

HANNU KATAJAMÄKI

Vaasan yliopisto, hallintotieteiden tiedekunta

## Suurkuntien maaseutualueet edellyttävät uudenlaista paikallista hallintaa

**M**aaseutujen ja kaupunkien laajaan vuorovaikutukseen kuuluvat asiointi- ja työmatkaliikenne, kesämökeillä käyminen sekä maaseutujen ja kaupunkien erikoistumisesta alueellisessa työ- jaossa seuraava vaihdanta. Laajaan vuorovaikutuksen synnyttämät rahavirrat ovat merkittäviä. Suppeaan vuorovaikutukseen kuuluvat erilaiset kehittämishankkeet: luodaan yhteyksiä kaupunginosien ja kylien välille, valitaan kummikouluja, parannetaan lähiruuan saatavuutta, etsitään kylisiä etätyöntekijöille sopivia asuntoja tai selvitetään kesäasukkaiden palvelutarpeita. (Katajamäki ym. 2001: 63-64).

Maaseudut eivät välttämättä ole riippuvaisia lähikesuksista niin kuin ennen, vaan vuorovaikutuksen asetelmat voidaan määrittellä kulloistenkin tarpeiden mukaan. Uudessa maaseutupolitiikassa tulisi korostaa myös maaseutualueiden välistä vuorovaikutusta. Maaseutualueet oppivat myös toisiltaan ja niiden välinen kansainvälinen yhteistyö on vahvistumassa. Kansainvälisyyttä ovat edistäneet esimerkiksi EU:n rahoitusvälineet, ennen kaikkea Leader -toimintatavan juurtuminen Suomeen.

Jo 1970-luvulla Suomessa huomattiin ilmiö, jota alettiin kutsua seutuistumiseksi: kaupunkiseuduilla perinteinen kuntajaotus ilmensi yhä huonommin arjen toiminnallisuutta. Kuntarajat

ylittävä työmatkaliikenne ja muu asiointi lisääntyivät. Tämän arvioitiin häiritsevän järkevää yhdyskuntasuunnittelua sekä palveluiden organisoimista. Kansalaisten arjen sujuvuuden häiriintymistä alettiin pelätä. Keskustelu seutuistumisen hyötyjistä ja kärsijöistä alkoi.<sup>1</sup>

Vuonna 1999 Potsdamissa järjestetyssä EU:n ministerikokouksessa aloitettiin ESDP (*European Spatial Development Perspective*) -prosessi. Siinä määritellään Euroopan unionin aluekehittämisen periaatteet. Erityisesti korostetaan kaupunkiverkon tärkeyttä EU:n ja yksittäisten jäsenvaltioiden kilpailukyyn tekijänä. Maaseutualueet kytkeytyvät kaupunkeihin monipuolisten vuorovaikutusasetelmien kautta. (ESDP 1999).

Myös Suomeen ESDP -prosessi on yltänyt. Sen käytännön sovellutuksena käynnistettiin aluekeskusohjelma, joka parhaillaan on sulautumassa kilpailukyky- ja koheesio-ohjelmaan. Tavoitteena on ollut synnyttää kaupunkiseuduille kehittämisasetelmia, jotka toteutetaan keskuskaupunkien ja ympäröivien maaseutualueiden yhteistyönä. Monilla alueilla perustettiin aluekeskusohjelman käytännön toteuttamista varten kuntien yhteisiä elinkeino-yhtiöitä.

Kuntatalouden heikkenevät näkymät, suurten ikäluokkien jääminen eläkkeelle 2010-luvulla, palvelujen tehostamisen tarve, seutuyhteistyön

tahmea eteneminen sekä ESDP-prosessin korostama kaupunkien ja maaseutujen vuorovaikutuksen tiivistäminen synnyttivät tarpeen uudistaa kunta- ja palvelurakenteita. Niin käynnistyi Paras -hanke vuonna 2005.

Kunta- ja palvelurakenneuudistuksessa kiinnitetään erityistä huomiota suurimpiin kaupunkiseutuihin. Seutuistumisen etenemisen seurauksena kuntajaotus ilmentää niillä erityisen huonosti kansalaisten ja yritysten arjen toiminnallisuutta. Kunta- ja palvelurakenneuudistuksen edistämiseksi vuonna 2007 säädetty puitelaki edellyttiikin suurimpien kaupunkiseutujen kuntien päättäjien pohtivan yhdessä erityisesti maankäytön ja liikennejärjestelyjen suunnittelua sekä palvelujen organisoimista. Vakavana vaihtoehtona korostettiin myös laajojen seudullisten kuntaliitosten mahdollisuutta. Tällaisia monikuntaliitoksia vauhditetaan vuoteen 2012 asti erityisen runsailla valtion kannustinrahoilla.

Monikuntaliitokset tehtiin vuoden 2009 alussa esimerkiksi Seinäjoen, Salon, Hämeenlinnan, Kouvolan, Jyväskylän ja Kokkolan seuduilla. Suomeen on syntynyt hyvin moniaineksisia kuntia, jotka koostuvat suurehkoista kaupunkiytimistä ja erittäin monipuolisista sekä maantieteellisesti laajoista maaseutualueista. Tällaisia kuntia ei Suomessa ole aikaisemmin ollut.

Uusissa kaupungeissa on perehdyttävä uusiin asioihin: Millä tavoin EU:n yhteinen maatalouspolitiikka vaikuttaa kuntamme kohtaloon? Mitä tarkoittaa maitotalousvaltaisessa kaupungissa EU:n jäsenvaltioiden välisten maitokiintiöiden poistuminen vuoden 2015 jälkeen? Mitä on paikallinen toimintaryhmätyö ja miten se liitetään kaupunkistrategiaamme? Miten meidän kuntaamme liittyy keskustelu geenimuuntelun riskeistä? Mitä on kylätoiminta ja millä tavoin se saadaan mukaan lähipalvelujen organisoimiseen? Mitä ovat kyläsuunnitelmat ja miten ne saadaan liitettyä kaupunkimme suunnittelujärjestelmään?

Suuri haaste liittyy sellaisten menettelytapojen löytämiseen, jotka tunnistavat laajojen kuntien maaseutualueiden erityispiirteet. Sosiaali- ja terveysturvan keskusliiton vuoden 2009 alussa julkaiseman kansalaisbarometrin mukaan kansalaiset pelkäävät kuntaliitoksissa eniten omien lä-

hipalvelujensa puolesta. Erityisesti pelätään kuntien laita-alueiden palvelujen huononemista. Merkille pantavaa on myös kansalaisten huoli liiallisen huomion kiinnittämisestä kuntarakenteisiin. Kansalaisten näkökulmasta palvelut ovat tärkeimpiä. (Siltaniemi ym. 2009).

Tässä artikkelissa pohdin uusien suurkuntien haasteita maaseutualueisiin liittyvän paikallisen hallinnan näkökulmasta ja esitän harkittavaksi vahvan toimivallan aluelautakuntien perustamista. Pohjaan tarkasteluni Suomen kunnallishallinnon historiaan liittyviin teksteihin, ajankohtaisiin ohjelmallisiin asiakirjoihin, maakuntalehtien kuntaliitoksia käsittelevien uutistekstien seuraamiseen, Ruotsin kunnanosahallintoon liittyviin kirjoituksiin, kahdentoista vuoden kokemukseen kunnallispolitiikasta Vaasan kaupunginvaltuuston jäsenenä sekä lukuisten seminaariesitelmieni yhteydessä käymiini keskusteluihin kansalaisten, kunnallispoliitikkojen ja kuntien viranhaltijoiden kanssa.

## Pienten yhtenäiskuntien perinne

Kun Suomen maaseudulle perustettiin 1860-luvulla kunnat, edellytettiin, että seurakuntien ja kuntien rajat ovat samat.<sup>2</sup> Myös kappeliseurakuntien alueille saatiin perustaa kuntia. Vasta 1920-luvulla seurakuntien ja kuntien samanrajaisuuden vaatimuksesta luovuttiin. Siihen mennessä pienet kunnat olivat kuitenkin jo ehtineet syntyä. Aina 1970-luvun alkuun asti haluttiin kaupungit ja maaseudut pitää kuntajaotuksella erillisinä. Kuntamme olivat 1970-luvulle asti pieniä ja yhdyskuntarakenteeltaan yhtenäisiä. Perusmallina oli pääkeskus ja sen muodostama välitön vaikutusalue, josta käsin asiointi oman kunnan pääkeskudessa oli vaivatonta.

Suomen kunnallishallinnon malliksi vakiintui yhtenäiseen ja keskitettyyn sektorihallintoon perustava käytäntö. Tämä menettely takasi kansalaisille omissa pienissä kunnissaan kohtuullisen tasapuoliset palvelut. Myös alueellinen demokratia toimi, sillä kuntien pienimpienkin osa-alueiden asukkaiden äänet riittivät omien edustajien saamiseen kotikunnan päättäviin elimiin.

Suuren kuntauudistuksen kariuduttua vapaaehtoisia kuntaliitoksia tehtiin 1960-luvun lopus-

sa ja 1970-luvun alussa muutamia kymmeniä. Tuolloin osa niin sanotuista reikäleipäkunnista yhdistyi ja ensimmäistä kertaa muodostui kaupunkien ja maaseutujen muodostamia yhdistelmäkuntia. (Ks. Katajamäki 1979).

Pian kuntaliitosten tahti harveni. Uusi vaihe alkoi vasta 2000-luvulla, kun aloitettiin kunta- ja palvelurakennemuutos. Vuoden 2009 alussa tehtiin 32 kuntaliitosta. On syntynyt moniaineksisia suurkuntia. Kunnallisen demokratiamme ja kunnallishallintomme perinne nojautuvat pienehkön ja yhtenäisen kunnan ideaan. Uusilla kunnilla on edessään moninaisia haasteita.

### **Vanhojen kuntaliitosten opetuksia**

On esitetty, että uudet kuntaliitokset ovat kokonaan toisenlaisia kuin 1970-luvun kuntaliitokset: uudet liitokset ovat luonteeltaan ”strategisia” eikä vertailu 1970-luvun alun kuntaliitoksiin ole oikeutettua. Tällainen henki on esimerkiksi Kuntaliiton julkaisemassa ”Kuntien yhdistymisen oppaassa” (Laamanen 2008). Toisaalta ainakin kolme tekijää tiivistyy 1970-luvun alun kuntaliitoksista tehdyistä pitkän aikavälin seurantatutkimuksista, jotka ovat tähdellisiä myös uusien kuntaliitosten kannalta (ks. esimerkiksi Leinamo 2004):

*Merkittäviä kustannussäästöjä ei tullut.*

*Alueellinen demokratia kapeni. Tämä tarkoittaa, että etenkin valtuutettujen alueellinen jakauma keskittyi uuden kunnan pääkeskukseen ja sen välittömään ympäristöön.*

*Uusien kuntien sisäinen aluekehitys on ollut keskittyneempää kuin muuten samanlaisilla alueilla, joissa kuntaliitoksia ei toteutettu. Kansalaisten näkökulmasta kuntaliitokset ovat loitontaneet palveluja. Kansalaisten arvioimana tämä kehitys on käynnissä myös kunta- ja palvelurakennemuutoksessa (Siltaniemi ym. 2009: 24).*

Toteutettujen monikuntaliitosten ennakkoselvittelyissä ja yhdistymissopimuksissa uusien kuntien moniaineksisuuteen on kiinnitetty jonkin verran huomiota. On perustettu erilaisia osa-alueittaisia asukastoimikuntia, joista jotkut saavat päättää pienistä, omaa aluettaan koskevista määrärahoista. Ne saavat myös antaa lausuntoja omaan alueeseensa liittyvistä suunnitelmista, tehdä esityksiä

budjettiin, seurata kuntaliitoksen vaikutuksia sekä osallistua uuden kunnan strategian suunnitteluun. Perustetut alueelliset toimielimet ovat kuitenkin heiveröisiä. Niiden toimivalta kunnan raskaan sarjan päätöksenteossa, etenkin budjettiprosessissa ja maankäytön suunnittelussa, on heikko.

### **Uusia suurkuntia uhkaa legitimitetin heikkeneminen**

Suurin haaste uusissa suurkunnissa on kansalaisten arjen sujuvuudesta huolehtiminen riippumatta siitä, missä osassa kuntaa kansalaiset asuvat. Kyse on tehokkuus- ja läheisyysperiaatteiden yhteensovittamisesta. Tähän asti kuntaliitosten ”strategisuus” on liitetty voittopuolisesti kunnan ulkoiseen kilpailukykyyn, kuten asukasluvun synnyttämään mielikuvaan ja elinkeinopolitiikkaan. Kansalaisten arjen sujuvuuden kannalta tärkeä sisäinen kilpailukyky on jäänyt havaintojeni<sup>3</sup> mukaan vähäiselle huomiolle ja sitä turvaamaan on asetettu heikon toimivallan alueellisia toimielimiä. Sisäisen kilpailuvyyn tärkein osatekijä kansalaisten kannalta on palvelujen saatavuus kunnan eri osissa. Jos esimerkiksi alakoulu tai neuvolapalvelut loppuvat joltakin kunnan osa-alueelta, vähenee sen kilpailukyky lapsiperheiden asuinalueena.

Uusien suurkuntien edustajien puhunnassa huomiotani on kiinnittänyt sanan ”kaupunkilainen” käyttö<sup>4</sup>: ”Kaupunkilaisesta” puhutaan, vaikka asuinpaikka olisi usean kymmenen kilometrin päässä uuden kunnan pienestä kaupunkiytimestä. Onko oikein kutsua laajoja maaseutualueita sisältäviä suurkuntia kaupungeiksi vain siksi, että keskuskunnalla oli ennen kuntaliitosta kaupungin status? Määritelläänkö Suomessa ”kaupunki” jo kohtuuttoman väljästi? Kärsivätkö tästä oikeat kaupungit ja varsinainen maaseutu? Unohtuvatko kansalaisten oikeudenmukainen kohtelu ja maaseudun paras, kun keinotekoisesti häivytetään Suomen perusluonne: monipuolinen maaseutu ja pienet paikallisyhteisöt?

Yksi esimerkki kevyestä kunnan maantieteen huomioon ottamisesta ovat uuden Salon viisi aluetoimikuntaa. Ne ovat...”asukkaiden, yhdistysten, järjestöjen ja muiden paikallisten toimijoiden ja kaupungin hallinnon yhdyslinkkinä

uuden Salon kuntastrategiatyössä” (Koski 2008: 52). Kun on asetettu tavoitteeksi uuden Salon osa-alueiden lähipalvelujen säilyminen, ei aluetoimikunnilla tällaisen toimivallan varassa ole paljokaan tehtävissä, jos palvelujen keskittäminen alkaa. Varsin vaatimattomia ovat toimivallaltaan myös esimerkiksi uuden Seinäjoen kunnanosiin, vanhojen peruskuntien rajojen mukaan perustetut Peräseinäjoen, Nurmon ja Ylistaron asukaslautakunnat (Peräseinäjoen alueen asukaslautakunnan johtosääntö 2008).

Uusia suurkuntia uhkaa alkuhuuman haihduttua sisäisten jännitteiden lisääntyminen. Ylimpänä asialistalla ovat strategia- ja kilpailukykyphdintojen sijasta yksittäisten kyläkoulujen ja muiden palvelupisteiden kohtalot. Kuntien keskusten ja muiden alueiden ristiriidat kärjistyvät. Kuntaliitosten ”strategisuus” murenee arkipäivän riitelyyn, koska uudessa kunnassa ei ole todellisia välineitä käsitellä keskittävän tehokkuuden ja hajauttavan läheisyyden välisiä kysymyksiä. Koska erityisesti maaseutualueilla asuvat kansalaiset eivät arvioi voivansa vaikuttaa itselleen tärkeiden lähipalvelujen säilymiseen, on mahdollista, että uuden kunnan legitimitetti alkaa heikentyä.

## Ruotsin kunnanosaohallinto

Ruotsissa oli vielä 1950-luvun alussa lähes 2 500 kuntaa. Hyvinvointivaltion eteneminen johti siellä radikaaliin kuntauudistukseen. Ruotsissa moniaineksiset suurkunnat syntyivät jo 1970-luvulla. Nykyisin Ruotsissa on 290 kuntaa. Ruotsissa käytiin syvälinen keskustelu kunnallishallinnon tehokkuuden ja läheisyyden välisistä kysymyksistä jo 1970-luvulla. Nähtiin välttämättömäksi perustaa suurentuneisiin kuntiin toimivallaltaan riittäviä alueellisia toimielimiä. Niiden avulla haluttiin turvata pääkeskuksen ulkopuolella asuvien vaikutusmahdollisuudet. (Vrt. Gren 2009: 12-14).

Ruotsin kunnissa sovelletaan erityyppisiä kunnanosaohallinnon käytäntöjä (ks. Strandin 1980). Suomen kannalta mielenkiintoisin on aluelautakuntamalli. Sen toteuttamiselle ei Suomen kunnat alaki aseta minkäänlaisia esteitä. Esimerkiksi Uumajan kaupungissa on kolme aluelautakuntaa Holmsund-Obbola, Hörnefors ja Sävar. Niiden

väkiluku vaihtelee 6 400 ja 8 500 asukkaan välillä. Aluelautakunnat ovat monialalautakuntia, jotka vastaavat sosiaalipalveluista, esikoulusta ja peruskoulusta, kulttuuri-, nuoriso- ja vapaa-ajanpalveluista sekä kirjastoista. (Gren 2009).

Uumajan aluelautakunnat on perustettu entisten peruskuntien rajojen mukaan. Aluelautakuntaa ei kuitenkaan voi verrata entiseen kuntaan, sillä sen toimivalta on selvästi kunnan toimivaltaa pienempi. Aluelautakuntia ei olekaan oikeutettua ajatella vanhojen peruskuntien jatkeina. Uumajan aluelautakunnat pyrkivät estämään päätöksenteon liiallisen alueellisen keskittymisen. Ideana ei ole kuitenkaan ollut säilöä vanhojen peruskuntien rakenteita sellaisinaan osaksi Uumajan kaupungin hallintoa.

Uumajan aluelautakunnille on nimetty valmistelevat, esittelevät ja toimeenpanevat virkamiehet. Jäseninä ovat puolueiden esittämät ja osa-alueella asuvat kunnallispoliitikot. Poliittiset voima-suhteet määräytyvät koko kunnan vaalituloksen perusteella. Aluelautakunta saa rahalliset resurssinsa osana Uumajan budjettiprosessia. Sen toimivalta on suuri niissä tehtävissä, jotka sen hoidettavaksi on Uumajan kaupunginvaltuuston päätöksellä annettu. Se joutuu tekemään myös ikäviä päätöksiä. Jos esimerkiksi jonkun alakoulun oppilasmäärä on uhkaavasti vähentymässä, joutuu aluelautakunta pohtimaan, miten asia ratkaistaan.

Tulkitsen Ruotsin kunnanosaohallinnon yritykseksi sovittaa yhteen tehokkuuden ja läheisyyden vaatimuksia. Tietyt asiat on hoidettava kunnan yhtenäisen päätöksentekojärjestelmän kautta, mutta osa asioista voidaan siirtää kunnanosissa päätettäviksi. Budjettiteknisesti kyse ei ole monimutkaisesta asiasta, kunhan on löydetty yhteinen näkemys yhtenäisesti ja kunnanosittain hoidettavista kunnan tehtävistä.

Ruotsin aluelautakuntamallista tiivistyvät seuraavat näkökohdat (vrt. Strandin 1980):

*Kaikkia kunnan tehtäviä ei ole tarkoituksenmukaista keskittää valtuustoon, hallitukseen ja sektorilautakuntiin. Aluelautakuntien avulla voidaan toteuttaa luonteva työnjako yhtenäistä käytäntöä edellyttävien tehtävien ja kunnan osa-alueiden erityispiirteet huomioon ottavien tehtävien välillä.*

*Malli antaa mahdollisuuden toteuttaa hajautettua kasvustrategiaa, mikä estää kunnan sisäisten kehityserojen lisääntyminen.*

*Malli antaa mahdollisuuden sopeuttaa yhteen tehokkuutta korostava suuruuden logiikka sekä kansalaisten toivoma läheisyyden ja pienuuden logiikka.*

*Malli antaa mahdollisuus estää kunnan sisäinen demokratiavaje ja siitä syntyvä kunnan legitimitiettikriisi.*

*Paikallisen demokratian toteutumisen näkökulmasta ei ole kuitenkaan syytä soveltaa Ruotsin käytäntöä, jossa kunnanosahallinnon poliittiset voima-suhteet määräytyvät koko kunnan vaalituloksen perusteella. Alueellisten toimielimien jäsenten valinnassa tarvitaan menettelyjä, jotka ottavat huomioon kunnan osa-alueiden asukkaiden tahdon ja ajattelun. Kaksikielisillä alueilla kunnanosahallinnossa on otettava huomioon myös kielisuhteet.*

*Kunnanosahallinto ei tarkoita uusien virkojen perustamista, vaan kunnanosahallinnon edellyttämää virkamiestyä toteutetaan olemassa olevia toimenkuvia muokkaamalla. Tähän nimenomaan kuntaliitos antaa mahdollisuuksia.*

*Aluelautakunta lisää kunnan hallintoprosesseihin osallistuvien kansalaisten lukumäärää. Todellisten päätöksentekijöiden määrä on suurempi kuin neuvoa antavien aluefoorumien sovellutuksissa.*

## **Yläkemijoen kiintoisa käytäntö**

Suomessa on joitakin varteenotettavia kunnanosahallinnon sovellutuksia. Ehkä huomionarvoisin on Rovaniemellä Yläkemijoen alueella toimiva aluelautakunta. Alueella asuu noin 1 100 asukasta. Viime aikoina asukaluku on vähentynyt noin 50 henkilöä vuodessa. Yläkemijoen aluelautakunta on perustettu jo vuonna 1993. Tuolloin käynnissä oli vapaakuntakokeilu ja erilaiset kunnallishallintoon liittyvät kokeilut olivat suosittuja. Aluelautakunta oli mukana myös sisäasianministeriön osallisuushankkeessa 1990-luvun lopulla. Yläkemijoen aluelautakunta jäi pysyväksi. Rovaniemelle ei ole kuitenkaan perustettu uusia aluelautakuntia, vaikka Rovaniemen ja Rovaniemen maalaiskunnan strategiseksi luonnehditussa liitoksessa olisi siihen ollut luonteva mahdollisuus.

Ehdokkaat aluelautakunnan jäseniksi asetetaan toimialueen yhdeksässä kylässä järjestettävissä kansalaiskokouksissa. Jokainen kylä saa lautakuntaan yhden edustajan. Aluelautakunnan nimittää Rovaniemen kaupunginvaltuusto. Valinnassa ei korostu puoluepoliittinen näkökulma, vaan lautakuntaan nimitetään aktiivisia oman asuinalueensa edustajia. Lautakunnalla on Rovaniemen kaupungin budjetista irrotettu noin 1,8 miljoonan euron budjetti. Se on monialainen tilaajalautakunta, joka huolehtii päivähoitoon, perusopetukseen, kulttuuriin, nuorisoon, kirjastoon, eläkeläisten avopalveluihin, terveysneuvontaan ja kotipalveluun liittyvistä asioista. Se vastaa myös oman alueensa elinkeinojen kehittämistä. Useimmat palvelut tuottaa Rovaniemen kaupunki, koska yksityisiä palveluntuottajia ei ole. Aluelautakunta julkaisee asukastiedote Kyläkelloa kymmenen kertaa vuodessa. Lautakunnan yhteistyökumppaneita ovat yhdistykset, yritykset ja Rovaniemen seurakunta.

Rovaniemen kaupunginvaltuusto on asettanut Yläkemijoen aluelautakunnan tavoitteeksi palvelujen järjestämisen kansalaislähtöisesti, tehokkaasti ja taloudellisesti. Aluelautakunnan tilaamia palveluja arvioidaan samoilla kriteereillä kuin koko muun kaupungin vastaavilla tehtäväalueilla. Vuonna 2008 Rovaniemen tarkastuslautakunta teki arvioinnin lautakunnan 15-vuotisen toiminnan tuloksista (Rovaniemi 2008).

Arvioinnissa kävi ilmi, että vuonna 2007 aluelautakunnan kautta ohjattiin päivähoitoon, terveysneuvontaan, kotihoitoon, perusopetukseen, kulttuuripalveluihin ja nuorisotiloihin 1676 euroa asukasta kohden. Rovaniemen kaupungin muun alueen vastaavat menot olivat 1258 euroa asukasta kohden. Suurin ero oli perusopetuksessa, jossa Yläkemijoen osuus oli 1225 euroa, kun muun Rovaniemen alueella perusopetuksen kustannus oli 666 euroa asukasta kohden. Lapin maaseudulla ovat erittäin pitkät etäisyydet. Yläkemijoen peruskoululaisista 90 prosenttia on koulukuljetusten piirissä. Päivähoidossa ja kulttuuripalveluissa Yläkemijoella ylletään muuta Rovaniemeä edullisempiin yksikköhintoihin. (Rovaniemi 2008: 10).

Yläkemijoen aluelautakunnan tilaamien pal-

velujen kustannusrakenteesta tiivistyvät seuraavat näkökohdat: Väkiluku vähenee ja tämän seurauksena yksikkökustannukset ovat kasvussa. Väestö ikääntyy. Etäisyydet ovat pitkiä ja tämän vuoksi alueellisella keskittämisellä saavutettava säästö menetettäisiin kansalaisten suuremman liikkumistarpeen sekä siitä aiheutuvien kustannusten ja arjen hankaloitumisen myötä. Maaseudun palvelujen organisoinnissa on tarpeen arvioida kansalaisille aiheuttamia hyötyjä. Pelkkä kustannusten tarkastelu ei ole oikeudenmukaista.

Arvioinnissa tiedusteltiin myös aluelautakunnan jäsenten näkemyksiä toiminnan vaikutuksista. He korostivat vaikuttamismahdollisuutta lähilyhteisössä. Se on erityisesti kansalaisten näkökulmasta tärkeä periaate. Täsmennetyksi aluelautakunnan vahvat puolet olivat jäsenten arvioimina seuraavat (Rovaniemi 2008: 12-13): Aluelautakunta pystyy reagoimaan joustavasti ja nopeasti palvelutarpeiden muutoksiin ja se on paikallinen kumppani alueen palvelutuottajille. Aluelautakunta pystyy tarkastelemaan Yläkemijoen aluetta kokonaisuutena. Harvaan asutulla maaseudulla oman alueen kokonaisnäkökulma on asukkaiden kannalta hyödyllisempi kuin sektorilautakuntien koko kuntaa samanaikaisesti tarkasteleva katsanto. Tämä tukee niin sanotun uuden maaseutupolitiikan periaatetta, jossa korostetaan maaseutualueiden alueperustaista kehittämistä. Tätä näkökulmaa on voimakkaasti tuonut esiin esimerkiksi OECD ja se on omaksuttu myös Suomessa tärkeäksi maaseutupolitiikan periaatteeksi. Aluelautakunta toteuttaa lisäksi palvelujen järjestämisen läheisyysperiaatetta. Paikallinen aloitteellisuus saadaan käyttöön, kun etsitään uusia julkisen sektorin, yritysten ja kansalaisjärjestöjen välisiä toimintatapoja.

Yläkemijoen aluelautakunnalla on myös oman alueensa kehittämistehtävä. Tätä varten on laadittu suunnitelma ”Tekoja luokaa – maita valaiskaa”. Tarkastuslautakunnan raportissa sen arvioidaan ohjaavan aidosti Yläkemijoen kehittämistä. Aluelautakunta huolehtii sen päivittämisestä joka vuosi. Kehittämistyötä arvioidaan seuraavasti (Rovaniemi 2008: 14-15): Aluelautakunnan rooli erilaisten kehittämishankkeiden hallinnoijana on taannut jatkuvuuden. Alueella syntyneitä työllistämideoita on pystytty jalostamaan. On syn-

tynt Yläkemijoen aluetta hyödyttäviä yhteistyöverkostoja. Erityisen tärkeä on yhteistyöasetelma Rovaniemen Kehitys Oy:n kanssa.

Arvioinnin loppupäätelmissä todetaan, että Yläkemijoen kehittämissuunnitelman laatiminen ja päivittäminen sopii malliksi myös muille Rovaniemen kylistä muodostuville maaseudun suuralueille. Aluelautakunta on pystynyt toteuttamaan oman alueensa kansalaislähtöistä kehittämistä, mutta samalla se tukee koko Rovaniemen kaupunkistrategiaa (Rovaniemi 2008: 15).

Yläkemijoen kokemukset kaupunki-maaseutu -vuorovaikutuksen katsannosta ovat lupaavia. Kansalaislähtöisiä lähipalveluja on saatu organisoitua kauaksi kaupungin pääkeskuksesta. Kansalaiset ovat hyötynneet eivätkä siitä aiheutuvat kustannukset ole kohtuuttomia. Alueperustainen budjetointi ja toimivallan määrittely on kyetty hoitamaan. Lautakunnan jäsenten valinnassa yhdistyvät kiinnostavasti edustuksellinen demokratia ja kansalaislähtöinen suora demokratia. On onnistuttu vakiinnuttamaan pinta-alaltaan suuren kaupungin yhtä maaseutualueutta koskeva kehittämissäkäytäntö, joka yhtäältä tukee Yläkemijoen erityisiä asukaslähtöisiä kehittämistarpeita ja toisaalta koko Rovaniemen kaupunkistrategiaa.

Erilaisista Suomessa sovellettavista kunnansahallinnon malleista Yläkemijoen käytäntö näyttäisi parhaiten yhdistävän tehokkuutta ja läheisyyttä. Samalla se on alueen asukkaiden todellinen vaikuttamisen väylä eikä pelkkä kuulemisen ja lausuntojen antamisen foorumi.

## **Aluelautakunta: mahdollinen paikallisen hallinnan väline**

### *Idea ja toteuttaminen*

Aluelautakunta on paikallisyhteisöjen kehittämisen, lähipalvelujen organisoimisen ja kunnallisen demokratian monipuolistamisen väline. Monikuntaliitoksissa aluelautakuntien avulla voidaan ottaa huomioon maaseutu- ja kaupunkialueiden erilaisuus. Ainoastaan poikkeustapauksessa vanha peruskunta on tarkoituksenmukaisin aluelautakunnan toiminta-alue. Aluelautakuntien rajojen määrittely on vaativa tehtävä: Muodostettavien



alueiden tulee olla toiminnallisesti järkeviä ja asukas pohjaltaan riittäviä, mutta ei kuitenkaan liian suuria.

Maaseudulla aluelautakuntamallin soveltaminen edellyttäisi kylän käsitteen nykyistä väljempää määrittelyä. Uudet kylät olisivat olemassa olevien kylien muodostamia yhteistoiminta-alueita. Hallinnollisesti ne olisivat kunnan organisaatioon kuuluvia aluelautakuntia. Tavoitteena olisivat toiminnallisesti mahdollisimman luontevat aluekokonaisuudet, joiden asukas pohja olisi vähintään tuhat henkilöä. Vaikka kuntien rajat jatkossa muuttuisivat, maaseudun toiminnalliset paikallisuusalueet, uudet kylät säilyisivät. Tämä olisi tärkeää maaseudun jatkuvuuden kannalta. Käsitelmä maaseudusta ei saa olla riippuvainen hallinnollisista aluejakopäätöksistä. Uudet kylät eivät merkitsisi nykyisen kylätoiminnan loppumista, vaan uusien kylien menestys perustuisi vahvaan peruskylätoimintaan. Suurentuvissa kunnissa tarvitaan voimistuvaa ja monipuolistuvaa kylätoimintaa.

Kuntien keskustoissa voidaan myös soveltaa aluelautakuntia. Niiden toimivaltaa ja tehtäviä on tuolloin kuitenkin pohdittava eri tavoin kuin maaseutualueilla, koska monet palvelut joka tapauksessa sijaitsevat keskustoissa lähietäisyydellä. Toisaalta osallistuminen oman alueen kansalaislähtöiseen kehittämiseen koskee myös keskustojen asukkaita, joten myös tiheän palveluverkon alueilla aluelautakunnille on tilausta.

Samana kunnan aluelautakuntien toimivallat vaihtelisivat toimintaympäristöjen mukaan. Rikkoutuuko tällöin kansalaisten tasapuolisen kohtelun periaate? Suomalaisessa yhteiskunnassa paikallisyhteisöjen kirjo on erittäin suuri. Paikallisyhteisöjen organisoiminen samalla tavoin erilaisissa maantieteellisissä ympäristöissä saattaa johtaa jopa dramaattiseen eriarvoisuuteen kansalaisten välillä. Tässä mielessä aluelautakuntien toimivallan säätäminen maantieteellisen toimintaympäristön mukaan on kansalaisten kannalta oikeudenmukaista. Kunnan ja valtion vastuulla on taata kansalaisille peruspalvelut asuinpaikasta riippumatta. Tämän tavoitteen toteuttamisessa aluelautakunta on varteenotettava väline erityisesti monikuntaliitosten seurauksena syntyneissä suuren pinta-alan ja monien paikallisyhteisöjen kunnissa.

Aluelautakunnan tehtävät ja toimivalta vahvistettaisiin kunnanvaltuustossa, joka myös nimittäisi lautakunnan jäsenet. Valtuusto hyväksyisi myös aluelautakuntien toiminta-alueet. Aluelautakunnan toimivaltaan siirrettävistä asioista ja johtosäännöistä päätettäisiin valtuustossa sektorilautakuntien kanssa käytyjen neuvottelujen jälkeen. Neuvottelut järjestettäisiin kunnanhallituksen johdolla. Kunnanhallitus esittäisi aluelautakunnan budjettikehykset osana normaalia budjettiprosessia. Aluelautakuntien budjetit hyväksyttäisiin kunnanvaltuuston budjettikokouksessa.

Kunnanvaltuusto määräisi aluelautakuntien tarvitsemat virkamiehet valmistelu-, esittely- ja toimeenpanotehtäviin. Uusia virkoja ei aluelautakuntien vuoksi perustettaisi. Jäsenet aluelautakuntiin esitettäisiin avoimissa kansalaiskokouksissa. Maaseudulla kylätoimikunnat ja kaupungeissa kaupunginosayhdistykset olisivat sopivia kansalaiskokousten organisoijia. Tavoitteena olisi löytää mahdollisimman päteviä ja sitoutuneita oman alueensa edustajia. Valtuuston nimittäessä aluelautakuntien jäseniä voitaisiin myös käyttää poliittista harkintaa. Aluelautakunnassa suoran kansalaislähtöisen demokratian tulisi kohdata kunnan perinteinen edustuksellinen demokratia.

Aluelautakuntamalli ei lisäisi budjetin loppusummaa, sillä aluelautakuntien budjetit muodostettaisiin irrottamalla osa tehtäväperusteisesta budjetista alueperustaiseksi. Suurin osa budjetista olisi toki edelleen ohjattava tehtäväperusteisesti. Suurta kumousta eivät aluelautakunnat aiheuttaisi. Vähitellen aluelautakuntien budjettien osuus voisi yltää karkeasti arvioituna jopa 20 prosenttiin kunnan kokonaisbudjetista. Kansalaisten kannalta olisi kyse lähipalvelujen saavutettavuudesta ja lähidemokratian lisäämisestä sekä ristiriitojen välttämiseksi kunnan pääkeskusten ja reuna-alueiden välillä. Aluelautakuntien sisältämät mahdollisuudet ovat mielestäni huomattavasti niiden sisältämiä riskejä suuremmat.

Viidennessä maaseutupoliittisessa kokonaisohjelmassa (Maaseutupoliittikan yhteistyöryhmä 2009) sekä kuntaliiton maaseutustrategiassa (Kuntaliitto 2009) korostetaan maaseutualueiden kytkemistä osaksi kuntien laaja-alaista kehittämistä. Tähän tarjoo aluelautakuntien rohkea soveltaminen yhden mahdollisuuden.

## **Aluelautakunnat paikallisyhteisöjen kehittäjänä**

Kyläsuunnitelmaan kirjataan kylän kehittämistavoitteet sekä pohditaan keinoja niiden saavuttamiseksi. Suomessa on tehty yhteensä lähes kaksi tuhatta kyläsuunnitelmaa. Niillä ei ole virallista asemaa kunnan budjetti- tai suunnittelujärjestelmässä. Kyläsuunnitelmat olisi mahdollista kytkeä aluelautakuntien budjettikehyksiin. Näin kyläsuunnitelmat saataisiin osaksi kunnan kansalaislähtöistä kehittämistä. Kyläsuunnitelmien toteuttaminen olisi muunkin kuin epävakaa projekti- rahoituksen varassa.

Kyläsuunnitelmien kytkeytyminen aluelautakuntiin toisi kylätoimikunnille merkittävän uuden väylän vaikuttaa oman kylänsä kehitykseen. Samalla kaikki perinteiset kylätoiminnan muodot, kuten talkootyö sekä valtion ja EU:n rahoittamat hankkeet, olisivat edelleen käytettävissä. Toisin kuin jotkut kylätoiminnan edustajat ovat pelänneet, aluelautakuntamalli ei maaseudulla kaventaisi, vaan laajentaisi kylätoiminnan ja muun maaseudun kansalaistoiminnan mahdollisuuksia.

Aluelautakunnat olisivat monialaisia tilaajalautakuntia. Ne voisivat päättää, keneltä niiden toimivallassa olevat palvelut hankitaan. Aluelautakuntien kautta olisi mahdollista edistää paikallista palvelualan mikroyrittäjyyttä, koska kilpailutuksen volyymit eivät olisi suurempien, yli paikallisten yritysten kannalta riittäviä. Samalla syntyisi luontevia asetelmia lisätä kansalaisjärjestöjen roolia palvelujen tarjoajina.

Aluelautakuntien avulla on mahdollista toteuttaa kunnallishallintoa, jossa tehokkuus- ja läheisyysperiaatteet jäsentyvät kansalaisten hyvää elämää ja turvallista arkea voimistavasti. Globalisoituvassa ja suurempiin kehiin kurottuvassa Suomessa aluelautakunnat edustaisivat kansalaislähtöistä uutta paikallisuutta, jonka ytimessä olisivat edustuksellisen ja suoran demokratian kohtaaminen sekä julkisen sektorin, yritysten ja kansalaisjärjestöjen monimuotoinen yhteistyö.

Aluelautakuntien kautta saataisiin paikallisia, aidosti alhaalta ylös nousevia näkökulmia käynnissä olevaan massiiviseen sosiaali- ja terveydenhuollon kansalliseen kehittämisohjelmaan (KASTE

-ohjelma), jonka tavoitteena on muiden muuassa sosiaali- ja terveyspalvelujen saatavuuden, laadun ja vaikuttavuuden parantaminen.

Suomeen on myös perustettu maakuntapohjainen sosiaalialan osaamiskeskusten verkosto. Aluelautakuntien kautta olisi mahdollisuus välittää käytäntöön ja kehittää osaamiskeskusten perämiä uusia osallisuusrakenteita, joissa uuden paikallisuuden keskiössä kohtaisivat kansalaiset, kansalaisjärjestöt ja sosiaalialan ammattilaiset.

Selvitysmies Timo Kietäväisen vuonna 2008 tekemien esitysten perustella maaseudun yhteispalvelupisteitä ollaan lisäämässä kahdesta sadasta kolmeen sataan (ks. Maaseutupoliittinen selvitys 2009: 19). Yhteispalvelupisteiden kautta tarjotaan kansalaisille erityisesti valtionhallinnon paikallispalveluja. Aluelautakunnat voisivat olla sopivia ”paikallisia käsiä”, kun valtion ja kuntien yhteistyönä pohditaan monipalvelupisteiden kehittämistä kansalaisten arjen sujuvuuden ja palvelujen saatavuuden näkökulmista.

## **Lopuksi**

Toistaiseksi monikuntaliitosten tuloksena syntyneiden suurkuntien palvelujen organisointiin ja paikallisdemokratiaan on kiinnitetty riittämättömästi huomiota. Kuntaliitosten valmistelussa on keskusteltu runsaasti ulkoisesta kilpailukyvyistä, kuten väkiluvusta ja sen synnyttämästä mielikuvasta. Samalla on laiminlyöty kunnan sisäisen kilpailukyvyn pohdinnat. Niiden keskiössä ovat lähipalveluiden säilyminen ja demokratia.

Kuntaliitosten valmistelijat ja ulkopuoliset selvityshenkilöt ovat suhtautuneet liian yliolkaisesti kansalaisten turvallisen ja sujuvan arjen keskeisiin teijöihin. On perustettu vähäisen toimivallan kunnan- osahallinnon toimielimiä, erilaisia asukas- ja aluetoimikuntia. Kylätoiminnan edustajat ovat esittäneet kylä- ja maaseutuneuvostoja, jotka neuvottelisivat kuntien kanssa erilaisista maaseutualueiden kehittämishankkeista ja palvelujen organisoinnin tavoista. Tällaisten elimien kytkeminen kunnan budjettiin ja muuhun päätöksentekoprosessiin olisi kuitenkin varsin haasteellista. Myös kylä- ja maaseutuneuvostojen toiminnan henkilösidonaisuus syö niiden uskottavuutta kuntien pitkäjänteisinä kumppaneina.



Niille on mahdollista antaa ainoastaan lausunnon antajan ja ”maaseudun äänen” rooli.

Kuntaliitto on vasta vuonna 2009 käynnistänyt erityisesti uusien suurkuntien paikallishallintoa pohtivan ALVA -hankkeen. Suurentuvien kuntien paikallishallinnon vakava pohtiminen tulisi kuitenkin olla osa kuntaliitosten valmistelua eikä jo syntyneiden ongelmien jälkikäteistä silottelua.

Suomessa on laiminlyöty aluelautakuntamallin vakava kehittäminen. Tuntemistani kunnanosa- ja hallinnon tavoista aluelautakunta on ainoa, joka pystyy toteuttamaan vakavasti otettavan ja kansalaisia palvelevan kunnanosa- ja hallinnon kriteerit: se laajentaa demokratiaa, sen avulla on mahdollisuus toteuttaa palvelujen organisoimisessa samanaikaisesti tehokkuutta ja läheisyyttä, ja se pystytään ottamaan osaksi kunnan budjettiprosessia. Lisäksi kunnallisvaltuusto pystyy säätämään aluelautakuntien toimivallan kunnan eri osa-alueiden asukkaiden tarpeiden mukaan.

## LÄHTEET

- ESDP 2009: ESDP - European Spatial Development Perspective. Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union. Luxemburg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Gren, Maria 2009: Kommun i delar. En utvärdering av Umeås kommunalsorganisation. Masteruppsats i samhällsanalys och utredningsarbete. Julkaisematon oppinnäyte. Umeå universitet. Statsvetenskapliga institutionen.
- Katajamäki, Hannu 1979: Kuntaliitostutkimus. Eräiden toteutettujen kuntaliitosten tarkastelua. Itä-Suomen Instituutin julkaisusarja B :29.
- Katajamäki, Hannu, Hunnako, Pekka, Kahila, Petri, Palm, Jarmo & Valtakari, Mikko 2001: Vaikea maaseutupoliittikka. Havaintoja maaseutupoliittikan käytännöistä. Vaasan yliopisto. Levón-instituutti. Julkaisu No 90.
- Koski, Arto 2008: Monikuntaliitokset. Taitavasta toteutuksesta hyviin käytäntöihin. Suomen kuntaliitto. ACTA -julkaisusarja nro 203.
- Kuntaliitto 2009: Kuntaliiton maaseutustrategia. Hyväksytty Suomen Kuntaliiton hallituksessa 5.2.2009. Saatavissa: [http://www.kunnat.net/k\\_perussivu.asp?path=1;29;121;131497;148677](http://www.kunnat.net/k_perussivu.asp?path=1;29;121;131497;148677)
- Laamanen, Elina, toim. 2008: Kuntien yhdistymisen opas. Strateginen muutos selvitysvaiheesta uuteen kuntaan. Suomen Kuntaliitto.
- Leinamo, Kari 2004: Kuntaliitoksen jälkeen. Kuntien yhdistymisen vaikutukset liitosalueiden näkökulmasta. Vaasan yliopisto, Levón-instituutti. Julkaisu No 111.
- Maaseutupoliittinen selonteko 2009: Maaseutu ja hyvinvoiva Suomi. Valtioneuvoston maaseutupoliittinen selonteko eduskunnalle. Maaseutupoliittikan yhteistyöryhmän julkaisu 8/2009.
- Maaseutupoliittikan yhteistyöryhmä 2009: Maaseutu ja hyvinvoiva Suomi. Maaseutupoliittinen kokonaisuohjelma 2009-2013. Maaseutupoliittikan yhteistyöryhmän julkaisu 5/2009.
- Peräseinäjoen, Nurmon ja Ylistaron asukaslautakunnan johtosääntö 2008. Saatavissa: [http://www.seinajoki.fi/hallinto/johtosaanto/peraseinajoen\\_alueen\\_asukaslautakunnan\\_johtosaanto.html](http://www.seinajoki.fi/hallinto/johtosaanto/peraseinajoen_alueen_asukaslautakunnan_johtosaanto.html) [viitattu 16.11.2009]
- Rovaniemi 2008: Yläkemijoen aluelautakunta. Tarkastuslautakunta. Palvelut -jaosto. Arviointi 6/2008.
- Siltaniemi, Aki, Perälähti, Anne, Eronen, Anne, Särkelä, Riitta & Londén, Pia 2009: Kansalaisbarometri 2009. Suomalaisten arvioita hyvinvoinnista, palveluista ja Paras -uudistuksesta. Yhteenveto ja johtopäätökset. Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto ry.
- Soikkanen, Hannu 1966: Kunnallinen itsehallinto kansavallan perusta. Maalaiskuntien itsehallinnon historia. Maalaiskuntien liitto. Maalaiskuntien liiton kirjapaino.
- Strandin, Bengt 1980: En svensk modell för kommunal närdemokrati. Vasabladet 7.11.1980.

## Alaviitteet

<sup>1</sup>Huomasin tämän keskustelun voimistumisen ollessani Vaasan kaupunginvaltuuston jäsen vuosina 1997-2008.

<sup>2</sup>Perusteellinen esitys Suomen maaseutukunnista on Hannu Soikkasen teos maalaiskuntien itsehallinnon historiasta (Soikkanen 1966).

<sup>3</sup>Perustan näkemykseni maakuntalehtien kuntaliitoksista kerottavien uutistekstien seuraamiseen,

<sup>4</sup>Tähän olen törmännyt käydessäni keskustelua erilaisissa seminaaritilaisuuksissa uusien suurkuntien johtavien viranhaltijoiden ja johtavien poliitikkojen kanssa.