

Nordia
Tiedonantoja

Numero 3/2013

Oulun kuntaliitoksen ja Kainuun hallintomallikokeilun vaikutukset maaseutuasumiseen ja -alueisiin

Toivo Muilu, Niina Kotavaara, Jouni Ponnikas,
Sirpa Korhonen, Henna Hintsala & Essi-Maaria Puska

Nordia Tiedonantoja

Pohjois-Suomen maantieteellisen seuran
ja
Oulun yliopiston maantieteen laitoksen
julkaisuja

Osoite: Maantieteen laitos
PL 3000
90014 OULUN YLIOPISTO

Toimittaja: Ossi Kotavaara

Nordia Tiedonantoja
ISBN 978-952-62-0441-3
ISSN 1238-2078

Juvenes Print - Suomen yliopistopaino Oy, Oulu

2014

Sisällys

Tiivistelmä	5
Esipuhe	6
Johdanto	7
Tausta ja tavoitteet	7
Käsitteet ja näkökulmat	8
Tutkimuksen toteutus	12
Asukaskysely	14
Asiantuntijakysely	16
Asiantuntijatyöpajat	18
Tutkimuskohteena kaksi hallintomallia	19
Kainuun hallintomallikokeilu	19
Oulun kuntaliitos	28
Kainuun hallintomallikokeilun maaseutuvaikutukset	37
Maaseutuasuminen ja maankäytön suunnittelu	37
Palveluiden saavutettavuus	39
Osallisuus ja vaikuttaminen	50
Hallintomallin onnistuneisuus maaseutunäkökulmasta	55
Oulun kuntaliitoksen maaseutuvaikutukset	59
Maaseutuasuminen ja maankäytön suunnittelu	59
Palveluiden saavutettavuus	64
Osallisuus ja vaikuttaminen	69
Maaseutuvaikutusten arviointimenetelmä	71
Maaseutuvaikutusten arviointi osana kuntaliitosta	73
Maaseutuvaikutusten arviointi osana kuntien välistä maakunnallista kehittämisysteistä	78
Yhteenvedo	79
Maaseutuvaikutukset	80
Toimenpidesuositukset	84
Maaseutuvaikutusten arviointimenetelmän kehittäminen	86
Kainuun hallintomallikokeilun opit Oulun kuntaliitokselle	89
Viitteet	92
Lähteet	92
Liitteet	

Tiivistelmä

Tutkimuksessa tarkasteltiin Oulun kuntaliitoksen ja Kainuun hallintomallikokeilun vaikutuksia maaseutuasumiseen ja -alueisiin. Tulosten perusteella kehitettiin maaseutuvaikutusten arviointimenetelmää. Kuntien ja sitä laajempien aluetasojen roolit julkisten palvelujen järjestämisessä ovat olleet kuntaliitosten ja yleensä aluehallintoa koskevan keskustelun keskeistä sisältöä. Oulun kuntaliitoksessa keskuskaupunkiin liittyi laajoja maaseutukuntia. Kainuun hallintomallikokeilussa palveluja tuotettiin maakunnallisella yhteistyöllä, jossa olivat mukana sekä pienet kehyskunnat että maakunnan keskuskaupunki.

Maaseutuasumisen ja -alueiden näkökulmasta Oulun kuntaliitoksen merkittävimmät vaikutukset näyttivät kohdistuvan kaavoitettujen alueiden ulkopuolisen rakentamisen periaatteisiin sekä sosiaali- ja terveyspalveluiden saavutettavuuteen. Suunnittelun ja päätöksenteon läpinäkyvyyden ja tasa-arvoisuuden arvioitiin lisääntyvän. Keskeisimpinä uhkina nähtiin, että uuden kunnan politiikka tulee olemaan kaupunkivetoista, ja että maaseutualueiden asukkaat passivoituvat. Keskeisimpinä toimenpiteinä tuotiin esiin muun muassa viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden maaseutuasian-tuntemuksen vahvistaminen ja suunnitteluprosessien maaseutuasian-tuntemuksen lisääminen, maaseudun asukkaan lähellä tapahtuvan osallistumisen ja vaikuttamisen aktivoiminen sekä pitkien palvelumatkojen korvaaminen esimerkiksi sähköisillä ja liikkuvilla palveluilla.

Kainuun hallintomallikokeilussa sosiaali- ja terveyspalvelut ja toisen asteen koulutuspalvelut siirtyivät kunnilta maa-

kuntakuntayhtymän järjestettäväksi. Sosiaali- ja terveyspalveluiden palveluverkko säilyi kohtalaisen muuttumattomana, mutta palveluiden sisällöt muuttuivat maaseutuasukkaiden kannalta kielteisesti. Kainuun mallin merkittävä ero muihin kuntayhtymämalleihin oli se, että maakunnallista palvelutuotantoa ohjaamaan perustettiin suorilla vaaleilla valittu maakuntavaltuusto. Kainuun kuntien itsenäisyyden säilymisen johdosta myös pienten kuntien asukkaila säilyi kunnallinen demokratia lähellä omassa kunnassa. Kainuun hallintomallikokeilu osoitti, että kuntien itsenäisyyden säilyttäminen ja palvelujen tuottaminen kuntien välisellä yhteistyöllä luo edellytyksiä maaseutualueiden näkökulman huomioimiselle. Jotta maaseutualueiden näkökulmasta myönteisiä ratkaisuja voi syntyä, pitää maaseutunäkökulman ja maaseutuvaikutusten arvioinnin olla keskeisesti mukana hallinnon ja palvelujen suunnittelussa. Kun palveluja tuotetaan laajoille toiminta-alueille kuntien välisenä yhteistyönä, on tärkeää varmistaa edustuksellisen demokratian kautta kunta-laisten vaikutusmahdollisuudet.

Maaseutuvaikutusten arviointimenetelmän osalta tutkimuksessa pohdittiin menetelmän kehittämisen lisäksi sen suhdetta muuhun suunnitteluun, sitovuutta, vaikuttavuutta ja tunnettuutta. Tutkimuksen perusteella tarkistuslistoihin perustuvat työpajat eivät riitä syvälliseen maaseutuvaikutusten arviointiin, vaan niiden tueksi tarvitaan muitakin menetelmiä, joilla lisätään osapuolten välistä dialogia. Edelleen on tärkeää, että maaseutuvaikutusten arviointi ei jää muusta suunnittelusta irralliseksi projekti.

Esipuhe

Maankäytön ohjaus ja maaseutuvaikutusten arviointi maaseudun ja kaupungin vuorovaikutusalueilla -hanke (MAUKA) toteutettiin Oulun yliopiston maantieteen laitoksen ja Kajaanin yliopistokeskuksen Aikuis- ja täydennyskoulutuspalveluiden (AIKOPA) yhteishankkeena vuosina 2011–2013. Hankkeen rahoitti työ- ja elinkeinoministeriö Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän (YTR) suosituksesta. Hankkeen toteuttamista on tukenut myös Suomen Akatemian ASU-LIIVE -tutkimusohjelmaan kuuluva BALANCE-hanke (päättönumero 255372), jossa osa hankkeen tutkijoista on osin samanaikaisesti työskennellyt.

Hankkeessa tutkittiin sekä kaupunki-maaseutu -vuorovaikutuksen piirissä olevien maaseutualueiden asukkaiden että viranomaisten ja päätöksentekijöiden näkemyksiä aluehallinnollisten muutosten vaikutuksista maaseutualueisiin. Hankkeessa tutkittiin myös, miten maaseutualueiden erityiskysymykset voidaan ottaa huomioon suunnittelussa. Lisäksi kehitettiin maaseutuvaikutusten arviointimenetelmää, joka on Suomessa uusi tapa ennakoida ja arvioida yhteiskunnallisista muutoksista maaseutualueille aiheutuvia vaikutuksia. Tutkimuskohteina olivat Kainuun hallintomallikokeilualue ja Oulun kuntaliitosalue.

Hankkeen tutkimusryhmän muodostivat professori Toivo Muilu, tutkija Niina Kotavaara ja erikoistutkija Jouni Ponnikas. Lisäksi työhön osallistuivat eri vaiheissa projektitutkija Sirpa Korhonen sekä tutkimusavustajat Henna Hintsala ja Essi-Maaria Puska. Myös suunnittelija Ville Manninen avusti aineiston analysoinnissa.

Hankkeen toteutusta seurasi Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän nimittämä ohjausryhmä, jonka puheenjohtajana toimi yliarkkitehti Raija Seppänen maa- ja metsätalousministeriöstä ja varapuheenjohtajana maaseutuylitarkastaja Hanna-Mari Kuhmonen työ- ja elinkeinoministeriöstä. Muut jäsenet olivat ympäristöneuvos Harry Berg ympäristöministeriöstä, lähidemokratiakoordinaattori Maarit Alikoski (hankkeen alkuvaiheessa), kuntalaisvaikuttamisen koordinaattori Tuula E. Hautamäki (hankkeen loppuvaiheessa) ja kaavoituspäälikkö Paula Paajanen Oulun kaupungilta, varapuheenjohtaja Mikko Marjomaa uuden Oulun yhdistymishallituksesta, kaupunginarkkitehti Irmeli Hanka ja kaupungininsinööri Matti Nousiainen Kajaanin kaupungilta, suunnittelija Anne Leskinen Oulun seudulta, kehittämisspäälikkö Tarja Bäckman Pohjois-Pohjanmaan liitosta, maankäyttöasiantuntija Martti Juntunen ja maakuntajohtaja Pentti Malinen Kainuun liitosta, maaseutu ja energia-yksikön päälikkö Timo Lehtiniemi Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskuksesta sekä professori Helka-Liisa Hentilä Oulun yliopiston arkkitehtuurin osastolta.

Kiitämme hankkeen rahoittajia sekä kyselyihin ja työpajoihin osallistuneita asukkaita ja asiantuntijoita, ohjausryhmää ja muita yhteistyökumppaneita hyvin sujuneesta yhteistyöstä.

*Tutkimusryhmän puolesta,
Oulussa joulukuussa 2013,*

Toivo Muilu

Oulun kuntaliitoksen ja Kainuun hallintomallikokeilun vaikutukset maaseutuasumiseen ja -alueisiin

Toivo Muilu^{1,2}, Niina Kotavaara¹, Jouni Ponnikas³, Sirpa Korhonen³, Henna Hintsala¹ & Essi-Maaria Puska¹

¹Oulun yliopisto, Maantieteen laitos

²Maa- ja elintarviketalouden tutkimuskeskus MTT, Taloustutkimus

³Kajaanin yliopistokeskus, Aikuis- ja täydennyskoulutuspalvelut (AIKOPA)

Johdanto

Tausta ja tavoitteet

Kuntien määrä on vähentynyt Suomessa noin 42 % sotien jälkeisenä aikana. Enimmillään kuntia oli 1950-luvulla 549, kun niitä oli vuoden 2013 alussa jäljellä 320 (Kuntaliitto 2013a). Kuntien lukumäärä on laskenut kuntaliitosten myötä kahdessa vaiheessa. Ensimmäinen suuri kuntauudistus toteutettiin vuosina 1961–1982 ja toinen yhdistymisvaihe alkoi Paras-uudistuksen myötä 2000-luvulla (Muilu 2013; Valtiovarainministeriö 2012). Kuntaliitoskeskustelu on ollut viime vuosina aluehallinnollisten muutosten näkyvin teema ja poliittinen jakolinja, joka on syventynyt Jyrki Kataisen hallituksen aloitettua suuren kuntauudistuksen vuonna 2011.

Kunnat ovat kantaneet Suomessa vastuun julkisten lähipalvelujen tuottamisesta asukkailleen. Kainuun hallintomallikokeilussa päävastuu sosiaali- ja terveystoimen sekä osa opetustoimen tehtävistä siirrettiin kunnilta maakuntahallinnolle (Laki Kainuun hallintokokeilusta 9.5.2003/343). Näin kerättiin kokemuksia kuntatasolle vaihto-

ehtoisesta toimintamallista. Keskustelu kuntien ja sitä laajempien aluetasojen rooleista julkisten palvelujen järjestämisessä onkin ollut vahvasti esillä hallituksen kuntauudistuksesta käydyssä poliittisessa keskustelussa.

Tässä tutkimuksessa tarkasteltiin Oulun kuntaliitoksen ja Kainuun hallintomallikokeilun vaikutuksia maaseutuasumiseen ja -alueisiin. Tarkastelun kohteena oli, miten nämä erilaiset hallinnolliset ratkaisut vaikuttavat maaseutualueiden asukkaiden arkipäivään, maaseutualueiden asumismahdollisuuksiin, rakentamiseen, palveluiden saavutettavuuteen, työssäkäyntiin ja muun liikkumisen sujuvuuteen. Lisäksi selvitettiin, vaikuttivatko hallinnolliset ratkaisut asukkaiden osallistumismahdollisuuksiin oman asuinympäristönsä suunnittelussa. Tutkimuksen tulosten perusteella kehitettiin myös maaseutuvaikutusten arviointimenetelmää.

Tutkimuksen keskeisenä lähtökohtana oli tarkastella samanaikaisesti sekä suunnittelua ohjaavien tahojen että asukkaiden intressejä ja näkemyksiä. Asumisen ja yhdyskuntarakenteen ohjauksen cheyttävät ja keskittävät näkökulmat sekä etenkin lapsiperheiden maaseutumaiset asumispreferenssit ovat osin ristiriidassa keskenään. Tämän yleiskuvan

taakse kätkeytyy erilaisia alueellisia olosuhteita, joiden vaikutuksista tarvitaan lisätietoa.

Pohjois-Pohjanmaalla sijaitseva Oulu on yksi Suomen harvoista pääkaupunkiseudun ulkopuolisista kasvukeskuksista. Siellä vuoden 2013 alussa toteutunut viiden kunnan liitos toi kaupunki-maaseutu-vuorovaikutuksen piiriin ja yhteisen kuntarajan sisälle jopa harvaan asutun maaseudun kuntia. Naapurimaakunta Kainuu on lähes kauttaaltaan harvaan asuttua aluetta, jossa väestö on vähentynyt jo pitkään. Kainuussa vuosina 2005–2012 toteutetussa hallintokokeilussa tiettyjä toimintoja “maakunnallistettiin” eli siirrettiin pois kuntien vastuulta.

Tutkimus voidaan jakaa kolmeksi kysymykseksi:

- Millaisia vaikutuksia Kainuun hallintomallikokeilulla ja Oulun kuntaliitoksella on maaseutuasumiseen ja -alueisiin?
- Millaisilla toimenpiteillä voidaan ennaltaehkäistä ja vähentää Kainuun hallintomallikokeilun ja Oulun kuntaliitoksen haitallisia maaseutuvaikutuksia ja vahvistaa positiivisia maaseutuvaikutuksia?
- Miten maaseutuvaikutusten arviointimenetelmää voidaan kehittää tässä tutkimuksessa saatujen tulosten perusteella?

Julkaisu jakaantuu seitsemään päälukuun. Johdanto-osuudessa esitellään tutkimuksen tavoitteet, käsitteet ja näkökulmat. Toisessa pääluvussa käydään läpi käytetyt menetelmät ja niiden pohjalta kootut aineistot. Tavoitteena oli saattaa maaseutuvaikutuksia koskevat asukas- ja asiantuntijanäkökulmat keskinäiseen vuorovaikutukseen erilaisia menetelmiä käyttäen. Kolmanneksi esitellään tutkimuskohteet eli Kainuun hallintomallikokeilualue ja Oulun kuntaliitosalue, jonka jälkeen analysoidaan

empiirisen aineiston tulokset tutkimusalueittain kahdessa pääluvussa. Kuudennessa luvussa pohditaan, miten maaseutuvaikutusten arviointimenetelmää voidaan kehittää osana kuntaliitoksia ja kuntien välistä maakunnallista kehittämisysteistyötä. Seitsemännessä luvussa esitetään tutkimuksen yhteenveto tutkimuskysymyksittäin. Luvun lopussa arvioidaan vielä, mitä Kainuun hallintomallikokeilusta voidaan ottaa opiksi niin Oulun kuntaliitoksessa kuin muissakin kaupunki- ja maaseutualueita yhdistävissä kuntaliitoksissa.

Käsitteet ja näkökulmat

Maaseudun ja kaupungin käsitteitä on jo pitkään määritelty mm. maankäytön, elinkeino- ja väestörakenteen, koulutustason, keskusetaisyyksien ja väestötiheyden avulla sekä kansainvälisissä että suomalaisissa alueluokituksissa. Historiallisesti maaseutua on luonnehtinut alkutuotantoon painottuva elinkeinorakenne ja keskusseutuja alempi väestötiheys. Maaseutua tai muita aluetyppejä on kuitenkin vaikea määritellä yleispätevästi, koska eri maiden aluerakenteet, tilastot ja aluehallinnon rakenteet poikkeavat toisistaan (Muilu & Rusanen 2004: 1499–1500).

Suomessa maaseutupolitiikan ja -tutkimuksen käytetyin alueluokitus on ollut kuntapohjainen maaseututyyppeiden kolmijako (Malinen ym. 2006). Siinä maaseutu on jaettu kaupunkien läheisen maaseudun, ydinmaaseudun ja harvaanasutun maaseudun kuntiin. Tätä vakiintunutta jaottelua hyödynnettiin myös tämän tutkimuksen kyselyjen kohdealueiden valinnassa. Kuntaliitokset heikentävät kuntapohjaisten

alueluokitusten tarkkuutta, kun uudet, pinta-alaltaan laajat kaupunkikunnat voivat kattaa jopa entisiä harvaan asuttuja maaseutukuntia. Tämä on huomioitu vuonna 2013 valmistuneessa, Suomen ympäristökeskuksen ja Oulun yliopiston maantieteen laitoksen laatimassa kaupunki-maaseutu-luokituksessa, joka perustuu hallinnollisista aluerajoista riippumattomaan paikkatietoon (Suomen ympäristökeskus 2013). Euroopan Unionin viimeisin kaupunki-maaseutu-typologia perustuu myös paikkatietoon, joka on kuitenkin aggregoitu aluetasolle (Eurostat 2013).

Suomen aluekehittämisstrategiassa vuoteen 2020 linjataan aluekehitystä mm. alue- ja yhdyskuntarakenteen käsitteiden kautta (Työ- ja elinkeinoministeriö 2010). Halmeen (1999) mukaan aluerakenteella tarkoitetaan koko maan yhdyskuntien sijoittumista ja yhdyskuntia toisiinsa liittäviä liikenne- ja muita perusverkostoja. Edelleen aluerakenne voidaan käsittää erilaisten toimintojen, yhteystarpeiden ja näiden vaatimien tilojen sekä kaupunkien, taajamien ja maaseutualueiden muodostamaksi kokonaisuudeksi. Aluerakenteen toiminnan kannalta keskeistä on eri osien tiivis keskinäinen vuorovaikutus (emt.: 5). Moisio (2009) liittää aluerakenteeseen fyysisen ympäristön lisäksi myös sen rakentamisen taustalla vallitsevat poliittis-taloudelliset ideologiat. Tämän tutkimuksen toteuttamisaikana poliittisen ”aluekeskustelun” ytimessä oli kamppailu keskittämistä ja hajauttamista kannattavien näkemysten välillä.

Suomen aluerakenne on samanaikaisesti sekä keskittynyt että hajautunut viime vuosikymmeninä. Asuttujen neliökilometriruutujen määrä on kasvanut keskusaluei-

den laajetessa ympäröiville alueille, mutta samanaikaisesti myös harvimmin asuttujen ruutujen määrä on lisääntynyt (Malinen ym. 2006; Hätälä & Rusanen 2010).

Yhdyskuntarakenne antaa puitteet jokapäiväiselle elämälle. Sillä tarkoitetaan asuinalueiden, työpaikka-alueiden, palveluiden ja virkistysalueiden muodostamaa toiminnallista kokonaisuutta, niitä yhdistäviä teitä ja ratoja sekä niiden tarvitsemia putkistoja ja sähkö- ja puhelinlinjoja. Yhdyskuntarakenteen eri elementit ovat jatkuvassa liikkeessä ja vuorovaikutuksessa, joiden aiheuttamat muutokset vaikuttavat monin tavoin koko alueella (seudulla) aina yksittäisiin asukkaisiin saakka. (Halme 1999: 5; Ympäristöministeriö 2013)

Suunnittelun kannalta yhdyskuntarakenteen käsitteellä tarkoitetaan erityisesti kaupunkiseudun, kaupungin, kaupunginosan tai muun taajaman rakennetta, eli kaupunkimaisen maankäytön alueita. Yhdyskuntarakenteen käsite täsmentää yllä mainittua samanaikaista alueellista keskittymis- ja hajautumiskehitystä: koko maan ja maakuntien tasolla aluerakenne keskittyy, mutta etenkin kasvavien kaupunkien reuna-alueilla yhdyskuntarakenne hajautuu (Ympäristöministeriö 2013). Yhdyskuntarakenteen hajautuminen ja harva asutus vaikeuttavat esimerkiksi joukkoliikenteen ja muiden palvelujen kustannustehokasta järjestämistä, joka on selvästi nähtävissä molemmilla tämän tutkimuksen tapausalueilla.

Alue- ja yhdyskuntarakenteen kehitykseen ovat vaikuttaneet kulloisetkin suunnittelu- ja ohjauskäytännöt sekä asukkaiden ja perheiden asumispreferenssit. Valtiovallan toimenpiteet ovat ohjanneet asutuksen painopistettä kohti kasvukeskuksia ainakin 1990-luvulta lähtien. Nykyisin keskeinen

kaupunkiseutujen suunnittelutavoite on yhdyskuntarakenteen eheyttäminen, jolla tavoitellaan mm. asumisen ja palvelujen parempaa kohtaamista ja ilmastomuutoksen hillintää. Eheyttämistavoite on kirjattu sekä alueidenkäytön suunnittelua ohjaaviin valtakunnallisiin alueidenkäyttötavoitteisiin että useiden kaupunkien omiin strategisiin tavoitteisiin. Kaavoitus on eheyttämisen keskeinen väline (Lahti & Moilanen 2010; Laitinen & Vesisenaho 2011).

Suunnittelun tavoitteleva yhdyskuntarakenteen eheyttäminen keskusten sisällä kattaa myös haja-alueiden rakentamisen tiukemman kontrollin. Maaseutumainen ja luonnonläheinen asuinympäristö on kuitenkin säilyttänyt asukasbarometreissä asemansa erityisesti lapsiperheiden asumishanteena (Strandell 2011; Vendelin 2011). Kasvukeskusten liepeille onkin syntynyt pien- ja rivitaloalueita eli ”uusia kyliä” (esim. Helminen & Ristimäki 2008), joiden asukkaat etsivät hyvän elämän aineksia yhdistämällä pendelivyyhykkeen kohtuulliset etäisyydet maaseutuasumisen rauhaan.

Kaupunkien ja maaseudun vuorovaikutus lisääntyy väistämättä kuntaliitosten myötä. Saartenoja (2004: 54–55) esittelee väitöskirjassaan neljä tapaa jäsentää vuorovaikutuksen tyyppiä kaupunki-maaseutu-akselilla. *Jäännöstyyppissä* maaseutu on se osa kaupunki-maaseutu-aluerakennetta, joka ei ole tai ei aivan ole kaupunkia ja joka kärsii kaupunkiin nähden alikehittyneisyydestä. Tämän tyyppinen maaseutualue jää ikään kuin huomiotta vuorovaikutuspolitiikassa. *Kahviajakautuneen* kaupungin ja maaseudun tyyppissä ne ovat yhteen sovittamattomia, erillisiä aluerakenteen osia. Kolmantena tyyppinä Saartenoja esittelee *sekoittuneen* kaupungin ja maaseudun tyyppin, jossa eri

osat ovat kietoutuneet sekä alueellisesti että toiminnallisesti yhteen. Viimeinen eli *yhdenvertaisuustyyppi* edustaa tilannetta, jossa korostuu kaupungin ja maaseudun tasapuolinen ja tarkoituksenmukainen vuorovaikutussuhde.

Voidaan väittää, että Suomessa kaupungin ja maaseudun vuorovaikutus on suunnittelun kannalta usein toteutunut Saartenojan (2004) esittelemien kahden ensimmäisen tyyppin mukaisesti. Vuorovaikutusalue jää usein kaupunki- ja maaseutupolitiikan väliin. Kuisma ja Haavisto (1995) polemisivat tilannetta kuvaavasti pohtimalla, ovatko kaupunki ja maaseutu avoliitossa vai ovatko ne susipari? Vuorovaikutuspolitiikkaa on Suomessa kehitetty ainakin Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän alaisuudessa vuosina 2007–2009 toimineessa kaupungin ja maaseudun vuorovaikutustyöryhmässä (Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä 2013a). Työryhmä julkaisi kiinnostavia avauksia vuorovaikutuspolitiikan kehittämiseksi (esim. Kumpulainen ym. 2005; Jarenko ym. 2008), mutta siitä ei ole muodostunut toimivaa ja vakiintunutta aluepolitiikan lohkoa.

Maaseudun ja kaupungin vuorovaikutuksen edistämiseen ei myöskään ole juuri suunnattu erillisiä resursseja alue- ja maaseutupolitiikassa. EU:n rakennerahastot ovat olleet keskeisin aluekehittämisen rahoitusväline Suomen EU-jäsenyyden aikana. Tärkein maaseudun kehittämisen rahoitusinstrumentti on Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahasto, jonka käyttöä ohjattiin käsillä olevan hankkeen toteuttamisaikana Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelmalla 2007–2013 (Maa- ja metsätalousministeriö 2007). Maaseudun ja kaupungin vuorovaikutus mainitaan laajassa ohjelmassa 16 kertaa,

mutta sen edistäminen on esillä vain yhdessä toimenpiteessä (Toimenpide 331: Koulutus ja tiedotus). Myös Euroopan sosiaalirahaston Manner-Suomen ohjelmassa vuorovaikutusta suoraan tukevat toimenpiteet ovat vähäisiä (Manner-Suomen ESR-ohjelma-asiakirja 2007–2013 (2008)). Eniten vuorovaikutuksen edistäminen on esillä Euroopan aluekehitysrahaston alueellisissa toimenpideohjelmissa (esim. Pohjois-Suomen EAKR-toimenpideohjelma 2007–2013). Ohjelmakaudelle 2014–2020 on valmisteltu EU:n ja Suomen kumppanuussopimusta, jolla pyritään integroimaan kaikkien rahastojen toimintaa yhteisten tavoitteiden alle Eurooppa 2020-strategian mukaisesti. Kumppanuuden käsite liittyy läheisesti myös maaseudun ja kaupunkien välisen yhteistyön ja vuorovaikutuksen edistämiseen, mutta ainakaan kumppanuussopimuksen luonnoksessa (Suomen kumppanuussopimus 2014–2020) ja EU:n komission kannanotossa (Euroopan komissio 2012) vuorovaikutusta ei mainita.

Tässä tutkimuksessa käytetään maankäytön ohjauksen käsitteen rinnalla ilmaisu yhdyskuntarakenteen suunnittelu tai ohjaus. Tällä halutaan korostaa sitä, että maaseudun maankäytön muutokset ovat kaavoitusta laajempi kysymys, sisältäen erilaisten yhdyskuntarakenteeseen kytkeytyvien toimintojen (esim. elinkeinot, palvelut, asuminen, osallistuminen) suunnitteluun ja vuorovaikutukseen liittyviä teemoja.

Maaseudun yhdyskuntarakenteen kehitystä ja ohjausta sävyttävät monet vastakkaiset intressit. Perinteisesti esimerkiksi rakentaminen on ollut maaseudulla vapaampaa kuin kaupungeissa. Hyvän asumisen eväitä etsitään kaupunkien läheiseltä maaseudulta, jossa maaseudun rauha ja keskusten

palvelutarjonta ovat saavutettavissa samanaikaisesti. Kuten edellä todettiin, vallalla olevassa yhdyskuntarakenteen ohjauksessa korostetaan asutus- ja yhdyskuntarakenteen tiivistämistä, eheyttämistä ja jopa keskittämistä. Tähän on vaikuttanut paljon ilmastopolitiikka, jossa pyritään liikkuvuuden vähentämiseen lyhentämällä kodin, työpaikan ja palvelujen välistä etäisyyttä (Maijala 2009: 17–19; Sairinen & Maijala 2009: 7–9; Savisalo 2008: 73–74). Asukkaiden ja perheiden asumispreferenssit ja suunnittelijoiden eheyttävät näkemykset eivät siis aina kohtaa. Toisaalta Sireni (2013) havaitsi Etelä-Pohjanmaata koskeneessa tutkimuksessaan, että kuntapäätäjätkään eivät juuri kannata eheyttävää eli tiivistävää maaseudun maankäytön ohjausta, joka on valtio- ja maakuntatason suunnittelun keskeinen lähtökohta.

Rönkkö ym. (2012) jakavat maaseudun maankäytön ohjauksen kansalliset välineet maaseutupoliittiseen ohjaukseen, oikeudelliseen ohjaukseen ja vapaamuotoisiin maankäytön ohjauksen keinoihin. Maaseutupoliittista maankäytön ohjausta edustavat esim. Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelma ja metsäohjelma, oikeudellista ohjausta lakisääteiset alueiden käyttöön ja kaavoitukseen liittyvät suunnittelukeinot ja vapaamuotoisia välineitä esim. kyläsuunnitelmat ja kulttuuriympäristö- ja maisemaohjelmat sekä luonnonvarasuunnitelmat (emt.: 16–29).

Suomessa on vuodesta 2009 lähtien ollut käytössä maaseutuvaikutusten arviointimenetelmä (MVA), jolla pyritään lisäämään maaseutua koskevien aluemuutosten eri osapuolten keskinäistä dialogia. OECD suosittelee vuonna 2008 laatimassaan Suomen maaseutupolitiikan maatutkinnassa

maaseutuvaikutusten arvioinnin käyttöön-ottoa Suomessa (OECD 2008). Vaikka maaseutuvaikutusten arvioinnin toteuttamista suositellaan keskeisten poliittisten organisaatioiden toimesta, sille ei kuitenkaan tällä hetkellä ole lainsäädännöllistä velvoitetta. Maaseutuvaikutusten arviointimenetelmä edustaa Rönkön ym. (2012) jaottelussa lähinnä vapaamuotoisia välineitä. Se on toiminut tässä tutkimuksessa menetelmällisenä viitekehyksenä, sillä taustalla oleva MAUKA-hanke ei ollut tutkimuksen kohdealueiden tai osapuolten tilaama selvitys, jolla olisi pyritty vaikuttamaan Oulun kuntaliitosalueen tai Kainuun hallintomallikokeilun suunnitteluun tai toteuttamiseen. Hankkeen työpajat toteutettiin kuitenkin maaseutuvaikutusten arviointimenetelmän periaatteiden mukaisesti osallistavina ja asiantuntijaohjattuina työpajoina. Menetelmää pyrittiin kehittämään entistä osallistavampaan suuntaan yhdistämällä työpajoihin tutkimusalueilla toteutettu asukaskysely sekä asiantuntijakysely. MVA-menetelmän ongelmia ja kehittämistä pohditaan viimeisessä ja sitä edeltävässä luvussa.

Tutkimuksen toteutus

Tutkimuksen toteutuksen suunnittelusta vastasivat hankkeen johtaja Toivo Muilu sekä hankkeen tutkijat Jouni Ponnikas ja Niina Kotavaara. Tutkimuksen aineisto kerättiin kesäkuun 2011 ja maaliskuun 2013 välillä. Kainuun hallintomallikokeilun osalta kyse oli pääosin toiminnan aikaisesta arvioinnista sekä osittain myös hallintomallikokeilun päättymisen jälkeen tehdystä arvioinnista ja aineiston keruusta. Kainuun toinen asiantuntijatyöpaja sekä asiantuntijakyselyn toinen kierros toteutettiin hallintomallikokeilun päätyttyä. Oulun kuntaliitoksen tutkimisessa kyse oli pääosin ennakoarvioinnista. Oulun kuntaliitosalueen aineisto kerättiin asiantuntijakyselyn uusintakyselyä ja toista työpajaa lukuun ottamatta kuntaliitoksen valmisteluvaiheessa.

Tutkimuksen aluksi muodostettiin Oulun kuntaliitossopimuksen ja Kainuun hallintomallin sisällön pohjalta kolme maaseutuasumiseen kytkeytyvää teemaa: 1) asuminen, 2) palveluiden saavutettavuus, työssäkäynti ja liikkuminen sekä 3) osallistuminen, joiden pohjalta aineistoa lähdettiin keräämään. Teemojen ei kuitenkaan annettu sitoa tutkimusta ja aineiston keräämistä, vaan tutkimusta kohdennettiin ja tarkennettiin tutkimusprosessin edetessä asukkaiden ja asiantuntijoiden esiin nostamien teemojen mukaan. Kainuussa keskeisimmiksi teemoiksi tarkentuivat palvelujen saavutettavuus, osallisuus sekä maaseutunäkökulman huomioiminen hallintomallikokeilun suunnittelussa ja päätöksenteossa. Oulussa puolestaan keskeisimmiksi teemoiksi nousivat kaavoitus ja rakentamisen ohjaus, sosiaali- ja terveyspalvelut, julkinen liikenne sekä osallistuminen.

Kesä-heinäkuussa 2011 toteutettiin asukaskysely (Kuva 1). Oulun kuntaliitos oli tuolloin valmisteluvaiheessa. Yhdistymishallitus, johtoryhmä ja valmistelutoimikunnat olivat aloittaneet toimintansa, uuden kunnan yleiskaava oli tullut vireille ja sen osallistumis- ja arviointisuunnitelma oli ollut nähtävillä. Kainuun hallintomallikokeilu oli toiminnassa. Sen jatkosta keskusteltiin. Laki Kainuun hallintokokeilusta (9.5.2003/343) päättyi vuoden 2012 lopussa. Eduskunta kuitenkin hyväksyi lakiehdotuksen hallintomallikokeilun jatkamisesta 15.2.2011 (Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Kainuun hallintokokeilusta annetun lain muuttamisesta HE 269/2010).

Ensimmäiset työpajat järjestettiin marraskuussa 2011. Syksyn aikana Oulussa oli ehditty muun muassa hyväksyä uuden kunnan maankäytön toteuttamisohjelma. Myös palveluverkkotyö oli edennyt, ja Oulun kaupunginjohtajan nimeämä virkamiestyöryhmä oli alkanut suunnitella palvelujen järjestämistä vuosille 2013–2020. Kainuun hallintomallikokeilun päättyminen oli tiedossa. Hallintomallia olisi eduskunnan päätöksen mukaisesti voitu jatkaa vuoden 2016 loppuun, mikäli kaikki Kainuun kunnat olisivat jatkoon hyväksyneet. Puolangan kunnanvaltuusto päätti 21.6.2011, että kunta ei hyväksy hallintokokeilun jatkoa. Puolanka ei hyväksynyt jatkoon ehtona olleen perusopimuksen muutoksia ja hallintomallikokeilu päättyi vuoden 2012 lopussa.

Lokakuussa 2012 toteutettiin asiantuntijakysely, jonka uusintakysely toteutettiin tammi- ja helmikuussa 2013. Oulun kuntaliitoksen valmistelu oli edennyt, kuntien palveluja oli yhdistetty vaiheittain, ja uuden kunnan yleiskaavan tavoitteet oli hyväksytty juuri lokakuun alussa. Kainuun hallinto-

mallikokeilu oli päättymässä vuoden 2012 lopussa ja maakunnan ja kuntien hallinnossa oli menossa valmistautuminen hallintomallin jälkeiseen aikaan.

Viimeiset työpajat toteutettiin maaliskuussa 2013. Oulun kuntaliitos oli toteutunut vuoden alussa. Uuden kunnan palvelumallivaihtoehdot oli julkaistu helmikuun alussa ja kuntalaisten kuulemistilaisuudet oli käynnistetty. Lisäksi käynnissä oli muun muassa kaupunkistrategian valmistelu. Kainuun hallintomallikokeilu oli päättynyt edellisen vuoden lopussa.

Tutkimushankkeen yhtenä tavoitteena oli kehittää maaseutuvaikutusten arviointityökalua. Hankkeen tulosten pohjalta laadittiin malli maaseutuvaikutusten arvioinnin toteuttamisesta kuntaliitoksissa. Lisäksi arvioitiin maaseutuvaikutusten arviointityökalun toimivuutta.



Kuva 1. Tutkimuksen toteutus.

Asukaskysely

Kesä- ja heinäkuussa 2011 toteutettiin asukaskysely, jolla selvitettiin Oulun kuntaliitosalueen ja Kainuun hallintomallikokeilualueen maaseutualueiden asukkaiden arvioita hallintomallien vaikutuksista maaseutuasumiseen. Asukkaita pyydettiin arvioimaan hallintomallien vaikutuksia asuinalueidensa asumiseen, palveluiden saavutettavuuteen, työssäkäyntiin ja liikkumiseen sekä osallistumiseen liittyen. Lisäksi asukkaita pyydettiin vapaasti arvioimaan hallintomallin myönteisiä ja kielteisiä vaikutuksia heidän omaan elämäänsä sekä tuomaan esiin tärkeimpiä hallintomalliin liittyviä kehittämistarpeita. Oulun kuntaliitosalueen ja Kainuun hallintomallikokeilualueen kyselylomakkeet olivat samanlaiset muutamia hallintomallikohtaisia kysymyksiä lukuun ottamatta. (Liitteet 1 ja 2)

Asukaskyselyt toteutettiin yhteensä kuudella Oulun kuntaliitosalueen ja Kainuun hallintomallikokeilun postinumeroalueella: 90910 Kontio, 91300 Ylikiminki keskus, 91200 Yli-Ii keskus, 89400 Hyrynsalmi keskus, 88270 Vuolijoki keskus ja 88610 Vuokatti. Kohdealueiksi pyrittiin valitsemaan mahdollisimman erityyppisiä maaseutualueita. Alueiden valinnan lähtökohtana toimi maaseututyyppien kolmijako (ks. Malinen ym. 2006). (Kuva 2)

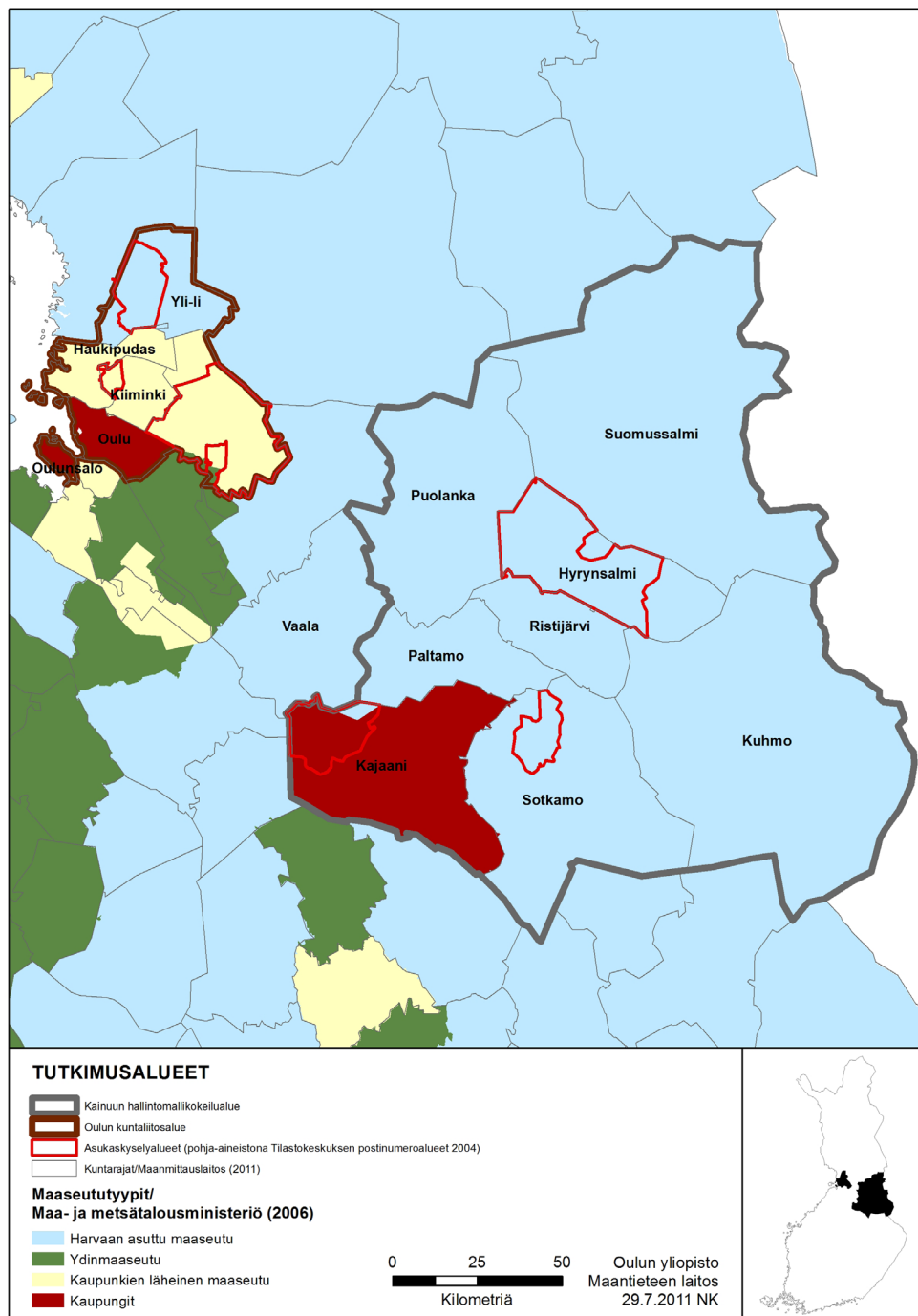
Kyselyjä lähetettiin 10 prosentille kunkin postinumeroalueen asukkaista, yhteensä 1190 asukkaalle. Osoitteet tilattiin Väestörekisterikeskuksesta satunnaisotantana kunkin alueen 18 vuotta täyttäneistä asukkaista. Kyselyt lähetettiin postitse, mutta vastaaja sai oman valintansa mukaan vastata joko postikyselylomakkeella tai internetpohjaisen Webropol-järjestelmän kautta. Asukaskyse-

lyistä lähetettiin tiedotteet kyselyn kohdealueen paikallislehtiin Kainuussa ja Oulun alueella sekä molempien alueiden maakunnallisiin lehtiin, Kalevaan ja Kainuun Sanomiin. Lisäksi kyselystä tiedotettiin kylä- ja asukas yhdistysten kautta.

Vastausaikaa annettiin yhteensä lähes 6 viikkoa. Ensimmäiset kyselyt postitettiin 17.6.2011, jolloin vastausaikaa annettiin 4.7.2011 asti. Karhukyselyt postitettiin 12.7.2011, ja vastausaikaa annettiin tuolloin 29.7.2011 asti. Vastauksia saatiin yhteensä 420. Kainuun hallintomallikokeilualueen vastausprosentiksi muodostui 38 % ja Oulun kuntaliitosalueen vastausprosentiksi 33 %. (Taulukko 1) Kyselyaineisto analysoitiin Excel- ja SPSS-ohjelmilla.

Tyypillinen Kainuun hallintomallikokeilualueen vastaaja oli hyrynsalmelainen tai sotkamolainen työssäkäyvä vähintään 45-vuotias nainen, jolla on keskiasteen koulutus, ja joka asuu kylässä tai haja-asutusalueella omistamassaan erillisessä pientalossa kahdestaan puolisonsa kanssa ja on asunut asuinalueellaan yli 10 vuotta. Tyypillinen vastaaja ei osannut sanoa mielipidettään Kainuun hallintomallikokeilusta. (Taulukko 2)

Tyypillinen Oulun kuntaliitosalueen vastaaja muistutti taustatiedoiltaan tyypillistä Kainuun hallintomallikokeilualueen vastaajaa. Hän oli ylikiminkiläinen työssäkäyvä vähintään 45-vuotias nainen, jolla on keskiasteen koulutus ja joka asuu kylässä tai haja-asutusalueella omistamassaan erillisessä pientalossa kahdestaan puolisonsa kanssa ja on asunut asuinalueellaan yli 10 vuotta. Tyypillinen vastaaja ei osannut sanoa mielipidettään Haukiputaan, Kiimingin, Oulun, Oulunsalon ja Yli-Iin kuntaliitoksesta. (Taulukko 3)



Kuva 2. Tutkimusalueet ja asukaskyselyalueet.

Taulukko 1. Oulun kuntaliitosalueelle ja Kainuun hallintomallikokeilualueelle kesällä 2011 lähetetyt asukaskyselyt ja kyselyvastaukset postinumeroalueittain (Asukasluvut: Tilastokeskus 2013a).

	Asukkaita	Lähetetyt kyselyt	Vastaukset	Vastaus- prosentti
Kainuu otosalueet yhteensä	5 881	580	220	38 %
89400 Hyrynsalmi keskus (Hyrynsalmi)	2 428	240	94	39 %
88270 Vuolijoki keskus (Kajaani)	938	90	31	34 %
88610 Vuokatti (Sotkamo)	2 515	250	94	38 %
Oulun kuntaliitosalueen otosalueet yhteensä	6 154	610	200	33 %
90910 Kontio (Kiiminki)	1 541	150	57	38 %
91300 Ylikiminki keskus (Oulu)	3 282	330	90	27 %
91200 Yli-Ii keskus (Yli-Ii)	1 331	130	52	40 %
Yhteensä	12 035	1190	420	35 %

Asiantuntijakysely

Toinen kysely toteutettiin syksyllä 2012 ja sen uusintakysely alkuvuodesta 2013. Kysely nimettiin asiantuntijakyselyksi erotuksena asukaskyselystä. Kyselyllä selvitettiin hallintomallialueiden maaseutuasumisen asiantuntijoiden sekä asukasaktiivien arvioita kuntaliitoksen maaseutuvaikutuksista. Lisäksi asiantuntijoita pyydettiin ottamaan kantaa asukkaiden arvioihin kuntaliitoksen maaseutuvaikutuksista, joita selvitettiin asukaskyselyllä kesällä 2011. (Liitteet 3 ja 4)

Oulussa kysely lähetettiin uuden Oulun yhdistymishallituksen puheen- ja varapuheenjohtajille, kuntaliitoskuntien kunnanjohtajille, kunnanhallitusten ja -valtuustojen puheenjohtajille ja teknisten tai vastaavien lautakuntien puheen- ja varapuheenjohtajille, kuntien, Oulun seudun, maakuntien liittojen ja ELY-keskusten yhdyskuntarakenteen suunnittelusta, kaa-voituksesta, osallistumisesta sekä maaseutuasioista vastaaville keskeisille viranhaltijoille sekä kylä- ja asukas yhdistysten puheenjohtajille.

Kainuussa kysely lähetettiin Kainuun maakunta -kuntayhtymän eri sektorien johtajille, Kainuun maaseuturyhmän jäsenille, maaseudun teemaohjelmien vetäjille ja työntekijöille, maaseudun tutkijoille ja kehittäjille sekä Kainuun kunnanjohtajille, kuntien yhdyskuntarakenteen suunnittelusta ja maaseutuasioista vastaaville keskeisille viranhaltijoille sekä kylä- ja asukas yhdistysten puheenjohtajille.

Kysely toteutettiin internetkyselynä BMS Feedback -ohjelmalla, ja kyselyn linkki lähetettiin kohdehenkilöille sähköpostitse. Niille henkilöille, joiden sähköpostiosoitteet eivät olleet tiedossa, kysely lähetettiin postitse paperikyselynä. Kysely postitettiin 12.10.2012 ja vastausaikaa annettiin 22.10.2012 saakka. Uusintakysely lähetettiin 19.10.2012 ja tuolloin vastausaikaa jatkettiin 29.10.2012 asti. Toinen uusintakysely toteutettiin tammi- ja helmikuussa 2013 sähköpostitse ja puhelimitse. Kaikki kyselyvastaukset syötettiin BMS Feedback -ohjelmaan.

Kainuun asiantuntijakyselyn vastaajamääräksi saatiin 25 (38,5 %) ja Oulun kuntaliitosalueen vastaajamääräksi 32 (56,1 %)

Taulukko 2. Taustatietoja Kainuun hallintomallikoealueeseen asukaskyselyn vastaajista (Kainuun asukaskysely 2011).

KAINUU	N	%
Asuinkunta		
Hyrnsalmi	95	43
Kajaani (Vuolijoki)	31	14
Sotkamo (Vuokatti)	94	43
Yhteensä	220	100
Ikäluokka		
-30 v	13	6
31–44 v	38	18
45–64 v	94	44
65- v	68	32
Yhteensä	213	100
Tutkinto		
ei tutkintoa	73	34
keskiasteen tutkinto	95	44
korkea-asteen tutkinto	46	22
Yhteensä	214	100
Pääasiallinen toiminta		
työllinen	107	49
työtön	15	7
opiskelija tai koululainen	4	2
eläkeläinen	88	41
muu työvoiman ulkopuolella oleva	2	1
Yhteensä	216	100
Asumismuoto		
kaupunki- tai kuntakeskuksessa	40	19
lähiössä tai taajama-alueella	57	27
kylässä tai haja-asutusalueella	109	53
ajoitain kaupungissa tai maaseudulla	3	1
Yhteensä	209	100
Asuinaika nykyisellä alueella		
-5 v	31	14
6-10 v	27	13
yli 10 v	155	73
Yhteensä	213	100
Mielipide hallintokokeilusta		
kannattaa	66	32
vastustaa	61	29
ei osaa sanoa	81	39
Yhteensä	208	100

Taulukko 3. Taustatietoja Oulun kuntaliitosalueen asukaskyselyn vastaajista (Uuden Oulun asukaskysely 2011).

OULU	N	%
Asuinkunta		
Kiiminki	57	29
Oulu	90	45
Yli-Ii	52	26
Yhteensä	199	100
Ikäluokka		
-30 v	12	6
31–44 v	41	21
45–64 v	91	46
65- v	53	27
Yhteensä	197	100
Tutkinto		
ei tutkintoa	56	29
keskiasteen tutkinto	83	43
korkea-asteen tutkinto	53	28
Yhteensä	192	100
Pääasiallinen toiminta		
työllinen	100	51
työtön	9	5
opiskelija tai koululainen	4	2
eläkeläinen	74	37
muu työvoiman ulkopuolella oleva	10	5
Yhteensä	197	100
Asumismuoto		
kaupunki- tai kuntakeskuksessa	16	8
lähiössä tai taajama-alueella	24	12
kylässä tai haja-asutusalueella	152	79
ajoitain kaupungissa tai maaseudulla	2	1
Yhteensä	194	100
Asuinaika nykyisellä alueella		
-5 v	34	17
6-10 v	18	9
yli 10 v	146	74
Yhteensä	198	100
Mielipide kuntaliitoksesta		
kannattaa	76	38
vastustaa	37	19
ei osaa sanoa	84	43
Yhteensä	197	100

(taulukko 4). Kyselyn vastaamisaktiivisuuden vaikuttivat todennäköisesti samanaikaisesti meneillään olleet Oulun kuntaliitoksen valmistelu, Kainuun hallintokokeilun päättyminen sekä syksyn 2012 kunnallisvaalit. Oulun kyselyyn vastanneiden enemmistön muodostivat kuntien luottamushenkilöt sekä kaavoituksesta ja yhdyskuntarakenteen suunnittelusta vastaavat viranhaltijat kunnista, Oulun seudulta, maakunnan liitosta ja ELY-keskukselta. Kainuun vastaajista enemmistö oli Kainuun maakunta-kuntayhtymän viranhaltijoita, Kainuun maaseuturyhmän jäseniä, maaseudun tutkijoita ja kehittäjiä sekä Kainuun kuntien viranhaltijoita. Vastaajien taustatiedot tulee ottaa huomioon tutkimuksen tuloksia tulkittaessa. Kyselyaineisto analysoitiin Excel- ja SPSS-ohjelmilla.

Asiantuntijatyöpajat

Tutkimuksessa toteutettiin asiantuntijatyöpajoja kahdessa kierroksessa. Ensimmäiset työpajat toteutettiin marraskuussa 2011. Työpajojen tavoitteena oli arvioida hallintomallien vaikutuksia maaseutuasumiseen ennalta määriteltujen teemojen ja kysymysten kautta ilman tutkijoiden tekemiä, muihin tutkimusaineistoihin perustuvia havaintoja. Oulun työpajan teemoja olivat 1) palvelut, 2) demokratia ja osallistuminen sekä 3)

asuminen, maankäyttö ja elinkeinot ja Kainuun työpajan teemoja olivat 1) palvelut, 2) demokratia, 3) asuminen ja elinkeinot.

Oulun kuntaliitosalueen ensimmäinen työpaja pidettiin 8.11.2011 Oulussa. Työpajaan kutsuttiin yhteensä 42 henkilöä ja siihen osallistui yksitoista henkilöä. Osallistujat olivat kuntien työntekijöitä ja luottamushenkilöitä sekä asukas- ja kyläyhdistysten edustajia. Kainuun hallintomallikokeilualueen työpaja pidettiin Kajaanissa 1.11.2011. Työpajaan kutsuttiin 30 henkilöä ja siihen osallistui kahdeksan henkilöä. Osallistujat olivat Kainuun maakuntakuntayhtymän toimialajohtajia, työntekijöitä, kuntien maankäytöstä vastaavia työntekijöitä sekä kyläyhdistysten edustajia ja maaseudun kehittäjiä.

Toisen kierroksen työpajat toteutettiin maaliskuussa 2013. Työpajat erosivat ensimmäisen kierroksen työpajoista siinä, että niissä keskustelujen pohjana käytettiin tutkimusaineistosta siihen mennessä tehtyjä havaintoja. Työpajojen tavoitteena oli arvioida tutkimuksessa todettujen hallintomallien suorien vaikutusten aiheuttamia epäsuoria vaikutuksia maaseutuasumiseen sekä pohtia, millaisilla toimenpiteillä voitaisiin ehkäistä hallintomallien kielteisiä maaseutuvaikutuksia ja edistää myönteisiä maaseutuvaikutuksia. Työpajat toteutettiin ryhmäkeskusteluina. Työpaja-

Taulukko 4. Oulun kuntaliitosalueelle ja Kainuun hallintomallikokeilualueelle syksyllä 2012 lähetetyt asiantuntijakyselyt ja kyselyvastaukset.

	Lähetetyt kyselyt	Perille menneet kyselyt	Vastaukset	Vastausprosentti
Kainuun hallintomallikokeilualue	69	65	25	39 %
Oulun kuntaliitosalue	62	56	32	57 %
Yhteensä	131	121	57	47 %

jat osoittivat, että myös asiantuntijoille hallintomallien epäsuorien vaikutusten arvioiminen on haastavaa.

Oulun kuntaliitosalueen toisen kierroksen työpaja pidettiin 21.3.2013 Oulussa. Työpajaan kutsuttiin yli 70 henkilöä ja siihen osallistui kuusi henkilöä. Osallistujat olivat uuden Oulun kaupungin kaavoituksesta, maaseutuasioista ja lähidemokratian järjestämisestä vastaavia viranhaltijoita, joiden joukossa oli myös Ouluun liittyneiden kuntien entisiä viranhaltijoita. Työpajan teemoja olivat 1) asuminen 2) palveluiden saavutettavuus ja 3) osallistuminen. Vaikka osallistujia oli vähän suhteessa kutsuttuihin, osallistujat tunsivat käsiteltävät teemat erittäin hyvin ja keskusteluissa edettiin prosessien syitä ja seurauksia syvällisesti ymmärtäviin pohdintoihin.

Kainuun hallintomallikokeilun maaseutuvaikutuksia käsittelevä työpaja pidettiin 22.3.2013 Kajaanissa. Työpajaan kutsuttiin 40 henkilöä ja siihen osallistui 16 henkilöä. Osallistujat olivat Kainuun maaseuturyhmän jäseniä, jotka olivat hallintoviranomaisia Kainuun liitosta, ELY-keskuksesta, Metsäkeskuksesta, oppilaitoksista sekä kehittäjiä ja tutkijoita MTT:stä, yliopistosta ja MTK:sta sekä kylä- ja asukasyhdistysten edustajia. Kainuun työpajassa käsiteltiin seuraavia teemoja: 1) maankäytön ohjaus, 2) asuminen ja elinkeinot, 3) demokratia, 4) palvelut, 5) sote-palvelut, 6) toisen asteen koulutuspalvelut. Lisäksi työpajassa pohdittiin ja arvioitiin 7) Kainuun maaseuturyhmän työtä sekä 8) Kainuun strategiaryhmän työtä.

Tutkimuskohteena kaksi hallintomallia

Kainuun hallintomallikokeilu

Kainuu on yhdeksän kunnan muodostama noin 80 000 asukkaan maakunta Koillis-Suomessa. Maakunta koostuu Hyrynsalmen, Kajaanin, Kuhmon, Paltamon, Puolangan, Ristijärven, Sotkamon, Suomussalmen ja Vaalan kunnista. Kainuun maakunta jakautuu kahteen seutukuntaan: Kajaanin (Kajaani, Paltamo, Ristijärvi, Sotkamo ja Vaala) sekä Kehys-Kainuun seutukuntaan (Hyrynsalmi, Kuhmo, Puolanka ja Suomussalmi) (kuva 2).

Maakunnan asukasluvun lasku, ikärakenteen vanheneminen, yritystoiminnan supistuminen, työpaikkojen väheneminen ja kuntatalouden heikkeneminen johtivat Suomen aluehallinnossa ainutlaatuiseseen Kainuun hallintomallikokeiluun, jota toteutettiin vuodesta 2005 vuoteen 2012 (Jäntti ym. 2010: 17).

Suomen eduskunta säati helmikuussa 2003 lain Kainuun hallintokokeilusta. Kokeilun tarkoituksena oli saada kokemuksia maakunnallisen itsehallinnon vahvistamisen vaikutuksista maakunnan kehittämiseen, peruspalveluiden järjestämiseen, kansalaisten osallistumiseen, maakunnan ja valtion keskushallinnon suhteeseen sekä kuntien ja valtion aluehallinnon toimintaan. Kainuun hallintokokeiluun kuuluivat kaikki Kainuun kunnat Vaalaa lukuun ottamatta. Lain mukaan maakunta huolehtii pääosin sosiaali- ja terveydenhuollon sekä osin opetustoimen tehtävistä. Maakunta vastasi myös maakunnan yleisestä elinkeinopolitiikasta sekä maakunnan suunnittelusta ja Kainuun alueen kehittämisestä. Ylintä päätösvaltaa

maakunnassa käytti kokeilualueen asukkaiden kunnallisvaalien yhteydessä yleisillä vaaleilla valitsema maakuntavaltuusto (Laki Kainuun hallintokokeilusta 9.5.2003/343).

Lain mukaan Kainuussa hallintokokeilua olisi voitu jatkaa vuoden 2016 loppuun, mikäli kaikki kokeilualueen kunnat olisivat päätyneet yksimieliseen ratkaisuun yhteistoimintamenettelyn käyttöön otosta. Koska Puolangan kunta ei hyväksynyt kokeilun jatkoon ehtoja, päättyi Kainuun hallintokokeilu vuoden 2012 lopussa. Vuonna 2012 päätettiin kahden kuntayhtymän perustamisesta: Kainuun sosiaali- ja terveydenhuollon -kuntayhtymä (Kainuun sote) ja Kainuun liitto -kuntayhtymä. (Kainuun liitto 2013).

Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman kautta tuli hallintomallikokeilun aikana maaseudun kehittämiseen merkittävästi rahoitusta. Ohjelmaa hallinnoivat Kainuussa ELY-keskus sekä Kainuun kaksi toimintaryhmää, Oulujärvi-Leader ja Elävä Kainuu -Leader.

Väestö

Kainuun alueella asui vuoden 2012 lopussa yhteensä 80 685 henkeä. Maakunnan väestötiheys on noin 4 asukasta/km², mikä on selvästi maan keskiarvoa (18 as/km²) alhaisempi. Kainuun kuntien väkiluvut vuonna 2012 ovat taulukossa 5.

Kainuun maakunnan väkiluku kasvoi sotien jälkeen aina 1960-luvun puoliväliin asti. Suurimmillaan Kainuun väestö oli vuonna 1963, 108 000 henkeä. 1960-luvun puolivälin jälkeen väestömäärä on vähentynyt tasaisesti kaikissa Kainuun kunnissa lukuun ottamatta Kajaania, missä väestö

alkoi vähentyä vasta 1990-luvulla (Kainuun maakunta -kuntayhtymä 2008). Kainuun väestö on vähentynyt 18 562 hengellä (18,7 prosenttia) vuosien 1980–2012 välillä. Väestön väheneminen on keskittynyt ennen kaikkea Kehys-Kainuun seutukunnan kuntiin, joissa vuosina 1992–2012 väkiluku väheni 30 %. Vastaava vähennys oli Kajaanin seutukunnassa samana ajanjaksona 9 %. (Tilastokeskus 2013a)

Kajaanin kaupungin väkiluku on pysynyt lähes samalla tasolla vuosina 1992–2012. Vuonna 2012 Kajaanin osuus koko Kainuun väestöstä oli 47 prosenttia (taulukko 5). Kaupungin väkilukua on vuositasolla nostanut esimerkiksi vuonna 2007 Vuolijoen kanssa tapahtunut kuntaliitos, joka kasvatti kaupungin väkilukua noin 2 500 henkilöllä (Kajaanin kaupunki 2013). Kajaanin lisäksi Sotkamon väkiluku on pysynyt lähes samana 2000-luvulla. Väestönkehitys Sotkamon kunnassa liittyy positiiviseen kokonaisnettomuuttoon ja Kajaanin kaupungissa se perustuu korkeaan syntyvyyteen. Tilastokeskuksen vuonna 2012 laatiman, vuoteen 2040 ulottuvan ennusteen mukaan väestön kehityksen odotetaan jatkuvan nykyisen kaltaisena kaikkialla Kainuussa (Tilastokeskus 2013a).

Maantieteellisesti väestön väheneminen on pääsääntöisesti sitä suurempaa, mitä kauempana Kajaanin kaupungista alue sijaitsee. Väestön kasvu on Kainuussa keskittynyt vahvasti Kajaanin keskustan läheisille alueille. Lisäksi vuosina 2000–2010 varsinkin Vuokatin ja Sotkamon keskustan viereisillä alueilla oli havaittavissa merkittäviä alueellisia muutoksia väestönkasvussa (kuva 3).

Taulukko 5. Kainuun kuntien väkiluvut ja osuudet maakunnan kokonaisväkiluvusta vuonna 2012 (Tilastokeskus 2013a).

Kunta	Väkiluku	Osuus (%) Kainuun väkiluvusta
Hyrynsalmi	2 603	3
Kajaani	37 973	47
Kuhmo	9 240	11
Paltamo	3 743	5
Puolanka	2 931	4
Ristijärvi	1 450	2
Sotkamo	10 682	13
Suomussalmi	8 813	11
Vaala	3 250	4
Kainuu	80 685	100

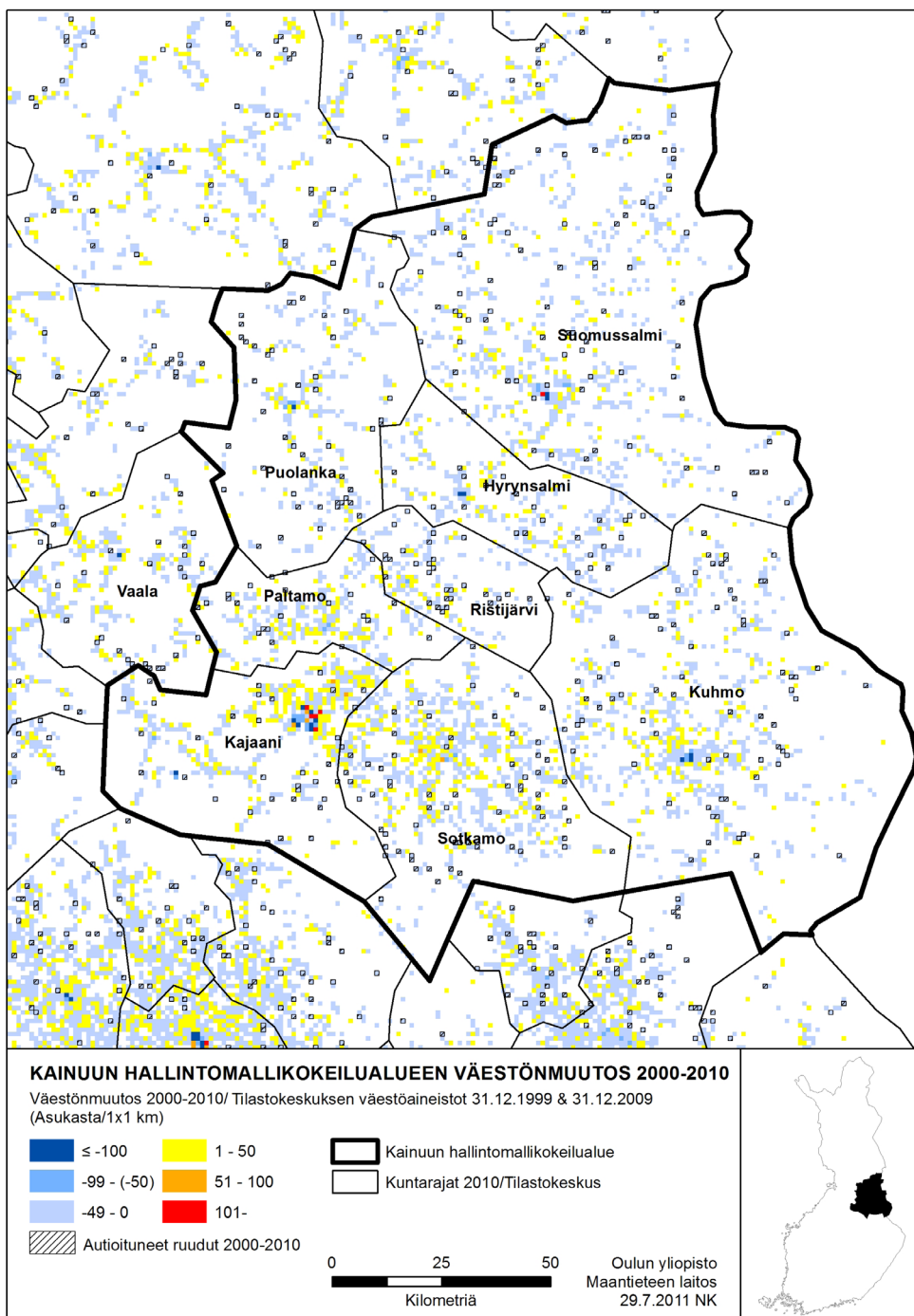
Kainuussa maassamuutto ja luonnollinen väestönlisäys ovat olleet negatiivisia vuosina 1991–2011. Kuitenkin nettosiirtolaisuus on ollut positiivista (taulukko 6). Kokonaisnettomuutto on ollut noususuuntaista 2000-luvulla, mikä liittyy juuri siirtolaisuuden lisääntymiseen, joka hillitsee Kainuun väestön vähenemistä. Kainuu on menettänyt väestöään erityisesti maakunnasta pois suuntautuneen muuttoliikkeen vuoksi. Vuonna 2012 Kainuussa oli lähtömuuttajia yhteensä 3887 ja tulomuuttajia 3343 eli muuttotappio oli 544 henkilöä. Maakunnasta lähtijöissä on lähes yhtä paljon miehiä ja naisia. Muuttotappio on kuitenkin pienentynyt 2000-luvun alusta, jolloin se oli suurimmillaan yli 1300 henkeä kahtena perättäisenä vuonna. (Tilastokeskus 2013a)

Kainuun kokonaistulomuutosta Kainuun sisällä muuttavien osuus oli yli kolmannes (37 %) vuosina 1991–2011. Kajaaniin suuntautunut muuttoliike Kainuun kunnista on ollut vilkkainta Sotkamosta ja lisäksi Kuhmosta, Suomussalmelta ja Paltamosta.

Maakunnan alueella tapahtuu vähän muualla Suomessa tyypillistä keskuskunnasta kehyskuntiin muuttamista. (Tilastokeskus 2013a)

Kainuuseen muuttavat ovat pääsääntöisesti nuoria (15–29-vuotiaita), vuosina 1991–2011 noin puolet kokonaistulomuutosta (taulukko 6). Nämä ovat sekä opiskelemaan tulevia että opiskeluistaan palaavia (Kainuun maakunta -kuntayhtymä 2008: 15–16). Samat ikäluokat ovat suurimpia myös lähtömuutossa. Kainuusta poismuuttavista yli puolet on nuoria (taulukko 6 ja kuva 4). Osuudet ovat samaa luokkaa kuin koko maassa keskimäärin. Nettomuutto (maassamuutto) jää negatiiviseksi kaikissa ikäryhmissä lukuun ottamatta 55–59-vuotiaita. (Tilastokeskus 2013a)

Kainuu on menettänyt eniten nuoria asukkaitaan. Suurinta muuttotappio on ollut ikäluokassa 20–24-vuotta, toiseksi suurinta 15–19-vuotiaissa ja kolmanneksi suurinta ikäluokassa 25–29-vuotta (kuva 4). Keskimäärin vuodessa vuosien 2002–2012 aikana 15–29-vuotiaita on muuttanut Kainuusta



Kuva 3. Kainuun hallintokokeilualueen väestönmuutos vuosina 2000–2010.

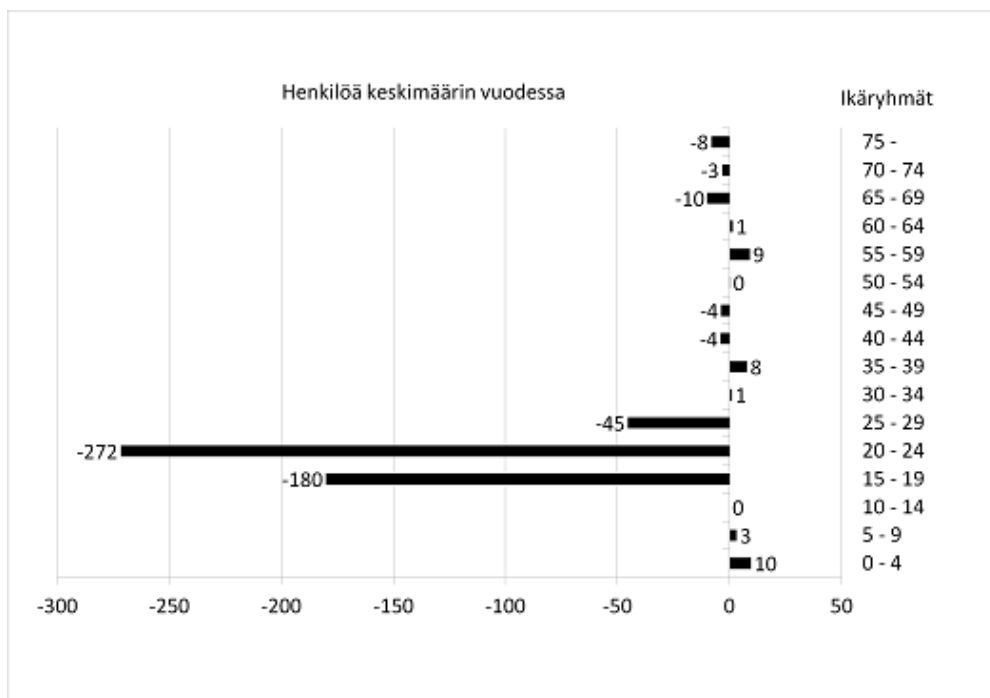
Taulukko 6. Kainuun väestömuutokset vuosina 1991–2011 (Tilastokeskus 2013a).

Kainuun väestömuutokset 1991–2011	Henkilöä
Luonnollinen väestönlisäys	- 1 341
Kuntien välinen nettomuutto (maassamuutto)	-17 079
Nettosiertolaisuus	2 591
Kokonaisnettomuutto	-14 488
Väestön kokonaismuutos (luonnollinen väestönlisäys + kokonaisnettomuutto sis. väkiluvun korjaus)	-15 659
Kainuun maassamuutto 1991–2011 <i>suurimmat muuttavat ikäluokat</i>	
Lähtömuutto	77 616
15–19-vuotiaat	10 473 (13 %)
20–24-vuotiaat	21 176 (27 %)
25–29-vuotiaat	11 744 (15 %)
Tulomuutto	60 537
15–19-vuotiaat	6 861 (11 %)
20–24-vuotiaat	14 123 (23 %)
25–29-vuotiaat	8 979 (15 %)

pois 335 asukasta enemmän kuin saman ikäisiä on Kainuuseen muuttanut. (Tilastokeskus 2013a) Erityisesti lukion jälkeen yliopistoon opiskelemaan lähtevät nuoret ovat muuttaneet maakunnasta. Samoin toisen asteen ammatillisen koulutuksen jälkeen opiskelujaan jatkavat tai töihin menevät nuoret ovat muuttaneet pois Kainuusta. Toisaalta nuoria on myös tullut Kainuuseen opiskelemaan, ammattikouluun, ammattikorkeakouluun ja yliopistoon. Tämä opiskelutarjonta on pienentänyt muuttotappiota, mutta ei ole onnistunut kääntämään sitä muuttovoitoksi. Yliopistollinen perustutkintokoulutus päättyi Kainuussa keväällä 2013, mikä tulevana vuosina vaikuttaa muuttotaseeseen, mikäli tilannetta ei saada korjattua. Merkittäviä muuttosyitä ovat opiskelu- ja työpaikan lisäksi perhesyyt ja palaaminen synnyinmaakuntaan.

Suosituimpia Kainuusta poismuuttaneiden kohdekuntia vuonna 2012 olivat Oulu (565 henkeä), Helsinki (313), Kuopio (215), Tampere (113) ja Jyväskylä (105). Huomionarvoista on, että kaikki suosituimmat muuttokohteet ovat yliopistokaupunkeja ja niihin Kainuusta muuttavien joukossa on paljon opiskelemaan meneviä nuoria. Kainuuseen muutettiin samana vuonna useimmiten Oulusta (419 henkeä), Helsingistä (123), Kuopiosta (109), Tampereelta (72) ja Jyväskylästä (59). (Tilastokeskus 2013a)

Kainuussa asui vuonna 2011 yhteensä 1784 ulkomaalaistaustaista henkilöä. Kainuun ulkomaalaisväestöstä 59 % oli peräisin Euroopasta ja loput muista maanosista. Ulkomaalaisväestön osuus Kainuun väkiluvusta oli vuonna 2010 yhteensä 1,7 %, kun vastaava luku koko maassa oli 3,1 %.



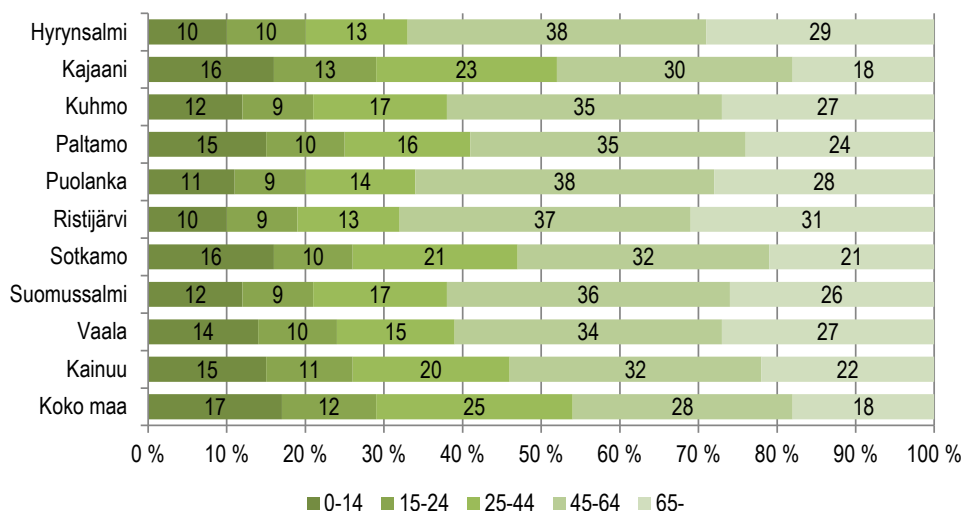
Kuva 4. Kainuun kokonaisnettomuutto ikäryhmittäin vuosina 2000 – 2012 (Tilastokeskus 2013a).

Kainuun maakunnassa yli 64-vuotiaiden osuus on kaikissa maakunnan kunnissa Kajaania lukuun ottamatta yli viidesosa, mikä on enemmän kuin koko maassa keskimäärin. Suurin ikääntyneiden osuus on Ristijärvellä. Nuorin ikärakenne on Kajaanissa ja Sotkamossa, joissa lasten osuus on samaa luokkaa kuin koko maassa keskimäärin. (Kuva 5)

Kainuulaisten koulutusrakenne poikkeaa koko Suomen koulutusrakenteesta. Korkea-asteen tutkinnon suorittaneiden osuus kainuulaisista oli vuoden 2011 lopussa 17 %, kun koko Suomessa vastaava luku on 28 %. Kajaanissa korkeakoulutettujen osuus (27 %) on lähellä koko maan tasoa ja on Kainuun kunnista korkein. (Tilastokeskus 2013b)

Palveluiden järjestäminen

Kainuun kunnilla oli ennen hallintomallikokeilun aloittamista yhteinen sairaanhoito- ja erityishuoltopiirin kuntayhtymä, muuten kunnat vastasivat perusterveydenhuollon ja sosiaalitoimen tehtävien hoitamisesta. Hallintomallikokeilun aikana kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita järjestettiin hallintomallikokeilun alla lukuun ottamatta Vaalaa. Kokeilussa peruspalvelut siirrettiin yhden kuntayhtymän hoidettavaksi lukuun ottamatta päivähoidtoa. Palvelutuotannossa maakunta jakautui kolmeen seutuun: Kajaanin seutu, Kuhmo-Sotkamon seutu ja Ylä-Kainuun seutu (Valtiovarainministeriö 2010: 24–25).



Kuva 5. Kainuun kuntien ikärakenne vuonna 2011. Ikäryhmien osuudet (%) kunnan koko väkiluvusta (Terveyden ja hyvinvoinnin laitos 2011, SOTKANet -verkkopalvelu).

Vuodesta 2013 alkaen palvelujen tuotanto on jatkunut sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymässä, johon sisältyvät perusterveydenhuolto, erikoissairaanhoito, sosiaali-toimi lasten päivähoitoa lukuun ottamatta, erityishuolto sekä ympäristöterveydenhoito sisältäen eläinlääkintähuollon. Puolangan osalta Kainuun sote vastaa erikoissairaanhoitosta sekä ympäristöterveydenhuollosta (mm. eläinlääkäri- ja terveysvalvontapalvelut). Vaala ei ole lainkaan mukana sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymässä, vaan kuuluu Pohjois-Pohjanmaan maakuntaan kuuluvaan kuntayhtymään, joka järjestää terveyspalvelut, perhepalvelut ja vanhuspalvelut, mutta ei esimerkiksi ympäristöterveydenhuoltoa (Kainuun sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymä 2013).

Toisen asteen ammatillista koulutusta ja yleissivistävää lukiokoulutusta hoidettiin Kainuun hallintomallikokeilussa omissa

tulosalueissa. Vuodesta 2013 lähtien toisen asteen koulutuksesta on vastannut jokainen Kainuun kunta itse. Kajaanin kaupunki on perustanut toisen asteen koulutusliikelaitoksen, johon kuuluvat Kajaanin lukio sekä Kainuun ammattiopisto, jolla on kiinteät toimipaikat Kajaanissa, Kuhmossa, Sotkamossa ja Suomussalmella. Lukioita on Hyrynsalmea ja Ristijärveä lukuun ottamatta kaikissa maakunnan kunnissa. Kajaanin ammattikorkeakoulu tarjoaa korkeakouluopetusta viidellä eri alalla. Kajaanin yliopistokeskuksen opetustarjontaan kuuluvat puolestaan Cemis-Oulun tarjoamat liikuntateknologian koulutusohjelma ja elintarvikebiotekniikan maisterikoulutus sekä AIKOPAn tarjoamat aikuis- ja täydennyskoulutuspalvelut ja avoimen yliopiston opetus (Kainuu 2013).

Kainuun asukkaille tehdyssä kyselyssä 2009 havaittiin, että hallintomallikokeilun

tuottamien palvelujen laatuun ja saavutettavuuteen oltiin tyytymättömiä terveyskeskuslääkäripalveluiden osalta. Kuitenkin enemmistö kainuulaisista oli sitä mieltä, että näistä palveluista tulisi jatkossakin huolehtia maakunnan voimin. Kainuun hallintomallikokeilun arvioinnin loppuraportissa nähtiin, että kustannusten säästö ja palveluiden tuottamisen kustannustehokkuuden parantuminen ovat Kainuun mallin ansioita, vaikkakin ennalta asetettuihin kunnianhimoisiin tavoitteisiin ei päästy (Jäntti ym. 2010: 96, 195).

Liikenne

Vilkkaimmin liikennöidyt ja suurimmat tieyhteydet Kainuussa ovat valtatie 5 (Kajaani-Hyrynsalmi-Suomussalmi), Sotkamoon päin kulkeva valtatie 6 sekä Paltamoon ja Vaalaan päin menevä valtatie 22. Kainuussa on henkilöjunaliikenteen asemat Kajaanissa, Kontiomäellä, Paltamossa ja Vaalassa. Junayhteydet ovat kaukoliikenteen vuoroja, ja niitä kulkee Ouluun, Rovaniemelle ja Kuopioon. Kajaanissa sijaitsee lentoasema (Pohjois-Pohjanmaan liitto 2011).

Alkuvuodesta 2009 Kainuun runkoliikenteen tarjonta muodostui 155:sta linjaliikenteen vuorosta ja 91:stä ostoliikenteen vuorosta. Linja-autoliikenteen kokonaisvuorotarjonta on suurinta Kajaanin kaupungin lähialueella ja Vuokatin ja Sotkamon keskustan alueella. Paikallisia yhteyksiä on eniten Hyrynsalmelle johtavalla valtatiellä 5 ja Sotkamon kautta Kuhmoon johtavalla valtatiellä 6. (Kainuun maakunta -kuntayhtymä 2009a). Kainuussa joukkoliikenneverkko on harva, ja haja-asutusalueen julkisen liikenteen tarjonta

on siten hyvin vähäinen (Pohjois-Pohjanmaan liitto 2011).

Terveydenhuollon palvelut ovat suurin yksittäinen asiointimatkojen aiheuttaja. Näistä merkittävä osa suuntautuu Kajaaniin. Esimerkiksi vuonna 2007 Kela korvasi Kainuun sairaanhoitopiirin alueella asuvien vakuutettujen tekemiä yhdensuuntaisia matkoja lähes 132 700 kappaletta. Palveluliikennettä järjestetään Kajaanissa ja Paltamossa (Kainuun maakunta -kuntayhtymä 2009a: 15).

Kainuun työpaikoista noin puolet (vuonna 2010 noin 53 %) sijaitsee Kajaanin alueella (Tilastokeskus 2013b). Kajaanin ja muiden Kainuun kuntien välillä on molemmin suuntaista päivittäistä työmatkaliikennettä. Vilkkainta se kuitenkin on Kajaanin ja Sotkamon sekä Kajaanin ja Paltamon välillä. Kainuun kunnista on kuitenkin enemmän Kajaaniin pendelöijiiä kuin päinvastoin (Kainuun maakunta -kuntayhtymä 2009a:8). Maakunnan kunnista Kajaanin työssäkäyntialueeseen kuuluvat Hyrynsalmi, Paltamo, Ristijärvi ja Sotkamo, eli näistä kunnista Kajaaniin pendelöivien osuus on vähintään kymmenesosa työllisistä. Näistä kunnista Kajaanissa työssäkäyvien osuus oli 10–26 prosenttia vuonna 2011 (Taulukko 7, Valtiovarainministeriö 2011).

Kainuun maakunta on mukana Kainuun, Keski-Pohjanmaan ja Pohjois-Pohjanmaan liikennestrategiassa (KAKEPOLI), joka linjaa liikenteen kehittämistä 20 vuoden aikatahtimella. Kolmen maakunnan yhteisiä kärkehtäviä täydentävät maakunnalliset kärkehtävät (Pohjois-Pohjanmaan liitto 2011). Liikennestrategian toimenpiteenä on Oulun seudun, Pohjois-Pohjanmaan ja Kainuun liikenteenhallintasuunnitelma, jossa on esitetty keskeiset liikenteenhallinnan

Taulukko 7. Kajaanissa työssäkäyvien osuus kuntien työlliisestä työvoimasta (Valtiovainministeriö 2011).

Kunta	Kajaanissa työssäkäyvien osuus (%) kunnan työlliisestä työvoimasta
Hyrnsalmi	10
Paltamo	26
Ristijärvi	22
Sotkamo	17

lähtökohdat, tavoitteet, kehittämistoimenpiteet, niiden kustannukset ja vaikutukset sekä aikatauluhdotos niiden toteutuksesta. Suunnitelman painopiste on ajoneuvoliikenteen, kävelyn ja pyöräilyn sekä joukko liikenteen hallinnassa (Pohjois-Pohjanmaan ELY 2011). Liikennestrategian Kainuun toimenpiteenä on KASELI – Kajaanin seudun liikennejärjestelmäsuunnitelma (2013), jossa määritellään kehittämisen tavoitteet, painopisteet ja toimenpiteet. Kainuun alueelle on lisäksi laadittu Kainuun runko-liikennesuunnitelma 2009–2012 (Kainuun maakunta -kuntayhtymä 2009a).

Maankäytön suunnittelu ja ohjaaminen

Maakuntaliiton tehtävät kuuluivat hallintokokeilussa Kainuun maakunta – kuntayhtymälle. Hallintokokeilun jälkeen Kainuun liitto -kuntayhtymä toimii maakunnan aluekehitys- ja suunnitteluviranomaisena ja sen jäsenkuntina ovat kaikki Kainuun yhdeksän kuntaa. Kainuun liiton tuottamaan maakunnan suunnitteluun kuuluvat maakuntasuunnitelma, maakuntakaava, maakuntaohjelma ja maakuntaohjelman toteuttamissuunnitelma. Maakunnassa on voimassa valtioneuvoston vuonna 2009

vahvistama Kainuun maakuntakaava 2020 ja Kainuun 1. vaihemaakuntakaava. Kokonaismaakuntakaavaa uudistetaan vaihekaavojen avulla. Kainuun 1. vaihemaakuntakaava käsittelee puolustusvoimien ampuma- ja harjoitustoimintaa Kainuussa ja uudistaa näihin alueisiin liittyviä alueidenkäyttötarkoituksia. Kaava on vahvistettu ympäristöministeriössä 19.7.2013. (Kainuun liitto 2013)

Kainuun maakuntavaltuusto käynnisti Kainuun tuulivoimamaakuntakaavan ja Kainuun kaupan vaihemaakuntakaavan laatimisen 25.3.2013. Tuulivoimamaakuntakaavan tavoitteena on mahdollistaa seudullisesti merkittävän kokoluokan tuulivoimatuotannon toimintaedellytykset Kainuussa ja sovittaa ne yhteen muiden maankäytön tarpeiden kanssa. Kaupan vaihemaakuntakaavan tavoitteena on turvata monipuoliset kaupan palvelut, mahdollistaa kaupan toimintaedellytykset ja elinkeinojen kehittyminen Kainuussa sekä yhteensovittaa nämä tarpeet muiden maankäytön tarpeiden kanssa. Maakuntakaavoituksen lisäksi Kainuun maakunnan kehittämisessä ovat apuna erilaiset strategiat ja ohjelmat, joita ovat muun muassa Kainuun ilmastostrategia 2020 sekä maakunnan kasvusopimus Uudistuva Kainuu 2012. (Kainuun liitto)

Kainuussa maaseutuvaikutuksia arvioitiin maakuntaohjelmaa 2009–2014 valmisteltaessa (Kainuun maakunta -kuntayhtymä 2009b). Kehys-Kainuun kunnista saadun palautteen mukaisesti erityisesti harvaan asutun maaseudun näkökulma nostettiin esiin (Ponnikas ym. 2011: 76–77). Maakuntaohjelman vaikutusten arviointi löytyy maakuntaohjelman ympäristöselostuksesta. Maakuntaohjelman yksi toimintalinja (TL3) on maaseutu, jonka kehittämistoimenpiteillä lisätään maaseudun elinvoimaisuutta ja elä-

misen laatua sekä monipuolistetaan yritys-toimintaa ja osaamista (Kainuun maakunta-kuntayhtymä 2009b).

Asukasosallistuminen

Kainuun maakunta -kuntayhtymä (2007) laati vuosille 2006–2012 kansalaisvaikuttamisen ohjelman. Ohjelman laatimisen taustalla oli hallintokokeilun tavoite hankkia kokemuksia kansalaisten osallistumisesta. Vuonna 2009 Kainuun maakunta nimesi kansalaisvaikuttamisen toimikunnan, jonka tehtävänä oli edistää kainuulaisten osallistumista toteuttamalla kansalaisvaikuttamisen ohjelmaa, seuraamalla ohjelman tavoitteiden toteutumista ja tarvittaessa valmistella kansalaisvaikuttamisen toimenpiteitä.

Kainuun hallintokokeilussa maakunnassa siirryttiin kaksitasoiseen alueelliseen itsehallintoon, jossa asukkaiden tahto kanavoitui suoraan sekä maakunta- että kunnallisvaalien kautta. Kainuulaisten kiinnostuneisuuden maakuntapolitiikkaa kohtaan huomattiin olevan vähäisempää kuin kiinnostuksen kunnallispolitiikkaan. Tämä näkyi muun muassa vähäisenä halukkuutena maakunnallisiin luottamustehtäviin ja alhaisena äänestysprosenttina maakunnallisissa vaaleissa (Jäntti ym. 2010: 191–192).

Oulun kuntaliitos

Oulu kuuluu Suomen mittakaavassa suuriin ja kasvaviin kaupunkiseutuihin, joiden kehyskunnissa on nähtävissä maaseutuasumisen voimakasta kasvua. Monet Oulun kaupungin pendelivähykkeen kunnista (esim. Liminka, Kempele ja uuteen Ouluun liittynyt Kiiminki) ovat jo pitkään kuuluneet maamme nopeimmin kasvaviin kuntiin.

Vuoden 2013 alussa Oulun seudulla toteutettiin asukasluvultaan siihen mennessä Suomen suurin kuntaliitos, kun Haukipudas, Kiiminki, Oulu, Oulunsalo ja Yli-Ii muodostivat uuden kunnan, Oulun kaupungin (kuva 2). Tätä edelsi vuoden 2009 alussa tapahtunut Oulun kaupungin ja Ylikii-
mingin kunnan yhdistyminen. Entiset kunnat Oulu, Oulunsalo, Kiiminki ja Haukipudas muodostavat yhtenäisen taajama-alueen. Yli-Ii ja aiemmin Ouluun liittynyt Ylikii-
mingi ovat laajoja ja harvaan asuttuja taajamasta erillisiä kuntakeskusalueita.

Vuodesta kunnasta uusi Oulu

Vuonna 2006 Oulun kaupungin valtuusto ja Ylikii-
mingin kunnan valtuusto allekirjoittivat yhdistymissopimuksen, jonka mukaan Ylikii-
mingin kunta liitettiin Oulun kaupunkiin vuoden 2009 alussa.

Haukiputaan kunnanvaltuusto teki vuonna 2007 esityksen syvemmän yhteistyön selvityksen tekemisestä Oulun ja Haukiputaan välillä. Haukiputaan kunnanvaltuusto päätti äänin olla hyväksymättä kuntaliitosesitystä ja Oulun kaupunki käsitteli asiaa ja totesi, että Haukiputaan valtuuston päätöksen vuoksi asia oli rauennut. Yli-Iin kunta käynnisti yhdistymisselvityksen laadinnan vuonna

2007. Selvityksessä esitettiin kuntaliitosta Oulun ja Yli-Iin välillä vuoden 2013 alusta alkaen. Yli-Iin kunnanvaltuusto ja Oulun kaupunginvaltuusto hyväksyivät esityksen maaliskuussa 2009.

Valtiovarainministeriö päätti 19.5.2009 Haukiputaan kunnan, Kiimingin kunnan, Muhoksen kunnan, Oulun kaupungin, Oulunsalon kunnan ja Yli-Iin kunnan esityksestä kuntajakolain (19.12.1997/1196 § 8) perusteella määrätä toimitettavaksi erityisen selvityksen kuntajaon muuttamisesta. Ministeriö asetti kuntajakoselvittäjän, jonka työ käynnistyi 2009 ja esitys oli valmis vuonna 2010. Muhoksen kunnanvaltuusto ei hyväksynyt kuntaliitosehdotusta. Muut viisi kuntaa allekirjoittivat yhdistymissopimuksen vuonna 2010, joka on voimassa vuoden 2015 loppuun saakka. Yhdistymissopimuksen mukaisesti uusi kunta, Oulun kaupunki, aloitti toimintansa 1.1.2013 (Koski 2010). Oulun kaupunki on osa Oulun seutukuntaa, johon myös Yli-Ii liittyi Oulunkaaren seutukunnasta kuntaliitoksen myötä.

Yhdistymissopimuksessa asetettiin vuosiksi 2010–2020 tavoitteiksi elinvoiman ja toimintakyvyn vahvistaminen, vahvan verkosto-Oulun rakentaminen, kuntarakenteen, palvelurakenteen ja palveluiden kehittäminen, henkilöstöhallinnon erityinen

huomioiminen sekä yhdistymisen hyvä toteuttaminen ja jatkuva arviointi (Koski 2010).

Osana kuntaliitoksen toteuttamista on toteutettu Oulun kuntaliitosalueen kuntien yhdistymisen valmistelun ja toteutuksen ulkoinen arviointi vuosina 2011–2012. Arvioinnista on vastannut Oy Audiapro Ab kumppaneinaan Suomen Kuntaliitto ja Lapin yliopisto. Arvioinnissa on käyty teemahaastatteluja, kuntalaiskyselyjä, henkilöstökyselyjä sekä asiakirja-analyysia (Asikainen ym. 2012a; 2012b; 2012c).

Väestö

Oulun kuntaliitosalueella asui vuonna 2012 yhteensä 190 847 henkilöä. Väestötiheys oli noin 63 asukasta/km², mikä oli selvästi maan keskiarvoa (18 as/km²) korkeampi. Entisen Oulun kaupungin alueella väestötiheys oli vuonna 2011 noin 102 asukasta km². Liittyneiden kuntien väkiluvut vuonna 2012 esitetään taulukossa 8 (Tilastokeskus 2013a).

Yli-Iitä lukuun ottamatta kaikkien liittyneiden kuntien väkiluvut kasvoivat viimeisen kahdenkymmenen vuoden aikana (1992–2012). Suhteellisesti voimakkainta

Taulukko 8. Oulun kuntaliitosalueen kuntien väkiluvut ja osuudet uuden Oulun kokonaisväkiluvusta vuonna 2012 (Tilastokeskus 2013a).

Kunta	Väkiluku	Osuus (%) uuden Oulun väkiluvusta
Haukipudas	19 044	10
Kiiminki	13 317	7
Oulu	146 473	77
Oulunsalo	9 864	5
Yli-Ii	2 149	1
Oulun kuntaliitosalue	190 847	100

väestönkasvu oli Kiimingissä (49 %) ja Oulunsalossa (45 %). Haukiputaalla ja Oulussa väestönkasvu oli yli kolmanneksen (34–37 %). Yli-Iissä väkiluku vähentyi samaan aikaan noin kymmenyksen (-14 %). Tilastokeskuksen vuonna 2012 laatiman vuoteen 2040 ulottuvan ennusteen mukaan väestön kasvun odotetaan jatkuvan Yli-Iitä lukuun ottamatta, jossa väkiluvun ennustetaan pysyvän samalla tasolla (Tilastokeskus 2013a).

Maantieteellisesti väestönkasvu keskittyi vuosina 2000–2010 erityisesti Haukiputaan, Kiimingin, Oulun ja Oulunsalon keskustan läheisille alueille. Suurinta väestön väheneminen on ollut Oulun keskustan alueella. Oulun kuntaliitosalueen reuna-alueet Yli-Iissä ja Ylikiimingissä ovat pääsääntöisesti taantuvia alueita. (Kuva 6)

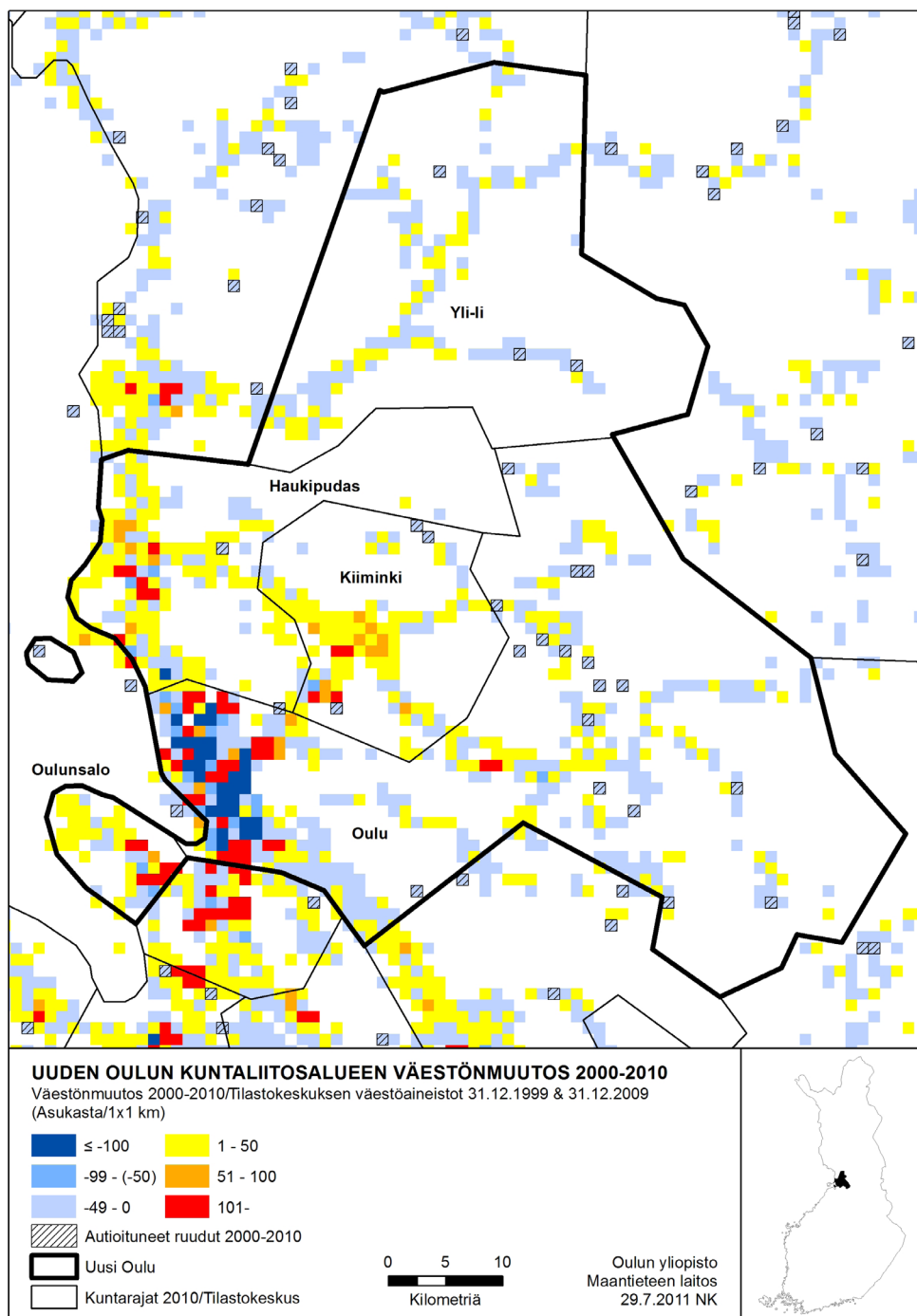
Oulun kuntaliitosalueella luonnollinen väestönlisäys, maassamuutto ja siirtolaisuus olivat kaikki positiivisia vuosina 1991–2011. Luonnollisen väestönlisäyksen osuus on suurempi kuin kokonaisnettomuuton (taulukko 9). Eroja väestönmuutoksessa oli liittyneiden kuntien välillä. Muun muassa Yli-Ii oli ainoa alue, jossa kokonaismuutos oli negatiivinen, johtuen kuntien välisestä nettomuutosta ja Oulunsalossa siirtolaisuus oli samana ajanjaksona negatiivinen (Tilastokeskus 2013a). Väestönkasvun lisäksi on huomioitava myös muuttoliikkeen rakenteelliset tekijät. Aron (2013: 34, 49) mukaan esimerkiksi Kiiminki sai aktiivi-ikäisistä ja Haukipudas hyvätuloisista muuttajista (verotettavat tulot yli 42 000 euroa vuodessa) liittyneistä kunnista eniten muuttovoittoa asukaslukuun suhteutettuna vuosina 2000–2010.

Oulun kuntaliitosalueen sisällä muuttoliike on suuntautunut vahvasti entisestä Oulusta Haukiputaalle, Kiiminkiin ja Oulunsaloon. Kaikissa näissä kunnissa Oulusta tulevien

osuus kokonaistulomuutosta oli yli puolet vuosina 1991–2011. Oulusta näihin kuntiin muuttavien määrä kaksinkertaistui vuositasolla tänä ajanjaksona. Muista kuntaliitoskunnista Ouluun muuttaneiden osuus oli entisen Oulun kokonaistulomuutosta noin 16 %. Ouluun muuttavien määrä ko. kunnista kolminkertaistui. Eniten Ouluun muutettiin Haukiputaalta ja Kiimingistä (Tilastokeskus 2013a).

Oulun kuntaliitosalueelle tulevat muuttajat ovat pääsääntöisesti nuoria (15–29-vuotiaita), vuosina 1991–2011 yli puolet kokonaistulomuutosta. Oulun kuntaliitosalueen lähtömuuttajista suurimmat ikäluokat ovat nuoria aikuisia (20–34-vuotiaat) sekä pieniä lapsia (0–4-vuotiaat) (taulukko 9). Maassamuutto jää Oulun kuntaliitosalueella negatiiviseksi erityisesti 0–9-vuotiaiden lasten sekä 25–39-vuotiaiden aikuisten osalta. Kuntien välillä on kuitenkin eroja. Esimerkiksi entisen Oulun tulomuuttajia ovat erityisesti 15–29-vuotiaat, kun taas muissa kunnissa pienet lapset (0–4-vuotiaat) sekä 20–29-vuotiaat aikuiset (Tilastokeskus 2013a).

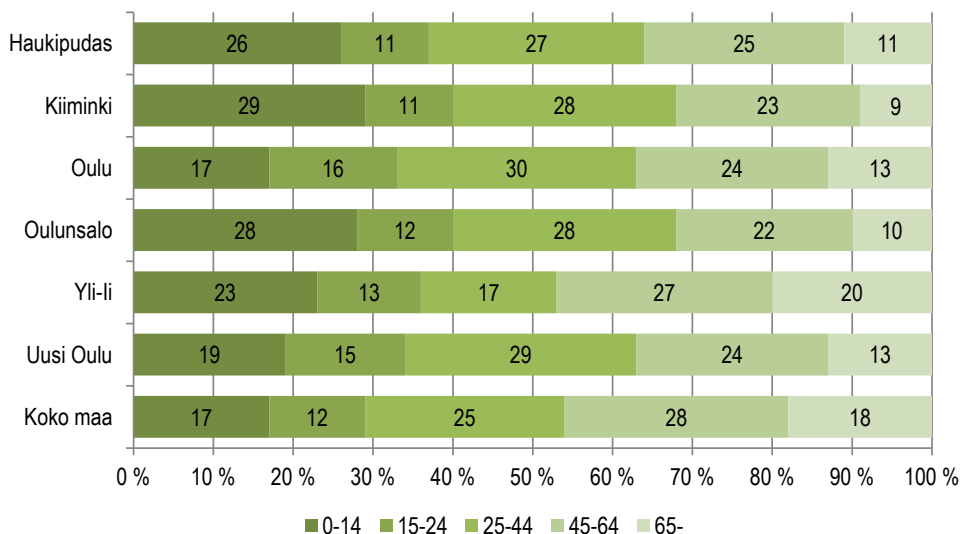
Oulun kuntaliitosalueen väestörakenne on kaiken kaikkiaan nuori. Lasten suhteellinen osuus on suuri Haukiputaalla, Kiimingissä ja Oulunsalossa. Nuorten ikäluokka on suurin Oulussa, jonne nuoret hakeutuvat opintojen ja työn perässä. Yli-Iin alueen väestörakenne poikkeaa muista alueista, siellä yli 64-vuotiaiden osuus on hieman suurempi kuin koko maassa keskimäärin (kuva 7, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos 2011, SOTKANet-verkkopalvelu). Korkeakoulutettujen osuus väestöstä oli vuonna 2011 yli kolmannes (31–35 %) Oulussa, Oulunsalossa ja Kiimingissä, kolmanneksen luokkaa (28 %) Haukiputaalla ja Yli-Iissä vain yli kymmenyksen (12 %), kun koko maassa se on keskimäärin 28 prosenttia (Tilastokeskus 2013b).



Kuva 6. Uuden Oulun kuntaliitosalueen väestönmuutos vuosina 2000–2010.

Taulukko 9. Oulun kuntaliitosalueen väestömuutokset vuosina 1991–2011 (Tilastokeskus 2013a).

Oulun kuntaliitosalueen väestömuutokset 1991–2011	Henkilöä
Luonnollinen väestönlisäys	30 963
Kuntien välinen nettomuutto (maassamuutto)	17 426
Nettosiirtolaisuus	3 231
Kokonaisnettomuutto	20 657
Väestön kokonaismuutos (luonnollinen väestönlisäys + kokonaisnettomuutto sis. väkiluvun korjaus)	52 085
Oulun maassamuutto 1991–2011	
<i>suurimmat muuttavat ikäluokat</i>	
Lähtömuutto	138 093
0–4-vuotiaat	14 241 (10 %)
20–24-vuotiaat	34 993 (25 %)
25–29-vuotiaat	28 420 (20 %)
30–34-vuotiaat	14 488 (10 %)
Tulomuutto	155 519
15–19-vuotiaat	21 713 (14 %)
20–24-vuotiaat	48 463 (31 %)
25–29-vuotiaat	27 044 (17 %)



Kuva 7. Oulun kuntaliitosalueen ikärakenne vuonna 2011. Ikäryhmien osuudet (%) koko väkiluvusta (Terveyden ja hyvinvoinnin laitos 2011, SOTKANet -verkkopalvelu).

Oulun kuntaliitosalueen palvelumalli

Oulun kuntaliitosalueeseen liittyvä palveluyhteistyö alkoi jo ennen kuntaliitoksen tapahtumista. Oulun ja Kiimingin asukkaat saivat vuoden 2011 puolivälistä alkaen valita hoidostaan vastaavan terveysaseman. Vuoden 2012 alusta alkaen myös Haukiputaan, Oulunsalon ja Yli-Iin asukkaat saivat valita terveysasemansa uuden Oulun alueelta (Oulun kaupunki 2013).

Oulun kuntaliitosalueella oli vuoden 2013 alussa 14 terveysasemaa, 15 neuvolaa, 19 hammashoitolaa sekä 13 sosiaalihuollon toimipistettä. Erikoissairaanhoidosta vastaa Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiiri. Oulun seudulla erikoissairaanhoidon palvelut tuotetaan Oulun yliopistollisessa sairaalassa (OYS), jossa hoidetaan lisäksi perusterveydenhuollon ilta-, viikonloppu- ja yöpäivystys (Oulun kaupunki 2013).

Vuoden 2013 alussa Oulun alueella oli 160 varhaiskasvatuksen palveluyksikköä ja 63 peruskouluyksikköä. Koulutusta järjestettiin 11 päivälukiossa ja yhdessä aikuislukiossa sekä kolmessa muussa lukio-opetusta järjestävässä paikassa. Nuorten alueellisia toimitiloja oli 18 ja työpajoja 9. Kirjastopisteitä Oulussa oli 23 kappaletta. Ammatillista peruskoulutusta järjestetään Oulun konservatoriossa, Ammattiopisto Luovissa, Oulun diakoniaopistossa, Oulun palvelualan opistossa sekä Oulun seudun ammattiopistossa. Korkeakoulutusta tarjotaan Oulun yliopistossa, Oulun seudun ammattikorkeakoulussa sekä diakonia-ammattikorkeakoulussa (Oulun kaupunki 2013).

Oulun kaupunki käynnisti vuoden 2013 alussa palveluiden järjestämiseksi Oulun palveluverkkosuunnitelman 2013–2020. Suunnitelma ohjaa kuntaliitoksen palve-

luiden suunnittelua ja esimerkiksi Oulun kuntaliitosalueen yleiskaavoitusta. Oulun uuden palvelumallin keskeisenä tavoitteena ovat tuottavuuden kasvu, palveluiden kehittäminen, tehokkaampi resurssien käyttö sekä kuntalaisten omavastuun ja yhteisöllisyyden tukeminen. Oulun palvelumalli 2020 -raportti julkaistiin vuoden 2013 alussa ja siinä esitetään viranhaltijoiden ehdotukset vaihtoehtoisista tavoista järjestää Oulun palveluita. Oulun palveluverkon järjestämisessä pyritään lisäämään verkkoasiointia, etäpalveluja ja liikkuvia palveluja. Näiden lisäksi kehitetään asiakaspalvelukeskuksia, ”yhden luukun” -periaatteen mukaisesti. Oulun palvelumalli 2020 keskusteluun on otettu kansalaisnäkökulma mukaan tarjoamalla mahdollisuuksia ottaa kantaa ja antaa kehittämisehdotuksia mallin tueksi. Oulun kaupunginvaltuusto päätti Oulun palvelumallista 27.5.2013. (Oulun kaupunki 2013).

Liikenne

Vilkkaimmin liikennöidyt ja suurimmat liikenneyhteydet ovat Oulun kuntaliitosalueella moottoritien (E75/4) lisäksi Kiiminkiin päin menevä Kuusamontie (20) ja Muhoksen suuntaan menevä Kainuuntie (22). Lisäksi Oulunsaloon menevä Lento-kentäntie ja Haukiputaantie ovat merkittävästi liikennöityjä. Ongelmana ovat monin paikoin sisääntuloväylien ruuhkautuminen työmatkaliikenteessä. Oulunsalossa sijaitsee Suomen toiseksi suurin lentoasema matkustajamäärillä mitattuna (Pohjois-Pohjanmaan liitto 2011). Etäisyydet Oulun kuntaliitosalueen reuna-alueille ovat pitkät. Esimerkiksi Yli-Iin entisestä kuntakeskuksesta Oulun keskusta on matkaa 50 km.

Julkinen liikenne kulkee pääasiassa säteittäisesti lähikunnista ja kaupunginosista Oulun keskusta, joten poikittaisia yhteyksiä on rajoittuneemmin. Syrjäisimmille alueille yhteyksiä on vähän. Yli-Iistä ei ole suoraa joukkoliikenneyhteyttä Oulun keskusta. Yli-Iihin on muutamia linja-autovuoroja koulupäivinä Iin suuntaan ja takaisin. Oulun seudulla on yhtenäinen seutulippujärjestelmä, jossa on Oulun kaupungin lisäksi mukana 7 kuntaa (Ii, Kempele, Liminka, Lumijoki, Muhos, Tyrnävä ja Utajärvi). Joukkoliikenteen järjestämistapa pysyi ennallaan kuntaliitoksen jälkeen, mutta se tulee muuttumaan vuoden 2014 kesällä. Oulun kaupunki tulee viranomaisena ottamaan järjestämisvastuun ja hoitamaan joukkoliikenteen jatkossa koko seudulla. Päätökset palvelutasosta tehtiin keväällä 2013 ja liikennöitsijöiden kilpailuttamisesta vuoden 2013 aikana.

Oulun kuntaliitosalueen työpaikoista suurin osa (vuonna 2010 noin 88 %) sijaitsee entisen Oulun kunnan alueella (Tilastokeskus 2013b), joten työmatkaliikenne on sinne vilkasta. Oulun työssäkäyntialueeseen kuuluu Oulun kuntaliitosalueen lisäksi yhdeksän muuta kuntaa. Yhdistyneistä kunnista entisen Oulun alueella työssäkäyvien osuus kaikista kunnan työllisistä vuonna

2011 oli 25–61 prosenttia (taulukko 10, Valtiovarainministeriö 2011).

Oulun kaupunki järjestää palveluliikennettä kuudella linjalla, ja Ylikiimingin alueella on oma palveluliikenteensä (Oulun tekninen liikelaitos 2013). Mikäli tulevassa palvelumallissa 2020 karsitaan esimerkiksi terveyskeskusten määrää, edellytetään palveluliikenteen kehittämistä korvaamaan puuttuvaa poikittaista liikennettä etenkin kunnan reuna-alueilla (Oulun kaupunki 2013). Oulun kuntaliitosalueen yleiskaavoituksen tavoitteena on tukea elinvoimaisten joukkoliikenneyhteyksien syntymistä ja säilymistä. Pitkällä aikavälillä tehokkaimmilla runkoreiteillä varaudutaan kaupunkiraide-liikenteeseen. Väljemmät alueet tukeutuvat muihin joukkoliikennemuotoihin, kuten palveluliikenteeseen ja kutsutakseihin, joiden toimintaedellytyksiin ei yleiskaavalla suoraan kuitenkaan vaikuteta (Oulun kaupunki 2012).

Oulun seudun kuntien yhteinen liikennesuunnitelma, Oulun seudun liikenne 2010, valmistui jo vuonna 1992. Se antoi pohjan yksittäisten liikennehankkeiden kehittämiselle ja rahoituksen järjestämiselle, tästä esimerkkinä seutulipun käyttöönotto vuonna 1992 ja valtatie 4:n rakentaminen Oulun alueella moottoritieksi. Oulun seudun liikenne 2010 on toteutettu osana seudun kuntien yhteistä yleiskaavaprosessia (Oulun seutu 2003: 6). Lisäksi Oulun seudun liikennetutkimuksessa 2009 (Kalenoja & Kiiskilä 2010), jossa Yli-Ii ei ollut mukana.

Taulukko 10. Entisen Oulun alueella työssäkäyvien osuus kuntien työllisestä työvoimasta (Valtiovarainministeriö 2011).

Kunta	entisen Oulun alueella työssäkäyvien osuus (%) kun- nan työllisestä työvoimasta
Haukipudas	52
Kiiminki	61
Oulunsalo	57
Yli-Ii	25

Maankäytön suunnittelu ja ohjaaminen

Oulun kuntaliitosalueella oli vuoden 2013 alussa voimassa vuonna 2005 vahvistettu

Pohjois-Pohjanmaan maakuntakaava. Maakuntakaavaa uudistetaan kolmen vaihekaavan avulla. Näistä ensimmäinen vaihekaava koskee mm. alue- ja yhdyskuntarakenteen ohjausta ja tuulivoimatuotantoon soveltuvia alueita. Ensimmäinen vaihekaava oli nähtävillä syyskuussa 2012. Toisessa vaihekaavassa käsitellään mm. maaseutuasumista ja kulttuuriympäristöjä ja kolmannessa mm. kaivos- sekä kiviainesalueita.

Pohjois-Pohjanmaan maakuntakaavassa on osoitettu Oulun kaupunkiseutuvyöhykkeen ulkopuolelle kaupunki-maaseutu-vuorovaikutusalue. Tämän kehittämisperiaattemerkinnän tavoitteena on kehittää kaupungin ja maaseudun vuorovaikutukseen perustuvaa elinkeinotoimintaa, etätyötä ja asumista. Alue ulottuu noin 30–70 km etäisyydelle Oulusta. Osa Yli-Iin ja Ylikiimingin alueista ei kuulu merkittyyen vuorovaikutusalueeseen (Pohjois-Pohjanmaan liitto 2007).

Maakuntakaavan mukaan yksityiskohdaisemmassa suunnittelussa pyritään ohjaamaan asutus, työpaikat ja palvelut olemassa oleviin kuntakeskuksiin ja kyliin. Maakuntakaavassa maaseutuasutusta osoitetaan kyläkeskusten verkolla, joka toimii maaseudun asutusrakenteen runkona. Kyliä on merkitty kolmen perusteen pohjalta: toimintapohjaltaan vahvat kylät (luokka A), aluerakenteen tai ympäristötekijöiden kannalta tärkeät kylät (luokka B) ja taajaman läheisyydessä sijaitsevat kylät (luokka C) (Pohjois-Pohjanmaan liitto 2007).

Oulun seudun kunnat ovat jo pitkään tehneet yhteistyötä maankäytön suunnittelun periaatteiden yhtenäistämiseksi ja laatineet muun muassa seudun yhteisen yleiskaavan. Seudun yhteinen yleiskaava on ohjeena seudun jäsenkunnille sekä alueiden käytön järjestämisessä että asemakaavoja

muutettaessa. Voimassa oleva Oulun seudun yhteinen yleiskaava on vuodelta 2007. Ylikiimingin alue ei kuulu Oulun seudun yleiskaavaan, koska kunta liittyi Oulun kaupunkiin yleiskaavan hyväksymisen jälkeen vuonna 2009. Lisäksi Yli-Iin kunta ei kuulunut Oulun seutuun ennen vuotta 2013, joten alue ei ole mukana voimassa olevassa yleiskaavassa (Oulun seutu 2013). Oulun seudun kuntien yhteistyöorganisaatio, Oulun seutu, lopetti toimintansa vuoden 2012 lopussa. Seudullista yhteistyötä on kuitenkin tarkoitus jatkaa tulevaisuudessa jollain toisenlaisella toimintamallilla (Oulun seutu 2013).

Oulun seutu kuuluu kansalliseen maankäytön, asumisen ja liikenteen (MAL) kehittämisverkostoon. Oulun seudulle on laadittu seudun kuntien ja valtion välinen asumisen, liikenteen, palveluiden ja elinkeinojen (MALPE) -aiesopimus vuosille 2013–2015, jolla edistetään erilaisten valtakunnallisten tavoitteiden toteutumista Oulun seudulla. Aiesopimus laajentaa edellistä maankäytön ja liikenteen aiesopimusta vuosilta 2009–2012. Maankäytön ja liikenteen konkreettisena toimenpiteenä on Oulun seudulla toteutettu muun muassa maankäytön toteuttamisohjelma 2013–2020 (Oulun seutu 2013).

Oulun kaupungin yhdistymissopimuksessa on linjattu asunnontuotannon reunaehdot, jonka mukaan asuntotuotantoa ohjataan ensisijaisesti uuden kunnan asemakaava-alueille ja toissijaisesti yleiskaavan osoittamille kyläalueille. Yleiskaavoituksen ulkopuolelle rakennettaessa tulee yhdistymissopimuksen mukaan huolehtia siitä, että rakentaminen sopeutuu maisemaan eikä siitä aiheudu ympäristöhaittaa, yhdyskuntarakenteen haitallista hajautumista tai

kohtuuttomia kustannuksia pitkälläkään aikavälillä. Lisäksi todetaan, että *“uuden kunnan alueella on sekä kaupunkimaisen asumisen alueita että maaseutumaisen ympäristön asuinalueita, joille voidaan sijoittaa väliä pientalotontteja maaseudulle ominaista elämäntyyliä arvostavien tarpeisiin”* (Koski 2010).

Yhdistymissopimuksessa kirjatut asuntotuotannon periaatteet huomioidaan Oulun kaupungin maankäytön toteuttamisohjelmassa (MATO), joka on laadittu vuosille 2012–2016. Toteuttamisohjelma pitää sisällään maankäytön tavoitteet ja mitoituksen mm. kaavoitukseen ja asuntotuotantoon liittyen. Oulussa on valmisteilla koko Oulun kuntaliitosalueen kattava yleiskaava. Oulun kuntaliitosalueen yleiskaava on tullut vireille vuonna 2011 ja prosessi kestää vuoden 2014 loppuun. Kaavan teemana on Pohjoisen kestävä kaupunki. Yleiskaavaan liittyen on tehty perusselvityksiä mm. Haukiputaan, Kiimingin, Oulunsalon, Yli-Iin ja Ylikiimingin täydennysrakentamis- ja taajamakuvaselvitys. Oulun kaupungin maankäytön toteuttamisohjelma (MATO) ohjaa yleiskaavan toteuttamista.

Asukasosallistuminen

Kuntalaislähtöisyys korostuu yhdistymissopimuksessa erityisesti kolmessa asiakokonaisuudessa: strategiatyössä, palveluissa sekä alueellisessa osallistumisessa ja vaikuttamisessa (Koski 2010). Oulun strategian yhdeksi osaksi on laadittu yhdistymishallituksen vuonna 2011 hyväksymä kuntalaisten osallisuuden ja vaikuttamisen ohjelma Uudessa Oulussa jokainen kuuluu ja vaikuttaa (Oulun kaupunki 2011). Maaseutualueiden asukkaiden osallisuutta

ja vaikuttamismahdollisuuksia ei käsitellä ohjelmassa erikseen.

Oulun kuntaliitosalueen alueellinen toiminta rakentuu suuraluejaon pohjalle. Suuralueet ovat laajoja, useita kaupunginosia käsittäviä, keskenään varsin erilaisia alueita. Entisessä Oulun kunnassa oli vuonna 2012 16 suuraluetta, mutta uudessa kunnassa määrä nousi 22 suuralueeseen. Kukin liittynyt kunta muodosti oman suuralueen, poikkeuksena Haukipudas ja Kiiminki, joista molemmista tuli kaksi suuraluetta (Haukipudas ja Kello sekä Kiiminki ja Jääli). Alueellinen toimintamalli muodostuu suuralueilla toimivien alueellisten yhteistyöryhmien ympärille. Alueelliset yhteistyöryhmät ovat noin kerran kuukaudessa kokoontuvia kaikille avoimia alueen asukkaiden, asukasyhteisöjen, yhdistysten ja yritysten edustajien muodostamia ryhmiä. Yhteistyöryhmässä alueen asukkaat vaikuttavat oman asuinalueensa asioihin. Alueellisten yhteistyöryhmien toimintaan myönnetään toimintarahaa, jonka käyttö on ohjeistettua ja valvottua. (Koski 2010; Oulun kaupunki 2011). Asukastuvat ja kylälatot ovat osa alueellista toimintamallia. Asukastuvat ovat kaikille avoimia yhdessä tekemisen keskuksia, ja niiden toiminnasta vastaavat yhdistykset (Oulun kaupunki 2011).

Oulun kaupungin alueella toimii lisäksi Oulun raateja, jotka ovat kuntalaisille avoimia keskustelutilaisuuksia. Raatien tarkoituksena on vahvistaa kuntalaisten osallisuutta ja vaikuttamista kunnan pitkän aikavälin tavoitteisiin sekä palvelujen järjestämiseen. Oulun raateja järjestetään kerran vuodessa. Keväällä 2013 Oulun raadeissa käsiteltävänä aiheena oli Oulun palvelumalli 2020 (Oulun kaupunki 2013).

Jokaisella suuralueella toimii alueellinen lasten ja nuorten osallisuusryhmä, jossa

lapsia ja nuoria kuullaan ja jonka kautta he vaikuttavat alueen asioihin. Vuosittain järjestetään lasten ja nuorten kaupunkikokous, johon osallistuu edustajat kaikista alueellisista vaikuttajaryhmistä. Lisäksi 15–19-vuotiaille nuorille on oma edustajisto, joka toimii yhteistyössä kunnanhallituksen ja -valtuuston kanssa ja osallistuu mm. kaupunkisuunnitteluun. Oulun kuntaliitosalueen alueelliseen toimintamalliin sisältyy myös helmikuussa 2013 perustettu vanhuspalvelulain mukainen vanhusneuvosto, jossa on jokaiselta suuralueelta vähintään yksi edustaja (Oulun kaupunki 2011).

Oulun kuntaliitosalueen kaupungin sekä koko Oulun seudun asukkaiden asumisolosuhteita, -tarpeita ja -toiveita on selvitetty asukasbarometrillä vuonna 2011, joka toimii taustamateriaalina maankäytön suunnittelulle ja palveluiden järjestämiselle Oulun kaupungissa (Vendelin 2011).

Kainuun hallintomallikokeilun maaseutuvaikutukset

Maaseutuasuminen ja maankäytön suunnittelu

Maaseutu asuinympäristönä

Kainuun asukaskyselyn perusteella maaseudun vetovoimatekijät liittyvät edelleen maaseudun tarjoamaan turvallisuuteen, rauhallisuuteen, luonnonläheisyyteen, miellyttäviin maisemiin sekä kaikista näistä tekijöistä koostuvaan maaseutumaisuuteen. Maaseudulle houkuttelevina tekijöinä korostuvat myös väljä rakentaminen, pientalovaltaisuus ja vesistöjen läheisyys. Usein ympäristö koetaan hyvin soveltuvana lapsille. Osa maaseudun asukkaista kokee

myös asuinalueensa vahvuutena pitkät etäisyydet kuntakeskukseen sekä työ- tai opiskelupaikkaan. Nämä piirteet koetaan usein yhteiskunnallisessa keskustelussa maaseudun heikkouksina ja edelleen kärjistyvinä tulevaisuuden uhkina. Hyviä joukko- tai kevyen liikenteen yhteyksiä maaseudulla ei uskota olevan, eikä niitä maaseudulta etsitä. Maaseudulle muuttajissa on myös niitä, jotka muuttavat alueelle, koska se on omaa tai puolison kotiseutua.

Asukaskyselyn vastaajien oli mahdollista arvioida, ovatko heidän asumistoiveensa ja odotuksensa toteutuneet nykyisellä asuinalueella. Lähes kaikki vastaajat kokivat odotustensa toteutuneen. Osassa Kainuussa toteutetun asukaskyselyn vastauksia oli aistittavissa pettymystä omalla asuinalueella toteutuneeseen kehitykseen. Asuinpaikkakuntaan oltiin tyytyväisiä silloin, kun sinne muutettiin, mutta asuinalueen koettiin muuttuneen vuosien varrella huonompaan suuntaan. Aluksi asuinpaikka vastasi sinne muuttaneen toiveita: *“Toiveet toteutuivat aluksi, mutta palvelut ovat huonontuneet huomattavasti siitä, kun muutin paikkakunnalle”*. Palvelujen vähentyminen ja siirtyminen keskuksiin oli yleisimmin mainittu ongelma asuinalueella. Kainuussa monet kertoivat terveys- ja vanhuspalvelujen kaikonneen kauemmaksi ja niiden olevan huonommin saavutettavissa. Kauppojen, postien ja koulujen lopettaminen tuotiin esiin kuten myös teiden heikentynyt kunto ja huonontuneet joukkoliikenne yhteydet. Muutamat vastaajat kertoivat tiiviimmän rakentamisen muuttaneen aikaisemmin rauhallista asuinalueetta. Kainuun hallintomallikokeilu ei vastausten perusteella kyennyt pysäyttämään syrjäisen maaseudun vähittäistä tyhjenemistä ja palvelujen kaikkoamista.

Maankäytön ohjaus ja hallintomallikokeilu

Hallintokokeilu koski vain osittain maankäytön ohjausta. Pääosin asia oli kuntien vastuulla, mutta kuitenkin maakuntakaava oli maakunnallisesti hallinnoitava prosessi. Positiivista oli se, että maankäytön vastuuviranomaiset säilyivät ”lähipalveluina” omassa asuinkunnassa.

Maakuntakaavoitus hoidettiin muiden maakuntien tapaan maakunnallisena prosessina. Kainuun hallintomallikokeilu kuitenkin toi mukanaan maakuntavaaleilla valitun maakuntavaltuuston, joka osallistui kaavaprosessiin.

Hallintomallikokeilun näkökulmasta maakuntakaava on edustanut maakunnallista maankäytön ohjausta, joka on ollut osa hallintomallikokeilua. Asiantuntijakeskustelut toivat esille mielenkiintoisen ulottuvuuden maankäytön ohjauksesta osana Kainuun hallintomallikokeilua. Maaseudun asukkaat ovat kritisoineet maankäytön ohjausta maaseutuasumisen näkökulmasta. Maaseudulle rakentamisessa on ollut lähes kaikissa Kainuun kunnissa ongelmia ja rakennuslupien saanti on koettu vaikeaksi.

Alueilla tilanne koetaan niin, että kysymys on valtakunnallisen ja alueellisen suunnittelun yhteentörmäyksestä. Valtakunnallisen suunnittelun koetaan mitätöivän alueellisen suunnittelun. Tilanne selittyy sillä, että valtakunnalliset toimijat seuraavat ja kontrolloivat tiettyjen poliittisten tavoitteiden toteutumista ja voivat näillä perusteilla mitätöidä alueilla tehtyjä ratkaisuja. Toisaalta valtakunnallisella tasolla tuskin on samaa alueellista ja paikallista asiantuntemusta kuin alueilla. Kun alueilla tehty ratkaisut kumotaan valtakunnallisten linjausten noudattamiseksi, se usein koetaan alueilla niin,

että valtakunnallisella tasolla ei kunnioiteta alueiden osaamista ja paikallisten olosuhteiden tuntemusta. Olennaista positiivisten maaseutuvaikutusten vahvistamiseksi ja negatiivisten minimoimiseksi olisi saada valtakunnallisiin poliittisen ohjauksen keinoihin mukaan positiivisten maaseutuvaikutusten vahvistamisen poliittisia tavoitteita.

Maankäytön ollessa hallintomallikokeilussa pääosin kuntien vastuulla asioiden hoidossa oli kunnittaisia eroja. Maaseudulle rakentamiseen suhtauduttiin eri tavoin eri kunnissa, jossain kunnassa kielteisemmin kuin toisessa. Keskusteluissa todettiin, että esimerkiksi ”maaseuturakentaminen ja -asuminen” on ollut ongelmallista Kajaanin ”reuna-alueilla.” Kuitenkin lähes kaikissa kunnissa rakennuslupien saannissa maaseudulle oli vaikeuksia.

Maakuntavaltuustossa oli tahtotilaa maaseuturakentamiseen, mutta se ei toteutunut. Asiantuntijakeskusteluissa pidettiin ongelmallisena tilannetta, jossa Kainuuseen haluaisi muuttaa uusia asukkaita ja he haluaisivat rakentaa rannoille, mutta sitä ei mahdollisteta. Syrjään rakentamiselle ei anneta lupia. Jos maaseudulle rakentaminen estetään, yksi maaseudun vetovoimatekijä viedään pois. Asiantuntijakeskusteluissa tuli esille näkemys, että syrjäalueille rakentamista ei sallita kustannussyistä. Ihmisille tulee tarjota palvelut, mikä on tietysti kalliimpaa, jos ne täytyy järjestää kauas keskuksesta. Tämän vuoksi hajarakentamista halutaan välttää. Toisaalta asukkaille pitäisi antaa valinnanmahdollisuus: jos he haluavat asua syrjässä, silloin heidän pitää hyväksyä, että kaikki palvelut eivät ole lähellä.

Maakuntakaavalla ja -ohjelmalla on ollut positiivinen ohjausvaikutus alempiin ohjelmiin ja kuntien kehittämiseen. Sa-

moin maaseutualueet ovat päässeet osaksi maakunnallista tavoitteen asettelua sekä yhteistyötä kehittämistoiminnassa. Ongelmana on ollut, että maaseutualueiden potentiaalia ja erityistarpeita ei aina ole ymmärretty riittävästi maakuntaohjelman laatimisessa ja toimeenpanossa eikä maakuntaohjelmatyöhön liittyvässä yhteistyössä. Kuntien perusstrategiat ovat tärkeitä kehittämisvälineitä. Kyläsuunnitelmat tulisi saada mukaan kuntasuunnitelmiin ja nämä pitäisi huomioida maakuntasuunnitelmissa. Asiantuntijoiden mukaan hallintokokeilun aikana tässä jatkumossa oli toivomisen varaa.

Asiantuntijanäkemyksen mukaan myös kaavaratkaisuissa pitäisi tunnistaa toteutunutta kehitystä paremmin erilaisten maaseutualueiden tarpeet. Maaseutualueiden maankäytön ohjaamisessa maanomistusolot ovat keskeisiä, suunnitelmat ja ohjelmat eivät vaikuta niihin. Yleiskaavoituksella voidaan vaikuttaa keskeisesti kylien kehittämiseen (esimerkiksi Hossan alueen osayleiskaava). Erilaiset maaseutualueet tulisi tunnistaa ohjausvälineissä. Erilaisilla alueilla tarvitaan erityyppisiä toimenpiteitä.

Kaavoitukseen vaikuttavat valtakunnallinen politiikka ja yhdyskuntarakenteen eheyttämisen tavoitteet, jotka eivät ole maaseutualueiden kehittämisen kannalta ongelmattomia. Eheyttämistavoitteiden taustalla on kuitenkin niin merkittäviä kestävään kehitykseen, ilmastovastuullisuuteen ja kustannusten säästöön liittyviä yhteiskuntapolittisia ja kansainvälisen politiikan tavoitteita, ettei niitä voi kumota.

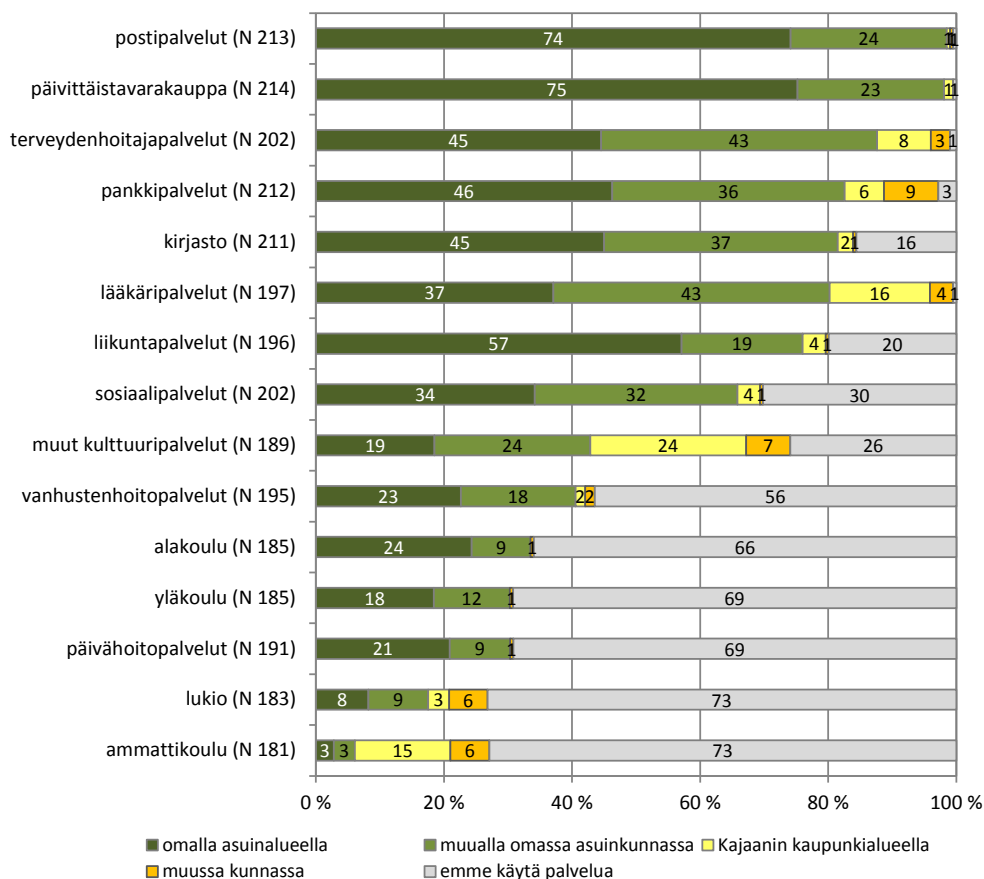
Maaseutualueiden näkökulmasta täytyy löytää ratkaisuja, jotka sopivat ylemmän tason poliittisiin tavoitteisiin, mutta mahdollistavat samalla myös maaseutualueiden kehittämisen. Elävä maaseutu pitää nähdä

myös rikkautena, jonka säilyttämiseksi tulee tehdä uhrauksia ja poikkeamia standardiratkaisuista. Esimerkiksi liikkuvat palvelut ja olemassa olevan kiinteistökannan ja infrastruktuurin hyödyntäminen tukevat maaseutualueiden kehittämistä ja sopivat samalla taustalla oleviin yhteiskuntapolitiittisiin tavoitteisiin.

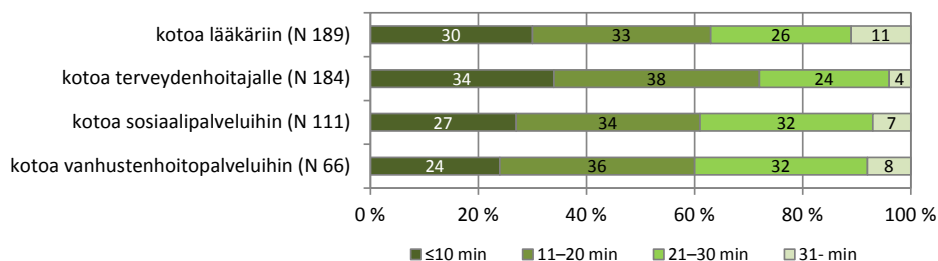
Palveluiden saavutettavuus

Kainuun asukaskyselyn vastaajilta tiedusteltiin, missä he tai samassa kotitaloudessa asuvat perheenjäsenet käyttävät palveluja useimmin. Omalla asuinalueella käytettiin eniten posti- ja päivittäistavarapalveluja sekä liikuntapalveluja. Monet vastaajista käyttivät myös pankki- ja postipalveluja sekä kirjastoa asuinalueellaan. Muualla omassa asuinkunnassa käytettiin useimmiten lääkäri- ja terveydenhoitajapalveluja sekä kirjastoa ja pankkipalveluja. Kajaanin kaupunkialueella käytetyistä palveluista nousivat esiin muut kulttuuripalvelut sekä lääkäripalvelut. Muussa kunnassa käytettiin jonkin verran pankkipalveluja, muita kulttuuripalveluja sekä koulupalveluja. (Kuva 8)

Asukaskyselyssä tiedusteltiin enimmäisaikaa, jonka vastaaja tai samassa kotitaloudessa asuvat perheenjäsenet olisivat tässä elämäntilanteessa valmiita käyttämään eri matkoihin. Nopeimmin, alle 10 minuutissa olisi päästävä bussipysäkille, päivittäistavarakauppaan tai postiin. Päivähoitopaikkaan, liikuntapalveluihin, pankkipalveluihin ja terveydenhoitajalle olisi useimpien vastaajien mielestä päästävä alle 20 minuutissa. Vastaajat olisivat valmiita käyttämään eniten aikaa päivittäisen työmatkaan, muihin kulttuuripalveluihin ja päivittäiseen koulumatkaan yhteen suuntaan. (Kuva 9)



Kuva 8. Paikat, joissa Kainuun asukkaat käyttävät palveluja useimmin (Kainuun asukaskysely 2011, Liite 1).



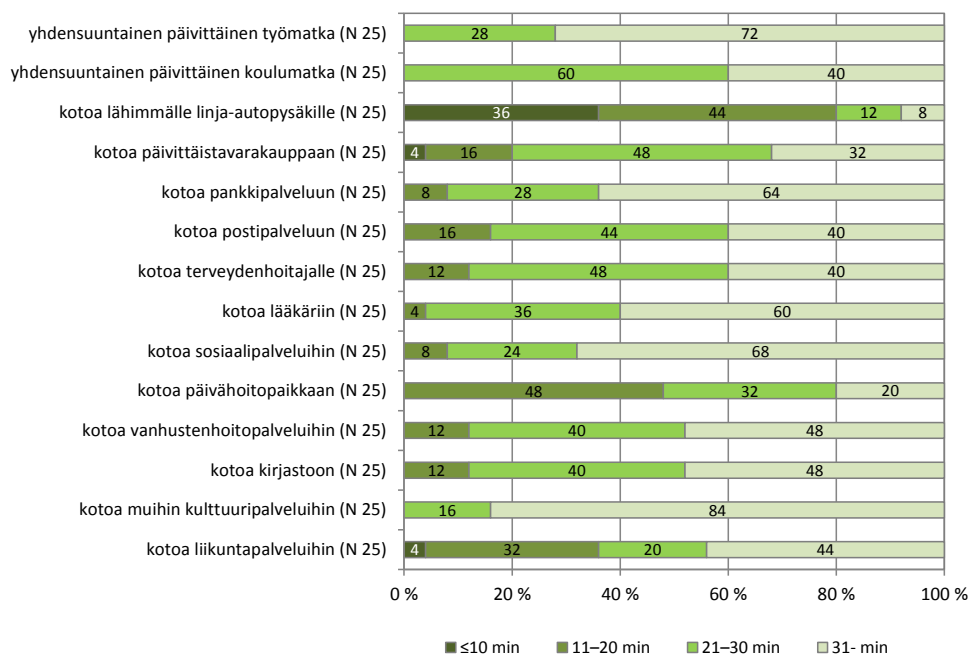
Kuva 9. Enimmäisaika, jonka Kainuun maaseutualueiden asukkaat olisivat nykyisessä elämäntilanteessaan valmiita käyttämään sosiaali- ja terveydenhoitopalvelumatkoihin (Kainuun asukaskysely 2011, Liite 1).

Asiantuntijoilta kysyttiin, mikä on heidän mielestään enimmäisaika, jonka Kainuun maaseudun asukkaiden tulisi olla valmiita käyttämään erilaisiin matkoihin. Matkan kotoa lähimmälle linja-autopysäkille tulisi enimpien vastaajien mukaan olla alle 10 minuuttia tai enintään alle 20 minuuttia. Myös matkan kotoa päivähoitopaikkaan ja liikuntapalveluihin soisivat monet vastaajat olevan lyhyen. Sen sijaan muihin kulttuuri- palveluihin, yhdensuuntaiseen päivittäiseen työmatkaan, sosiaalipalveluihin, pankkipalveluihin ja lääkäriin useimmat vastaajat pitivät yli puolen tunnin matkaa sopivana. (Kuva 10)

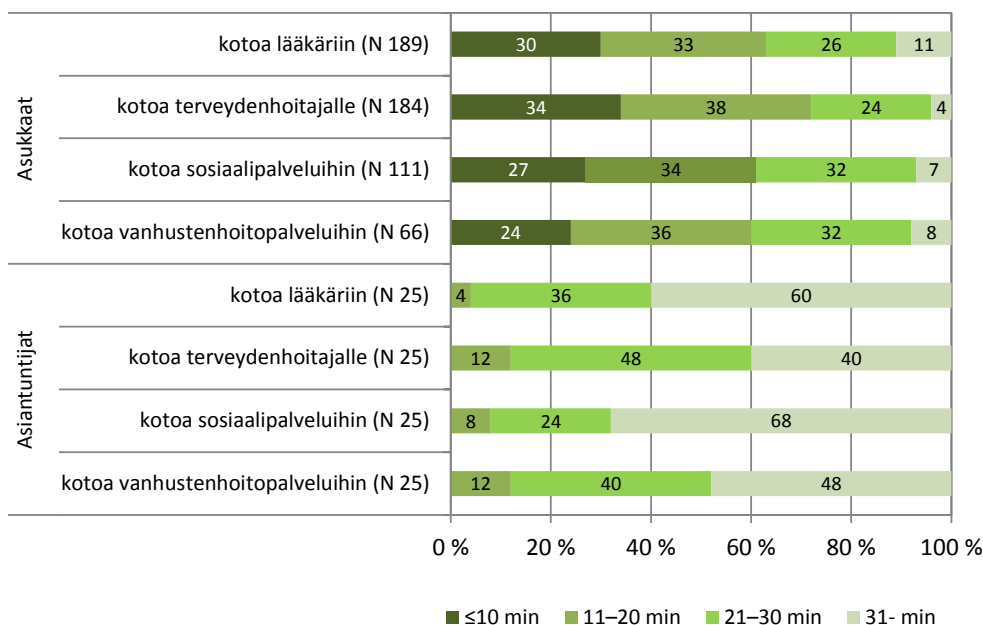
Verrattaessa asukkaiden ja asiantuntijoiden mielipiteitä enimmäisajasta erilaisiin matkoihin, voidaan todeta, että asukkaiden mielestä matkojen pitäisi olla selkeästi

lyhyempiä kuin asiantuntijoiden mielestä. Esimerkiksi puolet asukkaista oli sitä mieltä, että päivittäistavarakauppa pitäisi löytyä enintään 10 minuutin matkan päästä, kun taas 4 prosenttia asiantuntijoista oli samaa mieltä. (Kuva 11) Vastausten kautta on selkeästi nähtävissä, miten asukkaat rakentavat hyvän elämän kriteereitä, joissa toimivat lähipalvelut ovat keskeisiä.

Asukaskyselyn tulokset vahvistavat näkemystä, että pitkien etäisyyksien ja harvan asutuksen vuoksi oman auton käyttö korostuu maaseutualueilla (esim. Ponnikas ym. 2011). Reilu enemmistö asukaskyselyn vastaajista (183 vastaajaa 285 vastaajasta) ilmoitti hoitavansa päivittäiset ruoka- ja kotitalousostoksensa autokyydillä. Samalla vastaajat toivat esiin tyytymättömyytensä



Kuva 10. Enimmäisaika, joka asiantuntijoiden mielestä Kainuun maaseudun asukkaiden tulisi olla valmiita käyttämään palvelumatkoihin (Kainuun asiantuntijakysely 2012–2013, Liite 3).



Kuva 11. Enimmäisaika, jonka Kainuun maaseutualueiden asukkaat olisivat nykyisessä elämäntilanteessaan valmiita käyttämään sosiaali- ja terveydenhoitopalvelumatkoihin sekä enimmäisaika, joka asiantuntijoiden mielestä Kainuun maaseudun asukkaiden tulisi olla valmiita käyttämään sosiaali- ja terveyspalvelumatkoihin (Kainuun asukaskysely 2011, Liite 1; Kainuun asiantuntijakysely 2012–2013, Liite 3).

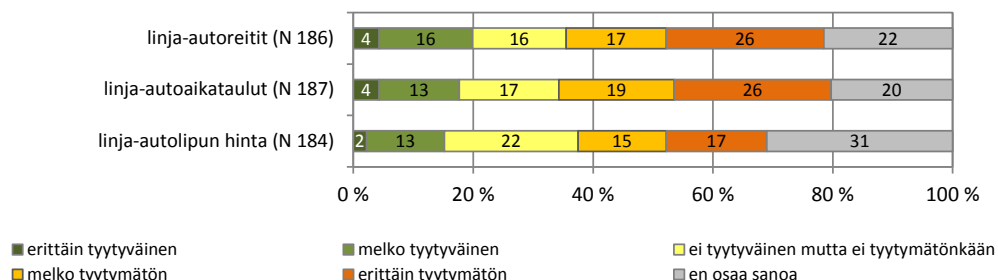
linja-autoaikatauluihin ja -reitteihin sekä linja-autolippujen hintoihin (kuva 12). Vastaukset ilmentävät maaseudun asukkaiden valmiutta nykyistä aktiivisempaan julkisten liikennevälineiden käyttöön, mikäli siihen tarjoutuisi järkeviä ja taloudellisia mahdollisuuksia.

Hallintomallikokeilun vaikutukset palvelujen tarjontaan

Asukaskyselyssä tiedusteltiin tyytyväisyyttä eri palveluiden saavutettavuuteen omasta tai samassa kotitaloudessa asuvien perheenjäsenten näkökulmasta. Vastaajat olivat tyytyväisimpiä päivittäistavarakaupan, postipalvelujen, kirjaston, pankkipalvelu-

jen, terveydenhoitaja- ja lääkäripalvelujen sekä liikuntapalvelujen saavutettavuuteen (kuva 13). Asukaskyselyn tulokset olivat samansuuntaisia muiden asukkaille tehtyjen palvelutyytyväisyyskyselyjen tulosten kanssa (esim. Korhonen ym. 2009), sillä useiden muiden kyselyjen tapaan tässäkin asukas-palautteessa eniten tyytymättömyyttä ilmeni lääkäri- ja terveydenhoitajapalvelujen saavutettavuuteen. Kuitenkin yli puolet kyselyyn vastanneista Kainuun maaseutualueiden asukkaista oli tyytyväisiä lääkäripalvelujen saavutettavuuteen. Ongelmista huolimatta hallintomallikokeilun kautta nämä palvelut pystyttiin kohtuullisesti turvaamaan.

Asukaskyselyssä kysyttiin, mitä mieltä vastaajat ovat Kainuun hallintokokeilun vaikutuksista palvelujen tarjontaan yleisesti.



Kuva 12. Kainuun maaseutualueiden asukkaiden tyytyväisyys linja-autolipun hintaan sekä linja-autoreitteihin ja -aikatauluihin (Kainuun asukaskysely 2011, Liite 1).

Kaksi kolmesta vastaajasta koki, että hallintokokeilu on keskittänyt liikaa palveluja maakunnalliselle tasolle. Muut esillä olevat väittämät jakoivat vastaajien mielipiteitä. Vähintään puolet vastaajista oli eri mieltä väittämistä, jotka koskivat asiakkaiden kuulemista vanhusten laitoshoidon järjestelyissä ja asiakkaiden erityistarpeiden huomiointia mallin tuottamissa palveluissa. Puolet vastaajista ei myöskään kokenut, että hallintokokeilu olisi parantanut monien palvelujen saatavuutta heidän kotikunnassaan.

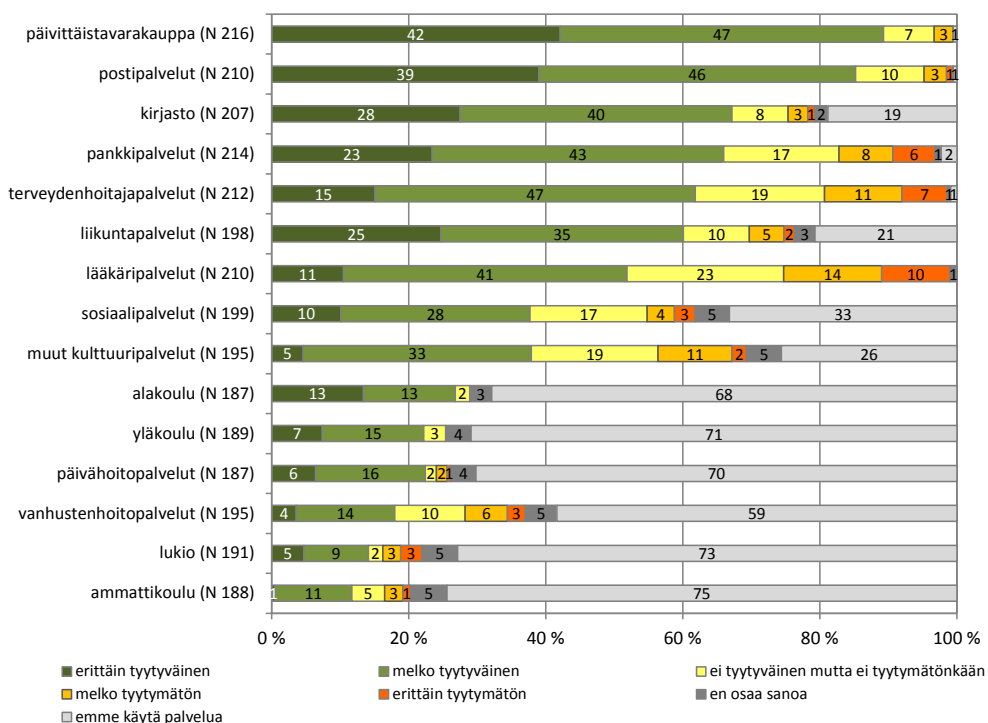
Hallintokokeilu jakoi voimakkaasti asukkaiden mielipiteitä ja suhtautuminen siihen oli kärjistynyttä. Tätä osoittavat asukaskyselyn vastaukset. Kokeilun kannattajat uskoivat yleisesti, että hallintokokeilu turvasi monien palvelujen säilymisen, mutta hallintokokeilun vastustajista ei kukaan ja hallintokokeiluun neutraalisti suhtautuvistakin vain joka kymmenes ajatteli näin.

Asiantuntijoista puolestaan kaksi kolmasosaa oli sitä mieltä, että hallintokokeilu on turvannut monien palvelujen säilymisen. Yli puolet koki myös, että hallintokokeiluun liittyvä palvelujen vapaan valinnan periaate on vaikuttanut myönteisesti palvelujen tarjontaan. Yli puolet asiantuntijoista näki,

ettei hallintokokeilun toteutuksessa ole pystytty huomioimaan harvaan asutun maaseudun asumiseen liittyviä erityistarpeita. (Kuva 14)

Asukkaiden ja asiantuntijoiden näkemyksissä hallintokokeilun vaikutuksista maaseudun palvelujen tarjontaan on huomattavia eroja. Kaksi kolmasosaa asukkaista koki, että palveluja on keskitetty liikaa maakunnalliselle tasolle, kun taas asiantuntijoista tätä mieltä oli vähemmistö, 36 prosenttia vastaajista. Asukkaista vain kaksi kymmenestä oli sitä mieltä, että hallintokokeilu on turvannut monien palvelujen säilymisen, mutta asiantuntijoista suurin osa, seitsemän kymmenestä, ajatteli näin. (Kuvat 14 ja 15)

Toteutunut kehitys osoittaa selkeästi, että hallintokokeilu turvasi monien palvelujen säilymisen. Kehys-Kainuun maaseutukunnat säilyivät itsenäisinä ja tämä tuki palvelurakenteiden säilymistä niissä. Esimerkiksi terveyskeskuspalvelujen rakenteet säilyivät hallintokokeilun ajan, vaikka palvelujen sisällöissä tapahtuikin muutoksia. Toteutunut kehitys ei kuitenkaan ole vakuuttanut maaseutukuntien asukkaita. Ilmeisesti juuri palvelujen sisällöissä, kuten lääkäripalvelujen saavutettavuudessa tapahtuneet muu-



Kuva 13. Kainuun maaseutualueiden asukkaiden tyytyväisyys palveluiden saavutettavuuteen (Kainuun asukaskysely 2011, Liite 1).

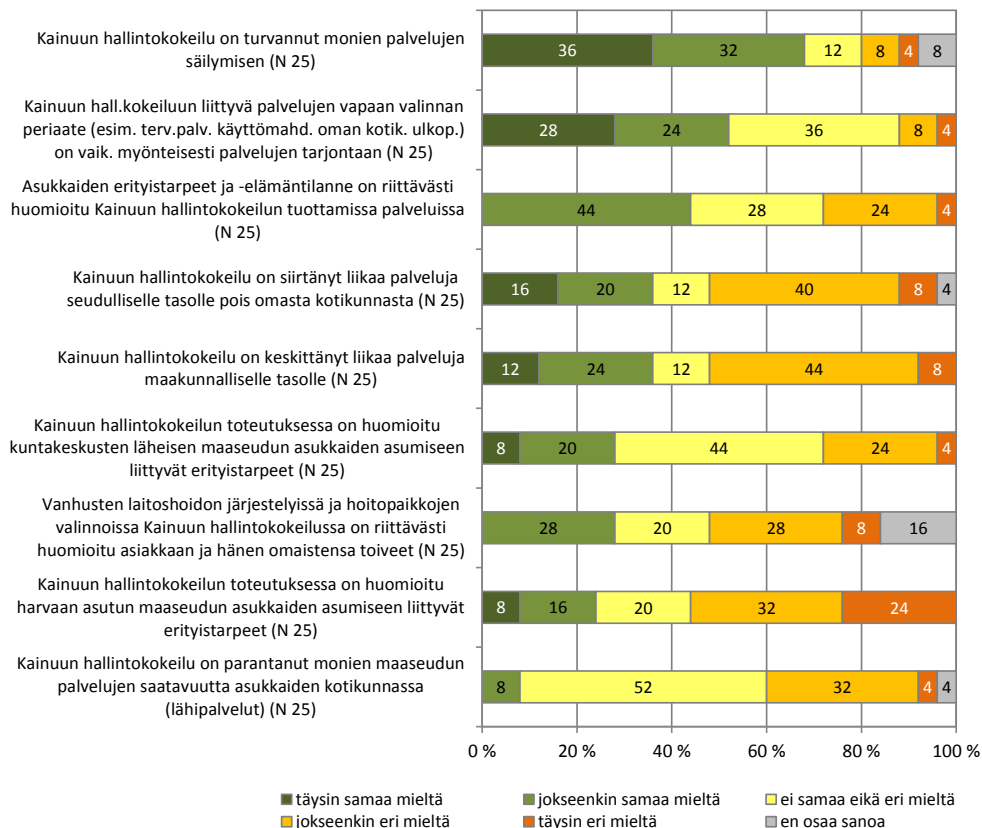
tokset ja toisen asteen koulutuspalvelujen, kuten Hyrynsalmen ja Vuolijoen lukion, lakkauttamiset, saivat asukkaat ajattelemaan, ettei palveluja kyetty säilyttämään. Asiantuntijoiden arvioissa se, että palvelut keskittyivät maakunnalliselle tasolle pois syrjäisemmistä kunnista, ei tarkoittanut palvelujen häviämistä.

Tätä arviota tukee se, että asiantuntijat ja asukkaat olivat yhtä mieltä siitä, että hallintokokeilu on keskittänyt palveluja liikaa. Lähes puolet asiantuntijakyselyn vastaajista ajatteli näin, kun taas 40 % oli eri mieltä asiasta (kuva 16).

Edellisen kysymykseen myöntävästi vastanneiden asiantuntijoiden oli mahdollista

arvioida, olisiko mainitunlaiselle kehitykselle ollut vaihtoehtoa eli olisiko palveluja voitu järjestää toisin. Muutamien vastaajien mukaan keskittäminen on tietyissä palveluissa ollut välttämätöntä palvelujen laadun takaamiseksi. Vaihtoehtoina keskittämiselle palautteissa esitetään pyörillä kulkevia palveluja, palvelukeskuksia, virtuaaliyhteyksiä sekä aukioloaikojen lyhentämistä lakkauttamisen sijaan.

Asukaskyselyyn osallistuneilta kysyttiin, ovatko he käyttäneet Kainuun hallintomalliin liittyvää palvelujen vapaan valinnan periaatetta, esimerkiksi mahdollisuutta käyttää hallintomallin muissa kunnissa muiden kuin oman kotikunnan terveyspalveluja. 32 henkilöä vastasi myönteisesti ja 118 kielteisesti.

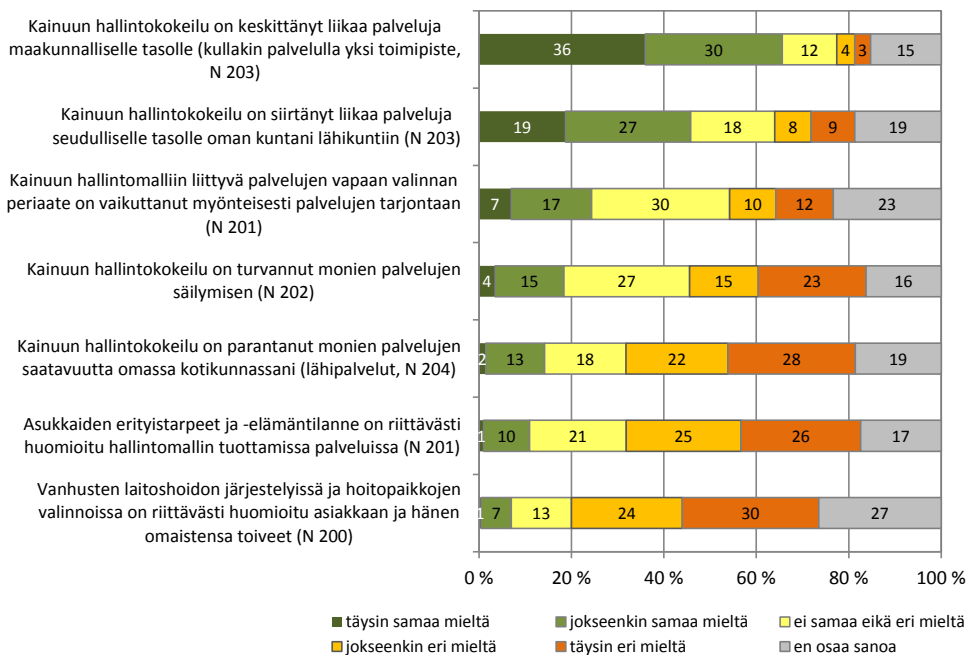


Kuva 14. Asiantuntijoiden arviot Kainuun hallintokokeilun vaikutuksista maaseutualueiden palvelujen tarjontaan (Kainuun asiantuntijakysely 2012–2013, Liite 3).

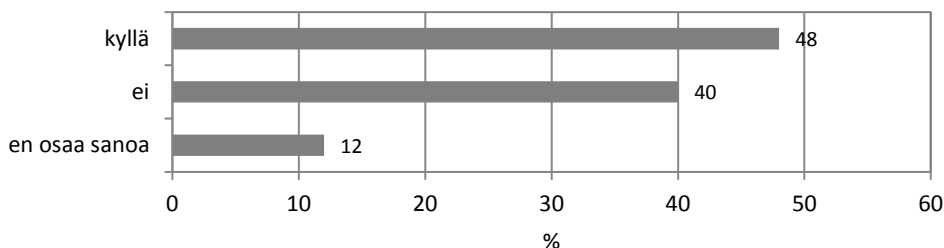
16 henkilöä ei osannut sanoa kantaansa ja 33 vastaajaa ei ollut tietoisia vapaan valinnan periaatteesta. Asukaskyselyn tulosten perusteella vapaan valinnan periaate todella jää periaatteeksi, joka ei ollut aktiivisesti käytössä. Esimerkiksi hyrynsalmelaisista joka neljäs oli käyttänyt vapaan valinnan periaatetta sekä kajaanalaisista ja sotkamolaisista vain joka kymmenes.

Asukaskyselyn vastaajien oli mahdollista arvioida, miten Kainuun hallintokokeilu on vaikuttanut erilaisten palvelujen saavutettavuuteen ja tarjontaan heidän omassa kun-

nassaan. Minkään luetelluista palveluista ei koettu parantuneen merkittävästi, mutta pieni vähemmistö vastaajista koki terveydenhoito- ja lääkäripalvelujen parantuneen jonkin verran, kun taas enemmistö vastaajista oli sitä mieltä, että juuri nämä palvelut olivat huonontuneet. Varsin monet kokivat myös lukio-opetuksen saavutettavuuden huonontuneen hallintokokeilun aikana. Huomattava osa vastaajista ei osannut arvioida esimerkiksi koulujen saavutettavuutta oletettavasti, koska he eivät käyttäneet kyseisiä palveluja. Vaikka toisen asteen koulu-



Kuva 15. Kainuun maaseutualueiden asukkaiden arviot Kainuun hallintomallikokeilun vaikutuksista palvelujen tarjontaan (Kainuun asukaskysely 2011, Liite 1).

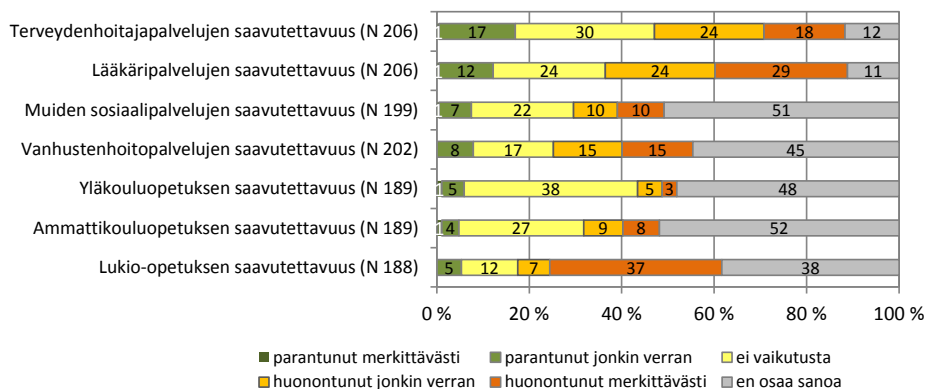


Kuva 16. Asiantuntijoiden arviot siitä, onko hallintomallikokeilu keskittänyt liikaa palveluja maakunnalliselle ja seudulliselle tasolle (Kainuun asiantuntijakysely 2012–2013, Liite 3, N 25).

tuksen kehittämiseksi tehtävä yhteistyö selkeästi lisääntyi hallintomallikokeilun myötä ja vaikka sillä oli myönteisiä vaikutuksia toisen asteen koulutuksen turvaamiseen ja kehittämiseen esim. filiaalilukiomallin[1] kautta, maaseutualueiden asukkaille välittyvä viesti koulutuspalvelujen kehityksestä jäi negatiiviseksi. (Kuva 17)

Hallintomallikokeilun aikana sosiaali- ja terveyspalvelujen palveluverkko säilyi kotitalaisen muuttumattomana pitkälti, koska hallintomallikokeilun myötävaikutuksella kunnat säilyivät itsenäisinä ja oman kunnan terveyskeskus säilyi.

Kuitenkin hallintomallikokeilun osana tehtiin muutoksia palvelujen sisällöissä,



Kuva 17. Kainuun maaseutualueiden asukkaiden arviot Kainuun hallintomallikokeilun vaikutuksista palvelujen saavutettavuuteen heidän omassa kunnassaan (Kainuun asukaskysely 2011, Liite 1).

jotka ovat olleet pienten kuntien maaseutuasukkaiden kannalta kielteisiä. Lääkäripäivystys on korvattu sairaanhoitajan päivystyksellä ja vanhustenhuollon vuodepotilaspaikkoihin on tehty muutoksia. Selvästikin sote-palveluja on kehitetty kustannustehokkuuden ohjaamana ja maaseudun kannalta myönteiset innovatiiviset ratkaisut eivät ole olleet ensisijaisena.

Terveyskeskusten vuodeosastopaikkoja on vähennetty. Sote-hallinto perusteli ratkaisuja hoidon laadun parantamisella, mutta asukkaat kokivat tilanteen palvelujen huononemisenä, kun oman kunnan vuodeosastopaikat siirtyivät kauemmaksi. Vaikea lääkäritilanne johti siihen, että joissakin kunnissa lääkärin vastaanotto voitiin järjestää vain muutamana päivänä viikossa ja silloinkin kohdennettuna pitkäaikaissairaille ja vanhuksille. Lääkäripulaa paikattiin myös laajentamalla hoitajien työnkuvaa.

Koko maakunnan laajuisella palvelujen tuotannolla tavoiteltiin asukkaiden tasa-arvoisuutta, eli sitä ettei palvelujen saanti ja laatu riippuisi asuinkunnasta. Palvelujen tuotannon voimavarojen kokoamisella

yhteen organisaatioon yritettiin myös houkutella asiantuntijoita maakuntaan, koska tällöin työnantajaksi saataisiin yksittäistä kuntaa isompi organisaatio. Tavoite ei täysin onnistunut, sillä esimerkiksi lääkäripulaa ei ole saatu ratkaistua. Taustalla vaikutti myös valtakunnallinen lääkäripulaa. Asukkaat myös vahvimmin ilmaisivat tyytymättömyytensä lääkärille pääsyn vaikeuteen. Kainuun vetovoimaisuuden parantaminen työskentely- ja asuinympäristönä olisi helpottanut työvoimapulaa erityisosaamista vaativissa tehtävissä maakunnassa. Hallintomallikokeilussa rakennettu yksittäistä kuntaa isompi sote-organisaatio houkutteli enemmän lääkäreitä Kainuuseen. Lääkäripulaa olisi todennäköisesti ollut pahempi ilman hallintomallikokeilua.

Kokeilussa potilaiden valinnanvara kasvoi, kun he saattoivat käyttää kaikkien hallintokokeilun kuntien terveydenhuoltopalveluja. Sama periaate koski myös kaikkia muita maakunnallisesti tuotettuja palveluja. Edellä kuvattujen asukaskyselyn tulosten perusteella vapaan valinnan periaatetta ei kuitenkaan kovin yleisesti käytetty. Hallin-

tokokeilu yhtenäisti palvelujen laatua koko Kainuussa samalle tasolle.

Asiantuntijat totesivat myös, että lääkäreiden työajan käyttö on vääristynyttä. Tietojärjestelmien käyttö on vienyt liikaa aikaa hoitotyöstä. Hallintomallikokeilun myötä lääkärit joutuivat käyttämään kahta erillistä tietojärjestelmää, vaikka tavoitteena oli tietojärjestelmien yhtenäistäminen. Asukkaille tietojärjestelmäongelmat heijastuivat vaikeutena saada lääkäriaikoja.

Hallintokokeilun ansiosta Kainuussa pystyttiin tuottamaan sote-palvelut edullisemmin kuin maassa keskimäärin, mitä edesauttoi perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon yhdistäminen.

Vuonna 2009 Kainuun hallintokokeilualueella toimi 9 terveyskeskusta 8 kunnassa. Terveyskeskusten lukumäärä ja sijainti olivat samoja kuin ennen hallintokokeilua vuonna 2004. Kainuussa oli kuitenkin suuria eroja palvelujen saavutettavuudessa, jos verrataan tilannetta taajamissa, kaupunkien läheisellä maaseudulla sekä harvaan asutulla maaseudulla. Vuonna 2009 Suomussalmen pohjoisosasta lähimpään terveyskeskukseen oli 119 kilometriä. Kaikkiaan 75 % Kainuun asukkaista asui vuonna 2009 alle 10 kilometrin etäisyydellä terveyskeskuksesta ja 88 % alle 20 kilometrin etäisyydellä.

Terveyskeskuslääkärin vastaanotto muutui muutama kertaan viikossa esim. Ristijärvellä ja Vuolijoella. Palvelu suunnattiin lähinnä pitkäaikaissairaille ja vanhuksille. Päivystyspalvelut toteutettiin lähikunnissa. Lääkärityötä hoidettiin lisäksi videoneuvotteluteitse. Muutos hoitokäytäntöihin tehtiin myös siten, että suurin osa asiakkaita hakeutuisi ensiksi sairaanhoitajan vastaanotolle, jossa arvioitaisiin mahdollinen jatkohoidon ja lääkärivastaanoton tarve.

Laboratoriopalvelujen saatavuutta omassa kunnassa harvennettiin 1–5 kertaan viikossa Hyrynsalmella, Paltamossa, Puolangalla ja Ristijärvellä. Muutoksia niihin ei tapahtunut Kajaanissa, Kuhmossa, Sotkamossa ja Suomussalmella. Myös röntgenpalvelujen saatavuudessa tapahtui keskittämistä erityisesti Hyrynsalmelta ja Paltamosta.

Terveysasemien akuuttivuodeosastohoidon paikkoja lopetettiin Vuolijoelta, Ristijärveltä ja Puolangalta. Vuodeosastohoidon paikkojen kokonaismäärä on kuitenkin pysynyt samana. Paikat keskitettiin neljään suurimpaan terveyskeskukseen (Kajaanin, Sotkamoon, Kuhmoon ja Suomussalmelle). Akuuttihoitopaikkoja muutettiin pitkäaikaishoitopaikoiksi.

Terveysdenhuollon lisäksi hallintokokeilun kautta toimintaa kehitettiin myös muilla sote-palvelualueilla. Vanhustenhuollon henkilöstömäärä lisääntyi. Lapsiperheiden kotipalvelutoimintaa on lisätty useissa kunnissa ja lapsiperheisiin kohdistuneita palveluja ja palvelujen tuottamisen resursseja on lisätty. Nuorten mielenterveystyöhön ja koulupsykologien työhön perustettiin uusia virkoja. Vuonna 2007 perustettiin uusi lastensuojelulaitos ja lastensuojelua tehostettiin muutoinkin.

Terveysdenhoitajan palveluihin kehitettiin ympärivuorokautinen puhelinpäivystys, 24 tunnin päivystysnumero. Sairaanhoitaja vastaa numeroon tulleisiin puheluihin, päättää hoidon tarpeesta ja antaa neuvoja. Toimintamallilla oli positiivinen vaikutus koko Kainuussa. Terveysdenhoitajan palveluiden kehittymisen myötä lääkärit ovat voineet keskittyä entistä enemmän varsinaisten lääkäripalvelujen antamiseen. Hallintokokeilu terävöitti terveysdenhoitajan ja lääkärin rooleja. Kuitenkin hallintomallikokeilun

aikana sote-palveluja lähipalveluina katosi syrjäisemmiltä alueilta, koska hallintokokeilussa tehdyn linjaratkaisun mukaisesti terveydenhoitajan palvelut siirrettiinseudullisiksi palveluiksi.

Asiantuntijat kritisoivat sitä, että sote-palveluihin liittyvien maaseutuinnovaatioiden kehittämiseen ei ollut myönteistä asennetta. Palveluiden keskittäminen nähtiin vääjäämättömänä ja ainoana ratkaisuna. Kuitenkin käytännössä monet toimintamallit ovat olleet maaseutualueiden tarpeet huomioivia innovatiivisia ratkaisuja: esim. lääkäripalvelujen antaminen videoyhteyden kautta sekä lääkäripalvelujen korvaaminen terveydenhoitajan palveluilla.

Hallintomallikokeilun vaikutukset toisen asteen koulutukseen

Ala- tai yläkoulupalveluihin hallintomallikokeilulla ei ole ollut suoraa vaikutusta, koska ne eivät kuuluneet hallintomallikokeilun piiriin. Lukiolla ja yläkoululla oli yhteisiä opettajia Kehys-Kainuun kunnissa. Näin hallintomallikokeilun kautta tehty lukio-opetuksen kehittäminen tuki myös yläkoulun opetuksen kehittämistä.

Kainuussa oli vuonna 2009 kaikkiaan 8 lukiota Vuosien 2004 ja 2011 välillä Kainuusta poistui kaksi lukiota. Kajaaniin liittyneen Vuolijoen lukio ja Hyrynsalmen lukio lakkautettiin. Vuolijoen ja Hyrynsalmen oppilaiden matkat toisen asteen oppilaitoksiin pidentyivät. Oppilaat siirrettiin Suomussalmen ja Kajaanin lukioihin.

Negatiivisina asioina asiantuntijat toivat esille myös sen, että ammattikoulupalvelut keskittyivät Kajaaniin. Prosessi jatkui hallintomallikokeilun ajan. Tämä hyödytti

Kajaanin läheisen maaseudun yrityksiä. Tällä ei ollut dramaattisia vaikutuksia opiskelijoille, mutta syrjäisen maaseudun yrityksille sillä oli negatiivisia vaikutuksia. Niiden työvoiman saanti vaikeutui. Ikäluokat pienenivät ja nuoret hakeutuivat usein Kajaaniin vapaaehtoisesti. Kainuun maaseutualueidenkin näkökulmasta on tärkeää, että saadaan Kajaanissa pidettyä palvelut mahdollisimman monipuolisena. Se, että Kajaanissa pystytään säilyttämään houkuttelevat koulutuspalvelut, on viimeinen lukko, joka hillitsee nuorten muutttoa maakunnasta.

Toisen asteen koulutuksen järjestäminen maakuntakuntayhtymän kautta lisäsi kuitenkin yhteistyötä ammatillisen koulutuksen ja lukiokoulutuksen sisällä ja niiden välillä ja vähensi niiden keskinäistä kilpailua. Yhteinen organisaatio mahdollisti yhteisten palvelujen, kuten oppilashuoltopalvelujen paremman hyödyntämisen ja kokonaisvaltaisen suunnitelmallisuuden. Toiminnan yhdistämisen kautta pystyttiin pienentämään koulutukseen käytettävää kuntarahoitusosuutta, mikä oli erityisesti pienten kuntien talouden kannalta tärkeää.

Lukio- ja ammattikoulutuksen yhteistyön myötä ammattikoulutuksessa kehitetyt tukipalvelut saatiin hyödyntämään lukion kehittämistä ja toimintaa. Ammattikoulutus integroitiin osaksi maakunnallista suunnittelujärjestelmää, erityisesti osana maakunnallista koulutustarpeen ennakoidmistä sekä ohjelmatyötä.

Hallintomallissa lukiot tekivät keskinäistä yhteistyötä ja toisaalta profiloituivat. Esi-merkkinä lukio-opetuksen kehittämisestä oli Sotkamon IB-urheilulukio sekä Sotkamon ja Kajaanin lukioyhteistyö. Pienten yksiköiden välinen kilpailu poistui alueen sisältä.

Kainuun lukiodien rehtoreiden säännölliset tapaamiset ja yhteistyö käynnistyivät. Tätä ei ollut aiemmin lainkaan. Hallintomallin myötä kaikille peruskoulun päättäneille pystytettiin myös takaamaan opiskelupaikka, mikä vähensi nuorten syrjäytymistä.

Koulutuksen kokoaminen filiaalilukiomallin mukaisesti oli erityisen toimiva ratkaisu pienten lukiodien säilymisen kannalta. Malli auttoi turvaamaan lukiokoulutuksen säilymisen myös niillä paikkakunnilla, joilla opiskelijoita oli liian vähän perinteisen lukio-opetuksen järjestämistä varten. Filiaalilukion ja siihen liittyvän etäopetuksen avulla pystytettiin paitsi turvaamaan palvelun saatavuus, myös parantamaan laatua. Negatiivisia maaseutuvaikutuksia aiheutti ammatillisen koulutuksen keskittyminen. Vaikka koulutuksen kokoamisella ja filiaalimallilla pystytettiin turvaamaan lukiokoulutuksen saatavuus myös pienissä kunnissa, jouduttiin ikäluokkien pienentyessä lukioverkkoa supistamaan määrittelemällä niihin vähimmäishakijamäärä.

Edunvalvonta osana maakunnallista hallintoa

Edunvalvonta on maakunnallisen aluekehittämisen keskeinen toimintatapa. Sen avulla voidaan myös vaikuttaa maaseutualueita koskeviin ratkaisuihin. Hallintomallikokeilu olisi periaatteessa voinut tuoda lisää voimaa edunvalvonnan toimenpiteisiin. Suorilla vaaleilla valittu maakuntavaltuusto ja sen keskuudesta valittu maakuntahallitus saivat hallintomallikokeilun myötä aktiivisemmän roolin ja vahvemman toimintamandaatin, kuin niillä muutoin olisi ollut. Maakunnalliset luottamushenkilöt yhdessä viranhaltijoiden ja alueen kansanedustajien

kanssa ainakin periaatteissa aktivoivat otetta maakunnallisessa edunvalvonnassa.

Asiantuntija-arvioiden ja toteutuneen kehityksen valossa edunvalvonta ei kuitenkaan hallintokokeilun aikana ollut merkittävän tuloksellista. Esimerkkejä hallintokokeilun aikaisista menetyksistä on monia, kuten UPM Kymmenen Kajaanin paperitehtaan lakkauttaminen vuonna 2008. Myös yliopistosektorilla tapahtui rajuja leikkauksia. Oulun yliopisto teki Kajaanin opettajan-koulutuslaitoksen lastentarhanopettajien koulutuksen lopettamispäätöksen vuonna 2006 ja opettajan koulutuksen lopettamispäätöksen 2010. Oulun yliopiston Kajaanin opettajankoulutuslaitoksen toiminta loppui keväällä 2013. Samalla Kainuusta loppui pysyvä yliopistollinen perustutkintokoulutus. Päätökset vaikeuttavat peruskoulun opettajien ja lastentarhan opettajien saatavuutta Kainuussa. Näillä päätöksillä on ollut myös Kainuun maaseutualueisiin kohdistuvia vaikutuksia. Työpajakeskusteluissa asiantuntijat korostivat, että yksityisiin ja julkisiin toimijoihin olisi pitänyt hallintomallikokeilun osana tuloksellisemmin ja aktiivisemmin vaikuttaa.

Osallisuus ja vaikuttaminen

Asukaskyselyn vastaajia pyydettiin arvioimaan hallintokokeilun vaikutuksia omiin osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksiinsa. Vastaajien arvoinnit jakautuivat varsin tasaisesti tarjolla olleiden vastausvaihtoehtojen kesken. Alle kolmannes vastaajista oli kiinnostuneita osallistumaan ja vaikuttamaan suunnitteluun ja päätöksentekoon ja joka neljäs vastaaja totesi hallintokokeilun lisänneen aktiivisuuttaan osallistua esimerkiksi äänestämällä vaaleissa. Monista väittämistä merkittävä osa vastaajista oli jokseenkin tai

täysin eri mieltä. Hallintomalliin kuuluvia kuntia ei heidän mukaansa ole kohdeltu tasapuolisesti eikä hallintokokeilu ole vahvistanut demokratiaa heidän kotikunnassaan. (Kuva 18)

Kun maaseutualueiden asukkailta kysyttiin näkemyksiä väittämään, *“suorat maakuntavaalit ovat vahvistaneet demokratiaa Kainuussa”*, alle 30-vuotiaista ja 31–44-vuotiaista kolmannes oli samaa mieltä väittämän kanssa, kun taas vanhemmissa ikäluokissa alle viidennes ajatteli demokratian vahvistuneen. Yli 64-vuotiaista yli 40 prosenttia ja 45–64-vuotiaista yli kolmannes oli eri mieltä väittämän kanssa. Korkeasti koulutetuissa usko demokratian vahvistumiseen oli voimakkaampaa kuin muissa ryhmissä: yli puolet ylemmän korkeakouluasteen tutkinnon omaavista (vain 13 vastaajaa) oli samaa mieltä väittämän kanssa, muissa havainnoiltaan suuremmissa luokissa samaa mieltä väittämän kanssa oli noin viidennes. Yli 40 % hallintokokeilun kannattajista uskoi hallintomallin vahvistaneen demokratiaa. Muista ryhmistä näin ajatteli vain joka kymmenes. Hallintokokeilun vastustajista yli puolet ei uskonut hallintomallin vahvistaneen demokratiaa. Vastausten perusteella korkeakoulutustausta lisäsi uskoa hallintomallikokeilun demokratiaa vahvistaviin vaikutuksiin. Sen sijaan yleinen kriittisyys hallintokokeilua ja yleisemminkin poliittista järjestelmää kohtaan heijastui kriittisyytenä hallintomallikokeilua ja sen positiivisia vaikutuksia kohtaan.

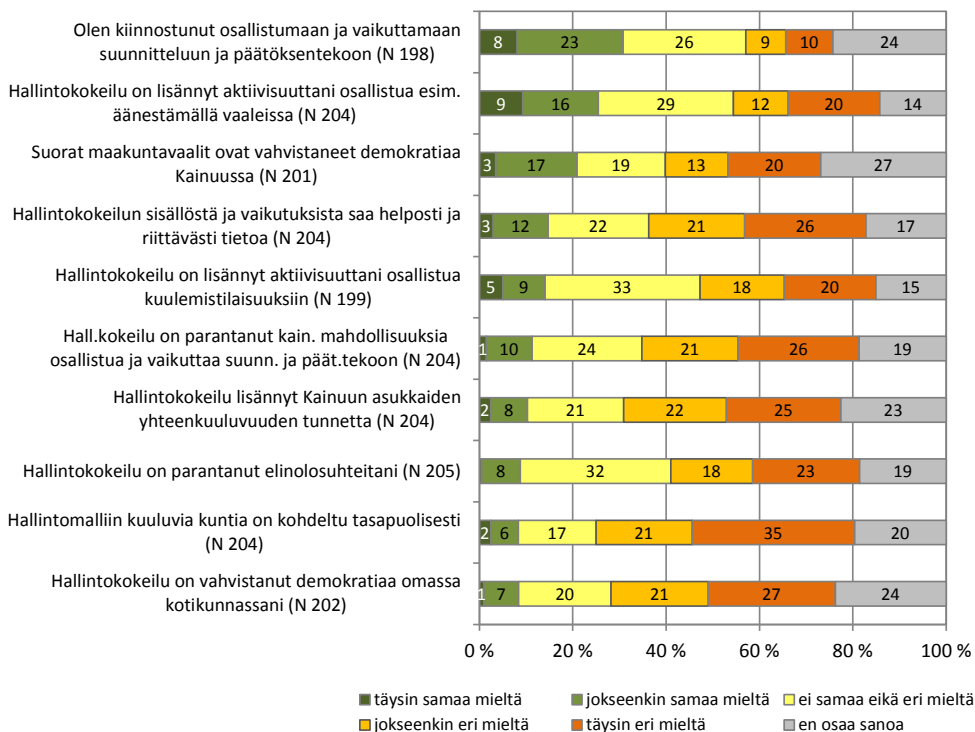
Hallintokokeilun vastustajat olivat pettyneitä kuntien tasapuolisen kohtelun toteutumiseen, sillä reilut kahdeksan kymmenestä vastustajasta oli eri mieltä väittämän, *“hallintomalliin kuuluvia kuntia on kohdeltu tasapuolisesti”*, kanssa. Sen sijaan

hallintomallikokeilun kannattajista noin puolet ajatteli, että kuntia ei ole kohdeltu tasapuolisesti. Hallintokokeilun vastustajista noin 80 prosenttia oli eri mieltä väittämän, *“hallintokokeilu on lisännyt Kainuun asukkaiden yhteenkuuluvuuden tunnetta”*, kanssa. Muista vastaajista sama osuus oli noin kolmannes.

Asiantuntijoita pyydettiin arvioimaan väittämien kautta Kainuun hallintokokeilun vaikutuksia asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksiin. Vähintään puolet vastaajista suhtautui myönteisesti osaan väittämistä. Suorien maakuntavaalien he kokivat vahvistaneen demokratiaa Kainuussa ja olivat sitä mieltä että hallintokokeilu on lisännyt Kainuun asukkaiden yhteenkuuluvuuden tunnetta. Varsin monet asiantuntijoista arvioivat, etteivät asukkaat ole saaneet riittävästi tietoa hallintokokeilun sisällöstä ja vaikutuksista. Asukkaiden mahdollisuudet osallistua ja vaikuttaa elinympäristöönsä koskeviin ratkaisuihin eivät monien mielestä myöskään ole parantuneet kokeilun myötä. Viidesosa vastaajista oli täysin eri mieltä väittämästä *“Kainuun hallintokokeiluun kuuluvia kuntia on kohdeltu tasapuolisesti?”*. (Kuva 19)

Kun verrataan asukkaiden ja asiantuntijoiden arvioita hallintokokeilun vaikutuksista asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksiin, voidaan havaita eroavaisuuksia ryhmien välillä. Kun asiantuntijoista valtaosa painottaa suorien maakuntavaalien vahvistaneen demokratiaa Kainuussa, vain 20 prosenttia maaseutualueiden asukkaista on tätä mieltä. Myöskään yhteenkuuluvuuden tunne ei asukkaiden mukaan lisääntynyt siinä määrin, kuin asiantuntijat arvioivat sen lisääntyneen.

Asukaskyselyyn vastanneet maaseudun asukkaat eivät kokeneet hallintokokeilun

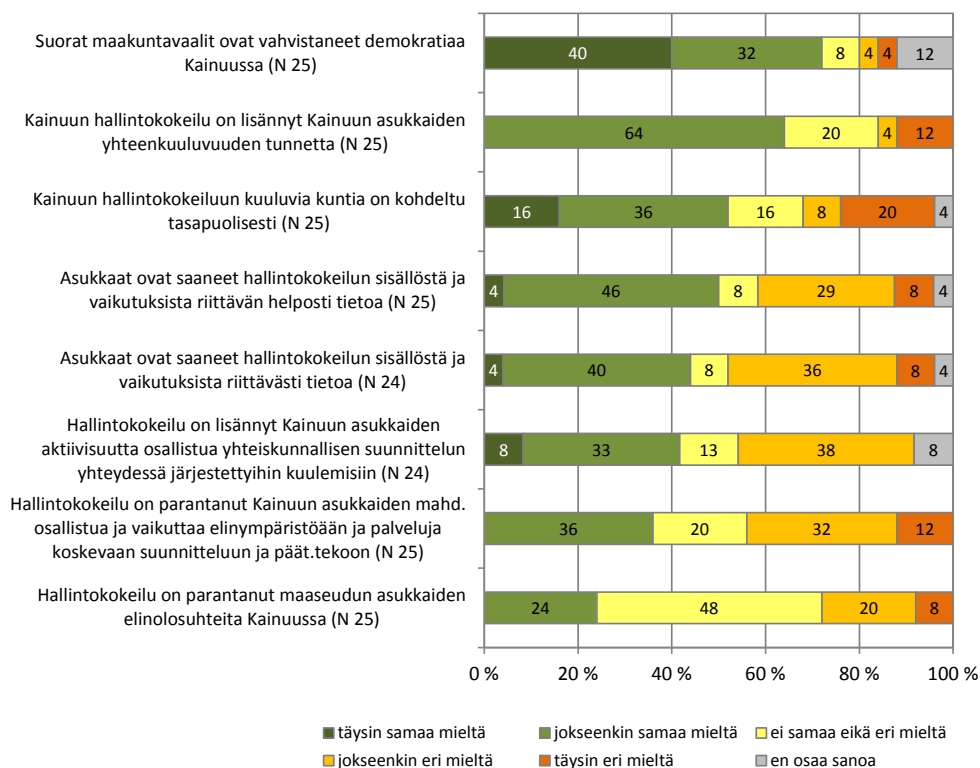


Kuva 18. Kainuun maaseutualueiden asukkaiden arviot Kainuun hallintomallikokeilun vaikutuksista omaan osallistumiseensa ja osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksiinsa sekä Kainuun kehitykseen yleisesti (Kainuun asukaskysely 2011, Liite 1).

juurikaan vahvistaneen demokratiaa tai lisänneen asukkaiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia Kainuussa. Asian-tuntijoilta kysyttiin, mistä he arvioivat asukkaiden näkemysten johtuvan. Muutamisissa palautteissa todettiin, että joillakin asukkailla oli ehkä ylivoimaisia odotuksia hallintokokeilua kohtaan. Koska asukkaiden kannanotot eivät välttämättä näy teoissa ja päätöksissä, koetaan että todelliset vaikutusmahdollisuudet ovat etääntyneet ja korupuheet ja varsinaiset päätökset ovat kaukana toisistaan. Edelleen kommenteissa todettiin, että palvelujen saatavuus muuttui sekavaksi kokeilun alettua, esimerkiksi palvelupuhe-

linnumerot toimivat vasta useiden vuosien jälkeen kokeilun aloittamisesta. Monista asioista myös tuli laajoja ja vaikeasti hallittavia, ei vain asukkaalle vaan myös päättäjille. *”Poliittinen päätöksenteko on reaalielämässä tavalliselle kansalaiselle etäinen asia oli hallintomalli perinteinen tai nyt kokeiltu hallintomalli”*. Palautteen mukaan poliittiset päättäjät eivät käyttäneet sitä valtaa, jonka hallintokokeilu olisi antanut heille: *”Olisi ollut mahdollisuus tehdä asioita todella uudella tavalla”*.

Monissa palautteissa puututtiin hallintokokeilun tiedottamisen ongelmallisuuteen. Osa vastaajista koki tiedotuksen epäonnistuneen. Hallintokokeilusta ei osattu



Kuva 19. Asiantuntijoiden arviot Kainuun hallintomallikokeilun vaikutuksista asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksiin sekä Kainuun kehitykseen yleisesti (Kainuun asiantuntijakysely 2012–2013, Liite 3).

kertoa riittävän yksinkertaisesti perustietoja. Lääkäripulan koettiin leimanneen kokeilua. *“Maakunnan oma tiedottaminen ei kyennyt kilpailemaan niiden otsikoiden kanssa, joilla haettiin lukijoita ja kuulijoita. Yksittäistapauksista tuli siitä syystä yleisiä totuuksia.”*

Asiantuntijoiden mukaan suorat maakuntavaalit lisäsivät asukkaiden vaikutusmahdollisuuksia. Äänestysprosentti jäi kuitenkin huonoksi. Vaikutusmahdollisuudet olivat hyvät, mutta jostain syystä niitä ei käytetty.

Asiantuntijakeskusteluissa tuli esille, että vaalijärjestelmä oli epäselvä. Vaalit olivat yhtä aikaa kuntavaalien kanssa. Kaksoisroolissa olevat valtuutetut ja asuk-

kaat katsoivat edunvalvontaa pelkästään oman kuntansa näkökulmasta. Asukkaat eivät mieltäneet maakuntavaaleja hyväksi vaikutusmahdollisuudeksi, maakunta koettiin liian isoksi. Maakuntavaltuuston olisi pitänyt käsitellä suurempia linjauksia pienten asioiden sijaan ja käyttää vahvasti valtaansa. Maakuntahallinnon lautakuntien roolin koettiin jääneen epäselväksi. Hallintomallikokeilussa asukkaille jäi usein mielikuva, että *“meitä ei kuunnella ja kuitenkin asioita tehdään”*. Maakuntahallinnon rooli ja hyödyt jäivät asukkaille epäselviksi. Hallintoa olisi pitänyt jalkauttaa ja tuoda tutummaksi.

Asiantuntijat kertoivat myös kehittämis-ehdotuksia asukasnäkökulman vahvistamiseen suunnittelussa ja päätöksenteossa: Asukasvaikuttamisen pitäisi olla kehitysinstrumentti, joka ulotetaan jo esisuunnitteluvaiheeseen monimuotoisilla nykyaikaisilla yhteissuunnittelumenettelyillä. Kuuleminen pitäisi kehittää niin, että käytetään aidompaa nykyaikaista vuorovaikutusta mm. miten aloitteen tekijöille vastataan. Tuodaan tieto muutostarpeista kylälle keskusteltavaksi hyvissä ajoin. Muutosesitykset pitää tuoda asukkailla rakentavassa hengessä ottaen huomioon paikalliset asukkaat.

Hallintomallikokeilun negatiivisina vaikutuksina asiantuntijakeskusteluissa nousi esille se, että kokeilun myötä päätöksenteko siirtyi pois omasta kunnasta niiden päätösten osalta, jotka siirtyivät maakunnallisesti hoidettavaksi. Näiden asioiden osalta päätöksenteon koettiin muuttuneen byrokrattisemmaksi. Useimmat sote-kehittämishankkeet olivat maakunnallisia ja niiden vuorovaikutteinen jalkautuminen kylille on ollut heikkoa. Kansalaisjärjestöjä edustavan järjestöfoorumin painoarvo ja rooli Kainuun maakunnallisessa hallinnossa koettiin epäselväksi ja heikoksi.

Asiantuntijakeskustelussa todettiin, että uutisointi päätöksenteosta on hallintokokeilun myötä lisääntynyt ja parantunut ja aihekin on relevantimpi kuin yksittäisten kuntien päätöksenteosta uutisoiminen. Julkisuutta ja keskustelua on aiempaa enemmän, *“oletettu syntipukki julkisessa keskustelussa löytyy usein hallintokokeilusta”*. Hallinnolliset muutokset ovat myös aktivoineet asukkaita. Terveysasemien lopettamispäätökset ovat saaneet asukkaita liikkeelle ja toimimaan, esimerkiksi Vuolijoella ja Ristijärvellä. Asukasjärjestöjen vaikutusmahdollisuudet

ovat lisääntyneet rahoitusmahdollisuuksien vahvistumisen ja työryhmäjäsenyyksien myötä. Avoin kysymys on kuitenkin, ovatko asukkaat oikeasti onnistuneet vaikuttamaan edustajiin, lautakuntiin ja tehtyihin päätöksiin – asukkaita täytyy opettaa vaikuttamaan.

Asukaskyselyssä vastaajilta kysyttiin, miten he haluaisivat osallistua asuinympäristönsä suunnitteluun ja päätöksentekoon. Vastaajat pystyivät valitsemaan useamman kohdan esillä olleista vastausvaihtoehdoista. 30 prosenttia maininnoista kohdistui äänestämiseen kunnallisvaaleissa ja 25 % valtiollisissa vaaleissa. 13 % maininnoista koski tiedotusta asuinympäristöä koskevasta suunnittelusta ja päätöksenteosta. Osallistuminen kuntalaisten kuulemistilaisuuksiin sai 10 % maininnoista, osallistuminen asukas- tai kyläyhdistysten toimintaan 6 % ja osallistuminen muuhun yhdistystoimintaan 5 %. (Taulukko 11)

Kyselyn tulosten perusteella maaseutualueiden asukkaat mieltävät edelleen edustuksellisen demokratian ja vaalit keskeiseksi keinoksi vaikuttaa yhteiskunnallisiin asioihin. Tämä on selkeä viesti Kainuun hallintomallikokeilusta kuntaliitosten suunnitteluun Suomessa. Asukkaiden kokemassa osallisuudessa ja vaikutusmahdollisuuksissa tapahtuu radikaali muutos ja vaikutusvallan pieneneminen valtuustopaikkojen vähentyessä ja maaseutualueita edustavien valtuutettujen läpimenon vaikeutuessa kuntaliitoksen jälkeen. Tämän menetyksen korvaaminen uusilla asukkaiden osallisuutta tukevilla toimintamalleilla ja rakenteilla on demokratian toimivuuden kannalta äärimmäisen tärkeää.

Taulukko 11. Maaseutualueiden asukkaiden näkemys siitä, millä tavoilla he haluaisivat osallistua omaa asuinympäristönsä koskevaan suunnitteluun ja päätöksentekoon (Kainuun asukaskysely 2011, Liite 1).

Osallistumistapa	Mainintoja	Osuus (%) maininnoista
äänestämällä kunnallisvaaleissa	160	30
äänestämällä valtiollisissa vaaleissa	132	25
haluaisin että minulle tiedotettaisiin asuinympäristöäni koskevasta suunnittelusta ja päätöksenteosta	66	13
osallistumalla kuntalaisten kuulemistilaisuuksiin	51	10
osallistumalla asukas- tai kyläyhdistysten toimintaan	34	6
osallistumalla muuhun yhdistystoimintaan	29	5
sosiaalista mediaa käyttämällä (Facebook, Twitter, blogit ym.)	23	4
osallistumalla kunnan luottamustehtäviin	15	3
jollain muulla tavalla	12	2
osallistumalla Leader-toimintaryhmätyöhön	6	1
Yhteensä	528	100

Hallintomallin onnistuneisuus maaseutunäkökulmasta

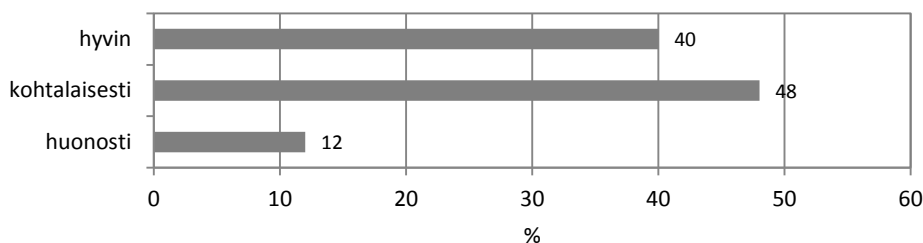
Hallintomallikokeilun onnistuminen kokonaisuutena

Lähes puolet kyselyyn vastanneista asiantuntijoista piti hallintomallikokeilua kohtalaisesti ja 40 prosenttia hyvin onnistuneena. Kokeilun huonosti onnistuneeksi koki 12 % vastaajista. (Kuva 20)

Kokeilun hyvin onnistuneeksi kokeneet perustelivat vastauksiaan erityisesti sosiaali- ja terveystoimen kustannustehokkuudella, palvelutason säilyttämisellä sekä sillä, että hallintokokeilu turvasi pienten kuntien olemassaolon. Kokeilun kohtalaisen onnistuneeksi kokeneet toivat esiin sen, että toimintamallit alkoivat pikkuhiljaa selkeytyä ja löytää muotoaan. Malli opetti kunnille yhteistyötä, antoi eväitä sote-palveluiden kehittämiseen ja avasi reippaamman keskustelukulttuurin. Kokeilun kaatumista pidetään palautteessa suurena ja kalliina

vahinkona. Kokeilun huonosti onnistuneeksi kokeneiden perusteluissa todettiin, ettei kukaan vaikuttanut olleen malliin tyytyväinen.

Asiantuntijoilta kysyttiin, mitä Kainuun hallintokokeilun toteutuksessa olisi pitänyt tehdä toisin. Monet kokivat, että kokeilu käynnistettiin liian nopeasti. Valmisteluun ja ensimmäiseen toimintavuoteen olisi esimerkiksi voitu satsata lisää henkilöstöä. Valtuuston olisi alussa pitänyt käyttää aikaa ns. yhteenhitsautumiseen. Myös sopimusmenettely kuntien kesken olisi pitänyt sopia perussopimuksessa paremmin. Kuntien ääntä olisi pitänyt kuunnella tarkemmin, mutta kuntien olisi pitänyt aidosti myös puhalttaa yhteen hiileen eikä tavoitella etua omalle kunnalle. Elinkeinojen kehittämiseen olisi pitänyt kiinnittää enemmän huomiota. Maakuntahallituksen tehtävissä ja maakunnan organisaation rakenteessa aluekehittämisen ja aluesuunnittelun olisi pitänyt olla ratkaisevasti keskeisemmässä roolissa. Lain



Kuva 20. Asiantuntijoiden arviot siitä, miten Kainuun hallintokokeilu on kokonaisuutena onnistunut (Kainuun asiantuntijakysely 2012–2013, Liite 3, N 25).

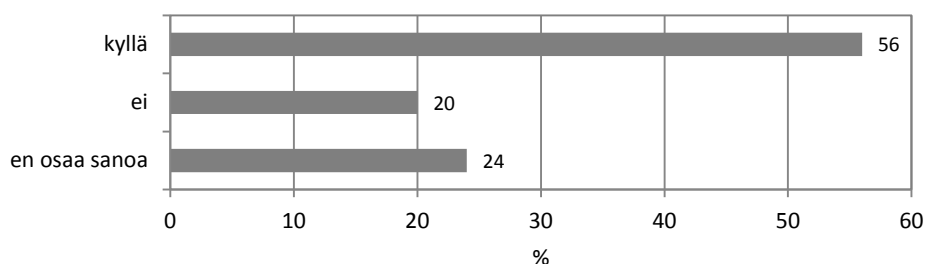
tuoma valta olisi pitänyt kokonaisuudessaan ottaa käyttöön.

Enemmistö asiantuntijavastaajista (88 %, N 25) oli Kainuun hallintomallikokeilun vakinaistamisen kannalla. Ainoastaan 12 % ei pitänyt vakinaistamista tarpeellisena. Tämä tulos yhdessä niiden arvioiden kanssa, joita asiantuntijat työpajakeskusteluissa kertoivat alleviivaa sitä tosiasiaa, että hallintomallikokeilun päättyminen ennenaikaisesti oli pettymys Kainuun hallintoviranomaisille ja merkitsi samalla palaamista lähtöruutuun monissa Kainuun hallintoon liittyvissä yhteistyöprosesseissa. Maaseutunäkökulman huomioimisen perusrakenteet ovat pitkälti olemassa myös hallintomallikokeilun päättymisen jälkeen, mutta Kainuun asema muiden maakuntien joukossa on tuulisempi, edunvalvontatoiminta on haasteellisempaa ja resursseja kehittämistoimintaan on vähemmän. Myös kokeiluun liittynyt uusien ratkaisujen etsiminen ja ”kokeilulaboratoriona toimiminen” eivät ole yhtä laajana toimintakäytäntönä voimassa, kuin ne olivat hallintomallikokeilun aikana.

Vakinaistamisen kannalla olevat vastaajat perustelivat kantaansa mm. toteamalla mallin olleen toimivan, kun ongelmat olisi

saatu kuntoon: *”Toimiva hallinnon ja palveluiden järjestämismalli, jonka kehittämistyö jäi kesken”*. Palautteessa todettiin, että kokeilun seurantaryhmä esitti tulosten perusteella vakinaistamista. Edelleen todettiin, että kuntia joudutaan yhdistämään, jolloin kova työ rakentamisessa valuu hukkaan: *”Yksikään Kainuun kunta ei pärjää yksin. Hallintokokeilun avulla olisimme pystyneet varmistamaan Kainuun maakunnan tulevaisuuden”*. Vakinaistamista vastustavien palautteissa todetaan Kainuussa olevan liian paljon eripuraisia kuntia. Palvelujen rahoitusta olisi palautteiden mukaan pitänyt järjestää enemmän suorituserusteisesti. Nyt koettiin maksettavan samaan pottiin, vaikka palveluja ei ollut tarjolla lähellä eikä kaukana.

Ongelmista huolimatta hallintomallin toimeenpanossa ja suunnittelussa mukana olleet asiantuntijat olivat valmiita soveltamaan Kainuun hallintokokeilun kaltaista toimintamallia muuallakin maassa. Yli puolet 25 asiantuntijavastaajasta ajatteli, että Kainuun hallintokokeilun kaltainen maakunnallinen palvelujen järjestämismalli olisi pitänyt ottaa käyttöön laajemmin Suomessa. Joka viides heistä puolestaan oli kielteisellä kannalla ja 24 % ei osannut sanoa kantaansa asiaan. (Kuva 21)



Kuva 21. Asiantuntijoiden arviot siitä, pitäisikö Kainuun hallintokokeilun kaltainen maakunnallinen palvelujen järjestämismalli ottaa käyttöön laajemmin Suomessa (Kainuun asiantuntijakysely 2012–2013, Liite 3, N 25).

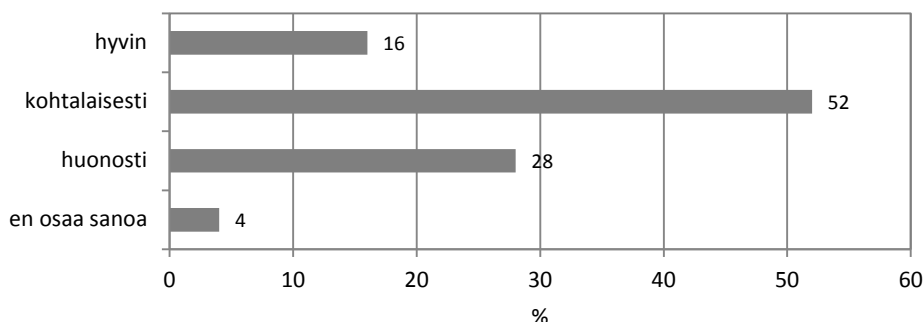
Maaseutualueiden näkökulmien huomioiminen hallintomallikokeilussa

Tutkimuksessa kyselyllä tavoitettut asiantuntijat olivat useimmiten sitä mieltä, ettei maaseutua ole hallintokokeilussa jätetty heitteille. Yli puolet asiantuntijoista koki, että maaseutualueiden tarpeet oli hallintokokeilussa huomioitu kohtalaisesti. Osa vastaajista oli sitä mieltä, että tarpeet oli huomioitu huonosti ja osa taas koki ne hyvin huomioituiksi. (Kuva 22)

Ne vastaajat, jotka kokivat tarpeet hyvin huomioituiksi, perustelivat kantaansa mm. toteamalla, että on itsestään selvää, että palveluita on keskitettävä ja maaseudulla on valittava kehitettävät kohteet, joilla palvelut säilyvät ja joihin ohjataan asukkaita kaavoituksella. Edelleen kerrottiin, että on toimittu resurssien puitteissa. *“Suuret ja kalliit asiat kannattaa tehdä yhdessä suurempana kokonaisuutena”*. Kohtalaisesti -vaihtoehdon valinneiden perusteluissa todettiin, että *“pitää verrata mitä olisi tapahtunut ilman kokeilua”* sekä mainittiin, että maaseutua varten on rahoitettu paljon eri kehittämishankkeita. Lisäksi kerrottiin, että *“maaseudun kehittäminen ei ollut kokeilun ensisijainen tarkoitus, aluekehittäminen kylläkin. Aluekehittäminen taas jäi*

kokeilun toteutuksessa valitettavasti sote-asioiden varjoon.” Huonosti-vaihtoehdon perusteluissa pidettiin viranomaisten suhtautumista syrjäisellä maaseudulla asumiseen varsin jyrkkänä: *“Mitä syrjemmässä asut, sitä enemmän olet omillasi – asu syrjässä omalla vastuulla”*.

Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman kautta ohjautui maaseudun hanke- ja yritystukiin Kainuussa ohjelmakaudella 2007–2013 rahoitusta miltei 29 miljoonaa euroa. Vuoden 2013 loppuun mennessä maatalouden rakennetukia myönnettiin 12,2 miljoonaa euroa. Rahoituksella edesautettiin 66 tilanpidon aloittamista, 49 lypsykarjanavetan rakentamista ja 17 muun kotieläinrakennuksen rakentamista. Ohjelmakaudella 2007 – 2013 maksettiin LFA- ja ympäristötukea kainuulaisille maataloille vuosittain noin 11 miljoonaa euroa. Hanke- ja yritystuista LEADER toimintaryhmätyön rahoituskehys vuosina 2007–2013 oli yhteensä miltei 6,5 miljoonaa euroa. Seurantatietojen mukaan Kainuussa toimivat kaksi toimintaryhmää, Oulujärvi-Leader ja Elävä Kainuu –Leader, myötävaikuttivat yli 80 uuden työpaikan ja yli 30 uuden yrityksen syntyyn. Kaikkiaan Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman vaikutuksesta Kainuuseen saatiin miltei 200 uutta työpaik-



Kuva 22. Asiantuntijoiden arviot siitä, miten Kainuun hallintokokeilussa on huomioitu maaseutualueiden tarpeet (Kainuun asiantuntijakysely 2012–2013, Liite 3, N 25).

kaa ja noin 70 uutta yritystä. Maatalouden rakennemuutos on jatkunut vahvana Kainuussakin. Alkutuotantoa harjoittavia tiloja oli vielä vuonna 2007 yhteensä 1100, mutta vuoteen 2013 mennessä niitä oli jäljellä 900. (Kainuun ELY-keskus 2014.)

Elinkeinojen kehittäminen maaseutualueilla

Maaseutualueiden elinkeinojen kehittämisen näkökulmasta hallintomallikokeilussa oli myönteistä se, että monia maaseudun toimintaympäristöön nojaavia elinkeinoja (esim. matkailu, kaivannaisteollisuus, bioenergia) on hallintomallikokeilun puitteissa kehitetty. Samalla palvelujen tarjonta ja infrastruktuuri ovat parantuneet niillä maaseutualueilla, joihin elinkeinojen kehittäminen on kohdistunut. Ongelmallista on ollut, että paikalliset maaseudun asukkaat ovat joutuneet kärsimään elinkeinojen negatiivisista ulkoisvaikutuksista samalla kun elinkeinojen tuottamat hyödyt ovat jakaantuneet laajemmalle alueelle. Näin on käynyt esim. Talvivaaran kaivoksen lähialueilla.

Hallintomallikokeilun aikana on myös toteutettu teemaohjelmiin perustuvaa maaseudun kehittämisen toimintamallia. Kainuussa on toteutettu maakunnalliset maaseudun teemaohjelmat: kyläteemaohjelma sekä bioenergian, metsä- ja puutalouden, luontomatkailun ja maaseutuelinkeinojen teemaohjelma. Teemaohjelmat rahoitettiin Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelmasta.

Kainuussa linjatut ohjelmallisen kehittämisen painotukset sekä maakunnan kannalta keskeisten elinkeinojen vahvuudet ja perusfundamentit liittyivät usein maaseutualueisiin. Maaseudun merkitys maakunnallisten vahvuuksien taustalla korostui myös hallintomallikokeilun aikana, sillä maaseutu tarjosi sekä raaka-aineita että aineettomia arvoja keskeisten elinkeinojen kehittämiseen.

Kainuun maaseutusunnitelma ja maaseuturyhmä

Kainuun maaseuturyhmä osana maakunnallista ohjaus- ja ohjelmajärjestelmää integroitiin onnistuneesti maaseutukysymyksiä maakunnalliseen hallintomalliin. Maaseuturyhmä on

tuonut laaja-alaisen toimijajoukon mukaan maaseudun kehittämiseen. Maaseuturyhmä on ollut virallinen maakunnan strategiaryhmän alainen maaseutukysymyksiin keskittyvä ryhmä. Ongelmana maaseuturyhmän työssä on ollut, että sen ohjausvaikutus ei ole ollut kovin vahva eikä selkeä. Maaseuturyhmän lausunnonantajan rooli on ollut heikosti määritelty ja riittämätön, eli lausuntoja ei ole juurikaan ryhmältä pyydetty.

Kainuun maaseuturyhmä on ollut maaseutusektorin sidosryhmistä koottu. Toiminta on painottunut maaseuturahaston toimintaan. Ryhmällä ei ole ollut laajempaa maaseutupoliittista roolia. Maakuntaohjelmassa on kyllä maaseutuosio, mutta esim. kaavoitukseen ei ryhmä ole pyrkinytkään vaikuttamaan. Ryhmän lausunnonantoroolia olisi voitu laajentaa ja täsmällisemmin määritellä, millainen painoarvo ryhmän antamilla lausunnoilla on ja miten ne huomioidaan maakunnallisessa päätöksenteossa.

Ryhmä on kuitenkin onnistunut olemaan organisoitunut aluekehityksen työkalu ja ryhmässä mukana olleet ovat kokeneet sen tärkeäksi. Maaseuturyhmä laati Kainuun maakuntaohjelmaan maaseutuosion. Ryhmän rakenne mahdollistaisi toteutunutta tehokkaamman maaseutunäkökulman integroinnin kaikkeen maakunnan ohjelmalliseen kehittämiseen. Ryhmän rooli pelkästään Manner-Suomen maaseutuohjelman toimeenpanoon liittyvän keskustelun foorumina on ollut selkeästi liian suppea.

Elinkeinojen kehittäjille maaseuturyhmä on mahdollistanut tiedon siirtymisen rahoittajalle. Maakunnasta esiin nousevat tarpeet on voitu tuoda ryhmään ja saatu niitä sen kautta esille. Uuden EU:n ohjelmakauden valmistelussa ryhmän kautta on saatu syö-

tettyä kentän tarpeita ohjelmiin. Kahden-suuntainen tiedonkulku on ollut toimivaa.

Maaseutualueisiin kohdistuvan kehittämistoiminnan tuloksellisuuden kannalta on olennaista ymmärtää, että maaseutu pitää sisällään kaikki elämänalat. Näin olen yksittäisten sektoreiden kehittämisen kautta ei voida kokonaisvaltaisesti kehittää maaseutua. Maaseuturyhmästä voi hyvin tehdä vielä nykyistä laajemman foorumin, jossa eri tahot joutuvat miettimään oman toimintansa maaseutuvaikutuksia.

Oulun kuntaliitoksen maaseutuvaikutukset

Maaseutuasuminen ja maankäytön suunnittelu

Maaseutuasumisen houkuttelevuus

Puolet (53 %) asukaskyselyyn vastanneista Oulun kuntaliitosalueen maaseutualueiden asukkaista ei uskonut kuntaliitoksen vaikuttavan asuinalueensa houkuttelevuuteen asuinympäristönä ja alle kolmannes (30 %) uskoi houkuttelevuuden paranevan ainakin jonkin verran. Vastaavasti puolet (47 %) viranhaltijoista ei uskonut kuntaliitoksella olevan vaikutusta maaseutualueiden houkuttelevuuteen asuinympäristönä, mutta hieman alle kolmannes (29 %) uskoi houkuttelevuuden paranevan. Luottamushenkilöiden näkemykset puolestaan jakaantuivat kahtia niin, että kaksi viidestä (42 %) uskoi houkuttelevuuden lisääntyvän ja yhtä moni (42 %) heikkenevän. (Kuva 23) Houkuttelevuuden paranemista asiantuntijat perustelivat sillä, että kuntaliitoksen myötä Oulu saa erilaisia, omaleimaisia asuinympäristöjä, jollaisille on ollut tarvetta: *“Monet haluavat asua Oulussa ja*

Ouluban on nyt laajempi!”. Houkuttelevuuden heikkenemistä asiantuntijoiden mielestä taas lisää se, että rakennuslupien saannin vaikeutuminen aiheuttaa rakentamisen vähenemistä, ja kuntaliitoksen seurauksena maaseutualueiden palvelut tulevat aluksi heikkenemään ja häviävät lopulta kokonaan.

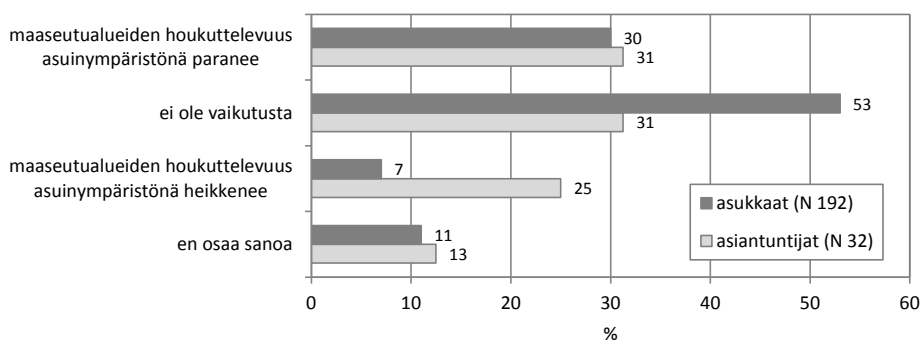
Suurin osa (75 %) asukaskyselyn vastaajista koki uudet asukkaat tervetulleiksi asuinalueelleen. Valtaosa (65 %) vastaajista hyväksyisi asuinalueelleen myös uusia vapaa-ajan asukkaita. Lähes puolet (45 %) asukaskyselyn vastaajista uskoikin oman asuinalueensa väestön määrän kasvavan seuraavan viiden vuoden aikana, kun taas noin viidennes (19 %) vastaajista ennakoisi sen vähenevän. Neljäsosa (25 %) vastaajista uskoi asukasluvun säilyvän ennallaan.

Maaseutualueiden asuinrakentamisen ohjaus

”Kaikkien yhdistyvien kuntien alueiden elinvoiman säilymistä tuetaan. Oulun seudulla yhteisesti hyväksytyn linjauksen mukaisesti asuntotuotantoa ohjataan jatkossakin ensisijaisesti uuden kunnan

asemakaava-alueille ja toissijaisesti yleiskaavan osoittamille kyläalueille. Yleiskaavoissa asumiseen osoitettujen alueiden ulkopuolelle rakennettaessa huolehditaan siitä, että rakentaminen sopeutuu maisemaan eikä siitä aiheudu ympäristöhaittaa, yhdyskuntarakenteen haitallista bajautumista tai kohtuuttomia kustannuksia pitkälläkään aikavälillä. Uuden kunnan alueella on sekä kaupunkimaisen asumisen alueita että maaseutumaisen ympäristön asuinalueita, joille voidaan sijoittaa väliä pientalotontteja maaseudulle ominaista elämäntyyliä arvostavien tarpeisiin.” (Koski 2010)

Kuntien yhdistymissopimuksen (Koski 2010) mukaan uuden kunnan asuntotuotantoa ohjataan Oulun seudun kuntien yhteisen päätöksen mukaisesti ensisijaisesti uuden kunnan asemakaava-alueille ja toissijaisesti yleiskaavan osoittamille kyläalueille. Yli-litä lukuun ottamatta muut kuntaliitoskunnat ovat olleet mukana päättämässä Oulun seudun yhteisestä linjauksesta. Oulun seudun kunnissa on voimassa seudullinen yleiskaava ja lisäksi seudun kunnat ovat laatineet muun muassa yhteisen maankäytön toteuttamisohjelman vuonna 2009. Tästä huolimatta kuntien välillä on kaavoitusvi-



Kuva 23. Oulun kuntaliitosalueen maaseutualueiden asukkaiden ja asiantuntijoiden arviot Oulun kuntaliitoksen vaikutuksesta maaseutualueiden houkuttelevuuteen asuinympäristönä (Uuden Oulun asukaskysely 2011, Liite 2; Uuden Oulun asiantuntijakysely 2012–2013, Liite 4)

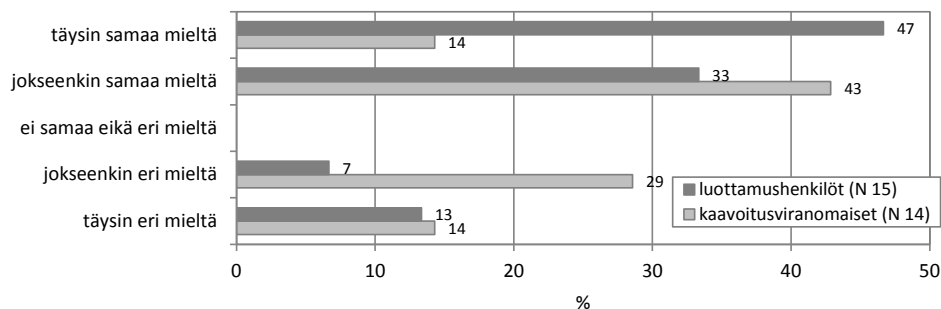
ranomaisten mukaan eroja sekä yhdyskuntarakenteessa että yhdyskuntarakenteen suunnitteluun vaikuttavissa käytänteissä. Oulussa rakentamistoiveet ovat pääsääntöisesti kohdistuneet kaavoitetulle alueelle ja suunnittelutarveratkaisujen määrä on ollut pieni. Liittyvissä kunnissa taas on käytetty paljon suunnittelutarveratkaisuja. Kaavoitusviranomaisten mielestä uudessa kunnassa pitää pystyä perustamaan tai tunnistamaan selkeitä kyläkeskuksia, joihin toiminnot sijoitetaan. Täydentävä rakentaminen tulee sijoittaa nykyisten kylien yhteyteen.

Kaavoitusviranomaiset arvioivatkin, että kuntaliitoksen seurauksena erityisesti kaavoitettujen alueiden ulkopuolisen rakentamisen lupakäytännöt yhtenäistyvät ja selkiytyvät. Useimpien (10/17) kaavoitusviranomaisten arvion mukaan uusien rakennuslupien sekä poikkeamislupien saaminen tulee maaseutualueilla vaikeutumaan ainakin jonkin verran. Myös suurin osa luottamushenkilöistä (10/12) oli samaa mieltä. (Kuva 24) Samalla asuntotuotannon arvioidaan keskittyvän nykyistä enemmän, jolloin rakennuspaikkojen määrä harvenee. Kyselyyn vastanneista maaseudun asukkaista 41 % uskoi rakennuslupan

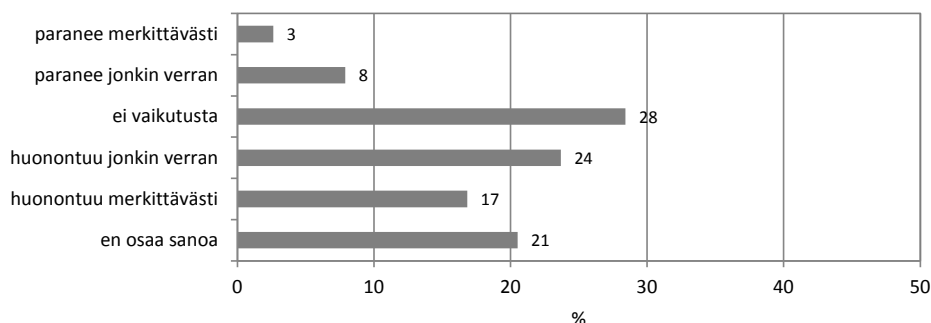
saamisen asuinalueelleen vaikeutuvan (kuva 25). Tulosten mukaan asukkaat eivät olleet rakennuslupien saamisen suhteen erityisen huolestuneita, mutta arvioivat rakennuslupien saamisen vaikeutumisen olevan kuntaliitoksen merkittävimpiä vaikutuksia omalla asuinalueellaan. Asiantuntijoiden mielestä asukkaiden pelot ovat kuitenkin suuremmat kuin todellisuus. Kyseessä on heidän mukaansa aika marginaalinen ilmiö. Kaavoitusviranomaisten mielestä epäluuloa voi aiheuttaa se, että monet asukkaat eivät tunne maaseudun rakennuslakia eivätkä sitä, mihin rakennuslupien myöntäminen perustuu.

Kuntaliitoksen seurauksena tulee kaavoituksen keinoin vähemmän rakennuspaikkoja haja-asutusalueille, jolloin joidenkin asiantuntijoiden mielestä olemassa olevien rakennusten arvo voi nousta. Myös osa asukkaista uskoi kuntaliitoksen nostavan asuinalueensa tonttien, rakennuspaikkojen ja asuntojen arvoa (kuva 26).

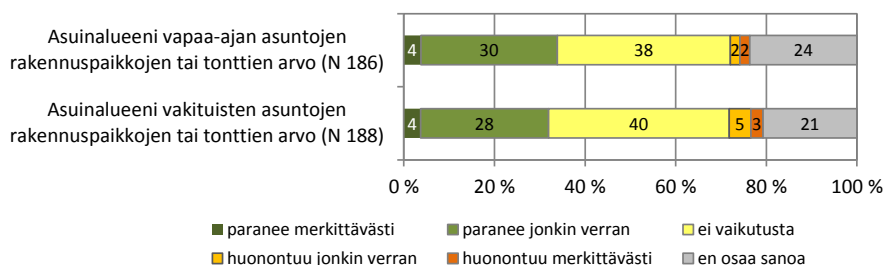
Vaikka asuinpaikan valintaa voidaan pitää ihmisen perusoikeutena, asiantuntijat muistuttivat maaseutuasumisen kustannusten olevan merkittävä taloudellinen kysymys, jonka osalta uudessa kunnassa tulisi sopia yhteiset periaatteet.



Kuva 24. Asiantuntijoiden arviot Oulun kuntaliitoksen vaikutuksesta rakennuslupan saamiseen maaseutualueilla (Uuden Oulun asiantuntijakysely 2012–2013, Liite 4).



Kuva 25. Oulun kuntaliitosalueen maaseutualueiden asukkaiden arviot Oulun kuntaliitoksen vaikutuksesta rakennusluvan saamiseen maaseutualueilla (Uuden Oulun asukaskysely 2011, Liite 2).

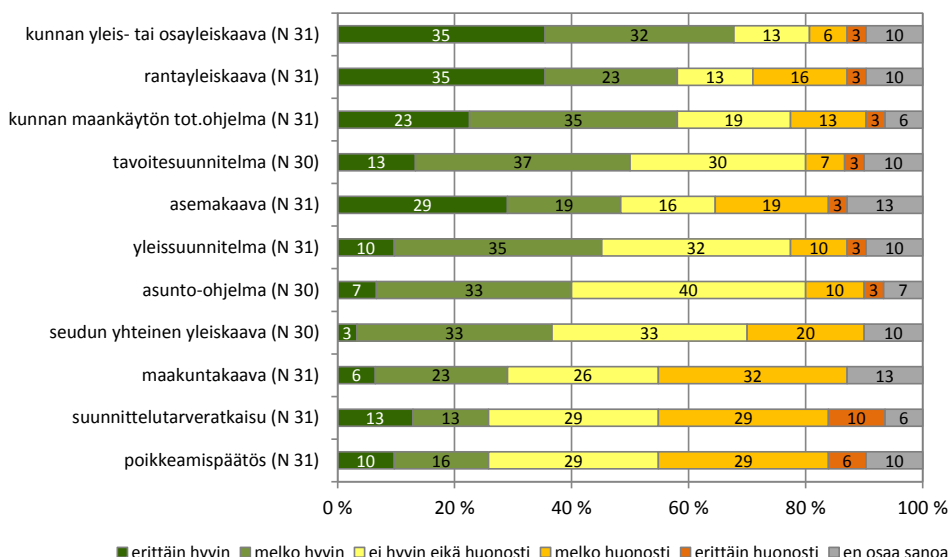


Kuva 26. Oulun kuntaliitosalueen maaseutualueiden asukkaiden arviot Oulun kuntaliitoksen vaikutuksesta oman asuinalueensa vakituisten ja vapaa-ajan tonttien, rakennuspaikkojen ja asuntojen arvoon (Uuden Oulun asukaskysely 2011, Liite 2)

Yleiskaava toimivien maaseutualueiden maankäytön ohjaamisen väline

Asiantuntijoita pyydettiin ottamaan kantaa siihen, miten erilaiset Oulun kuntaliitosalueen kuntien maankäyttöä ohjaavat maankäytön ohjausvälineet heidän mielestään toimivat maaseutualueiden erityistarpeiden huomioimisen näkökulmasta. Suurin osa asiantuntijoista koki, että kunnan yleis- tai osayleiskaava, rantayleiskaava, kunnan maankäytön toteuttamisohjelma ja tavoite-suunnitelma toimivat hyvin tai melko hyvin. Monet olivat sitä mieltä, että suunnittelutarveratkaisu ja poikkeamispäätös toimivat melko tai erittäin huonosti (kuva 27). Poik-

keamispäätökset ja suunnittelutarveratkaisut ovat yksittäisiä tapauksia ja vaativat runsaasti työaikaa. Maankäytön ohjaus tulee asiantuntijoiden arvion mukaan jatkossa tapahtumaan pitkälti yleiskaavojen avulla. Yleiskaavoilla pystytään muun muassa huomioimaan asutuksen painopisteet suhteessa palveluihin sekä myös elinkeinoelämän erityistarpeet. Kaavoitusviranomaisten mukaan maankäytön ohjausvälineet ovat kuitenkin työkaluja ja niiden toimivuus riippuu siitä, miten osaavasti ja taitavasti niitä käytetään maaseudun elinvoimaisuuden ja asukkaiden viihtyisyyden ja palvelujen järjestämisen välineinä.



Kuva 27. Asiantuntijoiden arviot siitä, miten Oulun kuntaliitosalueen kuntien maankäyttöä ohjaavat maankäytön ohjausvälineet toimivat maaseutualueiden erityistarpeiden huomioimisen näkökulmasta (Uuden Oulun asiantuntijakysely 2012–2013, Liite 4).

Kaavoitusviranomaisten mukaan kuntaliitos helpottaa kaavoitusta, sopimuskaavoitus vähenee, ja lunastusmenettely otetaan käyttöön. Todennäköistä on myös maatalousmaan ottaminen asumiskäyttöön kuntakeskusten liepeillä, kuten Oulunsalossa, kaavoituksen kautta. Maankäytön muuttuminen tonttimaaksi ei asiantuntijoiden arvioiden mukaan todennäköisesti synnytä suuria jännitteitä maanomistajien kanssa, ja sopuratkaisuja edistää, jos maasta maksetaan käypä hinta ja kunta huolehtii, ainakin osittain, aikaisemmista yksityisteistä. Asiantuntijoiden mukaan maanviljelys vaikeuttaa kaavoitusta, mutta toisaalta hallitsematon rakentaminen on vaikeuttanut myös maanviljelyelinkeiden harjoittamista.

Maaseutualueiden maankäytön ohjaus siirtyy entisistä kunnista Oulun kuntaliitosalueen yhteisten viranhaltijoiden ja

luottamushenkilöiden toteutettavaksi. Tutkimuksen tulosten mukaan maaseutualueiden näkökulmasta uhkana on, että uuden kunnan politiikka on kaupunkivetoista, ja viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden maaseutuasiantuntemus on puutteellista ja kiinnostus maaseutuasioita kohtaan vähäistä. Maaseutualueita edustavien luottamushenkilöiden määrä uuden kunnan luottamuselimissä vähenee suhteessa tilanteeseen ennen kuntaliitosta. Lisäksi tulevaisuudessa viranhaltijat eivät välttämättä tunne kunnan maaseutualueita eivätkä maaseudun erityiskysymyksiä.

Palveluiden saavutettavuus

Vain viidesosa (22 %) asiantuntijoista arvioi kuntaliitoksen vaikuttavan myönteisesti uuden kunnan maaseutualueiden palveluihin. Toisaalta asiantuntijat totesivat, että palveluissa tapahtuvat supistukset eivät välttämättä johdu kuntaliitoksesta. Asiantuntijoiden mukaan kuntaliitos ei sinänsä heikennä palveluita, vaan taloudelliset suhdanteet, joiden kautta niukkuus ohjautuu ensin sinne, missä palveluja käytetään vähiten. Maaseutualueiden julkiset palvelut eivät asiantuntijoiden mukaan katoa, mutta ne keskittyvät kuntakeskuksiin ja voivat osittain muuttua internetpohjaisiksi. Asiantuntijoiden mukaan palvelurakenteen osalta suurimmat muutokset tapahtuvat entisissä kuntakeskuksissa, joista poistuvat kunnalliset palvelut. Kuntakeskusten läheisellä maaseudulla palvelutilanne voi jopa parantua kuntaliitoksen myötä.

Sosiaali- ja terveyspalvelut

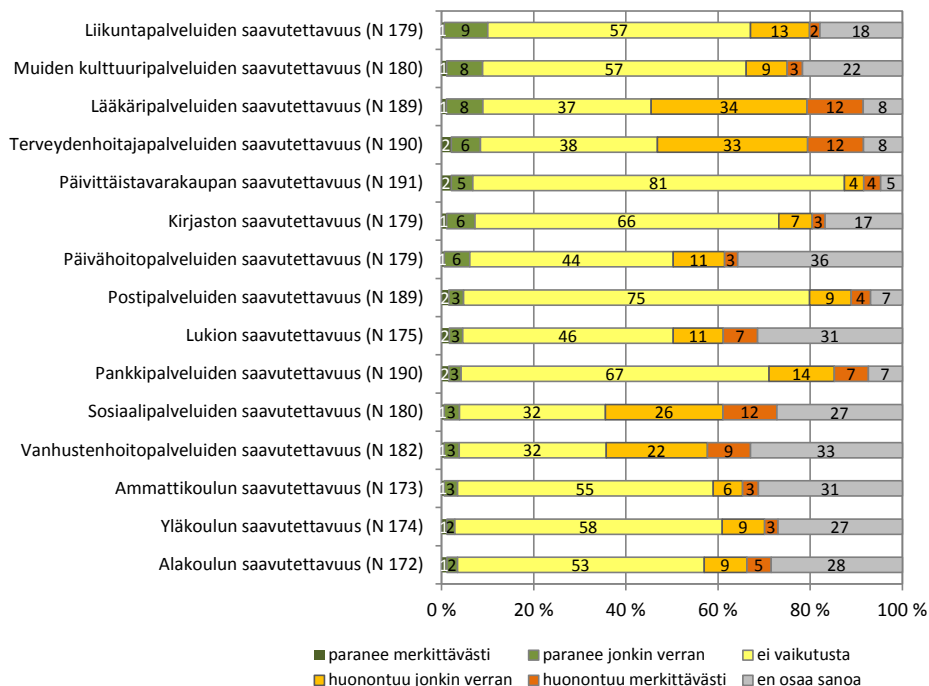
Maaseutualueiden asukkaita huolestuttivat erityisesti kuntaliitoksen vaikutukset sosiaali- ja terveyspalveluiden saavutettavuuteen. Noin puolet kyselyyn vastanneista maaseudun asukkaista oli sitä mieltä, että lääkäripalveluiden (46 %) ja terveydenhoitajapalveluiden (45 %) saavutettavuus huononee ja noin kolmannes sitä mieltä, että sosiaalipalveluiden (38 %) ja vanhustenhoitopalveluiden (31 %) saavutettavuus huononee (kuva 28).

Viranhaltijat olivat jokseenkin samaa mieltä asukkaiden kanssa lääkäripalveluiden osalta: yli puolet (8/14) kyselyyn vastanneista viranhaltijoista uskoi lääkäripalveluiden saavutettavuuden Oulun kuntaliitosalueen

maaseutualueilla heikkenevän. Terveystenhoitajapalveluiden, vanhustenhoitopalveluiden ja sosiaalipalveluiden saavutettavuuden osalta viranhaltijoiden arviot jakautuivat hieman enemmän: noin puolet uskoi terveydenhoitajapalveluiden (6/14), vanhustenhoitopalveluiden (6/14) ja sosiaalipalveluiden (7/14) saavutettavuuden heikkenevän. Myös luottamushenkilöiden arviot jakautuivat sote-palveluiden osalta: hieman yli puolet uskoi lääkäripalveluiden (6/11) ja hieman alle puolet terveydenhoitajapalveluiden (5/12), vanhustenhoitopalveluiden (5/12) ja sosiaalipalveluiden (5/11) saavutettavuuden heikkenevän kuntaliitoksen seurauksena. (Kuva 29)

Asiantuntijoiden arvioiden mukaan kuntaliitoksen myötä lääkäreiden saatavuus kuntakeskusten läheisillä maaseutualueilla voi parantua jatkossa. Lääkäreiden saatavuus syrjäiselle maaseudulle tuskin kuitenkaan paranee. Syrjäisemmillä alueilla asiakaspohja ei riitä yksityisvastaanoton perustamiseen, ja julkisen terveydenhuollon kautta lääkäreitä on vaikea saada syrjäisemmille alueille, mikäli heitä ei saada muuttamaan syrjäisempiin kuntiin. Terveystenhoitopalvelujen keskittyminen yhteen pisteeseen lähimmän kuntakeskuksen läheisyyteen tai suuralueen keskukseen on asiantuntijoidenkin mielestä haasteellinen tilanne etäällä keskuksista sijaitsevien maaseutualueiden asukkaille. Toisaalta, jos kuntaliitoksen avulla kyetään turvaamaan palveluiden laatu, se on usein ratkaisevampaa kuin niiden läheisyys. Terveystenhoitopalveluissa ei ole mahdollisuutta supistaa julkista puolta kuntaliitoksen seurauksena.

Terveystenhoitajalle, lääkäriin ja sosiaalipalveluihin olisi useimpien asukkaiden mielestä päästävä maaseutualueillakin 10

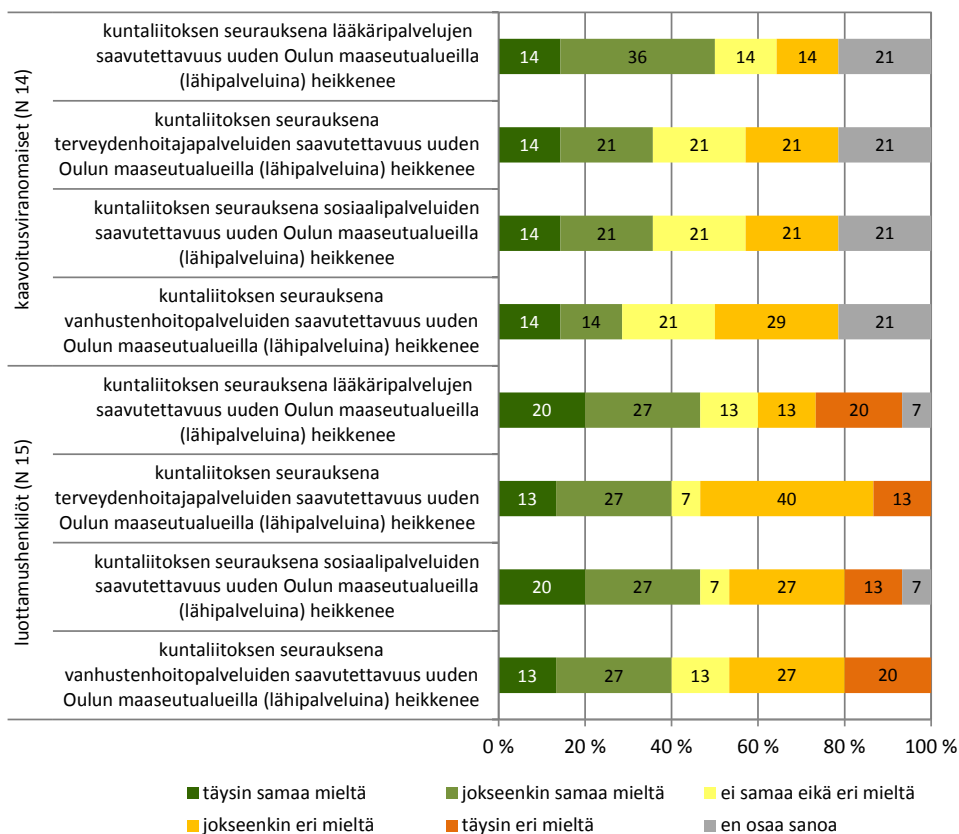


Kuva 28. Oulun kuntaliitosalueen maaseutualueiden asukkaiden arviot Oulun kuntaliitoksen vaikutuksista palveluiden saavutettavuuteen asukkaan omasta näkökulmasta (Uuden Oulun asukaskysely 2011, Liite 2).

minuutissa ja vanhustenhoitopalveluihin alle 20 minuutissa. Useimpien asiantuntijoiden mielestä sopiva matka asukkaan kotoa edellä mainittuihin palveluihin olisi enintään 20 minuuttia. (Kuva 30) Erään asiantuntijan kommentin mukaan asukas valitsee itse asuinpaikkansa ja sen myötä hyväksyy tietyt realiteetit: *“Haja-asutusalueella asumiseen kuuluvat pitkät asiointimatkat. Jos haluaa palvelujen olevan lähellä, tulee asua taajamassa.”* Kaksi viidestä (43 %) kyselyyn vastanneesta asukkaasta oli valmis harkitsemaan asuinpaikan muutosta, mikäli palvelujen saavutettavuus heikentyisi.

Maaseutualueiden näkökulmasta myös sosiaalipalvelujen osalta riskinä on niiden keskittyminen entistä enemmän suuraluei-

den keskuksiin. Asiantuntijoiden mukaan kuntaliitoksen onnistumisen kannalta ratkaisevaa on johtamisjärjestelyiden onnistuminen, mikä heidän arvionsa mukaan pitkälti ratkaisee sosiaalipalveluiden toimivuuden. Toimintastrategiana voi olla joko yhden luukun periaate tai asiointi usean palveluyksikön pisteissä. Sosiaalipalvelujen vaikuttavuuden parantamisen kannalta on asiantuntijoiden mielestä olennaista, että neuvontapalveluja ja ennaltaehkäisevää toimintaa lisätään. Kuntakeskuksista etäällä olevien maaseutualueiden sosiaalipalvelujen kehittämisen kannalta taas on olennaista, riittääkö todellista halua kehittää sosiaalipalveluita maaseudun erityistarpeet ja maaseudulle erityiset sosiaaliset ongelmat

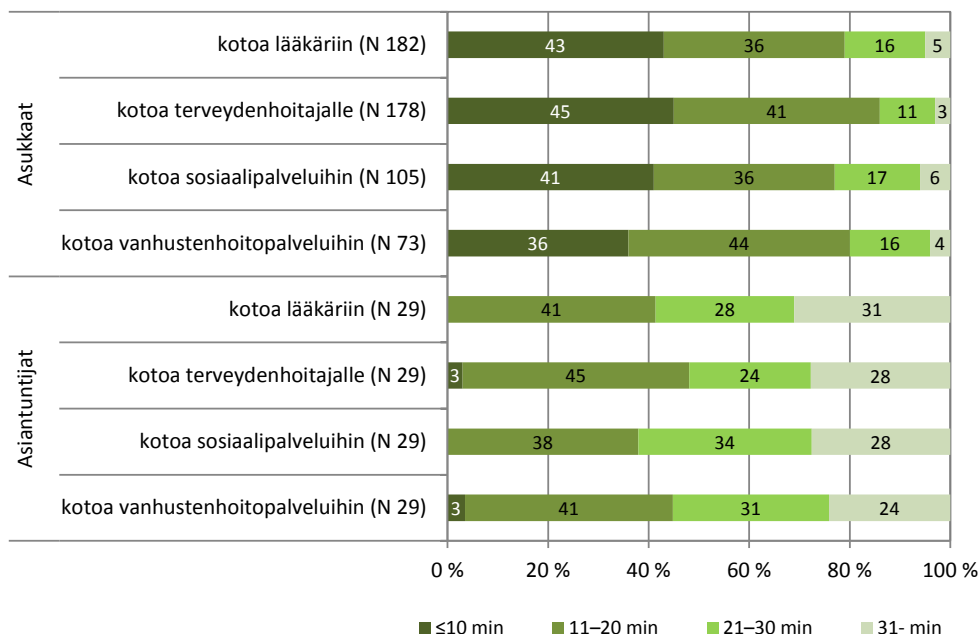


Kuva 29. Asiantuntijoiden arviot Oulun kuntaliitoksen vaikutuksista maaseutualueiden sosiaali- ja terveyspalvelujen tarjontaan (Uuden Oulun asiantuntijakysely 2012–2013, Liite 4).

huomioiden. Maaseutualueiden väestömäärä on vähäisempi kuin keskuksissa ja riskinä onkin, että sosiaalipalvelujen kehittämisen resurssit ohjautuvat alueen väestökeskittymien tarpeisiin.

Vanhustenhoitopalveluiden alueelliset erot ovat tällä hetkellä asiantuntijoiden näkemysten mukaan suuria. Esimerkiksi Oulunsalossa vanhustenhoito toimii hyvin, kun taas muilla Oulun kuntaliitosalueen osa-alueilla esiintyy enemmän puutteita. Asiantuntijoiden mielestä riskinä on, että kuntaliitoksen seurauksena vanhustenhoito-

palvelut tulevat jatkossa huononemaan, jos vanhusten määrä uudessa kunnassa lisääntyy. Erityisesti harvaan asutulla maaseudulla yksilöllinen vanhustenhoitopalvelu voi huonontua. Hoidon laatuun voi asiantuntijoiden mukaan olla vaikutusta myös sillä, ettei jatkossa asiakkaita välttämättä enää tunneta. Laitoshoidon päätyvä vanhus voidaan sijoittaa kauas kotoaan, mikä vaikeuttaa lähiomaisten vierailumahdollisuuksia. Toisaalta kehittämispotentiaalin lisääntyessä kuntaliitoksen myötä kotipalvelutoiminta voi parantua.



Kuva 30. Enimmäisaika, jonka Oulun kuntaliitosalueen maaseutualueiden asukkaat olisivat nykyisessä elämäntilanteessaan valmiita käyttämään sosiaali- ja terveydenhoitopalvelumatkoihin sekä enimmäisaika, joka asiantuntijoiden mielestä Oulun kuntaliitosalueen maaseudun asukkaiden tulisi olla valmiita käyttämään sosiaali- ja terveystalvelumatkoihin (Uuden Oulun asukaskysely 2011, Liite 2; Uuden Oulun asiantuntijakysely 2012–2013, Liite 4).

Muut kunnalliset palvelut

Asiantuntijoiden arvioiden mukaan kaupungin läheisellä maaseudulla olemassa olevat liikuntapaikat säilynevät, ja jos pyritään säilyttämään nykyinen Oulun taso, niiden kunto voi parantua. Virkistysalueiden ja -reittien kehittäminen helpottuu lisääntyneiden resurssien vuoksi. Harvaan asutulla maaseudulla uimarannat ja urheilukentät säilynevät, ja niiden kunnossapito voi jopa parantua. Erityisryhmien liikuntapalvelut todennäköisesti paranevat kuntaliitoksen myötä. Nuorisotoimen ja -tilojen kehittämiseen kuntaliitos saattaa tuoda lisää resurs-

seja, ja tätä kautta myös maaseutukunnissa nuorisotilat ja muut nuorisotoimen resurssit paranevat. Lasten leikkipaikkojen ylläpito paranee ja yhdenmukaistuu, mutta niiden määrä vähenee kuntaliitoksen myötä. Oulun kirjastoautopalvelut voisivat laajentua myös maaseudulle. Asiantuntijoiden mukaan uhkana kuitenkin on, että kuntaliitos vaikuttaa vapaan sivistystyön valtionapuihin vähentävästi. Myös kulttuuripalveluihin suunnattu kuntarahoitusta tulee vähenty- mään, jolloin kolmannen sektorin merkitys todennäköisesti korostuu. Harvaan asutulla maaseudulla monet edellä mainitut palvelut ovat kolmannen sektorin tarjoamia, jolloin

Oulun kuntaliitosalueen rahoituskuviot mahdollisesti huonontavat järjestöjen toimintaedellytyksiä. Kulttuuripalveluiden osalta rahoituksen saanti liitoksen jälkeen hankaloituu, ja se voi olla kohtalokasta muun muassa pienille opistoille. Kulttuuri- ja liikuntapalveluiden tasapuolinen kehittäminen on asiantuntijoiden mielestä tärkeää, koska niiden saatavuus vaikuttaa muun muassa asuinpaikan valintaan.

Asiantuntijat arvioivat, että päivähoitopalveluissa ei tule tapahtumaan suuria muutoksia kaupungin läheisillä maaseutualueilla. Keskittäminen suurempiin yksiköihin saattaa toteutua, mutta se ei todennäköisesti johdu kuntaliitoksesta, vaan on yleinen trendi palveluiden järjestämisessä. Kunnallisten rajojen poistuminen kuntaliitoksen myötä johtaa valinnanvapauteen sen suhteen, mihin päiväkotiiin lapsensa voi viedä. Harvaan asutun maaseudun olemassa olevat päivähoitopalvelut säilyvät, jos lapsia riittää ja hoitajia on saatavissa. Yksityisen sektorin päivähoitopalvelujen tarjonta voi lisääntyä. Tämän toteutuminen vaatii kuitenkin asiantuntijoiden mukaan kunnalta kaavoitustahtoa.

Asiantuntijoiden mukaan ala- ja yläkoulupalveluja ei ole mahdollista supistaa kuntakeskusten läheisyydessä. Kouluja vähenee edelleen, mutta se ei asiantuntijoiden mukaan johdu liitoksesta. Kuntarajojen poistuessa tulee mahdolliseksi valita koulu lähempää kotia. Syrjäiset koulut lakkautetaan todennäköisesti joka tapauksessa riippumatta kuntaliitoksesta. Kuntakeskusten lukiot ovat ainoita maaseutukunnissa ja niitä lakkautetaan liitoksesta huolimatta. Kaupungin läheiset lukiot ovat vetovoimaisia, koska lukioikäiselle sosiaaliset suhteet ja sosiaalisen elämän laajentuminen ovat tärkeitä.

Kuntaliitoksen myötä tulee mahdollisuuksia valita lukio koko Oulun kuntaliitosalueelta, jolloin kilpailu lisääntyy ja opetuksen laatu voi asiantuntijoiden arvioiden mukaan parantua. Yhtenä ratkaisuna taistelussa oppilaista syrjäisemmille lukioille voisi olla lukion vetovoimaisuutta lisäävä erikoistuminen. Syrjäisempien alueiden kehitykseen ammattikoulupalvelujen osalta kuntaliitos tuskin vaikuttaa, vaan niiden kehitys riippuu muista tekijöistä.

Julkinen liikenne ja palveluiden saavutettavuus

Ennen kuntaliitosta uuden kunnan maaseutualueiden asiointimatkat perustuivat yksityisautoiluun. Vain prosentti kyselyyn vastanneista maaseutualueiden asukkaista käytti päivittäisten ruoka- ja kotitalousostoksensa hoitamiseen useimmiten linja-autoa. Yleisin kulkuväline oli henkilöauto. Suurimmalle osalle vastaajista joukkoliikenneyhteyksillä ei ollut merkitystä nykyiselle asuinalueelle muutettaessa. Tällä hetkellä merkittävä osa asukkaista oli kuitenkin tyytymättömiä oman asuinalueensa linja-autoreitteihin ja -aikatauluihin. Myös lipun hintaa kritisoitiin. (Kuva 31) Asukkaiden suurin toive olikin, että kuntaliitoksen myötä joukkoliikenne kehittyisi, mutta eivät kuitenkaan itsekään uskoneet näin tapahtuvan (kuva 32). Jo aiemmin Ouluun liittyneen Ylikii-
mingin asukkaat toivat esiin pettymyksensä joukkoliikenteen kehitykseen Oulun ja Ylikii-
mingin kuntaliitoksen jälkeen. Merkittävä osa (72 %) asukkaista ilmoitti käyttävänsä joukkoliikennettä enemmän, jos sitä kehitettäisiin.

Oulun kuntaliitosalueen palvelumallissa tuodaan esiin, että toimiva joukko- ja palveluliikenne lisäävät palvelujen saavutettavuutta.

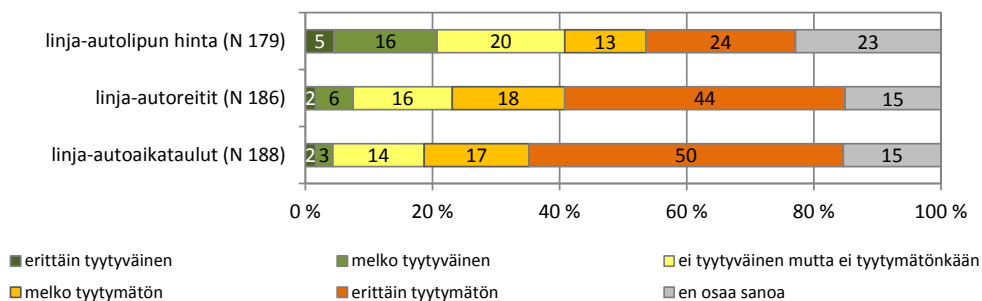
Erityisesti kaupungissa mahdollistuva poikittainen julkinen liikenne (kehäliikenne) tukee kuntalaisten siirtymistä palvelujen pariin paremmin kuin perinteisessä keskustaan suuntautuvassa julkisessa liikenteessä. Lisäksi todetaan, että joukkoliikenteen johdonmukaisempi suunnittelu suhteessa palveluverkkorakenteeseen ja palveluihin on myös kuntalaisen etu.

Vaikka lisäksi Oulun kuntaliitosalueen yleiskaavan päälinjana on julkisen liikenteen varaan rakentamiseen, asiantuntijoiden mukaan kuntaliitos ei kuitenkaan tule vaikuttamaan joukkoliikenteen kehittymiseen uuden kunnan maaseutualueilla, sillä muutokset riippuvat ennen kaikkea joukkoliikenteen kannattavuudesta. Myös joukkoliikenteen

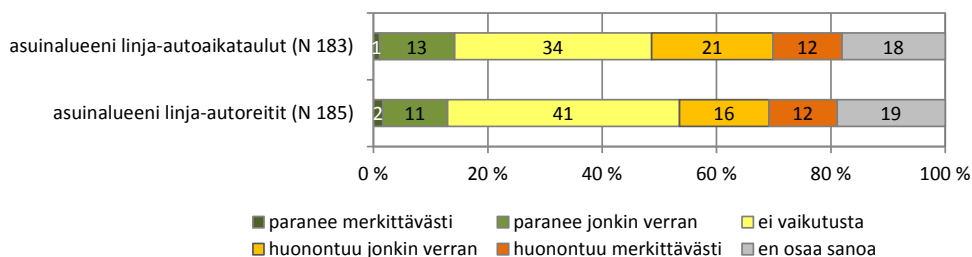
tuki kohdistuu alueille, joilla käyttäjiä on enemmän. Yli puolet asiantuntijoista oli sitä mieltä etteivät linja-autoreitit tai aikataulut kuitenkaan huonone kuntaliitoksen takia (kuva 33). Reuna-alueille tarvitaankin asiantuntijoiden mukaan linja-autoa keveämpiä julkisen liikenteen ratkaisuja, esimerkiksi taksipalveluja.

Osallisuus ja vaikuttaminen

Asiantuntijakyselyn ja asiantuntijatyöpa-jojen tulosten mukaan moni asiantuntija uskoo kuntaliitoksen lisäävän suunnittelun ja päätöksenteon läpinäkyvyyttä ja tasa-arvoisuutta. Heidän mukaansa suuressa kunnassa päätöksenteon asiapohjaisuus



Kuva 31. Oulun kuntaliitosalueen maaseutualueiden asukkaiden tyytyväisyys linja-autolipun hintaan sekä linja-autoreitteihin ja -aikatauluihin (Uuden Oulun asukaskysely 2011, Liite 2).



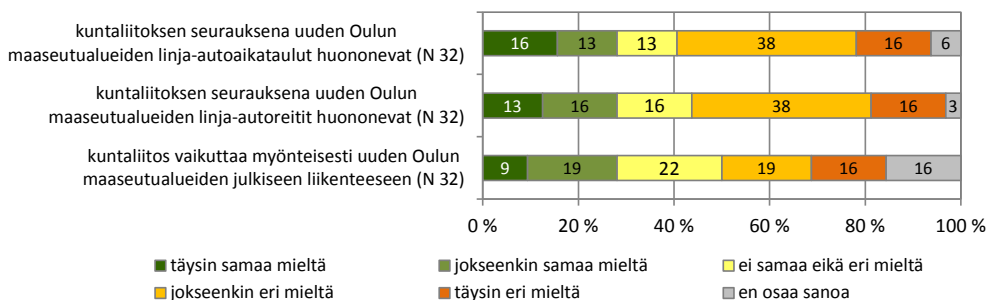
Kuva 32. Oulun kuntaliitosalueen maaseutualueiden asukkaiden arvio kuntaliitoksen vaikutuksesta oman asuinalueensa linja-autoaikatauluihin ja -reitteihin (Uuden Oulun asukaskysely 2011, Liite 2).

korostuu ja kokonaisuuden suunnitelmallinen hallinta paranee. Isompi organisaatio antaa asiantuntijoiden mielestä viranhaltijoille ja päättäjille selkärankaa ja rohkeutta toteuttaa kokonaisuuden kannalta järkeviä ratkaisuja. Lisäksi esille tuli, että suuremmassa kunnassa ihmisten välisiin suhteisiin liittyvät epäviralliset asiat ja epäviralliset vaikutuskanavat eivät enää vaikuta niin paljon päätöksentekoon. Kun asukkaat luottavat päätöksenteon puolueettomuuteen, voi tämä aktivoida asukkaita osallistumaan. Lisäksi asiantuntijoiden arvioiden mukaan asukkaiden vaikutusmahdollisuudet voivat jopa parantua, kun päätöksentekoa eivät rajoita pieneen paikkaan liittyvät henkilösuhdeongelmat.

Suunnittelu ja päätöksenteko tapahtuvat uudessa kunnassa kuitenkin entistä kauempana maaseutualueiden asukkaista ja tutkimukseen osallistuneet asiantuntijat tunnistivatkin useita siihen liittyviä haasteita. Asukkaan sekä viranhaltijoiden ja päätöksentekijöiden välisen etäisyyden kasvaessa, asukkaan henkinen kynnyks ja konkreettiset, esimerkiksi matkustamiseen liittyvät, esteet palvelunhakemiseen ja yhteydenottamiseen voivat kasvaa. Uuden kunnan viranhaltijat ja

päätöksentekijät eivät myöskään välttämättä tunne alueita eivätkä asukkaita, eikä asukas välttämättä tunne viranhaltijoita. Lisäksi maaseutualueita edustavia luottamushenkilöitä on uudessa Oulun valtuustossa vähemmän kuin entisissä kunnanvaltuustoissa, eivätkä oman kylän edustajat välttämättä enää pääse valtuustoon. Asiantuntijoiden mukaan kuntaliitoksen yhteydessä olisikin mahdollisuus uudistaa koko Oulun kuntaliitosalueen päätöksentekojärjestelmä.

Vaikka suurin osa tutkimukseen osallistuneista asiantuntijoista uskoikin uuden Oulun maaseutualueiden asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien pysyvän ennallaan tai jopa paranevan, näkivät he maaseutualueiden asukkaiden passiivittumisen suurena uhkana. Mikäli maaseudun kehittämistarpeet eivät tule suunnittelijoiden ja päättäjien tietoon, suunnittelu- ja päätöksentekoprosessien laatu heikkenee maaseutualueiden näkökulmasta. Lisäksi asukkaiden passiivisuus voi asiantuntijoiden arvioiden mukaan jopa heikentää demokraattisen päätöksentekojärjestelmän toimivuutta. Asiantuntijatyöpajoissa tuotiin esiin myös se, että jos asukkaat eivät osallistu suunnitteluprosesseihin, riskiksi muo-



Kuva 33. Asiantuntijoiden arviot Oulun kuntaliitoksen vaikutuksista maaseutualueiden julkiseen liikenteeseen (Uuden Oulun asiantuntijakysely 2012–2013, Liite 4).

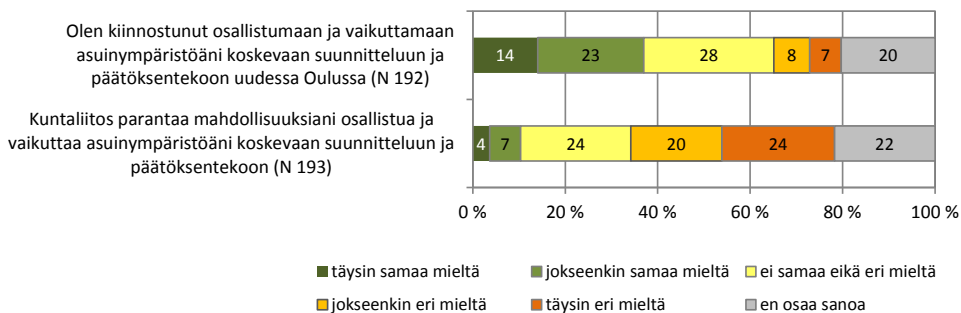
dostuu, että suunnitelmia kohtaan esitetään kritiikkiä jälkikäteen, jolloin suunnittelu- ja päätöksentekoprosessit pitkittyvät ja tulevat lopulta kalliiksi.

Vaikka kolmannes (37 %) kyselyyn vastanneista asukkaista oli kiinnostunut osallistumaan ja vaikuttamaan asuin ympäristöön koskevaan suunnitteluun ja päätöksentekoon, vain noin joka kymmenes (11 %) asukas arveli kuntaliitoksen parantavan osallistumismahdollisuuksiaan, kun 44 prosenttia asukkaista arvioi, etteivät osallistumismahdollisuudet ainakaan parane kuntaliitoksen seurauksena (kuva 34). Lisäksi asukkaat kannattivat perinteisiä yksisuuntaisia osallistumiskeinoja: äänestämistä ja tiedottamista. Vain harva asukas oli motivoitunut käyttämään vuorovaikutteempia osallistumiskeinoja. (Taulukko 12)

Maaseutuvaikutusten arviointimenetelmä

Suomessa on kehitetty maaseutuvaikutusten arviointimenetelmää vuodesta 2009 alkaen Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän (YTR) toimesta. Taustalla ovat kokemukset mm. Englannin, Pohjois-Irlannin ja Kanadan vastaavasta menettelystä (Atterton 2008; Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä 2009, 2013b; Muilu 2011).

Maaseutuvaikutusten arvioinnin tavoitteena on vaikuttaa nykyistä tehokkaammin maaseudun kehityskulkuihin ja tulevaisuuden muotoutumiseen sekä sisällyttää maaseutunäkökulma aikaisempaa systemaattisemmaksi osaksi politiikkojen ja päätöksenteon valmistelua eri sektoreilla. Sen avulla pyritään tunnistamaan politiikan aiheuttamat merkittävät maaseutuvaikutukset ja ennakoimaan niiden synnyttämiä ristiriitoja. Vaikutukset voivat syntyä taroituksella tai tahattomasti ja ne voivat olla joko myönteisiä tai kielteisiä ja suoria tai epäsuoria. Ne voivat kohdistua melkein mihin tahansa maaseudun ihmistoimin-



Kuva 34. Oulun kuntaliitosalueen maaseutualueiden asukkaiden arviot kuntaliitoksen vaikutuksista omaan osallistumiseensa ja osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksiinsa asuin ympäristönsä koskevassa suunnittelussa ja päätöksenteossa (Uuden Oulun asukaskysely 2011, Liite 2)

Taulukko 12. Oulun kuntaliitosalueen maaseutualueiden asukkaiden näkemys siitä, millä tavoilla he haluaisivat osallistua omaa asuinympäristönsä koskevaan suunnitteluun ja päätöksentekoon (Uuden Oulun asukaskysely 2011, Liite 2).

Osallistumistapa	Mainintoja	Osuus (%) maininnoista
äänestämällä kunnallisvaaleissa	105	24
äänestämällä valtiollisissa vaaleissa	92	21
haluaisin että minulle tiedotettaisiin asuinympäristöäni koskevasta suunnittelusta ja päätöksenteosta	69	16
osallistumalla kuntalaisten kuulemistilaisuuksiin	59	13
osallistumalla asukas- tai kyläyhdistysten toimintaan	48	11
osallistumalla muuhun yhdistystoimintaan	28	6
osallistumalla kunnan luottamustehtäviin	13	3
sosiaalista mediaa käyttämällä (Facebook, Twitter, blogit ym.)	15	3
jollain muulla tavalla	12	3
osallistumalla Leader-toimintaryhmätyöhön	3	1
Yhteensä	444	100

taan tai ympäristöön liittyviin teemoihin. Päätöksentekijöiden ja -valmistelijoiden on tärkeää ymmärtää, millaisia poliittisten päätösten aiheuttamat vaikutukset ovat laadultaan ja voimakkuudeltaan erilaisilla alueilla (Maaseutupoliitikan yhteistyöryhmä 2009).

Maaseutuvaikutusten arvioinnin tarpeella on Suomessa vahva poliittinen tuki. Sen käyttöönottoa kaikilla aluetasoilla on suositeltu sekä valtioneuvoston maaseutupoliittisessa selonteossa (Valtioneuvosto 2009) että eduskunnan siitä antamassa kannanotossa (Eduskunnan kirjelmä 7/2010 vp.). Työ- ja elinkeinoministeriön kesäkuussa 2012 hyväksymässä Maaseutupoliittisessa toimenpideohjelmassa 2012–2015 (Työ- ja elinkeinoministeriö 2012) on yhtenä keskeisenä toimenpide-ehdotuksena maaseutuvaikutusten arvioinnin liittäminen osaksi kuntaliitosselvityksiä ja liittymissopimuksia. Myös Kuntaliitto (2013b) suosittelee maa-

seutuvaikutuksen arviointia kuntaliitosprosessin eri vaiheissa, kuntaliitosselvityksen valmistelusta alkaen. Vaikka maaseutuvaikutusten arvioinnin toteuttamista suositellaan keskeisten poliittisten organisaatioiden toimesta, sille ei kuitenkaan tällä hetkellä ole lainsäädännöllistä velvoitetta.

Menetelmää on kokeiltu mm. Kainuun ja Keski-Suomen maakuntaohjelmien valmistelussa. Kuntaliitokset ovat kenties kiinnostavampi ja ajankohtaisempi arviointitaso, koska arvioitavat kysymykset tulevat lähelle maaseudun asukkaiden arkipäivää. Kunta- ja palvelurakennemuutoksen myötä syntyvät suurkunnat ovat uudenlaisia kokonaisuuksia, joissa maaseudun ja kaupungin vuorovaikutus on tärkeä prosessi. Maantieteellisesti laajassa kunnassa kunnan eri osa-alueiden tunnistaminen ja niiden tarpeiden huomioiminen suunnittelussa ja kehittämistyössä on erityisen keskeistä (Impiö 2012).

Maaseutuvaikutusten arviointimenetelmää on kokeiltu mm. Lahden ja Lohjan seutujen kuntaliitosten valmisteluissa (Kuhmonen 2013). Lahden seudun yhdeksän kunnan liitoksen valmistelussa Päijät-Hämeen kylät ry. järjesti elokuussa 2010 asiantuntijatyöpajan, jossa oli mukana suunnitellun liitosalueen virkamiehiä, luotamushenkilöitä, kylätason maaseudun kehittäjiä ja Leader-toimintaryhmien edustajia. Työpajassa pohdittiin esimerkiksi suunniteltujen aluelautakuntien roolia maaseutualueilla asukkaiden vaikutusmahdollisuuksien parantamiseksi. Kuntaliitoksella nähtiin olevan myös myönteisiä maaseutuvaikutuksia. Vaikka Lahden seudun suurkuntaliitos kariutui, maaseutuvaikutusten arviointi osoittautui hyödylliseksi toimintatavaksi ja menetelmä sai eri osapuolilta hyvää palautetta. Arvioinnin toteuttamista ja tuloksia ovat kuvanneet Katajamäki ym. (2010).

Maaseutuvaikutusten arvioinnin toteuttaminen kuntaliitoksissa on tähän mennessä perustunut lähinnä YTR:n vuonna 2009 laatimaan ohjeistukseen maaseutuvaikutusten arvioinnin toteuttamisesta (ks. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä 2009) sekä kuntaliitoksen osapuolten omiin soveltamistapoihin. Mallia tai riittävää ohjeistusta arvioinnin toteuttamiseksi kuntaliitoksissa ei ole, eikä myöskään menetelmän käyttökokeimuksia ole systemaattisesti dokumentoitu tai arvioitu. Maaseutuvaikutusten arviointimenetelmän systemaattiselle kehittämiselle näyttäisi olevan selkeä tarve.

Maaseutuvaikutusten arviointi osana kuntaliitosta

Tässä luvussa esitetään yksinkertaistettu malli maaseutuvaikutusten arvioinnin toteuttamisesta kuntaliitoksissa. Malli perustuu MAUKA-hankkeen tuloksiin ja kokemuksiin liittyen Oulun kuntaliitosprosessiin, Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän maaseutuarviointia koskeviin suosituksiin (Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä 2009) sekä Englannissa saatuihin kokemuksiin maaseutuvaikutusten arvioinnin toteuttamisesta (Atterton 2008; Department for Environment, Food and Rural Affairs 2013). Mallin avulla on mahdollista ottaa maaseutunäkökulma huomioon osana kuntaliitoksen valmistelu- ja päätöksentekoprosessia systemaattisesti kuntaliitoksen eri vaiheissa.

Maaseutuvaikutusten arviointi on suositeltavaa toteuttaa ennakoarviointina, osana kuntaliitoksen valmistelu- ja päätöksentekoprosessia. Näin maaseutuvaikutukset voidaan tunnistaa riittävän aikaisessa vaiheessa, jotta ne voidaan ottaa huomioon kuntaliitoksen valmistelussa. Maaseutuvaikutusten arvioinnin tuottamaa tietoa onkin suositeltavaa hyödyntää kuntaliitoksen valmistelussa päätöksenteon pohjana. Ennakoarviointi mahdollistaa lisäksi tarvittavien toimenpiteiden suunnittelun ei-toivottujen maaseutuvaikutusten ehkäisemiseksi riittävän aikaisessa vaiheessa, jotta toimenpiteet voidaan viedä osaksi kuntaliitoksen toteuttamissuunnitelmia. Oikein toimitessaan maaseutuvaikutusten arviointi tukee kuntaliitoksen valmistelua ja toteuttamista kuntaliitosprosessin eri vaiheissa. Samalla se lisää maaseutunäkökulman huomioon ottamisen systemaattisuutta.

Seuraavaksi kuvataan maaseutuvaikutusten arvioinnin toteuttaminen osana kuntaliitosprosessia alkaen kuntaliitosselvityksestä ja päättyen kuntaliitoksen toteuttamiseen. Malli on esitetty tiivistetysti kuvassa 35.

I Kuntaliitosselvitys

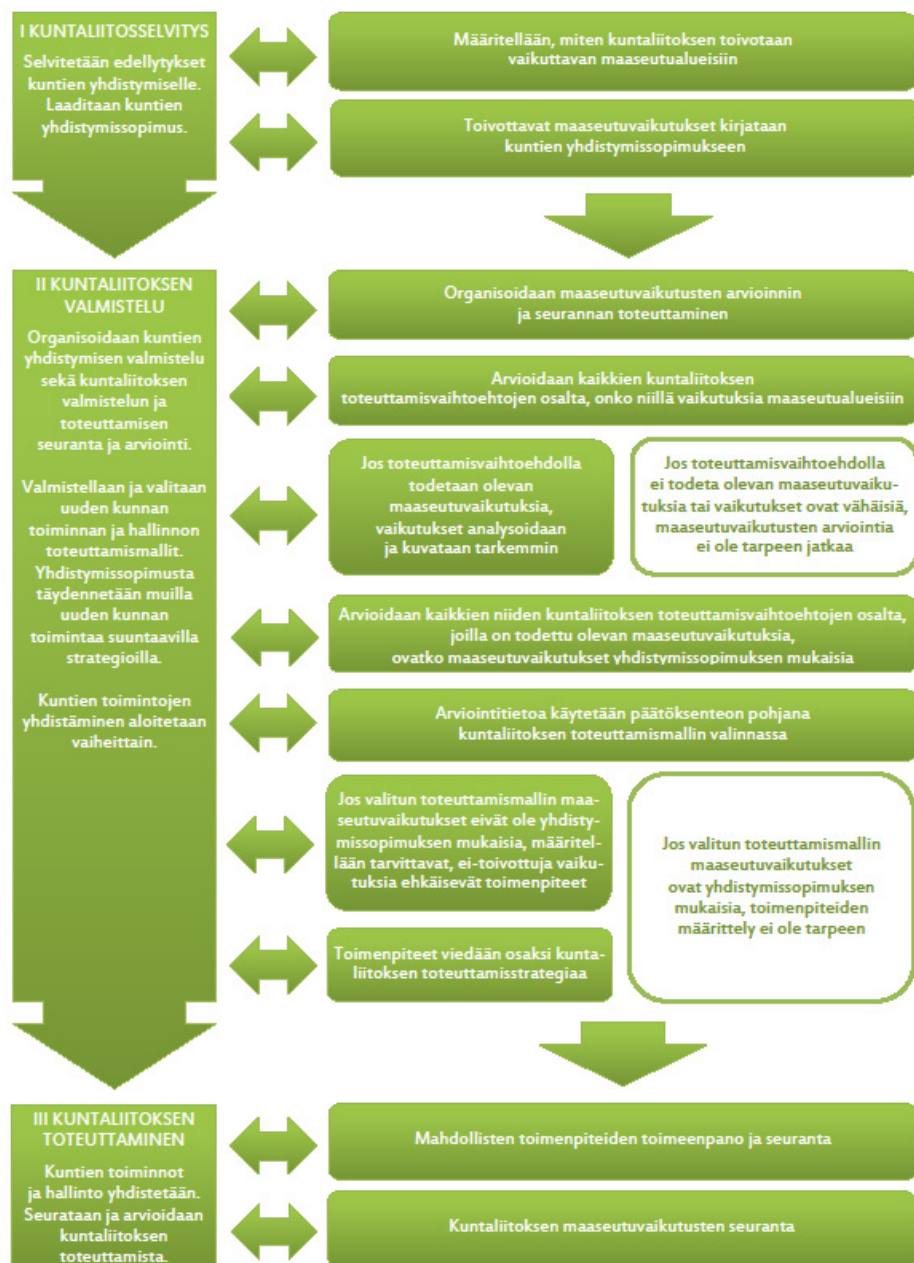
Maaseutuvaikutusten arviointi tulisi aloittaa jo kuntaliitoksen selvitysvaiheessa ja se olisi liitettävä kuntien yhdistymissopimuksen laatimiseen. Kuntaliiton mukaan kuntaliitosselvitys käynnistetään sen jälkeen, kun on todettu, että kunnissa on olemassa riittävä sitoutuminen kuntien yhdistymisen edellytysten selvittämiseksi (Kuntaliitto 2013a). Kuntaliitosselvityksiä voidaan toteuttaa kolmella tavalla: kunta voivat tehdä sen itse, tehtävään valitaan ulkopuolinen asiantuntija, kuten konsultti, tai valtiovarainministeriö nimittää kuntajakolain mukaisen erityisen kuntajakoselvittäjän. Kuntaliitto suosittelee, että selvitysvaihetta johtamaan perustetaan selvitystyön ohjausryhmä, jonka jäseninä ovat johtavat luottamushenkilöt, kuntajohtajat ja henkilöstön edustajat. Lisäksi Kuntaliiton mukaan on perusteltua nimetä ohjausryhmän avuksi tehtäväkohtaisia työryhmiä selvittämään yhdistymisen edellytysten kannalta keskeisiä kysymyksiä. (Kuntaliitto 2013a)

Kuntaliitosselvityksen tehtävänä on tuottaa tietoa kuntien yhdistymisen edellytysten selvittämiseksi. Selvitysvaiheessa neuvotellaan kunnille tärkeistä reunaehdoista ja mahdollisuuksista niiden yhteensovittamiseksi. (Kuntaliitto 2013a) Selvitysvaiheessa muodostetaan kuntien yhteinen tahtotila, määritellään kuntien yhdistymisen tavoitteet ja sovitaan suuris-

ta linjoista. Lisäksi selvitysvaiheen aikana alkaa muodostua yhteinen strategia sekä visio uudesta kunnasta, jotka muodostavat pohjan kuntaliitoksen valmistelulle ja toteutukselle. Kuntaliitosselvityksen pohjalta laaditaan kuntajakolain edellyttämä kuntien yhdistymissopimus, jossa sovitaan hallinnon ja palvelujen järjestämisestä. Lisäksi sopimukseen kirjataan uuden kunnan strategiset tavoitteet. Kuntaliitosprosessin edetessä yhdistymissopimusta täydennetään muilla uuden kunnan toimintaa suuntaavilla strategioilla. (Kuntaliitto 2013a)

Kuntaliitosselvitysvaiheessa on suositeltavaa käydä perusteellinen poliittinen keskustelu liittyen siihen, millaisia vaikutuksia kuntaliitoksella toivotaan olevan uuden kunnan maaseutualueisiin. Keskustelun pohjana voidaan käyttää esimerkiksi maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän maaseutuvaikutusten arviointia koskevaa ohjeistusta, jonka mukaan *“maaseutuvaikutukset voivat kohdistua maaseudun ihmisten elinoloihin, viihtyvyyteen ja terveyteen, elinkeinoihin ja työhön, osaamiseen, asumiseen, palveluihin, infrastruktuuriin, saavutettavuuteen ja yhteyksiin, vetovoimatekijöihin (kuten ympäristöön, maisemaan ja kulttuuriin) ja kilpailukykyyn, kansalaisten osallistumiseen ja yhteisöllisyyteen sekä sosiaaliseen pääomaan”* (Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä 2009).

Keskustelu käydään kuntaliitosselvityksen organisoinnista riippuen kuntaliitosselvitystä varten perustetun ohjausryhmän, ulkopuolisen asiantuntijan (konsultin tai muun asiantuntijan) tai kuntajakoselvittäjän johdolla. Mikäli kuntaliitosselvitystä varten on nimetty erillisiä tehtäväkohtaisia työryhmiä, voivat työryhmät valmistella kuntaliitoksen tehtäväkohtaisia toivottavia maaseutuvaikutuksia.



Kuva 35. Malli maaseutuvaikutusten arvioinnin toteuttamisesta kuntaliitoksessa. Erityisesti kuntaliitoksen valmistelu- ja toteuttamisvaiheissa voi olla samanaikaisesti käynnissä useita erillisiä arviointiprosesseja. (Kuva: Niina Kotavaara 2013)

Keskustelun tulokset on suositeltavaa kirjata kuntien yhdistymissopimukseen siten, että yhteisesti sovittu linjaus kuntaliitoksen toivottavista maaseutuvaikutuksista ohjaa kuntaliitoksen valmistelua kuntaliitosprosessin myöhemmissä vaiheissa. Myös valtioneuvosto esitti periaatepäätöksessään 24.2.2011 maaseutuvaikutusten arvioinnin liittämistä osaksi kuntaliitosselvityksiä ja liittymissopimuksia.

II Kuntaliitoksen valmistelu

Kuntaliitoksen valmisteluvaiheessa valmistellaan uuden kunnan toiminnan ja hallinnon järjestäminen. Valmisteluprosessin aikana kartoitetaan kuntaliitoksen toteuttamisvaihtoehdot ja valitaan kunkin kunnan toiminnon osalta yhteisesti hyväksytty toteutusmalli. Valmisteluvaiheen aikana yhdistymissopimusta täydennetään muilla uuden kunnan toimintaa suuntaavilla strategioilla. Samalla aloitetaan kuntien toimintojen yhdistäminen vaiheittain. Valmisteluvaiheen jälkeen tapahtuu kuntien yhdistyminen.

Kuntaliitoksen valmisteluvaiheen alussa organisoidaan yhdistymisen valmistelu. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että valitaan kuntarakennelain (29.12.2009/1698 § 10) mukainen yhdistymishallitus, joka vastaa yhdistymissopimuksen toimeenpanosta ja huolehtii uuden kunnan toiminnan ja hallinnon järjestämisen valmistelusta. Muita valmisteluelimiä, kuten valmistelutyöryhmiä tai -toimikuntia, nimetään tarpeen mukaan. Lisäksi suunnitellaan kuntaliitoksen valmistelun ja toteuttamisen seuranta ja arviointi.

Samalla organisoidaan maaseutuvaikutusten arvioinnin toteuttaminen ja maaseutuvaikutusten seuranta. Maaseutuvaik-

kutusten arviointi on mahdollista suorittaa kuntien omana työnä. Tämä edellyttää sitä, että nimetään vastuuhenkilöt, esimerkiksi valmistelutyöryhmien puheenjohtajat, jotka koordinoivat maaseutuvaikutusten arvioinnin toteuttamista omissa työryhmissään kuntaliitoksen valmisteluprosessin aikana. Vastuuhenkilöt perehdytetään maaseutuvaikutusten arvioinnin periaatteisiin ja sen toteuttamiseen osana kuntaliitoksen valmistelua.

Vaihtoehtoisesti arvioinnin voi toteuttaa myös ulkopuolinen asiantuntija yhteistyössä kuntaliitoksen valmisteluorganisaation kanssa. Jos kyseessä on laaja kuntaliitos, suositeltavaa on, että jokaiseen erilliseen valmisteluprosessiin nimetään oma asiantuntijansa. Asiantuntija osallistuu kuntaliitoksen valmistelutyöhön ja koordinoi maaseutuvaikutusten arvioinnin toteuttamista osana kuntaliitoksen valmisteluprosessia.

Yhdistymishallituksen tehtäviin tulisi sisällyttää, että se huolehtii myös maaseutuvaikutusten arvioinnin toteuttamisesta kuntaliitoksen valmistelussa. Erityisesti laajoissa kuntaliitoksissa, kuten monikuntaliitoksissa, on suositeltavaa nimetä lisäksi ohjausryhmä, joka toimii maaseutuvaikutusten arvioinnin toteuttamista seuraavana ja koordinoivana työryhmänä sekä huolehtii tiedonvälityksestä kuntaliitoksen yhdistymishallituksen suuntaan sekä eri valmisteluorganisaatioiden välillä. Ohjausryhmän jäseniä olisivat maaseutuvaikutusten arviointia eri valmisteluprosesseissa koordinoivat vastuuhenkilöt, muut maaseudun asiantuntijat, kuten maaseutuviranomaiset, luottamushenkilöt, kyläyhdistysten ja toimintaryhmien edustajat, sekä muita asiantuntijoita tarpeen mukaan.

Kun maaseutuvaikutusten arviointi on organisoitu, arviointi voidaan aloittaa

kuntaliitoksen valmistelun aikataulun mukaisesti. Eri valmisteluprosessien maaseutuvaikutusten arviointi toteutetaan kunkin valmisteluprosessin aikataulun mukaan. Kuntaliitoksen jokaisen toteuttamisvaihtoehdon maaseutuvaikutukset tulee arvioida. Aluksi arvioidaan, vaikuttaako toteuttamisvaihtoehto perustettavan kunnan maaseutualueisiin. Arvioinnissa tulee ottaa huomioon sekä suorat että epäsuorat vaikutukset. Arvioinnin tukena voidaan käyttää apuna YTR:n laatimaa tarkistuslistaa arviointikysymyksistä (Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä 2009). Jos maaseutuvaikutuksia todetaan, vaikutukset analysoidaan ja kuvataan tarkemmin. Kun on arvioitu, miten kuntaliitos vaikuttaa maaseutualueisiin, arvioidaan ovatko vaikutukset toivottuja. Mikäli kuntaliitoksen selvitysvaiheessa on käyty keskustelu kuntaliitoksen toivotuista maaseutuvaikutuksista, voidaan tarkistaa, ovatko todetut maaseutuvaikutukset keskustelun tulosten mukaisia. Jos keskustelun tulokset on kirjattu osaksi yhdistymissopimusta, tulee tässä vaiheessa tarkistaa, ovatko todetut maaseutuvaikutukset yhdistymissopimuksen mukaisia.

Tässä vaiheessa maaseutuvaikutusten arviointi on tuottanut riittävästi tietoa kuntaliitoksen toteuttamismallin valinnan pohjaksi. Valituksi voi tulla 1) toteuttamisvaihtoehto, jolla ei ole todettu maaseutuvaikutuksia tai vaikutukset ovat vähäisiä, 2) toteuttamisvaihtoehto, jolla on todettu olevan pelkästään myönteisiä maaseutuvaikutuksia, 3) toteuttamisvaihtoehto, jolla on todettu olevan pelkästään kielteisiä maaseutuvaikutuksia tai 4) toteuttamisvaihto, jolla on todettu olevan sekä myönteisiä että kielteisiä maaseutuvaikutuksia. Jos valituksi tulee toteuttamisvaihtoehto, jolla on todettu

olevan kielteisiä maaseutuvaikutuksia, määritellään toimenpiteet, joilla kielteiset maaseutuvaikutukset voidaan ennalta ehkäistä. Toimenpiteet kirjataan osaksi kuntaliitoksen toteuttamisstrategiaa tai -strategioita.

Toimivimmillaan maaseutuvaikutusten arviointi on vuorovaikutteinen prosessi, jossa eri osapuolten näkemyksiä verrataan jatkuvasti toisiinsa. Suositeltavaa on, että arviointi toteutetaan yhdistämällä sekä asukas- että asiantuntija-arvioita. Arviointimenetelminä on suositeltavaa käyttää erilaisia vuorovaikutteisuuksia lisääviä arviointimenetelmiä, kuten työpajoja. Jos menetelmänä käytetään kyselyitä tai haastatteluita, niidenkin tulokset voidaan viedä keskusteltavaksi esimerkiksi työpajaan. Suositeltavaa on, että arviointiprosessi toteutetaan useita menetelmiä yhdistämällä.

III Kuntaliitoksen toteuttaminen

Kuntaliitoksen toteuttamisvaiheessa kuntien toiminnot ja hallinto yhdistetään sekä seurataan ja arvioidaan kuntaliitoksen toteuttamista valmisteluvaiheessa organisoidun suunnitelman mukaan. Kuntaliitoksen toteuttamisvaiheessa seurataan samalla kuntaliitoksen maaseutuvaikutusten toteutumista. Maaseutuvaikutusten seuranta tulee organisoida kuntaliitoksen valmisteluvaiheessa osana kuntaliitoksen valmistelun ja toteuttamisen muun seurannan organisointia. Maaseutuvaikutusten seuranta on suositeltavaa toteuttaa ulkopuolisena seurantana. Seurannan avulla saadaan tietoa siitä, ovatko kuntaliitoksen maaseutuvaikutukset tavoitteiden mukaisia ja syntykö kuntaliitoksen seurauksena odottamattomia maaseutuvaikutuksia. Lisäksi seurannan kautta pyritään

varmistamaan, että maaseutuvaikutusten arviointiprosessin tulokset otetaan huomioon kuntaliitoksen toteuttamisessa. Jos kuntaliitoksen valmisteluvaiheessa on todettu tarpeelliseksi määritellä toimenpiteitä kuntaliitoksen kielteisten maaseutuvaikutusten ehkäisemiseksi, toimenpiteet pannaan toimeen osana kuntaliitoksen toteutusta. Maaseutuvaikutusten arviointi tulee ottaa osaksi uuden kunnan suunnittelu- ja päätöksentekomenettelyä.

Maaseutuvaikutusten arviointi osana kuntien välistä maakunnallista kehittämisyhteistyötä

Maaseutuvaikutusten arviointimenetelmää on kokeiltu mm. Kainuun ja Keski-Suomen maakuntaohjelmien valmistelussa. Tässä tutkimuksessa toteutettu Kainuun hallintomallin arviointi maaseutuvaikutusten näkökulmasta osoittaa maaseutuvaikutusten arvioinnin riittämättömyyden silloin, kun se toteutetaan pelkästään ohjelmallisen kehittämisprosessin alkuvaiheessa ohjelmia laadittaessa. Positiivisia maaseutuvaikutuksia olisi tehokkaammin saatu esille ja negatiivisia lievennettyä, mikäli kehittämistoiminnan ohjaamisen tukena olisi ollut maaseutuvaikutusten arvioinnin näkökulma. Systemaattisesti maaseutunäkökulma saadaan esille silloin, kun suunnittelua ja päätöksentekoa ohjaaviin palautemekanismeihin saadaan mukaan suunniteltujen ja tehtyjen päätösten maaseutuvaikutusten arviointi ennakointina ja seurantana. Olennaista on, että päätöksenteon ja ohjelmallisen kehittämisen maaseutuvaikutusten seuranta ja ennakointi tehdään systemaattisesti tietyt minimikriteerit maaseutuvaikutusten näkökulmasta arvioiden. Kuitenkin uusien ja muuttuvien

tilanteiden maaseutuvaikutukset tulee kyetä tilannekohtaisesti, joustavasti ja nopeasti huomioimaan.

Maakunnallisen kehittämisen ohjelmallisena perustana ovat maakuntakaava, maakuntasuunnitelma ja -ohjelma sekä maakuntaohjelman toimeenpanoa ohjaava vuosittainen toteutussuunnitelma. Suunnitelmien ja ohjelmien vaikutusten arvioinnissa (SOVA) arvioidaan suunnitelman tai ohjelman ja sen vaihtoehtojen vaikutuksia. Suunnitelmien ja ohjelmien vaikutusten arviointi on lakisääteistä toimintaa (Laki viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista 8.4.2005/200). Kainuun hallintomallikokeilun aikana toteutettuja maakunnallisia ohjelmia on arvioitu myös maaseutunäkökulmasta YTR:n maaseutuvaikutusten arviointilistaa hyödyntäen. Maakunnassa on toiminut nimetty SOVA-ryhmä joka on ollut vastuussa arviointitoiminnan käytännön toteutuksesta. Ohjelmien vaikutusten arviointi ja SOVA-ryhmän työ kuitenkin päättyi liian jyrkästi ohjelmien laatimiseen ja vaikutusten ennakoivaan arviointiin. Maaseutuvaikutusten arviointi olisi pitänyt ottaa systemaattisesti hallintomallikokeilun seurantaan ja laadittuihin Kainuun maakunta -kuntayhtymän vuosikertomuksiin sekä maakuntaohjelman seurantaraportteihin.

SOVA-menettely on pysyvä ja lakisääteinen osa ohjelmien laadintaa. Maaseutuvaikutusten arviointi tulisi liittää osaksi SOVA:a. Tämä lisäisi maaseutuvaikutusten arvioinnin hyödyntämistä suunnittelussa.

Kainuun maaseuturyhmä olisi ollut oiva foorumi maakunnallisen kehittämisen maaseutuvaikutusten arvioimiseen. Tässä mielessä ryhmä jäi kuitenkin vajaakäyttöle. Ryhmä olisi voinut ottaa laajemman ja

tarkemmin määritellyn roolin maakunnan ohjelmallisen kehittämisen maaseutuvaikutusten arvioinnissa.

Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelma oli hallintomallikokeilun aikana merkittävä maaseudun kehittämisen resurssi. Hallinto- ja rahoittajaviranomaiset ovat jatkuvasti arvioineet ohjelman maaseutualueisiin kohdistuvia vaikutuksia osana ohjelman toimeenpanoa. Tässä maaseuturyhmä toimi myös keskeisenä eri sektoreiden toimijoiden välisen keskustelun ja yhteistyön foorumina.

Kainuun ennakointi- ja seurantaryhmä teki erityisen onnistunutta työtä koulutustarpeiden ennakkoinnissa osana hallintomallikokeilua. Maaseutuvaikutusten arviointi- ja seuranta eivät kuitenkaan riittävästi näkyneet ennakointi- ja seurantaryhmän työssä, eivätkä myöskään maakuntakuntayhtymän vuosikertomuksissa tai maakuntaohjelman seurantaraporteissa.

Aluekehityslain (29.12.2009/1651) mukaisesti maakunnan liitto vastaa maakunnallisesta ennakkoinnista ja seurannasta. Voimassa olevassa laissa sekä sen käynnissä olevassa päivittämisprosessissa halutaan korostaa seuranta- ja ennakoititiedon entistä vahvempaa huomioimista maakunnan ohjelmallisessa kehittämisessä ja kehittämisyhteistyössä sekä ennakointi- ja seurantatyön tehokkaampaa koordinointia. Käytännössä koordinointia hoitaa useissa maakunnissa maakunnallinen ennakointi- ja seurantaryhmä. Tähän seurannan ja ennakkoinnin kokonaisuuteen tulee saada mukaan maaseutuvaikutusten arvioinnin näkökulma, jotta sillä olisi toteutunutta kehitystä vahvempi ohjausvaikutus maakunnallisessa kehittämisessä ja päätöksenteossa.

Yhteenveto

Kuntien määrä on vähentynyt Suomessa noin 42 % sotien jälkeisenä aikana. Lukumäärä on laskenut kuntaliitosten myötä kahdessa vaiheessa. Ensimmäinen suuri kuntauudistus toteutettiin vuosina 1961–1982 ja toinen yhdistymisvaihe alkoi Paras-uudistuksen myötä 2000-luvulla. Kuntaliitoskeskustelu on ollut viime vuosina aluehallinnollisten muutosten näkyvin teema ja poliittinen jakolinja, joka on syventynyt Jyrki Kataisen hallituksen aloitettua suuren kuntauudistuksen vuonna 2011. Kuntien ja sitä laajempien aluetasojen roolit julkisten palvelujen järjestämisessä ovat olleet kuntaliitosten ja yleensä aluehallintoa koskevan keskustelun keskeistä sisältöä. Oulun kuntaliitoksessa keskustaupunkiin liittyi laajoja maaseutukuntia. Kainuun hallintomallikokeilussa palveluja tuotettiin maakunnallisella yhteistyöllä, jossa olivat mukana sekä pienet kehyskunnat että maakunnan keskustaupunki.

Tässä tutkimuksessa tarkasteltiin Oulun kuntaliitoksen ja Kainuun hallintomallikokeilun vaikutuksia maaseutuasumiseen ja -alueisiin. Tarkastelun kohteena oli, miten nämä erilaiset hallinnolliset ratkaisut vaikuttavat maaseutualueiden asukkaiden arkipäivään, maaseutualueiden asumismahdollisuuksiin, rakentamiseen, palveluiden saavutettavuuteen, työssäkäyntiin ja muun liikkumisen sujuvuuteen. Lisäksi selvitettiin, vaikuttivatko hallinnolliset ratkaisut asukkaiden osallistumismahdollisuuksiin oman asuinympäristönsä suunnittelussa. Tutkimuksessa selvitettiin edelleen, millaisilla toimenpiteillä voidaan ennaltaehkäistä ja vähentää Kainuun hallintomallikokeilun ja Oulun kuntaliitoksen haitallisia maaseu-

tuvaikutuksia ja vahvistaa positiivisia maaseutuvaikutuksia. Tutkimuksen keskeisenä lähtökohtana oli tarkastella samanaikaisesti sekä suunnittelua ohjaavien tahojen että asukkaiden intressejä ja näkemyksiä. Lisäksi tutkimuksen tulosten perusteella kehitettiin maaseutuvaikutusten arviointimenetelmää, jonka avulla pyritään tunnistamaan politiikan aiheuttamat merkittävät maaseutuvai-
kutukset, lisäämään maaseutua koskevien aluemuutosten eri osapuolten keskinäistä dialogia sekä sisällyttämään maaseutunäkökulma aikaisempaa systemaattisemmaksi osaksi politiikkojen ja päätöksenteon valmistelua eri sektoreilla. Tutkimusmenetelmänä toimivat asukas- ja asiantuntijakyselyt sekä asiantuntijatyöpajat.

Tässä luvussa esitetään tutkimuksen tulokset tutkimuskysymyksittäin niin, että aluksi kuvataan Kainuun hallintokokeilun ja Oulun kuntaliitoksen vaikutukset maaseutuasumiseen ja -alueisiin tutkimusalueittain, seuraavaan alalukuun on koottu tutkimuksen tuloksiin perustuvia toimenpidesuosituksia molemmille tutkimusalueille ja sen jälkeen esitetään keskeisimpiä teemoja maaseutuvaikutusten arvioinnin kehittämisessä. Lopuksi arvioidaan, mitä Kainuun hallintomallikokeilusta voidaan ottaa opiksi niin Oulun kuntaliitoksessa kuin muissakin kaupunki- ja maaseutualueita yhdistävissä kuntaliitoksissa.

Maaseutuvaikutukset

Kainuun hallintomallikokeilu

Hallintomallikokeilu koski vain osittain asumista ja maankäytön ohjausta. Pääosin asia oli kuntien vastuulla, mutta kuitenkin

maakuntakaava oli maakunnallisesti hallinnoitava prosessi. Positiivista oli se, että maankäytön vastuuviranomaiset säilyivät ”lähipalveluina” omassa asuinkunnassa. Rakennuslupien saanti maaseudulle rakentamiseen koettiin Kainuussa vaikeaksi. Maakuntakaavaan kirjoitetut tahtotilat eivät palautteen mukaan käytännössä toteutuneet. Tilanteessa olivat vastakkain maaseutukuntien politiikkojen näkemykset maaseutuasumisen edistämisestä sekä lainsäädännön kautta tuleva maankäytön ohjailu ja kuntien virkamiesten työssään noudattama pyrkimys yhdyskuntarakenteen eheyttämiseen.

Maaseutualueiden elinkeinojen kehittämisen näkökulmasta hallintomallikokeilussa oli myönteistä, että monia maaseudun toimintaympäristöön nojaavia elinkeinoja (esim. matkailu, kaivannaisteollisuus, bioenergia) kehitettiin hallintomallikokeilun puitteissa. Samalla palvelujen saavutettavuus ja infrastruktuuri parantuivat näillä maaseutualueilla. Ohjelmallisen kehittämisen painotukset Kainuussa sekä keskeisten elinkeinojen vahvuudet liittyivät maaseutualueisiin.

Kainuun maaseutusuunnitelma ja maaseuturyhmä osana maakunnallista ohjaus- ja ohjelmajärjestelmää toivat maaseutukysymyksiä maakunnalliseen hallintomalliin. Maaseuturyhmä toi laaja-alaisen toimijajoukon mukaan maaseudun kehittämiseen. Käytännössä maaseuturyhmän työ keskittyi Manner-Suomen maaseutuohjelman toimeenpanoon Kainuussa, ja ryhmän laajempi ohjausvaikutus jäi riittämättömäksi.

Kustannussäästöihin pyrkiminen ja ”taloudellisten realiteettien tunnustaminen” vaikutti niin, että hallintomallikokeilussa ei voitu riittävän innovatiivisesti ja rohkeasti

etsiä ratkaisuja esimerkiksi maaseutuasumisen erityistarpeiden huomioimiseksi. Hallintomallikokeilun aikana sosiaali- ja terveystalouden palveluverkko säilyi kohdallisen muuttumattomana. Keskeinen asia palvelujen säilymisessä oli se, että hallintomallikokeilun myötävaikutuksella kunnat säilyivät itsenäisinä ja oman kunnan terveyskeskus säilyi. Kuitenkin hallintomallikokeilun osana muutettiin palvelujen sisältöjä, jotka olivat pienten kuntien maaseutuasukkaiden kannalta kielteisiä.

Palvelujen tuotannon voimavaroja koottiin hallintomallikokeilussa maakuntakuntayhtymälle, pois yksittäisiltä kunnilta. Järjestelyllä haettiin ja saavutettiin kustannus- ja hyötyjä. Samoin haettiin ja saavutettiin palvelujen laadun parantumista. Kun palvelujen tuotannosta vastasi yksi aiempaa selvästi isompi toimija, voitiin tuottaa tasalaatuisia palveluja kaikille Kainuun asukkaille. Syrjäisen maaseudun asukkaiden tasa-arvoisuus palvelujen saamisessa ei täysin toteutunut, koska matkat palveluihin pitenivät.

Palvelujen tuotannon voimavarojen kokoamisella yhteen organisaatioon tavoiteltiin myös asiantuntijoiden saatavuuden parantamista. Tavoite ei täysin onnistunut, sillä esimerkiksi lääkäripula vaivaa edelleen. Hallintokokeilun ansiosta Kainuussa pystyttiin tuottamaan sote-palvelut muuta maata edullisemmin. Kustannusten kasvun hillitsemistä tuki perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon yhdistäminen. Kehittämiskoostamien voimavarojen kokoaminen suuremmaksi kokonaisuudeksi toi palvelujen kehittämiseen kokonaisvaltaisen näkökulman. Sote-palveluiden kustannusten kasvun hillintä vapautti myös resurssit kuntien muuhun toimintaan.

Monet sote-alueen toimintamallit olivat maaseutualueiden tarpeet huomioivia

innovatiivisia ratkaisuja: esimerkiksi lääkäripalvelujen antaminen videoyhteyden kautta sekä lääkäripalvelujen korvaaminen terveydenhoitajan palveluilla. Toisen asteen koulutuksen järjestäminen maakuntakuntayhtymän kautta lisäsi yhteistyötä. Filiaalilukiomallin avulla pystyttiin tukemaan pienten lukioiden säilymistä ja parantamaan opetuksen laatua. Negatiivisia maaseutuvaikutuksia aiheutti ammatillisen koulutuksen keskittyminen sekä kahden lukion lakkauttaminen. Koulutustoimipisteiden lakkauttamisella on dramaattisia maaseutuvaikutuksia. Yleensä kerran menetettyjä koulutusrakenteita ei saada takaisin. Kattavan kouluverkon ylläpitäminen on erittäin tärkeä asia maaseudun kehittämiselle. Monet nuoret pysyvät maaseutualueilla, jos heille saadaan turvattua enemmän ja monipuolisemmin toisen asteen opiskelupaikkoja. Myönteisiä maaseutuvaikutuksia synnytti se, että hallintomallikokeilussa kaikille peruskoulun päättäneille pystyttiin takaamaan opiskelupaikka. Tämä vähensi nuorten syrjäytymistä.

Mikäli Kajaaniin pystytään säilyttämään houkuttelevat koulutuspalvelut, se ehkäisee nuorten muuttoa maakunnasta. Tämä puolestaan osittain turvaa työvoiman saatavuutta myös Kainuun maaseutualueilla, koska maakunnan ulkopuolelle opiskelemaan lähteneet eivät useinkaan pala Kainuuseen töihin.

Kainuun hallintomallikokeilun valuvikana voi pitää sitä, että sote- ja koulutuspalvelut dominoivat liian voimakkaasti hallintomallikokeilun toteutusta, sillä ne veivät miltei 90 prosenttia kokeilun toteutusbudjetista. Aluekehittäminen suoraan budjetoituna toimintana oli huomattavasti pienemmässä roolissa.

Asukkaiden osallisuuden ja vaikutusmahdollisuuksien näkökulmasta keskeinen ansio Kainuun hallintomallikokeilulla oli Kainuun kuntien itsenäisyyden säilyminen osana hallintomallikokeilua, jolloin myös pienten kuntien asukkailla säilyi kunnallinen demokratia lähellä omassa kunnassa.

Merkittävä ero muihin sote- ja koulutus-kuntayhtymämalleihin verrattuna Kainuussa oli se, että maakunnallista palveluntuotantoa ohjaamaan perustettiin suorilla vaaleilla valittu maakuntavaltuusto. Kuntalaiset valitsivat vaaleilla edustajansa ylintä päätösvaltaa maakunnan alueella käyttäviin toimieliimiin. Valtuustolle siirtyi päätettäväksi niitä asioita, joista aiemmin olivat päättäneet kunnat. Kainuuseen luotiin hallintomallissa kaksitasoinen alueellinen itsehallinto, jonka osana olivat maakunta- ja kunnallisvaalit.

Periaatteessa edustuksellisista rakenteista huolimatta maakuntavaltuusto ja -hallitus jäivät asukkaille etäisiksi. Tutkimuksessa kerättyssä asukaspalautteesta tuli esille näkemyksiä, ettei syrjäisempien maaseutualueiden ääni ole kuulunut maakunnallisessa päätöksenteossa. Asukkaat eivät kokeneet maakunnallisen edustuksellisen demokratian vahvistaneen demokratiaa. Myös äänestysaktiivisuus maakuntavaaleissa jäi kunnallisvaaleja alhaisemmaksi. Maakunnallinen demokratia ei ehtinyt vakiintua hallintomallikokeilun toteutusajana ja asukkaat eivät kokeneet maakuntavaltuutettuja samalla tavoin edustajikseen kuin kunnallisvaltuutettuja.

Myös palvelujen tuotantotapojen kehittämiseen liittyi asukkaiden osallistumisen vahvistamisen piirre, sillä osana voimakasta palvelujen kehittämistä sote-palveluissa järjestettiin myös kansalaiskuulemisia.

Kainuun hallintomallikokeilu oli muutos Suomessa vallinneisiin hallintorakenteisiin. Perinteisesti Suomessa on korostunut kaksi hallinnollista tasoa: valtion hallinto ja kuntien hallinto sekä näihin liittyvät edustukselliset ohjauskeinot. Maakunnalliset vaalit ja maakunnallisen itsehallinnon korostaminen muuttivat tätä perinteistä vallan kaksinapaisuutta. Palvelujen tuotannon ohella myös demokratian kehittämisessä Kainuun hallintomallikokeilu loi toimintatapoja, joiden toteutusta olisi voitu jatkaa ja joita tulevaisuudessa on perusteltua edelleen kehittää ja kokeilla.

Oulun kuntaliitos

Oulun kuntaliitoksen vaikutukset maaseutualueisiin eivät ole selkeästi tunnistettavissa. Osa kehityksestä tapahtuisi joka tapauksessa. Kuntaliitoksen vaikutuksesta asiat kuitenkin tapahtuvat tietyllä tavalla ja tietyllä aikataululla. Kuntaliitoksen vaikutusta maaseutualueiden kehitykseen voidaan jossain määrin arvioida vertaamalla tapahtuvaa kehitystä vaihtoehtoihin kehitysmalleihin.

Kuntien yhdistymissopimuksen mukaan uuden kunnan asuntotuotantoa ohjataan Oulun seudun kuntien yhteisen päätöksen mukaisesti ensisijaisesti uuden kunnan asuma-alueille ja toissijaisesti yleiskaavan osoittamille kyläalueille. Kuntaliitoksen seurauksen erityisesti kaavoitettujen alueiden ulkopuolisen rakentamisen lupakäytännöt yhtenäistyvät ja selkiytyvät, ja uusien rakennuslupien sekä poikkeamislupien saaminen tulee maaseutualueilla vaikeutumaan ainakin jonkin verran.

Maaseutualueiden kaavoitus ja rakentamisen ohjaus siirtyy entisistä kunnista Oulun kuntaliitosalueen yhteisten viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden toteutettavaksi. Maaseutualueiden näkökulmasta uhkana on, että uuden kunnan politiikka on kaupunkivetoista, ja viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden maaseutuasiantuntemus on puutteellista ja kiinnostus maaseutuasioita kohtaan vähäistä.

Maaseutualueiden palvelurakenteessa tapahtuvat muutokset eivät johdu yksin kuntaliitoksesta, vaan taloudellisesta tilanteesta, jossa palveluiden järjestämisen kustannuksia joudutaan pienentämään. Kuntaliitoksella tuetaan maaseutualueiden sosiaali- ja terveyspalveluiden säilyttämistä, mutta palveluiden saavutettavuus lähipalveluina kuitenkin huononee. Kuntaliitoksesta aiheutuvat suurimmat muutokset palveluiden osalta tapahtuvat entisissä kuntakeskuksissa. Entisten kuntakeskusten läheisellä maaseudulla palvelutilanne voi jopa parantua. Kuntaliitoksen merkittävimmät vaikutukset kohdistuvat sosiaali- ja terveyspalveluihin.

Oulun palvelumallissa on tunnistettu toimivan joukko- ja palveluliikenteen merkitys palveluiden saavutettavuudelle. Vaikka uuden kunnan maaseutualueiden julkinen liikenne ei tällä hetkellä riittävästi tue palveluiden saavutettavuutta, kuntaliitoksen ei uskota vaikuttavan maaseutualueiden julkiseen liikenteeseen myönteisesti. Palveluiden saavutettavuus perustuu siten pitkälti yksityisautoiluun.

Kuntaliitoksen seurauksena monille maaseutualueiden asukkaille on tarjolla aiempaa monipuolisempia tapoja osallistua omaan asuinympäristöönsä liittyvään suunnitteluun ja päätöksentekoon samalla kun suunnit-

telun ja päätöksenteon läpinäkyvyyden ja tasa-arvoisuuden arvioidaan lisääntyvän. Toisaalta asukkaiden ja suunnittelijoiden ja päättäjien välinen fyysinen etäisyys kasvaa ja maaseutualueita edustavien luottamushenkilöiden määrä uuden kunnan luottamuselimissä vähenee suhteessa tilanteeseen ennen kuntaliitosta. On olemassa riski, että maaseudun asukkaat passivoituvat. Tämä voi muun muassa heikentää demokraattisen päätöksentekojärjestelmän toimivuutta ja suunnittelu- ja päätöksentekoprosessien laatua sekä pidentää suunnittelu- ja päätöksentekoprosessien kestoja ja siten nostaa niiden kustannuksia.

Kuntaliitoksen vaikutuksia maaseutualueiden asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksiin ei ole erikseen huomioitu uuden kunnan osallisuuden ja vaikuttamisen ohjelmassa. Uudessa kunnassa tulee kuitenkin turvata maaseutualueiden erityyppisten asukkaiden (esim. yrittäjä, vakituinen asukas, vapaa-ajan asukas) tasa-arvoiset osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet omaa asuinympäristöänsä tai esimerkiksi elinkeinoansa koskevaan suunnitteluun ja päätöksentekoon, ja siksi tarjolla tulee olla sellaisia osallistumis- ja vaikuttamistapoja, jotka soveltuvat erityisesti maaseutualueiden asukkaiden käyttöön, ja joilla voidaan ainakin osittain korvata kuntaliitoksen kielteisiä vaikutuksia maaseudun asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksiin.

Toimenpidesuosituksukset

Kainuun hallintomallikokeilu

- Hallintomallikokeilun aikana toteutettiin teemaohjelmiin perustuvaa maaseudun kehittämisen toimintamallia. Teemaohjelmat ovat osoittautuneet hyviksi maaseutualueiden kehittämisen toimintamalleiksi ja niiden käyttöä pitää jatkaa tulevilla EU:n ohjelmakaudella ja osana uuden maakuntaohjelman toimeenpanoa.
- Maaseudun kehittymisen, maaseutukuntien ja sitä kautta maaseutumaisen Kainuun kehittymisen kannalta on olennaista saada alueelle uusia asukkaita. Yhdyskuntarakenteen eheyttämisen nimissä ei tulisi tehdä liian yksioikoista asutuksen ohjailua keskuksiin. Pitäisi löytää ratkaisuja, jotka mahdollistaisivat asukkaiden houkuttelun maaseutualueille maaseutualueiden vahvuuksilla kuten rantatonteilla. Maaseutuasutusta tulee ohjata niin, että maaseutualueiden olemassa olevaa rakennuskantaa ja infrastruktuuria voidaan hyödyntää.
- Maaseudun elinvoimaisuuden kehittämisessä työpaikkojen syntyminen maaseutualueille ja niiden syntymisen tukeminen on ensiarvoisen tärkeää. Tässä Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelmalla on keskeinen rooli.
- Kaavoituksen tulee olla vahvemmin maakunnallisesti ohjailtavissa, jolloin maaseutunäkökulman huomioimiseen voidaan löytää alueellisia ja paikallisia ratkaisuja. Ihmisille tulee antaa mahdollisuus asua syrjässä, mutta kuitenkin niin, että palvelut voivat sijaita kaukana eikä samantasoisia palveluja ole tarjolla kuin keskuksissa.
- Maaseuturyhmä osana Kainuun maakunnallista hallintoa pitää säilyttää ja maaseuturyhmän roolia tulee laajentaa niin, että esimerkiksi eri rakennerahastojen toimintaa ja mahdollisuuksia käsiteltäisiin maaseuturyhmässä. Esimerkiksi rakennerahastojen rahoituskatsaukset tulee saada maaseuturyhmän käsittelyyn.
- Maaseuturyhmän tulee olla lausunnonantajana myös kaava-asioissa. Maaseuturyhmään pitää saada edustuksellinen luottamushenkilöedustus mukaan.
- Maaseutuasiat tulee ottaa läpileikkaavana teemana huomioon maakuntaohjelman sisällössä ja toimeenpanossa. Maaseutualueet poikkeavat muista alueista ja niiden merkitys Kainuussa on kiistaton. Kehittämistoiminta ei riittävästi huomioi maaseudun erityiskysymyksiä, jos maaseutua ei erikseen tunnisteta. Olennaista on ymmärtää, että maaseutu pitää sisällään kaikki elämänaalat. Näin ollen yksittäisten sektoreiden kehittämisen kautta ei voida kokonaisvaltaisesti kehittää maaseutua.
- Maaseuturyhmässä on maaseutuasioiden asiantuntemusta ja sitä on syytä hyödyntää maakuntaohjelman valmistelussa ja toimeenpanossa. Maaseuturyhmän tulee tehdä valmisteltavien maakunnallisten ohjelmien maaseutuvaikutusten arviointi osana ohjelmien SOVA-prosessia yhdessä maakunnallisen SOVA-ryhmän kanssa.
- Hallinnon ohjausvälineisiin pitää integroida tiiviisti maaseutuvaikutusten seuranta ja ennakointi ja ottaa maaseutuvaikutukset huomioon suunnit-

telussa ja päätöksenteossa. Kainuun maaseuturyhmän sekä ennakointi- ja seurantaryhmän rooliin maaseutuvai-
kutusten seuranta ja ennakointi sopivat
hyvin. Hallintomallikokeilussa ryhmien
rooli maaseutuvaiikutusten arvioinnissa
ja seurannassa jäi liian vaatimattomaksi.

- Toisen asteen koulutustarjonta, am-
matillinen ja lukiokoulutus, on maa-
seutukunnille elintärkeää. Filiaalilukion
kaltaisia toimintamalleja tulee edelleen
kehittää. Yhteistä opetushenkilökuntaa
ja verkko-opetusta käyttämällä voidaan
turvata myös toisen asteen koulutusta
yksittäisessä kunnassa tai kuntaliitoksen
jälkeen entisessä kuntakeskuksessa,
vaikka siellä oppilasmäärät jäisivätkin
pieniksi.
- Maaseutualueiden palveluvalikoimaan
tulee kehittää lisää liikkuvia palveluja
sekä etäyhteyksien kautta hoidettavia
virtuaalisia palveluja.
- Kainuun hallintomallikokeilun kal-
tainen kuntien välinen yhteistyö tuel-
lee tutkimuksen tulosten perusteella
asettaa vaihtoehdoksi kuntaliitoksille.
Asukkaiden osallisuuden turvaamisen
näkökulmasta on myönteistä, mikäli
mahdollisimman monet kunnat säilyvät
itsenäisinä eivätkä kunnallisen edustuk-
sellisen demokratian toimialueet kasva
maantieteellisesti liian suuriksi. Näin
on, vaikka kunnat luovuttaisivatkin
osan päätösvallostaan maakunnallisille
yhteistyöelimille.
- Myös kuntien välisen yhteistyön eli-
miin, joille siirtyy merkittävä osa kun-
nille kuuluneesta päätösvallosta, tulee
valita edustajat kaikista niissä jäseninä
olevista kunnista suorilla vaaleilla.

Oulun kuntaliitos

- Viranhaltijoiden ja luottamushenki-
löiden maaseutuasiatuntemuksen
vahvistaminen (esim. kouluttaminen).
- Asukkaiden ja muiden maaseudun
toimijoiden osallistumis- ja vaikut-
tamismahdollisuuksien tukeminen,
esimerkiksi alueellisten vaikuttajaryh-
mien aseman vahvistaminen osana
kunnallista suunnittelu- ja päätöksen-
tekojärjestelmää.
- Kunnan sisällä pitäisi saada tieto pa-
remmin kulkemaan eri asiantuntijoiden
välillä.
- Maaseutuviranomaiset ja muut maaseu-
dun asiantuntijat aktiivisemmin mukaan
suunnitteluprosesseihin.
- Maaseutualueiden joukkoliikennettä
voidaan korvata kehittämällä palve-
luliikennettä, joka tukee palveluiden
saavutettavuutta maaseutualueilla.
- Palvelut tulee turvata myös niille maa-
seutualueiden asukasryhmille, jotka
eivät voi käyttää palveluasointiin hen-
kilöautoa (esim. vanhukset ja liikunta-
rajoitteiset). Vaihtoehtona voivat olla
muun muassa erilaiset liikkuvat palvelut.
- Sähköisillä ja liikkuvilla palveluilla
voidaan osittain korvata pitkiä palve-
lumatkoja. Maaseutualueiden asukkai-
den tasa-arvo sähköisten palveluiden
käyttäjinä tulee varmistaa toimivien
internetyhteyksien järjestämisellä.
- Maaseudun asukkaat pitävät tiedotta-
mista yhtenä tärkeimmistä osallistu-
mistavoista. Tiedottamista voitaisiin
edelleen kehittää niin, että se muun
muassa tiedottamistapojen osalta sekä
sisällöllisesti palvelisi maaseudun asuk-
kaiden tarpeita.

- Maaseudun asukkaat pitävät myös kuulemistilaisuuksia yhtenä tärkeimmistä vaikuttamistavoista. Tutkimustulosten mukaan asukkaiden kuulemisen sijaan pitäisi kuitenkin puhua asukkaiden kuuntelemisesta ja samalla kuulemistilaisuuksia tulisi kehittää kansalaisraatien suuntaan.
- Maaseudun asukkaan lähellä tapahtuvaa osallistumista ja vaikuttamista tulisi aktivoida esimerkiksi kansalaisjärjestöjen ja yhdistystoiminnan kautta. Alueelliset vaikuttajaryhmät voisivat korvata pienissä kunnissa menetetyn kunnanvaltuuston virkaa. Esimerkiksi entiset luottamushenkilöt voisivat toimia toiminnan vetäjinä. Alueellisilla vaikuttajaryhmillä pitää olla päätösvaltaa ja budjetti. Muuten osallistumisella ei ole vaikuttavuutta eikä se motivoi. Lisäksi toiminnan aktivoitumista tukisi, jos yhdistyksillä olisi institutionaalisempi asema ja selkeät vaikutuskanavat. Tarvetta olisi arvioida kaupungin päätöksentekojärjestelmän uudistamista, jolla vahvistettaisiin alueiden vaikuttamismahdollisuuksia ja lisättäisiin suoran demokratian muotoja.
- Viranhaltijoiden ja päättäjien tulisi jalkautua maaseudun asukkaiden luo, jolloin asukkaan kynnys ottaa yhteyttä madaltuu. Osallistumisessa ei tule tyytyä lain edellyttämään vähimmäismäärään.
- Myös informaatio- ja kommunikaatioteknologiaan perustuvilla osallistumis- ja vaikuttamismenetelmillä voidaan osittain korvata maaseudun asukkaiden ja suunnittelijoiden ja päättäjien välisiä pitkiä etäisyyksiä.
- Maaseudun asukkaiden ja viranomaisten välillä voisi toimia välittäjähenkilöitä, esimerkiksi lähidemokratiatoimijoita.

Maaseutuvaikutusten arviointimenetelmän kehittäminen

Englannissa maaseutuvaikutusten arviointi (rural proofing) otettiin käyttöön jo vuonna 2000. Sen vaikutuksia on seurattu monin tavoin ja kansallisella tasolla Commission for Rural Communities (CRC) on laatinut vuotuisia raportteja maaseutuvaikutusten arvioinnin toteuttamisesta hallinnon eri organisaatioissa (esim. Commission for Rural Communities 2007).

Atterton (2008) teki kyseisten raporttien pohjalta yhteenvedon menetelmän käytöstä siihen saakka Englannin maaseutua koskevassa hallinnossa. Hänen mukaansa tulokset olivat ristiriitaisia ja yhteenvedon yleissävy onkin kriittinen. Atterton (emt.: 4–5) esittää esimerkiksi useita kysymyksiä maaseutuvaikutusten arvioinnin perustana käytetystä vaikutusten tarkistuslistasta (checklist). Ensinnäkin Englannin kokemukset osoittavat, että valtakunnallinen “one-size-fits-all” -tarkistuslista ei sovi erilaisten maaseutualueiden syvälliseen arviointiin, vaan tuottaa helposti pelkän luettelon oletetuista maaseutuvaikutuksista. Edelleen Atterton kysyy, kuka päättää, milloin suunniteltu toimenpide on maaseudun kannalta merkittävä ja miten tämä päätös syntyy? Onko menetelmän tarkoitus suosia maaseutua kaupunkien kustannuksella? Atterton (2008) esittää myös useita muita kiinnostavia ja kriittisiä huomioita. Hän päätyy kuitenkin toteamaan, että menetelmän tärkeys ei ole Englannissa ainakaan vähentynyt, mutta se vaatii uudistamista.

Suomalaisen maaseutupolitiikan keinovalikoimaan maaseutuvaikutusten arviointi tuotiin paljolti Englannin mallin mukaisena vuonna 2009, joten sen käytöstä ei ollut MAUKA-hankkeen toteutusaikana (2011–2013) vielä kovin paljon kokemuksia. Suomessa ei ollut tiettävästi vielä tehty menetelmästä kokoavia arviointeja tai tutkimuksia.

MAUKA-hankkeen kokemusten perusteella maaseutuvaikutusten arviointimenetelmää (MVA) ja sen kehittämistä voidaan lähestyä ainakin viiden, osin toisiinsa liittyvän teeman kautta (Taulukko 13). Taulukossa esitetään myös toimenpiteitä teemakohtaisten ongelmien ratkaisemiseksi.

Ensimmäinen kysymys on itse *menetelmän kehittäminen*. Maaseutuvaikutusten arviointi on laaja ja kompleksinen kysymys. Se voidaan kohdistaa joko yksittäisiin teemoihin tai melkein kaikkiin muutoksiin ja toimintoihin, joita maaseutu kohtaa riippumatta sen aluehallinnollisesta asemasta. Pelkät tarkistuslistoihin perustuvat, kerran tai kahdesti toteutettavat työpajat eivät riitä syvälliseen maaseutuvaikutusten arviointiin, vaan niiden tueksi tarvitaan muitakin menetelmiä, kuten kyselyitä ja haastatteluita. Tärkeintä on lisätä arvioinnin eri osapuolten dialogia eli vuorovaikutusta, jolla etsitään yhteisiä tavoitteita. Edelleen on tärkeää, että MVA ei jää muusta suunnittelusta irralliseksi projektiksi, vaan sen tuloksia seurataan esimerkiksi muun seurannan yhteydessä.

Toisena teemana taulukossa 13 pohditaan MVA:n *subdettia muuhun suunnitteluun*. Kuntaliitoksiin, kaavoitukseen ja moniin muihin virallisiin suunnittelutoimenpiteisiin liittyy useita osallistavia välineitä, kuten asukkaiden ja maanomistajien kuulemisia maankäytön suunnittelussa. MVA tulee

liittää esimerkiksi kuntaliitosten valmistelussa heti alkuvaiheessa osaksi suunnittelu-prosessia, koska se jää muuten irralliseksi harjoitukseksi.

Kolmas huomio on MVA-menetelmän *sitovuuteen* liittyvät ongelmat. Menetelmällä on vahva valtakunnan tason poliittinen tuki, mutta sen käyttöönotto perustuu lähinnä suosituksiin. Esimerkiksi kuntaliitostilanteissa sekä poliittiset elimet että virkako-neisto ovat hyvin työllistettyjä eivätkä pelkät suositukset riitä nostamaan uusia suunnitteluvälineitä arviointiagendalle. Tämä tuli esille myös MAUKA-hankkeessa, joissa työpajoihin osallistui vain pieni osa kutsutuista. Siksi tässä ei ehdoteta, että MVA:lle tulisi saada YVA:n ja SOVA:n kaltainen virallinen arviointistatus, mutta menetelmän houkuttelevuutta voitaisiin lisätä esim. kytkemällä osa valtion ”porkkanarahoista” MVA:n käyttöönottoon. Menetelmällä voitaisiin myös ainakin joissakin tapauksissa korvata muutenkin toteutettavia arviointeja.

Neljänneksi MVA:n *vaikuttavuus* on yhteydessä sitovuuden ongelmiin. Vaikuttavuutta voidaan parantaa menetelmän julkisuudella. Kun arviointi toteutetaan mahdollisimman avoimesti ja tuloksia esitetään useilla foorumeilla, joilla tavoitetaan sekä asukkaat että päättäjät, menetelmän vaikuttavuuden voi olettaa parantuvan. MVA:n perimmäisenä tavoitteena on parantaa maaseudun tasa-arvoa suhteessa keskusvetoiseen kehittämiseen. Mikäli esille nousee selkeitä maaseutuvaikutuksia ja keinoja niiden huomioimiseen päätöksenteossa, kiinnostus ja odotukset päätöksentekoon voivat kasvaa ja samalla vaikuttavuus paranee.

Viidenneksi esille nostetaan menetelmän *huono tunnettuus* (Taulukko 13). Aiheesta on pidetty valtakunnallisia tilaisuuksia ja

Taulukko 13. Havaintoja maaseutuvaikutusten arviointimenetelmän (MVA) kehittämisteemoista ja toimenpiteistä MAUKA-hankkeen perusteella.

Kehittämisteema	Havaittuja ongelmia	Toimenpidesuosituksia	Keskeisiä vastuutahoja
Menetelmän kehittäminen	MVA:n toteuttaminen on yleensä perustunut työpajoihin, mutta ainakin monimutkaisissa suunnittelutilanteissa arviointi edellyttää useampien menetelmien samanaikaista käyttöä. MVA:n seurantaan on kiinnitettävä nykyistä enemmän huomiota.	1) MVA:ssa käytetään vuorovaikutteisia menetelmiä, joilla asukasmielipiteet ja asiantuntija-/päättäjänäkökulmat saatetaan keskusteluyhteyteen. 2) MVA:n tulee sisältää myös vaikutusten seuranta. 3) MVA:n kehittämiseksi tarvitaan lisää tapaustutkimuksia.	MVA:n toteuttajat, mahdollisesti yhteistyössä tutkijoiden tai muiden asiantuntijoiden kanssa, YTR, tutkimusrahoittajat
Suhde muuhun suunnitteluun	MVA:n suhde esim. kuntaliitoksissa ja kaa-voituksessa käytettäviin arviointi- ja suunnittelumenetelmiin voi jäädä irralliseksi.	4) MVA otetaan kuntaliitosten ja muiden maaseutua koskevien hallinnollisten muutosten suunnitteluvälineeksi jo alkuvaiheessa ja toteutetaan osana suunnitteluprosessia, ei erillisenä tehtävänä. 5) MVA integroidaan mahdollisuuksien mukaan osaksi muita arviointeja, jolloin mm. vältetään päällekkäisyyksiä ja saavutetaan kustannushyötyjä.	Ministeriöt, asianosaisen aluetason suunnittelusta vastaavat toimielimet
Sitovuus	MVA:lla on sekä valtioneuvoston että eduskunnan tuki, mutta sen toteuttaminen perustuu pelkästään suosituksiin. Menetelmältä puuttuu esim. YVA:n ja SOVA:n kaltainen sitovuus.	6) Selvitetään, voidaanko MVA:n sitovuutta parantaa joko lainsäädännöllisesti tai muilla keinoilla. 7) MVA:n sitovuutta lisätään esim. kytkemällä pieni osa kuntien yhdistymisavustuksista menetelmän käyttöön.	Ministeriöt ja niiden alainen aluehallinto, YTR, maakunnan kehittämiselimet
Vaikuttavuus	MVA:n vaikuttavuus jää vähäiseksi, mikäli sen tuloksille ei anneta riittävää painoarvoa suunnittelussa ja päätöksenteossa.	8) MVA:n vaikuttavuutta voidaan lisätä tekemällä prosessi mahdollisimman läpinäkyväksi, osallistavaksi ja vuorovaikutteiseksi. Tuloksia esitellään eri foorumeilla ja arvioinnin eri vaiheissa. 9) MVA:n seurantaa hyödynnetään vaikuttavuuden lisäämisessä.	MVA:n toteuttamisen kaikki osapuolet
Tunnettuus	MVA tunnetaan huonosti ja sen käytöstä on toistaiseksi vähän kokemuksia.	10) Kokemuksia MVA:n käytöstä ja toteuttamismuodoista esitellään eri foorumeilla. 11) Ainakin avainministeriöihin ja asianomaisiin alueorganisaatioihin nimitetään MVA-yhteyshenkilöt.	MVA-menetelmää käyttäneet tahot, YTR Ministeriöt ja niiden alainen aluehallinto, maakunnan kehittämiselimet

MAUKA-hankkeen yhteydessä hankkeen menetelmää ja alustavia tuloksia esiteltiin useissa yhteyksissä mm. Oulun kuntaliitoksen valmistelijoille, mutta vain harva oli kuullut MVA:sta aiemmin. Tunnettuus todennäköisesti paranee ajan myötä, mutta se edellyttää jatkuvaa ja aktiivista tiedottamista ja lisää kokeiluja, joiden tuloksista tiedotetaan asianosaisille (ks. esim. Rinne-Koski ym. 2012).

Kainuun hallintomallikokeilun opit Oulun kuntaliitokselle

Tässä luvussa pohditaan, miten Kainuun hallintomallikokeilun kokemuksia maaseutuvaikutuksista voitaisiin hyödyntää Oulussa ja muissa kuntaliitoksissa. Kainuun hallintomallikokeilu toiminta- ja hallintomallina lähti kunnallisen itsehallinnon säilyttämisestä ja halusi luoda siihen lisäksi vahvan maakunnallisen itsehallinnon ja edustuksellisen demokratian. Motiivina oli palvelujen tuotannon kustannusten kasvun hillitseminen niin, että toimintamalli olisi kestävä. Pitkän historiallisen kehityksen kautta muodostuneita kunnallisen edustuksellisen demokratian rakenteita ei haluttu hallintomallissa purkaa, vaikka kunnat luovuttivat hallintomallin kautta paljon päätösvaltaa maakunnalliselle kuntien yhteenliittymälle ja suoraan vaaleilla valituille maankunnallisille luottamushenkilöille. Toimintamallissa oli kahdet edustukselliset vaalit: maakuntavaalit ja kunnallisvaalit. Maaseutukuntien asukkaille jäi äänivalta valita budjetin käytöstä päättäviä luottamushenkilöitä sekä oman kunnan valtuustoon että maakunnalliseen päätöksentekoon.

Kunnallisen demokratian laajan peiton säilyttäminen oli Kainuun hallintomallin

kaltaisen toimintamallin vahvuus verrattuna Oulun kuntaliitokseen, jonka myötä lakkautettiin merkittävä määrä kunnanvaltuustopaikkoja. Kunnanvaltuutettujen määrän vähetessä kuntaliitoksessa ja “siirtyessä etäämmälle” syrjäisemmistä liitoskunnista, on olennaista luoda niiden tilalle lähidemokratian päätöksentekofoorumeita, joilla on palveluihin, budjettiin ja muihin kehittämisresursseihin kohdistuvaa päätösvaltaa.

Ongelmallista Kainuun hallintomallikokeilussa oli päätösvalan siirtyminen kunnanvaltuustoilta maakunnallisille päätöksentekoareenoille, sillä asukkaat eivät kokeneet maakunnallista demokratiaa omakseen. Äänestysaktiivisuus jäi alhaiseksi ja asukaskyselyn vastausten perusteella maakuntavaluuston ei uskottu vahvistaneen demokratiaa. Asukaskyselyssä kerätyn palautteen mukaan asukkaat kokivat muut kuin edustuksellisen demokratian vaikutuskeinot vielä vähäisemmiksi eivätkä olleet motivoituneita osallistumaan myöskään niihin. Kainuun hallintomalliin liittyvät kokemukset vahvistavat Oulun kuntaliitosalueen asiantuntijoiden arvioita siitä, että kuntaliitosalueen maaseutualueiden asukkaiden passivoitumisen uhka on todellinen. Oulun kuntaliitoksessa haasteeksi nousee asukasta ja suunnittelua sekä päätöksentekoa lähentävien toimintamallien kehittäminen, esimerkiksi rakentamalla menetettyjen kunnanvaltuustopaikkojen tilalle lähidemokratian toimintayksiköitä, jotka saavat asukkaita mukaansa ja joilla on todellista päätösvaltaa.

Ouluun verrattuna merkittävä ero sote- ja koulutuskuntayhtymämallissa Kainuussa oli se, että maakunnallista palveluntuotantoa ohjasi suorilla maakuntavaaleilla valittu maakuntavaluusto. Oulun alueella toimiviin

kuntayhtymien hallintoihin asukkaat eivät voi yhtä suoraan vaikuttaa. Oulun kaupunginvaltuusto taas on vahvempi ja päättää isommista ja merkittävimmistä asiakokonaisuuksista kuin Kainuun kunnanvaltuustot tekivät, sillä Kainuussa maakuntavaltuustolle siirtyi päätettäväksi niitä asioita, joista aiemmin olivat päättäneet kunnat sekä niiden valtuustot ja hallitukset.

Kainuun kuntien itsenäisyyden säilymisellä Kainuun hallintomallikokeilussa oli monenlaisia vaikutuksia myös palvelujen saavutettavuuteen maaseutualueilla. Sote-palvelujen rakenteet säilyivät, vaikka sisällöt muuttuivatkin. Maankäytön ohjaus säilyi kunnissa. Kunnallisen demokratian perusrakenteet pysyivät. Itsenäisten kuntien yhteistyö vahvistui.

Maakunnallinen yhteistyö voimistui Kainuussa useilla hallinnon aloilla. Kainuun maaseutus suunnitelma ja maaseuturyhmä yhdistivät maaseutukysymyksiä maakunnalliseen hallintomalliin sekä integroivat EU-osarahoitteista maaseudun kehittämis-toimintaa alueellisesti asetettujen tavoitteiden toteuttamiseen. Maaseuturyhmä oli toimiva maaseutupolitiikan instrumentti osana Kainuun hallintomallikokeilua. Oulussa vastaavaa Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelman rahoitusta kunnan kehittämiseen nivovaa maaseuturyhmää ei ole. Toimintaryhmien ja ELY-keskusten yhteistyöllä EU:n maaseudun kehittämis-rahoitus voidaan kuitenkin nivoa osaksi kuntaliitoksen luomien haasteiden ratkaisua.

Hallintomallikokeilussa kustannussäästöjen tavoittelu dominoi liikaa hallintomallin toimeenpanoa eikä esimerkiksi maaseutuasumisen erityistarpeiden huomioimiseen jäänyt riittävästi resursseja ja mahdollisuuksia. Myönteisiä ratkaisuja olivat esimerkiksi

liikkuvat palvelut. Jossain määrin palvelut karkasivat syrjäisten maaseutualueiden asukkailta kauemmaksi. Osittain isompiin palvelujen tuottamisen yksiköihin ja palvelujen keskittämiseen siirryttiin myös, koska haluttiin parantaa ja turvata palvelujen laatua. Myös Oulun kuntaliitosta viedään eteenpäin kustannussäästöjä ja taloudellisesti kestäviä ratkaisuja etsien sekä palvelujen laatua kehittäen. Kainuun hallintomallikokeilun kokemusten valossa on perusteltua erityisellä pieteetillä huomioida maaseutualueiden erityispiirteet ja kehittää ratkaisuja, joilla voidaan turvata maaseutualueiden elinvoimaisuus.

Hallintomallikokeilun synnyttämän laajan maakunnallisen yhteistyön ansiosta Kainuuta kehitettiin kokonaisuutena. Maakunnassa säilytettiin kunnalliset perusrakenteet ja niiden rinnalle luotiin maakunnallisia edustuksellisen demokratian, palvelujen tuotannon ja yhteistyön rakenteita. Kunnalliset toimintamallit vastasivat paikallisesta kehittämisestä ja päätöksenteosta. Maakunnallisen yhteistyön kautta suunnitteluun ja päätöksentekoon tuli mukaan asioiden tarkastelu koko maakunnan näkökulmasta. Hallintomallikokeilun monitasoisuus säilytti rakenteet myös paikallisten näkemysten esille tuomiseen.

Oulun kuntaliitoksessa muutos oli suurempi, koska kunnallisen demokratian ja päätöksenteon rakenteet ohentuivat merkittävästi liitoskuntien kunnanvaltuustojen lakatessa olemasta. Laajemman koko aluetta edustavan näkemyksen aikaansaaminen tapahtuu luontevasti, kun liitoksen jälkeen yksi kunnanvaltuusto tekee koko aluetta koskevat päätökset. Sen sijaan paikallisen demokratian näkökulmasta tilanne muuttuu voimakkaasti.

Kainuun hallintomallikokeilussa monien kehittämishankkeiden ja -toimenpiteiden laventuminen maakunnallisiksi vaikeutti jossain määrin paikallisten tarpeiden huomiointia niiden kautta. Oulussa on uudessa tilanteessa mahdollista turvata koko Oulun kuntaliitosalueella toteutettavan kehittämis-toiminnan mosaiikkimaisuus ja kosketuspinta paikallisiin olosuhteisiin.

Vaikka hallintomallikokeilu tuki Kainuun kuntarakenteen ja palvelujen tuotannon rakenteiden säilymistä, tehtiin hallintomallikokeilun osana kielteisiä maaseutuvaikutuksia aiheuttaneita, esimerkiksi terveyskeskuspalveluihin ja vanhustenhoitoon liittyviä muutoksia palvelujen sisällöissä. Myös Oulun kuntaliitoksessa muutetaan palvelujen rakenteita ja sisältöjä. Oulu vetovoimaisena ja suurena palvelukeskittymänä antaa kuitenkin hyvät mahdollisuudet löytää palvelujen tuottamisen tapoja myös uuden Oulun reuna-alueille. Oulun palvelukeskittymässä asemapaikkaansa pitäviä palveluja voidaan esimerkiksi viedä määräajoin liikkuvina palveluina tai tarjota virtuaalisina palveluina reuna-alueille.

Siirtämällä palvelujen tuotannon voimavaroja maakuntakuntayhtymälle pois yksittäisiltä kunnilta hallintomallikokeilussa haettiin ja saavutettiin kustannushyötyjä ja palvelujen laadun parantumista. Palvelujen tuotannosta vastasi yksi aiempaa selvästi isompi toimija. Tällöin voitiin palvelujen tasalaatuisuus taata kaikille Kainuun asukkaille. Syrjäisen maaseudun asukkaiden näkökulmasta palvelut omassa kunnassa kuitenkin vähenivät ja matkat palveluihin pitenivät. Oulun kuntaliitoksessa tämän ei tarvitse olla vääjäämätön kehityssuunta. Se voidaan välttää esimerkiksi liikkuvia palveluja, e-palveluja tai erilaisia palvelumuotoja yhdistäviä hybridi-palveluja kehittämällä.

Hallintomallikokeilun palvelujen tuotannossa monet toimintamallit olivat myös maaseutualueiden tarpeet huomioivia innovatiivisia ratkaisuja, esimerkiksi filiaalilukiomalli. Peruskoulutus säilyi hallintomallikokeilun ulkopuolella kunnissa päätettävänä kokonaisuutena. Oulussa kouluverkko kaikilla tasoilla joutuu uuteen tilanteeseen ja tarkasteluun ja reuna-alueiden kunnissa kouluverkkoa mahdollisesti karsitaan.

Keskeinen oppi Kainuun hallintomallikokeilusta oli, että mallissa luotiin ratkaisuja, jotka säilyttivät kunnallisen demokratian varsin kattavana. Kunnilta siirtyi merkittävästi asioita kunnallisen yhteistyön kautta päätettäväksi. Tähän päätöksentekoon luotiin kuitenkin poliittinen kansalaiskontrolli Suomessa uuden vahvan maakunnallisen demokratian eli suorilla vaaleilla valittujen maakuntavaltuutettujen kautta. Perusrakenteeltaan toimintamalli oli demokratiaa tukeva ja sopii hyvin kuntaliitoksille vaihtoehtoiseksi ja rinnakkaiseksi hallintomalliksi. Hallinnollisten mallien maaseutuvaikutukset eivät kuitenkaan ole samanlaisia erilaisilla alueilla. Vaikutukset tulee arvioida tapauskohtaisesti ja hallintomallit pitää suunnitella arviointitietoa hyödyntäen paikallisiin olosuhteisiin sopiviksi.

Viitteet

[1] Filiaalilukiomalli. Hallintomallikokeilun käynnistyessä lukiokoulutusta järjestettiin kaikissa Kainuun kunnissa Ristijärveä lukuun ottamatta. Hallintokokeilun aikana lukiokoulutuksen järjestämisestä vastasi Kainuun maakunta – kuntayhtymän koulutustoimiala. Kainuun filiaaliverkko käynnistyi 1.8.2005, jolloin mukana olivat Hyrynsalmen, Paltamon, Puolangan ja Vuolijoen lukiot. Suomussalmen lukio liittyi filiaalilukioon heinäkuussa 2007. Filiaali eli verkostolukiolla oli yhteinen rehtori. Suomussalmen lukio toimi koordinoivana yksikkönä. Vuolijoen lukion toiminta päättyi 2008 ja Hyrynsalmen lukio lakkautettiin kesällä 2011.

Hallintomallikokeilun aikana lukioden opiskelijamäärä Kainuussa aleni niin, että vuonna 2005 opiskelijoita oli 1 881 ja vuonna 2012 enää 1 446. Filiaalilukiomalli kehitettiin turvaamaan pienenevien ikäluokkien lukiokoulutus. Mukana olevien lukioden lukujärjestykset sovitettiin yhteen. Opetus hoidettiin osittain etäyhteyksien kautta, minkä ansiosta kurssivalikoima voitiin monipuolistaa ja osallistujien määrää lukion kursseilla lisätä. Opettajat olivat osittain yhteisiä kuntien peruskoulujen kanssa (Valtiovarainministeriö 2013).

Lähteet

- Aro, T. (2013). Muuttoliikkeen määrä ja rakenne suurilla kaupunkiseuduilla 2000-luvulla. Kuuden suuren kaupunkiseudun demografinen kilpailukyky. 70 s. 2.4.2013. <www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/Kuusi_kaupunkiseutua_raportti_ARO_final.pdf>
- Asikainen, J., J. Stenvall, K. Majoinen, M. Merisalo, M. Kenni & M. Pekola-Sjöblom (2012a). Uuden Oulun kuntien yhdistymisen valmistelun ja toteutuksen arviointi: Toisen vaiheen arviointiraportti 1.7.2011– 31.12.2011. 52 s. 17.9.2013. <www.ouka.fi/c/document_library/get_file?uuid=b9e3987e-9144-4017-b141-fdf80f213234&groupId=78504>
- Asikainen, J., J. Stenvall, K. Majoinen, M. Merisalo, M. Kenni & M. Pekola-Sjöblom (2012b). Uuden Oulun kuntien yhdistymisen valmistelun ja toteutuksen arviointi: Kolmannen vaiheen arviointiraportti 1.1.2012– 30.6.2012. 30 s. 17.9.2013. <www.ouka.fi/c/document_library/get_file?uuid=ff69ae60-cf15-48ba-9e6d-c01d29156cff&groupId=78504>
- Asikainen, J., J. Stenvall, K. Majoinen, M. Kenni, M. Pekola-Sjöblom & J. Tyvitalo (2012c). Uuden Oulun kuntien yhdistymisen valmistelun ja toteutuksen arviointi: Neljännen vaiheen arviointiraportti 1.7.2012– 31.12.2012. 32 s. 17.9.2013. <www.ouka.fi/c/document_library/get_file?uuid=2f764f91-0c44-49a5-adeb-1250220bd50d&groupId=78504>
- Atterton, J. (2008). Rural Proofing in England: A Formal Commitment in Need of Review. *Centre for Rural Economy Discussion Paper Series No. 20. 16 s.*
- Commission for Rural Communities (2007). Monitoring Rural Proofing 2007. 24 s. 6.6.2013. <webarchive.nationalarchives.gov.uk/20080915101357/http://ruralcommunities.gov.uk/files/RP%20Monitoring%20Report%2028pp%20TAGGED%20corrected.pdf>
- Department for Environment, Food and Rural Affairs (2013). Guide to Rural Proofing: National guidelines. 14 s. 5.9.2013. <www.gov.uk/government/publications/guide-to-rural-proofing-national-guidelines>
- Eduskunnan kirjelmä 7/2010 vp. 30.5.2013. <[www.tem.fi/files/27576/Liite_6aEduskunnan_vastaus_selontekoon_\(4\).pdf](http://www.tem.fi/files/27576/Liite_6aEduskunnan_vastaus_selontekoon_(4).pdf)>
- Euroopan komissio (2012). Komission yksiköiden kanta kumppanuussopimuksen ja -ohjelmien kehittämiseen Suomessa vuosina 2014–2020. 30 s. 10.12.2013. <www.tem.fi/files/35083/Position_paper_FI_FINAL_-_FI_TRA_%282%29.pdf>

- Eurostat (2013). Urban-rural typology. 10.12.2013. <epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Urban-rural_typology>
- Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Kainuun hallintokokeilusta annetun lain muuttamisesta (HE 269/2010). 2.4.2013. <www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2010/20100269>
- Halme, T. (1999). Muuttuva alue- ja yhdyskuntarakenne – paikkatietoon perustuva tulkinta. *Nordia Geographical Publications* 28:1. 150 s.
- Helminen, V. & M. Ristimäki (2008). Kyläasutuksen kehitys kaupunkiseuduilla ja maaseudulla. *Suomen Ympäristö* 24/2008. 92 s.
- Hätälä, J. & J. Rusanen (2010). Suomen aluerakenteen viimeaikainen ja tuleva kehitys. *Nordia Tiedonantoja* 1/2010. 49 s.
- Impiö, J. (2012). Kuntaliitosten karikat vältettävissä perusteellisella valmistelulla. *Maaseudun Tulevaisuus* 27.2.2012, Uutiset.
- Jarenko, K., K. Schmidt-Thome & S. Wallin (2008). Osallistava vuorovaikutuskierre: Ratkaisuja kaupungin ja maaseudun vuorovaikutuskäytäntöjen haasteisiin. *Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän julkaisuja* 9/2007. 67 s.
- Jäntti, A., J. Airaksinen & A. Haveri (2010). Siniset ajatukset – vapaasta pudotuksesta hallittuun sopeuttamiseen: Kainuun hallintokokeilun vaikutukset. *Valtiovarainministeriön julkaisuja* 20/2010. 226 s.
- Kainuu (2013). Koko Kainuu verkossa. 29.4.2013. <www.kainuu.fi/index.php>
- Kainuun ELY-keskus (2014). Juha Määttä, Kainuun ELY-keskus. Sähköpostihaastattelu 21.1.2014.
- Kainuun liitto (2013). Kainuun liitto. 2.4.2013. <www.kainuunliitto.fi>
- Kainuun maakunta -kuntayhtymä (2007). Kainuun kansalaisvaikuttamisen ohjelma 2006–2012. *Kainuun maakunta -kuntayhtymän julkaisu* A:6. 25 s.
- Kainuun maakunta -kuntayhtymä (2008). Kainuu väestöennuste v. 2025. *Kainuun maakunta -kuntayhtymän julkaisu* B:14. 52 s.
- Kainuun maakunta -kuntayhtymä (2009a). Kainuun runkoliikennesuunnitelma 2009–2012. *Kainuun maakunta -kuntayhtymän julkaisu* B:16. 54 s.
- Kainuun maakunta -kuntayhtymä (2009b). Maakuntaohjelma 2009–2014. *Kainuun maakunta -kuntayhtymän julkaisu* A:11. 85 s.
- Kainuun sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymä (2013). Kainuun sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymän palvelut. 12.3.2013. <sote.kainuu.fi>
- Kajaanin kaupunki (2013). Kajaanin kaupunkitieto. 2.4.2013. <www.kajaani.fi/Kaupunkitieto2>
- Kalenoja, H. & K. Kiiskilä (2010). Oulun seudun liikennetutkimus 2009: Yhteenvetoraportti. Liikenteen nykytila Oulun seudulla. 26 s. 2.4.2013. <www.oulu.ouka.fi/seutu/pdf/OuluLiikennetutkimus2009.pdf>
- KASELI – Kajaanin seudun liikennejärjestelmäsuunnitelma (2013). 46 s. 17.9.2013. <www.elykeskus.fi/documents/10191/58057/Kajaanin+seudun+liikennej%C3%A4rjestelm%C3%A4%20%28KASELI%29%202013/1b5fa26e-bc11-49ee-925d-305e134d724d>
- Katajamäki, H., H-M. Kuhmonen & C. Åström (2010). Maaseutuvaikutusten arviointia tarvitaan. *Kuntalehti* 7/2010, 42.
- Koski, A. (2010). Haukipudas-Kiiminki-Oulu-Oulunsalo-Yli-Ii: Yhdistymissopimus. 19 s. 17.9.2013. <www.oulu.ouka.fi/kuntajakoselvitys/pdf/Sopimus_20100505_lopullinen.pdf>
- Korhonen, S., J. Ponnikas & A. Koskela (2009). Kansalaispalautetta sosiaali- ja terveyspalveluiden toimivuudesta Kainuussa vuonna 2009. *Kainuun maakunta -kuntayhtymän julkaisu* B:18. 61 s.
- Kuhmonen, H-M. (2013). Maaseutuvaikutusten arviointi työkaluksi kuntaliitosvalmisteluun. Teoksessa Alho, E. (toim.): Maaseutututkimuksen tila: Maaseutututkijatapaaminen Kalajoella 22.–23.8.2013. Abstraktit, 34–35. 5.9.2013. <www.mua.fi/SIRA_Files/downloads/Arkisto/Abstraktikirjat/Maaseutututkimuksen_tila._Abstraktit.pdf>
- Kuisma, J. & H. Haavisto (1995). Kaupunki ja maaseutu – avoliitto vai susipari? *Kunnallisalan kehittämissäätöön Polemia-sarjan julkaisu* nro 15. 91 s.
- Kumpulainen, S. & J. Hirvonen (2005). Avauksia kaupungin ja maaseudun vuorovaikutukseen: Käytännön vuorovaikutuksesta aluekeskusohjelman ja maaseudun paikallisten toimintaryhmien yhteistoimintaan. *Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmän julkaisuja* 5/2005. 80 s.
- Kuntajakolaki (19.12.1997/1196). 17.9.2013. <www.finlex.fi/fi/laki/alkup/1997/19971196>
- Kuntaliitto (2013a). Kuntaliitokset. 17.9.2013. <www.kunnat.net/fi/palvelualueet/kuntaliitokset/Sivut/default.aspx>
- Kuntaliitto (2013b). Maaseutuvaikutusten arviointi. 30.5.2013. <www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/aek/maaseutupolitiikka/maaseutuvaikutuksen-arviointi/Sivut/default.aspx>
- Kuntarakennelaki (29.12.2009/1698). 17.9.2013. <www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2009/20091698>

- Lahti, P. & P. Moilanen (2010). Kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenne ja kasvihuonekaasupäästöt: Kehitysvertailuja 2005–2050. *Suomen Ympäristö* 12/2010. 90 s.
- Laitinen, J. & M. Vesisenaho (2011). Kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenne maakuntakaavoissa: Arviointi valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden vaikuttavuuden kannalta. *Suomen Ympäristö* 2/2011. 46 s.
- Laki alueiden kehittämisestä (29.12.2009/1651). 2.4.2012. <www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2009/20091651>
- Laki Kainuun hallintokokeilusta (9.5.2003/343). 2.4.2012. <www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2003/20030343>
- Laki viranomaisten suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista (8.4.2005/200). 2.4.2012. <www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2005/20050200>
- Maa- ja metsätalousministeriö (2007). Manner-Suomen maaseudun kehittämisohjelma 2007–2013. 282 s. 10.12.2013. <www.maaseutu.fi/attachments/5yZN7wKiV/Manner-Suomen_maaseudun_kehittamisohjelma_070610_FI.pdf>
- Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä (2009). Maaseutuvaikutusten arviointi (Rural Proofing). 30.5.2013. <www.maaseutupolitiikka.fi/files/1148/Maaseutuvaikutusten_arviointi_031109.pdf>
- Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä (2013a). Kautensa päättäneet teemaryhmät: Kaupunki ja maaseutu. 30.5.2013. <www.maaseutupolitiikka.fi/teemaryhmat/kautensa_paattaneet_teemaryhmat/kaupunki_ja_maaseutu>
- Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä (2013b). Maaseutuvaikutusten arviointi. Esite. 30.5.2013. <www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/aek/maaseutupolitiikka/maaseutuvaikutuksen_arviointi/Documents/MVA_esite.pdf>
- Maijala, O. (2009). Yhdyskuntarakenteen eheyttäminen ja ekotehokkuus. Teoksessa Sairinen, R. (toim.): Yhdyskuntarakenteen eheyttäminen ja elinympäristön laatu. *Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen julkaisuja B* 96, 15–25.
- Malinen, P., L. Kytölä, H. Keränen & R. Keränen (2006). Suomen maaseututyypit 2006. *Maa- ja metsätalousministeriön julkaisuja* 7/2006. 67 s.
- Manner-Suomen ESR-ohjelma-asiakirja 2007–2013 (2008). 175 s. 10.12.2013. <www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/EU-asiat/EU-rakennerahastot/ohjelmakausi_2007-2013/ohjelma_asiakirja_ESR.pdf>
- Moisio, S. (2009). Suomen valtion aluerakenteen muuntautuminen: Teoreettisia merkintöjä ja empiirisiä havaintoja. *Politiikka* 51:3, 155–173.
- Muilu, T. (2011). Maaseutuvaikutusten arviointi uudeksi suunnitteluvälineeksi. *Kaleva* 14.3.2011, Alakerta.
- Muilu, T. (2013). Maaseudun vuosikymmenet. Teoksessa Luoto I., H. Katajamäki & N. Lundström (toim.): Oppiva alue, menestyvä alue: Juhlakirja professori Seija Virkkalan 60-vuotispäiväksi. *Acta Wasaensia* 275, *Aluetiede* 12, 155–122.
- Muilu, T. & J. Rusanen (2004). Rural definitions and short-term dynamics in rural areas of Finland in 1989–97. *Environment and Planning A* 36, 1499–1516.
- OECD (2008). Rural Policy Reviews: Finland. 298 s. 30.5.2013. <www.oecd.org/gov/oecd-rural-policy-reviews/finland.htm>
- Oulun kaupunki (2011). Uudessa Oulussa jokainen kuuluu ja vaikuttaa: Kuntalaisten osallistumisen ja vaikuttamisen ohjelma. 37 s. 2.4.2013. <www.ouka.fi/documents/74216/2038589/Uudessa+Oulussa+jokainen+kuuluu+ja+vaikuttaa.pdf>
- Oulun kaupunki (2012). Uuden Oulun yleiskaava: Tavoitteet. *Oulun kaupunki, Yhdyskunta- ja ympäristöpalvelut, Yleiskaavoitus A* 202. 44 s.
- Oulun kaupunki (2013). Oulun palvelumalli 2020: Palvelut ja verkkosuunnitelma 2013–2020. 99 s. 2.4.2013. <www.ouka.fi/c/document_library/get_file?uuid=6e7d2bc0-09e7-4450-ab29-82d6a5f338db&groupId=52058>
- Oulun seutu (2003). Oulun seudun liikenne 2020: strategia-kärkitehtävät-aiosopimus. 47 s. 2.4.2013. <www.oulu.ouka.fi/seutu/oulunseudunliikenne/pdf/oululj_rapo.pdf>
- Oulun seutu (2013). Oulun seudun kehittäminen. 2.4.2013. <www.ouka.fi/oulu/oulun-seutu>
- Oulun tekninen liikelaitos (2013). Palveluliikenteen aikataulut maanantaista perjantaihin. 26.4.2013. <www.oulu.ouka.fi/tekl/palveluliikenteen_aikataulut.html>
- Pohjois-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (2011). Oulun seudun, Pohjois-Pohjanmaan ja Kainuun liikenteen hallintasuunnitelma. *Pohjois-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen julkaisuja* 3/2011. 63 s.
- Pohjois-Pohjanmaan liitto (2007). Pohjois-Pohjanmaan maakuntakaava. *Pohjois-Pohjanmaan liiton julkaisu A*: 38. 129 s.
- Pohjois-Pohjanmaan liitto (2011). Kainuun, Keski-Pohjanmaan ja Pohjois-Pohjanmaan liikennestrategia (KAKEPOLI). *Pohjois-Pohjanmaan liiton julkaisu A*: 52. 52 s.
- Pohjois-Suomen EAKR-toimenpideohjelma 2007–2013 (2007). 92 s. 10.12.2013. <www.rakennerahastot.fi/vanhat_sivut/rakennerahastot/tiedostot/asiakirjat/ohjelma_asiakirja_EAKR_PS.pdf>

- Ponnikas, J., S. Korhonen, H.-M. Kuhmonen, K. Leinamo, N. Lundström, A. Rehunen & H. Siirilä (2011). Maaseutukatsaus 2011. *Maaseutupoliittikan yhteistyöryhmän julkaisu* 3/2011. 100 s.
- Rinne-Koski, K., A. Saartenoja, M. Rantanen & S. Tantarimäki (2012). Kuntaliitos ja maaseutualueiden asukasosallistuminen Kouvolan, Salon ja Seinäjoen kaupungeissa. *Helsingin yliopisto, Ruralia-instituutti, Raportteja* 79. 66 s.
- Rönkkö, E., H.-L. Hentilä & H. Illikainen (2012). Maaseutunäkökulma maankäytön suunnittelussa. *Oulun yliopiston arkkitehtuuriolosuhteiden julkaisu* C 139. 130 s.
- Saartenoja, A. (2004). Kaupungin ja maaseudun vuorovaikutus alueellisessa kehittämissuunnitelmassa. *Turun yliopiston julkaisu* C 214. 217 s.
- Sairinen, R. & O. Majjala (2009). Johdanto. Teoksessa Sairinen, R. (toim.): Yhdyskuntarakenteen eheyttäminen ja elinympäristön laatu. *Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen julkaisu* B 96, 7–14.
- Savisalo, A. (2008). Eheästi eteenpäin. Teoksessa Uudenmaan ympäristökeskus: Eheät yhdyskunnat: Taikasanasta elinympäristöksi. *Suomen ympäristö* 15/2008, 73–79.
- Strandell, A. (2011). Asukasbarometri 2010: Asukaskysely suomalaisista asuin ympäristöistä. *Suomen ympäristö* 31/2011. 112 s.
- Suomen kumppanuussopimus 2014–2020 (2013). Luonnos 11.6.2013. 10.12.2013. <www.tem.fi/files/36947/Kumppanuussopimus_luonnos_3.pdf>
- Suomen ympäristökeskus (2013). Kaupunki-maaseutu-luokitus. 10.12.2013. <www.ymparisto.fi/kaupunkimaaseutulouokitus>
- Terveys ja hyvinvoinnin laitos (2011). SOTKANet-verkkopalvelu. 2.4.2013. <www.sotkanet.fi>
- Tilastokeskus (2013a). Statfin-tilastot. 2.4.2013. <pxweb2.stat.fi/database/StatFin/databasetree.fi.asp>
- Tilastokeskus (2013b). Kuntien avainluvut. 2.4.2013. <www.stat.fi/tup/kunnat>
- Työ- ja elinkeinoministeriö (2010). Suomen aluekehittämissuunnitelma 2020. *Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu*, Alueiden kehittäminen 23/2010. 153 s.
- Työ- ja elinkeinoministeriö (2012). Maaseutupoliittinen toimenpideohjelma 2012–2015. 35 s. 30.5.2013. <www.tem.fi/files/33494/Toimenpideohjelma_260612.pdf>
- Valtioneuvosto (2009). Maaseutu ja hyvinvoiva Suomi: Valtioneuvoston maaseutupoliittinen selonteko eduskunnalle. *Maaseutupoliittikan yhteistyöryhmän julkaisu* 8/2009. 48 s.
- Valtioneuvoston periaatepäätös maaseudun kehittämisestä 24.2.2011. 27 s. 17.9.2013. <www.valtioneuvosto.fi/tiedostot/julkinen/periaatepaatokset/2011/maaseudun-kehittaminen/fi.pdf>
- Valtiovarainministeriö (2010). Kainuun hallintokokeilun seurantaraportin esitys. *Valtiovarainministeriön julkaisu* 27/2010. 79 s.
- Valtiovarainministeriö (2011). Työssäkäyntialueet ja pendelöintikartat 2011. 2.4.2013. <www.vvm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/20110831Tyoessae/name.jsp>
- Valtiovarainministeriö (2012). Kuntaliitosten historiaa. 7 s. 19.9.2013. <www.vvm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/historiaa.pdf>
- Valtiovarainministeriö (2013). Kainuun hallintokokeilun päätyminen: Seurantasiihteeristön loppuraportti. *Valtiovarainministeriön julkaisu* 5/2013. 58 s.
- Vendelin, I. (2011) Oulun seudun ja uuden Oulun asukasbarometri 2011. *Oulun kaupunki, Yhdyskunta- ja ympäristöpalvelut, Yleiskaavoitus* A 201. 60 s.
- Ympäristöministeriö (2013). Yhdyskuntarakenne. 5.9.2013. <www.ymparisto.fi/fi-FI/Elinymparisto_ja_kaavoitus/Yhdyskuntarakenne>

KYSELY KAINUUN ASUKKAILLE

I VASTAAJAN TAUSTATIEDOT

1. Mikä on vakituinen asuinkuntasi? Ympyröi vain yksi vaihtoehto.

- 1) Hyrynsalmi 2) Kajaani 3) Sotkamo 4) jokin muu, mikä? _____

2. Mikä seuraavista vaihtoehtoista vastaa parhaiten asumisen tapaasi? Ympyröi vain yksi vaihtoehto.

- 1) asun kaupunki- tai kuntakeskuksessa 3) asun kylässä tai muulla haja-asutusalueella
2) asun lähiössä tai muulla taajama-alueella 4) asun ajoittain/vaihdellen kaupungissa ja maaseudulla

3. Mikä on sukupuolesi? 1) nainen 2) mies

4. Mikä on syntymävuotesi? _____

5. Mikä on ammatillinen koulutuksesi? Ympyröi korkein koulutuksesi.

- 1) ei ammatillista tutkintoa 3) alin korkea-aste 5) ylempi korkeakouluaste
2) keskiaste 4) alempi korkeakouluaste 6) tutkijakoulutus

6. Mikä on pääasiallinen toimintasi? Ympyröi vain yksi vaihtoehto.

- 1) työllinen 3) opiskelija tai koululainen 5) varus- tai siviilipalvelusmies
2) työtön 4) eläkeläinen 6) muu työvoiman ulkopuolella oleva

7. Millainen on asutokuntasi? Ympyröi vain yksi vaihtoehto.

- 1) asun yksin 3) asun puolisoni kanssa 5) asun lasteni kanssa
2) asun vanhempieni kanssa 4) asun puolisoni ja lasteni kanssa 6) jokin muu

II ASUMINEN

8. Millainen on nykyinen asutosi?

a. Mikä on nykyisen asutosi talotyyppi? Ympyröi sopiva vaihtoehto.

- 1) erillinen pientalo (esim. omakotitalo tai paritalo) 2) rivi- tai ketjutalo 3) kerrostalo 4) jokin muu

b. Mikä on nykyisen asutosi hallintaperuste? Ympyröi sopiva vaihtoehto.

- 1) omistusasunto 2) vuokra-asunto 3) asumisoikeusasunto 4) jokin muu

c. Mikä oli nykyisen asutosi mahdollinen aiempi käyttötarkoitus? Ympyröi sopiva vaihtoehto.

- 1) asutoni on rakennettu alun perin pysyväksi asunnoksi 3) olen itse muuttanut oman vapaa-ajan asutoni pysyväksi asunnoksi
2) asutoni on rakennettu alun perin vapaa-ajan asunnoksi 4) jokin muu

9. Kuinka kauan olet asunut nykyisessä asunnossasi? 1) alle 1 vuoden 2) 1–5 vuotta 3) 6–10 vuotta 4) yli 10 vuotta

10. Kuinka kauan olet asunut nykyisellä asuinalueellasi? 1) alle 1 vuoden 2) 1–5 vuotta 3) 6–10 vuotta 4) yli 10 vuotta

11. Kuinka kauan olet asunut nykyisessä kotikunnassasi? 1) alle 1 vuoden 2) 1–5 vuotta 3) 6–10 vuotta 4) yli 10 vuotta

Jos olet asunut koko aikuisikäsi nykyisessä asunnossasi, siirry kysymykseen 13.

12. Millaisesta asunnosta muutit nykyiseen asuntoosi?

a. Ympyröi edellisen asutosi talotyyppi:

- 1) erillinen pientalo (esim. omakotitalo tai paritalo) 2) rivi- tai ketjutalo 3) kerrostalo 4) jokin muu

b. Ympyröi edellisen asutosi hallintaperuste:

- 1) omistusasunto 2) vuokra-asunto 3) asumisoikeusasunto 4) jokin muu

Jos olet asunut koko aikuisikäsi nykyisellä asuinalueellasi, siirry kysymykseen 17 (asuinalueella tarkoitetaan asuinpaikkaasi ja sen lähiympäristöä).

13. Millaiselta alueelta muutit nykyiselle asuinalueellesi (asuinalueella tarkoitetaan asuinpaikkaasi ja sen lähiympäristöä)?

a. Ympyröi edellisen asuinpaikkakuntasi:

- 1) nykyinen asuinkunta 2) jokin muu kunta, mikä? _____

b. Ympyröi edellisen asuinalueesi (asuinalueella tarkoitetaan asuinpaikkaasi ja sen lähiympäristöä):

- 1) kaupunki- tai kuntakeskus 2) lähiö tai muu taajama-alue 3) kylä tai muu haja-asutusalue

14. Otitko selvää nykyisen asuinalueesi yleis- tai asemakaavoitustilanteesta ennen muuttoasi (asuinalueella tarkoitetaan asuinpaikkaasi ja sen lähiympäristöä)? Ympyröi sopiva vaihtoehto 1) kyllä 2) en

15. Kuinka paljon seuraavat tekijät vaikuttivat päätökseesi muuttaa nykyiselle asuinalueellesi (asuinalueella tarkoitetaan asuinpaikkaasi ja sen lähiympäristöä)? Ympyröi sopivin vaihtoehto kunkin väittämän osalta erikseen.

	Erittäin paljon	Paljon	Kohtalaisesti	Vähän	Ei lainkaan	En osaa sanoa
paluu omalle/puolison kotiseudulle	1	2	3	4	5	6
asuinalue oli viihtyisä	1	2	3	4	5	6
asuinalueen maisemat olivat miellyttäviä	1	2	3	4	5	6
asuinalue oli väljästi rakennettu	1	2	3	4	5	6
asuinalue oli luonnonläheinen	1	2	3	4	5	6
asuinalue oli maaseutumainen	1	2	3	4	5	6
asuinalue vaikutti turvalliselta/rauhalliselta	1	2	3	4	5	6
asuinalue vaikutti hyvältä kasvuympäristöltä lapsille	1	2	3	4	5	6
asuinalue oli pientalovaltainen	1	2	3	4	5	6
asuinalueella tai sen lähellä oli vesistöjä	1	2	3	4	5	6
asuinalueelta oli saatavissa sopivan hintainen rakennuspaikka	1	2	3	4	5	6
asuinalueelta oli saatavissa sijainniltaan sopiva rakennuspaikka	1	2	3	4	5	6
asuinalueelta oli saatavissa sopivan hintainen asunto	1	2	3	4	5	6
asuinalueelta oli saatavissa sijainniltaan sopiva asunto	1	2	3	4	5	6
asuinalueelle sai helposti rakennusluvan	1	2	3	4	5	6
asuinalue oli yleis- tai asemakaavoitettu	1	2	3	4	5	6
asumiskustannukset vaikuttivat sopivilta	1	2	3	4	5	6
naapurit vaikuttivat mukavilta	1	2	3	4	5	6
asuinalueella oli hyvä maine	1	2	3	4	5	6
asunnon ostaminen/rakentaminen asuinalueelle vaikutti kannattavalta sijoitukselta	1	2	3	4	5	6
asuinalueelta oli sopiva etäisyys kaupunki- tai kuntakeskukseen	1	2	3	4	5	6
asuinalueelta oli sopiva etäisyys työ-/opiskelupaikkaan	1	2	3	4	5	6
asuinalueella oli hyvät joukkoliikenneyhteydet	1	2	3	4	5	6
asuinalueella oli hyvät kevyen liikenteen yhteydet	1	2	3	4	5	6
asuinalueella oli hyvät kaupalliset palvelut	1	2	3	4	5	6
asuinalueella oli hyvät kunnalliset palvelut	1	2	3	4	5	6
asuinalueella oli hyvät vapaa-ajanviettomahdollisuudet	1	2	3	4	5	6

16. Ovatko asumistoiveesi ja odotuksesi toteutuneet asuessasi nykyisellä asuinalueellasi (asuinalueella tarkoitetaan asuinpaikkaasi ja sen lähiympäristöä)? Onko jokin asia ollut kenties toisin kuin ennen muuttoasi odotit? Kerro kokemuksistasi omin sanoin.

17. Mitä mieltä olet siitä, että asuinalueellesi muuttaisi uusia asukkaita (asuinalueella tarkoitetaan asuinpaikkaasi ja sen lähiympäristöä)? Ympyröi sopivin vaihtoehto kunkin väittämän osalta erikseen.

	Täysin samaa mieltä	Jokseenkin samaa mieltä	Ei samaa eikä eri mieltä	Jokseenkin eri mieltä	Täysin eri mieltä	En osaa sanoa
uudet asukkaat ovat tervetulleita asuinalueelleni	1	2	3	4	5	6
uudet vapaa-ajan asukkaat ovat tervetulleita asuinalueelleni	1	2	3	4	5	6

18. Miten uskot oman asuinalueesi väestön määrän kehittyvän seuraavan viiden vuoden aikana (asuinalueella tarkoitetaan asuinpaikkaasi ja sen lähiympäristöä)? Ympyröi vain yksi vaihtoehto.

1) kasvaa paljon 2) kasvaa hieman 3) pysyy ennallaan 4) vähenee hieman 5) vähenee paljon 6) en osaa sanoa

III PALVELUT, TYÖSSÄKÄYNTI JA LIIKKUMINEN

19. Arvioi, kuinka pitkä matka kotoasi on ajallisesti siihen paikkaan, jossa hoidat päivittäiset ruoka- ja kotitalousostoksesi useimmin. _____ minuuttia

20. Millä kulkuvälineellä tai -välineillä useimmiten hoidat päivittäiset ruoka- ja kotitalousostoksesi? Jos käytät useampaa kuin yhtä kulkuvälinettä, voit ympyröidä useamman vaihtoehdon.

1) kävellen 2) pyörällä 3) autolla 4) linja-autolla 5) jollain muulla kulkuvälineellä

21. Missä sinä tai samassa kotitaloudessa asuvat perheenjäsenesi käytätte seuraavia palveluja useimmin? Ympyröi sopivin vaihtoehto kunkin palvelun osalta erikseen.

	Omalla asuinalueella	Muulla omassa asuinkunnassa	Kajaanin kaupunkialueella	Muussa kunnassa	Emme käytä palvelua
päivittäistavarakauppa	1	2	3	4	5
pankkipalvelut	1	2	3	4	5
postipalvelut	1	2	3	4	5
terveydenhoitajapalvelut	1	2	3	4	5
sosiaalipalvelut	1	2	3	4	5
lääkäripalvelut	1	2	3	4	5
vanhustenhoitopalvelut	1	2	3	4	5
kirjasto	1	2	3	4	5
muut kulttuuripalvelut	1	2	3	4	5
liikuntapalvelut	1	2	3	4	5
päivähoitopalvelut	1	2	3	4	5
alakoulu	1	2	3	4	5
yläkoulu	1	2	3	4	5
lukio	1	2	3	4	5
ammattikoulu	1	2	3	4	5

22. Kuinka tyytyväinen olet seuraavien palveluiden saavutettavuuteen itsesi tai samassa kotitaloudessa asuvien perheenjäsenesi näkökulmasta? Ympyröi sopivin vaihtoehto kunkin palvelun osalta erikseen.

	Erittäin tyytyväinen	Melko tyytyväinen	Ei tyytyväinen mutta ei tyyttymätönkään	Melko tyyttymätön	Erittäin tyyttymätön	En osaa sanoa	Emme käytä palvelua
päivittäistavarakauppa	1	2	3	4	5	6	7
pankkipalvelut	1	2	3	4	5	6	7
postipalvelut	1	2	3	4	5	6	7
terveydenhoitajapalvelut	1	2	3	4	5	6	7
sosiaalipalvelut	1	2	3	4	5	6	7
lääkäripalvelut	1	2	3	4	5	6	7
vanhustenhoitopalvelut	1	2	3	4	5	6	7
kirjasto	1	2	3	4	5	6	7
muut kulttuuripalvelut	1	2	3	4	5	6	7
liikuntapalvelut	1	2	3	4	5	6	7
päivähoitopalvelut	1	2	3	4	5	6	7
alakoulu	1	2	3	4	5	6	7
yläkoulu	1	2	3	4	5	6	7
lukio	1	2	3	4	5	6	7
ammattikoulu	1	2	3	4	5	6	7

23. Arvioi, kuinka pitkä matka kotoasi on ajallisesti lähimmälle linja-autopysäkille. _____ minuuttia

24. Missä kunnassa työ- tai opiskelupaikkasi sijaitsee? Ympyröi vain yksi vaihtoehto. Jos et käy töissä tai koulussa, siirry kysymykseen 27.

1) omassa kunnassa 2) jossain muussa kunnassa, missä? _____

•

--	--

1

c. Miten Kainuun hallintokokeilua pitäisi mielestäsi kehittää (esim. asumiseen, palveluihin, työssäkäyntiin ja liikkumiseen liittyen)?

31. Kainuun hallintokokeilun vaikutukset palvelujen saavutettavuuteen ja tarjontaan liittyviin tekijöihin:

a. Mitä mieltä olet Kainuun hallintokokeilun vaikutuksista palvelujen tarjontaan yleisesti? Ympyröi sopiva vaihtoehto kunkin tekijän osalta erikseen.

	Täysin samaa mieltä	Jokseenkin samaa mieltä	Ei samaa eikä eri mieltä	Jokseenkin eri mieltä	Täysin eri mieltä	En osaa sanoa
Kainuun hallintokokeilu on parantanut monien palvelujen saatavuutta omassa kotikunnassani (lähipalvelut)	1	2	3	4	5	6
asukkaiden erityistarpeet ja -elämäntilanne on riittävästi huomioitu hallintomallin tuottamissa palveluissa	1	2	3	4	5	6
vanhusten laitoshoidon järjestelyissä ja hoitopaikkojen valinnoissa on riittävästi huomioitu asiakkaan ja hänen omaistensa toiveet	1	2	3	4	5	6
Kainuun hallintokokeilu on keskittänyt liikaa palveluja maakunnalliselle tasolle Kajaaniin	1	2	3	4	5	6
Kainuun hallintokokeilu on siirtänyt liikaa palveluja seudulliselle tasolle oman kotikuntani lähikuntiin	1	2	3	4	5	6
Kainuun hallintokokeilu on turvannut monien palvelujen säilymisen	1	2	3	4	5	6
Kainuun hallintomalliin liittyvä palvelujen vapaan valinnan periaate (esim. mahdollisuus käyttää hallintomalliin kuuluvissa kunnissa muiden kuin oman kotikunnan terveyspalveluja) on vaikuttanut myönteisesti palvelujen tarjontaan	1	2	3	4	5	6

Voit esittää perusteluita edellä antamiisi vastauksiin:

b. Arvioi, miten Kainuun hallintokokeilu on vaikuttanut seuraavien palvelujen saavutettavuuteen ja tarjontaan omassa kunnassasi. Ympyröi sopiva vaihtoehto kunkin tekijän osalta erikseen.

	Parantunut merkittävästi	Parantunut jonkin verran	Ei vaikutusta	Huonontunut jonkin verran	Huonontunut merkittävästi	En osaa sanoa
terveydenhoitajapalveluiden saavutettavuus	1	2	3	4	5	6
lääkäripalveluiden saavutettavuus	1	2	3	4	5	6
vanhustenhoitopalveluiden saavutettavuus	1	2	3	4	5	6
muiden sosiaalipalveluiden saavutettavuus	1	2	3	4	5	6
lukio-opetuksen saavutettavuus	1	2	3	4	5	6
yläkouluopetuksen saavutettavuus	1	2	3	4	5	6
ammattikouluopetuksen saavutettavuus	1	2	3	4	5	6

32. Oletko käyttänyt Kainuun hallintomalliin liittyvää palvelujen vapaan valinnan periaatetta, esim. mahdollisuutta käyttää hallintomalliin kuuluvissa kunnissa muiden kuin oman kotikunnan terveyspalveluja? Ympyröi sopiva vaihtoehto.

1) Kyllä 2) En 3) En osaa sanoa 4) En ole tietoinen vapaan valinnan periaatteesta

KYSELY UUDEN OULUN ASUKKAILLE

I VASTAAJAN TAUSTATIEDOT

1. Mikä on vakituinen asuinkuntasi? *Ympyröi vain yksi vaihtoehto.*
 1) Kiiminki 2) Oulu 3) Yli-Ii 4) jokin muu, mikä? _____
2. Mikä seuraavista vaihtoehtoista vastaa parhaiten asumisen tapaa? *Ympyröi vain yksi vaihtoehto.*
 1) asun kaupunki- tai kuntakeskuksessa 3) asun kylässä tai muulla haja-asutusalueella
 2) asun lähiössä tai muulla taajama-alueella 4) asun ajoittain/vaihdellen kaupungissa ja maaseudulla
3. Mikä on sukupuolesi? 1) nainen 2) mies
4. Mikä on syntymävuotesi? _____
5. Mikä on ammatillinen koulutuksesi? *Ympyröi korkein koulutuksesi.*
 1) ei ammatillista tutkintoa 3) alin korkea-aste 5) ylempi korkeakouluaste
 2) keskiaste 4) alempi korkeakouluaste 6) tutkijakoulutus
6. Mikä on pääasiallinen toimintasi? *Ympyröi vain yksi vaihtoehto.*
 1) työllinen 3) opiskelija tai koululainen 5) varus- tai siviilipalvelusmies
 2) työtön 4) eläkeläinen 6) muu työvoiman ulkopuolella oleva
7. Millainen on asutokuntasi? *Ympyröi vain yksi vaihtoehto.*
 1) asun yksin 3) asun puolisoni kanssa 5) asun lasteni kanssa
 2) asun vanhempieni kanssa 4) asun puolisoni ja lasteni kanssa 6) jokin muu

II ASUMINEN

8. Millainen on nykyinen asutosi?

a. Mikä on nykyisen asutosi talotyyppi? *Ympyröi sopiva vaihtoehto.*

- 1) erillinen pientalo (esim. omakotitalo tai paritalo) 2) rivi- tai ketjutalo 3) kerrostalo 4) jokin muu

b. Mikä on nykyisen asutosi hallintaperuste? *Ympyröi sopiva vaihtoehto.*

- 1) omistusasunto 2) vuokra-asunto 3) asumisoikeusasunto 4) jokin muu

c. Mikä oli nykyisen asutosi mahdollinen aiempi käyttötarkoitus? *Ympyröi sopiva vaihtoehto.*

- 1) asunto on rakennettu alun perin pysyväksi asunnoksi 3) olen itse muuttanut oman vapaa-ajan asutoni pysyväksi asunnoksi
 2) asunto on rakennettu alun perin vapaa-ajan asunnoksi 4) jokin muu

9. Kuinka kauan olet asunut nykyisessä asunnossasi? 1) alle 1 vuoden 2) 1–5 vuotta 3) 6–10 vuotta 4) yli 10 vuotta

10. Kuinka kauan olet asunut nykyisellä asuinalueellasi? 1) alle 1 vuoden 2) 1–5 vuotta 3) 6–10 vuotta 4) yli 10 vuotta

11. Kuinka kauan olet asunut nykyisessä kotikunnassasi? 1) alle 1 vuoden 2) 1–5 vuotta 3) 6–10 vuotta 4) yli 10 vuotta

Jos olet asunut koko aikuisikäsi nykyisessä asunnossasi, siirry kysymykseen 13.

12. Millaisesta asunnosta muutit nykyiseen asuntoosi?

a. *Ympyröi edellisen asutosi talotyyppi:*

- 1) erillinen pientalo (esim. omakotitalo tai paritalo) 2) rivi- tai ketjutalo 3) kerrostalo 4) jokin muu

b. *Ympyröi edellisen asutosi hallintaperuste:*

- 1) omistusasunto 2) vuokra-asunto 3) asumisoikeusasunto 4) jokin muu

Jos olet asunut koko aikuisikäsi nykyisellä asuinalueellasi, siirry kysymykseen 17 (asuinalueella tarkoitetaan asuinpaikkaasi ja sen lähiympäristöä).

13. Millaiselta alueelta muutit nykyiselle asuinalueellesi (asuinalueella tarkoitetaan asuinpaikkaasi ja sen lähiympäristöä)?

a. *Ympyröi edellinen asuinpaikkakuntasi:*

- 1) nykyinen asuinkunta 2) jokin muu kunta, mikä? _____

b. *Ympyröi edellinen asuinalueesi (asuinalueella tarkoitetaan asuinpaikkaasi ja sen lähiympäristöä):*

- 1) kaupunki- tai kuntakeskus 2) lähiö tai muu taajama-alue 3) kylä tai muu haja-asutusalue

14. Otitko selvää nykyisen asuinalueesi yleis- tai asemakaavoitustilanteesta ennen muuttoasi (asuinalueella tarkoitetaan asuinpaikkaasi ja sen lähiympäristöä)? Ympyröi sopiva vaihtoehto. 1) kyllä 2) en

15. Kuinka paljon seuraavat tekijät vaikuttivat päätökseesi muuttaa nykyiselle asuinalueellesi (asuinalueella tarkoitetaan asuinpaikkaasi ja sen lähiympäristöä)? Ympyröi sopivin vaihtoehto kunkin väittämän osalta erikseen.

	Erittäin paljon	Paljon	Kohtalaisesti	Vähän	Ei lainkaan	En osaa sanoa
paluu omalle/puolison kotiseudulle	1	2	3	4	5	6
asuinalue oli viihtyisä	1	2	3	4	5	6
asuinalueen maisemat olivat miellyttäviä	1	2	3	4	5	6
asuinalue oli väljästi rakennettu	1	2	3	4	5	6
asuinalue oli luonnonläheinen	1	2	3	4	5	6
asuinalue oli maaseutumainen	1	2	3	4	5	6
asuinalue vaikutti turvalliselta/rauhalliselta	1	2	3	4	5	6
asuinalue vaikutti hyvältä kasvuympäristöltä lapsille	1	2	3	4	5	6
asuinalue oli pientalovaltainen	1	2	3	4	5	6
asuinalueella tai sen lähellä oli vesistöjä	1	2	3	4	5	6
asuinalueelta oli saatavissa sopivan hintainen rakennuspaikka	1	2	3	4	5	6
asuinalueelta oli saatavissa sijainniltaan sopiva rakennuspaikka	1	2	3	4	5	6
asuinalueelta oli saatavissa sopivan hintainen asunto	1	2	3	4	5	6
asuinalueelta oli saatavissa sijainniltaan sopiva asunto	1	2	3	4	5	6
asuinalueelle sai helposti rakennusluvan	1	2	3	4	5	6
asuinalue oli yleis- tai asemakaavoitettu	1	2	3	4	5	6
asumiskustannukset vaikuttivat sopivilta	1	2	3	4	5	6
naapurit vaikuttivat mukavilta	1	2	3	4	5	6
asuinalueella oli hyvä maine	1	2	3	4	5	6
asunnon ostaminen/rakentaminen asuinalueelle vaikutti kannattavalta sijoitukselta	1	2	3	4	5	6
asuinalueelta oli sopiva etäisyys Oulun keskustaan	1	2	3	4	5	6
asuinalueelta oli sopiva etäisyys työ-/opiskelupaikkaan	1	2	3	4	5	6
asuinalueella oli hyvät joukkoliikenneyhteydet	1	2	3	4	5	6
asuinalueella oli hyvät kevyen liikenteen yhteydet	1	2	3	4	5	6
asuinalueella oli hyvät kaupalliset palvelut	1	2	3	4	5	6
asuinalueella oli hyvät kunnalliset palvelut	1	2	3	4	5	6
asuinalueella oli hyvät vapaa-ajanviettomahdollisuudet	1	2	3	4	5	6

16. Ovatko asumistoiveesi ja odotuksesi toteutuneet asuessasi nykyisellä asuinalueellasi (asuinalueella tarkoitetaan asuinpaikkaasi ja sen lähiympäristöä)? Onko jokin asia ollut kenties toisin kuin ennen muuttoasi odotit? Kerro kokemuksistasi omin sanoin.

17. Mitä mieltä olet siitä, että asuinalueellesi muuttaisi uusia asukkaita (asuinalueella tarkoitetaan asuinpaikkaasi ja sen lähiympäristöä)? Ympyröi sopivin vaihtoehto kunkin väittämän osalta erikseen.

	Täysin samaa mieltä	Jokseenkin samaa mieltä	Ei samaa eikä eri mieltä	Jokseenkin eri mieltä	Täysin eri mieltä	En osaa sanoa
uudet asukkaat ovat tervetulleita asuinalueelleni	1	2	3	4	5	6
uudet vapaa-ajan asukkaat ovat tervetulleita asuinalueelleni	1	2	3	4	5	6

18. Miten uskot oman asuinalueesi väestön määrän kehittyvän seuraavan viiden vuoden aikana (asuinalueella tarkoitetaan asuinpaikkaasi ja sen lähiympäristöä)? Ympyröi vain yksi vaihtoehto.

1) kasvaa paljon 2) kasvaa hieman 3) pysyy ennallaan 4) vähenee hieman 5) vähenee paljon 6) en osaa sanoa

III PALVELUT, TYÖSSÄKÄYNTI JA LIIKKUMINEN

19. Arvioi, kuinka pitkä matka kotoasi on ajallisesti siihen paikkaan, jossa hoidat päivittäiset ruoka- ja kotitalousostoksesi useimmin. _____ minuuttia

20. Millä kulkuvälineellä tai -välineillä useimmiten hoidat päivittäiset ruoka- ja kotitalousostoksesi? Jos käytät useampaa kuin yhtä kulkuvälinettä, voit ympyröidä useamman vaihtoehdon.

1) kävellen 2) pyörällä 3) autolla 4) linja-autolla 5) jollain muulla kulkuvälineellä

21. Missä sinä tai samassa kotitaloudessa asuvat perheenjäsenesi käytätte seuraavia palveluja useimmin? Ympyröi sopivin vaihtoehto kunkin palvelun osalta erikseen.

	Omalla asuinalueella	Muulla omassa asuinkunnassa	Oulun kaupunkialueella	Muussa kunnassa	Emme käytä palvelua
päivittäistavarakauppa	1	2	3	4	5
pankkipalvelut	1	2	3	4	5
postipalvelut	1	2	3	4	5
terveydenhoitajapalvelut	1	2	3	4	5
sosiaalipalvelut	1	2	3	4	5
lääkäripalvelut	1	2	3	4	5
vanhustenhoitopalvelut	1	2	3	4	5
kirjasto	1	2	3	4	5
muut kulttuuripalvelut	1	2	3	4	5
liikuntapalvelut	1	2	3	4	5
päivähoitopalvelut	1	2	3	4	5
alakoulu	1	2	3	4	5
yläkoulu	1	2	3	4	5
lukio	1	2	3	4	5
ammattikoulu	1	2	3	4	5

22. Kuinka tyytyväinen olet seuraavien palveluiden saavutettavuuteen itsesi tai samassa kotitaloudessa asuvien perheenjäsentesi näkökulmasta? Ympyröi sopivin vaihtoehto kunkin palvelun osalta erikseen.

	Erittäin tyytyväinen	Melko tyytyväinen	Ei tyytyväinen mutta ei tyytymätönkään	Melko tyytymätön	Erittäin tyytymätön	En osaa sanoa	Emme käytä palvelua
päivittäistavarakauppa	1	2	3	4	5	6	7
pankkipalvelut	1	2	3	4	5	6	7
postipalvelut	1	2	3	4	5	6	7
terveydenhoitajapalvelut	1	2	3	4	5	6	7
sosiaalipalvelut	1	2	3	4	5	6	7
lääkäripalvelut	1	2	3	4	5	6	7
vanhustenhoitopalvelut	1	2	3	4	5	6	7
kirjasto	1	2	3	4	5	6	7
muut kulttuuripalvelut	1	2	3	4	5	6	7
liikuntapalvelut	1	2	3	4	5	6	7
päivähoitopalvelut	1	2	3	4	5	6	7
alakoulu	1	2	3	4	5	6	7
yläkoulu	1	2	3	4	5	6	7
lukio	1	2	3	4	5	6	7
ammattikoulu	1	2	3	4	5	6	7

23. Arvioi, kuinka pitkä matka kotoasi on ajallisesti lähimmälle linja-autopysäkille. _____ minuuttia

24. Missä kunnassa työ- tai opiskelupaikkasi sijaitsee? Ympyröi vain yksi vaihtoehto. Jos et käy töissä tai koulussa, siirry kysymyksen 27.

1) omassa kunnassa 2) jossain muussa kunnassa, missä? _____

1) yksin omalla autolla
2) omalla autolla perheenjäsenen kanssa
3) kimppakyydillä muun kuin perheenjäsenen kanssa
4) linja-autolla
5) kävellen tai pyörällä
6) jollain muulla tavalla

27. Mikä on enimmäisaika, jonka sinä tai samassa kotitaloudessa asuvat perheenjäsenesi olisitte tässä elämäntilanteessa valmiita käyttämään seuraaviin matkoihin? Kirjoita ruutuun enimmäisaika minuutteina. Voit jättää vastaamatta kysymykseen niiden palveluiden osalta, joita sinä tai perheesi ette käytä.

	minuuttia		minuuttia
a. yhdensuuntaiseen päivittäiseen työmatkaan?		h. kotoasi lääkäriin?	
b. yhdensuuntaiseen päivittäiseen koulumatkaan?		i. kotoasi sosiaalipalveluihin?	
c. kotoasi lähimmälle linja-autopysäkille?		j. kotoasi päivähoitopaikkaan?	
d. kotoasi päivittäistavarakauppaan?		k. kotoasi vanhustenhoitopalveluihin?	
e. kotoasi pankkipalveluun?		l. kotoasi kirjastoon?	
f. kotoasi postipalveluun?		m. kotoasi muihin kulttuuripalveluihin?	
g. kotoasi terveydenhoitajalle?		n. kotoasi liikuntapalveluihin?	

	Erittäin tyytyväinen	Melko tyytyväinen	Ei tyytyväinen mutta ei tyyttymätönkään	Melko tyyttymätön	Erittäin tyyttymätön	En osaa sanoa
teiden kunto	1	2	3	4	5	6
kevyen liikenteen väylien kunto	1	2	3	4	5	6
kevyen liikenteen väylien riittävyys	1	2	3	4	5	6
katuvalaistus	1	2	3	4	5	6
linja-autoaikataulut	1	2	3	4	5	6
linja-autoreitit	1	2	3	4	5	6
linja-autolipun hinta	1	2	3	4	5	6
kiinteä tai langaton internetyhteys	1	2	3	4	5	6
matkapuhelimen kuuluvuus	1	2	3	4	5	6

29. Mitä mieltä olet tulevasta Haukiputaan, Kiimingin, Oulun, Oulunsalon ja Yli-Iin kuntaliitoksesta (Uusi Oulu)?
Ympyröi sopiva vaihtoehto.

30. Arvioi uuden Oulun kuntaliitoksen mahdollisia vaikutuksia omaan elämääsi. Kerro mielipiteesi lyhyesti omin sanoin.

31. Miten arvioit Uuden Oulun kuntaliitoksen vaikuttavan seuraaviin tekijöihin omasta näkökulmastasi?

a. Asuminen. Ympyröi sopiva vaihtoehto kunkin tekijän osalta erikseen. Asuinalueella tarkoitetaan asuinpaikkaasi ja sen lähiympäristöä.

	Paranee merkittävästi	Paranee jonkin verran	Ei vaikutusta	Huonontuu jonkin verran	Huonontuu merkittävästi	En osaa sanoa
asuinalueeni houkuttelevuus asuinympäristönä	1	2	3	4	5	6
asuinalueeni omistusasuntojen tarjonta	1	2	3	4	5	6
asuinalueeni omistusasuntojen arvo	1	2	3	4	5	6
asuinalueeni vuokra-asuntojen tarjonta	1	2	3	4	5	6
asuinalueeni vakituisten asuntojen rakennuspaikkojen tai tonttien tarjonta	1	2	3	4	5	6
asuinalueeni vakituisten asuntojen rakennuspaikkojen tai tonttien arvo	1	2	3	4	5	6
asuinalueeni vapaa-ajan asuntojen tarjonta	1	2	3	4	5	6
asuinalueeni vapaa-ajan asuntojen rakennuspaikkojen tai tonttien tarjonta	1	2	3	4	5	6
asuinalueeni vapaa-ajan asuntojen rakennuspaikkojen tai tonttien arvo	1	2	3	4	5	6
rakennusluvan saaminen asuinalueelleni	1	2	3	4	5	6

b. Palvelut. Ympyröi sopiva vaihtoehto kunkin tekijän osalta erikseen..

	Paranee merkittävästi	Paranee jonkin verran	Ei vaikutusta	Huonontuu jonkin verran	Huonontuu merkittävästi	En osaa sanoa
päivittäistavarakaupan saavutettavuus	1	2	3	4	5	6
pankkipalveluiden saavutettavuus	1	2	3	4	5	6
postipalveluiden saavutettavuus	1	2	3	4	5	6
terveydenhoitajapalveluiden saavutettavuus	1	2	3	4	5	6
lääkäripalveluiden saavutettavuus	1	2	3	4	5	6
sosiaalipalveluiden saavutettavuus	1	2	3	4	5	6
päivähoitopalveluiden saavutettavuus	1	2	3	4	5	6
vanhustenhoitopalveluiden saavutettavuus	1	2	3	4	5	6
alakoulun saavutettavuus	1	2	3	4	5	6
yläkouluun saavutettavuus	1	2	3	4	5	6
lukion saavutettavuus	1	2	3	4	5	6
ammattikoulun saavutettavuus	1	2	3	4	5	6
kirjaston saavutettavuus	1	2	3	4	5	6
muiden kulttuuripalveluiden saavutettavuus	1	2	3	4	5	6
liikuntapalveluiden saavutettavuus	1	2	3	4	5	6

c. Liikenne- ja tietoliikenneyhteydet. Ympyröi sopiva vaihtoehto kunkin tekijän osalta erikseen. Asuinalueella tarkoitetaan asuinpaikkaasi ja sen lähiympäristöä.

	Paranee merkittävästi	Paranee jonkin verran	Ei vaikutusta	Huonontuu jonkin verran	Huonontuu merkittävästi	En osaa sanoa
asuinalueeni teiden kunto	1	2	3	4	5	6
asuinalueeni kevyen liikenteen väylien kunto	1	2	3	4	5	6
asuinalueeni kevyen liikenteen väylien riittävyys	1	2	3	4	5	6
asuinalueeni katuvalaistus	1	2	3	4	5	6
asuinalueeni linja-autoaikataulut	1	2	3	4	5	6
asuinalueeni linja-autoreitit	1	2	3	4	5	6
asuinalueeni kiinteä tai langaton internetyhteys	1	2	3	4	5	6

32. Miten arvioit toimivasi seuraavissa tilanteissa? Ympyröi sopiva vaihtoehto kunkin tekijän osalta erikseen. Asuinalueella tarkoitetaan asuinpaikkaasi ja sen lähiympäristöä.

	Täysin samaa mieltä	Jokseenkin samaa mieltä	Ei samaa eikä eri mieltä	Jokseenkin eri mieltä	Täysin eri mieltä	En osaa sanoa
jos asuinalueeni asuinympäristön viihtyisyys ja houkuttelevuus laskisi, harkitsisin asuinpaikan vaihtamista	1	2	3	4	5	6
jos asumiskustannukseni nykyisellä asuinalueellani kasvaisivat, harkitsisin asuinpaikan vaihtamista	1	2	3	4	5	6
jos asuinalueeni palveluiden saavutettavuus huononisi, harkitsisin asuinpaikan vaihtamista	1	2	3	4	5	6
jos tiet olisivat parempia ja ajomatkat olisivat nopeampia, käyttäisin enemmän henkilöautoa	1	2	3	4	5	6
jos tiet olisivat parempia ja ajomatkat olisivat nopeampia, harkitsisin muuttamista kauemmaksi työ- tai opiskelupaikastani	1	2	3	4	5	6
jos kevyen liikenteen väyliä kehitettäisiin, liikkuisin työ- tai koulumatkojani ja palveluasointimatkojani enemmän kävellen tai pyörällä	1	2	3	4	5	6
jos julkista liikennettä kehitettäisiin, käyttäisin sitä enemmän	1	2	3	4	5	6
jos liikkumiskustannukseni kasvaisivat, harkitsisin asuinpaikan vaihtamista	1	2	3	4	5	6
jos internetyhteyteni olisi parempi, hoitaisin enemmän asioita internetissä	1	2	3	4	5	6

33. Miten arvioit Uuden Oulun kuntaliitoksen vaikuttavan omaan osallistumiseesi ja osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksiisi asuinympäristöäsi koskevassa suunnittelussa ja päätöksenteossa?

a. Mitä mieltä olet seuraavista väittämistä? Ympyröi sopiva vaihtoehto kunkin tekijän osalta erikseen.

	Täysin samaa mieltä	Jokseenkin samaa mieltä	Ei samaa eikä eri mieltä	Jokseenkin eri mieltä	Täysin eri mieltä	En osaa sanoa
olen kiinnostunut osallistumaan ja vaikuttamaan asuinympäristöäni koskevaan suunnitteluun ja päätöksentekoon uudessa Oulussa	1	2	3	4	5	6
kuntaliitos parantaa mahdollisuuksiani osallistua ja vaikuttaa asuinympäristöäni koskevaan suunnitteluun ja päätöksentekoon	1	2	3	4	5	6

Jos et halua osallistua ja vaikuttaa uudessa Oulussa asuinympäristöäsi koskevaan suunnitteluun ja päätöksentekoon, siirry suoraan kyselylomakkeen loppuun.

b. Millä tavalla haluaisit osallistua asuinympäristösi suunnitteluun ja päätöksentekoon? Ympyröi sopivat vaihtoehdot.

- | | |
|--|---|
| 1) äänestämällä kunnallisvaaleissa | 7) osallistumalla LEADER-toimintaryhmätyöhön |
| 2) äänestämällä valtiollisissa vaaleissa | 8) haluaisin, että minulle tiedotettaisiin asuinympäristöäni koskevasta suunnittelusta ja päätöksenteosta |
| 3) osallistumalla kunnan luottamustehtäviin | 9) sosiaalista mediaa käyttämällä (esim. Facebook, Twitter, blogit) |
| 4) osallistumalla kuntalaisten kuulemistilaisuuksiin | 10) jollain muulla tavalla, millä? _____ |
| 5) osallistumalla asukas- tai kyläyhdistysten toimintaan | |
| 6) osallistumalla muuhun yhdistystoimintaan | |

34. Voit loppuksi kertoa muita ajatuksiasi kuntaliitoksesta ja muista tähän teemaan liittyvistä asioista omin sanoin.

Kiitos osallistumisestasi!

Arvonta suoritetaan kaikkien vastanneiden kesken kyselynumeron perusteella. Mikäli haluat osallistua arvontaan, valitse itsellesi mieluisin palkinto. Ympyröi mieluisin vaihtoehto.

- 1) Holiday Club –lahjakortti (80 e) 2) Stockmann-lahjakortti (80 e) 3) Oulun kaupunginteatterin lahjakortti (80 e)

Oulun yliopisto
Kajaanin yliopistokeskus/AIKOPA ja Maantieteen laitos

MAUKA - kysely Kainuun hallintokokeilun vaikutuksista

Tämä MAUKA – Maankäytön ohjaus ja maaseutuvaikutusten arviointi maaseudun ja kaupungin vuorovaikutusalueilla -hankkeen kysely on suunnattu Kainuun hallintokokeilun sisällön tunteville ja sen kanssa työskenteleville asiantuntijoille. Tässä kyselyssä esitämme asiantuntijoille samoja kysymyksiä, joita aiemmin kysimme kansalaisilta. Vastaukset käsitellään luottamuksellisesti siten, etteivät yksittäisten vastaajien henkilötiedot ja kommentit paljastu arvioinnin raportoinnissa.

I TAUSTA

Vastaajan työnantaja/taustayhteisö

Vastaajan tehtävänimike

Toimipaikan sijaintikunta

Valitse omaa asemaasi Kainuun hallintokokeilussa kuvaava vaihtoehto seuraavista. Jos toimit useammassa roolissa, voit valita ne kaikki.

☐	Luottamushenkilö
☐	Viranhaltija tai työsopimussuhteinen työntekijä
☐	Kyläyhdistyksen tai muun kansalaisjärjestön edustaja
☐	Muu, mikä?

II KAINUUN HALLINTOKOKEILUN VAIKUTUKSET PALVELUIHIN SEKÄ MAASEUDUN ASUKKAIDEN OSALLISTUMIS- JA VAIKUTTAMISMAHDOLLISUUKSIIN

1. Mitä mieltä olet Kainuun hallintokokeilun vaikutuksista maaseudun palvelujen tarjontaan yleisesti?

Vastausvaihtoehdot: 1=täysin eri mieltä, 2=jokseenkin eri mieltä, 3=ei samaa eikä eri mieltä, 4=jokseenkin samaa mieltä, 5=täysin samaa mieltä, 0=en osaa sanoa. Rastita.

	1	2	3	4	5	0
Kainuun hallintokokeilu on parantanut monien maaseudun palvelujen saatavuutta asukkaiden kotikunnassa (lähipalvelut)						
Asukkaiden erityistarpeet ja -elämäntilanne on riittävästi huomioitu Kainuun hallintokokeilun tuottamissa palveluissa						
Vanhusten laitoshoidon järjestelyissä ja hoitopaikkojen valinnoissa Kainuun hallintokokeilussa on riittävästi huomioitu asiakkaan ja hänen omaistensa toiveet						
Kainuun hallintokokeilu on keskittänyt liikaa palveluja maakunnalliselle tasolle						
Kainuun hallintokokeilu on siirtänyt liikaa palveluja seudulliselle tasolle pois omasta kotikunnasta						
Kainuun hallintokokeilu on turvannut monien palvelujen säilymisen						
Kainuun hallintokokeiluun liittyvä palvelujen vapaan valinnan periaate (esim. mahdollisuus käyttää hallintomalliin kuuluvissa kunnissa muiden kuin oman kotikunnan terveyspalveluja) on vaikuttanut myönteisesti palvelujen tarjontaan						
Kainuun hallintokokeilun toteutuksessa on huomioitu harvaan asutun maaseudun asukkaiden asumiseen liittyvät erityistarpeet						
Kainuun hallintokokeilun toteutuksessa on huomioitu kuntakeskusten läheisen maaseudun asukkaiden asumiseen liittyvät erityistarpeet						

Voit esittää perusteluja edellä antamiisi vastauksiin:

2. Arvioi seuraavien väittämien kautta Kainuun hallintokokeilun vaikutuksia asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksiin sekä Kainuun kehitykseen yleisesti? Vastausvaihtoehdot: 1=täysin eri mieltä, 2=jokseenkin eri mieltä, 3=ei samaa eikä eri mieltä, 4=jokseenkin samaa mieltä, 5=täysin samaa mieltä, 0=en osaa sanoa. Rastita.

	1	2	3	4	5	0
Hallintokokeilu on parantanut maaseudun asukkaiden elinolosuhteita Kainuussa						
Hallintokokeilu on parantanut Kainuun asukkaiden mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa elinympäristöönsä ja palveluja koskevaan suunnitteluun ja päätöksentekoon						
Suorat maakuntavaalit ovat vahvistaneet demokratiaa Kainuussa						

Hallintokokeilu on lisännyt Kainuun asukkaiden aktiivisuutta osallistua yhteiskunnallisen suunnittelun yhteydessä järjestettyihin kuulemisiin						
Kainuun hallintokokeiluun kuuluvia kuntia on kohdeltu tasapuolisesti						
Kainuun hallintokokeilu on lisännyt Kainuun asukkaiden yhteenkuuluvuuden tunnetta						
Asukkaat ovat saaneet hallintokokeilun sisällöstä ja vaikutuksista riittävän helposti tietoa						
Asukkaat ovat saaneet hallintokokeilun sisällöstä ja vaikutuksista riittävästi tietoa						

3a. Kyselyyn vastanneiden maaseudun asukkaiden mielestä hallintokokeilu on keskittänyt liikaa palveluja maakunnalliselle tasolle sekä seudulliselle tasolle pois omasta kotikunnasta. Onko mielestäsi näin tapahtunut? *Rastita.*

☐	Kyllä
☐	Ei
☐	En osaa sanoa

3b. Mikäli vastasit kyllä, olisiko mainitunlaiselle kehitykselle ollut vaihtoehtoa – olisiko palveluja voitu järjestää toisin?

--

4. Mikä on mielestäsi enimmäisaika, jonka Kainuun maaseudun asukkaiden tulisi olla valmiita käyttämään seuraaviin matkoihin? *Valitse mielestäsi sopivin vaihtoehto rastittamalla.*

	10 min tai vähemmän	11-20 min	21-30 min	31 min tai enemmän
a. yhdensuuntainen päivittäinen työmatka				
b. yhdensuuntainen päivittäinen koulumatka				
c. matka kotoa lähimmälle linja-autopysäkille				
d. matka kotoa päivittäistavarakauppaan				
e. matka kotoa pankkipalveluun				
f. matka kotoa postipalveluun				
g. matka kotoa terveydenhoitajalle				
h. matka kotoa lääkäriin				
i. matka kotoa sosiaalipalveluihin				
j. matka kotoa päivähoitopaikkaan				
k. matka kotoa vanhustenhoitopalveluihin				
l. matka kotoa kirjastoon				
m. matka kotoa muihin kulttuuripalveluihin				
n. matka kotoa liikuntapalveluihin				

Voit kommentoida yllä tekemiäsi valintoja

--

5. Kyselyyn vastanneet maaseudun asukkaat eivät kokeneet hallintokokeilun juurikaan vahvistaneen demokratiaa tai lisänneen asukkaiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia Kainuussa. Mistä arvelet asukkaiden näkemysten johtuvan?

--

III KAINUUN HALLINTOKOKEILU, MAASEUTUASUMINEN JA MAANKÄYTTÖ

6a. Miten Kainuun hallintokokeilussa on mielestäsi huomioitu maaseutualueiden tarpeet? *Rastita.*

☐	Erinomaisesti
☐	Hyvin
☐	Kohtalaisesti
☐	Huonosti
☐	Erittäin huonosti
☐	En osaa sanoa

6b. Miten perustelet vastauksesi?

7. Millä konkreettisilla toimenpiteillä Kainuun hallintokokeilussa maaseutualueiden ja maaseutuasumisen tarpeet olisivat mielestäsi tulleet paremmin huomioituksi?

8. Millaisia suoria tai välillisiä vaikutuksia Kainuun hallintokokeilulla on mielestäsi ollut maankäyttöön ja maankäytön ohjaamiseen Kainuussa?

III KAINUUN HALLINTOKOKEILUN ONNISTUMINEN

9a. Miten Kainuun hallintokokeilu on kokonaisuutena mielestäsi onnistunut?

- | | |
|--------------------------|-------------------|
| ☐ | Erinomaisesti |
| ☐ | Hyvin |
| ☐ | Kohtalaisesti |
| ☐ | Huonosti |
| ☐ | Erittäin huonosti |
| ☐ | En osaa sanoa |

9b. Miten perustelet arviosi?

10. Mitä Kainuun hallintokokeilun toteutuksessa olisi tullut tehdä toisin?

11a. Olisiko Kainuun hallintokokeilu mielestäsi pitänyt vakinaistaa?

- | | |
|--------------------------|---------------|
| ☐ | Kyllä |
| ☐ | Ei |
| ☐ | En osaa sanoa |

11b. Miten perustelet arviosi?

12. Pitäisikö Kainuun hallintokokeilun kaltainen maakunnallinen palvelujen järjestämismalli ottaa käyttöön laajemmin Suomessa?

- | | |
|--------------------------|---------------|
| ☐ | Kyllä |
| ☐ | Ei |
| ☐ | En osaa sanoa |

13. Mitä Kainuun hallintokokeilusta tulisi ottaa opiksi kuntaliitoksia valmisteltaessa?

KIITOS VASTAUKSESTASI!

Oulun yliopisto
Kajaanin yliopistokeskus/AIKOPA ja Maantieteen laitos

MAUKA -kysely uuden Oulun kuntaliitoksen maaseutuvaikutuksista

Tämä MAUKA – Maankäytön ohjaus ja maaseutuvaikutusten arviointi maaseudun ja kaupungin vuorovaikutusalueilla -hankkeen kysely on suunnattu uuden Oulun kuntaliitoksen sisällön tunteville ja sen kanssa työskenteleville asiantuntijoille. Vastaukset käsitellään luottamuksellisesti siten, etteivät yksittäisten vastaajien henkilötiedot ja kommentit paljastu arvioinnin raportoinnissa.

I TAUSTA

Vastaajan työnantaja / taustayhteisö

Vastaajan tehtävänimike

Toimipaikan sijaintikunta

Valitse omaa asemaasi uuden Oulun valmistelussa kuvaava vaihtoehto seuraavista. Jos toimit useammassa roolissa, voit valita ne kaikki.

☐	Luottamushenkilö
☐	Viranhaltija tai työsopimussuhteinen työntekijä
☐	Kyläyhdistyksen tai muun kansalaisjärjestön edustaja
☐	Muu, mikä? _____

II UUDEN OULUN KUNTALIITOS

1. Miten uuden Oulun kuntaliitos tulee mielestäsi vaikuttamaan

1a. Uuden Oulun maaseutualueiden asuntoihin, tontteihin ja rakennuspaikkoihin?

Esim. vakituisten ja vapaa-ajan asuntojen tonttien/rakennuspaikkojen tarjonta ja arvo, omistus-, vuokra ja vapaa-ajan asuntojen tarjonta ja arvo, rakennuslupien saaminen.

--

1b. Uuden Oulun maaseutualueiden liikenne- ja tietoliikenneyhteyksiin?

Esim. teiden kunto, kevyen liikenteen väylien kunto ja riittävyys, katuvalaistus, linja-autoaikataulut ja -reitit, internetyhteydet.

--

1c. Uuden Oulun maaseutualueiden palveluihin?

--

1d. Maankäytön ohjaukseen uuden Oulun maaseutualueilla?

--

1e. Uuden Oulun maaseutualueiden asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksiin?

--

2a. Miten uuden Oulun kuntaliitos tulee mielestäsi vaikuttamaan uuden kunnan maaseutualueiden houkuttelevuuteen asuinympäristönä?

☐	maaseutualueiden houkuttelevuus asuinympäristönä paranee
☐	ei ole vaikutusta
☐	maaseutualueiden houkuttelevuus asuinympäristönä heikkenee
☐	en osaa sanoa

2b. Miten perustelet vastauksesi?

3. Seuraavassa on esitetty uuden Oulun maaseudun asukkaille tehdystä kyselystä esille nousseita asukkaiden näkemyksiä kuntaliitoksen vaikutuksista. Miten arvioit näitä väittämiä?

Vastausvaihtoehdot: 1=täysin eri mieltä, 2=jokseenkin eri mieltä, 3=ei samaa eikä eri mieltä, 4=jokseenkin samaa mieltä, 5=täysin samaa mieltä, 0=en osaa sanoa. Rastita.

	1	2	3	4	5	0
kuntaliitos vaikeuttaa rakennusluvan saamista uuden Oulun maaseutualueilla						
kuntaliitoksen seurauksena uuden Oulun maaseutualueiden lähipalvelut (omasta kunnasta saatavat palvelut) keskittyvät nykyisen Oulun kaupungin alueelle						
kuntaliitoksen seurauksena lääkäripalvelujen saavutettavuus uuden Oulun maaseutualueilla (lähipalveluina) heikkenee						
kuntaliitoksen seurauksena terveydenhoitajapalveluiden saavutettavuus uuden Oulun maaseutualueilla (lähipalveluina) heikkenee						
kuntaliitoksen seurauksena vanhustenhoitopalveluiden saavutettavuus uuden Oulun maaseutualueilla (lähipalveluina) heikkenee						
kuntaliitoksen seurauksena sosiaalipalveluiden saavutettavuus uuden Oulun maaseutualueilla (lähipalveluina) heikkenee						
kuntaliitoksen seurauksena uuden Oulun maaseutualueiden linja-autoreitit huononevat						
kuntaliitoksen seurauksena uuden Oulun maaseutualueiden linja-autoaikataulut huononevat						
kuntaliitos vaikuttaa myönteisesti uuden Oulun maaseutualueiden julkiseen liikenteeseen						
kuntaliitos vaikuttaa myönteisesti uuden Oulun maaseutualueiden kevyen liikenteen väyliin						
kuntaliitos vaikuttaa myönteisesti uuden Oulun maaseutualueiden palveluihin						
kuntaliitos vaikuttaa myönteisesti uuden Oulun maaseutualueiden verotukseen						

Voit kommentoida yllä tekemiäsi valintoja

4. Asukkaat epäilevät kuntaliitoksen vaikeuttavan rakennuslupien saamista uuden Oulun maaseutualueilla.

4a. Mistä asukkaiden epäluulo mielestäsi johtuu?

4b. Mitä toimenpiteitä oman arviosi mukaan vaaditaan, jotta uuden Oulun rakentamisen ohjaamisessa onnistutaan huomioimaan maaseutualueiden erityispiirteet ja tarpeet?

4c. Miten uuden Oulun rakennusvalvonnan tulisi mielestäsi toimia, jotta uuden kunnan maaseutualueiden pienrakentajien luottamus voitetaan?

5. Mikä on mielestäsi enimmäisaika, jonka uuden Oulun maaseudun asukkaiden tulisi olla valmiita käyttämään seuraaviin matkoihin? Valitse mielestäsi sopivin vaihtoehto rastittamalla.

	10 min tai vähemmän	11-20 min	21-30 min	31 min tai enemmän
a. yhdensuuntainen päivittäinen työmatka				
b. yhdensuuntainen päivittäinen koulumatka				
c. matka kotoa lähimmälle linja-autopysäkille				
d. matka kotoa päivittäistavarakauppaan				
e. matka kotoa pankkipalveluun				
f. matka kotoa postipalveluun				
g. matka kotoa terveydenhoitajalle				
h. matka kotoa lääkäriin				
i. matka kotoa sosiaalipalveluihin				
j. matka kotoa päivähoitopaikkaan				
k. matka kotoa vanhustenhoitopalveluihin				
l. matka kotoa kirjastoon				
m. matka kotoa muihin kulttuuripalveluihin				
n. matka kotoa liikuntapalveluihin				

Voit kommentoida yllä tekemiäsi valintoja

6a. Miten seuraavat uuden Oulun kuntien maankäyttöä ohjaavat maankäytön ohjausvälineet mielestäsi toimivat maaseutualueiden erityistarpeiden huomioimisen näkökulmasta?

Vastausvaihtoehdot: 1=erittäin huonosti, 2=melko huonosti, 3=ei hyvin eikä huonosti, 4=melko hyvin, 5=erittäin hyvin, 0=en osaa sanoa. Rastita.

	1	2	3	4	5	0
maakuntakaava						
seudun yhteinen yleiskaava						
kunnan yleis- tai osayleiskaava						
rantayleiskaava						
asemakaava						
poikkeamispäätös						
suunnittelutarveratkaisu						
kunnan maankäytön toteuttamisohjelma*						
asunto-ohjelma*						
tavoitesuunnitelma*						
yleissuunnitelma*						

*

kunnan maankäytön toteuttamisohjelma: ohjaa yleiskaavojen toteuttamista, määrittää alueiden toteuttamisjärjestyksen ja vuosittaiset investoinnit viiden seuraavan vuoden ajalta

asunto-ohjelma: kaupunginvaltuuston hyväksymä suunnitteluasiakirja, jossa kaupunki määrittää asuntotuotantotavoitteensa, otetaan kantaa mm. uudisasuntotuotannon määriin, asuntotyyppi- ja talotyyppijakaumaan sekä vuokra- ja omistusasumisen suhteeseen

tavoitesuunnitelma: epävirallinen yleispiirteinen suunnitelma, joka ohjaa kaavarunko- ja asemakaavatasoista suunnittelua, siinä määritellään usein alueen asukasmitoitus ja palveluverkko

yleissuunnitelma: epävirallinen yleispiirteinen suunnitelma alueen toimintojen sijoittelusta

6b. Miten perustelet vastauksesi?

7a. Mitä mieltä olet väittämästä ”Maaseudun asukkaita on kuultu riittävästi uuden Oulun valmistelussa”?

☐	olen eri mieltä
☐	en ole samaa enkä eri mieltä
☐	olen saamaa mieltä
☐	en osaa sanoa

7b. Miten perustelet vastauksesi?

8. Mitä seikkoja uuden Oulun maankäytön ohjaamisessa tulisi maaseutuasumisen näkökulmasta ottaa huomioon?

KIITOS VASTAUKSESTASI!

