

TAMPEREEN YLIOPISTO
Yhdyskuntatieteiden laitos

JÄNTTI, ANNI: Kainuun hallintokokeilu hallinnonuudistuksena: maakuntavaalit ja maakuntavaltuutettujen näkökulma.

Pro gradu -tutkielma, 114 sivua, 7 liitesivua
kunnallispolitiikka
lokakuu 2005

Asiasanat: hallinta, hallintokokeilu, hallinnonuudistus, Kainuu, maakuntavaalit

Tämä pro gradu -tutkimus käsittelee Kainuun hallintokokeilua hallinnonuudistuksena ja uuden paikallisen hallintatavan ilmentymänä. Kokeilun lähtökohtia tarkastellaan maakuntavaalien ja maakuntavaltuutettujen näkökulman kautta. Tutkimuksen tarkoituksena on selvittää, minkälaisen lähtökohdan Kainuun hallintokokeilu sai suorasta maakuntavaalista. Tämän selvittämiseksi tutkitaan maakuntavaltuutettujen näkemyksiä, puolueiden tavoitteita ja maakuntahallinnon legitimitettä vaalien valossa.

Maakuntavaltuutettujen näkemyksiä kartoitettiin kyselylomakkeen ja haastattelun avulla. Empiirisen aineiston avulla selvitettiin maakuntavaltuutettujen suhtautumista valtuutetun tehtävään ja Kainuun hallintokokeiluun. Lomake lähetettiin kaikille Kainuun 39 maakuntavaltuutetulle. Vastausprosentiksi muodostui 89,7. Kyselyiden lisäksi aineistoa kerättiin haastattelemalla 11 maakuntavaltuutettua. Haastattelujen avulla pyrittiin selittämään kvantitatiivisin menetelmin saatua aineistoa. Puolueiden tavoitteita hallintokokeilussa selvitettiin myös maakuntavaaliohjelmia analysoimalla. Kokeilun legitimitettä tarkasteltiin demokration laajuuden, äänestysaktiivisuuden, poliittisen edustavuuden, suhteellisuuden ja järjestelmän muutettavuuden kannalta.

Analyysin perusteella voidaan todeta, että Kainuun maakuntavaltuutetut suhtautuvat kokeiluun myönteisesti ja pitävät sitä hyödyllisenä. Maakuntavaltuustossa vallitsee yhteisymmärrys monista maakunnan kannalta tärkeistä asioista sekä puolueitten että yksilöiden tasolla.

Ensimmäiset maakuntavaalit eivät vaalijärjestelmästä aiheutuneiden ongelmien vuoksi onnistuneet niin hyvin kuin ne olisivat voineet onnistua. Valmiutta ja halua järjestelmän muuttamiseen kuitenkin on, joten seuraavissa vaaleissa samanlaisia ongelmia ei ole odotettavissa. Teknisiä ongelmia tärkeämmäksi nousee kuitenkin se, että valituksi tullut maakuntavaltuusto suhtautuu innostuneesti kokeiluun ja on valmis tekemään työtä koko maakunnan etua ajaen. Voidaankin todeta, että vaalien ja valtuutettujen näkökulmasta tarkasteltuna Kainuun hallintokokeilulla on hyvät onnistumisen lähtökohdat.

SISÄLLYS

1 TUTKIMUKSEN LÄHTÖKOHDAT	5
1.1 Tutkimuksen tausta	5
1.2 Tutkimustehtävä	6
1.3 Menetelmät	7
1.4 Tutkimuksen rakenne.....	8
2 MISTÄ KAINUUN HALLINTOKOKEILUSSA ON KYSE?.....	9
2.1 Yleistä Kainuun hallintokokeilusta.....	9
2.2 Kokeilun tausta, tarkoitus ja tavoitteet	10
3 HALLINNAN KÄSITE JA UUSI PAIKALLINEN HALLINTATAPA	12
3.1 Hallinnan käsitteen määrittelyä	12
3.2 Uusi paikallinen hallintatapa	13
3.3 Hierarkiat vai verkostot? – Tarkastelua demokratia-näkökulmasta	16
4 HALLINNONUUDISTUKSET	19
4.1 Hallinnonuudistusten taustaa ja määrittelyä	19
4.2 Hallinnonuudistuksiin liittyvät tavoitteet ja ongelmat.....	25
4.3 Kainuun hallintokokeilu hallinnonuudistuksena	27
5 ALUEHALLINTO JA KUNTIEN UDELLEENORGANISOITUMINEN	30

5.1 Miksi aluehallintoa tarvitaan?	30
5.2 Kaksi näkökulmaa aluehallintoon: alueellistaminen ja alueellistuminen	31
5.3 Uudelleenorganisoinnin tasot	33
5.4 Aluehallinnon uudet suuntaukset	33
5.5 Määritelmiä Kainuun mallista	39
6 MAAKUNTA- JA KUNNALLISVAALIT KAINUUSSA.....	41
6.1 Kunnallis- ja maakuntavaalien vertailua normatiiviselta kannalta	41
6.2 Vuoden 2004 vaalit	43
6.3 Vaalien tulos	46
6.4 Ehdotuksia maakuntavaalijärjestelmän kehittämiseksi.....	51
7 KAINUUN MAAKUNTAVALTUUTETTUJEN SEKÄ PUOLUEIDEN NÄKEMYKSET HALLINTOKOKEILUSTA.....	54
7.1 Tutkimusaineisto	54
7.1.1 Kysely	54
7.1.2 Haastattelu	55
7.2 Kyselyn ja haastattelun tulokset.....	56
7.2.1 Vastaajien taustatiedot	56
7.2.2 Maakuntavaltuutettujen näkemykset	56
7.2.3 Maakuntavaltuutettujen näkemykset kuntaryhmän mukaan eriteltyinä.....	66
7.2.4 Maakuntavaltuutettujen näkemykset sukupuolen mukaan eriteltyinä.....	74
7.2.5 Maakuntavaltuutettujen näkemykset puolueen mukaan eriteltyinä.....	79
7.2.6 Maakuntavaltuutettujen näkemykset iän mukaan eriteltyinä	86
7.3 Maakuntavaaliohjelmien analysointi	97
8 TUTKIMUKSEN TULOKSET JA JOHTOPÄÄTÖKSET.....	101
LÄHTEET	108

Lista liitteistä

Liite 1. Saatekirje ja kyselylomake.

Liite 2. Haastattelurunko.

1 Tutkimuksen lähtökohdat

1.1 Tutkimuksen tausta

Vuoden 2005 alussa käynnistynyt Kainuun hallintokokeilu on maassamme historiallinen. Suuri osa perinteisesti kunnan toimialaan kuuluvista tehtävistä siirtyi kokeilun myötä maakunnan hoidettavaksi. Kokeilualueen kattavalle kuntayhtymälle annettiin myös valtion keskus- ja aluehallinnolle (lääninhallitus, TE -keskus, metsäkeskus, tiepiiri ja ympäristökeskus) kuulunutta päätösvaltaa.

Kainuun hallintokokeilu sai alkusysäyksensä syksyllä 2001 silloisen pääministerin, Paavo Lipposen, aloitteesta. Kainuun liiton, Kainuun TE-keskuksen ja Kajaanin kaupungin välinen aiesopimus hallintokokeilun toteuttamisesta tehtiin alkuvuodesta 2002. Saman vuoden kesäkuussa valmistui selvitysmies Juhani Perttusen selvitys ”Sininen Kainuu – ajatuksesta toiminnaksi”.

Selvityksen pohjalta tehtiin lakiehdotus, joka lausuntokierroksen jälkeen hyväksyttiin eduskunnassa keväällä 2003 (laki Kainuun hallintokokeilusta 9.5.2003/343). Kokeilu kestää vuoden 2012 loppuun, ja se kattaa kaikki Kainuun kunnat (Kajaani, Kuhmo, Sotkamo, Hyrynsalmi, Suomussalmi, Vuolijoki, Paltamo, Puolanka ja Ristijärvi) lukuun ottamatta Vaalaa, joka jättäytyi kokeilun ulkopuolelle omasta tahdostaan (Kauppinen 2003, 172).

Kokeilua ei ole vielä juurikaan tutkittu, koska aihe on niin uusi. Aiheeseen liittyen on julkaistu lähinnä vain selvityksiä sekä joitakin tieteellisiä artikkeleja (esim. Kauppinen 2003, Perttunen 2002). Tekeillä on joitakin opinnäytetöitä kokeilun valmisteluun liittyen.

Tampereen yliopiston yhdyskuntatieteiden laitos on saanut Sisäasiainministeriöltä toimiksiannon Kainuun hallintokokeilun arviointitutkimuksen tekemiseksi. Kyseessä on monivuotinen arviointihanke, jonka vastuullisena johtajana toimii professori Arto Haveri. Tutkimuksen tieteellisestä johdosta vastaavat lisäksi professorit Ilari Karppi ja Markku Sotara. Päättäjänä toimii HM Jenni Airaksinen, muina tutkijoina HL Maarit Sihvonen, sekä muut tarpeen mukaan nimettävät tutkijat. Arvioinnin yhteydessä tehdään myös opinnäytteitä, joihin tämäkin pro gradu –tutkielma kuuluu. Arvioinnin ensimmäisen väliraportin on tarkoitus valmistua syksyllä 2005.

Kainuun kokeilua voidaan pitää maakuntahallinnon pilottina, jossa kokeillaan maakunnan tehtävien laajentamista sekä itsehallintoperusteista maakuntahallintoa (Haveri 2003a, 232). Arvioinnin yhteydessä saatavia tutkimustuloksia on tarkoitus hyödyntää kunnissa, maakunnissa ja valtion hallinnossa. Tarkoituksena on tuottaa tietoa aluekehityksen ja palvelujen maakunnalliseen organisointiin liittyvistä edellytyksistä, ongelmista sekä vaikutuksista. Tutkimustulokset luovat taustaa myös mahdollisille kokeilusta aiheutuville lakimuutoksille.

Aiheen kannalta tärkeää tutkimusta tehdään tällä hetkellä kansallisella tasolla erityisesti seutuyhteistyöstä. Seutukuntien tuki –hanke päättyy ensi vuonna ja sen arvioinnin kolmas ja viimeinen raportti on tekeillä niinkään Tampereen yliopiston yhdyskuntatieteiden laitoksella. SEUTU-hankkeen tutkijoina toimii osin samoja henkilöitä (esim. Haveri ja Airaksinen) kuin Kainuun hallintokokeilunkin arvioinnissa.

1.2 Tutkimustehtävä

Pro gradu -tutkielmassani tutkin sitä, minkälaisen lähtökohdan maakuntavaalit antavat Kainuun hallintokokeilulle. Tämän selvittämiseksi tutkin puolueiden tavoitteita, äänestyskäyttäytymistä ja -aktiivisuutta, sekä maakuntavaltuutettujen odotuksia ja suhtautumista hallintokokeiluun, sekä kokeilun legitimitettä

Päätutkimuskysymys on:

Minkälaisen lähtökohdan maakuntavaalit antavat Kainuun hallintokokeilulle?

Päätutkimuskysymystä selventäviä osakysymyksiä ovat:

Mitkä ovat puolueiden ja valtuutettujen tavoitteet maakuntahallinnon toteuttamisessa?

Minkälaisia näkemyksiä valtuutetuilla on kokeilun onnistumisesta ja vaikutuksista?

Minkälainen legitimitetti maakuntahallinnolla on vaalien valossa?

Varsinaisen tutkimusongelman selvittämiseksi ja taustoitukseksi täytyy selvittää yleisesti, mistä Kainuun hallintokokeilussa on kyse, ja miksi kokeilua tarvitaan. Kainuun kokeilua tarkastellaan laajemmassa viitekehyksessä, joka muodostuu uudesta paikallisesta hallintatavasta ja hallinnonuudistuksista. Tutkimuksessa tarkastellaan Kainuun hallintokokeilua uuden paikallisen hallintatavan ilmentymänä ja hallinnonuudistuksena.

1.3 Menetelmät

Tutkimus on luonteeltaan case- eli tapaustutkimus, jonka tarkoituksena on tuottaa yksityiskohtaista, intensiivistä tietoa yksittäisestä tapauksesta, joka tässä tutkimuksessa on siis Kainuun maakuntahallintokokeilu. Case-tutkimus on hyvä tutkimusmenetelmä silloin, kun halutaan löytää vastauksia kysymyksiin 'kuinka' tai 'miksi'. Case-tutkimus sopii hyvin myös tapauksiin, joissa tutkija ei pysty kontrolloimaan tutkittavana olevaan kohteeseen liittyviä asioita, ja tutkimuskohteena on nykyajan ilmiö sen omassa kontekstissa. (Yin 1994, 1.) Case-tutkimuksen sisällä voidaan käyttää myös survey-tutkimusta (emt., 9), niin kuin tässäkin tutkimuksessa tehdään.

Survey-tutkimuksena voidaan pitää useita eri tiedon keruu- ja mittausprosesseja (Fowler 2002, 1). Tässä tutkimuksessa surveyn tarkoituksena on tuottaa tutkimuskohteena olevasta ilmiöstä määrällisiä eli kvantitatiivisia kuvauksia esittämällä aiheeseen liittyviä kysymyksiä ja analysoimalla vastauksia. Kyselylomakkeiden lisäksi myös haastattelut ovat usein osa survey-tutkimusta (emt., 117), niin tässäkin tutkimuksessa.

Tutkimuksen aiheeseen eli Kainuun hallintokokeiluun suoranaisesti liittyvää aiempaa tutkimusta ei ole juurikaan saatavilla. Substanssiedon kokoamiseksi hyödynnetään lehtiartikkeleita (erityisesti Kainuun Sanomat), tieteellisiä artikkeleita, aiheeseen liittyviä selvityksiä sekä kokeiluun liittyvää muuta valmisteluaineistoa. Osansa aineistosta muodostaa myös lainvalmisteluaineisto sekä laki Kainuun hallintokokeilusta (9.5.2003/343).

Lisäksi aineistona käytetään puolueiden maakuntavaaliohjelmia, joiden teemoja analysoimalla pyritään tuomaan esille puolueiden keskeiset tavoitteet maakunnan ja maakuntahallinnon suuntaviivoiksi ja kehittämiseksi. Kainuussa toimivista puolueista erilliset maakuntavaaliohjelmat on Suomen Keskusta r.p:lla, Vasemmistoliitto r.p:lla, Suomen Sosialidemokraattinen Puolue r.p:lla, Kansallinen Kokoomus r.p:lla ja Vihreä liitto r.p:lla.

Tutkimuksen empiirisen aineiston muodostavat kysely ja teemahaastattelut, jotka tehdään maakuntavaltuutetuille. Kyselyn avulla selvitetään *maakuntavaltuutettujen asenteita ja odotuksia* hallintokokeiluun liittyen. Selvitettäessä kokeilun lähtökohtia voitaisiin kartoittaa myös johtavien viranhaltijoiden mielipiteitä. Tässä tutkimuksessa keskitytään kuitenkin kokeilun lähtökohtien selvittämiseen nimenomaisesti vaalituloksen ja valtuutettujen näkemysten perusteella, joten viranhaltijanäkökulma rajataan tarkastelun ulkopuolelle.

Valtuutettujen osalta tutkitaan nimenomaisesti heidän omia mielipiteitään; kyselyllä ja teemahaastatteluilla ei haeta niinkään yleistettävyyttä suhteessa esimerkiksi maakunnan väestön ajatteluun. Lomake lähetetään kaikille maakuntavaltuutetuille. Näin ollen kyseessä on niin sanottu kokonaistutkimus, jonka perusteella voidaan sanoa, mitä kainuulaiset maakuntavaltuutetut ajattelevat (Hirsjärvi ym. 1997, 179). Teemahaastattelut tukevat ja täydentävät kyselyssä saatuja tuloksia.

1.4 Tutkimuksen rakenne

Tutkimus on jaettu kahdeksaan päälukuun. Ensimmäisessä luvussa esitellään tutkimuksen taustaa, tutkimusongelma sekä -menetelmät ja täsmennetään tutkimuskysymykset. Toisessa luvussa esitellään lyhyesti Kainuun hallintokokeilua, siihen liittyviä tavoitteita sekä sen aiheuttamia muutoksia.

Kolmannessa luvussa selvitetään tutkimuksen teoreettista viitekehystä paneutumalla hallinnan käsitteeseen ja uuteen paikalliseen hallintatapaan aiemman tutkimuksen valossa. Tarkastelun alla on myös hierarkia-verkosto-problematiikka erityisesti demokratian näkökulmasta. Luvussa tarkastellaan Kainuun hallintomallia uuden paikallisen hallintatavan ilmentymänä.

Neljännessä luvussa esitellään hallinnonuudistusten taustaa ja määrittelyä sekä uudistuksiin yleisesti liittyviä tavoitteita sekä ongelmia. Samalla kytetään Kainuun hallintokokeilu hallinnonuudistusten viitekehukseen ja tarkastellaan kokeilua hallinnonuudistuksena.

Viidennessä luvussa käsitellään aluehallintoa ja kuntien uudelleenorganisointumista. Luvussa etsitään vastausta siihen, miksi aluehallintoa tarvitaan, ja aluehallintoa tarkastellaan alueellistumisen sekä alueellistamisen näkökulmista. Lisäksi vertaillaan erityisesti seutu- ja maakuntaa sekä esitellään aluehallinnon uusimpia linjauksia Suomessa.

Kuudennessä luvussa vertaillaan kunnallis- ja maakuntavaaleja perehtyen molempien normatiiviseen perustaan. Lisäksi tarkastellaan vuoden 2004 vaaleja Kainuussa äänestyskäyttäytymisen, käytännön järjestelyjen sekä tuloksen määräytymisen osalta. Lopuksi esitetään joitakin ehdotuksia maakuntavaalijärjestelmän kehittämiseksi tulevia vaaleja ajatellen.

Seitsemännessä luvussa tarkastellaan lähemmin tutkimuksen empiiristä aineistoa. Luvussa tuodaan esille kyselyn ja haastattelujen avulla saadut tulokset maakuntavaltuutettujen suhtautumisesta ja näkemyksistä sekä selvitetään puolueiden tavoitteita tarkastelemalla maakuntavaaliohjelmia.

Viimeisessä eli kahdeksannessa luvussa kootaan yhteen tutkimuksen tulokset ja johtopäätökset. Luvussa esitetään tiivistetysti vastaukset asetettuihin tutkimuskysymyksiin sekä esitetään arvio kokeilun lähtökohdista. Tarkastelua peilataan maakuntavaalien ja maakuntavaltuutettujen näkökulmasta.

Case-kohdetta eli Kainuun mallia kuljetetaan mukana läpi tutkimuksen siten, että malli kytetään suurempiin kokonaisuuksiin ja teoreettiseen viitekehukseen siitä näkökulmasta, kuinka kulloinkin kyseessä oleva asia Kainuun malliin liittyy.

2 Mistä Kainuun hallintokokeilussa on kyse?

2.1 Yleistä Kainuun hallintokokeilusta

Kainuun hallintomalli on luotu vastauksena kainuulaisten *peruskuntien ongelmiin järjestää peruspalveluja* kuntalaisille. Kokeilun mahdollistaa eduskunnan säätämä laki Kainuun hallintokokeilusta (9.5.2003/343). Lakimuutoksen tarkoituksena on antaa maakunnalle suurempi vapaus päättää maakunnan organisaatiosta, tehdä mahdolliseksi maakunnan ja kuntien yhteiset virat, antaa maakuntavaltuustolle toimivalta ennen vuoden 2005 alkua ja korjata laissa olevia epätasaisuuksia (Hallintokokeilu 2004). Kokeilu on alkanut virallisesti vuoden 2005 alussa, ja se kestää vuoden 2012 loppuun.

Kainuun hallintokokeilun tarkoituksena on saada kokemusta maakunnallisen itsehallinnon vahvistamisen vaikutuksista maakunnan kehittämiseen, peruspalveluiden järjestämiseen, kansalaisten osallistumiseen, maakunnan ja valtion keskushallinnon suhteeseen sekä kuntien ja valtion aluehallinnon toimintaan. Hallintokokeilulain (343/2003) mukaan maakunta huolehtii pääosista nykyisin kuntien vastuulla olevista sosiaali- ja terveydenhuollon sekä eräin osin (ammattillinen ja lukiokoulutus sekä ammatillinen aikuiskoulutus) myös ope-
tustoimen tehtävistä. Maakunta vastaa myös maakunnan yleisestä elinkeinopolitiikasta, maakunnan suunnittelusta ja alueen kehittämisestä. (Leskinen 2003, 1.)

Hallintokokeilu nähdään ainutlaatuisena tilaisuutena turvata kansalaisille keskeiset palvelut myös maakunnan reuna-alueilla. Etuna nähdään kehittämisrahojen suuntaaminen yhdelle ainoalle toimijalle, jolloin rahoituksen pirstaloituminen on estettävissä. Kokeilu tarjoaa myös vaihtoehdon kuntaliitoksille, jotka muuten mahdollisesti olisivat ajankohtaisia. (Hynynen 2002, 22.)

Kokeilun tavoitteena on yhteistyön turvin parantaa kuntien toimintamahdollisuuksia palveluiden järjestämisessä ja lieventää jo olemassa olevia ongelmia keskittämällä päätöksentekoa kuntia suuremmalle alueelle. Näin tarkoituksena on saada aikaan resurssisäästöjä, purkaa päällekkäisyyksiä ja ajaa koko maakunnan etua, jolloin myös hyödyt jakaantuvat tasaisemmin. Tarkoituksena on lisäksi saada kokemusta maakunnallisen itsehallinnon vahvistamisen vaikutuksista maakunnan kehittämiseen, kansalaisten osallistumiseen, maakunnan ja valtion keskushallinnon suhteeseen sekä kuntien ja valtion aluehallinnon toimintaan.

Ylintä päätösvaltaa maakunnassa käyttää kunnallisvaalien yhteydessä valittava 39-jäseninen maakuntavaltuusto aluekehitysviranomaisena toimivassa Kainuun Liitossa (maakuntaliitto) sekä maakunnan vastuulle tulevia peruspalveluita varten perustetussa kuntayhtymässä. Voimassa olevan lain mukaiset kuntakiintiöt takaavat jokaiselle kunnalle vähintään yhden valtuutetun. Ensimmäiset maakuntavaalit järjestettiin syksyllä 2004.

Maakunnalle kuuluvien peruspalvelutehtävien edellyttämä kuntien henkilöstö siirretään kokeilun ajaksi näitä palveluita järjestävän maakunnallisen kuntayhtymän palvelukseen, jolloin henkilöstön oikeudet ja edut eivät muutu. Maakuntavaltuusto valitsee maakuntajohtajan valtuuston toimikaudeksi. Maakuntajohtaja toimii samalla maakuntahallituksen puheenjohtajana. (Leskinen 2003, 2.)

Kokeilua varten perustettava kuntayhtymä huolehtii suuresta osasta sosiaali- ja terveyspalveluja, toisen asteen koulutuksesta, ammattikorkeakoulusta, elinkeinopolitiikasta sekä alueen yleisestä kehittämisestä. Kokeilun ulkopuolelle jäävät muun muassa päivähoito, peruskoulu ja osa vapaa-ajan ja kulttuuripalveluista (Hämäläinen 2004, 4). Hallintomallissa maakuntahallinto toimielimineen vastaa palvelujen toteuttamisesta rahoitusvastuun jäädessä pääosin edelleen kunnille (Kauppinen 2003, 179).

2.2 Kokeilun tausta, tarkoitus ja tavoitteet

Hallintomallia voidaan pitää eräänlaisena seutuyhteistyön syvemmälle ja pidemmälle vietyinä muotona. Kokeilu on luotu vastauksena kainuulaisten peruskuntien ongelmiin järjestää peruspalveluja kuntalaisille. Kuten seutuyhteistyössäkin, Kainuun hallintokokeilussa on tarkoitus syventää kuntien välistä yhteistyötä. Kainuun kokeilussa yhteistyö ulottuu peruspalveluiden tuotannosta ja rahoituksesta elinkeinopolitiikkaan ja yhdyskuntasuunnitteluun, jotka ovat myös seudullisen yhteistyön päätoimialoja (Airaksinen & Haveri 2002, 6).

Toisaalta Kainuun kokeilua voidaan pitää myös esiasteena kuntaliitoksille. Vaikka kokeilun tarkoituksena onkin joidenkin mielestä nimenomaan olla vaihtoehto kuntaliitoksille, tehtävien laajamittainen siirto yksittäisiltä kunnilta suuremmalle instituutiolle voi johtaa lopulta kaikkien tehtävien kokoamiseen yhden hallinnollisen elimen alaisuuteen. Kokeilun aikana toteutettavaa mallia voidaan pitää eräänlaisena osittaisena kuntaliitoksena, jossa kunnat menettävät suuren osan tehtävistään ja päätösvallostaan uudelle, suuremmalle yksikölle, minkä uskotaan tuovan synergiaetuja ja helpotusta vallitsevaan tilanteeseen.

Hankkeen asettamisen taustalla ovat erityisesti Kainuun väestön väheneminen, ikärakenteen muutos, yritystoiminnan supistuminen, työpaikkojen väheneminen ja kuntatalouden heikkeneminen (Perttunen 2002, 6-9). Näiden Kainuulle ominaisten ongelmien taustalla vaikuttavat suuremmat, osin kansainväliset kehityssuunnat, jotka ovat hyvin monimutkaisia, vaikeasti hallittavia ja osittain keskenään ristiriitaisiakin. Merkittävimpinä näistä voidaan mainita väestön ikääntyminen, globalisaatio, regionalismi, Euroopan integraatio, muuttoli-

ke, työpaikkojen siirtyminen, hyvinvointivaltion ylläpitämisen ongelmat ja edellä mainituista syistä johtuen julkisen sektorin uudistuspaineet.

Nykyisten hallinnollisten ja poliittisten rakenteiden ei ole nähty riittävästi tukevan isojen ja vaikuttavien hankkeiden aikaansaamista maakunnassa. Hallintokokeilun perimmäisiksi tavoitteiksi on asetettu edellytysten luominen maakunnan menestymiselle ja selviytymiselle. (Leskinen 2003, 2.) Tähän haasteeseen yritetään nyt vastata maakunnallisen yhteistyön avulla.

3 Hallinnan käsite ja uusi paikallinen hallintatapa

3.1 Hallinnan käsitteen määrittelyä

Julkista sektoria koskevassa keskustelussa eräs tärkeimmistä käsitteistä on uuden hallinta-ajattelun perusta, *hallinnan (governance)* käsite. Käsitteen määrittely tämän tutkimuksen kontekstissa on tärkeää, koska hallinnonuudistuksiin liittyy nykyisin hyvin usein siirtyminen hallinnosta hallintaan.

Hallinnan (governance) käsitettä on määritelty useilla eri tavoilla. Saatetaan jopa ajatella, että hallinnan käsitettä määritellään niin monella tavalla, ettei sitä voida pitää kovin hyödyllisenä käsitteenä. Kuitenkin lähes kaikissa hallinnan käsitteen määrittelyissä on joitakin yhteisiä elementtejä. (Löffler 2003, 164.)

Pierren (2000, 3) mukaan hallinnalla voidaan sanoa olevan kaksoismerkitys. Yhtäältä hallinnan käsite viittaa valtion mukautumiseen ulkoisen ympäristön vaatimuksiin, toisaalta se tarkoittaa käsitteellistä tai teoreettista sosiaalisten järjestelmien koordinoimien ilmaisua ja erityisesti valtion roolia tässä prosessissa.

Hirstillä (2000, 14–19) on hallinnan käsitteestä viisi tulkintaa. Ensimmäiseksi hallinta sai yleistä hyväksyntää taloudellisen kehityksen kentällä. Esimerkiksi Maailmanpankki on ollut *hyvän hallinnon (good governance)* puolestapuhuja. Toinen merkittävä käyttöalue hallinnalle on löytynyt kansainvälisten instituutioiden ja regiimien saralta. On olemassa merkittäviä maailmanlaajuisia ongelmia (esim. ympäristöongelmat), joiden ratkaisuun valtiot yksin eivät pysty, vaan avuksi tarvitaan *kansainvälistä hallintaa*.

Kolmas Hirstin tulkinta on hallinta *yhtiöiden hallintana (corporate governance)*. Neljäs hallinnan käsitteen tulkinta viittaa NPM¹-strategioiden määrän kasvuun 1980-luvun alusta lähtien. Hallinta *uutena julkisyhteisöjen hallintatapana* toi paitsi ajatuksen yksityistämisestä ja palvelujen laadun parantamisesta myös kaupalliset johtamistavat ja käytännöt (markkinat, asiakaslähtöisyys) julkiselle sektorille. Viides hallinnan käsitteen käyttötapa liittyy *uusiin hallintakäytäntöihin*, joilla toimintoja voidaan koordinoita. Tähän uuteen hallintatapaan

¹ *New Public Management eli uusi julkisjohtaminen.*

kuuluvat verkostoituminen ja kumppanuus sekä laaja-alainen osallistuminen ja sosiaalisen pääoman kasvattaminen.

Rhodes (2000, 56–61) on hahmotellut hallinnan käsitteelle seitsemän eri määritelmää. Määritelmät ovat osittain yhteneviä Hirstin tulkintojen kanssa, joskin hallinnan käsitettä on lähestytty hieman eri näkökulmista.

- Hallinta yhtiöiden hallintana (corporate governance).
- Hallinta uutena julkisjohtamisena (NPM) tai uutena julkisyhteisöjen hallintatapana.
- Hallinta hyvänä hallintatapana.
- Hallinta kansainvälisinä riippuvuussuhteina.
- Hallinta sosio-kyberneettisenä järjestelmänä. Tähän liittyy uusia yhteistyömalleja kuten public-private partnership (PPP), itse- ja yhteissääntely (self- and co-regulation), yhteistoiminnallinen johtaminen ja yhteisyrietykset.
- Hallinta uutena poliittisena talousjärjestelmänä: kansalaisyhteiskunnan, valtion ja markkinatalouden väliset rajat hämärtyvät.
- Hallinta verkostoina: Verkostot ovat hallinnan käsitteen sydän julkishallinnon tutkimuksessa. Verkostoja käytetään resurssien vaihtoon toisistaan riippuvaisten toimijoiden kesken, ja niitä voidaan pitää vaihtoehtona markkinoille ja hierarkialle.

Näiden määrittelyjen joukosta Rhodes (1997, 53) nostaa tärkeimmäksi ja nykytilannetta parhaiten vastaavaksi viimeisen kohdan: hallinta verkostoina. Verkosto on järkevä organisoitumuoto monimutkaisissa ja vaihtelevissa yhteistyösuhteissa. Kuitenkin niihin liittyy ongelmia. Rhodesin (emt., 58–59) mukaan ne ovat haaste erityisesti demokraattiselle valvonnalle. Verkostot eivät ole samalla tavalla vastuussa kansalaisille kuin hierarkkiset organisaatiot. ”Governance as self-organizing networks is a challenge to governability because the networks become autonomous and resist central guidance.”

3.2 Uusi paikallinen hallintatapa

Uuden paikallisen hallintatavan perustana ovat tapauskohtaisesti rakentuvat verkostosuhteet eri yhteistyötasojen kanssa. Hallintasuhteiden kenttä koostuu:

- kuntaorganisaation sisäisistä (poliittiset pääöksentekijät, johtavat viranhaltijat, kunnan työntekijät)
- paikallisista (yrityselämä, asukkaat, paikalliset järjestöt, paikkakunnalla toimivat julkisyhteisöt, esim. valtion paikallishallinto) ja
- ylipaikallisista (kunta-valtio, kunta-EU) hallintasuhteista. (Anttiroiko & Haveri 2003, 145.)

Kahdessa jälkimmäisessä kunnat ovat tekemisissä järjestöjen, yritysten, kansalaisryhmi- en ja erilaisten julkisyhteisöjen kanssa. Perussuhteina ovat kunnan suhteet sen jäseniin ja

valtiovaltaan. (Anttiroiko & Haveri 2003, 145–146.) Pratchett ja Wilson (1996, 3) näkevät kuntien hallintasuhteiden heijastavan erityisesti julkisen sekä yksityisen ja kolmannen sektorin toimijoiden lisääntyvää yhteistyötä.

Uuden paikallisen hallintatavan erityispiirteinä voidaan Anttiroikon ja Haverin (2003, 148) mukaan nähdä:

- verkostomaisuus
- monitasoisuus
- monitoimialaisuus
- katalyyttisyys sekä
- toimijakentän laajuus sekä monipuolisuus.

Verkostomaisuudella tarkoitetaan sitä, ettei toimintaa enää määritellä hierarkkisesti, vaan vapaaehtoisesti rakentuvien yhteistyösuhteiden pohjalta. Monitasoisuus viittaa eri tasoilla tapahtuvaan kumppanuuteen ja yhteistyöhön; monitoimialaisuus puolestaan siihen, että eri hallinnonalat, kuten esimerkiksi tekninen ja koulutoimi tekevät yhä enemmän yhteistyötä keskenään. Katalyyttisyys tarkoittaa sitä, että kunnat pyrkivät verkostoitumaan ja laajentamaan toimintakenttäänsä oman paikkakunnan rajojen yli saavuttaakseen kehittämistavoitteensa. (emt., 148–149.)

Uuden paikallisen hallintatavan katsotaan rakentuvan yhteistyö-, verkosto- ja kumppanuussuhteiden varaan. Anttiroiko ja Haveri (2003, 149) jaottelevat yhteistoiminnan muodot seuraavasti:

- tapauskohtainen eli ad hoc –yhteistoiminta
- verkostot
- kumppanuus (erityisesti Public-Private Partnership, PPP) sekä
- sopimusperustainen yhteistoiminta.

Kainuussa on käytössä sopimusperustaisen yhteistyön malli, joka perustuu muodollisiin sopimuksiin, jotka on tehty alueen kuntien ja toisaalta kuntien ja valtion kesken. Yhteistyötä toteutetaan kuntayhtymän puitteissa. Paikalliselle hallintatavalle tyypillisestä suuntauksesta poiketen Kainuussa koordinoitavana on siis edelleen hierarkia eivätkä verkostot. Toki mallissa on myös verkostomaisia piirteitä, mutta lähtökohtaisesti sen voidaan kuitenkin katsoa olevan hierarkkinen.

Mallin hierarkkisuus tulee selkeästi esille sen organisoinnissa. Kainuun malli on rakennettu perinteisen kuntayhtymän muotoon, joka noudattelee pitkälti esimerkiksi pakollisten sairaanhoitopiirien mallia. Kokeiluun mukaan lähdettyään kunnat ovat sitoutuneita osallistumaan kuntayhtymän toimintaan kokeilun päättymiseen, vuoden 2012 loppuun asti. Ne eivät siis voi päättää osallistumisestaan kuntayhtymän eri toimintoihin ad hoc -tyyppisesti, tilanteen mukaan, tapauskohtaisesti.

Hallinnasta (governance) puhuttaessa ei voida ohittaa *hallinnon (government)* käsitettä. Toisinaan käsitteitä on käytetty synonyymeina, vaikka niillä onkin sisällöllisiä eroja. Esimerkiksi Pierren ja Petersin (2000, 29) mukaan em. käsitteitä ei tulisi ymmärtää samaa tar-

koittavina. Anttiroiko ja Jokela (2002, 130) havainnollistavat hallinnon ja hallinnan eroja seuraavanlaisella taulukolla:

TAULUKKO 1: Hallinnon ja hallinnan erot. (Anttiroiko ja Jokela 2002, 130)

	Hallinto (Government)	Hallinta (Governance)
1. Valtaulottuvuus	Julkisen vallan käyttö	Kehittämisen- ja aloiteval- lan käyttö
2. Hallinnon funktio	Kollektiivisten päätösten toimeenpano	Kollektiivisten kehittä- misyhtymien toteut- taminen
3. Organisoitiperiaate	Hierarkia	Verkosto
4. Julkisyhteisö toimijana	Toteuttaja	Koordinoija
5. Tehtäväaluepainotus	Viranomais-/ palvelu- tehtävä	Kehittämistehtävä
6. Näkökulma prosesseihin	Hallinnon sisäiset prosessit	Hallinnon ulkoiset suh- teet
7. Resurssiulottuvuus	Hallinto- organisaation omat resurssit	Koko yhteisön ja yhteis- kunnan resurssit
8. Kansalaisten rooli	Hallintoalamainen	Aktiivinen toimija ja re- surssi

Tässä tutkimuksessa hallinnan käsitettä käytetään kuvaamaan uusia hallintakäytäntöjä ja verkostoitumista. Kainuun malli ei tosin noudattele varsinaista verkostoajatusta, vaan organisoitiperiaatteena on ennemminkin hierarkia. Kyse ei siis ole tapauskohtaisesti rakentuvista yhteistyösuhteista, vaan staattisesta järjestelmästä, jossa toisistaan riippuvaiset toimijat, alueen kunnat ja tietyt valtiolliset aluehallinnon organisaatiot, ovat koonneet toimintaansa ja päätösvaltaansa yhteen tarkoituksenaan resursseja yhdistämällä turvata alueen selviytymisen vallitsevissa oloissa.

Kuitenkin Kainuun mallissa on paljonkin uuteen paikalliseen hallintatapaan liittyviä piirteitä, kuten toimijakentän laajuus sekä monipuolisuus, monitoimialaisuus, katalyyttisyys ja monitasaisuus. Käytettäessä Anttiroikon ja Jokelan hallinto-hallinta -jaottelua (ks. edellä) tarkastelun pohjana voidaan huomata, että Kainuun mallista nousevat esille hallinnalle tyyppilliset piirteet resurssiulottuvuudessa sekä kansalaisten roolissa. Hallintokokeilussa on tar-

koitus hyödyntää koko yhteisön resurssit ja myös kansalainen nähdään aktiivisena toimijana ja resurssina, joka voi antaa oman panoksensa maakunnalle. Myös hallinnon funktio on enemmän tyypillinen hallinnalle kuin hallinnolle. Kokeilussa pyritään kollektiivisten kehittämissprikimysten toteuttamiseen. Näin voidaan perustellusti sanoa, että tämä ajattelutapa sopii yhdeksi näkökulmaksi tarkasteltaessa sitä, miksi Kainuussa on päädytty juuri nykyisenlaiseen ratkaisuun. Mallit tuskin esiintyvätäkään missään puhtaina muotoina; määritteilyt on syytä tehdä tapauskohtaisesti.

Anttiroiko ja Haveri (2003, 151) katsovat, että vahvin perusta kuntien hallintasuhteiden hoitamiselle syntyy, jos kunnat tukeutuvat paikallisyhteisöönsä ja luovat toimivia kehittämisverkostoja. Ensimmäinen on tärkeää sen vuoksi, että kunnan toiminnan oikeutus ja hyväksyntä perustuvat siihen, mitä kunnan jäsenet tahtovat. Paikallisyhteisön, kuten kunnan tai maakunnan, asukkaiden tahdon tulisi näkyä sen toimintatavoissa ja strategisissa toimenpiteissä. Mikäli kuntien itsehallintotehtäviä hoidetaan alueellisesti tai seudullisesti, edellyttää se myös alueellista tai seudullista demokraattista legitimaatiota.

Tämä voi tarkoittaa paitsi suorilla vaaleilla valittavan valtuuston perustamista myös esimerkiksi alueellisten kansanäänestysten järjestämistä ja hallinnon läpinäkyvyyden lisäämistä. Tärkeää olisi luoda edellytykset kansalaisten sitoutumis- ja osallisuusmahdollisuuksille seudullisella tai alueellisella päätöksentekotasolla. (Ks. tarkemmin Ryynänen 2004, 67–69.) Tälle löytyy perusta myös laista (Perustuslaki 121 §); kunnan toiminnan tulee perustua sen *asukkaiden* itsehallintoon. Kainuun hallintokokeilussa tämä on pyritty varmistamaan sillä, että asioista päättävä maakuntavaltuusto valitaan suorilla vaaleilla. Lisäksi kokeilun tavoitteena on löytää uusia osallistumisen muotoja ja varmistaa demokratian toteutuminen muutuvassa toimintaympäristössä.

3.3 Hierarkiat vai verkostot? – Tarkastelua demokratianäkökulmasta

Jo jonkin aikaa vallalla olleen verkostoajattelun rinnalle on osittain tulossa jälleen hierarkiaajattelu. Hierarkioista verkostoihin -suuntaus on joissakin tapauksissa kääntymässä verkostoista hierarkioihin -suuntaukseksi. Syynä tähän ovat esimerkiksi verkostoihin usein liitettävä demokratian ja läpinäkyvyyden puute² sekä toisaalta päätöksenteon monimutkaisuus ja hitaus, jotka johtuvat yleensä luottamuksen puutteesta. Tämä voi ilmetä esimerkiksi siten, että kunnat haluavat päättää tietyt asiat itse, vaikka päätösvalta olisikin siirretty seudulliselle organisaatiolle. (Airaksinen & Haveri 2003, 22.)

Erot hierarkkisesti ja verkostomaisesti järjestettyjen toimintamallien välillä näkyvät selkeästi kahta suomalaista hallinnonuudistusta, seutuyhteistyökokeilua ja Kainuun hallintoko-

² Esimerkiksi Tanskan kuntarakennemuutoksessa vain kaksi kuntaa 271 kunnasta valitsi liitoksen sijaan kuntayhteistyön. Tanskan kuntaliiton erityisasiantuntija Michel Weberin mukaan Tanskassa vieroksutaan kuntayhteistyötä, sillä sen katsotaan väistämättä kaventavan demokratiaa ja hämärtävän vastuusuhteita. (Ylönen 2005, 17.)

keilua tarkasteltaessa. Verkostomaiseen yhteistyöhön perustuvassa seutuyhteistyössä suunnitelmat ovat usein hyvin pitkälle meneviä, mutta päätöksentekotilanteessa ne kariutuvat usein siihen, että yksi tai useampi kunta vetäytyy hankkeesta. Seudullisia yhteistyöelimiä ei ole valtuutettu tekemään seutua koskevia päätöksiä, vaan päätökset hyväksytetään erikseen vielä jokaisen kunnan luottamushenkilöelimissä. Tämä sekä hidastaa että vaikeuttaa päätöksentekoa.

Kainuun mallissa tällaiset ns. perälaudat on poistettu ja suorilla vaaleilla valittu demokraattinen toimielin, maakuntavaltuusto, käyttää ylintä päätösvaltaa kaikissa kuntayhtymälle siirretyissä asioissa. Tämä nopeuttaa ja helpottaa päätöksentekoa. Kainuun mallilla on myös mahdollista helpommin saada aikaan ns. kipeitäkin päätöksiä, jotka liittyvät palveluverkon harventamiseen. Vaikka mallin päätavoitteena onkin turvata palvelujen säilyminen, on välttämätöntä tarkastella kriittisesti palveluverkon laajuutta ja purkaa mahdollisia päällekkäisyyksiä.

Hierarkkisen organisointimuodon voidaan myös nähdä lisäävän luottamushenkilöiden sitoutumista päätöksentekoon ja uudistuksen läpiviemiseen. Kainuun mallin kaltainen pakkoorganisaatio ikään kuin ”alistaa” päättäjät ymmärtämään sen, että muutosten aikaansaaminen on välttämätöntä. Yhteistyön tärkeyden kyseenalaistamisesta on siirrytty uuteen vaiheeseen: suunnitelmista tekoihin. Palveluverkkoa koskevat päätökset eivät varmasti tule olemaan yksimielisiä eivätkä helppoja, mutta niitä tullaan joka tapauksessa tekemään.

Myös pelko demokratian ja kunnallisen itsehallinnon heikkenemisestä voi vaikuttaa siirtymiseen verkostoista takaisin hierarkioihin. Suomen perustuslaissa (731/1999, 121 §) taataan kunnallinen itsehallinto seuraavasti: ”Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon.” (ks. myös Airaksinen & Haveri 2003, 22.) Jos päätösvaltaa kunnan ja kuntalaisten asioista viedään kauemmas, voi pahimmillaan käydä niin, että kyse ei enää ole kunnallisesta, siis kunnan asukkaiden, itsehallinnosta.

Nämä kysymykset nousevat korostuneesti esille rakenteiden muuttuessa. Esimerkiksi Vanhasen hallituksen hallitusohjelmaan sisältyy kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelma, jonka pyrkimyksenä on kansalaisten osallistumisen vahvistaminen sekä demokratian toimivuuden parantaminen kuntien uudessa toimintaympäristössä, jolle ominaista on markkinaehtoisuus ja ylikunnallinen yhteistyö. (VNK 2003, 55.) Myös valtioneuvoston selonteossa ”Parempaa palvelua, tehokkaampaa hallintoa” osallistuminen ja demokratia on nostettu esille. Laajeneva yhteistyö ja verkostoituminen luovat haasteita osallistumisen ja kansanvallan toteutumisen näkökulmista. Edustuksellinen demokratia ja siihen liittyvät osallistumismuodot on suunniteltu alun perin peruskunnassa tapahtuvaa päätöksentekoa varten. Kun päätöksentekoa viedään peruskunnasta etäämmälle, myös kansalaisten vaikuttamismahdollisuudet ohenevat³. (VNS 2/2005 vp, 39.)

³ Näitä kysymyksiä selvitetään sisäasiainministeriön alaisessa *Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelmaan kuuluvassa Kunnallisen demokratian kehittämishankkeessa. Itsehallinnon ja demokratian tulevaisuuden muotojen pohtiminen nousee entistäkin tärkeämmäksi Kunta- ja palvelurakenneselvityksen (PARAS-hanke) myötä.*

Tämän vuoksi onkin tärkeää pohtia sitä, mitkä kunnan toiminnoista ovat sellaisia, joiden ehdottomasti tulee kuulua demokraattisen valvonnan piiriin ja mitkä puolestaan sellaisia, joita voidaan ohjata myös välillisemmin. Myös näitä asioita selvitetään Kunnallisen demokratian kehittämishankkeessa.

Kainuussa tilanne on sikäli erilainen kuin esimerkiksi seutuyhteistyöhankkeissa, että alueella toteutetaan maakunnallista itsehallintoa kunnallisen itsehallinnon rinnalla⁴. Maakunnan asukkailla on oikeus äänestää maakuntavaaleissa, joilla valitaan 39-jäseninen maakuntavaltuusto päättämään niistä asioista, jotka kuntien yhteisellä sopimuksella on maakunnalle siirretty. Näin *asukkaiden* itsehallinto ei vähene, vaikka *kunnilta* päätösvaltaa poistetaan. Kokeilualueella jokaisella äänioikeutetulla on kunnallisvaalien lisäksi mahdollisuus äänestää myös maakuntavaaleissa. Näin asukkailla on mahdollisuus suoraan vaikuttaa siihen, ketkä kunnallisista ja maakunnallisista asioista päättävät. Yleensä kuntien valtuustot valitsevat jäsenet kuntayhtymien päätöksentekoeleimiin suorien vaalien sijasta.

On hyvin todennäköistä, että tulevaisuudessa verkostot ja hierarkiat kulkevat rinnakkain kunta- ja palvelurakennetta uudistettaessa. On toimintoja, joihin hierarkiamainen päätöksenteko sopii paremmin ja toisaalta on myös toimintoja, jotka voidaan sujuvammin hoitaa kevyemmällä, verkostomaisella päätöksentekorakenteella. Eri mallit kulkevat osittain päällekkäin ja lomittain, tapauskohtaisesti.

⁴ *Laki seutuvaltuustokokeilusta (62/2004) mahdollistaisi myös seudullisen, suorilla vaaleilla valittavan valtuuston perustamisen seutuyhteistyökokeilussa mukana oleville seuduille. Tähän mennessä yksikään seutu ei kuitenkaan ole päättänyt käyttää tätä mahdollisuutta hyväkseen.*

4 Hallinnonuudistukset

4.1 Hallinnonuudistusten taustaa ja määrittelyä

Kuntien toimintaympäristössä tapahtuneiden muutosten taustalla vaikuttavat esimerkiksi sellaiset suuret muutostrendit kuin *globalisaatio* ja siirtyminen teollisuusyhteiskunnasta *tietoyhteiskuntaan*. Globalisaatiokehitys on nostanut esille entistä voimakkaammin tarpeen kuntaa suurempien yksiköiden organisoitumisesta ja kuntien välisestä yhteistyöstä. Alueet ovat kilpailutilanteessa paitsi kansallisesti myös kansainvälisesti. Kuntien on välttämätöntä lisätä yhteistyötä selviytyäkseen olemassa olevista haasteista. Vastauksia näihin haasteisiin haetaan Suomessa Kainuun hallintokokeilun lisäksi esimerkiksi seutuyhteistyöstä ja valtioneuvoston käynnistämästä mittavasta kunta- ja palvelurakennemuutosselvityksestä.

Kuntien suhde valtioon on 1980-luvulta alkaen muuttunut. Suomessa kunta-valtiosuhdetta koskevia tärkeimpiä uudistuksia ovat olleet kuntalain muuttaminen 1995, vapaakuntakokeilu, aluehallinnon uudelleenorganisointi sekä valtiosuusjärjestelmän muutos, jonka myötä valtion kuntiin kohdistuvaa ohjausta vähennettiin. Pyrkimyksenä on valtion ohjauksen vähentämisen lisäksi ollut ratkaisuvallan siirtäminen paikallistasolle sekä taloudellisuuden korostaminen kaikilla hallinnon tasoilla. Esiin nousee kolme uudistusten pääsuuntaa: hallinnon hajauttaminen eli desentralisaatio, sääntelyn purkaminen eli deregulaatio sekä markkina- ja asiakasohjautuvuuden korostaminen. (Anttiroiko & Haveri 2003, 137.)

Anttiroiko (2001, 12) kuvailee yhteiskunnallisten muutosten kokonaisuutta *neljän megaprosessin* avulla. *Keskinäisriippuvuuden* megaprosessi kuvaa sosiaalisessa toiminnassa tapahtunutta keskinäisriippuvuuden lisääntymistä, joka ilmenee rajat ylittävinä pääoma- ja tietovirtoina. *Teknovälittyneisyyden* megaprosessi viittaa tietoyhteiskuntakehitykseen ja sen tuomaan teknologisvälitteisten toimintatapojen lisääntymiseen. *Kumppanuushallinnan* megaprosessissa on kyse institutionaalisten suhteiden joustavoitumisesta sekä verkosto- ja kumppanuusajattelun vahvistumisesta. *Yksilöllistymisen* megaprosessi tarkoittaa sosiaalisen toiminnan yksilöllistymiskehitystä, jossa sosiaaliset prosessit määrittyvät yksilöiden vaihtelevien suhtautumistapojen myötä. Näiden megaprosessien vuoksi on välttämätöntä kehittää uusia hallinnan muotoja, mikä merkitsee suurta haastetta julkiselle sektorille.

Julkisen sektorin muutokset eivät ole irrallisia toimintaympäristön muutoksista, vaan ne tulee hahmottaa osana laajemman yhteiskunnallisen ja kansainvälisen ympäristön kehitystä.

Näin ollen julkinen sektori nähdään muuttuvan maailman osana. (Temmes & Kiviniemi 1995, 17.)

Vanhoissa toimintamuodoissa pitäytyminen johtaa väistämättä umpikujaan, joten tarve tehdä periaatteellisesti merkittäviä *uudistuksia* on suuri (Talvitie 2000, 10–11). Muutoksen johtamisessa keskeistä on, että haasteiden tunnistamisen sijaan tulevaisuus tulee luoda (ks. esim. Laamanen 2001, 84). Wrightin (1997, 7) mukaan reformeja toteutetaan kautta Euroopan: lähestulkoon jokaisessa Euroopan maassa on käynnistetty julkisen hallinnon uudistuksia, tosin niiden laajuus, luonne ja syytkin vaihtelevat. Julkisen sektorin uudistukset liittyvät lähestulkoon aina jollakin tavalla johtamiseen (Kickert 1997, 15), ja taustalla on usein valtion roolin uudelleenmuotoilu (Pollitt & Bouckaert 2000, 24).

Hallintouudistusta voidaan Haverin (2000, 9) mukaan luonnehtia tiettyyn organisaatioon tai hallintojärjestelmään tehdyksi muutokseksi, jonka tarkoituksena on kehittää sen toimintaa tai poistaa havaittuja ongelmia. Reformeille on tyypillistä myös ohjelmallisuus: uudistushankkeet kytkeytyvät toisiinsa muodostaen suhteellisen yhdenmukaisen kokonaisuuden.

Kansainvälisessä tutkimuksessa puhutaan julkisen sektorin uudistuksista (public sector reforms), johon kuuluvat sekä julkisen hallinnon uudistukset (public administration reforms) että julkisjohtamisen uudistukset (public management reforms). Kahta jälkimmäistä käsitettä pidetään usein synonyymeina. Tässäkään tutkimuksessa ei julkisen sektorin uudistuksista puhuttaessa vedetä rajaa näiden käsitteiden välille.

Pollitt ym. (2000, 8) määrittelevät julkisjohtamisen tai -hallinnon uudistukset seuraavasti:

- Uudistukset muodostuvat harkituista muutoksista julkisten organisaatioiden prosesseissa ja rakenteissa. Tarkoituksena on saada organisaatiot toimimaan paremmin.

Tätä määrittelytapaa he pitävät helpottavana, mutteivät kuitenkaan kovin kehittyneenä. He tarkentavatkin määritelmää seuraavasti (emt., 17–18):

- Muutokset perustuvat ideologisiin ajatuksiin.
- Uudistusten onnistuminen tulee ennemminkin testata kuin olettaa.
- Muutoksiin vaikuttavat monet toimijat, esim. asukkaat, luottamushenkilöt, viranhaltijat ja yritykset.
- Paikalliset olot vaikuttavat muutoksen luonteeseen. Täten yhtä kaavaa muutokselle ei ole olemassa.
- Uudistuksia tehdään eri hallinnontasoilla ja eri laajuisina.
- Toiminnan parantaminen voi merkitä eri asioita eri ihmisille, joten uudistukset voivat parantaa tiettyjä asioita ja huonontaa toisia.
- Uudistuksissa on kiinnitettävä huomiota myös legitimaatioon.

Julkisen sektorin voimakkaan uudistusliikkeen juuret ovat 1980-luvulla, jolloin Yhdysvalloissa, Uudessa Seelannissa, Australiassa ja Iso-Britanniassa alettiin toteuttaa mittavia hallinnonuudistuksia. Reformien tarkoituksena oli uudelleen muotoilla ja parantaa hallintoa sekä vastata julkisen sektorin kasvuun ja hyvinvointivaltion kriisiin. (Ks. esim. Lane 1997a, 2; Minogue & Polidano & Hulme 1998, xv.) Uudistusten aalto on sittemmin levinnyt niin

kehitysmaihinkin kuin teollisuusmaihinkin. Minogue ym. (emt.) kutsuvat tätä ilmiötä nimellä ”new public management revolution”, uuden julkisjohtamisen vallankumous.

Pollitt ym. (2000, 24) yhtyvät Wrightin, Lanen sekä Minoguen ym. näkemyksiin uudistusten aallosta. 1980-luvun alusta lähtien yhä useammassa maassa on suurin piirtein yhtäaikaaisesti toteutettu hallinnollisia uudistuksia enemmän kuin koskaan aiemmin. Esimerkiksi Suomessa hallinnon kehittämisen suuren aallon katsotaan lähteneen liikkeelle vuonna 1987, jolloin Holkerin hallitus aloitti ohjelmallisen kehittämisen (ks. esim. Nummela & Ryynänen 1993, 4 ja Haveri 2000, 40). Hallinnonuudistukset eivät suinkaan ole vielä tulleet tiensä päähän, eikä julkisen sektorin muutos ole vielä missään nimessä valmis. Uudistuksille on edelleen tilausta. (ks. esim. Peters 2001, 118.)

New Public Management (NPM) eli uusi julkisjohtaminen on vaikuttanut merkittävästi myös suomalaisen julkisen hallinnon uudistamiseen 1980–1990-luvuilla. Rhodesin (1996, 660) mukaan 3 E:tä: Economy, Efficiency, Effectiveness, eli taloudellisuus, tehokkuus ja vaikuttavuus tekivät tietä NPM:lle. Sille tyypillisiä teemoja ovat mm. byrokratian karsiminen, desentralisaatio eli vallan hajauttaminen, markkinoille tyypillisten toimintatapojen omaksuminen ja deregulaatio eli sääntelyn purkaminen.

Løegreid (2001, 69) näkeekin, että myös Pohjoismaat ovat NPM:n myötä joutuneet uusiin haasteiden eteen viimeisten 20 vuoden aikana. Aiemmin voimassa ollut selvä jako yksityisen ja julkisen sektorin ja niiden toimintatapojen välillä on hämärtynyt. Julkiselta sektorilta odotetaan nykyään enemmän joustavuutta, valinnanvapautta ja asiakaslähtöisyyttä. Uudistukset ovat antaneet paikallishallinnolle (kunnille) enemmän vapautta, mutta ne ovat myös lisänneet kuntien vastuuta alueiden kehittämisessä sekä palvelujen järjestämisessä. Voidaan sanoa, että NPM:n periaatteet ovat lisänneet paikallisviranomaisten välistä yhteistyötä. (Haveri 2003b, 320.)

Temmeksen ja Kiviniemen (1997, 11) mukaan 1990-luvun vaihteen hallintouudistusaalto on ollut poikkeuksellinen vaihe Suomen hallinnon historiassa. Suomen oman hallinnon kehityksen voidaan katsoa alkaneen vuonna 1809 autonomian ajan alkaessa. Vaikka Suomen hallinnon perusta nojaakin pohjoismaiseen hallintokäsitykseen, yhteys aivan erilaisen hallintotradition mukaan hallittuun Venäjän suurvaltaan on yli sadan vuoden ajan rajoittanut mahdollisuuksia kehittää Suomen poliittis-hallinnollista järjestelmää.

Hyvinvointivaltion hallinnonkehitys alkoi Suomessa muita Pohjoismaita myöhemmin vasta 1960-luvulla. Tämän kehityksen voidaan nähdä olevan eräänlainen esivaihe vuosien 1987–1995 rajulle uudistusaallolle, jonka pääuudistuksiin kuuluivat liikelaitos-yhtiöittämisuudistus, valtiosuus-vapaakuntaudistus ja tulosohjaus-tulosjohtamisuudistus. Näillä kaikilla valtioneuvoston alulle panemilla valtakunnallisilla uudistuksilla on ollut huomattavia vaikutuksia myös kuntiin. (emt., 11, 18.)

Suomen julkisen hallinnon uudistamisesta kirjoittavat myös esimerkiksi Vartola (2004) ja Hiironniemi (2005). Hallinnon kehittämisen tarvetta perusteltiin 1990-luvulla esimerkiksi päätösvallan keskittymisellä, hallinnon vallan kasvulla, hallinnon legalistisella perinteellä, palvelukyvyn puutteella, hyvinvointivaltion voimakkaalla laajentumisella, kansainvälisten

mallien vaikutuksilla, aluehallinnon uudistamisen epäonnistumisella sekä organisaatioiden toimintatapojen puutteellisuuksilla. (Ks. esim. Vartola 2004, 107 tai Hiironniemi 2005, 43.) Kaiken taustalla oli Vartolan mukaan kuitenkin lopulta julkinen talous. (Vartola 2004, 107.) Haverikin (2003b, 319; 2000, 38) näkee talouden ongelmat merkittävinä. Kuntien tehtävät eivät ole vähentyneet, sen sijaan niihin kohdistettua rahoitusta on vähennetty. Uudistusten taustalla onkin pyrkimys siihen, että muutosten myötä julkinen sektori toimisi tehokkaammin (ks. esim. Lane 1997b, 207).

Pollitt ym. (2000, 25–32, 34–38) jakavat uudistuksen taustalla olevat tekijät neljään ryhmään:

- sosio-ekonomiset tekijät
 - sosio-demografiset muutokset
 - globaalit taloudelliset voimat
 - kansallinen sosio-ekonominen toimintalinja
- poliittiseen järjestelmään liittyvät tekijät
 - uudet johtamisideat
 - kansalaisten taholta tuleva painostus
 - puoluepoliittiset ideat
- eliitin näkemykset uudistustarpeista ja niiden mahdollisuuksista
- hallintojärjestelmän piirteet
 - uudistuksen sisältö
 - toimeenpanoprosessi.

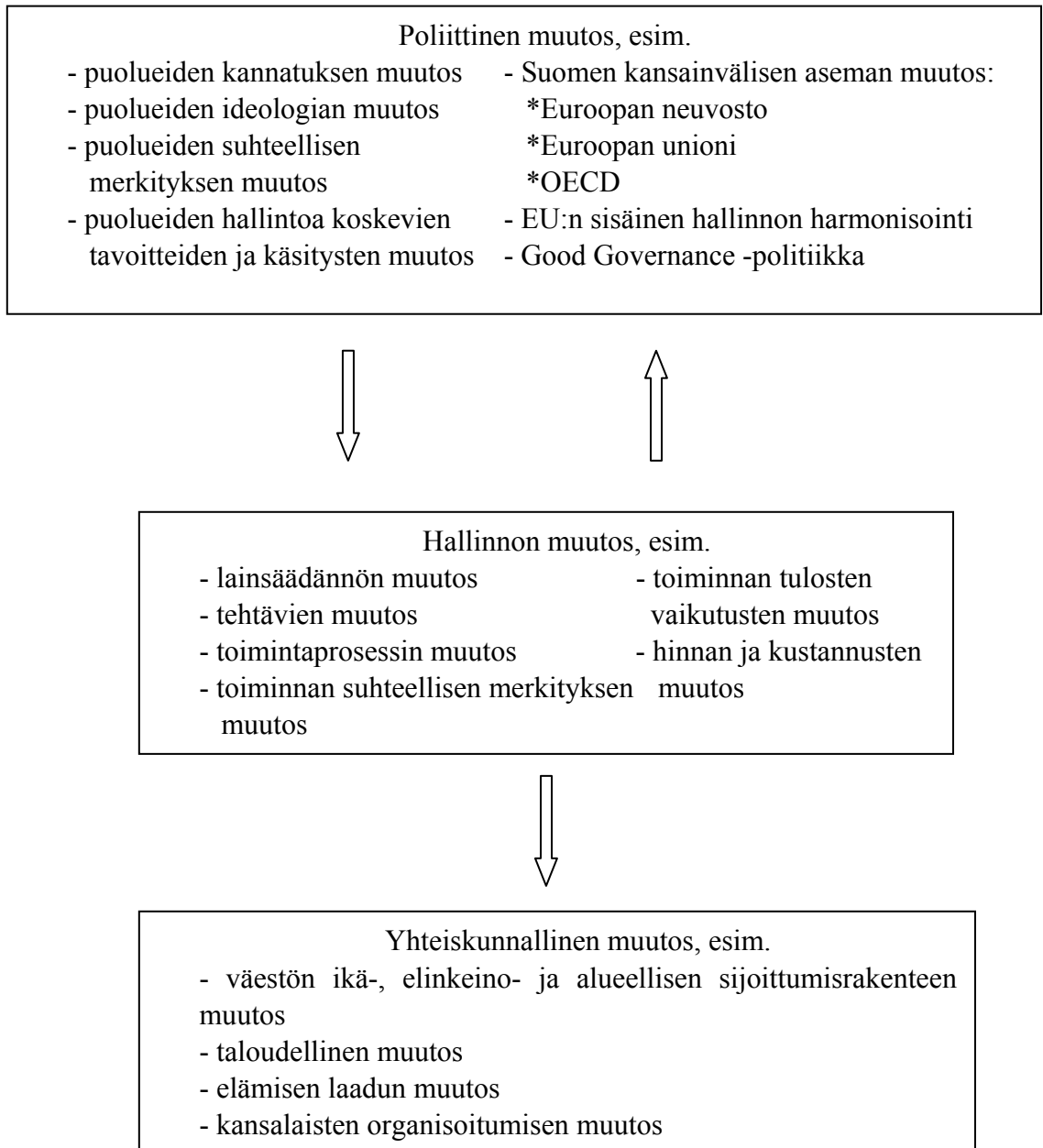
Näistä vaikuttimista tärkeimmiksi Pollitt ym. (emt., 33) nostavat globaalit taloudelliset voimat, sosio-demografiset muutokset ja uudet johtamisideat.

Bovaird ja Löffler (2003, 14–16) nimeävät kuusi ulkoista tekijää, jotka ajavat julkisen sektorin reformeihin. Poliittisiin tekijöihin kuuluvat esimerkiksi uudet poliittiset liikkeet, globalisaation vaikutus ja sidosryhmien kasvavat vaatimukset. Sosiaalisia tekijöitä ovat mm. muutokset perinteisissä sosiaalisissa instituutioissa (kuten perheessä), ihmisten arvomaailmassa ja väestörakenteessa. Taloudelliset muutokset ovat luonnollisesti yksi tärkeimmistä tekijöistä.

Osansa muutoksiin tuovat teknologiset muutokset, erityisesti informaatioteknologian nousu, jonka myötä hallintoa on ollut helpompi muuttaa interaktiivisemmaksi. Myös ympäristöllisillä muutoksilla on Bovairdin ym. mukaan vaikutusta hallinnonuudistuksien edistämiseen. Hallinnossa on otettava huomioon esimerkiksi sellaiset seikat kuin kulutuksen vähentäminen ja ilmaston lämpeneminen. Viimeisenä Bovaird ym. mainitsevat lailliset edisteet. Paikallista hallintoa säännellään paitsi valtion myös ylikansallisten organisaatioiden kuten EU:n taholta.

Nämä ulkoiset vaatimukset ohjaavat useita valtioita samansuuntaisiin uudistuksiin. Tällaisia ovat mm. sähköisen hallinnon kehittäminen. Sisäiset tekijät sen sijaan ovat enemmän riippuvaisia kontekstista. Esimerkiksi palvelujen järjestämisen vuoksi tehtävä yhteistyö julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin välillä on yleistä useissa maissa. Toteuttamistavat kuitenkin ovat erilaisia ja vaihtelevat tilanteen mukaan. (emt., 16–17.)

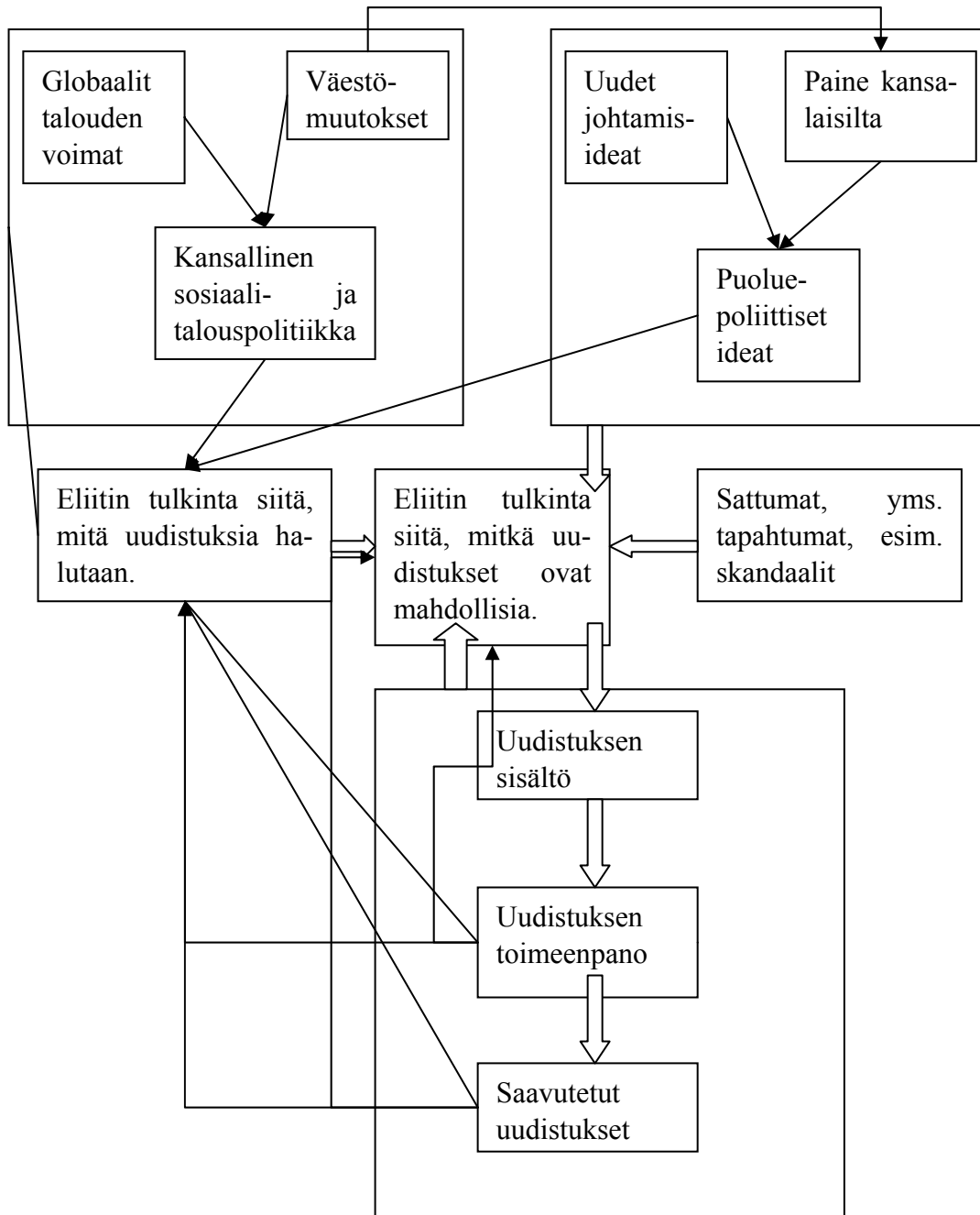
Vartola (2004, 57) jakaa hallinnon muutoksen lähteet kolmeen suureen kokonaisuuteen, jotka pitävät sisällään pienempiä osasyitä. Seuraava kuvio on mukaelma Vartolan jaosta.



KUVIO 1: Hallinnon muutoksen lähteet. (Mukaiillen Vartola 2004, 57)

Hallinnonuudistuksia voidaan jäsentää prosessina, joka poliittisen järjestelmän, sosioekonomisten voimien ja eliitin tulkintojen kautta etenee hallinnonuudistuksen tavoitteisiin, toteutukseen sekä saavutettuihin uudistuksiin. Pollitt ja Bouckaert (2000, 26) jäsentävät prosessin seuraavankaltaisena kuviona. Kuvion 2 keskellä on eliitin päätöksentekoprosessi. Pollittin ja Bouckaertin mukaan juuri eliitti (johtavat poliitikot ja virkamiehet) on keskeisessä asemassa uudistuksia tehtäessä. Eliittiin tietenkin vaikutetaan monilta tahoilta. Esimerkiksi toimintaympäristön muutos ja puoluepolitiikka vaikuttavat eliitin päätöksentekopro-

sessiin. Pääasiallisesti julkishallinnon uudistushankkeet lähtevät liikkeelle ylhäältä alaspäin. Eliitin suunnitelmat voivat kuitenkin muuttua useista syistä, kuten kuviosta huomataan. (emt., 25–26.)



KUVIO 2. Julkishallinnon uudistuksen malli. (mukaillen Pollitt ja Bouckaert 2000, 26.)

Eliitin päätöksentekoprosessi jaetaan haluttuihin ja mahdollisiin uudistuksiin poliittisen toiminnan luonteen vuoksi. Kaikkia haluttuja uudistuksia ei yksinkertaisesti ole mahdollista saada läpi. Tiellä on monia, esimerkiksi taloudellisia, poliittisia ja muutosvastarintaan liittyviä esteitä. Näiden seikkojen vuoksi eliitin on usein tyydyttävä kompromisseihin ja lievennyksiin uudistushankkeiden käynnistämisessä. (Airaksinen & Haveri 2002, 26.)

Tässä tutkimuksessa korostuu erityisesti hallinnonuudistuksiin liittyvä poliittinen ulottuvuus. Kainuun hallinnonuudistuksen taustalla on paitsi rationaalinen pyrkimys hallinnon tehostamiseen ja parantamiseen myös erinäisiä puoluepoliittisesti motivoituja tavoitteita. Hallinnonuudistuksilla on usein suuri symbolinen merkitys, joka on oleellinen vallalla olevien poliitikkojen näkökulmasta: uudistajaksi profiloituminen antaa dynaamisuutta politiikkojen julkisuuskuvulle.⁵ (Pollitt ym. 2000, 26.) Vallalla olevat hallituspuolueet pyrkivät usein tekemään itselleen edullisia ratkaisuja, jotka nousevat niiden omasta arvoperustastaan.⁶

Eri painotukset näkyvät hallitusohjelmissa. Esimerkiksi Ahon hallitus ja Lipposen I hallitus korostivat hallitusohjelmissään kunta-asioihin liittyen kunnallisen itsehallinnon vahvistamista. Lipposen II hallitus sen sijaan korosti ohjelmassaan kunnallisten peruspalvelujen saatavuutta ja laatua. (Hiironniemi 2005, 45.)

Myös Kainuun kokeilun taustalla on selvästi poliittisia piirteitä. Idean malliin lausui ensimmäisenä julkisesti silloinen pääministeri Paavo Lipponen vuonna 2001. Hankkeen valmistelun ja käynnistymisen aikana puolueilla on ollut erilaisia näkemyksiä siitä, mistä hankkeesta oikeastaan on kyse. Nämä asenteet tulevat varmasti näkymään vielä pitkään hankkeen toteuttamisessa. Ilmiön universaalisuus tulee esille selvästi tarkasteltaessa SEUTU-hanketta sekä tämän hetken merkittäväntä suomalaista hallinnonuudistushanketta, kunta- ja palvelurakenneselvitystä. Näissäkin uudistuksissa näkyvät puoluepoliittiset tulkinnot, tavoitteet ja painotukset.

4.2 Hallinnonuudistuksiin liittyvät tavoitteet ja ongelmat

Hallinnonuudistuksiin liittyy dysfunktioita ja ongelmia. Uudistuksia ei voi vain viedä läpi, vaan vastaan tulee odottamattomia ja suunnittelemattomia käännteitä. Vartola (2004, 109) toteaaakin uudistamishankkeiden toteuttamisen olevan niin vaikeaa, että ne onnistuvat usein vain pakkotilanteissa. Jotta uudistus saataisiin toteutettua, joudutaan usein taipumaan kompromisseihin. Tämä voi johtaa siihen, että uudistus ei toteudukaan suunnitellunlaisena.

Wright (1997, 8–9) luettelee joitakin hallinnonuudistuksiin yleisesti liittyviä ilmiöitä (*policy phenomena*):

- *"Policy panacea"*: Hallinnonuudistuksia pidetään yleislääkkeenä kaikkiin ongelmiin.
- *"Policy fashion and policy diffusion"*: Hallinnonuudistukset ovat muotia ja niitä pyritään levittämään kaikkialle.
- *"Policy linkage"*: Julkisen hallinnon uudistukset liittyvät suurempaan kokonaisuuteen valtion roolin uudelleenmuotoilemisessa. Tähän kokonaisuuteen kuuluvat esimerkiksi liberalisointi, deregulaatio ja yksityistäminen.

⁵ Ks. tarkemmin luku 4.2: hallinnonuudistuksiin liittyvät ongelmat.

⁶ Ks. tarkemmin luku 5.5: erilaiset näkemykset hallintokokeilun tarkoituksesta.

- ”*Policy slippage*”: Tavoitteet ja ohjelmat eivät välttämättä johda haluttuihin tuloksiin.
- ”*Policy reversal*”: Toimintatavoissa tapahtuu perusteellinen suunnanmuutos.
- ”*Policy dilemma*”: Uudistusten välillä on valinnan vaikeus. Tehokkaiden uudistusten tulisi nauttia niiden hyväksyntää, joihin muutos eniten vaikuttaa.
- ”*Policy contradiction*”: Tavoitteet ovat usein keskenään ristiriitaisia.
- ”*Policy perversity*”: Uudistusten seuraukset eivät välttämättä ole aiottuja, tervetulleita eivätkä ennustettuja.

Wrightin (emt., 9–12) mukaan edellä mainitut ilmiöt auttavat ymmärtämään hallinnonuudistuksiin liittyviä paradokseja (*policy paradoxes*), jotka hän luokittelee seuraavasti:

- Perusteellisimmat hallinnonuudistukset tehdään maissa, joissa hallinto on tehokkainta. Toisin sanoen maissa, joissa uudistuksia vähiten tarvitaan.
- Monet uudistuksista perustuvat yksityisen sektorin johtamismenetelmiin liittyviin malleihin, jotka tunnetusti ovat luonteeltaan epävakaita.
- Merkittävässä asemassa olevat virkamiehet tai vastaavat ovat usein moottorina hallinnonuudistuksille.
- Vaikka monet uudistukset on käynnistetty kustannussäästöjen luomiseksi, lopputulos voi olla päinvastainen.
- Pyrkimys hallinnon selvyyteen ja läpinäkyvyyteen voi johtaakin lopputulokseen, jossa hallinto on uudistuksen jälkeen entistä monimutkaisempi.
- Hallinnonuudistuksien yleisimpiin kuuluva pyrkimys on tehokkuus, jota kuitenkin ei usein saavuteta. Tämä johtuu yleensä siitä, että tehokkuutta on vaikea määritellä. Tällöin myös tavat, joilla tehokkuutta voidaan lisätä, on vaikea määritellä.
- Uudistajien tavoitteena on usein vähentää valtion roolia. Monet uudistukset kuitenkin ovat lähtöisin valtion tasolta tai ne ainakin tarvitsevat taustalleen vahvan valtion, jonka avulla uudistukset voidaan toteuttaa.

Näiden paradoksien vuoksi Wright (emt., 12) toteaa, että vanha julkiseen hallintoon liittyvä sanonta pitää paikkansa: ”Tämän päivän ratkaisut ovat vain huomisen ongelmia”.

Pollitt ja Bouckaert tiivistävät uudistusten yleisimmät tavoitteet neljään kohtaan: niihin sisältyy säästöjä, julkisten palvelujen laadun parantamista, hallinnon tehostamista ja toiminnan vaikuttavuuden lisäämistä. Aina tavoitteisiin ei kuitenkaan päästä. Uudistukset voivat epäonnistua aiottujen tulosten aikaansaamisessa tai niistä voi jopa koitua järjettömiä vaikutuksia, jotka huonontavat tilannetta entisestään. (Pollitt & Bouckaert 2000, 6.)

Vaikka uudistus onnistuisikin yhden tai kahden tavoitteen saavuttamisessa, on epätodennäköistä, että kaikissa tavoitteissa onnistuttaisiin, Pollitt ym. (emt., 7) toteavat ja painottavat, että suurten muutosten täysi hyöty voidaan arvioida aikaisintaan kolmen–viiden vuoden kuluttua uudistushankkeen käynnistämisestä. Tämä unohtuu usein uudistusten vaikutuksia arvioitaessa.

Vartola (2004, 108–111) on perehtynyt erityisesti Suomen julkishallinnon uudistuksiin liittyvään problematiikkaan ja löytää siitä mm. seuraavia piirteitä:

- Julkinen hallinto Suomessa on ollut kaikkiaan erittäin muuttumatonta. Organisaatioiden ja niiden henkilöstön määrä on kasvanut ja ohjausjärjestelmät ovat muuttuneet, mutta rakenne on pysynyt suunnilleen entisellään.
- Uudistusprosessien luonne ja aikataulut ovat taloudellisen laman myötä muuttuneet. Näin tapahtui esimerkiksi tulosohjaukseen, -johtamiseen ja -budjetointiin liittyvissä reformeissa.
- Uudistamishankkeet onnistuvat usein vain pakkotilanteissa, mikä on johtanut siihen, että hätäisesti tehdyillä säästöpäätöksillä on vaarannettu hyvinvointiyhteiskunnan keskeisten elementtien toimintaedellytykset.
- Ongelmia ei voi ratkaista yhdellä kertaa eikä yleisillä johtamismalleilla. Julkisen hallinnon sisällä on hyvin erilaisia tehtäväalueita, joten on selvää, ettei kaikkia toimintoja voida muuttaa saman kaavan mukaan.
- Tutkimukset uudistusten tarkoitettujen vaikutusten onnistumisesta ja seurauksista ovat vähäisiä. Esimerkiksi liikelaitostamisen ja yksityistämisen vaikutuksia ei ole paljoakaan tutkittu.
- Suomen tilannetta on verrattu yksioikoisesti muiden maiden tilanteisiin ja haettu mallia esimerkiksi Ruotsista ja USA:sta. Esimerkeistä puhuttaessa ei ole kiinnitetty huomiota maan omaan historiaan, erityispiirteisiin ja sen omiin ongelmiin.

Vartola (emt., 112) kuitenkin pitää Suomen julkista hallintoa kansainvälisesti monissa suhteissa toimivana, mutta peräänkuuluttaa edelleen keskustelua hallinnon kehittämisestä ja kehittämisspolitiikan vaihtoehtoista. Hän näkee haasteita esimerkiksi aluehallinnon kansanvaltaistamisen hitaudessa, valtion ja kuntien välisessä työnjaossa sekä demokratian ja subsidiariteettiperiaatteen toteutumisessa.

Toimintaympäristön muutos ja lisääntyvät haasteet luovat uusia vaatimuksia myös luottamushenkilöille (Nyholm ja Airaksinen 2004, 8). Monimutkaistuva päätöksenteko vaatii luottamushenkilöiltä entistä parempaa yhteistyökykyä, muutosvalmiutta, kokonaisuusien hahmottamiskykyä ja ylipäänsä enemmän tietoja ja taitoja. Näihin tietoihin ja taitoihin kuuluvat edellisten lisäksi esimerkiksi kyky tarkastella ja hahmottaa toimintaympäristön muutoksia, kykyä priorisoida toiminnan painopistealueet sekä nähdä erilaisia toimintavaihtoehtoja tulevaisuudessa (emt., 12).

Nyholm ja Airaksinen (2004, 8) korostavatkin sitä, että kuntien menestys riippuu kunnan päätöksentekijöistä. Luottamushenkilöiden tulee mukautua muutosvaateisiin, jotta päästään parhaisiin päätöksiin. Luottamushenkilöiden merkitys päätöksenteossa on erityisen suuri sen vuoksi, että heidät on valittu edustamaan kuntalaisten tahtoa. Viranhaltijat puolestaan toimivat virkavastuulla eivätkä sinänsä suoranaisesti edusta kuntalaisia.

4.3 Kainuun hallintokokeilu hallinnonuudistuksena

Kainuun hallintokokeilu on perustoiltaan monella tapaa samanlainen hallinnonuudistus kuin muutkin hallinnonuudistukset. Voidaankin väittää, että hallinnonuudistuksissa kysy-

mys on varsin universaalista ilmiöstä, joka eri maissa noudattaa suhteellisen samanlaista kaavaa uudistuksesta tai sen toteuttamispaikasta riippumatta. Kainuun kokeilussakin nousevat esille hallinnonuudistusten universaalit peruslähtökohdat niin kokeilun taustojen, tarkoituksen kuin ongelmienkin osalta.

Pollittin ym. määritelmä hallinnonuudistuksista sisältää elementtejä, jotka ovat myös Kainuun kokeilussa. Perusmääritelmän mukaisesti myös Kainuussa tarkoituksena on saada organisaatio toimimaan paremmin purkamalla päällekkäisyyksiä ja keskittämällä päätöksentekoa sekä resursseja suuremmalle yksikölle. Taustalla ovat ideologiset ajatukset ja eliitin näkemykset siitä, kuinka hallinto tulisi järjestää, samoin paikalliset olot ovat vaikuttaneet muutoksen luonteeseen. Maakuntahallintokokeilu on räätälöity sopimaan kainuulaisiin olosuhteisiin ja uudistuksen testataan käytännössä kahdeksanvuotisen kokeilun aikana. Uudistuksen vaikutukset merkitsevät Kainuussakin eri ihmisille eri asioita: toiset kokevat tilanteen huonontuvan kokeilun myötä, toiset parantuvan.

Pollittin ym. määritelmästä tämän tutkimuksen kannalta keskeisimmät tarkennukset ovat se, että uudistuksissa on kiinnitettävä huomiota myös legitimaatioon ja se, että monet toimijat vaikuttavat muutoksiin. Tässä tutkimuksessa toimijoista nostetaan esiin luottamushenkilöt ja heidän merkityksensä hallinnonuudistuksen onnistumiseen vaikuttavina toimijoina. Luottamushenkilöiden valintaa tutkimuksen kohteena oleviksi toimijoiksi puoltaa heidän merkityksensä paikallisyhteisön menestymiseen vaikuttajina.

Maakuntahallinnon legitimitettä voidaan tarkastella esimerkiksi demokratian laajuuden, äänestysprosentin, poliittisen edustavuuden ja suhteellisuuden toteutumisen kannalta. Nämä teemat kytkeytyvät kiinteästi maakuntavaalijärjestelmään, valtuuston kokoon sekä uudistuksesta tiedottamiseen.

Kainuun kokeilun onnistumiseen vaikuttavina toimijoina tarkastellaan maakuntavaltuutettuja. Kokeilun onnistumista tutkitaan selvittämällä heidän näkemyksiään ja suhtautumistaan omaan tehtäväänsä ja kokeiluun ylipäänsä.

Maakunnan ylintä päätösvaltaa käyttävien maakuntavaltuutettujen valmiudet ja kyvyt sekä näkemykset hallinnonuudistuksesta vaikuttavat merkittävästi siihen, kuinka kokeilu onnistuu. Onnistumisen kannalta on tärkeää, että valtuutetut sitoutuvat koko maakunnan yhteisen edun ajamiseen ja että heillä on valmius ja rohkeus myös kipeiden päätösten tekemiseen.

Yleiset muutoksen lähteet ja hallinnonuudistusten taustatekijät ovat yhdessä vaikuttaneet myös Kainuun hallintokokeilun käynnistämiseen. Merkittävimpänä tekijänä Kainuun mallin taustalla ovat olleet Vartolan jaossa yhteiskunnallisten muutosten alle sijoittuvat väestön ikä-, elinkeino- ja alueellisen sijoittumISRakenteen muutos sekä taloudellinen muutos. Pollittin ym. jaottelussa nämä tekijät nimetään sosio-ekonomisiksi. Samat tekijät löytyvät myös Bovairdin ja Löfflerin jaosta. Suurimpana vaikuttimena on talous, kuten koko maassa. Eriytisesti Kainuulle ominaista on ikä- ja alueellisen sijoittumISRakenteen muutos.

Wrightin listauksessa hallinnonuudistuksiin yleisesti liittyvistä ilmiöistä ja paradokseista on useita seikkoja, jotka ovat nähtävissä myös Kainuun kokeilussa. Kuten yleisemminkin, myös Kainuun hallintomallin uudistus liittyy suurempaan kokonaisuuteen valtion roolin uudelleenmuotoilemisessa. Vallitseva tilanne on pakottanut etsimään ratkaisuja kunta- ja palvelurakenteen uudelleenmuotoilemiseksi. Kainuu-hankkeen rinnalla toteutetaan samanaikaisesti SEUTU-hanketta, alue- ja osaamiskeskusohjelmia sekä kunta- ja palvelurakennemuutostukseen tähtäävää selvityshanketta. Näissä hankkeissa punnitaan sekä kuntien että valtion rooli uudelleen.

Wrightin luettelemista ilmiöistä Kainuun kokeilussa näkyvät selvästi ne hallinnonuudistuksiin yleisesti liittyvät ilmiöt, joissa tavoitteet ja ohjelmat eivät välttämättä johda haluttuihin tuloksiin eivätkä uudistusten seuraukset ole aiottuja, tervetulleita eivätkä ennustettuja. Jo nyt, puoli vuotta uudistuksen jälkeen, voidaan nähdä joitakin seurauksia, jotka eivät ole suunniteltuja eivätkä odotettuja. Yksi konkreettisista esimerkeistä on juuri maakuntavaalit, jotka eivät onnistuneet niin hyvin kuin odotettiin.

Wrightin paradoksi siitä, että merkittävässä asemassa olevat virkamiehet tai vastaavat ovat usein moottorina hallinnonuudistuksille, nähdään selkeästi myös Kainuun kokeilussa. Kokeilun käynnistämisen laitto muodollisesti alulle silloinen pääministeri Paavo Lipponen, jonka ajatuksiin Kainuussa tartuttiin. Hallinnonuudistuksiin yleisesti liittyvä pyrkimys tehokkuuteen jää usein savuttamatta. Kainuussa uudistus on ainakin alkuvaiheessa lisännyt hallinnon tehottomuutta ja hitautta joissakin asioissa.

Hallinnonuudistuksena Kainuun hallintokokeilu noudattelee siis kaiken kaikkiaan niitä yleisiä suuntauksia, jotka vallitsevat kaikissa julkisen hallinnonuudistuksissa. Taustatekijät, uudistuksiin liittyvät ilmiöt ja paradoksit ovat usein samankaltaisia uudistuksesta tai paikasta riippumatta; toteutustavat vain vaihtelevat.

5 Aluehallinto ja kuntien uudelleenorganisoituminen

5.1 Miksi aluehallintoa tarvitaan?

Julkisen sektorin instituutioiden edellytetään muuttuvan toimintaympäristön mukana. Yhteiskuntakehityksen kannalta keskeisiksi toimijoiksi nousevat valtion sijaan yhtäältä *globaalien hallinnan instituutiot*, toisaalta *alue- ja paikallishallinto*. Valtioiden rooli on *regionalisaation* eli *alueellistumisen* ja globalisaation ristipaineessa heikentynyt aluehallinnon ja globaalien hallinnan toimijoiden vahvistaessa asemiaan. Borja ja Castells (1997, 90–91) pitävät kaupunkeja aikakautemme protagonisteina: niillä on huomattava rooli niin poliittisessa, taloudellisessa, kulttuurisessa kuin sosiaalisessa elämässä. Rhodes (1994, 138–139; 1996, 661) puhuu *valtion ontoutumisesta (hollowing out of the state)*. Se viittaa yksityistämiseen ja julkisen intervention vähenemiseen. Kyse on myös valtion tehtävien vähentymisestä niiden siirryttyä EU:lle ja paikallisviranomaisille.

Paikallinen sovitautuminen toimintaympäristön muutokseen nähdään entistä tärkeämpänä, mikä korostaa alue- ja paikallistason roolia (Pierre 2000, 1). Myös Talvitien (2000, 76–79) mukaan kansallisvaltioiden rooli pienenee globalisaation myötä, ja toisaalta kunnat ovat liian pieniä ja heikkoja toimimaan globalisaation vastapainona. Ratkaisuksi on usein nostettu juuri regionalismi eli alueellistuminen. Alueiden kilpailukyvyistä tulee ratkaiseva kysymys.

Anttiroiko ja Karhu (2003, 101) nostavat hekin esiin globalisaation ja regionalisaation vaikutukset kuntiin. Vanhat rakenteet eivät enää toimi. Eräs globalisaation kunnille asettamista haasteista on se, että alueet (ja kunnat) joutuvat toimimaan markkinaperusteisten lainalaisuuksien puitteissa. Tämä on johtanut muun muassa siihen, että kunnat ovat entistä kansainvälisemmin orientoituneita sekä kehittämisorientoituneempia. Alueet ovat kilpailutilanteessa, jossa niiden on pystyttävä olemaan vetovoimaisempia kyetäkseen houkuttelemaan alueelle yritystoimintaa sekä aktiivi-iässä olevia asukkaita.

Talvitie (2000, 76) on samoilla linjoilla ja toteaaakin osuvasti: ”Kunnan tulevaisuus perustuu kuntalaisten tulevaisuuteen”. Ihmisten on saatava leipänsä jostakin. Näin ollen voidaan sanoa, että elinkeinopolitiikasta tulee kaikkein oleellisin kunnan tulevaisuuden varmistaja. Kunnan ja maakunnan mahdollisuudet vaikuttaa toimillaan yritysten toimintaedellytys-

ten ylläpitämiseen ja luomiseen ovat moninaiset. Tähän haasteeseen vastaaminen onkin yksi Kainuun hallintokokeilun merkittävimmistä tehtävistä. Ei pidä myöskään unohtaa sitä tosiasiaa, että väestötappioisilla syrjäseuduilla on vaikeuksia tarjota riittäviä palveluja järkevään hintaan, kun asukas pohja voi olla hyvin pieni (ks. esim. Haveri 2003b, 320).

Kainuussa siirrytäänkin toimintaympäristön asettamia muutostarpeita vastaavasti perinteisestä *kunnallishallinnosta aluehallintoon*. Kainuun mallissa tehtäviä siirtyy maakunnalle sekä peruskunnilta että valtiolta. Aluehallinnolle onkin viime vuosina toimintaympäristön muuttuessa asetettu suuria odotuksia erilaisten ongelmien ratkaisijana (Haveri 2003a, 217).

Aluehallinto eroaa kunnallishallinnosta ja valtionhallinnosta siten, että se kattaa kuntaa suurempia ja valtiota pienempiä hallinnollisia yksiköitä. Kuntaperusteiseen aluehallintoon kuuluvat kuntien perustamat yhteistyöorganisaatiot, kuten maakuntien liitot ja erilaiset seututason organisaatiot, esimerkiksi yhteiset elinkeinoyhtiöt. (ks. esim. Haveri 2003a, 217.)

Aluehallinnon funktiota monitasohallinnon kentässä ei kaikilta osin ole Suomessa ymmärretty. Aluetaso koetaan usein ylimääräisenä hallinnontasona ja byrokraattisuuden lisääjänä. Tämä johtuu suurelta osin siitä historiallisesta tosiasiasta, että Suomen hallinto on perustunut vahvoihin itsenäisiin kuntiin. Alueiden rooli on jäänyt heikommaksi.

Monissa muissa Euroopan maissa, esimerkiksi Saksassa ja Ranskassa alueiden merkitys on ollut huomattavasti suurempi, ja kunnat ovat olleet enemmänkin identiteettikunnan roolissa. Tämän takia myös Euroopan unionin kautta tuleva rahoitus ohjataan alueiden, ei kuntien, kautta. Näin ollen on järkevää muuttaa myös suomalaista järjestelmää vastaamaan yleiseurooppalaista käytäntöä

5.2 Kaksi näkökulmaa aluehallintoon: alueellistaminen ja alueellistuminen

Aluehallintoa voidaan tarkastella kahdesta näkökulmasta. Ylhäältä alaspäin tapahtuvaa ohjausta painottava näkökulma korostaa aluehallinnon roolia keskushallinnon alaisuudessa toimivana *paikallishallinnon ohjaajana ja valvojana*. Alhaalta ylöspäin suuntautuvan toiminnan merkitystä korostava, kuntien itsehallintoon perustuva näkökulma sen sijaan nostaa esille aluehallinnon roolin *paikallistason pyrkimysten kanavoijana*. Aluehallinnon tarkoituksena on siten edesauttaa alueiden toimintaa näiden omista lähtökohdista. Usein tämä merkitsee kuntien vapaaehtoista organisoitumista yhteistyöhön keskenään lakisääteisten palveluiden järjestämiseksi. Kuntien itse muodostaessa aluehallintoa toiminnallisuus on tärkeä lähtökohta. Yhteistyöorganisaation keskeinen edellytys on kuntien toteama riippuvuus toisistaan. (Haveri 2003a, 218, 220.)

Maakunta- ja seutukuntahallinnon nykytilaan johtanutta kehitystä voidaan sitäkin Haverin (2003a, 220) mukaan tarkastella kahdesta näkökulmasta. Aluehallinnon muutos voidaan nähdä tapahtuneeksi alueiden omista tarpeista ja lähtökohdista käsin, jolloin kyse on alueel-

lisesta uudelleenorganisoinnista. Tämä puolestaan on seurausta kuntien toiminnan ja rajojen sopeutumisesta muuttuneeseen toimintaympäristöön. Yksi toimija ei kykene kontrolloimaan kaikkia tekijöitä ja resursseja, joita ongelmien ratkaisuun tai tehtävien suorittamiseen tarvitaan, vaan kunnat ovat riippuvaisia toisistaan.

Toisaalta muuttunutta aluehallintoa voidaan tarkastella valtakunnan tason päättäjien ja keskushallinnon toimeenpanemina hallinnonuudistuksina. Tällöin kyse on hallintojärjestelmään tai organisaatioon kohdistetuista ulkoapäin suunnatuista uudistamistoimista, joiden tarkoituksena on poistaa toiminnassa havaittuja ongelmia tai muuten kehittää toimintaa. (emt.)

Kuitunen ja Oksanen (2002, 15–16) esittävät saman asian määrittelemällä aluehallinnon muutosten toteutustavat *alueellistamiseksi* ja *alueellistumiseksi*. *Alueellistaminen* voidaan ymmärtää ylhäältä alaspäin tapahtuvaksi valtiolähtöiseksi alueiden uudelleenorganisoinniksi, jossa alueellisille instituutioille annetaan lainsäädännöllisesti aiempaa enemmän valtuuksia päättää alueellisesta kehittämisestä. *Alueellistuminen* sen sijaan lähtee liikkeelle alhaalta ylöspäin alueiden omista tarpeista ja lähtökohdista.

Tarkoitus molemmissa on sama, keinot erilaiset. Jälkimmäinen soveltuu paremmin nykyiseen turbulentiin ympäristöön, jossa alueiden tarpeet uudelleenorganisoinnille eroavat keskenään huomattavasti. Tuloksena voi kuitenkin olla hyvin monimutkainen, sekava hallintojärjestelmä, mikä ei ole omiaan edistämään hyvän hallinnon periaatteiden toteuttamista.

Esimerkiksi Sauri (2003, 54) pitää tärkeänä lakiin perustuvan yhteistyöjärjestelmän luomista. Hänen mukaansa on mahdollista, että seutukunnittainen, vapaaehtoisuuteen perustuva yhteistyö voi johtaa hyviin tuloksiin, mutta huomattavasti parempaan hän pitää selkeän, kaikkia koskevan järjestelmän luomista. Kainuun hallintokokeilu eräänlaisena maakuntahallinnon pilottina antaa suuntaa maakuntatasoiselle organisoinnille myös muualla maassa. Tämän kuten muidenkin kokeilujen yhtenä tarkoituksena on juuri kokemusten hankkiminen ja parhaiden käytäntöjen levittäminen.

Kainuun tilanteessa voidaan nähdä piirteitä sekä alueellistumisesta että alueellistamisesta, joskin jälkimmäinen näkökulma on vahvempi. Yhtäältä Kainuun lähtökohtainen tilanne nykyisine toimintamalleineen on ollut ongelmallinen, mikä ei kainuulaisilta ole jäänyt huomaamatta. Maakunnan kunnat eivät yksin ole riittävästi pystyneet huolehtimaan alueen elinkelpoisuudesta ja niille annetuista tehtävistä. Toisaalta kokeilun takana on vahva valtion panos ja aloitteellisuus, joita ilman kokeilua tuskin olisi aloitettu. On kuitenkin tärkeää muistaa, että ilman kuntien suostumusta hanke ei olisi toteutunut.

5.3 Uudelleenorganisoinnin tasot

Uudelleenorganisointi on välttämätöntä, koska kunnat ovat yhä riippuvaisempia toisistaan, ja asioiden hallinta vaatii enemmän yhteistyötä muiden toimijoiden kanssa. Keskeisiä aluetasojä uudelleenorganisoinnissa ovat seutu ja maakunta. (Haveri 2003a, 221.) Vartiainen (1992, 7) mukaan seutu on keskeinen päivittäisen toiminnan piiri. *Seututasoa* voidaan hänen mukaansa pitää yhteiskuntaelämän alueellisen jäsentymisen perusyksikkönä, joka on yksittäisiä kuntia merkittävämpi ja maakuntia välittömämpi kansalaisen päivittäisen elinpiirin ja toiminnan kannalta.

Toisaalta myös *maakuntia* korostetaan sosiaalisten, kulttuuristen ja taloudellisten toimintojen jäsentymisen kannalta, ja niiden rooli ihmisten luontaisen alueellisen yhteistoiminnan yhteisöinä ja kansalaisyhteiskuntana tuodaan esille. Tämä väite saa tukea muun muassa Kuitusen tutkimuksesta ”Maakuntien merkitys ja tehtävät”. Sen mukaan esimerkiksi kainuulaisista 74 prosenttia samaistuu omaan maakuntaansa erittäin tai melko voimakkaasti. Muissakin maakunnissa samaistuminen on voimakasta vaihdellen uusimaalaisten 69 prosentista pohjoiskarjalaisten 85 prosenttiin. (Kuitunen 2003, 34.) Maakunnallista itsehallintoa tutkinut Mennola (1999, 18) on päätenyt samanlaiseen tulokseen: maakunta on ihmisille laaja henkinen ja toiminnallinen kenttä.

Maakuntien asema Suomessa on virallistunut oikeastaan vasta Suomen liityttyä Euroopan unioniin. Tuolloin huomattiin, että EU pitää aluepoliittisina yhteistyökumppaneinaan kunkin alueen omia demokraattisia paikallisyhteisöjä valtion alueviranomaisien sijaan. Suomessa tällaisia alueyhteisöjä ei entisestään ollut. Maakuntien tehtäviä lisättiin huomattavasti vuonna 1994, kun alueellisen kehittämisen tehtävät siirrettiin lääninhallituksilta maakunnille. Nykyjärjestelmää ei kuitenkaan voida pitää sellaisena alueellisena itsehallintona, joka on tuttua useista Euroopan maista. (Sauri 2003, 50–51.) Tulevaisuudessa palveluja tulaa todennäköisesti tuottamaan keskenään hyvin erilaisissa organisaatioissa. Joissakin tapauksissa kyseeseen voi tulla maakuntataso, joissakin seutukuntataso ja joissakin peruskuntataso. Tapauskohtaisuus korostuu entistä enemmän.

Meneillä oleva Kainuun hallintokokeilu on merkittävä askel maakunnallisen hallinnon uudistamisessa. Vielä vuonna 2003 esitettiin näkemyksiä, joiden mukaan perinteisten maakuntien liittojen rooli on jokseenkin vähäinen, eikä siihen ole tulossa erityisiä muutoksia; maakuntatason hallinnon kehittämisen nähtiin Kainuun kokeilua lukuun ottamatta olevan melko lailla pysähdyksissä (ks. esim. Haveri 2003a, 232.) Tilanne vuonna 2005 on kuitenkin toinen.

5.4 Aluehallinnon uudet suuntaukset

Vaikka seutuyhteistyöhön panostaminen onkin ollut kuntien ensisijainen yhteistoiminnan kehittämismuoto, erilaisia vaihtoehtoja kuntien ongelmiin vastaamiseksi on nostettu viime

aikoina esille entistä voimakkaammin. Puhetta on niin yhteistyön lisäämisestä ja syventämisestä kuin perusteellisesta kuntaremontistakin Tanskan malliin, jossa on tehty päätös kuntien määrän laskemisesta lähivuosina vajaasta kolmesta sadasta noin sataan. Suomessa sosiaali- ja terveysministeriön kansliapäällikkö Markku Lehto on väläytellyt jopa ajatusta 20 suuskunnasta (ks. tarkemmin Lehto 2005, 67-70).

Valtioneuvoston ”Parempaa palvelua, tehokkaampaa hallintoa” -selonteossa keskus-, alue- ja paikallishallinnon toimivuudesta ja kehittämistarpeista tuodaan esille, että pitkällä aikajänteellä alueelliseen kehittämiseen liittyviä tehtäviä kootaan maakuntien liitoille. Tällöin esille nousevat myös maakuntien lukumäärään liittyvät kysymykset maakuntien liitosten tehtävien, päätösvallan ja aseman vahvistuessa. (VNS 2/2005 vp, 5.) Myös Kainuun mallia seurataan kiinnostuneina muuallakin Suomessa. Tarve perustavanlaatuisille muutoksille on suuri. Nykyiset resurssit ja toimintatavat eivät ole riittäviä eivätkä sopivia hyvinvointivaltion ylläpitämiseen.

Tehokkuuden ja taloudellisuuden lisäämiseksi tarkoituksena on myös ottaa käyttöön eri organisaatioiden yhteisiä verkotettuja palvelujärjestelmiä (emt.). Maakuntien liitot olisivat jo valmiina olemassa olevia organisaatioita, joita voitaisiin käyttää hyväksi ylikunnallisten palvelujen järjestämisessä (ks. esim. Talvitie 2000, 100). Tämä soveltuisi hyvin pienempiin maakuntiin, joissa monien kunnallisten palvelujen järjestäminen saattaisi olla viisaampaa organisoida maakuntatasoisesti (Haveri 2003a, 231–232).

Tuoreimpana esityksenä kuntien ongelmien helpottamiseksi on hallituksen päätös kunta- ja palvelurakennemuutoksesta, jota selvitetään sisäasiainministeriön johdolla. Hankkeen aikana hahmoteltuja perusvaihtoehtoja uudeksi rakenteeksi on kolme: peruskunta-, piiri- sekä aluekuntamalli. Ministeriön mukaan malleja tulee arvioida alueella niiden omista lähtökohdista käsin erityisolosuhteet huomioiden.

Kaikki edellä mainitut mallit ovat kuntien välistä yhteistyötä eri muodoissa. Peruskuntamallissa perushallinnon tasona pysyy kunta, joskin kuntakokoa kasvatetaan noin 20 000-30 000 asukkaaseen. Mikäli yhdistymisiä ei vapaaehtoisesti tapahdu, kunnat velvoitetaan siirtämään peruspalvelujen järjestämisvastuu em. kokoisille palvelupiireille. Tarvittaessa valtioneuvosto voi päättää tarvittavista toimenpiteistä.

Piirimallissa sosiaali- ja perusterveydenhuolto sekä erikoissairaanhoido integroidaan samaan organisaatioon, jonka tarkoituksena on tuottavuuden kohottaminen ja toimintojen järjestyminen. Piirimallia voidaan laajentaa kattamaan sosiaali- ja terveyspalvelujen lisäksi myös muita, esimerkiksi opetustoimen palveluja. Väestöpohjan tulee olla vähintään 100 000 asukasta ja piiri jaetaan palvelualueisiin, joiden väestöpohja on vähintään 20 000 asukasta. Piirimallissa rahoitus tulee siten, että kunnat suorittavat piirille maksun.

Kolmas vaihtoehto on aluekuntamalli, jonka mukaan Suomeen muodostetaan 20-25 aluekuntaa ja nykyisistä kunnista tulee ns. lähikuntia. Palvelujen järjestämisvastuu on tässä mallissa aluekunnilla, palvelut kuitenkin tuotetaan aluekunnissa hajautetusti. Aluekunnat voivat myös delegoida tehtäviään lähikunnille. Aluekuntamallissa myös rahoitus kulkee

aluekunnan kautta siten, että sille tulevat verotus ja valtionosuudet. Sekä alue- että lähikuntien valtuustot valitaan suoralla vaalilla.

Nämä kaikki edellä mainitut mallit perustuvat kuntien väliselle yhteistyölle, joka ei ole mikään uusi ilmiö. Sitä on harjoitettu Suomessakin jo kymmeniä vuosia (ks. esim. Haveri & Majoinen 1997, 19). Yhtenä syynä yhteistyölle voidaan nähdä demokraattisen aluehallinnon puuttuminen. Yhteistyön lisääntymiseen viime vuosikymmenellä ovat vaikuttaneet voimakkaasti myös kansainvälistyminen ja erityisesti Suomen liittyminen Euroopan unioniin (emt., 19).

Tärkeimpänä yksittäisenä yhteistyötä lisänneenä uudistuksena voidaan Haverin (2003b, 317–318) mukaan seutukuntien perustaminen 1994, mikä pakotti kunnat toimimaan yhdessä alueellisen kehittämisen saralla. Aluekehitysviranomaisina toimivien maakuntien liittojen johdolla ryhdyttiin lisäksi laatimaan alueellisia kehittämissuunnitelmia, jotka osaltaan syvensivät kuntien välistä yhteistyötä. Tärkeänä vaikuttajana oli juuri Euroopan integraatio, koska EU:n kantaviin periaatteisiin kuuluu kehitys alueiden menestyksen kautta. (VNS 2/2005 vp, 14–15.) Tätä alueiden Eurooppa -näkökulmaa haluttiin korostaa myös Suomessa.

Yhteistyötä lisääviä tekijöitä ovat olleet ongelmat kunnallisessa palveluntarjonnassa sekä tarve tukea alueellista kehittämistä. Horisontaaliset suhteet merkitsevätkin nyt enemmän kuin vertikaaliset. Alueellisia yhteenliittymiä luomalla kunnat myös parantavat kilpailuasemiaan kiihtyvässä alueiden välisessä kilpailussa. Kilpailua käydään niin hyvätuloisista asukkaista kuin yritysten sijoittumisestakin. Yhteistyötä lisää myös se, että monet rahoituslähteet, erityisesti EU:n tarjoamat, ovat avoinna nimenomaan alueille, eivät yksittäisille kunnille. (Haveri 2003b, 316–318.)

Eräänä merkittävänä yhteistyötä vaativana ongelmana voidaan nähdä alueiden polarisoituminen. Kallion ja Karhun (2003, 112) mukaan Suomessakin aluekehitystä luonnehtii pirstoutuneisuus. Pirstoutuneisuus ei ole yksin Suomen ongelma; taustalla on 1980-luvulla liikkeelle lähtenyt hallinnonuudistusten aalto, jonka vaikutuksesta paikallishallinnon rakenteista on muodostunut entistä monimuotoisempia ja pirstoutuneempia. Tämä puolestaan johtaa siihen, että yhteistyötä on välttämätöntä kehittää. (Ks. esim. Heinz 2000, 9–10.)

Rikkaus ja hyvinvointi keskittyvät erityisesti Etelä- ja Länsi-Suomeen Pohjois- ja Itä-Suomen kamppaillessa heikkojen toimintaedellytysten kanssa (Kallio & Karhu 2003, 112). Yhtenä syynä tähän voidaan nähdä tietoyhteiskuntakehitys, joka on aiheuttanut alueellisten erojen kasvun lisäksi monia sosiaalisia ja taloudellisia ongelmia, kuten työttömyyttä, muutoliikettä ja toimeentulo-ongelmia (ks. esim. Rönkkö 2003, 77).

Eriytyminen alkoi Suomessa voimistua viime vuosikymmenen alun laman jälkeen. Kehitys on osaltaan selitettävissä perinteisen teollisuuden tuotannon heikkenemisellä, osaltaan talouden rakennemuutoksella. Taloudellisen kasvun alueellinen keskittyminen on lisännyt merkittävästi maan sisäistä muuttoliikettä. Aktiivisimpia poismuuttajia ovat nuoret aikuiset, joiden lähdöllä on kohtalokkaita seurauksia lähtökunnalle. Nuoret vievät verotulojen lisäksi mennessään myös osaamispääomaa, joka olisi välttämätöntä taantuvalle alueelle. (Kallio & Karhu 2003, 113.)

Muuttoliike kaupunkikeskuksiin on tutkimusten mukaan ollut 1990-luvun loppupuolella Pohjoismaissa lähes yhtä vilkasta kuin 1960- ja 70-luvuilla (ks. esim. Hanell & Aalbu & Neubauer 2002, 19). Pohjoisen tyhjeneminen on paitsi Suomen, myös Ruotsin ja Norjan ongelma, joskin alueellinen keskittyminen on ollut rajuinta nimenomaan Suomessa, jossa jopa 90 prosenttia koko maan pinta-alasta on poismuuttoaluetta. Tämä luo ongelmia paitsi lähtö-, myös tulokuntiin. (Kallio ym. 2003, 113.)

Kuntien tehtäviin ja niiden uudelleenorganisointiin vaikuttaa myös seutuistuminen, joka näkyy esimerkiksi ihmisten työssäkäyntialueiden laajentumisena. Kainuussa seutuistuminen näkyy erityisesti juuri työssäkäyntinä maakunnan pääkaupungissa Kajaanissa. Välimatkat voivat olla hyvinkin pitkiä, joten kunnallisten palvelujen käyttöä helpottaa merkittävästi hallintokokeilualueella asuville kuuluva oikeus hakea esimerkiksi terveydenhuoltopalvelut mistä tahansa kokeilun alueen kunnasta. Tämä lisää joustavuutta ja ihmisten tasa-arvoista mahdollisuutta saada laadukkaita palveluja asuinpaikasta riippumatta.

Haverin ja Majoisen (1997, 17–18) mukaan seutuistuminen pitää sisällään eri asioihin liittyviä integraatioprosesseja:

- sosiaalinen integraatio kuvaa ihmisten seutuistumista,
- taloudellisessa integraatiossa seudun talouden keskeisten toimijoiden välinen riippuvuus kasvaa,
- hallinnollinen integraatio näkyy hallinnollisten toimijoiden välisen yhteistyön lisääntymisenä ja niiden välisten rajojen merkityksen häviämisenä.

Toimintaedellytyksissä tapahtuneisiin muutoksiin liittyvät ennen kaikkea väestörakenteen muutos, muuttoliike sekä kunnallistalouden ongelmat. Palvelurakenne täytyy sopeuttaa olojen mukaiseksi. Kainuussa on periaatteessa kyse siitä, että voimat yhdistämällä pyritään saavuttamaan synergiaetuja ja kustannussäästöjä. Kainuun malli vain vie seutuyhteistyön hieman pidemmälle ja syvemmälle: noin 60 % kuntien tehtävistä siirtyi maakunnan hoidettavaksi.

Airaksinen ja Haveri (2002, 12) ovat tiivistäneet kuntien tehtäviin ja niiden uudelleenorganisointiin vaikuttavat voimat seuraaviin toteamuksiin:

- Kuntien tehtävät ovat laajentuneet.
- Ihmiset ovat seutuistuneet.
- Toimintaedellytyksissä on tapahtunut ja tapahtuu edelleen muutoksia.

Kaikki Airaksisen ja Haverin mainitsemat seikat ovat nähtävissä myös Kainuun tilanteessa. Tehtävien laajentumiseen on merkittävästi vaikuttanut esimerkiksi vuonna 1994 toteutettu aluelainsäädännön muutos, jonka myötä aiemmin lääninhallituksilla ollut aluekehitysvastuu siirtyi maakuntien liitoille. Tämän lisäksi maakuntien liittojen tehtäviin lisättiin kuntien yhteistyön edistäminen, kansainvälistyminen sekä seutusunnittelu. (Niemi-Iilahti & Stenvall & Ståhlberg 2002, 9.)

Keskustelua käydään myös muun muassa kuntien vaikeuksista hoitaa lakisäateisiä tehtäviä, äänestysaktiivisuuden laskusta, kunnallispolitiikan ristiriitatilanteista ja kuntaliitoksista. Nämä ovat merkkejä käynnissä olevasta murroksesta. Kuntien väliset rajat ovat uudel-

leenarvioinnin kohteena. Keskeiseksi muutoksen hallinnan keinoksi on usein esitetty nimenomaan kuntien välisen yhteistyön lisäämistä. (Airaksinen & Haveri 2002, 4.)

Toisena vaihtoehtona kuntarajojen sopeuttamiselle ovat kuntaliitokset, joiden avulla voidaan pyrkiä vastaamaan toimintaympäristön ja tehtävien muutoksen tuomiin haasteisiin. Kuntaliitokset ovat kuitenkin varsin vaikeita prosesseja, eivätkä kunnat suhtaudu niihin kovin myönteisesti. Kuntaliitoksessa vaikuttavat rationaalisten voimien lisäksi monet irrationaaliset seikat; Haveri ja Majoinen (2000, 98) toteavatkin, että ”on oikeastaan ihme, että kuntaliitoksia ylipäänsä tapahtuu.”

Yhteistyön lisääminen nähdään usein kuntaliitoksia parempana vaihtoehtona. Yhteistyötä tekemällä voidaan myös saavuttaa etuja, jotka usein liitetään kuntaliitosten tuomiin hyötyihin. Näitä ovat esimerkiksi suurtuotannon edut, alueellisen kilpailukyvyn parantuminen ja maankäyttöön ja suunnitteluun liittyvät edut. Lisäksi perinteinen yhteistyö laajentuu uusille alueille; tyypillisiä ovat esimerkiksi yhteiset kehittämisprojektit ja -organisaatiot, matkailuhankkeet ja markkinointi. (Haveri 2002, 8–11.)

Yhteistyöllä on perinteisesti pyritty kustannussäästöihin. Skaalaedut ja työnjako ovat olleet merkittävimpiä yhteistyötä liikkeellepanevia voimia. Viime aikoina suuntaus on kuitenkin hieman muuttunut. Nykyään myös muut yhteistyön tuomat hyödyt saavat keskustelussa jalansijaa. Usein nämä liittyvät palvelutarjonnan ongelmiin. (Haveri 2003b, 321.) Myös yhteistyön luonne on muuttunut ad hoc -tyyppisestä yhteistoiminnasta entistä tiiviimmäksi pitkän aikavälin yhteistyöksi (Haveri 2002, 11).

Haverin ja Majoisen (1997, 19) mukaan yhteistyöllä voidaan pyrkiä esimerkiksi

- hyödyntämään alueen kuntien erikoisosaamista
- luomaan entistä vahvempi aluekokonaisuus ja siten tehostamaan alueellista edunvalvontaa
- hallitsemaan aiempaa laajempia voimavaroja
- pääsemään kustannussäästöihin
- parantamaan tiedon vaihtoa alueen toimijoiden välillä
- tehostamaan suunnittelua
- hoitamaan palveluja entistä joustavammin
- hyödyntämään suurtuotannon tarjoamia etuja
- markkinoimaan aluetta kokonaisuutena ja
- mahdollistamaan sellaisten tehtävien toteuttaminen, johon yksittäinen kunta ei kunnolla kykene.

Yhteistyön lisääntymisen ja monipuolistumisen voidaan katsoa johtavan ns. verkostokuntaan, joka on yksi Haverin, Laamasen ja Majoisen (2003, 66) visioimista kolmesta vaihtoehtoisesta kuntakuvasta. Muut kaksi kuntakuvaa ovat palvelukunta, jossa kunnalla on keskeinen rooli julkisten palvelujen järjestäjänä sekä identiteetikunta, jota kuvaavat paikallisuus ja yhteisöllisyys (ks. tarkemmin emt.).

Verkostokunnassa pyritään yhdistämään palvelu- ja identiteetikunnan keskeiset piirteet. Verkostokunta *vastaa* julkisista palveluista, mutta palvelut *järjestetään* kuntien välisen yh-

teistyön kautta sopimusperusteisesti esimerkiksi erilaisten julkis- ja yksityisoikeudellisten organisaatioiden avulla. (emt., 67.) Näin ollen kunta ei toimi yksin vaan itsehallinnollisena organisaationa vastaa palvelujen tarjoamisesta ja tuottamisesta sopimusperusteisessa yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa.

Joka tapauksessa on selvästi huomattavissa, että kunnilla on selviä vaikeuksia selviytyä haasteista yksin. Se, millä tasolla uudelleenorganisointumisen tapahtuu, on loppujen lopuksi melko epäolennainen kysymys. Tärkeintä on, että palvelut voidaan järjestää ja tarjota mahdollisimman järkevän, tehokkaan, tasapuolisen ja selkeän järjestelmän avulla. Todennäköistä on, että yksittäinen kunta on tulevaisuudessa mukana useissa eri kokoonpanoista muodostuvissa verkostoissa, joiden avulla palvelut tarjotaan. Tärkeää olisi pitää rakenteet mahdollisimman kevyinä ja läpinäkyvinä sekä huolehtia kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteutumisesta.

Kansallisen tason linjaukset tukevat tätä kehitystä. Kuntien yhdistymis- ja yhteistyöhankkeita tulee vauhdittaa ja tätä kautta tehostaa kuntien toimintarakenteita. (VNS 2/2005 vp, 41.) Lisäksi kuntien ja valtion paikallishallinnon rakenteita tulee arvioida siten, että otetaan huomioon

- millä hallinnon tasolla (paikallis-, seutu-, maakuntataso tai jokin laajempi alue) palvelut on tarkoituksenmukaista tuottaa
- millaista taloudellista ja väestöpohjaa palvelun tuottaminen edellyttää. (emt., 46.)

Hallituksen käynnistämän kunta- ja palvelurakennemuutoksen tarkoituksena on luoda toimiva palveluverkko ja lisätä yhteistyötä eri toimijoiden kanssa. Suuren väestöpohjan edellyttämät palvelut on koottava väestöpohjaltaan riittäviin kokonaisuuksiin. Kuntarajat ylittävän yhteistyön lisäksi tarvitaan kuntajaotuksen muutoksia, eli kuntien yhdistymisiä hyvinvointipalvelujen turvaamiseksi.

Näin ollen kuntien tekemä yhteistyö lisääntynee ja laajenee entisestään tulevaisuudessa. Samanaikaisesti toteutetaan myös kuntaliitoksia ja kehitetään uusia yhteistyömuotoja. Tulevaisuudessa kunta toimineekin yhteistyössä useiden eri tahojen kanssa eri yhteistyötasoilla kuuluen yhtäaikaan useisiin eri verkostoihin, jotka väestöpohjaltaan sopivat tietyn palvelun järjestämiseen. Toimivien kehittämisverkostojen luominen ja toisaalta paikallisyhteisöön tukeutuminen antavatkin vahvan perustan hallintasuhteiden hoitamiseksi (Anttiroiko & Haveri 2003, 151).

Hallituksen tämänhetkisten linjausten perusteella näyttää siltä, että kuntien vapaaehtoisesta yhteistyöstä rinnalle ja osittain tilallekin on tulossa ns. pakkoyhteistyö. Käytännössä tämä merkinnee uusien, väestöpohjaltaan riittävän laajojen kuntayhtymien perustamista palvelurakenteen turvaamiseksi. Kainuun hallintomalli on hyvä esimerkki mahdollisesta tulevaisuudenkuvasta, jossa on otettu huomioon myös demokratiaan liittyvät seikat.

5.5 Määritelmiä Kainuun mallista

Kainuun kokeilun tavoitteena on hankkia kokemusta palvelujen maakunnallisesta organisoinnista. Talvitien (2000, 108) mukaan historia on opettanut, ettei Suomessa olla kiinnostuneita sellaisesta maakunnallisesta itsehallinnosta, jossa maakuntien liittojen valtuustot valittaisiin suorilla vaaleilla. Kuitusen (2003, 70) tutkimuksesta kuitenkin ilmenee, että yli puolet vastanneista haluaisi vaikuttaa maakuntansa asioihin; ensisijaisena vaikuttamiskeinona nähtiin juuri vaalit. Suoria vaaleja maakuntavaltuuston valinnassa kannatti noin puolet vastaajista. Kainuun kokeilussa vastataan myös tähän, jo pitkään keskustelua herättäneeseen kysymykseen kansanvaltaisen maakuntahallinnon luomisesta. Kainuun maakuntavaltuuston valitsevat kokeilualueen kuntien asukkaat suorilla vaaleilla.

Kokeiluvaiheessa tästä välitasonhallinnosta kehittyy yksi ylimääräinen hallinnontaso, mikä on vastoin yleistä suuntausta, jossa pyritään vähentämään hallinnontasoja. Tämä on kuitenkin ainakin alkuvaiheessa välttämätöntä, koska osa tehtävistä jää edelleen kuntien omaan päätösvaltaan. Kainuun kokeilu sotii itse asiassa myös toista nykyaikaisen periaatetta vastaan: subsidiariteettiperiaatteen mukaan päätökset tulisi tehdä kansalaista lähimpänä olevalla päätöksentekotasolla, Kainuussa päätösvaltaa viedään kauemmaksi asukkaista. Samat piirteet ovat kuitenkin myös seutuyhteistyössä, joissa seutuorganisaatioita perustamalla luodaan tietyllä tavalla uutta välitason hallintoa.

Ainakin teoreettisesti on mahdollista, että tulevaisuudessa ”maakuntataso” olisi Kainuussa ainoa hallinnontaso, joka päättäisi alueen toiminnasta ja palveluiden järjestämisestä. Käytännössä tämä tarkoittaa kuntaliitosta, jolloin maakunta toimisi yhtenä kuntana. Muutos olisi merkittävä Kainuun kaltaisessa maakunnassa, joka tällä hetkellä koostuu kymmenestä noin 1600–36000 asukkaan kunnasta. Tilalle tulisi noin 85000 asukkaan kunta, joka sijoituisi Suomen kymmenen suurimman kunnan joukkoon. Tällainen visio on vielä toki pitkän matkan päässä ja vaikuttaa melko epätodennäköiseltä, mutta periaatteessa ajatus on kuitenkin täysin mahdollinen. Todennäköisempää kuitenkin on, että Kainuussa tehdään muutama kuntaliitos, ei koko maakuntaa yhdistävää liitosta.

Kainuun mallille on annettu ainakin kolme määritelmää. Edellä mainittu hahmotelma on yksi niistä. Eduskunnan puhemies, Kainuun mallin isänäkin tunnettu Paavo Lipponen esitti Kainuun maakuntavaltuuston avajaistilaisuudessa Kajaanissa 15.11.2004 vision siitä, mihin malli johtaa:

”Kaksi kolmasosaa kuntien peruspalveluista siirtyy nyt maakunnalliseen hallintaan. Herää kysymys, miksei myös loput kolmasosa? Kokeilun kuluessa voitaisiin jo harkita siirtymistä astetta pitemmälle, kohti yhden kunnan mallia ottamalla jo seuraavissa kunnallisvaaleissa käyttöön suoran maakuntavaltuuston vaalin, ilman kuntakohtaisia kiintiöitä.”

Samassa tilaisuudessa puhuivat myös kuntaministeri Hannes Manninen sekä Euroopan unionin alueiden komitean puheenjohtaja Peter Straub. He esittivät omat näkemyksensä Kainuun hallintokokeilun tarkoituksesta. Manninen korosti maakunnallista itsehallintoa ja

kuntien säilymistä kokeilun perustana. Straub puolestaan näki Kainuun mallin osana yleistä eurooppalaista alueellistumisprosessia:

”Ihr Experiment hier in der Region Kainuu ist ein Meilenstein in der neueren finnischen Geschichte: Zum ersten Mal werden auf dem finnischen Festland einem demokratisch gewählten Regionalrat Verwaltungskompetenzen übertragen.”⁷

”Finnland hat mit diesem Projekt einen wichtigen Markstein gesetzt beim Prozess der Regionalisierung in Europa.”⁸

Nämä näkemyserot kertovat siitä, miten monella tavalla kokeilua ja sen tarkoitusta voidaan tulkita. Lopullisesti tuloksen näkee vasta kokeilun loppupuolella, kun on aika päättää, mihin suuntaan jatketaan.

⁷ ”Kokeilunne Kainuussa on uuden suomalaisen historian virstanpylväs. Ensimmäistä kertaa Manner-Suomessa siirretään hallintovaltaa demokraattisesti valitulle maakuntavaltuustolle.” (vapaasti suom.)

⁸ ”Suomi on asettanut tällä projektilla tärkeän merkkipaalun Euroopan alueellistumisprosessissa.” (vapaasti suom.)

6 Maakunta- ja kunnallisvaalit Kainuussa

Kainuussa pidettiin syksyllä 2004 ensimmäistä kertaa Manner-Suomen historiassa suorat maakuntavaalit. Kunnallisvaalien yhteydessä pidetyissä vaaleissa kainuulaiset pääsivät valitsemaan edustajansa Kainuun maakuntavaltuustoon, joka on ylin päättävä elin Kainuun maakuntayhtymässä.

Suorat maakuntavaalit ovat suomalaisessa alue- ja paikallishallinnon uudistamisessa ehkä tärkein demokratiaan liittyvä yksittäistä kansalaista koskettava muutos. Kunnallisen itsehallinnon kaventuessa kokeilun myötä kokeilualueen asukkaat pääsevät valitsemaan suoraan valtuutetut maakuntahallintoon.

Kainuun maakunta-kuntayhtymän valtuusto poikkeaa olennaisesti muista maakuntavaltuustoista. Kainuulaiset maakuntavaltuutetut toimivat maakunnan asukkailta saadulla mandaatilla ja ovat siten vastuussa vain äänestäjilleen. Yleensä kuntayhtymän asioista päättävät kunnan valitsemat edustajat, jotka täten ovat vastuussa omalle kunnalleen.

Kokeilun valmisteluvaiheessa pohdittiin myös mahdollisuutta maakuntajohtajan suoraan vaaliin maakuntavaalien yhteydessä. Ainakaan tässä vaiheessa eduskunta ei ollut vielä valmis suoraan vaaliin, joten maakuntavaltuusto valitsi maakuntajohtajan. Valintaprosessi kuitenkin oli avoin maakuntalaisille siten, että he pääsivät haastattelemaan maakuntajohtajaksi hakeneita yleisötilaisuuksissa.

Demokratian ja osallistumismahdollisuuksien lisääminen onkin ensiarvoisen tärkeää kokeilun onnistumisen kannalta. Kokeilua valmisteltiin aikanaan kaikessa hiljaisuudessa, joten viimeistään nyt onkin otettava maakuntalaiset mukaan kehittämään uutta hallintomallia (ks. esim. Piirainen 2004, Viirret 2004c).

Seuraavassa käydään läpi kunnallis- ja maakuntavaalien sekä valtuustojen eroja sekä perehdytään yksityiskohtaisesti ensimmäisiin maakuntavaaleihin.

6.1 Kunnallis- ja maakuntavaalien vertailua normatiiviselta kannalta

Kunnallisvaaleja koskevat säädökset ovat perustuslaissa (11.6.1999/731), vaalilaissa (2.10.1998/714) sekä kuntalaissa (17.3.1995/365). Kainuun maakuntavaaleja koskevat erityiset säännökset ovat laissa Kainuun hallintokokeilusta (9.5.2003/343).

Perustuslain (731/99) 14 §:n mukaan jokaisella 18 vuotta täyttäneellä Suomen kansalaisella ja maassa vakinaisesti asuvalla ulkomaalaisella on oikeus äänestää kunnallisvaaleissa. Oikeudesta säädetään tarkemmin kuntalaissa (365/95).

Maakuntavaaleissa äänioikeus on hallintokokeilulain (343/2003) 25 §:n mukaan viimeistään vaalipäivänä 18 vuotta täyttävällä Suomen sekä muun EU:n jäsenvaltion sekä Islannin ja Norjan kansalaisella, jonka *kotikunta on jokin kokeilualueen kunnista* 51. päivänä ennen vaalipäivää. Äänioikeus maakuntavaaleissa on myös muulla em. edellytykset täyttävällä ulkomaalaisella, jos hänellä on ollut kotikunta Suomessa vähintään kahden vuoden ajan. Samat edellytykset koskevat kuntalain 26 §:n mukaan äänioikeuden määräytymistä kunnallisvaaleissa.

Ennakoäänestysoikeuden perusteet määräytyvät kunnallisvaaleissa eri tavalla kuin maakuntavaaleissa. Kunnallisvaaleissa jokainen äänioikeutettu saa vaalilain 46 §:n mukaan äänestää ennakolta *kotimaan yleisissä ennakoäänestyspaikoissa ja ulkomailla* Suomen edustustoissa. Maakuntavaaleissa jokaisella äänioikeutetulla on oikeus äänestää ennakolta *kokeilualueen kunnassa sijaitsevassa* ennakoäänestyspaikassa (HallintokokeiluL, 29 §). Molemmissa vaaleissa on samat säännökset sosiaalihuollon toimintayksikössä (esim. sairaala) hoidettavana olevien ja rangaistuslaitokseen otettujen äänioikeutettujen suhteen. Heille järjestetään mahdollisuus ennakoäänestykseen kyseisessä laitoksessa. Liikunta- ja toimintatarajoitteisille järjestetään mahdollisuus äänestää ennakolta kotonaan molemmissa vaaleissa. (VaaliL, 46 §, HallintokokeiluL, 29 §.)

Kunnanvaltuustoon/maakuntavaltuustoon vaalikelpoinen on henkilö,

- jonka kotikunta kyseinen kunta on/jonka kotikunta on jokin kokeilualueen kunnista
- jolla on jossakin kunnassa/jossakin kokeilualueen kunnassa äänioikeus kunnallisvaaleissa
- joka ei ole vajaavaltainen. (KuntaL 33 §, HallintokokeiluL 26 §.)

Vaalikelpoinen valtuustoon ei ole

- valtion virkamies, joka hoitaa kunnallis-/maakuntahallintoa koskevia valvonta-tehtäviä
- kunnan/maakunnan liiton palveluksessa oleva henkilö, joka toimii johtavassa tai sellaiseen rinnastettavassa vastuullisessa tehtävässä.

Sekä maakunta- että kunnanvaltuuston jäsenet ja varajäsenet eli valtuutetut ja varavaltuutetut valitaan vaaleilla neljäksi kalenterivuodeksi kerrallaan (KuntaL 365/95, 9 §, HallintokokeiluL 343/2003, 8 §). Maakunta- ja kunnallisvaalit toimitetaan välittöminä, salaisina ja suhteellisina, ja kaikilla äänioikeutetuilla on yhtäläinen äänioikeus. Vaalit pidetään samanaikaisesti. Vaalipäivä on vaalilain (2.10.1998/714) 144 §:n mukaan lokakuun neljäs sunnuntai. Vaalipiirinä kunnallisvaaleissa on kunta, maakuntavaaleissa kokeilualue.

Kainuun maakuntavaaleissa valitaan hallintokokeilulain 8 §:n mukaan 39 valtuutettua. Valtuutetuille määrätään myös vaalituloksen perusteella henkilökohtaiset varavaltuutetut. Maakuntavaltuutettujen paikat on kiintiöity kunnittain suhteessa kunnan asukaslukuun. Oi-

keusministeriön asetus Kainuun maakuntavaltuuston paikkojen jaosta kuntien kesken (10.8.2004/740) sääntelee paikkajaon siten, että kunnittaiset paikkamäärät vaihtelevat nykyisten asukasmäärien mukaisesti yhdestä seitsemääntoista (ks. taulukko 2). Jokaisesta kokeilualueen kunnasta on vähintään yksi valtuutettu (HallintokokeiluL, 32§). Kunnanvaltuustoihin valtuutettuja valitaan kunnan asukasmäärän mukaisesti 13:sta 85:an (KuntaL, 10§).

TAULUKKO 2: Maakuntavaltuutettujen paikkojen jako kuntien kesken.

<i>Kunta</i>	<i>Asukasluku</i>	<i>Vertausluku</i>	<i>Paikka- määrä</i>	<i>Desimaaliosien järjestys</i>	<i>Lisä- paikat</i>	<i>Valtuutettujen lukumäärä</i>
Hyrnsalmi	3 204	1,514	1			1
Kajaani	35 623	16,839	16	3.	1	17
Kuhmo	10 597	5,009	5			5
Paltamo	4 218	1,993	1	1.	1	2
Puolanka	3 548	1,677	1	5.	1	2
Ristijärvi	1 678	0,797		4.	1	1
Sotkamo	10 705	5,060	5			5
Suomussalmi	10 319	4,878	4	2.	1	5
Vuolijoki	2 599	1,228	1			1
Yhteensä	82 500		34		5	39

Lähde: Oikeusministeriö 2004, 1.

Ehdokasasettelussa noudatetaan molemmissa vaaleissa vaalilain kunnallisvaaleja koskevia säännöksiä; maakuntavaaleissa kuitenkin soveltuvin osin. Ehdokkaita voivat vaalilain 146 §:n mukaan asettaa puolueet sekä äänioikeutetut, jotka ovat perustaneet valitsijayhdistyksen. Kunnallisvaaleissa puolue tms. voi kussakin kunnassa asettaa enintään valittavien valtuutettujen *puolitoistakertaisen* määrän ehdokkaita (VaaliL, 147 §). Maakuntavaaleissa ehdokkaita voidaan asettaa kunnasta valittavien maakuntavaltuutettujen *kaksinkertainen* määrä. Jos kunnasta kuitenkin valitaan *vähemmän kuin viisi* valtuutettua, ehdokkaiden enimmäismäärä on kymmenen. (HallintokokeiluL, 30 §.) Ehdokkaat asetetaan kunnittain, mutta äänestäjä voi äänestää minkä kunnan ehdokasta tahansa.

6.2 Vuoden 2004 vaalit

Kainuun maakuntavaltuusto valittiin ensimmäisen kerran suorilla vaaleilla vuoden 2004 kunnallisvaalien yhteydessä. Vaalipäivä oli 24.10.2004 ja ennakoäänestys kokeilualueen kunnissa toimitettiin 13.–19.10.2004. Äänestys oli siis mahdollista vain kokeilualueella. Vaalipiirinä oli hallintokokeilualue, johon kuuluvat Kajaanin ja Kuhmon kaupungit sekä Hyrnsalmen, Paltamon, Puolangan, Ristijärven, Sotkamon, Suomussalmen ja Vuolijoen kunnat. Äänioikeutettujen lukumäärä selviää taulukosta 3.

TAULUKKO 3: Äänioikeutettujen lukumäärä Kainuun maakuntavaaleissa 2004.

Kainuun maa- kuntavaalit	Suomen salaiset	kan- kansalaiset sekä Islannin ja Norjan kansa- laiset	Muut kansalaiset EU:n muut laiset	Yhteensä
Miehet	32467	77	103	32647
Naiset	32486	35	243	32764
Yhteensä	64953	112	346	65411

Lähde: Kainuun maakuntavaalit/äänioikeutetut 2004.

Maakuntavaaleissa ehdokkaita asetti yhteensä 11 puoluetta tai valitsijayhdistystä. Ehdokasmäärät vaihtelivat Köyhien asialla r.p:n ja Valitsijayhdistys Taisto Heikkisen yhdestä Suomen Keskusta r.p:n 155 ehdokkaaseen. 39 maakuntavaltuutetun paikkaa tavoitteli yhteensä 368 ehdokasta. (Oikeusministeriö 2004, 2.)

Kunnallisvaalien ehdokasmäärä Kainuussa romahti 17 prosentilla vuoden 2000 ehdokasmäärästä. Syistä ollaan maakunnassa yksimielisiä. Maakuntavaltuuston valitseminen ja suuren tehtävämäärän siirtyminen maakunnalle karsivat ehdokasjoukkoa. Vaikutuksensa oli myös kokeilun myötä vähenevillä luottamushenkilöpaikoilla kunnissa. Esimerkiksi Kajaanissa yksikään puolue ei saanut kaupunginvaltuuston ehdokaslistoja täyteen. (Keskinen 2004a.) Läpikäytyä maakuntavaltuustoon oli siis huomattavasti suuremman työn takana kuin pääsy kunnanvaltuustoon. Kunnanvaltuustoon pääsyprosentit vaihtelivat Kajaanin 25 prosentista Ristijärven 60 prosenttiin. Maakuntavaltuustoon pääsyprosentti oli noin 11. (Keskinen 2004b.)

Vaalien alla maakuntaliitto Kainuun liitto järjesti yhteistyössä Kainuun Sanomien kanssa maakuntapaneeleja viidellä eri paikkakunnalla, joihin järjestettiin halukkaille ilmainen kuljetus niiltä paikkakunnilta, joilla paneeleja ei järjestetty. Paneelien yhteydessä oli myös vaalitori. Tilaisuuksien tarkoituksena oli tarjota puolueille mahdollisuus esitellä toimintaansa ja ehdokkaitaan. Varsinaisessa paneelissa yleisöllä oli mahdollisuus esittää kysymyksiä paikalla oleville eri puolueiden ehdokkaille. Tilaisuuksien yhteydessä jaettiin myös tietoa kokeilusta ja sen vaikutuksista.

Kuitenkin maakuntavaaleista ja yleensäkin hallintomallista ihmisillä oli melko vähän tietoa. Kainuussa ei ehkä ymmärretty, kuinka tärkeästä muutoksesta on kyse. Kainuun Sanomat teetti kyselytutkimuksen vuosina 2002 ja 2004. Kyselyyn vastasi syyskuun 2004 aikana

300 kainuulaista äänestysikäistä henkilöä. Tutkimuksen mukaan maakuntamalli tunnettiin paremmin vuonna 2004 tehdyssä tutkimuksessa, mutta äänestysinto oli kahdessa vuodessa laskenut. Tutkimuksesta selvisi, että vain 16 prosentille vastaajista Kainuun malli vaikuttaa läheiseltä ja tutulta, sen sijaan yli 60 prosenttia vastaajista oli sitä mieltä, että ”hallintokokeilu on minulle kaukainen enkä tunne sen sisältöä”. Samaisessa tutkimuksessa ilmeni, että kunnallisvaaleja pidetään tärkeämpinä kuin maakuntavaaleja. (Keskinen 2004c.) Tämä siinäkin huolimatta, että noin 60 prosenttia kuntien tehtävistä siirtyi maakunnalle.

Tiedotuksessa epäonnistuttiin. Kainuun maakuntavaltuuston puheenjohtaja Timo Korhonen tunnustikin Kainuun Sanomille antamassaan haastattelussa, ettei Kainuun mallin sisältöä ole onnistuttu avaamaan kansalaisille. Hän epäilee syyksi sitä, että tiedotuksessa ja uutisissa on liiaksi lähdetty rakentamaan hallintoa, kokeilua ja byrokratiaa. Liian vähän puolestaan on tehty tulevaisuutta, luotu mahdollisuuksia ja turvattu palveluita. Tosin kukaan mallin keskeisistä tekijöistä (Korhosen lisäksi kokeilun pääsihteerinä Hannu Leskinen, maakuntajohtaja Timo Säkkinen, maakuntavaltuuston varapuheenjohtaja Veikko Hannus) ei ole järin yllättynyt siitä, että kunnallisvaaleja pidettiin edelleen maakuntavaaleja tärkeämpinä. Tieto maakuntavaltuuston päätösvallasta oli luultavasti monelle vielä epäselvä. Kunnallisvaalien myös koetaan olevan lähempänä ihmistä ja ne on koettu tärkeiksi. Asenteessa näkyy myös se, että palvelut on totuttu saamaan kunnasta. Uuden mallin omaksuminen vie aikansa. Tästä kertoo se, että puolet vastaajista asettaa kunnallisvaalit etusijalle, ja vain joka seitsemäs äänestäjä pitää maakuntavaaleja tärkeämpänä. (Viirret 2004a.)

Kainuussa syntyi myös kiivasta keskustelua Kainuun liiton teettämästä tiedotuslehdestä ”Sinisten ajatusten Kainuu”. Lehdessä esiintyi kuvallaan pelkäästään keskustalaisia maakuntavaaliehdokkaita, muiden puolueiden ehdokkaat puuttuivat. Vasemmistoliitto, Kokoomus, SDP, Vihreät ja Kristillisdemokraatit toimittivatkin julkisen kannanoton, jossa menettelyä hämmästeltiin ja paheksuttiin. Kannanotossa epäiltiin Kainuun liiton näin ottaneen kantaa Kainuun maakuntavaaleihin. (Keskinen 2004d.)

Äänestysaktiivisuus jäi maakuntavaaleissa huomattavan alhaiseksi. Kunnallisvaaleissa aktiivisuus nousi vain hieman korkeammaksi. Kunnallisvaalien äänestysprosentti *koko maassa* oli 58,6 prosenttia. *Kainuussa maakuntavaalien äänestysprosentti* jäi 51,3 prosenttiin, *kunnallisvaaleissa* 52,4 prosenttiin. Kaikista äänestäneistä maakuntavaaleissa äänesti ennakkoon 43,9 prosenttia, kunnallisvaaleissa 44,7 prosenttia. (Oikeusministeriö 2004, 15.) Alhaisella äänestysaktiivisuudella voi olla vaikutuksensa esimerkiksi kokeilun legitimaation ja sitä kautta onnistumisen suhteen. Osallistuminen ja vaikuttaminen voivat lisätä myös organisaation toiminnan kontrollia, laatua ja tehokkuutta. (Kettunen 2004, 16–17.)

Äänestäjä pystyi käyttämään äänioikeutensa molemmissa vaaleissa yhtä aikaa tai eri äänestyskerroilla käyden äänestämässä kaksi eri kertaa. Oikeusministeriön (2004, 15) mukaan suurin osa äänesti samalla kertaa molemmissa vaaleissa.

Äänestyslippujen erottamiseksi maakuntavaalien äänestyslippu painettiin ruskealle, kunnallisvaalien äänestyslippu valkoiselle paperille. Tästä huolimatta peräti neljä prosenttia

maakuntavaalien äänestyslipuista jouduttiin hylkäämään⁹. Hylkäämisen syy oli useimmiten se, että äänestäjä oli merkinnyt maakuntavaalien äänestyslippuun kunnallisvaaliehdokkaan numeron ja päinvastoin. Täten myös kunnallisvaalien äänestyslippuja jouduttiin hylkäämään tavallista enemmän. (Oikeusministeriö 2004, 15–16.)

6.3 Vaalien tulos

Vaalien tuloksen määräytyminen voidaan esittää vaiheittain. Kahdeksanvaiheisen tuloslaskennan jälkeen saatiin lopulta selville maakuntavaltuuston kokoonpano.

Ensimmäisessä vaiheessa kunkin kunnan keskusvaalilautakunta vahvisti maakuntavaaleissa saadut äänimäärät, jotka Kajaanin keskusvaalilautakunta toisessa vaiheessa laski yhteen. Taulukosta 4 ilmenee saatujen äänien määrä puolueittain ja kunnittain. (Oikeusministeriö 2004, 4.)

TAULUKKO 4: Äänimäärät puolueittain ja kunnittain.

	<i>KESK</i>	<i>VAS</i>	<i>KOK</i>	<i>SDP</i>	<i>VIHR</i>	<i>KD</i>	<i>PS</i>	<i>SKP</i>	<i>KÖY</i>	1)	2)	<i>Yht.</i>
Hyrns.	753	249	90	131	6	13	5	1	-	4	12	1264
Kajaani	4515	3147	2226	2030	533	214	119	86	13	574	10	13467
Kuhmo	2674	493	427	522	28	122	3	18	4	8	-	4299
Paltamo	879	307	62	197	48	56	48	4	4	5	-	1610
Puolanka	780	297	62	39	6	5	63	-	1	180	-	1433
Ristijärvi	548	101	88	18	6	8	-	4	1	7	-	781
Sotkamo	2287	1049	393	280	33	272	13	6	4	19	-	4356
Suomuss.	2097	1119	427	211	56	25	8	6	15	2	4	3970
Vuolijoki	491	124	82	227	50	12	7	1	3	9	-	1006
Yhteensä	15024	6886	3857	3655	766	727	266	126	45	808	26	32186

1) Maakuntayhteislista Kainuun Sitoutumattomat

2) Valitsijayhdistys Taisto Heikkinen, Hyrnsalmi

Lähde: Oikeusministeriö 2004, 4.

Kolmannessa vaiheessa puolueille ja maakuntayhteislistoille annettiin maakuntavertausluvut siten, että kukin ryhmittymä sai ensimmäiseksi vertausluvukseen kokeilualueella saamansa kokonaisäänimäärän, toiseksi vertausluvukseen puolet siitä, kolmanneksi vertausluvukseen kolmanneksen ja niin edelleen. Esimerkiksi keskustan ensimmäinen vertausluku oli 15024 (keskustan saamat äänet yhteensä), toinen 7512 ja kolmas 5008. (emt.)

Neljännessä vaiheessa maakuntavertausluvut asetettiin suuruusjärjestykseen ja todettiin, mitkä olivat 39 suurinta maakuntavertauslukua, jotka osoittivat kuinka monta valtuutettua kukin puolue tms. sai maakuntavaltuustoon. Selville saatiin siis maakuntavaltuuston poliitti-

⁹ Vertailun vuoksi: vuoden 2000 kunnallisvaaleissa Kainuussa äänestyslippujen hylkäysprosentti jäi alle yhteen prosenttiin (ks. esim. Oikeusministeriö 2004, 16).

nen jakauma: Keskusta 19, Vasemmistoliitto 9, Kokoomus 5, SDP 4, Vihreät 1 ja Kainuun Sitoutumattomat (KAS) 1. (emt.)

Viidennessä vaiheessa puolueiden tms. saamat paikat jaettiin kokeilualan kuntien kesken, koska jokaisesta kokeilualan kunnasta oli valittava vähintään yksi valtuutettu. Mikäli puolue tms. sai maakunnassa vain yhden valtuutetun, se täytettiin siinä kunnassa, jossa puolueen ehdokkaat olivat saaneet eniten ääniä. Kainuun Sitoutumattomat sekä Vihreät saivat kumpikin yhden valtuustopaikan. Molemmat saivat eniten ääniä Kajaanissa, joten kumpikin puolue sai oman paikkansa Kajaanista. (emt., 5.)

Jos puolue tms. sai vähintään kaksi valtuutettua, paikkojen määräytyminen on huomattavasti monimutkaisempaa. Puolueen kunnassa saama äänimäärä jaetaan puolueen kokeilualueella saamalla äänimäärällä ja näin saatu luku kerrotaan puolueen saamien valtuutettujen lukumäärällä. Kustakin kunnasta valitaan luvun osoittama kokonaisluku vastaava määrä puolueen ehdokkaita. Mikäli puolueen kaikki paikat eivät näin tule täytetyiksi, loput paikat jaetaan kuntien kesken luvun osoittamien desimaaliosien mukaisessa järjestyksessä. (emt., 6.)

Laskutoimitusta voidaan selventää seuraavalla esimerkillä: SDP:n Kuhmossa saama äänimäärä (522) jaetaan SDP:n koko kokeilualueella saamalla äänimäärällä (3655) ja tämä luku kerrotaan SDP:n koko kokeilualueella saamien valtuustopaikkojen lukumäärällä (4). Siis: $(522/3655) \times 4 = 0,571$. Tämä on Kuhmon SDP:n vertausluku. Sama laskutoimitus tehtiin kaikissa kunnissa niiden puolueiden osalta, jotka olivat saaneet maakuntavaltuustoon vähintään kaksi valtuutettua: Keskusta, Vasemmistoliitto, Kokoomus, SDP. Jaettavia paikkoja oli 37, kun Vihreät ja KAS saivat kumpikin yhden paikan. Taulukosta 5 selviää puolueiden vertailuluvut ja niiden perusteella saadut paikkamäärät kunnittain. (emt.)

TAULUKKO 5: Maakuntavaalien vertausluvut.

<i>Jaettavat paikat yhteensä: 37</i>	SDP Paikat: 4	VAS Paikat: 9	KOK Paikat: 5	KESK Paikat: 19
Hyrnsalmi Paikat: 1	(131:3655)x4 = 0.143	(249:6886)x9 =0.325	(90:3857)x5 =0.117	(753:15024)x19 =0.952 0+1
Kajaani Paikat: 15	(2030:3655)x4 = 2.222 2	(3147:6886)x9 =4.113 4	(2226:3857)x5 =2.886 2+1	(4515:15024)x19 = 5.710 5+1
Kuhmo Paikat: 6	(522:3655)x4 = 0.571 0+1	(493:6886)x9 =0.644 0+1	(427:3857)x5 =0.554 0+1	(2674:15024)x19 =3.382 3
Paltamo Paikat: 2	(197:3655)x4 =0.216	(307:6886)x9 =0.401 0+1	(62:3857)x5 =0.080	(879:15024)x19 =1.112 1
Puolanka Paikat: 1	(39:3655)x4 = 0.043	(297:6886)x9 =0.388	(62:3857)x5 =0.080	(780:15024)x19 =0.986 0+1
Ristijärvi Paikat: 1	(18:3655)x4 = 0.020	(101:6886)x9 =0.132	(88:3857)x5 =0.114	(548:15024)x19 =0.693 0+1
Sotkamo Paikat: 5	(280:3655)x4 = 0.306 0+1	(1049:6886)x9 =1.371 1	(393:3857)x5 =0.509	(2287:15024)x19 =2.892 2+1
Suomussalmi Paikat: 6	(211:3655)x4 = 0.231	(1119:6886)x9 =1.463 1+1	(427:3857)x5 =0.554 0+1	(2097:15024)x19 =2.652 2+1
Vuolijoki Paikat: 0	(227:3655)x4 =0.248	(124:6886)x9 =0.162	(82:3857)x5 =0.106	(491:15024)x19 =0.621
	Kokonaislukujen mukaisia paikkoja 2. kaksi suurinta desimaalia: Kuhmo (571) ja Sotkamo (306).	Kokonaislukujen mukaisia paikkoja 6. Kolme suurinta desimaalia: Kuhmo (644), Suomussalmi (463) ja Paltamo (401).	Kokonaislukujen mukaisia paikkoja 2. Kolme suurinta desimaalia: Kajaani (886) ja Kuhmo (554) sekä Suomussalmi (554).	Kokonaislukujen mukaisia paikkoja 13: Kuusi suurinta desimaalia: Puolanka (986), Hyrnsalmi (952), Sotkamo (892), Kajaani (710), Ristijärvi (693) ja Suomussalmi (652).

Lähde: Oikeusministeriö 2004, 7.

Kuudennessa vaiheessa verrattiin vaiheen viisi mukaista valtuustopaikkojen jakoa oikeusministeriön tekemään jakoon. Suomussalmelle ja Kuhmoon oli tulossa kumpaankin yksi paikka liikaa, Puolangalle ja Vuolijoelle kumpaankin yksi liian vähän. Liikaa valtuustopaikkoja saavasta kunnasta oli siirrettävä eroa vastaava määrä valtuustopaikkoja sellaiseen kuntaan, jossa valtuustopaikkoja oli asetukseen nähden liian vähän. (emt., 8.)

Seitsemännessä vaiheessa toteutettiin paikkojen siirtäminen, jossa noudatettiin seuraavia sääntöjä:

- Jos puolue on saanut vain yhden valtuustopaikan kokeilualueella, tätä *ainoata valtuustopaikkaa ei siirretä* toiseen kuntaan.
- Jos luovuttavia kuntia on useita, ylimääräiset paikat siirretään ensin siitä kunnasta, jonka nimi on aakkosjärjestyksessä ensimmäisenä.

Luovuttavissa kunnissa läpimenneet ehdokkaat asetetaan henkilökohtaisten äänimäärien mukaiseen järjestykseen. Puolueesta riippumatta pienimmän henkilökohtaisen äänimäärän saanut ehdokas menettää paikkansa siihen kuntaan, jossa on liian vähän paikkoja. Vastaanottavassa kunnassa *saman puolueen* suurimman henkilökohtaisen äänimäärän saanut, mutta valitsematta jäänyt ehdokas saa paikan. (emt., 8.) Lopullinen valtuustopaikkojen jakauma kunnittain ja puolueittain selviää taulukosta 6.

TAULUKKO 6: Lopullinen valtuustopaikkojen jakauma.

	<i>KESK</i>	<i>VAS</i>	<i>KOK</i>	<i>SDP</i>	<i>VIHR</i>	<i>Kainuun Sit.</i>	<i>Yhteensä</i>
Hyrnsalmi	1	-	-	-	-	-	1
Kajaani	6	4	3	2	1	1	17
Kuhmo	3	-	1	1	-	-	5
Paltamo	1	1	-	-	-	-	2
Puolanka	1	1	-	-	-	-	2
Ristijärvi	1	-	-	-	-	-	1
Sotkamo	3	1	-	1	-	-	5
Suomussalmi	3	1	1	-	-	-	5
Vuolijoki	-	1	-	-	-	-	1
Yhteensä	19	9	5	4	1	1	39

Lähde: Oikeusministeriö 2004, 9.

Viimeisessä eli kahdeksannessa vaiheessa todettiin valituiksi tulleet ehdokkaat. Valituiksi tulivat kustakin kunnasta puolueiden eniten ääniä saaneet ehdokkaat. Varavaltuutetuiksi tulivat puolueiden ensimmäiset valitsematta jääneet ehdokkaat siten, että varavaltuutettuja valittiin yhtä monta kuin valtuutettuja. Kokeilualueella vain yhden paikan saaneille määrättiin kuitenkin kaksi varavaltuutettua. (emt., 10.)

Kuntakohtaisilla kiintiöillä haluttiin varmistaa se, että kaikista kunnista saadaan edustaja maakuntavaltuustoon. Ilman kuntakiintiöitä vaalien tulos olisi merkinnyt kahdeksan valtuutetun vaihtumista. Taulukosta 7 selviää, millainen kuntakiintiötön vaalitulos olisi ollut.

TAULUKKO 7: Kuntakiintiötön vaalitulos.

	<i>KESK</i>	<i>VAS</i>	<i>KOK</i>	<i>SDP</i>	<i>VIHR</i>	<i>Kainuun Sit.</i>	<i>Yhteensä</i>
Hyrnsalmi	1	-	-	-	-	-	1
Kajaani	3	5	3	2	1	1	15
Kuhmo	5	1	1	1	-	-	8
Paltamo	-	-	-	1	-	-	1
Puolanka	1	-	-	-	-	-	1
Ristijärvi	1	-	-	-	-	-	1
Sotkamo	5	2	-	-	-	-	7
Suomussalmi	3	1	1	-	-	-	5
Vuolijoki	-	-	-	-	-	-	-
Yhteensä	19	9	5	4	1	1	39

Lähde: Oikeusministeriö 2004, 13.

Menettäjiä olisivat olleet Kajaani (2 paikkaa), Puolanka (1 paikka) ja Vuolijoki (1 paikka), joka olisi täten jäänyt kokonaan ilman valtuustopaikkaa. Lisäpaikkoja olisivat saaneet Kuhmo (3 paikkaa) ja Sotkamo (2 paikkaa). Myös Paltamon kunnan edustus olisi vaihtunut kokonaan Keskustan ja Vasemmistoliiton yhteensä kahdesta paikasta SDP:n yhteen paikkaan. (emt., 13.)

Taulukossa 8 esitetään suhteellisuuden toteutuminen kunnittain. Kyse on siitä, kuinka suuren osuuden kukin puolue sai kunnan valtuustopaikoista ja kunnassa annetuista äänistä. Sarakkeen ensimmäinen luku ilmoittaa puolueen osuuden kunnan valtuustopaikoista ja toinen puolueen osuuden kunnassa annetuista äänistä. Näin voidaan tarkastella sitä, kuinka äänestäjien preferenssit ja vaalien lopullinen tulos vastasivat toisiaan.

TAULUKKO 8: Suhteellisuuden toteutuminen kunnittain.

	<i>KESK</i>	<i>VAS</i>	<i>KOK</i>	<i>SDP</i>	<i>VIHR</i>	<i>Kainuun Sit.</i>	<i>Yhteensä</i>
Hyrnsalmi	100/ 59,5	-	-	-	-	-	1
Kajaani	35,2/ 33,5	23,5/ 23,3	17,6/ 16,5	11,7/ 15,0	5,8/ 3,9	5,8/ 4,2	17
Kuhmo	60,0/ 62,2	[0,0/11,4]	20,0/ 9,9	20,0/ 12,1	-	-	5
Paltamo	50,0/ 54,5	50,0/ 19,0	-	-	-	-	2
Puolanka	50,0/ 54,4	50,0/ 20,7	-	-	-	-	2
Ristijärvi	100/ 70,1	-	-	-	-	-	1
Sotkamo	60,0/ 52,5	20,0/ 24,0	[0,0/9,0]	20,0/ 6,4	-	-	5
Suomussalmi	60,0/ 52,8	20,0/ 28,1	20,0/ 10,7	-	-	-	5
Vuolijoki	[0,0/48,8]	100/ 12,3	-	[0,0/22,5]	-	-	1
Yhteensä	19	9	5	4	1	1	39

Lähde: Oikeusministeriö 2004, 14.

Taulukon perusteella voidaan todeta, että suhteellisuus toteutui *huonoiten Vuolijoella*, jossa Keskusta sai lähes puolet kunnassa annetuista äänistä, mutta paikka meni Vasemmistoliitolle, joka sai vain noin 12 prosenttia äänistä. Valituksi tullut Vasemmistoliiton edustaja sai vuolijokelaisista ehdokkaista vasta kahdeksanneksi eniten ääniä tullen valituksi 51 äänellä, kun Vuolijoen ääniharava (Keskustan ehdokas) sai 202 ääntä. Kajaanissa sen sijaan suhteellisuuden voidaan sanoa toteutuneen erittäin hyvin. Muissa kunnissa suhteellisuus toteutui tyydyttävästi. (Oikeusministeriö 2004, 14.)

6.4 Ehdotuksia maakuntavaalijärjestelmän kehittämiseksi

Vaalijärjestelmään liittyvistä kehittämisehdotuksista tärkein on kuntakohtaisten kiintiöiden poistaminen. Tätä voidaan perustella sillä, että vaalijärjestelmästä tulisi muutoksen jälkeen ymmärrettävä, selkeä ja tuttu, koska se vastaisi eduskuntavaalien vaalijärjestelmää. Se myös antaisi oikeudenmukaisen tuloksen, eli suhteellisuus toteutuisi paremmin (ks. Vuolijoen tilanne). Myös oikeusministeriö on päätenyt tämänsuuntaiseen muutosehdotukseen (ks. tarkemmin Oikeusministeriö 2004, 17).

Kuntakiintiöiden poistamista tukee myös maakuntavaltuutettujen näkemys. Kyselyyn vastanneista lähes 70 % kannatti kuntakohtaisten kiintiöiden poistamista. Ongelmana on kuitenkin se, että on mahdollista, että kuntakiintiöttömässä järjestelmässä jokin kunta jäisi ilman omaa edustajaa. Tämä on vastoin perustuslakia, jossa määrätään kunnallisesta itsehallinnosta.

Kuitenkin valmiutta järjestelmän muuttamiseen on myös hallituksen taholta. Pääministeri Vanhasen Kainuun Sanomille antaman haastattelun mukaan hallitus ei rupea jarrumieheksi, mikäli kokeilua halutaan laajentaa: ”Jos ne [kiintiöt] halutaan poistaa, ei sille minun puolestani ole mitään estettä.” (Kymäläinen 2004.) Sisäasiainministeriössä onkin valmisteltu lakimuutoksia maakuntavaalijärjestelmässä havaittujen ongelmien poistamiseksi. Muutoksia esitetään kuntakiintiöistä luopumiseksi sekä maakuntavaltuuston koon kasvattamiseksi. Nämä muutosehdotukset ovat perusteltuja myös tämän tutkimuksen yhteydessä saatujen havaintojen perusteella. Lakimuutosehdotus on tällä hetkellä lausuntokierroksella ja päättynee eduskunnan käsiteltäväksi vielä vuoden 2005 aikana.

Kiintiöiden poistaminen veisi maakuntahallintoa myös aidosti maakunnalliseen suuntaan. Se ehkä myös ohjaisi ihmisiä äänestämään sen mukaan, mikä on *maakunnalle* parhaaksi. Mallin ideanahan on koko maakunnan edun ajaminen, jonka avulla myös maakunnan osat eli alueen kunnat hyötyvät myönteisestä kehityksestä. Kuntakiintiöt voivat nimittäin luoda myös sen mielikuvan, että maakuntavaltuustossa on oltava jokaisesta kunnasta edunvalvoja, joka pitää oman kunnan puolia.

Jos oman kunnan edustajia kuitenkin välttämättä maakuntavaltuustoon halutaan, on myös äänestysaktiivisuuden noustava tietyissä kunnissa. Kuntakiintiöiden poistaminen voisi siten lisätä ihmisten kiinnostusta maakuntahallintoon, ja sen myötä myös äänestysaktiivisuus nousisi.

Ainakin ensimmäisissä maakuntavaaleissa kainuulaiset äänestivät etupäässä oman kunnan ehdokkaita. Hiukan yli 32 000 annetusta äänestä vain noin 4900, eli 15,3 % annettiin muille kuin oman kunnan ehdokkaille. Vuolijokelaiset äänestivät aktiivisimmin muita kuin oman kunnan ehdokkaita, 25,1 % äänistä meni muualle kuin omaan kuntaan; puolankalaiset puolestaan suosivat eniten oman kunnan ehdokkaita, vain 8,4 % äänistä meni kunnan ulkopuolelle. (Viirret 2004b.)

Paras ratkaisu kuntakiintiöiden poistamisesta mahdollisesti johtuviin ongelmiin olisi maakuntavaltuuston koon kasvattaminen, mitä myös lakimuutosehdotuksessa esitetään. Nykyisellään 39-jäseninen valtuusto on huomattavasti pienempi kuin vastaavan kokoisten kuntien valtuustot. Jos Kainuu olisi yksi kunta, sen valtuustossa olisi kuntalain mukaan 59 valtuutettua. Tämän vuoksi olisikin järkevää kasvattaa myös maakuntavaltuuston kokoa¹⁰. Valtuuston koon kasvattaminen paitsi lisäisi edustuksellista demokratiaa ja kansalaisten osallistumista myös takaisi melko varmasti kaikille kunnille paikan valtuustossa, mikäli kuntakiintiöistä luovuttaisiin. Eräs haastatelluista ilmaisi asian seuraavasti:

”Mä en tykkää siitä 39-asetelmasta, että mä tykkäisin, että se olisi ihan normaalin kunnallislain mukainen asetelma. Elikkä, että otetaan pikkuisen enemmän valtuustoon, niin kaikki kunnat on turvassa.”

Hallituksen esityksessä laiksi Kainuun hallintokokeilusta (HE 198/2002, 23) maakuntavaltuuston pienempää kokoa perusteltiin kustannus- ja tehokkuussyillä. Esityksen mukaan valtuusto on haluttu pitää mahdollisimman pienenä ”valtuuston toimintakykyyn liittyvistä syistä ja taloudellisilla perusteilla”. Molemmat perustelut ovat ymmärrettäviä, mutta ne johtavat demokratian kaventumiseen. Erityisen ristiriitaiseksi asian tekee se, että kokeilun yhtenä tavoitteena on edistää kansalaisten osallistumismahdollisuuksia ja maakunnallisen demokratian toteutumista. Hallituksen esityksessä todetaan muun muassa, että ”tarkoituksena on lisätä Kainuussa kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia aluekehitykseen” (HE 198/2002, 11).

Lisäksi samaisessa hallituksen esityksessä todetaan, että 39-jäseninen valtuusto mahdollistaa sen, että valtuuston kokoonpanossa tulevat turvatuiksi sekä eri poliittisten ryhmien suhteellinen kannatus maakunnassa että jokaisen kunnan edustus. Ensimmäisten vaalien tuloksen perusteella voidaan sanoa, että ainakaan jälkimmäisen väittämän osalta näin ei ilman kuntakiintiöitä olisi käynyt, vaan yksi kunta (Vuolijoki) olisi jäänyt ilman omaa edustajaa.

Kainuun maakuntavaltuuston kokoa tulisi siis kasvattaa kahdestakin syystä: demokraattisen päätöksenteon laajentaminen ja sen mahdollistaminen, että jokaisesta kunnasta tulee valituksi ainakin yksi valtuutettu. Valtuuston koon kasvattaminen monipuolistaisi päätöksentekijöiden joukkoa vastaamaan paremmin maakuntalaisten näkemyksiä. Sen myötä myös

¹⁰ Vertailun vuoksi: 36000 asukkaan Kajaanin kaupunginvaltuustossa on 51 jäsentä.

pienemmillä puolueilla tai valitsijayhdistyksillä olisi mahdollisuus saada ehdokkaitaan helpommin läpi vaaleissa, mikä toisi erilaisia näkökantoja maakunnalliseen päätöksentekoon.

Lisäksi maakuntavaalien ennakkoäänestys-oikeus tulisi ulottaa myös kokeilualueen ulkopuolelle. Vallitsevassa mallissa äänestää voi vain kokeilualueen kunnissa sijaitsevista äänestyspaikoista, mikä vaikeuttaa ja rajoittaa muualla asuvien tai tilapäisesti oleskelevien kainuulaisten äänestys-oikeuden käyttämistä.

Hylättyjen äänten suuren määrän huomioonottaen olisi järkevää muuttaa äänestyslippua. Myös oikeusministeriö on muistiossaan (2004, 18) ehdottanut luopumista kahdesta erillisestä äänestyslipusta. Tilalle tulisi yksi äänestyslippu, johon merkittäisiin molemmat numerot. Yhden ympyrän sijasta lipussa olisi kaksi ympyrää, joihin merkittäisiin sekä kunnallis- että maakuntavaalien ehdokkaiden numerot. Mikäli äänestäjä haluaisi äänestää vain toisissa vaaleissa, voisi hän jättää toisen ympyrän tyhjäksi. Koska ehdokasnumerointi kunnallisvaaleissa alkaa numerosta 2 ja maakuntavaaleissa numerosta 302, ei ole vaaraa, että äännet sekoituisivat keskenään. Tällöin olisi samantekevää, kumpaan ympyrään ehdokkaan numeron merkitsee.

7 Kainuun maakuntavaltuutettujen sekä puolueiden näkemykset hallintokokeilusta

7.1 Tutkimusaineisto

Tutkimuksen aineisto koostuu aiemman tutkimuksen lisäksi itse kerätystä empiirisestä aineistosta. Aineistona käytettiin lehtiartikkeleita (erityisesti Kainuun Sanomien toimitettuja artikkeleita sekä pääkirjoituksia), puolueiden maakuntavaaliohjelmia sekä kyselyn ja haastattelujen avulla maakuntavaltuutetuilta kerättyä tietoa.

Sanomalehtiaineisto kerättiin Kainuun Sanomien maakuntavaaleja käsittelevistä kirjoituksista aikavälillä 15.9.2004-2.4.2005. Aineistoa käytettiin taustatiedon ja peruslähtökohtien hahmottamiseen. Varsinaisiksi lähteiksi artikkeleista päätyi vain hyvin pieni osa. Aineiston tarkoituksena oli ennemminkin herättää ajatuksia ja kysymyksiä sekä tuoda erilaisia näkökulmia tutkimuskohteeseen.

7.1.1 Kysely

Kyselyn avulla oli tarkoitus selvittää Kainuun maakuntavaltuutettujen odotuksia ja suhtautumista sekä maakuntavaltuutetun tehtävään että hallintokokeiluun. Kyselylomakkeen laadinnassa apuna käytettiin vastaavanlaisia aiempien tutkimusten (esim. KuntaSuomi 2004) luottamushenkilöille osoitettuja kyselylomakkeita. Varsinaiset kysymykset on johdettu tämän tutkimuksen teoriaosasta sekä sanomalehtiaineistosta esiin tulleiden ajatusten pohjalta. Kyselylomake on liitteessä 1.

Kyselyt lähetettiin kaikille 39 maakuntavaltuutetulle helmikuun lopussa 2005. Vastausajan päättyessä kyselyitä palautui 24. Vastausprosentti oli siten 61,5 %. Tämän jälkeen tehtiin soittokierros valtuutetuille ja lähetettiin uudestaan kyselyt niille, jotka eivät vielä olleet vastanneet. Karhukierroksen jälkeen palautuneiden vastausten määrä oli 36. Otoksen pienuuden vuoksi oli kuitenkin mahdollista saada selville, että yksi vastaajista oli vastannut kyselyyn kahteen kertaan. Jälkimmäinen, eli karhukierroksella tullut vastaus poistettiin kaikkien vastausten joukosta, jotta se ei vääristäisi tutkimustulosta. Näin ollen vastauksia oli siis yhteensä 35, eli lopullinen vastausprosentti oli 89,7 %.

Tulosta voidaan pitää erinomaisena, joskin otoksen pienuuden ja kyselyn kokonaistutkimuksellisen luonteen vuoksi oli tärkeää, että vastauksia saadaan mahdollisimman paljon. Otoksen pienuudesta aiheutui myös tutkimuseettisiä kysymyksiä, joten saatteessa mainittiin, että yksittäisen vastaajan näkemykset voivat tulla esille lopullisessa tutkimusraportissa. Tämän vuoksi kaksi lomaketta palautui tyhjänä mukanaan saatteet, joissa valtuutetut ilmoittivat, etteivät halua vastata kyselyyn juuri tämän mahdollisuuden vuoksi. Nämä palautuneet lomakkeet laskettiin kuitenkin mukaan lopulliseen vastausprosenttiin.

Kyselylomake koostui taustatiedoista ja varsinaisista kysymyksistä. Pääasiallisesti kysymykset olivat väittämämuotoisia, joiden vastausvaihtoehtoina käytettiin neliportaista asteikkoa. Neliportainen asteikko valittiin yleisemmin käytetyn viisiportaisen asteikon sijain siksi, että maakuntavaltuutettujen oletettiin olevan asioista jotakin mieltä. Näin menetellen pystyttiin välttämään ”en osaa sanoa” -vastaukset. Tutkimusaineistosta erotettiin suorat jakaumat ja kaikkia taustamuuttujia käyttäen tehtiin ristiintaulukoinnit. Joitakin taustamuuttujia käytettäessä oli havaittavissa selviä eroja eri ryhmien välillä. Tämän perusteella tarkemmin analysoitaviksi valittiin taustamuuttujista kunta, sukupuoli, ikä ja puolue. Näitä taustamuuttujia käyttäen tuloksia analysoitiin kuntaryhmittäin (Kajaani, keskikokoiset ja pienet kunnat), sukupuolen ja iän mukaan sekä puolueittain. Vastausvaihtoehtoja yhdisteltiin siten, että saatiin kaksi luokkaa, esim. samaa ja eri mieltä.

7.1.2 Haastattelu

Kyselyn lisäksi maakuntavaltuutettujen näkemyksiä kartoitettiin haastattelun avulla. Yksilöhaastattelut 11 maakuntavaltuutetulle tehtiin Kajaanissa touko-kesäkuun vaihteessa 2005. Haastatteluissa pyrittiin saamaan maakuntavaltuutetuista monipuolinen edustus siten, että haastateltavia oli Vuolijokea lukuun ottamatta kaikista kunnista. Puolueista edustettuina olivat neljä suurinta: Keskusta, Vasemmistoliitto, Kokoomus ja SDP.

Haastattelut tehtiin ensisijaisesti Tampereen yliopiston yhdyskuntatieteiden laitoksella suoritettavaa Kainuun hallintokokeilun arviointia varten. Kysymykset on laatinut pääasiassa tutkija Jenni Airaksinen. Tässä tutkimuksessa haastattelumateriaalia käytetään niiltä osin, kuin haastatteluteemat palvelevat asetettua tutkimusongelmaa. Haastattelujen avulla saadun aineiston on tarkoitus syventää ja täydentää kyselyllä kerättyä tietoa. Haastattelurunko on liitteessä 2.

Haastatteluaineisto jaettiin litteroinnin jälkeen teemoittain siten, että jako oli samanlainen kuin kyselylomakkeessa. Ensimmäinen osio muodostui odotuksista ja suhtautumisesta maakuntavaltuutetun tehtävään, toinen suhtautumisesta hallintokokeiluun. Tämän jälkeen haastatteluaineistosta koottiin ne kommentit, jotka näyttivät tukevan ja täydentävän kyselyn tuloksia. Tässä tutkimuksessa päärooli on siis kyselyn tuloksilla.

7.2 Kyselyn ja haastattelun tulokset

7.2.1 Vastaaajien taustatiedot

Vastauksia kyselyyn tuli jokaisesta kunnasta. Vastaaajista 33,3 % oli naisia ja 66,7 % miehiä, mikä vastaa hyvin valtuuston todellista sukupuolijakaumaa. Naisten määrä päätöksentekijöistä on siis huomattavasti vähäisempi kuin miesten. Vastauksia kyselyyn tuli Kainuun sitoutumattomia lukuun ottamatta kaikilta puolueilta. 87,9 %:lla vastaaajista oli ollut aiempia luottamustehtäviä puolueessaan, 90,9 % vastaaajista toimii samanaikaisesti myös jossakin kunnallisessa luottamustehtävässä (kunnanvaltuusto, kunnanhallitus, lautakunta, kunnan yhtiö tai liikelaitos).

Maakuntavaltuutetuista suurin osa (43,8 % kyselyyn vastanneista) on 1950-luvulla syntyneitä. Toiseksi suurin ryhmä ovat 1940-luvulla syntyneet (34,4 % vastanneista). Joukossa on myös 1930-luvulla syntyneitä (12,5 % vastanneista). Maakunnallinen päätöksenteko on siis ainakin luottamushenkilöiden osalta varsin kokeneissa käsissä. Nuorten (1960–1970-luvuilla syntyneet) päätöksentekijöiden osuus kyselyyn vastanneista on todella vähäinen, vain 9,4 %.

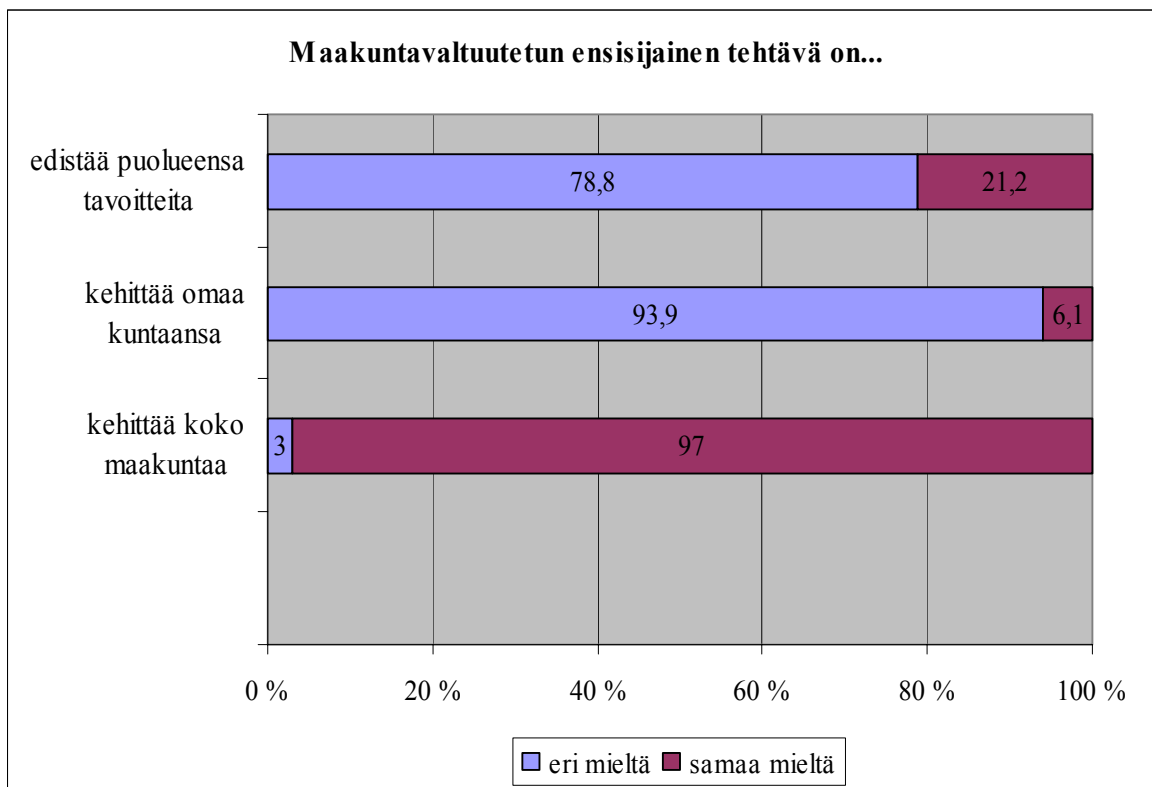
Seuraavassa esitellään keskeiset kyselyn avulla saadut tulokset. Kyselytulosten tukena ja täydennyksenä esitetään myös haastattelun tuloksia.

7.2.2 Maakuntavaltuutettujen näkemykset

Varsinaiset kyselylomakkeen kysymykset jaettiin kahteen osaan. Ensimmäisen osion kysymyksillä selvitettiin maakuntavaltuutetun tehtävään liittyviä odotuksia ja suhtautumista. 97 % vastaaajista oli sitä mieltä, että maakuntavaltuutettu kehittää ensisijaisesti koko maakuntaa, kun vain 6,1 % oli sitä mieltä, että maakuntavaltuutettu kehittää ensisijaisesti omaa kuntaansa. 21,2 % oli sitä mieltä, että maakuntavaltuutettu edistää ensisijaisesti puolueensa tavoitteita (ks. kuvio 3). Myös haastatteluissa saaduissa vastauksissa korostui se, että maakuntavaltuutetut ovat ensisijaisesti maakunnan asialla.

”Mä näen sen niin, että ei sitä voi kuntakohtaisesti katsoa.”

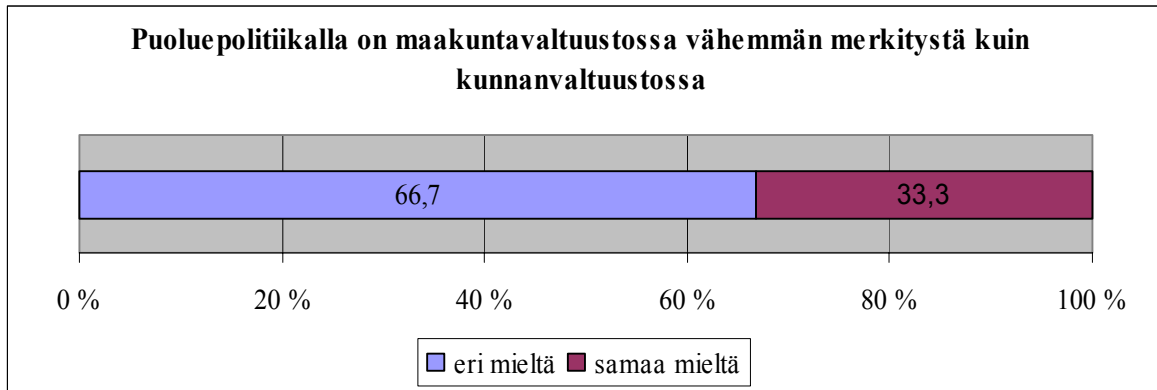
”Maakuntapoliitikkojen tulee olla maakuntapoliitikkoja.”



KUVIO 3.

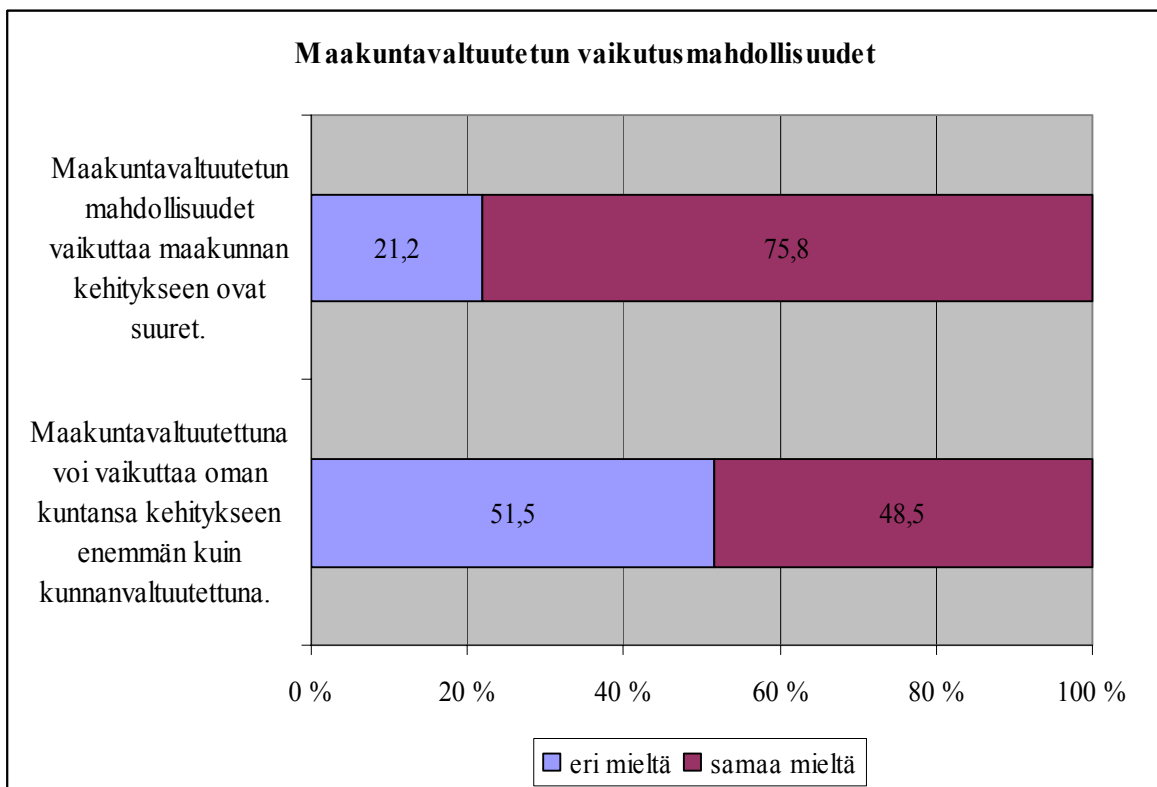
Kolmannes vastaajista oli sitä mieltä, että puoluepolitiikalla on maakuntavaltuustossa vähemmän merkitystä kuin kunnanvaltuustossa (ks. kuvio 4). Eräs haastateltava kuvasi asiaa seuraavasti:

”Mun mielestä kaikki on mukana tosissaan tekemässä tätä asiaa. Ja kyllä se välittyy päällimmäisenä mun mielestä. --se on kyllä ollut selkeesti, että ollaan tietyllä asialla, yhteisellä asialla, siinä mukana. -- Tää on oikeastaan helkkarin hyvin toiminut yli puoluerajojen ja yli luottamushenkilö-virkamiesrajojen tää toiminta. -- Mä oon ollut siihen erittäin tyytyväinen. -- Ollaan päästy lähestyyn maakunnallista ajattelua yli puoluerajojen. Semmoinen politiikointi on loppunut ainakin maakuntatasolla. Ollaan pyritty semmoiseen parhaimpaan mahdolliseen lopputulokseen ajattelematta sitten sitä ehkä puolueperinteisiäkin ajatuksia niissä asioissa.”



KUVIO 4.

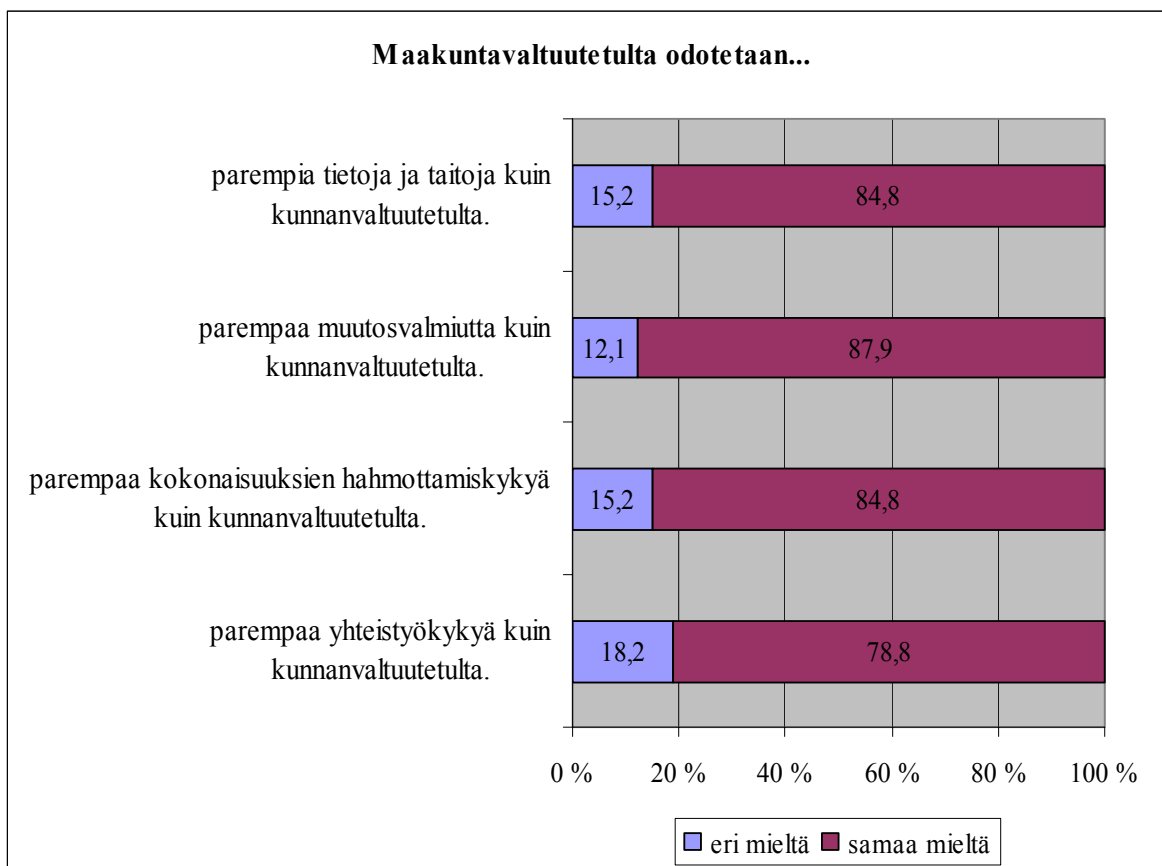
75,8 % oli sitä mieltä, että maakuntavaltuutetun mahdollisuudet vaikuttaa maakunnan kehitykseen ovat suuret. Noin puolet uskoi, että maakuntavaltuutettu voi vaikuttaa oman kuntansa kehitykseen enemmän kuin kunnanvaltuutettu. (Ks. kuvio 5.)



KUVIO 5.

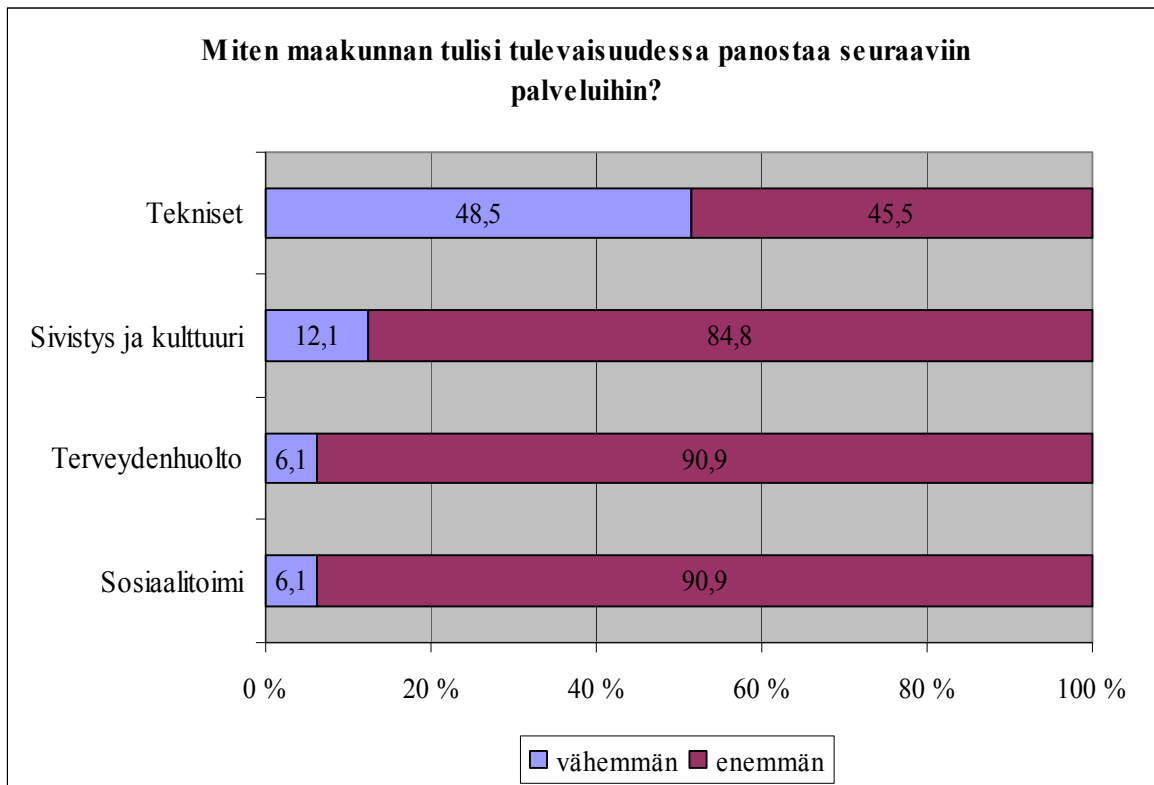
Kyselyssä pyrittiin selvittämään myös maakuntavaltuutettujen näkemyksiä mahdollisista eroista liittyen kunnanvaltuutetulta ja maakuntavaltuutetulta edellytettäviin ominaisuuksiin. 78,8 % oli sitä mieltä, että maakuntavaltuutetulta odotetaan parempaa yhteistyökykyä kuin kunnanvaltuutetulta. 84,9 % oli sitä mieltä, että maakuntavaltuutetulta odotetaan parempaa kokonaisuuksien hahmottamiskykyä kuin kunnanvaltuutetulta. Maakuntavaltuutettujen odo-

tettiin myös olevan valmiimpia muutoksiin kuin kunnanvaltuutettujen (87,9 %). 84,9 % oli sitä mieltä, että maakuntavaltuutetulta edellytetään enemmän tietoja ja taitoja kuin kunnanvaltuutetulta. (Ks. kuvio 6.)



KUVIO 6.

91 % vastaajista oli sitä mieltä, että sekä sosiaali- että terveystoimeen tulisi panostaa tulevaisuudessa enemmän. Sivistykseen ja kulttuuriin panostaisi 84,6 % vastaajista, teknisiin palveluihin vajaa puolet. (Ks. kuvio 7.)



KUVIO 7.

97 % vastaajista oli sitä mieltä, että kokeilu on maakunnan selviytymisen kannalta hyödyllinen (ks. kuvio 8). Haastateltavat ilmaisivat asian esimerkiksi näin:

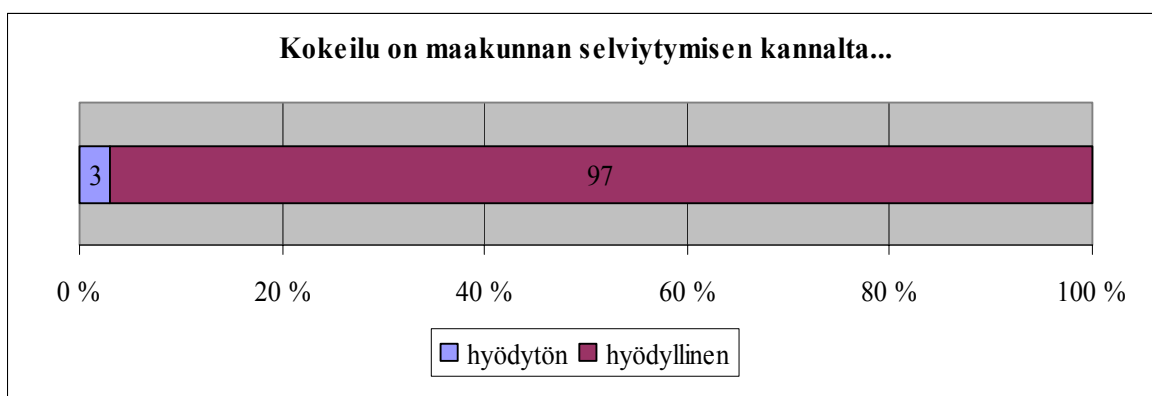
”-- että tämä niin kuin meidän mielestä on ehkä ihan paras.”

”Juuri tällä tavalla, niin kuin se on nyt, niin musta se on hyvä, että se lähti samaan aikaan pyörimään. Tässä on iso työ, tää on iso muutos ja tässä varmaan on tietynlaisia käynnistysongelmia, mutta minä uskon tähän asiaan.”

Odotukset uutta hallintomallia kohtaan ovat suuret. Haastatteluissa tuli esille, että maakunnan asukkaat odottavat valtuutetuilta paljon. Valtuutettujen suhtautuminen on yleisesti ottaen innokkaan odottava, mutta realistinen. Uutta mallia ei pidetä automaattina, joka muuttaa kaiken paremmaksi, vaan ennemminkin uudenlaisena työkaluna, jonka avulla voidaan saada aikaan joitakin parannuksia. Kovan työn ja sitoutumisen merkitys on ymmärretty.

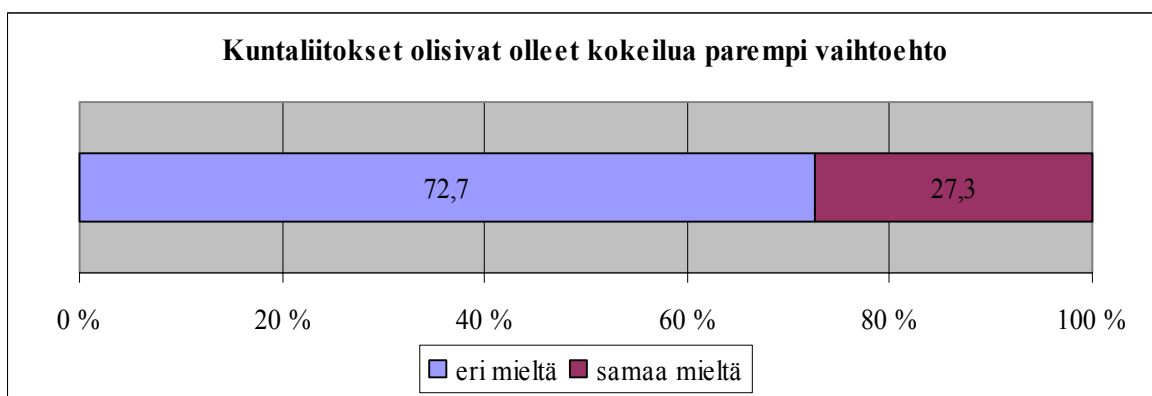
”Tältähän odotetaan ihmettä tähän maakuntaan. Ihmettä me ei tehdä, mutta jos me nyt saatais edes sellainen maakunta aikaan, että me voidaan täällä elää.”

”Välistä tuntuu, että tää sota on niin kuin hävitty, ihan oikeesti. Ja siitä huolimatta jotakin on tehtävä niitten puolesta, jotka täällä nyt vielä on.”



KUVIO 8.

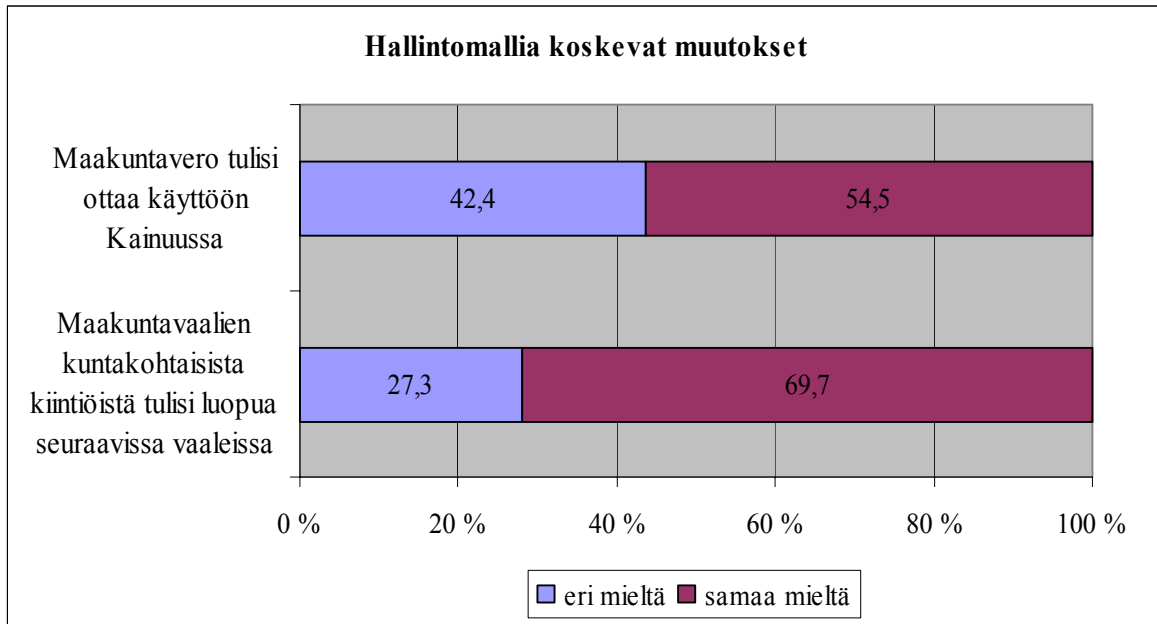
Kuntaliitoksia olisi pitänyt parempana vaihtoehtona 27,3 % vastaajista (ks. kuvio 9).



KUVIO 9.

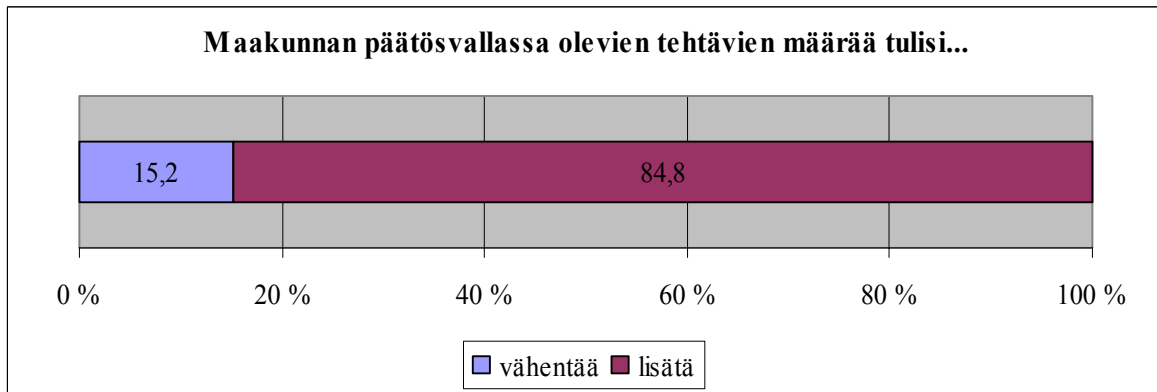
Kuntakohtaisista kiintiöistä maakuntavaaleissa olisi valmis luopumaan 69,7 % vastaajista ja maakuntaveron käyttöönoton puolesta oli yli puolet vastaajista (ks. kuvio 10). Kiintiöistä luopumista perusteltiin haastatteluissa näin:

”Ongelma siinä minusta oli se, että oli nämä kiintiöpaikat kuntakohtaisesti. Hyvin vaalissa menestyneet ovat jääneet ulkopuolelle sitten näitten kiintiöpaikkojen takia.”



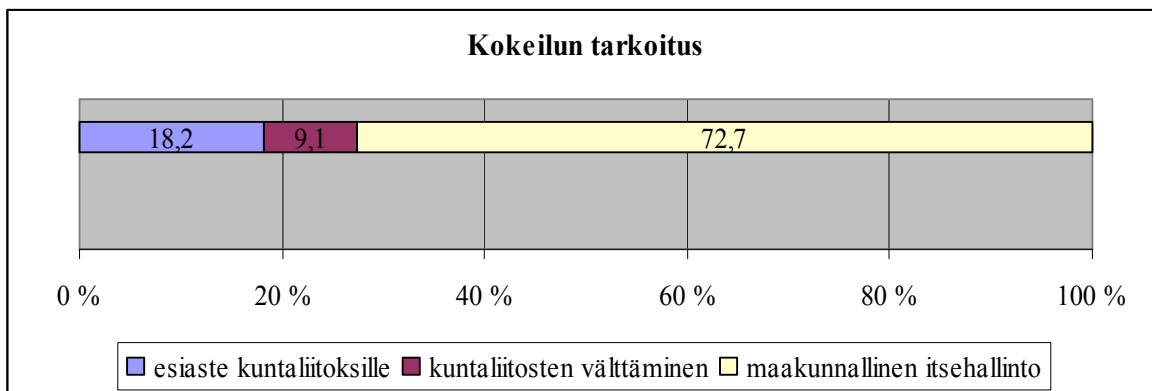
KUVIO 10.

Maakunnan päätösvallassa olevien tehtävien määrää lisäisi 84,8 % vastaajista, 15,1 % vähentäisi (ks. kuvio 11).



KUVIO 11.

Kysyttäessä hallintokokeilun tarkoitusta, 72,7 % valitsi vaihtoehtoista maakunnallisen itsehallinnon korostamisen. 9,1 % oli sitä mieltä, että kokeilu on keino kuntaliitosten välttämiseksi, 18,2 % uskoi kokeilun olevan esiaste kuntaliitoksille. (Ks. kuvio 12.)

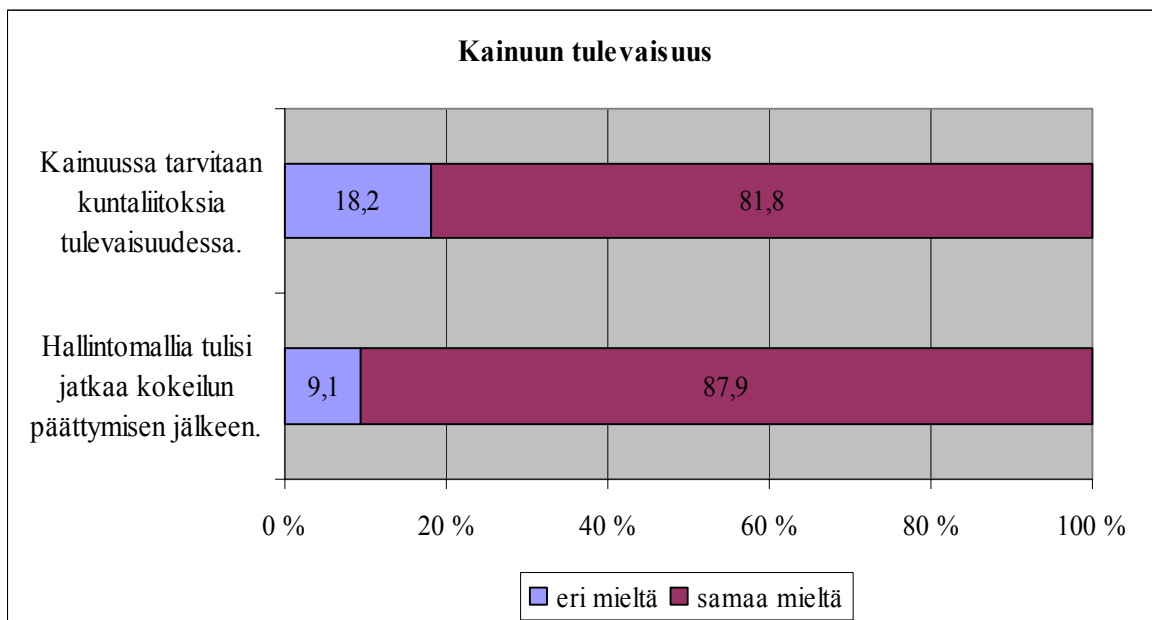


KUVIO 12.

Hallintomallia jatkaisi kokeilun päättymisen jälkeen 87,9 % vastaajista. Myös haastatte-
luissa tuli vahvasti esille, ettei entiseen ole enää paluuta.

*”Siihen vanhaan ei tämän kokeilun jälkeen oo paluuta, että tämä jääpi nyt elämään jossain
muodossa ja toivottavasti tästä pystytään tekemään niin hyvä malli, että se kelpaa muille-
kin.”*

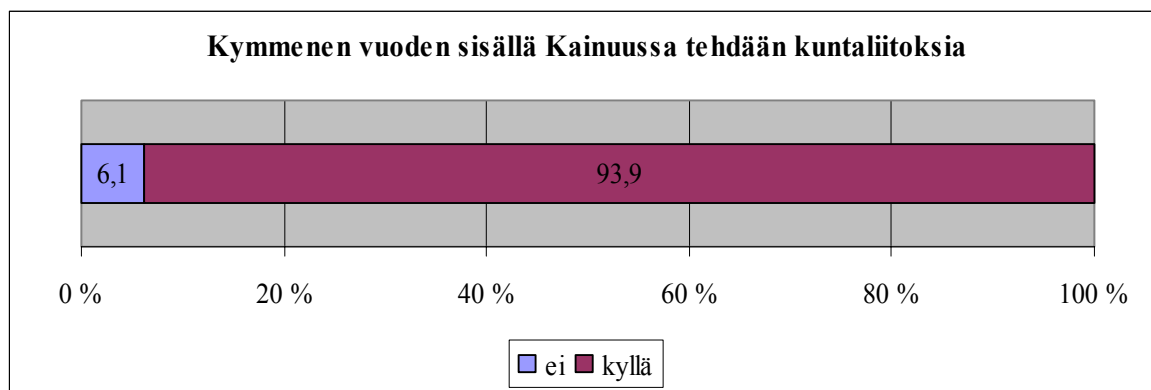
81,8 % vastaajista oli sitä mieltä, että Kainuussa tarvitaan kuntaliitoksia. (Ks. kuvio 13.)



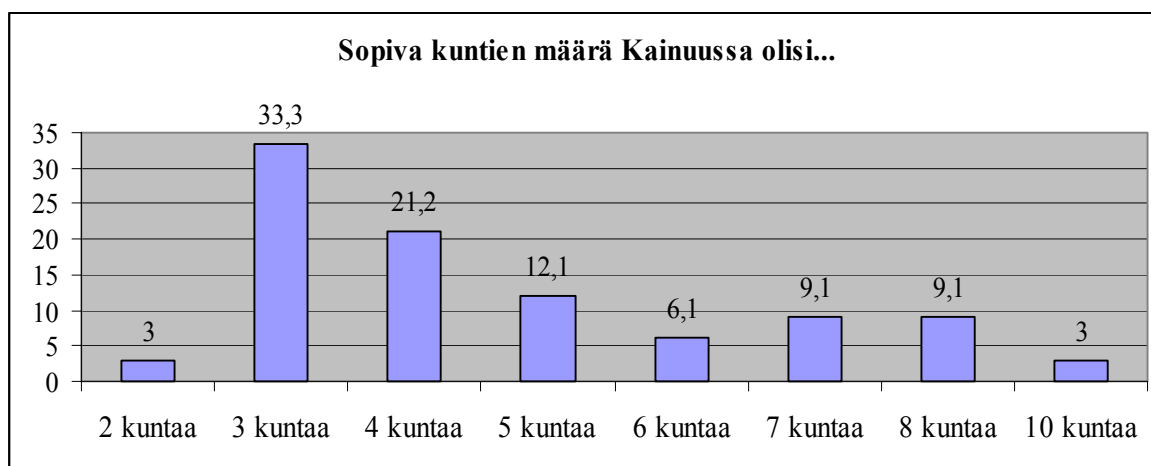
KUVIO 13.

Liitosten toteutumiseen kymmenen vuoden sisällä uskoi 93,9 % vastaajista (ks. kuvio
14). Kysyttäessä sopivaa kuntien määrää Kainuussa eniten kannatusta sai kolme kuntaa.

Kannatusta saivat myös kaksi, neljä, viisi, kuusi, seitsemän, kahdeksan ja kymmenen kuntaa. Yksikään vastaajista ei ollut yhden kunnan kannalla. (Ks. kuvio 15.)



KUVIO 14.



KUVIO 15.

Kuntaliitoksia koskeviin kysymyksiin saatujen vastausten suhde keskenään on mielenkiintoinen. Yli 80 % oli sitä mieltä, että kuntaliitoksia tarvitaan Kainuussa, lähes 94 % uskoi, että kuntaliitoksia tehdään Kainuussa kymmenen vuoden sisällä. Näkemys liitosten tarpeellisuudesta oli siten heikompi kuin usko siihen, että liitoksia tehdään. Mielenkiintoista on, että valtuutetut ovat malliin hyvin tyytyväisiä, mutta uskovat kuitenkin kuntaliitosten tarpeellisuuteen.

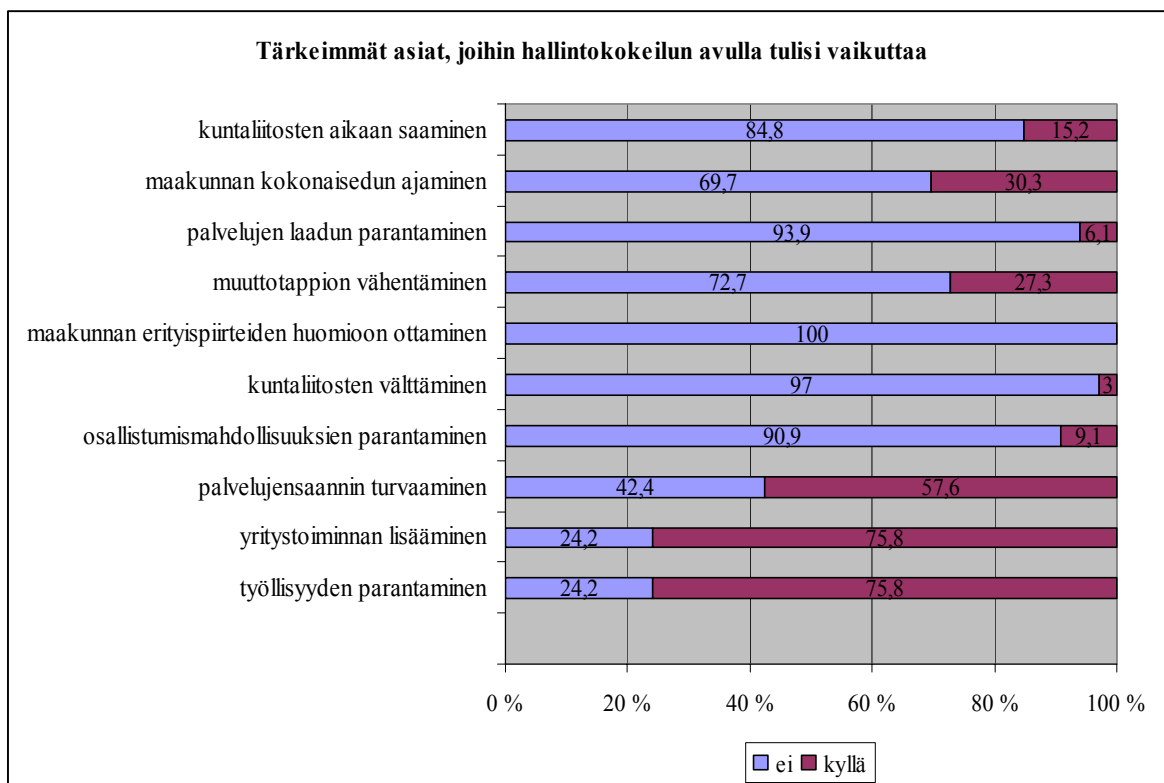
Vajaa 20 % vastaajista piti kokeilun tarkoituksena kuntaliitosten aikaansaamista, hieman yli 27 %:n mielestä kuntaliitokset olisivat olleet kokeilua parempi vaihtoehto. Maakuntavaltuutetut siis uskovat sekä kokeilun että liitosten tarpeellisuuteen. Kokeilua ei koeta esiasteena kuntaliitoksille, vaan kuntaliitosten tekemisen nähdään täydentävän mallia, ei korvaavan sitä. Onkin hyvin mahdollista, että kokeilun aikana Kainuussa tapahtuu kuntaliitoksia sa-

malla, kun päätösvaltaa keskitetään maakunnalle. Yhden Kainuun kunnan syntymiseen valtuutetut eivät uskoneet, joten tämän kyselyn vastausten perusteella Kainuuseen muodostetaan kolme tai neljä kuntaa, jotka jatkavat maakuntatason tiivistä yhteistyötä kokeilulain mukaisesti. Tässä vaiheessa kokeilu kuitenkin koetaan ensisijaisena vaihtoehtona, jonka myötä muutoksia uskotaan tapahtuvan sekä kunta- että palvelurakenteessa.

Valtuutettuja pyydettiin listaamaan kolme tärkeintä asiaa, joihin hallintokokeilun avulla tulisi vaikuttaa. Eniten kannatusta saivat työllisyyden parantaminen ja yritystoiminnan lisääminen, kumpikin 75,8 %. Kolmanneksi tärkeimpänä pidettiin palvelujensaannin turvaamista, jonka mainitsi 57,6 % vastaajista. Yksikään vastaaja ei valinnut maakunnan erityispiirteiden huomioonottamista kolmen tärkeimmän asian joukkoon. (Ks. kuvio 16.) Haastatteluissa korostui erityisesti palvelujensaannin turvaaminen, jota valtuutetut myös pitivät maakuntahallinnon ensimmäisenä tehtävänä.

”Mutta ne ihmiset, jotka täällä asuu, täällä kainuulaisessa Urjalassa, niin niillä on oikeus jossakin Suomussalmen Pesiökylällä asua niin pitkään kuin ne haluaa. Että sen palvelun täytyy ulottua sinne asti.”

”Kyllä tässä niin kuin lähtökohtana pitää olla, että samanlaisia pulliaisia ja ihmisiä asuu joka kunnassa, oli se suuri tai pieni kunta. Että koko Kainuun alueella täytyy pyrkiä tasapuolisesti palvelut järjestämään.”

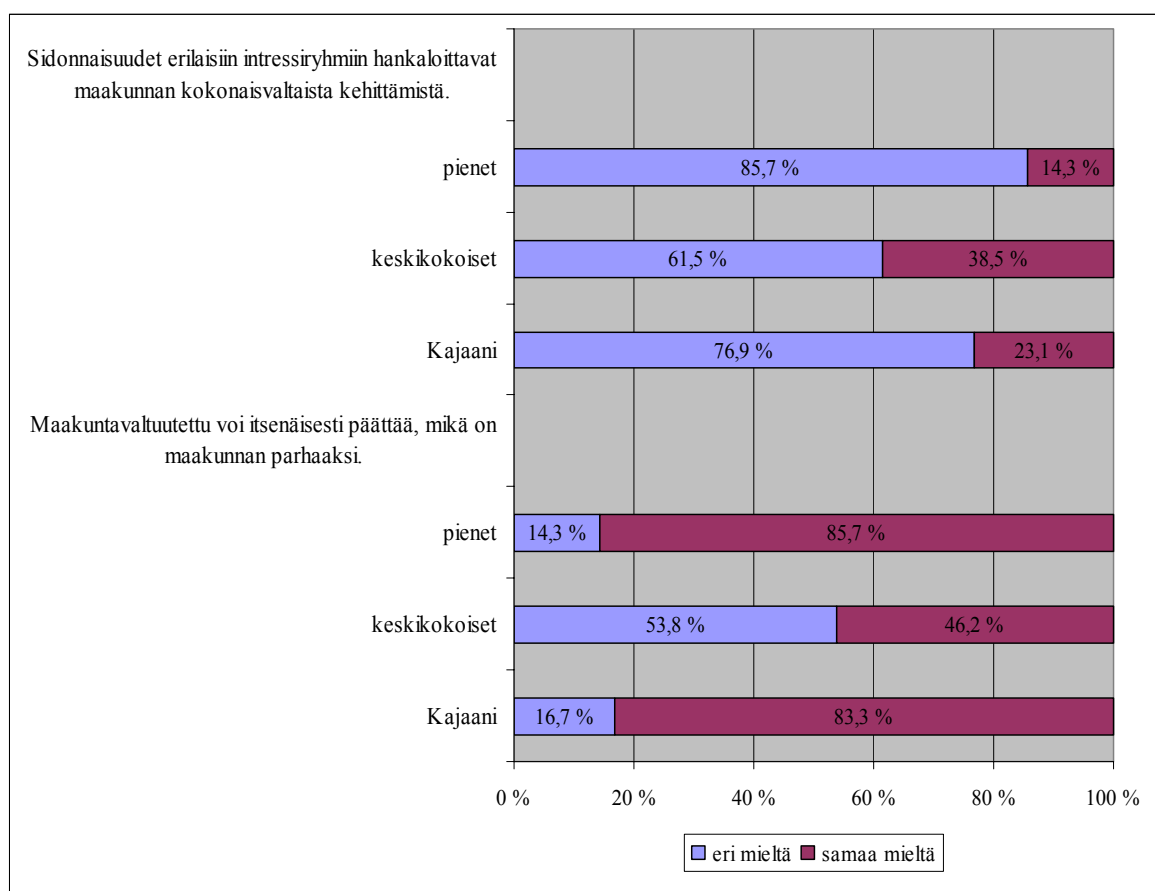


KUVIO 16.

7.2.3 Maakuntavaltuutettujen näkemykset kuntaryhmän mukaan eriteltyinä

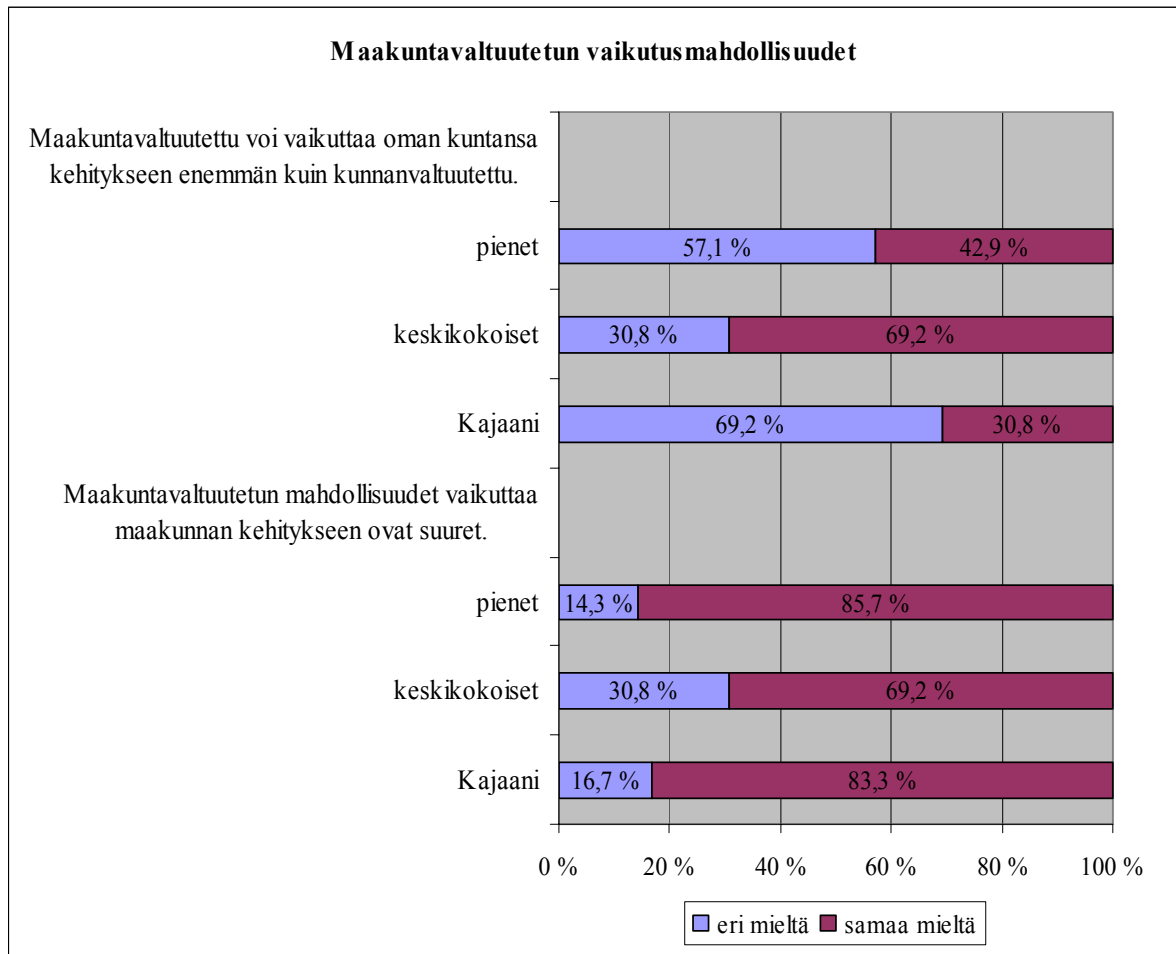
Tulosten analysointivaiheessa luokkia yhdisteltiin siten, että vastaajat jaettiin kotikunnan perusteella kolmeen ryhmään: *Kajaani*, *keskikokoiset kunnat* (Sotkamo, Kuhmo, Suomussalmi) ja *pienet kunnat* (Paltamo, Hyrynsalmi, Ristijärvi, Vuolijoki, Puolanka).

Keskikokoisissa kunnissa oltiin vahvimmin (38,5 % vastaajista) sitä mieltä, että sidonnaisuudet intressiryhmiin hankaloittavat maakunnan kokonaisvaltaista kehittämistä. Mieli-pide on samassa linjassa myös toisen sidonnaisuuksia ja itsenäistä päätöksentekoa kartoitta-van kysymyksen kanssa. Keskikokoisissa kunnissa vain 46,2 % oli sitä mieltä, että maakun-tavaltuutettu voi itsenäisesti päättää, mikä on maakunnan parhaaksi. Pienissä kunnissa vas-taava luku oli 85,7 % ja Kajaanissa 83,3 %. (Ks. kuvio 17.)



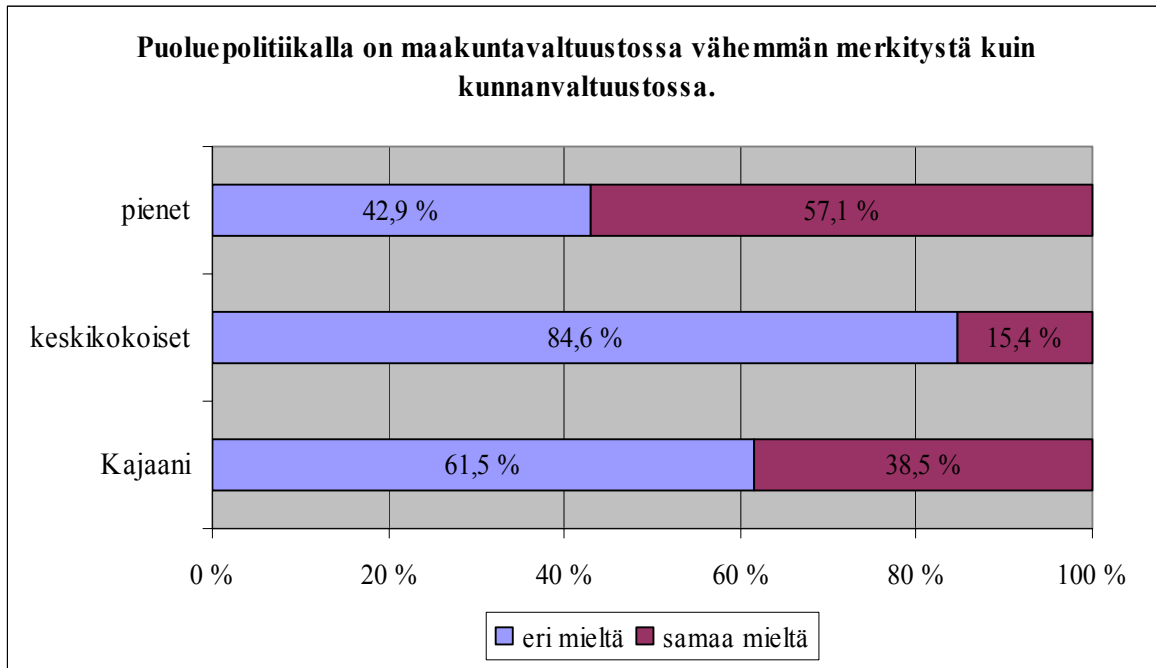
KUVIO 17.

Keskikokoisten kuntien edustajat uskoivat vankimmin siihen, että maakuntavaltuutettu voi vaikuttaa oman kuntansa kehitykseen enemmän kuin kunnanvaltuutettu (69,2 % vastaajista). Pienissä kunnissa luku oli 42,9 % ja Kajaanissa vain 30,8 %. Maakuntavaltuutetun vaikutusmahdollisuuksia maakunnan kehitykseen pitivät suurina erityisesti pienten kuntien (85,7 %) ja Kajaanin (83,3 %) edustajat. Keskikokoisissa kunnissa luku oli 69,2 %. (Ks. kuvio 18.)



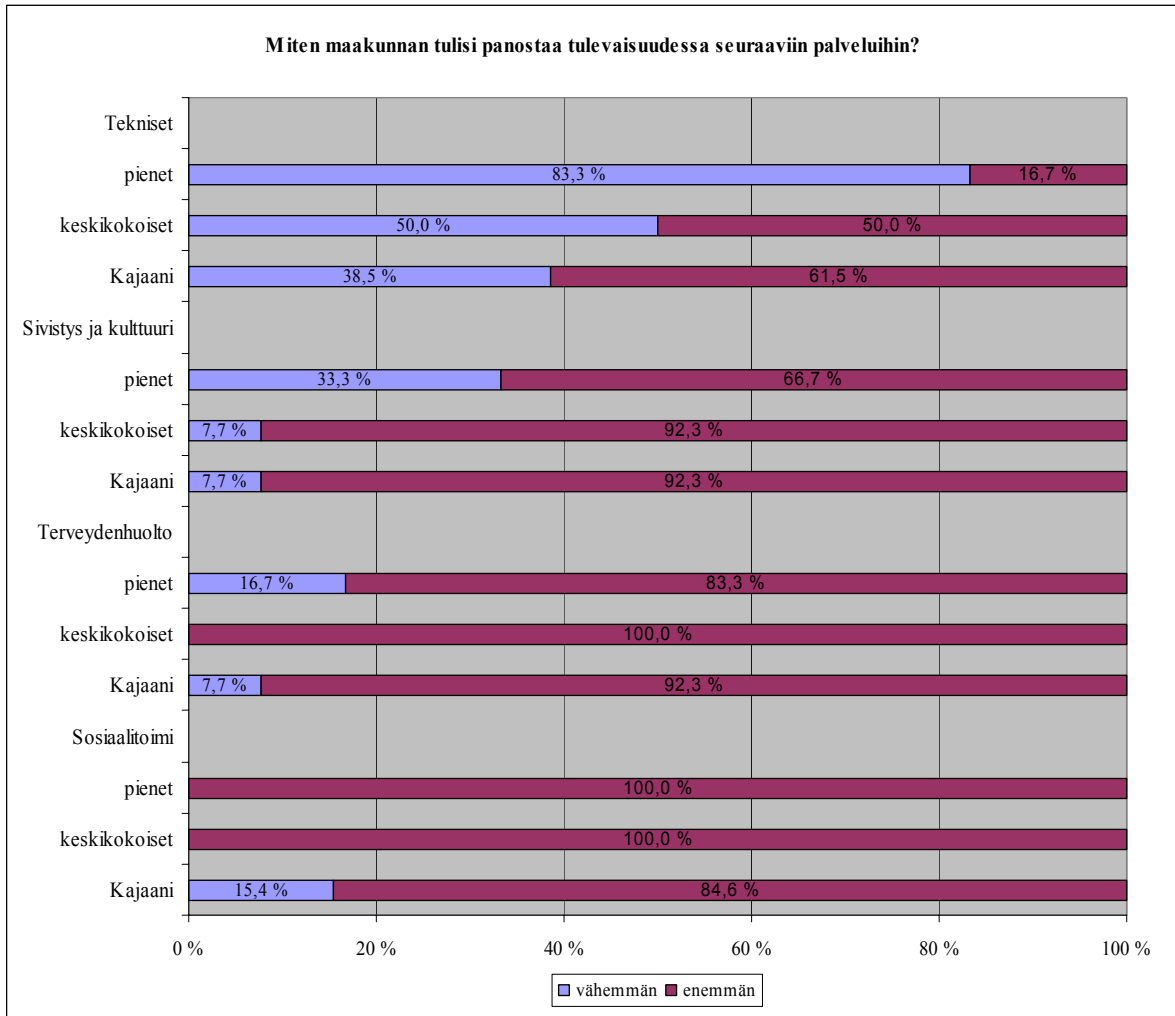
KUVIO 18.

Pienten kuntien edustajat (57,1 %) olivat useimmin sitä mieltä, että puoluepolitiikalla on maakuntavaltuustossa vähemmän merkitystä kuin kunnanvaltuustossa (ks. kuvio 19). Kajaanissa näin uskoi 38,5 % vastaajista ja keskikokoisissa kunnissa vain 15,4 %.



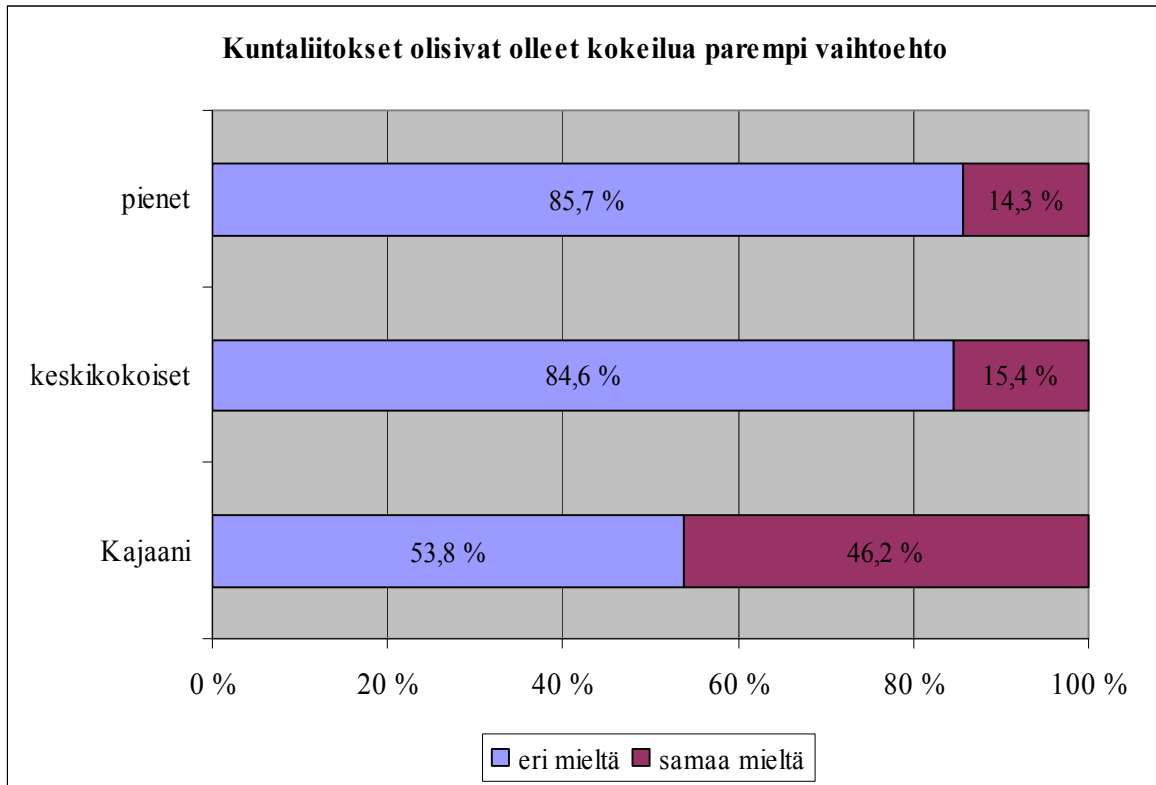
KUVIO 19.

Tekniseen toimeen panostaisivat enemmän kajaanilaiset (61,5 % vastaajista). Panostamista vähentäisi 83,3 % pienten kuntien edustajista. Kaikkien kuntaryhmien edustajien enemmistö panostaisi enemmän sivistykseen ja kulttuuriin, terveydenhuoltoon ja sosiaalitoimeen. (Ks. kuvio 20.)



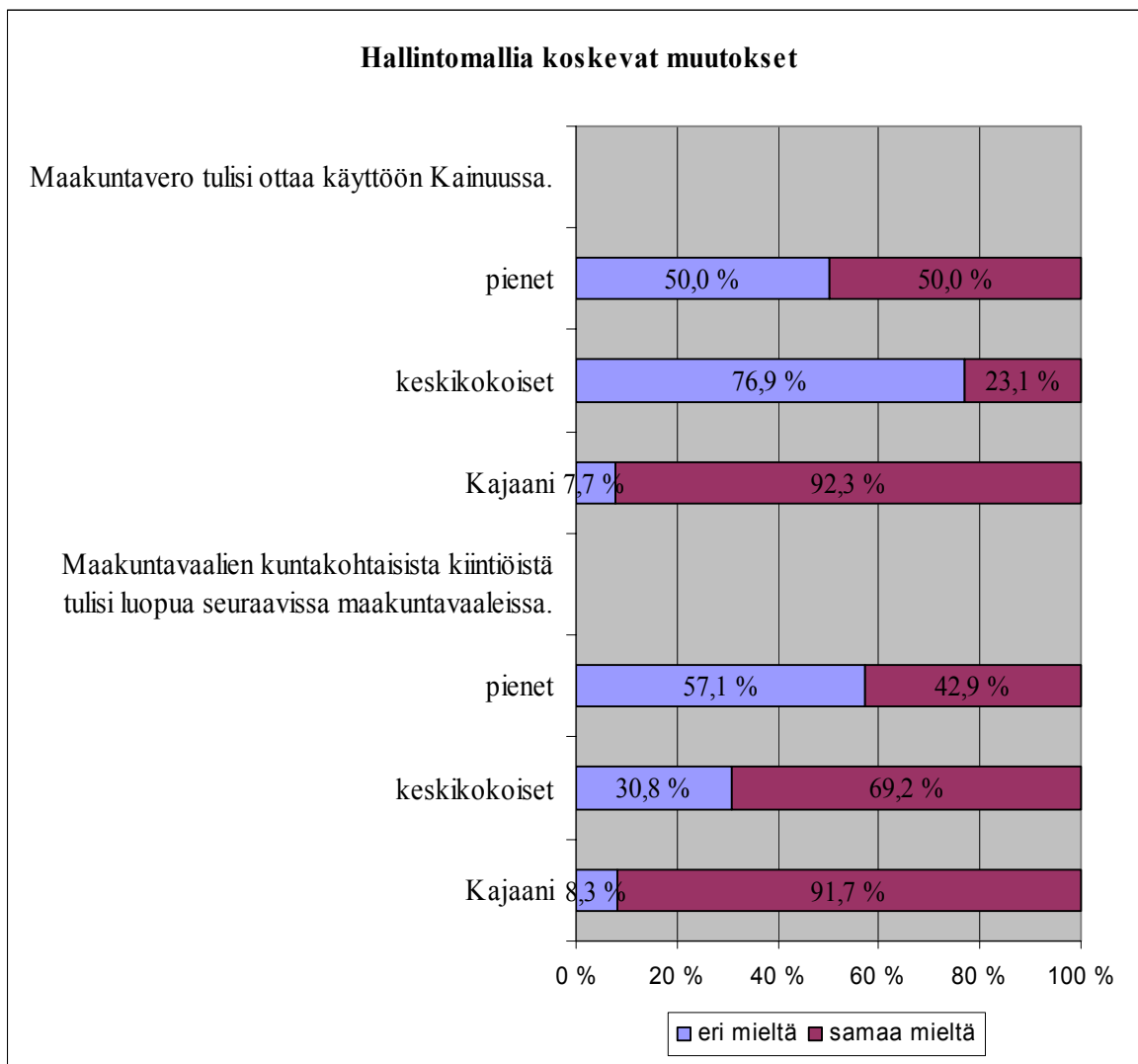
KUVIO 20.

Kajaanissa oltiin vahvimmin sitä mieltä, että kuntaliitokset olisivat olleet kokeilua parempi vaihtoehto, tosin sielläkin liitosten kannattajat olivat vähemmistössä (ks. kuvio 21). Pienissä ja keskikokoisissa kunnissa liitoksia olisi pitänyt parempana vaihtoehtona huomattavasti pienempi joukko: näissä ryhmissä kannatus oli vain noin 15 prosentin luokkaa.



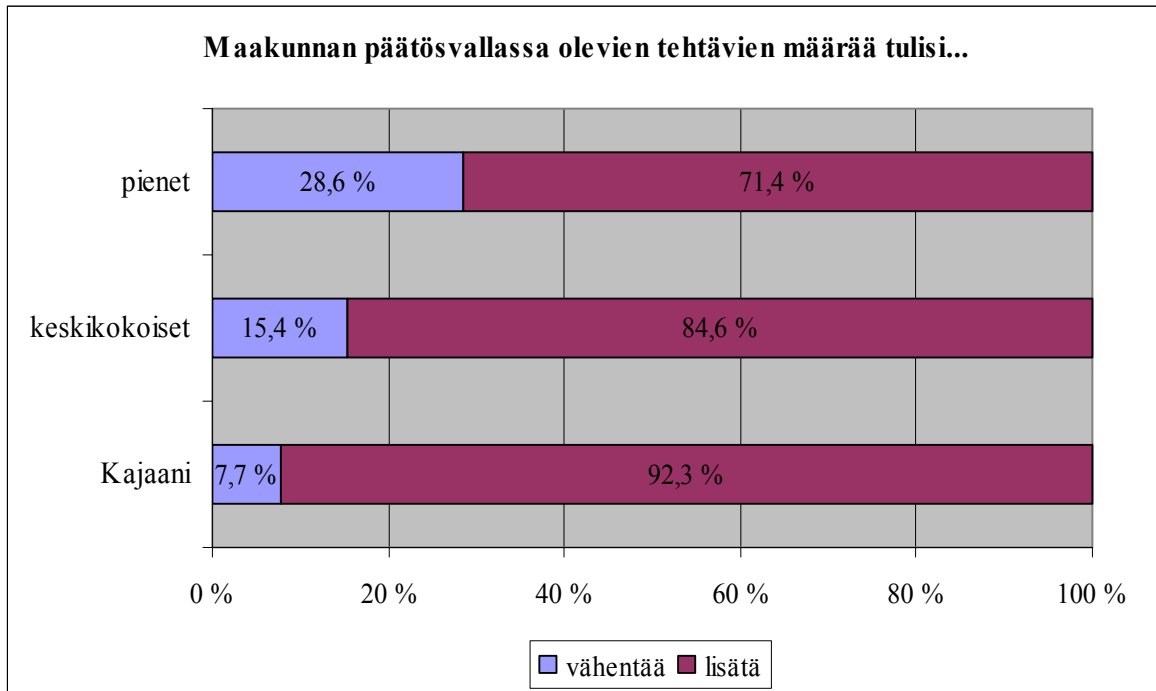
KUVIO 21.

Maakuntaveron vastustivat eniten keskikokoisten kuntien edustajat (76,9 %). Pienissä kunnissa kannatus meni tasan: 50 % kannatti veroa, 50 % vastusti. Kajaanissa sen sijaan oltiin valmiita maakuntaveron käyttöönottoon: 92,3 % kajaanilaisvastaajista kannatti maakuntaveron käyttöönottoa. Enemmistö Kajaanin (91,7 %) ja keskikokoisten kuntien (69,2 %) edustajista olisi valmis luopumaan kuntakohtaisista kiintiöistä maakuntavaaleissa. Luopumista vastusti pienten kuntien edustajien enemmistö, 57,1 %. (Ks. kuvio 22.)



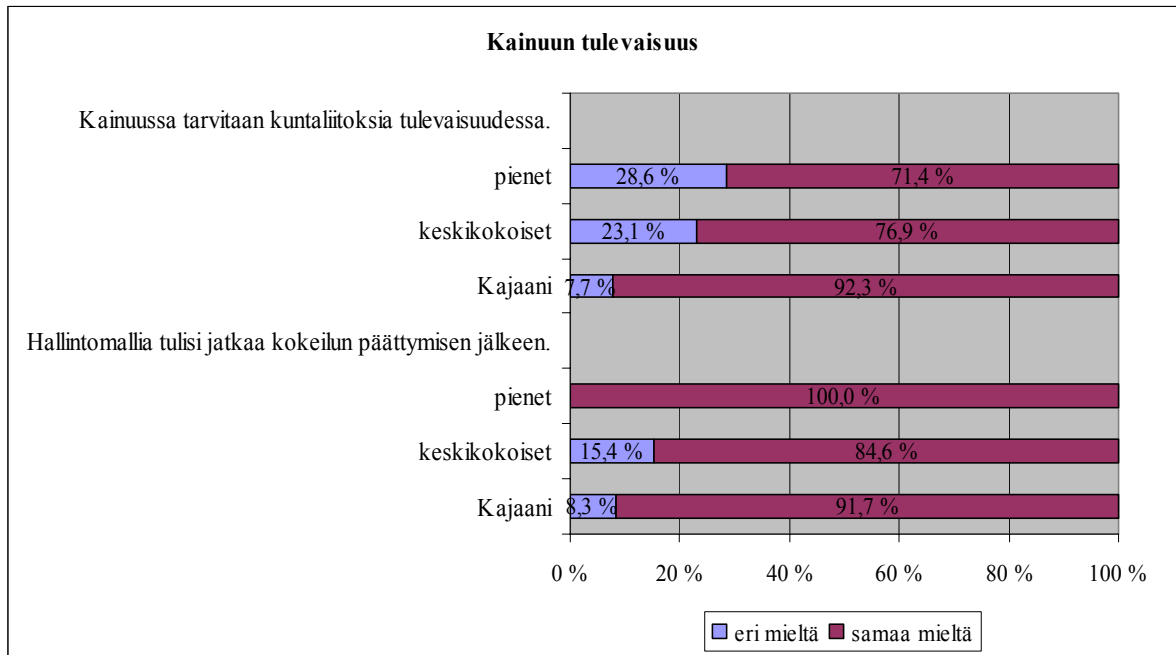
KUVIO 22.

Kaikkien kuntaryhmien edustajien enemmistö lisäisi maakunnan päätösvallassa olevien tehtävien määrää: kajaanilaisedustajista 92,3 %, keskikokoisten kuntien edustajista 84,6 % ja pienten kuntien edustajista 71,4 %. Tehtäviä vähentäisivät mieluiten pienten kuntien edustajat, 28,6 %. (Ks. kuvio 23.)



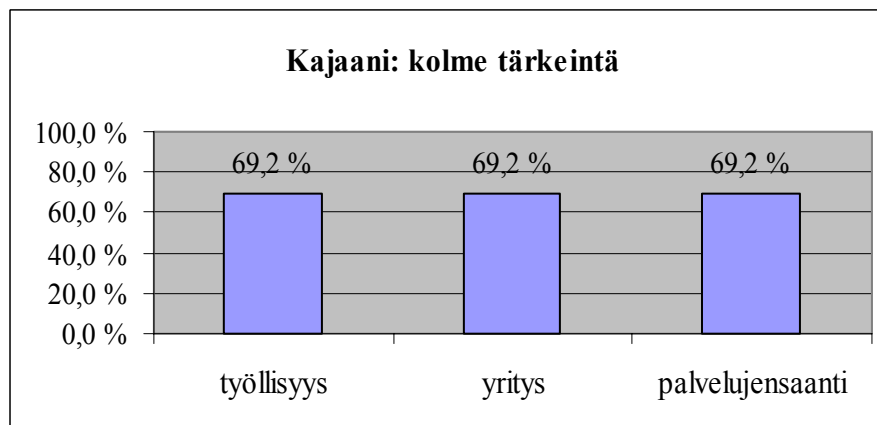
KUVIO 23.

Eniten kuntaliitosten tarpeellisuuteen uskoivat kajaanilaisedustajat (92,3 %), vähiten pienten kuntien edustajat (71,4 %). Hallintomallin jatkamiseen myönteisimmin suhtautuivat pienten kuntien edustajat: kaikki heistä jatkaisivat mallia kokeilun päättymisen jälkeen. Myös Kajaanissa ja keskikokoisissa kunnissa jatko sai vahvasti kannatusta (91,7 % ja 84,6 %). (Ks. kuvio 24.)

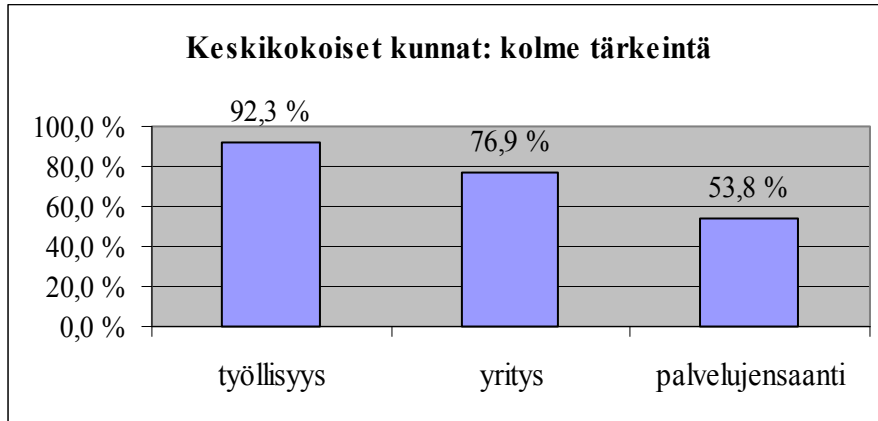


KUVIO 24.

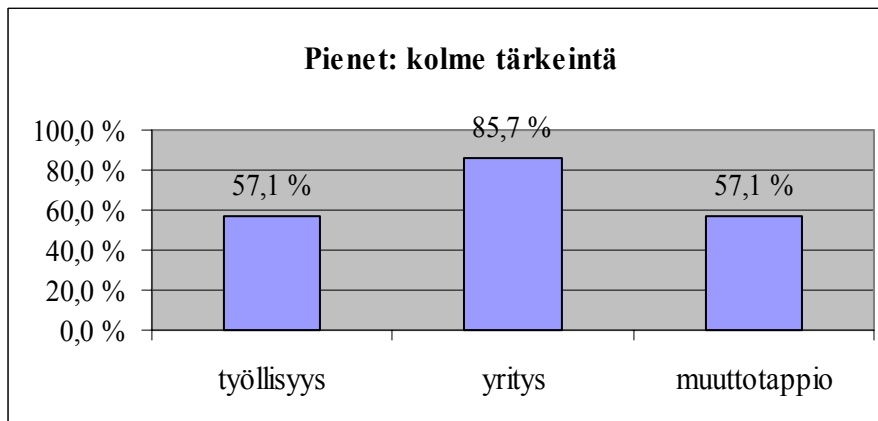
Kaksi tärkeintä tavoitetta oli kaikille ryhmille yhteiset: työllisyyden parantaminen ja yritystoiminnan lisääminen. Painotukset tosin erosivat kuntaryhmien välillä. Kajaanilaiset ja keskikokoisten kuntien edustajat valitsivat kolmanneksi palvelujensaannin turvaamisen, pienten kuntien edustajat muuttotappion vähentämisen. (Ks. kuvat 25–27.)



KUVIO 25.



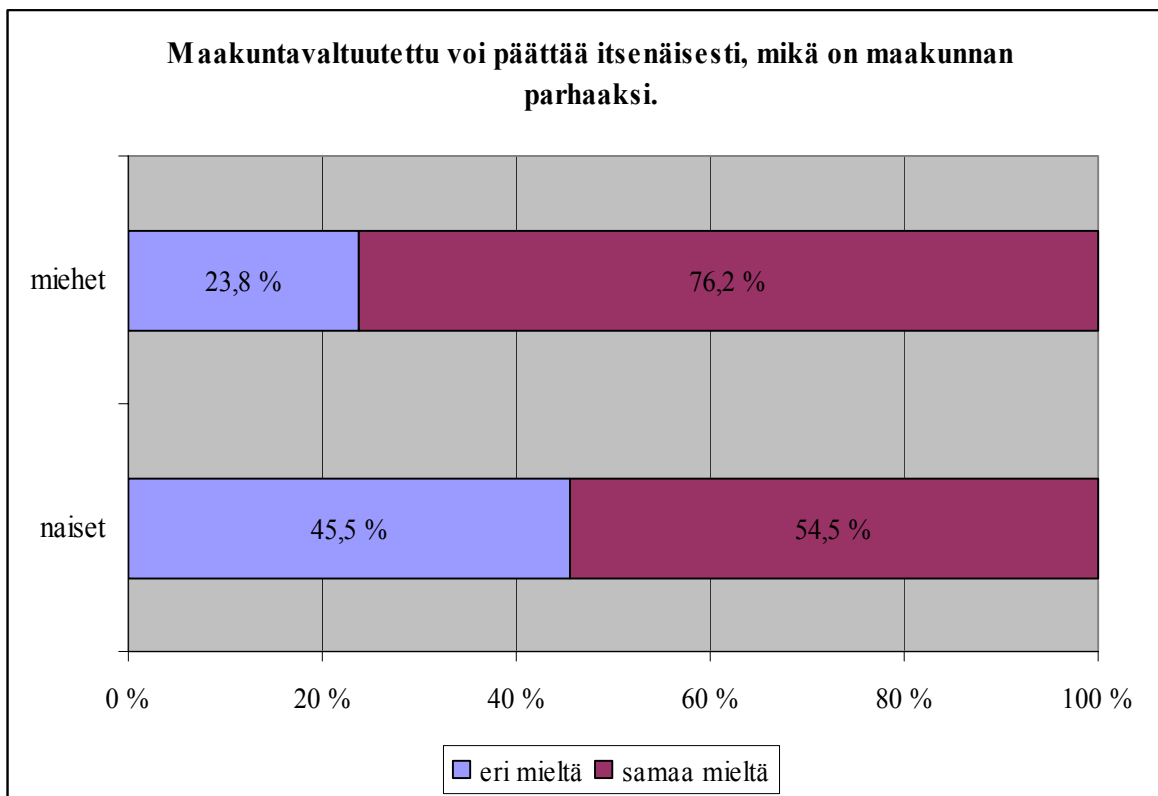
KUVIO 26.



KUVIO 27.

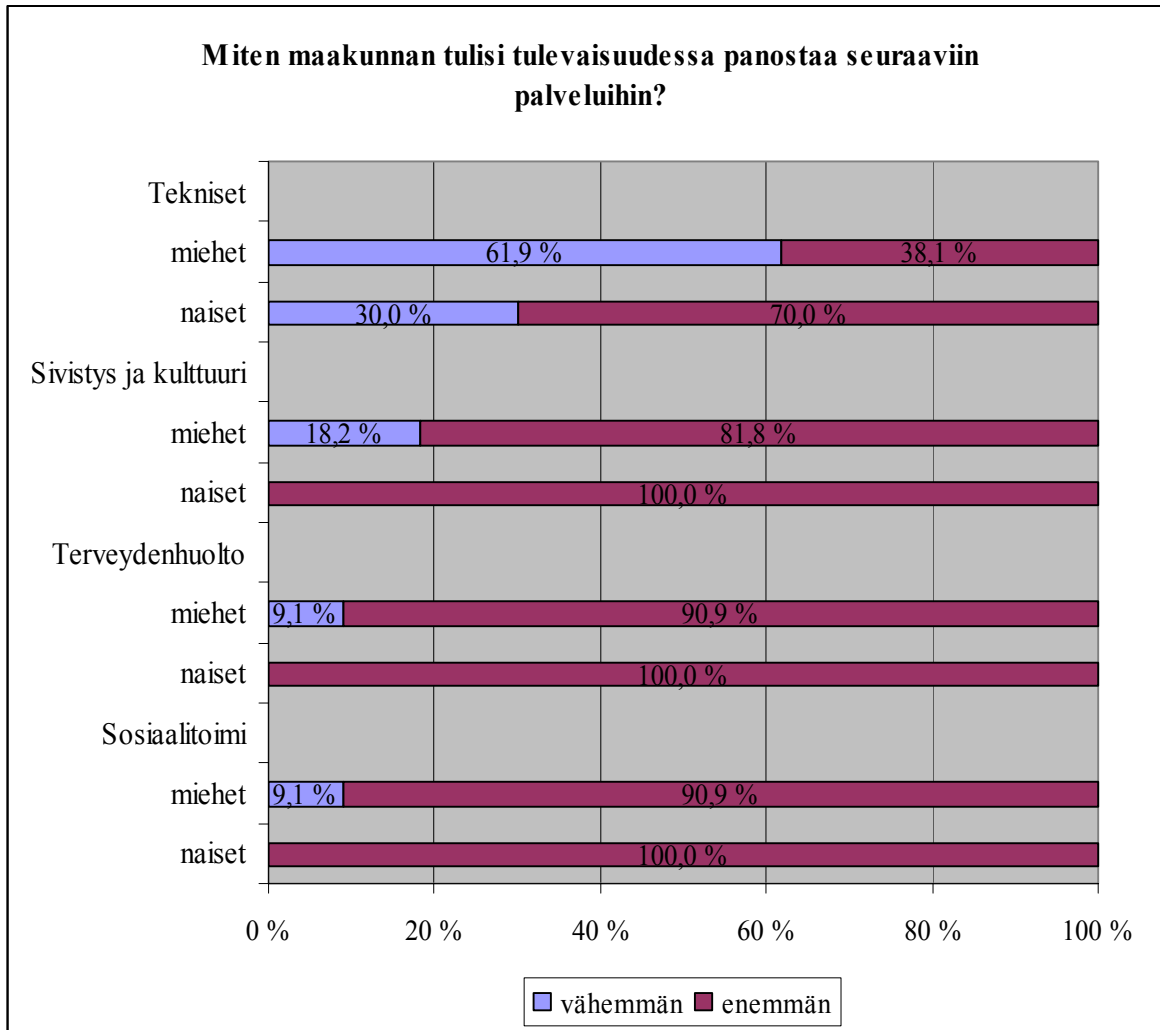
7.2.4 Maakuntavaltuutettujen näkemykset sukupuolen mukaan eriteltyinä

Tarkasteltaessa vastauksia sukupuolittain, tehtiin muutamia mielenkiintoisia havaintoja. Miehet (76,2 %) uskoivat huomattavasti vahvemmin kuin naiset (54,5 %) siihen, että maakuntavaltuutettu voi itsenäisesti päättää, mikä on maakunnan parhaaksi (ks. kuvio 28).



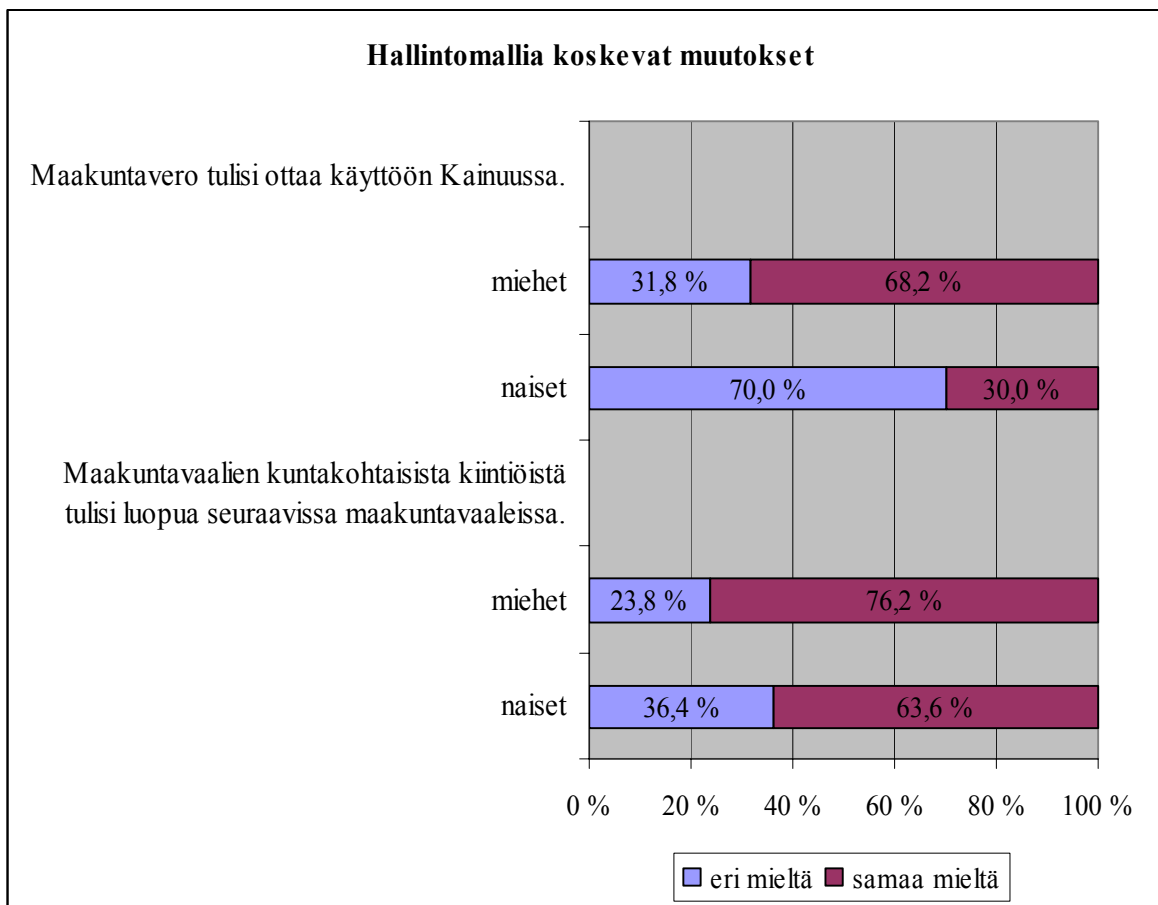
KUVIO 28.

Ero naisten ja miesten preferensseissä tuli esille myös palveluita koskevassa kysymyksessä. Kaikkien naisvastaajien mielestä maakunnan tulisi panostaa tulevaisuudessa enemmän sosiaalitoimeen, terveydenhuoltoon sekä sivistykseen ja kulttuuriin. Myös miesten enemmistö oli samaa mieltä, joskaan ei aivan yhtä vahvasti kuin naiset. Naiset panostaisivat myös teknisiin palveluihin enemmän kuin miehet (70 % ja 38,1 %). (Ks. kuvio 29.)



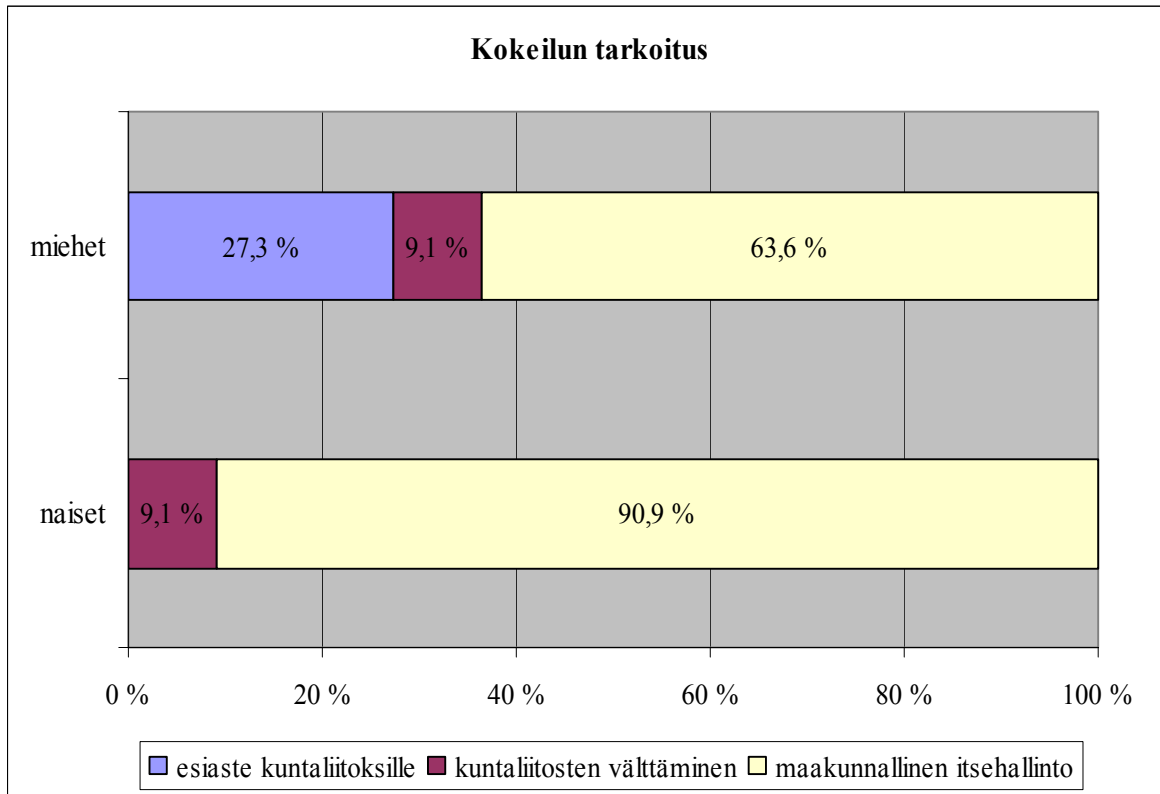
KUVIO 29.

Maakuntaveroa kannatti naisista vain 30 %, miehistä 68,2 %. Kiintiöistä luopumista kannatti 63,6 % naisista ja 76,2 % miehistä. (Ks. kuvio 30.)



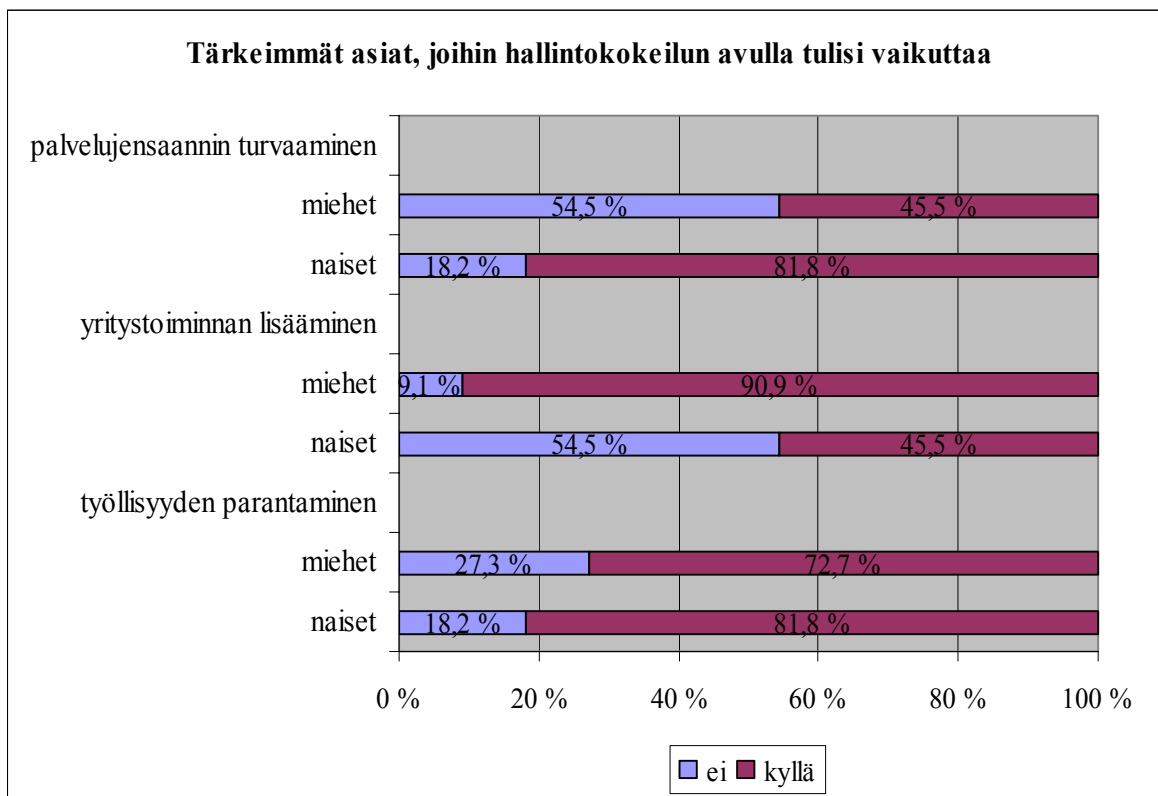
KUVIO 30.

Kokeilun tarkoitusta kysyttäessä naiset nostivat miehiä useammin esille maakunnallisen itsehallinnon korostamisen (90,9 % ja 63,6 %). Vain miehet pitivät kokeilun tarkoituksena esiastetta kuntaliitoksille (27,3 %). (Ks. kuvio 31.)



KUVIO 31.

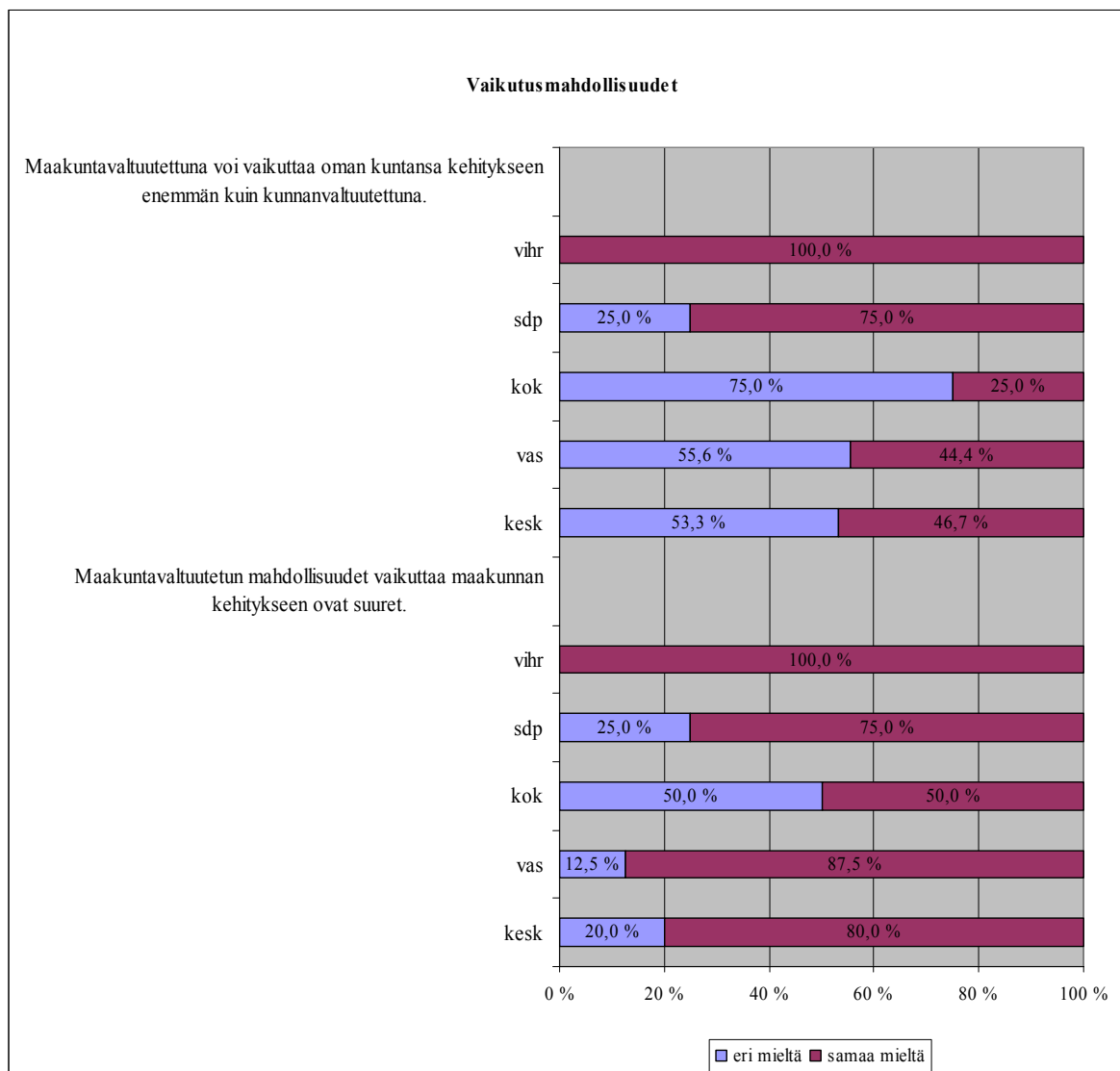
Kolmen tärkeimmän tavoitteen joukosta sekä miehet että naiset valitsivat useimmin yritystoiminnan lisäämisen (90,9 % ja 45,5 %), työllisyyden parantamisen (72,7 % ja 81,8 %) sekä palvelujensaannin turvaamisen (45,5 % ja 81,8 %). Vaikka kolme tärkeintä kohdetta olivat molemmille samat, nähdään kuitenkin, että mielipiteet sukupuolten välillä eroavat selkeästi yritystoiminnan ja palvelujensaannin turvaamisen välillä. Miehillä listan kärjessä on edellinen, naisilla jälkimmäinen. (Ks. kuvio 32.)



KUVIO 32.

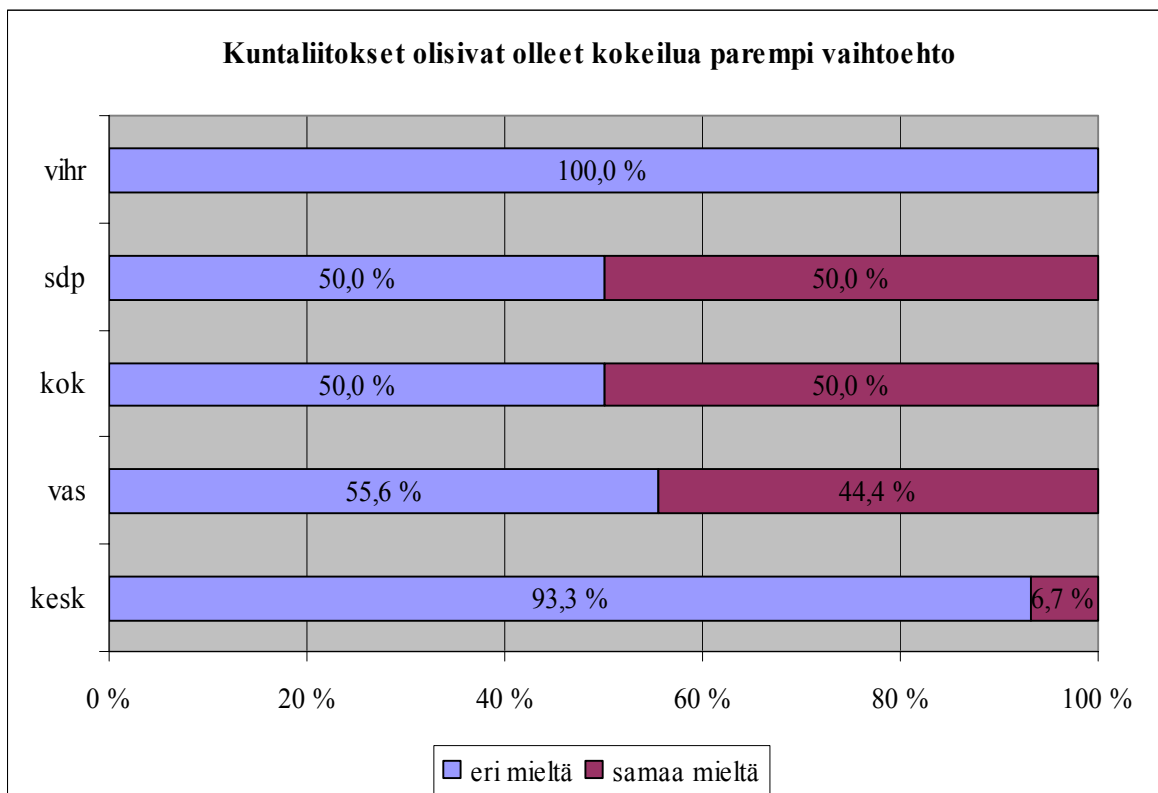
7.2.5 Maakuntavaltuutettujen näkemykset puolueen mukaan eriteltyinä

Myös puoluekohtainen analyysi toi esille mielenkiintoisia eroja vastaajien välillä. Vihreiden (100 %) ja SDP:n (75 %) edustajat uskoivat vahvimmin siihen, että maakuntavaltuutettu voi vaikuttaa oman kuntansa kehitykseen enemmän kuin kunnanvaltuutettuna. Vähiten tähän väitteeseen suhtautuivat kokoomuksen edustajat (25 %). Kokoomuslaisista 50 % uskoi siihen, että maakuntavaltuutetun mahdollisuudet vaikuttaa maakunnan kehitykseen ovat suuret. Muissa puolueissa näin uskottiin selvästi useammin. (Ks. kuvio 33.)



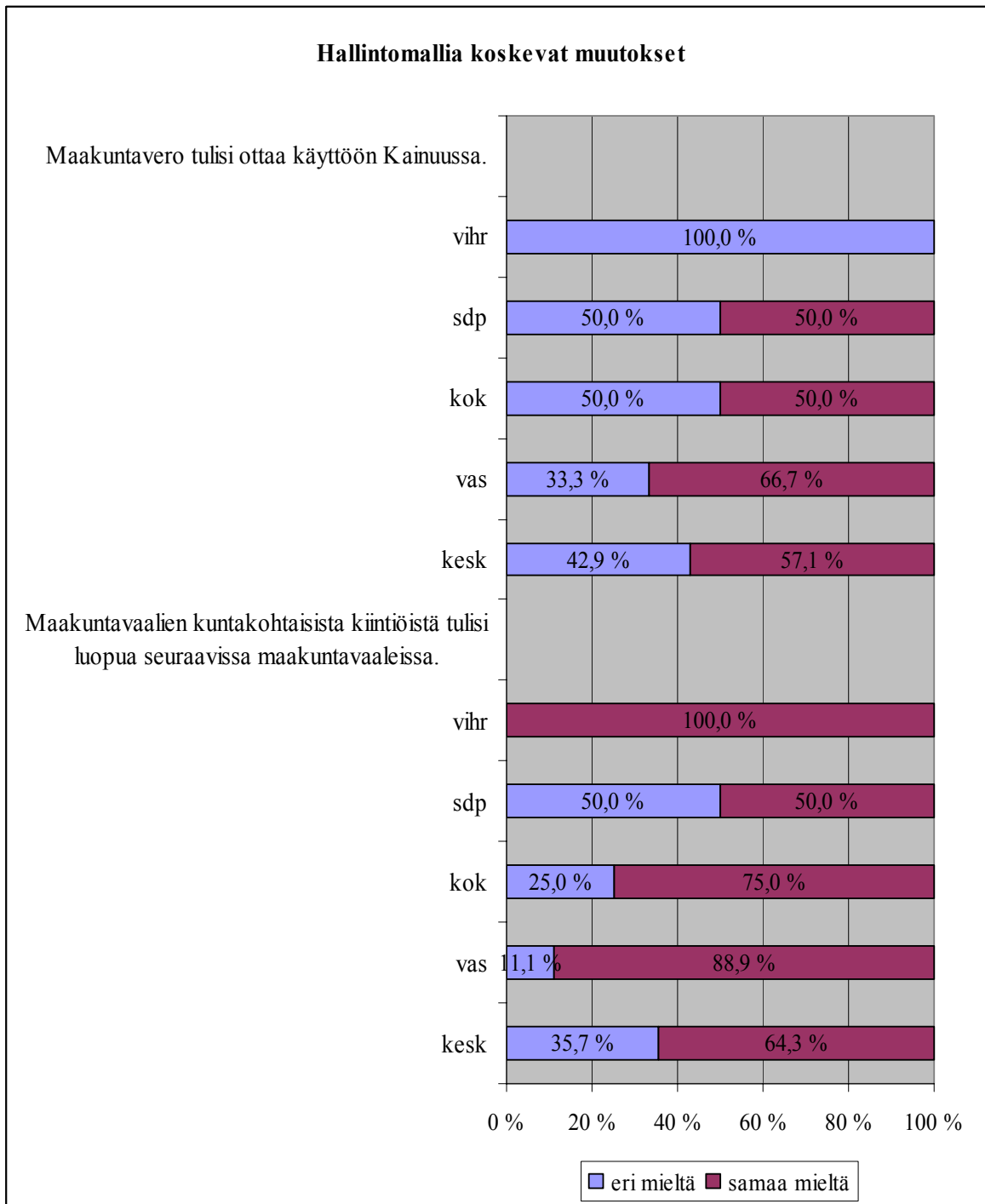
KUVIO 33.

Puolueiden erot tulivat selkeästi ilmi kuntaliitoksia käsittelevässä kysymyksessä. SDP:n ja kokoomuksen edustajista puolet oli sitä mieltä, että kuntaliitokset olisivat olleet kokeilua parempi vaihtoehto. Vasemmistoliiton edustajistakin lähes puolet oli tätä mieltä. Sen sijaan keskustalaisista vain 6,7 % olisi pitänyt liitoksia parempana vaihtoehtona. Vihreiden edustaja piti hankin kokeilua parempana. (Ks. kuvio 34.)



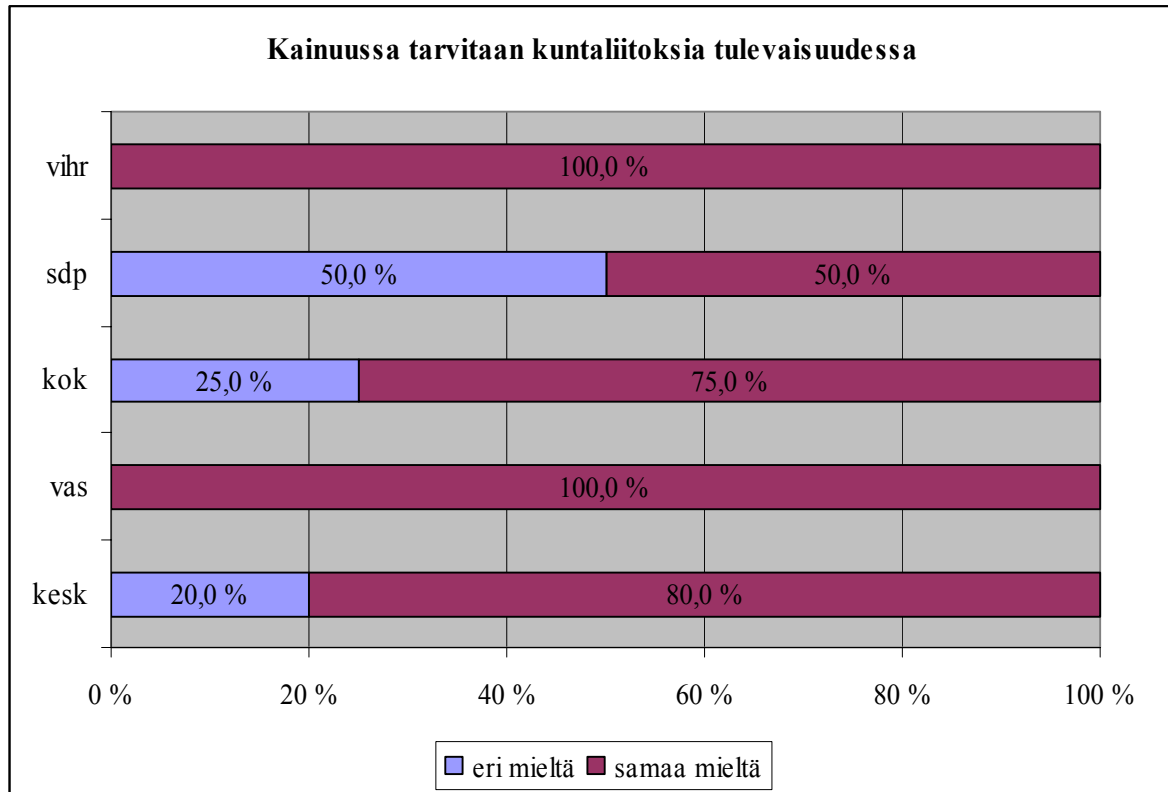
KUVIO 34.

Maakuntaveron käyttöönnottoa. Kiintiöistä luopumisen kannalla oli vihreiden edustaja sekä lähes kaikki vasemmistoliittolaiset. SDP:ssä kannatus meni tasan. Kokoomuslaisista kolme neljäsosaa kannatti kiintiöistä luopumista, keskustalaisista noin kaksi kolmasosaa. (Ks. kuvio 35.)



KUVIO 35.

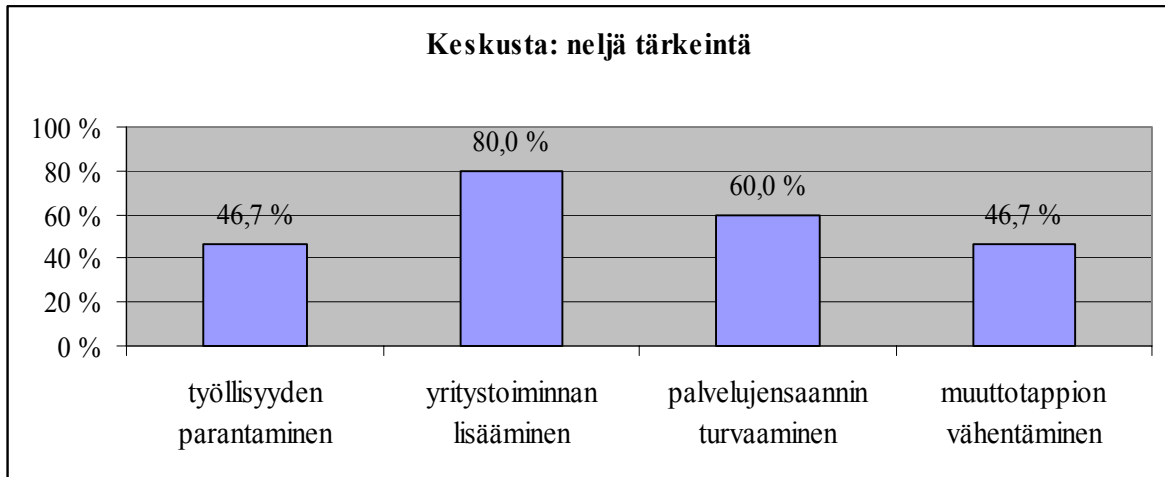
Kaikki vasemmistoliiton ja vihreiden edustajat olivat sitä mieltä, että Kainuussa tarvitaan tulevaisuudessa kuntaliitoksia. Kokoomuslaisista 75 % oli tätä mieltä, keskustalaisista 80 %. SDP:ssa vastaukset menivät tasan. (Ks. kuvio 36.)



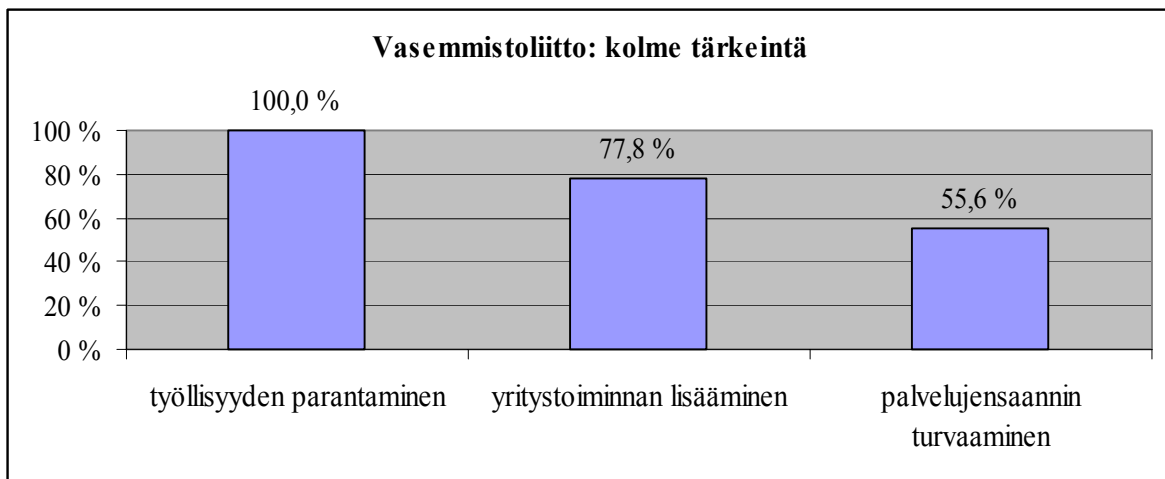
KUVIO 36.

Vastaajia pyydettiin valitsemaan kolme tärkeintä asiaa, joihin hallintokokeilun avulla tulisi vaikuttaa. Puolueittain tarkasteltuina kolmen tärkeimmän joukkoon nousivat työllisyyden parantaminen, yritystoiminnan lisääminen, palvelujensaannin turvaaminen, kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien parantaminen sekä maakunnan kokonaisedun ajaminen. Seuraavassa on esitetty kunkin puolueen kolme tärkeintä asiaa. Keskustan osalta taulukossa on neljä asiaa, koska kaksi asiaa mainittiin yhtä monta kertaa. Kuvien prosenttiluku kertoo, kuinka suuri osa puolueen edustajista valitsi kyseisen asian yhdeksi kolmesta tärkeimmästä. (Ks. kuvat 37–41.)

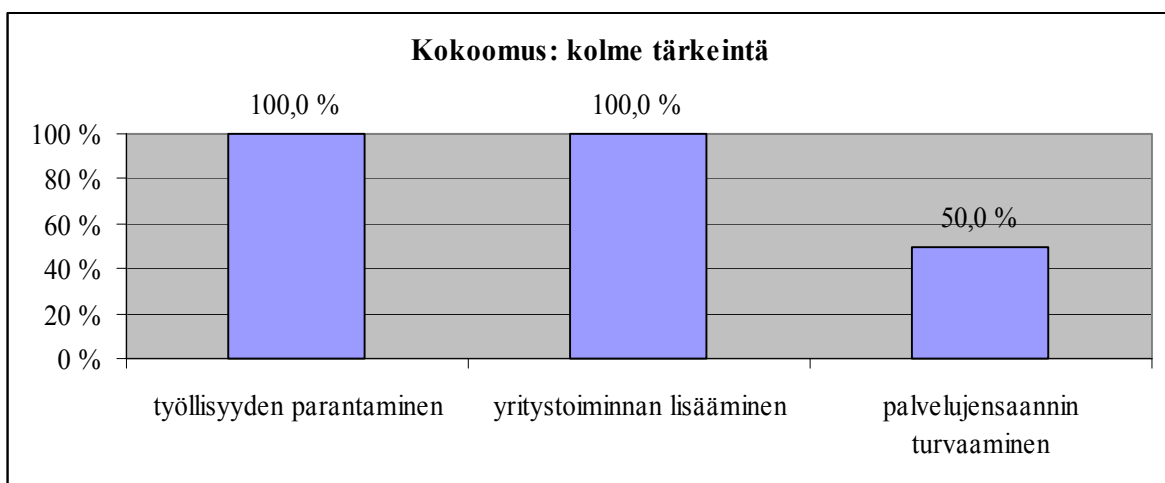
Työllisyyden parantamisen valitsivat yhdeksi tärkeimmistä *kaikki* Vasemmistoliiton, Kokoomuksen, SDP:n ja Vihreiden edustajat, keskustalaisedustajista hieman alle puolet. Keskusta oli puolueista ainoa, jolla muuttotappion vähentäminen nousi kolmen (tai oikeammin neljän) tärkeimmän joukkoon. SDP puolestaan oli ainoa, jonka kolmen tärkeimmän joukkoon nousi maakunnan kokonaisedun ajaminen. Vihreät oli ainoa puolue, joka valitsi yhdeksi tärkeimmistä asioista kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien parantamisen. Mielenkiintoinen tulos oli se, että Vasemmistoliiton ja Kokoomuksen edustajat valitsivat kolmeksi tärkeimmäksi samat asiat. (Ks. kuvat 37–41.)



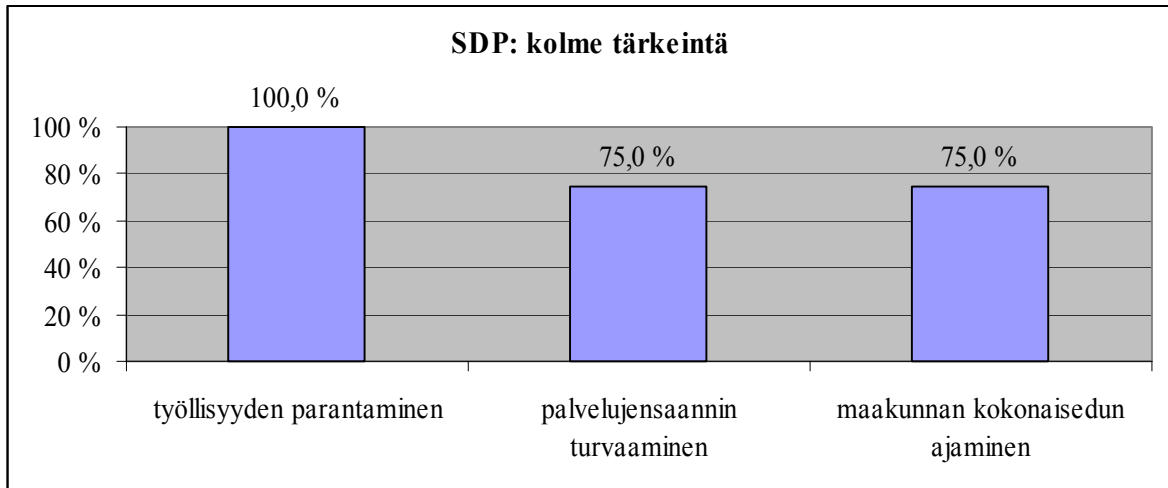
KUVIO 37.



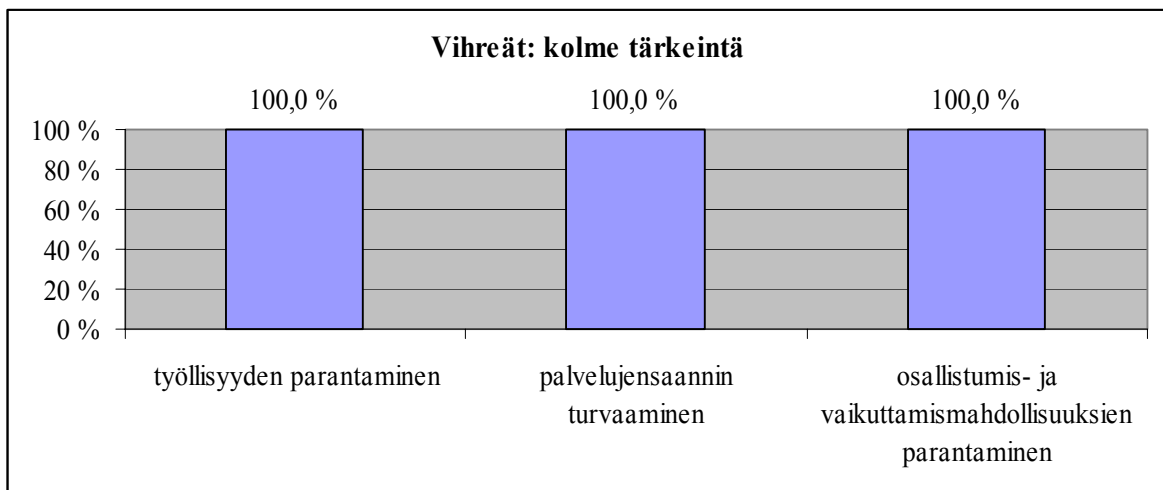
KUVIO 38.



KUVIO 39.



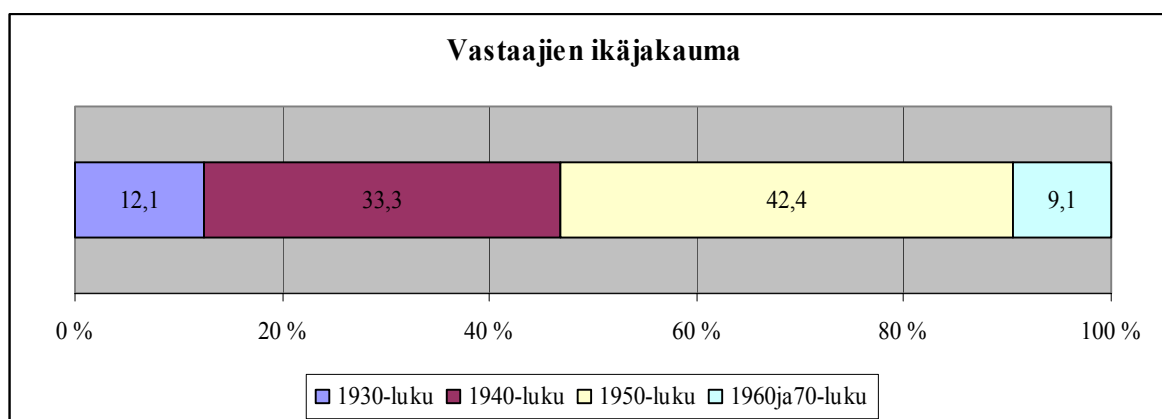
KUVIO 40.



KUVIO 41.

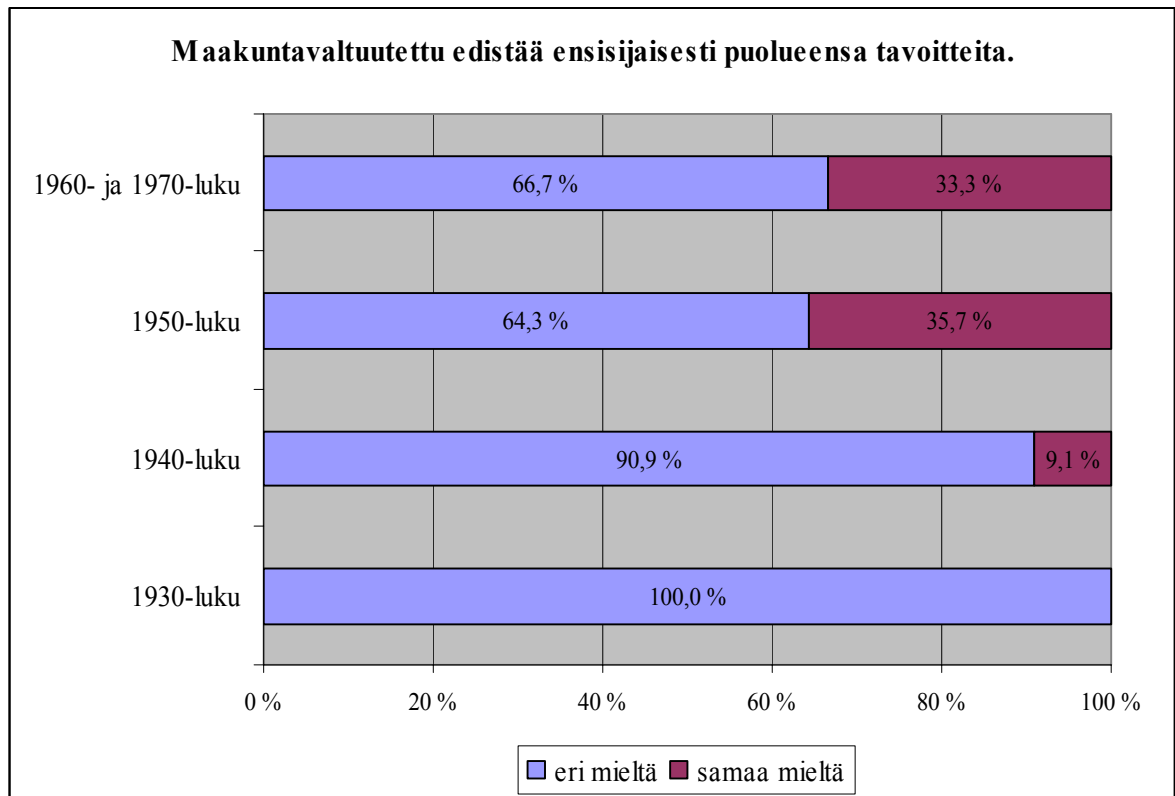
7.2.6 Maakuntavaltuutettujen näkemykset iän mukaan eriteltyinä

Valtuutettujen näkemyksiä analysoitiin myös iän mukaan. Vastajat jaettiin neljään ikäryhmään: 1930-luvulla syntyneet, 1940-luvulla syntyneet, 1950-luvulla syntyneet sekä 1960–1970-luvuilla syntyneet. Kuviossa 42 on vastaajien ikäjakauma prosentteina.



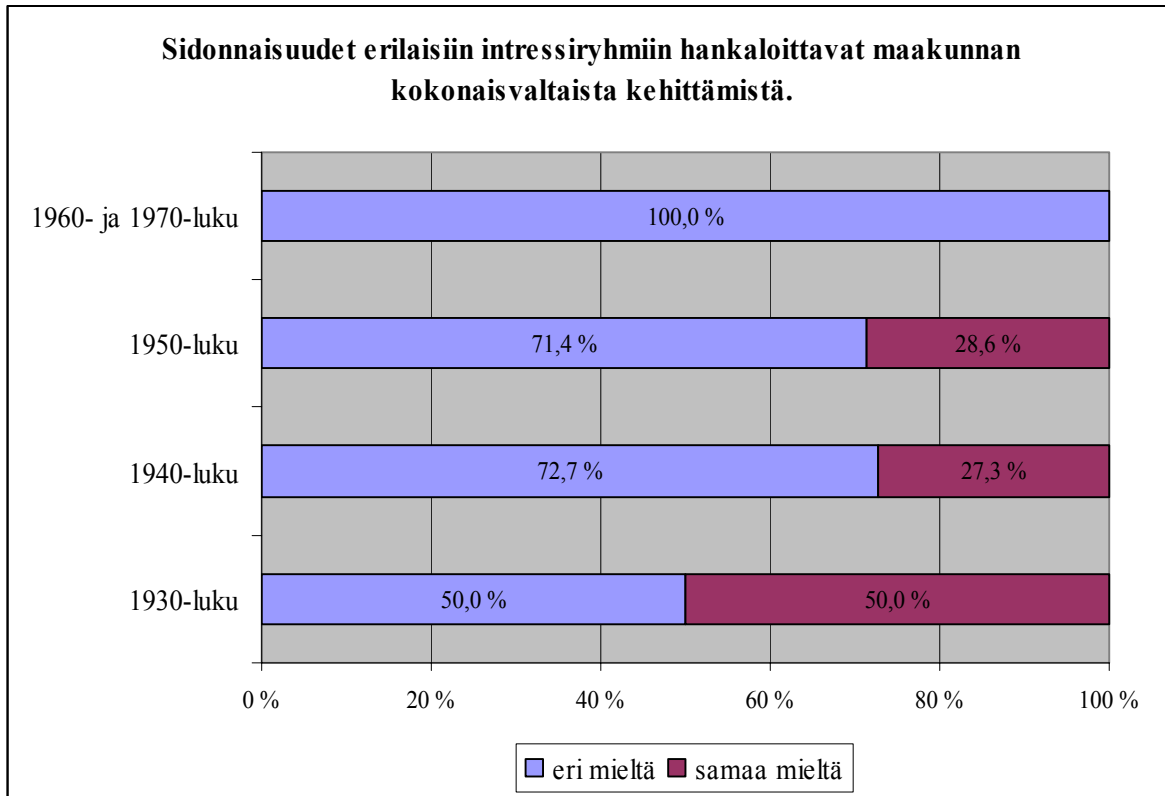
KUVIO 42.

1950–1970-luvuilla syntyneistä noin kolmasosa oli sitä mieltä, että maakuntavaltuutettu edistää ensisijaisesti puolueensa tavoitteita. 1930-luvulla syntyneistä kukaan ei ollut tätä mieltä, ja 1940-luvulla syntyneistäkin vain vajaa 10 prosenttia. (Ks. kuvio 43.)



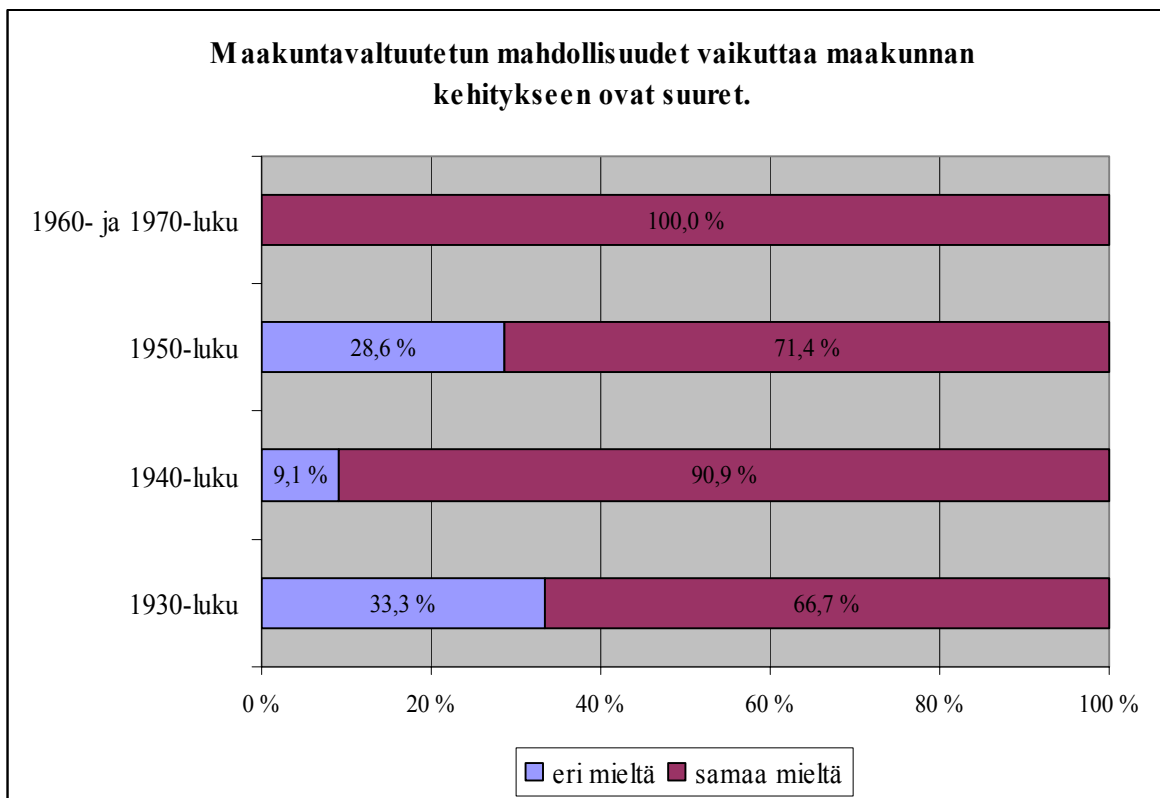
KUVIO 43.

1960–1970-luvuilla syntyneistä kukaan ei uskonut sidonnaisuuksien hankaloittavan maakunnan kokonaisvaltaista kehitystä. 1940–1950-luvuilla syntyneistä vajaa kolmannes ja 1930-luvulla syntyneistä puolet uskoi sidonnaisuuksien hankaloittavan maakunnan kehittämistä. (Ks. kuvio 44.)



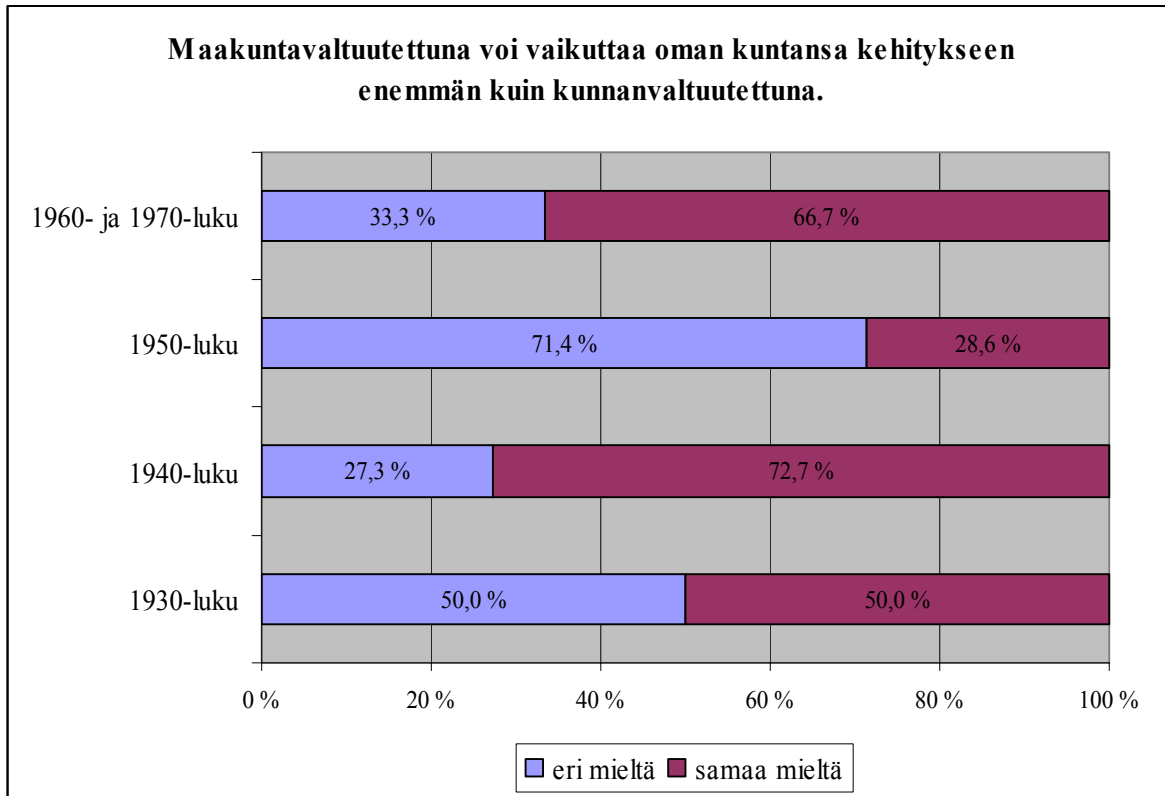
KUVIO 44.

Kaikki 1960- ja 1970-luvuilla syntyneet olivat sitä mieltä, että maakuntavaltuutetun vaikutusmahdollisuudet maakunnan kehitykseen ovat suuret. Epäilevimmin tähän suhtautuivat 1950- ja 1930-luvuilla syntyneet, joista noin kolmannes oli eri mieltä. (Ks. kuvio 45.)



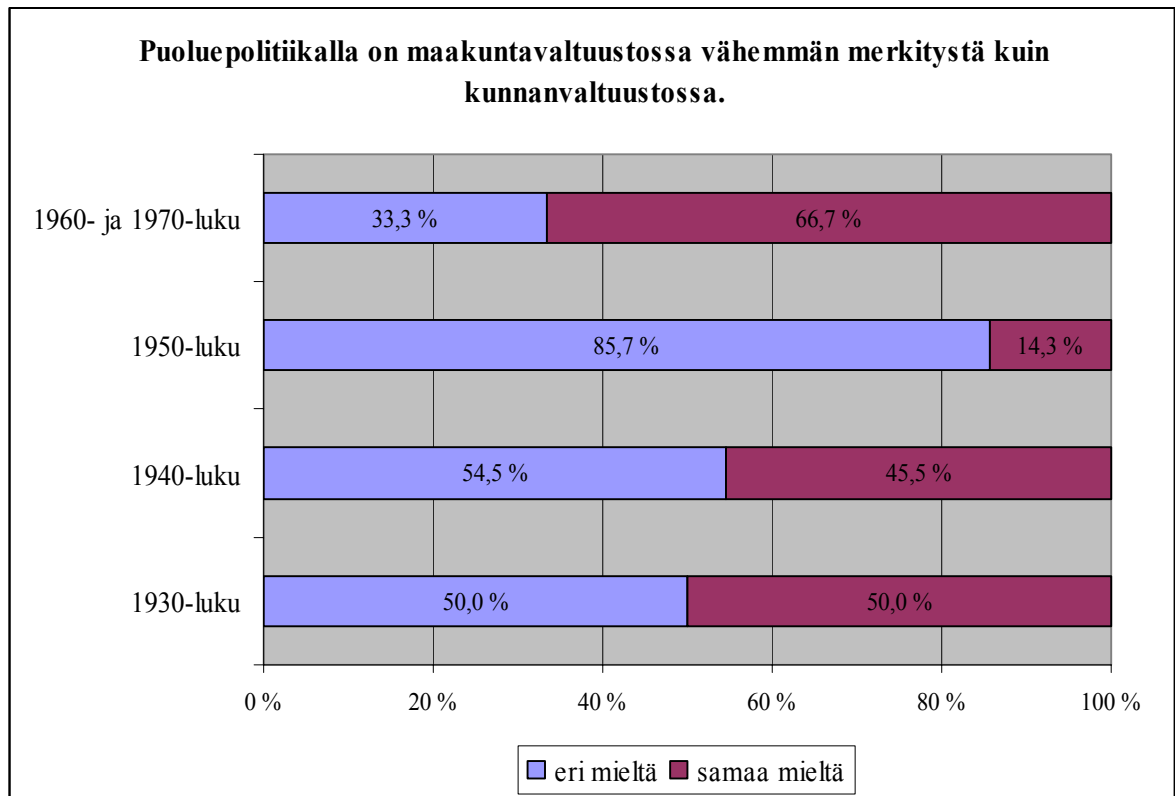
KUVIO 45.

Noin kaksi kolmasosaa 1940- ja 1960–1970-luvuilla syntyneistä oli sitä mieltä, että maakuntavaltuutettuna voi vaikuttaa oman kuntansa kehitykseen enemmän kuin kunnanvaltuutettuna. Sen sijaan 1950-luvulla syntyneistä näin ajatteli vain vajaa kolmannes. (Ks. kuvio 46.)



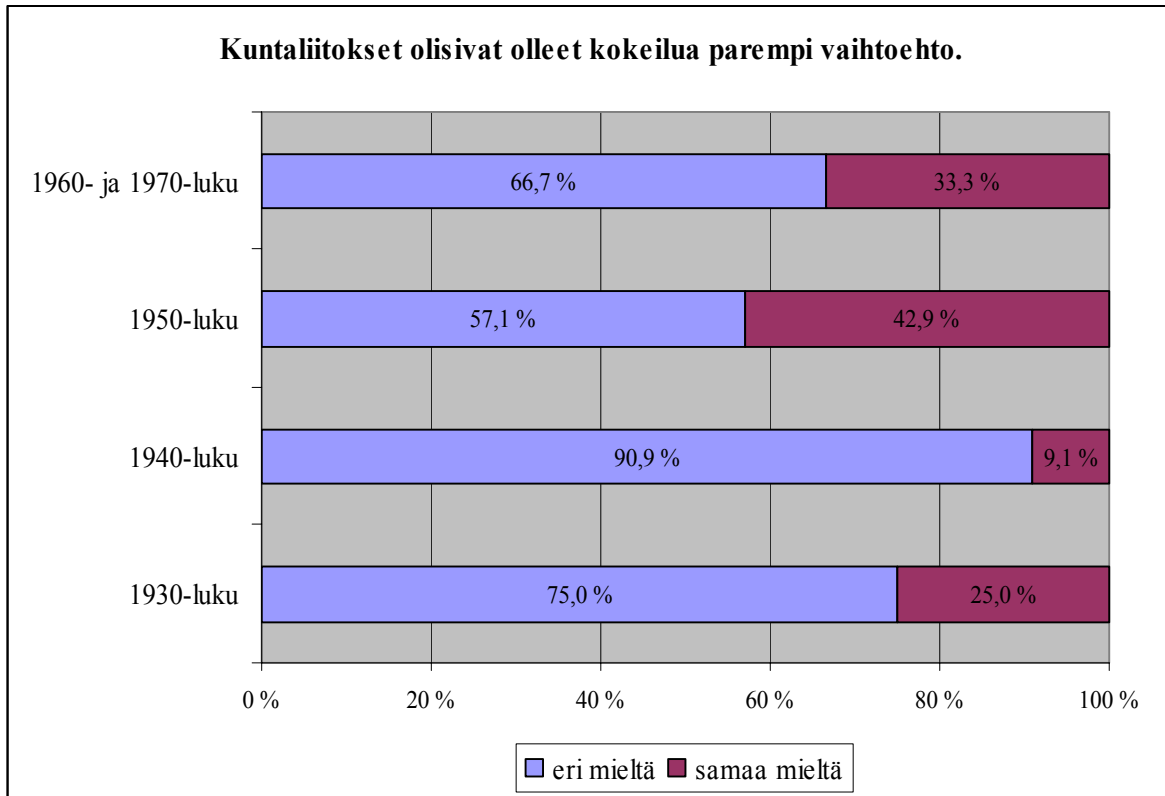
KUVIO 46.

1960–1970-luvuilla syntyneistä kaksi kolmasosaa oli sitä mieltä, että puoluepolitiikalla on maakuntavaltuustossa vähemmän merkitystä kuin kunnanvaltuustossa. 1930- ja 1940-luvuilla syntyneistä näin ajatteli noin puolet. Sen sijaan 1950-luvulla syntyneistä vain noin 15 prosenttia oli tätä mieltä. (Ks. kuvio 47.)



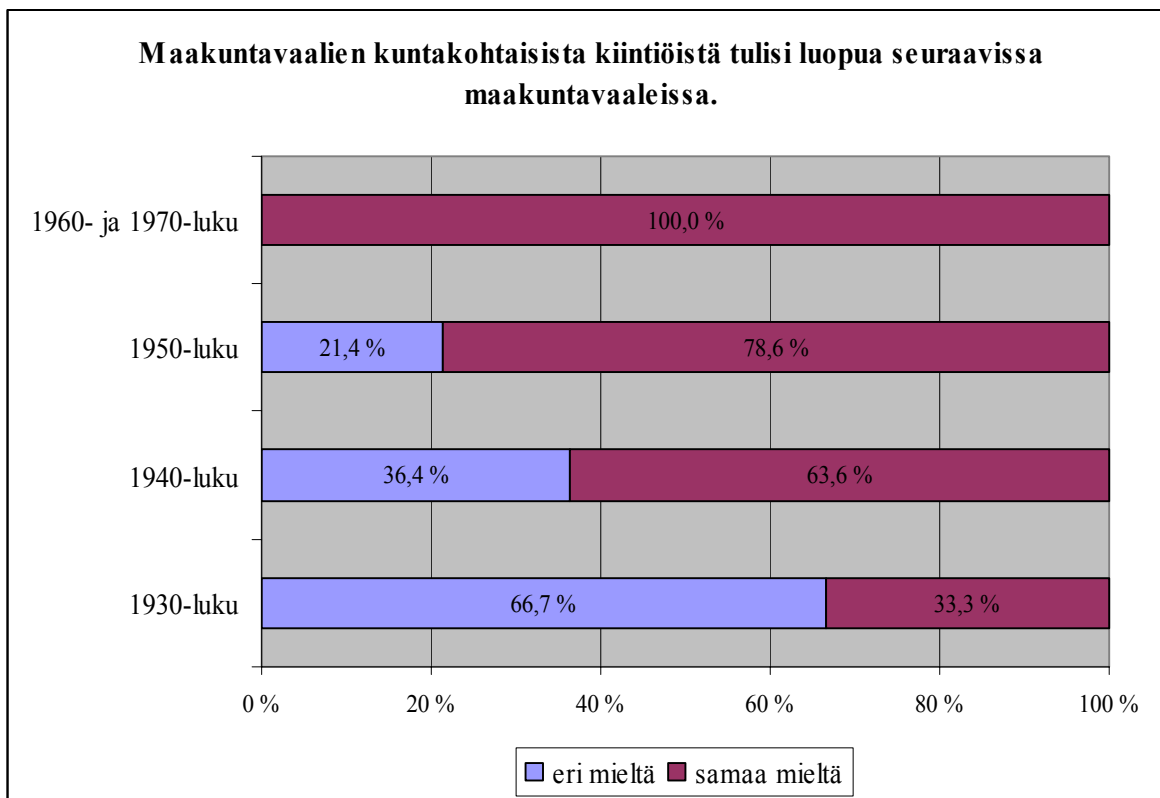
KUVIO 47.

1940-luvulla syntyneistä vain alle 10 prosentin mielestä kuntaliitokset olisivat olleet kokeilua parempi vaihtoehto. 1930-luvulla syntyneistä näin ajatteli neljäsosa ja 1960–1970-luvuilla syntyneistä kolmannes vastaajista. 1950-luvulla syntyneistä yli 40 prosenttia olisi pitänyt liitoksia parempana vaihtoehtona. (Ks. kuvio 48.)



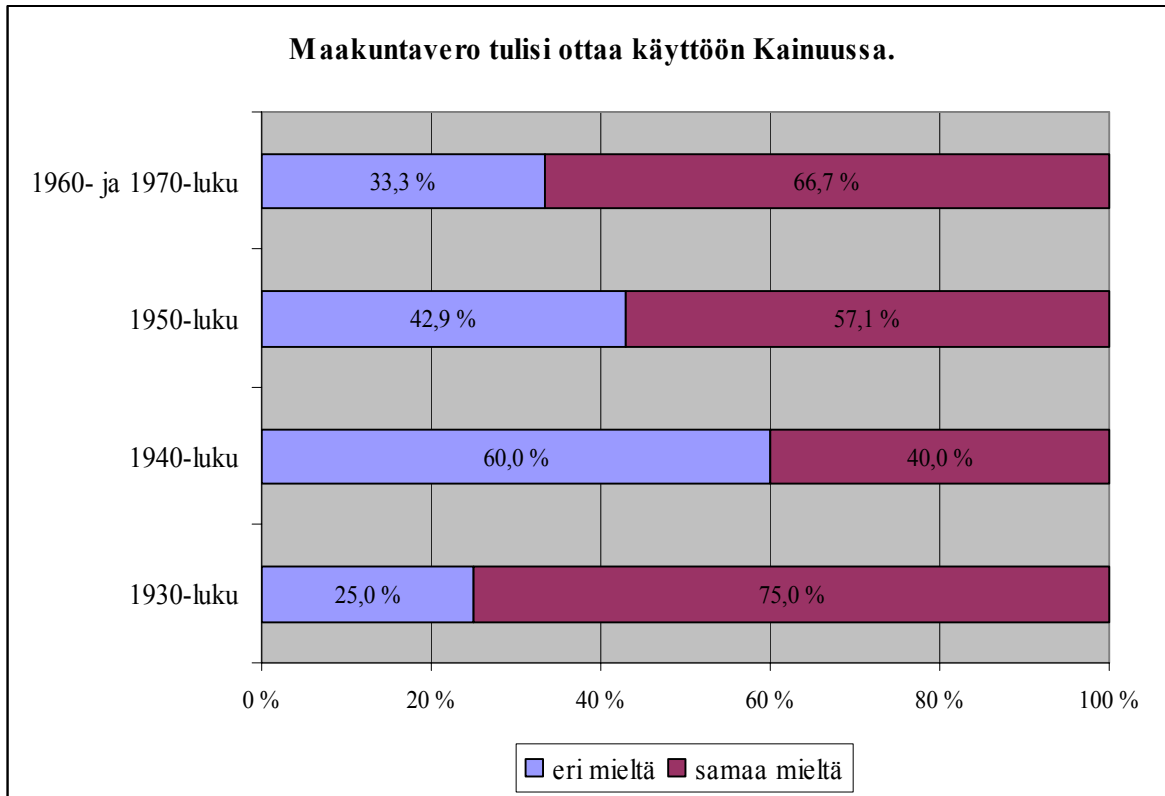
KUVIO 48.

Maakuntavaalien kuntakohtaisista kiintiöistä olisivat valmiita luopumaan kaikki 1960- ja 1970-luvuilla syntyneistä vastaajista. Vähiten kannatusta kiintiöistä luopumiseen oli 1930-luvulla syntyneiden vastaajien ryhmässä. (Ks. kuvio 49.)



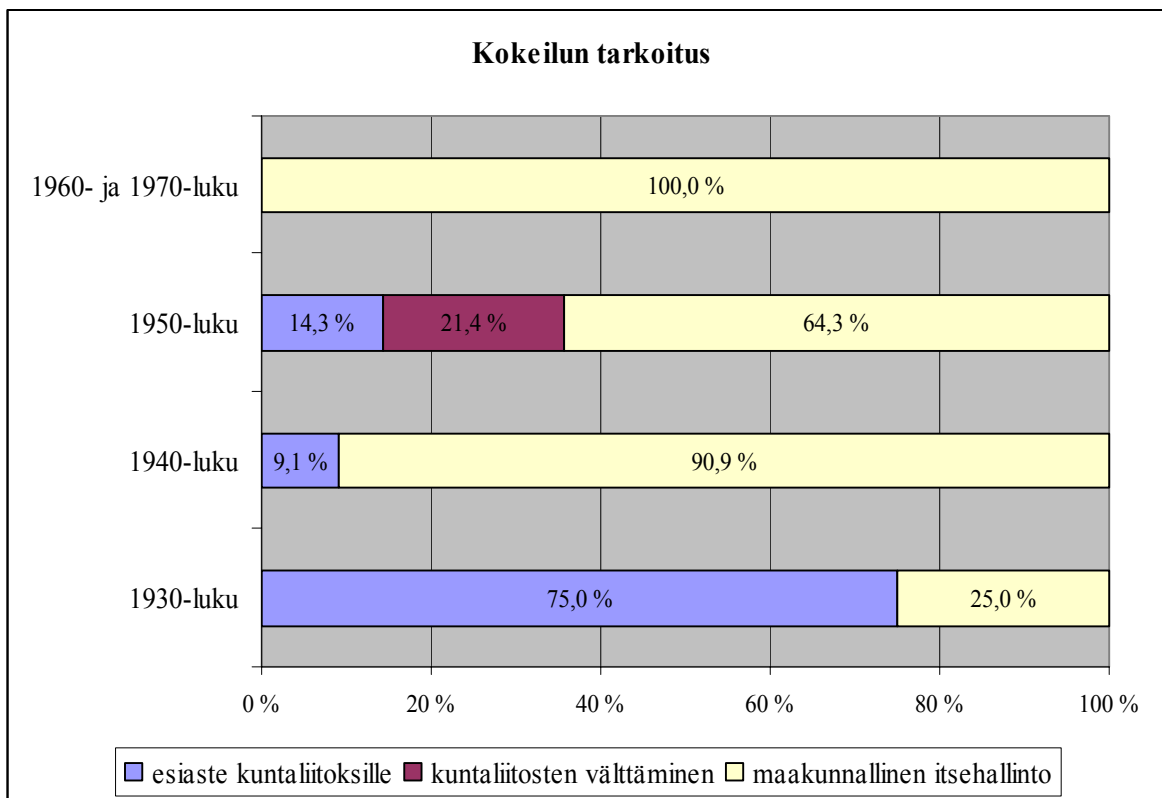
KUVIO 49.

Eniten maakuntaveron käyttöönottoa kannattivat 1930- ja 1960–1970-luvuilla syntyneet vastaajat. Suurinta vastustus oli 1940-luvulla syntyneiden vastaajien joukossa. (Ks. kuvio 50.)



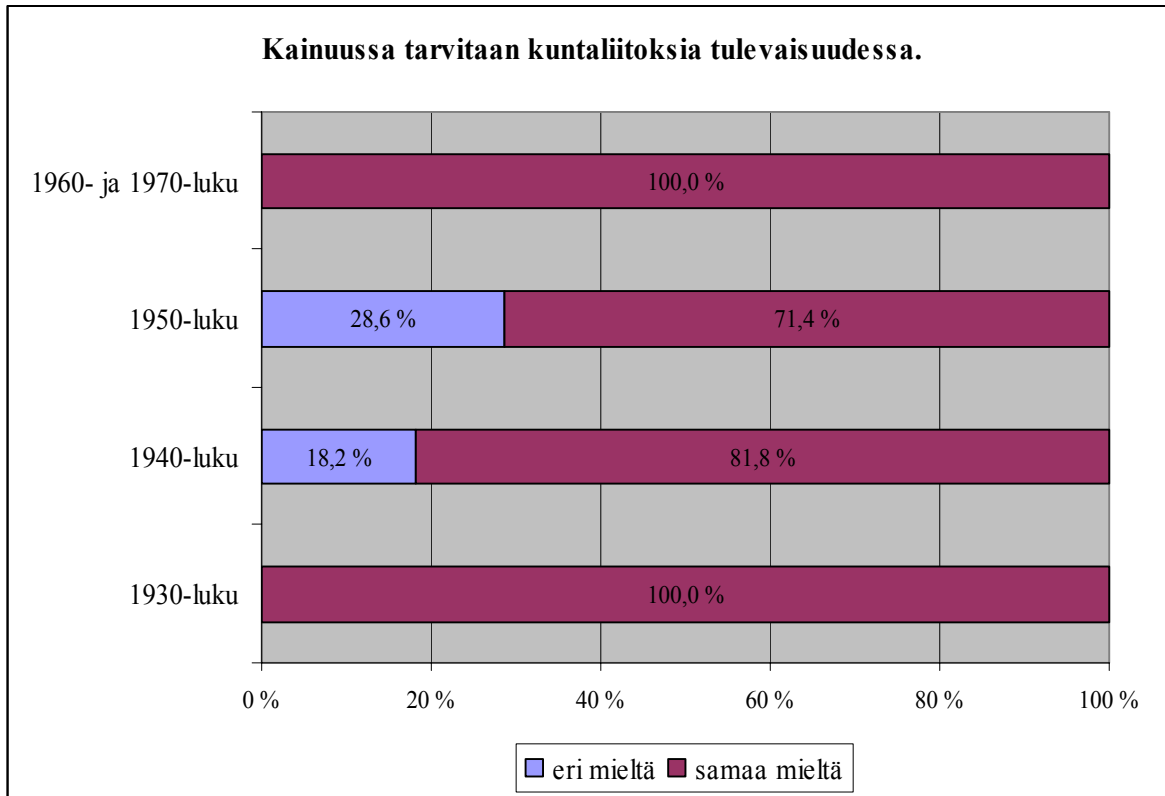
KUVIO 50.

Selkeä enemmistö 1940–1970-luvuilla syntyneistä vastaajista piti kokeilun tarkoituksena maakunnallista itsehallintoa. Reilu viidennes 1950-luvuilla syntyneistä piti tarkoituksena kuntaliitosten välttämistä, kun taas kolme neljäsosaa 1930-luvuilla syntyneistä näki kokeilun esiasteena kuntaliitoksille. (Ks. kuvio 51.)



KUVIO 51.

Kaikkien 1930- ja 1960–1970-luvuilla syntyneiden vastaajien mielestä Kainuussa tarvitaan kuntaliitoksia tulevaisuudessa. 1940- ja 1950-luvuilla syntyneiden joukossa tarvetta ei nähdä yhtä suurena. (Ks. kuvio 52.)



KUVIO 52.

1940- ja 1950-luvuilla syntyneet valitsivat työllisyyden parantamisen (72,7 % ja 92,9 % vastaajista), yritystoiminnan lisäämisen (72,7 % ja 78,6 % vastaajista) sekä palvelujensaannin turvaamisen (63,6 % ja 57,1 % vastaajista) kolmeksi tärkeimmäksi asiaksi, joihin hallintotoiminnan avulla tulisi vaikuttaa.

1930-luvulla syntyneistä tärkein asia oli kuntaliitosten aikaansaaminen, jonka valitsi 75 % tämän ikäluokan vastaajista. Työllisyyden parantaminen, yritystoiminnan lisääminen, palvelujensaannin turvaaminen ja maakunnan kokonaisedun ajaminen saivat kukin 50 % ikäluokan äänistä.

1960- ja 1970-luvuilla syntyneistä *kaikki* valitsivat kolmen tärkeimmän joukkoon yritystoiminnan lisäämisen. Toiseksi tärkein oli palvelujensaannin turvaaminen, jonka valitsi kaksi kolmasosaa ikäluokasta. Kolmannelle sijalle nousi yhteensä neljä asiaa: työllisyyden parantaminen, muuttotappion vähentäminen, maakunnan kokonaisedun ajaminen ja kuntaliitosten aikaansaaminen, jotka kukin saivat kolmasosan ikäluokan äänistä.

7.3 Maakuntavaaliohjelmien analysointi

Puolueiden maakuntavaaliohjelmiä analysoimalla pyrittiin selvittämään, mitkä ovat puolueiden tavoitteet ja painopisteet maakuntahallinnon toteuttamisessa. Kainuun Vihreät ry:n, Kainuun Vasemmisto ry:n, Kainuun Kokoomus ry:n, Keskustan Kainuun piirin ja SDP:n Kainuun aluejaoston maakuntavaaliohjelmat ovat saatavilla ko. järjestöjen internetsivuilta. Puolueiden vaaliohjelmissaan esille nostamat teemat ovat taulukossa 9.

Kaikki puolueet korostivat maakuntavaaliohjelmissaan:

- yrittäjyyden tukemista
- työllisyyden parantamista
- maakunnan kehittämistä uudelta pohjalta
- osaamiseen ja koulutukseen panostamista
- hyvinvoinnista huolehtimista
- yhteistyön laajentamista ja lisäämistä
- maakunnan kilpailukyvyn parantamista
- tietoliikenneyhteyksien hyödyntämistä ja parantamista
- peruspalveluihin panostamista.

Puolueilla oli siis yhdeksän yhteistä asiaa, joihin panostamista kaikki puolueet kannattivat. Yllä mainitut seikat tähtäävät kaikki maakunnan elinvoimaisuuden ja kilpailukykyisyyden parantamiseen. Tavoitteena on luoda maakuntaan uutta yritystoimintaa ja tarjota osaaavaa työvoimaa. Esimerkiksi koulutustarjonta pyritään mitoittamaan ja suuntaamaan siten, että oppilaitoksista valmistuisi niiden alojen työntekijöitä, joita kainuulaiset yritykset tarvitsevat. Näissä teemoissa korostuu yhteistyön merkitys maakunnan ja sen kanssa yhteistyössä toimivien tahojen välillä.

Kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien lisääminen, yritystoiminnan työvoimakustannusten vähentäminen sekä uusien palveluntuotantotapojen käyttäminen nousivat kumpikin esille neljässä maakuntavaaliohjelmassa: ensimmäistä ei ollut kokoomuksella, toista vasemmistoliitolla, kolmatta SDP:lla. Hyvänä seikkana kokeilun onnistumisen ja legitimaation kannalta voidaan nähdä se, että neljä puoluetta on vaaliohjelmissaan nostanut esille osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien lisäämisen. Maakunnan tukeutuminen paikallisyhteisönsä luo vahvan pohjan hallintasuhteiden hoitamiselle. Neljä puoluetta on ohjelmissaan tarttunut myös yritystoiminnan työvoimakustannusten vähentämiseen esittäen konkreettisia esimerkkejä, kuten sosiaaliturvamaksun poistamisen työnantajalta, mitä koskeva laki tulikin voimaan vuoden 2005 alussa. Kainuussa on myös havahduttu uusien palveluntuotantotapojen käyttöönottoon perinteisten rinnalle.

Teemoja, jotka esiintyivät kolmen eri puolueen ohjelmissa, oli kuusi:

- kotipalvelujen lisääminen (Kok., SDP ja Kesk.)
- palveluiden asiakaslähtöisyys (Kok., SDP ja Vihr.)
- maakunnan henkilöstöpolitiikkaan ja työhyvinvointiin panostaminen (Vas., Vihr. ja Kesk.)

- tehokkuus ja taloudellisuus (Kok., SDP ja Vihr.)
- syrjäytymisen ehkäiseminen (SDP, Vas. ja Vihr.)
- lähellä olevat palvelut (SDP, Vas. ja Vihr.).

Kolmen puolueen ohjelmissa esiintyvissä teemoissa korostui taloudellisuuden ja tehokkuuden periaatteiden huomioonottamisen lisäksi halu kehittää maakunnasta viihtyisä ja houkutteleva asuinpaikka. Toimilla pyritään paitsi pitämään jo Kainuussa asuvat omassa maakunnassaan myös houkuttelemaan uusia asukkaita maakunnan ulkopuolelta.

Kahden eri puolueen ohjelmissa esiintyviä teemoja olivat:

- elinympäristön turvallisuus ja puhtaus (Vihr. ja Vas.)
- edunvalvontaan panostaminen (Kok. ja SDP)
- kestävä kehitys (Vihr. ja Vas.)
- hyvinvointipalvelujen säilyttäminen ensisijaisesti julkisina (SDP ja Vas.)
- tasa-arvoisuuteen ja suvaitsevaisuuteen panostaminen (SDP ja Vihr.)
- koko Kainuun tasapainoinen kehitys (Vas. ja Kesk.).

Yhden puolueen asioita olivat:

- monikulttuurisuuden panostaminen (Vihr.)
- kotitalousvähennyksen laajentaminen (Kok.)
- maakunnan markkinointisuunnitelman laatiminen (Kok.).

TAULUKKO 9. Puolueiden maakuntavaaliohjelmien teemat.

	Kok.	SDP	Vas.	Vihr.	Kesk.
Yrittäjyyden tukeminen	x	x	x	x	x
Osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien lisääminen	–	x	x	x	x
Uudistuminen	x	x	x	x	x
Työllisyyden parantaminen	x	x	x	x	x
Osaamiseen ja koulutukseen panostaminen	x	x	x	x	x
Peruspalveluihin panostaminen	x	x	x	x	x
Elinympäristön turvallisuus ja puhtaus	–	–	x	x	–

Kotipalvelujen lisääminen	X	X	—	—	X
Hyvinvoinnista huolehtiminen	X	X	X	X	X
Uudet palveluntuotantotavat	X	—	X	X	X
Edunvalvontaan panostaminen	X	X	—	—	—
Yhteistyön laajentaminen ja lisääminen	X	X	X	X	X
Kilpailukyvyyn parantaminen	X	X	X	X	X
Tietoliikenneyhteyksien hyödyntäminen ja parantaminen	X	X	X	X	X
Monikulttuurisuuteen panostaminen	—	—	—	X	—
Palveluiden asiakaslähtöisyys	X	X	—	X	—
Maakunnan henkilöstöpolitiikkaan ja työhyvinvointiin panostaminen	—	—	X	X	X
Kestävä kehitys	—	—	X	X	—
Yritystoiminnan työvoimakustannusten vähentäminen, esim. sosiaaliturvamaksun tai arvonlisäveron poistaminen työnantajilta	X	X	—	X	X
Kotitalousvähennyksen laajentaminen	X	—	—	—	—
Maakunnan markkinointisuunnitelman laatiminen	X	—	—	—	—
Tehokkuus ja taloudellisuus	X	X	—	X	—

Hyvinvointipalvelujen säilyttäminen ensisijaisesti julkisina	—	X	X	—	—
Lähellä olevat palvelut	—	X	X	X	—
Syrjäytymisen ehkäiseminen	—	X	X	X	—
Tasa-arvoisuuteen ja suvaitsevaisuuteen panostaminen	—	X	—	X	—
Koko Kainuun tasapainoinen kehitys	—	—	X	—	X

8 Tutkimuksen tulokset ja johtopäätökset

Tämän tutkimuksen tarkoituksena oli selvittää, minkälaisen lähtökohdan maakuntavaalit antavat Kainuun hallintokokeilulle. Kokeilun onnistumisen mahdollisuuksia tarkasteltiin siis maakuntavaalien valossa. Tutkimuksessa etsittiin vastauksia seuraaviin kysymyksiin:

Päätutkimuskysymys:

1. Minkälaisen lähtökohdan maakuntavaalit antavat Kainuun hallintokokeilulle?

Päätutkimuskysymystäni selventäviä osakysymyksiä olivat:

2. Mitkä ovat puolueiden ja valtuutettujen tavoitteet maakuntahallinnon toteuttamisessa?

3. Minkälaisia näkemyksiä valtuutetuilla on kokeilun onnistumisesta ja vaikutuksista?

4. Minkälainen legitimiteetti maakuntahallinnolla on vaalien valossa?

Varsinaisen tutkimusongelman selvittämiseksi ja taustoitukseksi täytyi selvittää yleisesti, mistä Kainuun hallintokokeilussa on kyse ja miksi kokeilua tarvitaan. Kainuun kokeilua tarkasteltiin laajemmassa viitekehyksessä, joka muodostui uudesta paikallisesta hallintavasta ja hallinnonuudistuksista.

Kysymyksiin etsittiin vastauksia teoriataustasta perehtymällä aiempaan kansainväliseen ja kotimaiseen tutkimukseen sekä yhdistämällä teoreettiseen aineistoon empiiristä aineistoa. Teoriaa testattiin maakuntavaltuutetuille tehdyn kyselyn sekä temahaastattelujen avulla.

Tutkimuksen keskeiset tulokset on tiivistäen koottu seuraavaan. Kahdeksannessa luvussa tuodaan esille Kainuun hallintokokeilun taustalla olevat syyt, sen tarkoitus ja tavoitteet. Kokeilua käsitellään laajemmin uuden paikallisen hallintatavan ilmentymänä ja hallinnonuudistuksena. Tarkastelun peruslähtökohtana ovat maakuntavaalit ja maakuntavaltuutettujen näkökulma.

Lopuksi luvussa pohditaan, minkälaisen lähtökohdan Kainuun hallintokokeilu sai suorasta maakuntavaalista. Johtopäätökset tehdään kysely- ja haastatteluaineiston sekä puolueiden maakuntavaaliohjelmien analyysiin tukeutuen. Lisäksi pohditaan hallintokokeilun legitimiteettiä ja sen parantamisen mahdollisuuksia.

Kainuun hallintokokeilun käynnistämisen taustalla ovat olleet kuntien vaikeudet huolehtia yksin peruspalvelujen tarjoamisesta kuntalaisille. Kokeilun tarkoituksena on ollut

vastata yleisesti kuntia kohtaaviin haasteisiin, joita ovat esimerkiksi väestön ikääntyminen, maan sisäinen muuttoliike sekä työvoimaan liittyvät ongelmat. Kaikki nämä yhdessä luovat paineita kunnallisen palvelutuotannon uudistamiseksi ja kuntarakenteen muuttamiseksi. Kokeilulla pyritään kehittämään maakuntaa myös elinkeinopolitiikkaan ja työllisyyteen liittyvissä asioissa ja näin lisäämään maakunnan veto- ja elinvoimaisuutta. Voimavaroja koostamalla pyritään säästöihin ja päällekkäisyyksien purkamiseen. Kokeilulla pyritään vahvistamaan maakunnan edellytyksiä selviytyä globalisaation ja regionalisaation aiheuttamista muutoksista.

Kainuun malli on yksi esimerkki uudesta paikallisesta hallintatavasta. Sen erityispiirteinä pidetyt monitasoisuus, katalyyttisyys sekä toimijakentän laajuus ja monipuolisuus ovat olennaisesti esillä Kainuun hallintomallissa. Mallissa harjoitetaan eri tasoilla tapahtuvaa yhteistyötä, mikä näkyy selkeimmin kunnallishallinnon perinteisten tehtävien yhdistämisenä valtion aluehallinnon tehtävien kanssa samaan organisaatioon. Kunnat myös pyrkivät Kainuun mallissa laajentamaan toimintakenttäänsä oman paikkakunnan rajojen yli saavuttaakseen kehittämistavoitteensa.

Uudelle paikalliselle hallintatavalle ovat tyypillisiä tapauskohtaisesti muodostuvat rakenteet ja toimintatavat, jotka on usein räätälöity sopiviksi tiettyyn tilanteeseen ja toimintaympäristöön. Myös Kainuun malli on rakennettu ottaen huomioon maakunnan erityispiirteet ja tilanne. Mallin on katsottu toimivan hyvin Kainuussa, joka maakuntana on historiallisesti ollut yhtenäinen. Se myös muodostaa selkeän kokonaisuuden, joka toimii seudun taapaa työssäkäyntialueena.

Hallinnonuudistuksiin yleisesti ajavat ulkoiset tekijät ovat vaikuttaneet myös Kainuun hallintokokeilun syntyyn. Näitä ovat esimerkiksi poliittiset, sosiaaliset ja taloudelliset tekijät. Kainuussa poliittinen perinne on suosinut kuntien välistä ja erityisesti maakunnan tasolla tapahtuvaa yhteistyötä kuntaliitosten sijaan. Sosiaalisina tekijöinä kokeilun käynnistämisen taustalla ovat erityisesti väestön ikääntyminen ja korkeasta työttömyydestä johtuva aktiivikäisen väestön väheneminen. Tästä aiheutuu myös huomattavia taloudellisia vaikeuksia, jotka osaltaan ovat ajaneet kokeilun käynnistämiseen. Kuntien taloudellinen tilanne on Kainuussa monilta osin ollut niin heikko, että peruspalvelujenkin järjestäminen on tuottanut vaikeuksia. Tarve rakenteiden ja toimintatapojen muutokseen on koettu voimakkaana niin Kainuussa kuin valtakunnankin tasolla.

Kainuun hallintokokeilussa on kyse perinteisesti kunnan päätösvaltaan kuuluvien palveluiden kokoamisesta maakuntatasolle. Päätösvalan siirron mukana maakunnalle on siirtynyt myös palveluiden järjestämisvastuu. Vuoden 2005 alussa alkaneella kahdeksanvuotisella kokeilulla pyritään hankkimaan kokemuksia maakunnallisen itsehallinnon vahvistamisen vaikutuksista Kainuun kehittämiseen, kunnallisten palvelujen järjestämiseen, kansalaisten osallistumiseen, kunnallishallintoon, valtion aluehallinnon toimintaan sekä maakunnan ja valtion keskushallinnon suhteeseen.

Voimavarojen kokoamisella pyritään turvaamaan maakunnan elinvoimaisuus ja laadukkaat peruspalvelut tasapuolisesti kaikille maakunnan asukkaille asuinpaikasta riippumatta sekä edistämään maakunnan mahdollisuuksia selviytyä sitä kohtaavista haasteista. Ylintä

päätösvaltaa kokeilualueella käyttää suorilla vaaleilla valittava maakuntavaltuusto, joka koostuu Kainuun maakunta-kuntayhtymän jäsenkuntien asukkaista.

Kainuun hallintokokeilu on esimerkki siitä, miten toimintaympäristön ja kuntien toimintaedellytysten muutokseen on mahdollista reagoida. Kokeilulla on lähdetty sopeuttamaan olemassa olevia rakenteita vastaamaan paremmin vallitseviin olosuhteisiin ja globaaleihin haasteisiin.

Kainuun hallintokokeilu on monella tapaa samanlainen hallinnonuudistus kuin muutkin hallinnonuudistukset. Voidaankin väittää, että hallinnonuudistuksissa kysymys on varsin universaalista ilmiöstä, joka eri maissa noudattaa suhteellisen samanlaista kaavaa riippumatta uudistuksesta tai sen toteuttamispaikasta.

Esimerkiksi Pollittin ym. määritelmä hallinnonuudistuksista sisältää elementtejä, jotka ovat myös Kainuun kokeilussa. Perusmääritelmän mukaisesti myös Kainuussa on tarkoituksena saada organisaatio toimimaan paremmin purkamalla päällekkäisyyksiä ja keskittämällä päätöksentekoa sekä resursseja suuremmalle yksikölle. Taustalla ovat ideologiset ajatukset ja eliitin näkemykset siitä, kuinka hallinto tulisi järjestää, samoin paikalliset olot ovat vaikuttaneet muutoksen luonteeseen. Maakuntahallintokokeilu on räätälöity sopimaan kainuulaisiin olosuhteisiin ja uudistukset testataan käytännössä kahdeksanvuotisen kokeilun aikana. Uudistuksen vaikutukset merkitsevät Kainuussakin eri ihmisille eri asioita: toiset kokevat tilanteen huonontuvan kokeilun myötä, toiset parantuvan.

Pollittin ym. määritelmästä tämän tutkimuksen kannalta keskeisimmät tarkennukset ovat ne, että uudistuksissa on kiinnitettävä huomiota myös legitimaatioon, ja että monet toimijat vaikuttavat muutoksiin. Legitimaatio nousee Kainuun kokeilussa erityisen merkittäväksi suoran maakuntavaalin vuoksi. Kainuun kokeilussa toimijoista erityisen merkittävässä asemassa ovat maakuntavaltuutetut, joiden merkitys kokeilun onnistumiselle on suuri. Heidän asemaansa maakunnan kehittäjinä korostaa suoralla vaalilla saatu mandaatti kansalaisilta.

Wrightin listauksessa hallinnonuudistuksiin yleisesti liittyvistä ilmiöistä ja paradokseista on useita seikkoja, jotka ovat nähtävissä myös Kainuun kokeilussa. Kuten yleisemminkin, myös Kainuun hallintomallin uudistus liittyy suurempaan kokonaisuuteen valtion roolin uudelleenmuotoilemisessa. Vallitseva tilanne on pakottanut etsimään ratkaisuja kunta- ja palvelurakenteen uudelleenmuotoilemiseksi. Kainuu-hankkeen rinnalla toteutetaan samanaikaisesti SEUTU-hanketta, alue- ja osaamiskeskusohjelmia sekä kunta- ja palvelurakennemuutokseen tähtäävää selvityshanketta. Näissä hankkeissa punnitaan sekä kuntien että valtion rooli uudelleen.

Kainuun kokeilussa näkyvät selvästi ne hallinnonuudistuksiin yleisesti liittyvät ilmiöt, joissa tavoitteet ja ohjelmat eivät välttämättä johda haluttuihin tuloksiin eivätkä uudistusten seuraukset ole aiottuja, tervetulleita eivätkä ennustettuja. Jo nyt, puoli vuotta uudistuksen jälkeen, voidaan nähdä joitakin seurauksia, jotka eivät ole suunniteltuja eivätkä odotettuja. Yksi konkreettisista esimerkeistä on juuri maakuntavaalit, jotka eivät onnistuneet niin hyvin kuin odotettiin. Jokaiselle kunnalle edustajan takaava, kuntakiintiöihin perustuva vaalijärjes-

telmä johti tuloksiin, joiden vuoksi valtuuston ulkopuolelle jäi sellaisia ehdokkaita, joiden kannatus oli suurempi kuin valtuustoon päässeiden ehdokkaiden.

Myös paradoksi siitä, että merkittävässä asemassa olevat virkamiehet tai vastaavat ovat usein moottorina hallinnonuudistuksille, nähdään selkeästi Kainuun kokeilussa. Kokeilun käynnistämisen laitoi muodollisesti alulle silloinen pääministeri Paavo Lipponen, jonka ajatuksiin Kainuussa tartuttiin. Toinen hallinnonuudistuksiin yleisesti liittyvä paradoksi on se, että niihin liittyvä pyrkimys tehokkuuteen jää usein saavuttamatta. Näyttää siltä, että myös Kainuussa uudistus on haastattelujen perusteella ainakin alkuvaiheessa lisännyt hallinnon tehottomuutta ja hitautta esimerkiksi tietojärjestelmiin liittyvissä asioissa.

Hallinnonuudistuksena Kainuun hallintokokeilu noudattelee siis kaiken kaikkiaan niitä yleisiä suuntauksia, jotka vallitsevat kaikissa julkisen hallinnon uudistuksissa. Taustatekijät, uudistuksiin liittyvät ilmiöt ja paradoksit ovat usein samankaltaisia riippumatta uudistuksesta tai paikasta; toteutustavat vain vaihtelevat.

Puolueiden ja valtuutettujen tavoitteet maakuntahallinnon toteuttamiseksi ovat vaaliohjelmien sekä kysely- ja haastattelutulosten perusteella varsin yhteneväiset. Ainakin paperilla ja puheissa puolueiden ja yksittäisten valtuutettujen mielipiteet ovat varsin yhdensuuntaisia, ja monista tärkeistä asioista vallitsee yhteisymmärrys. Maakuntavaltuustossa edustettuina olevilla puolueilla on peräti yhdeksän yhteistä asiaa, joihin panostamista ne vaaliohjelmissään kannattivat.

Kokeilulla tavoitellaan ennen kaikkea työllisyyden parantamista, yritystoiminnan lisäämistä ja palvelujensaannin turvaamista tasapuolisesti asuinpaikasta riippumatta. Lisäksi maakuntaa halutaan kehittää uudelta pohjalta sen kilpailukykyä parantaen. Yhteistyötä halutaan entisestään laajentaa. Myös hyvinvoinnista huolehtiminen ja osaamiseen sekä koulutukseen panostaminen nähdään kaikissa puolueissa tärkeinä. Nämä kaikki edellä mainitut asiat nousevat tärkeimpien joukkoon niin puolueiden maakuntavaaliohjelmissä kuin valtuutetuille tehdyn kyselyn ja haastattelujen tuloksissa.

Kokeilun viralliset tavoitteet sekä puolueiden ja yksilöiden, so. maakuntavaltuutettujen, käsitykset kokeilun tavoitteista ovat näin ollen samansuuntaisia. Valtuutetut ja puolueet ovat sisäistäneet sen, mihin kokeilulla pyritään. Tämänkaltainen konsensus antaa hyvät lähtökohdat muutosten tekemiselle sekä rakenteiden ja toimintatapojen aidolle uudistamiselle.

Valtuutettujen suhtautuminen kokeiluun on kyselyn ja haastattelun perusteella myönteistä. Suurin osa pitää kokeilua parhaana vaihtoehtona maakunnan elinmahdollisuuksien turvaamiseksi. Suhtautuminen kokeiluun on innostunutta; sitä pidetään hyvänä työkaluna ja uutena mahdollisuutena, mutta samalla ymmärretään, ettei pelkkä uusi hallintomalli itsessään ratkaise ongelmia. Kokeilusta saadaan keinoja, joiden avulla voidaan saavuttaa parannuksia, mikäli työhön sitoudutaan ja sitä tehdään pitkäjänteisesti.

Valtuutetut pitävät tärkeänä kokonaisvaltaista hallinto- ja päätöksentekokulttuurin uudistamista. Valtuutetut ovat ymmärtäneet, että yhteisen tahtotilan muodostaminen ja maakunnan kokonaisedun ajaminen eivät tapahdu hetkessä, vaikka suurin osa valtuutetuista katsoo-

kin, että maakuntavaltuutetun tulee ensisijaisesti ajaa koko maakunnan etua eikä toimia oman kuntansa edunvalvojana. Perinteisesti kunnat valitsevat edustajansa esimerkiksi maakuntien liittojen valtuustoihin, jolloin jo alkuasetelma ja valtuutettujen tehtävä on erilainen kuin Kainuun mallissa. Suoralla kansanvaalilla valitut maakuntavaltuutetut on Kainuussa valittu ajamaan koko maakunnan etuja. Lisäksi erona on se, että he ovat vastuussa äänestäjille eivätkä omalle kunnalleen.

Maakuntavaltuutettujen tyytyväisyydestä ja myönteisestä suhtautumisesta hallintokokeiluun kertoo myös se, että lähes kaikkien maakuntavaltuutettujen mielestä mallia pitäisi jatkaa myös kokeilun päättymisen jälkeen.

Kysely- ja haastatteluaineiston perusteella kuva maakuntavaltuutettujen suhtautumisesta värityy huomattavan, jopa liiankin, myönteiseksi. Mukana on varmasti uutuudenviehätystä ja alkuinnostusta, jotka saattavat karsiutua tai ainakin lieventyä kokeilun kuluessa. Tämän myötä myös suhtautuminen hallintokokeiluun saattaa muuttua. Valtuutetut joutuvat tekemään hyvin raskaita päätöksiä esimerkiksi palveluverkon laajuuteen liittyen, jolloin sitoutuminen rakenteiden uudistamiseen ja muutosten tekemiseen punnitaan. Vaikeiden ratkaisujen tekemisen pakko voi muuttaa suhtautumista kokeiluun. Valtuutettujen suhtautumista kartoittava kysely olisikin mielenkiintoista toistaa esimerkiksi kahden vuoden kuluttua, kun toiminta on lähtenyt kunnolla käyntiin.

Kainuun hallintokokeilun legitimitettä voidaan tarkastella esimerkiksi demokratian laajuuden, äänestysprosentin, poliittisen edustavuuden ja suhteellisuuden toteutumisen kannalta. Lisäksi mallin legitimaatioon vaikuttaa se, ollaanko siihen valmiita tekemään muutoksia, jos ongelmia havaitaan.

Demokratian laajuus ei Kainuun hallintomallissa ole niin suuri, kuin se voisi ja sen periaatteessa pitäisi olla. Maakuntavaltuusto on nykyisellään huomattavasti pienempi kuin vastaavan kokoisten kuntien valtuustot. Tämä kaventaa demokratian ja kansalaisten osallistumisen toteutumista ja vieläpä kokeilussa, jossa maakunnallista demokratiaa ja asukkaiden osallistumismahdollisuuksia pyritään lisäämään. Maakuntavaltuutettujen määrää tulisikin lisätä nykyisestä 39 valtuutetusta 59 valtuutettuun. Valtuuston kokoa kasvattamalla nykyistä useampi maakuntalainen pääsisi osallistumaan päätöksentekoon. Tämä lisäisi osaltaan kokeilun legitimaatiota.

Demokratian toteutumisen kannalta ongelmallista on myös se, että kainuulainen ei voi äänestää maakuntavaaleissa Kainuun ulkopuolella. Äänestys on mahdollista vain kokeilualueella. Kaikki halukkaat äänioikeutetut eivät näin ollen pääse käyttämään äänioikeuttaan. Ennakoäänestysmahdollisuus tulisikin laajentaa myös kokeilualueen ulkopuolelle.

Hallintokokeilun legitimitettä vähentää jonkin verran äänestysaktiivisuuden jääminen huomattavan alhaiseksi. Tiedottamisessa on epäonnistuttu; päättäjät eivät ole osanneet selvittää kainuulaisille, kuinka tärkeästä asiasta kokeilussa on kyse. Asia voi korjaantua tämän vaalikauden aikana, kun maakuntahallinto on konkreettisesti käynnistynyt ja siten lähempänä tavallista kansalaista.

Kainuun maakuntavaltuustossa ovat edustettuina Kainuun Sitoutumattomat, Keskusta, Kokoomus, SDP, Vihreät ja Vasemmistoliitto. Paikkamäärät vaihtelevat Kainuun sitoutumattomien ja Vihreiden yhdestä paikasta Keskustan 19 paikkaan. Ehdokkaita asetti yhteensä 11 puoluetta tai valitsijayhdistystä. Valtuuston kokoa kasvattamalla myös pienemmillä puolueilla olisi paremmat mahdollisuudet saada edustajiaan valtuustoon, jolloin myös päätöksentekoon voitaisiin vaikuttaa monipuolisemmin.

Nykyisessä vaalijärjestelmässä suhteellisuus ei toteutunut niin hyvin, kuin se olisi toteutunut kuntakiintiöttömässä vaalijärjestelmässä. Nyt valituksi tuli sellaisia henkilöitä, jotka ilman kiintiöitä olisivat jääneet valtuuston ulkopuolelle. Valtuustoon pääsi valtuutettuja, jotka eivät saamansa äänimäärän puolesta sinne olisi päässeet, mikäli järjestelmä olisi ollut toisenlainen. Vastaavasti valtuuston ulkopuolelle jäi henkilöitä, jotka saivat enemmän ääniä kuin valtuustoon päässeet. Kuntakiintiöiden vuoksi kuntaa, jossa tietyn puolueen kannatus on ylivoimaista, edustaakin toisen puolueen valtuutettu. Tämä on selvä epäkohta, joka konkreettisesti osoittaa sen, että nykyjärjestelmässä äänestäjien tahto ei toteudu.

Vaalijärjestelmä ei siis nykyisellään ole paras mahdollinen. Tärkeimmät muutokset, jotka vaalijärjestelmän parantamiseksi tulee tehdä, ovat valtuuston koon kasvattaminen kuntalain mukaisesti 59 valtuutettuun, kuntakiintiöiden poistaminen ja ennakkoäänestysmahdollisuuden laajentaminen. Nämä muutokset tulisi tehdä lakiin Kainuun hallintokokeilusta ja niitä tultaneenkin esittämään eduskunnalle siten, että muutokset olisivat voimassa seuraavia vaaleja varten.

Kainuun maakuntahallintokokeilu sai vaaleista mielenkiintoisen lähtökohdan. Vaalijärjestelmään ja siitä johtuneisiin ongelmiin kiinnitettiin niin Kainuussa kuin muuallakin Suomessa paljon huomiota. Itse vaali ei siis onnistunut aivan suunnitelmien mukaisesti. Havaitut ongelmat voidaan kuitenkin korjata ja niin todennäköisesti tullaan tekemäänkin ennen seuraavia vaaleja.

Vaalitapahtuman teknistä onnistumista tärkeämpi seikka kokeilun onnistumiselle on kuitenkin se, minkälaisia valtuutettuja maakuntavaltuustoon valittiin. Vaalijärjestelmästä aiheutui joitakin sekaannuksia, eivätkä vaalit menneet aivan suunnitellun mukaisesti, mutta kokonaisuudessaan Manner-Suomen ensimmäiset suorat maakuntavaalit sujui kohtalaisen hyvin. Kyseessä on kokeilu, jonka tarkoituksena on saada kokemuksia maakuntahallinnon järjestämisestä. Dysfunktiot kuuluvat väistämättä asiaan, vaikka ne eivät toivottuja olekaan.

Valtuutetuiksi valikoitui 39 kainuulaista, jotka edustavat kuutta eri puoluetta ja yhdeksää eri kuntaa. Uutena yhteisenä tehtävänä valtuutetuilla on *koko maakunnan* edun ajaminen. Maakuntavaltuutetut suhtautuvat tehtäväänsä ja kokeiluun myönteisesti ja uskovat pystyvänsä vaikuttamaan maakunnan asioihin.

Maakuntavaltuutetut ovat valmiita tekemään kovasti töitä sen eteen, että Kainuu selviäisi sitä kohtaavista haasteista. Valtuutetut eivät pidä kokeilua pelastavana automaattina, joka hävittää ongelmat itsestään, vaan he ymmärtävät sitoutumisen merkityksen ja maakunnan kokonaisedun ajamisen tärkeyden.

Tämän tutkimuksen tulokset osoittavat, että Kainuun hallintokokeilulla on lähtökohtaisesti hyvät mahdollisuudet onnistua. Maakuntavaltuutettujen ensivaikutelma kokeilusta ja sen vaikutuksista on hyvin myönteinen, samoin päätöksenteon henki valtuustossa. Se, että lähes kaikki valtuutetut suhtautuvat kokeiluun myönteisesti ja pitävät sitä hyödyllisenä, ei ainakaan voi olla esteenä kokeilun onnistumiselle.

Maakuntavaltuutetut ovat yhteisesti hyväksyneet uuden hallintomallin ja vakuuttuneet sen sopivuudesta omaan maakuntaansa. Puheissa ja paperilla maakuntavaltuutetut onnistuvat vakuuttamaan siitä, että kokeilun avulla saadaan haluttuja ja tarpeellisia muutoksia aikaan. Mikäli konsensus säilyy vielä vaikeissa päätöksentekotilanteissa, ja maakuntavaltuutetut todella ajavat koko maakunnan etua, kokeilun avulla voidaan muuttaa Kainuun heikko tilanne parempaan suuntaan ja saavuttaa ne tavoitteet, jotka kokeilulle on asetettu. Tämä edellyttää pitkäjänteistä sitoutumista hallintomallin kehittämiseen mahdollisen alkuinnostuksen hiipumisenkin jälkeen.

Vuoteen 2012 kestävä kokeilu on vasta aluillaan, eikä malli siten ole vielä suinkaan valmis. Kokeilua on toteutettu vasta puoli vuotta. Hallintomalli on kaikille uusi, ja siihen tottuminen vie oman aikansa. Nyt onkin tärkeintä kerätä kokemuksia siitä, kuinka maakunnallinen hallinto on parasta järjestää ja edetä kehittämistyössä määrätietoisesti alusta alkaen. Havaitut epäkohdat voidaan ja tulee korjata, jotta kokeilu palvelee parhaiten niitä tavoitteita, jotka sille on asetettu. Maakuntahallintokokeilu ei vielä ole lähtenyt liikkeelle täydellä teholla, mutta suunta ja asenne ovat oikeat. Tämänhetkinen tilanne tiivistyykin hyvin erään valtuutetun sanoihin:

”Kyllähän se laiva on niin kuin liikkeellä tällä hetkellä. Se on vähintään peruuttamassa jo satamasta pois. Että vaikka nyt ei olla vielä vauhdilla ulapalle menossa, niin siinä on kuitenkin suunnitelmat jo tuosta vähintään.”

LÄHTEET

TUTKIMUKSET

- Airaksinen, J. & Haveri, A.** (2002) Seutuyhteistyöstäkö apu kunnille? Seutukuntien tuki -hankkeen arviointi. Ensimmäinen väliraportti. Tampere: Tampereen yliopisto. Kunnallistieteiden laitos.
- Airaksinen, J. & Haveri, A.** (2003) Networks and Hierarchies in Inter-municipal Co-operation – Are Networks Really Light and Flexible and Hierarchies Sticky and Rigid? Paper to be presented in the conference of European Group of Public Administration, Lisbon, September 2003.
- Anttiroiko, A.** (2001) Virtuaalinen kuntakonserni megaprosessien virrassa. Kuntapuntari 5/2001. Helsinki: Tilastokeskus. 11–15.
- Anttiroiko, A. & Haveri, A.** (2003) Uusi paikallinen hallintatapa. Teoksessa Anttiroiko, A. & Haveri, A. & Karhu, V. & Rynänen, A. & Siitonen, P. (2003) Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Tampere: Tampereen yliopistopaino. 137–153.
- Anttiroiko, A. & Jokela, T.** (2002) Kuntien paikalliset hallintasuhteet. Teoksessa Kuntien oikeus itsehallintoon. Puheenvuoroja kuntien muuttuvasta roolista. Juhlakirja Raimo Lehkosen jäädessä eläkkeelle 2002. Tampere: Tampereen yliopisto. Kunnallistieteiden laitos. 129–151.
- Anttiroiko, A. & Karhu, V.** (2003) Globalisaatio ja Euroopan yhdentymisen. Teoksessa Anttiroiko, A. & Haveri, A. & Karhu, V. & Rynänen, A. & Siitonen, P. (2003) Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Tampere: Tampereen yliopistopaino. 90–103.
- Borja, J. & Castells, M.** in collaboration with Belil, M. and Benner, C. (1997) Local and Global. The Management of Cities in the Information Age. London: Earthscan.
- Bovaird, T. & Löffler, E.** (2003) The Changing Context of Public Policy. In Bovaird, T. & Löffler, E. (ed.) (2003) Public Management and Governance. London: Routledge. 13–23.
- Fowler, F.** (2002) Survey Research Methods. 3rd Edition. Applied Social Research Methods Series. Vol. 1. California: Sage.
- Hanell, T. & Aalbu, H. & Neubauer, J.** (2002) Regional Development in the Nordic Countries 2002. Nordregio Report 2002:2. Stockholm: Nordregio.
- Haveri, A.** (2000) Kunnallishallinnon uudistukset ja niiden arviointi. Acta-sarjan julkaisu nro 124. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

- Haveri, A.** (2002) Kuntarajojen sopeuttamisen perusmekanismit ja näköalat. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 1/2002. Vammala: Kunnallistieteen yhdistys ry. 7–21.
- Haveri, A.** (2003a) Seutukunta- ja maakuntahallinto. Teoksessa Anttiroiko, A. & Haveri, A. & Karhu, V. & Ryytänen, A. & Siitonen, P. (2003) Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Tampere: Tampereen yliopistopaino. 217–235.
- Haveri, A.** (2003b) Intermunicipal Cooperation as a Part of Local Governance. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 4/2003. Vammala: Kunnallistieteen yhdistys ry. 316–325.
- Haveri, A. & Laamanen, E. & Majoinen, K.** (2003) Kuntarakenne muutoksessa? Tutkimus kunnajaon muutostarpeista tulevaisuudessa. Acta-sarjan julkaisu nro 155. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Haveri, A. & Majoinen, K.** (1997) Seudullisen yhteistyön johtaminen. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Haveri, A. & Majoinen, K.** (2000) Muutosprosessit ja johtajuus – kuinka kunnat yhdistyvät? Acta-sarjan julkaisu nro 123. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Heinz, W.** (2000) Stadt und Region – Kooperation oder Koordination? Ein internationaler Vergleich. Schriften des Deutschen Instituts für Urbanistik. Band 93. Stuttgart: Deutscher Gemeindeverlag.
- Hiironniemi, S.** (2005) Suomen hallinto verkostona – 2000-luvun haasteiden hallintaa. Sisäasiainministeriön julkaisusarja 14/2005. Keskustelualoitteet. Helsinki: Sisäasiainministeriö.
- Hirsjärvi, S. & Remes, P. & Sajavaara, P.** (1997) Tutki ja kirjoita. Tampere: Kirjayhtymä.
- Hirst, P.** (2000) Democracy and Governance. In Pierre, J. (ed.) (2000) Debating Governance. Authority, Steering, and Democracy. pp. 13-35. New York: Oxford University Press.
- Kallio, O. & Karhu, V.** (2003) Alueellisen kehityksen muutossuunnat. Teoksessa Anttiroiko, A. & Haveri, A. & Karhu, V. & Ryytänen, A. & Siitonen, P. (2003) Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Tampere: Tampereen yliopistopaino. 112–121.
- Kauppinen, M.** (2003) Kainuun malli kuntien uutena yhteistyörakenteena. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 3/2003. Vammala: Kunnallistieteen yhdistys ry. 171–188.
- Kettunen, P.** (2004) Osallistua vai vaikuttaa? Kunnallisan kehittämissäätöön tutkimusjulkaisu, nro 39. Vammala: Kunnallisan kehittämissäätö.
- Kickert, W.** (1997) Public Management in the United States and Europe. In Kickert, W. (ed.) (1997) Public Management and Administrative Reform in Western Europe. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited. 15–38.
- Kuitunen, S.** (2003) Maakuntien merkitys ja tehtävät. Kunnallisan kehittämissäätöön tutkimusjulkaisu, nro 36. Vammala: Kunnallisan kehittämissäätö KAKS.

- Kuitunen, S. & Oksanen, J.** (2002) Mikä rooli EU:n rakennerahastoilla on alueiden innovaatiotoiminnassa ja innovaatiopolitiikassa. Kauppa- ja teollisuusministeriön tutkimuksia ja raportteja 10/2002.
- Laamanen, E.** (toim.) (2001) Seutuyhteistyön suunta. Praksis – tiedosta toimeen –sarjan julkaisu nro 1. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Lane, J.** (1997a) Introduction: Public Sector Reform: Only Deregulation, Privatization and Marketization? In Lane, J. (ed.) (1997) Public Sector Reform. Rationale, Trends and Problems. London: Sage. 1–16.
- Lane, J.** (1997b) Public Sector Reform in the Nordic Countries. In Lane, J. (ed.) (1997) Public Sector Reform. Rationale, Trends and Problems. London: Sage. 188–208.
- Lehto, M.** (2005) Takaisin tulevaisuuteen – valtion ja kuntien yhteinen taival. Polemia-sarjan julkaisu nro 56. Vammala: Kunnallisan kehittämissäätiö KAKS.
- Løegreid, P.** (2001) Administrative Reforms in Scandinavia – Testing the Cooperative Model. In Nolan, B. (ed.) (2001) Public Sector Reform. An International Perspective. Hampshire: Palgrave Macmillan. 66–81.
- Löffler, E.** (2003) Governance and Government. Networking with External Stakeholders. In Bovaird, T. & Löffler, E. (ed.) (2003) Public Management and Governance. London: Routledge. 163–174.
- Mennola, E.** (1999) Idea maakunnasta. Polemia-sarjan julkaisu nro 33. Vammala: Kunnallisan kehittämissäätiö KAKS.
- Minogue, M. & Polidano, C. & Hulme, D.** (ed.) (1998) Beyond the New Public Management. Changing Ideas and Practices in Governance. Ser. New Horizons in Public Policy. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
- Niemi-Iilahti, A. & Stenvall, J. & Ståhlberg, K.** (2002) Iskukykyisempi Suomi - suomalaisen aluehallinnon kokonaisarviointi ja kehittämissuunnitelmia. Sisäasiainministeriö.
- Nummela, J. & Rynänen, A.** (1993) Kuntahallinnon vaihtoehdot. Kansallisvaltion etäispäätteestä kansalaisyhteiskunnan perustaksi. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.
- Nyholm, I. & Airaksinen, J.** (2004) Mistä on suuret luottamushenkilöt tehty? Kunnallistieteellinen aikakauskirja 1/2004. Vammala: Kunnallistieteen yhdistys ry. 7–15.
- Peters, B.** (2001) The Future of Governing. 2nd revised edition. Kansas: University Press of Kansas.
- Pierre, J.** (2000) Understanding Governance. In Pierre, J. (ed.) (2000) Debating Governance. Authority, Steering, and Democracy. New York: Oxford University Press. 1–10.
- Pierre, J. & Peters, B.** (2000) Governance, Politics and the State. London: Macmillan Press.
- Pollitt, C. & Bouckaert, G.** (2000) Public Management Reform. A Comparative Analysis. New York: Oxford University Press.

- Pratchett, L. & Wilson, D.** (1996) *Local Government under Siege*. In Pratchett, L. & Wilson, D. (ed.) (1996) *Local Democracy and Local Government*. London: Macmillan Press.
- Rhodes, R.** (1994) *The Hollowing Out of the State: The Changing Nature of the Public Service in Britain*. *Political Quarterly* 65. Oxford: Blackwell Publishers. 138–151.
- Rhodes, R.** (1996) *The New Governance. Governing without Government*. *Political Studies* 44:4. Oxford: Blackwell Publishers. 652–667.
- Rhodes, R.** (1997) *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press.
- Rhodes, R.** (2000) *Governance and Public Administration*. In Pierre, J. (ed.) (2000) *Debating Governance. Authority, Steering, and Democracy*. New York: Oxford University Press. 54–90.
- Ryynänen, A.** (2004) *Kuntien ja alueiden itsehallinto – kehittämissäätöehdot*. Helsinki: Edita Publishing.
- Rönkkö, P.** (2003) *Kuntien toimintaympäristön muutossuuntia*. Teoksessa Anttiroiko, A. & Haveri, A. & Karhu, V. & Ryynänen, A. & Siitonen, P. (2003) *Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet*. Tampere: Tampereen yliopistopaino. 76–89.
- Sauri, P.** (2003) *Suomen demokratisoiminen*. Polemia-sarjan julkaisu nro 51. Vammala: Kunnallisan kehittämissäätö KAKS.
- Talvitie, J.** (2000) *Kunta vai maakunta? Globalisaatio ja regionalismi*. Polemia-sarjan julkaisu nro 36. Vammala: Kunnallisan kehittämissäätö KAKS.
- Temmes, M. & Kiviniemi, M.** (1995) *Muutoksen mahdollisuudet. Arviointeja ja näkemyksiä julkisen sektorin ja hallinnon kehittämisestä 1990-luvulla*. Helsinki: Valtiovarainministeriö, Helsingin yliopisto.
- Temmes, M. & Kiviniemi, M.** (1997) *Suomen hallinnon muuttuminen 1987–1995*. Helsinki: Valtiovarainministeriö, Helsingin yliopisto.
- Vartola, J.** (2004) *Näkökulmia byrokraatiaan*. Tampere: Tampereen Yliopistopaino.
- Wright, V.** (1997) *The Paradoxes of Administrative Reform*. In Kickert, W. (ed.) (1997) *Public Management and Administrative Reform in Western Europe*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited. 7–13.
- Yin, R.** (1994) *Case Study Research. Design and Methods*. 2nd Edition. Applied Social Research Methods Series. Vol. 5. California: Sage.

MUUT LÄHTEET

Hallintokokeilu (2004) Kainuun hallintokokeilu 2005–2012. Saatavilla [www-muodossa: <URL:http://www.kainuu.fi/kainuunliitto/HK%20eduskuntakasittely.htm>](http://www.muodossa: <URL:http://www.kainuu.fi/kainuunliitto/HK%20eduskuntakasittely.htm>) 4.4.2004.

HE 198/2002 vp. Hallituksen esitys laiksi Kainuun hallintokokeilusta.

Hynynen, E. (2002) Kääntääkö hallintokokeilu Kainuun kehityksen suunnan? Kuntalehti 15/2002. Helsinki: Suomen Kuntaliitto. 20–24.

Hämäläinen, R. (2004) Kainuun hallintokokeilu. Esitelmä Helsingissä 14.1.2004. Suomen Kuntaliitto. Saatavilla [www-muodossa: <URL: http://www.kunnat.net/1>](http://www.muodossa: <URL: http://www.kunnat.net/1>) 16.4.2004.

Kainuun Demarien maakuntavaaliohjelma. Yhteistyöhön Kainuun hyväksi. (2004)

Saatavilla [www-muodossa: <URL:http://www.kainuundemarit.fi/kainuunhyv.doc>](http://www.muodossa: <URL:http://www.kainuundemarit.fi/kainuunhyv.doc>),
<URL:http://www.kainuundemarit.fi/sosdemtavoit.doc> 19.11.2004.

Kainuun Kokoomuksen kunnallis- ja maakuntavaaliohjelma 2004. ”Meidän on uudesta luotava maa”. (2004) Saatavilla [www-muodossa: <URL:http://www.kainuunkokoomus.fi/content/index.php?option=content&task=view&id=16&Itemid=46>](http://www.muodossa: <URL:http://www.kainuunkokoomus.fi/content/index.php?option=content&task=view&id=16&Itemid=46>) 19.11.2004.

Kainuun maakuntavaalitäänioikeutetut 2004. Saatavilla [www-muodossa: <URL: http://192.49.229.35/M2004/s/aanioikeutetut/aoik_kainuu.html>](http://www.muodossa: <URL: http://192.49.229.35/M2004/s/aanioikeutetut/aoik_kainuu.html>) 11.3.2005.

Kainuun Vasemmisto ry: n maakuntavaaliohjelma. Kohti maakunnallista demokratiaa. (2004)

Saatavilla [www-muodossa: <URL:http://www.vasemmistoliitto.fi/kainuu/stc/attachments/MAAKUNTAVAALIOhjelma.doc >](http://www.muodossa: <URL:http://www.vasemmistoliitto.fi/kainuu/stc/attachments/MAAKUNTAVAALIOhjelma.doc >) 19.11.2004.

Kainuun Vihreät ry:n maakuntavaaliohjelma. Kainuun tulevaisuus kestäväksi. (2004) Saatavilla [www-muodossa: <URL:http://kotisivu.dnainternet.net/dnaantva/kainuu.html>](http://www.muodossa: <URL:http://kotisivu.dnainternet.net/dnaantva/kainuu.html>) 19.11.2004.

Keskinen, P. (2004a) Kunnallisvaalien ehdokasmäärä romahti. Kainuun Sanomat 16.9.2004, Kainuu.

Keskinen, P. (2004b) Paikka maakuntavaltuustossa on kovan työn takana. Kainuun Sanomat 24.9.2004, Kainuu.

Keskinen, P. (2004c) Maakuntamallia ei osattu myydä kainuulaisille. Kainuun Sanomat 2.10.2004, Kainuu.

Keskinen, P. (2004d) Kainuun liiton tiedotuslehdestä nousi poliittinen myrsky. Kainuun Sanomat 12.10.2004, Kainuu.

Keskustan Kainuun piirin maakuntavaaliohjelma. Idea tasapainoisesta Kainuusta. (2004) Saata-

villa [www-muodossa: <URL:http://www.keskusta.fi/yhteydet/piirit/kainuu?Keskusta_Session=83e90f760f852cf45837a8dcc5f13283>](http://www.muodossa: <URL:http://www.keskusta.fi/yhteydet/piirit/kainuu?Keskusta_Session=83e90f760f852cf45837a8dcc5f13283>). 23.5.2005.

Kuntalaki (17.3.1995/365)

Kymäläinen, L. (2004) Kainuun mallin laajennus sopii Vanhasen hallitukselle. Kainuun Sanomat 28.9.2004, Etusivu.

Laki Kainuun hallintokokeilusta (9.5.2003/343)

Laki seutuvaltuustokokeilusta (30.1.2004/62)

Leskinen, H. (2003) Kainuun hallintokokeilu. Saatavilla www-muodossa:

<URL:<http://www.kainuu.fi/kainuunliitto/Hallintokokeilu/Yleista/yleistä%20hallintokokeilusta.doc>>
4.4.2004.

Lipponen, P. (2004) Kainuussa suoraan valtuustoäänestykseen 2008. Puhe Kainuun maakuntavaltuuston 1. kokouksessa Kajaanissa 15.11.2004. Saatavilla www-muodossa: <URL:http://www.kainuu.fi/fi_tied04/PUHE_Paavo_Lipponen.pdf> 19.4.2005.

Manninen, H. (2004) Puhe Kainuun maakuntavaltuuston 1. kokouksessa Kajaanissa 15.11.2004. Saatavilla www-muodossa: <URL: http://www.kainuu.fi/fi_tied04/PUHE_Manninen.pdf> 19.4.2005.

Oikeusministeriö (2004) Muistio vuonna 2004 toimitetuista Kainuun maakuntavaaleista. Saatavilla www-muodossa: <URL:<http://www.vaalit.fi/uploads/usn20c.pdf>> 11.3.2005.

Oikeusministeriön asetus Kainuun maakuntavaltuuston paikkojen jaosta kuntien kesken (10.8.2004/740)

Parempaa palvelua, tehokkaampaa hallintoa. Valtioneuvoston selonteko keskus-, alue- ja paikallishallinnon toimivuudesta ja kehittämistarpeista. VNS 2/2005 vp. Saatavilla www-muodossa: <URL: [http://www.intermin.fi/intermin/images.nsf/files/2d6a35907a9b41d3c2256fdc003a9166/\\$file/hallintoselonteko_070405.pdf](http://www.intermin.fi/intermin/images.nsf/files/2d6a35907a9b41d3c2256fdc003a9166/$file/hallintoselonteko_070405.pdf)> 29.4.2005.

Perttunen, J. (2002) Sininen Kainuu – ajatuksesta toiminnaksi. Selvitysmies Juhani Perttusen ehdotukset Kainuun hallintokokeilun toteuttamiseksi. Helsinki: Sisäasiainministeriö.

Perustuslaki (11.6.1999/731)

Piirainen, M. (2004) Kainuun uuteen malliin kansalaisia kuullen. Kainuun Sanomat 23.11.2004, Pääkirjoitus.

Straub, P. (2004) Rede von Herrn Peter Straub, Präsident des Ausschusses der Regionen, anlässlich der konstituierenden Sitzung des Regionalrats von Kainuu, am 15. November 2004. Saatavilla www-muodossa: <URL:http://www.kainuu.fi/fi_tied04/PUHE_president_Straub_de.pdf> 19.4.2005.

Vaalilaki (2.10.1998/714)

Valtioneuvoston kanslia (VNK) (2003) Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen ohjelma 24.6.2003. Saatavilla www-muodossa: <URL:<http://www.vnk.fi/tiedostot/pdf/fi/39357.pdf>> 28.4.2005.

Viirret, R. (2004a) Siniset ajatukset eivät avautuneet. Kainuun Sanomat 2.10.2004, Kainuu.

Viirret, R. (2004b) Ääniä niukalti yli kuntarajan. Kainuun Sanomat 30.10.2004, Kainuu.

Viirret, R. (2004c) Kainuussa tehtiin historiaa. Kainuun Sanomat 14.11.2004, Sunnuntai.

Ylönen, J. (2005) Uusi Vejle hioo rajojaan kansanäänestyksin. Tanskan kuntaliitokset eivät ole rakkautta ensi silmäyksellä. Kuntalehti 7/2005. Helsinki: Suomen Kuntaliitto. 14-19.

LIITE 1. Saatekirje ja kyselylomake.

Arvoisa lomakkeen vastaanottaja

Pyrin pro gradu –tutkimuksessani selvittämään, minkälaisen lähtökohdan maakuntavaalit antavat Kainuun hallintokokeilulle. Työni on osa Tampereen yliopiston Yhdyskuntatieteiden laitoksella käynnissä olevaa, Sisäasiainministeriön toimeksiannosta tehtävää Kainuun hallintokokeilun arviointia. Työtäni ohjaa kunnallispolitiikan professori Arto Haveri.

Pyydän Teitä täyttämään oheisen kyselylomakkeen ja palauttamaan täytetyn lomakkeen palautuskuoressa **14.3.2005 mennessä**. Postimaksu on valmiiksi maksettu. Vastauksenne on tutkimuksen onnistumisen kannalta ensisijaisen tärkeä. Juuri Teidän henkilökohtaiset näkemyksenne lomakkeella kysyttävistä asioista ovat arvokkaita.

Yksittäisen vastaajan näkemykset voivat tulla esille lopullisessa tutkimusraportissa.

Toivon, että Te oheisen lomakkeen täyttämällä ja palauttamalla teette mahdolliseksi tutkimuksen onnistumisen.

Kiitos yhteistyöstä jo etukäteen!

Lisätietoja: Anni Jäntti, puh: 050 573 9200, sähköposti: anni.jantti@uta.fi

Anni Jäntti
hallintotieteiden ylioppilas
Yhdyskuntatieteiden laitos

Arto Haveri
professori
Yhdyskuntatieteiden laitos

Tampereen yliopisto

Tampereen yliopisto

LIITTEET

kyselylomake (3 sivua)

palautuskuori

Kysely

Taustatiedot

1. Kunta _____

2. Syntymävuosi _____

3. Sukupuoli 1 nainen 2 mies

4. Siviilisääty 1 naimisissa/avoliitossa
2 naimaton
3 muu (leski, eronnut)

5. Alaikäisten lasten lukumäärä _____ kpl

6. Asutteko 1 kuntakeskustassa tai kantakaupungissa
2 lähiössä tai keskustan reuna-alueella
3 haja-asutusalueella

7. Oletteko syntynyt nykyisessä asuinkunnassanne?
1 kyllä 2 ei

8. Kuinka monta vuotta olette asunut Kainuussa yhtäjaksoisesti?
_____ vuotta

9. Koulutus

1 kansa/peruskoulu	5 alempi korkeakoulututkinto/
2 ammattikoulu/kurssi	ammattikorkeakoulututkinto
3 ylioppilas (ei ammattikoulutusta)	6 korkeakoulututkinto
4 opisto/koulutason tutkinto	7 muu, mikä _____

10. Ammattiasema

1 johtava asema	6 maatalousyrittäjä
2 ylempi toimihenkilö	7 opiskelija
3 alempi toimihenkilö	8 hoidan lapsia/kotia
4 työntekijä	9 työtön/lomautettu
5 yrittäjä	10 eläkeläinen

11. Nykyinen työnantaja

1 kunta	4 järjestö
2 valtio	5 oma yritys
3 yksityinen	6 ei työelämässä

12. Puolue-/ryhmäjäsensuus

1 KESK	2 VAS	3 KOK	4 SDP	5 VIHR	6	KAS
--------	-------	-------	-------	--------	---	-----

13. Onko Teillä aiemmin ollut luottamustehtäviä puolueessanne?

1 ei 2 kyllä, mitä

14. Missä *kunnallisissa* luottamustehtävissä toimitte tällä hetkellä?

	Ei	Kyllä, jäsen	Kyllä, pj
1 valtuusto	1	2	3
2 hallitus	1	2	3
3 lautakunta	1	2	3
4 kunnan yhtiö/liikelaitos	1	2	3
5 muu luottamustehtävä	1	2	3

Maakuntavaltuutetun tehtävä: odotukset ja suhtautuminen

15. Mitä mieltä olette seuraavista väittämistä? Rengastakaa mielipidettänne lähimpänä oleva vaihtoehto 1 (täysin eri mieltä) – 4 (täysin samaa mieltä).

1 Maakuntavaltuutettu kehittää ensisijaisesti koko maakuntaa.

1 2 3 4

2 Maakuntavaltuutettu kehittää ensisijaisesti omaa kuntaansa.

1 2 3 4

3 Maakuntavaltuutettu edistää ensisijaisesti puolueensa tavoitteita.

1 2 3 4

4 Maakuntavaltuutettu voi päättää itsenäisesti mikä on maakunnan parhaaksi.

1 2 3 4

5 Maakuntavaltuutetun sidonnaisuudet erilaisiin intressi- ja eturyhmiin hankaloittavat maakunnan kokonaisvaltaista kehittämistä.

1 2 3 4

6 Maakuntavaltuutetun mahdollisuudet vaikuttaa *maakunnan* kehitykseen ovat suuret.

1 2 3 4

7 Maakuntavaltuutettuna voi vaikuttaa oman *kuntansa* kehitykseen enemmän kuin kunnanvaltuutettuna.

1 2 3 4

8 Puoluepolitiikalla on maakuntavaltuustossa vähemmän merkitystä kuin kunnanvaltuustossa.

1 2 3 4

9 Maakuntavaltuutetulta odotetaan parempaa yhteistyökykyä kuin kunnanvaltuutetulta.

1 2 3 4

10 Maakuntavaltuutetulta odotetaan parempaa kokonaisuuksien hahmottamiskykyä kuin kunnanvaltuutetulta.

1 2 3 4

11 Maakuntavaltuutetun odotetaan olevan valmiimpi muutoksiin kuin kunnanvaltuutetun.

1 2 3 4

12 Maakuntavaltuutetulta edellytetään enemmän tietoja ja taitoja kuin kunnanvaltuutetulta.

1 2 3 4

16. Miten maakunnan tulisi panostaa tulevaisuudessa alla lueteltuihin palveluihin/toimiin?

Arvioikaa palveluja/toimia asteikolla 1 (paljon vähemmän) – 4 (paljon enemmän).

1 sosiaalityö	1 2 3 4
2 terveydenhuolto	1 2 3 4
3 sivistys- ja kulttuuritoimi	1 2 3 4
4 tekniset palvelut	1 2 3 4

Suhtautuminen hallintokokeiluun

17. Onko maakuntahallintokokeilu maakunnan selviytymisen kannalta mielestänne

täysin hyödytön 1 2 3 4 erittäin hyödyllinen

18. Kuntaliitokset olisivat olleet kokeilua parempi vaihtoehto.

täysin eri mieltä 1 2 3 4 täysin samaa mieltä

19. Kokeilun päätyttyä *ei tulisi palata* takaisin vanhaan malliin, jossa maakunnan sisällä olisi kymmenen itsenäistä kuntaa.

täysin eri mieltä 1 2 3 4 täysin samaa mieltä

20. Ympyröikää mielestänne **kolme (3) tärkeintä** asiaa, joihin hallintokokeilun avulla tulisi vaikuttaa.

- 1 työllisyyden parantaminen
- 2 yritystoiminnan lisääminen
- 3 palvelujensaannin turvaaminen
- 4 kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien parantaminen
- 5 kuntaliitosten välttäminen
- 6 maakunnan erityispiirteiden huomioonottaminen
- 7 muuttotappion vähentäminen
- 8 palvelujen laadun parantaminen
- 9 maakunnan kokonaisedun ajaminen
- 10 kuntaliitosten aikaansaaminen

21. Maakuntavaalien kuntakohtaisista kiintiöistä tulisi luopua seuraavissa maakuntavaaleissa.

täysin eri mieltä 1 2 3 4 täysin samaa mieltä

22. Maakunnan päätösvallassa olevien tehtävien määrää tulisi vähentää huomattavasti 1 2 3 4 lisätä huomattavasti

23. Maakuntaverot tulisi ottaa käyttöön Kainuussa.

täysin eri mieltä 1 2 3 4 täysin samaa mieltä

24. Mikä seuraavista vastaa eniten mielikuvaanne Kainuun hallintokokeilun tarkoituksesta?

- 1 Esiaste kuntaliitoksille
- 2 Keino kuntaliitosten välttämiseksi
- 3 Maakunnallisen itsehallinnon korostaminen

25. Hallintomallia tulisi jatkaa kokeilun päättymisen (2012) jälkeen.

täysin eri mieltä 1 2 3 4 täysin samaa mieltä

26. Kainuussa tarvitaan kuntaliitoksia tulevaisuudessa.

täysin eri mieltä 1 2 3 4 täysin samaa mieltä

27. Uskotteko, että kymmenen vuoden sisällä Kainuussa tehdään kuntaliitoksia?

1 kyllä 2 ei

28. Mikä olisi sopiva kuntien määrä Kainuussa? _____

Kiitos yhteistyöstä!

LIITE 2. Haastattelurunko.

Kainuun hallintokokeilun ensimmäinen väliarviointi: Teemat haastat- teluja varten

Tarve, tavoite, keinot:

Miksi Kainuun hallintokokeilu – haastateltavien analyysi hankkeen tarpeesta?

Onko KHK oikea väline maakunnan kehittämiseen? Jos on, miksi, jos ei miksi?

Käsitykset siitä, mitä KHK:lla tavoitellaan?

Onko tavoitteenasettelu onnistunut ts. ovatko tavoitteet mahdollisia saavuttaa?

Käsitykset siitä, mitkä hankkeen keinot ovat maakunnan/keskushallinnon näkö-
kulmasta tärkeimpiä? (toimivallan siirrot valtiolta, lisäporkkanat, voimavarojen ko-
koaminen maakunnan alle)

Onko hankkeessa käytetyillä keinoilla mahdollista saavuttaa hankkeelle asetetut
tavoitteet?

Valmisteluprosessi:

Kuvaus valmisteluprosessin kulusta, mitä tapahtui?

Käsitykset valmisteluprosessista?

- osallistumisen mahdollisuudet
- tekninen läpivienti
- eri toimijoiden väliset suhteet ja niiden näyttäytyminen valmistelun aika-
na
- ministeriöiden rooli
- Kainuulaisten valmistelijoiden rooli
- Poliitikkojen/viranhaltijoiden osallistuminen

Valmisteluprosessin kompastuskivet (mitä olisi pitänyt tehdä toisin) ja keskeiset
onnistumiset?

Hankkeen liikkeellelähtö?

Millaisen liikkeellelähdön KHK sai suorasta vaalista?

Onnistumiset?

Epäonnistumiset?

Millaisissa tunnelmissa vuosi 2005 aloitettiin?

Käsitykset maakuntavaltuuston roolista ja merkityksestä?

Mitä valtuustolta odotetaan?

Miten maakuntavaltuusto on ottanut oman roolinsa haltuun?

Tulevaisuus?

Mitä tavoitellaan lyhyellä aikavälillä (2006 loppuun mennessä)?

Mikä on koko hankkeen onnistumisen kannalta kaikkein tärkeintä?