

Kajaanin kaupungin näkemys Kainuu 2013

3.2.2010



Sisällys

1	Johdanto	3
1.1	Hallintokokeilu 2005–2012	3
1.2	Kainuun malli 2013	3
1.3	Kajaanin kanta Kainuu 2013 –malliin	5
2	Väestön kehitys.....	6
3	Lainsäädäntö	8
3.1	Erillislaki	8
3.2	Laki kunta- ja palvelurakennemuutoksesta (PARAS)	8
3.3	Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutos.....	9
3.4	Kuntajakolaki	10
4	Päätöksenteko, organisointi ja johtaminen	11
4.1	Päätöksentekojärjestelmä	11
4.2	Organisointi	11
4.3	Maakuntajohtaja	11
5	Valtionosuudet	13
6	Rahoitusmalli	15
6.1	Nykyisen rahoitusmallin arviointia	15
6.2	Vuosien 2010–2012 rahoitus.....	16
6.3	Uusi rahoitusmalli	16
7	Palveluiden järjestäminen	19
7.1	Perusterveydenhuolto, erikoissairaanhoido, ympäristöterveydenhuolto ja sosiaalipalvelut	19
7.2	Sivistystoimiala	19
7.3	Varhaiskasvatus	19
7.4	Perusopetus	20
7.5	Lukiot ja ammattiopisto.....	20
7.6	Ammattikorkeakoulu	20
7.7	Kirjasto	20
7.8	Kansalaisopisto	21
7.9	Musiikkiopisto	21
7.10	Teatteri	22
7.11	Museot.....	22
7.12	Kulttuuri- ja kongressikeskus sekä kulttuuripalvelut/tapahtumat	23
7.13	Liikuntapalvelut.....	23
7.14	Nuorisopalvelut.....	23
7.15	Ympäristötekniiset palvelut	23
7.16	Toimitilat ja tilojen vuokrausperusteet	23
7.17	Kainuun pelastuslaitos	26
7.18	Kainuun jätehuollon kuntayhtymä	26
7.19	Ateria- ja puhtaanapitopalvelut.....	27
7.20	Hallinnon tukipalvelut	28
7.21	Hankinnat	30
7.22	Työterveyshuolto	31
7.23	Maatalouden tukitehtävät ja lomitustehtävät	31
7.24	Maakunnan kehittäminen ja valtion aluehallinto	31
8	Kainuun hallintokokeilun arviointi.....	33
9	Yhteenveto ja johtopäätökset.....	34



1 Johdanto

1.1 Hallintokokeilu 2005–2012

Eduskunta sääti helmikuussa 2003 lain Kainuun hallintokokeilusta. Hallintokokeilu alkoi vuoden 2005 alussa ja kestää vuoden 2012 loppuun. Kokeilun tarkoituksena on saada kokemusta maakunnallisen itsehallinnon vahvistamisesta, sen vaikutuksista maakunnan kehittämiseen, peruspalveluiden järjestämiseen, kansalaisten osallistumiseen, maakunnan ja valtion keskushallinnon suhteeseen sekä kuntien ja valtion aluehallinnon toimintaan.

Kokeilun tavoitteena on edistää Kainuun alueen kehitystä ja vahvistaa sen tulevaisuutta lisäämällä maakunnallista itsehallintoa ja kuntien välistä yhteistyötä. Maakunnallinen päätöksenteko on koottu yhteen päätöksentekolimeen, minkä tavoitteena on mahdollistaa entistä paremmin Kainuun sosiaalisten ja yhteiskunnallisten ongelmien ratkaiseminen. Kunnallisia peruspalveluja koskevan päätöksenteon ja rahoituksen kokoamisella maakuntavaltuustolle on pyritty turvaamaan palvelujen laatu ja saatavuus koko Kainuussa väestöennusteiden toteutumisesta huolimatta.

Lain mukaan maakunta huolehtii pääosin ennen kuntien vastuulla olleista sosiaali- ja terveydenhuollon sekä osin opetustoimen tehtävistä. Maakunta vastaa myös maakunnan yleisestä elinkeinopolitiikasta sekä maakunnan suunnittelusta ja Kainuun alueen kehittämisestä.

Kainuun hallintokokeilun valmistelun käynnistämiseen oli monta syytä: asukasluvun lasku, ikärakenteen vanheneminen, yritystoiminnan supistuminen, työpaikkojen väheneminen ja kuntatalouden heikkeneminen. Lisäksi nähtiin, että nykyiset hallinto- ja budjettirakenteet eivät riittävästi tue isojen ja vaikuttavien elinkeino- ja yrityselämän kehittämishankkeiden aikaansaamista maakunnassa. Lisäksi Kainuun katsottiin olevan sopivankokoinen alue uudenlaisten hallinto- ja rahoitusrakenteiden kokeiluun.

1.2 Kainuun malli 2013

Hallintokokeilu päättyy vuoden 2012 lopussa. Valtiovarainministeriö on asettanut Kainuun hallintokokeilun seurantaryhmän syksyllä 2009. Seurantaryhmä tekee viimeistään huhtikuussa 2010 ehdotuksen maakuntahallinnon tehtävien järjestämisestä Kainuussa vuoden 2012 jälkeen. Kainuussa asiaa valmistellaan Kainuun ohjausryhmässä, jossa on mm. Kainuun kuntien poliittisten päätöksentekijöiden ja virkamiesjohdon, Kainuun maakunta–kuntayhtymän, kansanedustajien, valtion aluehallinnon ja sosiaalipartnereiden edustus.

Vuoden 2010 alkupuolella on ratkaistava Kainuun mallin 2013 peruskysymykset, jotka em. valmistelussa on määritetty seuraavasti:



Maakuntahallinnon tehtävät

Lähtökohtana on maakunnan nykyisten tehtävien hoitaminen mahdollisimman pienin muutoksin. Maakunnalle siirrettäviä mahdollisia lisätehtäviä

- a) Kainuun pelastuslaitos
- b) Kainuun jätehuollon kuntayhtymä
- c) maataloustukihallinto
- d) lomituspalvelut.

Tehtävien järjestäminen

Päävaihtoehdot

- a) yksi organisaatio, nykyinen laaja maakuntahallinto
- b) erilliset maakuntakokonaisuudet (sosiaali- ja terveysala, toisen asteen koulutus ja Kainuun liitto)
- c) maakunnalliset kokonaisuudet (erikoissairaanhoido, toisen asteen ammatillinen koulutus ja Kainuun liitto) ja sosiaali- ja terveysala sekä lukiokoulutus pienempinä kokonaisuuksina.

Lisäksi tarkasteltavana on valtion aluehallinnon ja maakuntahallinnon syvällisempi yhdistäminen ja kehittämisrahaan liittyvien tehtävien järjestäminen.

Päätöksentekojärjestelmä

Vaihtoehdot ovat

- a) nykyisen kaltainen maakuntavaltuusto, joka valitaan suoralla vaalilla
- b) perinteinen kuntayhtymä, jossa kuntayhtymävaltuusto valitaan välillisesti kuntien toimesta.

Rahoitusmalli

Vaihtoehtoja ovat

- a) kuntalaskutukseen perustuva malli (kuntien palveluiden käyttöön perustuvat maksut)
- b) maakuntaveromalli
- c) tulojen jakamiseen ja kuntien maksuosuuksiin perustuva malli

Kainuun ohjausryhmä pitää linjauskokouksen 22.1.2010. Helmikuussa se pyytää kuntien ja sidosryhmien lausunnot Kainuun kannan muodostamista varten. Tavoitteena on päättää yhtenäisestä Kainuun kannasta 19.3.2010. Edellä mainittujen päälinjausten ratkaisun jälkeen alkaa mahdollinen lainsäädännön valmistelu ministeriössä. Kainuussa jatketaan Kainuun mallin 2013 yksityiskohtaista valmistelua.

Valmisteluaineisto löytyy osoitteesta

http://maakunta.kainuu.fi/kainuun_maaakunta_2013



1.3 Kajaanin kanta Kainuu 2013 –malliin

Kajaanissa käynnistettiin joulukuussa 2009 valmistelu Kajaanin kaupungin kannasta Kainuu 2013 –malliin. Kajaanin kannan määrittelyn pohjaksi on koottu tämä selvitys, jossa nostetaan esiin niitä asioita ja kysymyksiä, joita pidetään tärkeänä Kajaanin kaupungin näkökulmasta.

Valmistelu etenee seuraavasti:

ti 1.12.2009

Kaupunginhallituksen seminaari

- Kajaanin valmistelun esittely ja tavoitteiden hahmottelu

to 3.12.2009

Kaupunginvaltuuston seminaari

- Kainuun maakunnan ja Kajaanin valmistelun esittely ja Kajaanin tavoitteiden hahmottelu

1.2.2010

Kainuun maakunta

- *lausuntopyynnöt kunnille Kainuun malli 2013 -esityksestä*

ti 12.1.2010

Kaupunginhallituksen seminaari

- Kajaanin kaupungin tavoitteet

ti 19.1.2010

Kaupunginvaltuuston seminaari

- Kajaanin kaupungin tavoitteet

pe 22.1.2010

Kainuun ohjausryhmä

- *lähetekeskustelukokous Kainuun mallin 2013 päälinjauksista*

ti 16.2.2010

Kaupunginvaltuuston kokous

- Kajaanin kaupungin lausunto Kainuun malli 2013 -esityksestä

pe 5.3.2010

Kuntien lausuntojen viimeinen palautuspäivä

pe 19.3.2010

Kainuun ohjausryhmä

- *Kainuun esitys maakunnan tehtävien järjestämisestä vuoden 2012 jälkeen*

Huhtikuu 2010

VM:n asettaman seurantaryhmä

- *tekee esityksen Kainuun mallista lainsäädäntöä varten.*



2 Väestön kehitys

Vuonna 1985 Kajaanissa asui noin 39 000 henkeä, muulla Kajaanin seudulla (Paltamo, Ristijärvi, Sotkamo ja Vaala) noin 24 000 henkeä ja Kehys-Kainuussa (Hyrnsalmi, Kuhmo, Puolanka ja Suomussalmi) noin 36 000 henkeä. Vuonna 2008 Kajaanissa asui noin 38 000 henkeä, muulla Kajaanin seudulla noin 20 000 henkeä ja Kehys-Kainuussa noin 25 000 henkeä. Tilastokeskuksen ennusteen mukaan vuonna 2030 Kajaanissa asuu noin 39 000 henkeä, muulla Kajaanin seudulla noin 19 000 henkeä ja Kehys-Kainuussa noin 20 000 henkeä. Siis puolet Kainuun väestöstä tulee asumaan ennusteen mukaan Kajaanissa.

Taulukko. Kajaanin, muun Kajaanin seudun, Kehys-Kainuun ja Kainuun koko väestö vuosina 1985, 2008 ja ennuste 2030.

Koko väestö	1985	2008	Ennuste 2030
Kajaani	39 416	38 132	38 785
Muu Kajaanin seutu	23 925	19 735	19 096
Kehys-Kainuu	35 947	25 293	20 055
Kainuu yhteensä	99 288	83 160	77 936

Lähde: Tilastokeskus, 2009. Tilastokeskuksen ennuste laaditaan menneeseen kehitykseen perustuen. Siinä huomioidaan syntyvyys, kuolleisuus ja muuttoliike.

Vuonna 1985 Kajaanissa oli 0–14-vuotiaita noin 9 000, muulla Kajaanin seudulla noin 4 500 ja Kehys-Kainuussa noin 7 500. Vuonna 2008 alle 15-vuotiaita oli Kajaanissa noin 6 500, muulla Kajaanin seudulla noin 3 000 ja Kehys-Kainuussa noin 3 000. Vuonna 2030 ennustetaan alle 15-vuotiaita olevan Kajaanissa noin 6 500, muulla Kajaanin seudulla noin 3 000 ja Kehys-Kainuussa noin 2 000. Päivähoito- ja peruskouluikäisten määrä pysyy siis Kajaanissa ja Kajaanin seudulla ennallaan, mutta vähenee Kehys-Kainuussa.

Taulukko. Kajaanin, muun Kajaanin seudun, Kehys-Kainuun ja Kainuun 0–14-vuotiaat vuosina 1985, 2008 ja ennuste 2030.

0–14-vuotiaat	1985	2008	Ennuste 2030
Kajaani	8 773	6 377	6 481
Muu Kajaanin seutu	4 658	3 024	2 739
Kehys-Kainuu	7 569	3 236	2 160
Kainuu yhteensä	21 000	12 637	11 380

Lähde: Tilastokeskus, 2009

Yli 74-vuotiaita oli vuonna 1985 niin Kajaanissa, muulla Kajaanin seudulla kuin Kehys-Kainuussakin noin 1 300 kullakin alueella. Vuonna 2008 yli 74-vuotiaita oli Kajaanissa noin 3 000, muulla Kajaanin seudulla noin 2 000 ja Kehys-Kainuussa noin 3 000. Vuonna 2030 ennustetaan Kajaanissa olevan noin 6 000 yli 74-vuotiasta, muulla Kajaanin seudulla noin 3 600 ja Kehys-Kainuussa noin 5 000. Tulevina vuosina erityisen paljon erikoissairaanhoidon palveluja tarvitsevien yli 74-vuotiaiden määrä lisääntyy siis koko Kainuussa, mutta suhteellisesti eniten Kajaanissa.



Taulukko. Kajaanin, muun Kajaanin seudun, Kehys-Kainuun ja Kainuun yli 74-vuotiaat vuosina 1985, 2008 ja ennuste 2030.

Yli 74-vuotiaat	1985	2008	Ennuste 2030
Kajaani	1 261	3 015	5 939
Muu Kajaanin seutu	1 152	2 145	3 601
Kehys-Kainuu	1 321	2 952	4 951
Kainuu yhteensä	3 734	8 112	14 491

Lähde: Tilastokeskus, 2009

Demografista huoltosuhdetta (kuinka monta alle 15-vuotiasta ja yli 64-vuotiasta on yhtä työikäistä 15–64-vuotiasta kohti) tarkasteltaessa käy ilmi, että huollettavien määrä suhteessa työikäisiin kasvaa koko Kainuussa. Kajaanissa suhde pysyy kuitenkin edullisimpana. Toiseksi parhain tilanne on Sotkamossa.

Kajaanin kanta:

Kajaanissa päivähoidon ja perusopetuksen tarve säilyy ennallaan. Kajaanin väestö kuitenkin ikääntyy ja työikäiset vähenevät. Vanhusväestön palvelujen tarve kasvaa. Väestön ikääntymisen vuoksi uudisrakentaminen alkaa jossain vaiheessa vähentyä, ikääntyvät muuttavat keskustan kerrostaloasuntoihin palvelujen lähelle ja vanhukset haluavat asua mahdollisimman pitkään kotonaan. Kajaanin kaupungin näkökulmasta väestökehitystä on pidettävä entistä voimakkaammin esillä, kun pohditaan, mihin kehityspanoksia kannattaa suunnata.



3 Lainsäädäntö

3.1 Erillislaki

Peruskysymys on, halutaanko Kainuuseen jatkossakin erillislaki. Erillislain myötä Kainuussa erkaannutaan lainsäädännöllisesti muusta kuntakentästä. Kokeilun aikana erillislaki tarvitaan, että voidaan sopia paikallisesti rahoituksesta. Mikäli erillislakia ei olisi, rahoitus hoituisi kuntayhtymälainsäädännön mukaan menoperusteisesti. Kuntayhtymälakia suunnitellaan muutettavaksi, mutta vielä tässä vaiheessa tulevista muutoksista ei ole tarkempaa tietoa. Terveystieteiden tutkimuksessa on valmisteilla kansanterveyslain ja erikoissairaanhoidon yhdistäminen laiksi terveydenhuollosta.

Lainsäädännöllisesti on kaksi vaihtoehtoa. Joko Kainuu haluaa jatkaa hallintokokeilun mukaista toimintaa pysyvästi erityislainsäädännöllä (laki erityisalueilta) tai Kainuu luopuu lainsäädännöllisestä erityisasemastaan, jolloin Kainuuta koskevat kuntalaki ja valmisteilla oleva sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädäntöuudistus. Laki kunta- ja palvelurakennemuutoksesta (PARAS-laki) on voimassa 31.12.2012 saakka.

Mikäli erityislaki halutaan jatkossakin, Kainuun tahto on esitettävä valtionhallinnolle keväällä 2010 ja hallitus päättää mahdollisesta lainsäädännön antamisesta syksyllä 2010. Tulossa on todennäköisesti yleisempi 'erityislainsäädäntö', joka koskee muutakin maata, ei yksin Kainuuta. Laissa otetaan jollakin tasolla kantaa hallinnointi- ja organisaatorakenteeseen ja tehtävämäärittelyihin.

Jos hallintokokeilua ei haluta lainsäädännöllisesti vakinaistaa, on päätettävä, miten palvelurakenteet muodostetaan ja aloitetaanko kuntaliitosneuvotteluja. Jos maakuntahallintoon halutaan erityislaki, on otettava kantaa maakunnan tehtäviin (pysyvätkö ennallaan, lisätäänkö, vähennetäänkö), organisaatioon (kuntayhtymät, maakuntahallitus, maakuntajohtaja), maakuntavaaleihin, rahoituksen periaatteisiin (linja ja päätösvalta) ja kehittämisrahaan (kansallinen ja EU).

3.2 Laki kunta- ja palvelurakennemuutoksesta (PARAS)

Kunta- ja palvelurakennemuutoksesta koskevan lain 5 §:ssä määritellään kunnan ja yhteistoiminta-alueen muodostaminen. Kunta on työssäkäyntialue tai muu toiminnallinen kokonaisuus, jolla on taloudelliset ja henkilöstövoimavaroihin perustuvat edellytykset vastata palveluiden järjestämisestä ja rahoituksesta.

Yhteistoiminta-alue muodostuu toiminnallisesta kokonaisuudesta, jolla on kuntalain 77 §:n mukainen yhteinen toimielin tai tehtävät hoitaa kuntayhtymä. Päätöksenteko perustuu osallistuvien kuntien asukasluukuun, elleivät kunnat toisin sovi. Yhteistoiminta-alueen väestöpohja on perusterveydenhuollossa ja siihen kiinteästi liittyvissä sosiaalitoimen tehtävissä vähintään noin 20 000 asukasta ja ammatillisessa koulutuksessa vähintään noin 50 000 asukasta. Tästä voidaan poiketa, jos kyseessä on saaristoisuus tai pitkät etäisyydet (kuntakeskusten tieyhteys vähintään 40 kilometriä), suomen- tai ruotsinkielisten asukkaiden kielellisten oikeuksien turvaaminen tai saamelaisien kieltä ja kulttuuria koskevien oikeuksien turvaaminen.



Kunta- ja palvelurakennemuutostusta koskevan lain 6 §:ssä määritellään laajaa väestöpohjaa (150 000 asukasta) edellyttävät palvelut, joita järjestävät erikoissairaanhoidon mukaiset kuntayhtymät. Laajaa väestöpohjaa edellyttäviä palveluja ovat erikoissairaanhoidon palvelut, kehitysvammaisten erityishuollon palvelut ja kuntien antamat muut mahdolliset tehtävät. Osa erityistason sairaanhoitoon kuuluvista toimenpiteistä keskitetään valtakunnallisesti joillekin erityisvastuualueille.

Kajaanin ja Kainuun kannalta PARAS-hanke tarkoittaisi kansanterveys-työn, perusterveydenhuollon ja sosiaalitoimen osalta 20 000 asukkaan kuntaa tai yhteistoiminta-alueita. Erikoissairaanhoidon ja kehitysvammahuollon sairaanhoitopiirissä tulisi olla 150 000 asukasta. Ammatillisen koulutuksen yhteistoiminta-alue on 50 000 asukasta. Kajaani voisi toimia yksinkin perusterveydenhuollossa, muilla kunnilla olisi yhteistyövaatimus. Perusterveydenhuolto ja erikoissairaanhoidon hajoaisivat. Kainuu voisi olla osa Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiiriä tai Pohjois-Suomen sairaanhoitopiiriä. Sosiaalitoimi voisi olla Kajaanilla omana, muilla Kainuun kunnilla olisi yhteistyövaatimus. PARAS-hankkeessa Kainuu menettäisi päätösvallan kehittämisrahasta ja maakuntavaltuuston.

3.3 Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutos

Sosiaali- ja terveydenhuollon tulevaisuuden palvelurakennetta ollaan uudistamassa valtakunnallisesti. Valmistetta on laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä ja terveydenhuoltolaki. Lainsäädännön uudistaminen on jatkoa PARAS-hankkeessa käynnistetyille palvelurakennemuutos- ja lainsäädäntöuudistukselle. PARAS-lainsäädäntö lakkaa vuoden 2012 lopussa, uusi laki tulee voimaan vuoden 2013 alussa asteittain. Uudet rakenteet ovat toiminnassa vuonna 2017.

Sosiaali- ja terveystalouden järjestelmän rakenteessa on kolme vaihtoehtoa: huonoimpana vaihtoehtona on nykytila, jossa ei ole lainkaan linjauksia ja jossa jatketaan joko nykyisellä säätelyllä tai kirjaamalla PARAS-puitelain säännökset sosiaali- ja terveystalouden järjestämislakiin. Toinen vaihtoehto on vahvan peruskunnan malli, jota ei kuitenkaan pidetä tässä vaiheessa realistisena. Kolmas, valittava malli, on sosiaali- ja terveystalouden aluemalli.

Sosiaali- ja terveystalouden järjestäminen aluemallilla tarkoittaa 40–60 sosiaali- ja terveydenhuoltoaluetta, jotka järjestävät sosiaali- ja terveydenhuollon peruspalvelut kokonaisuudessaan. Perustasolle tulee aikaisempaa enemmän nykyisiä erityispalveluja ja osaamista. Sosiaali- ja terveydenhuoltoalueena toimii toiminnallisen ja maantieteellisen kokonaisuuden muodostava riittävän laaja kuntayhtymä tai nämä edellytykset yksin täyttävä suuri kunta.

Sosiaali- ja terveydenhuollon erityisvastuualueita tulee olemaan viisi. Niihin keskitetään sosiaali- ja terveydenhuollon erityisosaaminen ja vaativat palvelut. Valtakunnallisesti keskitettävät palvelut annetaan yhdelle tai useammalle erityisvastuualueelle.

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutos etenee siten, että terveydenhuoltolaista annetaan hallituksen esitys vuonna 2010 ja uusi laki tulee voimaan vuoden 2011 alusta. Terveydenhuoltolaissa määritellään terveydenhuollon sisältöä koskevat säännökset, esimerkiksi neuvolapalve-



lut, koulu- ja opiskelijaterveydenhuolto, työterveyshuolto, mielenterveyspalvelut sekä hoitotakuusäännökset.

3.4 Kuntajakolaki

Vuonna 2007 tehdyt muutokset kuntajakolakiin lisäsivät valtioneuvoston harkintavaltaa kuntajakopäätöksissä, määrittivät yhdistymissopimuksen kolmen vuoden mittaiseksi sekä antoivat henkilöstölle viiden vuoden irtisanomissuojan. Yhdistymisavustusten uudet kriteerit kannustavat muodostamaan yli 20 000 asukkaan kuntia ja monikuntaliitoksia. Yhdistymisavustusten kannusteiden määrä oli suurin vuosina 2008 ja 2009, millä pyrittiin lisäämään heikon taloudellisen aseman kuntien kiinnostavuutta liitoskumppaneina vuosina 2008–2009. Yhdistymisavustuksilla korvataan kuntien yhdistymisessä valtionosuuksien väheneminen viiden vuoden ajan.

Vuoden 2010 alusta on tullut voimaan uusi kuntajakolaki, jota sovelletaan ensimmäisen kerran kuntajaon muutoksiin, jotka tulevat voimaan vuoden 2011 alussa. Lain tarkoitus on edistää kuntarakenteen uudistumista. Kuntajaon muuttamisen valmistelun painopiste siirtyy nykyistä vahvemmin kunnille. Lakia on ajanmukaistettu vastaamaan kunta- ja palvelurakennemuutoksen myötä nousseita uusia tarpeita ja muuttuneita olosuhteita. Kuntajaon kehittämisen tavoitteena on elinvoimainen, alueellisesti eheä ja yhdyskuntarakenteeltaan toimiva kuntarakenne.

Uudessa kuntajakolaissa tuodaan aikaisempaa selkeämmin esille kuntien ratkaiseva rooli kuntajaon muuttamisen vireillepanossa, valmistelussa ja päätöksenteossa. Kuntalaisten ja muiden asiaan osallisten tahojen vaikutusmahdollisuuksia tehostetaan siinä vaiheessa, kun kuntajaon muutosestystä valmistellaan kunnissa. Säännökset mahdollistavat kuntajaon muutosprosessia ohjaavien ja yhdistyviä kuntia oikeudellisesti sitovien ratkaisujen tekemisen nykyistä aikaisemmassa vaiheessa. Kuntien yhdistymistä koskevan valtioneuvoston päätöksen edellytyksenä on kuntien valtuustojen yhteinen yhdistymisesitys. Kuntien yhdistymissopimuksen sisällöstä ja sitovuudesta säädetään nykyistä yksityiskohtaisemmin. Kuntien yhdistymisen taloudellista tukea ja henkilöstön asemaa koskevat säännökset eivät asiallisesti poikkea aikaisemmasta lainsäädännöstä

Kajaanin kanta:

Erityislakia toivotaan, mutta mieluiten sellaista, jota voidaan soveltaa muissakin maakunnissa 'laki maakunnasta'. Lakiin tulisi sisältyä maakuntavaltuuston valitseminen vaaleilla ja vähintään nykyisen laajuinen aluehallinnon päätösvalta. Suotavaa olisi, että ELY-keskuksen EU-rahoituksia koskeva päätösvalta voitaisiin siirtää maakuntahallintoon. Mikäli tässä vaiheessa ei ole mahdollista säätää pysyvää erityislakia, toivotaan kokeilulain jatkamista vuoteen 2017 saakka. Kainuu 2013 –mallin valmistelussa toteutetut muutokset, jotka voidaan toteuttaa nykyisen kokeilun puitteissa, on kuntien sovittava mallin jatkovalmistelussa ennen vuoden 2013 alkua.



4 Päätöksenteko, organisointi ja johtaminen

4.1 Päätöksentekojärjestelmä

Mikäli jatketaan nykyistä laajaa maakuntahallintoa, valtuusto voidaan valita suoralla vaalilla kuten nytkin (vaatii erityislainsäädännön). Laaja maakuntahallinto voidaan järjestää myös perinteisenä kuntayhtymänä, jolloin valtuusto valitaan välillisesti (kuntayhtymälainsäädäntö).

4.2 Organisointi

Palvelut voidaan tuottaa nykyisenlaisessa laajassa maakuntahallinnossa, pienemmissä kuntayhtymissä, isäntäkuntamallilla tai koko Kainuun kattavassa yhdessä kunnassa. Valtiovarainministeriön intressinä lienee yhden kunnan malli.

Mikäli palvelut tuotetaan pienemmissä kuntayhtymissä, vaihtoehtoina ovat maakunnan laajuiset kokonaisuudet tai osin pienemmät alueet. Maakunnan laajuisia voisivat olla sosiaali- ja terveystaloudelliset tai erikoissairaanhoidon, toisen asteen koulutus tai toisen asteen ammatillinen koulutus ja maakunnan liitto. Pienemmillä alueilla palveluja voidaan järjestää edellä kuvatun puitelain mukaan, myös lukiokoulutus voidaan järjestää pienemmillä alueilla tai kuntakohtaisesti.

Kainuu voisi olla myös yksi kunta, jolla olisi lisäksi kunnanosa-valtuustoja, kuten esimerkiksi Rovaniemellä. Kainuussa yhden kunnan mallissa pelätään kuitenkin ainakin maakuntastatuksen ja valtion aluehallinnon menettämistä. Ehkä tunnetaan myös epäluottamusta Oulun suuntaan.

Jos kunnat yhdistetään, ministeriö myöntää kuntien yhdistymisen voimaantulovuonna ja sitä seuraavana neljänä vuotena uudelle kunnalle valtionosuuksien vähenemien korvausta. Tämän siirtymäajan jälkeen eli viiden vuoden kuluttua liitoksesta valtionosuuksissa menetettäisiin vuosittain noin 20 miljoonaa euroa verrattuna erillisiin kuntiin. Tämä laskelma perustuu oletukseen, ettei valtionosuusjärjestelmä muutu nykyisestä.

Yhden kunnan mallissa yhdeksän päällekkäistä organisaatiota jäisi pois, hallinnot yhdistettäisiin ja toiminnot yhtenäistettäisiin, kuten on tehty Kainuun maakunta –kuntayhtymässä. Tämä tehostaisi toimintaa ja parantaisi tuottavuutta sekä kenties myös kuntalaisille tarjottavia palveluja. Kuntien yhdistymisen tuottojen tarkempi laskenta ja vertailu valtionosuuden menetyksiin vaatii erillisen selvityksen.

4.3 Maakuntajohtaja

Maakuntajohtaja voi olla virkamies tai maakuntavaltuuston valitsema poliittinen luottamushenkilö. Maakuntajohtaja voidaan nimittää määräajaksi tai toistaiseksi.

Kajaanin kanta:

Maakuntavaltuusto valitaan vaaleilla (vaatii erityislainsäädännön). Palvelut tuotetaan nykyisenlaisessa laajassa maakuntahallinnossa. Maakuntajohtajan ja maakuntahallituksen puheenjohtajan tehtävät on eriytettävä. Maakuntajohtajan tulee olla viranhaltija, ei luottamushenkilö. Viiden vuoden



määräaikaisuutta voidaan harkita maakuntajohtajan tehtävässä. Kuntaliitokset ovat toivottavia, pitkän tähtäimen tavoite voi olla jopa yhden kunnan malli.



5 Valtionosuudet

Kajaanin seudun kunnat poikkeavat väestöllisesti muista Kainuun kunnista, mikä ehkä unohtui Kainuun hallintokokeilun valmistelusta. Vuonna 2005 tuli voimaan valtionosuusuudistus, jossa Kehys-Kainuun kunnat saivat huomattavan lisän valtionosuuksiin. Uudistus kannustaa syrjäisiä, harvaanasuttuja, väestöltään ikääntyviä ja sairastavia, kaukana aluekeskuksesta olevia kuntia säilymään itsenäisinä. Valtionosuusmalli on sosiaali- ja terveyspainotteinen, eikä siinä ole niinkään huomioitu lapsia ja nuoria. Uudistuksen alkuperäisenä ajatuksena oli tukea Lapin kuntia ja Lounais-Suomen saaristokuntia. Myös Ristijärvi, Suomussalmi ja Puolanka hyötivät siitä. Ne ovat voineet kattaa maakunnan maksuosuuden valtionosuuksillaan ja asukasta kohti on jäänyt enemmän rahaa kuin esimerkiksi Kajaa-nissa. Tämä valtionosuusjärjestelmä yhdessä hallintokokeilun kanssa on hidastanut kuntaliitoksia Kainuussa.

Valtionosuusuudistus on kesken eikä sen tulevaisuutta tiedetä. Vuoden 2010 alussa voimaan tulevat valtionosuusuudistukset eivät muuta nykyistä tilannetta. Uudistuksessa kunnan peruspalvelujen valtionosuuksia kootaan valtiovarainministeriön hallinnonalalle. Koottavat valtionosuudet ovat yleinen, sosiaali- ja terveydenhuollon, esi- ja perusopetuksen sekä yleisten kirjastojen, kuntien kulttuuritoimen ja asukaskohtaisesti rahoitettu taiteen perusopetuksen valtionosuudet. Osa näistä on nykyisin sosiaali- ja terveysministeriön ja opetusministeriön hallinnonaloilla.

Muiden kuin esi- ja perusopetuksen osalta uudistus ei muuta voimassa olevien valtionosuuksien asukaspohjaisia määräytymisperusteita. Esi- ja perusopetuksessa valtionosuus ei määräydy enää oppilasmäärän perusteella vaan 6–15-vuotiaiden asukkaiden määrän perusteella. Esi- ja perusopetuksen järjestäjällä on oikeus saada kotikuntakorvaus oppilaan kotikunnalta silloin, kun oppilas saa opetusta muualla kuin omassa kunnassaan.

Uusina valtionosuusperusteina ovat erityisen harvan asutuksen, saaristokunnan sekä saamelaisten kotiseutualueen kuntien lisäosat. Erityisen harvan asutuksen lisäosa perustuu porrasteisena asukastiheyteen. Saaristokunnan lisäosaa saavat porrastetusti saaristokunnat. Saamelaisten kotiseutualueen kunnan lisäosa määräytyy porrastetusti saamenkielisten osuuden perusteella. Lisäosien rahoitus vähennetään kuntien peruspalvelujen valtionosuudesta asukasta kohden. Vuonna 2010 lisäosia saa 28 kuntaa. Kainuusta erityisen harvan asutuksen lisäosaa saavat Puolanka, Ristijärvi ja Suomussalmi.

Yhdistettävissä valtionosuuksissa käytetään yhtä valtionosuusprosenttia, joka on 34,04 prosenttia ja kuvaa valtion ja kuntien välistä kustannusten jakoa valtakunnan tasolla, eikä yksittäisten kuntien saamaa valtionosuutta. Omarahoitusosuus on kaikissa kunnissa asukasta kohden yhtä suuri.

Uudistus toteutetaan lähtökohtaisesti valtion ja kuntien välillä sekä kuntien välillä kustannusneutraalisti. Vuonna 2010 peruspalvelujen valtionosuutta lisätään kuitenkin 30 miljoonaa euroa. Valtionosuusjärjestelmän muutoksen vaikutukset tasataan kuntien välillä. Tasauksessa kunnan vuoden



2010 valtionosuuksia ja kotikuntakorvauksia verrataan niihin valtionosuuksiin, joita kunta olisi saanut vastaavista tehtävistä, jos valtionosuusjärjestelmää ei olisi muutettu.

Uudessa laissa opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta säädetään lukio-koulutuksen, ammatillisen koulutuksen, ammatillisen aikuiskoulutuksen ja ammattikorkeakoulujen sekä liikuntatoimen, nuorisotoimen sekä museoiden, teatterien ja orkestereiden, opetustuntikohtaisesti rahoitettavan taiteen perusopetuksen sekä aamu- ja iltapäivätoiminnan rahoituksesta. Laissa säädetään myös perusopetuslain mukaisten toimintojen rahoituksesta siltä osin kuin kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annettavassa laissa säädettävä perusopetuksen ikäluokkapohjainen rahoitus ei kata sitä.

Ammatillisen peruskoulutuksen tuloksellisuusrahoituksen osuutta laajennetaan nykyisestä. Toiminnan tuloksellisuus otetaan ammatillisen lisäkoulutuksen rahoituksen määräytymisperusteisiin.



6 Rahoitusmalli

6.1 Nykyisen rahoitusmallin arviointia

Kainuun hallintokokeilun yhtenä perusajatuksena on ollut turvata isojen kunnallisten peruspalvelujen saatavuus maakunnassa. Rahoitusjärjestelmää rakennettaessa perusajatuksina olivat yksinkertaisuus, läpinäkyvyys, palvelurakenteen kehittämiseen kannustavuus ja yhteisvastuullisuus. Nykyinen rahoitusjärjestelmä on syntynyt eräänlaisena kompromissiratkaisuna kaikista edellä luetelluista hyvistä pyrkimyksistä. Tarkasteltaessa maakunnan tasolla syntyneitä asukaskohtaisia tunnuslukuja, saavutetut tunnusluvut ovat useissa tapauksissa jopa erinomaisia tai ainakin valtakunnallisten keskiarvojen kanssa vertailun kestäviä. Sinällään tämä on hyvä saavutus ja kertoo, että Kainuun hallintokokeilumallin periaate on lähtökohdiltaan onnistunut ja toteutunut varsin hyvin. Tässä mielessä hallintokokeilussa on onnistuttu. Keskiarvo on kuitenkin aina pelkistys todellisuudesta. Todellisuudessa Kainuun keskiarvot syntyvät kahdeksan kunnan alueella toteutetuista palveluista. Jo Kainuun hallintokokeilua aloitettaessa oli tiedossa, että kuntakohtaisessa vertailussa Kainuu on hyvin epäyhtenäinen, tehtiinpä vertailua sitten asukastiheyden, etäisyyksien, palveluiden tuottamiskustannusten tai vero- tai valtionosuuskertymien suhteen.

Kajaanin kaupunki on Kainuun kunnista asukasluvultaan suurin ja maakunnan hallinto- ja elinkeinoelämän keskus. Kajaanin rooli koko maakunnan tulevaisuuden kannalta on hyvin ratkaiseva. Kajaanin kuntatalouden tila heijastuu koko Kainuun alueen kehitysnäkymiin ja tulevaisuuteen. Se tuottaa monia sellaisia palveluja, joita ei ole tarjolla Kainuun muissa kunnissa (mm. ammattikorkeakoulu ja teatteri). Kajaanissa on 0–6-vuotiaita suhteessa enemmän kuin muissa Kainuun kunnissa. Tämä sinänsä myönteinen asia kääntyy erityisesti Kajaanin osalta taloudelliseksi haasteeksi sen vuoksi, että varhaiskasvatuksen valtionosuus menee kuntayhtymälle. Kunnat kuitenkin järjestävät ja maksavat lasten päivähoidon ym. varhaiskasvatuksen. Nykyinen rahoitusjärjestelmä toimii varmaankin lähes moitteettomasti sellaisissa kunnissa, joissa seniori- ja vanhusikäluokkien osuus on ollut suuri ja voimakkaassa kasvussa jo kuntayhtymän aloitusvaiheessa. Ainakaan tässä tapauksessa nykyinen rahoitusjärjestelmä ei riittävästi huomioi kuntien välisen palvelurakenteen erilaisuutta.

Seuraavissa kahdessa taulukossa on tarkasteltu Kainuun kuntien ja Kainuun maakunta –kuntayhtymän vuosikatetta 2005–2009 ja kertyneitä alijäämiä 2005–2009.



Taulukko. Kainuun kuntien ja Kainuun maakunta –kuntayhtymän vuosikate 2005–2009

Vuosikate osoittaa tulorahoituksen, joka jää käytettäväksi investointeihin, sijoituksiin ja lainan lyhennyksiin. Negatiivinen vuosikate tarkoittaa, etteivät vero- ja maksutulot eivätkä valtionosuudet riitä käyttötalousmenoihin.

1 000 euroa	TP 2005	TP 2006	TP 2007	TP 2008	TA 2009
Hyrnsalmi	275	158	258	177	203
Kajaani	6 664	8 554	12 220	10 921	10 268
Kuhmo	390	1 323	1 554	-54	-1 178
Paltamo	518	62	132	799	37
Puolanka	689	1 231	1 522	1 440	1 921
Ristijärvi	-42	427	484	321	237
Sotkamo	1 298	1 949	2 212	475	-2 592
Suomussalmi	3 457	5 648	3 984	3 799	1 913
Kainuun maakunta	803	-2 031	-2 829	13 479	7 741

Lähde: Tilastokeskus

Taulukko. Kainuun kuntien ja Kainuun maakunta –kuntayhtymän kertyneet ali-/ylijäämät 2005–2008

1 000 euroa	TP 2005	TP 2006	TP 2007	TP 2008
Hyrnsalmi	-1 142	-1 496	-1 719	-2 052
Kajaani	-13 381	-15 483	-18 355	-14 165
Kuhmo	-1 703	-1 950	-1 695	-950
Paltamo	997	467	116	12
Puolanka	-3 584	-3 423	-2 947	-2 484
Ristijärvi	-675	412	757	747
Sotkamo	871	976	1 259	-150
Suomussalmi	1 107	4 080	5 050	6 127
Kainuun maakunta	-2 932	-9 193	-16 212	-6 991

Lähde: Kainuun maakunta –kuntayhtymän tilinpäätös 2005, Tilastokeskus

6.2 Vuosien 2010–2012 rahoitus

Vuosina 2010–2012 kuntien rahoitusosuudet maakuntahallinnolle määritellään prosenttiosuutena kuntiin kertyvästä laskennallisesta verorahoituksesta. Laskennallinen verorahoitus sisältää verotulot (kunnallisverot 19,25 %, yhteisöverot ja kiinteistöverot), yleisen valtionosuuden, sosiaali- ja terveystoimen valtionosuuden, harvan asutuksen lisäosan, verotuloihin perustuvan valtionosuuden takauksen, siirtymätakaukset ja kompensatiot.

6.3 Uusi rahoitusmalli

Mikäli palvelujen järjestämisvastuu siirtyy pysyvästi Kainuun maakunta -kuntayhtymälle vuonna 2013, rahoitus voidaan hoitaa joko jakamalla kustannukset palvelujen käytön suhteessa, ottamalla käyttöön maakuntaverot tai jakamalla tulot. Mikäli järjestämisvastuu ei siirry maakuntahallinnolle, kunnat voivat ostaa palvelut kuntayhtymältä ostopalveluna.



[Menojen/kustannusten jakamiseen / palvelujen käyttöön perustuvat mallit](#)

Menojen/kustannusten jakamiseen/palvelujen käyttöön perustuvat kuntalaskutuksen mallit voivat olla esimerkiksi suoritemalli (asiakkaat, toimenpiteet, palvelun käyttö), kapitaatiomalli (asukaslukuun perustuva), meno-osuus-malli (%-osuus kokonaismenoista), kokonaislaskutusmalli (kiinteä vuosimaksu + tasausmaksu) tai yhdistelmämalli (palvelusta riippuen). Nämä kuntalaskutusmallit suosivat palveluntuottajaa, suoritemäärät tulevat aiheuttamisperiaatteen mukaan ja ne kannustavat palvelun tuottajaa vastaamaan kysyntään (ei tarpeeseen) täysimääräisesti.

Menojen ennakoiminen ja hallinta on vaikeaa. Suoriteperusteinen laskutus ohjaa toimintaa ja edistää kustannusten kasvua. Palvelutuotanto ja tarpeet eivät kohtaa aidosti. Malli ylläpitää entistä kustannus- ja palvelurakennetta eikä huomioi kuntien maksukykyä. Laskutusjärjestelmän luominen lisää byrokratiaa ja kustannuksia.

[Maakuntaverot](#)

Maakuntaverotus olisi erittäin merkittävä muutos Suomen verojärjestelmässä. Siinä vastuu ja päätösvalta kohtaisivat maakunnassa. Kysymyksiä herättäisi, kuinka sosiaali- ja terveysministeriön valtionosuutta käsiteltäisiin, mikä tulisi olemaan kokonaisveroaste, olisiko maakuntaverot osa kunnallisveroa, miten veropohja määriteltäisiin, miten vero vaikuttaisi kuntien itsemääräämisoikeuteen ja voisiko yhdellä maakunnalla olla verotusoikeus. Maakuntaverot eriyttäisi myös kuntien ja maakunnan toimintaa toisistaan. Ajatus maakuntaverosta ei ole saanut kannatusta valmistelussa.

[Tulojen jakamiseen perustuvat mallit](#)

Tulojen jakamiseen perustuvat mallien jakoperusteena voi olla se, että kaikille kunnille jää asukasta kohti sama summa käyttöön (malli A). Perusteena voivat olla myös STM:n laskennalliset kustannukset, jotka ovat valtionosuuden perustana (malli B). Jako voi perustua myös kuntien tulopohjaan (verot ja valtionosuus), josta tietty prosenttiosuus tulisi palvelun tuottajalle (malli C). Jaon perustana voi olla myös se, että palvelutuotantoon tarkoitettu valtionosuus tulisi suoraan palvelun tuottajalle ja loppuosa kustannuksista jaettaisiin joko euroa/asukas (malli D) tai prosenttiosuutena verorahoituksesta (malli E).

Nämä mallit huomioivat kunnan tulopohjan ja maksukykyyn. Ne pitävät sisällään olosuhdetekijöiden (tarve) vaikutuksen, ja tukevat palvelurakenteen muutosta sekä aktivoivat kehittämistyöhön. Palvelut järjestetään tarpeen mukaan ja yhteisvastuullisesti. Verotietojen viive on kielteinen piirre mallien toteuttamisessa. Aiheuttamisperiaate ei toteudu täysin eivätkä mak-suosuudet vastaa todellista palveluiden käyttöä.

Nykyisen rahoitusjärjestelmän ja valtionosuuspolitiikan yhteensopivuutta pitää pyrkiä tarkastelemaan entistä enemmän uudessa rahoitusmallissa. Kuntien valtionosuuksiin on tehty hallintokokeilun ja nykyisen rahoitusjärjestelmän voimassaolon aikana muutoksia, jotka ovat voimakkaasti eriarvoistaneet valtionosuuskertymiä kuntakohtaisesti Kainuun sisällä tarkasteltuna. Kärjistäen voi sanoa, että valtiovalan ”pieniksi räpäisyiksi” jääneet valtionosuusuudistukset ovat hankalalla tavalla sekoittaneet ja vaikeuttaneet Kainuun hallintokokeilun rahoitusjärjestelmän oikeudenmukaista toi-



mivuutta. Nyt on tulossa uusia muutoksia ja ellei samassa yhteydessä nosteta tarkasteluun jo aiemmin syntyneitä vinoutumia, on vaarana, että uusiin malliin ei ole riittävän yksinkertainen ja kuntien todellista kantokykyä vastaava.

Toimiva rahoitusjärjestelmä on ehkä kriittisin tekijä hallintokokeilun tulevaisuuden kannalta ja takaa parhaiten hallintokokeilun onnistuneen jatkamisen. Kajaanin kannalta katsottuna hallintokokeilun rahoitusjärjestelmää pitää kyetä kehittämään siihen suuntaan, että se ottaa nykyistä paremmin huomioon maakunnan keskiarvoista (ikä rakenne, valtionosuudet, palvelutarpeet, kehittämistarpeet) poikkeavien kuntien tarpeet. Liika ”keskiarvoistaminen” rahoitusjärjestelmän peruseriaatteena voi tuhota muutamien kuntien mahdollisuuden kehittää omaa kuntaa. Asukaskohtaisesti laskettujen keskiarvojen taakse häipyä maakunnan tasolla merkityksetöntä poikkeamaa ja vinoutumaa, joka kuitenkin kuntatasolla voi merkitä miljoonia euroja varsinkin muita asukasluvultaan suuremmalla paikkakunnalla. Vaikka maakunnalle menevä osuus käytetään tärkeiden peruspalveluiden tuottamiseen, pitää kunta-maakunta-suhteen tasapainoisuuden turvaamiseksi etsiä aidosti toimivaa ja kaikkien hyväksyttävissä olevaa rahoitusjärjestelmää.

Koska tarkasteltavana olevat rahoitusmallit ovat Kajaanille nykyistä mallia edullisempia, Kainuun muut kunnat ovat kyselleet siirtymäaikaa tai kompensatiota. Kyseessä ei kuitenkaan ole kokeilun jatko, vaan uusi malli ja pitkäaikainen sopimus. Ja vaikka palveluverkkoa jouduttaisiin karsimaan harvaanasutuilla alueilla, se ei kuitenkaan tarkoita, ettei palvelua järjestettäisi enää ollenkaan. Se vain järjestetään eri tavalla ja saadaan eri paikoista. On myös muistettava, että Kajaani joutuu järjestämään suhteellisesti enemmän päivähoito- ja perusopetuspalveluja. Lisäksi Kajaani järjestää aluekeskuspalveluja (kulttuuripalvelut ja ammattikorkeakoulu).

Periaatteena tulee olla, että viime kädessä rahoitusosuudesta päättää kuntien kokous kuultuaan maakuntaa.

Kajaanin kanta:

Nykyinen rahoitusmalli yhdessä valtionosuusmallin kanssa on tukenut nykyisen kuntarakenteen säilymistä. Tulevaisuudessa tavoitteena tulee olla aktiivinen kuntarakenteen kehittäminen. Tulevan rahoitusmallin pitää olla yksinkertainen, läpinäkyvä ja aiheuttamisperusteinen. Valtionosuudet pitää kohdistaa siihen toimintaan, mihin ne on tarkoitettu, ja 0–6-vuotiaiden palveluiden valtionosuus on huomioitava. E-malli eli sosiaali- ja terveysministeriön valtionosuudet ilman päivähoitoa maakunnalle, loput prosenttia verorahoituksesta on periaatteellisesti oikein. Rahoitusosuudesta päättää kuntien kokous kuultuaan maakuntaa. Kajaani on E-mallin kannalla ilman siirtymäkauden kompensatiota.



7 Palveluiden järjestäminen

7.1 Perusterveydenhuolto, erikoissairaanhoido, ympäristöterveydenhuolto ja sosiaalipalvelut

Hallintokokeilun parhaana antina pidetään sitä, että perusterveydenhuolto ja erikoissairaanhoido on saatu yhdistettyä, ja ne halutaan pitää jatkossakin yhdessä.

Kajaanin kanta:

Perusterveydenhuollon, erikoissairaanhoidon, ympäristöterveydenhuollon ja sosiaalipalvelut järjestetään jatkossakin maakunnallisesti.

7.2 Sivistystoimiala

Sivistystoimialan nykyistä organisaatiota on rakennettu opetuksen, kulttuurin ja liikunnan alueella vuodesta 2004 alkaen. Tuloksena on yhteinen kasvatuksen ja kulttuurin polku 0–16-vuotiaille lapsille ja nuorille. Muun muassa kulttuuripolkuyhteistyö on syvenemässä kulttuurilaitosten ja opetuskeskän välillä. Myös perusopetuksen ja nuorisotyön yhteistyö syvenee ja yhteisten työntekijöiden mahdollisuutta selvitetään. Varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen välillä on tehty yhteistyötä ja se on edelleen syvenemässä toiminnallisesti ja sisällöllisesti. Hyötynä on mm. se, että on vältetty noin kuuden uuden päiväkodin rakentaminen tilojen yhteiskäytöllä.

On huomioitava, että Kajaanissa 0–15-vuotiaiden palvelutarve pysyy määrällisesti nykytasolla ainakin vuoteen 2025 saakka. Kajaani on aluekeskus, jonka palvelurakenteen on oltava kunnossa. Maakunnan imago rakentuu myös Kajaani-mielikuvien kautta.

Edellisvuosina on selvitetty usealla osa-alueella yhteistyömahdollisuuksia, mm. perusopetuksen seutukuntatyöryhmä (Kajaani, Sotkamo, Paltamo, Ristijärvi, Vaala) 2008, Kainuun yleisten kirjastojen yhteistyö 2006, liikuntapalvelut ja maakunnallinen liikuntatoimihanke 2005–2008.

7.3 Varhaiskasvatus

Kajaanissa on tehty pitkään työtä varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen jatkumon aikaansaamiseksi 0–16-vuotiaille. Tämä työ on valtakunnallisesti edistyksellistä, ja se on mahdollistanut mm. tilojen yhteiskäytön, josta on saatu synergiaetua kuuden uuden päiväkodin verran.

Uuden lakiesityksen mukaan varhaiskasvatukseen kuuluvat päivähoito, esiopetus sekä aamu- ja iltapäivätoiminta. Yleinen suuntaus on, että varhaiskasvatus järjestetään sivistystoimialan osana. Perusopetus on lähipalvelu eikä maakunnalliselle järjestämiselle ole perusteita. Perusopetuksen tarve saattaisi jopa kasvaa Kajaanissa, kun lähikunnista kuljetaan tänne töihin.

Kajaanin kanta:

Varhaiskasvatusta ei maakunnallisteta. Kajaani järjestää palvelun jatkossakin itse.



7.4 Perusopetus

Perusopetuksen siirtämisestä maakuntahallintoon ei koidu hyötyjä Kajaanille. Lakisääteisyys tekee palvelusta haasteellisen, koska ikäluokat pienenevät reuna-alueilla. Kajaani maksaisi todennäköisesti syrjäseutujen kouluverkon ylläpitämisen. Seutukuntatyöryhmä selvitti vuonna 2008 Kajaanin, Sotkamon, Paltamon, Ristijärven ja Vaalan yhteistyön mahdollisuuksia. Ainoat mahdollisuudet nähtiin tuolloin koulukuljetusten järjestämisessä ja kuntien rajoilla olevien koulujen toiminnan yhdistämisessä.

Kajaanin kanta:

Perusopetusta ei maakunnallisteta. Kajaani järjestää palvelun jatkossakin itse.

7.5 Lukiot ja ammattiopisto

Kajaanin kanta:

Lukiokoulutus ja Kainuun ammattiopisto ovat toisen asteen koulutuskokonaisuus, joka halutaan säilyttää jatkossakin yhdessä ja maakunnallisena.

7.6 Ammattikorkeakoulu

Kajaanin kanta:

Kajaanin ammattikorkeakoulu –liikelaitos on Kajaanin kaupungin osaamisperusteisen elinkeinopolitiikan keskeinen osa, joten sen omistus säilytetään kaupungilla.

7.7 Kirjasto

Vuonna 2006 tehdyn Kainuun yleisten kirjastojen yhteistyöselvityksen keskeiset suositukset ovat pienten kuntien yhteiset kirjastoautot, yhteinen kirjastojärjestelmä 2008 ja yhteinen kirjasto viimeistään 2012. Lähtökohtana on asiakasnäkökulma sekä palveluiden tasa-arvoinen saavutettavuus Kainuussa. Keskeinen uhka on, ettei nykyistä palvelutasoa pystytä säilyttämään Kainuussa. Resurssit eivät riitä esimerkiksi verkkoaineistoihin tai niiden tuottamiseen eivätkä hankintoihin. Erot kuntien palvelutasossa kasvavat tulevaisuudessa.

Edellytykset kirjastotoiminnan uudelleen organisointiin ovat olemassa. Tietoliikenneverkko on hyvä. Aineistohankintojen kilpailuttaminen on keskitetty. Kirjastojen välinen logistiikka on suunniteltu. Täydennyskoulutus hankitaan yhdessä. Kirjastoilla on yhteinen aineisto ja asiakasrekisteri. Kokoelmat ovat yhteiskäytössä. Asiakkaille muutos näkyy siinä, että nykyinen taso pystytään säilyttämään.

Yhteistyön edut: Yhteinen hankinta poistaa päällekkäisyyksiä, pienillä yksiköillä on mahdollisuus laajempaan aineistoon. Päällekkäinen varastointi häviää ja syntyy tila- ja työvoimasäästöjä. Osaaminen saadaan laajempaan käyttöön ja erityistaidot kaikkien käyttöön. Kehittämishankkeet voidaan toteuttaa alueellisina ja laajempina kuin nyt.



Yhteistyön haitat: Hallinto on nykyistä kauempana. Sopeutuminen yhteisiin käytänteisiin vie aikaa. Tasauseriaate johtaa siihen, että jotkut kunnat joutuvat yhdistämisvaiheessa panostamaan enemmän. Suunnittelu ja toteuttaminen ovat haastavia.

Kajaanin kanta:

Kirjastopalveluiden maakunnallistaminen on suositeltavaa.

7.8 Kansalaisopisto

Seutuopisto on mahdollinen. Sen hyötyjä ovat mm. se, että rahoitusmallien suunnittelu etenee seutuopistojen näkökulmasta valtakunnan tasolla, oltiin siis ajan hermolla. Myös taloudelliset hyödyt, toiminnalliset tekijät ja saavutettavuus puoltavat seutuopistoja.

Kuntien välillä on kuitenkin eriäviä näkökulmia kannattavuudesta. Pitkiä etäisyyksiä pidetään esteenä alueopiston toimivuudelle. Paikallisten tarpeiden pelätään jäävän huomioimatta. Omaa kansalaisopistoa pidetään kunnan imagotekijänä. Yhdistäminen on haasteellista, mikä on todettu Kajaanissakin Kaukametsän opiston ja Kainulan kansalaisopiston yhteydessä.

Hämeenlinnan seudun, Länsi-Pirkanmaan seudun ja Joensuun seudun kokemukset seutuopistoista kertovat, että pelot paikallisuuden ja palvelujen kärsimisestä ovat turhia. Joka kunnassa on paikallisiin tarpeisiin perehtynyt yhteyshenkilö. Opettajien ei tarvitse matkustaa enempää kuin aikaisemminkaan, koska kansalaisopistossa suurin osa opetuksesta hoidetaan paikallisin tuntiopettajavoimin. Joensuussa on mm. Moodlessa virtuaalinen opettajainhuone, jota kautta hoidetaan päivittäistä yhteydenpitoa opettajien ja yhteyshenkilöiden välillä.

Hyötyinä on koettu mm. se, että yhteinen tiedottaminen sujuu hyvin (opinto-ohjelma). Ainekohtainen sektorijako toimii suunnittelussa ja opetuksen järjestelyissä. Taiteen perusopetus on pystytty järjestämään hyvin. Nykyisin tuntiopettajat kiertävät lähikunnissa ja tekevät joka kuntaan eri työsovimuksen, seutuopistossa yksi työsojimus riittää. Yhteistä oppilashallinta-ohjelmaa, sähköistä laskutusta ja työsojimusohjelmaa on pystytty kehittämään. Seutuopisto on koettu kansalaisopistotoiminnalle imagotekijänä ja kuntien yhteistyössä merkittävänä tekijänä.

Kajaanin kanta:

Kansalaisopistojen muuttaminen yhteiseksi seutuopistoksi on suositeltavaa.

7.9 Musiikkiopisto

Maakunnallisuus on mahdollista, mutta edellyttää sitä, että Kajaani on päätoimipaikka ja Kuhmo Kainuun musiikkiopiston merkittävä toimipiste. Näkemykset tästä eroavat Kuhmon kanssa, vaikka Kuhmossa väkiluku ja erityisesti nuorten syntyvyys vähenee. Sijainniltaan Kuhmo on hankalassa paikassa (Kuhmo–Vaala 167 km). Toimipisteiden kokoerot ovat merkittävät. Kajaanissa on pitkä kokemus Kainuun musiikkiopiston hallinnoinnista.

Maakunnallisen musiikkiopiston hyötynä olisi kaikkien kainuulaisten tasa-
puolinen mahdollisuus saada musiikkiopisto-opetusta kaikissa kunnissa



(vrt. nyt Puolanka, joka ei tarjoa musiikkiopistopalveluja). Maakunnallinen opisto ei kuitenkaan ole ensisijaisesti tavoiteltava toimintatila.

Kajaanin kanta:

Maakunnallistaminen on mahdollista, mutta edellyttää, että Kajaani on päätoimipaikka.

7.10 Teatteri

Teatteri on aluekeskuspalvelu, jonka Kajaani järjestää ja maksaa. Alueteatterin ja kaupunginteatterin toimintaa ei ole järkevää eriyttää eri toimijoille. Muilla kunnilla ja maakunnalla ei liene halukkuutta siirtää Kajaanin kaupunginteatterin–Oulun läänin alueteatterin toimintaa maakunnalle.

Kajaanin kanta:

Maakunnallistaminen on mahdollista, mutta lienee epätodennäköistä.

7.11 Museot

Ammatillisesti hoidettua museotoimintaa on Kajaanissa ja Kuhmossa (Tuupala ja Talvisotamuseo). Muissa Kainuun kunnissa on paikallismuseoita, jotka ovat kuntien ja yhdistysten omistuksessa. Opetusministeriön nimittämänä maakuntamuseona Kainuun Museon yksi tehtävä on opastaa ja neuvoa paikallismuseoita kokoelmien ja rakennusten hoidossa. Kainuun Museo on museaalinen viranomaisen kaavavalmistelussa ja kulttuuriperinnön vaalimisessa. Kuntayhtymässä todennäköisesti Kainuun Museolle siirtyisi suurempi vastuu paikallismuseoista. Tähän eivät nykyiset henkilöstöresurssit riittäisi.

Vuoden 2005 alusta Kajaanin taidemuseon toiminta-alueena on ollut ainoastaan Kajaanin kaupunki alueellisen vastuun lakkaamisen myötä. Taidemuseo toimiessa Kajaanin kaupungin alueella ei sen yhdistämisestä maakuntahallintoon ole Kajaanille tai taidemuseolle käytännön hyötyä. Museolain ja -asetuksen mukaan taidemuseolla on oltava toiminnasta vastaava päätoiminen museonjohtaja, jolla on ylempi korkeakoulututkinto, pääaineena taidehistoria, sekä perehtyneisyyttä taidemuseoalaan. Lisäksi museossa on oltava toinen museoalan korkeakoulututkinnon ja kokemuksen omaava työntekijä sekä riittävä määrä muuta henkilökuntaa. Kajaanissa muuta henkilökuntaa on kolme. Tällä henkilöstöllä työaikalainsäädäntö huomioon ottaen on mahdollista pitää museo valtionosuuden edellyttämällä tavalla säännöllisesti auki. Taidemuseon henkilöstö täyttää niukasti lain vaatimukset, joten synergiaetua ei yhdistymisellä saavuteta.

Kajaanin kaupungin ylläpitämät museot ovat taloudellisesti niin pieni yksikkö, että niiden siirto yksinään suureen kuntayhtymään ei ole perusteltua. Kuntayhtymässä pitäisi olla laajempi kulttuurisektori, jos ylläpitoa haluttaisiin järjestellä.

Kajaanin kanta:

Järjestämisvastuu kunnilla.



7.12 Kulttuuri- ja kongressikeskus sekä kulttuuripalvelut/tapahtumat

Maakunnallistamiselle ei ole merkitystä, mutta maakunnan välisellä yhteistyöllä on.

Kajaanin kanta:

Järjestämisvastuu kunnilla.

7.13 Liikuntapalvelut

Maakunnallinen liikuntatoimihanke toteutettiin 2005–2008. Mukana olivat vain Oulujärven ympäristökunnat. Kolmen vuoden kokeilu oli liian lyhyt. Hanke poiki kuitenkin hyviä käytänteitä terveyttä edistäville toiminnoille. Malli tuotteistettiin Kajaanissa, ja sitä on kaupattu mm. Sotkamoon, Ouluun, Raaheen ja Kuusamoon. Keskeinen tulos oli se, että kunnan oma rooli palvelun järjestäjänä mahdollistaa palvelun monipuolisen tarjonnan ja kunnan rooli liikunnan ja terveyden edistämisessä on keskeinen.

Kajaanin kanta:

Järjestämisvastuu kunnilla. Maakunnallista yhteistyötä tiivistettävä.

7.14 Nuorisopalvelut

Perusopetuksen ja nuorisotyön yhteistyötä on kehitetty ja se syvenee edelleen. Mm. yhteisten työntekijöiden mahdollisuutta selvitetään.

Kajaanin kanta:

Järjestämisvastuu kunnilla.

7.15 Ympäristötekniset palvelut

Suurimmat hyödyt olisi saavutettavissa ympäristötekniisten palvelujen, kuten ympäristö ja maankäytön sekä kunnallistekniikan järjestämisessä maakunnallisesti. Tähän Kainuun kunnilla näyttää olevan kuitenkin kaikista vähiten halua. Yhteistyöaloitteet ovat kaatuneet sellaisillakin alueilla, joissa muualla Suomessa tehdään jo laajaa yhteistyötä. Esimerkiksi rakennusvalvonnassa ja ympäristönsuojelussa on paljon yhteistyötä kuntien välillä, mutta Kainuussa tähän ei ole ollut halukkuutta

Kajaanin kanta:

Maakunnallistaminen on mahdollista, mutta lienee epätodennäköistä. Kuntien välistä yhteistyötä toivotaan lisää.

7.16 Toimitilat ja tilojen vuokrausperusteet

Ennen hallintokokeilun alkamista sovittiin tilatyöryhmässä kuntien edustajien kanssa yhteisistä periaatteista, joita noudatetaan, kun kuntien omistukseen jääviä tiloja vuokrataan kuntayhtymän käyttöön. Vuokriin sisältyvät ylläpitokustannukset ja pääomakustannukset.

Ylläpitokustannuksiin lasketaan yhteistehtävät (hallinto), lämpö ja sähkö, vesi ja jätevesi, jätehuolto, ulkoalueiden hoito, siivous (ei kaikissa kiinteistöissä), kiinteistövakuutukset, rakennusten kunnossapito sekä kiinteistönhoito ja -huolto (rakennus- ja LVISAK-tekniikka). Kiinteistö- ja irtaimistohuollon rajana on laitteen välittömässä läheisyydessä oleva pistoke, rasia,



sulku, tms. liitin, jolla/joilla laite on liitetty kiinteistön eri järjestelmiin. Kiinteistö- ja irtaimistohuoltoon sisältyvät yleishoito ja valvonta (liputus, seuranta-, säätö- ja käyttötehtävät ja pienkorjaukset), käytössä oleva rakennusautomaatio (kaukovalvonta), kiinteistöpäivystys (vuokrattujen tilojen talotekniikan osalta), kiinteistölaitehuolto (esimerkiksi hissit ja keittiölaitteet jakelukeittiöiden/ruokasalien osalta), mahdollinen kiinteistöjen piirivartiointi sekä kiinteistöjen omat turvajärjestelmät (ei toimintaan liittyvät järjestelmät) ja kiinteistöhuoltoon liittyvät puhelin- ja tietoliikennemaksut.

Pääomakustannuksiin lasketaan poistot ja pääoman korko. Korko lasketaan kunkin kiinteistön jäännösarvosta viimeisimmässä tilinpäätöksessä ja korkona käytetään 12 kuukauden euribor-korkoa lisätynä 0,2 prosentilla. Korko tarkistetaan kullekin talousarviovuodelle edellisen vuoden kesäkuun 30. päivänä.

Vuokraan ei sisälly irtaimiston (koneet, laitteet, järjestelmät ja kalustot) hankinta ja huolto, päivystystehtävät, jotka liittyvät toimintaan tai irtaimistoon, puhelin-, TV- ja tietoliikennemaksut sekä muut mahdolliset toimintaan liittyvät lupa yms. maksut, käyttäjästä johtuvat tila- ja tilojen varustemuutokset, tontin vuokra, sairaalakaasut ja niistä aiheutuvat kaasupullojen vaihtotyöt eivätkä investoinnit (sisällytetään pääomakuluihin).

Hallintokokeilu päättyy vuoden 2012 lopussa ja jatkoa varten on syytä ottaa huomioon joitakin seikkoja tai muutostarpeita toimitilojen vuokrauksessa.

[Pääomavuokran muodostuminen ja määrittäminen](#)

Pääomavuokra muodostuu suunnitelman mukaisista poistoista ja korosta (arvona hankintahintainen rakennuksen kirjanpidon jäännösarvo ja korko-prosentti on 12 kk:n euribor + 0,2 prosenttia) eli pääomavuokra perustuu kirjanpidosta tuleviin arvoihin ja poistoihin sekä markkinakorkoihin. Näihin perusteisiin liittyy muutama ongelma, jotka ovat tulleet tilapalvelun liikelaitostamisesta selvitettäessä tai muuten eteen.

Sisäisten vuokrien taso on pääomavuokran osalta niin alhainen, ettei se nykyisellään tuota riittävää tulorahoitusta tarvittavien investointien toteuttamiseen, rakennuksia ei pystytä pitämään hyvässä kunnossa ja kertynyttä korjausvelkaa on Kajaanin rakennuskannassa noin 35 miljoonaa euroa. Markkinakorkoihin perustuvan koron vaihtelu on ollut välillä 1,7–5,6 prosenttia. Vaihtelu on aiheuttanut suuria muutoksia vuokratasossa sekä nettoyksikkönä toimivan tilapalvelun toimintakatteessa.

Tilapalvelun liikelaitostamisesta on tällä erää luovuttu, mutta on mahdollista, että liikelaitostaminen tapahtuu vuonna 2013. Liikelaitoksena toimittaessa pääomavuokrat määritellään yleensä kirjanpidon arvoista poiketen rakennusten reaaliarvoista, todellisen kulumisen ja korjaustarpeen pohjalta. Pääomavuokran korotustarve on tällöin Kajaanissa keskimäärin euro/m² kuukaudessa, jolloin vuokrat nousisivat noin kolme miljoonaa euroa vuodessa vuoden 2009 tasosta. Vuokrissa oleva pääoman korko on yleisimmin määritelty kunnissa kiinteäksi välillä 3–6 prosenttia.

Hallintokokeilun jatkoa ajatellen on syytä varautua tilapalvelun mahdolliseen liikelaitostamiseen ja varata mahdollisuus siirtymään pääomavuokran



osalta em. reaaliarvojen käyttöön. Pääoman korkona voisi käyttää nykyisen markkinakoron sijasta kiinteätä korkoa väliltä 3,5–4,5 prosenttia.

Tontin vuokra

Tontin vuokra sisältyy sisäisiin vuokriin alle puolessa kunnista Suomessa. Tontin vuokran perusteena on yleensä saada tuottoa/korvausta kunnan maaomaisuudesta kuten rakennuksistakin. Määrityksen perusperiaate on usein sama kuin rakennuksen tuottovaatimuksen määrittämisessä eli tontille voidaan määritellä jokin arvo, josta (prosentuaalinen) tuottovaatimus lasketaan. Maanvuokra voidaan määritellä myös käyttämällä erilaisia kiinteitä hintoja, joissa huomioidaan haluttaessa sijaintitekijä.

Kajaanilla oli tontin vuokra mukana sisäisissä vuokrissa vuoteen 2005 saakka ja sitä perittiin rakennuskohtaisesti ja tasapuolisesti 0,084 euroa/huoneisto-m²/ kuukausi, yhteensä tontin vuokran osuus sisäisissä vuokrissa oli noin 225 000 euroa vuodessa. Tontin vuokran perimiselle sisäisissä vuokrissa on perusteita mm. korvaukseksi maaomaisuudesta, rahoittamaan mahdollisia käyttötaloudesta maksettavia maanperän puhdistamisia tai rakennusten purkamisia ja tontin siistimisiä jne. Kohtuullinen tontinvuokratulojen kokonaismäärä sisäisissä vuokrissa voisi olla 150 000–200 000 euroa vuodessa.

Uusien tai peruskorjattujen tilojen vuokrasopimukset

Pääasiassa tarpeet uusiin tiloihin, peruskorjauksiin ja käyttötarkoituksen muutoksiin (investoinnit) tulevat kiinteistöjen käyttäjiltä. Jotta välttyttäisiin vääriä ja lyhytnäköisiltä investoinneilta sekä tyhjiä tai vajaakäyttöisten tilojen riskeiltä tulisi vuokralaiset sitouttaa uusiin tai peruskorjattuihin tiloihin pitkillä 10–15 vuoden määräaikaisilla vuokrasopimuksilla, jotka jatkuvat sen jälkeen toistaiseksi noin vuoden irtisanomisajalla.

Käyttäjistä johtuvat tila- ja tilojen varuste/käyttötarkoituksen muutokset

Ylläpitovuokraan sisältyviin kiinteistönhoitoon ja -huoltoon ja kunnossapitoon eivät sisälly otsikossa mainitut joskus isotkin ja ennalta arvaamattomat muutostyöt. Isossa rakennuskannassa näitä tulee kuitenkin vuosittain eteen. Tältä osin tilavuokrien sisältöä on syytä tarkentaa jatkoa varten.

Tiloista luopuminen ja irtisanominen

Tiloista luopumista ja osan tilojen irtisanomista on syytä tarkentaa siten, ettei rakennuksen yksittäisten tai hajallaan olevien huoneiden/tilojen käytöstä luopuminen ole mahdollista. Irtisanottavien tilojen pitää olla ja muodostaa järjevä kokonaisuus esim. erillinen rakennus, huoneisto, siipiosa, kerros tms. jonka voi tarvittaessa osoittaa järkevästi toiselle käyttäjälle.

Kajaanin kanta:

Kajaanin kaupungin tavoitteena on vähentää tiloja 1,5–3 prosenttia vuodessa. Kajaanin kaupunki hallinnoi ja ylläpitää jatkossakin omistamansa tilat. Kaupunki varautuu tilapalvelun liikelaitostamiseen vuonna 2013 ja varaa siinä yhteydessä mahdollisuuden edellä kuvattuihin pääomavuokrien korotuksiin ym. ehtoihin.



7.17 Kainuun pelastuslaitos

Pelastuslaitoksen suuri haaste on eläkeiän nousu ja henkilöstön ikääntyminen. Maakunnallistaminen voisi mahdollistaa toimintojen tehostamisen ja helpottaa ikääntyvän henkilöstön uudelleen sijoittelua, koska maakuntahallinnossa yhteistoiminta esimerkiksi kotisairaanhoidon, ensihoidon ja ensivastetoiminnan kanssa voisi olla nykyistä tiiviimpää. Myöskin eläke- ja varhemaksut siirtyisivät maakuntahallintoon. Lyhyellä aikavälillä kaupungin osuus pelastuslaitoksen kustannuksista pieneneisi, koska maksuperuste muuttuu.

Maakunnallistamisen haittana voi olla, että toimintaa ei pystytä tehostamaan, koska Kainuun muut kunnat haluavat säilyttää toiminnan entisellä tasolla myös pienimmissä kunnissa, vaikka niiden asukasluku vähenee. Kajaanin palvelutasoon ei ole odotettavissa parannusta. Maakunnallistamisen ehtona on, että aluepelastuslaitoksen toiminnan aikana syntyneet ja syntyvät eläke- ja varhemaksuvastuut siirtyvät maakuntahallinnolle ja Kajaanin kaupungin omistama sairaankuljetuskalusto siirtyy kirjanpitoarvolla maakuntahallinnolle.

Kainuun maakunta -kuntayhtymän hallintojohtaja Kalevi Yliniemi on tehnyt selvityksen Kainuun pelastustoimen siirtämisestä Kainuun maakunta -kuntayhtymälle. Yhtenä keskeisenä perusteena yhdistämiselle hän pitää sitä, että Kainuun pelastuslaitos ja maakunta-kuntayhtymä toimivat samojen kuntien rahoituksella. Koska maakunnalla ja pelastuslaitoksella on osin samoihin tilanteisiin liittyviä tehtäviä sekä saman koulutuksen omaavaa henkilöstöä ja kalustoa, yhdistämisestä voidaan saada myös synergiaetua. Luontevaa on, että kunnilla on vain yksi peruste, joilla ne osaltaan vastaavat niistä lakisääteisien tehtäviensä rahoittamisesta, jotka on siirretty maakunnalle. Pelastuslaitokselle ei ole siis perusteita tehdä omaa erilaista rahoituksen jakomallia, toteaa hallintojohtaja Yliniemi.

Suomen Kuntaliitos kehittämispäällikkö Markku Haiko teki Kajaanin kaupungin asettamana selvitysmiehenä selvityksen Kainuun pelastustoimesta vuonna 2008. Haiko ehdotti tuolloin, että hallintokokeilun jälkeistä toimintaa suunniteltaessa asetetaan tavoitteeksi pelastustoimen liittäminen maakuntahallinnon yhteyteen, jos sellainen vielä syntyy.

Kajaanin kanta:

Maakunnallistaminen virtaviivaistaa Kajaanin kaupungin organisaatiota ja sillä saavutettavat edut ovat hieman uhkia ja haittoja suuremmat, joten pelastuslaitos voidaan maakunnallistaa, mikäli aluepelastuslaitoksen aikana syntyneet ja syntyvät eläke- ja varhemaksuvastuut siirtyvät maakuntahallinnolle ja Kajaanin kaupungin omistama sairaankuljetuskalusto siirtyy kirjanpitoarvolla maakuntahallinnolle.

7.18 Kainuun jätehuollon kuntayhtymä

Kainuun jätehuollon kuntayhtymän jäsenkunnat ovat Hyrynsalmi, Kajaani, Kuhmo, Paltamo, Puolanka, Ristijärvi, Sotkamo, Suomussalmi ja Vaala. Kuntayhtymän perussopimuksen mukaan sen tehtävänä on huolehtia jäsenkuntien puolesta jätelaissa kunnan tehtäväksi säädetyn jätehuollon järjestämisestä.

Jätehuoltokuntayhtymä kattaa menonsa tuloillaan. Kuntayhtymä varautuu



rahoittamaan tuloillaan ympäristöhuollon investointeja. Siirtokuormauskuljetusten kustannukset rahoitetaan siirtokuormausasemien käyttäjiltä perittävillä maksuilla. Peruskunnan kunnat ovat sijoittaneet kuntayhtymän toiminnan aloittamiseen peruspääomaa 896 557 euroa. Kuntayhtymä suorittaa jäsenkuntien peruspääoman osuuksille 12 kuukauden euribor-korkoa vastaavan koron, kuitenkin enintään 10 prosenttia. Jäsenkuntien osuus tarvittaviin varoihin sekä vastuu veloista ja velvoitteista määräytyvät peruspääoman osuuksien suhteessa. Kuntayhtymän taloudellinen toiminta ei ole toteutunut perussopimuksen mukaan. Tulos on ollut alijäämäinen lähes kaikkina tilikausina. Alijäämää on tällä hetkellä 973 627 euroa. Jätehuollon kuntayhtymä on laatinut talouden tasapainottamisohjelman 2008. Sen mukaan alijäämä on tarkoitus saada katettua seuraavan 5–6 vuoden aikana. Vuoden 2008 tilinpäätös ja alkuvuoden 2009 talouskehitys ennakoivat, että tässä onnistutaan.

Jätehuollon kuntayhtymä on pieni. Sen liittämällä Kainuun maakunta -kuntayhtymään ei ole suurta vaikutusta maakunta-kuntayhtymän talouteen eikä Kainuun kuntatalouteen. Jätehuollon kuntayhtymä toimii ja on toimittava vastakin jätehuoltolain mukaisesti kattamalla menonsa toimintatuloillaan. Jätehuollon kuntayhtymän liittämistä liikelaitoksena maakuntahallintoon on perusteltu hallinnon selkeyttämisellä ja mahdollisesti hallinnossa saatavilla säästöillä.

Kajaanin kanta:

Kajaanin kaupungin kannalta ei ole suurta merkitystä sillä, toimiiko jätehuollon kuntayhtymä erillisenä kuntayhtymänä vai maakuntahallinnon liikelaitoksena. Maakuntahallintoon siirtäminen voisi olla perusteltua siinä mielessä, että kansalaisnäkökulma tulisi huomioitua voimakkaammin.

7.19 Ateria- ja puhtaanapitopalvelut

Kajaanin Mamselli -liikelaitoksen johtaja ja johtokunnan puheenjohtaja ovat neuvotelleet joulukuussa Kainuun maakunta –kuntayhtymän hallintojohtajan kanssa yksityiskohtaisesta selvityspyynnöstä, joka koski Kajaanin Mamsellin liikesalaisuuksiksi luokiteltavia ateria- ja puhtaanapitopalvelujen kustannusrakenteita. Hallintojohtaja on kertonut, että kunnilta on tullut selvää viestiä siitä, että nykyisellä toimintamallilla ei voida enää jatkaa. Taus-talla on ajatus siitä, että kaikkia Kainuun kuntalaisia tulee kohdella tasaver-taisesti. Toisin sanoen kuntalaisille kuuluvat palvelut tulisi olla kutakuinkin yhteneväiset eikä niistä kunnille lankeavissa maksuissa saisi olla niin suur-ta hajontaa kuin tällä hetkellä on.

Kajaanin Mamselli on kehittänyt toimintojaan jo varsin kilpailukykyiseksi. Tätä kehitystyötä jatketaan edelleen ja tarkoituksena on, että toiminnolle voitaisiin jossain vaiheessa hakea ulkoista auditointia. Mikäli Kainuun ateria- ja puhtaanapitopalveluja kehitetään yhtenä kokonaisuutena, saattaa Mamsellin laatutyö ja sen kehittäminen vaarantua. Toimintojen jatkaminen yhdessä muiden Kainuun kuntien kanssa tarkoittaisi sitä, että muiden kuntien on ensin päästävä Mamsellin nykyiselle toimintatasolle. Tällöin voi olla vaarana, että Mamsellin hyvään vauhtiin päässyt kehitystyö taantuu, kun panoksia laitetaan toisten kuntien prosessien ja toimintojen hiomiseen. Mahdollisen yhtenäistämisen alkuvaihe ei todennäköisesti toisi Kajaanin kaupungille eikä Kajaanin Mamsellille suurtakaan hyötyä.



Mitä hyötyä sitten Kainuun ateria- ja puhtaanapitopalvelujen yhdistäminen toisi mukanaan? Toimintamallien, reseptien ja järjestelmien (tuotannonohjaus) yhtenäistäminen toisi hyvin organisoituna aikaa myöten säästöjä mitä ilmeisimmin kaikille kunnille. Toimintojen hallinnointi laajemmassa mittakaavassa voi myös sitouttaa kuntia niin, että halukkuus palvelujen kilpailuttamiseen ei ole niin herkässä.

Näitä mahdollisia säästöjä mietittäessä on kuitenkin muistettava huolehtia siitä, että mikään yksittäinen kunta ei joudu jonkun toisen kunnan kulujen maksajaksi. Koska osa kunnista on hyvin harvaan asuttua, on luonnollista, että taksat eivät voi olla syrjäseuduilla samoja kuin ne ovat taajamassa. Lisäksi tulisi pohtia, onko kaikkia toimintoja syytä pitää kunnallisina esimerkiksi harvaan asutuilla seuduilla vai voisiko osan toiminnoista ostaa paikallisilta yrittäjiltä, mikä voisi synnyttää pienyritystoimintaa. Kuntalaisten yhdenvertaisen kohtelun turvaamiseksi valvontavastuu tulisi kuitenkin säilyttää edelleen kunnalla.

Jotta laajempi maakunnallinen liikelaitos saataisiin toimimaan sujuvasti, tarvittaisiin kaikkien kuntien päättäjiä ja ateria- ja puhtaanapitopalveluista vastaavien sitoutumista. Ilman rakentavaa yhteishenkeä näin ison muutoksen läpivieminen on mahdottomuus. Aikaisempien ateria- ja puhtaanapitopalvelujen kehittämishankkeiden kokemusten pohjalta Kainuun laajuista sitoutumista lienee vaikea löytää.

Kajaanin kanta:

Kajaani ei kannata ateria- ja puhtaanapitopalvelujen maakunnallistamista.

7.20 Hallinnon tukipalvelut

Kainuun maakunta –kuntayhtymä on tuottanut hallinnon tukipalvelut Kainuun kunnille vuodesta 2005 alkaen. Hallinnon tukipalveluihin sisältyvät tietohallinnon, taloushallinnon ja palkkahallinnon tukipalveluja. Tukipalvelujen maakunnallistamisella haettiin 25 prosentin tuottavuuden nostoa. Kajaanin kaupungin kustannukset maakunnan järjestämisestä hallinnon tukipalveluista ovat reaalisesti kohonneet vuosina 2005–2008 yhteensä 4,8 prosenttia, mutta inflaatiokorjattuina laskeneet 8,5 prosenttia. Maakunnan ilmoituksen mukaan tukipalvelujen henkilöstö on vähentynyt 15,1 prosenttia vuodesta 2004 vuoteen 2008.

Taulukko. Maakunnan tukipalvelut, erikseen maakunnan, kuntien ja Kajaanin osuus 2004–2009

1 000 euroa	2004	2005	2006	2007	2008	TA 2009	2005–08 muutos-%
Yhteensä	6 497	5 505	5 960	5 889	5 985	6 303	8,7
Maakunta	3 421	2 989	3 392	3 356	3 450	3 771	15,4
Kunnat josta Kajaani	3 076	2 516	2 568	2 533	2 536	2 532	0,8
		1 141	1 085	1 154	1 196	1 227	4,8



Taulukko. Maakunnan tukipalvelut ja erikseen Kajaanin osuus 2004–2008, inflaatio-korjattuna

	2004	2005	2006	2007	2008	2005–08 muutos-%
1 000 euroa	1,187	1,145	1,098	1,052	1,000	
Yhteensä	7 712	6 304	6 544	6 195	5 985	-5,1
josta Kajaani		1 307	1 191	1 214	1 196	-8,5

Lähde: Kainuun maakunta –kuntayhtymä, talouspalvelut ja Kajaanin kaupunki, talouspalvelut

Tukipalvelujen käyttönotossa on ollut pitkäaikaisia ongelmia, jotka ovat kuitenkin vähitellen osittain korjaantuneet. Kaikkia sopimuksessa sovittuja palveluita ei ole pystytty toimittamaan. Myös kaupungin oma edunvalvonta siitä, että kaupunki saa sopimuksessa sovitut palvelut, on ollut osittain puutteellista.

Suurimpana ongelmana on koettu se, että maakunta ei ole ottanut tukipalvelujen kehittämistyössään huomioon riittävästi Kajaanin kaupungin tarpeita ja tavoitteita eikä kuunnellut asiakkaan näkökulmaa. Kunnollista keskusteluyhteyttä ja yhteistyötä ei ole ollut ja kokonaiskoordinaatio on puuttunut. Mikäli yhteistyö maakunnan kanssa jatkuu, asiakasnäkökulma on huomioitava paremmin ja tilaaja-tuottaja-malli otettava käyttöön. Maakunnan tukipalvelujen liikelaitostaminen tai yhtiöittäminen voisi selkeyttää asiakaspalvelunäkökulmaa. Se myös mahdollistaisi pitemmällä aikavälillä markkinoiden vapauttamisen ja kilpailuttamisen hallinnon tukipalveluissa.

Suuri huoli on maakunnan tietohallinnon jälkeenjääneisyys. On vaara, että Kainuu jää jälkeen Tieto-Suomen ja sähköisen asiointin kehityksestä. Suomessa on erittäin kehittyneet paikkatietojärjestelmät, mutta Kainuun kunnista vain Kajaani on kehittänyt omia paikkatietojärjestelmiään.

Kajaanin kaupunki on mukana Sitran käynnistämässä neuvotteluissa kahden valtakunnallisen, tietotekniikkaan sekä talous- ja henkilöstöhallintoon keskittyvän palvelukeskuksen perustamisesta. Sitran tavoitteena on uusien, kuntien täysin omistamien palvelukeskusten avulla luoda valtakunnallinen palvelukeskusmalli, joka tuo yhtenäisyyttä tällä hetkellä vallitseviin erilaisten järjestelmien viidakkoon. Tarkoitus on tukea kuntien tietojärjestelmien uudistamista erityisesti sähköisen asiointin näkökulmasta, yhtenäistää laadukkaan tiedon tuottamista kuntien menoista ja tuloista kuntien suunnittelun ja päätöksenteon pohjaksi sekä parantaa kuntien tarjoamien palveluiden laatua samalla hilliten kustannusten nousua.

Neuvotteluissa määritellään kuntien eri ICT-palveluiden tarpeita, muun muassa sovelluspalvelujen, tietohallinnon johtamiseen ja hankintoihin liittyvien asiantuntijapalveluiden sekä infrastruktuuriin liittyvien käyttäjäpalveluiden osalta. Talous- ja henkilöstöhallinnon kehittämiseen liittyviä kuntien tarpeita selvitetään rakenteiden, toimintamallien ja järjestelmien yhtenäistämisen pohjalta muun muassa taloushallinnossa ja -suunnittelussa, palkkahallinnossa sekä hankinnoissa. Neuvottelut jatkuvat kevääseen 2010, jolloin päätetään osakeyhtiömuotoisten palvelukeskusten perustamisesta.

Tässä vaiheessa yhteistyön jatkaminen maakunnan hallinnontukipalvelujen kanssa on järkevää. Jo maakunnallista kokemusta omaava yksikkö voi tuoda kilpailuetua, kun haetaan valtakunnallisten palvelukeskusten sijaintipaikkoja.



Kajaanin kanta:

Sopimus hallinnon tukipalvelujen ostamisesta on tehtävä kokonaan uudelleen. Lähtökohtana on oltava tilaaja-tuottaja-malli, jossa tilaaja määrittelee, mitä palveluita se haluaa ostaa. Palvelut on tuotteistettava ja hinnoiteltava läpinäkyvästi. Myös laatu- ja aikamääreet ja sanktiot on sovittava selkeästi. Liikelaitostamis- tai yhtiöittämismahdollisuudet toivotaan selvitettävän. Sitran palvelukeskukset voivat muuttaa tilannetta.

7.21 Hankinnat

Kajaanin kaupungin keskushallinnon kehittämishankkeen yhteydessä on selvitetty hankintatoimen toimivuutta kyselyllä, joka lähetettiin kaupungin toimialoille, materiaaliyhteistyöryhmän jäsenille, kaupungin liikelaitoksille ja keskeisille hankintaan osallistuville henkilöille. Tulosten perusteella kilpailutus on tällä hetkellä erittäin hajautettua, sitä hoidetaan oman toimen ohella eikä kilpailutusosaaminen ole riittävällä tasolla. Ongelmana koettiin Kainuun hankintarenkaan laajuus, joka aiheutti lisäkustannuksia. Kainuun hankintarenkas teki hankintayhteistyötä Oulun yliopistollisen sairaalan kanssa. Hankintaerät muodostuivat liian suuriksi ja toimitusmaksut liian kalliiksi Kainuun kunnille. Kainuun hankintarenkas päättikin marraskuussa 2009 erota yhteistyöstä OYSin kanssa. Kainuun maakunta –kuntayhtymä jatkaa hankintayhteistyötä OYSin kanssa. Ongelmana pidettiin myös sitä, että yhteistyö Kainuun maakunta –kuntayhtymän hankintatoimiston kanssa puuttuu.

Selvityksen pohjalta on tehty toimenpide-ehdotuksia, joista suurin osa koskee hankintatoimen organisointia Kajaanin kaupungin organisaatiossa. Ehdotuksiin kuuluu myös se, että hankintayhteistyötä pyritään lisäämään ja hyödyntämään eri organisaatioiden, mm. alueellisia puitesopimuksia tekevän Kuntahankinnat Oy:n ja Kainuun maakunta –kuntayhtymän kanssa. Hankintojen keskittämisellä tarkoitetaan tässä yhteydessä tavara- ja palveluhankintoja, joita ovat Kainuun hankintarenkaan järjestämät yhteiskilpailutukset ja kaupungin eri toimialojen ja liikelaitosten erillishankinnat. Teknisen toimialan rakentamiseen liittyvät urakat eivät ole mukana tässä yhteydessä.

Hankintojen toteuttaminen tarkoituksenmukaisina kokonaisuuksina edellyttää, että ne tulisi toteuttaa hankinnan kohteen edellyttäminä kokonaisuuksina. Esimerkiksi yksittäisten pienten tavara- tai palveluhankintojen kilpailuttamisen sijasta on tarkoituksenmukaista suosia puitejärjestelyjä parhaimpien hinta- ja muiden ehtojen saavuttamiseksi sekä kilpailukustannusten vähentämiseksi.

Kajaanin kanta:

Kainuun maakunta –kuntayhtymältä toivotaan aktiivista hankintayhteistyötä niin, ettei syntyisi päällekkäisiä kilpailutuksia, ja sitoutumista tehtyihin hankintapäätöksiin.



7.22 Työterveyshuolto

Myös työterveyspalvelut maakunnallistettiin vuonna 2005. Palvelu on sittemmin liikelaitostettu.

Kajaanin kanta:

On selvittävä, mikä on paras tapa järjestää työterveyshuollon palvelut: oma toiminta, maakunnallinen liikelaitos, osakeyhtiö vai ostopalvelu yksityiseltä palvelun tuottajalta.

7.23 Maatalouden tukitehtävät ja lomitustehtävät

Kajaanin kaupunki tuottaa itse maatalouden tukitehtävät ja ostaa lomitustehtävät Sotkamon kunnalta. Maatalouden viranomaistehtävien hoidossa tehdään yhteistyötä Sotkamon kanssa.

Kajaanin kanta:

Maatalouden tukitehtävät ja lomitustehtävät voidaan maakunnallistaa, mikäli muut kunnat ovat siihen halukkaita. Maakunnallistaminen helpottaa viranomaistehtävien hoitoa ja sijaistamista.

7.24 Maakunnan kehittäminen ja valtion aluehallinto

Hallintokokeilussa on koottu useita valtion talousarvion eri momenttien rahoituksia yhdeksi Kainuun kehittämisrahaksi, jonka kohdentamisesta maakuntavaltuusto päättää. Yhteensä summa on 45–60 miljoonaa euroa vuodessa, josta tienpidon ja työvoimapolitiikan rahoituksen osuus on 75 prosenttia. Rahoitus ohjautuu eri viranomaisten kautta varsinaiseen toimintaan. Käytännössä vapaammin käytettävissä olevaa rahoitusta on laskutavasta riippuen 1,7–5 miljoonaa euroon. Tienpidon rahoituksen osalta on eniten paineita siirtää se pois kehittämisrahan kokonaisuudesta. Muita kehittämisen päärahoitusinstrumentteja Kainuun kehittämisrahan lisäksi ovat EU:n rakennerahastot ja muu EU-rahoitus, kuten Leader.

Hallintokokeilu on lisännyt rahoitusviranomaisten keskinäistä yhteistyötä ja tiivistänyt rahoituksen fokusointia olennaisimpiin asioihin. Samalla on kuitenkin syntynyt ylimääräistä hallintobyrokratiaa, koska valtion aluehallinnon ohjaus on säilynyt ennallaan. Maakuntahallituksen II kokoonpanossa ovat olleet mukana kaikki viranomaiset, kun se tekee rahoituspäätöksiä. Valtion aluehallinnon tiivistymisen ansiosta II kokoonpano saattaa jäädä pois.

ALKU-uudistuksessa Kainuuseen muodostui oma elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus. Viraston palveluissa on aukko sen takia, että Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus hoitaa myös Kainuun tieasiat. Ouluun jäi myös useita aiemman lääninhallituksen sivistysosaston tehtäviä. Toisaalta uudistuksen yhteydessä myös Kainuun maakuntahallinnon tehtäväalue kasvoi.

Hallintokokeilun jatkovalmistelussa on ollut esillä valtion aluehallinnon, lähinnä Kainuun ELY:n kytkeminen maakuntahallintoon. Kajaanin kaupunki on suhtautunut aiemmissa ALKU-hankkeen lausunnoissaan tällaiseen hakijaa palvelemaan yhden luukun periaatteeseen myönteisesti. Rahoittajaviranomaisten näin pitkälle menevä fuusio vähentäisi myös kehittämisrahoituksen hallintobyrokratiaa. Todennäköiseltä kuitenkin vaikuttaa, että ainaakaan yhden maakunnan intressien takia valtionhallinto ei ryhdy muutta-



maan erittäin laajaa lainsäädäntöä ja yhtenäistä valtion aluehallintoa, joka elää ALKU-muutosvaihetta vielä useita vuosia.

Kajaanin kaupungin kannalta aluekehitysrahoituksen jakamisen käytännön toimintamallit eivät ole kovin tärkeä kysymys. Viime kädessä rahoituksen saamisen ratkaisee lopulta kehittämistoiminnan ja hankkeiden laatu ja vaikuttavuus. Kainuun kehittämispotentiaali keskittyy voimakkaasti sekä yritystoiminnassa että julkisessa innovaatiotoiminnassa Kajaani–Sotkamo-akselille. Kaupunkikonsernin toimijoiden kehityshankkeet ovat saaneet hyvin rahoitusta. Tärkeää on kuitenkin säilyttää ja turvata riittävä alueellinen päätösvalta alueen kehittämistä koskevissa asioissa Kainuussa, ja mikäli mahdollista, lisätä tuota toimivaltaa.

Aluekehittämistoiminnan virtaviivaistaminen on aina kannatettavaa, joten siihen liittyvät hallinnon kehittämistoimenpiteet ovat tarpeellisia kaikissa hallintokokeilun jälkeisissä malleissa. Myös aluekehitysrahoituksen vapausasteen kasvattaminen on perusteltu tavoite. Mikäli Kainuun malli jatkuu esimerkiksi vielä hahmottumattoman erityisalueelainsäädännön puitteissa, niin silloin sen valmisteluun tulee yrittää viedä näitä tavoitteita tukevia elementtejä.

Kajaanin kanta:

Aluekehitysrahoituksen jakamisen käytännön toimintamallit eivät ole kovin keskeinen asia. Tärkeää on kuitenkin säilyttää ja turvata riittävä alueellinen päätösvalta alueen kehittämistä koskevissa asioissa ja mahdollisesti lisätä toimivaltaa.



8 Kainuun hallintokokeilun arviointi

Kainuun hallintokokeilun arvioinnin toinen väliraportti (Airaksinen etc. 2008) käsittelee hallintokokeilun etenemistä. Raportissa tarkastellaan Kainuun hallintokokeilun tilannetta maakuntavaltuutettujen, maakuntayhtymän henkilöstön, kuntien talouden, kuntien toimijoiden sekä valtion ja maakunnan toimijoiden välisen suhteen kehittymisen kannalta. Arvioinnin mukaan kokeilun rakenteelliset tavoitteet on onnistuttu toteuttamaan ja hallintokokeilu on vaikuttanut positiivisesti kuntien taloustilanteeseen maakunnan mittakaavassa vähentämällä oleellisesti velkaantumista. Kuntien itsehallinnon koetaan kuitenkin kärsineen kokeilun myötä. Kuntalaisten ja osin myös henkilöstön suhtautuminen kokeiluun on ollut varsin kriittistä, arviointitutkimuksessa todetaan.

Raportin mukaan maakuntavaltuusto on osittain onnistunut tehtävässään. Maakuntavaltuustossa on kuitenkin myös syyllistytty kuntien etujen valvomiseen, mikä on hankaloittanut palvelurakenteita koskevien päätösten tekemistä. Kustannusten kasvu sosiaali- ja terveystoimialalla on onnistuttu lähes puolittamaan. Silti talouskurissa ei ole täysin onnistuttu, koska ensimmäisinä vuosina maakunnalle kertyi melko paljon alijäämää.

Hallintokokeilun myötä johtamisen ongelmien koetaan lisääntyneen. Esi- miestyö on pirstaloitunut ja muutosten johtamisen ei ole koettu onnistuneen.

Maakunnan ja valtion välisten suhteiden näkökulmasta yhteistyö eri toimijoiden välillä on lisääntynyt, ja valtio katsoo Kainuuta vähemmän sektoroituneena ja enemmän alueellisesta näkökulmasta. Toisaalta Kainuussa koetaan, että kehittämisrahaan liittyvä maakunnan itsehallinnon lisääminen on ollut näennäistä, eikä maakuntavaltuusto ole vielä kyennyt käyttämään kehittämisrahan osalta sille laissa määriteltyä valtaa.

Arviointitutkimuksessa oletetaan, että kuntien, kuntalaisten ja henkilöstön kriittiset kokemukset hallintokokeilusta saattavat osin liittyä vuorovaikutukseen, ja suositellaan keskittymään viestintään ja muutoksiin liittyvään kommunikaatioon. Myös maakuntavaltuuston roolia korostetaan, ja sitä kehoitetaan jalkautumaan Kainuun kuntiin. Näitä toimenpiteitä maakuntahallinto onkin nyt toteuttanut. (Airaksinen etc. 2008).

Kuntalaisten tyytymättömyydestä erityisesti perusterveydenhuoltoon tulee palautetta ajoittain mm. lehtien palstoilla. Myös sellaista palautetta tulee, että perusterveydenhuollon kehittäminen on jäänyt erikoissairaanhoidon kehittämisen varjoon.



9 Yhteenveto ja johtopäätökset

Väestökehitys vaikuttaa voimakkaasti siihen, mihin kehityspanoksia suunnataan. Kajaanisissa päivähoitoon ja perusopetuksen tarve säilyy ennallaan, vanhusväestön palvelujen tarve kasvaa ja ikääntyvät muuttavat keskustaan palvelujen lähelle.

Palvelut halutaan tuottaa nykyisenlaisessa laajassa maakuntahallinnossa vähintään nykyisessä laajuudessa. Hallintokokeilun aikana syntynyttä mallia, jolla palvelut nyt järjestetään, pidetään hyvänä, joskin myös kehittämisen tarvetta nähdään. Hyvä pidetään sitä, että perusterveydenhuolto ja erikoissairaanhoidon järjestetään samassa organisaatiossa. Asiakkaiden tyytyväisyyden varsinkin perusterveydenhuoltoon toivotaan kuitenkin lisääntyvän. Yleensäkin halutaan korostaa asiakaslähtöistä palvelujen kehittämistä ja sitä, että oma tuotanto on vertailukelpoista muiden tuottamaan palveluun sekä hinnaltaan että laadultaan. Ulkopuolisen palvelutarjonnan vaihtoehtoja tulisi pitää esillä ja luoda mahdollisuuksien mukaan edellytyksiä markkinoiden kehittämiseen, kuitenkin aina hinta-laatu-suhde huomioiden.

Jotta hyvin alkanut hallintomalli voisi jatkua, toivotaan mieluiten sellaista erityislakia, jota voidaan soveltaa muissakin maakunnissa. Lakiin tulisi sisältyä maakuntavaltuuston valitseminen vaaleilla ja vähintään nykyisen laajuinen aluehallinnon päätösvalta. Suotavaa olisi, että ELY-keskuksen EU-rahoituksia koskeva päätösvalta voitaisiin siirtää maakuntahallintoon. Mikäli tässä vaiheessa ei ole mahdollista säätää pysyvää erityislakia, toivotaan kokeilulain jatkamista vuoteen 2017 saakka.

Kajaanin kanta on, että maakuntavaltuusto valitaan vaaleilla ja maakuntajohtajan ja maakuntahallituksen puheenjohtajan tehtävät eriytetään. Maakuntajohtajan tulee olla viranhaltija, ei luottamushenkilö. Esimerkiksi viiden vuoden määräaikaisuutta voidaan harkita maakuntajohtajan tehtävässä.

Nykyinen rahoitusmalli yhdessä valtionosuusmallin kanssa on tukenut nykyisen kuntarakenteen kehitystä. Tulevaisuudessa tavoitteena tulee olla aktiivinen kuntarakenteen kehittäminen, jota rahoitusmallin on tuettava. Tulevan rahoitusmallin pitää olla yksinkertainen, läpinäkyvä ja aiheuttamisperusteinen. Valtionosuudet pitää kohdistaa siihen toimintaan, mihin ne on tarkoitettu. 0–6-vuotiaiden valtionosuus on kohdennettava päivähoitoon. E-malli, jossa sosiaali- ja terveysministeriön valtionosuudet ilman päivähoitoa menevät suoraan maakuntahallinnolle ja loput rahoituksesta maksetaan prosenttiosuutena verorahoituksesta, on periaatteellisesti oikein. Prosenttiosuudesta päättää kuntien kokous kuultuaan maakuntaa. Kajaani on E-mallia eikä ole valmis maksamaan enää siirtymäkauden kompensatiota.

Nykyisten palvelujen lisäksi Kajaani hyväksyy Kainuun pelastuslaitoksen, Kainuun jätehuollon kuntayhtymän, maatalouden tukitehtävien ja lomitustehtävien siirtämisen maakuntahallintoon. Kainuun pelastuslaitoksen siirtämisen edellytyksenä on, että aluepelastuslaitoksen aikana syntyneet ja syntyvät eläke- ja varhemaksuvastuut ja Kajaanin kaupungin omistama sairaankuljetuskalusto siirtyvät maakuntahallinnolle.

Kajaani pitää mahdollisena myös kirjastopalveluiden, rakennusvalvonnan ja ympäristönsuojelun maakunnallistamista. Sen sijaan päivähoito, perusope-



tus, ammattikorkeakoulu, aterial- ja puhtaanapitopalvelut sekä kiinteistönhuoltopalvelut, joiden siirtämisestä maakuntahallintoon on ollut esityksiä, pidetään jatkossakin Kajaanin kaupungin järjestäminä palveluina.

Yhteenvedona voidaan todeta, että Kajaanilla on kolme vaihtoehtoa palvelujen järjestämiseen. Ensimmäinen vaihtoehto on yllä kuvattu malli, jossa Kainuun maakunta – kuntayhtymä järjestää sosiaali- ja terveystalvet ja toisen asteen koulutuksen kuten nykyisinkin sekä lisäksi joitakin muita palveluja. Palvelut rahoitetaan E-rahoitusmallilla (STM-vos maakunnalle, loput % verorahoituksesta, ei kompensatiota).

Mikäli tämä vaihtoehto ei toteudu, selvitetään yhtä, koko Kainuun kattavaa kuntaa. Kolmas vaihtoehto on, että Kajaani jatkaa itsenäisenä ja neuvottelee naapurikuntien kanssa yhteistyöstä.

Kansalaisvaikuttamiseen tulee kiinnittää jatkossa parempaa huomiota.



Lähteet

Yliniemi Kalevi. Selvitys Kainuun jätehuollon kuntayhtymän siirtämisestä Kainuun maakunta – kuntayhtymälle. 18.8.2009.

Yliniemi Kalevi. Selvitys Kainuun pelastustoimen siirtämisestä Kainuun maakunta –kuntayhtymälle. 19.8.2009.

Haiko Markku. Kainuun pelastustoimen selvitys. Raportti 26.3.2008. Suomen Kuntaliitto.

Airaksinen Jenni, Haveri Arto, Pyykkönen Heidi, Väisänen Piia. Sinisistä ajatuksista moniin totuuksiin. Kainuun hallintokokeilun arviointi. Toinen väliraportti. Valtiovarainministeriö, 2008.

Kainuun maakunta –kuntayhtymän valmisteluaineisto.

Kajaanin kaupungin toimialojen valmisteluaineisto.

Kajaanin kaupunginhallituksen ja –valtuuston seminaareissa esitelty aineisto.



KAJAANIN KAUPUNKI

Liite