

Jakelussa mainituille

Viite STM068:00/2015

Asia **Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntauudistukseksi ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisuudistukseksi sekä niihin liittyviksi laeiksi**

Sosiaali- ja terveysministeriö valmistelee yhteistyössä valtionvarainministeriön kanssa sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta ja siihen liittyvää maakuntahallinnon perustamista. Ministeriöt ovat pyytäneet lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle maakuntauudistukseksi ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisuudistukseksi ja niihin liittyviksi laeiksi 9.11.2016 mennessä.

Museovirasto on käsitellyt lakiesitysluonnoksen ja antaa siitä seuraavan lausunnon.

Johdanto

Maakuntauudistus ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisuudistus niihin liittyvine lakeineen ("**Maakuntauudistusesitys**") on keskeisesti yhteydessä samanaikaisesti valmisteltavana olevaan tehtävien jakoon kunnille, maakunnille ja perustettavaan valtion lupa-, ohjaus- ja valvontavirastoon. Näitä tehtäviä ovat mm. alueelliset kehittämistehtävät, alueiden käytön ohjaus- ja suunnittelutehtävät sekä maakunnallisen identiteetin ja kulttuurin edistämistehtävät.

Museovirasto toimii kulttuuriperinnön ja –ympäristön suojelusta vastaavana asiantuntijaviranomaisena ja vastaa muinaisjäännösten ja, jollei asia kuulu muun viranomaisen toimialaan, kulttuuriympäristön hoidosta ja valvonnasta. Museovirasto myös kehittää maan yleistä museotoimintaa ja huolehtii kulttuurihistoriallisen kansallisomaisuuden kartuttamisesta, hoidosta ja näytteilläpidosta sekä huolehtii kulttuuriperinnön tutkimisesta ja kulttuuriperintöä koskevan tiedon tallentamisesta, säilyttämisestä ja käytettäväksi saattamisesta.

Vastaavasti korotettua valtionosuutta toimintaansa saavat maakuntamuseot ovat aluetasolla Museovirastoon rinnastuvia kulttuuriperinnön ja kulttuuriympäristön toimijoita, olkoonkin että museoverkko on voimavaroiltaan ja profiililtaan epätasainen. Museovirasto on siirtänyt maakuntamuseoille asiantuntijatehtäviään liittyen kulttuuriympäristön suojeluun, kulttuuritoimen edistämiseen ja lausuntojen antamiseen maankäyttöhankkeista

Maakuntauudistusesityksessä on lukuisia Museoviraston toimialaan ja tehtäviin liittyviä kohtia ja kysymyksiä. Tehtäviä käsitellään maakuntauudistusesityksen luvussa 2. Museoviraston ja maakuntamuseoiden toimialaan liittyviä tai sitä sivuavia maakuntien tehtäviä ovat rakennerahasto- ja muut EU-tuet, aluekehittäminen ja sen rahoitus, alueiden käytön ja rakentamisen ohjaus sekä kulttuuriympäristön hoito, liikennejärjestelmäsuunnittelu, maakunnallisen identiteetin, elinvoiman ja kulttuurin

kysymykset, elinkeinot ja innovaatiot, maaseudun kehittäminen, luonnonvara- sekä vesien- ja merenhoidon tehtävät, ympäristötieto ja sen jakaminen sekä rakennusvalvonta, jos kunnat sen maakunnalla siirtävät. Kulttuuriperintö ja kulttuuriympäristö siis integroituvat suureen osaan tulevien maakuntien toimintaa.

Maakuntauudistusesityksen yleisperustelut

Perustuslain 20 §:n mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille ja julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.

Maakuntalain yleisperusteluissa on käsitelty laajasti niitä perusoikeuksia, joilla on vaikutusta lakiuudistukseen. Käsitelyn piirissä ovat mm. oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin, julkisten hallintotehtävien siirto maakunnille sekä maakuntien asema kunnallisen itsehallinnon kannalta.

Yleisperusteluissa ei ole otettu kantaa siihen, että maakuntalailla on keskeinen vaikutus perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeuteen. Maakuntalakiesityksellä maakunnalle siirretään kulttuuriympäristöön liittyviä tehtäviä – jotka yllä esitetyin tavoin integroituvat tulevien maakuntien toimintaan – ja säädetään maakunnan asukkaiden osallistumisoikeudesta. Esityksen jatkovalmistelussa tulisi kiinnittää huomiota siihen, miten ympäristöperusoikeus on huomioitu maakunnan toiminnassa.

Asukkaiden vaikutusmahdollisuudet

Edellä perustuslaista todettu liittyy myös maakuntien asukkaiden vaikutusmahdollisuuksiin ja demokratiaan. Maakunnille on siirtymässä kuntien ja valtion aluehallinnon tehtäviä. Esityksen perusteluissa todetaan, että siirto kunnilta maakunnille voi kaventaa asukkaiden mahdollisuuksia vaikuttaa paikallisella tasolla ja johtaa päätöksenteon etäännyttämiseen kuntalaisista.

Voi olettaa, että kunta- ja maakuntapäätäjät tulevat pääosin olemaan yksiä ja samoja henkilöitä. Jo nykyisin maakuntaliitot ovat hyvin varovaisia puuttumaan yksittäisten kuntien maankäyttökongflikteihin. Lisäksi ne ovat varsin herkkiä tulkitsemaan näissä tilanteissa maakuntakaavoja kuntien halun mukaisesti. Maakuntatason päätöksenteko on siis linjassa kunnallisen päätöksenteon valtavirran kanssa. Tämä tarkoittaa, ettei harkintaa tehdä tapauksittain kulloistenkin olosuhteiden tai esimerkiksi kaavoituksen sisältövaatimusten pohjalta, vaan poliittisena tarkoituksenmukaisuusharkintana. Myös tämän toimintakulttuurin on maakuntauudistuksen yhteydessä uudistuttava.

Maakunnat ja alueelliset museot (maakuntamuseot ja aluetaidemuseot)

Museolain (729/1992) 1 §:n mukaan valtionosuutta saavien museoiden tulee edistää kulttuuri- ja luonnonperintöä koskevan tiedon saatavuutta.

Museoasetus (1192/2005) ja erityisesti sen 3 § määrittelee maakuntamuseoiden ja aluetaidemuseoiden alueelliset tehtävät, joista korvauksena museot saavat muihin valtionosuusjärjestelmän piirissä oleviin museoihin korotettua valtionosuutta. Näihin kuuluu muun muassa:

- 1) edistää museotoimintaa, kulttuuriympäristön säilymistä sekä visuaalista kulttuuria toiminta-alueellaan;
- 2) huolehtia alueensa museotoiminnan keskinäisestä yhteistyöstä ja kulttuuriperintöön ja taiteeseen liittyvän tiedon saatavuudesta;
- 3) antaa asiantuntija-apua toimialaansa liittyvissä kysymyksissä;
- 4) huolehtia niistä valtiolle kuuluvista tehtävistä, joista on Museoviraston kanssa erikseen sovittu.

Museoiden tehtävä on osittain päällekkäinen maakuntien aluekehittämistehtävien, ympäristötiedon tuottamista ja ympäristötietouden parantamista koskevien tehtävien kanssa sekä niiden tehtävien kanssa, jotka liittyvät maakunnallisen identiteetin, elinvoiman ja kulttuurin edistämiseen. Tämän johdosta maakuntauudistuksessa on kiinnitettävä myös huomiota siihen, miten valtionosuutta saavien museoiden ja maakuntien välinen työnjako aluekehittämisen tehtävissä koordinoidaan tarkoituksenmukaisella tavalla.

Maakuntauudistusesitys mahdollistaa, että maakunnat ottavat hoitaakseen sellaisia kunnan tehtäviä, jotka kaikki kunnat sopimuksella antavat maakunnan hoidettavaksi ja jotka lisäksi liittyvät maankunnan tehtävälleen. Tämä nostaa esille myös kunnallisina laitoksina mutta korotettua valtionosuustukea saavien kahdenkymmenen kahden maakuntamuseon aseman. Maakuntamuseot ovat voimavaroiltaan epätasaisia, ja niiden toimintaa on aiheellista kehittää ja tukea. Erikseen olisikin selvítettävä, miten maakuntamuseot voivat ottaa vastuulleen, esimerkiksi maakunnan toimeksiannosta, kulttuuriympäristön hoitoon, identiteettiin, alueellisen museokentän ja visuaalisen kulttuurin kehittämiseen ja aluekehitykseen liittyviä tehtäviä. Esimerkkinä voi mainita alueelliset kulttuuriympäristöohjelmat, joiden toteutus- ja vetovastuu on ollut vaihdellen mutta myös yhteistyössä elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksilla (**ELY-keskus**), maakuntaliitoilla ja maakuntamuseoilla. Esitetyistä uudistuksista seuraa tarve täsmentää maakuntahallinnon ja maakuntamuseoiden työnjakoa ja yhteistyötä. Maakuntamuseoiden toimialueiden rajat tulisi lisäksi tarkistaa vastaamaan uuden maakuntahallinnon rajoja.

Museoasetuksessa säädetään edelleen (2 §), että korotetun valtionosuuden edellytyksenä on, että maakuntamuseolla, aluetaidemuseolla on suunnitelma alueellisen toiminnan painopisteistä ja tavoitteista, joista museot neuvottelevat Museoviraston kanssa nelivuotiskausittain, aluetaidemuseot yhdessä Valtion taidemuseon kanssa. Myös tätä toiminnan ohjausmekanismia tulee tarkastella osana maakuntauudistusta.

Opetus- ja kulttuuriministeriön johtama työryhmä valmistelee museopoliittista ohjelmaa, joka valmistuu vuoden 2016 loppuun mennessä. Maakuntauudistuksessa on otettava huomioon ohjelman museokentän rakennetta, rahoitusta, ohjausta ja tehtäviä koskevat esitykset.

Maakunnan suunnittelu ja maakuntakaavoitus sekä kuntien alueiden käytön suunnittelun järjestämisen edistäminen

Maakuntauudistusesitys korostaa maakuntien vastuuta kulttuurin ja kulttuuriperinnön edistämässä. Tällä hetkellä kulttuuriperintöön aluesuunnittelussa kiinnittää huomiota ELY-keskusten lisäksi Museovirasto. Osittain Museoviraston kulttuuriperinnön asiantuntijatehtäviä on edellä todetusti siirretty maakuntamuseoille, jotka ovat museolain ja -asetuksen mukaisen valtionosuuden piirissä. Maakuntamuseot ovat pääsääntöisesti kuntien ylläpitämiä museoita.

Kun kulttuurin edistämistehtäviä, alueiden käytön suunnittelun edistämistehtäviä ja kulttuuriympäristön hoitoon liittyviä tehtäviä siirretään maakunnille, ELY-keskusten kulttuuriympäristöasioiden hoitoon käytetyt resurssit jakautuvat kahtia tulevalle aluehallintoviranomaiselle ja maakunnalle. Uudistusesityksessä ja sen toimeenpanossa tulee varmistua siitä, että kulttuuriympäristöön liittyvälle aluesuunnittelulle, kulttuurin edistämälle ja kulttuuriympäristön hoidolle varataan riittävät määrärahat ja henkilöresurssit. Voimavarojen on oltava maakuntien kokoon ja ominaispiirteisiin nähden tasaveroiset kaikkien maakuntien kesken.

Esityksellä on tarkoitus varautua siihen, että ELY-keskusten alueiden käytön suunnittelun järjestämisen edistämistä koskevat tehtävät siirtyisivät maakuntien tehtäväksi siten, ettei kuntien kaavoitus- ja rakennustoimen kattavaa oikeudellista valvontaa siirrettäisi maakunnille.

Maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999; ”MRL”) II sujuvoittamispaketilla vahvistettiin ELY-keskusten roolia asiantuntijaorganisaationa ja keskitettiin ELY-keskusten toimintaa valtakunnallisiin ja merkittäviin maakunnallisiin kysymyksiin. Samalla ELY-keskusten valitusoikeutta kavennettiin uuden roolin mukaisesti. Museovirasto toteaa, että ELY-keskuksilla on ollut tärkeä tehtävä niin kulttuuriperinnön ja -maiseman arvojen turvaajana kuin laajemmin kaavoituskäytännön valtakunnallisen yhtenäisyyden kannalta.

Maakuntaudistusesitys yhdessä MRL:iin tehtyjen muutosten kanssa johtaa tilaan, jossa vain maakunnallisesti merkittävät ja valtakunnalliset asiat ovat yleisen oikeudellisen valvonnan piirissä. Tavanomaisen kuntakaavoituksen oikeudellinen valvonta ei kuuluisi kenelläkään. Museovirasto ei pidä hyvänä tilannetta, jossa käytännön vastuu kaavoituksen laillisuusvalvonnasta siirtyy käytännössä vain kansalaisille ja järjestöille tai valtion sektoriviranomaisille.

Kulttuuriympäristön hoidon ja maakunnallisen kulttuuriympäristöidentiteetin lisääminen edellyttää myös paikallisten alueidenkäyttöraatkaisujen huomioon otamista maakunnallisen kulttuurinedistämisen näkökulmasta. Maakuntien tehtävänä on ohjata kuntakaavoitusta, vastata maakunnan kulttuuriympäristön hoidosta ja maakunnallisen kulttuurin edistämisestä. Tässä myös maakuntakaavan kautta toimiva alueidenkäytön ohjaus on keskeistä. Museovirasto esittää tutkittavaksi, olisiko syytä säätää kuntakaavoituksen oikeudellisen valvonnan tehtäviä maakunnille.

Museovirasto pitää myönteisenä, että alueellista vastuuta kulttuuriympäristön turvaamisesta lisätään, mutta samalla tulisi varmistaa, että vastuu tosiasiallisesti kannetaan.

Kulttuuriympäristön hoito

Maakuntaudistusesityksen 6 §:n 1 momentin 13 kohdassa maakunnan tehtäväksi säädettäisiin kulttuuriympäristön hoito siten kuin siitä lailla säädettäisiin. Kulttuuriympäristön hoidolla tarkoitettaisiin mm. sitä, että maakunta edistäisi tietoa ja tietoisuutta kulttuuriympäristöstä, edistäisi niiden kestävä hoito ja käyttöä, edistäisi alan toimijoiden yhteistyötä maakunnassa sekä seuraisi kulttuuriympäristön tilaa ja kehitystä.

Museovirasto kiinnittää huomiota siihen, ettei ole olemassa nimenomaan *kulttuuriympäristön hoitoa* koskevaa erillislainsäädäntöä.

Lailla on määrätty kulttuuriympäristön hoito Museoviraston lisäksi ELY-keskusten tehtäväksi, mutta tehtävän sisältöä ei ole tarkemmin määritelty lain tasolla. Sekä Museovirasto että ELY-keskukset myöntävät vuosittain rakennetun ympäristön hoitoon liittyviä avustuksia, Museovirasto myös muinaisjäännösten hoitoon, mutta tämä perustuu budjetissa asiaan varattuihin määrärahoihin. Lisäksi kulttuuriympäristön hoitoon liittyviä tehtäviä liittyy aluekehittämisen viranomaisen toimintaan ja esimerkiksi luonnonympäristön tilaa parantaviin hankkeisiin.

Kulttuuriympäristön hoitoon liittyviä maakuntien tehtäviä tulisi konkretisoida lakiesityksessä, mutta viimeistään lain toimeenpanovaiheessa. Esityksen perusteella jää epäselväksi, eroaako kulttuuriympäristön hoito jollakin tavalla aluekehitystehtävistä ja strategioiden toimeenpanosta, vrt. kulttuuriympäristön integroituminen suureen osaan tulevien maakuntien tehtävistä.

Rakennusvalvonnan keskittäminen maakunnille

Uudistus mahdollistaa rakennusvalvonnan keskittämisen maakuntahallinnolle, jos maakunnan kaikki kunnat niin sopivat. Museovirasto pitää mahdollisuutta hyvänä ja kannatettavana etenkin maakunnissa, joissa kuntien koko on suhteellisen pieni. Keskittäminen vahvistaisi rakennusvalvonnan osaamista, tehokkuutta ja toiminnan tasalaatuisuutta. Näillä on erityinen merkitys rakennusperinnön korjaamisesta ja kulttuuriympäristön muutoksia koskevissa ratkaisuissa, mutta myös ratkaistaessa

merkittäväksi yhteiskunnalliseksi ongelmaksi muodostunutta korjaus- ja uudisrakentamisen heikko laatua.

Aluekehittämiseen liittyvä kulttuurin edistäminen

Maakuntauudistusesityksen 6 §:n 1 momentin 9 kohdan mukaan kulttuurin edistämällä tarkoitetaan aineettoman tuotannon, luovan talouden ja kulttuurimatkailun edistämistä maakunnassa, millä edesautetaan kulttuurimatkailun katto-ohjelman (Culture Finland alueellista toteuttamista ja kulttuurin matkailullista tuotteistamista).

Pykäläluonnos on samanaikaisesti hyvin yleispiirteinen ja liian yksityiskohtainen. Maakuntien aluekehitystehtävät ovat pitkäjänteisempiä ja pysyvämpiä kuin esimerkiksi kulttuurimatkailun katto-ohjelman toteuttaminen. Aluekehityksellä on myös keskeinen yhteys esimerkiksi kuntien alueiden käytön ja suunnittelun edistämistehtäviin ja kulttuuriympäristön hoitoon.

Uudistuksissa tulee tarkastella jo aiemmin museoiden yhteydessä mainittuja alueellisten museoiden tehtäviä alueensa museokentän ja visuaalisen kulttuurin kehittäjinä. Elinvoimaisella ja vetovoimaisella alueellisella ja paikallisella museoverkolla, joka kehittyy vahvan alueellisen museotyön tuella, on suuri merkitys aineettoman tuotannon, luovan talouden ja kulttuurimatkailun edistämässä. Vireällä ja paikallisestikin saavutettavalla museokentällä, kuten kulttuurilla yleensä, on myös muita myönteisiä vaikutuksia yhteisöihinsä. Niitä ovat mm. identiteettien vahvistuminen, kulttuurisesti ja sosiaalisesti kestävä yhteiskunnan vahvistuminen, henkisen ja sitä kautta fyysisenkin hyvinvoinnin lisääntyminen sekä merkittävät taloudelliset kerrannaisvaikutukset.

Pykälää tulisi tarkentaa jatkovalmistelun yhteydessä.

Toimitilat ja kiinteistöpolitiikka

Maakuntauudistusesityksen voimaannpanoa koskevan lakiesityksen 20 §:ssä säädettäisiin perusterveydenhuollon, erikoissairaanhoidon, sosiaalitoimen ja pelastustoimen käytössä olevien toimitilojen siirtymisestä maakunnan hallintaan. Esityksen 23 § mukaan kunnan tulisi tehdä maakunnalle yksityiskohtainen selvitys näistä toimitiloista, siirtyvästä irtaimesta omaisuudesta sekä sopimuksista.

Terveys- ja sosiaalitoimen rakennukset ovat keskeinen osa sotien jälkeisen hyvinvointiyhteiskuntamme kulttuuri- ja rakennusperintöä. Terveys- ja sosiaalitoimen rakennuskannalla on valtakunnallista merkitystä kulttuuriympäristölle, aluekehitykselle ja alueidenkäytön suunnittelulle. Hallinnan muutoksissa on mahdollista hyödyntää Museoviraston teettämiä terveydenhuollon rakentamista koskevia rakennustyyppitutkimuksia (http://www.nba.fi/fi/kulttuuriymparisto/rakennusperinto/rakennettu_hyvinvointi/terveydenhuolto). Muutoksissa on varmistettava, että kiinteistönhoidon lähtötietoihin sisältyvät myös näitä toimitiloja koskevat kulttuuriympäristönäkökulmat. Kiinteistöjen muutokset, lisä- ja korjausrakentaminen, niiden jääminen käytöstä sekä niiden mahdolliset uudelleenkäytöt ovat laaja yhteiskunnallinen, kestävyteen ja rakennusperintöön liittyvä kysymys.

Jos maakunnat siirtävät omistukseensa tulevat kiinteistöt maakuntien yhdessä omistamalle valtakunnalliselle osakeyhtiölle, on Museovirasto valmis aktiiviseen yhteistyöhön kiinteistöosakeyhtiön kanssa edellä todettujen kysymysten ratkaisemisessa.

Kirkollisen rakennusperinnön turvaaminen

Seurakuntien kirkollisveroastetta ehdotetaan laskettavaksi. Museovirasto yhtyy esityksen perusteluihin siitä, ettei evankelis-luterilaisen kirkon saamaa budjettirahoitusta (laki 430/2015 valtion rahoituksesta kirkolle eräisiin yhteiskunnallisiin tehtäviin) pidä laskea. Seurakunnille säädettyjen yhteiskunnallisten tehtävien, kuten kirkollisen rakennusperinnön

vaalimisen luonteen vuoksi budjettirahoituksen alentaminen ei sovellu kompensoimaan kirkollisveron tuoton perusteetonta kasvua. Uudistuksen yhteydessä seurakunnille muodostuva kirkollisveron perusteeton kasvu on siis esitetyllä tavalla leikattava itse kirkollisveroa laskemalla.

Kulttuuriympäristön ja muut tietoaineistot

Maakuntaudistuksessa on myös tärkeää ottaa huomioon jo olevat, toiminnassa karttavat ja siinä käytettävät tietovarannot ja tietojärjestelmät sekä niihin liittyvien vastuiden ja ylläpidon järjestäminen. Lyhyellä tähtäimellä olennaisinta on aineistojen yhteiskäyttöisyyden parantaminen sekä aineistojen omistajuuden ja säilymisen varmistaminen. Tällaisia huolehdittavia kokonaisuuksia ovat esimerkiksi nykyisen aluehallinnon tuottamat ja ylläpitämät alueiden käytön suunnittelun ja rakentamisen tietovarannot, jotka ovat olennaisia myös kulttuuriympäristöjen hoidon kannalta. Tällä hetkellä kulttuuriympäristön hoitoon ja tilaan liittyvää tietoa kertyy mm. Museoviraston, ELY-keskusten, maakuntamuseoiden ja SYKE:n tietojärjestelmiin.

Pääjohtaja

Juhani Kostet

Osastonjohtaja

Mikko Härö

Jakelu

Valtiovarainministeriö
Opetus- ja kulttuuriministeriö
Sosiaali- ja terveysministeriö