

VAASAN YLIOPISTO
FILOSOFINEN TIEDEKUNTA

Sari Honkola

**TOIMINTAYMPÄRISTÖN MUUTOSTEN JA TALOUDEN MURROKSEN
VAIKUTUKSET KUNTIEN KEHITTÄMISTOIMINTAAN**

Erityistarkastelussa Etelä-Pohjanmaan maakunta

Aluetieteen
pro gradu -tutkielma

VAASA 2011

SISÄLLYSLUETTELO

	sivu
KUVIO- JA TAULUKKOLUETTELO	4
TIIVISTELMÄ	5
1. JOHDANTO	7
1.1. Lähtökohdat	7
1.2. Tutkimuksen käsitteet	8
1.3. Tutkimusongelman määrittely	13
2. KANSALLINEN ALUEKEHITTÄMINEN	14
2.1. Suomalaisen aluepolitiikan vaiheet	14
2.2. Aluekehittämislaki ja valtakunnalliset alueiden kehittämistavoitteet	17
3. KUNNAN TOIMINTAYMPÄRISTÖN MUUTOS	19
3.1. Kuntaorganisaation kehitys	19
3.2. Kuntien palvelutuotanto	21
3.3. Kunta- ja palvelurakennemuutos	26
3.4. Globaalin ja lokaalin kohtaaminen	28
4. KUNTATALOUS	36
4.1. Kunnallistalouden perusteet	36
4.2. 1990-luvun lama	40
4.3. 2000-luvun taantuma	43

5. TUTKIMUSKOHTEENA ETELÄ-POHJANMAAN MAAKUNTA	48
5.1. Tutkimusalueen kuvaus	48
5.2. Väestö vanhenee ja asutus keskittyy	49
5.3. Koulutus ja työllisyys	51
5.4. Elinkeinorakenne	53
6. TUTKIMUSAINEISTO	55
6.1. Tutkimusmenetelmät	55
6.2. Tutkimuksen luotettavuus	56
6.3. Haastattelujen toteutus	57
7. KUNTAJOHTAJIEN NÄKÖKULMIA KUNTIEN KEHITTÄMISEEN	60
7.1. Kuntien kehittämisen haasteet ja painopisteet	60
7.1.1. Kehittämisen haasteet	60
7.1.2. Kehittämisen painopisteet	67
7.2. Kuntayhteistyön toimintaperusteet	71
7.2.1. Seutukunnallinen yhteistyö	71
7.2.2. Hankkeiden vaikutuksia kunnalliseen kehittämiseen	75
7.3. Taantuman vaikutukset kuntien toiminnallisiin painotuksiin	76
7.4. Kuntien tulevaisuus ja kehitystavoitteet	79
8. YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖSET	82
8.1. Kuntien kehittämistoiminnan perusteet	83
8.2. Talouden taantuman ja toimintaympäristön muutosten vaikutukset kuntien kehittämistoimintaan	85
8.3. Eteläpohjalaisten kuntajohtajien tulevaisuuden odotukset	86
8.4. Johtopäätökset	87
LÄHDELUETTELO	91

LIITTEET

LIITE 1. Haastattelujen sisältörunko	98
LIITE 2. Haastatellut kunnan/kaupunginjohtajat	99

KUVIO- JA TAULUKKOLUETTELO

Kuvio 1. Maakunnallinen suunnittelujärjestelmä	12
Kuvio 2. Kuntien järjestämis- ja tuottamisvastuutapoja palvelutuotannossa	24
Kuvio 3. Kuntasektorin toimintaympäristöön vaikuttavat muutosvoimat	30
Kuvio 4. Kuntien ja kuntayhtymien menojen ja tulojen rakenne vuonna 2010	38
Kuvio 5. Etelä-Pohjanmaan maakunnan sijainti ja maakuntakartta	49
Kuvio 6. Etelä-Pohjanmaan maakunnan väestömuutos kuukausittain vuosina 2009-2011	50
Taulukko 1. Etelä-Pohjanmaan maakunnan ikärakenne ja huoltosuhde vuonna 2009	51

VAASAN YLIOPISTO**Filosofinen tiedekunta****Tekijä:** Sari Honkola**Pro gradu -tutkielma:** Talouden murroksen vaikutukset kuntien kehittämistoimintaan: Erityistarkastelussa Etelä-Pohjanmaan maakunta**Tutkinto:** Hallintotieteiden maisteri**Oppiaine:** Aluetiede**Työn ohjaaja:** Hannu Katajamäki**Valmistumisvuosi:** 2011**Sivumäärä:** 100

TIIVISTELMÄ:

Kuntakentässä on viime vuosina tapahtunut suuria yhteiskunnallisia ja taloudellisia muutoksia. Väestön vanheneminen ja keskittyminen kasvukeskuksiin sekä työvoiman saatavuuden heikkeneminen ja palvelutarpeiden kasvu ovat maakunnan kehittämisen kannalta suuria haasteita heikon kuntatalouden tilanteessa. Kuntien tilanne on selvästi vaikeutunut niihin kohdistuvien vaatimusten kasvaessa ja toimintaympäristössä tapahtuneet muutokset ovat pakottaneet kuntia tarkastelemaan toimintoja uudelleen sekä tiivistämään keskinäistä yhteistyötä myönteisen kehityksen tukemiseksi.

Maailman talous ajautui taantumaan vuoden 2008 lopulla ja vaikutukset heijastuivat myös Suomeen globaalien markkinoiden kautta. Talouden taantumien vaikutukset kuntatalouteen ovat olleet merkittävät, sillä kuntien taloudellinen tilanne heikkeni yllättäen bruttokansantuotteen supistuessa taantumien seurauksena kahdeksan prosenttia. Elpymisestä huolimatta taantumien vaikutukset kuntatalouteen ovat nähtävissä vielä vuoden 2011 aikana. On odotettavissa, että kuntien väliset erot sekä heikon talouden omaavien kuntien määrä kasvaa tulevaisuudessa. Kansallisella tasolla käynnistetyn kunta- ja palvelurakennemuutoksen tavoitteena on vahvistaa rakenteita ja palveluntuotantoa siten, että kuntien vastuulla olevat palvelut ja kuntien kehittämistoiminta saavat riittävät rakenteelliset ja taloudelliset perusteet.

Tämän tutkimuksen tarkoituksena on tarkastella taloudellisen taantumien sekä toimintaympäristössä tapahtuneiden muutosten vaikutuksia Etelä-Pohjanmaan kunnissa sekä erityisesti kuntien kehittämistoimintaan lähivuosien aikana. Tutkimuksessa on selvitetty, millaisia ovat kuntien haasteet ja kehittämisen painopisteet tulevina vuosina ja millaisin odotuksin kunnat suhtautuvat tulevaisuuteen ja taantumien jälkeiseen aikaan. Tutkimusta varten on haastateltu kaikki Etelä-Pohjanmaan kuntien kunnan- ja kaupunginjohdajat, yhteensä 19 henkilöä.

Tutkimuksen viitekehys rakentuu aluepolitiikan kehitysvaiheita käsittelevästä aineistosta, kunnallishallinnon ja kuntatalouden perusteista, kunta- ja palvelurakennemuutoksesta sekä toimintaympäristön muutosten vaikutuksesta kunnalliseen kehittämistoimintaan. Tutkimusalueesta on esitetty perustietoja alueen nykytilan selvittämiseksi. Empiirinen osio muodostuu kuntajohtajien haastatteluista.

Tutkimuksen mukaan talouden taantuma on selvästi kiristänyt kuntatalouden tilaa entisestään ja kuntien velkaantuminen jatkuu edelleen. Vahvan kuntarakenteen takaamiseksi kehittämistoiminnan päämäärinä ovat elinkeinotoiminnan kohentaminen, kilpailukyvyyn lisääminen sekä väestön hyvinvoinnin parantaminen. Tutkimuksessa ilmeni, että haasteista huolimatta kunnissa suhtaudutaan tulevaisuuteen luottavaisin mielin ja katseet on käännetty tehtyihin uudistuksiin, joista odotetaan saatavan positiivisia tuloksia. Yhteistyöverkostojen toimivuus ja vallitseva luottamus ovat tärkeitä tekijöitä kehittämisen onnistumisessa ja yhteisten päämäärien saavuttamisessa.

AVAINSANAT: Kuntien kehittämistoiminta, toimintaympäristön muutos, kuntatalous

1. JOHDANTO

1.1. Lähtökohdat

Mennyt toiminta sekä luonnon asettamat rajoitteet vaikuttavat alueisiin, mutta eivät kuitenkaan määrää täysin alueen mahdollisia kehityssuuntia ja alueen menestystä. Kuntien kehittämisessä on kyse uusien kehityspolkujen löytämisestä ja uusien toimintojen sopeuttamisesta muuttuviin alueellisiin oloihin. Tärkeää on huomata, että kunnat eivät toimi enää ainoastaan omien rajojensa sisäpuolella, vaan yhteiskunta monimuotoistuu alueellisesti ja paikallisesti. Globalisoituminen ulottuu arkipäivän toimiin. Verkostoitumisen myötä paikallisen toiminnan vaikutukset ulottuvat alueen ulkopuolelle ja alueen ulkopuoliset toimijat vaikuttavat alueen toimintaan. Konkreettisen alueen, kuten maakunnan sisällä saattaa ilmetä kehityseroja, jolloin alue jakautuu ytimiin ja reunoihin. Näiden erojen tasaaminen tuo haasteita aluekehittämiseen ja muutoksen hallintaan. Kunnat eivät voi menestyä enää yksikseen vaan tarvitsevat myönteisen kehityksen tukemiseen naapureidenkin apua.

Maailmantalous ajautui syvään taantumaa vuoden 2008 syksyllä rahoitusmarkkinoiden romahtamisen seurauksena. Bruttokansantuote jäi vuoden 2009 vuosimuutoksella mitattuna miinukselle noin 8,2 prosenttia eli 13–15 miljardia euroa. Tätä menetystä valtio ja kunnat ovat paikanneet velanotolla. Tilanne kuitenkin kääntyi vuoden 2010 lopulla positiivisemmaksi ja näyttää siltä, että notkahdus jää odotettua lyhytkestoisemmaksi. Tuotanto on kääntynyt kasvuun vuoden 2010 aikana, mutta vuoden 2009 pudotus oli kuitenkin niin syvä, että saattaa kestää useita vuosia ennen kuin taantumaa edeltänyt kokonaistuotannon taso saavutetaan. (Tilastokeskus 2011.) Pelkona on edelleen useiden kehittyneiden maiden julkisen talouden velkaantuminen ja työttömyys. Uuden notkahduksen jälkeen ei kehittyneillä mailla ole välttämättä enää resursseja käynnistää laajamittaisia elvytystoimenpiteitä talouden tasapainottamiseksi.

Toimintaympäristön muutosten ja taloudellisen taantumaa seurauksena kunnat ovat toiminnallisesti uudessa tilanteessa ja useiden kuntien talous on ajautunut erittäin ahtaalle. Kunta- ja palvelurakennemuutoksen myötä kunnissa on etsitty uusia, taloudelli-

sesti kestävämpiä keinoja palvelujen järjestämiselle, jolloin jäykät kunnallishallinnon rakenteet ovat joutuneet sopeutumaan muutoksiin.

Tarkoituksena on tutkia Etelä-Pohjanmaan maakunnan kuntien kehittämistoimintaan ja selvittää taloudellisen taantuman ja toimintaympäristön muutosten vaikutuksia kehittämiseen. Tutkimuksen taustaksi esitetään nykyisen aluepolitiikan muotoutumisen kehitysvaiheita, kunnallishallinnon perusteita sekä kunta- ja palvelurakennemuutuksesta ja toimintaympäristön muutoksesta aiheutuneita haasteita kunnalliseen kehittämistoimintaan. Varsinaisena tutkimuskohteena on Etelä-Pohjanmaan maakunta Länsi-Suomessa. Tutkimuksen tuloksissa kiinnitetään huomiota maakunnan kehittämishaasteisiin, joita talouden taantuma on lisännyt entisestään.

1.2. Tutkimuksen käsitteet

Kuntien kehittämistoiminta

Siirilän (1984: 49) mukaan aluekehittämiseen liittyy vahvasti muutoksen hakeminen. *Muutos* käsitetään yksinkertaisesti siten, että tarkasteltavan kohteen tila on yhtenä ajanhetkenä erilainen verrattaessa sitä toiseen ajankohtaan. *Kehityksen* käsitteelle on ominaista sen ajassa toisiaan seuraavien tilojen riippuvuus toisistaan ja muutoksen suunnat. Käsite on normatiivinen eikä sitä voida yksiselitteisesti määritellä. Kehitys sisältää ainakin implisiittisesti yhteisön määrittelemät kehittämisen päämäärät ja tavoitteet, joihin pyritään *edistyksen* saavuttamiseksi eli ohjattaessa muutosta parempaan päin. Alueella tapahtuva muutos on mahdollista määritellä seuraavasti:

”Alueella tapahtuvien muutosten suhteeksi yhteiskunnassa yleisesti tapahtuviin muutoksiin ja/tai alueella tapahtuvien muutosten suhteeksi kyseessä olevan alueen aiempaan tilaan” (Sotarauta & Lakso 2000: 40).

Kehitys voi olla luonteeltaan positiivista tai negatiivista. Kehityksen suuntaa ja voimakkuutta voidaan siis selvittää vertaamalla alueen aiempaa tilaa joko muihin alueisiin,

yleiseen yhteiskunnalliseen kehitykseen tai alueen omaan aiempaan kehitykseen. Kehityksen arviointi on kuitenkin normatiivista eli riippuvaista siitä, mistä lähtökohdista ja miten arviointia tehdään, mitä asioita pidetään lähtökohtaisesti hyvinä ja mitä huonoina. Nämä lähtökohdat on syytä selvittää perusteellisesti, jotta arviointi olisi helpompaa. (Sotarauta & Lakso 2000: 40.)

Kehittämistoiminnan tarkoituksena on saada aikaan muutosta, saada uudet suunnat halutuiksi ja pyrkiä minimoimaan alueellisten muutosten haittavaikutukset. Uuden luomisessa ja tuntemattoman kohtaamisessa on kyse muutoksesta ja aluekehittämisessä tärkeää on muutoksen johtaminen päämäärätietoisesti. Muutoksen toteuttamiseksi on keski-tyttävä niihin toimenpiteisiin, jotka todella edistävät muutosta. (Sotarauta & Lakso 2000: 14.)

Kuntalaissa (1995) määritellään kuntien tehtäväksi ...”pyrkiä edistämään asukkaidensa hyvinvointia ja kestävä kehitystä alueellaan”. Tällä edistämällä voidaan viitata myös kehittämiseen, jolla tarkoitetaan tietoista vaikutusta ja tavoitellaan muutosta. Kehittämistoiminta on aktiivinen ja luova prosessi, joka vaatii pitkäjänteistä sitoutumista. Kestävän kehityksen edistämällä tarkoitetaan taloudellisten, ekologisten, sosiaalisten ja kulttuurillisten näkemysten huomioonottamista tulevaisuuden suunnittelussa. (Mustakangas, Kiviniemi & Vihinen 2004: 65.)

Usein kunnat kirjaavat kehittämistoimintansa tavoitteet kunnan *kehittämisstrategiaan*, jossa linjataan tärkeimmät lyhyen ja pitkän aikavälin kehittämiskohteet. Tällöin pitkän tähtäimen suunnitelmien tekeminen helpottuu ja kehittämistoiminnasta tulee kokonaisvaltaisempaa. Strategisessa suunnittelussa toimijoiden on tunnistettava muutos, sen tarve ja luonne sekä muutosvoimat. Kehittämisstrategiat ja -ohjelmat valmistellaan laajas- sa yhteistyössä eri toimijoiden kanssa, jotta tietoa ja näkemyksiä ennakointia varten olisi käytettävissä mahdollisimman paljon. (Sotarauta & Lakso 2000: 41.) Kehittämisen vaikuttavuuden kannalta on tärkeää osata soveltaa strategioita ja kiinnittää erityistä huomiota toimeenpanoon, sillä strategioiden ja niiden toimeenpanon välille saattaa hel- posti tulla katkoksia, jolloin kehittämistoiminta poikkeaa suunnitellusta (Mustakangas ym. 2004: 68).

Kunnat vastaavat alueensa kehittämisestä, sillä ilman kehittämiseen liittyvää näkemystä kunnat eivät kykene hoitamaan niille kuuluvia palvelu-, viranomais- ja poliittisia tehtäviä. Vaatimukset kuntien toiminnan kehittämiseksi nousevat tyypillisesti toimintaympäristöstä ja siinä tapahtuvista muutoksista. Kansallisella tasolla toimintaympäristön muutospaineeseen vastaaminen on johtanut kunta- ja palvelurakennemuutoksen käynnistämiseen. Kuntien kehittämistoiminnan päämääränä on ensisijaisesti kunnan elinkeinotoiminnan kohentaminen ja kilpailukykyyn lisääminen sekä väestön hyvinvoinnin parantaminen. Alueelliset erityisolosuhteet ja -piirteet asettavat lisähaasteita kuntien tulokselliselle kehittämiselle. (Kuotola 2009: 141.)

Julkisen sektorin uudistuksesta 1990-luvulla on keskusteluissa käytössä ilmaisu ”siirtyminen hallinnosta hallintaan”. Tällä uudella paikallisella hallinnalla on viitattu julkisen sektorin välisen yhteistyön lisääntymiseen eri kehittämisen tasoilla. Yli kuntarajojen ylittävän kehittämistehtävän lähtökohtana on alueiden keskinäinen vuorovaikutus ja voimavarojen yhdistäminen. Kunnat ovat vastuussa myös omien rajojensa ulkopuolisen ympäristön kehittämisestä, mikä vaatii laajaa yhteistyöpohjaa ja verkostoitumistaitoja. Hierarkkisten rakenteiden rinnalle on muodostunut verkostojen ja uusien yhteistyösuhteiden maailma. Suhdeverkostojen rakentaminen ja niiden kehittäminen sekä sopeutuminen verkostoyhteiskuntaan ei ole ollut jäykkien kuntarakenteiden vuoksi helppoa kunnille, mutta uusien prosessien omaksumisen kautta ne ovat kyenneet vahvistamaan asemiaan. Normipohjaisesta hallinnosta on lisääntyvästi siirrytty sopimus pohjaiseen hallintaan, jonka ansioista kuntien mahdollisuudet yhteistoiminnan lisäämiseksi ovat parantuneet. (Mustakangas ym. 2004: 28; Kuotola 2009: 141.)

Aluekehittäminen

Aluekehittämisen käsitteistö ei ole tutkijoiden keskuudessa saanut yksimielistä määritelmää, mutta tässä tutkielmassa olen päättänyt käyttämään aluekehittämisen käsitettä alueellisen kehittämisen sijaan. Aluekehittämistä voidaan pitää yläkäsitteenä, jonka alle voidaan sijoittaa alakäsitteitä, kuten aluepolitiikan ja sen toteuttamisen välineet sekä alueellisen suunnittelun käsite. Aluekehittämistä jäsenettäessä on hyvä huomioida myös yhteiskunnan monimuotoistuminen alueellisesti ja paikallisesti sekä globaalien

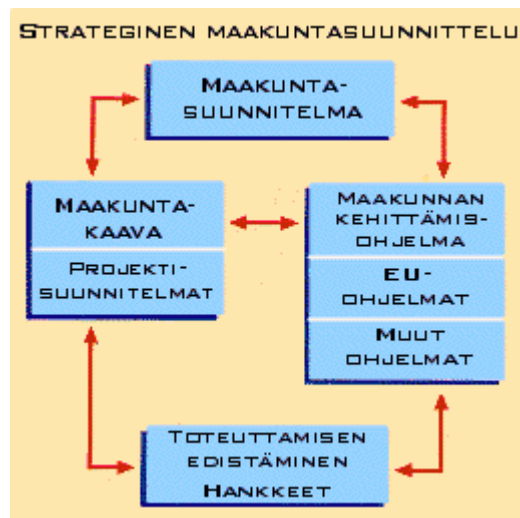
suhteiden vaikutukset alueeseen. Tämä on vaikuttanut siten, että alueen määrittäminen ei ole enää yksiselitteistä ja alueen rajoja on toisinaan vaikea määrittellä. Siksi alueen tarkka raja on hyvä määrittää eri tavoin käytetyn määrittäjän mukaisesti, jotta tutkimuksessa on selvää, mistä alueesta on kyse.

Aluekehittämisen käsite on hyvin lähellä aluepolitiikan käsitettä. Aluepolitiikassa on suppeasti tulkittuna kyse alueellisten kehittyneisyyserojen tasoittavasta politiikasta ja siinä on tavallista verrata alueita keskenään. Laajemmin tulkittuna aluepolitiikkana voidaan pitää tapaa suhtautua alueiden kehittämiseen ja tapana suhtautua kehittämisen ohjaamiseen. Aluepolitiikalla pyritään myös alueiden kehitysedellytysten hyödyntämiseen niiden oman aktiivisen toiminnan kautta. Olennaista on alueiden erojen ja eroihin vaikuttavien tekijöiden tarkastelu. (Stähle & Sotarauta 2003: 49.)

Aluepolitiikan ja aluekehittämisen keskeisenä erona voidaan nähdä aluekehittämisen omaehtoisuus, eikä siinä ole mukana lainkaan ”ylätasoa” eli linjauksia ja rahoitusta määrittävää tahoja. Kehittämisselitteet kuten maaseutu-, elinkeino- ja kaupunkipolitiikat lasketaan kuuluvaksi aluekehittämiseen. Aluepolitiikan ja aluekehittämisen raja on häilyvä, sillä edellä mainituissa kehittämisselitteissä saattaa olla vahvasti mukana aluepolitiikkaa. Aluekehittäminen voidaan määrittellä myös uusia voimavaroja etsiväksi ja niitä hyödyntäväksi toiminnaksi, joka pyrkii parantamaan alueen toimintaedellytyksiä suhteessa alueen aiempaan kehitykseen ja se on alueesta itsestään lähtevää kehittämisselitteitä. (Stähle & Sotarauta 2003: 43.)

Valtio, maakunnat ja kunnat vastaavat ensisijaisesti kansallisesta aluekehittämisestä. Aluekehittämisen tehtäväalueesta kussakin maakunnassa vastaa sen alueen aluekehitysviranomainen eli maakunnan liitto, joka tekee laajaa yhteistyötä valtion viranomaisten kanssa ja toimii kuntien edustajana. Maakunnan liitot toimivat alueensa kuntien kuntayhtyminä ja ne ovat saaneet valtuutuksensa alueen kunnilta. (Hautala 2003: 289.) Maakuntien liitot valmistelevat maakunnan kehittämiseen liittyviä asiakirjoja, vastaavat maakuntaansa koskevista kehittämistoimenpiteistä ja maakuntakaavoituksesta sekä toimivat oman maakuntansa edunvalvojana. Maakunnan suunnittelu- ja kehittämisselitteiden keskeisimpiä asiakirjoja ovat pitkän aikavälin maakuntasuunnitelma (30 vuotta),

maakuntakaava ja maakuntaohjelma sekä maakuntakaavan ja maakuntaohjelman vuosittaiset toteuttamissuunnitelmat (ks. kuvio 1). Maakuntaliitot huolehtivat myös tehtäviinsä liittyvistä kansainvälisiä asioista sekä toteuttavat Euroopan unionin aluepolitiikkaa muun muassa rakennerahastojen kautta. (Maakuntien liitot 2010.)



Kuvio 1. Maakunnallinen suunnittelujärjestelmä (Maakuntien liitot 2010).

Maakunnalliset kehittämisen asiakirjat valmistellaan laajassa yhteistyössä kuntien, seutukuntien ja alueen viranomaisten kanssa, jolloin alueiden kehittämistarpeet tulevat laaja-alaisesti huomioitua. Tärkeää on alhaalta ylös tapahtuva alueiden omaehtoinen kehittäminen niiden omien vahvuuksien pohjalta. Ohjelmien laatimisprosessilla sitoutetaan mukana olevat tahot ohjelmien kehittämisstrategioiden ja -linjausten toteuttamiseen niiden voimassaoloaikana. (Huoni, Nupponen & Pakarinen 2002: 35.)

1.3. Tutkimusongelman määrittely

Tutkimuksen tarkoituksena on tarkastella talouden taantuman ja toimintaympäristön muutosten vaikutuksia kuntien kehittämistoimintaan. Näillä muutostekijöillä on oleellinen rooli kestävän kunnallistalouden suunnittelussa ja tulevaisuuden strategisten suuntien määrittelyssä. Tutkimuksen päätavoitteena on selvittää, millä tavalla talouden taantuman ja toimintaympäristössä tapahtuneet muutokset ovat vaikuttaneet kuntien kehittämistoimintaan ja millaisin odotuksin kunnat suuntaavat tulevaisuuteen. Tutkimuksessa on kiinnitetty huomiota kuntien johtavien viranhaltijoiden mielipiteisiin oman kunnan ja koko maakunnan kehitysnäkymistä. Tutkimuskysymykset ovat seuraavat:

- Millaiset ovat kuntien kehittämistoiminnan perusteet?
- Millä tavalla talouden taantuma ja toimintaympäristön muutokset ovat vaikuttaneet kuntien kehittämistoimintaan?
- Millaisin odotuksin kunnissa suhtaudutaan taantuman jälkeiseen aikaan?

2. KANSALLINEN ALUEKEHITTÄMINEN

Aluekehittämisen ajattelu- ja toimintamallit muuttuvat toimintaympäristön mukana. Tässä luvussa perehdytään lyhyesti suomalaisen aluekehittämisen historiaan, jotta voidaan hahmottaa nykyisen aluekehittämisen muotoutumisen taustat ja periaatteet.

2.1. Suomalaisen aluepolitiikan vaiheet

Vartiainen (1998: 2) on jaotellut suomalaisen aluepolitiikan kehityksen kolmeen päävaiheeseen: teollistavaan kehitysaluepolitiikkaan, aluepoliittiseen suunnitteluun ja ohjelmaperusteiseen kehittämiseen. Jaottelu on harkinnanvarainen eivätkä kaikki vaiheet ole perättäisiä, vaan sijoittuvat ajallisesti paremminkin limittäin. Ne kuvaavat kuitenkin hyvin kolmea mallia, jotka ovat hallinneet vuorollaan aluepolitiikan kehitysvaiheita.

Aluekehittämisen juuret näkyvät sotien aikaisessa rajaseutu-, asutus- ja maatalouspolitiikassa. Vartiaisen (1998: 3–4) jaottelun mukaisesti modernin aluekehittämisen vaiheet alkavat vasta toisen maailmansodan jälkeisestä pyrkimyksestä luoda Suomesta teollinen yhteiskunta. *Teollistavan kehitysaluepolitiikan* (1966–1975) päämääränä oli edistää teollistumista ja talouskasvua sekä pyrkiä tasaamaan voimistuvaa alueellista erilaistumista hyödyntäen myös reuna-alueiden käyttämättömiä voimavaroja. Tavoitteena oli taloudellisen kasvun jakaminen sekä samanlaisten elinolojen ja työllisyysmahdollisuuksien tarjoaminen koko maahan.

Kehitysaluelainsäädännön synty ajoittuu 1960-luvun puoliväliin, jonka seurauksena vakiintui myös kehitysalueiden käsite. Ensimmäisten kehitysaluelakien pääinstrumentteina olivat muun muassa korkotuet, verohuojennukset sekä infrastruktuurin kehittämistoimenpiteet. Näiden toimenpiteiden tarkoituksena oli yhteiskunnan nopean teollistumisen vuoksi jälkeen jääneiden alueiden tukeminen. Kokonaisvaltaisesta kehitysaluepolitiikan valmistelusta vastasi aluksi Kehitysalueiden neuvottelukunta. Huomattava organisaation parannus toteutettiin vuonna 1973, kun aluepolitiikka kytkettiin valtakunnalliseen suunnitteluun ja Valtioneuvoston kansliaan perustettiin aluepoliittisesta suunnittelusta vastaava osasto. Vähitellen kehitysaluepolitiikan sijasta alettiin puhua yleisesti

aluepolitiikasta, jonka tavoitteeksi tuli koko maan kattava kehittäminen. (Vartiainen 1998: 5.)

Aluepoliittisen suunnittelun ajanjaksolla (1975–1988) aluepolitiikan keinot olivat lähes samat kuin aiemminkin. Vähitellen huomattiin, ettei uusien teollisuuslaitosten perustaminen perustyöpaikkojen luoja riittänyt, vaan aluekehittämisen päämääräksi nousi selkeämmin yrityslähtöinen kehittämissuunnitelma ja elinkeinorakenteen monipuolistamisen tarve. Taloudessa huomiota kiinnitettiin määrällisen kasvun lisäksi enemmän myös laadulliseen kasvuun. Tärkeimmäksi uudistukseksi nousi aluepoliittisen suunnittelujärjestelmän luominen. Tasapainoiseen aluekehityksen tavoitteeseen pyrittiin ministeriöiden sekä lääninhallitusten kehittämissuunnitelmien avulla. Huomiota pyrittiin kiinnittämään entistä enemmän alueiden erityispiirteisiin ja omatoimisuuden korostamiseen. Eri hallinnonalojen yhteistyötä pyrittiin edistämään ja vuonna 1984 aluepolitiikan hoitaminen siirrettiin Sisäasiainministeriön alaisuuteen. Paikallis- ja aluehallinnon edustajista tuli omaehtoisen aluepolitiikan subjekteja. Yhteistyö muodostui hyvin järjestelmä- ja suunnitelmavetoiseksi, mutta tavoitteista huolimatta alueiden omat näkemykset jäivät järjestelmän jalkoihin. (Vartiainen 1998: 6–7.)

Suomessa alettiin siirtyä 1980-luvun lopulla *ohjelmaperusteiseen aluekehittämiseen*. Aluekehittämisessä alettiin korostaa verkostoja, osaamista, innovatiivisuutta, teknologiaa sekä alueen omaehtoista ja innovatiivista kehittämistä. Alueiden ja kuntien rooli kehittämistoiminnassa vahvistui, kun keskushallinnon vastuuta siirrettiin paikallisille toimijoille. Maakunnan tasolla seutukaavaliitot ja maakuntaliitot yhdistettiin ja samalla purettiin väliasteen hallinnon kaksinkertainen organisaatio. Aluekehitysvastuu siirtyi vuonna 1994 maakunnallisille liitoille, jotka toimivat jäsenkuntiensa muodostamana kuntayhtymänä. (Emt. 1998: 9.)

Varsinaiseen ohjelmaperusteiseen aluekehittämiseen johtanut uudistus sai alkunsa Euroopan integraation syvenemisestä, rajojen avautumisesta sekä taloudessa tapahtuneista muutoksista. Ohjelmallisen aluekehittämisen periaatteet näkyvät myös kansallisessa lainsäädännössä. Alueiden kehittämislain (1135/93) tavoitteena on alueiden omaehtoinen ja tasapainoinen kehittäminen lisäämällä alueiden vastuuta. Tavoitteen täyttämiseksi

si turvataan eri alueiden väestön elinolosuhteet sekä tärkeiden palvelujen saatavuus ja alueellisen kehityksen kannalta tärkeät perusrakenteet. Lisäksi kiinnitetään huomiota elinkeino- ja koulutuspolitiikkaan sekä vahvistetaan alueiden kilpailukykyä. Aluepolitiikassa ei enää jaotella alueita kahteen kategoriaan eli kehittyneisiin ja alikehittyneisiin alueisiin, vaan tarkastellaan kunkin alueen erilaisia rakenteellisia ongelmia ja tukeudutaan alueelliseen innovatiivisuuteen. Aluepolitiikassa vahvoina teemoina ovat nykyisin pääoman sijasta teknologia ja tieto, määrällisen kasvun sijasta tukeudutaan joustavuuteen, teollisuuden sijasta palveluihin sekä suurten tuotantoyksiköiden sijasta pk-yritysten tukemiseen ja hanketoimintaan. (Hautala 2003: 273.)

Suomen liittyminen Euroopan unionin jäseneksi vuonna 1995 vaikutti kansallisiin toimintatapoihin. Suomalaisia käytäntöjä alettiin sopeuttaa Euroopan unionin yhteisöaluepolitiikkaan, jonka keskeisimpinä periaatteina nähdään keskittäminen, kumppanuus, ohjelmallisuus ja täydentävyys. *Keskittämisen* periaatteena on rahoituksen keskittäminen tärkeiksi katsottuihin kehittämistavoitteisiin strategisen suunnittelun avulla. *Ohjelmallisuuden* ajatuksena on yksittäisten hankkeiden ja projektien kokoaminen monivuotiseksi ohjelmiksi. Ohjelmia laaditaan ja toteutetaan *kumppanuuteen* perustuen eli yhteistyössä eri viranomaistahojen kesken. *Täydentävyysperiaatteen* ajatuksena on, että alueellisia kehittämishankkeita tuetaan Euroopan unionin tasolta, jolloin osa rahoituksesta on peräisin kansallisilta ja alueellisilta viranomaisilta, erilaisilta organisaatioilta sekä yksityisiltä toimijoilta. (Sotarauta & Lakso 2000: 35.)

Ohjelmallisen aluekehittämisen tärkeiksi kansallisiksi suunnitteluasiakirjoiksi ovat nousseet maakuntien laatimat aluekehittämisohjelmat, jotka laaditaan ja toteutetaan laajassa yhteistyössä alueellisten toimijoiden kanssa. Näin saadaan kohdistettua alueen ja ulkopuolelta tulevat resurssit mahdollisimman tehokkaasti alueen kehittämisen ja tulevaisuuden kannalta tärkeisiin kohteisiin sekä lisätään alueen toimijoiden välistä vuoropuhelua. (Emt. 35–36.)

2.2. Aluekehittämislaki ja valtakunnalliset alueiden kehittämistavoitteet

Laki alueiden kehittämisestä (1651/2009) ohjaa Suomen aluekehittämistä. Laki sisältää säännökset alueiden kehittämisen tavoitteista, suunnittelujärjestelmän tehtävistä sekä määrittelee tehtäviä hoitavat viranomaiset. Lain tavoitteena on vuorovaikutukseen ja verkostoitumiseen perustuvan alueiden kehittämisen järjestelmä, jonka tavoitteena on luoda edellytykset alueiden tasapainoiselle kehitymiselle ja kestäväan kehitykseen perustuvalla hyvinvoinnilla sekä taloudellisella kasvulla. (Alueiden kehittämislaki 1651/2009.)

Valtioneuvosto päättää alueiden kehittämislain (1651/2009) mukaisesti määrääjäksi valtakunnallisista alueiden kehittämisen tavoitteista. Tämänhetkiset tavoitteet on laadittu koskemaan vuosia 2007–2013 ja ne keskittyvät seuraaville painopisteille:

- 1) Alueiden kansallisen ja kansainvälisen kilpailukyvyyn vahvistaminen,
- 2) Alueiden elinvoimaisuuden vahvistaminen ja alueellisten kehityserojen pienentäminen sekä
- 3) Alueellisten erityishaasteiden ratkaiseminen.
(Työ- ja elinkeinoministeriö 2010a.)

Annetulla päätöksellä tarkennetaan alueiden kehittämislain tavoitteita ja osoitetaan kehittämistoimenpiteiden painopisteet valtakunnallisesti. Päätöksellä yhtenäistetään maakuntaohjelmien sekä muiden hallinnonalojen aluekehittämisen tavoitteet ja toimenpiteet ja se on valmisteltu laajassa yhteistyössä sidosryhmien kanssa. Kansallisesta aluekehittämisen lainsäädännöstä, tavoitteiden seurannasta ja strategian valmistelusta vastaa Työ- ja elinkeinoministeriö. Euroopan unionin alue- ja rakennepolitiikka täydentää kansallista politiikkaa. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2010b.)

Tehdyillä linjauksilla pyritään turvaamaan väestön hyvän elämän edellytykset kaikkialla Suomessa ja hyödyntämään tehokkaasti alueellisia voimavaroja. Tavoitteina on kilpailukyvyyn edistäminen, alueellisten kehittyneisyserojen pienentäminen sekä kansalaisten

peruspalvelujen ja yhteyksien säilyttäminen. Tavoitteiden lähtökohtana on alueiden vahvuuksiin ja osaamiseen perustuva erikoistuminen sekä alueiden keskinäinen verkostoituminen ja yhteistyön parantaminen. Alueellisten erojen tasaamiseksi ja elinvoimaisuuden turvaamiseksi erilaisia alueita varten kehitetään räätälöityä politiikkaa. Tavoitteiden toteuttamiseksi aluekehittämisjärjestelmää vahvistetaan, kootaan yhteen voimavaroja sekä selkiytetään aluekehittämisen roolia ja tehtäväkenttiä. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2010b.)

3. KUNNAN TOIMINTAYMPÄRISTÖN MUUTOS

3.1. Kuntaorganisaation kehitys

Julkinen sektori Suomessa on kaksinapainen ja sen muodostava valtio ja kunnat, jotka yhdessä tuottavat julkiset hyödykkeet ja palvelut. Kunta on hallinnollinen yksikkö, joka vastaa alueensa paikallishallinnosta sekä paikallistason palvelutuotannosta. Kunta on tietynlainen yhdyskunta, johon kuuluu tietty alue, väestö sekä poliittis-hallinnollinen organisaatio. Perustuslaki takaa kunnille itsehallinnon eli oikeuden päättää omista asioista ja hallita omaa toimintaansa. Itsehallinto antaa kuntalaisille mahdollisuuden osallistua päätöksentekoon ja vahvistaa samalla kunnan asemaa suhteessa valtioon. Valtiolla on vastuu kuntien toimintaedellytysten turvaamisesta. Kuntien itsehallintoa on käytännössä sidottu siten, että tulorahoitus joudutaan kunnassa suurelta osin ohjaamaan lakisääteisten tehtävien hoitamiseen. Kunnalla on itsenäinen taloudellinen päätösvalta ja se huolehtii omista tuloista, menoista sekä rahoitustapahtumista. Perustuslaki takaa kunnalle verotusoikeuden. (Kuntaliitto 2008: 9.)

Kunnallisen toiminnan pohjana on poliittinen päätöksenteko ja edustuksellisen demokratian periaate, jolloin ylintä päätösvaltaa kunnassa käyttää valtuusto. Kunnanvaltuuston tehtäviin kuuluvat keskeisimmin kunnan toiminnan, hallinnon ja talouden suunnittelu sekä päätösvalta konserniohjauksen periaatteista. Kunnanvaltuusto valitsee keskuudestaan puheenjohtajan sekä tarvittavan määrän varapuheenjohtajia. Kunnanvaltuusto asettaa tarkastuslautakunnan sekä kunnanhallituksen, joka valmistelee hallinnon kanssa kunnanvaltuuston päätökset, toimeenpanee ne sekä varmistaa laillisuuden. Kunnanvaltuusto voi asettaa myös kunnanhallituksen alaisina toimivia lautakuntia sekä johtokuntia tehtävien hoitamista varten. Kuntaa johtaa joko virkanimikkeellä toimiva kunnanvaltuuston valitsema kunnanjohtaja tai kunnan luottamushenkilönä toimiva pormestari, jonka tehtävänä on johtaa kunnan hallintoa, taloutta sekä muuta toimintaa kunnanhallituksen alaisena. (Mäkinen 2007.)

Historiallisesti tarkasteltuna Suomen kuntajaotuksen perustana voidaan pitää vanhoja kauppapaikkoja, kihlakuntia sekä hallinto- ja kirkkopitäjiä, joiden pohjalle syntyi seurakuntia ja kaupungeja 1800-luvulla. Vuoden 1865 kunnallisasetuksella ja vuoden 1873

kaupunkien kunnallisasetuksella on luotu nykyisen kuntajärjestelmän perusta. Kunnallisasetuksella erotettiin seurakunnan ja kunnan tehtävät toisistaan ja rakennettiin kokonaan uusi järjestelmä hoitamaan kunnallishallintoa. Lisäksi kunnat saivat laajan itsehallinnon ja verotusoikeuden. Kaupunkien kunnallisasetuksen tarkoituksena oli selventää päätöksentekoa ja tehostaa hallintoa. Seurakunnan ja kaupunkien hallinto oli jo aiemmin eriytetty toisistaan. (Haveri, Laamanen & Majoinen 2003: 27.)

Vielä 1890-luvulla keskusteltiin alueeltaan ja asukasluvultaan suurempien kuntien jakamisesta pienempiin kuntiin lähinnä seurakuntajaon muutostarpeen takia, mutta myös kuntalaisten tarpeisiin toivottiin vastattavan paremmin ja kunnallisen elämän tehostuvan lyhyempien välimatkojen ansiosta. Kuntien yhteistoiminnasta haettiin 1900-luvun alussa ratkaisua kuntien kokoon ja taloudellisiin voimavaroihin liittyviin ongelmiin ja etenkin pienille kunnille yhteistoiminnan mahdollisuus oli ehdoton ratkaisu terveystalouden järjestämiseksi. Kunnista erillinen julkisoikeudellinen yhteisö, Kuntainliitto, perustettiin vuonna 1932 uudeksi yhteistoiminnan muodoksi. (Laamanen 2007: 66–67.)

Valtio alkoi määrätä kunnille tehtäviä ja byrokratisoituminen eteni 1930-luvulta alkaen ja 1960-luvulla kuntien rooli hyvinvointipalvelujen tarjoajana kasvoi huomattavasti. Palvelujen tuottamisen velvoitteet koskivat samalla tavalla kaikkia kuntia ja kuntien taloudellinen kantokyky alkoi muodostua kunnallispoliittiseksi ongelmaksi etenkin pienissä kunnissa. Kunnallista itsehallintoa on pyritty vahvistamaan hallinnollisten uudistusten avulla 1980-luvulta lähtien. Toisaalta kuntien taloudellisen liikkumavaran kaventuessa ja valtion ohjatessa kunnille uusia tehtäviä, on oikeudellisella vapaudella saavutettu itsehallinto kaventunut. (Haveri ym. 2003: 27–28.)

Kuntarakenteista on päätetty vuodesta 1925 lähtien ensin lailla *kunnallisen jaoituksen muuttamisesta* (180/25), lailla *kuntajaosta* (73/77) sekä vuonna 2009 uudistetulla ja voimaan tulleella *kuntajakolailla* (1698/09). Kuntarakenteiden pienenemiskehitys jatkui 1940-luvulle, jolloin kuntia oli yli 600. Yhdistymisavustuslaeilla on haluttu vuodesta 1972 saakka kannustaa kuntia yhdistymään. Uudistusten myötä kuntien määrä väheni 1970-luvun loppuun mennessä yli kahdeksallakymmenellä. Kuntaliitosten vilkkain aika oli ohitse 1980-luvulla ja liitoksia syntyi tuolloin enää neljä kappaletta, 1990-luvulla

kahdeksan kappaletta. (Haveri ym. 2003: 29–31.) Yhdistymistukien määrä on kasvanut 1990-luvulta lähtien huomattavasti verrattuna aikaisempiin vuosikymmeniin. Tämän johdosta viime vuosina kuntarakenteissa tapahtuneet muutokset ovat syntyneet vapaaehtoiselta pohjalta asianomaisten kuntien aloitteesta, kun kuntajakosäännökset ovat kehittyneet pois pakkoliitoksista ja kannusteet kuntien vapaaehtoisiin yhdistymisiin ovat kasvaneet. (Laamanen 2007: 76.)

Kunta- ja palvelurakennemuutoksen yhteydessä kuntajakolain säännökset kuntien yhdistymisavustuksista muuttuivat. Yhdistymisavustuksia jaetaan vain vuosina 2008–2013 tapahtuville kuntaliitoksille siten, että vuosina 2008–2009 tapahtuneiden kuntaliitosten avustukset ovat olleet tulevien vuosien avustuksiin verrattuna huomattavasti suuremmat. Yhdistymisavustusten suuruus on kannustanut kuntia monikuntaliitoksiin ja sitä kautta väestöpohjaltaan suurempien kuntien muodostamiseen. Yhdistymisavustuksen määrä muodostuu perusosasta, kuntien lukumäärään perustuvasta lisäosasta sekä vuosina 2008 ja 2009 maksetuista perusosan korotuksista. (Kuntaliitto 2007.)

3.2. Kuntien palvelutuotanto

Kunta ovat yhä vähemmän maantieteellisesti rajattu alue, joka hoitaa omaan alueeseensa liittyviä tehtäviä. Kunnat ovat lisänneet yhteistyötään merkittävästi viime vuosina ja ovat entistä enemmän erilaisten toimijoiden muodostamien verkostojen solmukohtia. Yhteistyötä kunnissa tehdään enenevässä määrin seudullisesti, kansainvälisesti sekä kolmannen sektorin kanssa ja siksi kuntapäätäjien tuleekin osata nähdä oma kunta vahvasti osana seudullista ja maakunnallista kehittämistä.

Kuntalaissa (365/1995) määritellään, että kunnan tehtävänä on edistää asukkaidensa hyvinvointia ja kestävä kehitystä alueellaan. Hyvinvoinnin edistämiseksi tarkoitetaan kunnan tuottamien peruspalvelujen järjestämistä asukkaille siten, että niiden tuottamisessa otetaan huomioon kestävä kehityksen periaatteet. (Kuntalaki 365/1995.)

Kunta voi hoitaa itselleen ottamansa ja sille laissa määrätyt tehtävät joko itse tai yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa. Tehtävien hoitoa edellyttäviä palveluja kunta voi

hankkia myös muilta palveluntuottajilta. Säädöksen avulla on haluttu erottaa palvelun järjestämisvastuu palvelun tuottamisesta. Kunta voi yksityistää joko kokonaan tai osittain palveluntuotantoaan sellaisilla toimialoilla, joista kunta ei ole lain mukaan velvollinen huolehtimaan. Järjestämisvastuu ei siirry kuitenkaan pois kunnalta, vaikka se tekisi sopimuksen palvelujen hoitamisesta yksityisen yrittäjän kanssa. Kuntien vastuulla on huolehtia sosiaali- ja terveystalvelujen, koulutus- ja kulttuuripalvelujen, kunnallisen infrastruktuurin sekä hyvinvointipalvelujen järjestämisestä alueellaan. Kuntalain mukaan kunta ei saa antaa lakisääteisten tehtävien hoitoa muuta kuin kunnan omille organisaatioille, mutta tehtävän hoidon edellyttämiä palveluja kunta saa hankkia muilta palveluntuottajilta. Mikäli palvelun tuottamiseen sisältyy julkisen vallan käyttöä, ei sitä saa antaa yksityisen yrittäjän hoidettavaksi. Kunnan kaikista tehtävistä kunta kantaa loppuun saakka päävastuun. (Kuntalaki 365/1995.)

Kunnilla on kahdenlaisia tehtäviä: lakisääteisiä ja vapaaehtoisia. Kunta vastaa suuresta osasta julkisten palvelujen tuotantoa, joten kunnat ovat keskeisessä roolissa keskusteltaessa julkisen palveluntuotannon uudistamisesta. Laissa säädetään *peruspalveluista*, joiden järjestämisestä kunta on pääsääntöisesti vastuussa. Valtio huolehtii niihin liittyvästä lainsäädännöstä sekä lähes kaikista tulonsiirroista. Julkiset palvelut ovat valtion ja kuntien pääsääntöisesti verovarjoilla rahoitettavia palveluja, joiden avulla pyritään voittoa tavoittelematta parantamaan kansalaisten hyvinvointia. (Vallivaara 2007: 19; Harjula, Lundström, Kivelä, Majoinen & Myllyntaus 2004: 82.)

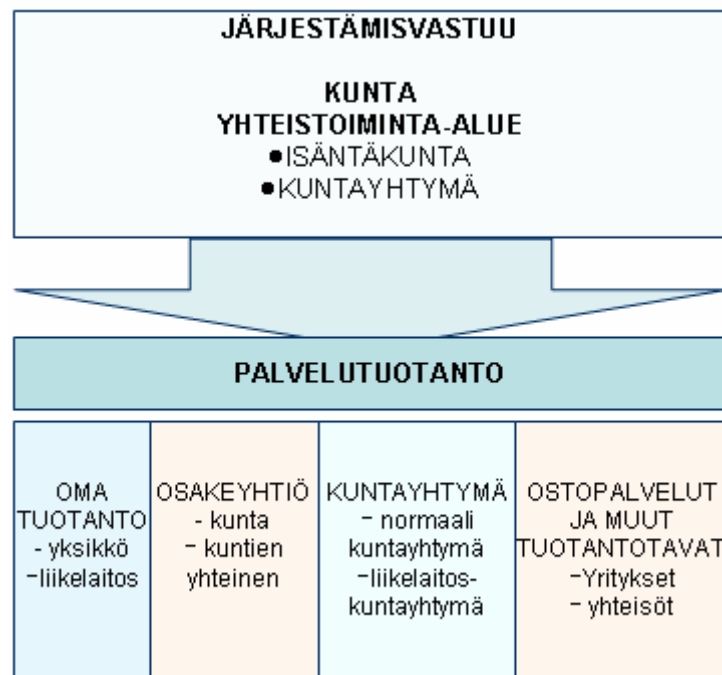
Lakisääteiset tehtävät jakaantuvat kunnan yleisen järjestämisvelvollisuuden piiriin kuuluviin tehtäviin sekä niin sanottuihin subjektiivisiin oikeuksiin eli tehtäviin, jotka kunnan on ehdottomasti järjestettävä. *Yleisen järjestämisvelvollisuuden* alaisuuteen kuuluvien tehtävien hoidossa kunnalla on käytettävissä harkintavaltaa eli kunta voi päättää, miten ja missä laajuudessa palvelut järjestetään. Toiminta on kuitenkin järjestettävä siten, että palveluja on oltava tarjolla ja toimintaan on varattu riittävästi määrärahoja. Näihin palveluihin lukeutuvat muun muassa suurin osa sosiaali- ja terveyshuollon palveluista sekä toisen ja kolmannen asteen opetuspalvelut. Kulttuuritoimen osalta yleisen järjestämisvelvollisuuden piiriin lukeutuvat kirjastotoimi sekä liikunta- ja kulttuuritoimen palvelut. Lakisääteisiä perusrakenteita ylläpitäviä ja kehittäviä palveluja ovat muun

muassa kaavoitus, rakennustarkastus, vesihuolto ja jätevedenpuhdistus, pelastuspalvelut sekä ympäristönsuojelu. (Kuntaliitto 2008: 9–10.)

Subjekttiivisten tehtävien järjestäminen kuuluu asiakkaan ehdottomiin oikeuksiin, jotka kunnan tulee ehdottomasti järjestää ja varata järjestämistä varten talousarviosta riittävät resurssit. Tällaisia palveluja ovat perustuslain nojalla turvattu maksuton erityisopetus sekä välttämätön ja kiireellinen toimeentulo ja huolenpito sosiaali- ja terveystaloudessa. Erillisellä lailla säädettyjä subjekttiivisia oikeuksia ovat muun muassa lastenhoidon tuet, toimeentulotuki, eräät vammaisten palvelut ja tukitoimet, lastensuojelu sekä alle oppivelvollisuusikäisten päivähoido. (Kuntaliitto 2008: 10.)

Laissa säädettyjen tehtävien lisäksi kunta voi itsehallinnon suomien mahdollisuuksien mukaan ottaa hoitaakseen harkintansa mukaan muitakin tehtäviä. Näihin vapaaehtoisin tehtäviin sisältyy esimerkiksi joukkoliikenteen järjestäminen, satamatoiminta, asunto- ja energiahuolto, elinkeinojen kehittäminen sekä matkailu. Vapaaehtoisten tehtävien hoitamiseen kunta saa itse määrittellä käytettävät resurssit. (Kuntaliitto 2008: 10.)

Vuosikymmenten aikana kuntien vastuu palveluntuottajana on kasvanut entisestään ja yhtenä syynä kasvuun nähdään myös kuntalaisten vaatimustason nousu. Asiakkaat vaativat yksilöllisempää ja laadukkaampaa palvelua, minkä lisäksi hoitoon hakeutumisen kynnyks on madaltunut. Toisaalta yksilöllisyyden korostaminen ja tiedon lisääntyminen ovat johtaneet siihen, että ihmiset ottavat enemmän vastuuta omasta hyvinvoinnistaan ja terveydestään. (Hautala 2003: 288.) Nykyisessä palveluntuotannossa kunnilla on kuitenkin varsin suuri harkintavalta, miten kuntalaisille tarjottavat palvelut järjestetään tulevaisuudessa. Tätä liikkumavapautta on saatu aikaan nimenomaan vapaakuntakokeilujen, valtiosuusuudistusten sekä uudistetun kunnallislain avulla. Kunnilla on käytössä vaihtoehtoisia palveluntuotannon organisointitapoja, joista on löydettävä parhaiten omaan kuntaan sopivat, mahdollisimman tehokkaat palvelujen tuottamis- ja tarjontatavat. Kuntien välisten erojen kasvaessa oleellista on myös pohtia, mitkä tehtävät ja palvelut ovat kuntien varsinaista ydintoimintaa, mitä palveluja kunnan pitää ehdottomasti tuottaa ja millaisia palveluja asukkaille kyetään tulevaisuudessa tarjoamaan. (Kuntaliitto 2009c: 4–5.)



Kuvio 2. Kuntien järjestämis- ja tuottamisvastuutapoja palvelutuotannossa (Kuntaliitto 2009c: 6).

Pääsääntöisesti palveluntuotantomahdollisuuksia on (kuvio 2) useita, jollei niiden tuottamiselle ole asetettu rajoitteita erityislaeissa. Kunta voi järjestää palvelunsa monin eri tavoin sen mukaan, mikä on tehokkain ja taloudellisin tapa. Palvelutuotanto voi olla kunnan omaa toimintaa tai ne voidaan tuottaa kuntayhtymän tai isäntäkuntamallin mukaisesti yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa. Kuntayhtymä on tavallisin tapa tuottaa terveydenhuollon palvelut, sillä noin kolme neljäsosaa kuntien menoista aiheutuu näiden palvelujen tuottamisesta. Kuntayhtymä perustetaan siihen liittyvien kuntien keskinäisellä sopimuksella ja ne ovat julkisoikeudellisia yhteisöjä, joiden toimintaa ohjaa kuntalaki. (Kuntaliitto 2010b.)

Kunnat voivat perustaa kunnallisia liikelaitoksia, jotka ovat kuntien omistuksissa ja toimivat yritystyyppisinä yksiköinä huolehtien tavallisesti esimerkiksi energia- ja vesi- huollosta sekä joukkoliikenteestä. Lisäksi kunnat voivat olla mukana osakeyhtiössä, joiden muotoon edellä mainittua liikelaitostoimintaa on paljolti siirretty. (Loikkanen &

Nivalainen 2010: 1.) Isäntäkuntamallissa yksi kunta järjestää muidenkin kuntien kuin vain oman kunnan palveluja. Tällainen järjestely on yleinen esimerkiksi kuluttajaneuvonnassa, rakennustarkastuksessa ja maatalouslomituksessa (Harjunen, Saarimaa & Tukiainen 2010: 24).

Vaihtoehtoisesti palvelut voidaan tilata ostopalveluna toiselta kunnalta tai kuntayhtymältä. Kunta voi perustaa yksityisoikeudellisen yhteisön palveluja tuottamaan tai hankkia palvelut valtiolta tai muulta julkisyhteisöltä. Palvelut on mahdollista hankkia myös yksityiseltä palvelun tuottajalta. Tarjottaessa palveluja ostopalveluna kunnan on palveluntuottajan kanssa sovittava tarjottavista palveluista. Kunnan tai kuntayhtymän hankkiessa palveluja yksityiseltä sektorilta, sen on varmistettava hankittavien palvelujen tason vastaavan niitä vaatimuksia, jotka kunta tai kuntayhtymä itse täyttäisi tuottaessaan kyseiset palvelut. Palvelun hankinnassa on mahdollista käyttää myös palvelusetelijärjestelmää, mikä lisää palvelunkäyttäjän valinnanmahdollisuuksia hankkia sosiaali- ja terveysalan palveluja yksityisiltä palveluntuottajilta. Kunta tai kuntayhtymä saa kuitenkin itse päättää, ottaako se käyttöön palvelusetelijärjestelmän ja mitä palveluja setelillä on mahdollista hankkia. (Kuntaliitto 2009c: 5–6.)

Palveluntuotannon uudistuksista tärkeimpinä asioina voidaan pitää kunnan kannalta palvelujen kustannustehokkuutta sekä asiakkaan näkökulmasta niiden saavutettavuutta ja laatua. Kuntalaisen kannalta ei ole kovinkaan oleellista, kuka palvelut järjestää vaan ratkaisevampaa on se, mistä palvelut ovat saatavissa etenkin lähipalveluiden osalta. Kustannustehokkuuteen kunnat pyrkivät karsimalla toimintojen päällekkäisyyksiä, vähentämällä hallinnon moniportaisuutta, tehostamalla toimintoja ja ottamalla käyttöön uusia toimintamalleja, kuten kolmannen sektorin tarjoamia mahdollisuuksia palveluntuotannossa. (Kuntaliitto 2009c: 6–10.)

3.3. Kunta- ja palvelurakenneuudistus

Kuntakentässä tapahtuu tällä hetkellä laajaa toimintaympäristöä koskevaa muutosliikettä, joka tuo merkittäviä muutoksia ja uudistuksia kunta- ja palvelurakenteeseen, jotta myös tulevaisuudessa kuntien vastuulla olevien palvelujen saatavuus ja laatu voidaan turvata kohtuullisin kustannuksin asuinpaikasta riippumatta. Epätasapaino kunnille asetettujen tehtävien hoidon ja olemassa olevien toimintamahdollisuuksien välillä on kasvanut liian suureksi. Uudistuksen tavoitteena on vahvistaa rakenteita ja palveluntuotantoa siten, että kuntien vastuulla olevat palvelut ja kuntien kehittäminen saavat riittävät rakenteelliset ja taloudelliset perusteet. (Kuotola 2008: 257.)

Valtioneuvosto käynnisti keväällä 2005 valtakunnallisen hankkeen kunta- ja palvelurakenteen (Paras-hanke) uudistamiseksi. Tavoitteena on syventää kuntien yhteistoimintaa ja yhteistyötä eri aluetasoilla, kehittää kuntien palvelujen tuotantotapoja, organisointia ja parantaa tuottavuutta pitkällä aikavälillä. Lisäksi tavoitteena on uudistaa kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmiä sekä tarkistaa kuntien ja valtion välistä tehtävänjakoa siten, että kunnilla on vahva taloudellinen ja rakenteellinen perusta palvelujen tuottamiseen myös tulevaisuudessa. Jotta näihin haasteisiin voidaan vastata, tulee kunta- ja palvelurakennetta vahvistaa kuntien osalta kuntaliitosten kautta ja palvelujen tuottamisen suhteen kokoamalla palveluja suuremmiksi kokonaisuuksiksi ja lisäämällä yhteistoimintaa. Käytännössä tavoitteiden saavuttaminen edellyttää hallinto- ja tuotantorakenteiden sekä palveluprosessien uudistamista siten, että mittakaavaetujen kautta saadaan ratkaisuja julkisten palvelujen kustannusten alentamiseen etenkin vanhustenhuollon- ja terveyspalvelujen osalta, koska niiden kysynnän odotetaan kasvavan lyhyen aikavälin sisällä eläkeikäisten määrän kasvaessa. (Valtioneuvosto 2009: 8.)

Uudistuksen pohjaksi esitettiin hankkeen alkuvaiheessa kolmea perusvaihtoehtomallia, joista keskusteltiin paikallis-, alue- ja keskushallinnon kanssa. Annetut mallit ovat peruskuntamalli, piirimalli ja aluekuntamalli. Näistä kolmesta pidettiin parhaimpana *peruskuntamallia*, joka vastasi luonteeltaan voimassa olevaa kuntamallia eli palvelujen tuottamis- ja rahoitusvastuu säilyisivät edelleen kunnilla. Uuden kunnan pohjana toimisi työssäkäyntialue tai muu toiminnallinen kokonaisuus. Tavoitteeksi asetettiin vähintään

20 000 asukkaan kokoisten palvelurakenteiden muodostaminen, ja mikäli siihen ei päästä, tuotettaisiin kuntien sosiaali- ja terveystalvet kuntien yhteisestä sopimuksesta perustalvelupiirien kautta. (Valtioneuvosto 2009: 8.)

Piirimallissa sosiaalihoito, perusterveydenhoito ja erikoissairaahoito siirrettäisiin sosiaali- ja terveystalvien vastuulle, joiden väestöpohja olisi vähintään 100 000 asukasta. Tässä mallissa ei tukeuduttaisi kuntaliitoksiin. Kolmannessa mallissa eli *aluekuntamallissa* koko maa jaettaisiin 20–25 aluekuntaan, joilla on verotusoikeus, talvelujen järjestämistävastuu sekä vaaleilla valittavat valtuustot. Nykyisistä kunnista tulisi alueen sisällä toimivia lähikuntia, joille aluekunnat voisivat tarvittaessa delegoida tehtäviensä hoitoa. Mallissa talvet tuotettaisiin aluekunnissa hajautetusti paikallisten tarpeiden ja edellytysten mukaisesti. Aluekunnat huolehtisivat lähikuntien tarvitsemasta rahoituksesta. Aluekunnat hoitaisivat myös maakuntaliittojen sekä muiden kuntayhtymien tehtävät, jolloin niiden toiminnot voitaisiin lakkauttaa. (Valtiovarainministeriö 2005.)

Hallituksen esityksen mukaisesti vuonna 2007 säädettiin puitelaki (169/2007) Paras -hankkeen toteuttamiseksi yhteistyössä valtion ja kuntien kanssa vuoden 2012 loppuun mennessä. Uudistuksen tavoitteena on luoda elinvoimainen, toimintakykyinen ja eheä kuntarakenne sekä taloudellinen ja kattava palvelurakenne, joka turvaa laadukkaat talvet ja niiden saatavuuden. Tarkoituksena on hillitä menojen kasvua ja parantaa tuottavuutta sekä luoda hyvät edellytykset kuntien tuottamien talvelujen kehittämistä. Sosiaali- ja terveystalvelujen tuottamisen väestöpohjan on arvioitu olevan 20 000 asukasta. Alle 20 000 asukkaan kunnissa talvelujen tehokkaalle järjestämistä on kolme vaihtoehtoa: kuntayhtymä tai yhteistoimintamalli joko isäntäkuntamallin tai kuntayhtymän mukaisesti. Yhteistoiminnassa kunnat voivat keskenään sopia, että tehtävät annetaan sopimuksen perusteella yhden kunnan hoitettavaksi, jolloin tehtävien hoitamista varten perustetaan kuntien yhteinen toimielin tai yhteistoiminta-alueen tehtävät hoitaa kuntayhtymä. (Valtioneuvosto 2009: 5.)

Kunta- ja palvelurakennemuudistuksen tähänastiset vaikutukset näkyvät parhaiten kuntarakenteiden kehittämistä ja pienten kuntien määrän vähentymistä. Paras-hankkeen käynnistymistä jälkeen yli 200 kuntaa on ollut mukana yhdistymistäselvityksissä. Kunti-

en lukumäärä vuonna 2011 on 336 kuntaa, yhdistymisiä on vuosien 2000–2011 välisenä aikana toteutunut 74 kunnan osalta. Kuntarakenne on edelleen hieman hajanainen, vaikka puitelain vaatimaan kuntien työssäkäynti tai muiden toiminnallisten kokonaisuuksien muodostamiseen on osittain päästykin. (Valtioneuvosto 2009: 23.) Tulevaisuudessa täytyy kiinnittää enemmän huomiota palvelujen kehittämiseen sekä tuottavuuden parantamiseen painokkaan rakenteisiin liittyvän keskustelun sijaan.

3.4. Globaalin ja lokaalin kohtaaminen

Jos maailma olisi muuttumaton ja kaikki tapahtumat olisivat ennustettavissa, ei ulkoiseen toimintaympäristön muutokseen tarvitsisi juuri kiinnittää huomiota. Toimintaympäristön muutosnopeus kuitenkin kasvaa koko ajan ja samalla ennustettavuus heikenee. Ongelmat muuttuvat monisäikeisemmiksi ja muutoksiin varautuminen monimutkaistuu. (Harjula ym. 2004: 43.) Toimintaympäristössä tapahtuvat muutokset ajavat kuntia uudistumaan asettaen samalla suuria vaatimuksia kuntien kehittämistoiminnalle.

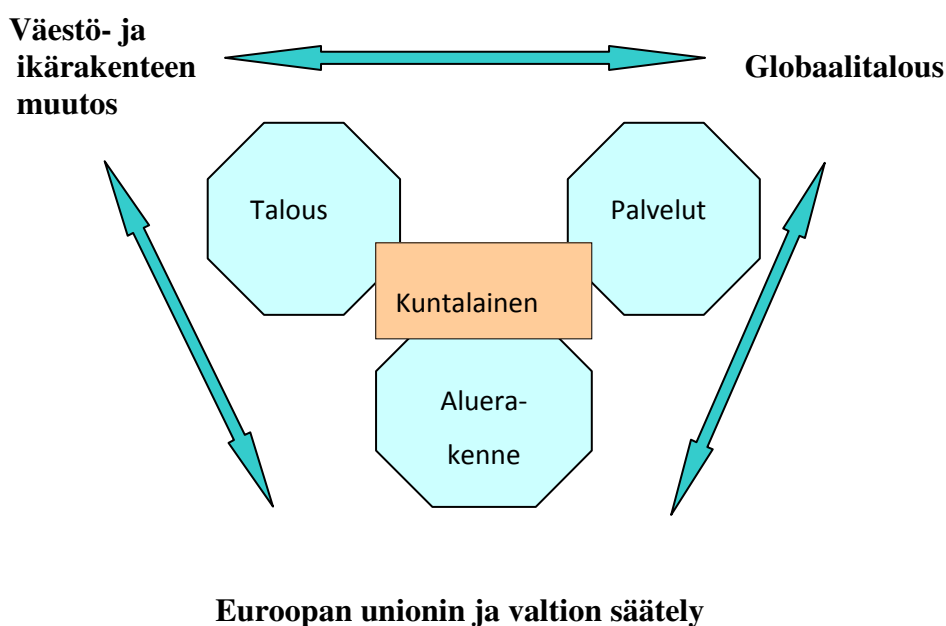
Toimintaympäristön muutos voidaan ottaa huomioon kahdella tavalla; muutokseen voidaan varautua joko etukäteen tai jälkikäteen, jolloin mennään niin sanotusti ”virran mukana”. Ensimmäinen tapa antaa selkeästi enemmän mahdollisuuksia varautua tulevaan, mikäli toimintaympäristön muutoksia osataan ennakoida riittävän hyvin, kun taas jälkimmäinen ei jätä päätöksenteolle ja valmistautumiselle kirjoittamavaraa. Toimintaympäristön muutosvoimia on kunnissa syytä analysoida perusteellisesti, koska kunnille ne tulevat usein annettuina, jolloin kunta ei voi vaikuttaa niihin, mutta ne vaikuttavat kuitenkin kunnan toimintoihin. Kunnasta riippuu, mitkä muutosvoimat ovat niiden kannalta olennaisia ja millä tavoin ne vaikuttavat toimintaan. (Emt. 44–45.)

Toimintaympäristön muutosvoimat voidaan jakaa kolmeen luokkaa, jolloin puhutaan trendeistä, epävarmuustekijöistä ja heikoista signaaleista. *Trendit* ovat suuntia, jotka sisältävät vain vähän epävarmuustekijöitä, kuten kuntien väestökehitys. Trendeihin kuuluu myös toinen alakohta eli *megatrendi*, joka on huomattavasti vahvempia ilmiöitä kuin trendi. Megatrendi on ilmiö tai kokonaisuus, jolla on vahva suunta, jonka uskotaan

jatkuvan samansuuntaisena myös tulevaisuudessa, esimerkkinä globalisaatio. *Epävarmuudet* ovat muutosvoimia, jotka sisältävät paljon epävarmuustekijöitä, koska niillä ei ole selkeää suuntaa ja niistä ei voida sanoa mitään varmaa. Epävarmuuksiin kuuluvat esimerkiksi kuntien ja valtion välinen vastuunjako sekä työelämässä tapahtuvat muutokset. Varautuminen näihin muutoksiin voidaan tehdä laatimalla erilaisia skenaarioita tulevaisuudesta. *Heikot signaalit* ovat ajassa eläviä orastavia ilmiöitä, joiden tulevaisuudesta tai historiasta ei voida kertoa mitään varmaa. Ne saattavat kuolla pois jälkiä jättämättä tai sitten niistä kehittyvät trendejä tai epävarmuuksia. Erityisesti yritysmaailmassa pyritään tunnistamaan heikkoja signaaleja kilpailuedun tavoittelemiseksi. Heikkoihin signaaleihin lukeutuvat muun muassa robottitekniikan kehitys ja eliniän odotteen kasvu. (Harjula ym. 2004: 45.)

Kunnassa on hyvä tunnistaa edellä mainittuja muutoksen suuntia, vaikkakaan pelkkä ongelmien tunnistaminen ei riitä, vaan niitä on osattava myös tulkita oikein. Kuntien täytyy tahollaan pohtia, miten muutokset vaikuttavat juuri omassa kunnassa ja miten niihin kyettäisiin parhaiten vastaamaan. Tulkitseminen edellyttää yhteistä oppimista ja sen kautta syntyvää yhteistä näkemystä. Kuntia koskevat toimintaympäristön muutokset voivat olla paikallisia tai ylipaikallisia ilmiöitä. (Harjula ym. 2004: 48.)

Globalisaatio, ilmastonmuutos ja energiapoliittiset kysymykset ovat myös Suomea koskevia maailmalaajuisia muutosvoimia, jotka vaativat varautumista ja ennakkointia maamme suotuisan kehityksen jatkumisen turvaamiseksi. Globaalien haasteiden lisäksi kansallisia haasteita ovat kilpailukyvyn vahvistaminen, väestö ikärakenteen muutokset, eläköityminen, alueellinen eriarvoistuminen, sosiaali- ja terveyspalvelujen kysynnän kasvu ja siihen liittyen julkisten palvelujen tarjonnan, laadun sekä tarvittavan rahoituksen takaaminen. Nämä haasteet ravistelevat kunnallista toimintaympäristöä pakottaen kunnat sopeuttamaan toimintojaan uudella tavalla. (Hämäläinen, Prättälä & Ryyänen 2009: 18.)



Kuvio 3. Kuntasektorin toimintaympäristöön vaikuttavat muutosvoimat (Kuntaliitto 2009c.)

Kilpailukyky

Kilpailukyvyn takaaminen on aluekehityksen kannalta ensiarvoisen tärkeää. Globaaleissa olosuhteissa vapailla markkinoilla toimiminen vaatii Suomen kaltaisilta kehittyneiltä talouksilta sopeutumiskykyä toimia laajentuneilla markkinoilla, kiristyvässä kilpailuasetelmassa ja uudenlaisten tuotantoprosessien parissa. Kunnissa tilanne näyttyy pahimmassa tapauksessa teollisten työpaikkojen katoamisena, sillä tuotanto pyrkii hakeutumaan paikkoihin, joissa on helppo toimia, kustannusrakenne on edullinen ja kasvumahdollisuudet ovat hyvät. (Valtiovarainministeriö 2009: 18.) Kilpailukyvyn parantaminen globaalissa taloudessa tarkoittaa toisaalta myös sitä, että kehittyneillä mailla on hyvät mahdollisuudet markkinoiden laajentamiselle kehittyvissä maissa, mikä puolestaan vaatii osaamista ja uskallusta (Valtioneuvoston kanslia 2004: 14).

Globalisaation tuomaan haasteeseen vastatakseen Suomen on parannettava osaamistaan ja kilpailukykyään muun muassa huipputeknologian saralla, sovellettava osaamista laajasti eri sektoreilla ja otettava huomioon kestävä kehitys. Uhkana on, että kilpailu kohdistuu yhä enemmän myös korkean osaamisen aloille. Haasteeseen vastaaminen vaatii koulutusjärjestelmien ja työelämän valmiuksien parantamista, tutkimustyön resursointia sekä innovatiivisemman teknologian ja palvelujen kehittämistä. Täsmällisen koulutuspolitiikan avulla koulutetaan tarvittavaa työvoimaa elinkeinoelämän tarpeisiin ja kehitetään kansallisia innovaatiojärjestelmiä sekä tuetaan tutkimus- ja kehittämistoimintaa. Ulkomaisten pääomasijoittajien houkuttelemiseksi Suomeen täytyy uuden ja kasvavan yritystoiminnan osalta toimintaympäristöt kehittää entistä houkuttelevammiksi ja kansainvälisemmiksi. Alueellinen innovaatiotoiminta ja inhimillinen osaamispääoma ovat Suomen keskeisiä kilpailutekijöitä. (Valtioneuvoston kanslia 2004: 67.)

Väestönkehitys

Tilastokeskuksen (2009) syyskuussa 2009 julkaisemassa väestöennusteessa arvioidaan Suomen väkiluvun kasvun jatkuvan, mutta selkeästi hidastuvan tulevina vuosina, mikäli kasvu jatkuu nykyisenlaisena. Suomen väkiluvun arvioidaan ylittävän kuusi miljoonaa vuonna 2042. Ennusteessa on huomioitu syntyvyyden, kuolleisuuden ja muuttoliikkeen aiempi kehitys.

Yli 65-vuotiaiden osuus nousee nykyisestä 17 prosentista 27 prosenttiin vuoteen 2040 mennessä ja 2060 mennessä jo 29 prosenttiin. Suurten ikäluokkien siirtyessä eläkkeelle vuodesta 2010 alkaen, pienenee myös työikäisen (15–65-vuotiaiden) väestön määrä nykyisestä 66 prosentista 58 prosenttiin vuoteen 2040 mennessä. Tällöin myös väestöllinen huoltosuhde eli lasten ja eläkeikäisten määrä sataa työikäistä kohden nousee vuoden 2008 huoltosuhteesta (50,3:sta) vuoteen 2016 mennessä 60,4:ään ja vuonna 2060 huoltosuhde olisi ennusteen mukaan jo 79,1. (Emt. 2009.)

Vanhusväestön huoltosuhteen kasvulla on välitön ja voimakas vaikutus julkiseen talouteen ja ensisijaisesti etenkin eläkejärjestelmään ja kuntien menojen kasvuun. Tulevaisuudessa sosiaali- ja terveyspalvelujen kysyntä ja haasteet palvelujen järjestämiseksi

kasvavat ikärakenteen muuttuessa vanhusväestöpainotteisemmaksi. Erikoissairaanhoidon kustannusten pienentämiseksi huomiota täytyy kiinnittää vanhusten ennaltaehkäisevään terveyden ja toimintakyvyn edistämiseen. Kun samaan aikaan työvoiman supistuminen aiheuttaa julkisen talouden tulojen kasvun heikkenemistä, kiteytyy julkisen talouden kestävyysongelma ennen kaikkea väestön ikääntymisestä aiheutuvan lisärasituksen hallittavuuteen. Työikäisen väestön ja nuorten muutto kaupunkeihin pahentaa rakenteellisten ongelmien ratkaisua muuttotappioalueilla. (Valtiovarainministeriö 2010: 43.)

Muuttoliikkeen ja alhaisen syntyvyyden vuoksi väestön määrän väheneminen sekä keski-ikäen nousu vaikuttavat merkittävästi etenkin ydin- ja harvaanasutulla maaseudulla alueiden kehitysedellytyksiin. Kaupunkien läheisellä maaseudulla tilanne on päinvastainen luonnollisen väestökehityksen ja positiivisen muuttoliikkeen ansiosta ja tällä hetkellä kaupunkien läheisellä maaseudulla väestönkasvu on jopa kiivaampaa kuin useissa kaupungeissa.

Työvoiman saatavuuden heikkeneminen

Suurten ikäluokkien jäädessä eläkkeelle työikäisen väestön määrä pienenee nopeasti. Työvoiman kysynnässä ja tarjonnassa ilmenee kohtaanto-ongelma, jonka vaikutukset vaihtelevat eri alueiden ja toimialojen sisällä. Osaavan työvoiman saanti vaihtelee alueellisesti taloudellisten toimintojen keskittyessä yhä enemmän suurempien kasvukeskusten ympärille. Kuntasektorilla ongelma kärjistyy palveluntuotannossa entisestään, sillä vuoteen 2015 mennessä eläkkeelle siirtyy arviolta 140 000 henkilöä. Esimerkiksi sosiaali- ja terveysaloilla ei edes nykyisen henkilöstön korvaaminen riitä kasvavan vanhusväestön hoitotyöhön, vaan alalle tarvittaisiin yli 10 000 uutta työntekijää. (Harjula ym. 2004: 47.)

Koulutuspolitiikan suunnittelussa ja koulutuksen järjestämisessä haasteellista on avointen opiskelupaikkojen täyttäminen sekä ammattitaitoisen opetushenkilökunnan rekrytointi. Viime vuosina myös aikuiskoulutuksen määrä on lisääntynyt ja sen avulla voidaan osittain helpottaa alueellista työvoiman kohtaanto-ongelmaa. Myös ulkomaisen

työvoiman käyttämisestä työvoimapulan torjumiseksi on kunnissa tehty suunnitelmia. Osaavien työntekijöiden lisäksi uusista yrittäjistä eli tulevaisuuden työnantajista tulee olemaan pulaa etenkin, jos yrityksille ei löydy jatkajia. (Hautala 2003: 157–158.)

Aluerakenteen muutos

Kansantalouden tuotantosektorit eli alkutuotanto, jalostus ja palveluelinkeinot ovat työllistämisosuuksiltaan muuttuneet huomattavasti 1900-luvun alun tilanteeseen verrattuna. Tuolloin Suomi oli vielä maatalousyhteiskunta, joka on vuosikymmenten saatossa muokkautunut jälkiteolliseksi palveluyhteiskunnaksi. Maatalouden parissa työskenteli vuonna 1920 noin 70 prosenttia väestöstä, teollisuuden parissa noin 10 prosenttia ja palvelujen parissa vain muutama prosentti. (Tilastokeskus 2007.) Alkutuotannon osuus bruttokansantuotteesta on 2000-luvulle tultaessa vähentynyt koko ajan, mutta tuotanto on kuitenkin lisääntynyt. Alkutuotannon osuus bruttokansantuotteesta on kolmen prosentin luokkaa, kun jalostuksen osuus on noin kolmannes. Palveluelinkeinoilla on vahva osuus Suomen taloudessa, sillä bruttokansantuotteesta palvelujen osuus on kaksi kolmasosaa, joista kolme neljäsosaa yksityisiä palveluja, loppu neljännes julkisia palveluja. Tulevaisuudessa palvelujen osuus bruttokansantuotteesta on edelleen kasvussa. (Elinkeinoelämän keskusliitto 2010.)

Suomen aluekehitykselle on toisen maailmansodan jälkeisinä vuosikymmeninä ollut ominaista kaupungistuminen ja harvaan asuttujen maaseutualueiden hidas kuihtuminen. Väestön painopiste on valtakunnallisesti siirtynyt Etelä-Suomeen pääkaupunkiseudun lähetyville. Samaan aikaan väestön sekä yritysten määrä on lisääntynyt myös elinvoimaisissa maakunta- ja aluekeskuksissa ja niiden läheisillä alueilla sekä monipuolisissa yliopistokaupungeissa, joissa hyödynnetään tehokkaasti yliopistojen tarjoamaa osaa-
misintensiivisyyttä. Maamme kaupunkirakenne on selkeästi verkottunut ja monikeskuk-
sinen. Keskuskaupungit ovat vuorovaikutuksessa keskenään, mutta myös niiden läheis-
ten maaseutualueiden kanssa. Kunnat jakautuvat selkeästi muuttovoittoisiin ja taantu-
viin kuntiin, jossa kaupunkien kehäkunnat ovat menestynein kuntaluokka väestönkas-
vun suhteen. Väestötappiosta kärsiviä alueita näyttävät olevan ydinmaaseutu sekä har-
vaan asutut maaseutualueet. (Hautala 2003: 272.)

Erityisesti 1990-luvun laman ja sen jälkeisen kasvun myötä maassamme tapahtui perusteellinen elinkeinorakenteen muutos, jota seurasi myöhemmin aluerakenteen muutos. Alueiden välisen muuttoliikkeen selittäjinä voidaan nähdä harvaan asuttujen alueiden työ- ja opiskelumahdollisuuksien puute sekä edellä kuvattu elinkeinorakenteen muutos. Maaseutualueiden heikkenevät palvelut osittain pakottavat suomalaiset omaksumaan uuden teknologian tarjoamat mahdollisuudet myös hyvinvointipalvelujen tuottamisessa. Muuttoliikkeen seurauksena alueelliset tuloerot ovat kasvaneet, maaseudun palvelut ovat vähentyneet ja monissa etenkin etelän kasvukeskuksissa on vallallaan asuntopula. (Hautala 2003: 272.) Kilpailu osaavasta työvoimasta kiihtyy entisestään, sillä työntekijöiden osaamistaso on yksi taloudellisen kasvun perustekijöitä. Tämä kehitys ajaa nuoria osaavia työntekijöitä kasvukeskuksiin ja niiden läheisyyteen, missä on tarjolla koulutusta vastaavaa työtä. (Emt. 151–152.)

Julkisten palvelujen tarjonta

Perinteisen käytössä olleen toimintamallin mukaan kunnalliset palvelut on pyritty tuottamaan kuntien omana toimintana. Suuren haasteen palvelujen järjestämiselle aiheuttaa väestön ikääntyminen ja sitä kautta palvelujen kysynnän kasvu sekä samaan aikaan kuntia koetellut taantuma, joka on kiristänyt kuntien taloutta kovalla otteella. Palvelujen saatavuuden turvaamiseksi on palvelurakenteita uudistettava. Kuntaliitosten avulla ja rakenteellisia ratkaisuja toteuttamalla ei kuitenkaan voida turvata kuntien kykyä tuottaa kaikkia palveluja, vaan palvelujen tuottamiseen ja rahoittamiseen pitäisi löytää uudenlaisia ratkaisuja etenkin maaseutukunnissa kunnallisen palvelutuotannon rinnalle. Palvelutuotannossa yksityinen ja kolmas sektori ovat muodostumassa tärkeiksi yhteistyökumppaneiksi palvelujen tarjoajana. Palvelutuotantoon kaivataan uudenlaista ajattelua ja uudentyyppisiä innovaatioita, jotta palvelutarjonta kattaa tulevaisuudessakin kaikki väestö- ja ikäryhmät. (Pihlaja 2010: 13–14.)

Maaseudun palvelumarkkinat eivät välttämättä houkuttele pitkien välimatkojen, alhaisen tulotason, harvan asutuksen ja pienten volyymien vuoksi palveluja tuottavia yrityksiä laajentamaan markkinoitaan näille alueille samalla tavoin kuin taajamissa ja kaupungeissa. Monilla alueilla ja palvelujen piirissä on tilanne sellainen, että julkiset palve-

lut eivät riitä vastaamaan asukkaiden tarpeisiin eivätkä yritysmäiset palveluntuottajat ole kiinnostuneita pienistä markkinoista. Tällöin voidaan katseita ja odotuksia kohdistaa kolmanteen sektoriin, joka voisi tuottaa tarvittavat palvelut. (Pihlaja 2010:15.)

Kolmas sektori palveluntuottajana ei ole mikään uusi ilmiö. Täytyy kuitenkin huomioida, että palvelujen tuottaminen on järjestöjen tehtäväkokonaisuudesta vain pieni osa, sillä järjestöillä on muitakin tehtäviä, kuten sosiaalisen pääoman ja hyvinvoinnin lisääminen, osallistumiskanavien avaaminen sekä identiteetin rakentamisen kanavien tarjoaminen. Perinteisen vapaaehtoisuuteen ja vapaamuotoiseen toimintaan keskittyneiden järjestöjen rinnalle on kehittymässä suurempi joukko järjestöjä, jotka hakeutuvat yhteistyöhön julkisen sektorin ja yritysten kanssa palvelujen tuottajana ja myyjänä ja heidän palkkalistoiltaan löytyy aiempaa enemmän ammattihenkilökuntaa. (Emt. 36–42.)

Kolmannen sektorin toimintaan palveluntuottajana kohdistuu kuitenkin vielä monia epävarmuustekijöitä ja keskustelua käydään muun muassa järjestöjen roolista sekä järjestötoiminnan ja yritystoiminnan välisistä rajanvedoista. Huomiota on kiinnitetty eniten palveluja tuottavien järjestöjen toimintaan, ja etenkin siihen, vääristävätkö niiden saamat tuet kilpailua. Toiminnan käyntiin saattaminen vaatii enemmän uutta ajattelua ja toimivaa lainsäädäntöä, jotta kolmannen sektorin rooli selkiytyy ja toiminta helpottuu. (Emt. 43.)

4. KUNTATALOUS

Nykyisen kuntalaitoksen perusta luotiin 1920-luvulla, jolloin kuntiin perustettiin valtuustot ja yhtäläinen äänioikeus toteutui. Kuntien tehtävät alkoivat vähitellen lisääntyä, kun kansanopetuksen ja terveydenhuollon tarve kasvoi väestömäärän kasvaessa ja tehtävät laajenivat edelleen sotien jälkeisenä aikana uusien sosiaalisten tulonsiirtojen kehityessä. Alkoi hyvinvointivaltion rakentaminen ja julkisen talouden tehtäväkenttä laajeni ja kuntien menoerät kasvoivat yhtäjaksoisesti aina 1990-luvun lamaan saakka, jolloin tilanne muuttui nopeasti. Samaan aikaan myös asukkaiden vaatimustaso kunnan tuottamia palveluja kohtaan on kasvanut ja kustannukset ovat nousseet. (Hautala 2003: 288.)

4.1. Kunnallistalouden perusteet

Kuntien tehtävät ovat hyvinvointipalvelujen myötä lisääntyneet. Kuntatalouden kulumenot suhteessa bruttokansantuotteeseen ovat kasvaneet 1860-luvulta tähän päivään saakka tasaisesti kahdesta prosentista 15 prosenttiin. Myös kuntien osuus julkisen sektorin kulutusmenoista on kasvanut ja jopa kolminkertaistunut edellä mainitun ajanjakson aikana. (Loikkanen & Nivalainen 2010: 24.)

Kuntien tulot ja menot luokitellaan tehtävittäin ja tulo- ja menolajeittain. Käyttötalouden menoihin kuuluvat palkat sekä niihin liittyvät kiinteät henkilöstösivukulut, erilaisten tavaroiden ja palvelujen ostot, avustukset ja muut toimintamenot. Lisäksi menoja kertyy investoinneista, lainanhoidosta sekä lainanannosta muille yhteisöille. Kunnille kertyy toimintatuloja myyntituloista, maksuista, tuista, avustuksista sekä muusta toiminnasta. Toimintatulot kattavat vain osan kuntien menoista, joten toimintatulojen lisäksi kunnat keräävät veroja sekä saavat valtionosuuksia. (Harjula ym. 2004: 84.) Kunnallistalouden menoista noin puolet katetaan verotuloilla, neljännes asiakasmaksuilla ja palvelujen myyntituloilla ja vajaa viidennes valtionosuuksilla. Tärkein tulonlähde on kunnallinen tulovero eli kunnallisvero, joka on noin 40 prosenttia kuntien kokonaistuloista. Yhteisöveron osuus on noin neljä prosenttia kokonaistuloista, mutta sen osuus vaihtelee paljon kunnittain ja etenkin suurille kaupungeille sen rooli tulonlähteenä on

melko tärkeä. Kiinteistöveron rooli kuntien kokonaistuloissa on yhteisöveroakin pienempi, noin kolme prosenttia. (Harjunen, Saarimaa & Tukiainen 2010:18.)

Kuntien ulkoiset toimintamenot vuonna 2008 olivat yhteensä 37,43 miljardia euroa. Vuoden 2010 arvioidut menot (kuvio 4.) ovat 39,1 miljardia euroa. Ulkoiset toimintatulo vuonna 2008 olivat 36,9 miljardia euroa, kun vuonna 2010 niiden arvellaan nousevat 39,3 miljardiin euroon. Kuntien palvelutuotanto on työvaltaista, sillä ulkoisista toimintamenoista yli puolet menee henkilöstön palkkoihin ja niihin liittyviin muihin maksuihin. Henkilöstön tarve jatkaa tulevaisuudessa kasvua sosiaali- ja terveysalan henkilöstötarpeiden kasvaessa, mikä lisää entisestään henkilöstömenojen määrää. (Harjula ym. 2004: 85; Kuntaliitto 2010a.)

Materiaalien ja palveluiden ostoihin kunnilta ja kuntayhtymiltä menee noin 30 prosenttia menoista. Avustukset yhteisöille ja yrityksille ovat noin viisi prosenttia menoista. Lainanhoidosta eli koroista ja lainojen kuoletuksista aiheutuneet menot kunnille ja kuntayhtymille ovat noin neljän prosenttia kaikista ulkoisista menoista. Palvelutuotannossa käytettävien käyttöomaisuushyödykkeiden hankinta sekä tytäryhteisöjen ja kuntayhtymien pääomainvestoinnit ovat kunta-alan ensisijaisia investointeja. Investointikohteista merkittävimpiä ovat rakennukset, laitteet ja tiestöt, joihin kuluu noin 10 prosenttia menoista. (Harjula ym. 2004: 86; Kuntaliitto 2010a.)

Kuntien ja kuntayhtymien yhteenlasketusta tulopohjasta vajaa puolet muodostuu verotuloista. Kuntien saamien verotulojen määrä vaihtelee, minkä vuoksi valtionosuusjärjestelmässä kuntien tulopohjaa tasataan valtionosuuksilla. Kuntien verotulojen kehitys on monien tekijöiden summa. Pääsääntöisesti verotulot kuitenkin kasvavat bruttokansantuotteen kasvaessa. Runsas neljännes kuntien ja kuntayhtymien tuloista muodostuu toimintatuloista, joihin kuuluvat suurimpana eränä palvelujen myyntitulot. Maksutulot muodostuvat suurimmaksi osaksi sosiaali- ja terveystalouden palvelujen asiakasmaksuista, joiden suuruudesta kunnat saavat itse päättää säädettyjen enimmäismäärien rajoissa. Muut toimintatulot koostuvat avustuksista, vuokrista ja tuista. Investointien rahoittamisen myötä kuntien lainanotto on kasvanut viime vuosina. Lainanoton suuruus kokonaistuloista arvioidaan olevan viiden prosentin luokkaa. Muut tulot, noin neljä prosenttia, koostuvat

muun muassa korko- ja muista rahoitustuloista sekä antolainoista tehtävistä lyhennyksistä. (Harjula ym. 2004: 86–87; Kuntaliitto 2010a.)

Menot	Tehtävät	Tulot
Palkat 38 %	Sosiaali- ja terveystoimi 51 % (Toimintamenot ja investoinnit)	Verotulot 46 % siitä: kunnallisvero 39 % yhteisövero 4 %
Sosiaalivak.maksut ja eläkkeet 11 %		
Materiaalin ostot 10%	Opetus- ja kulttuuritoimi 24 % (Toimintamenot ja investoinnit)	Käyttötalouden valtionosuudet 19 %
Palvelujen ostot 20 %		Toimintatulot 26 % siitä: myyntitulot 16 % maksutulot 5 % muut toim.tulot 5 %
Avustukset 5 %	Muut tehtävät 20 % (Toimintamenot ja investoinnit)	
Lainanhoito 4 %		Lainanotto 5 %
Investoinnit 10 %	Rahoitus ja muut menot 5 %	Muut tulot 4 %
Muut menot 2 %		

Kuvio 4. Kuntien ja kuntayhtymien menojen ja tulojen rakenne vuonna 2010 (Kuntaliitto 2010a).

Kunnalliseen itsehallintoon perustuen kunnalla on oikeus verottaa asukkaitaan ja kiinteistönomistajia. Lisäksi kunnalla on oikeus vero-osuuteen alueella toimivien yhteisöjen tuloverosta. Verotulojen käytöstä ei ole kunnille annettu laissa rajoituksia. Verotuloilla kunnat rahoittavat suunnilleen puolet menoista, vaihteluvälin ollessa 25–65 prosentin luokkaa. Kunnallisveroprosentista kunnat saavat päättää itse, mutta kiinteistöveroä rajoittaa määrätty vaihteluväli. Veroilla katetaan se osa menoista, joiden hoitamiseen muut tulot eivät riitä eli toisin sanoen veroilla tasapainotetaan kuntien talousarviota. Tärkein tulonlähde on kunnallisvero, joka peritään vain tuloista. Kunnallisveron määrä

riippuu tulojen suuruudesta ja kunnallisveroprosentista, joka on kaikille yhtä suuri. (Kuntaliitto 2010a.)

Alueellisesti tarkasteltuna tuloveroprosentit kuntien välillä ovat kasvussa ja samankokoisissa kunnissa kuntien veroprosentit ovat kehittyneet samansuuntaisesti. Viime vuosina kuntien saamat verotulot ovat pienentyneet muun muassa väestön ikärakenteen ja muuttoliikkeen kehityssuuntien vuoksi. Erityisesti yhteisöverotulot ovat alttiita suhdannevaihteluille. Näistä johtuen korostuspaineet kunnallisveroprosentin nostoon ovat lisääntyneet. Samalla valtionosuuksien sekä käyttömaksujen tärkeys kunnallistaloudessa on kasvanut. Tuloveroprosentti keskimäärin vuonna 2011 on 19,17, jolloin se nousee edellisvuoden 18,97:stä 0,2 prosenttiyksikköä ja sitä edellisestä vuodesta nousua oli keskimäärin 0,4 prosenttiyksikköä. (Harjula ym. 2004: 88; Hautala 2003: 292; Kuntaliitto 2010c.)

Menojen rahoittamiseksi kunnat saavat valtiolta valtionosuuksia. Valtionosuudet ovat korvauksia, joita valtio maksaa kunnille ja niiden tarkoituksena on turvata peruspalvelujen saatavuus kunnan taloudellisesta tilanteesta riippumatta. Valtionosuusjärjestelmä muodostuu kustannus- ja tarve-erojen kompensatiosta ja tulopohjan tasauksesta. Kunnan peruspalvelujen valtionosuus on merkittävin osa valtionosuusjärjestelmää ja se koostaa yhteen kunnallisten peruspalvelujen rahoituksen. Kunnan peruspalvelujen valtionosuus on laskennallinen ja se perustuu kunnan asukkaiden palvelutarpeeseen ja palvelutoiminnan kustannuksia kasvattaviin olosuhdetekijöihin. Perusosan korotukseen vaikuttavat saaristoisuus, syrjäisyys, taajamarakenne, kaksikielisyys sekä asukasmäärän huomattavat vaihtelut. (Kuntaliitto 2010d.)

Vuoden 2010 alusta voimaan tulleessa valtionosuusuudistuksessa (laki peruspalvelujen valtionosuudesta) on yhdistetty hallinnonalakohtaiset valtionosuudet, mutta järjestelmän peruseriaate säilyy ennallaan. Uudistuksessa on luotu ns. *yhden putken valtionosuusmalli*, johon kuuluvat yleinen osa korotuksineen (aiemmin yleinen valtionosuus), sosiaali- ja terveydenhuollon laskennalliset kustannukset, esi- ja perusopetuksen 6–15-vuotiaiden ikäluokan mukaan määräytyvät laskennalliset kustannukset ja yleisten kirjastojen laskennalliset kustannukset sekä asukaskohtainen taiteen perusopetus ja kuntien

kulttuuritoimi. Jatkossakin kunnalle lasketusta valtionosuuden perusteesta vähennetään kunnan omarahoitusosuus, joka on asukasta kohden kaikissa kunnissa yhtä suuri eli 2 581,36 euroa asukasta kohti. Vuonna 2010 valtionosuusprosentti, joka kuvaa valtion ja kuntien välistä kustannusten jakoa, on 34,08 prosenttia. (Kuntaliitto 2010d.)

Järjestelmään kuuluu myös harkinnanvarainen valtionosuuden korotus, jota haetaan vuosittain ja Valtiovarainministeriö myöntää sen kunnalle varainhoitovuoden loppuun mennessä. Korotuksen ehtona on, että sitä voidaan myöntää, jos kunta ensisijaisesti poikkeuksellisten tai tilapäisten kunnallistaloudellisten vaikeuksien vuoksi on lisätyn taloudellisen tuen tarpeessa. Lisäksi kuntakohtaisia eroja palvelujen rahoittamisessa pienennetään verotulojen tasauksen kautta. Tasausraja on 90 prosenttia koko maan keskimääräisestä verotulosta asukasta kohden. Mikäli kunnan laskennallinen verotulo jää alle tasausrajan, kunnalle annetaan tasauslisää ja puolestaan verotulojen ylittäessä tasausrajan, kunta joutuu maksamaan tasausvähennystä 40 prosenttia tasausrajan ylityksestä. (Kuntaliitto 2010d; Harjula ym. 2004: 90.)

4.2. 1990-luvun lama

Suomen talous alkoi ylikuumentua 1980-luvun lopulla voimakkaan taloudellisen nousukauden jälkeen, kun kansainväliset pääomaliikkeet oli vapautettu ja rahoitusmarkkinoiden säännöstelyn purettu. Rahoitusmarkkinoiden purkamisen seurauksena rahamarkkinat kevenivät, pankkien luotonanto kiihtyi ja velkarahoitteinen talouskasvu jatkui samalla, kun asunto- ja osakehinnat jatkoivat nousuaan. Inflaatio kiihtyi, ulkomainen tuonti lisääntyi ja vaihtotaseen alijäämäisyys kasvoi. Ulkomaisen lainarahan määrä ja pankkien myöntämän luottokannan kasvu menivät niin pitkälle, että ylikuumentumisen vuoksi talous painui Suomessa lamaan 1990-luvun alussa. Ulkomaisen velanoton lisäksi tilannetta pahensi entisestään Neuvostoliiton romahtaminen ja sinne suuntautuvan viennin tyrehtymisen sekä Länsi-Euroopassa vallinnut suhdannetaantuma. Vaihtotaseen epätasapaino loi uskoa valuuttakurssien heikkenemiseen ja pääomaliikkeiden vapauttamisen johti korkotason nousuun. Yritysten investointihalukkuus ja kotitalouksien kulutus halut vähenivät. Velkataakka kasvoi, tuotanto ja kulutus laskivat ja yrityksiä ajautui

konkurssiin, minkä seurauksena työttömyys lisääntyi rajusti. Pankkien ahdinko ja luototappiot ajoivat tilanteen lopulta pankkikriisiin. (Hautala 2003: 249.)

Laman aikaan taloudellisen toimeliaisuuden heikkeneminen näkyy valtion verotulojen vähenemisenä ja myöhemmin työttömyyden kasvaessa työttömyysmenojen ja muiden sosiaalimenojen lisääntymisenä. Työttömyys pysytteli varsin kohtuullisena 1990-luvulle saakka ja joitain aloja koetteli jopa työvoimapula. Laman seurauksena työttömyys nousi huippuunsa vuonna 1994, jolloin työttömyys nousi 17 prosenttiin, kun keskimääräisen työttömyysaste oli 1990-luvulla 12 prosenttia. Työttömien määrän kasvun lisäksi työttömyyden kesto piteni ja toistuvuus lisääntyi. Pitkäaikaistyöttömyyden lisääntyessä köyhyyden ja syrjäytymisen riski kasvaa. Työttömyysongelman pahenemiseen vaikuttivat myös rakenteelliset tekijät, sillä työvoimaa vapautui jonkin verran maataloudesta, mutta eniten automatisoinnin takia teollisuudesta ja palveluista sekä suurten leikkausten ja säästötoimenpiteiden vuoksi myös julkiselta sektorilta. (Hautala 2003: 161, 284.)

Laman seurauksena valtion säästötoimenpiteet puolivuositarkastelussa kohdistettiin pitkälti kuntien saamiin valtionapuihin sekä kotitalouksien saamiin tulonsiirtoihin, kuten äitiyspäivärahaan, kotihoidontukeen sekä eläkkeiden indeksikorotuksiin. Verotusta kiristettiin, mutta samalla vero- ja yhteisöverotulot laskivat nopeasti eikä säästöjä päässyt kertymään valtion kassaan. Yhteisöverotulot ovat kuntien toiseksi suurin verokerryttäjä ja suurin osa niistä saadaan muun muassa yrityksiltä, valtiolta, kunnilta ja kuntayhtymiltä, seurakunnilta, yhdistyksiltä ja laitoksilta. Kuntien kannalta yhteisöveroon liittyy monia epävarmuustekijöitä, koska ne ovat erityisen suhdanneherkkiä ja talouden syklit vaikuttavat niiden kertymiseen. Epävarmuus vaihtelee myös toimialoitain, sillä osa toimialoista on erityisen suhdanneherkkiä muihin verrattuna. (Lauslahti 2003: 90.)

Valtionosuusjärjestelmää uudistettiin vuonna 1993, jolloin kustannussidonnaisesta valtionosuusjärjestelmästä siirryttiin laskennallisiin valtionosuuksiin. Tuolloin valtionosuusjärjestelmä joutui ensimmäistä kertaa supistamisen kohteeksi ja sama kehitys jatkui seuraavat viisi vuotta valtion heikon taloustilanteen vuoksi. Valtionosuudet vähenivät 7,3 miljardista eurosta 3,36 miljardiin euroon vuosikymmenen lopulla, minkä jäl-

keen ne ovat vähitellen jälleen nousseet kuntien ja valtion lakisääteisten kustannusten jaon tarkistamisen seurauksena. (Hautala 2003: 248–250.)

Käyttötalouden puolella valtionosuudet määräytyivät uudella tavalla palvelujen tarvetekijöiden mukaan porrastettuina prosenttiosuuksina laskennallisista menoista. Kustannusperusteinen valtionosuusjärjestelmä oli ollut aikaisemmin vaikuttava keino hyvinvointivaltiota luotaessa, mutta järjestelmä ei kannustanut kuntia taloudellisuuteen, omavastuuseen eikä korostanut riittävästi valinnanvapautta palvelujen järjestämisessä. Muodostuneet kustannussäästöt eivät jääneet kuntien käyttöön. Uudistuksen myötä kunnat vastasivat itse palvelujen aiheuttamista kustannuksista ja saivat tehokkaamman ja taloudellisemman toiminnan kautta muodostuneet kustannussäästöt omaan käyttöönsä. (Laamanen 2007: 81; Hautala 2003: 292.)

Kuntien rahoitusaseman muutos valtionosuuslainsäädännön uudistamisen ja valtionosuuksien supistamisen myötä vaikutti kuntien rahoitukseen siten, että kunnat tulivat aikaisempaa riippuvaisemmaksi oman kunnan verotulojen kehityksestä. Uudelleenarviointi kuntien käyttötalouden puolella alkoi, sillä käyttötalouden varojen avulla ei voitu rahoittaa kasvavia menoja. Muutosten myötä kuntien toimintavapaus lisääntyi ja ulkopuolisen ohjauksen sijaan kunnan tehtäväksi tuli itse määritellä strategiset linjaukset. (Korhonen 2001.)

Voidaan todeta, että 1990-luvun aikaan valtio ja kunnat eivät suorittaneet elvyttäviä toimenpiteitä, vaan säästivät, mikä puolestaan vaikutti osaltaan laman pitkittymiseen ja syvyyteen, mutta uudisti samalla rakenteita, jolloin kuntien ratkaisuissa voitiin ottaa paremmin huomioon paikalliset tarpeet ja resurssit. (Kuntaliitto 2009b.) Lamavuosina useat kunnat velkaantuivat pahasti, sillä kuntien tulot eivät riittäneet kattamaan palvelutuotannosta aiheutuneita kustannuksia. Verotulojen alkaessa kasvaa kuntien väliset erot rahoitustilanteessa kasvoivat 2000-luvulle saakka. (Vallivaara 2007: 6.) Samalla kun toimintavapaus on lisääntynyt, ovat kunnat myös erilaistuneet. Rakenteellinen muutos on jakanut kunnat menestyjiin ja sinnittelijöihin. (Kivelä 2000: 10.)

Lama muutti Suomen talouden rakennetta syvällisemmin kuin missään muussa OECD-maassa vastaavaan aikaan. Lamaa seuranneen kasvun myötä maamme elinkeinorakenne ja sitä myötä myös aluerakenne ovat muuttuneet perusteellisesti. Toisaalta lama karsi pois turhia yrityksiä ja loi kasvupohjaa menestyvämmille yrityksille. Talouden kasvu alkoi vähitellen jälleen kiihtyä 1990-luvun puolivälin jälkeen jatkuen suotuisana 2000-luvulle saakka. Lama, rahoitusmarkkinoiden vapauttaminen ja Euroopan unionin jäsenyys panivat yhdessä liikkeelle murroksen, jonka seurauksena tuotanto järjestäytyi uudelleen tehokkaiksi ryppäiksi perinteisten toimialojen ympärille. Hyvin toimiva innovaatiojärjestelmä takasi avaintekijänä talouden kasvun ja vähitellen tuotanto alkoi siirtyä hitaan kasvun aloilta nopean kasvun aloille viennin kasvaessa ja rakenteiden monipuolistuessa. Etenkin elektroniikkateollisuus kasvoi suureksi toimialaksi perinteisen metsä- ja puuteollisuuden rinnalle. (Valtioneuvoston kanslia 2004: 21; Elinkeinoelämän keskusliitto 2010.)

4.3. 2000-luvun taantuma

Uusi talouden taantuma kolkutti jo ovella, kun maailmantalous alkoi supistua vuoden 2008 jälkipuoliskolla erittäin voimakkaasti ja vuoden 2009 alkupuoliskolla talous ajautui syvään taantumaan. Yhdysvaltain asuntomarkkinoilta liikkeelle lähtenyt niin sanottu Subprime-kriisi ajoi pankit ympäri maailmaa ahdinkoon ja sitä kautta maailmantalous ajautui poikkeuksellisen vakavaan talouden taantumaan. Maailmantalouden kasvu vuosien 2003–2007 välillä perustui pitkälti velkavetoiseen kasvuun; Kiinan kasvun ollessa vienti- ja teollisuusvetoista, Yhdysvaltain kasvu perustui kulutus- ja velkaperusteiseen kasvuun.

Yhdysvalloissa keskuspankki piti yllä matalaa korkotasoa säilyttääkseen investointien määrän kasvun Yhdysvalloissa entisellä tasolla. Yhdysvaltain rahoitusmarkkinoilla oli suuret määrät vapaata rahaa, joka hakeutui asuntomarkkinoille. Tästä seurasi asuntojen arvon nousu jopa 50 prosentilla vuosien 2000–2005 välillä. Amerikkalaispankit myönsivät kotitalouksille Subprime -asuntoluottoja lähes nollakorolla tarkastamatta niiden maksukykyä. Vähitellen korkotaso alkoi nousta ja asuntomarkkinat jäähtyivät eivätkä

velalliset enää kyenneet myymään asuntojaan korkomenojen kasvaessa. (Kiander 2009.) Suurena syynä kriisin puhkeamiseen ovat olleet myös rahoituslaitoksen valvonnan heikkous, ja jopa sen osittainen puuttuminen sekä moraalikato ja erittäin korkeat riskisijoitukset. (Falck & Tuomainen 2009: 38.)

Finanssikriisistä tuli nopeasti kansainvälinen, koska luottoihin perustuvia arvopapereistettuja instrumentteja oli pankkien ja sijoittajien omistuksessa Yhdysvaltain ulkopuolellakin. Maksukykyisten ja maksukyvyttömien henkilöiden lainoja sekoitettiin ja niistä koottiin lainapaketteja, joita myytiin pankeille ja sijoittajille. Kun lainansaajien maksukyvyttömyys paljastui, luottamuspula ja paniikki valtasivat rahoitusmarkkinat. Kriisin seurauksena pörssikurssit ympäri maailmaa ajautuivat jyrkkään laskuun. Seuraukset ulottuivat reaalitalouteen johtaen varovaisuuteen, kysynnän laskuun ja investointien heikkenemiseen. Pankkeja ajautui konkurssiin, jonka seurauksena valtion sekä keskuspankkien täytyi aloittaa laajat toimet markkinoiden vakauttamiseksi. (Falck & Tuomainen 2009: 38.)

Taantuma on globaalien markkinoiden kautta vaikuttanut laajasti monilla eri sektoreilla, mutta erityisesti se on iskenyt teollisuusmaihin, mukaan lukien Suomeen, jotka ovat teollisen tuotannon ja viennin supistumisen vuoksi kärsineet eniten maailmantalouden hidastumisesta. Kansainvälisen finanssikriisin vaikutukset levisivät vientikysynnän romahduksen myötä Suomeen vuoden 2008 syksyllä ja saman vuoden lopulla talous alkoi taantua aiemmin ennakoidun kasvun sijasta. Suomen bruttokansantuote supistui vuonna 2009 jopa 7,8 prosenttia. (Elinkeinoelämän keskusliitto 2010.) Finanssikriisin lisäksi suuressa osassa Suomen vientisektoria, etenkin metsäteollisuuden ja elektroniikan alalla, oli meneillään samanaikaisesti rakennemuutos, joka aiheutti Suomessa sijaitsevan tuotantokapasiteetin pienenemistä. Maailmankaupan syöksykierre ja sen vaikutukset vientiin lisäsivät kuluttajien varovaisuutta, mikä puolestaan näkyi säästämisen lisääntymisenä ja yksityisen kulutuksen alenemisena. Talouskasvun hidastuminen aiheutti työttömyyttä. Työllisyys reagoi talouskasvun hidastumiseen normaalisti noin puolen vuoden viiveellä. Ensimmäisenä tämä näkyy vientialoilla, kuten kuljetuksissa, teollisuudessa sekä rakentamisessa. Taantumun pahimman vaiheen jälkeen vaikutukset ulottuvat myös palvelusektorin työpaikkoihin. (Valtiovarainministeriö 2010: 28.)

Taloustaantumien vaikutukset kuntatalouteen ovat olleet merkittäviä. Kuntien taloudellinen tilanne huonontui nopeasti viimeisten reilun kolmen vuoden aikana, jolloin kuntien talous oli vielä kohtuullinen, vaikkei se enää silloinkaan kohentunut odotetulla tavalla. Vuosien 2009 ja 2010 aikana kuntien tulokehitys jatkui edelleen heikkona, vaikka kansainvälisen taloustaantumien syvin vaihe oli jo ohitettu ja toipuminen käynnistynyt. Suurimpana huolenaiheena taantumassa on verotulojen supistuminen, mikä näkyy kuntatalouden alijäämäisyytenä melko nopeasti. Kiristyneessä taloustilanteessa kunnat ovat joutuneet pohtimaan säästökeinoja ja menojen karsintaa on ollut pakko suunnata myös henkilöstöön ja tämän vuoksi kuntasektorille ei kovinkaan helposti palkata lisää henkilöstöä työntekijöiden jäädessä eläkkeelle.

Valtion velanotto lisääntyi taantumien seurauksena eikä velkaelvytystä voida jatkaa loputtomasti, minkä vuoksi on tärkeää, että myös kunnat osallistuvat osaltaan julkisen talouden kriisin ratkaisemiseen, jotta talous saataisiin mahdollisimman nopeasti takaisin kasvu-uralle. Kuntataloudessa tasapaino saavutetaan alentamalla toimintamenoja kestäväälle tasolle vastaamaan kansantalouden kantokykyä, jotta uudelta velanotolta vältyttäisiin. (Kuntaliitto 2010e.)

Paineet kunnallisveron kiristämiseen ovat olleet suuret. Vuoden 2010 alussa jopa 181 kuntaa nosti tuloveroprosenttiaan. Keskimääräisesti tuloveroprosentti kohosi 0,4 prosenttiyksikköä 18,98 prosenttiin. Etelä-Pohjanmaan maakunnassa kasvua vuoden 2009 tilanteeseen tapahtui 0,27 prosenttiyksikköä, jolloin keskimääräinen tuloveroprosentti vuoden 2010 alussa nousi maakunnassa 19,60 prosenttiin. (Kuntaliitto 2009a.) Vuonna 2011 Etelä-Pohjanmaan kuntien keskimääräinen tuloveroprosentti on 19,66 (Kuntaliitto 2010c). Kuntien maksamien toimeentulotukien osuudet ovat kasvaneet lisääntyvän työttömyyden vuoksi. Toisaalta menopaineita on helpottanut kuntatyöntekijän eläkevakuutusmaksun keveneminen ja kansaneläkemaksun asteittainen poistaminen. Kuntien verotulojen pudotessa taantumien vuoksi jyrkästi, kuntien yhteisövero-osuutta on nostettu vuosina 2009–2011 tilapäisesti 10 prosenttiyksikköä. Myös kiinteistöveron rajojen nostoon on lisännyt kuntien kiinteistöverotuloja vuodesta 2010 eteenpäin. (Peruspalveluohjelma vuosille 2010–2013: 31–36.)

Kuntien pitkäaikaisia suunnitelmia joudutaan arvioimaan uudelleen muuttuvien talousnäköymien valossa. Tämän lisäksi rahoituksen saatavuus ja hinta rajoittavat kuntien lähi- vuosien investointeja. Investointien toteutuminen on altis suhdannevaihteluille ja investointien on arveltu putoavan viisi–kymmenen prosenttia taantumana seurauksena. Tärkeää onkin investointien priorisointi, sillä taantumana aikana kuntien tulisi toteuttaa erityisesti välttämättömiä peruskorjausinvestointeja. (Peruspalveluohjelma vuosille 2010–2013: 37.)

Kuntien tulot ovat kasvaneet vuosituhaten vaihteen jälkeen muutaman vuoden hyvän talouskasvun myötä tasaisesti, mutta talouden taantumana myötä tilanne muuttui nopeasti. Kuntataloudessa suurimmat vaikeudet kohdistuvat sellaisiin kuntiin, joissa talous on nousukauden jälkeenkin alijäämäinen tai vain niukasti ylijäämäinen. Myös sellaiset kunnat ovat huonossa tilanteessa, joissa talous- ja työllisyyskehitys on riippuvainen muutaman suuren vientiyrityksen toiminnasta. Talouskriisi tuli kunnille erittäin huonoon aikaan, koska kunnissa tulisi tällä hetkellä varautua jo kauteen, jolloin väestö ikääntyy, palvelujen kysyntä lisääntyy ja kustannukset kasvavat samalla kun talouskasvu on hidastunut. Nyt väestön ikääntymiseen tuottamiin paineisiin ei kyetä varautumaan tarpeeksi voimakkaasti. Odotettavissa on, että kuntien väliset erot ja taloudellisesti heikosti menestyvien kuntien määrä kasvaa taantumana seurauksena huomattavasti. (Peruspalveluohjelma vuosille 2010–2013: 29–30.)

Kunnat eivät ole yksin omilla päätöksillään ajautuneet talouttaan heikkoon tilanteeseen, vaan kehitykseen ovat vaikuttaneet yleinen talouskehitys ja valtion toimenpiteet. Kuntien laajasta itsehallinnosta huolimatta valtio pitkälti vaikuttaa päätöksillään kuntien asemaan ja tehtäviin. Näihin valtion ”työkaluihin” kuuluvat muun muassa valtionosuudet, verot, maksut sekä kuntien vastuulle annettujen tehtävien ja palvelujen toteuttaminen. (Helin 2010: 3.)

Kuntien tilanne on selvästi vaikeutunut niihin kohdistuvien vaatimusten kasvaessa. Kunnat ovat vähitellen joutuneet siirtymään jäykähköstä ja hierarkkisesta toiminnasta toimintatapojen ja -kulttuurin muutosten kautta uudenlaiseen tilanteeseen, jossa niiden tulee kriittisemmin tarkastella toimintojensa järjestämistä ja niihin liittyviä prosesseja.

Paras-hankkeen tuomat muutokset kuntien toimintaan hakevat vielä paikkaansa ja uudistuksia on tehty jatkuvasti. Kunnat ovat joutuneet kriittisesti arvioimaan toimintaansa ja laatimaan erilaisia suunnitelmia ja strategioita tulevaisuuden toiminnan järjestämiseksi. Kunnat ovat muutoksessa, ja uudistustenkin vaikutukset selviävät vasta muutamien vuosien kuluessa.

5. TUTKIMUSKOHTEENA ETELÄ-POHJANMAAN MAAKUNTA

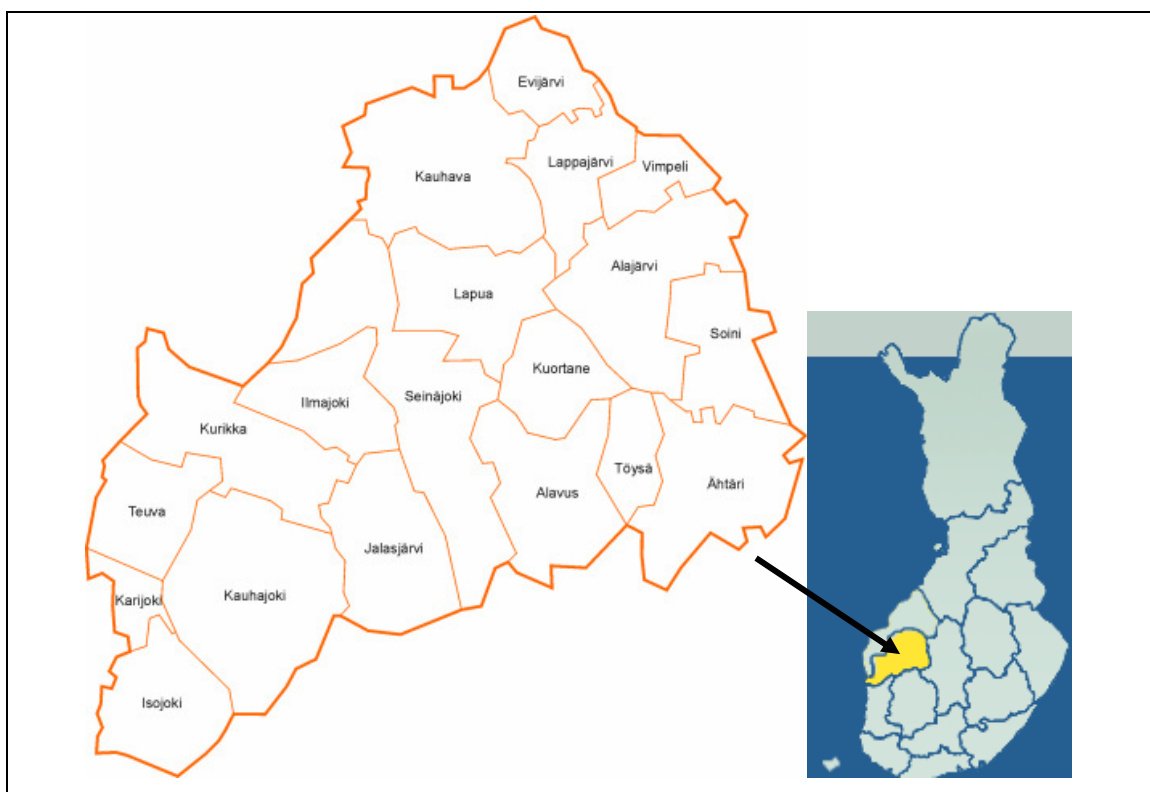
5.1. Tutkimusalueen kuvaus

Etelä-Pohjanmaan maakunta sijaitsee läntisessä Suomessa. Pinta-alaltaan maakunta on noin 14 000 neliökilometriä ja alueella asuu noin 193 700 asukasta. Alueen asukastiheys on neljä asukasta/neliökilometri. Maakunnan alueella on neljä seutukuntaa ja 19 kuntaa, joista kahdeksan hallintomuodoltaan kaupunkeja ja kuntamuotoisia yksitoista. Maakuntakeskus ja samalla väkiluvultaan suurin kaupunki on Seinäjoki (57 485 asukasta) ja väkiluvultaan maakunnan pienin kunta on Karijoki (1600 asukasta). Seinäjoki on maakunnan kaupan, hallinnon sekä liikennevirtojen keskus. Maakunnalle tyypillistä ympäristöä on lakeus ja niitä halkovat joet, mutta itään päin mentäessä maasto muuttuu järvisemmäksi ja kumpuilevammaksi metsämaisemaksi. Alueelle tyypillisen elinkeinotoiminnan eli maa- ja metsätalouden harjoittamisen perusteet näkyvät maisemassa. Maakunnan liikenneyhteydet toimivat hyvin lähelle ja kauas matkustaville, etäisyydet ovat kohtuulliset ja liikkuminen on alueen sisällä helppoa. (Etelä-Pohjanmaan maakuntaporttaali 2011.)

Kunnat jakautuvat neljään seutukuntaan (kuvio 5) seuraavasti:

- Järvisseudun seutukunta: Alajärvi, Evijärvi, Lappajärvi, Soini ja Vimpeli
- Kuusiokuntien seutukunta: Alavus, Kuortane, Töysä ja Ähtäri
- Seinäjoen seutukunta: Ilmajoki, Jalasjärvi, Kauhava, Lapua ja Seinäjoki
- Suupohjan seutukunta: Isojoki, Karijoki, Kauhajoki, Kurikka ja Teuva

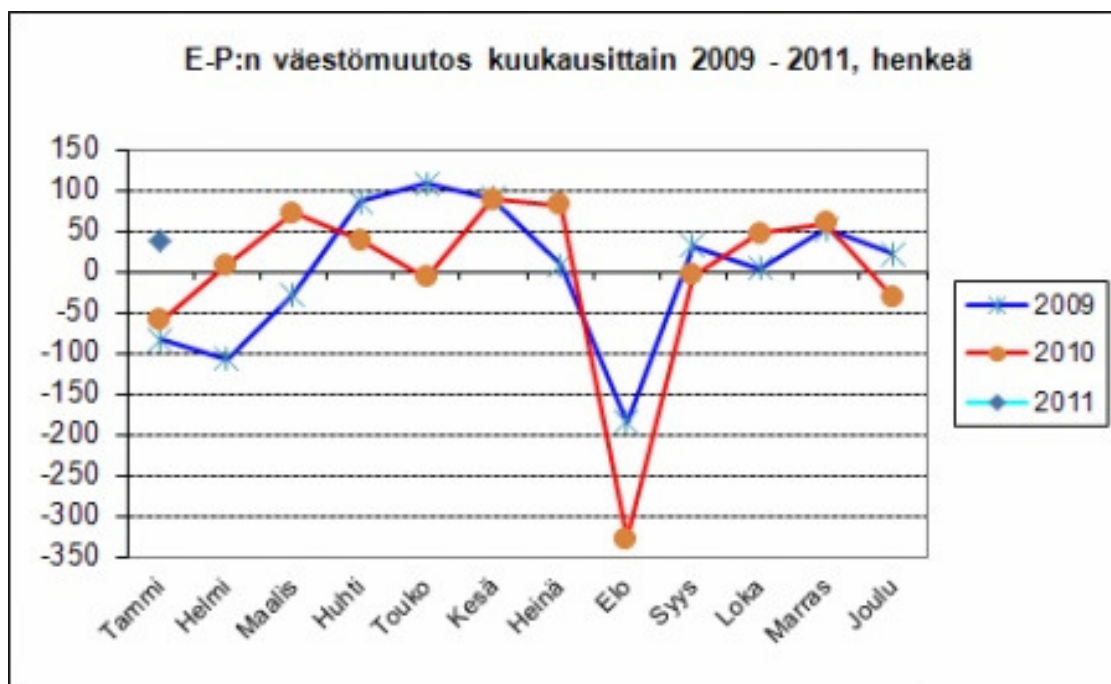
- Seinäjoen kaupunkiseudun (Komia) eli K8:n muodostavat Seinäjoki, Ilmajoki, Kurikka, Jalasjärvi, Lapua, Kuortane, Alavus ja Kauhava.



Kuvio 5. Etelä-Pohjanmaan maakunnan sijainti ja maakuntakartta (Etelä-Pohjanmaan maakuntaliitto 2010a.)

5.2. Väestö vanhenee ja asutus keskittyy

Etelä-Pohjanmaan väkiluku oli vuoden 2011 tammikuun lopussa 193 524 henkeä. Maakunnassa eniten väkilukuaan kasvattaneita kuntia vuosien 2000–2009 välillä ovat olleet Seinäjoki (6 652 henkeä) ja Lapua (128 henkeä). Samaan aikaan väestömäärä on laskeutunut eniten, yli tuhannella hengellä Alajärvellä, Kauhavalla ja Kurikassa. Väestönkasvu on ollut nopeinta Seinäjoella (13 %) ja nopeimmin väestö on vähentynyt Lappajärvellä ja Karijoella (-15 %). Maakunnan kehitys on kaksijakoista, sillä väestön ja työvoiman määrä kasvaa enää Seinäjoen seutukunnan alueella, jossa nettomuutto on kasvanut edellisvuosiin verrattuna. Muualla maakunnassa muuttoliike on tappiollista, syntyvyys alhainen ja työikäisen väestön määrä vähenee. Väestöllinen huoltosuhte vuoden 2009 lopussa oli Etelä-Pohjanmaalla maan toiseksi korkein 57,4 koko maan huoltosuhteen keskiarvon ollessa 50,6. (Etelä-Pohjanmaan ennakointiportaali 2011.)



Kuvio 6. Etelä-Pohjanmaan maakunnan väestömuutos kuukausittain vuosina 2009–2011 (Etelä-Pohjanmaan ennakointiportaali 2011).

Syy edellisvuosien rajulle väestön vähenemiselle on muualle Suomeen suuntautuneen opiskelemaan muuttavien nuorten muuttoliike maakunnasta, sillä vuosien 2000–2008 välillä maassamuutto oli tappiollista pelkästään 15–29-vuotiaiden ikäryhmässä, mutta muissa ikäryhmissä voitollista. Eniten väestötappiosta kärsivät seutukunnat, joissa ei ole tarjota nuorille jatkokoulutusta, minkä vuoksi nuoret muuttavat pois kotikunnastaan. (Etelä-Pohjanmaan ennakointiportaali 2011.)

Vuoden 2009 lopulla maakunnassa asui 33 227 alle 15-vuotiasta, ja heidän osuutensa väestöstä oli 17,2 prosenttia (taulukko 1). Työikäisiä oli noin 123 000 ja yli 65-vuotiaita noin 37 300. Tulevaisuudessa huoltosuhde kääntyy entistä enemmän vanhusvoittoisemmaksi ja samalla yli 65-vuotiaiden määrä jatkaa kasvuaan. (Etelä-Pohjanmaan ennakointiportaali 2011.)

Vuosi 2009	Ikäjakauma						Yhteensä
	0–14	%	15–64	%	65–	%	
Etelä-Pohjanmaa	33 227	17,2	122 953	63,5	37 344	19,3	193 524

Huoltosuhteet		
Lapsi	Vanhus	Väestöllinen
0,27	0,3	0,57

Taulukko 1. Etelä-Pohjanmaan maakunnan ikärakenne ja huoltosuhteet vuonna 2009. (Etelä-Pohjanmaan ennakointiportaali 2011.)

Väestöennusteiden mukaan Etelä-Pohjanmaan väestö kasvaisi vuoteen 2025 mennessä 2,2 prosenttia verrattuna vuoden 2008 tilanteeseen, jolloin väkiluku vuonna 2025 olisi maakunnassa yli 197 000 henkeä. Kasvu johtuu valtaosin eliniän pidentymisestä, sillä alle 15-vuotiaiden määrän odotetaan kasvavan vain 970 henkilöllä, kun taas 65 vuotta täyttäneiden määrän kasvu olisi 16 975 henkeä. Työikäisten eli 15–64-vuotiaiden määrä sen sijaan vähenisi Etelä-Pohjanmaalla 13 678 henkeä. Eniten väestö kasvaa Seinäjoella ja sen ympäryskunnissa. (Etelä-Pohjanmaan ennakointiportaali 2011.)

Äidinkielenään vuoden 2008 lopussa Suomea puhui Etelä-Pohjanmaalla 99 prosenttia väestöstä. Ulkomaalaisten osuus vuoden 2008 lopussa väestöstä oli maakunnittain tarkasteltuna kaikkein pienin 0,8 prosenttia eli 1 575 henkilöä. Koko maassa vastaava luku on keskimäärin 2,7 prosenttia. Eniten ulkomaalaisia on tullut Etelä-Pohjanmaalle työn perässä Venäjältä, Virosta ja Ruotsista. (Etelä-Pohjanmaan ennakointiportaali 2011.)

5.3. Koulutus ja työllisyys

Etelä-Pohjanmaalla koulutustaso on tutkintoja suorittaneiden väestöosuuksilla mitattuna valtakunnallisesti heikoimpia etenkin yli 55-vuotiaiden ikäryhmässä, mutta väestön koulutustaso nousee hiljalleen nuorten ikäluokkien kouluttautumisen myötä. Etelä-

Pohjanmaalla perusasteen jälkeisiä tutkintoja suorittaneita 15 vuotta täyttäneestä väestöstä oli vuoden 2008 lopulla 61,9 prosenttia, kun valtakunnallinen osuus oli 65,5 prosenttia. Koulutetuinta väestö oli Seinäjoella (69,9 %), kouluttamattominta Isojoella (40,0 %) ja Soinissa (48,9 %). Myös korkea-asteen tutkintojen osuus yli 15 vuotta täytäneistä asukkaista oli maamme pienimpiä (21,3 %) verrattuna valtakunnan tasoon (26,9 %). (Etelä-Pohjanmaan maakuntaliitto 2010b: 15.)

Työelämästä eläkkeelle siirtyvien määrä kasvaa suuremmaksi kuin työmarkkinoille tulevien määrä. Koulutuksen suunnittelulta ja kehittämiseltä edellytetään tulevaisuuden työelämän tarpeiden ennakointia ja etenkin aikuiskoulutuksen merkitys kasvaa maakunnassa. Väestön ikärakenteen muutos aiheuttaa erityisesti vanhustyön työvoimatarpeen kasvua tulevaisuudessa. (Etelä-Pohjanmaan maakuntaohjelma 2011–2014: 15.)

Talouden taantumien vaikutukset alkoivat näkyä Etelä-Pohjanmaan työllisyystilastoissa vuonna 2008 ja seuraavan vuoden aikana työttömyysaste kohosi entisestään. Tammikuussa 2010 maakunnan työttömyysaste oli 11,1 prosenttia, mikä oli hieman valtakunnallista tasoa pienempi. Taantumien vaikutukset näkyvät parhaiten miesvaltaisilla aloilla sillä teollisuuden tilauskannat kääntyivät laskuun ja tämä vaikutti laajasti myös alihankintatoimintaan. Tammikuussa 2010 miesten työttömyysprosentti oli 12,9 ja naisten 9,2 prosenttia. Myös nuorten kasvanut työttömyys on aiheuttanut huolta, sillä tammikuussa 2010 nuoria työttömiä työnhakijoita oli 1 398, eli 211 henkilöä enemmän edellisvuoden vastaavaan aikaan verrattuna. (Etelä-Pohjanmaan maakuntaohjelma 2011–2014: 17.)

Työllisyysnäkymät Etelä-Pohjanmaalla ovat vähitellen alkaneet parantua vuoden 2010 aikana, vaikkakin yritykset ovat olleet rekrytointien ja investointien suhteen vielä varovaisia ja tuotantokapasiteettia on vielä osittain vajaakäytössä. Talouskasvu on lähtenyt liikkeelle vielä varsin hiljaisena, mutta suunta on hyvä. Avointen työpaikkojen määrä on alkanut vähitellen kasvaa yritysten lomautusten purkautumisen myötä. Erityisen hyvältä tilanne näyttää miesvaltaisilla aloilla, kuten kuljetuksessa, rakentamisessa sekä kone- ja metalliteollisuudessa. Rekrytointiongelmia tulevaisuudessa saattaa muita aloja enemmän ilmetä opetusallalla sekä sosiaali- ja terveydenhuollon parissa. (Alueelliset talousnäkymät 2011: 147–149.)

5.4. Elinkeinorakenne

Etelä-Pohjanmaan maakunnalle tyypillisiä piirteitä ovat yrittäjäyys, vahva maaseutu sekä laaja kulttuuritarjonta. Maa- ja metsätalouden harjoittamisen merkitys alueella on huomattava, sillä alkutuotannon osuus elinkeinorakenteesta on maamme suurin. Maatalouden merkitys maakunnassa lisää usealle toimialalle ulottuvia kerrannaisvaikutuksia. Jalostus työllistää merkittävän määrän ihmisiä ja jalostuksen osuus elinkeinorakenteessa on 28 prosenttia. Etelä-Pohjanmaan vahvuutena on vahva elintarvikeklusteri, joka ulottuu maatalouden, elintarviketeollisuuden sekä metalli- ja konerakennuksen aloille. Vastaavasti palvelujen osuus elinkeinorakenteesta jää maamme keskitasosta. Etelä-Pohjanmaalla on paljon pienyrittäjiä, jotka muodostavat alueellisesti merkittäviä toimialakeskittymiä lähinnä puu-, metalli- ja tekstiiliteollisuuden ympärille. (Etelä-Pohjanmaan maakuntaliitto 2010a: 6; Etelä-Pohjanmaan maakuntaportaali 2011.)

Tulevaisuudessa maatalouden toimintaympäristö muuttuu aiempaa epävakammaksi maataloustuotteiden maailmanmarkkinahintojen vaihtelun lisääntyessä. Tämä aiheuttaa haasteita maatalouden toiminnan suunnittelulle. Eteläpohjalaiset yritykset ovat keskimääräiseltä kooltaan valtakunnallisessa vertailussa pienimpiä, sillä vuoden 2008 vertailussa toimipaikkaa kohti laskettu henkilöstömäärä oli 2,8. Tulevaisuudessa kasvuyritysten määrää olisi lisättävä ja nykyisten yritysten kansainvälisyyttä ja liiketoimintaosamista parannettava. Eläköitymisen myötä pula työntekijöistä, mutta myös yritysten jatkajista kasvaa. Viime vuosina uusia yrityksiä on syntynyt etenkin palvelusektorille, jossa liiketoiminnan laajentumismahdollisuudet lisääntyvät entisestään vanhusväestön määrän kasvaessa. (Etelä-Pohjanmaan maakuntaliitto 2010a: 6; Etelä-Pohjanmaan maakuntaportaali 2011.)

Etelä-Pohjanmaalla elinkeinoelämä on monipuolista ja eri puolilla maakuntaa sijaitsee erilaisia osaamisen keskittymiä. Seinäjoki on maakunnan vahva kaupanalan keskittymänä, joka kasvaa edelleen. Kaupan ja palvelualan lisäksi nousussa ovat myös rytmimusiikin ja tapahtumatuotannon kehittäminen. Kaupungissa järjestetään useita valtakunnallisestikin merkittäviä tapahtumia etenkin kesäaikaan. Vahva elintarvikeketju ulottuu kaikkialle maakuntaan, sillä maatalous tuo isot kerrannaisvaikutukset useille toimi-

aloille, kuten kauppaan, liikenteeseen, rakennusalalle ja metalliteollisuuteen. Maakunnassa on kaksi elintarvikealan osaamiskeskusta: Elintarvikealan osaamiskeskus Foodwest Oy elintarvike- ja ravitsemuskeskusten koordinaattori sekä Älykkäät koneet -keskittymä maa- ja metsätalouden sekä elintarvikealan koneenrakennuksen kehittäjänä. Suupohjan alueella on elintarvikejalostuksen vahvaa osaamista, logistisiin toimintoihin liittyvää yritystoimintaa sekä huonekalu- ja muotoiluosaamista. Teknologiateollisuudessa ja rakentamisessa osaaminen on vahvaa, vaikkakin taantuma on koetellut alaa tuntuvasti. Järviseudulla osaamista on niin alumiiniteollisuudessa, metallirakentamisessa kuin puu- ja hirsiteollisuudessa. Kuusiokunnissa veneteollisuus on tärkeässä asemassa. Ympäristötekniikan kehittämiseen ja tuotekehittelyyn ovat tärkeitä teemoja, joita tulevaisuudessa kehitetään yritysten yhteistyön kautta, innovatiivisella otteella sekä soveltamalla olemassa olevia tuotteita eri toimialoilla. (Etelä-Pohjanmaan maakuntaliitto 2010a: 34–38.)

6. TUTKIMUSAINEISTO

Varsinaisena tutkimuskohteena ovat Etelä-Pohjanmaan maakunnan kuntien kehittämistoiminta sekä kuntien tulevaisuuden odotukset, ottaen huomioon toimintaympäristön muutokset ja talouden taantuman vaikutukset kunnalliskenttään. Tutkimuksen empiirissä osiossa tarkastellaan tutkimuksessa esiin nousseita tärkeimpiä teemoja ja näkökulmia, joiden kuvaamiseen käytetään suoria lainauksia haastatteluista. Ensin kuitenkin tarkastellaan käytettyjä tutkimusmenetelmiä, tutkimuksen luotettavuutta sekä aineistonkeruu ja -analysointivaiheita.

6.1. Tutkimusmenetelmät

Tieteelliset tutkimusmenetelmät jaetaan kvalitatiivista eli laadullista tietoa tuottaviin ja kvantitatiivista eli määrällistä, tilastollista aineistoa tuottaviin menetelmiin. Kvalitatiivisessa tutkimuksessa käytetään induktioita eli tehdään päätelmiä yksityisestä yleiseen ja ollaan kiinnostuneita yhtä aikaa tapahtuvista toisiinsa kietoutuneista prosesseista, jotka vaikuttavat lopputulokseen. Aineistoa käsitellään kokonaisvaltaisesti ja etsitään säännönmukaisuuksia, joiden tarkoituksena on kuvata ja löytää tosiasioita todellisesta elämästä. Määrällisessä eli kvantitatiivisessa tutkimuksessa tutkimusaineistona käytetään hyväksi tilastollisia lukuja, jolloin aineiston analyysi perustuu eri muuttujien välisten tilastollisten yhteyksien etsimiseen ja niiden avulla tuotettuun päätelmien tekoon. Kvantitatiivinen tutkimus etenee yleisestä yksityiskohtaiseen ja sillä pyritään tutkimuskohteen yleistettävyyteen, ennustettavuuteen ja kausaaliselityksiin. (Hirsjärvi & Hurme 2008: 25–26.)

Tutkimusongelma ja -kohde määräävät lähtökohtaisesti sen, mitä tutkimusmenetelmää käytetään. Tässä tutkimuksessa on käytetty kvalitatiivista tutkimusotetta. Hirsjärven ja Hurmeen (2008: 28) mukaan, kun halutaan tietoa tajunnan sisällöistä, käytetään kvalitatiivisia menetelmiä, kuten osallistuvaa havainnointia, päiväkirjoja, piirustuksia, kirjoitelmia tai teemahaastattelua, kuten tässä tutkimuksessa on käytetty. Laadullisen tutkimusmenetelmän avulla päästään lähemmäksi niitä merkityksiä, joita haastateltavat antavat ilmiölle ja tapahtumille sekä tuodaan esiin haastateltavien näkökulmia niihin.

Tutkimusstrategialla tarkoitetaan tutkimuksessa käytettyjen menetelmällisten ratkaisujen muodostamaa kokonaisuutta. Tutkimusstrategiana tutkimuksessa on käytetty tapaus-tutkimusta, joka saattaa sisältää useita eri tutkimusmenetelmiä. Tapaus-tutkimuksessa halutaan saada syvällisempää tietoa valituista kohteista tai ilmiöstä. Tarkasteltavia havaintoyksiköitä saattaa olla muutama tai mahdollisesti vain yksi. Muita tavanomaisimpia tutkimusstrategioita ovat survey-tutkimus ja kokeellinen tutkimus. (Hirsjärvi & Hurme 2008: 58.)

Haastatteluaineisto koostuu yhdeksästätoista Etelä-Pohjanmaan maakunnan kunnallishoidolle suoritetusta puolistrukturoidusta teemahaastattelusta, joka on lomakehaastattelun ja avoimen haastattelun välimuoto. Teemahaastattelu on lähempänä avointa haastattelua, mutta eroaa avoimesta haastattelusta siten, että teemahaastattelussa haastateltavalle esitetään ennalta määriteltyyn teemaan liittyviä kysymyksiä, jotka ovat kaikille haastateltaville samat. Haastattelutilanteessa haastattelijan on kuitenkin mahdollista vaihtaa kysymysten sanamuotoa ja järjestystä, jolloin voidaan paremmin saada esiin haastateltavien henkilökohtaisia näkemyksiä, tulkintoja sekä asioiden keskinäisiä merkityksiä. Vastaukset ovat haastateltavien omin sanoin muotoilemia eikä vastauksia ole sidottu vastausvaihtoehtoihin, jolloin haastateltavat voivat halutessaan kertoa laajemminkin omia näkökulmiaan. Teemahaastattelussa tärkeintä ovat ennalta valitut teemat, joiden ympärillä haastattelu tapahtuu. (Hirsjärvi & Hurme 2008: 47–48.)

6.2. Tutkimuksen luotettavuus

Tutkimuksen teossa on tarkoituksena tutkittavan aihepiirin kuvaus mahdollisimman tarkasti ja virheitä tekemättä. Jotta tutkimustulokset olisivat luotettavia, on prosessia ja saatuja tuloksia arvioitava kriittisesti. Tutkimuksen luotettavuutta tarkasteltaessa on syytä nostaa esiin käsitteet reliabiliteetti ja validiteetti, jotka perustuvat ajatukseen objektiivisesta totuudesta ja todellisuudesta. Nämä käsitteet ovat peräisin kvantitatiivisesta tutkimuksesta ja kvalitatiivisessa tutkimuksessa niiden sisältö saattaa saada toisenlaisen merkityksen, minkä vuoksi niiden käyttöä usein vältetäänkin kvalitatiivisessa tutkimuksessa.

Reliabiliteetti koskee aineiston laatua ja mittaustulosten toistettavuutta, joka sulkee pois mahdollisuuden sattumanvaraisiin tuloksiin. Tutkimusta voidaan pitää reliabelina, jos kaksi tutkijaa päätyy samaan tulokseen tai jos useampana tutkimuskertana saadaan sama tulos tai mikäli kahdella rinnakkaisella tutkimusmenetelmällä saadaan sama tulos. Huomioitavana on kuitenkin esimerkiksi ajan muutos, joka saattaa vaikuttaa tutkittaviin ominaisuuksiin. Validiteetin käsite mittaa sitä, vastaako tutkimusmenetelmä sitä, mitä sen on tarkoituskin mitata eli koskeeko tutkimus sitä, mitä sen on oletettu koskevan. (Hirsjärvi & Hurme 2008: 185–187.)

Kvalitatiivisessa tutkimuksessa reliabiliteetin ja validiteetin vähäisempi huomiointi ei tarkoita kuitenkaan sitä, että tutkimusta voitaisiin tehdä miten sattuu, vaan tilalle on esitettävä muita keinoja luotettavuuden tukemiseksi. Edelleen on pyrittävä lisäämään tutkimuksen luotettavuutta kuvaamalla tutkittavan käsityksiä ilmiöistä ja ympäristöstä. Tutkijan on dokumentoitava, miten hän on päätenyt toteuttamaan tutkimustaan tekemälleen tavalla, kuvailtava näitä prosesseja mahdollisimman tarkasti sekä perustelemaan käyttämiään menetelmiä ja saatuja tuloksia.

6.3. Haastattelujen toteutus

Tutkimuksessa käytetty haastatteluaineisto perustuu Etelä-Pohjanmaan maakuntaliiton kuntaselvityksessä kerättyyn materiaaliin. Selvitystyö tehtiin taustatyöksi Etelä-Pohjanmaan maakuntaohjelmaa 2011–2014 varten kesällä 2009. Tutkimuksen luotettavuuden parantamiseksi haastattelurungon ja -teemojen tarkoituksenmukaisuutta arvioivat niiden laadintavaiheessa neljä Etelä-Pohjanmaan liiton työntekijää sekä yksi henkilö Seinäjoen seudun elinkeinokeskuksesta. Palautteiden avulla tehtiin tarvittavat muutokset haastattelurunkoon, jotta siitä saatiin mahdollisimman selkeä ja kattava. Luotettavuuden lisäämiseksi on määritelty tutkimuksen käsitteet, joiden ympärille tutkimus rakentuu sekä käytetty monipuolista lähdeaineistoa tukemaan tutkimusta.

Haastateltavista naisia oli kaksi, loput 17 miehiä. Koska haastatteluvastauksilla ei ollut eroa sukupuolten välillä, ei sukupuolijakaumaan ole kiinnitetty huomiota haastatteluai-

neistoa käsiteltäessä. Haastateltavien määrä määräytyi kuntien lukumäärän perusteella, sillä kaikilta kunnan- ja kaupunginjohtajat haluttiin haastatella. Haastatellut henkilöt ovat Etelä-Pohjanmaan maakunnan kuntien kehittämistyöstä vastaavia henkilöitä.

Haastattelut on tehty pääasiassa vuoden 2009 touko-kesäkuun aikana, juuri ennen alkavia kesälomia. Haastateltavien kanssa sovittiin puhelimesta haastatteluajankohdat ja alustavan kyselyrunгон he saivat sähköpostitse halutessaan paria päivää ennen varsinaista haastattelua. Puhelimesta kerroin heille lyhyesti oman taustani ja toimenkuvani sekä haastattelun tarkoitukset ja selvityksen tavoitteet. Haastatteluun osallistuivat kaikki Etelä-Pohjanmaan kuntajohtajat, joita on yhteensä 19 henkilöä. Haastatteluja olisi ollut mahdollista laajentaa esimerkiksi elinkeinojohtajiin, mutta tiukan aikataulun ja runsaan aineiston vuoksi se ei ollut tarpeellista.

Pääasiallisesti haastattelut on tehty kuntien/kaupunkien kunnan/kaupungintaloilla. Haastattelut kestivät tunnista kahteen tuntiin. Haastattelurungon tarkoituksena oli avata haastateltaville haastattelun sisältöä etukäteen sekä viedä haastattelutilanteessa keskustelua eteenpäin, vaikka haastattelut etenivätkin melko spontaanisti. Haastattelujen alussa pyysin luvan haastattelujen nauhoittamiselle MP3- soittimella, jotta voisin palata aineistoihin tarvittaessa myöhemmin. Kahta haastattelua lukuun ottamatta sain luvan tallentamiseen. Lisäksi tein omia muistiinpanoja, jotka toimivat kirjoitustyöni punaisina lankoina alkuvaiheessa. Muistiinpanojen kautta pääsin tarvittaessa nopeasti käsiksi selvityksen pääteemoihin. Haastatteluaineiston alustava käsittely tehtiin jo keräämisvaiheessa, koska aineistosta oli nopealla aikataululla puristettava oleellinen tietoa Etelä-Pohjanmaan maakuntaohjelman valmistelua varten kommentoitavaksi. Tutkimuksen rakenne mukaillee tutkimuksen haastattelurunkoa, joka on tutkimuksen liitteenä.

Haastattelut tuottivat runsaasti aineistoa. Kuntien toimintaympäristön muutos ja juuri voimaan astuneet kuntaliitokset sekä tulevaisuuden yhteistyösuunnat nousivat pääasiallisiksi keskustelun aiheiksi. Haastattelut erottuvat tekstistä lainausmerkkien ja kursiivien avulla. Haastatteluista pyritään jättämään pois vastaajan henkilöllisyyteen viittaavat seikat anonymiteetin säilyttämiseksi, mutta tarvittaessa määritellään käsiteltävän kunnan sijoittumista esimerkiksi seutukunnittain tai kuntakoon avulla.

Haastattelujen toteutus onnistui hyvin ja ne saatiin tehtyä lyhyen ajan sisällä. Kaikki haastateltavat suhtautuivat positiivisesti haastatteluun ja ilmapiiri haastattelutilanteissa oli melko rento ja avoin. Teemahaastattelu antoi keskusteluille paljon liikkumavaraa ja toisinaan haastattelut lähtivät menemään omia raiteitaan, jolloin haastattelurunko oli hyvä väline palata takaisin pääteemoihin. Haastattelurunko helpotti myös haastateltavien asemaa, koska he olivat jo ennalta voineet miettiä, mitä tärkeitä asioita he haluavat keskustelussa nostaa esiin. Haastatteluista kertyneen laajan aineiston pohjalta voidaan tutkimusta pitää luotettavana. Lähes kaikki haastateltavat kertoivat olevansa halukkaita vastaamaan lisäkysymyksiin tarvittaessa, mutta koska jo haastattelutilanteessa oli mahdollista syventyä epäselviin asioihin, niin ei lisäkysymyksille esiintynyt tarvetta jälkikäteen.

Tutkimusta varten koottua aineistoa kertyi runsaasti ja havaittavissa oli haastateltavien määrän täyttävän myös saturaation eli aineiston kylläntymisen piirteet, sillä tutkimuksen edetessä haastateltavien vastauksissa oli havaittavissa tutkimuksen pääteemojen toistuvuus (Hirsjärvi & Hurme 2008: 60). Täten teemahaastattelun avulla kerätyn aineiston määrää voidaan pitää tutkimuksen teemojen ja koko tutkimuksen tarkoituksen kannalta kattavana.

7. KUNTAJOHTAJIEN NÄKÖKULMIA KUNTIEN KEHITTÄMISEEN

7.1. Kuntien kehittämisen haasteet ja painopisteet

Kuntien haasteet seuraavina vuosina ovat entistä selkeämmin taloudenpitoon, väestön vähenemiseen ja palvelutarpeiden kasvuun liittyviä tekijöitä. Nämä teemat voitaisiin toisaalta sijoittaa myös kehittämisen painopisteet otsakkeen alle, sillä ne ovat samaan aikaan myös kuntien keskeisimpiä kehittämisen kohteita, joihin toivotaan saatavan kestäviä ratkaisuja. Kehittämisen painopisteet otsakkeen alle sijoittuu teemoja, joiden odotetaan tuovat positiivista kasvua maakuntaan.

7.1.1. Kehittämisen haasteet

Taloudelliset tekijät

Vaikka kuntatalous ehtikin jo kohentua viime vuosikymmenen lamasta, kuntien tulevaisuutta koettelevat jälleen uudet haasteet. Tällä kertaa ongelmia ilmenee kaiken kokoisissa kunnissa eikä ainoastaan pienissä syrjäalueiden kunnissa, joissa ongelmat ovat olleet tavallisempia. Kuntien rahoituspohjan rapautuminen ja peruspalveluvaateiden kasvaminen ovat muodostaneet hankalan taloudellisen yhtälön myös suurempien kasvukeskusten kukkeroon. Suurimmat haasteet toiminnan kehittämiseksi ovat kaikissa kunnissa lähestulkoon samanlaiset ja tärkeimmäksi kehittämisen haasteeksi nousevat kuntien hankalat taloustilanteet ja siitä johtuvat epävarmat kehitysnäkymät. Talouden taantuma näkyi kunnissa kunnallisverotulojen kasvun hidastumisena, jonka vuoksi kunnat ovat korottaneet tulo- ja kiinteistöveroosuuksiaan. Haasteena on pitää kuntatalous kurissa ja huolehtia samalla siitä, ettei palvelujen laatu huomattavasti heikkene. Äkillinen talouden taantuma toi kunnille paljon lisätaakkaa ja samanaikaisesti toimintaympäristössä tapahtuu ison luokan muutoksia, kuten väestön väheneminen ja vanheneminen, joiden aiheuttamiin paineisiin olisi suunnattava entistä enemmän resursseja.

Kunnilla on ollut haasteita selviytyä menoista, joita ei kyetä kattamaan tuloilla. Ongelmia ilmenee erityisesti käyttötalouden puolella, jonka epätasapainoa ei voida korjata uudella lainanotolla. Viime vuosikymmenen laman aikana tehtiin paljon uudelleenarviointia ja karsimista ja nyt on täytynyt jälleen harkita vastaavien toimenpiteiden käyttöä. Etenkin sosiaali- ja terveystoimi työllistävät paljon henkilöstöä muodostaen suurimmat menoerät kunnille. Ratkaisua ongelmiin on kansallisesti haettu Paras-hankkeen kautta, joka on kannustanut kuntia vapaaehtoiseen yhdistymiseen sekä palvelujen uudelleen organisointiin. Tällä tavalla on pyritty rakentamaan kestävä lähtökohta kuntien toimintojen suunnittelulle ja kehittämiselle. Jotta kuntien taloudellinen selkäranka ei katkea, on tulevaisuudessa keskityttävä toimintojen uudelleen organisoiminnin lisäksi pohtimaan kuntien vastuulla olevien tehtävien vähentämistä. Lisäksi normeja täytyy purkaa siihen suuntaan, että tuottavuuden esteet voidaan poistaa ja kuntien toiminnasta voidaan saada nykyistä tuottavampaa ja tuloksellisempaa.

Kuntatalouteen taantuman vaikutukset näkyvät hieman viiveellä ja kuluvan vuoden arvioidaan olevan kunnille vielä haasteellinen ja talous lienee alijäämäinen vielä tulevina vuosina, mikä asettaa kunnan toiminnalle reunaehdot. Pahiten taantuman vaikutukset ovat näkyneet seutukunnissa, joissa rakentamisen ja viennin merkitys on suuri, sillä näitä aloja taantuma koetteli eniten. Paljon yhteisöveroja keräävissä kunnissa tilanne on ollut hankala. Vuoden 2010 syksyllä talouden taantuman pohjan arveltiin olevan takanapäin ja elvytystoimet alkoivat vähitellen purra. Työmarkkinatilanne on alkanut hiljalleen kohentua ja työpaikkojen määrä on kääntynyt vähitellen kasvuun. Yritysten suhtautuminen tulevaisuuteen alkaa vaikuttaa luottavaisemmalta, mutta varautumista on edelleen havaittavissa. Taantuma vaikutti koulutuspaikkojen täyttymiseen sillä tavoin, että taantumasta kärsivien alojen koulutuspaikat eivät ole täyttyneet entisellä tavalla ja esimerkiksi metalliteollisuuden koulutukselle kysyntää oli aiempaa vähemmän. Tämä saattaa näkyä työmarkkinoilla muutaman vuoden kuluttua osaavan työvoiman vajauksena. Lisäksi talouden taantuma on voimistanut alueilla käynnissä olevaa rakennemuutosta, sillä jo nyt ikääntyminen ja alueiden muuttotappiot ovat vähentäneet työikäisten asukkaiden määrää maaseutualueilla.

Palvelutarpeiden kasvu

Palvelutarpeet kunnissa kasvavat vanhusväestömäärän lisääntyessä. Vanhustenhoidon puolella ratkaisuja haetaan ensisijaisesti kalliiden laitoshoitopaikkojen vähentämisestä ja niiden sijasta pyritään tukemaan vanhusten asumista kotona ja avohoitopaikoissa sekä parannetaan mahdollisuuksia palveluasumisen saatavuuteen. Tavoitteena on, että vanhukset voisivat asua kotonaan mahdollisimman pitkään ja pysyä näin omatoimisin ja hyväkuntoisin. Toimenpiteiden ansioista säästöjä syntyy vuodeosastojen ja erikoissairaanhoidon kustannuksissa. Myös yksityisen ja kolmannen sektorin roolia etenkin vanhusten tarvitsemien palvelujen tuottamisessa pohditaan. Tärkeää on palvelurakenteiden muuttaminen kotihoidon mahdollisuuksia tukemaan, siten että myös edellä mainittujen palvelutuottajien tarjoama potentiaali huomioidaan.

Ennaltaehkäisevään työhön kaikenikäisten asukkaiden parissa toivotaan kunnista löytyvän riittävästi resursseja. Terveyttä edistävää ja ennaltaehkäisevää toimintaa voidaan järjestää esimerkiksi liikunnan ja kulttuurin avulla, ravitsemustietämystä parantamalla sekä toimivien palvelujen kautta. Ennaltaehkäiseviä palveluja ja toimintaa kunnissa tarvitaan kasvaneiden sosiaali- ja terveydenhuollon kustannusten pienentämiseksi. Ennaltaehkäisevästä toiminnasta tingitään kunnissa herkästi taloudellisten haasteiden kasvaessa ja sen tarpeeseen havahdutaan vasta sitten, kun ongelmat ovat jo ilmaantuneet.

Demografiset tekijät

Yksi keskeisimmäksi tulevaisuuden haasteeksi kunnissa nähdään demografisten tekijöiden kehitys. Huoli väestömäärän kehityksestä esiintyi monissa eri asiayhteyksissä. Väestön väheneminen johtuu kasvavasta muuttoliikkeestä kasvukeskuksiin ja samanaikaisesti syntyvyyden alenemisesta. Väestön vähetessä ja vanhentuessa sosiaali- ja terveysalan kustannukset sekä väestöllinen ja taloudellinen huoltosuhde kasvavat. Väestörakenteessa tapahtuvat muutokset ovat merkityksellisiä palvelunjärjestämisen näkökulmasta, sillä muutokset vaikuttavat suoraan palvelujen tarpeisiin ja näkyvät kasvavina kustannuksina.

Etenkin maakunnan reuna-alueiden pienissä kunnissa ongelmat ovat suuremmat isompiin kuntiin verrattuna. Maakuntakeskuksen läheisyydessä sijaitsevat kunnat hyötyvät muuttovoittoisuudella maakuntakeskuksen vetovoimaisuudesta sekä koulutuksen että työpaikkojen suhteen. Kasvavissa ympäryskunnissa kasvusta johtuvat haasteet ovat hieman toisenlaiset kuin pienissä reuna-alueen kunnissa, sillä positiivisen väestökehityksen kunnissa tulevaisuus näyttää kasvavan lapsimäärän ansiosta paremmalta. Näihin kuntiin syntyy lapsia muuta maakuntaa enemmän, mikä lisää tarvetta palvelujen järjestämisessä muun muassa päivähoitossa ja peruskoulun puolella, jolloin myös investointitarpeet ja velanotto lisääntyvät.

Kunnissa ollaan ikääntymisen myötä huolissaan tuotekehitykseen ja innovaatioihin liittyvien prosessien kehittelyn heikkenemisestä.

”Kun väestö vanhenee niin se tuotekehittäjä ja innovaatiopanoskin heikkenee. Eli tuota, jos ei ole riittävän nuorta se porukka ja sanotaanko se ideointikriittinen massa riittämätön, niin eipä tapahdu juuri mitään.”

Innovaatioita tarvittaisiin kipeimmillään etenkin taantuman aikaan, jolloin innovaatioiden merkitys talouden ja työllisyyden kasvun kannalta on suuri, koska silloin tehdään merkittäviä uudistuksia tulevaa talouden kasvuaikaa ajatellen. Innovaatioiden ja tuotannon kehittämisen seurauksena toiminnat tehostuvat ja tämä saattaa johtaa myös siihen, että automaation lisääntyessä työvoiman tarve teollisuuden toimialoilla vähenee. Etenkin taantuman aikaan tehostavien toimenpiteiden tarve yrityksissä on merkittävä ja työpaikkojen turvaamiseksi olisi löydettävä uusia kasvunaloja. Innovaatioiden avulla voidaan turvata esimerkiksi vientivetoisen teollisen tuotannon säilyminen kotimaassa.

Työvoiman tarve

Tulevina vuosina tietyillä aloilla, etenkin sosiaali- ja terveysalalla, on eläköitymisen johdosta odotettavissa vaikeuksia työvoiman saatavuudessa. Haasteeseen vastataan tarjoamalla täsmällistä, työelämän tarpeita vastaavaa koulutusta ja taataan kattava työpaikkatarjonta omassa maakunnassa valmistumisen jälkeen. Koulutuksen tarjoamisessa tärkeinä asioina pidetään koulupaikan läheisyyttä sekä mahdollisuutta opiskella työn

ohessa, mistä johtuen oppisopimuksen ja aikuiskoulutuksen kysynnän määrä on lisääntynyt erityisesti taantuman aikaan. Työnantajat suhtautuvat pääasiallisesti positiivisesti myös työntekijöiden kiinnostukseen hankkia lisäkoulutusta. Koulutuspaikkojen alueellista tarjontaa maakunnassa pidetään tärkeänä, sillä joustavan koulutusjärjestelmän ansiosta alueen yritykset voivat hankkia työntekijöilleen lisä- ja täsmäkoulutusta tarpeen mukaisesti.

”On tärkeätä, että tää ammatillinen koulutus on ensinnäkin lähellä, koska se (koulutus) muotoutuu sillä tavalla, että se on enemmän oman alan elinkeinotoimintaa paremmin vastaavaa, kun se koulutus on alueellista niin sitä voi käydä kotoa käsin.”

Osaavan työvoiman saatavuuden turvaamiseksi tulee edistää työntekijöiden työssä jaksamista sekä parantaa tukitoimin työttömien mahdollisuuksia palata työelämään. Nuorille on suunnattava toimenpiteitä, jotka takaavat mahdollisuudet jatko-opintoihin ja estää koulupudokkaaksi jäämistä. Yritysten kanssa tehtävän yhteistyön kautta nuoret saavat harjoittelupaikkoja ja opinnäytetyöaiheita omasta kotikunnasta tai ainakin sen lähetyviltä ja valmistuttuaan mahdollisesti pysyvän työpaikan.

Tulevaisuuden kannalta yritysten liiketoimintamahdollisuuksia muuttuvilla markkinoilla voidaan parantaa koulutuksen ja ohjauksen avulla, ja yrittäjien kiinnostus tämän tyyppistä koulutusta kohtaan on maakunnassa lisääntynyt. Samalla voidaan pohtia yritysten tulevaisuutta ja mahdollisten jatkajien löytymistä yrittäjien eläköitymisen jälkeen.

Monissa kunnissa ja seutukuntien tasolla on tehty erilaisia suunnitelmia tulevaisuuden työvoimapulaan vastaamiseksi myös maahanmuuton mahdollisuudet huomioiden ja alueilla on pohdittu työperäisen maahanmuuton edistämistä kotouttamisohjelmien ja maahanmuuttostrategioiden kautta. Kotouttamisohjelmien tarkoituksena on maahanmuuttajien kotouttaminen pysyviksi asukkaiksi ja yhteisön tasavertaisiksi jäseniksi. Työvoimapula näkyy jo maakunnassa etenkin hoitohenkilökunnan sijaisten saamisessa. Yrityspuolella yritykset rekrytoivat itse ulkomaiset työntekijänsä ja huolehtivat näiden asumisjärjestelyistä sekä työhön kouluttamisesta. Yritysten palveluksessa on jo nyt ympäri maakuntaa työskennellyt suhteellisen paljon ulkomaista työvoimaa, mutta taantu-

man seurauksena ulkomaalaiset työntekijät ovat suurimmaksi osaksi palanneet takaisin kotimaahansa ja osa on hakeutunut alan koulutukseen Suomessa palatakseen taantuman jälkeen takaisin työmarkkinoille.

Mielipiteet ulkomaisen työvoiman houkuttelemisesta jakautuvat kuntien kesken suunnilleen kahtia. Haastattelujen perusteella karkeasti sanottuna pienemmissä kunnissa ollaan sitä mieltä, että ensisijaisesti on kaikin keinoin pyrittävä olemassa olevan väestön täystyöllisyyteen, vaikka työvoimapula alkaa olla jo selkeästi ongelma. Työpaikkoja tarjoamalla voidaan osittain ennalta ehkäistä syrjäytymistä, alkoholismia ja mielenterveysongelmien syntyä sekä saada maksimaalinen taloudellinen hyöty. Tärkeää olisi saada valtion täysi tuki työttömien palkkaukseen. Kunnissa ollaan huolissaan erityisesti nuoriso- ja pitkäaikaistyöttömyyden lisääntymisestä, mikä on kasvanut taantuman seurauksena ja aiheuttanut sosiaalitoimen menojen kasvua. Nuorten aktivoimiseksi on useissa kunnissa järjestetty työpajatyypistä toimintaa. Nuorisotyöttömyyden uskotaan helpottavan, mutta työelämän ulkopuolelle jäämistä on silti syytä ehkäistä. Nuorisotyöttömyyttä enemmän ollaan huolissaan keski-ikäisten kasvavasta työttömyydestä, sillä monelle keski-ikäiselle ei välttämättä löydy lähiseudulta töitä irtisanomisen jälkeen eikä uudelleen kouluttautuminen enää muutaman työvuoden takia kannata tai ole muuten mahdollista.

Positiivisia haasteita

Kunnissa nähdään myös kehittämisen kannalta positiivisia haasteita, joihin vastaamalla alueet voivat saada osakseen myönteistä kasvua. Tällaisina positiivisina haasteina nähdään erityisosaamisalojen menestys ja niin sanottujen kehittämisen keihäänkärkien mahdollisuudet. Näiden alojen toimintaa tuetaan mielellään kasvun edistämiseksi. Erityisosaamisalat muodostavat alueellisesti toimivia pieniä innovaatioympäristöjä, joissa tiivistyy omaleimainen osaaminen tietyn teeman ympärille. Seuraavassa on koottu joitain esimerkkejä maakunnan kasvualoista.

Kuortaneella positiivisena kehittämishaasteena nähdään liikunnan tuomat mahdollisuudet ja toiminnan jatkuva kehittäminen hyvinvoinnin, liikunnan ja terveyden edistämisen

ympärille. Urheiluopiston toimintojen oheen on kasvanut hyvinvoinnin edistämisen innovaatioympäristö, jonka toimintoihin kuuluu Kuortane Testing Lab -palvelu yhteistyössä Kuortaneen urheiluopiston sekä Seinäjoen teknologia keskuksen kanssa. Toiminta tuottaa liikunta- ja hyvinvointiteknologiatuotteiden tutkimus- ja kehittämisspalveluja sekä toimii liikuntavälineiden ja -vaatteiden sekä elintarvikkeiden testaus- ja kehittämisympäristönä. Tärkeä osa toimintaa on ollut kansainvälisyyden ja tunnettavuuden edistäminen. Yhteistyötä halutaan edistää maakunnallisten toimijoiden kanssa erityisesti hyvinvointi- ja matkailuteeman ympärillä ja sen halutaan alueellisesti laajentuvan Kauhavan, Kuortaneen ja Ähtärin alueilla jo olemassa olevien toimijoiden tiiviimmäksi yhteistyöksi.

Matkailun edistämiseen sekä asukkaiden viihtyvyyteen liittyviä positiivisia haasteita nähdään Järviseudun alueella vesistöjen tarjoamat mahdollisuudet. Kunnilla on suuri tarve kaavoittaa rantatontteja, sillä niiden kysyntä on ollut selvästi kasvussa paikallisten ja kesäasukkaiden keskuudessa. Järvialueiden käyttö virkistys- ja vapaa-ajantoiminnoissa on huomattava mahdollisuus, josta alueet hyötyvät.

Maakunta on tunnettu vahvasta kulttuuritarjonnastaan ja sen vuoksi tapahtumatuotannon osaamisen kehittäminen ja tukeminen nähdään matkailullisena ja elämystuotantoon liittyvänä valttikorttina. Maakunnassa toimii useita tapahtuma-, elämys- ja harrastematkailuun yhdistettävää keskittymää, joiden tuottamat tapahtumat tai jo alueet itsessään ovat valtakunnallisesti tunnettuja. Tapahtumien näkyvyys ja tunnettuus nostavat myös alueiden imagoa.

Maakunnassa on monia eri teollisuudenalojen ympärille rakentuneita toimialakeskittymiä, jotka antavat alueille omaleimaisia piirteitä. Elinkeinoitoimen osalta näiden erityisosaamiseen liittyvien keskittymien tukemista halutaan jatkaa, jotta osaamisen taso ja tunnettuus kasvavat. Samalla toimintaympäristöistä halutaan tehdä mahdollisimman houkuttelevia uutta yritystoimintaa ajatellen. Suupohjan alueella on maamme huippuosaajia muotoilu- ja huonekaluteollisuuden alalla ja tuotantoa kehitetään edelleen. Metallialan toimialaan liittyviä yrityksiä sijaitsee Järviseudulla, Kauhavalla ja Kauhajoella. Järviseudulla osaamista on myös talo- ja hirsiteollisuudessa. Uutena kasvavana

alana maakunnassa nähdään bio- ja energia-alan osaaminen sekä tuotekehittely. Tavoitteena on parantaa maakunnan energiaomavaraisuutta kestäväällä tavalla. Eri osaamisaloja kehittämällä maakunnan yritystoiminta luo paremmat edellytykset toimia laajemmilla, jopa kansainvälisillä markkinoilla.

7.1.2. Kehittämisen painopisteet

Kehittämisen painopistealueet on kirjattu kuntien strategiaan kehittämissuunnitelmiin, joihin kunnallinen suunnittelu ja toiminnan kehittäminen perustuvat seuraavien vuosien aikana. Haastattelujen perusteella voidaan erottaa kolme pääteemaa, joiden kehittämiseen kunnissa kiinnitetään huomiota kasvun takaamiseksi ja vetovoimaisuuden lisäämiseksi. Nämä teemat ovat asuminen, elinkeinopolitiikka ja infrastruktuuri.

Kunnissa nähdään tärkeänä asumiseen, vapaa-aikaan, ja matkailuun liittyvien kehittämistoimien korostaminen. Yrityspoimen tukitoimenpiteinä nähdään kansainvälisyyden ja koulutustason nostaminen monipuolisen elinkeinorakenteen turvaamiseksi sekä ajan tasaisen infrastruktuurin ylläpito kuljetuksen ja liikkumisen tarpeisiin.

Vetovoimaisuuden parantaminen

Työpaikka ja asuminen ovat ensisijaisia tekijöitä, jotka vaikuttavat ihmisten muuttopäätökseen. Tavoitteena on asukkaiden tulovirran lisääminen ja sitä kautta kuntien talouden vahvistaminen. Kuntatalouden kestävyuden turvaamiseksi tarvitaan väestön ja työpaikkojen määrän kasvua, mikä on ainoa kestävä ratkaisu pidemmällä aikavälillä, mikäli kuntien tehtävät ja valtion avustukset pysyvät nykyisellä tasolla. Työpaikkatarjonta uusien asukkaiden saamiseksi tulisi kunnassa olla kattava, ja työtä olisi oltava tarjolla sekä miehille että naisille. Huomioitavaa on, että pienissä kunnissa ei ole juurikaan tarjolla korkeasti koulutettujen naisten työpaikkoja, mikä saattaa selkeästi vaikuttaa perheiden muuttopäätökseen.

Elämisen perusedellytysten lisäksi muina houkuttelevuutta lisäävinä tekijöinä nähdään peruspalvelujen hyvä saavutettavuus ja saatavuus, elinkeinorakenteen monipuolisuus, toimiva infrastruktuuri sekä monipuoliset ja kattavat vapaa-ajanviettomahdollisuudet. Kunnissa on kiinnitetty huomiota myös kesäasukkaiden ja matkailijoiden tarpeisiin sekä yleiseen viihtyvyyteen esimerkiksi tuottamalla eri kohderyhmille sopivia palveluja ja muita aktiviteetteja. Muuttopäätökseen vaikuttavat usein myös luonnonläheisyys ja asuinympäristön turvallisuus sekä monet muut joskin vähemmän merkittävämät tekijät, kuten kunnallisveron suuruus ja alueen yleinen palkka- ja hintataso.

Väestöpohjan kasvattamiseksi kunnat käyvät kovaa kilpailua ja jotkut antavat asukkailleen erilaisia kuntaetuuksia ja -lisiä, kuten kotihoidontuen kuntalisää, vauvarahaa, opintorahaa ja paluumuuttajien paketteja uusien asukkaiden houkuttelemiseksi ja entisistä kiinni pitämiseksi. Keinovalikoimaan kuuluu myös monipuolinen ja edullinen tonttitarjonta. Pienemmissä kunnissa on kaavoitettu jopa normaalia suurempia ja huomattavan edullisia tontteja omakotitalojen rakentamiseen. Edellä mainitut etuudet toimivat hyvinä houkuttimina, mutta taantuman aikana niistä tarjonnasta on ollut myös helppo karsia. Toisaalta uudet asukkaat tuovat kuntaan positiivista kasvua ja siksi etujen maksua on pyritty jatkamaan etenkin lapsiperheiden ja uusien asukkaiden osalta.

Eräs kunnanjohtaja nosti esiin näkökulman, jossa hän korosti markkinoinnin tärkeyttä. Etenkin maakunnan ulkopuolelle suuntautuva markkinointi on tärkeää, sillä alueen kuntien on turha käyttää suuria määriä rahaa markkinointiin ja erilaisten kuntalisien myöntämiseen, jos kohderyhmänä ovat oman maakunnan asukkaat. Tällöin yhden maakunnan kunnat keskenään kilpailevat samoista ihmisistä eikä se ole maakunnan kehityksen kannalta oleellista. Tärkeämpää olisi keskittyä maakunnan ulkopuoliseen tiedottamiseen ja uusien asukkaiden houkuttelemiseen muilta alueilta.

Markkinoinnissa kunnat korostavat tavallisesti palvelutarjontaansa ja vahvuuksiaan eri osaamisaloilla. Maakunnan markkinoinnissa vahva eteläpohjalainen brändi ja tarinat on hyödynnetty rohkeasti uudella tavalla. Kuntien tavoitteena on profiilin ja imagon nosto, johon käytetään aikaisempaa enemmän rahaa, vaikka toisaalta taantuman seurauksena markkinointiin suunnatut resurssit saattavat joutua helposti karsinnan kohteeksi. Kunnat

ovatkin markkinoineet alueitaan myös yhteistoiminnan kautta, mikä lisää niiden näkyvyyttä ja pienentää kustannuksia.

Elinkeinopolitiikka

Toinen kehittämisen painopistealue liittyy yritysten toimintaedellytysten tukemiseen ja toimintamahdollisuuksien parantamiseen. Kuntien täytyy kyetä tekemään oikeanlaisia ja täsmällisiä elinkeinopoliittisia päätöksiä jo olemassa olevien yritysten toiminta- ja kasvumahdollisuuksia tukeakseen sekä luodakseen edellytyksiä uusien yritysten sijoittumiselle. Kunnat vastaavat yrityselämän tarpeisiin niissä mittasuhteissa kuin se kunnan tehtäviin kuuluu esimerkiksi etsimällä sopivia toimitiloja sekä pitämällä huolta infrastruktuurista. Kunnat pitävät tärkeänä osallistumista elinkeinoelämää tukevaan ja yritysten tarpeita vastaavaan hanketoimintaan, kuten osaamisen vahvistamiseen ja alihankinta-toiminnan kehittämiseen liittyviin hankkeisiin. Osittain esteeksi koetaan joidenkin elinkeinojen kehittämishankkeiden toteuttamiselle asetetut rahoitusohjelmien tiukat reunaehdot yrityskohtaiselle kehittämislle. Tämän vuoksi kuntien täytyy toisinaan harkita, millaisiin toimenpiteisiin ne voivat lähteä mukaan.

Kunnat ovat aktiivisesti kehittäneet elinkeinopolitiikkaansa ja sama kehitys jatkuu taantumasta huolimatta. Taantumasta selviäminen on ollut erityisesti teollisuudelle suuri haaste. Elinkeinotoiminnan monipuolistaminen, uusien vahvuuksien kehittäminen sekä menetettyjen työpaikkojen takaisin saaminen ovat tehokkaimpia keinoja taloudellisen kasvun saavuttamiseksi. Taantumien seurauksena kunnat ovat joutuneet uudelleen pohtimaan elinkeinopolitiikassa tehtyjä päätöksiä ja tulevaisuuden suuntia.

”Selkeästi tässä on nähtävissä, että meillä on ollut elinkeinopolitiikassa voimakas, aktiivinen ja jollain tasolla riskejä ottava elinkeinopolitiikka, joka on painottunut tuonne teollisuuden vahvistamiseen ja se on tietyllä lailla onnistunut sanotaan tässä 2000-luvulla meillä on syntynyt 200 uutta työpaikkaa. Tässä tilanteessa pitää kysyä, että onko se ollu sen panostuksen arvoista, kun nyt on menetetty 150 (työpaikkaa) vuodessa ja se aiheuttaa sitä pohdintaa, mikä meidän jatko on.”

Talouden taantuma heikensi kuntien tulevaisuuden näkymiä ja lisäsi epävarmuustekijöitä. Pahimmassa tilanteessa ovat olleet kunnat, joiden talous on vahvasti riippuvainen muutamasta avainalaista etenkin puu- ja metalliteollisuudessa.

Infrastruktuurista huolehtiminen

Kehittynyt ja ajantasainen infrastruktuuri on asumisen, työpaikkojen ja elinkeinoelämän sijoittumisen kannalta tärkeä tekijä, sillä pitkistä välimatkoista huolimatta hyvien liikenneyhteyksien ansiosta ihmisten, tavaroiden ja tiedon liikkuminen paikasta toiseen on nopeaa ja vaivatonta. Etelä-Pohjanmaalla pääsee liikkumaan niin maa-, rauta- kuin ilmateitse ja usein kunnat korostavat markkinoinnissa liikenteellistä sijaintiaan. Tiestön kunnossapito alemmanasteisilla teillä on osittain riittämätöntä ja isompia päätiestön pullonkauloja halutaan poistaa uusien liikennejärjestelyjen ja teiden rakentamisen avulla sekä samalla lisätä pitkänmatkan liikenteen käytössä olevien tiestöjen palvelutasoa.

Pääteiden varsille on perustettu muun muassa erilaisia ostoskeskittymiä ja yritystoimintaa, jolloin asukkaiden ja ohikulkijoiden osalta palvelutaso ja palvelujen saavutettavuus paranevat. Kunnat haluavat tulevaisuudessakin kehittää toimintoja ja parantaa näkyvyyttä valtateiden ja muiden pääteiden varsilla. Siisti näkymä pääteille antaa ohikulkijoille positiivisen vaikutelman kaupungista ja herättää mielenkiintoa.

Maantie- ja junayhteyksien lisäksi lentoliikenteen merkitys on viime vuosina korostunut yhtenä liikkumismuotona. Seinäjoen lentoasemaan on tehty suuria investointeja ja liikenteen toivotaan kysynnän myötä vilkastuvan. Tavoitteena on tulevaisuudessa laajentaa lentokentän toimintakapasiteettia ja saada yhteydet toimiviksi. Yritysten toimintamahdollisuuksien parantamiseksi ollaan kiinnostuneita siitä, millaiset yritykset hakeutuvat lentokenttien läheisyyteen, hyvien ja nopeiden liikenneyhteyksien lähetyville.

Perinteisten liikenneyhteyksien rinnalla myös tietoliikenneyhteyksien ja erityisesti laajakaistaverkoston kehittäminen on maakunnassa tärkeä investointikohde asumismahdollisuuksien lisäämiseksi ja yritysten toimintaedellytysten parantamiseksi. Laajakaista

antaa mahdollisuuksia myös etätyömahdollisuuksien laajentamiseen maaseutukunnassa antamalla asukkaille vapautta järjestää työt myös kotoa tai vapaa-ajan asunnolta käsin.

7.2. Kuntayhteistyön toimintaperusteet

Etelä-Pohjanmaan maakunnassa kuntien elinkeinotoiminta on organisoitu hieman eri tavoin ja kuntien välisen yhteistyön laajuus ja tiiviys vaihtelee alueittain. Vaikka yhteistyötä tehdään varsin löyhästä yhteistoiminnasta tiiviisiin organisaatiomalleihin, on kuntien välinen yhteistyö kuntakentässä tätä nykyä arkipäivää. Suurissa kunnissa kehittämistoimintaa ohjaa isompi määrä henkilöstöä, resurssit ovat suuremmat ja kehittäminen on yleisesti ottaen monipuolisempaa moniin pienempiin kuntiin verraten. Pienissä kunnissa kehittämistoiminta saattaa olla muutaman henkilön varassa ja kehittämistä toteutetaan muiden asioiden ja töiden ohessa.

7.2.1. Seutukunnallinen yhteistyö

Maakunnassa seutukuntayhteistyö hiljenee ja useassa kunnassa onkin käännytty kaupunkiseutuyhteistyön puoleen. Seuraavassa käydään seutukunnittain läpi kuntien välisen yhteistyön laajuutta ja tulevaisuuden yhteistyönäkymiä. Uudistuksia on tehty paljon ja huomattavissa on yhteistyömuotojen lisääntyminen naapurikuntien kesken sekä muiden toimijoiden kanssa.

Järvisseudun seutukunta (Alajärvi, Evijärvi, Lappajärvi, Soini ja Vimpeli)

Alajärvi, Vimpeli ja Soini muodostavat Järvi-Pohjanmaan yhteistoiminta-alueen, joka vastaa pääasiassa elinkeinojen kehittämisestä, mutta nykyisin myös palvelujen järjestämisestä. Paras-hankkeen myötä palvelujen tuottaminen on siirretty kuntien yhteisiin lautakuntiin kuntien jatkaessa edelleen itsenäisinä. Kukin kunta tilaa tarvitsemansa palvelut suoraa lautakunnilta ja hoitaa myös palvelun maksun suoraan lautakunnalle. Yhteislautakunnista Alajärven alaisuuteen kuuluvat maaseutu-, perusturva-, ja sivistyslau-

takunnat, Soini huolehtii teknisen ja vapaa-aikalautakuntien tehtävistä ja Vimpelin organisaatioon kuuluvat rakennus- ja ympäristölautakunnat. Malli tuo läpinäkyvyyttä kustannusten kertymiseen, minkä ansiosta palvelujen kustannusrakennetta on helppo seurata ja paikantaa suurimmat menoerät.

Järvi-Pohjanmaan Yrityspalvelu Oy on Alajärven, Soinin ja Vimpelin sekä 22 yrityksen ja pankin yhteisesti omistama elinkeinoyhtiö, joka hoitaa alueen elinkeinotointa ja huolehtii muista aluekehittämistoimintojen valmisteluista ja toteuttamisesta toimien samalla linkkinä muun muassa maakunnallisiin teknologiapalveluihin ja muihin yhteistyökumppaneihin. Talous- ja henkilöstöhallinnon tukipalvelut on eriytetty ja niiden tuottamisesta vastaa kuntaomisteinen Järvinet Oy.

Lappajärvi ja Evijärvi eivät ole lähteneet mukaan yhteistoiminta-alueeseen, vaan jatkavat muun muassa elinkeinotoiminnan osalta omana yksikkönään ja ostavat palveluja tarvittaessa muilta kunnilta. Perusterveydenhuollon ja sosiaalipalvelujen osalta ne ovat mukana Kuntayhtymä kaksineuvoisessa Kauhavan kaupungin kanssa.

Omat muutoksensa Järvisseudun alueelle tuo seutukuntajaotuksen lakkauttaminen, mutta aikomuksena on kuitenkin jatkaa toimintaa seutukunnan sisällä nykyisellä tavalla kuluvan valtuustokauden loppuun. Yhteistoimintaan mukaan lähteneiden kuntien osalta tavoitteena ovat tuloksellisuus sekä toiminnan syventäminen ja mahdollinen laajentaminen tulevana vuosina.

Suupohjan seutukunta (Isojoki, Karijoki, Kauhajoki, Kurikka ja Teuva)

Seutukunnan kunnat muodostavat Suupohjan elinkeinotoimen kuntayhtymän (SEK), johon kuuluvat Kauhajoki, Isojoki, Karijoki, Teuva sekä Kurikka. SEK vastaa alueensa aluekehitystoiminnasta ja siihen liittyvästä edunvalvonnasta, kunnallisista yrityspalveluista, seutumarkkinoinnista, hanketoiminnasta sekä maatalouslomituksesta. SEK vastaa suurimmasta osasta alueen hanketoiminnasta ja vain yksittäisiä kuntia koskevat hankkeet hoitaa kunnan jokainen vastuualue itse.

Suupohjan peruspalveluliikelaitoskuntayhtymä hoitaa Kauhajoen, Karijoen, Isojoen ja Teuvan yhteistoiminta-alueen sosiaali- ja terveysterveystoimintaa sekä vastaa ympäristöterveydenhuollon, eläinlääkintähuollon ja ympäristönsuojelun palveluista. Liikelaitoskuntayhtymä täyttää kunta- ja palvelurakennemuutoksessa vaaditun 20 000 asukkaan alarajan palvelujen tuottamiseksi.

Kuntaliitosten suhteen alueella on hiljaista, sillä vuoden 2007 kuntaliitosselvitys ei johtanut liitoksiin ja yhteistyön kehittämistä jatketaan itsenäisten kuntien kautta. Kunnissa ollaan tyytyväisiä nykyisiin järjestelyihin ja etenkin pienet kunnat ovat hyötäneet yhteistyöstä, joka on tarjonnut niille lisää henkilöstöresursseja ja asiantuntijaosaamista sekä lisännyt niiden mahdollisuuksia osallistua laajemmin hanketoimintaan. Yhteistyötä maakuntarajan ylitse, etenkin Kristiinankaupunkiin, on paljon, mutta vahva maakuntasekä kieliraja rajoittavat yhteistyötä jonkin verran.

Kuusiokuntien seutukunta (Alavus, Kuortane, Töysä ja Ähtäri)

Kuusiokuntien seutukunnassa jokaisella kunnalla on oma elinkeinojohtaja, joka huolehtii oman kuntansa elinkeinotoiminnan kehittämisestä. Kuusiokuntien alueen yhteistyö on toteutettu valtuustojen hyväksymällä seutusopimuksella. Seutuyhteistyön ylin päättävä elin on seutuneuvosto, johon kuuluvat jokaisen kunnan kunnanjohtajat sekä kolme luottamushenkilöä kustakin kunnasta. Seutusihteerin palvelut sekä seutuneuvoston puheenjohtajuuden jokainen kunta tarjoaa vuorollaan vuosittaisen kierron mukaisesti. Toiminnan tavoitteena on kuntien yhteistyölähtöinen, samansuuntainen kehittäminen. Kuusiokuntien terveystoimintayhtymä tuottaa seutukunnan alueen kuntien perusterveydenhuollon palvelut ja suunnitteilla on myös sosiaalihuollon tehtävien siirtäminen yhteistoiminnan alaisuuteen.

Alavuden kaupungin elinkeinopalvelut tuottaa Alavuden Kehitys Oy, Yrityskehitys Fasadit, jonka tehtävänä on hoitaa kaupungin elinkeinotoimintaa muun muassa yritysneuvontaa ja markkinointia. Alavudella ja Töysässä on selvitetty kuntaliitoksen mahdollisuutta ja näyttäisi siltä, että liitos toteutuu vuoden 2013 alussa. Ainakin Töysässä järjestetään neuvoo-antava kansanäänestys Alavus-Töysä kuntaliitosasiassa.

Kuortane on lähtenyt vauhdilla mukaan Seinäjoen kaupunkiseutuyhteistyön ja pääyhteistyösuuntaus on tulevaisuudessakin Seinäjoki. Kuortane on vuoden 2011 alusta liittynyt Seinäjoen kaupungin hallinnoimaan maaseutupalvelujen yhteistoiminta-alueeseen sekä Seinäjoen seudun elinkeinojaostoon. Elinkeinopalvelujen yhteistyötä jatketaan kuitenkin myös Kuusiokuntien kanssa.

Seinäjoen seutukunta (Ilmajoki, Jalasjärvi, Kauhava, Lapua ja Seinäjoki)

Seinäjoen kaupunkiseudun K8 eli Komian muodostavat Alavus, Ilmajoki, Jalasjärvi, Kauhava, Kuortane, Kurikka, Lapua ja Seinäjoki. Alueella asuu 140 000 asukasta ja odotukset yhteistyön suhteen ovat kunnissa korkealla. Viime vuosien kuntaliitoksilla ja lukuisilla yhteistyöhankkeilla kaupunkiseudun sisäinen yhteistyö on tehostunut. Uusien kuntaliitosten mahdollisuuksista on keskusteltu, mutta tällä hetkellä vaikuttaa siltä, että kuntaliitosten kiihkein aika Etelä-Pohjanmaalla on kaikin puolin ohi ja nyt odotellaan tuloksia tehtyjen liitosten osalta.

Seudullinen hankeyhteistyö ohjautuu EU-ohjelmien ja kansallisten kehittämissuunnitelmien kantarahoituksen osalta kuntien muodostaman elinkeinojaoston kautta. Seinäjoen Seudun Elinkeinokeskus vastaa kaupunkiseudun kehittämisestä ja tarjoaa elinkeinopalvelut Seinäjoen kaupungin alueella sekä hallinnoi maaseutupalveluja Kuortaneen, Lapuan ja Seinäjoen alueella.

Lapuan kaupunki tuottaa sosiaali- ja terveystalvetut omana toimintanaan, mutta tulevaisuudessa on syytä pohtia, riittääkö alueen väestö palvelujen tehokkaalle tuottamiselle. Toisaalta Lapualla on odotettavissa väestön kasvun suhteen positiiviset näkymät. Kauhavan kaupunki tuottaa sosiaali- ja terveystalvetut yhteistyössä Lappajärven ja Evijärven kuntien kanssa. Kunnat tuottavat yhteistyössä lisäksi kansalaisopiston toiminnot sekä yleisen edunvalvonnan ja velkaneuvonnan tehtävät. Kauhavan kehityskeskus toimii yrittäjyyden osaamis- ja palvelukeskuksena, joka tarjoaa normaalia elinkeinotoimintaa laajemmat palvelut.

Jalasjärvi tekee sosiaali- ja terveystalvelujen sekä maaseututoimen osalta yhteistyötä Jalasjärven, Ilmajoen ja Kurikan perustalveluliikelaitoskuntayhtymä JIKin kanssa. Jalasjärvellä elinkeinoelämän tarpeista huolehtii aikuiskoulutuskeskus JAKK, joka huolehtii myös kehittämishankkeista. Ilmajoella elinkeinujen kehittäminen tapahtuu yritys-asiamiehen kautta, joka on suoraa vastuussa kunnanjohtajalle ja -hallitukselle. Kurikan Kehitys -liikelaitos vastaa Kurikan kehittämistoiminnoista erittäin laajasti toimitilojen käytöstä aina kaupungin omistajapolitiikkaan. Kurikka kuuluu Suupohjan elinkeinotoimikuntayhtymään ja muun muassa hankkeiden kautta yhteistyötä tehdään Seinäjoen seudun kuntien ja Suupohjan kuntien kanssa. Seinäjoen koulutuskuntayhtymällä on toimipisteet Kurikassa ja Jurvassa, mutta lisäksi myös Ilmajoella, Kauhajoella, Lappajärvellä ja Lapualla.

7.2.2. Hankkeiden vaikutuksia kunnalliseen kehittämiseen

Aluekehittäminen on paikallisella tasolla monisyistä ja vaatii paljon koordinoitua, koska siihen sisältyy paljon erilaisia ohjelmia, strategioita ja hankkeita. Haastatteluissa oli havaittavissa pientä väsymystä, ei niinkään alueiden kehittämiseen, vaan kehittämishankkeiden toteuttamiseen. Toteutettavat hankkeet saattavat pirstaloitua pieniin kehittämissankkeisiin ja mikäli koordinoitua ei toimi tai kehittäminen on ainoastaan hankeorganisaatioiden varassa, voivat myös vaikutukset jäädä kovin pieniksi. Suurimmasta osasta hankkeita saadaan kuitenkin positiivisia tuloksia ja niiden käytännöt jäävät elämään hankkeen jälkeenkin. Tällaiset hankkeet ovat tavallisesti sellaisia, joiden toteuttamiselle on alueella aitoa tarvetta ja ne vastaavat odotuksiin. Hanketoiminnassa toisena kehitystä hieman hankaloittavana asiana nähdään ohjelma- ja kehittämisalueiden pirstoutuneisuus ja alueiden erilaiset toimintarajat, jotka voidaan kuitenkin toisaalta nähdä myös mahdollisuutena, kun esimerkiksi yksittäinen kunta voi toimia useissa verkostoissa ja hallita sitä kautta tehokkaasti toimintaansa.

Muutamista teemoista, kuten maakunnan kehittymisestä ja hanketoiminnasta keskusteltaessa, kävi ilmi maakunnan keskusalueiden ja reuna-alueiden kehityspotentiaalien polarisoituminen eli maakunnan sisäinen erilaistuminen, joka vaikuttaa esimerkiksi suh-

tautumiseen erilaisiin hankkeisiin. Reuna-alueilla suhtaudutaan huomattavasti kriittisemmin laajoihin kehityshankkeisiin, jotka eivät välttämättä suoraa kosketa juuri kyseisiä kuntia, niiden yritystoimintaa tai muita edunsaajia. Etusijalla ovat omasta kunnasta tulevat hankeideat, sillä maakunnalliset hankkeet eivät ole reuna-alueiden kuntien mukaan kovinkaan hyödyllisiä niiden toiminnan kannalta, mutta niissä ollaan kuitenkin vaihtelevasti mukana, sillä käytettävät resurssit eivät ole kovin suuret. Riippuvuus maakunnallisesta yhteistyöstä sekä kuntien keskinäinen verkostoituminen ajavat kuntia yhteistyöhön ja mukaan hankkeiden toteuttamiseen. Toiveena on alueiden yhteistyön kehittyminen, mutta jos riippuvuusasetelma keskuksen ja kehyskuntien välillä on kovin yksipuolista, ei se ole tarkoituksenmukaisuuden kannalta kestävää ja hedelmällistä toimintaa.

Hanketoimintaan kohdistuvasta rahoituksesta kunnat eivät tingi, mutta taantumana on havaittavissa enemmän kriittisyyttä ja hankkeiden vaikuttavuudella on entistä suurempi painoarvo. Edellytyksenä toteutumiselle on, että hankkeista on löydettävä konkreettisia osoituksia niiden tuomista hyödyistä alueelle, jotta ne menevät heikommassa taloustilanteessa läpi. Hanketoimintaan käytetään varoja saman verran kuin aiemminkin, koska se on osa aluekehittämistä, jota tarvitaan murroksesta selviämiseksi. Ajatuksena on, että kehittämistoiminnan varoihin ei pitäisi kajota, vaan tulevaisuuden suunnittelua tarvitaan, jotta voidaan taata mahdollisuudet pitkäjänteiseen kehittämiseen ja elinvoimaisuuden takaamiseen sekä omien innovaatioympäristöjen luomiseen.

7.3. Taantumana vaikutukset kuntien toiminnallisiin painotuksiin

Toimivassa kuntarakenteessa kuntien olisi toiminnallisesti ja taloudellisesti kyettävä vastaamaan palvelujen järjestämisestä asukkailleen, tukemaan elinkeinotoiminnan mahdollisuuksia sekä ylläpitämään yhdyskuntarakenteiden toimivuutta. Toimintaympäristön haasteisiin on haettu ratkaisuja kuntarakenteiden uudistamisen, kuntien välisen yhteistyön lisäämisen sekä toiminnan tehostamisen kautta. Kuntien uudenlaiset palvelu- ja hallintorakenteet eivät itsessään kuitenkaan takaa kunnalle menestystä ja toimivaa pal-

veluntuotantoa, vaan tarjoaa perustan kehittämiseksi, minkä lisäksi huomiota täytyy kiinnittää palveluprosessien parantamiseen.

Pääosassa kunnista ei haeta säästöratkaisuja taloudellisen tilan parantamiseen lyhytaikaisilla toimenpiteillä. Vaikka taantuma hetkellisesti heikensi entisestään kuntien taloudellista tilannetta, on kunnissa jo pitkään tehty erilaisia lyhyen ja pidemmän aikavälin säästösuunnitelmia. Näiden toimenpiteiden vuoksi kunnissa ei ole erityisesti taantumien takia mahdollista ottaa käyttöön uusia ja merkittäviä säästökeinoja. Tulevaisuudessa talous on pidettävä tasapainossa ja palvelujen tuottavuutta on parannettava. Kuntien itsenäisyyden kannalta tärkeää on, että pienissäkin kunnissa on tarjolla laadukkaita palveluja eikä karsimisen tuloksena säästetä kuntaa hengiltä.

Ensisijaisesti säästökohteina tarkastellaan kuntien ei-lakisäateisten palvelujen tuottamista. Tarkastelussa ovat myös lakisäateisten palvelujen tuottamistavat ja tehokkaampien toimintamallien löytäminen. Kunnat eivät halua tuottaa ”ylipalveluja”, joten mahdollista on lakisäateistenkin palvelujen tason kiristäminen mahdollisuuksien ja tarpeen mukaan. Taantuma ei vaikuta kunnissa hyvinvointipalvelujen kehittämistoimiin tai niihin liittyvien hankkeiden toteuttamiseen, koska näiden palvelujen ajantasaistaminen on tärkein menojen hillitsevä toimenpide. Etenkään sosiaali- ja terveystieteiden hanketoimintaan ei kajoeta, sillä niiden tarkoituksena on nimenomaan ratkaista kuntien ongelmia. Järjestelmien kehittämistä jatketaan taantumien aikana suunnitellusti, koska taustalla on pitkä kehitystyö toimintojen uudistamiseksi. Suuret odotukset on ladattu kuntien yhteistoiminnallisesti tuotettujen palvelujen menorakenteiden pienentämiseen.

Kuntien elinkeinotoimintaan kohdistetut resurssit ovat pysyneet taantumasta huolimatta vähintäänkin samalla tasolla kuin tähän asti. Kriittisen tarkastelun kohteena ovat etenkin laajat kehittämishankkeet, joiden pääasiallinen sisältö on suuremmissa kokonaisuuksissa kuin oman kunnan alueella. Hankemaailmassa etenkin seutukunnallisista hankkeista on hyviä kokemuksia, koska niiden idea on lähtöisin alueelta. Hankkeiden toteuttamisessa tärkeää ovat niiden painopisteet ja tässä vertailussa etenkin elinkeinotoimintaan liittyvät hankkeet ovat toteuttamisen kannalta ensisijaisia. Kehittä-

mistoiminnan on oltava entistä pidempikestoisempaa, jotta päästään kestävämpiin tuloksiin.

Myös investointien toteuttamista tarkastellaan kunnissa uudelleen taantuman vuoksi ja joissain kunnissa investoinnit on väliaikaisesti jopa ”vedetty jäihin”. Kunnissa on saatettu aiempina vuosina tehdä hätiköityjä päätöksiä investointien suhteen ja muuttuneessa taloudellisessa tilanteessa uudelleentarkastelu on osittain paikallaan ja toteuttamisia karsitaan tarpeen mukaan. Investointeja on pyritty minimoimaan ja etenkin tuottamattomat investoinnit siirretään tulevaisuuteen. Investoinnit, joilla vaikutetaan tulevaisuuteen, kuten työpaikkojen syntyyn ja yritysten toimintaedellytysten parantamiseen, toteutetaan kunnissa ensisijaisesti.

Henkilöstöpuolen säästöt palkkamenoineen ovat olleet kuntien listalla karsimisen kohteina vaihtelevasti. Henkilöstöä ei ole juurikaan lomautettu, sillä lomauttamisen seurauksena tehtävät kasaantuvat pienemmän porukan harteille ja tämä puolestaan vaikuttaa muun muassa työssä jaksamiseen. Lomauttamisten sijaan määräaikaisista työntekijöistä on luovuttu eikä heidän työsopimuksiaan ole jatkettu. Henkilöstöpolitiikan suhteen tavoitteet on asetettu sen mukaisesti, että palkkamenojen ei toivota nousevan seuraavien vuosien aikana. Uusien työntekijöiden palkkaamisessa käytetään pitkälti tarkoituksenmukaisuusharkintaa.

Kuntaliitoskunnissa henkilöstöä koskee viiden vuoden irtisanomissuoja, minkä vuoksi heitä ei ole voitu irtisanoa kuntaliitosten solmimisen jälkeen. Toimenpiteinä irtisanomisen sijaan kunnissa tarkastellaan hallinnon kehittämistoimia ja eläköitymisestä saatavia hyötyjä. Eläköitymisen myötä vapautuvat paikat pyritään ensisijaisesti täyttämään organisaation sisäisin siirroin tai työtehtäviä muuttamalla. Vasta tämän jälkeen voidaan harkita palvelussuhteen vakinaistamista täyttölupamenettelyn avulla, jolloin viran täyttöön tarvitaan kunnanhallituksen lupa. Vastaavanlainen menettelytapa on käytössä lähes kaikissa kunnissa.

Muita taloudenpitoon liittyviä säästötoimia ovat kunnissa olleet turhista kiinteistöistä luopuminen, sähköisten palvelujen ja -järjestelmien käyttöönotot ja kouluverkkojen

uudelleen organisointi, joka on aiheuttanut paljon keskusteluja. Nuorten ikäluokkien määrän pienentyessä kouluverkkoa joudutaan sopeuttamaan muuttuviin olosuhteisiin. Toimenpiteet monissa kunnissa ovat siten olleet ajankohtaisia taantumasta huolimatta ja kaikissa kunnissa kouluverkkoa on jo supistettu. Epävakaata taloudellista tilannetta on kuitenkin toiminut kouluverkon supistamistoimissa kiihdyttävänä tekijänä. Useissa kunnissa on sovittu yhteiset oppilasmäärän alarajat, joiden alittuessa koulu voidaan lakkauttaa. Säästöjen lisäämiseksi kuntien olisi päästävä eroon tyhjästä koulukiinteistöistä ja muista tarpeettomista rakennuksista. Myös lukioden sekä ammattikorkeakouluyksiköiden määrän vähentäminen maakunnasta on ollut jatkuvasti esillä.

Edellä mainittujen säästötoimien lisäksi eräässä kunnassa on kokeiltu niin sanottua vapaaehtoisluopumista, jossa työntekijät ovat itse saaneet ehdottaa säästökohteita, joista he ovat työssään valmiita luopumaan. Henkilöstömenojen säästöjen saamiseksi on muutamissa kunnissa tehty myös uudistuksia palkkausjärjestelmissä ja otettu käyttöön tuloskortit. Myös kuntien tulopuoleen liittyvät taloudelliset mahdollisuudet on otettu käyttöön kiristyneen taloustilanteen vuoksi ja tästä johtuen kunnallisveroprosentit ovat nousseet vuosi vuodelta.

7.4. Kuntien tulevaisuus ja kehitystavoitteet

Kuntien tulevaisuuden näkymät vaikuttivat haastattelujen perusteella olevan melko kaksijakoisia: on kuntia, joilla menee hyvin ja pysytään kehityksen kärjessä ja sitten on niitä kuntia, joilla on selvästi enemmän haasteita jopa perustoimintojen ylläpitämisessä. Ero selittyy parhaiten taloudellisten ja alueellisten tekijöiden avulla, joihin lukeutuvat muun muassa maantieteelliset haasteet, ikärakenne, työttömyys, hyvinvoinnin alueellinen kasaantuminen sekä väestön epätasainen jakaantuminen alueella. Haasteista huolimatta kunnat suhtautuvat tulevaisuuteen suurin, mutta positiivisin odotuksin.

Alueellisen kehittämisen tärkein lähestymistapa vaikuttaa tällä hetkellä edellyttävän, että tehokas kehittäminen vaatii paikallisten, kansallisten ja kansainvälisten resurssien yhdistämistä ja eri toimijoiden osaamisalojen linkittämistä yhteen. Keskeistä on mobili-

soida toimijat kehittämiseen ja koota resurssit tehokkaasti yhteen. Perustyökalu tämän toteuttamiseen on strateginen suunnittelu. (Sotarauta & Lakso 2001: 22.) Kunnat ovat selvittäneet tulevaisuuden haasteita ja painopistealueita strategisten suunnitelmien avulla melko vaihtelevasti. Strategiat ohjaavat kunnan kehittämistoimintaa ja nostavat esiin tärkeäksi koettuja asioita, joiden kehittämiseen ja toteuttamiseen strategian voimassaolo aikana keskitytään. Toiveena on strategisten painopistealueiden tavoitteellinen toteuttaminen ja tätä kautta positiivisten vaikutusten välittyminen kuntiin. Nykyiselle aluekehittämiselle on tyypillistä, ei niinkään alueen heikkouksien parantaminen, vaan pikemminkin keskitytään ennakkoluulottomasti alueen vahvuuksien vahvistamiseen ja uusien mahdollisuuksien kautta pyritään kääntämään vallallaan oleva kehityssuunta positiiviseksi, mikä näkyy myös strategioiden sisällöissä.

Ensisijaisesti tulevaisuudessa odotetaan tehtäväksi kestäviä ratkaisuja kuntien perusongelmiin. Eri seutukuntien alueella kuntien välinen yhteistyö on lähtenyt käyntiin eri tavoin. Yhteistyö on selvästi lisääntynyt, mutta ei ole erotettavissa mitään yhtenäistä menettelytapaa, jonka avulla yhteistyötä on edistetty. Toisissa kunnissa yhteistyö perustuu sopimukseen ja sektorikohtaiseen työnjakoon ilman syvällisempää kuntien koalitiota, kun taas toiset kunnat ovat saattaneet päätyä yhteistyöhön kaikkien sektoreiden osalta esimerkiksi naapuruskuntien kesken. Suuret odotukset on ladattu kuntien yhteistyön toimivuuteen usealla osa-alueella. Tehdyt toimenpiteet, yhteistyökäytäntöjen suunnittelu ja toimeenpano, ovat edellyttäneet kuntien välisen yhteistyön poliittisten ja hallinnollisten edellytysten luomista. Palvelujen järjestäminen ja elinkeinotoiminnan kehittäminen ovat tulevaisuuden kannalta tärkeimpiä kehittämiskohteita.

Etenkin pienten kuntien toiveena on kunnan itsenäisyyden säilyttäminen, sillä ne eivät halua luopua omista vähäisistä palveluistaan ja ”muuttua kunnasta kyläksi”. Havaittavissa on, että mitä suurempi kunta, sitä valmiimpia ja avoimempia ollaan mahdollisiin liitoksiin. Pienet kunnat toivovat tähänastisten toimenpiteiden riittävän ainakin toistaiseksi itsenäisyyden turvaamiseen. Esimerkiksi Järviseudun yhteistoiminta-alueen yhteistyön toivotaan kehittyvän siihen suuntaan, että yhteistyö olisi varsin rutinoitunutta ja vakiintuneiden toimintatapojen avulla voitaisiin helposti tehdä päätöksiä ja kompromisseja, mutta myös yhteistoiminnan laajenemismahdollisuudet ovat avoimet keskustelulle.

Viime vuosina aluekehittämisen suuntauksena on vaikuttanut olevan suuruuden tavoittelu kustannussäästöjen ja kilpailukyvyn nimissä. Etelä-Pohjanmaalla reuna-alueen kunnat toivovat elinvoimaisuutensa ja asemansa säilyvän tulevaisuudessakin vahvojen keskusalueen kuntien rinnalla. Reuna-alueen kunnissa toivotaan valtion palvelujen säilyvän alueella, sillä kaikkia palveluja ei haluta antaa kasvukeskuksien hoidettavaksi. Reuna-alueiden kehittämiseksi kaivataan omaa ohjelmakokonaisuutta, parempaa edunvalvontaa ja tasapuolisempaa aluekehittämisen otetta, jotta pienten kuntien ja reuna-alueiden kehitystarpeet tulisi kehittämistoimissa huomioitua paremmin.

Tasapainoiseen aluekehitykseen pyrkiminen ei saisi perustua ainoastaan taloudellisten etujen tavoitteluun, vaan ihmisille olisi annettava vapaus valita esimerkiksi asuinpaikkansa. Aluerakenteen kaksijakoisuus on vaarassa voimistua edelleen suurten keskusten jatkaessa kasvuaan samalla kun maaseudun asutus ja palvelut ohenevat. Toisaalta maakuntakeskuksen ja sen ympäristökuntien kasvutavoitteet hyväksytään ja ymmärretään kaikkien etuna, sillä vahva maakuntakeskus takaa koko maakunnan kasvun ja kilpailukyvyn säilymisen.

8. YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖSET

Tutkimuskohteena tässä tutkimuksessa on Etelä-Pohjanmaan maakunnan alueen kunnat. Maakuntakeskuksena toimii alueen keskiosassa sijaitseva Seinäjoki. Maakunta muodostuu 19 kunnasta, joissa asuu yhteensä noin 194 000 asukasta ja pinta-alaltaan alue on 14 000 neliökilometriä. Maakunnan kehitys on kaksijakoista, sillä väestön ja työvoiman määrä kasvaa enää ainoastaan Seinäjoen seutukunnan alueella, jossa nettomuutto on kasvanut edellisvuosiin verrattuna. Syntyvyyden alenemisen ja runsaan lähtömuuton vuoksi väestö on vähentynyt muissa seutukunnissa. Etenkin nuorten poismuutto opiskelujen takia näkyy tilastoissa. Koulutustaso maakunnassa on valtakunnallisesti alhaisimpia, mutta nousee ikäluokkien kouluttautumisen myötä. Koulutuksen ja työelämän pariin tulevien nuorten määrä alenee jatkuvasti, kun taas työelämästä eläkkeelle jäävien osuus kasvaa. Tämä saattaa aiheuttaa tulevaisuudessa epätasapainoa työmarkkinoilla.

Maakunnan peruselinkeinoihin kuuluva maatalous on lähtökohtana vahvalle elintarviketeollisuudelle. Elintarvikeosaaminen ulottuu jalostuksesta kone- ja laitevalmistuksen osaamiseen ja tutkimustoimintaan. Lisäksi toiminnasta heijastuu laajat kerrannaisvaikutukset koko maakuntaan muun muassa kaupan ja kuljetustoiminnan aloille. Muita vahvoja osaamisaloja ovat teknologiateollisuuden sekä rakentamisen alat. Myös kulttuuri- ja matkailutoiminta ovat kasvavassa asemassa erilaisten tapahtumien sekä harraste- ja elämysmatkailun laajan tarjonnan ansiosta. Maakunnan kaupallinen keskus Seinäjoki ja siellä sijaitsee myös valtaosa maakunnan työpaikoista.

Tutkimuksen tarkoituksena oli tarkastella kuntien kehittämistoimintaa Etelä-Pohjanmaan maakunnassa. Tutkimuksessa huomiota haluttiin kiinnittää kuntien johtavien viranhaltijoiden mielipiteisiin oman kunnan ja koko maakunnan kehitysnäkymistä. Tutkimusongelmaksi nousi kysymys, millä tavalla talouden taantuman ja toimintaympäristössä tapahtuneet muutokset ovat vaikuttaneet kuntien kehittämistoimintaan ja millaisin odotuksin kunnat suuntaavat tulevaisuuteen. Tutkimusongelmaa on taustoitettu aluekehittämisen, kuntaorganisaation kehityksen sekä kuntatalouden perusteiden kautta.

Tutkimusongelmaa on lähestytty kolmen tutkimuskysymyksen kautta:

- Millaiset ovat kuntien kehittämistoiminnan perusteet?
- Millä tavalla talouden taantuma ja toimintaympäristön muutokset ovat vaikuttaneet kuntien kehittämistoimintaan?
- Millaisin odotuksin kunnissa suhtaudutaan taantumän jälkeiseen aikaan?

8.1. Kuntien kehittämistoiminnan perusteet

Aluekehittämisessä, kuten muussakin kehittämistoiminnassa, on kyse muutoksesta. Pyrkimyksenä on positiivisen muutoksen tavoittelu verrattuna alueen aikaisempaan tilaan tai aikaisempaan kehitykseen. Aluepoliittiset linjaukset antavat edellytyksiä aluekehittämiselle ja niiden avulla pyritään vaikuttamaan alueen taloudelliseen ja sosiaaliseen kehitykseen. Aluepolitiikka on muotoutunut nykyisenlaiseksi vuosien saatossa ja nykyisessä ohjelmaperusteisessa aluekehittämisessä korostetaan verkostoja, osaamista, teknologiaa sekä alueen omaehtoista ja innovatiivista kehittämistä aiemman tasaisuusajattelun sijasta.

Aluepolitiikkaa sekä aluekehittämistä ulottuu usealle tasolle. Ylin taso on Euroopan unioni, joka jakaa resursseja sekä määrittää alue- ja rakennepolitiikan yleislinjaukset koko Euroopan unionin alueella. Tämän lisäksi muita tasoja ovat kansallinen taso, aluetaso sekä paikallinen taso. Pääasiassa Suomea koskevat aluepoliittiset päätökset tehdään kuitenkin kansallisella tasolla. Alueiden kehittämislaki sekä valtakunnalliset alueiden kehittämisen tavoitteet ohjaavat kansallista aluekehittämistä. Keskushallinnon vastuuta on paljolti siirretty paikallisille toimijoille eli alueille ja kunnille. Aluetasolla aluekehittämisen tehtäväalueesta kussakin maakunnassa vastaa alueensa kunnilta valtuutuksen saanut maakunnan liitto, joka tekee laajaa yhteistyötä valtion viranomaisten kanssa toimien samalla kuntien edustajana. Maakunnan liitot toimivat alueensa kuntien kuntayhtyminä ja hoitavat alueiden kehittämisvastuun. Keskeinen Euroopan unionin ja kansallisen aluekehitystyön yhteen sovittava asiakirja on maakuntakohtainen maakuntaohjelma.

Kunta on hallinnollinen yksikkö, jonka tehtävänä on vastata paikallishallinnosta sekä paikallistason palvelutuotannosta. Perustuslaki takaa kunnalle itsehallinnon sekä verotusoikeuden. Kuntien kehittämistoiminnan tavoitteina on ensisijaisesti elinkeinotoiminnan kohentaminen ja kilpailukyvyyn lisääminen sekä asukkaiden hyvinvoinnista huolehtiminen. Kehittämistoiminta on muuttunut entistä monisäikeisemmäksi toimintaympäristön muutosten ja kuntatalouden heikkenemisen myötä. Kuntien välisten erojen kasvussa niiden mahdollisuudet kehittämiseen eroavat entistä enemmän toisistaan. Kuntien tehtävät ovat hallinnollisten uudistusten myötä lisääntyneet entisestään ja paineet jatkuvalla uudistustyölle ovat kovat. Kunnat hoitavat nykyisin monet niille kuuluvat tehtävät peruskuntaa laajemmalla alueella yhteistoiminnassa naapurikuntien ja muiden toimijoiden kanssa. Laajentuneen seudullisen, kansainvälisen ja kolmannen sektorin kanssa tehtävän yhteistyön vuoksi kuntapäätäjien tulee osata nähdä oma kunta vahvasti osana seudullista ja maakunnallista kehittämistä. Kehittämistoiminnan onnistuminen edellyttää edellä mainittujen suhteiden toimivuutta sekä yhteistä näkemystä alueiden tilasta, kehittämisen suunnasta sekä tavoitteista.

Kehittämistoimintaa pyritään jäsentämään, koordinoimaan ja kokoamaan kunnissa kehittämisstrategioiden kautta. Strategiassa määritellään kehittämisen tavoitteet ja tulevaisuuden linjaukset kuntien sen hetkiseen tilaan verrattuna. Kehittämisen vaikuttavuuden kannalta strategioiden soveltamiseen ja toimeenpanoon on kiinnitettävä huomiota, jotta ne eivät irtaudu toisistaan. Strategioiden laadinnassa tärkeää on irrottautua sektorikohtaisesta näkökulmasta ja tarkastella kunnan tilaa ja kehittämisen haasteita laajemmin huomioiden myös kunnan ulkopuoliset tekijät sekä yhteistyömuodot muiden toimijoiden kanssa.

Kuntien kehittämistoimintaan oman vaikutuksensa on tuonut kunta- ja palvelurakennemuutos, jonka tavoitteena on vahvistaa rakenteita ja palveluntuotantoa siten, että kuntien vastuulla olevien palvelujen tuotanto ja kuntien kehittäminen saavat riittävät rakenteelliset ja taloudelliset perusteet. Käytännössä tämä on tarkoittanut kuntien yhteistoiminnan syventämistä ja yhteistyön lisäämistä esimerkiksi kuntaliitosten kautta. Mittakaavaetujen kautta on pyritty alentamaan palveluntuotannon kustannuksia ja tehostamaan toimintoja. Seudullinen kehittäminen on vähitellen väistymässä kuntien tiiviiden

yhteistoiminnallisten toimintamuotojen rinnalla, vaikka edelleenkin seudullista yhteistyötä tehdään eri muodoissa eri alueilla.

8.2. Talouden taantumien ja toimintaympäristön muutosten vaikutukset kuntien kehittämistoimintaan

Kuntien toimintaympäristö on muutoksessa ja tapahtumien ennustettavuus heikkenee yhteistyön lisääntyessä niin globaalissa kuin paikallisessakin mittakaavassa. Toimintaympäristön muutosvoimia, niin paikallisia kuin ylipaikallisiakin tekijöitä, on kunnissa syytä analysoida perusteellisesti, sillä aikainen varautuminen antaa liikkumavaraa niihin valmistautumiselle sekä päätöksenteolle. Kuntajohtajilta vaaditaan usein samanlaista pelisilmää kuin yritysjohtajilta. Muutosvoimien sisältämien trendien ja epävarmuustekijöiden lisäksi tulevaisuuden suunnattaessa täytyy osata lukea myös heikkoja signaaleja, jotka ovat tuttuja yritysmaailman puolelta. Muutoksiin voidaan varautua tekemällä erilaisia skenaarioita tulevaisuuden kehityssuunnista. Haasteiden tunnistamisen lisäksi tärkeää on niiden oikeanlainen tulkitseminen ja vaikutusten arviointi yksittäisen kunnan toimintaan.

Talouden taantuma yllätti kunnat vuoden 2008 syksyllä, jolloin kansainvälisen finanssikriisin vaikutukset levisivät myös Suomeen ja aiemmin arvioidun kasvun sijasta talous kääntyi taantumaa. Finanssikriisin ohella Suomessa elettiin samaan aikaan metsä- ja elektroniikkateollisuuden alojen rakennemuutoksen aikaa, mikä aiheutti kyseisten alojen tuotantokapasiteettien pienenemistä Suomessa ja voimisti näiden erikoisosaamisalojen työttömyyttä. Taantumasta johtuneet epävarmat talousnäkymät lisäsivät kuluttajien varovaisuutta ja tulojen laskun myötä myös kuntien verotulot pienenivät. Kiristyneessä taloustilanteessa kunnat ovat joutuneet säästämään ja menoja on jouduttu karsimaan kaikilta kunnan toimintasektoreilta. Investointeja on jouduttu harkitsemaan uudelleen ja tärkeään asemaan on noussut toimintojen priorisointi. Kehittämistoiminnassa etusijalla ovat olleet elinkeinojen kehittämiseen liittyvät hankkeet, jotka ovat vastanneet kuntien tarpeisiin ja lisänneet alueiden kilpailukykyä ja taloudellisen kasvun mahdollisuuksia.

Vahva ja vakaa kuntatalous on tulevaisuudessa perusedellytys kunnan kehittämistoiminnan ja strategisten tavoitteiden edistämiseksi. Syitä kuntatalouden huolestuttavaan kehitykseen ovat väestön keskittyminen kasvukeskuksiin ja väkiluvun jatkuva aleneminen maaseutumaisissa kunnissa, työttömyyden lisääntyminen ja toisaalta työvoiman osittainen heikko saatavuus, verotulojen väheneminen sekä sosiaali- ja terveysalan kustannusten kasvu. Mikäli talouden menorakennetta ei saada vakautettua, uhkana on resurssipula kuntien palvelujen tuottamisessa. Talouden taantumana aikaan kehittämistyön merkitys on kasvanut uusien työpaikkojen saamisessa alueelle ja taloudellisten aktiiviteettien nostamisessa. Parempaan tulevaisuuteen tähdätään talouden tasapainottamiseen liittyvillä toimenpiteillä ja tietoisina kustannusten jatkuvasta kasvusta. Tärkeää on löytää keinoja kasvun hillitsemiseen.

8.3. Eteläpohjalaisten kuntajohtajien tulevaisuuden odotukset

Talouden taantuma on koetellut Etelä-Pohjanmaan kuntia melko rankalla otteella. Vaikutukset näkyivät etenkin työttömyyden kasvuna miesvaltaisilla aloilla teollisuudessa ja rakennustoiminnassa. Pahimmillaan työttömyysprosentti kohosi jopa reiluun 11 prosenttiin. Taantuma on vähitellen takanapäin, vaikka sen vaikutukset kuntatalouden tasapainottamisessa näkyvät vielä tulevinakin vuosina. Teollisuudessa on ollut näkyvissä positiivisia merkkejä tilauskantojen kasvusta, investointihalukkuus on vähitellen lisääntynyt ja työtä löytyy taas. Vuoden 2011 helmikuun työttömien työnhakijoiden määrä verrattuna edellisen vuoden vastaavaan ajankohtaan parani huomattavasti, sillä tuona aikana työttömien työnhakijoiden määrä laski maakunnassa 1503 hengellä. Vuoden 2011 helmikuussa Etelä-Pohjanmaan työttömyysprosentti oli 8,5.

Taantumasta ja aiemmista huolestuttavista työttömyysluvuista huolimatta kunnissa nousee vahvasti esiin huoli tulevaisuuden työvoimapulasta etenkin matalapalkkaisilla aloilla. Vaikka taantumana seurauksena vuokratyövoiman ja ulkomaisen työvoiman käyttö maakunnassa vähentyi huomattavasti, on kunnissa suunnitelmia ja valmiuksia ottaa vastaan ulkomaista työvoimaa työntekijävajeen paikkaamiseksi. Työperäiseen maahanmuuttoon ja kansainvälistymiseen suhtautuminen vaikuttaa maakunnassa aiempaa

myönteisemmältä ja tämän uskotaan tuovan alueelle uusia mahdollisuuksia, mikäli maahanmuuttoa edistävissä toimenpiteissä, kuten kotouttamisessa, onnistutaan.

Maakunnassa on löydettävissä monenlaisia kasvumahdollisuuksia, joita on kehittämis-toiminnassa hyödynnetty niin sanottuina kehittämisen keihäänkärkinä. Alueella on vahvaa osaamista elinkeinotoiminnan osalta muun muassa elintarvikealalla, energia-alalla ja teollisuudessa. Näiden toimialojen sekä yrittäjien liiketoimintaosaamisen kehittäminen yhtäaikaaisesti avaa mahdollisuuksia toimia laajemmilla markkinoilla tulevaisuudessa.

Vahvan elinkeinopoliittisen toiminnan lisäksi elinvoimaisuuden takaamiseksi on asukkaille maakunnassa tarjolla monipuolisia kulttuuritapahtumia, vapaa-ajanpalveluja sekä koulutus- ja työmahdollisuuksia. Nämä sekä erilaiset asumismahdollisuudet maalla ja kaupungissa luovat yhdessä vetovoimaa maakuntaan. Keskeistä on kehittää maakuntaa tulevaisuudessa myös tapahtuma- ja elämysympäristönä, sillä maakuntaan suuntautuu enenevästi tapahtuma-, elämys- ja harrastematkailua. Matkailutoimijoiden kesken on tapahtunut verkostoitumista ja yhteismarkkinoinnin avulla on mahdollista tavoittaa suurempia asiakasmääriä.

Uusien yhteistyöverkostojen ja tehtyjen kuntaliitosten onnistumiselta odotetaan nyt paljon. Huomattavissa on, että yhdistymiskeskustelut ovat hieman vaienneet koko maakunnan alueella eikä suuria päänavauksia liitosrintamalla ole käynnissä, vaan pikemminkin odotellaan tuloksia tehdyistä toimenpiteistä. Yhteistyöpohjan rakentaminen kuntien kesken on vaatinut paljon työtä ja tulevina vuosina on tavoitteena keskittyä laadun kehittämiseen ja tehokkuuden lisäämiseen.

8.4. Johtopäätökset

Toimintaympäristön muutokset sekä talouden taantuma on saattanut kunnat haastavaan tilanteeseen, jossa kuntarakenteiden uudistamisen ja laaja-alaisen yhteistyön merkitys ovat nousseet tärkeään asemaan kuntien menestymisen kannalta. Kuntien keskinäiset

yhteistyösuunnat ovat toimivia tällä hetkellä, mutta maakunnan tasolla kunnat toivovat käytävän enemmän keskinäistä ja avoimempaa vuoropuhelua, jonka kautta voidaan määritellä yhteiset kehittämisen tavoitteet sekä parantaa alueen toimijoiden keskinäistä luottamusta. Tätä kautta voidaan edistää maakunnan tasaista kehittämistä ja parantaa alueen kilpailukykyä. Maakunnan sisäisen yhteistyön sujuvuus ja tasapuolisuus ehkäisee osaltaan alueiden eriarvoistumista.

Kuntien seudullinen yhteistyö perustuu lähinnä kuntien toiminnallisiin tarpeisiin ja palvelujen järjestämisen vaatimuksiin. Kuntien välisen yhteistyön sujuvuus on tärkeässä asemassa aluekehittämisessä ja yhteistyö on laajentunut eri sektoreiden toiminta-alueelle. Esimerkiksi kunnalliset elinkeinoyhtiöt harjoittavat toimintaansa usean kunnan kanssa keskittyen elinkeinopoliittiseen kehittämiseen ja sosiaali- ja terveystoimintatuetetaan kuntien yhteisten kuntayhtymien kautta. Kuntien yhteistyö myös yksityisen sektorin kanssa on lisääntynyt. Tämä näkyy esimerkiksi kuntien myönteisenä suhtautumisena elinkeinoelämän kehittämishankkeisiin ja mielenkiinnon lisääntymisenä yksityisen ja kolmannen sektorin mahdollisuuksiin palveluntuotannon järjestämisessä.

Seutukunnallisen kehittämistoiminnan merkitys kuntien näkökulmasta vaihtelee suuresti. Seudullisesti toteutettavat kehittämishankkeet jakavat mielipiteitä, mutta niiden tärkeys tunnustetaan. Seudulliset kehittämishankkeet nähdään kuitenkin kuntien mahdollisuutena toteuttaa laaja-alaisempaa kehittämistä kuin mitä ne voisivat yksinään harjoittaa ja yhteiset hankkeet tuovat alueelle siten merkittävää kehittämispanosta. Pienet maakunnan reuna-alueen kunnat eivät näe hyötyvänsä laajoista maakunnallisista kehittämishankkeista samalla tavalla kuin ne hyötyvät pienistä kuntien todellisiin, akuutteihin tarpeisiin suunnitelluista pienemmistä hankkeista. Toiveena on myös kehittämishankkeiden mahdollisuuksien laajentaminen vastaamaan paremmin esimerkiksi elinkeinotoiminnan tarpeita, josta puolestaan aiheutuisi positiivisia vaikutuksia kuntiin esimerkiksi uusien työpaikkojen syntymisen ja väestön kasvun myötä.

Uusien työpaikkojen lisäksi täytyy kunnissa olla asukkaille tarjolla riittävät vapaa-ajan palvelut sekä viihtyisä asuinympäristö. Myös koulutuspaikkojen säilyminen maakun-

nassa sekä koulutuksen tason nostaminen nähdään tärkeinä tekijöinä maakunnan kilpailukyvyn parantamisessa.

Kuntien menojen leikkaamisen kannalta tärkeänä kehittämishankkeiden kokonaisuutena nähdään sosiaali- ja terveysalaan liittyvä kehittäminen. Näiden palvelujen tuottaminen tapahtuu nykyisin kuntien välisenä yhteistyönä kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta annetun lain mukaisesti yhteistoiminta-alueilla, joita maakunnassa on viisi kappaletta tätä tehtävänalaa toteuttamassa. Palvelutuotannon uudistamiseksi on tehty pitkään kehittämistyötä ja sitä on jatkettava edelleen. Taustalla olevan pitkäjänteisen kehittämistyön vuoksi näistä varoista ei ole ollut mahdollista taantuman vuoksi karsia, sillä toiminnan kehittämisen kautta haetaan nimenomaan kustannussäästöjä. Mikäli kuntien tehtävät lisääntyvät tulevinakin vuosina vielä entisestään eikä rahaa tehtävien hoitoon anneta enempää, tulee pohtia, millä tavalla lakisääteiset palvelut voidaan asukkaille tuottaa ja mikä on kunnallisen itsehallinnon merkitys, jos saadut tulot menevät pääasiassa palvelutuotantoon.

Aluerakenteen muutoksen suuntauksena oleva keskittymiskehitys näyttäisi jatkuvan maakunnassa edelleen. Kuntakeskeiseen kehittämistoimintaan ei ole paluuta, mikä johtaa siihen, että tulevaisuudessa kunnat tukeutuvat entistä enemmän erilaisten verkostojen ja yhteistoiminnan varaan. Kuntien tiivis yhteistyö on osoittautunut hyväksi vaihtoehdoksi kuntaliitoksille ja ainakin vielä maakunnassa on itsenäisiä kuntia, jotka ovat kyenneet seutuyhteistyön vapaaehtoisen syventymisen kautta järjestämään toimintonsa tehokkaasti.

Taantuman seurauksena huomattiin, että kuntien talouskehitys on osittain riippuvainen yleisestä globaalista talouskasvusta ja ainoastaan kuntien omilla päätöksillä ei voida vaikuttaa taloudellisten olosuhteiden kehittymiseen. Kuntatalouden tulokehitys on vähitellen kääntynyt parempaan päin, mutta ylijäämäisistä tuloksista huolimatta kunnat velkaantuvat edelleen. Kuntien omistamat kiinteistöt ja infrastruktuuri vaativat korjausinvestointeja ja samaan aikaan rahaa tarvittaisiin myös uusien investointien toteuttamiseen. Investointeja on priorisoitu ja säästöjen vuoksi turhista omistuksista on pyritty luopumaan. Taantuman jälkeen täytyy huomioida, että kuntatalouden tulevaan kehityk-

seen vaikuttavat myös veronkorotusten poistot ja valtion tukitoimenpiteiden loppuminen. Pahimmassa tilanteessa ovat nyt kunnat, joiden talous on vuosituhannen akun nousukauden jälkeenkin alijäämäinen tai vain niukasti ylijäämäinen. Myös sellaiset kunnat ovat huonossa tilanteessa, joissa talous- ja työllisyyskehitys on ollut riippuvainen muutamasta suuren vientiyrityksen toiminnasta. On ennustettu, että kuntien väliset erot ja heikon talouden omaavien kuntien määrä kasvaa taantumana seurauksena huomattavasti. Kuntien on jatkossakin sopeutettava toiminnot vastaamaan sen hetkisiä tarpeita niiden omista lähtökohdista menorakenteiden kurissapitämiseksi.

Kuntatalouteen ja kuntien tulevaisuuteen liittyvistä haasteista huolimatta eteläpohjalaisissa kunnissa tulevaisuuteen katsotaan luottavaisin mielin. Kuntajohtajilla vaikutti olevan selkeä käsitys oman kuntansa ja maakunnan kehittämissuunnasta. Kehittämistä suunnataan edelleen elinkeinorakenteen monipuolistamiseen ja asukkaiden tarpeiden mukaisten palvelujen tuottamiseen. Maakunta sijaitsee hyvien liikenneyhteyksien varrella ja sillä on hyvät mahdollisuudet saada osakseen positiivista kasvua myös tulevaisuudessa.

LÄHDELUETTELO

- Alueelliset talousnäkymät (2011). TEM:n ja ELY-keskusten julkaisu. Toim. Jouko, Nieminen. Saatavissa 5.5.2011: http://www.temtoimialapalvelu.fi/files/1240/Alueelliset_talousnakymat_2011.pdf.
- Elinkeinoelämän keskusliitto (2010). Tietoa Suomen taloudesta. Saatavissa: http://www.ek.fi/www/fi/talous/tietoa_Suomen_taloudesta/bkt.php
- Etelä-Pohjanmaan ennakkointiportaali 2011. Väestö. Saatavissa 2.3.2011: <http://www.etelapohjanmaa.fi/ennakointi/>
- Etelä-Pohjanmaan maakuntaohjelma 2011–2014. Saatavissa 5.5.2011: http://www.epliitto.fi/upload/files/Maakuntaohjelma_2011_2014.pdf
- Etelä-Pohjanmaan maakuntaportaali 2011. Koulutus. Saatavissa 2.3.2011: <http://www.etela-pohjanmaa.fi/>
- Etelä-Pohjanmaan maakuntaliitto (2010a). Etelä-Pohjanmaan maakuntaohjelman toteuttamissuunnitelma 2011–2012. Saatavissa 20.12.2010: http://www.epliitto.fi/upload/files/E_P_TOTSU_11_12.pdf
- Etelä-Pohjanmaan maakuntaliitto (2010b). Etelä-Pohjanmaan maakuntaohjelma 2011–2014. Saatavissa 20.12.2010: www.epliitto.fi
- Falck, Henri & Vesa Tuomainen (2009): Globaalin finanssikriisin eskaloituminen: kriisin syyt, seuraukset ja vaikutukset suomalaisiin vientiyrityksiin. Julkaisen maton kandidaatintyö. Saatavissa: 11.3.2010: https://oa.doria.fi/bitstream/handle/10024/44965/nbnfi-fe20090_5041416.pdf?sequence=3

- Harjula, Heikki, Ilona Lundström, Torsti Kivelä, Kaija Majoinen & Oiva Myllyntaus (2004). Toimiva kunta. Toim. Martti Vahermo. Sipoo: Kuntakoulutus Oy.
- Harjunen, Oskari, Tuukka, Saarimaa & Janne, Tukiainen (2010). Kuntaliitosten syntyyn vaikuttavat tekijät. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Helsinki. Saatavissa 5.5.2011: http://www.vatt.fi/file/vatt_publication_pdf/muistiot_12.pdf.
- Hautala, Heikki (2003). Suomen talouselämän rakenne ja kehitys. Helsinki: WSOY.
- Haveri, Arto, Elina, Laamanen & Kaija Majoinen (2003). Kuntarakenne muutoksessa? Tutkimus kuntajaon muutostarpeista tulevaisuudessa. Acta-sarja nro 155. Suomen Kuntaliitto, Helsinki 2003.
- Helin, Heikki (2010). Aina on ollut vaikeaa. Kuntien talouden kehitys 1988–2008. Tutkimuskatsauksia 6/2010. Helsingin kaupungin tietokeskus. Saatavissa 12.11.2010: http://www.hel2.fi/tietokeskus/julkaisut/pdf/10_10_07_Tutkats_6_Helin.pdf
- Hirsjärvi, Sirkka & Helena, Hurme (2008). Tutkimushaastattelu: teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Helsinki: Gaudeamus Helsinki University Press, (Yliopistopaino).
- Huoni, Markku, Matti Nupponen & Kari Pakarinen (2002). Kuntien strategiatyön avaimet. Helsinki: Suomen kuntaliitto.
- Hämäläinen, Kirsi, Kari Prättälä & Aimo Ryyänen (2009.) Kunnan johtaminen - demokratia, työnjako ja vastuu. Valtiovarainministeriön julkaisuja 20/2009. Helsinki. Saatavissa 5.5.2011: http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/03_kunnat/20090415Kunnan/Kuntajohtaminen_NETTI.pdf.

- Kiander, Jaakko 2009. Vuoden 2008 finanssikriisi: Mitä rahoitusmarkkinoilla tapahtui? Palkansaajien tutkimuslaitos. Saatavissa 13.3.2010: <http://www.sorsa-foundation.fi/documents/key20100312143158/dokumentit/Finanssikriisi%202009%20JKiander%20PT.pdf>.
- Kivelä, Susanna (2000.) Näkemyksiä kuntademokratian ja kuntajohtamisen tulevaisuudesta: Kunta-alan tulevaisuusbarometri 2000. Suomen kuntaliitto. Saatavissa 10.11.2010: <http://hosted.kuntaliitto.fi/intra/julkaisut/pdf/p040209143723K.pdf>.
- Korhonen, Martti (2001). Onko paikallishallinnon rakenne kestäväällä pohjalla? Seutu-seminaari, Pori 5.4.2001. Saatavissa 5.5.2011: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:rYT6Cpp97oMJ:www.intermin.fi/intermin/bulletin.nsf/vwSearchView/235559EEA86E04DBC2256B8200235165+kuntapalvelujen+rahoitus&cd=12&hl=fi&ct=clnk&gl=fi&client=firefox-a>
- Kuntaliitto (2007). Kuntien yhdistymisavustukset 2008–2013. Saatavissa 7.6.2010: http://www.kunnat.net/k_peruslistasivu.asp?path=1;29;347;93748;385;111740.
- Kuntaliitto (2008). Kuntatalous - monen muuttujan summa. Toim. Annika Suorto. Helsinki: Suomen kuntaliitto.
- Kuntaliitto (2009a) Yli puolet kunnista korottaa tuloveroprosenttejaan. Saatavissa 3.8.2010: http://www.kunnat.net/k_perussivu.asp?path=1;29;60;498;145752;155957;156451&voucher=B2BA1582-D4F6-4A4F-BEE5-448936742DFE
- Kuntaliitto (2009b). Taustaa: mm. 1990-luvun lama ja sen jälkeinen aika. Saatavissa 13.6.2010: http://kunnat.net/k_peruslistasivu.asp?path=1;55264;122868;146705;151049.

- Kuntaliitto (2009c). Uudistuvat lähipalvelut – kuntalaisen Paras. Toim. Tuula Jälppinen & Hanna Kaukopuro-Klemetti. 2. Painos. Helsinki.
- Kuntaliitto (2010a). Kuntien menot ja tulot. Saatavissa 20.11.2010: http://www.kunnat.net/k_peruslistasivu.asp?path=1;29;374;36984;11320;30820;31181.
- Kuntaliitto (2010b). Kuntien yhteistoiminta. Saatavissa 20.11.2010: http://www.kunnat.net/k_perussivu.asp?path=1;29;102942;486;496;29563.
- Kuntaliitto (2010c). Tuloveroprosenttiaan korottaa 49 kuntaa. Saatavissa 18.11.2010: <http://www.kunnat.net/fi/Kuntaliitto/media/tiedotteet/2010/11/Sivut/tuloveroprosenttiaan-korottaa-49-kuntaa.aspx>.
- Kuntaliitto (2010d). Valtionosuusjärjestelmän sisältö 2010. Saatavissa 20.10.2010: http://www.kunnat.net/k_perussivu.asp?path=1;29;347;93748;385;150565;156633.
- Kuntaliitto (2010e). Kuntapalvelujen pelastusohjelma 2010–2013. Saatavissa 18.3.2010: http://www.kunnat.net/k_peruslistasivu.asp?path=1;55264;122868;146705;159319.
- Kuotola, Yrjö (2009). Kunnan raja. Acta Universitatis Tamperensis 1454. Tampereen yliopistopaino Oy.
- Laamanen, Elina (2007). Vapaaehtoiset pakkoliitokset? Diskurssianalyttinen tutkimus kuntarakennetta koskevasta julkisesta keskustelusta. Acta 194 Helsinki: Suomen kuntaliitto. Saatavissa 5.5.2011: <http://acta.uta.fi/pdf/978-951-44-7001-1.pdf>.
- Lauslahti, Sanna (2003). Menestyvä kunta – kuntalaislähtöinen talousjohtaminen. Helsinki: WSOY.

- Loikkanen, Heikki A. & Henna Nivalainen (2010). Suomen kuntatalouden kehitys: Miten tähän on tultu? Kuntien takauskeskukselle tehty raportti. Saatavissa 10.3.2010: http://www.kuntientakauskeskus.fi/pdf/SUOMEN_KUNTATALOUDEN_KEHITYS_190710.pdf.
- Maakuntien liitot (2010). Maakunnallinen suunnittelujärjestelmä. Saatavissa 1.8.2010: www.reg.fi.
- Mäkinen, Eija (2007). Kunnallisoikeus. Julkaisematon luentomateriaali. Saatavissa 5.5.2010: moodle.uwasa.fi.
- Mustakangas, Ella, Markku Kiviniemi & Hilikka Vihinen (2004.) Kunta maaseudun kehittämisessä – maaseutu kunnan kehittämisessä. Helsinki: MTT Taloustutkimus. Saatavissa 1.3.2011: <http://www.mtt.fi/met/pdf/met57.pdf>.
- Pihlaja, Ritva (2010). Kolmas sektori maaseutukunnissa. Helsingin yliopisto. Ruralia-instituutti. Julkaisuja 19. Saatavissa 3.3.2011: <http://www.helsinki.fi/ruralia/julkaisut/pdf/Julkaisuja19a.pdf>.
- Peruspalveluohjelma vuosille 2010–2013. Valtiovarainministeriön julkaisuja 15/2009. Helsinki. Saatavissa 5.5.2011: http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/03_kunnat/20090327Perusp/PPO_2010-2013_nettkirja.pdf.
- Siirilä, Seppo (1984). Alueellinen kehitys – hyvinvoinnin näkökulma. Terra, Vol 96, No 1.
- Sotarauta, Markku & Timo Lakso (2000). Muutoksen johtaminen ja luova jännite. Tutkimus Kainuun kehittämistoiminnasta. Helsinki: Suomen kuntaliitto.
- Sotarauta, Markku & Timo Lakso (2001). Alueiden kilpailukyvyn kahdeksan elementtiä. Helsinki: Suomen kuntaliitto.

- Ståhle, Pirjo & Markku Sotarauta (2003). Alueellisen innovaatiotoiminnan tila, merkitys ja kehityshaasteet Suomessa. Tulevaisuusvaliokunta. Teknologian arviointeja 15. Eduskunnan kanslian julkaisu 3/2003.
- Tilastokeskus (2007). Kaskipelloilta palvelusyhteiskuntaan – 90 vuotta elinkeino rakenteen muutosta. Saatavissa 20.9.2010: <http://www.stat.fi/tup/suomi90/helmikuu.html>.
- Tilastokeskus (2009). Väestöennuste 2009. Saatavissa 1.3.2010: http://tilastokeskus.fi/til/vaenn/2009/vaenn_2009_2009-09-30_fi.pdf.
- Tilastokeskus (2011). Bruttokansantuote kasvoi 3,1 prosenttia viime vuonna. Saatavissa 28.4.2011: http://www.stat.fi/til/vtp/2010/vtp_2010_2011-03-01_tie_001_fi.html.
- Työ- ja elinkeinoministeriö (2010a). Alueiden kehittäminen. Saatavissa 5.5.2011: <http://www.tem.fi/index.phtml?s=2071>.
- Työ- ja elinkeinoministeriö (2010b). Valtakunnalliset alueiden kehittämisen tavoitteet. Saatavissa 5.5.2011: <http://www.tem.fi/index.phtml?s=2150>.
- Valtioneuvosto (2009). Valtioneuvoston selonteko kunta- ja palvelurakennemuutostuksesta. Saatavissa 6.6.2010: http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/03_kunnat/VNK-selonteko_suomi%2bkansi.pdf.
- Valtioneuvoston kanslia (2004). Osaava, avautuva ja uudistuva Suomi. Suomi maailmantaloudessa. Helsinki: Valtioneuvosto. Saatavissa 1.9.2010: <http://www.vnk.fi/julkaisukansio/2004/j19-26-osaava-avautuva-uudistuva-suomi/pdf/fi144478.pdf>.

- Valtiovarainministeriö (2010). Julkinen talous tienhaarassa. Finanssipolitiikan suunta 2010-luvulla. Valtiovarainministeriön julkaisuja 8/2010. Helsinki. Saatavissa 5.5.2011: http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/02_taloudelliset_katsaukset/20100129Julkin/Julkinen_talous_tienhaarassa_NETTI.pdf.
- Valtiovarainministeriö (2005). Peruspalveluministerityöryhmä linjasi kunta- ja palvelurakennemuutoshankkeen aluevaiheen yleiset periaatteet. Tiedote 109/2005. Saatavissa 6.6.2010: http://www.vm.fi/vm/fi/03_tiedotteet_ja_puheet/01_tiedotteet/2005/96886/name.jsp.
- Vallivaara, Arja (2007). Kuntien taloudellisen tilan ja toimintastrategioiden välinen yhteys vuosina 1997–2003. Pro gradu -tutkielma. Kuopion yliopisto. Saatavissa 5.5.2011: https://www.uef.fi/c/document_library/get_file?uuid=9f0ce9d4-71ec-44c6-9df6-302a2034307c&groupId=122710.
- Vartiainen, Perttu (1998). Suomalaisen aluepolitiikan kehitysvaiheita. Sisäasiainministeriö. Aluekehitysosaston julkaisu 6/1998. Helsinki.

LIITTEET

LIITE 1. Haastattelujen sisältörunko

Tämän selvityksen tarkoituksena on kartoittaa, miten taloudelliset muutokset ja taantuma vaikuttavat Etelä-Pohjanmaan kunnalliskenttään ja erityisesti kuntien kehittämistoimintaan lähivuosina. Selvityksen tuloksia on tarkoitus hyödyntää maakuntaohjelman valmistelussa. Maakuntaohjelma laaditaan vuosille 2011–2014 ja se tulee hyväksyä maakuntavaltuustossa keväällä 2010. Tarkoituksenani on haastatella Etelä-Pohjanmaan kunnallisjohtoa ja tehdä haastattelujen pohjalta yhteenvetoa maakunnan kehittämiskymistä. Maakuntaohjelman valmistelun taustaksi halutaan selvittää, 1) millaiset ovat alueen kuntien kehitysnäkymät lähivuosien 2011–2014 aikana, 2) millaisiin asioihin lähivuosien kehittämistyössä tulee erityisesti panostaa ja 3) miten varautua taantumien jälkeiseen nousukauteen. Tulokset koostetaan/raportoidaan siten, että yksittäisen kunnan vastauksia ei voida tunnistaa.

Kysymykset:

1. Mainitkaa keskeisimmät kuntaanne koskevat haasteet lähivuosina?
2. Mitkä ovat lähivuosien (4 vuoden) kehittämisen painopisteet kunnassanne?
3. Miten kuntanne/seutunne elinkeinojen kehittämistoiminta on organisoitu?
 - a) Miten kuntanne/seutunne kehittämishankkeiden aikaansaaminen ja hallinnointi on organisoitu?
 - b) Onko maakuntaohjelmakaudella näköpiirissä muutoksia tai toiveita em. organisoinnin suhteen?
4. Miten talouden kiristyminen vaikuttaa kuntanne toiminnallisiin painotuksiin?
 - a) Mihin kiristyneessä tilanteessa panostetaan enemmän?
 - b) Mistä kohteista kuntanne karsii ensimmäisenä, jos on pakko karsia?
 - c) Miten voidaan varmistaa, että kunnastanne löytyy riittävä tarpeellisten kehittämistoimintojen resursointi?
5. Maakuntaohjelmassa on tarkoituksena luoda edellytykset sille, että maakunta on iskukykyinen taantumien jälkeen. Suuria kuntatalouden haasteita ovat esim. väestön ikääntyminen, palvelutarpeiden kasvaminen ja kuntatalouden heikkeneminen. Miten näiden ongelmien ehkäisyyn tulisi varautua?
 - a) Miten kuntanne pyrkii ehkäisemään mahdollista väestökatoa ja miten kuntanne vastaa mahdollisen väestökadon aiheuttamaan työvoimapulaan?
6. Millaisen toivotte kuntanne olevan vuonna 2014 eli maakuntaohjelmakauden lopussa?

LIITE 2. Haastatellut kunnan/kaupunginjohtajat

Pentti Turunen, Kuortaneen kunta, haastattelu 8.5.2009
Pekka Ala-Mäenpää, Alavuden kaupunki, haastattelu 8.5.2009
Kari Heikkilä, Ähtärin kaupunki, haastattelu 8.5.2009
Arto Lamminmäki, Töysän kunta, haastattelu 20.5.2009
Reino Määttä, Soinin kunta, haastattelu 20.5.2009
Paavo Latva-Rasku, Lapuan kaupunki, haastattelu 14.5.2009
Seppo Pirttikoski, Ilmajoen kunta, haastattelu 2.6.2009
Harri Mattila, Kauhavan kaupunki, haastattelu 6.5.2009
Jorma Rasinmäki, Seinäjoen kaupunki, haastattelu 19.5.2009
Seija Teittinen, Evijärven kunta, haastattelu 2.6.2009
Juhani Vähähyyppä, Lappajärven kunta, haastattelu 11.5.2009
Jyri Mäntylä, Vimpelin kunta, haastattelu 12.5.2009
Kalevi Moisio, Alajärven kaupunki, haastattelu 12.5.2009
Esko Kalevi Juntunen, Jalasjärven kunta, haastattelu 13.5.2009
Keijo Kuja-Lipasti, Kauhajoen kaupunki, haastattelu 27.5.2009
Kaija Hapuanoja, Isojen kunta, haastattelu 1.6.2009
Viljo Kurvinen, Karijoen kunta, haastattelu 1.6.2009
Erkki Nevanperä, Teuvan kunta, haastattelu 19.5.2009
Paavo Tyrväinen, Kurikan kaupunki, haastattelu 19.5.2009