein sellaisia selvityksiä, jotka työllistivät aluehallintoa, mutta joiden käyttöarvo oli kyseenalainen. Pääallekkäisyyksien purkamisessa ja toimintatapojen tehostamisessa on yhä runsaasti käyttämättömiä mahdollisuuksia.

Monet haluavat kaventaa julkisen vallan vaikutusta. Siinä kannattaa kuitenkin liikkua maltillisesti. Jonkinmoinen ristiriita vallitseekin siinä, että kaventajat samalla usein esittävät elämisen laatua parannettavaksi sellaisin toimenpitein, joita pääasiassa vain julkinen valta voi toteuttaa.

Topeliuksen *Välskärin kertomusten* Aaron Perttilä kiteytti oman näkemyksensä hallinnosta: ”Kaksi on osaa kristillisessä huoneenhallituksessa, nimittäin kansa ja kuningas. Mutta mikä on siltä väliltä, se on vain riidaksi ja turmioksi, sillä se riistää itselleen kuninkaalta valtaa ja kansalta omaisuutta.” Ei Perttilän näkemys täysin vanhentunut ole, mutta ihan niillä eväillä ei tänä päivänä selviydytä: jotain tarvitaan siinä välilläkin.