

HANNU KATAJAMÄKI

Vaasan yliopisto, filosofinen tiedekunta

Kuntauudistus ja lähidemokratia

Kun suomalainen hyvinvointivaltio alkoi 1990-luvulla muuttua kilpailuvaltioksi, säilyi keskittämisyrittämisen rinnalla vielä myös hajauttamisen idea. Maakuntakeskusten kautta tulkittiin välittyvän kehitystä, joka pirskahtelee myös maaseudulle. Hajakeskittävä idea ilmeni esimerkiksi ammattikorkeakoulujen perustamisena niihin maakuntakeskuksiin, joissa ei ollut omaa yliopistoa. Viime vuosina tilanne on muuttunut ja hajakeskittäminen on alettu nähdä aikansa eläneenä. On alkamassa metropolivaltio politiikan aika (vrt. Moisio 2012).

Talouden ja politiikan eliitti sekä heitä myötäsuokaisesti silittävät tutkijat tavoittelevat noin viiteen vahvaan keskukseen perustuvaa Suomea. Tämän saavuttamiseksi on yhteiskunnan rakenteiden trimmaamisen tehostuttava. Metropolivaltio suosii absoluuttisen keskittämisen ideaa. Uskotaan harvoin innovaatiokeskittymiin ja suuruuden logiikan vaihtoehtomuuteen. Maaseutua ja pieniä keskuksia ei tässä asetelmassa enää tunnisteta. Hallinnossa tavoitellaan yhä suurempia ja tehokkaampia yksiköitä.

Tärkeä etappi metropolivaltiokehityksessä on Jyrki Kataisen hallituksen hamuama suuri kuntauudistus. Tavoitteena on korkeintaan sadan kunnan Suomi, joka kiertyy muutamien valovoimaisiksi päätettyjen innovaatiokeskittymien ympärille. Suurkunnat ovat aluerakenteen keskittämisen ja metropolivaltion synnyttämisen välineitä.

Paikkaperustaisen ja edellytyksiä luovan politiikan tarve

Suomen aluekehittäminen käsitetään yhä vallitsevammin suurten kaupunkiseutujen vahvistamiseksi. Suuruuden logiikkaa pidetään ainoana vaih-

tohtona. Ideologissävyytteinen metropolivaltio politiikka on saamassa lopullisen yliotteen. Maaseutupolitiikka on laimentumassa näkymättömiin. Maakuntien liittojen laatimat suunnitelmat mielletään merkitystä vailla oleviksi kannanotoiksi, maakuntien naisten ja miesten toivejatteluksi, aluekehittämisen kansanperinteeksi.

Aidon ajattelun tarve

Valtio kehittää sopimusmenettelyjä suurimpien kaupunkien kanssa. Sommitellaan innovaatiokaupunkeja. Yhä suurempi osa maasta nähdään periferiana, jonka kohtalo ei kiinnosta ja jonka roolia yhteiskunnassa ei osata eikä haluta hahmottaa. Tieto ja näkemys Suomen laajan ja vaihtelevan maantieteen antamista mahdollisuuksista ovat hukkuneet innovaatiohöttöön.

Muualta kopioitujen suurkaupunkimallien oletetaan toimivan täällä sellaisinaan. On helppo loihduttaa mielikuvitusmaailma, jossa innovaatiokeskittymät ovat maailmanluokkaa eikä pienipiirteeseen maantieteeseemme tarvitse kiinnittää huomiota. Lentokonetta käyttäen syntyy mielikuva tiiviistä, pienten etäisyyksien maasta. Sulaisen perspektiiviharhansa vallassa innovaatioeliitin on helppo ja turvallinen elää.

Höttöilyn sijaan suomalainen aluekehittäminen tarvitsee aitoa ajattelua. Sen lähtökohtana on maantiede: pieniin paikallisyhteisöihin perustuva Suomi. Se on noussut maailmanluokkaan, ei suureskittymiä arvostava kiilusilmä. Kilpailukykyemme ja menestyksemme ovat syntyneet kansalaislähtöisesti, alhaalta ylöspäin (ks. historiallista todistusaineistoa esimerkiksi teoksesta Soikkanen 1966). Tämä perustavanlaatuisuus ei ole muuttunut. Suomi pärjää myös jatkossa, jos kykenemme huolehti-

maan kaikkien alueiden ja kaikkien asukkaiden menestyksen ja onnellisuuden edellytyksistä.

Suomen aluekehittämisen aito periaate on edellytysten luominen. Kaikki alueet ovat yhtä tärkeitä. On liian uskaliaista ja perusteetonta olettaa, että menestys voi syntyä ainoastaan tietynlaisissa ympäristöissä. Vielä kohtuuttomampaa on luulla, että Suomesta voisi kehittyä suurkaupunkiyhteiskunta. Viisaampaa on ajatella, että menestys voi syntyä monenlaisissa ympäristöissä, paikkojen moninaisuudessa. Aluekehitykseen pätee evoluution periaate: myönteisille sattumille on suotava maksimaalinen mahdollisuus. Yllättäville yhdistelmille on annettava tilaa: jossakin juuri oikeat ihmiset ja asiat kohtaavat. Syntyy uusia oivalluksia, uusia työpaikkoja, uusia sankaritarinoita.

Moninaisuuden voima

Paikkaperustaista yhteiskuntaa luonnehti kansalaisten, kansalaisjärjestöjen, yritysten ja julkisen sektorin monipuolistuva yhteistyö. Tätä asetelmaa kutsun *uudeksi paikallisuudeksi*. Uuden paikallisuuden edistäminen on edellytyksiä luovan valtion peruseriaate; ytimenä on paikallisyhteisöjen oikeus kehittyä omista lähtökohdistaan. Paikallisyhteisöjen moninaisuus on yhteiskunnallisen kehityksen välttämätön ehto. (Vrt Katajamäki 2011.)

Edellytyksiä luovan valtion yksi lähtökohta on pääkaupunkiseudun erityisyyden tunnistaminen. Pyrkimystä yhteen superalueeseen ei kuitenkaan arvota Suomen kansallisen menestyksen kannalta tarkoituksenmukaiseksi. Epärealistisen suurkaupunkihaaveen sijaan on tarpeen taata monipuoliset kehitysedellytykset maakuntakeskuksille sekä omien seutukuntiensa keskuskaupungeille. Edellytyksiä luovan valtion kaupunkiverkko on monipuolinen. Liikennejärjestelmä tukee tätä aluerakennetta. Metropolivaltiossa ollaan kiinnostuneita ainoastaan pääkeskittymiä yhdistävästä liikenneverkosta. Pienten keskusten ja maaseudun liikenneinfrastruktuuri on jätetty rapistumaan.

Edellytyksiä luovassa valtiossa maaseutu kytkeytyy kilpailukyvyyn ja taloudellisen menestyksen tuottamiseen. Maaseudun potentiaali jäsenyyden maaseutupääoman avulla. Se sisältää maaseudun aineellisia ja aineettomia hyödykkeitä. Maaseutu

voi vastata uudenlaiseen asumiskysyntään, jossa yhdistyvät väljyys, yhteisöllisyys ja modernin asumisen mukavuudet. Maaseudulla voidaan tuottaa lähiruokaa ja erikoistua hajautettuun energiantuotantoon. Maaseudulle voi syntyä valovoimainen biotalous. Maaseudun yhteisöllisyyden perinteellä on käyttöä, kun pohditaan uusien suurkuntien lähidemokratiakäytäntöjä. Maaseutupääoman hyödyntäminen edistää suomalaisen yhteiskunnan kysyntälähtöistä menestystä ja lisää yhteiskunnallista oikeudenmukaisuutta.

Todellinen toimivalta, maaseutuvaikutusten arviointi

Edellytyksiä luovan valtion perustana oleva uusi paikallisuus edellyttää käytännön kokeiluja erilaisissa maantieteellisissä ympäristöissä. Suurkunnissa tarvitaan toimivaltaista kunnanosaohallintoa, aitoa lähidemokratiaa. Toimivalta tarkoittaa todellisia alueperustaisia tehtäviä ja resursseja niiden hoitamiseen. Nykyiset lausunnot antavat asukaslautakunnat, kyläparlamentit tai epämääräiset kylien ja kuntien väliset sopimus- ja neuvottelumenettelyt eivät riitä. Niiden heppoisuus on jo moneen kertaan todettu (ks. esimerkiksi Leinamo 2010).

Edellytyksiä luovassa valtiossa kuntaliitos ei olisi mahdollinen, jos liittosopimuksessa ei kyettä uskottavasti osoittamaan, millä tavoin turvataan pitkäjänteisesti kunnan kaikkien asukkaiden lähipalvelut ja lähidemokratia. Tähänastiset liittosopimukset ovat tässä kohdin aivan liian mietoja. Kuntauudistuksen toteutuksessa ja kuntalain uudistuksessa on määriteltävä toimivaltaisen lähidemokratian kuntia velvoittavat periaatteet.

Ennen valtionhallinnon muutoksia on tehtävä kattava aluevaikutusten arviointi. Jos esimerkiksi poliisihallinnon tai työvoimahallinnon ”rakenteellista kehittämistä” olisi arvioitu paikkaperustaisuuden ja kansalaisten maantieteellisen näkökulmista, olisi todennäköisesti vältetty nykyiset vaikeudet, jotka ovat aiheutuneet palvelujen etäännyttämisestä maantieteellisesti liian kauaksi kansalaisten arjesta.

Erityisen tärkeitä kansalaisten näkökulmista ovat sosiaali- ja terveystalouden tulevat järjestelyt. Edellytyksiä luovan valtion periaate olisi läheisyyden ekonomia. Läheisyys viittaa tässä yhteydessä

maantieteen ohella kansalaislähtöisyyteen ja asiointin helpouteen. Käynnissä olevassa sosiaali- ja terveyspalveluiden uudistuksessa tämä näkökulma ei ole esiintynyt. Vallitseva katsanto korostaa mahdollisimman suuria väestöpohjia ja suuryksiköitä. Kohtalonkysymys on saada kuntauudistus sekä sosiaali- terveyspalvelujen uudistus kansalaisia palveluvaksi kokonaisuudeksi. Tämä tavoite on uhkaavasti karkaamassa käsistä.

Onko tavoitteenamme metropolivaltio, edellytyksiä luova valtio vai kolmas tie? Vaihtoehdoista on käytävä syvähenkisiä keskusteluja. Ytimessä on pohdinta siitä, minkälainen yhteiskunnan alueellinen organisoituminen edistää monipuolisimmin oikeudenmukaisuutta, onnellisuutta ja hyvää elämää.

Kansalaisten maantiedettä kunnioittavan kuntauudistuksen periaatteet

Kansalaisten näkökulmasta palvelujen organisoimista on ajateltava alhaalta ylöspäin eikä ylhäältä alaspäin. Suuressa osassa maata etäisyydet ovat niin pitkiä, että vahvojen peruskuntien mekaaninen muodostaminen synnyttäisi pinta-alaltaan kohtuuttoman suuria kuntia, joissa kansalaisten arjen etapit olisivat liian etäällä toisistaan.

Kun tähän vielä lisätään halu tiivistää yhdyskuntarakenteita ja tehdä uudisrakentaminen haja-asutusalueille mahdollisimman vaikeaksi, ei elämä suurkunnissa kansalaisten näkökulmasta olisi kovinkaan oikeudenmukaista. Se olisi myös ilmastopoliittisesti arveluttavaa, sillä autolla liikkumisen tarve lisääntyisi. Jyrki Kataisen hallitusohjelman yksi iskusana toki toteutuisi: vaatii rohkeutta asua kymmenien kilometrien päässä lähimmistä peruspalveluista.

Eriyttävät ratkaisut ovat oikeudenmukaisia

Jyrki Kataisen hallitusohjelman kuntapolitiikka – osiossa todetaan: ”Hallitus ohjaa kuntauudistuksen etenemistä ja käynnistää koko maan kattavan selvityksen kullekin alueelle tarkoituksenmukaisesta kunta- ja palvelurakenteesta”. Puhutaan myös kuntalain uudistuksesta, jossa tarkasteltaisiin esimerkiksi kunnanosahallintoa. (Pääministeri Jyrki

Kataisen hallituksen ohjelma 2011.)

Mikäli lähtökohtana ovat edellä mainitut periaatteet, on toiveita synnyttää kansalaisten maantiedettä kunnioittava uuden vuosituhannen kuntarakenne. Tämä tarkoittaa sitoutumista maantieteen huomioon ottamiseen. Tarvitaan eriyttämistä ja hallinnollista luovuutta, jotta kansalaisten hyvän arjen edellytykset pystytään turvaamaan erilaisissa paikallisyhteisöissä Utöstä Utsjoelle. Tarvitaan paikkaperustaisia ja edellytyksiä luovia ratkaisuja.

Osassa maata ovat tarkoituksenmukaisia vahvat yhtenäiskunnat, joissa on toimivaltainen kunnanosahallinto; sen kautta kansalaiset voivat vaikuttaa lähiyhteisöjensä palvelujen järjestämiseen ja maankäytön suunnitteluun. Tällaiset kunnat voivat asoida suoraan keskushallinnon kanssa; alue- ja maakuntahallintoa ei tarvita. Yhtenäiskunnat sopivat suurimmille kaupunkiseuduille, myös pääkaupunkiseudulle.

Osassa maata kannattaa palvelut organisoida yhtenäismaakuntien kautta. Niihin on sulautettu nykyinen valtion aluehallinto ja maakuntahallinto. Hyvä esikuva on Ruotsin maakärjähallinto, jota Suomessa jo sovelletaan menestyksellisesti Ahvenanmaalla. Kuntien koko olisi vapaa ja ne huolehtisivat kansalaisten erikseen määriteltyjen lähipalvelujen organisoimisesta. Myös tässä vaihtoehdossa tarvittaisiin nykyistä huomattavasti vahvempaa kunnaosahallintoa ja lähidemokratiaa.

Itä- ja Pohjois-Suomen harvaanasutuilla alueilla tarvitaan uudenlaisia ratkaisuja, jotka kunnioittavat kansalaisten perustuslakiin kirjattua oikeutta valita vapaasti asuinpaikkansa. Varteenotettavia ideoita ei ole toistaiseksi esitetty. Itä- ja Pohjois-Suomen harvaan asutuissa osissa on pohdittava vakavasti kuntien tehtävien radikaalia vähentämistä ja valtion vastuun lisäämistä erityisesti sosiaali- ja terveyspalveluissa.

Suuri kuntauudistus voi onnistua, mikäli kansalaisten maantieteestä ponnistavien hallinnon eriyttämisen tapoihin keskitytään vakavasti. Mekaanisten mallien soveltaminen johtaa kansalaisten näkökulmasta epävarmuuteen, jossa onnen edellytykset määräytyvät sattumanvaraisesti asuinpaikan perusteella.

Omakunta on yksi mahdollisuus

Kuntauudistuksen kannattajien ja vastustajien eripura on mahdollista purkaa kolmannen tien avulla. Hallitus lopettakoon ylhäältä annettujen mallien väkinäisen sommittelun ja ryhtyköön luottamaan kuntapäätäjien kykyyn tehdä viisaita ratkaisuja yhdessä sovittujen menettelytapojen perustalta. ”Kenttä” alkakoon käyttää luovuuttaan omaehtoisten kuntaratkaisujen kehittelyyn. Molemmiin puolin on haudattava valtopoliittiset intohimot ja keskityttävä kansalaisten laadukkaiden lähipalvelujen ja hyvän elämän edellytysten turvaamiseen. Käytettävissä on paljon tutkimustietoa tehtyjen kuntaliitosten virheistä. Ne voidaan välttää.

Kutsun omaehtoisesti perustettavaa kuntaa työnimellä *Omakunta*. Lähtökohtana on usean kunnan yhdistyminen. Vanhat peruskunnat muodostavat Omakunnan, jonka idea ja hallinto rakennetaan yhdessä, puhtaalta pöydältä. Kunta ei ole yhdenkään vanhan kunnan jatke, vaan uuden vuosituhannen moniaineksinen peruskunta, jonka vahvuudet ovat paikallisyhteisöjen paljous, työmarkkinoiden monipuolisuus, hajautettu hallinto ja vahva lähidemokratia. Henkilöstöjohtamisen katsannosta Omakunnan perustaminen on erityisen vaativaa, koska toimenkuvien muuttumista ja työyhteisöjen sekoittumista on mahdoton välttää.

Omakunta muodostetaan alhaalta ylöspäin. Se rakentuu paikallisyhteisöistä. Omakunnan perustana on lähivaikuttamisen vahva asetelma, jonka yhteys kunnan päätöksentekoon on selkeä. Kunnanosille taataan budjetin kautta riittävät resurssit hoitaa niille yhdessä määriteltyjä tehtäviä. Omakunnassa on selkeä työnjako keskitettyjen ja hajautettujen ratkaisujen välillä. Kansalaisjärjestöjen yhdessä laatimat kylä- ja kaupunginosasuunnitelmat kytetään kunnan suunnittelu- ja budjettiprosessiin. Kaksikielisillä alueilla kansalaisten on saatava täydet palvelut suomeksi tai ruotsiksi.

Maaseutu on tärkeä osa Omakunnan kilpailukykyä ja vetovoimaa. Maaseudulla on mielenkiintoisia asuinympäristöjä ja uusien elinkeinojen lähtökoh-
tia. Omakunnan monipuolista maaseutua tarkastellaan kokonaisuutena. EU:n ja kansalliset kehittämissuunnitelmat pystytään valjastamaan maksimaalisesti

monipuolisen maaseutukehityksen edistämisen välineiksi. Kylien kehittämiseen ohjataan nykyistä enemmän resursseja kunnan oman budjetin kautta.

Omakunnan nimi, vaakuna ja muut ulkoiset tunnusmerkit ovat kuntaidentiteetin kannalta tärkeitä. Uusi nimi voidaan löytää yhteisen historian kautta. Tästä ovat esimerkkeinä Sastamala ja Raasepori. Nimellä voi osoittaa, että uusi kunta ei ole yhdenkään vanhan peruskunnan jatke.

Yläkemijoen pitkä marssi lähidemokratian eturintamaan

Ruotsissa oli vielä 1950-luvun alussa lähes 2 500 kuntaa. Hyvinvointivaltion eteneminen johti siellä radikaaliin kuntauudistukseen. Ruotsissa moniaineksiset suurkunnat syntyivät 1970-luvun alkuun mennessä. Nykyisin Ruotsissa on vajaat 300 kuntaa. Kuntien kasvaessa Ruotsissa käytiin jo 1970-luvulla syvälinen keskustelu kunnallishallinnon tehokkuuden ja läheisyyden kysymyksistä. Nähtiin välttämättömäksi perustaa suurentuneisiin kuntiin toimivallaltaan riittäviä alueellisia toimielimiä. Niiden kautta arvioitiin taattavan kansalaisten osallistuminen ja kuntien legitimitetti.

Ruotsissa sovellettavista kunnanosahallinnon tavoista kiintoisin on kunnanosalautakunta (kommundelsnämnd). Ruotsin käytäntö on yritys sovittaa yhteen tehokkuuden ja läheisyyden vaatimuksia; tavoitteena on keskittämisen ja hajauttamisen harmonia. Tietyt asiat on hoidettava kunnan yhtenäisen päätöksentekojärjestelmän kautta, mutta osa asioista voidaan siirtää kunnanosissa päätettäviksi. Budjettiteknisesti käytäntö ei ole monimutkainen, kunhan on löydetty yhteisymmärrys yhtenäisesti ja kunnanositain hoidettavista tehtävistä. (Strandin 1980; Gren 2009.)

Ruotsin kunnanosahallinnon idea saavuttaa Suomen

Suomessa järjestettiin 1990-luvun alussa vapaakuntakokeilu: kunnille annettiin mahdollisuus organisoida toimintojaan aikaisempaa joustavammin. Tuolloin oli lama ja haluttiin kannustaa uusien, kustannustehokkaiden menettelytapojen kehittämiseen.

Mielenkiintoinen etiäinen Ruotsista saavutti

Suomen. Rovaniemen maalaiskunnassa päätettiin perustaa uudenlainen kunnanosaelin. Suomalaisissa kunnissa oli jo aikaisemmin ollut erilaisia lausuntoja antavia osa-alueittaisia asukastoimikuntia. Nyt haluttiin kuitenkin Ruotsin vaikutteiden innoittamina perustaa vahvan toimivallan alueellinen toimielin, aluelautakunta.

Aluelautakunta päätettiin perustaa Yläkemijoelle, usean kymmenen kilometrin päähän Rovaniemen keskustasta. Yläkemiojen alueella on noin 1100 asukasta. Lautakunta perustettiin vuonna 1993. Kokeiluvaiheen jälkeen sitä ei lakkautettu, vaan siitä tuli pysyvä. Lautakunta jatkoi myös Rovaniemen maalaiskunnan ja Rovaniemen liitoksen jälkeen.

Suora demokratia jäsenten valinnassa

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 talousarvioon kuuluva noin kahden miljoonan euron vuosibudjetti. Se on monialainen tilaajalautakunta, joka huolehtii päivähoitoon, perusopetukseen, kulttuuriin, nuorisoon, kirjastoon, terveysneuvontaan ja kotipalveluun liittyvistä asioista. Se vastaa myös oman alueensa elinkeinojen kehittämisestä. Useimmat palvelut tuottaa Rovaniemen kaupunki, koska yksityisiä palveluntuottajia ei ole. Lautakunnan yhteistyökumppaneita ovat yhdistykset, yritykset ja Rovaniemen seurakunta.

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

Hyviä kokemuksia

Arvioinnissa (Rovaniemi 2008) kävi ilmi, että vuonna 2007 aluelautakunnan kautta ohjattiin päivähoitoon, terveysneuvontaan, kotihoitoon, perusopetukseen, kulttuuripalveluihin ja nuorisotiloihin 1680 euroa asukasta kohden. Rovaniemen kaupungin muun alueen vastaavat menot olivat 1260 euroa asukasta kohden.

Yläkemiojen aluelautakunnan alueen väkiluku vähenee ja tämän seurauksena yksikkökustannukset ovat kasvussa. Väestö ikääntyy, mutta koska etäisyydet ovat pitkiä, palvelujen alueellisella keskittämisellä saavutettava säästö menetettäisiin kansalaisten suuremman liikkumistarpeen sekä siitä aiheutuvien kustannusten ja arjen hankaloitumisen myötä. Yläkemiojen esimerkki osoittaa laajan tarkastelun tärkeyden: maaseudun palvelujen organisoinnissa on tarpeen arvioida kansalaisille aiheutuvia hyötyjä ja haittoja monipuolisesti. Pelkkä kustannusten tarkastelu ei ole oikeudenmukaista.

Arvioinnissa tiedusteltiin myös aluelautakunnan jäsenten näkemyksiä toiminnan vaikutuksista. He korostivat vaikuttamista lähiyhteisössä: aluelautakunta pystyy reagoimaan joustavasti ja nopeasti palvelutarpeiden muutoksiin ja se on alueen palveluntuottajien paikallinen kumppani. Aluelautakunta pystyy tarkastelemaan Yläkemiojen aluetta kokonaisuutena.

Harvaan asutulla maaseudulla aluelautakunnan edustama kokonaisnäkökulma on asukkaiden kannalta hyödyllisempi kuin sektorilautakuntien koko kuntaa samanaikaisesti tarkasteleva katsanto. Tämä tukee Suomessa vakiintunutta maaseutupolitiikan periaatetta, jossa korostetaan maaseutualueiden paikkaperustaista kehittämistä. Tätä näkökulmaa on tähdentänyt myös OECD (vrt. OECD 2006). Aluelautakunta toteuttaa lisäksi palvelujen järjestämisen läheisyysperiaatetta. Paikallinen aloitteellisuus saadaan käyttöön, kun etsitään uusia julkisen sektorin, yritysten ja kansalaisjärjestöjen välisiä toimintatapoja.

Maaseudun ja kaupungin hedelmällinen vuorovaikutus

Yläkemijoen aluelautakunnalla on myös oman alueensa kehittämistehtävä. Tätä varten on laadittu suunnitelma, jonka päivittämisestä aluelautakunta huolehtii. Kehittämistä luonnehditaan aluelautakunnan arviointiraportissa seuraavasti: ”Aluelautakunnan rooli erilaisten kehittämishankkeiden hallinnoijana on taannut jatkuvuuden. Alueella syntyneitä työllistämideoita on pystytty jalostamaan. On syntynyt Yläkemijoen aluetta hyödyttäviä yhteistyöverkostoja.”

Yläkemijoen kokemukset kaupunki–maaseutu-vuorovaikutuksen näkökulmasta ovat lupaavia. Kansalaislähtöisiä lähipalveluja on saatu organisoitua kaukana kaupungin pääkeskuksesta, harvaan asutun Lapin maaseudulla. Kansalaiset ovat hyötynneet eivätkä siitä aiheutuvat kustannukset ole kohtuuttomia. Paikkaperustainen 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 maaseutualueetta koskeva käytäntö, joka yhtäältä tukee Yläkemijoen erityisiä asukaslähtöisiä kehittämistarpeita ja toisaalta koko Rovaniemen kaupunkistrategiaa.

Yläkemijoella on oivaltavasti sovellettu Ruotsin kunnanosahallinnon kokemuksia. On luovuttu mekaanisesta ja Ruotsissakin keskustelua herättäneestä periaatteesta, jossa puolueet asettavat aluelautakunnan jäsenet koko kunnan poliittisten voimasuhteiden perusteella. Yläkemijoella aluelautakunnan jäsen ehdokkaat nimitään avoimissa kansalaiskokouksissa. Tällä tavoin tavoitellaan suoran demokratian elementtejä. Yläkemijoen aluelautakunta on uskottava edustuksellisen ja suoran demokratian vuorovaikutusfoorumi.

Sattuman johdattelema oppimisprosessi

Yläkemijoen lähidemokratiakäytäntö on saanut nyttemmin myös laajaa kansallista julkisuutta. Esimerkiksi Helsingin Sanomat kiinnitti siihen pääkirjoituksessaan vuoden 2012 alussa näyttävästi

huomiota ja esitteli sen uuden paikallisdemokratian valovoimaisena edelläkävijänä (HS 2012).

Suomen kuntauudistusprosessi on nostanut Yläkemijoen aluelautakunnan parrasvaloihin. Siitä on myös tehty päättäjille tarkoitettu julkaisu (Pihlaja 2012), joka on saanut suurta huomiota. Ministerit Henna Virkkunen ja Anna-Maja Henriksson käynnistivät vuoden 2012 keväällä selvityksen, jossa arvioitiin Suomen lähidemokratian vaihtoehtoja. Loppuraportissa Yläkemijoki nostetaan lähidemokratian kärkikäyttännöksi (Pihlaja & Sandberg 2012).

Aikaisemmat Yläkemijoen mallin esittelyt eivät herättäneet minkäänlaista vastakaikua (esim. Katajamäki 2008 ja 2009). Omaksumisprosessin käynnistyminen edellytti yhteiskunnallisen tilanteen kypsyä vaiheeseen, jolloin päätöksentekijät oivalsivat, että uusissa suurkunnissa ei selvitä ilman toimivaltaisen paikallishallinnan järjestelyjä ja että koko kuntauudistus saattaa epäonnistua, ellei kunnanosahallintoa nosteta prosessin keskiöön.

Rovaniemellä päätettiin pitkän epäröinnin jälkeen laajentaa Yläkemijoen aluelautakuntamallia myös kunnan muille maaseutualueille; vuoden 2013 alussa Rovaniemelle perustettiin viisi uutta aluelautakuntaa. Tämän jälkeen kaikki Rovaniemen maaseutualueet ovat toimivaltaisen lähidemokratian piirissä.

Ruotsin kunnanosahallinnon vaikutteista Yläkemijoella käynnistynyt kehitys kansalliseksi oppimisprosessiksi on ollut hidaskäynnistyminen ja sattumanvarainen. On harmillista, ettei jo kuntauudistuksen lähtökohtien pohdinnoissa oivallettu, että modernissa yhteiskunnassa hallintouudistukset on valmisteltava alhaalta ylöspäin. Ylhäältä saneltujen ratkaisujen aika on ohitse.

Lähidemokratian organisointi

Kansalaisille ei enää riitä pelkkä äänestäminen, vaan tarvitaan uusia, suoran vaikuttamisen välineitä. Toistaiseksi uuden demokratian keinoista on keskusteltu yksi kerrallaan. Seuraavaksi on pohdittava, minkälainen kokonaisuus suoran demokratian käytännöistä voitaisiin sommitella.

Aidon lähidemokratian välttämätön ehto on todellinen toimivalta. Paikallisyhteisöjen asukkaiden

tulee pystyä vaikuttamaan lähipalvelujensa järjestämiseen ja maankäytön periaatteisiin. Lähipalvelut on määriteltävä. Kansalaisilla tulee olla myös mahdollisuus suunnitella omien asuinympäristöjensä tulevaisuutta ja suunnitelmat tulee kytkeä kunnan päätöksentekoon.

Yksi uuden demokratian keskeinen osatekijä on toimivaltainen kunnanosaohallinto. Sen välttämätön ehto on alueperustainen budjetointi sekä tarkka pohdinta keskitetysti ja hajautetusti hoidettavista asioista. Kunnanosaohallinnon aluejaotus on mietittävä kansalaisten tarpeista lähtien. Suurentuneissa kunnissa vanhat peruskunnat eivät välttämättä ole parhaita vaihtoehtoja. Kunnanosaohallinnon piirissä tulee olla ainakin osa perusterveydenhuollosta, kotipalvelut, kirjastot, neuvolat, päivähoido ja alakoulut sekä mahdollisuus vaikuttaa kaavoituksen periaatteisiin. Kielelliset olosuhteet on otettava huomioon.

Kansalaisraadit lisäävät kansalaisten osallisuutta. Uuden demokratian vakavasti ottavassa kunnassa pohditaan, missä asioissa kansalaisraateja sekä muita asiantuntijoiden ja kuntalaisten yhteistyöfoorumia kannattaa käyttää. Kansalaislähtöiset pohdinnat voivat liittyä kunnanosiin, mutta yhtä hyvin voidaan käsitellä yleisempiä asioita, esimerkiksi kaavoituksen periaatteita koko kunnassa. (Ks. uuden demokratian välineistä Raisio & Vartiainen 2011). On tärkeää päättää tavoista, joilla kansalaisfoorumien esitykset otetaan osaksi päätöksenteon valmistelua. Tähän on toistaiseksi kiinnitetty riittävästi huomiota.

Internet tarjoaa kansalaisille oivan mahdollisuuden esittää konkreettisia parannusehdotuksia. Kunnan kotisivulle voidaan tehdä selkeä käyttöliittymä, jonka avulla asukas voi merkitä karttaan kohdan, jossa on esimerkiksi päällystevaurio. Hän voi liittää mukaan selostuksen ja valokuvan. Jos asia on organisoitu asianmukaisesti, ilmaantuu paikalle parin päivän kuluessa kunnan korjauspartio. Vastaavaa täsmäjärjestelyä on mahdollista soveltaa esimerkiksi kansalaisten palveluissa havaitsemiin puutteisiin.

Uuden demokratian muoto on myös osallistuva budjetointi. Kunnan talousarviossa varataan esimerkiksi 100 000 euroa lasten leikkipuistojen kehittämiseen. Lapsille annetaan mahdollisuus ide-

ointiin ja parhaat ideat toteutetaan. Vastaava määräraha voidaan budjetoida esimerkiksi kirjastojen kehittämiseen. Kirjastojen käyttäjät saavat esittää uusia sisältöjä kirjastojen palveluihin.

Edellä olevista aineksista viisaat päättäjät kykenevät muotoilemaan uskottavan lähidemokratian ja kansalaisvaikuttamisen kokonaisuuden. Siinä paikkaperustaiset, koko kuntaa koskevat ja internetissä olevat välineet täydentävät ja tukevat toisiaan. Kunkin erillisen keinon rooli ja huomioon ottamisen tavat on määritelty täsmällisesti. Näin syntyy kunnan perusideaa uskottavasti tukeva asetelma: kunta on asukkaidensa muodostama yhteisö.

LÄHTEET

- Gren, Maria 2009. Kommun i delar. En utvärdering av Umeås kommunalsorganisation. Masteruppsats i samhällsanalys och utredningsarbete. Umeå universitet, Statsvetenskapliga institutionen.
- HS 2012. Helsingin Sanomat. Pääkirjoitus 22.1.2012 "Kuntauudistuksessa tärkeää on mittakaava".
- Katajamäki, Hannu 2008. Aluelautakunnat vahvistaisivat paikallisyhteisöjä kuntaliitoksissa. Helsingin Sanomat. Vierakynäartikkeli 11.10.2008.
- Katajamäki, Hannu 2009. Suur kuntien maaseutualueet edellyttävät uudenlaista paikallista hallintaa. Maaseudun uusi aika 17(3): 47–55.
- Katajamäki, Hannu 2011. Paikallisyhteisöjen Suomi. Tiedepolitiikka 3/2011: 52–54.
- Leinamo, Kari 2010. Yhdeksän hyvää ja kymmenen kaunista. Vuosina 2001–2009 toteutettujen maaseutu–kaupunki–kuntaliitosten tarkastelua. Vaasan yliopisto, Levón-instituutti, Julkaisuja 131.
- Moisio, Sami 2012. Valtio, alue, politiikka. Suomen tilasuhteiden sääntely toisesta maailmansodasta nykypäivään. Vastapaino, Tampere.
- Pihlaja, Ritva 2012. Rovaniemen uusi lähidemokratiamalli. Matkraportti 18.–20.1.2012. Maaseutupolitiikan yhteistyöryhmä, Kansalaistoiminnan teemaryhmä.
- Pihlaja, Ritva & Siv Sandberg 2012. Alueellista demokratiaa? Lähidemokratian toimintamallit Suomen kunnissa. Valtiovarainministeriön julkaisuja 27/2012.
- Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma 2011. Avoin, oikeudenmukainen ja rohkea Suomi. Valtioneuvoston kanslia.
- OECD 2006. The New Rural Paradigm: Policies and Governance. June 2006.
- Raisio, Harri & Pirkko Vartiainen 2011. Osallistumisen illuusiosta ai-

toon vaikuttamiseen. Deliberatiivisesta demokratiasta ja kansalaisraatien toteuttamisesta Suomessa. Kuntaliiton verkkajulkaisu. Saatavissa: http://shop.kunnat.net/product_details.php?p=2636. [Viitattu 27.11.2013].

Rovaniemi 2008. Yläkemijoen aluelautakunta. Tarkastuslautakunta. Palvelut-jaosto. Arviointi 6/2008.

Soikkanen, Hannu 1966. Kunnallinen itsehallinto kansanvallan perusta. Maalaiskuntien itsehallinnon historia. Maalaiskuntien liitto, Helsinki.

Strandin, Bengt 1980. En svensk modell för kommunal närdeokrati. Vasabladet 7.11.1980.

ILKKA PYY, *Itä-Suomen yliopisto, historia- ja maantieteiden laitos*

Sote-uudistus ja maaseutu

Perusterveydenhuolto on Suomessa organisoitu hajautetusti kuntiin ja kuntayksiköihin, mutta sen kääntöpuolena on kansalaisten epätasa-arvoinen pääsy hoitoon (OECD 2012). Työterveyshuolto toimii ja yksityislääkärille pääsee, mutta vain noin neljännes väestöstä saa ajan terveyskeskukseen kahden viikon kuluessa. Suomalaisen kolmitasoisien terveydenhuollon akilleenkantapäälle on perusterveydenhuolto. Sairaanhoidopiireihin (20 kuntayhtymää) koottu erikoissairaanhoito samoin kuin viisi yliopistosairaalan vaativan hoidon erityisvastuualuetta saavat sen sijaan kiitosta.

Sosiaali- ja terveyshuollosta on ryhdytty käyttämään uudissanaa sote. Kataisen hallituksen keskeinen hanke on säätää uusi sote-huollon järjestämislaki. Lain toteutuessa sairaanhoidopiirit ja kunnalliset sote-lautakunnat ovat historiaa. Palvelujen järjestäminen siirtyy sote-alueille, joissa keskuskunnan koko on vähintään 50 000 asukasta sekä joissakin tapauksissa perustason toimielimille, jos järjestäjäkunnan koko on vähintään 20 000 asukasta. Kuntayhtymät ja -yhteistyö korvataan vastuukunnilla. Niiden varaan luodaan 20–30 aluetta, jotka huolehtivat perusterveydenhuollon, erikoissairaanhoidon ja sosiaalitoimen työnjaosta ja integroinnista. Käytännössä kaikki maaseudun kunnat menettävät itsenäisen päätöksenteon sote-palveluistaan.

Maaseutualueiden näkökulma sote-uudistukseen on ollut vähän esillä, sillä muita näkökohtia on ollut riittämiin. Suomen hallintohistoriasta on vaikea löytää

yhtä tempoilevaa ja asiantuntijat sivuuttavaa valmistelua kuin sote-uudistus. Tähän mennessä sitä on tehty neljässä sosiaali- ja terveysministeriön asettamassa työryhmässä (STM 2011; 2012; 2013a; 2013b) sekä lisäksi linjattu pääministerin asettamassa koordinaatioryhmässä. Ryhmien työtä on yhdistänyt pyrkimys vähentää järjestäjätahoja ja -tasoja sekä ottaa huomioon alueellisia erityispiirteitä. Pyrkimyksenä on myös ollut sovittaa yhteen kunta- ja palvelurakennetta.

Hallituksen kunta-sote-koordinaatioryhmän (2013) mukaan vastuukuntamallin valintaa puoltaa se, että sote-huolto ei eriydy erillishallinnoksi siten kuin kuntayhtymissä. Vastuukunnan on järjestettävä palvelut yhdenvertaisesti kaikissa sote-alueeseen kuuluvissa kunnissa ja turvattava lähialueiden saatavuus.

Väestöpohjat ja vaihtoehdot

Terveydenhuollon asiantuntijoiden mukaan perus- ja erikoissairaanhoidon integrointi edellyttää suuria väestöpohjia. Hallituksen sitoutuminen vastuukuntapohjaiseen organisointiin tuottaa silloin vaikean yhtälön. Vastuukunta voi osoittautua mahdolliseksi ratkaisuksi perustuslailliselta kannalta, puhumattakaan käytännössä. Sote-uudistuksessa on myös toistuvasti korostettu, että järjestämis- ja rahoitusvastuu tulee olla samalla taholla. Kuitenkin tähänastiset työryhmien linjaukset ovat ohittaneet useasta lähteestä tulevan rahoituksen ongelman, jonka seurauksena perustervey-