

7 oikein - Kuulkaa kuntien kuiskintaa

Kainuun kuntarakenneselvitys

Hyrnsalmi, Kajaani, Kuhmo, Paltamo, Ristijärvi, Sotkamo ja Suomussalmi

Loppuraportti, toukokuu 2015

SISÄLTÖ

PÄÄTÖSESITYS JA KANSALAISEN TIIVISTELMÄ	1
1 KUNNAT	2
1.1 Kuntien toimintaedellytysten kuvaus ja kehitys	2
1.2 Kainuun ja kuntien kehityskuva	3
1.3 Kansalliset uudistukset ja niiden merkitys kunnille	4
2 KUNTATALOUS	7
3 VETOVOIMA JA KILPAILUKYKY	9
3.1 Kainuun ja sen kuntien kilpailukyky	9
3.2 Yhteiset kasvun alat	11
3.3 Kainuu-sopimus yhteistyötä konkretisoimaan	14
4 ALUE- JA YHDYSKUNTARAKENNE	18
4.1 Kainuun yhdyskuntarakenne ja toiminnalliset alueet.....	18
4.2 Kainuun aluerakenne kasvun ja kehittämisen näkökulmasta.....	20
4.3 Kainuu kansallisessa aluerakenteessa	21
5 PALVELUTARPEET	23
5.1 Hallinto- ja tukipalvelut.....	24
5.2 Sivistyspalvelut	24
5.3 Sosiaali- ja terveyspalvelut	24
5.4 Tekniset palvelut.....	25
6 HALLINNOLLISET ALUEJAOT	26
7 OSALLISTUMINEN JA VAIKUTTAMINEN	28
7.1 Kuntalaiset mukaan ja sähköiset mahdollisuudet käyttöön	28
7.2 Alueellisen vaikuttamisen mallit	29
7.3 Identiteetti ei katso kuntarajoja	30
8 MAHDOLLISET VAIHTOEHTOISET RAKENTEET	31
8.1 Taitava toteutus ratkaisee	33
LIITTEET	35

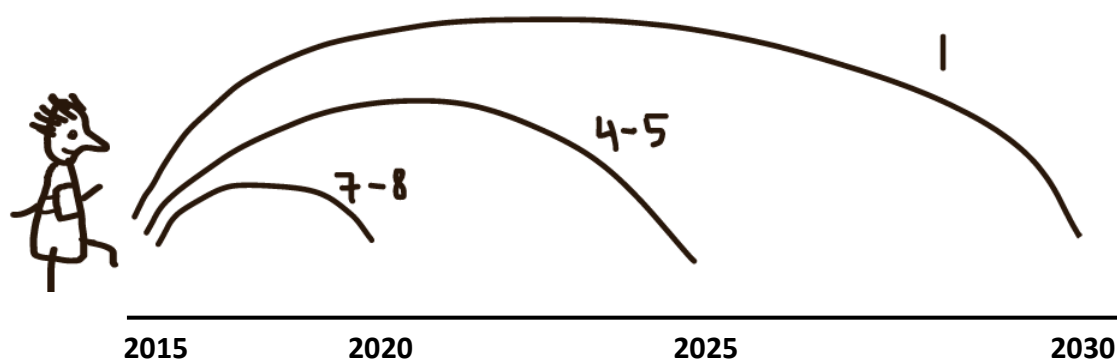
PÄÄTÖSESITYS JA KANSALAISEN TIIVISTELMÄ

Kuntarakenneselvittäjä ehdottaa, että **tässä vaiheessa Kainuussa keskitytään** kaikkia selvitysalueen seitsemää kuntaa koskevaan **Kainuu-sopimukseen** (työnimellä Unta ja Näläkeä -sopimus), jossa sovitaan mitä asioita kehitetään yhdessä tulevina vuosina. Sopimus toimii myös kehittämisen yhteisen tahtotilan osoituksena sekä kuntien välillä että Kainuusta ulos kansallisille ja kansainvälisille toimijoille.

Yhden kunnan Kainuu olisi loikka pitkälle tulevaisuuteen, eli 2030-luvulle (kuva 1). Ongelmana yhden kunnan Kainuun esittämisessä tässä vaiheessa on joidenkin kuntien jo etukäteen päätetyt kannat kuntarakenteesta, jotka eivät mahdollista esityksen läpimenoa. Kielteisten päätösten sijaan on syytä etsiä positiivista ja kuntia yhdistävää ajattelua, joka tällä hetkellä voi toteutua Kainuu-sopimuksen kautta. Yhden kunnan Kainuun pohdintaan vaikuttavat olennaisesti kansallisen aluehallinnon uudistamisen ja aloittavan hallituksen kuntapolitiikan linjaukset. Selvityshenkilö esittääkin, että yhden kunnan Kainuun pohdintaan on syytä palata syksyllä 2015, kun valtakunnalliset linjaukset selkiytyvät. Tällöin on avattava keskustelu mahdollisen päivitetyn Kainuu-mallin luomiselle (Kainuun malli 2). Tällöin voidaan jatkaa keskustelua myös kuntarakenteesta.

Nykyinen kuntarakenne johtaisi yhä suurempiin eroihin kuntien välillä, jolloin juopa paremmin menestyvien ja heikommin pärjävien kuntien välillä kasvaisi johtaen jyrkempään eriarvoistumiseen kainuulaisten välillä. Muutama selvitysalueen kunnista ei selviä tulevien vuosien taloudellisista ja väestön ikääntymisen ja sitä kautta palvelutarpeen kasvamisen haasteista, joten kuntarakenteeseen on tehtävä muutoksia jo lähivuosina kuntien palvelujen turvaamiseksi sekä kehittämispotentiaalin vahvistamiseksi. Tästä syystä kuntarakenteen suhteen **kuntarakenneselvittäjä ehdottaa Kajaanin, Paltamon ja Ristijärven monikuntaliitosta sekä Hyrynsalmen ja Suomussalmen kuntaliitosta**. Uudet kunnat aloittaisivat vuoden 2017 alussa. Kuntien tulisi tehdä päätökset kuntarakenteesta ja käynnistää yhdistymissopimusneuvottelut loppuvuodesta 2015.

Neljän-viiden kunnan Kainuu on ratkaisu, joka takaa paremmat edellytykset kunnallisille palveluille ja kehittämiselle, mutta samalla siinä on myös väliaikaisuuden maku – näillä kuntarakenteen muutoksilla ei Kainuun kehityksen suuntaa radikaalisti muuteta. Kehittämisen ratkaisut voivat syntyä muutenkin kuin kuntarakenteen muutoksilla, esimerkiksi Kainuun malli 2:lla tai Kainuu-sopimuksella.



Kuva 1. Kuntarakenteen tulevaisuusvaihtoehdot Kainuussa

1 KUNNAT

1.1 Kuntien toimintaedellytysten kuvaus ja kehitys

Kuntarajojakin tärkeämpää on kysymys kuntalaisille laadukkaasti ja turvautusti palveluja tuottavasta Kainuusta, joka voi olla tulevaisuudessakin elinvoimainen. Kuntarakenteen kehittämiseen tulisi liittyä yhteinen visio ja tahto tulevaisuuden rakentamisesta. Positiivisen tahdon kautta nähdään enemmän mahdollisuuksia positiiviseen kehitykseen, vaikka demografia ja talouden nihkeä kehittyminen muodostuvat yhä raskaammiksi rasitteiksi. Yhä vaikeammaksi muotoutuva toimintaympäristö ja vaativammat palvelutarpeet edellyttävät usein vahvempaa kuntaa.

Kuntien liittymistä Kainuussa ei yksioikoisesti voi puoltaa tai kieltää palvelurakenteen kehityksellä. Niin sivistys- ja koulutus- kuin teknisen toimen palveluissa olisi odotettavissa sekä paranemista että heikkenemistä, jos kuntarakenteessa tehdään muutoksia. Hallinnon työntekijöiden kannalta liitos mahdollistaisi erikoistumisen ja paremman liikkuvuuden, joka asukkaille tarkoittaisi osaavampaa ja laadukkaampaa palvelua. Sivistys- ja koulutuspalveluiden kehittämällä ei voida perustella tai tyrmätä liitosta. Tekniselle toimelle haastava yhdyskuntarakenne sanelee ehdot palveluiden järjestämiselle.

Olivatpa kuntarakenteen vaihtoehdot mitkä tahansa, edelleen tärkein kysymys on yhtäältä alueen strateginen kehittäminen ja toisaalta lähikehittäminen, eli miten tulevaisuudessa toteutetaan lähipalvelut ja -vaikuttaminen. Haasteina kuntarakenteen muutoksissa on paikallistuntemuksen häviäminen ja päätöksenteon etäännyminen sekä hajautunut yhdyskuntarakenne, eli nykyisten kuntakeskusten väliset pitkät etäisyydet ja laaja maantiede. Mahdollisesti liittyvien kuntien keskustaajamat tulisivat olemaan merkittäviä lähipalvelukeskuksia myös tulevaisuudessa.

Kainuun kuntien toimintaedellytykset ovat haastavat ja muutoksia kuntarakenteeseen tai kuntien väliin yhteistyöhön on tehtävä. Teoriassa voi olla neljä erilaista tiekarttavaihtoehtoa:

1. Iso Kuntaliitos, käytännössä yhden kunnan Kainuu
2. 2-taso-malli, käytännössä Kainuun malli 2–tyyppinen ratkaisu, jossa isot tehtävät ja työkalut olisivat maakunnallisia, mutta lähikunnat olisivat olemassa
3. Sopimus-malli, jossa sopimuksella haetaan sitovampaa yhteistyötä kuntien välillä, eli tehdään ”Kainuu-sopimus”. Keskeiset tehtävät ja työkalut olisivat edelleen kuntien tasolla.
4. Nykymalli, eli jatketaan nykyisellä kuntarakenteella tai joidenkin kuntien liitoksilla ja yhteistyöllä

Lisäksi umpikujaskenaariot koko Kainuun kannalta ovat seuraavat:

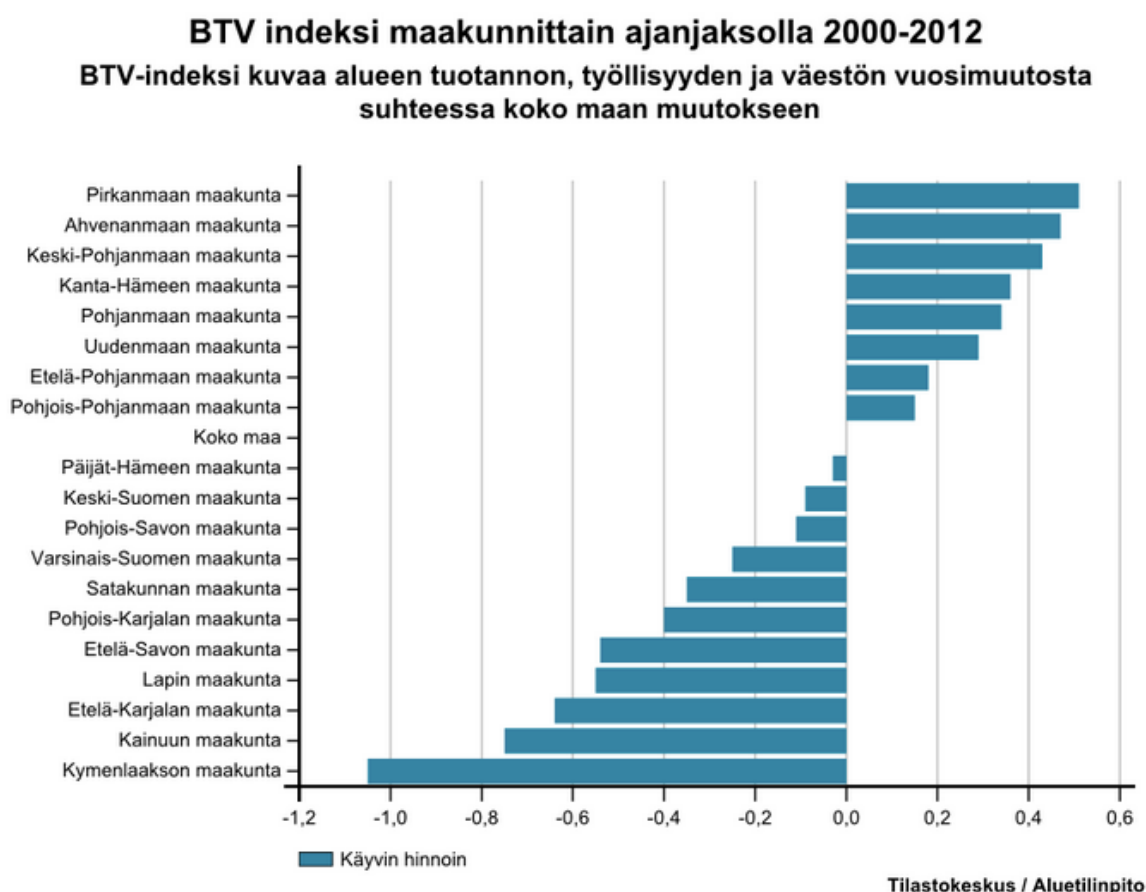
- Eristäytyvät ja koteloituvat kunnat, yhteistyö hiipuu
- Pilkkoutuvat kunnat, jossa elinvoimaisten ja kurjistuvien alueiden kehitys erkaantuu yhä nopeammin toisistaan

Kuntarakenneselvityksen vaiheet on esitelty liitteessä 1. Tämän selvityksen alkupuoliskolla syksyllä 2014 valotettiin Kainuun yhteistä tulevaisuuskuva ja keväällä 2015 käytiin läpi kaikkia neljää teoreettista vaihtoehtoa sekä erilaisia tiekarttavaihtoehtoja. Johtopäätös on edetä kolmannen ja neljännen vaihtoehdon pohjalta eli sopimuspohjaisesti ja muutamien kuntien liitoksilla. Kun aluehallinnon uudistamisen sekä kuntien kehittämispolitiikan kansalliset linjaukset muotoutuvat aloittavan hallituksen toimesta syksyllä 2015, on syytä palata keskusteluun myös kakkosvaihtoehdosta.

1.2 Kainuun ja kuntien kehityskuva

Kainuu on kohdannut vaikeuksia viime vuosina. Äkillisempiä karikkoja ovat olleet mm. UPM-Kymmene Oyj:n paperitehtaan sulkeminen, opettajakoulutuksen siirtäminen Ouluun, saavutettavuuden heikkeneminen yöjunan lakattua kulkemasta, Talvivaaran ympäristöongelmat ja valtion työpaikkojen väheneminen alueella. Samanaikaisesti väestö on vähentynyt ja ikääntynyt.

Kainuun kehityskuva tällä vuosituhanella havainnollistuu BTV-indeksimittarilla, joka on laskennallinen tilastoluku alueiden kehityksen muutoksen tarkasteluun. Indikaattori muodostuu kolmesta perusmuuttujasta, jotka ovat alueellinen bruttokansantuote, työllisyystilanne ja sen muutos sekä väestön määrä ja sen muutos. Kainuun kehityskuva on maakunnista toiseksi heikointa tällä vuosituhanella. Mittariin on vaikuttanut eniten väestönkehitys. Tällä vuosituhanella Kainuun väestö on vähentynyt yli 10 %. Tarkemmat kehityskuvatiedot löytyvät liitteestä 2. BTV-indeksin kehityskuvassa on myös lupaava viesti: menestyvien maakuntien joukossa on muitakin kuin suurempien kaupunkiseutujen maakuntia mm. Kainuuta. Keski-Pohjanmaa on Manner-Suomen toiseksi menestynein maakunta.



Kuva 2. BTV-indeksi maakunnittain 2000-2012. Lähde: Kuntaliitto / Tilastokeskus.

Selvitysalueen kuntapäättäjien silmin tilanne ei kuitenkaan ole toivoton. Syksyllä toteutetussa kuntakyselyssä kuntaliitosselvitysalueen johtavat virkamiehet ja päättäjät arvioivat seuraavan puolen vuoden näkymät hieman positiivisemmiksi kuin koko maan kuntapäättäjät. Kolmen–viiden vuoden päähän katsottuna arviot ovat positiivisuudessaan lähes koko maan arvioiden tasolla. Tämä siitä huolimatta, että suurten yritysten vaikeudet ovat varmasti heijastuneet kainuulaisten tulevaisuuden uskoon. Toisaalta esimerkiksi paperiteollisuuden poistumisen myötä puuta materiaalina on hyödynnetty uudella tavalla.

Tuoreimmat tilastot näyttävätkin positiivisia merkkejä tiettyjen kärkialojen kehityksessä. Verrattaessa vuoden 2013 liikevaihtotietoja edelliseen vuoteen liikevaihto kasvoi metsä- ja puuklusterissa, metalli-klusterissa ja matkailuklusterissa. Toki laskuakin tapahtui, sillä liikevaihto laski kaivannaistoiminnassa, energiaklusterissa, elintarvikeklusterissa sekä ICT- ja elektroniikkaklusterissa.¹ Euroopan talouden tilanteen huomioiden kasvun merkit antavat kuitenkin positiivisen viestin.

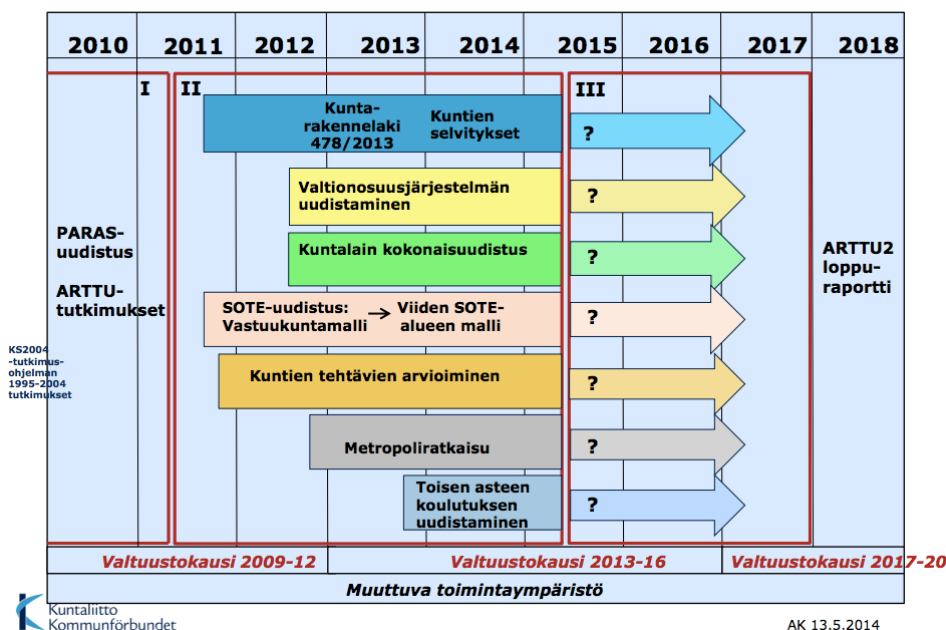
Tärkeä on huomioida myös kuntien keskinäisriippuvuus kehityksessä. Keskinäisriippuvuus konkretisoituu esim. työssäkäyntialueen määrittelyn kautta (kts. tarkemmin luku 4 ja liite 2). On myös huomioitava, että pendelöinti on kaksisuuntaista: esim. Sotkamon työpaikoista 17,7 % oli kajaanilaisten täyttämiä vuonna 2012. Keskinäisriippuvuuden tärkein viesti on: mikä tahansa työpaikka mihin tahansa kuntaan on koko Kainuun voitto, ja mitä korkeampaa jalostusastetta työpaikoissa on, sitä enemmän hyvää siitä on jaettavana kaikille. Keskinäiseen kilpailuun, kampaamiseen ja kissanhännänvetoon ei ole yksinkertaisesti varaa.

1.3 Kansalliset uudistukset ja niiden merkitys kunnille

Kuntamullistuksen myötä kuntien on pakko muuttua – kunnat tulevat lähivuosina muuttumaan enemmän kuin mitä ne ovat muuttuneet historian aikana. Hyvin monet kuntien kontolla olevat tehtävät ovat muuttumassa alueellisiksi vaikuttaen olennaisesti siihen, mikä on kunnan tehtävä ja rooli. Kaksi suurinta muutosta kohdistuvat sosiaali- ja terveystalouteen sekä toisen asteen koulutukseen. Taloudellisesti valtionosuusuudistus vaikuttaa keskeisesti kuntien toimintaedellytyksiin.

Kuntien uudistukseen vaikuttaa olennaisesti kuntalain kokonaisuudistus. Myös muita kuntien lakisäätöisiä tehtäviä ja normeja on arvioitu valtiovarainministeriön johdolla, jotta kuntien laajaa tehtäväkenttää voitaisiin sovittaa yhteen muuttuvassa toimintaympäristössä. Kuntiin kohdistuvat uudistukset on Kuntaliitto tiivistänyt kuvan 3. osoittamalla tavalla. Arttu2-tutkimus on keskeinen tietolähde, kun kuntien toimintakenttää tulkitaan ja jäsenetään (Kainuun kunnista Arttu2-tutkimuksesta on mukana Paltamo).

Kuntiin kohdistuvat uudistukset



Kuva 3. Kuntiin kohdistuvat uudistukset. Lähde: Kuntaliitto / Marianne Pekola-Sjöblom / Arttu2. Alkuperäinen lähde Arto Koski 13.5.2014.

¹ Jouni Ponnikas (2014). Kainuun kärkialojen ja kuntien suhdannetiedot 05/2014.

Kainuun kuntarakenneselvityksen väliraportissa nostettiin esiin kolme keskeisintä muutosta kuntien toimintaympäristössä: sote-uudistus, toisen asteen koulutuksen uudistus sekä rakennusvalvonnan uudistaminen. Seuraavassa on esitetty päivitykset näihin uudistuksiin. Tiivistetysti voidaan todeta, että kaikki kuntiin liittyvät uudistukset ottivat aikalisän, ja niihin palataan alkavalla hallituskaudella. Yhä edelleen sote-uudistus on keskeisin, ja se saattaa johtaa vielä laajempaan aluehallinnolliseen uudistamiseen ja tehtävien muutoksiin kunnallisella, seudullisella, maakunnallisella ja kansallisella tasolla. Vuonna 2015 aloittava hallitus tulee linjaamaan kaikkia uudistuksia, mutta ne konkretisoituvat todennäköisesti vasta hallitusohjelman toimenpidesuunnitelmassa elo-syyskuun taitteessa 2015, jos vielä silloinkaan.

Sosiaali- ja terveystalveluiden uudistus

Kuntien rooli palveluiden järjestäjänä kansallisesti on muuttumassa erityisesti sosiaali- ja terveystalveluiden uudistuksen myötä. Kainuussa sosiaali- ja terveystalvelut on järjestetty kuntayhtymän kautta maakunnallisesti jo kymmenen vuotta.

Sote-uudistuksen tarkoituksena on ollut turvata kaikille ihmisille yhdenvertaiset, asiakaslähtöiset ja laadukkaat sosiaali- ja terveystalvelut koko maassa. Uudistuksella on pyritty vahvistamaan myös sosiaali- ja terveydenhuollon perustalveluja ja luomaan sujuvat palvelu- ja hoitoketjut uudistamalla julkisen sosiaali- ja terveydenhuollon rakenteita, ohjausta ja hallintoa. Tavoitteena on ollut nykyistä kustannustehokkaampi ja vaikuttavampi toiminta. Sote-uudistusta tarvitaan ihmisten yhdenvertaisten palvelujen turvaamiseen, perustalvelujen vahvistamiseen sekä sujuvien palvelu- ja hoitoketjujen luomiseen sekä kestävyysvajeen korjaamiseen. Uudistuksen valmistelu jatkuu sosiaali- ja terveystalveluministeriössä. Sote-uudistuksen tavoitteiden toteutumiselle on tärkeää integroida sosiaali- ja terveydenhuolto laajasti, vahvistaa toimijoiden kantokykyä ja lisätä vahvaa kansallista ohjausta.

Hallituksen esitys uudeksi sote-järjestämislainsiksi (HE 324/2014 vp) annettiin eduskunnalle 4.12.2014. Sote-järjestämislainsilla oli tarkoitus uudistaa kunnallisen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä, tuottamista, hallintoa, suunnittelua, rahoitusta ja valvontaa koskevat säännökset. Lain avulla pyrittiin luomaan uudenlainen palvelurakenne julkiselle sosiaali- ja terveydenhuollolle. Nykyisin noin 200 erilaista kunnallista organisaatiota ovat järjestämisvastuussa sote-palveluista ja myös tuottavat niitä. Hallituksen esitys lähetettiin sosiaali- ja terveystalveluvaliokuntaan käsiteltäväksi. Perustuslakivaliokunta, valtiovarainvaliokunta, hallintovaliokunta ja talousvaliokunta antoivat helmikuussa asiasta lausunnot sosiaali- ja terveystalveluvaliokunnalle. Perustuslakivaliokunnan mukaan esityksen ei ollut mahdollista edetä. Lakiesityksen käsittely eduskunnassa raukesi. Uudistuksen jatkovalmistelu sekä toimeenpano siirtyivät seuraavalle hallituskaudelle.

Sote-uudistuksella on perustuslain näkökulmasta kolme mahdollista etenemistietä. Näitä pitää perustuslakivaliokunnan mukaan arvioida kokonaisuutena. Nämä vaihtoehdot ovat väliportaana itsehallintoalue, jolla olisi vaalit ja verotusoikeus, yksitasoinen kuntayhtymä sekä järjestämisvastuun siirtäminen valtiolle.

Toisen asteen koulutus

Lukion, ammatillisen peruskoulutuksen, ammatillisen aikuiskoulutuksen ja vapaan sivistystyön järjestäjäverkkoa ja järjestämislupia sekä lukion, ammatillisen peruskoulutuksen ja ammatillisen aikuiskoulutuksen rahoitusjärjestelmän uudistamista koskevat hallituksen esitykset annettiin eduskunnalle syksyllä 2014.

Uudistushanke ei toteutunut suunnitellusti. Järjestämis- ja ylläpitämisverkkoa ja -lupia koskeva hallituksen esitys raukesi. Toisen asteen koulutusrahoitusta koskeneet muutosesitykset eduskunta kumosi äänestyksessä. Vapaan sivistystyön rahoitusuudistusta koskeva lakiehdotus on hyväksytty ja muutos tulee voimaan vuonna 2016.

Rakennusvalvonnan toteuttaminen suuremmissa kokonaisuuksissa

Hallituksen rakennepoliittisissa linjauksissa ja ympäristöministeriön MRL (maankäyttö- ja rakennuslain) -arvioinnissa on päädytty siihen, että rakennusvalvonnat tulisi koota suuremmiksi yksiköiksi. Suuremmilla yksiköillä arvioidaan parannettavan rakennusvalvontojen toimintaedellytyksiä ja luodaan edellytykset paremmalla palvelutasolle ja yhtenäisimmille käytännöille.

Eri kuntien rakennusvalvontayksiköiden välillä on tällä hetkellä suuria eroja niin asiantuntemuksen määrässä kuin säännösten tulkinnossa ja käytännöissä. Hallitus on selvittänyt² erilaisia vaihtoehtoisia organisoitumismalleja rakennusvalvonnalle. Kunnat voisivat vapaaehtoisesti sopia rakennusvalvontayksiköiden muodostamisesta toistensa kanssa. Kunnat myös voitaisiin lainsäädännöllä velvoittaa muodostamaan yhteistoiminta-alueita rakennusvalvonnan järjestämiseksi. Rakennusvalvonnan järjestämisessä voitaisiin jatkossa hyödyntää nykyistä laajemmin yksityisiä toimijoita rakennustyön aikaisessa viranomaisvalvonnassa ja tarkastustoiminnassa. Yksiköiden muodostamisen perusteeksi voidaan määritellä joko teknisen asiantuntijahenkilöstön vähimmäismäärä tai maahan muodostettavien rakennusvalvontayksiköiden kokonaislukumäärä.

Selvityksen mukaan rakennusvalvonnan kokoamisella ylikunnallisiksi yksiköiksi olisi merkittäviä vaikutuksia kuntien muihin toimintoihin. Vaikutuksia on muun muassa kaavoitustoimeen ja ympäristönsuojelutoimeen etenkin silloin, kun resurssit kunnissa ovat olleet toimintojen yhteiskäytössä. Hyötyjä oletetaan saatavan sähköisestä asioinnista.

Rakennusvalvontatoimen uudistukselle asetettujen tavoitteiden toteutuminen, rakennusvalvonnan asiantuntemuksen ja yhtenäisen toimintatavan vahvistuminen ovat riippuvaisia uudistuksen toteuttamisesta. Pelkkä rakennusvalvontatoimen kokoaminen suuremmiksi yksiköiksi ei riitä uudistukselle asetettujen tavoitteiden, rakennusvalvonnan asiantuntemuksen ja yhtenäisen toimintatavan vahvistamisen toteuttamiseksi. Selvityksessä korostetaan, että rakennusvalvontatoimen järjestämistä koskevan lainsäädäntömuutoksen lisäksi tulisi muuttaa myös rakennusvalvonnan toimintaa koskevaa lainsäädäntöä. Uudistuksen valmistelu jatkuu ympäristöministeriössä alkavalla hallituskaudella.

² Ympäristöministeriö (2015). Uusimuotoinen rakennusvalvontatoimi. Selvitys rakennusvalvontatoimen kehittämisen vaihtoehtoista.

2 KUNTATALOUS

Talous asettaa kuntien toiminnalle karut puitteet. Nyt on rakennettava kestävästi strategista ja toiminnallista tulevaisuutta, jossa on huomioitava talouden realiteetit. Kuntien talousluvut ovat synkät: josta-kin pitäisi löytää useita kymmeniä miljoonia euroja tasapainon saavuttamiseksi. Palveluihin ollaan pääosin tyytyväisiä – ja samalla peloissaan, miten niille käy. Minkä taseisia palveluita voidaan tulevaisuudessa tarjota ja missä?

Taloudellisesti Kainuun kuntien kehitys riippuu keskeisesti asukasluvun muutoksesta. Maakunta rakentuu asukasluvun muutoksen perusteella Kajaanin ja Sotkamon varaan. Valtionosuuden alenema (pl. Kajaani ja Sotkamo) on huomattava verrattuna historialliseen kasvuun. Valtionosuudessa on suuret erot maakuntien kesken ja vielä suuremmat kuntien kesken. Valtionosuusudistus tulee väistämättä keskittämään palveluita. Myös verotulojen kasvu tulee taantumaan. Yhteisöveron lasku on ollut hyvin suuri vuodesta 1999 vuoteen 2014. Vastaavasti toimintakatteiden kasvu on ollut hyvin suuri vuosina 1999-2009.

Kainuun kuntien talous on edennyt menneet vuodet edullisesti kasvaneiden valtionosuuksien avulla. Nyt, uudistuksen jälkeen ja kaikkinaisen verorahoituksen leikkautuvuuden seurauksena valtionosuudet kasvavat huomattavasti hitaammin kuin aiemmin. Tämä tarkoittaa käytännössä valtionosuusleikkauksia ilman, että niitä pitää erityisesti tehdä. Selvitysalueen kuntien taloudet ovat keskimäärin hyvin johdettuja ja päätyneet tilanteeseen, jossa kertyneet ylijäämät taseessa ovat kullannarvoisia. Jokaisen kunnan on pystyttävä rajaamaan toimintakatteiden kasvunsa jopa kolmannekseen ja allekin siitä, mitä se on ollut aiemmin. Kun sosiaali- ja terveystalouden kysyntä kuitenkin kasvaa erityisesti ikääntymisen vuoksi, on palvelut pystyttävä jatkossa järjestämään sopeuttamalla muista sektoreista sopeutettavissa olevat osat pois ja muuten jatkamaan nykyisellä, välttämättömällä palvelurakenteella.

Kajaanin ja Sotkamon tilanne on selvitysalueen kunnista paras, Paltamo, Kuhmo ja Suomussalmi selvinnevät hyvällä johtamisella ja Hyrynsalmen ja erityisesti Ristijärven tilanne alkaa olla itsenäisenä kuntana selviytymisen kannalta hyvin vaikea. Verotulojen ehtyminen, valtionosuuksien leikkaukset ja palvelutarpeiden kasvu johtavat suuriin paineisiin kuntataloudessa (taulukko 1). Mikäli kuntatalouteen kohdistuvat paineet purkautuisivat vain nettolainan kasvuna, olisivat kaikki kunnat Kainuussa (myös yhtenä kuntana) kriisikuntia vuonna 2020.

Kumulatiivinen ali/ylijäämä €/as			TASU			TE			
	TP 2012	TP 2013	Tpe 2014	TA 2015	2016	2017	2018	2019	2020
Hyrynsalmi	-616	-764	-670	-746	-885	-997	-1 013	-1 008	-983
Kajaani	-407	2 041	2 125	2 037	2 023	2 103	2 192	2 252	2 283
Kuhmo	-523	-353	193	419	616	698	794	850	865
Paltamo	116	169	205	246	255	464	669	808	870
Ristijärvi	1 437	1 200	1 129	1 012	840	747	727	763	851
Sotkamo	-515	1 570	1 652	1 588	1 507	1 491	1 510	1 521	1 527
Suomussalmi	1 375	1 462	1 979	2 129	2 212	2 204	2 248	2 291	2 337
Yhdistelmä	-171	1 405	1 596	1 586	1 593	1 664	1 750	1 821	1 845

Taulukko 1. Kunnittainen ja yhdistelmän kumulatiivinen ali- tai ylijäämä, €/asukas

Kuntien talouden painelaskelmien mukaan mikäli sopeutus tehdään kolmena vuonna ja tavoitteena on nollatulos tai parempi vuonna 2020, on koko Kainuun löydettävä reilut 65 miljoonaa euroa talouden paikkaamiseksi tai korotettava veroprosenttia yli kuudella prosenttiyksiköllä (taulukko 2; sopeutustarve

esitetty taulukossa miljoonina euroina, euroina asukasta kohden sekä veroprosenttiyksikkönä; huom. paineet laskettu lyhyen trendin perusteella, paineita on Kainuussa erittäin hankala arvioida). Joulukuussa esitellyn ja sittemmin hylätyn sote-rahoitusmallin mukaan Hyrynsalmen, Kuhmon, Ristijärven ja Suomussalmen sopeutustarve olisi pienentynyt hieman (Liite 3 sisältää myös spekulatiivisia sote-laskelmia).

Sopeutustarve nr TA 2015	TASU 2016	TASU 2017	TE 2018	TE 2019	TE 2020	Yhteensä	eur/as	vero-%	
Hyrynsalmi	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-1,9	-749	-6,55
Kajaani	-5,6	-5,6	-5,6	-5,6	-5,6	-5,6	-33,6	-887	-5,83
Kuhmo	-1,2	-1,2	-1,2	-1,2	-1,2	-1,2	-6,9	-758	-6,15
Paltamo	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-1,2	-331	-2,78
Ristijärvi	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-2,7	-1 892	-16,22
Sotkamo	-1,4	-1,4	-1,4	-1,4	-1,4	-1,4	-8,4	-788	-5,71
Suomussalmi	-1,8	-1,8	-1,8	-1,8	-1,8	-1,8	-10,5	-1 212	-9,59
Yhdistelmä	-10,9	-10,9	-10,9	-10,9	-10,9	-10,9	-65,2	-882	-6,31

Taulukko 2. Kuntien ja yhdistelmän sopeutustarve 2020 mennessä (milj. €, €/asukas ja vero %-yksikkönä)

Yllä olevan taulukon mukainen sopeutuminen tarkoittaa siis matalampaa toimintakatteen muutosta kuin mitä toimintakate on kasvanut aiemmin. Taulukossa 3 kuvataan toimintakatteen mahdollinen vuotuinen kasvu ja mennyt kasvu.

KUNTA	TAVOITEKASVU	MENNYT KASVU
Kuhmo	1,6%	3,5%
Sotkamo	2,1%	4,0%
Hyrynsalmi	0,8%	2,3%
Suomussalmi	0,3-0,5%	2,6%
Kajaani	1,9%	4,2%
Paltamo	1,7%	2,7%
Ristijärvi	0,7%	4,9%

Taulukko 3. Kuntien toimintakatteen tavoite- ja mennyt kasvu

Taloudellisesti Kajaani-pohjainen liitos Ristijärven ja Paltamon kanssa olisi kestävä. Liittyvät kunnat saavat keskimäärin enemmän kuin mitä antaisivat. Kuntien oma ja liitoksesta seuraava sopeutumisvaikutus olisi käytettävä kuntien kehittämiseen. Vastaavasti Suomussalmi-pohjainen liitos, jossa Hyrynsalmi ja Suomussalmi liittyisivät yhteen, olisi myös kestävällä pohjalla. Laskennallisesti yhden kunnan Kainuun talous olisi kestävä 21,5 veroprosenteilla.

Kuntien ja erilaisten kuntaliitosten sekä yhden kunnan Kainuun tiedot ja kuvaajat kuntataloudesta on esitetty liitteessä 3.

3 VETOVOIMA JA KILPAILUKYKY

3.1 Kainuun ja sen kuntien kilpailukyky

Alueellinen kilpailukyky on alueen rakenteellisten tekijöiden sekä erilaisten toimijoiden toiminnan synnyttämä tulos, jonka tarkka määrittäminen tai mittaaminen ei ole helppoa. Kilpailukyky perustuu elinvoimaa ja houkuttelevuutta määrittelevien erilaisten muuttujien varaan. Näistä osa on pysyvämpiä, joiden muuttaminen vaatii runsaasti aikaa (esim. saavutettavuus, koulutus). Alueelliseen kilpailukykyyn voidaan nähdä kuuluvaksi infrastruktuuri, yritykset (esim. työvoima, markkinat, jne.), inhimilliset voimavarat, asuin- ja elinympäristön laatu, instituutiot ja toimiva kehittäjäverkosto, verkostoihin kuuluminen sekä näitä kaikkia yhdistävä imago.³ Yksinkertaistaen alueellisen elinvoimaisuuden mittarina voidaan pitää demografisen muutoksen kuvaamista⁴. Monen eri osa-alueen kehittäminen samanaikaisesti vaatii alueellisesti ja temaattisesti kokonaisvaltaista otetta, jossa kuntarajojen merkitys katoaa⁵.

Yhteistyö kuntien välillä on kehittynyt ajan saatossa erityisesti laajempien sopimusten ja verkostojen kautta. Lähtökohtana kilpailukykyyn rakentamiselle on alueen omiin vahvuuksiin ja osaamiseen perustuva erikoistuminen, toimijoiden välinen yhteistyö ja verkottuminen sekä alueiden kesken että kansainvälisesti. Keskeisiä tekijöitä voidaan jäsentää esim. seuraavasti (kehikkoa käytettiin lähtökohtatarkastelun pohjana):

- ”Kovat” tekijät
 - Infrastruktuuri: saavutettavuus, MAL (maankäyttö, asuminen, liikenne)
 - Elinkeinopolitiikan kärjet – osaamisen terävä kärki
 - Talous ja kehittämispanostukset
- ”Medium” tekijät
 - Osaamisen laaja-alainen pohja, koulutus
 - Toimivat palvelut yrityksille ja asukkaille
 - Kehittämisen kyvykkyys
- ”Pehmeät” tekijät
 - Visio ja valintojen tekemisen taito
 - Yhteistyö- ja verkostoitumiskyky
 - Luottamus

Kainuussa kaikki osatekijät ovat varsin hyvällä tolalla. Kilpailukykyyn on vaikuttanut olennaisimmin kansallisen linjaukset esim. infrastruktuurin ja saavutettavuuden kehittämisessä ja koulutuspolitiikassa sekä globaalin talouden muutokset yrity maailmassa. Elinkeinopolitiikan kärkiä on pyritty hakemaan, mutta usein valinnat eivät ole olleet poissulkevia ja valinnat ovat olleet ympäröityjä. Kehittämisen kyvykkyys on hyvällä tasolla. Kunnilla on kohtalaisen hyvä tuntemus toisistaan, tosin yhteistyökykyä elinkeinonkehittämisessä voi vielä parantaa.

Muutokset toimialoilla ja maailmassa yritysten ympärillä ovat usein vaikeasti arvattavissa ja ennakoitavissa, jolloin tärkeimmäksi ominaisuudeksi nousee kyky uudistua ja muuttua. Kuntien tehtäväksi kilpailukykyyn rakentamisessa on muodostunut yleisten kehittämisen valmiuksien ja edellytysten rakentaminen

³ Nina Mustikkamäki & Markku Sotarauta (2001). Alueiden kilpailukyky kahdeksan elementtiä. Suomen Kuntaliitto. Acta nro 137.

⁴ Timo Aro (2013). Kuuden suuren kaupunkiseudun demografinen kilpailukyky.

⁵ Raine Mäntysalo et al. (2010). Keskuskaupungin ja kehyskunnan jännitteiset kytkennät. Paras-ARTTU-ohjelman tutkimuksia nro 2. Suomen Kuntaliitto. Acta nro 217.

sekä erilaisten sattumien mahdollistaminen. Näistä yleisistä kehittämisen tekijöistä – kuten koulutuksesta ja yrittäjyyden vahvistamisesta – syntyy uudistumiskyvyn perusta. Näistä on rakennettava myös rohkeasti uusia näkyviä avauksia – Kainuu voi olla uuden yrittäjyyden pilottialue. Kainuun alueelliseen resiilienssiin, eli kykyyn joustaa muutostilanteissa vaikuttavat työpaikkojen määrä, niiden vetovoimaisuus sekä uusien ja kasvuhakuisten yritysten lisääntyminen maakunnassa.

Paanasen, Haverin ja Airaksisen mukaan kunnan elinvoiman johtaminen voidaan jakaa kolmeen näkökulmaan; *resursseihin, vuorovaikutukseen ja tulevaisuuteen eli uuden luomiseen*. Resursseilla tarkoitetaan mittarein ja laskelmin helposti arvioitavia tekijöitä, kuten väestön määrä, työllisyys tai kunnallistalous. Vuorovaikutuksessa keskeistä ovat mm. sosiaalinen pääoma, paikallisyhteisöjen, verkostojen ja yksilöiden osallisuus, yhteisöllisyys ja paikallidentiteetti ja kulttuuri. Tulevaisuus eli uuden luominen taas korostaa mm. proaktiivisuutta, strategisia valintoja ja tahtotilaa.⁶

Elinvoiman kannalta tärkeää on sekä ulkoinen että sisäinen viestintä. Lisäksi tulisi välttää elinvoimaa nakertavia tekijöitä. Elinvoimaa heikentää *kyvyttömyys hahmottaa muutosta*, sillä muutosten havaitseminen ja tulkitseminen ovat edellytyksiä oikea-aikaiselle elinvoiman edistämiseksi. Muutosten havaitsemista voi vaikeuttaa keskittyminen vanhoihin toimintatapoihin keskittyminen. Toinen nakertava tekijä on *keskeisten toimijoiden jättäminen ulkopuolelle*. Perinteisten toimijoiden lisäksi uudenlaiset toimijat tai marginalisoidut ryhmät, kuten nuoret ja maahanmuuttajat, voivat tuoda uutta puhtia elinvoiman edistämiseen. Kolmas nakertavana tekijä on *vääriin asioihin keskittyminen*. Tärkeihin asioihin keskittymistä voi vaikeuttaa yhteisten näkemysten puute. Ongelmia tuo myös riitaisa toimintakulttuuri.

Kainuun vahvuuksien kautta kasvua

Kainuun kunnat väittävät tietävänsä, mistä kasvu tulee. Jokainen kunta nojaa omiin oletettuihin vahvuksiinsa. Kaikissa kunnissa nousevat esiin jossakin muodossa metsätalouden pohjalta jalostunut biotalous, kaivannaiset ja matkailu. Kasvun idut jakautuvat tasaisesti ympäri Kainuuta, sillä samantyyppisiä elinkeinokärkiä viritellään jokaisessa kunnassa. Vahvemmat versot ovat valitettavasti harvemmassa. Menestystarinat ovat syntyneet Kajaani-Sotkamo-Kuhmo-akselille, valtateiden varteen sekä muutamiin matkailupisteisiin. Kajaanissa on vahvoja aihioita peliteollisuudesta ja ICT-ratkaisujen kehittämisestä.

Kainuussa on paljon puhetta, tietoa ja hyviä yksittäistapauksia. Osin keskitytään liian pieniin asioihin, toisaalta on saatu aikaan kansainvälisen tason tapahtumia, kohteita ja hankkeita. Kainuun kovimmat paikka- ja tapahtumabrändit ovat Vuokatti ja Kuhmon kamarimusiikki. Muita tunnettuja ovat esimerkiksi Hyrynsalmen suojalkapallon MM-kisat, Sotkamon Jymy, Kajaanin keskusta ja tapahtumat Kajaanissa, Renforsin Ranta ja Ukkohalla. Pohjoisempana tunnettu kohde on Raatteen tie. Alihyödynnetty ympäristö on Oulujärvi, jota on pyritty lanseeraamaan Kainuun merenä. Kainuun maineeseen negatiivisessa mielessä on viime aikoina eniten vaikuttanut Talvivaara. Joitakin brändejä hyödynnetään erinomaisen hyvin, toisia tarinoita voidaan vahvistaa vielä enemmän ja saattaa niitä rohkeasti myös laajempaan tietoisuuteen (esim. puurakentaminen). Nämä tapaukset ovat houkuttelevuuden kärkiä. Uusiutuminen pohjautuu osaamisen pohjan vahvistamiselle.

Kainuu on ollut riippuvainen muutamista suurista yksityisistä työnantajista kuten UPM:stä ja Talvivaarasta. Keskeinen kysymys on miten saadaan uusia yrityksiä, ja miten pk-yritykset saadaan kasvamaan. Julkisen sektorin työpaikkojen osuus on korostunut ja suurin kasvuala on työllisten määrällä mitattuna sosiaali- ja terveyspalvelut. Samaan aikaan haasteina ovat rekrytointiongelmat ja maan korkein työttömyys-

⁶ Henna Paananen, Arto Haveri & Jenni Airaksinen (2014). Kunta elinvoiman johtajana.

aste. Nuoriso- ja pitkäaikaistyöttömyys pahentavat ongelmia. Maakuntien suhdanneindikaattorilla (yrittöiminnan liikevaihto, työttömyys, nettomuutto) mitaten Kainuu on sietänyt talouden taantumaa suhteellisesti selvästi heikommin kuin muut maakunnat⁷. Kehitysnäkymät ovat Kainuussa keväällä 2015 odottelevat, monia suuriakin avauksia on valmisteilla, mutta suuret päätökset odotuttavat itseään.

Kainuulaiset yritykset haluavat kasvua. Syksyllä 2014 selvityksen yrityskyselyyn vastanneista yrityksistä 71 % tavoittelee kasvua seuraavan viiden vuoden aikana. 81 % kyselyyn vastanneista yrityksistä kertoi, että viimeisten kahden vuoden aikana yrityksellä on ollut alihankinta- tai asiakkuussuhteita muihin yrityksiin Kainuun sisällä. Kunnat ovat edesauttaneet yhteyksien syntymisessä, vaikkakin suuri osa yritysten välisistä suhteista olisi kuitenkin syntynyt myös ilman vetoapua. Yrityksille tärkeitä kuntien palveluja ovat mm. toimiva infrastruktuuri, liikenne- ja tietoliikennepalvelut, koulutus- ja terveystalvelut sekä elinkeinojen kehittämisen palvelut (erityisesti matkailu) ja kaavoitus.

3.2 Yhteiset kasvun alat

Kainuun vahvuuksiin liittyvät elinkeinoelämän kärjet ovat matkailu ja palvelut, teknologiateollisuus, biotalous ja kestävä kaivannaistoiminta, jotka on tunnustettu Kainuun maakuntaohjelmassa 2014–2017 maakunnan elinkeinotoiminnan kehittämisen kärjiksi. Tilastokeskuksen tuottamat suhdannetiedot osoittavat, että nämä valinnat ovat oikeaan osuneita, perustuvat maakunnan vahvuuksiin ja niissä on paljon kehittämispotentiaalia. Seuraavissa kappaleissa on potentiaalisimpia avattu tarkemmin. Kainuun keskeisenä vahvuutena on lisäksi maakunnan ketteryys ja tiivis yhteistyökulttuuri ja riskinä taantuminen resurssiperiferiaksi.

Metsä- ja biotalous⁸

Yhteisissä avauksissa potentiaalisin ala on biotalous (luonnontalous), johon liittyy suurin kasvun potentiaali sekä luontevaa työnjakoa ja resursseja kaikista selvitysalueen kunnista. Puuhun nojataan edelleen, metsätalous ja puurakentaminen ovat mukana jokaisen selvitysalueen kunnan vahvuuksissa ja kasvun kärjissä. Paperiteollisuuden loppuminen Kainuusta on vähentänyt metsien hakkuuta. Tähän on vastattu panostamalla biotalouteen, joka nähdään mahdollisuutena luonnonvaroiltaan rikkaassa Kainuussa. Biotalous tukee tasapainoista alueellista kehittämistä. Puubiomassojen korjuu, logistiikka ja jalostaminen vaativat alueilta kunnossa olevaa tieverkkoa ja ICT-teknologioiden hyödyntämistä. Alueellinen kehitys ja aluetalous vahvistuvat myös hajautetuilla ratkaisuilla, eli kun raaka-aineet käytetään tai jalostetaan lähellä tuotantopaikkaa. Maaseudun monipuolisia raaka-aineita on mahdollista käyttää energialähteinä paikallisessa energiantuotannossa.

Biotalous pohja on Kainuussa laaja, sen osuus maakunnan kansantaloudesta on 17,5 %. Metsä- ja puualalla liikevaihto on kasvanut. Kainuun biotalouden aluetalousvaikutuksista tehdyn selvityksen mukaan biotalous voi tuoda Kainuuseen lähes 4000 työpaikkaa vuoteen 2020 mennessä. Kasvulle on hyvät edellytykset, sillä alueella on merkittävät uusiutuvat luonnonvarat ja laajaa osaamista. Kainuussa biotalous kytkeytyy metsävarojen käyttöön ja jalostukseen sekä maatalouteen. Keskeinen biotalouden luonnonvara on metsäbiomassa, josta voidaan jalostaa bioenergiaa ja korkean lisäarvon biotuotteita. Tulevan hallituskauden biotalouspanostuksiin on lähdeittävä aktiivisesti mukaan.

⁷ TEM (2015). Alueelliset kehitysnäkymät 1/2015.

⁸ Aluekehityssäätiö (2014) Selvitys Kainuun biotalouden aluetalousvaikutuksista – Kainuun biotalouden aluemallinnus ja Kainuun liitto (2015) Kainuun ÄRM – Kasvusuunnitelman luonnos.

Biotalouden vahvistuminen näkyy jo Kainuussa. Entisen UPM:n tehdasalueelle perustetun Renforsin Rannan alueella työskentelee jo enemmän ihmisiä kuin paperitehtaan aikoina⁹ - myös muilla kuin biotalouden alalla. Alueelle on tehty investointipäätös bioetanolitehtaan rakentamisesta: St1 Biofuels Oy aikoo hyödyntää alueella toimivan sahan sahanpurua bioetanolin valmistuksessa. Sahanpurua ja tulevaisuudessa mahdollisesti haketta voidaan saada Kajaaniwood Oy:n lisäksi muilta Kainuun sahoilta, kuten Kuhmo Oy:ltä. St1:n bioetanolitehdas ja biokaasutuotannon tutkimus MTT Sotkamossa ovat esimerkkejä biomassan jatkojalostamisesta. Kaiken kaikkiaan yritykset ovat olleet hyvin aktiivisia Renforsin Rannassa.

Kaivannaisteollisuus¹⁰

Kaivannaisteollisuus on toinen maakunnan kuntia yhdistävistä kasvun aloista. Alan toimijat ovat myös liikuteltavissa kunnista toiseen. Kaivos- ja luonnonkivialalla raaka-aineita ja potentiaalia on Sotkamon lisäksi erityisesti Suomussalmella ja Ristijärvellä. Yhteinen huoli on, että raaka-aineet viedään ulos Kainuusta, eikä niitä jalosteta omassa maakunnassa korkeamman arvonlisän tuotteiksi. Kunnat suhtautuvat joviaalisti tuotantoketjun eri rooleihin: omaa tuloa tärkeämpää on, että jatkojalostusta tehtäisiin edes Kainuussa.

Viime vuosina kaivosteollisuus on ollut yksi harvoista investoivista aloista Suomessa. Kaivosalan kautta on myös avautunut uusia liiketoimintamahdollisuuksia teknologia- ja palvelutoimittajille. Kaivosteollisuuden liikevaihto on kasvanut vuodesta 2009 lähtien ja vuonna 2013 liikevaihto oli jo noin 1,5 miljardia euroa. Kaivosala on tärkeä myös laajemmin Itä- ja Pohjois-Suomelle. Talvivaaran kaivoksen ongelmat ovat muistuttaneet alaa ympäristöasioiden huolehtimisen tärkeydestä. Talvivaaran huikea nousu ja lasku sekä ympäristönsuojelun vaatima tilanteen hallinta ovat olleet merkittäviä tapahtumia kaivannaisalalla Kainuussa. Kaivannaisteollisuus on suhdanneherkkää, minkä vuoksi Talvivaaran tilanne on ongelmallinen. Toiminnan jatkuminen kriisivaiheen jälkeen voi kohentaa Kainuun työllisyyttä ja aluetaloutta. Katse kääntyy myös Sotkamo Silverin hopeakaivoshankkeeseen. Muualla Kainuussa voidaan käyttää Kainuun Edun valmistelemaa kaivannaisteollisuuden kehittämisohjelmaa.

Puurakentaminen¹¹

Puuhun nojataan edelleen, metsätalous ja puurakentaminen ovat mukana jokaisen selvitysalueen kunnan vahvuuksissa ja kasvun kärjissä. Puutuoteala on kuitenkin kansallisesti kehittynyt negatiivisesti sekä sahatavaran ja puutuotteiden että huonekalujen valmistuksen osalta. Puuvarannot ovat kuitenkin hyvät ja metsät kasvavat tämänhetkistä käyttöä nopeammin. Puurakentamisosaaminen on erityisen vahvaa Kuhmossa, jossa toimii Woodpolis sekä vastikään avattu Oy CrossLam Kuhmo Ltd. Puurakentamisella on suotuisia vaikutuksia aluetalouteen, sillä sahat ja puutuoteteollisuuden tehtaot sijaitsevat ympäri Suomea, lähellä metsiä.

Matkailu¹²

Imagolisesti tärkeä elinvoiman ja rohkeidenkin avausten lähde on matkailu. Sotkamon Vuokatti on kainuulaisen matkailun keskus. Vuokatin menestys heijastuu myös Kajaaniin. Ukkohalla on myös vahvistuva keskittymä. Pienempiä matkailun keskittymiä on Suomussalmella sekä Kuhmossa ja jokaisessa kunnassa on pienimuotoisempaa matkailutoimintaa. Matkailun arvoketjut eivät ole Kainuussa vahvoja, vaan jokainen keskittymä toimii omilla ehdoillaan ja omissa ympyröissään. TEM:n ja ELY-keskusten raportin

⁹ TEM (2014). Alueelliset kehitysnäkymät 2/2014.

¹⁰ GTK (2010). Suomen mineraalistrategia ja Kainuun liitto (2015). Kainuun ÄRM – Kasvusuunnitelman luonnos

¹¹ Puutuoteteollisuus. TEM Toimialaraportti 3/2014.

¹² Sweco (2015). Kainuun matkailun maankäyttöstrategian esiselvitys ja Kainuun liitto (2015). Kainuun ÄRM – Kasvusuunnitelman luonnos

mukaan matkailu on yksi harvoja toimialoja, joka on jatkanut kasvuaan yleisestä taloudellisesta taantumasta huolimatta. Matkailuala työllistää kausiluontoisesti erityisesti Vuokatissa, mutta syrjäisemmissä matkailukohteissa on pulaa osaavasta työvoimasta.

Kainuun matkailun kehittäminen on saanut tuulta alleen, vaikka henkilöstömäärä on laskenut. Vuonna 2015 on laadittu useita matkailun kokonaissuunnitelmia eli Master Planeja (Vuokatti, Kuhmon Kalevalakylä, Paljakka, Ukkohalla, Hossa, Ristijärvellä 5-tien alue). Kainuun matkailu on ympärivuotista ja venäläisten osuus on merkittävä, mikä näkyy tällä hetkellä matkailun vähentymisessä. Matkailussa on panostettava ulkomaisiin asiakasryhmiin, tiiviiseen majoitusrakentamiseen, huoneiden käyttöasteen nostamiseen sekä laatuun. Matkailu vahvistaa vähittäiskauppaa ja liikennettä. Matkailun tarpeita on tarkasteltava metsätalouden, tuulivoiman ja kaivostoiminnan tarpeiden kanssa. Ohjelmalveluita on kehitettävä lisäämällä yhteistyötä, ammattitaitoisia tekijöitä ja ylläpitämällä reittiverkostoa. Saavutettavuus on keskeinen kehitettävä asia. Kajaanin lentokentän, valtateiden (5 ja 22), kantateiden ja raideliikenteen kehittäminen sekä rajanylityksen sujuvuudesta huolehtiminen on olennaista. Kainuun matkailukeskukset muodostavat Hossaa lukuun ottamatta varsin tiiviin matkailualueen.

Eri alojen ristipölytyksen ja roolituksen kautta kasvua

ICT on sekä omana kasvualanaan että yhdistettynä muihin osaamisalueisiin merkittävä muutosajuri. Perinteinen elinkeinoelämän toimiala on myös metalliteollisuus. Muista elinkeinopolitiikan kärjistä ICT:llä ja elektroniikalla on vahva jalansija Suomussalmella, Sotkamossa ja Kajaanissa. Kajaanissa nähdään, että perinteistä ICT:tä voisi yhdistää peliteollisuuteen ja toisaalta tehdä sovelluksia esimerkiksi terveydenhuollon ja ympäristötekniikan käyttöön. Metalliteollisuudessa on muutamia yrityksiä, mm. Transtech, jotka aktivoivat alueen alihankintaverkostoja ja luovat arvonlisää, sillä metalliteollisuuden jalostusaste on Kainuussa muita teollisuudenaloja korkeampi.

Kainuusta löytyy hyviä uusia avauksia kuten Suomussalmen Hajallaan-hanke, jossa mietitään, miten eri toimijoiden kalustoa ja henkilöstöä voidaan hyödyntää haja-asutusalueella muussakin kuin teiden aurauksessa. Kainuussa voidaan tehdä innovaatioita, jotka ovat uusia älykkään maaseudun (smart countryside) -ratkaisuja. Nämä ratkaisut hyödyntävät paikallisia ominaisuuksia ja vahvuuksia sekä toimivat harvaanasutussa ympäristössä.

Yhteiset avaukset vaativat selvää roolitusta ja työnjakoa kuntien välillä. Tällaisessa työnjaossa tietyille kunnalle tai toimijalle annetaan selkeä ja vahva vetovastuu kyseisen profiilin mukaisen kehittämisen vetämiseksi ja muut kunnat osallistuvat kyseisen alan kehittämiseen. Olennainen taito on osata myös poisvalinta, eli kaikkia aloja ei voida kehittää kaikkialla. Yhteistyössä eri osapuolien pitää olla toisiaan täydentäviä ja hyötyä keskinäisestä yhteistyöstä.

Selvityksen perusteella kuntien profiileja voisivat olla esimerkiksi

Kajaani: Maakunnan moottori, palveluja ja uusien avauksien paikka (esim. ICT, pelit)

Sotkamo: Matkailu ja vapaa-aika

Kuhmo: Puurakentaminen

Paltamo: Laadukasta asumista ja vapaa-aikaa Kainuun Merellä

Ristijärvi: Ikääntyminen ja hoiva

Suomussalmi: Kainuun pohjoinen kiviulottuvuus

Hyrnsalmi: Matkailua ja virikettä viitostiellä

Kainuun kunnat ovat kehittäneet kasvualojaan omissa piireissään, eikä todellista kasvuyhteistyötä ole tehty. Suurten investointien saaminen Kainuuseen on ollut vaikeaa. Investointien houkuttelemiseksi mukana on oltava kunta, osajia (koulutusorganisaatiot) sekä alan yrityksiä. Vireillä olevia yhteisiä avauksia ja roolitusta keskeisten toimijoiden, eli Kainuun liiton, Kainuun Edun ja kuntien elinkeinopolitiikan kanssa on jatkuvasti kommunikoitu. Maakunnan kaikki kunnat kuuluvat kehitysyhtiöön, joka hoitaa osan kuntien elinkeinojen kehittämistä. Kehittämissyhtiön painopisteet ovat puu ja metsä, kivi ja kaivannaisteollisuus, elämysteollisuus, ICT ja datakeskukset. Kaivannaisteollisuuden ja matkailun kehittäminen on varsin selvästi jo roolitettu siten, että Kainuun Etu kehittää ensimmäistä ja yritykset jälkimmäistä. Investoinnin keskitäminen Kainuun Edulle tuo synergiaetuja ja kokoaa kuntien elinkeinoasiamiehet yhteiseen verkostoon.

Yhteistyö on tärkeää paitsi maakunnan sisäisissä toimissa, myös ulospäin suunnattaessa. Kainuussa tehdään toki mm. Pohjois- ja Itä-Suomi -yhteistyötä, mutta yhteistyö voisi olla vielä tiiviimpää, ja niissä voitaisiin hyödyntää maakunnallisia profiileja. Kainuu ei erottunut edukseen esim. Arktisen alueen potentiaalia käsitelleessä raportissa¹³. Jatkossa tarvitaan selkeämpi yhteinen viesti ulospäin ja yhteistä edunvalvontaa. Erityisesti maakunnan markkinoinnissa puhalletaan jatkossa toivon mukaan paremmin yhteen hiileen. Kainutlaatuinen on ainutlaatuista vain, jos siitä kerrotaan. Kainuulla tulee olla yhteinen tarina, jonka kaikki tunnustavat omaksi.

3.3 Kainuu-sopimus yhteistyötä konkretisoimaan

Yhteistyötä kasvussa ja kehittämisessä on syytä syventää, olivat kuntarakenneratkaisut millaisia tahansa. Yhteistyön syventämisen keinona ja sitoutumisen varmistajana voi toimia kuntien välinen Kainuu-sopimus, joka kulkee työnimellä *Kainuun Unta ja Näläkeä* -sopimus¹⁴.

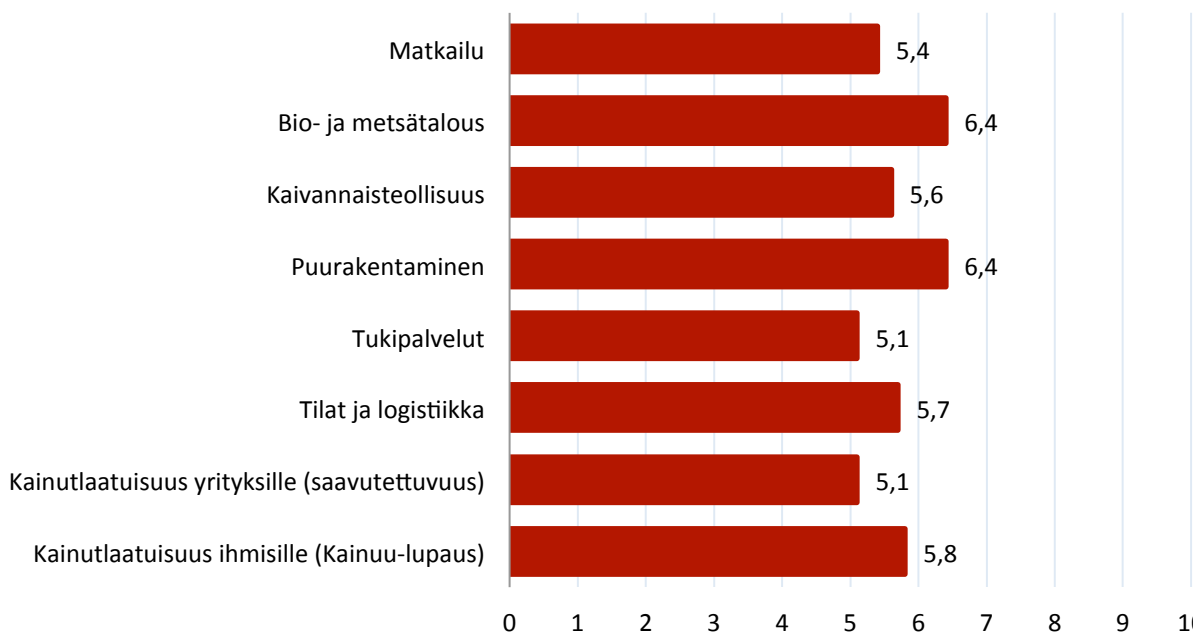
Sopimus jäsentyy kolmeen teemaan: elinkeinopolitiikka, tukitoiminnot ja imago (Taulukko 4). Selvityshenkilö ehdottaa, että Kainuu-sopimuksen kärjiksi näissä linjoissa nostetaan biotalous ja puurakentaminen, kiinteistöyhtiön perustaminen ja Kainuu-lupaus. Kuntarakenneleirin palautekyselyn perusteella nämä ovat myös avaukset, jotka vaikuttavat eniten Kainuun kehitykseen (Kuva 4). Alueellista osallistamista vahvistetaan aluelautakuntamallilla.

Taulukko 4. Kainuu-sopimuksen teemat, kärjet ja muut avaukset

	Elinkeinopolitiikka	Tukitoiminnot	Imago
Kärjet	Bio- ja metsätalous Puurakentaminen	Kiinteistöyhtiön perustaminen	Kainuu-lupaus
Muut avaukset	Matkailu Kaivannaisteollisuus	Vaihdepalvelut ja sähköisten päätöksenteko	Kainuulaisten yritysten osaaminen ja alueen saavutettavuus

¹³ EK (2015). Pohjoinen tahtotila. Suomen edellytykset arktiseen talouskasvuun.

¹⁴ Kunnianosoitukseksi puukonveistaja Setti Keräsen UKK:lle osoittamasta syntymäpäivätervehdyksestä. Tulokkaan mukaan terve ihminen nukkuu hyvin ja tuntee nälkää. Kilpailukykyyn kehittämisen näkökulmasta kyse on siitä, että on alue on luottavainen omiin vahvuuksiinsa ja alueella on nälkä menestyä.



Kuva 4. Kuntarakenneleiriläisten arvio palautekyselyn perusteella Kainuu-sopimuksen osa-alueiden vaikuttavuudesta Kainuun kehitykselle (max = 10, min = 0).

Bio- ja metsätalouden kärkiteemana on saada Kainuuseen biotuotetehdasinvestointi. Kainuuta markkinoidaan uuden biotuotetehtaan sijaintipaikkana ja investointia tuetaan paikallisin ratkaisuin. Tavoitteena on saada Kainuun vajaakäytössä olevat metsävarat taloudelliseen käyttöön. Jalostaminen maakunnassa tuo työpaikkoja ja kerrannaisvaikutuksia alueelle.

Puurakentamisessa yhteistyön kärkenä on puurakenteiden käytön lisääminen Kainuussa. Kainuu-sopimukseen kirjataan mm. uusi sairaala ja Kuhmon puukoulu, joiden lisäksi hankitaan lisää referenssi-kohteita. Tavoitteena on luoda maakuntaan uusia työpaikkoja ja elinvoimaa sekä edistää ekologisuuden ja vähähiilisuuden tavoitteita.

Tilojen ja logistiikan yhteistyön kärki on kiinteistöyhtiön perustaminen. Kiinteistöyhtiö laskee kuntien tilakustannuksia, parantaa hallintaa ja lisää tietotaitoa. Käytännössä kunnat luovuttavat sote-käytössä ja aktiivisessa palvelutuotannossa olevat kiinteistöt yhtiölle, joka huolehtii kaikista kiinteistöhuoltoon liittyvistä tehtävistä (vesi, sähkö, puhtaanapito).

Kainuu-lupaus lupaa Kainuuseen muuttaville lupauksen viihtyvyydestä ja hyvinvoinnista esitellen helpon arjen käsitteen. Kainuu-nettisivulla esitellään sekä avoimia työpaikkoja että vapaita asuntoja. Etätyöntekijöille tarjotaan mahdollisuus etätyöpisteeseen.

Keskeisimpien avausten lisäksi huomiota kiinnitetään seuraaviin yhteistyön aihealueisiin. Elinkeinopoliittika-otsikon alla on biotalouden ja puurakentamisen lisäksi matkailu ja kaivannaisteollisuus. Tukitoiminnoissa on kiinteistöyhtiön tukitoimintojen yhdistämistä koko Kainuussa. Imagon rakentamisessa Kainuu-lupauksen lisäksi tuodaan esiin kainuulaisten yritysten osaamista ja korostetaan saavutettavuuden merkitystä.

Matkailun kärkiteema on vahvistaa Kainuun matkailumarkkinointia. Yhteistyön tavoitteena on markkinoida Kainuuta (aasialaisille) matkailijoille puhtaan ilman, luonnon ja luontoharrastusten kohteena. **Kaivannaisteollisuuden** kärkiteemana on luoda Kainuuseen yhteisöllisesti uskottava kaivannaisteollisuus.

Käytännössä tämä tarkoittaa Sotkamo Silverin ja Otanmäki Minen tehtaiden käynnistämistä. Yhteistyötä tehdään myös Oulun yliopiston geologian laitoksen kanssa. Tavoitteena on käynnistää kaivosalan hankkeita lähivuosina ja laajentaa osaamista uudenlaiseen yritystoimintaan. **Tukipalveluissa** yhdistetään vaihdepalvelut ja siirrytään sähköiseen päätöksentekoon kaikissa Kainuun kunnissa – monissa kunnissa tämä on jo tapahtumassa. Tarkoituksena on säästää kustannuksissa sekä säästää esityslistan valmistelijoiden ja päättäjien aikaa. **Kainuun saavutettavuuden** parantaminen vaatii juna- ja lentoyhteyksien puolesta taistelemista. Kainuu-sopimuksen teemoja on esitetty tarkemmin liitteessä 4.

Kainuulla on jo pitkä kokemus kuntien välisestä, syvästä yhteistyöstä. Sote-palveluiden tuotannossa Kainuu on etulinjassa ja uusia avauksia olisi mahdollista tehdä sivistys- ja teknisen toimen puolella. Kainuu-sopimuksella voitaisiin koota kehittämisvoimat leveämmäksi ja tehokkaammaksi erityisesti elinkeinojen ja tilahallinnon aloilla. Kainuu-sopimus toimisi myös imagon luojana sekä sisälle (yhteisesti hoidettavat asiat nousevat esiin) että ulospäin (Kainuu yhtenä rintamana). Kainuu-sopimukseen sisällytetään sekä elinkeinojen kehittämiseen, kuntien tukipalveluihin ja imagoon liittyvät avaukset.

Kainuu-sopimuksella on myös sudenkuoppia. Jos sopimus on vain paperi, se ei innosta, ohjaa eikä saa aikaan tuloksia. Sopimuksessa tulee olla mukana vain ne osapuolet, jotka haluavat lähteä mukaan ja ovat viemässä sovittuja asioita eteenpäin. Liian monta sopijaa synnyttää vapaamatkustajan ongelman, eli kukaan ei todellisesti sitoudu toteuttamiseen. Myös valvonnan ja seurannan heikkous johtaa tilanteeseen, jossa sopimusrikkomusten sanktiointi on vaikeaa. Kaiken kaikkiaan, Kainuu-sopimusta laadittaessa on pidettävä huolta sopimuksen poliittisesta kestävydestä, rahoituksesta, vastuista, seurannasta, sanktiosta ja purkamisehdoista.

Aluelautakuntamalli otetaan mukaan Kainuu-sopimukseen. Peruskunnalla on päävastuu budjetista, josta lohkaistaan osa aluelautakuntien käyttöön. Malli voi toimia sekä palveluiden, demokratian että paikallisen kehittämisen viitekehyksenä. Palveluiden tuotannossa aluelautakunnan alueella voidaan järjestää lähipalvelut, jolloin lähipalvelukunta toteutuu. Demokratian kannalta aluelautakunta vahvistaa paikallista edustavuutta ja osallistumisen tunnetta. Peruskunnalta budjetoitu osa voidaan käyttää paikalliseen kehittämiseen.

Kainuu-sopimuksesta olisi syytä olla luonnos ja aiesitoutuminen jo elokuun 2015 loppuun mennessä, jotta sitä voidaan käyttää runkona ja pohjana myös ajankohtaisissa keskusteluissa mahdollisissa aluehallinnon uudistamisen ja esille nousevissa maakunnallisen kehittämisen malleissa sekä aluehallintovirastojen ja ELY-keskusten strategioiden päivittämisessä. Kainuu-sopimus tulee saattaa lopulliseen muotoon syksyn 2015 aikana ja siinä vaiheessa siihen tulee sitoutua sekä kuntien että muiden alueellisten toimijoiden.

Eero Holstila: Ihmiset Kainuun elinvoiman avaimena

Kainuussa on noin 80 000 asukasta. Väkiluku on vähentynyt viidenneksellä kolmessakymmenessä vuodessa. Luonnollinen väestönkasvu on negatiivinen ja ikärakenteesta voi päätellä, että alamäki tulee jatkumaan. Kainuun pitää siis saada muuttovoittoa, jotta väkiluvun väheneminen saataisiin edes hidastumaan.

Kainuun tärkein tulevaisuuskysymys on väestökehityksen kääntäminen. Tehtävä on vaikea, muttei mahdoton. Se vaatii huolellista tilanneanalyysia ja määrätietoisia toimenpiteitä vuosien ajan.

Suomessa on käynnissä kiivas kaupungistuminen, jolle ei näy loppua lähivuosikymmeninä. Valtavirtaan kuuluu kuitenkin myös vastavirta. Nuorison muuttovyöry suuriin kaupunkeihin tarkoittaa, että osa muuttaneista harkitsee paluuta synnyinseudulle viimeistään lasten tullessa kouluikään.

Työpaikkakehitys säätelee toki muuttoliikettä, mutta työn luonteen muutos ja digitalisoituminen tarkoittavat, että entistä suurempi osa työstä on riippumatonta paikasta tai liikkuvaa. Etätyö ei ole yleistynyt odotetusti, mutta kiinteän työpaikan ulkopuolella tehtävä työ lisääntyy nopeasti. Tämä kehitys avaa mahdollisuuksia Kainuulle.

Saavutettavuus nousee maakunnan kehityksen kannalta avaintekijäksi. Etätyö ja liikkuva työ edellyttävät erinomaisia tietoliikennedyhteyksiä ja nopeita liikennedyhteyksiä suuriin keskuksiin (Helsinkiin, Ouluun), joissa osa työstä todennäköisesti tapahtuu. Kajaanin lentojen jatkuminen, junayhteyksien nopeuttaminen ja tieyhteyksien parantaminen ovat ensiarvoisia, eivät pelkästään yritystoiminnan vaan ennen kaikkea väestökehityksen kääntämisen kannalta.

Kainuu tarvitsee nykytilanteeseen verrattuna muutama sata lisää tulomuuttajaa vuosittain. On täysin mahdollista onnistua houkuttelemaan tuollainen joukko ihmisiä, kun rekrytointialueena on koko maa. Tarvitaan tarkkaa kohdennettua markkinointia ja sitkeää myyntityötä.

Markkinointi kannattaa kohdentaa henkilöihin, joilla on jo valmiiksi rakkaus tai vähintään vahva tunneside Kainuuseen. Kysymys on kainuulaislähtöisistä ihmisistä pääkaupunkiseudulla ja muissa suurissa kaupungeissa, joissa asumisen hinta on korkea ja arjen pyörittäminen työlästä. Tämä ensisijaisten potentiaalisten joukko on kooltaan vähintään 100 000 henkilöä.

Kainuu-lupaus on oiva väline maakuntaan muuttoa suunnittelevien avuksi. Tällainen palvelu koskee työmahdollisuuksia, asuntotarjontaa ja palveluja, mutta erityisesti luontohakuisen elämäntavan mahdollisuuksia. Se kertoo selkeästi arjen sujuvuudesta ja edullisuudesta.

Kainuussa osataan matkailun edistäminen ja markkinointi. Matkailumarkkinointi ja muuttopäätöksiin tähtäävä markkinointi ja myynti tulee osin yhdistää.

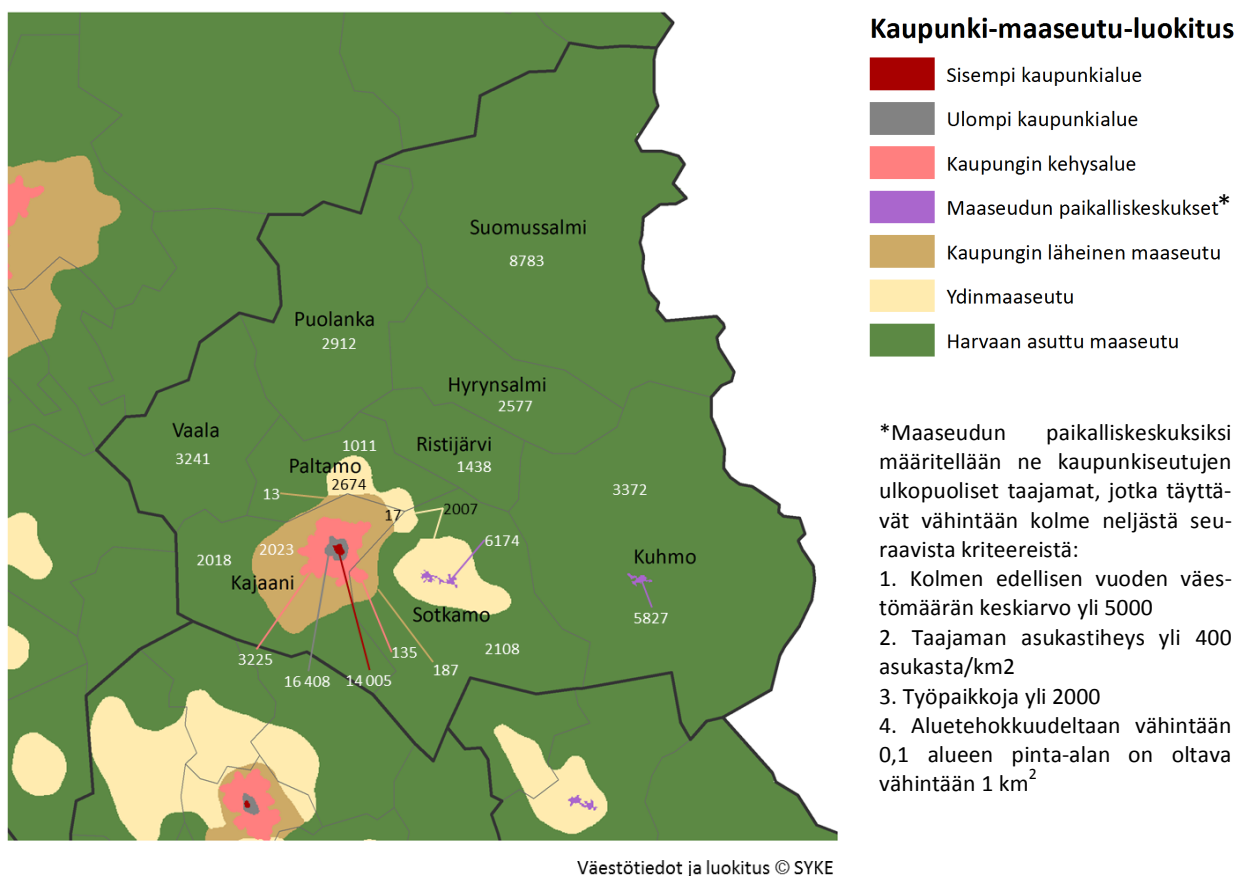
Kainuun markkinoinnin tärkein kohde ovat kainuulaiset itse. Kainuulaisilla on sukulaisia, tuttavuuksia ja ystäviä maakunnan ulkopuolella. Tämä kosketuspinta käsittää satoja tuhansia suomalaisia. Tärkein vaikuttamiskeino heihin on kainuulaisten puheet ja kertomukset. Sosiaalinen media tarjoaa erinomaisen välineen hajautettuun Kainuun markkinointiin.

Vaikka muuttopäätöksiin tähtäävä ja Kainuu-rakkauteen perustuva markkinointi on luonteeltaan hajautettua, sen johto ja tuki tulee organisoida selkeästi ja resursoida hyvin. Kysymys ei ole vain kehittämishankkeesta, vaan pysyvästä toiminasta, jonka otsikko voi olla Kainuu-lupaus. On tärkeää, että lupaus on kirkas ja se pidetään heti alusta asti.

4 ALUE- JA YHDYSKUNTARAKENNE

4.1 Kainuun yhdyskuntarakenne ja toiminnalliset alueet

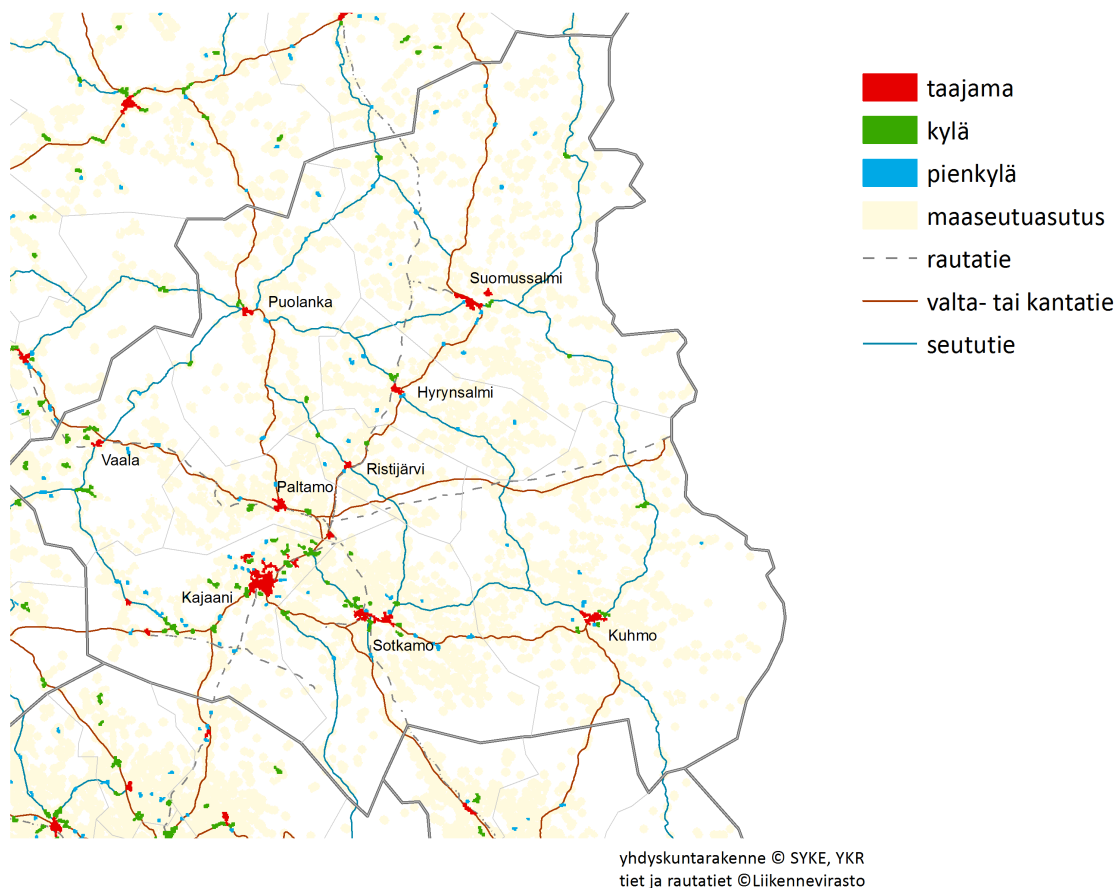
Kainuu on varsin maaseutumainen maakunta. Suomen ympäristökeskuksen kaupunki-maaseutuluokituksessa selvitysalueen kunnista Hyrynsalmi, Puolanka, Suomussalmi ja Ristijärvi ovat kauttaaltaan harvaan asuttua maaseutua. Kuhmo kuuluisi muutoin samaan joukkoon, mutta sen keskus on luokiteltu maaseudun paikallistaajamaksi eli kaupunkialueen ulkopuolella sijaitsevaksi suurehkoksi taajamaksi, jolle on ominaista rakenteeltaan tiivis keskusta sekä rooli ympäröivän alueen keskuksena. Myös Sotkamon keskus on luokiteltu maaseudun paikalliskeskukseksi ja sitä ympäröi ydinmaaseutu, joka on joko vahvaa alkutuotannon aluetta tai toiminnoiltaan monipuolista suhteellisen tiiviisti asuttua maaseutua. Maakuntakeskus Kajaanissa sijaitsevat luokituksen mukaan ainoat varsinaiset kaupunkialueet. Kaupungin läheinen maaseutu ulottuu Paltamoon asti. Paltamossa suurin osa väestöstä asuu ydinmaaseudulla (Kuva 5).



Kuva 5. Kainuun jakautuminen maaseutu- ja kaupunkialueisiin sekä väestön sijoittuminen (mukana asutus, josta on tiedossa koordinaatit).

Kaupunkimaaseutuluokitus ei Kainuussa tunnista pienempiä taajamia ja kyliä, vaan ne lukeutuvat mukaan maaseutualueisiin. Tarkemmalla kammalla katsottuna jokaisesta kunnasta löytyy taajamia, joista merkittävimmät sijaitsevat valta- tai kantateiden varrella. Harvassa maaseutuasutuksessa on tunnistettavissa kyläkeskittymiä (Kuva 6). Selvitysalueen kunnista taajama-aste eli taajamissa asuvien osuus on suurin Kajaanissa (taajama-aste 87,6). Toisessa ääripäässä on Ristijärvi, jossa maaseutuväestön määrä ylittää taajamaväestön (taajama-aste 43,5)¹⁵.

¹⁵ Tilastokeskus (taajama-aste 2013)



Kuva 6. Kainuun yhdyskuntarakenne 2010

Kainuun päivittäisen toiminnallisen työssäkäyntialueen muodostavat käytännössä Kajaani, Sotkamo, Paltamo ja Ristijärvi sekä hieman laavammin tulkittuna myös Hyrynsalmi. Erityisesti Paltamosta ja Ristijärveltä pendelöidään ahkerasti Kajaaniin, sillä molempien kuntien työllisistä lähes neljännes käy Kajaaniin töissä. Kuhmo ja Suomussalmi muodostavat omat työssäkäyntialueensa (taulukko 5).

Työssäkäynnin lisäksi toiminnallisessa rakenteessa tärkeää on asiointin suuntautuminen eli missä asukkaat hankkivat kaupan alan palveluita sekä usein käyttämiään julkisia ja yksityisiä palveluita. Suomen ympäristökeskuksen ja TNS Gallupin tutkimuksessa Kajaani, Sotkamo, Ristijärvi, Hyrynsalmi ja Puolanka muodostavat yhden laajan asiointialueen, Suomussalmi ja Kuhmo muodostavat kumpikin omat alueensa ja selvitysalueen ulkopuolinen Vaala kuuluu Oulun kanssa samaan laajaan asiointialueeseen.

Työpaikan kunta	Hyrynsalmi	Kajaani	Kuhmo	Paltamo	Ristijärvi	Sotkamo	Suomussalmi
Kotikunta							
Hyrynsalmi	65,2	11,3	1,8	0,7	2,3	1,6	10,2
Kajaani	0,2	86,9	0,5	1,1	0,2	5	0,2
Kuhmo	0,2	4,5	84,3	0,2	0,1	3,1	0,5
Paltamo	0,3	24,2	0,4	64,9	1	2,1	0,4
Ristijärvi	2,2	25,1	0,4	2,9	57,5	5,1	1,4
Sotkamo	0,1	19,6	1,8	0,9	0,2	70,1	0,1
Suomussalmi	0,7	5,0	0,9	0,2	0,2	1	83,6

Taulukko 5. Työssäkäynti selvitysalueen kuntien välillä 2012.

Kuntaliitoksia perustellaan usein kuntien rajoilla sijaitsevien alueiden kehittämismahdollisuuksilla. Kuntarajojen on nähty haittaavan esimerkiksi palvelujen järjestämistä näillä alueilla, kun kuntalaiset on ohjattu käyttämään vain oman kunnan palveluja. Vastaavasti kuntarajat voivat vääristää maakäytön ratkaisuja. Edellä mainitut ongelmat ovat tyypillisiä tiheimmin asutuilla seuduilla. Kainuussa näitä ongelmia ei ole, sillä kuntien rajojen läheisyydessä ei ole suurempia asutuskeskittyymiä. Kuntien rajojen läheisten alueiden hyödyillä ei täten voi Kainuussa kuntaliitoksia perustella. Kainuun haja-asutusalueilla väestö

vähenee jo luonnollisenkin väestön vähenemisen myötä ja tämä tapahtuu huolimatta siitä, liitettäisiinkö kuntia yhteen vai ei. Keskittymisen vauhtiin kuntaliitoksilla voi olla vaikutusta. Ne eivät kuitenkaan välttämättä nopeuta keskittymistä, mikäli vahvemman kunnan ja resurssien yhdistämisen kautta syrjäisempienkin alueiden palveluista kyetään huolehtimaan. Tutkimustuloksia kuntaliitosten vaikutuksista yhdyskuntarakenteeseen on tehty vähäisesti. Vaikutukset alkavat näkyä vasta vuosien kuluttua ja niiden aikaansaamisessa keskeistä se, kuinka kuntaliitos toteutetaan eli mitä tapahtuu liitospäätöksen jälkeen¹⁶.

4.2 Kainuun aluerakenne kasvun ja kehittämisen näkökulmasta

Kainuun merkittävimmät taajamat sijaitsevat suurten teiden varrella. Tällöin on luontevaa kytkeä alueen kehittämistä ns. kehittämisvyöhykejatteluun. Kehittämisvyöhykkeiden edellinen suunnittelubuumi oli 1990-luvulla, mutta nyt 2010-luvulla niillä on realistiset edellytykset operationalisoitua käytännön kehittämisen tasoksi. Vyöhykkeet nojaavat monipuoliseen kehittämiskokonaisuuteen ja pitkän tähtäimen kokonaisvaltaiseen kehittämiseen. Vyöhykkeillä yhdistyvät erilaiset kehittämisen ulottuvuudet kuten matkailu ja sitä tukeva elinkeinopolitiikka, luonnonvarat ja teollisuus sekä keskusten ja maaseudun veto- ja elinvoima.

Vyöhykkeillä maantieteellä on paljon väliä – ja ei mitään väliä. Tarvitaan tekemisen elinvoimaisia paikkoja, jotka toimivat erilaisten virtojen solmukohtina ja palvelujen keskittyminä. Toisaalta maantieteellä ei ole mitään väliä, sillä työ irtautuu yhä enemmän paikkasidonaisuudesta. Tekemisen paikan voi valita ympäristön laadun perusteella.

Kehittämisvyöhykkeiden suunnittelun ja kehittämiseen vaaditaan kokonaisvaltaista hallintaa, eli siinä on oltava sekä pitkän tähtäimen suunnitelma että nopeat toimenpiteet. Maankäytön suunnittelu ja vyöhykkeiden toimijoiden strateginen yhteistyö muodostavat yhdessä toimivan kokonaisuuden, jota on avattava myös yrityksille ja asukkaille. Keskeistä on siirtyä hallintolähtöisyydestä kohti toiminnallisuutta – vyöhykkeiden vakiinnuttaminen tapahtuu ilman byrokratiaa. Pitkistä etäisyyksistä ja pienestä väestömäärästä johtuen verkostomainen toimintatapa on Kainuussa tarpeen. Tällöin korostuvat työnjako ja toimijoiden profiilit.

Kainuun sisällä vahvin kasvuakseli on Kajaanin ja Sotkamon välinen osuus ja sen jatkeena myös ohuempi yhteys Kuhmoon. Näissä kolmessa kunnassa mm. sijaitsee yli 80 prosenttia selvitysalueen työpaikoista. Kokonaisvaltaisella MALPE-kehittämisellä voitaisiin tehostaa Kajaanin ja Sotkamon välisen alueen fyysistä (esim. Kontinjoen alue) ja strategista kehittämistä. Voimakkaasti yksinkertaistaen Kainuun menestymisen ja houkuttelevuuden ratkaisee, miten nämä kunnat löytävät yhteisen kehittämisen sävelen. Kasvuakseli jatkuu Sotkamosta vielä Kuhmon suuntaan, mikäli painotetaan strategisessa mielessä luontomatkaailua ja puurakentamista.

Kasvuakselin lisäksi tärkeitä Kainuun kehitykselle ovat kehityskäytävien alut länteen Oulun suuntaan (22) ja pohjoiseen Kuusamon suuntaan (5), jotka sitovat kehittämisvyöhykkeisiin myös Paltamon. Valtateitä 5 ja 22 voidaan nimittää Kainuun kehittymisen seuraaviksi runkoverkoiksi. Kunnissa, jotka sijaitsevat näiden teiden varsilla, tulee yhdyskuntarakenne keskittymään valtateiden varsille tai niiden lähetyvillä oleviin solmukohtiin. Teiden varsilla keskittymiä voi olla esim. matkailu- tai teollisuuskeskittymien ympärillä. Pohjoisen ulottuvuuden näkökulman tulee nivoutua viitostien ympärillä tapahtuvaan kehittämiseen.

¹⁶ Arto Koski (2015). Elinkeinot kuntaliitoksissa. Tutkimuksen näkökulmia.

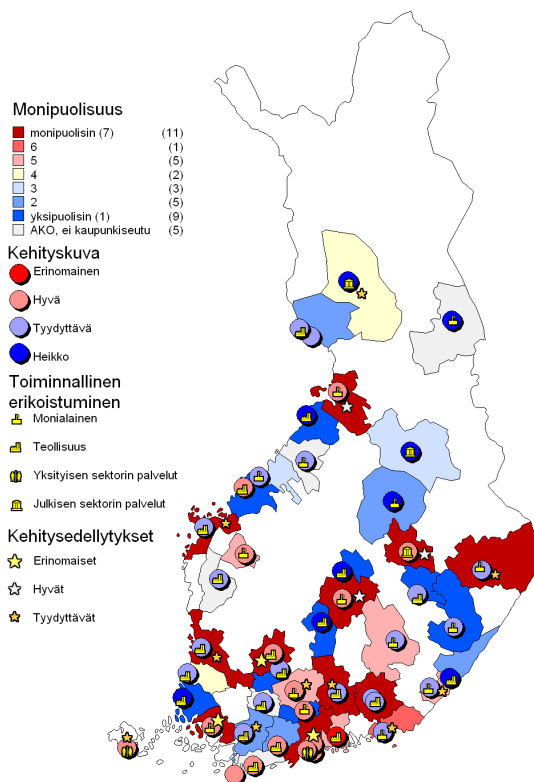
4.3 Kainuu kansallisessa aluerakenteessa

Vähittäisestä kansallisen aluerakenteen keskittymistrendistä huolimatta Suomessa on edelleen maantieteellisesti tasapainoinen aluerakenne. Kansallisessa aluerakenteessa tapahtuneet muutokset ovat vuosikymmenten varrella olleet hitaita ja vähäisiä. Tämä on ollut myös selkeä poliittinen tavoite. Keskeisenä periaatteena kansallisessa alueellisessa kehittämisessä on ollut monikeskuksisen kaupunkiverkon ylläpito ja kehittäminen sekä alueiden välisen verkottumisen ja vuorovaikutuksen lisääminen myös kaupunkimaisten ja maaseutumaisten alueiden välillä.

Vaikka muutokset kaupunkiverkon rakenteessa ovat hitaita, muutoksen suunta on selvä: suurten osaamisen keskittymien painoarvo on kasvanut ja pienemmistä seuduista ainoastaan muutamat vahvasti erikoistuneet keskukset ovat menestyneet kaupunkiseutujen välisessä kilpailussa. Useimmat yksipuoliset teollisuuskaupungit ovat taas menettäneet suhteellista asemaansa ja 1990-luvun lopussa sama koski useita julkisten palvelujen keskuksia, myös Kajaania. Tästä huolimatta monien maakuntakeskusten kuva on ollut aiempaa positiivisempi. Joka tapauksessa kaupunkiverkkotutkimuksen näkökulmasta on aivan ilmeistä, että läheskään kaikki suomalaiset alueet eivät voi olla globaalin informaatiotalouden kasvukeskuksia samalla tavalla kuin ne vielä 1980-luvulla olivat suomalaisen hyvinvointivaltion ja aluehallinnon keskuksia. Kajaanin ja sitä kautta Kainuun asema kansallisessa verkossa on keskivahva rinnastuen Keski-Pohjanmaahan ja Kokkolaan (kuva 7). Puhtaasti teollisiin seutuihin verrattuna Kajaania on pönkitänyt vahva julkinen sektori, joka on tosin viime vuosina myös nakertunut. Tällä hetkellä Kajaani ja Kainuu ovat kolminkertaisen rakennemuutoksen kohteena, kun samanaikaisesti muuttuvat sekä teollisuuden, palvelun kuin osaamisenkin rakenteet.

Rakennemuutosten ohella Kainuun elinvoimaisuutta vaikeuttavat pitkät etäisyydet ja paikoin heikko saavutettavuus. Vaikka sähköiset yhteydet ovatkin kehittyneet, edellyttää yhteistyö aika ajoin kasvokain tapaamisia. Lento- ja junayhteyksien säilyminen on tässä ensiarvoisen tärkeää ja kaikkien kuntien yhteinen intressi. Logistiikkakäytöksissä (tie-, rautatie- ja lentoliikenneyhteydet) ja saavutettavuudessa Kainuun intressit ovat yhtäläisemmät Itä-Suomen kuin Oulun kanssa. Saavutettavuuden parantamisen tarve tuli esiin myös asukkaille ja yrityksille suunnatussa kyselyssä sekä sisäisten että ulkoisten yhteyksien suhteen. Tämä, jos jokin, edellyttää koko Kainuun yhteistä edunajamista.

Yhteistyön tarve sekä maakunnan sisällä että muiden alueiden kanssa korostuu Kainuun vähäväkisyysdestäkin johtuen. Vaikka maakunta on pinta-alaltaan suuri, on Kainuu vajaalla 80 000 asukkaallaan Manner-Suomen toiseksi pienin maakunta. Maakuntakeskus Kajaani vajaalla 38 000 asukkaallaan huomattavasti lähimpiä kilpakumppaneitaan, lähes 194 000 asukkaan Oulua ja yli 106 000 asukkaan Kuopiota, pienempi. Suuremmat naapurit voivat tietyissä tilanteissa tuntua jopa uhkaavilta, etenkin kun esimerkiksi Ka-



Kuva 7. Kansallinen kaupunkiverkko 2006.

jaanille tärkeä opettajankoulutusyksikkö ja VTT:n tutkimustoimintaa on siirtynyt tai siirtymässä pois alueelta.

Myönteisemmästä näkökulmasta katsottuna vahvemmat naapurit voivat hyödyttää Kainuuta. Kehityskäytävääjattelussa Kainuu kuuluu OuKa-vyöhykkeeseen, jolla on toteutettu yhteisiä kehittämishankkeita. Viitostie kytkee Kainuun Kuopion kautta etelän suuntaan ja Kuusamon kautta Lappiin. Viitostie on aktivoitunut erityisesti markkinointiyhteistyössä. Lisäksi Kainuun on katsottava rajan taakse Venäjälle, Kuhmossa sijaitseva Vartiuksen raja-asema on Kainuun portti itään. Potentiaalia voi löytyä myös arktisesta yhteistyöstä.

5 PALVELUTARPEET

Jo nyt, mutta kiihtyvällä tahdilla tulevaisuudessa herää kysymys, kuinka Kainuun kunnat selviävät lakisääteisistä palveluistaan. Palvelutarve tulee kasvamaan väestön ikääntymisen myötä. Samalla valtionosuusuudistus ja huoltosuhteen heikentyminen asettavat arjen pakotteet kuntien väliselle yhteistyölle. Hallintokokeilun ja yhteisen sote-kuntayhtymän myötä kuntien palvelutuotanto on lähentynyt. Yhtä lailla pelko erikoispalveluiden menettämisestä koko Kainuusta huolettaa kuntalaisia. Muut Kainuun kunnat pitävät tärkeänä, että esimerkiksi keskussairaala ja erikoissairaanhoido säilyvät Kajaanissa.

Kuntalaisten arjen kannalta tärkeimpiä palveluita ovat terveysterveystarpeet. Toinen tärkeä tehtävä kunnalla on koulutuksen, sivistyksen ja päivähoidon järjestäminen. Kolmas olennainen tehtävä kunnalle on rakentaa toimiva ja luotettava infrastruktuuri, joka tarkoittaa käytännössä toimivaa kunnallistekniikkaa, tietoa ja liikkumisen palveluja. Neljäs tärkeä kokonaisuus kuntien palvelutehtävänä ovat vapaa-ajan palvelut, kuten kulttuuripalvelut, eritoten kirjasto ja liikuntaan ja ulkoiluun liittyvät palvelut. Kuntalaisten tärkeäksi kokemista palveluista (päivittäistavara, apteekki, huoltoasema jne.) kunnat voivat vaikuttaa korkeintaan välillisesti, jos lainkaan. Pitkien etäisyyksien Kainuussa toimivat tietoliikennetkaisu- ja palvelut tulevaisuudessa elinehto monien palvelujen käyttämiselle, olivatpa ne sitten kaupallisia tai kunnallisia palveluja.

Kansallisesti *palvelujen saavutettavuus* on heikentynyt monin paikoin maaseudulla. Varsinkin haja-asutusalueella etäisyydet palveluihin ovat kasvaneet. Toisaalta myös asutus on tiivistynyt lähemmäs kuntakeskuksia. Harvaan asutulla maaseudulla pienten kuntakeskusten merkitys korostuu, kun taas kaupunkien läheisellä maaseudulla tulee kiinnittää huomiota lähipalveluiden säilymiseen.¹⁷ Kainuulaisille sekä yrittäjille lähetetyn asukas- ja yrityskyselyn perusteella palvelujen saavutettavuus on paikoin heikko. Heikoimmin saavutettavia palveluja ovat terveydenhuollon palvelut (mm. perusterveydenhuolto, erikoissairaanhoido, hammaslääkäri, työterveyshuolto). Terveysterveystarpeiden heikko saavutettavuus ei ole vain maantieteellistä, vaan lisäksi ongelmia on ajan saamisessa. Toiseksi eniten kritiikkiä saivat julkisen liikenteen palvelut. Julkisista palveluista muutamat valtion palvelut (poliisin palvelut, verotoimisto ja työvoimapalvelut) koetaan paikoin vaikeasti saavutettaviksi. Yksityisistä palveluista erityisesti erikoiskauppoja ja ravintoloita toivotaan lisää.

Lähipalveluiden käsite muuttuu ajassa. Kuntaliiton lähipalvelututkimuksen¹⁸ mukaan lähipalveluiden määritelmiä on yhtä monia kuin määrittelijöitä ja käsite on keskustelun runsaudesta huolimatta jäänyt ontoksi. Lähipalvelun läheisyyttä voidaan mitata fyysisessä etäisyydessä, matka-ajassa (saavutettavuudessa) tai sähköisten palveluiden kohdalla saatavuudessa. Joka päivä käytettävien palveluiden turvaaminen on olennaista pitkien etäisyyksien Kainuussa. Tällä hetkellä lähipalvelut kattavat päivittäisten palveluiden tarpeen, mutta riskinä on, että reuna-alueet jäävät keskuskaupungin jalkoihin. Jatkossa palveluita on tarkasteltava erityisesti saavutettavuuden näkökulmasta. Pitkien etäisyyksien maakunnassa esimerkiksi paltamolaiselle lähipalvelu voi sijaita 40 kilometrin päässä Kajaanissa. Myöskään kunnan olemassaolo ei vielä takaa toimivia lähipalveluja. Vaikka palvelut keskittyvät, etääntyvät asukkaista, niiden laatu voi parantua, vaikka saavutettavuus voi huonontua samanaikaisesti.

Julkisten palveluiden tuottaminen tai hankkiminen koetaan kunnissa helpommaksi kuin elinkeinojen kehittäminen tai kasvun eväiden kasaaminen yhdessä. Maakuntakokeilun kaatuminen harmittaa edel-

¹⁷ Helsingin yliopisto, Ruralia-instituutti (2012). Palvelujen saavutettavuus muutoksessa.

¹⁸ Kuntaliitto (2014). Lähipalvelut – mitä nekin nyt ovat?

leen useita, mutta siitä saatiin paljon hyviä oppeja ja käytäntöjä. Seuraavissa alaluvuissa esitellään tarkemmin hallinto- ja tukipalveluiden, sivistyspalveluiden, sosiaali- ja terveyspalveluiden sekä teknisten palveluiden järjestämistä sekä palveluyhteistyötä Kainuussa.

5.1 Hallinto- ja tukipalvelut

Selvitysalueen kuntien hallinto- ja tukipalvelut on organisoitu pääpiirteittäin samoilla tavoilla. Kaikki selvitysalueen kunnat kolmeen kuntayhtymään: Kainuun sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymään, Kainuun liittoon sekä Kainuun jätehuollon kuntayhtymä Eko-Kymppiin. Kunnat tekevät yhteistyötä myös pelastustoiminnassa ja hankinnoissa. Erityisesti hallinnollisten ja muiden tukipalveluiden sekä ateria- ja puhtaanapitopalveluiden järjestämiseksi yhdessä on tehtävä päätöksiä. Tällä hetkellä kyseiset palvelut tuotetaan joka kunnassa kunnan omana toimintana. Ulkoistamalla ja ostamalla tehokkaimmalta taholta sekä samaan aikaan lisäämällä sähköistä asiointia voidaan helpottaa palveluiden saantia ja säästää aikaa kustannusten laskun lisäksi. Tietoteknisten ratkaisujen yleistyminen mahdollistaa hallinnon tukipalveluiden järjestämisen etäyhteydellä käytännössä mistä tahansa. Tiedontarvitsijoiden kannalta tärkeää on, että informaatio on saatavilla. Talous- ja tietohallinnon keskittäminen ja sähköistäminen vaativat kuitenkin yhteistä tahtoa, jota Kainuussa on saatava puhallettua henkiin.

5.2 Sivistyspalvelut

Kainuussa sivistyspalveluiden järjestämisessä on kuntakohtaisia eroja. Yleissivistävän koulutuksen yhteistyötä tehdään mm. erikoislukioiden välillä sekä yhteisten aineenopettajien kautta. Toisen asteen ammatillisen koulutuksen verkko on hajanaisempi kuin lukiokoulutuksen verkko. Selvitysalueella on yhteensä kaksi musiikkiopistoa ja kuusi kansalaisopistoa, joista osa toimii useamman kunnan alueella. Kainuun hallintokokeilun aikana toisen asteen koulutus järjestettiin sosiaali- ja terveyspalveluiden lailla kuntien yhteistyössä. Kainuun hallintokokeilun kokemukset toisen asteen koulutuksen järjestämisestä palveluita keskittämällä ja kouluja lakkauttamalla kalvavat kuitenkin vielä kuntia. Tulevaisuudessa sivistyspalveluiden tarve pienenee ja valinnaisuus vähenee, kun nuoret ikäluokat pienenevät. Viimeistään tällöin kunnat miettivät, voiko opetusta järjestää yhteistyössä toisten kuntien kanssa.

Peruspäivähoito ja perusopetus ovat lähipalveluita, mutta digitalisoitumisen mahdollisuudet voivat tarjota etäopetusta matkojenkin päähän. Kuntalakiin tehdyn lisäyksen mukaan kunnat voivat järjestää päivähoitoa myös muille kuin oman kunnan asukkailla. Lisäyksen tarkoituksena on madaltaa kuntien välisiä raja-aitoja ja edistää yhteistyötä kuitenkin siten, että lapsen etu toteutuu. Kainuussa on selvitettävä myös liikkuvia palveluita sekä kuntarajojen lähellä olevia koulunrakennus- ja päivähoitotarpeita. Hyviä esimerkkejä löytyy läheltä: Rokuan työntekijät voivat tuoda lapsensa eri kunnista työpaikan lähelle päivähoitoon. Etelämpänä, Etelä-Karjalassa Eksoten eli Etelä-Karjalan sosiaali- ja terveystieteiden Mallu-auto tuo sairaanhoitajan palvelut maakunnan maaseutumaisille alueille ja hoitaa mm. lääkereseptiliikennettä.¹⁹

5.3 Sosiaali- ja terveyspalvelut

Sosiaali- ja terveyspalveluiden tarve on kasvussa, vaikka väestön ennustetaan vähenevän. Yli 75-vuotiaiden suhteellinen määrä kasvaa ja lasten määrä laskee. Palvelutarpeen kasvuun on varauduttava tarkastelemalla sekä palvelurakenteita, kuntarakenteita että tekemällä päätöksiä.²⁰ Taloudellinen huoltosuhde kuvaa palvelutarpeen kehittymistä. Huoltosuhteeseen vaikuttavat mm. taloudelliset suhdanteet, työllisyyskehitys, syntyvyys, väestörakenne ja muuttoliike. Taloudellinen huoltosuhde on heikenty-

¹⁹ <http://www.eksote.fi/Fi/Terveyspalvelut/Muutpalvelut/Mallu/Sivut/default.aspx>

²⁰ Antti Kuopila (2013). Kainuun kunta- ja palvelurakenteen esiselvitys. Loppuraportti 30.10.2013.

nyt kansallisesti vuoden 2008 jälkeen. Maakunnista Kainuulla on korkein huoltosuhte (177). Myös eläkeläisten osuus on Kainuussa muita maakuntia korkeampi.

Kainuun sote-kuntayhtymä tuottaa kaikkien selvitysalueen kuntien sosiaali- ja terveyspalvelut lasten päivähoitoa lukuun ottamatta. Tämän lisäksi sote-kuntayhtymä myy palveluita Puolangan kunnalle. Sote-kuntayhtymä tuottaa alueelleen myös henkilöstö-, talous- ja tietohallinnon palveluja, ja on tehnyt näin jo kymmenen vuoden ajan. Kuntayhtymä työllistää noin 3 200 henkilöä. Kainuussa sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymä tekee hankintoja yhteistyössä Kainuun hankintarenkaan kanssa. Tällä hetkellä kunnat omistavat ja kuntayhtymä vuokraa sosiaali- ja terveyspalveluihin tarvittavat kiinteistöt, mutta yhteisestä kiinteistönhallinnasta ja -huollosta on käyty keskusteluja.

Sote-kuntayhtymän toimintaan ollaan pääosin tyytyväisiä. Kuntayhtymässä toimiminen on laskenut kustannuksia ja säästänyt aikaa palveluverkon pysyessä kuitenkin varsin kattavana. Hallintokokeilun alussa tehtiin muutamia palveluiden keskittämispäätöksiä, mutta ei juurikaan sen jälkeen. Hallintokokeilun aikana vähäiseksi jäänyttä sote-hallituksen ja kuntien vuoropuhelua on lisätty. Kainuun hallintokokeilun keskeisintä antia on palveluiden järjestämisen kokoaminen ja kustannustietoisuuden herääminen maakunnan tasolla.

5.4 Tekniset palvelut

Hallituksen rakennepoliittisissa linjauksissa ja juuri valmistuneessa ympäristöministeriön MRL:n (maankäyttö- ja rakennuslaki) arvioinnissa on päädytty siihen, että rakennusvalvonnat tulee koota suuremmiksi yksiköiksi. Suuremmilla yksiköillä arvioidaan parannettavan rakennusvalvontojen toimintaedellytyksiä ja luodaan edellytykset paremmalla palvelutasolle ja yhtenäisimmille käytännöille. Ministeriön tavoitteena on, että uudet organisaatiot aloittavat toimintansa vuoden 2017 aikana. Palvelurakenneuudistuksilla on merkittävä vaikutus kuntien tehtäviin ja rooliin tulevaisuudessa sekä yhteistyöhön.

Teknisten palveluiden osalta Kainuuta tulee tarkastella kokonaisuutena. Kainuussa on tehty selvitystä myös ylikunnallisesta rakennusvalvonnasta. Erityisesti alueella, jossa rakennetaan vähän, ylikunnallinen rakennusvalvonta parantaisi laatua ja työntekijät voisivat erikoistua ja tukeutua sairas- ja erikoistapaus-tilanteessa toiseen kuntaan. Samoin ympäristölupien myöntäminen vaatii sellaista erikoislainsäädännön osaamista, joka on järkevää hoitaa vain ylikunnallisena tai maakunnallisena yhteistyönä.

Vapautuvien tilojen käyttöön liittyen tulee tehdä yhteisiä avauksia. Kunnat ovat varuillaan palveluiden keskittymisestä ja investoivat tai ovat investoineet palveluinfrastruktuuriin. Luottamus naapurikuntiin on vähäistä, eivätkä kunnat luota, että palvelut välttämättä säilyvät omassa kunnassa. Kuntien teknisellä sektorilla yhteistyötä on mahdollista tiivistää perustamalla kiinteistöyhtiö, joka huolehtii aktiivisessa palvelutuotannossa ja sote-käytössä olevista kiinteistöistä sekä niiden huollosta. Yhtiöittämillä kiinteistöjen omistus ja huolto saadaan hillittyä kustannuksia, keskitettyä hallintoa ja kasvatettua tietotaitoa. Yhteistyössä edetään selvittämällä verotus- ja hallintokysymykset sekä liikkeiden luovutusperiaatteet. Tulevaisuudessa myös logistisia järjestelyjä kannattaa miettiä yli sekä palvelu- että kuntarajojen. Muualta Suomesta on esimerkkejä, joissa ruokaa, kirjaston kirjoja ja koululaisia kulkee saman auton kyydissä. Kaiken kaikkiaan kuntien teknisten palveluiden yhteistuotantoon on kiinnitettävä huomiota.

6 HALLINNOLLISET ALUEJAOT

Kainuun kuntarakenteessa tapahtui edellisen kerran muutoksia vuoden 2007 Kajaanin ja Vuolijoen liittyessä yhteen. Vuoden 2016 alussa kuntamäärä vähenee yhdellä ilman kuntaliitoksiakin, sillä Vaalan kunta siirtyy Pohjois-Pohjanmaahan. Perusteena muutokselle on Vaalan asiointi- ja palveluyhteyksien, työssäkäyntiliikenteen, kuntien yhteistoiminnan ja laaja-alaisiin kuntayhtymiin kuulumisen suuntautuminen Pohjois-Pohjanmaalle.

Kainuun jakautuu kahteen seutukuntaan. Kajaanin seutukuntaan kuuluvat Kajaani, Paltamo, Ristijärvi, Sotkamo ja Vaala. Kehys-Kainuun seutukuntaan koostuu Hyrynsalmesta, Kuhmosta, Puolangasta ja Suomussalmesta. Seutukuntajakoa ei nykyisen lainsäädännön perusteella ole enää virallinen aluejako, vaan sen merkitys on lähinnä tilastollinen. Tilastollisena aluejakona seutukuntajako on käytössä ainakin vuoden 2015 loppuun.²¹

Kainuun maakunta on tällä hetkellä yhdeksän kunnan kuntayhtymä. Maakunnat toimivat aluekehitysviranomaisina, joiden vastuulla on maakunnan kehittäminen ja maakuntakaavoitus. Kainuussa kuntien yhteistyö vietiin muita maakuntien pidemmälle vuosina 2005-2012 toteutetulla Kainuun hallintokokeilulla (Vaala ei ollut kokeilussa mukana). Kokeilulla haluttiin luoda rakenne, joka mahdollistaisi palvelujen järjestämisen myös tulevaisuudessa sekä parantaisi maakunnan kehitysedellytyksiä. Arvioinnin mukaan hallintokokeilu toimi hyvin palvelujen sopeuttamisen ja turvaamisen tehtävässään, mutta kehitysedellytysten muuttajaksi siitä ei haastavassa tilanteessa ollut.²²

Hallintokokeilun päättymisestä huolimatta Kainuussa hoidetaan sote-asiat edelleen yhteisesti. Kainuu myös muodostaa oman sairaanhoitopiirinsä. Sote-uudistuksen myötä tämä aluerajaus voi muuttua. Uudistuksen taustalla ovat pienten kuntien ja sairaanhoitopiirien vaikeudet selviytyä tehtävistään väestön ikääntyessä ja työikäisten määrän vähentyessä. Sote-uudistuksen aikaisemmissa kartoissa Kainuu kuului pohjoiseen alueeseen, mutta sote-uudistuksen lopullinen sisältö on vielä hyvin epäselvä. Uudistukseen sisältyy perustuslaillisia pulmia, joiden ratkominen on kesken.

Maakunnan sisäisen yhteistyön lisäksi on katsottava maakuntarajojen taakse. Tähän ohjaavat myös hallinnolliset rakenteet. Aluehallintovirastojen (AVI) aluejaossa Kainuun muodostaa yhdessä Pohjois-Pohjanmaan kanssa Pohjois-Suomen AVI:n toiminta-alueen, jonka päätoimipaikka on Oulussa. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten (ELY-keskus) aluejaossa Kainuulla on oma ELY:nsä, jolla on kaksi vastuu aluetta: Elinkeinot, työvoima ja osaaminen (E) -vastuualue ja ympäristö ja luonnonvarat (Y) -vastuualue. Liikenne ja infrastruktuuri (L) palveluiden suhteen katse on käännettävä Ouluun, sillä Pohjois-Pohjanmaan ELY vastaa näistä palveluista Kainuussa. Myös aluekehittämisen kannalta olennaisten rakennerahastojen hallinnointi on keskitetty Pohjois-Pohjanmaan ELY:lle. Kalatalousasioiden suhteen asetelma on toisinpäin, sillä Kainuun ELY vastaan myös Pohjois-Pohjanmaan kalatalousasioista.

Aluehallinnon uudistuksen, kuten kuntarakenneuudistustenkin, taustalla on pyrkimys kustannussäästöihin. Aluehallinnon uudistusten yhteydessä pelätään toimintojen siirtymistä pois alueelta. Kokemukset etäällä olevista päätöksentekoprosesseista eivät ole olleet rohkaisevia – mitä etäämpänä päätöksiä on

²¹ TEM. Aluepoliittiset aluejaot.

https://www.tem.fi/alueiden_kehittaminen/kansallinen_alueiden_kehittaminen/aluepoliittiset_aluejaot

²² Anni Jäntti, Jenni Airaksinen, Arto Haveri (2010). Siniset ajatukset - vapaasta pudotuksesta hallittuun sopeuttamiseen. Kainuun hallintokokeilun vaikutukset.

tehty, sitä huonommin on paikallisia intressejä huomioitu. Uhkana on myös palvelujen etääntyminen yhä kauemmas kainuulaisista.

Suoraan kuntarajojen muutokset eivät hallinnollisia rajoja muuta, sillä kaikki kunnat kuuluvat samoihin alueisiin (Taulukko 6). Ainoana poikkeuksena on yhden kunnan malli, joka poistaisi seutukunnat ja saattaisi vaikuttaa maakunta-asemaan. Muut esitetyt liitokset ovat seutukuntien sisäisiä. Huomion arvoista on, että aluejaoissa Kainuu on usein yhdistetty Pohjois-Pohjanmaan alueisiin.

Selvitysalueen kuntien kuuluminen kuntaa suurempiin hallinnollisiin alueisiin/ yksiköihin	
AVI	Pohjois-Suomen AVI
ELY	Kainuun ELY-keskus (osa tehtävistä keskitetty muihin ELY-keskuksiin)
Hätäkeskusalue	Oulun hätäkeskus
KELAn vakuutuspiiri	Pohjois-Pohjanmaan vakuutuspiiri
Maakunta	Kainuun maakunta
Maistraatti	Pohjois-Suomen maistraatti
NUTS 2 suuralue	Pohjois- ja Itä-Suomi
Pelastustoimen alue	Kainuun pelastuslaitos
Poliisilaitos	Oulun poliisilaitos
Sairaanhoitopiiri	Kainuun sairaanhoitopiiri
Seutukunta	Kajaanin seutukunta: Kajaani, Paltamo, Ristijärvi, Sotkamo ja Vaala Kehys-Kainuun seutukunta: Hyrynsalmi, Kuhmo, Puolanka ja Suomussalmi
Verovirasto	Kainuun verotoimisto

Taulukko 6. Selvitysalueen kuntien kuuluminen kuntaa suurempiin hallinnollisiin alueisiin/ yksiköihin

7 OSALLISTUMINEN JA VAIKUTTAMINEN

Kunnallisvaaleissa äänestämisen ohella kuntalaisia kuullaan ja heillä on mahdollisuus vaikuttaa suoraan kunnan päätöksentekoon. Kuntalain (27 §) mukaan valtuuston on pidettävä huolta siitä, että kunnan asukkailla ja palvelujen käyttäjillä on edellytykset osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan. Kunta voi vapaasti päättää siitä, miten se tämän velvollisuutensa käytännössä toteuttaa. Uusi kuntalaki laajentaa kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia esimerkiksi edistämällä kuntalaisraateja, selvittämällä asukkaiden mielipiteitä, ottamalla asukkaat mukaan budjetointiin ja tukemalla asukkaiden oma-aloitteisuutta. Kunnan asukkaan aloiteoikeus laajennetaan koskemaan myös kunnassa toimivia yhteisöjä ja säätiöitä. Voimaantuleva kuntalaki takaa eri väestöryhmien yhdenvertaisen osallistumisen. Vanhuseuvoston lisäksi nuorisovaltuusto ja vammaisneuvosto tulevat pakollisiksi. Nämä voidaan kuitenkin järjestää myös kuntien yhteisenä toimintana.

7.1 Kuntalaiset mukaan ja sähköiset mahdollisuudet käyttöön

Kuntien taloustilanteet ja uusi kuntalaki pakottavat kunnat panostamaan kahteen asiaan: kuntalaisten laajempaan hyödyntämiseen palvelujen kehittämisessä ja sähköisiin osallistumisen mahdollisuuksiin. Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien parantaminen tähtää alueellisen vaikuttamisen turvaamiseen. Samalla kun äänestysprosentti laskee, eli osallistumisinto edustuksellisen demokratian menetelmien kautta vähenee, kuntien oletetaan tarjoavan keinoja vaikuttaa uusilla, suuremmilla tavoilla. Uusiin osallistumisen muotoihin kuuluu mm. kuntalaisten oma-aloitteinen toiminta. Päätöksenteon legitimitettiin voi lisätä käyttäjälähtöisillä menetelmillä, joissa esimerkiksi kuntalaisia tai yrittäjiä, eli kunnan palvelujen käyttäjiä, kutsutaan mukaan valmisteluun ja päätöksentekoon. Käyttäjälähtöisyyttä voivat olla joko yleisötilaisuudet tai esimerkiksi palveluraadit tai suljetummat nimeämismenettelyt.

Sähköinen asiointi on kuitenkin vain väline, eikä sinänsä aktivoi osallistumaan. Sähköisten palveluiden yleistymisen ja laajentumisen mm. palveluiden ja alueiden suunnitteluun lisää mahdollisuuksia vaikuttaa asioihin pitkienkin etäisyyksien päästä. Sähköisiin palveluihin voidaan kytkeä myös palautteenanto- ja tyytyväisyyskyselyt esimerkiksi muutoksiin liittyen. Koska selvitysalueen kunnissa laajakaistan kattavuus eroaa, kuntien on pidettävä huolta, että panostetaan kuntalaisten tavoitettavuuteen verkon kautta. Sähköisten palveluiden lisäksi tulee huolehtia, että on saatavilla myös muita kuin sähköisiä palveluita ja mahdollisuuksia vaikuttaa.

Selvitysalueen kunnissa on erilaisia kuntalaisia osallistavia foorumeita: asukasfoorumi, kuntatiimi, maaseudun neuvottelukunta ja kyläparlamentti. Yhteistä näille toimielimille on kehittää järjestöjen ja yhdistysten välistä viestintää, luoda keskustelua kuntien ja kylien välille sekä tuoda päätettäviksi tulevat asiat keskusteltavaksi. Kainuussa sähköisen osallistumisen mahdollisuudet ovat melko perinteiset. Kajaanissa suurimpana kuntana osallistumisen ja vaikuttamisen mahdollisuuksia on tuotu paremmin esiin kuin pienemmissä kunnissa. Kaikissa kunnissa sähköisen viestinnän ja palveluiden kehittäminen on olennaisen tärkeää.

7.2 Alueellisen vaikuttamisen mallit

Kuntarakenteiden muutoksessa on olennaista säilyttää alueellisuus periaatteena vaikuttaa oman alueen asioihin. Erityisesti maaseutukuntien reuna-alueille alueelliset lautakunnat ovat keskeinen osallistumisen ja vaikuttamisen vaihtoehto. Toisaalta kuntaliitosten yksi tarkoitus on häivyttää vanhoja rajoja ja luoda uusia, toiminnallisia alueita. Salon seudun monikuntaliitoksessa aluetoimikunnat organisoitiin päätieväylien mukaisesti, millä pyrittiin rikkomaan ajattelua vanhoista kuntarajoista. Malli voi toimia lyhyiden etäisyyksien Varsinais-Suomessa, mutta sillä on rajoitteensa maantieteellisesti laajoilla alueilla Itä- ja Pohjois-Suomessa.

Kuntien liitostilanteessa on olennaista varmistaa, että uudessa kunnassa on alueiden vaikuttamisen malli. Pihlaja ja Sandberg esittelevät tutkimuksessaan kolme eritasoista vaikuttamisen ja osallistumisen mallia. Alueelliset toimielimet ovat Pihlajan ja Sandbergin mukaan pääosin keskustelufoorumeita, sillä vain 10 prosentilla toimielimistä on todellista päätösvaltaa. Ensimmäinen malli, *Kukoistava kansalaisyhteiskunta* lisäisi kansalaisyhteiskunnan ja kunnan osa-alueiden yhteistyötä mm. sähköisillä osallistumisen keinoilla ja osallistavalla budjetoinnilla. Kansalaisyhteiskuntamalliin siirtyminen olisi toimintatavallisesti suurin muutos verrattuna muihin kahteen malliin. Toisessa mallissa vahvat *aluelautakunnat* osallistuisivat palvelujen järjestämiseen ja alueen kehittämiseen. Niillä olisi päätös-, toimi- ja budjettivaltaa. Aluelautakuntien toiminnan sisällöt sovittaisiin paikallisesti. Kolmannessa mallissa *lähikunta* vastaisi tärkeimmistä lähipalveluista ja alueen elinkeinojen kehittämisestä. Lähikunnalla olisi keskeinen rooli myös alueen identiteetin ja yhteisöllisyyden vahvistamisessa. Lähikunnilla ei olisi verotusoikeutta, vaan ne saisivat perusrahoituksensa suurkunnan budjetista. Pihlaja ja Sandberg ehdottavat, että ensimmäinen eli kansalaisyhteiskuntaa vahvistava malli olisi pakollinen, minkä lisäksi kunnat voisivat valita joko aluelautakuntien tai lähikuntien mallin.²³

Aluelautakuntamalli korostaa alueiden valtaa ja vaikuttamisen mahdollisuuksia. Jos suurin osa väestöstä asuu keskustaajungissa, niin edustuksellinen demokratia voi kasvattaa keskustaajungin ja sitä ympäröivien laajojen maaseutumaisten alueiden välistä eroa, kun taas aluelautakuntamalli nostaa syrjäseudut samalle tasolle keskustaajungien kanssa. Laajalla maantieteellisellä alueella toimiva esimerkki on Rovaniemi, jossa toimii kuusi aluelautakuntaa. Toiminnan tavoitteena on, että palvelukylä-alueilla toimivat aluelautakunnat järjestävät tulevaisuudessa alueidensa lähipalvelut ja kehittävät aluetta asukkaiden toiveiden ja tarpeiden mukaisesti. Rovaniemen aluelautakunnat perustettiin alun perin aluehallintokokeiluna. Aluelautakuntien tarkoituksena on järjestää palveluita siten, että asukkaat saisivat tarpeelliset peruspalvelut omalta kylältään tai alueeltaan. Esimerkiksi Yläkemijoella aluelautakunta järjestää alueen perusopetuspalvelut, kulttuuripalvelut, liikuntapalvelut, nuorisopalvelut ja terveydenhuolto- ja palvelut. Sektorirajat ylitetään tuomalla kirjaston palvelut koululle.²⁴

Kainuussa on vahvistettava olemassa olevia ja otettava käyttöön uusia aluepohjaisia osallistumisen ja vaikuttamisen malleja sekä kiinnitettävä huomiota palveluiden saatavuuteen. Aluelautakuntamallin toimivuutta ja sovellusaloja on selvitettävä pitkien etäisyyksien maakunnassa.

²³ Ritva Pihlaja & Siv Sandberg (2012). Alueellista demokratiaa? Lähidemokratian toimintamallit Suomen kunnissa.

²⁴ Rovaniemen uusi alueellinen lähidemokratiamalli. Yläkemijoen aluelautakuntamallia laajennetaan. http://www.maaseutupolitiikka.fi/files/2055/Rovaniemen_uusi_lahidemokratiamalli.pdf

7.3 Identiteetti ei katso kuntarajoja

Kuntarakenteiden ja aluerakenteiden myllerryksessä on huomioitava ihmisten samaistuminen johonkin kotipaikkaan, lähialueeseen. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että ihmiset sitoutuvat välttämättä omaan kuntaansa, vaan pikemminkin kyläänsä tai naapurustoonsa. Kylissä ja naapurustoissa syntyvät identiteetit ovat omiaan vahvistamaan intoa ja kykyä vaikuttaa oman asuinalueen kehittämiseen.

Miten alueellinen identiteetti sitten syntyy? Paikallisen, ”täältäpäin” kotoisin olevan ihmisen tunnistaa puheesta ja sanoista. Kielellinen tuottaminen ei ole tällöin neutraalia, vaan perustuu tulkintoihin, kokemuksiin ja erilaisiin motiiveihin. Alueen identiteettiin liittyy siis vallankäyttöä muun muassa silloin, kun valitaan, mistä tarinoista kerrotaan ja mistä jätetään kertomatta. Alueellisen identiteetin merkitys on vahva esimerkiksi kuntaliitostilanteissa, joissa vahva identiteetti voi jopa estää kuntaliitosten tapahtumisen. Zimmerbauerin mukaan alueellinen imago ja identiteetti ruokkivat parhaimmillaan alueen myönteistä kehitystä ja lisäävät alueen houkuttelevuutta, pahimmillaan ne toimivat kehityksen esteinä ja tarpeettomina rasitteina. Alueellisen imagon kehittämisessä olennaista on tarttua alueella jo asuvien ja siihen kuuluvien identiteettiin ja vahvistaa sitä, ja vasta tämän jälkeen perustella sitä ulkopuolisille.²⁵

Alueen identiteetti kytkeytyy sekä itse alueeseen (millainen alue tämä on?) että ihmisten alueelliseen identiteettiin (mihin minä kuulun?). Identiteetin merkitys on hyvin vahva ja sitä on vaikea mitata. Identiteetti voi jäädä elämään silloin kun aluerakenne joustaa yhteiskunnallisissa muutoksissa. Yhteiskunnalliset muutokset voivat purkaa vanhoja rakenteita ja synnyttää uusia. Zimmerbauerin mukaan ns. vanhat alueet säilyvät muistinvaraisina alueina, joihin samaistuminen voi olla voimakasta. Esimerkiksi kuntarakenteen uudelleenmuotoilussa on tärkeää pysähtyä identiteettiasioihin, sillä se voi edesauttaa muutoksen toteutumista.²⁶ Kainuussa, kuten muualla Suomessa, paikkakuntaan tai kylään kuuluminen on tärkeää. Asukas- ja yrityskyselyn mukaan suomussalmelainen on aina suomussalmelainen, vaikka hallinnollisen alueen nimi muuttuisi.

Myös kulttuurin merkitys yhteisöllisyyden ja paikallisidentiteetin luojana, ylläpitäjänä ja uudistajana on tärkeä. Kuten identiteettikysymykset, myös kulttuurin merkitys ja mahdollisuudet saattavat kuitenkin jäädä liiaksi taka-alalle. Tämän vuoksi kulttuuriin on kiinnitettävä erityistä huomiota, kun tarkastellaan paikkoihin ja identiteettiin liittyviä kysymyksiä.²⁷ Kainuu on kulttuurimaakunta, se on tunnettu erityisesti esittävästä taiteesta. Kajaanin kaupunginteatteri on voittanut Vuoden teatterin palkinnon vuonna 2003 ja harrastajateatterit mm. Kajaanissa, Sotkamossa ja Kuhmossa puhuttavat kulttuurin ystäviä Kainuussa ja sen ulkopuolella. Kulttuurilliset ja identiteettiin liittyvät seikat on kytkettävä osaksi alueellisen osallistumisen malleja.

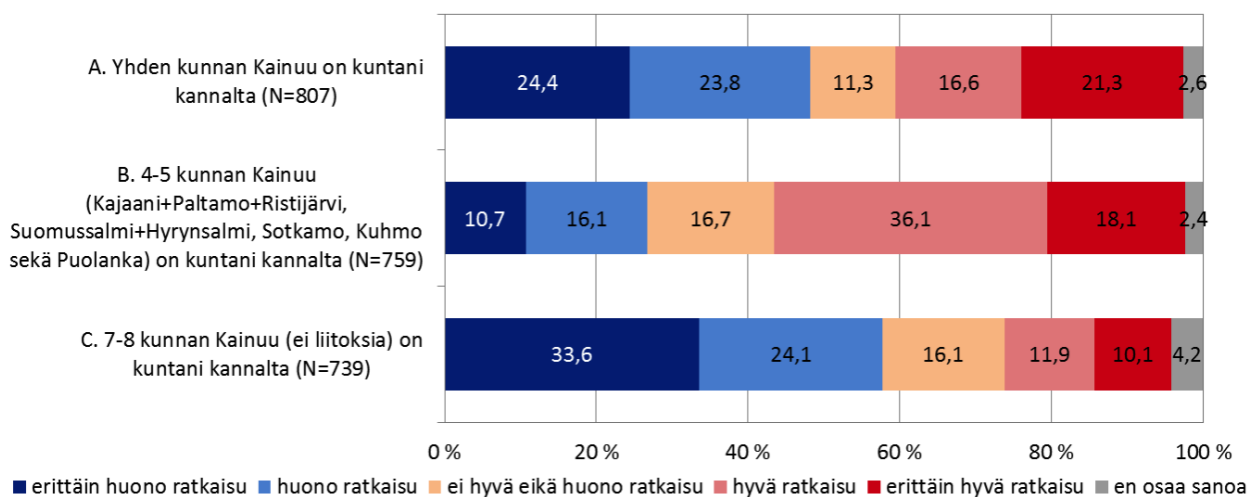
²⁵ Kaj Zimmerbauer (2008). Alueellinen imago ja identiteetti liikkeessä.

²² Kaj Zimmerbauer (2008). Alueellinen imago ja identiteetti liikkeessä.

²⁷ Uudenmaan liitto (2015). Uudenmaan kulttuuristrategia.

8 MAHDOLLISET VAIHTOEHTOISET RAKENTEET

Kainuulaiset haluavat kuntarakenteeseen muutoksia (kuva 11). Maaliskuussa 2015 tehdyn asukaskyselyn tulokset on tiivistettyä esitetty taulukossa 7 ja liitteessä 5.



Kuva 11. Kuntalaisten näkemykset kuntarakenteen muutoksista Kainuussa asukaskyselyn mukaan.

	Plussia	Miinusia
1 kunnan Kainuu	<ul style="list-style-type: none"> Vaikuttavampi kokonaisuus (markkinointi, kehittäminen, edunvalvonta) Tehokkuus hallinnossa, byrokratian väheneminen Monipuolisemmat palvelut Digitalisaatio mahdollistaisi tasapuolisuuden palveluissa Talouden tehokkuus ja säästöt, tasaveroinen (siis tasainen veroaste) 	<ul style="list-style-type: none"> Pitkät etäisyydet, palvelut ja päätöksenteko etäämmäksi Maakunnan menettäminen, identiteetin heikentyminen Kehittämisen keskittyminen keskuksiin, reunojen repaloituminen Johtamisen rakenteiden jäykistyminen Varakkaat kunnat maksumiehinä
4-5 kunnan Kainuu	<ul style="list-style-type: none"> Turvaa palvelut ja päätöksenteon lähellä Vahvempi taloudellinen perusta, hieman taloudellista tehokkuutta Huomioi alueelliset erityispiirteet ja reuna-alueet Mahdollistaa yhteistyön Hyvä välivaiheen ratkaisu 	<ul style="list-style-type: none"> Liittyvissä kunnissa oman äänen ja identiteetin häviäminen Kustannukset kasautuvat varakkaammille kunnille Ei edellytyksiä elinkelpoisuuden vahvistamiselle ja kasvulle, saattohoitoa Edelleen raskas byrokratia, yhdistymisen vaiva suurempi kuin hyöty Vain väliaskel kohti suurempaa liitosta
7-8 kunnan Kainuu	<ul style="list-style-type: none"> Muodollinen itsenäisyys, tuttu ja turvallinen, ”kaikki säilyy ennallaan” Palvelut ja päätöksenteko lähellä Jokainen vastaa omista taloudellisista sotkuistaan Mahdollistaa positiivisella tavalla kyläpolitiikoinnin 	<ul style="list-style-type: none"> Ei taloudellisia mahdollisuuksia selvitä, velkaantumisen ja köyhtymisen Kehittäminen kitukasvuista ja kotikutoista Liian raskas hallinto ja palvelurakenne väkilukuun nähden, pakko karsia Valtio tulee puuttumaan kuntarakenteeseen paikalla

Taulukko 7. Kuntalaisten näkemyksiä kuntaliitoksista Kainuussa asukaskyselyn mukaan.

Selvitystyön aikana on tiekarttoina selvitetty nykyistä kuntarakennetta, eli 7-8 kunnan Kainuuta, muutamien kuntaliitosten myötä syntyvää 4-5 kunnan Kainuuta sekä yhden kunnan Kainuuta. Muutamien kuntaliitosten tarkastelussa ovat olleet Kajaanin, Paltamon ja Ristijärven liitos sekä Hyrynsalmen ja Suomussalmen liitos. Myönteisiä ja kielteisiä tekijöitä eri tiekarttavaihtoehdoissa on avattu taulukossa 8.

VAIHTOEHTO	Yhden kunnan Kainuu	4-5 kunnan Kainuu (Kajaani-Paltamo-Ristijärvi, Suomussalmi-Hyrynsalmi, Sotkamo, Kuhmo, selvitysalueen ulkopuolinen Puolanka)	7-8 kunnan Kainuu (ei liitoksia)
OSA-ALUE			
Kuntatalous	★★ + Päälekkäisyyksien karsintaan mahdollisuuksia - Kuntataloudessa edelleen haasteita ja suuri sopeuttamistarve, ei automaattista parantumista	★★ + Päälekkäisyyksien karsintaan hieman mahdollisuuksia + Takaa palvelut heikoimmassa taloudellisessa asemassa olevien kuntien asukkaille - Sopeuttamistarvetta edelleen olemassa, isompien kuntien talouteen niius	★ - Vain Kajaani ja Sotkamo pidemmän päälle elinkelpoisia - Osa kunnista ei selviä taloudellisista ja ikärakenteen haasteista
Vetovoima ja kilpailukyky	★★ + Voimistaa yhteistyötä elinkeinopolitiikassa ja edunvalvonnassa + Mahdollisesti vahvempi toimija ylimaakunnallisissa aluekokonaisuuksissa + Vahvempi alue, mahdollisesti helpompi panostaa kuntien rajat ylittäviin kehityskäytäviin - Kehittäminen keskittyy keskeisiin kohteisiin	★★ + Voimistaa yhteistyötä elinkeinopolitiikassa ja edunvalvonnassa + Kehittäminen päivittäisen arkisen asioinnin ja työssäkäynnin alueen tasolla + Osa kunnista hieman vahvempia - Huomioidaanko pienimpien liitoskuntien intressit?	★ + Kunnalla valta päättää elinkeinopolitiikastaan - Kunnista ei tule vahvempia toimijoita
Palvelut	★★ + Palvelun säilyminen Kainuussa + Palvelujen laadun parantuminen + Kustannusten pienentyminen + Resurssien kokoaminen kasvattaa tietotaitoa teknisellä sektorilla + Kainuun mallin myönteinen perintö tukena - Resurssien kokoaminen yhteen pottiin voi kiihdyttää syrjäseutuja - Palveluissa pitkät etäisyydet, jos ei pidetä huolta lähipalveluista	★★ + Kustannusten pienentyminen + Resurssien kokoaminen kasvattaa tietotaitoa palveluissa - Uhkana julkisten palvelujen toimipisteiden harveneminen, mikäli niistä tehdään kunta-kohtaisia	★ + Palvelut lähellä - Sivistystoimen resurssit ohenevat, valinnaisuus vähenee - Palveluiden laatu laskee resurssien vähetessä - Pienet yksiköt tuottavat päälekkäisiä palveluita, kallis
Osallistuminen	★ + Resurssit kehittää monimuotoisia osallistumisen ratkaisuja - Alueellinen edustavuus laajalla maantieteellisellä alueella	★★ + päätöksenteko hieman lähempänä kuin yhden kunnan Kainuussa, aluelautakunnat osallistumisen malliksi liitoskunnissa	★ + Päättäjät tuttuja ja lähellä - Osallistumisen keinot perinteisiä, ei tarvetta kehittää niitä
Muuta	★★ + Vastaa maakuntajakoa ja hallintokokeilun ajatuksia + Ei välivaiheita kuntarakenteen muutoksissa + Yhteinen isompi kuva ja ymmärrys muutoksista - Mahdollinen maakunta-aseman menettäminen? - Muutamat kunnat jo etukäteen päättäneet vaihtoehdon mahdottomuudesta	★★ + Välivaiheen ratkaisuna toimiva, mutta vain sellaisena, ei radikaalisti kehitystä kääntävä + Maakunta-status pysyy + Mahdollistaa yhteistyön - ei muuta asetelmaa Kainuun kasvuakselilla (Kajaani-Sotkamo-Kuhmo)	★ - Erot kuntien välillä kasvavat
Yleisarvosana	★★	★★	★

Taulukko 8. Liitosvaihtoehtojen myönteiset ja kielteiset puolet jaoteltuna eri osa-alueisiin

8.1 Taitava toteutus ratkaisee

Kainuun elinvoiman säilyttäminen vaatii ratkaisuja. Kainuuta ei kuitenkaan pelasteta tai tuhota pelkällä kuntien yhdistämisellä. Näin siitäkkin huolimatta, että kuntaliitosten kannattajat korostavat usein liitosten suuria hyötyjä ja vastustajat nostavat painokkaasti esiin liitosten haittoja. Vaikka liitokset voivat aiheuttaa molempia, eivät hyödyt ja haitat eivät tutkimustiedon ja kokemusten perusteella ole järin automaattisia. Automaation sijaan huomattava merkitys on liitoksen valmistelulla ja toteutuksella.²⁸

Kuntaliitoksissa keskeinen asiakirja on kuntajakolain edellyttämä yhdistymissopimus, jossa sovitaan hallinnon ja palvelujen järjestämisestä. Liitteenä 6 on yhdistymissopimuksen tekninen luonnos. Minimissään sopimuksen on sisällettävä kuntajakolaissa määritellyt asiat. Lisäksi yhdistymissopimukseen on liitettävä suunnitelma siitä, miten kuntien palvelurakenteita sovitetaan yhteen taloudellisuuden ja tehokkuuden parantamiseksi. Laissa henkilöstön asema turvataan viideksi vuodeksi.

Yhdistymissopimuksella on keskeinen rooli, mutta samanaikaisesti sillä ei tule sitoa liikaa. Toisinaanottuna yhdistymissopimuksessa on määriteltävä strategiset ja mitattavat tavoitteet, mutta samalla sovittavissa asioissa tulee olla tietty yleisyystaso. Yhdistymissopimuksessa ei esimerkiksi tule kirjata palveluverkosta täsmällisiä ratkaisuja, vaan kriteerejä ja palvelumallien linjauksia, kuten millä kriteereillä palvelut säilytetään (esim. koulu, terveydenhuollon palvelut).

Kuntalaisilta, yrityksiltä, muilta sidosryhmiltä sekä medialta kannattaa kerätä palautetta ja näkemystä arjen toimivuudesta, ei liitoksesta sinänsä, sillä kuntaliitoksen syyksi nähdään asioita, jotka eivät liity liitokseen vaan muihin tekijöihin. Sopimuksessa on huomioitava yhteisen uuden toimintakulttuurien kehittäminen, sillä kaikissa liittyvissä kunnissa on toimivia menettelyjä, joihin toimijoiden on tutustuttava perusteellisesti ennen kuin päätetään millä mallilla edetään. Liitos ei saa toteutua niin, että käytetään vain suuremman kunnan menettelytapoja. Uusi toiminta alkaa vakiintumaan vasta 3-5 vuoden kuluttua. Jossain tapauksissa voidaan luoda myös kokonaan uusia menettelytapoja, luoda uutta toimintakulttuuria. Johtamiseen ja uudelleenorganisointumiseen on annettava sparraavaa tukea. Tärkeää on säilyttää eri toimijoiden luottamus toisiinsa sekä kehittämishalukkuus. Viestintä ja aktiivinen tiedonvaihto ovat korostuneen keskeisessä asemassa.

Vaikutusten kannalta yhdistymissopimuksen kolme vuotta on suhteellisen lyhyt aika. Strategisissa kuntauudistuksissa tulisi toteutus nähdä jopa kolme valtuustokautta kattavana työrupeamana, jolloin kuntaliitosten mahdollisuudet saavuttaa niille asetetut tavoitteet olisivat suuremmat. Tavoitteiden onnistumista tulee tukea myös reaaliaikaisella arvioinnilla, joiden avulla kannustetaan kuntaväkeä liitoksen laadukkaaseen ja pitkäjänteiseen toteuttamiseen.²⁹ Reaaliaikainen arviointi tulee Kainuun kuntaliitosten yhteydessä toteuttaa sekä itsearviointina että kevyesti ulkopuolista arviointia hyödyntäen noin 9 kuukauden välein. Arviointeja ei kannata tehdä vain seurannan vuoksi, vaan kehittämissuosituksen perusteella on tehtävä konkreettisia tarkistusliikkeitä.

Arvioinnin yhtenä komponenttina on tarkastella jatkuvasti muuttuvaa toimintaympäristöä, sillä kuntien toimintaan vaikuttavat yhä enemmän ulkoiset tekijät ja kansalliset linjaukset. Tämän komponentin suhteen Kainuussa kannattaa tehdä yhteistyötä maakuntaliiton kanssa, joka muutoinkin seuraa ja ennakoii alueen kehitystä. Mahdollisuuksien mukaan kannattaa myös hankkiutua pidempiaikaisiin tutkimukselli-

²⁸ ja ²⁵ Arto Koski, Anni Kyösti & Jaana Halonen (2013). Kuntaliitokset suurennuslasin alla. Havaintoja ja päätelmiä 2000-luvun kuntaliitosdokumenteista.

siin hankkeisiin, joiden kautta saadaan sekä ajankohtaista tutkimuksellista tietoa että oman kuntaliitoksen tulkintaa. Hyvä esimerkki tällaisesta tutkimuksellisesta hankkeesta on vuosina 2014-2018 toteutettava kuntaliiton Arttu 2 -hanke, johon Paltamo osallistuu.

Reaaliaikaisesta arvioinnista on kokemusta Oulusta. Arton Kosken Oulun mallia mukaillen Kainuun kuntaliitosten reaaliaikaisten arviointien teemat voivat olla elinvoiman ja kilpailukyvyn vahvistaminen, vahvan verkostokunnan rakentaminen, kunta- ja palvelurakenne ja palveluverkostot, henkilöstöhallinto ja yhdistymisen toteuttaminen. Oulun tapauksessa arvioinnin johtopäätökset ja suositukset ovat liittyneet mm. henkilöstöön liittyvien epävarmuuksien poistamiseen, valmisteluorganisaation toimivuuteen, viestinnän ja johtamisen vahvistamiseen, työkuulttuurin ja toimintatapojen erilaisuuden sietämiseen, hyvän hengen ylläpitoon, päätöksentekokykyyn sekä vision jakamiseen. Haasteina on noussut esim. jännitteet ja henkilöstön näkemyksiä mittaavan kyselyn tulosten heikkeneminen. Mitä tarkemmat indikaattorit ja syvempi tietopohja seurantaan pystytään rakentamaan, sitä tehokkaampi työkalu se taitavassa toteutuksessa on.

Kainuun kuntarakenteen selvityksessä ilmapiiiri oli yleisesti ottaen avoin yhteistyölle. Liitosten suhteen kuntien näkemykset jakautuivat. Osa kunnista ei toivo muutosta oman kuntansa suhteen, kun taas osa on avoimempia liitoksille. Yhden kunnan Kainuun toteutuminen tuntuu tässä vaiheessa olevan liian suuri askel, vaikka erityisesti monet selvityksen yhteydessä tehtyyn kuntalaiskyselyyn vastanneista näkivät kehityksen johtavan väistämättä tähän.

Kuntaliitosten hyötyjen suhteen on myös oltava kärsivällinen, sillä muutokset vievät aikaa. 2000-luvun kuntaliitosedokumenteista tehdyn meta-arvioinnin perusteella tyypillistä on, että kuntaliitosten haitat korostuvat kuntaliitoksen alussa ja vähenevät ajan myötä. Hyödyt sen sijaan konkretisoituvat usein vasta pidemmän ajan kuluessa. Aikajakso, jolloin vaikutuksia voi havaita on pitkä, sillä vaikutusten syntyminen voi viedä muutamasta kuukaudesta kymmeneen vuosiin.³⁰

Kuntien yhdistyessä on tärkeää, että virkamiesjohdon ja poliittisen johdon yhteispeli on toimivaa. Tarvitaan tahtoa ja sitoutumista uuden kunnan rakentamiseen. Valtuustojen päätös yhdistymisestä käynnistää kuntaliitoksen, hyödyt ratkaisee onnistunut toteutus.

³⁰ Arto Koski, Anni Kyösti & Jaana Halonen (2013). Opittavaa kuntaliitosprosesseista. META-arviointitutkimus 2000-luvun kuntaliitosedokumenteista.

LIITTEET

Liite 1. Selvityksen työvaiheet

Liite 2. Tilastoliite: Kuva Kainuusta ja sen kunnista

Liite 3. Kainuun seitsikko: Talouslaskelmat (Eero Laesterä)

Liite 4. Unta ja Näläkeä –sopimuksen eli Kainuu-sopimuksen teemoja

Liite 5. Kuntalaiskyselyn keskeiset havainnot

Liite 6. Yhdistymissopimuksen tekninen pohja