



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET

LIITE 3

Pohjoismaiset ja eurooppalaiset maakuntajärjestelmät

Aluehallinnon ja monialaisten maakuntien parlamentaarinen selvitystyö.
Hallintopolitiikka (Valtiovarainministeriön julkaisuja – 2021:1)

Aluehallinnon ja monialaisten maakuntien parlamentaarinen selvitys

Liite 3 Pohjoismaiset ja eurooppalaiset maakuntajärjestelmät

Sisältö

1	Pohjoismaiset maakuntajärjestelmät.....	4
1.1	Hyvinvointialueille siirrettävien tehtävien järjestämisvastuu muissa Pohjoismaissa	4
1.2	Maakuntien asema ja tehtävät Pohjoismaissa	5
1.3	Alueiden edunvalvonnan järjestäminen.....	7
1.4	Tarkempi kuvaus Norjan, Ruotsin ja Tanskan maakuntien tehtävistä.....	8
1.4.1	Norja.....	8
1.4.2	Ruotsi	10
1.4.3	Tanska.....	12
2	Eurooppalaiset maakuntajärjestelmät	15
2.1	Yleinen kehitys Euroopassa.....	15
2.2	Alueiden asema, tehtävät ja toimivaltuudet Euroopassa.....	17

LUKIJALLE

Eurooppalaisten yhtenäisvaltioiden aluehallinnot ovat keskenään erilaisia rakenteen, tehtävien ja juridisen aseman osalta. Vaihtelu liittyy julkisen hallinnon kokonaisjärjestykseen eli valtion, alueiden ja kuntien tehtävien ja voimavarojen jakoon eri maissa. Pohjoismaiden aluehallinnot olivat vielä 1990-luvun lopussa suhteellisen samankaltaisia, mutta viimeisen 20 vuoden aikana toteutettujen uudistusten jälkeen maakuntien itsehallinnollinen asema on erilaistunut myös Pohjoismaiden välillä.

Tässä liitteessä kuvataan alkuun kattavammin pohjoismaisten maakuntajärjestelmien kehitystä ja sen jälkeen tiiviisti myös muiden eurooppalaisten maakuntajärjestelmien tilannetta. Tämä kansainvälinen vertailu tarjoaa mahdollisuuden peilata aluehallinnon ja monialaisten maakuntien parlamentaarista selvitystyötä muiden valtioiden maakuntajärjestelmiin ja niiden kehityskuluihin.

Pohjoismaisten maakuntajärjestelmien vertailun on koontanut tutkija Siv Sandberg Åbo Akademista ja eurooppalaisten maakuntajärjestelmien vertailun erityisasiantuntija Onni Pekonen valtiovarainministeriöstä.

1 Pohjoismaiset maakuntajärjestelmät

Eurooppalaisten yhtenäisvaltioiden aluehallinnot ovat keskenään erilaisia rakenteen, tehtävien ja juridisen aseman osalta. Pohjoismaiden aluehallinnot olivat vielä 1990-luvun lopussa suhteellisen samankaltaisia. Vaikka Suomen kuntayhtymäpohjainen malli poikkesi Skandinavian maiden suoraan kansanvaaliin pohjautuvasta mallista, Suomen sairaanhoitopiirit ja maakuntien liitot vastasivat suunnilleen samoista tehtävistä suunnilleen vastaavalla alueella kuin Norjan, Ruotsin ja Tanskan itsehallinnolliset maakunnat. Tämän lisäksi valtion aluehallinto rakentui kaikissa maissa alueellisen yleisviranomaisen (läänihallituksen) varaan.

Viimeisen 20 vuoden aikana kaikissa Pohjoismaissa on uudistettu julkisen hallinnon rakenteita ja vastuunjakoa. Näiden uudistusten seurauksena erot Pohjoismaiden välillä ovat kasvaneet varsinkin aluehallinnon tehtävien ja aseman osalta.

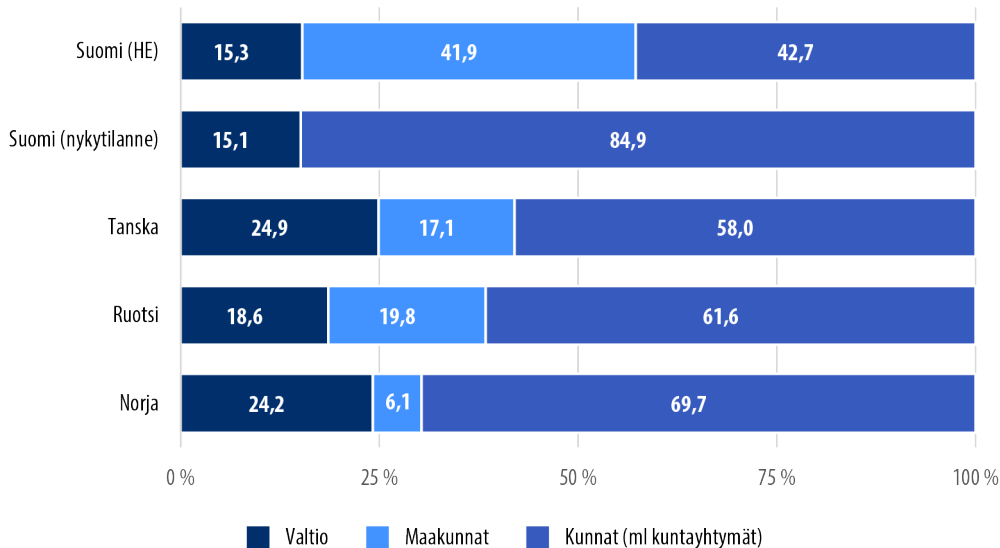
1.1 Hyvinvointialueille siirrettävien tehtävien järjestämisvastuu muissa Pohjoismaissa

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen suunnitelmien mukaan vastuu sosiaalitoimesta, perusterveydenhuollosta, erikoissairaanhoidosta ja pelastustoimesta siirtyisi kunnilta ja kuntayhtymiltä 21 hyvinvointialueelle sekä Helsingin kaupungille. Uudistuksen seurauksena Suomen uudelle hallinnon tasolle siirtyisi enemmän tehtäviä ja enemmän henkilöstöä kuin muissa Pohjoismaissa (taulukko 1 ja kuvio 1).

Taulukko 1. Hyvinvointialueille siirrettävien tehtävien järjestämisvastuu muissa Pohjoismaissa

	Suomi nyt	Suomi sote-uudistuksen jälkeen	Norja	Ruotsi	Tanska
Sosiaalitoimi sis. Vanhuspalvelut	Kunta/ kuntayhtymä	Hyvinvointialue	Kunta	Kunta	Kunta
Perusterveydenhuolto	Kunta/ kuntayhtymä	Hyvinvointialue	Kunta	Maakunta	Kunta
Erikoissairaanhoido	Kuntayhtymä	Hyvinvointialue	Valtio	Maakunta	Maakunta
Pelastustoimi	Kuntayhtymä/ muu kuntayhteistyö	Hyvinvointialue	Kunta	Kunta/ kuntayhtymä	Kunta

Kuvio 1. Valtionhallinnon, maakuntien ja kuntien osuudet julkisen hallinnon henkilöstöstä 2019 (%). ”Suomi (HE) eli Suomi sote-uudistuksen jälkeen” perustuu KT-Kuntatyöntajien laskelmiin siirtyvästä henkilöstöstä.¹



1.2 Maakuntien asema ja tehtävät Pohjoismaissa

Viimeisen 20 vuoden aikana toteutettujen uudistusten jälkeen maakuntien itsehallinnollinen asema vaihtelee Pohjoismaiden välillä. Norjassa, Ruotsissa ja Tanskassa maakunnilla on suoralla kansanvaalilla valitut valtuustot, mutta ainoastaan Ruotsin maakunnilla on tosiasiallinen verotusoikeus ja yleinen toimiala. Suomen tulevien hyvinvointialueiden juridinen asema muistuttaa Tanskan maakuntien asemaa. Suunnitelmien mukaan hyvinvointialueilla olisi alkuvaiheessa suoralla kansanvaalilla valittu valtuusto, mutta ei verotusoikeutta ja rajattu yleinen toimiala, jonka mukaan hyvinvointialue voisi lisäksi alueellaan ottaa hoitaakseen sen lakisääteisiä tehtäviä tukevia tehtäviä.

¹ Statistisk Sentralbyrå <https://www.ssb.no/statbank/table/12623/tableViewLayout1/>, Kommunesektorens organisasjon KS <https://www.ks.no/contentassets/6bc4210b6dc847a9a05dee7b70b9968b/Lonn-Del-1-Tabell-01-Totalt-for-kommuner-og-fylkeskommuner.pdf>, Danmarks statistik <https://www.statistikbanken.dk/10310>, Statistiska centralbyrån https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START__AM__AM0201__AM0201A/KS15Anstallda/table/tableViewLayout1/ KT Kuntatyöntajat <https://www.kt.fi/tilastot-ja-julkaisut/henkilostotilastot> Tutkihallintoa.fi <https://www.tutkihallintoa.fi/valtio/henkilostotiedot/>

Suomen nykyisessä kuntayhtymäpohjaisessa hallinnon rakenteessa vastuu palvelutuotannosta ja aluekehittämisestä on erillisillä toimijoilla. Sote-uudistuksen seurauksena syntyvät hyvinvointialueet olisivat luonteeltaan vahvoja palvelutuottajia.

Taulukko 2. Maakuntien asema Pohjoismaissa 2020 sekä Suomessa sote-uudistuksen jälkeen

	Suomi nyt	Suomi sote-uudistuksen jälkeen	Norja	Ruotsi	Tanska
Maakuntataso	18 maakuntaliittoa 20 sairaanhoitopiiriä	21 sote-maakuntaa + Helsinki	11 fylkeskommuner	21 regioner	5 regioner
Suoralla kansanvaalilla valittu valtuusto	Ei	Kyllä	Kyllä	Kyllä	Kyllä
Verotusoikeus	Ei	Ei	Nimellinen	Kyllä	Ei
Yleinen toimiala	Ei	Rajattu yleinen toimiala	Ei	Kyllä	Ei
Samalla aluejaolla toimiva valtion viranomainen	Ei	Ei	Kyllä	Kyllä	Ei

Norjassa, Ruotsissa ja Tanskassa maakunnat ovat rakenteeltaan monialaisia ja niillä on sekä palvelutuotanto- että kehittämistehtäviä, mutta kahden tehtäväkokonaisuuden merkitys vaihtelee maiden välillä. Kaikkien maiden maakuntatasoille yhteisiä tehtäväkokonaisuuksia on enää vähän. Kaikissa kolmessa maassa maakunnilla on aluekehittämiseen ja joukkoliikenteeseen liittyviä vastuita, mutta tehtävien sisältö ja käytännön merkitys vaihtelevat maiden välillä.

Norjan maakuntien rooli muuttui kokonaan vuoden 2002 sairaalauudistuksen jälkeen, jolloin maakuntien vastuu erikoissairaanhoidosta siirtyi valtiolle. Tämän jälkeen maakuntien rooli aluekehittäjänä on tullut entistä tärkeämmiksi. Maakunnille on siirtynyt uusia kehittämistehtäviä valtiolta, mukaan lukien laaja vastuu liikenneväylien ja joukkoliikenteen kehittämisestä. Palvelutuotannossa maakuntien tärkein tehtävä on toisen asteen koulutuksen järjestäminen koko maassa.

Ruotsin maakuntien toiminta on laajentunut jonkin verran 2000-luvulla. Maakunnat ovat yhä vahvoja palvelutuottajia, joiden tärkeimpiä vastuualueita ovat terveydenhuolto ja erikoissairaanhoido, mutta kehittämistehtävien merkitys on vahvistunut viime vuosikymmeninä. Yleisen aluekehittämism vastuun lisäksi, maakuntien vastuu alueellisen joukkoliikenteen kehittämisestä yhdessä kuntien kanssa on tärkeä työkalu alueiden kehittämisessä.

Vuoden 2007 uudistuksessa Tanskan maakuntien rooli supistui verrattuna aikaisempaan. Tanskan maakuntien toiminnan pääpainopiste on vahvasti palvelutuotannossa,

varsinkin erikoissairaanhoidossa. Maakunnilla on tämän lisäksi joitakin aluekehittämiseen ja joukkoliikenteen kehittämiseen liittyviä tehtäviä. Maakuntien aluekehittämisen rooli supistui jonkin verran 2019 alueellisten kasvuforumien siirryttyä valtion vastuulle.

Taulukko 3. Norjan, Ruotsin ja Tanskan maakuntien tärkeimmät tehtävät 2020

	Norja	Ruotsi	Tanska
Erikoissairaanhoido		X	X
Perusterveydenhuolto		X	
Hammashuolto	X	X	
Toisen asteen koulutus	X		
Kulttuuri	X	X (vapaaehtoinen)	
Aluekehittäminen	X	X	X
Kaavoitus	X		
(Joukko)liikenne	X	X	X

1.3 Alueiden edunvalvonnan järjestäminen

Suomessa maakuntien liitot ovat keskeisiä toimijoita alueiden edunvalvonnassa sekä valtakunnallisella että kansainvälisellä tasolla.

Norjan maakuntien kokoava rooli aluekehittämisessä ja edunvalvonnassa on kasvanut vuoden 2010 jälkeen. Maakuntien resurssit ja legitimiteetti alueensa edunvalvojina vaihtelevat maan eri osien välillä. Maakuntien rooli edunvalvojana on vahvempi pienemmissä ja syrjäisemmissä maakunnissa kuin suurkaupunkialueilla, missä kaupungeilla ja kuntien yhteenliittymillä on vahvempi edunvalvontarooli. Osa Norjan maakunnista on mukana Euroopan tason alueyhteistyössä.

Ruotsissa alueellinen edunvalvonta on vuoden 2019 alusta siirtynyt itsehallinnollisten maakuntien alaisuuteen koko maassa. Ennen tätä aluekehittäminen ja edunvalvonta oli joissakin maakunnissa järjestetty kuntayhtymäpohjaisena (regionförbund), itsehallinnollisten maakuntien (landsting/region) keskittyessä palvelutuotantoon. Käytännössä yksittäisten maakuntien panostukset kansalliseen ja kansainväliseen edunvalvontaan vaihtelevat vahvasti.

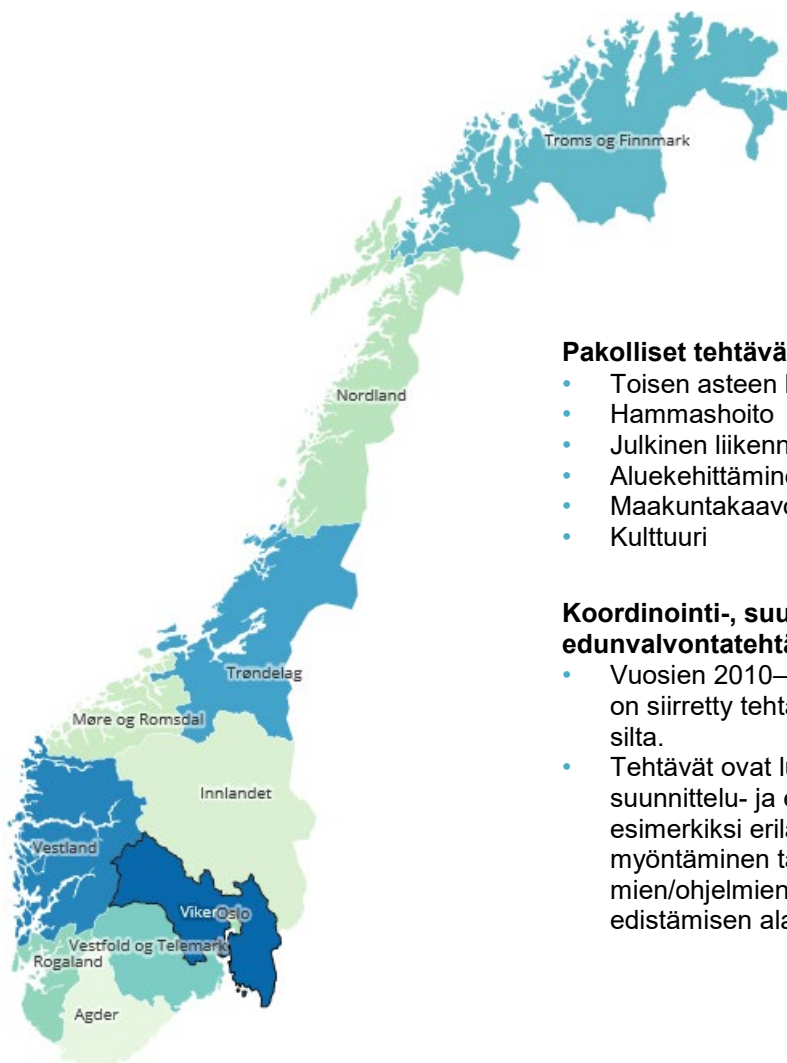
Tanskan maakunnilla on joitakin aluekehittämiseen liittyviä tehtäviä, mutta ei varsinaista roolia alueensa edunvalvojina. Edunvalvonta on vuoden 2007 jälkeen siirtynyt kuntien ja kuntien yhteenliittymien vastuulle. Tanskan maakuntien rajallinen itsehallinto muun muassa rajaa pois osallistumisen Euroopan tason alueyhteistyöhön.

1.4 Tarkempi kuvaus Norjan, Ruotsin ja Tanskan maakuntien tehtävistä

1.4.1 Norja

Norjan maakuntahallinto koostuu 1.1.2020 alkaen 11 maakunnasta (fylkeskommuner), joista Oslon kaupunki hoitaa sekä kunnalle että maakunnalle kuuluvia tehtäviä. Jako 11 maakuntaan on uusi – aikaisemmin maakuntia oli 19 – ja tuli voimaan osana Norjan kunta- ja maakuntaudistusta. Uudistuksen jälkeen maakuntien asukasluku vaihtelee 265 000 ja 1,2 miljoonan välillä.

Kuvio 2. Norjan 11 maakuntaa (fylkeskommuner). Lähde: <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/regionreform/regionreform/nye-fylker/id2548426/>



Pakolliset tehtävät

- Toisen asteen koulutus
- Hammashoito
- Julkinen liikenne
- Aluekehittäminen
- Maakuntakaavoitus
- Kulttuuri

Koordinointi-, suunnittelu- ja edunvalvontatehtäviä

- Vuosien 2010–2020 aikana maakunnille on siirretty tehtäviä valtion viranomaisilta.
- Tehtävät ovat luonteeltaan koordinointi-, suunnittelu- ja edunvalvontatehtäviä, esimerkiksi erilaisten kehittämistukien myöntäminen tai alueellisten suunnitelmien/ohjelmien laadinta mm. terveyden edistämisen alalla.

Vuoteen 2001 Norjan maakunnat vastasivat muiden Pohjoismaisten maakuntien tapaan erikoissairaanhoidosta. Erikoissairaanhoidon siirryttyä valtion vastuulle vuonna 2002, maakunnille jäi enää noin 30 prosenttia aikaisemmista tehtävistä ja henkilökunnasta. Itsehallinnollisen maakuntatason tarpeellisuus ja rooli ison muutoksen jälkeen on jatkuvan poliittisen keskustelun kohteena, mutta Norjan parlamentin enemmistö on tähän asti linjannut, että Norjassa tulee vastaisuudessakin olla kolme demokraattisilla vaaleilla valittua hallinnon tasoa.

Norjan maakunnilla on periaatteessa kuntia vastaava itsehallinnollinen asema. Maakuntien ylintä päätösvaltaa käyttävät suoralla kansanvaalilla valitut 46–87-jäseniset valtuustot. Maakunnilla on nimellinen verotusoikeus. Norjan parlamentti päättää kuntien ja maakuntien vuotuisesta veroprosentista, josta yksittäinen kunta tai maakunta voi periaatteessa poiketa alaspäin, mutta ei korotata. Maakuntien yleinen toimiala määritellään negatiivisesti: maakunnat saavat ottaa hoitaakseen sellaisia tehtäviä, jotka eivät kuulu jollekin toiselle viranomaiselle.

Norjan maakuntien rooli on viimeisen 20 vuoden aikana muuttunut henkilöstöintensiivisestä palvelutuotannosta tietointensiiviseen kehittämistoimintaan. Maakunnissa työskenteli vuonna 2019 yhteensä 42 000 henkilöä, noin 6 prosenttia julkisen sektorin kokonaisyhteisöstä.

Norjan maakunnat vastaavat toisen asteen koulutuksen järjestämisestä. Toisen asteen koulutus on budjetti- ja henkilöstölukujen valossa maakuntien laajin toimiala, noin 50 prosenttia budjetissa. Toinen tärkeä lakisääteinen tehtävä liittyy liikenneväylien ja joukkoliikenteen kehittämiseen ja ylläpitoon. Lisäksi maakunnilla on lakisääteisiä tehtäviä hammashoidon, aluekaavoituksen, aluekehittämisen, ympäristön ja kulttuuriperinnön toimialoilla.

Maakunnille on vuosien 2010 ja 2020 uudistusten yhteydessä siirretty tehtäviä valtion viranomaisilta. Nämä tehtävät koostuvat suurilta osin erilaisten aluekehittämistukien hallinnoinnista (vrt. Suomen ELY-keskusten hallinnoimat kehittämisrahat), liikennejärjestelmiin liittyvistä asioista sekä poikkihallinnollisten asiakysymysten suunnittelu- ja koordinoititehtävistä (esim. terveyden edistäminen, ilmastoasiat, integraatio, työmarkkinapoliittinen koulutus). Vuoden 2020 uudistuksen yhteydessä maakunnille siirtyy uusia vastuualueita mm. kotouttamisen, työvoimakoulutuksen ja maaseudun kehittämisen aloilla.

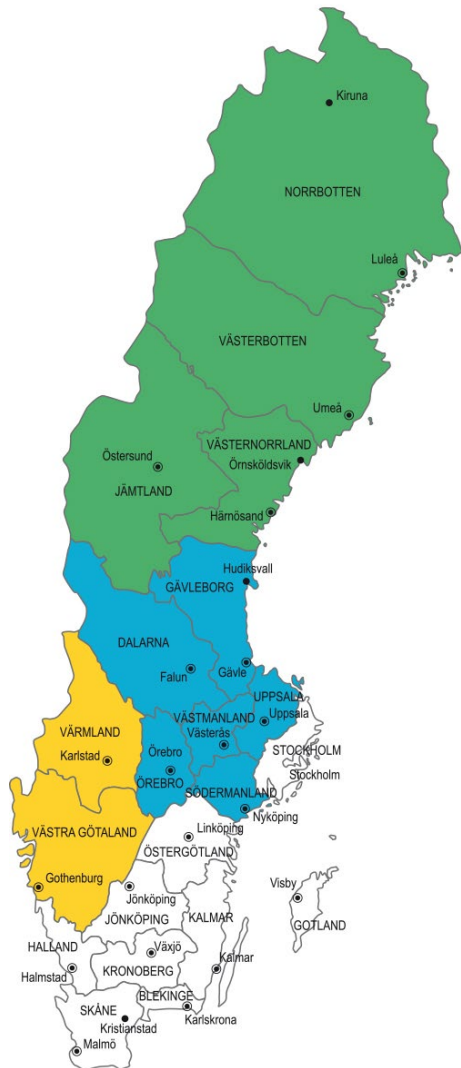
Norjan maakuntien aluekehittämisen- ja koordinoititehtävään kuuluu yhteydenpito kuntien ja alueella toimivien valtion viranomaisten kanssa. Maakunnilla on periaatteessa vahva rooli yhdistävänä toimijana ja näin ollen myös alueen edunvalvojana, mutta

maakunnan legitimeetti kuntien ja asukkaiden silmissä vaihtelee. Yksittäisten maakuntien toimintastrategioissa edunvalvonnalla on suhteellisen vähäinen rooli.

1.4.2 Ruotsi

Ruotsin maakuntahallinto koostuu 21 maakunnasta (regioner). Nykyinen aluejako on ollut voimassa vuoden 1999 alusta. Maakuntien asukasluku vaihtelee 60 000 ja 2,4 miljoonan välillä. Pienin maakunta Gotlanti on samalla sekä kunta että maakunta. Ruotsin maakuntajako on yhteneväinen valtionhallinnon läänijaon kanssa. Vuoden 2019 alusta voimaan tulleen lainsäädännön perusteella maakunnat voivat käyttää nimeä "region" aikaisemman "landsting"-nimikkeen sijaan. Maakuntien toimiala on kasvanut jonkin verran 2000-luvulla aluekehittämismääräyksiin siirryttyä kokonaan maakunnille vuoden 2019 alusta. Vuosien 1999 ja 2018 välillä aluekehittämismääräyksiä oli joko lääninhallituksella (valtiolla), maakunnalla tai kuntayhtymällä. Maakuntajako ja maakuntien tehtävät ovat olleet usean selvityksen kohteena 2000-luvulla, mutta poliittista yhteisymmärrystä maakuntien lukumäärän vähentämisestä tai maakuntien tehtävien tuntuvasta lisäämisestä ei ole saavutettu.

Kuvio 3. Ruotsin 21 maakuntaa (regioner). Lähde: <https://scb.se/contentassets/1e02934987424259b730c5e9a82f7e74/lanskarta.pdf>



Pakolliset tehtävät

- Terveysthuolto
- Erikoissairaanhoido
- Alle 23-vuotiaiden hammashoito
- Aluekehittäminen

Pakollinen tehtävä yhdessä kuntien kanssa

- Julkinen liikenne

Vapaaehtoiset tehtävät

- Kulttuuri (esim. Västra Götalandsregionen omistaa alueelliset kulttuurilaitokset kuten oopperan ja sinfoniaorkesterin)
- Koulutus (lähinnä kansanopistot)
- Matkailu

Yleisen toimialan, verotusoikeuden ja vapaaehtoisten tehtävien takia maakuntien vahvuus alueellisena toimijana vaihtelee.

Ruotsin maakunnilla on kuntia vastaava itsehallinnollinen asema. Maakuntien ylintä päätösvaltaa käyttävät suoralla kansanvaalilla valitut 55–149-jäseniset valtuustot. Maakunnilla on verotusoikeus sekä yleinen toimiala. Maakuntien kokonaistuloista 2019 noin 67 % koostui verotuloista, 15 % valtionosuuksista ja 18 % toimintatuloista. Maakuntien palveluksessa työskenteli vuonna 2019 noin 282 400 henkilöä, eli vajaa 20 % julkisen hallinnon koko henkilöstöstä.

Maakunnilla on lakisäätöisiä tehtäviä terveydenhuollon ja alueellisen kehittämisen alueella. Maakunnat vastaavat perusterveydenhuollosta, erikoissairaanhoidosta ja alle

23-vuotiaiden hammashuollosta. Maakuntien budjettimenoista noin 89 prosenttia liittyy terveydenhuoltoon. Maakunta toimii vuoden 2019 alusta aluekehittämisviranomaisena koko maassa. Maakunnan rooliin alueensa kehittäjänä kuuluu myös tiiviisti vastuu alueellisen joukkoliikenteen kehittämisestä yhdessä kuntien kanssa. Tämän lisäksi maakunnat voivat ottaa hoitaakseen vapaaehtoisia tehtäviä. Vapaaehtoiset tehtävät liittyvät yleensä kulttuuriin tai vapaaseen sivistystoimeen (esim. kansanopistot). Västra Götalandin alueella useat kulttuurilaitokset, esimerkiksi ooppera ja sinfoniaorkesteri, toimivat yhtiömuotoisina maakunnan alaisuudessa.

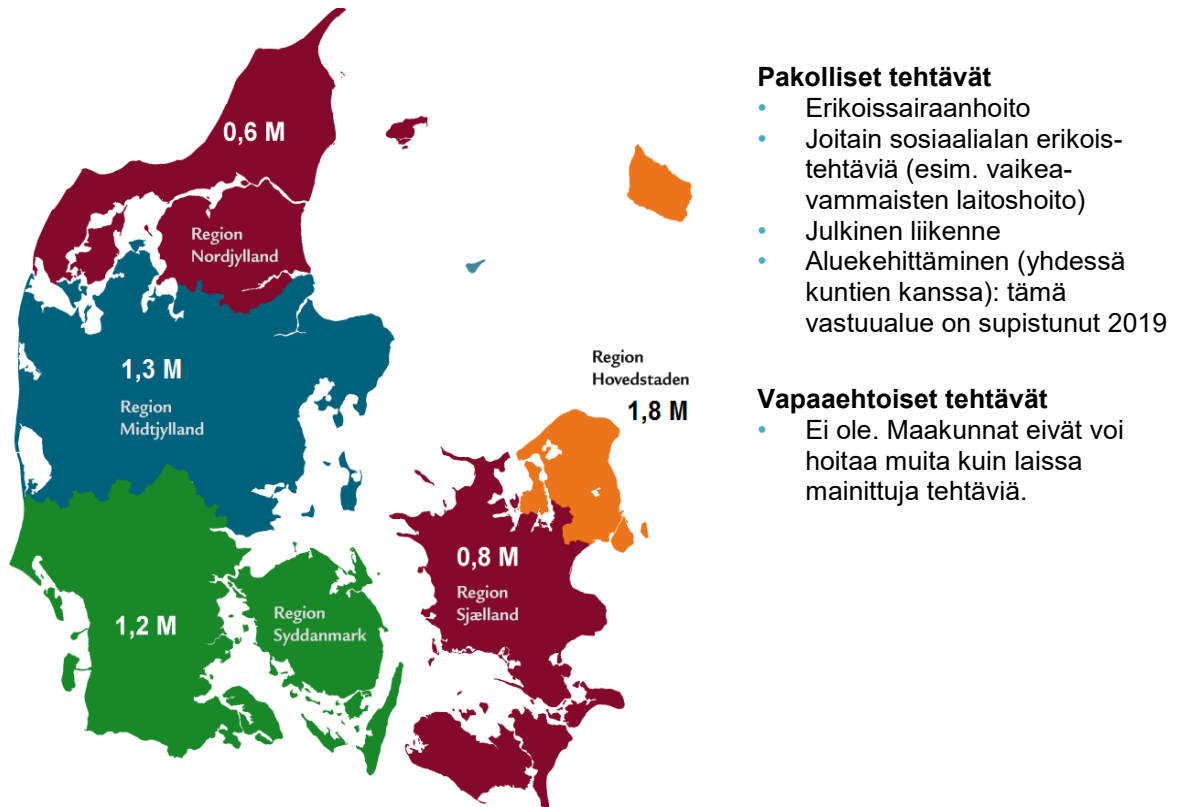
Edunvalvonta suhteessa valtioon, yrityksiin ja EU-tason toimijoihin kuuluu maakuntien aluekehittämissivustukseen. Ennen vuoden 2019 uudistusta edunvalvonnan järjestäminen vaihteli maakuntien välillä. Joissakin maakunnissa edunvalvonta- ja kehittämissivustukset oli organisoitu vaaleilla valitun maakunnan (landsting/region) alaisuuteen, toisissa edunvalvonta- ja kehittämissivustukset oli annettu maakunnan ja alueen kuntien muodostaman kuntayhtymän (regionförbund) tehtäväksi.

Tästä syystä edunvalvonnan painoarvo osana maakunnan toimintaa voi vaihdella maakuntien välillä. Jotkut maakunnat, esimerkiksi Västra Götalandsregionen, ovat painostaneet vahvasti yhteiseen kansalliseen ja kansainväliseen edunvalvontaan, toisissa maakunnissa yksittäisten kaupunkien rooli edunvalvojina korostuu.

1.4.3 Tanska

Tanskan aluehallinto on muodostunut vuodesta 2007 alkaen viidestä maakunnasta (*regioner*). Maakuntien asukasluvut vaihtelevat 590 000 ja 1,8 miljoonan välillä. Maakuntien tehtävät ja itsehallinnollinen asema muuttuivat merkittävästi vuoden 2007 kunta- ja hallintouudistuksessa.

Kuvio 4. Tanskan viisi maakuntaa (regioner). Lähde: <https://www.regioner.dk/services/om-de-fem-regioner>



Tanskan aikaisemmillä 13 maakunnalla (*amtskommuner*) oli laaja joukko lakisääteisiä tehtäviä, sekä kunnallista itsehallintoa vastaava juridinen asema, eli itsenäinen verotusoikeus, yleinen toimiala ja suoralla kansanvaalilla valitut päättäjät.

Vuoden 2007 uudistuksesta osa aikaisempien maakuntien tehtävistä jaettiin kunnille (mm. kaavoitus- ja ympäristöasiat) sekä valtiolle (mm. toisen asteen koulutus). Uudelle maakuntatasolle jäi vastuu erikoissairaanhoidosta, joistakin sosiaalialan erikoispalveluista, joukkoliikenteestä sekä eräistä alueiden kehittämiseen liittyvistä tehtävistä. Erikoissairaanhoidon osuus maakuntien budjeteista oli vuonna 2019 noin 88 prosenttia. Maakuntien palveluksessa työskenteli vuonna 2019 noin 123 000 henkilöä, mikä on 17 prosenttia julkisen sektorin kokonaishenkilökunnasta.

Tanskan nykyisten maakuntien itsehallinnollinen asema poikkeaa aikaisemmasta mallista. Jokaisella maakunnalla on suoralla kansanvaalilla valittu 41-jäseninen valtuusto, mutta maakunnilla ei ole verotusoikeutta, eikä yleistä toimialaa. Tanskan maakunnat eivät voi ottaa hoitaakseen muita kuin laissa määrättyjä tehtäviä. Maakuntien rahoitus

tulee valtiolta (noin 83 prosenttia) ja kunnilta (noin 17 prosenttia). Valtion rahoitus jaetaan pääosin yleiskatteellisena valtionrahoituksena vuosittaisten neuvottelujen perusteella. Kuntien rahoitusosuus on suoriteperustainen.

Maakunnilla on tietty koordinoivavastuu suhteessa alueen kuntiin, mutta nykyiset maakunnat eivät varsinaisesti toimi alueidensa edunvalvojina. Maakuntien vastuulla olleet kasvufoorumit, joilla oli koordinoiva rooli elinkeino- ja kehittämissuhteissa, lakkautettiin ja siirrettiin valtionhallinnon alaisuuteen vuonna 2019. Maakuntien itsehallinnon ja taloudellisen liikkumavaran ollessa rajallinen, alueellinen edunvalvonta suhteessa valtioon ja elinkeinoelämään on Tanskassa käytännössä siirtynyt kuntien ja kuntien yhteistyöfoorumien vastuulle.

2 Eurooppalaiset maakuntajärjestelmät

2.1 Yleinen kehitys Euroopassa

Eurooppalainen aluehallinto vaihtelee suuresti valtioittain. Vaihtelu liittyy läheisesti julkisen hallinnon kokonaisjärjestelyyn eli valtion, alueiden ja kuntien eri toimijoiden tehtävien ja voimavarojen jakoon eri maissa. Viime aikoina on usein korostettu alueiden roolin ja merkityksen kasvua suhteessa perinteisiin kansallisvaltioihin. On puhuttu esimerkiksi ”alueiden Euroopasta”, ja monilla alueilla on oma edustuksensa Brysselissä.² Alueiden merkitys ja roolit kuitenkin vaihtelevat eri maissa. Alueiden maantieteelliseen jakoon, tehtäviin ja toimivaltuuksiin ja niiden kehitykseen ovat vaikuttaneet paitsi erilaiset poliittiset ja taloudelliset intressit myös historialliset, kulttuuriset ja kielelliset tekijät.

Hajauttamisuudistukset ja niihin kytkeytyvä toimivallan ja resurssien jakaminen hallinnon tasojen kesken ovat olleet monissa EU:n jäsenmaissa alueita koskevan uudistamisen keskeinen liikkeelle paneva voima. Useimmat hajauttamisuudistukset hyväksyttiin 1980–90-luvuilla, mutta osa EU-jäsenmaista on luonut tai vahvistanut aluehallintoaan myöhemmin (esim. Romania vuonna 2004 ja Malta vuonna 2009). Viime aikoina on ollut havaittavissa, että joissakin jäsenmaissa on pyritty vähentämään alueellisten tai paikallisten hallintojen määrää (esim. Alankomaissa vuonna 2007, Ranskassa vuonna 2016 ja Saksassa useissa osavaltioissa viimeisen vuosikymmenen aikana) tai vähentämään jonkin hallinnollisen tason merkitystä jakamalla sen toimivaltaa tai lakkauttamalla se (esimerkiksi Italian maakunnat vuonna 2013, Latvian maakunnat vuonna 2010). Tällaiset uudistukset esitetään tavallisesti keinoina rationalisoida julkisia menoja sekä selkeyttää ja vahvistaa hallinnon tasojen välisiä vastuita ja toimivaltuuksia.³

Useimmat EU:n jäsenmaat luokitellaan yhtenäisvaltioiksi ja vain neljä (kvasi-)liittovaltioiksi. Suurimmalla osalla EU:n jäsenmaista on kaksi tai kolme hallinnon tasoa.⁴ Euroopan kuntaliittojen kattojärjestön (CEMR) mukaan aluehallinnon yksiköiden määrä kasvoi Euroopassa vuosina 2012–2016 10 prosenttia, kun taas paikallishallintojen tasolla määrä väheni 15 prosenttia samana ajanjaksona. Suurimmassa osassa

² Kettunen, Pekka; Sandberg, Siv; Fredriksson, Cecilia 2016. Eurooppalaiset hallintojärjestelmät vertailussa, s. 8–9.

³ Euroopan komissio 2018. *A comparative overview of public administration characteristics and performance in the EU28*, s. 12–13.

⁴ Euroopan komissio 2018. *A comparative overview of public administration characteristics and performance in the EU28*, s. 12. Raportissa vain Saksa määriteltiin puhtaaksi liittovaltioksi, kun taas Itävallan, Belgian ja Espanjan (sekä entisen jäsenmaan Yhdistyneen kuningaskunnan) rakenteet olivat monitulkintaisempia.

Euroopan maista, 28:ssa CEMRin vuonna 2016 vertailemasta 42:sta, on aluehallinnon taso. Näistä maista yhtenäisvaltioiksi luokiteltiin 23 ja liittovaltioiksi 5.⁵ Vuoden 2019 tietojen mukaan 19:ssä EU:n 27:stä jäsenmaasta on aluehallinnon taso.⁶

Taulukko 4. Euroopan unionin jäsenmaiden valtiotasoa alemmat hallinnon tasot ja hallinnollisen yksiköiden lukumäärät (* Liittovaltio tai kvasi-liittovaltio, ** Belgiassa on kolmen alueen lisäksi kolme kieliyhteisöä (hollanti, ranska ja saksa), * 1.1.2020, lähde: Eurostat.)**

Maa	Väkiluku (miljoonaa) ^{***}	Aluetaso	Välitaso	Paikallistaso
Saksa*	83,2	16	401	11 054
Ranska	67,1	18	101	35 358
Italia	60,2	20	110	7 960
Espanja*	47,3	17	50	8 131
Puola	38,0	16	314	2 478
Romania	19,3	42	–	3 181
Alankomaat	17,4	12	–	355
Belgia*	11,5	3**	10	581
Kreikka	10,7	13	–	325
Tšekki	10,7	14	–	6 258
Ruotsi	10,3	21	–	290
Portugali	10,3	2	–	3 399
Unkari	9,8	19	–	3 175
Itävalta*	8,9	9	95	2 098
Bulgaria	7,0	–	–	265
Tanska	5,8	5	–	98
Suomi	5,5	18	–	310
Slovakia	5,5	8	–	2 926
Irlanti	5,0	3	–	31
Kroatia	4,1	21	–	556
Liettua	2,8	–	–	60
Slovenia	2,1	–	–	212
Latvia	1,9	–	–	119
Viro	1,3	–	–	79
Kypros	0,9	–	–	517
Luxemburg	0,6	–	–	102
Malta	0,5	–	–	68

⁵ CEMR 2016. Local and Regional Governments in Europe Structures and Competences.

⁶ Country and Territory Profiles. 2019. SNG-WOFI: World Observatory on Subnational Government Finance and Investment Initiative; European Committee of the Regions: Division of Powers; CEMR 2016. Local and Regional Governments in Europe Structures and Competences.

2.2 Alueiden asema, tehtävät ja toimivaltuudet Euroopassa

Toimivaltuuksien ja tehtävien jakaminen hallinnon tasoille eri politiikan aloilla vaihtelee huomattavasti EU:n jäsenmaiden välillä. Valtiot ovat hyvin erilaisia jakaessaan lainsäädäntö-, sääntely-, rahoitus- ja palvelutuotantotehtäviä hallinnon eri tasoille. Useimmissa maissa ja aloilla lainsäädännöllinen tehtävä on keskitetty keskushallintoon. Sääntelyn ja rahoituksen osalta kuva on monimutkaisempi, sillä julkishyödykkeet (vesi, energia, jätehuolto ja liikenne), koulutus, poliisi, sosiaalipolitiikka, verot ja ympäristönsuojelu kuuluvat yleisesti myös alue- tai paikallishallintojen vastuulle monissa maissa (useissa maissa jaetun vastuun muodossa). Palvelutuotannossa hallinnon tasot tekevät tyypillisesti yhteistyötä. Aluehallinto osallistuu palvelutuotantoon useimmiten julkishyödykkeiden (vesi, energia, jätehuolto ja liikenne), terveydenhuollon, koulutuksen, ympäristönsuojelun, sosiaalipolitiikan sekä talouden ja kehittämisen aloilla.⁷

Eryyksen laajasti aluehallinto osallistuu palvelutuotantoon Saksan liittotasavallassa ja kvasi-federalistisessa Espanjassa.⁸ Saksassa liittovaltiolla on vain vähän kansalaisille tarjottaviin palveluihin liittyviä tehtäviä. Saksan kaltaisessa federalistisessa valtiossa on kuitenkin paljon vaihtelua alueiden (osavaltioiden) välillä.⁹ Yhtenäisvaltioista esimerkiksi Italiassa alueilla on vahva rooli. Italian alueet (20 kpl) vastaavat muun muassa terveydenhuollosta, liikenteestä, sosiaalipalveluista ja asumisesta, taloudellisen kehityksen edistämisestä ja ympäristönsuojelusta. Lisäksi alueet jakavat joitakin vastuita keskushallinnon kanssa, mikä johtaa merkittävään päällekkäisyyteen. Italian alueet ovat hyvin erilaisia maantieteeltään, demografiselta kooltaan ja sosioekonomiselta kehitykseltään. Lisäksi osalla Italian alueista (5 kpl) on erityisasema, joka antaa niille lisätehtäviä terveydenhuollossa, koulujärjestelmissä ja julkisessa infrastruktuurissa. Alueilla on ollut merkittäviä lainsäädännöllisiä ja hallinnollisia valtuuksia alkaen vuoden 2001 perustuslakiuudistuksesta, joka antoi alueille yksinomaista lainsäädäntövaltaa asioissa, joita ei ole nimenomaisesti varattu valtiolle.¹⁰

Käyttökelpoisten vertailukohtien hakeminen Suomelle Pohjoismaiden ulkopuolisesta Euroopasta on vaikeaa. Esimerkiksi Suomen hallinnon kehittämisessä vertailumaiksi usein nostetuissa Alankomaissa ja Virossa kehityssuunta on ollut alueiden osalta toisenlainen. Alankomaissa kunnat hoitavat pääosan hyvinvointivaltion palveluista, kun

⁷ Euroopan komissio 2018. *A comparative overview of public administration characteristics and performance in the EU28*, s. 13–14.

⁸ Euroopan komissio 2018. *A comparative overview of public administration characteristics and performance in the EU28*, s. 13–14.

⁹ Kettunen, Pekka; Sandberg, Siv; Fredriksson, Cecilia 2016. *Eurooppalaiset hallintojärjestelmät vertailussa*, s. 9.

¹⁰ *Country and Territory Profiles. 2019. SNG-WOFI: World Observatory on Subnational Government Finance and Investment Initiative: Italy.*

taas alueiden (provinssit, 12 kpl) tehtävät ovat vähentyneet pitkällä aikavälillä huomattavasti. Vuoden 2015 uudistus selkiytti provinssien asemaa kohdentamalla niiden tehtäviä alue- ja kaupunkisuunnitteluun, taloudelliseen kehittämiseen ja koordinaatioon sekä siirtämällä kunnille sosiaalialan tehtäviä (nuorten terveys, pitkäaikaishoito ja vammaisten työllistymistuki). Provinssit vastaavat kuntien (ja vesilautakuntien) hallinnollisesta ja taloudellisesta valvonnasta ja ovat keskeisessä asemassa vertikaalisessa koordinoinnissa. Alankomaiden järjestelmälle on ominaista, että keskus-, alue- ja paikallishallinto jakavat monia vastuualueita. Keskushallinnolla on oikeus puuttua paikallisen ja alueellisen tason toimintaan, mutta paikallisella ja alueellisella tasolla on autonomia ja huomattava liikkumavara, kunhan ne toimivat kansallisen lainsäädännön mukaisesti. Virossa maakuntien rooli väheni viime vuosikymmenten aikana niin, että 2000-luvun alussa maakuntien rahoitus jäädettiin ja niiden tehtäviä siirrettiin valtion alueyksiköille ja kunnille. Maakuntahallitukset lakkautettiin vuoden 2018 alusta alkaen ja niiden tehtävät järjestettiin uudelleen ja siirrettiin joko keskushallinnolle tai kunnille ja kuntien välisille organisaatioille.¹¹

Yleisellä tasolla Euroopan maiden joukossa voidaan erottaa toisistaan niin sanottu separationistinen malli ja integroitu hallinnollinen malli. Separationistisessa mallissa, jonka piiriin ovat kuuluneet perinteisesti pääasiassa anglosaksiset maat ja Pohjoismaat, paikallis- ja keskushallinnoilla on erilliset toimivaltuudet, joita ne käyttävät itsenäisesti.¹² Integroidussa hallinnollisessa mallissa puolestaan eri hallinnon tasot ovat keskenään vahvasti vuorovaikutuksessa ja paikallishallinto hoitaa sekä omia vastuitaan että keskushallinnon sille delegoimia tehtäviä. Tämä malli on käytössä pääasiassa Etelä-, Keski- ja Itä-Euroopan maissa.¹³ Esimerkiksi Pohjoismaissa kunnat ovat olleet perinteisesti vahvoja ja hoitaneet joko yksin tai yhdessä muiden kuntien kanssa hyvinvointivaltion palveluita, kun taas Etelä-Euroopassa kuntien tehtävät liittyvät tavallisesti enemmän elinympäristöön kuin palveluihin.¹⁴

Euroopan maiden alueilla on tyypillisesti edustuksellinen päätöksiä tekevä demokraattinen elin, jonka jäsenet valitaan yleiseen äänioikeuteen perustuvalla suoralla kansanvaalilla 4-6 vuotta kestäväen vaalikauden ajaksi. Maasta riippuen nämä alueelliset edustuskokoukset, valtuustot tai parlamentit käyttävät esimerkiksi myös alueellista

¹¹ Kettunen, Pekka; Sandberg, Siv; Fredriksson, Cecilia 2016. Eurooppalaiset hallintojärjestelmät vertailussa, s. 32, 46; Country and Territory Profiles. 2019. SNG-WOFI: World Observatory on Subnational Government Finance and Investment Initiative: Netherlands; Country and Territory Profiles. 2019. SNG-WOFI: World Observatory on Subnational Government Finance and Investment Initiative: Estonia.

¹² Euroopan komissio 2018. A comparative overview of public administration characteristics and performance in the EU28, s. 14.

¹³ Euroopan komissio 2018. A comparative overview of public administration characteristics and performance in the EU28, s. 14.

¹⁴ Kettunen, Pekka; Sandberg, Siv; Fredriksson, Cecilia 2016. Eurooppalaiset hallintojärjestelmät vertailussa, s. 8.

budjettivaltaa, asettavat valiokuntia ja valitsevat alueilleen määrääjäksi toimeenpanevat elimet. Osassa maista alueet valitsevat edustajat kansallisen parlamentin ensimmäiseen kamariin (esim. senaatit Italiassa ja Alankomaissa).



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET

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

Tammikuu 2021