



Santtu von Bruun

Kuntien tulevaisuus

**Kuntajohdon ja asiantuntijoiden
näkemyksiä kuntien tulevaisuudesta**

ACTA NRO 179

TEKIJÄ
Santtu von Bruun

KANNEN KUVA
Kuvatoimisto Gorilla/Ojutkangas

Pohjakartat
© Lupanro Genimap Oy,
Lupa L6578/06

ISBN 978-952-213-512-4 (pdf)

© Suomen Kuntaliitto
Helsinki 2005

Suomen Kuntaliitto
Toinen linja 14
PL 200
00101 Helsinki
Puh. (09) 7711
Faksi (09) 771 2291
www.kunnat.net

Esipuhe

Hyvä lukija

Kuntien toimintaympäristö muuttuu voimakkaasti ja usein vaikeasti ennakoitavilla tavoilla. Globaalitalous, väestön ikääntyminen, ylikansallinen hallinto ja monet muut laajat muutosilmiöt vaikuttavat jokaiseen suomalaiseen kuntaan. Suurista muutoksista huolimatta kuntalaisten tarpeet ovat tulevaisuudessakin pitkälti samoja kuin nykyisin. Tarvitaan asunnon antamaa suojaa, puhdasta ilmaa ja vettä, työtä ja toimeentuloa, terveyden hoitoa, koulutusta sekä tukea elämän vaikeuksissa. Näiden tarpeiden tyydyttämisessä on kunnalla tulevaisuudessakin merkittävä tehtävä. Onkin tärkeää pyrkiä hahmottamaan miten toimintaympäristön muutokset vaikuttavat kuntien toimintaedellytyksiin, kuinka muutosilmiöt kohtaavat paikalliset olosuhteet ja ihmisten jokapäiväisen arkielämän sekä millaisia kehityspolkuja erilaisille kunnille ja seuduille muutoksissa avautuu.

Tässä tutkimuksessa on lähestytty Suomen kuntien tulevaisuutta useasta näkökulmasta hyödyntäen kuntajohdon ja asiantuntijoiden esittämiä näkemyksiä. Tulevaisuus näyttäytyy helposti pakkojen ja uhkien määrittämänä. Sitä ei kuitenkaan ole annettu vaan sitä tehdään joka päivä. Tulevaisuus ei ole pelkkiä uhkia, vaan se tarjoaa myös uusia mahdollisuuksia. Näiden mahdollisuuksien hyödyntäminen ja uhkien välttäminen ovat kunnallisen ja valtakunnallisen päätöksenteon suuria haasteita. Tämä tutkimus on tarkoitettu tarjoamaan aineistoa Suomen ja sen kuntien tulevaisuudesta käytävään keskusteluun ja tukemaan kuntia niiden paremman tulevaisuuden rakentamisessa.

Tutkimus on toteutettu Suomen Kuntaliiton, eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan ja Svenska Kulturfondenin yhteistyönä. Lisäksi sen tekemiseen ovat osallistuneet tutkimuksen ohjausryhmässä Vaasan yliopiston, Turun kauppa-
korkeakoulun, Uudenmaan liiton ja Ähtärin kunnan edustajat. Tutkimushankkeen vastuullisena tutkijana on toiminut Suomen Kuntaliitosta Santtu von Bruun ja tutkimusassistenttina Inka-Maaria Näkkäläjärvi. Kiitän lämpimästi kaikkia tutkimukseen osallistuneita ja erityisesti tutkimuksen vastaajajoukkoa.

Kaija Majoinen
kehitysjohtaja

Sisältö

Esipuhe	3
Tiivistelmä	7
Resumé	9
Summary	11
1 Johdanto	13
Tutkimuksen tavoitteet	14
Miksi tulevaisuuden tutkimusta?	14
Tutkimusraportin eteneminen	15
2 Aluerakenne ja kuntien globaali toimintaympäristö	16
Kuntien globaali toimintaympäristö – 1. kierros	16
Aluerakenteen kehitys ja alueellinen erilaistuminen – 1. kierros	19
Aluerakenteen kehitys ja alueellinen erilaistuminen – 2. kierros	23
3 Työ ja työllisyys	30
Työ ja työllisyys – 1. kierros	30
Työ ja työllisyys – 2. kierros	37
4 Aluepolitiikka ja kunta–valtio -suhde	44
Aluepolitiikka ja kunta-valtio -suhde – 1. kierros	44
Aluepolitiikka – 2. kierros	49
5 Kuntatalous	61
Kuntatalous – 1. kierros	61
Kuntatalous – 2. kierros	63
6 Kunnalliset palvelut	71
Kunnalliset palvelut – 1. kierros	71
Kunnalliset palvelut – 2. kierros	75
7 Kuntarakenne ja seutuistuminen	91
Kuntarakenne ja seutuistuminen – 1. kierros	91
Kuntarakenne ja seutuistuminen – 2. kierros	94
8 Aluekehitys ja elinkeinopolitiikka	100
Aluekehitys ja elinkeinopolitiikka – 1. kierros	100
Aluekehitys ja elinkeinopolitiikka – 2. kierros	102

9	Demokratia, johtaminen ja päätöksenteko	120
	Demokratia, johtaminen ja päätöksenteko – 1. kierros	120
	Demokratia, johtaminen ja päätöksenteko – 2. kierros	124
10	Arvot ja elintavat	132
	Arvot ja elintavat – 1. kierros	132
	Arvot ja elintavat – 2. kierros	135
11	Tietoyhteiskunta	141
	Tietoyhteiskunta – 1. kierros	141
	Tietoyhteiskunta – 2. kierros	144
	Tietoyhteiskunnan ja tietotekniikan kehitykselle asetettavat tavoitteet – 1. kierros	149
	Tietoyhteiskunta- ja tietotekniikan kehitykselle asetettavat tavoitteet – 2. kierros	151
12	Elinvoimaisuusindeksi	153
	Kehitys 1997–2003	154
13	Johtopäätökset	157
	Liite: Hankkeen kulku sekä tutkimuksen teoreettiset lähtökohdat, menetelmä ja aineisto	163
	Lähdeluettelo	171

Tiivistelmä

Santtu von Bruun (2005): **Kuntien tulevaisuus. Kuntajohdon ja asiantuntijoiden näkemyksiä kuntien tulevaisuudesta. Kunta-alan tulevaisuusbarometri.** Acta nro 179. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

Tutkimuksessa on selvitetty asiantuntijoiden ja kuntajohdon kunta-alaan liittyviä tulevaisuusodotuksia (vuoteen 2025). Näiden perusteella on arvioitu kuntien kannalta keskeisiä toimintaympäristön muutoksia ja mahdollisia tulevaisuuspolkua, sekä kehitystä eri puolilla maata ja erilaisissa kunnissa.

Tarkoituksena ei ole ennustaa suomalaisen hyvinvointiyhteiskunnan tulevaisuutta vaan tukea kuntia oman tulevaisuutensa tekemisessä sekä tuottaa aineistoa tulevaisuudesta ja tulevaisuuden mahdollisista vaihtoehtoisista kehityssuunnista käytävään keskusteluun ja päätöksenteon perustaksi..

Tutkimuksessa hyödynnettiin Delfoi-menetelmää. Ensimmäinen kysely suunnattiin valituista kuntavastaajista ja asiantuntijoista koostuneelle vastaajapaneelille (n = 150). Toinen, laajempi kysely lähetettiin kaikkien Suomen kuntien johtajille, kunnanvaltuustojen ja -hallitusten puheenjohtajille, sekä erilliselle asiantuntijapaneelille.

Vastaajien esittämät arviot olivat pääosin hyvin yksimielisiä ja kuntien tulevaisuus näyttäytyi monelta osin toimintaympäristön muutoksien aiheuttamien pakkojen sanelemana. Esitetyissä arvioissa korostuivat globaalin talouden, väestön ikääntymisen ja muuttoliikkeen vaikutukset sekä niistä aiheutuvat työllisyysasteen, kuntatalouden, palveluntuotannon ja aluerakenteen muutokset.

Arvioiden mukaan elinkeinoelämän, työpaikkojen ja väestön keskittyminen harvoille elinvoimaisille kasvuseuduille kiihtyy. Näitä kasvuseutuja ovat erityisesti pääkaupunkiseutu ja suurimmat yliopistokaupungit sekä niiden vaikutusalueella olevat kehyskunnat. Näiden elinvoimaisten seutujen ulkopuolelle jää vain harvoja menestyjiä. Kehityksen myötä kunnat jakautuvat yhä selvemmin elinvoimaisiin menestyjiin ja taantuviin häviäjiin.

Kriittinen tekijä kuntien tulevaisuuden kannalta on yleisen taloudellisen tilanteen ja erityisesti työllisyystilanteen kehitys. Arvioiden mukaan tämänhet-

kinen työllisyysaste ei riitä nykymuotoisen hyvinvointiyhteiskunnan rahoittamiseen, kun huoltosuhde heikkenee voimakkaasi lähivuosina. Todennäköiseltä näyttää kehityskulku, jossa yhtäaikainen korkeana pysyvä työttömyys yhdistyy toimiala-/aluekohtaiseen työvoimapulaan, työvoiman kysynnän ja tarjonnan suhteen vaihdellessa huomattavasti eri tehtävien, toimialojen ja ennen kaikkea maan eri osien välillä.

Kuntatalous heikkenee jo lyhyelläkin aikavälillä valtaosassa kuntia. Tästä syystä uudet palveluiden tuotantotavat sekä tuottavuuden kohottaminen ovat välttämättömiä. Todennäköisesti kuntien tehtäviä järjestetään yhä enemmän sopimus pohjaisesti sektori- ja aluerajat ylittävänä yhteistyönä.

Ihmisten omavastuu hyvinvoinnistaan kasvaa selvästi. Kuntatalouden kiristyminen johtaa lähes kaikissa kunnissa kunnallisveroprosentin korotukseen sekä palveluiden priorisointiin ja karsintaan. Lisäksi useimmissa kunnissa otetaan käyttöön uusia palvelumaksuja tai nykyisiä maksuja korotetaan selvästi.

Kehitys johtaa huomattaviin kuntarakenteen muutoksiin. Kunnat sulautuvat laajemmiksi hallinnollisiksi kokonaisuuksiksi tai muodostavat verkostomaisia yhteistyörakenteita. Tiivistyvää kuntien välistä yhteistyötä täydentää kuntien määrän merkittävä väheneminen kuntaliitoksin ja joidenkin tehtävien siirtyminen seutu- tai maakuntatasolle.

Kuntien merkitys päätöksenteon areenoina vähenee ja päätöksenteko siirtyy enenevässä määrin kunnista seutu- tai maakuntatasolle. Taantuvissa kunnissa taloudellisten resurssien puute johtaa itsehallinnon kaventumiseen. Tämä saattaa johtaa kuntalaisten vaikutusmahdollisuuksien heikkenemiseen.

Kunnilla on merkittävä rooli hyvinvointipalveluiden järjestäjinä ja tuottajina. Tapahtuvat muutokset vaikuttavat merkittävästi siihen millaiseksi koko suomalainen hyvinvointiyhteiskunta muodostuu tulevaisuudessa. Kysymys on viimekädessä suomalaisen hyvinvointimallin kohtalosta. Vastauksista voidaan yksiselitteisesti lukea, että muutoksen tarve on välttämätön. Olemmeko valmiit tekemään sellaiset välttämättömät, mutta usein kivuliaat muutokset, jotka turvaavat hyvinvointimme ja arvokkaina pitämämme asiat.

Resumé

Santtu von Bruun (2005): **Kommunernas framtid. Kommunala ledares och experters syn på framtiden. Framtidsbarometer för kommunsektorn.** Acta nr 179. Finlands Kommunförbund. Helsingfors.

Undersökningen klarlägger de sakkunnigas och kommunledningens förväntningar som gäller framtiden och som anknyter till kommunsektorn (till år 2025). På basis av resultaten har man utvärderat förändringar i omvärlden som är viktiga för kommunerna och möjliga framtidsvägar samt utvecklingen på olika håll i landet och i olika slags kommuner.

Avsikten är inte att förutspå det finska välfärdssamhällets framtid utan att stödja kommunerna när de själva bygger sin egen framtid samt att producera material om framtiden och eventuella framtida alternativa utvecklingsriktningar som grund för diskussion och beslut.

I undersökningen användes Delfoi-metoden. Den första förfrågan riktades till en svarspanel bestående av kommunens representanter och andra sakkunniga (n = 150). En annan mera omfattande enkät skickades till kommundirektörerna i alla finländska kommuner och till ordförandena för kommunfullmäktige och styrelserna samt till en separat expertpanel.

Uppgiftslämnarnas uppskattningar var huvudsakligen mycket enhälliga och kommunernas framtid framträdde i många avseenden som dikterad av omvärldsförändringarna. I bedömningarna underströks verkningarna av den globala ekonomin, den åldrande befolkningen och flyttningsrörelsen samt till följd av dem förändringar i sysselsättningsgraden, kommunalekonomin, serviceproduktionen och regionstrukturen.

Enligt uppskattningarna koncentreras näringslivet, arbetstillfällena och befolkningen i allt snabbare takt till livskraftiga tillväxtregioner. Sådana tillväxtregioner är särskilt huvudstadsregionen och de största universitetsstäderna och kranskommunerna inom deras influensområde. Utanför dessa livskraftiga områden kommer det att finnas endast ett fåtal vinnare. Utvecklingen delar allt klarare upp kommunerna i livskraftiga vinnare och stagnerande förlorare.

En kritisk faktor med tanke på kommunernas framtid är det allmänna ekonomiska läget och särskilt utvecklingen av sysselsättningssituationen. En-

ligt uppskattningarna räcker den nuvarande sysselsättningsgraden inte till för att finansiera välfärdssamhället som det ser ut idag när försörjningskvoten försämras kraftigt de närmaste åren. Det blir sannolikt en utveckling med en arbetslöshet på hög nivå i kombination med en brist på arbetskraft i enskilda branscher och på enskilda områden medan förhållandet mellan efterfrågan och tillgång på arbetskraft varierar kraftigt mellan olika uppgifter, branscher och framför allt mellan olika delar av landet.

Kommunalekonomin försvagas redan på kort sikt i största delen av kommunerna. Därför är det nödvändigt med nya sätt att producera tjänster och ökad produktivitet. Sannolikt organiseras kommunernas uppgifter i stor utsträckning på avtalsbasis i samarbete över sektor- och regiongränserna.

Individernas ansvar när det gäller välfärden ökar klart. Åtstramningen av kommunekonomin leder till höjning av de kommunala skattesatserna och prioritering och minskning av servicen i nästan alla kommuner. Dessutom införs nya serviceavgifter i de flesta kommuner eller de nuvarande avgifterna höjs kraftigt.

Utvecklingen leder till betydande förändringar i kommunstrukturen. Kommunerna sammansmälter i större administrativa helheter eller bildar strukturer för nätverkssamarbete. Det allt intensivare kommunsamarbetet kompletteras av den stora minskningen av antalet kommuner genom kommunsammanslagningar och av att en del uppgifter överförs till regionerna eller landskapen.

Kommunernas betydelse som arena för beslutsfattande minskar och beslutsfattandet överförs alltmer från kommunerna till regionerna eller landskapen. I kommuner på tillbakagång leder bristen på ekonomiska resurser till minskat självstyre. Detta kan leda till att kommuninvånarnas påverkansmöjligheter minskar.

Kommunerna har en betydande roll när det gäller att tillhandahålla och producera tjänster. De förändringar som sker inverkar mycket på hurdan hela det finska välfärdssamhället blir i framtiden. Frågan gäller i sista hand den finska välfärdsmodellens öde. Av svaren kan entydigt utläsas att en förändring behövs. Är vi redo att införa sådana nödvändiga men ofta smärtsamma förändringar som tryggar vår välfärd och sådant vi sätter värde på.

Summary

Santtu von Bruun (2005): **Future of Local Authorities. Future barometer of the municipal sector.** Acta No. 179. The Association of Finnish Local and Regional Authorities. Helsinki.

This study examined the future expectations of experts and municipal managers with regard to the local government sector (until the year 2025). Based on these expectations, important changes in the operational environment from the viewpoint of local authorities and possible future paths have been assessed, as well as the development in different parts of the country and in different local authorities.

The purpose of the study was not to forecast the future of the Finnish welfare society, but to support local authorities to create their own future and to produce material on future-related issues and possible alternative development trends for the discussion about the future and as basis for decision-making.

The Delphi method was applied in the study. The first inquiry was sent to a respondents panel (n = 150) composed of local authority respondents and other experts. Another more extensive inquiry was sent to all Finnish municipal managers, chairmen of the municipal councils and boards, and to a separate expert panel.

The estimates of the respondents were mainly quite unanimous and the future of local authorities appears in many respects to be dictated by necessity due to changes in the operational environment. The estimates focused on the effects of the global economy, the ageing of population and migration and on changes in the employment rate, municipal finances, service production and regional structure caused by them.

According to the estimates, the concentration of trade and industry, jobs and population to a few vital growth areas will accelerate. The growth areas are particularly the Helsinki Metropolitan Area, the biggest university towns and the surrounding municipalities in their catchment area. There will be only a few successful areas besides these viable areas. Along with the development there will be a more and more distinct division into viable successful local authorities and declining set-back local authorities.

The development of the general economic situation and of the employment rate in particular are critical factors from the local authority perspective. According to the estimates, the current employment rate is not sufficient to finance the present welfare system, taking in consideration the expected strong fall in the support ratio in the next few years. It is likely that the development process will include a high unemployment rate simultaneously combined with shortage of labour in some sectors or areas, while the relationship between demand and supply of labour will vary considerably between different tasks, sectors and in particular in different parts of the country.

In the majority of local authorities municipal finances will weaken even in the short run. This calls for new ways of service production and increased productivity. Most likely local government functions will more and more be organised as contractual cross-border and regional co-operation.

The personal responsibility for individual well-being will increase clearly. Due to fiscal austerity, the local tax rate will increase and the services will be prioritized and cut in almost every local authority. In addition most local authorities will introduce new service fees or increase present fees significantly.

This development will lead to extensive changes in local government structures. Local authorities will merge into larger administrative units or form new co-operative structures based on networks. Strengthened co-operation between local authorities will be supplemented by a considerable reduction of the number of local authorities through mergers and by transferring certain functions to the regional level.

Local authorities will lose significance as arenas of decision-making, and the responsibility for decision-making will increasingly be transferred to the regional level. In declining local authorities, the lack of financial resources results in a diminution of local government. This might lead to decreased opportunities for citizens to exert influence.

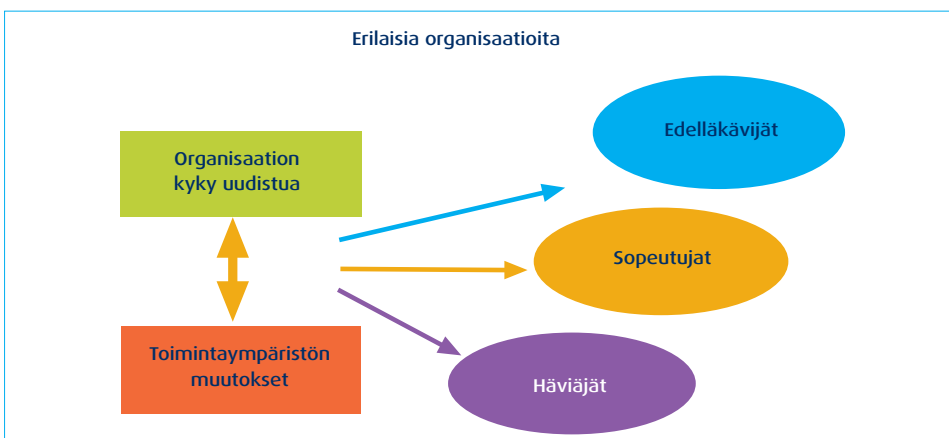
Local authorities play a significant role as providers and deliverers of welfare services. Ongoing changes will have a considerable impact on what the whole Finnish welfare society will look like in the future. The ultimate issue is the destiny of the Finnish welfare model. The responses clearly show that change is necessary. Are we prepared to carry out the necessary, though often painful changes that will ensure our welfare and the things we value?

1 Johdanto

Kunnilla on tärkeä merkitys suomalaisen yhteiskunnan toimivuuden ja tulevaisuuden kannalta. Toimintaympäristössä tapahtuvat muutokset, erityisesti globaalitalous, väestön ikääntyminen ja arvomuutokset, asettavat huomattavia vaatimuksia kuntien ja valtakunnalliselle päätöksenteolle. Maailma on muuttunut ennenkin, mutta tuskin koskaan aiemmin ovat muutokset merkinneet yksittäiselle kunnalle yhtä paljon kuin tänä päivänä.

On tärkeää pohtia, miten toimintaympäristön muutokset ja niiden paikalliset seuraukset, kuten aluerakenteen uudelleenmuotoutuminen, kuntien talouskehityksen eriytyminen ja yritysten sijoittumispäätökset, vaikuttavat kuntien toimintaedellytyksiin ja niiden tulevaisuuden vaihtoehtoihin sekä minkälaisia muotoja kehitys saa eri puolilla maata ja erilaisissa kunnissa.

Siihen, millaiseksi tulevaisuus muodostuu, voidaan ainakin jossain määrin vaikuttaa nykyhetkessä tehtävillä toimenpiteillä. Kunnilta toimintaympäristön muutosten luomista haasteista selviäminen edellyttää kykyä hahmottaa näitä muutoksia, arvioida edessä aukeavia mahdollisia tulevaisuuden kehityspolkuja, suunnitella toimintaansa tulevaisuusorientoituneesti sekä sopeutua muutoksiin ja uudistua. Parhaiten tällaisessa nopeasti muuttuvassa ympäristössä menestyvät ne toimijat, jotka kykenevät hyödyntämään muutosten tarjoamat mahdollisuudet (kuvio 1).



Kuvio 1

Toimintaympäristössä tapahtuvien muutoksien seuraaminen ja niihin varautuminen on myös onnistuneen strategiaproessin keskeinen perusta. Ilman käsitystä siitä, mitä ympäristössä tapahtuu, strategiat eivät kiinnity riittävästi todellisuuteen. Jatkuva muutos edellyttää myös sitä, että omaa strategiaa ja toimintaa on jatkuvasti arvioitava ulkoisten muutossignaalien valossa.

Tutkimuksen tavoitteet

Suomen Kuntaliiton tulevaisuusbarometritutkimukset ovat osa Kuntaliiton tulevaisuustyötä, jonka tavoitteena on 1) tuottaa aineistoa tulevaisuudesta käytävään keskusteluun, 2) tuottaa tietoa ja välineitä kuntien strategiseen suunnitteluun sekä 3) tukea kuntia toimintaympäristön nopean muutoksen hallinnassa ja niiden oman tulevaisuuden tekemisessä.

Tämä ”Kuntien tulevaisuus” tutkimus on neljäs Suomen Kuntaliiton tuottama tulevaisuusbarometri. Se on toteutettu yhteistyössä Svenska Kulturfondenin ja eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan kanssa. Hankkeessa on hahmotettu kunta-alaan liittyviä pitkän aikavälin tulevaisuuskäsityksiä ja -odotuksia asiantuntijoiden ja kuntien johdon esittämien näkemyksien avulla, sekä arvioitu kuntien kannalta keskeisiä toimintaympäristön muutoksia ja mahdollisia tulevaisuuksia.

Esitetyt tulokset kuvaavat kuntien edessä aukeavaa tulevaisuutta sellaisena kuin se kyselyihin vastanneiden mukaan mahdollisesti ja todennäköisestikin toteutuu. Eri aihealueita käsittelevät kappaleet sisältävät toisiinsa kietoutuvia ja ristiriitaisia väittämiä heijastaen esille nousseita useita mahdollisia kehityspolkuja ja kuntien välisiä eroja.

Miksi tulevaisuuden tutkimusta?

Tulevaisuuden tutkimuksen tarkoituksena on erilaisia menetelmiä ja teorioita hyödyntämällä tarkastella tai kartoittaa mahdollisia tulevaisuuksia sekä niihin johtavia kehityslinjoja (Bell 1996 s. 73). Tavoitteena on tunnistaa mahdollisimman aikaisin olennaiset muutokset ja niiden heikot signaalit toimintaympäristössä, jotta voitaisiin 1) vaikuttaa tulevaisuuteen niin, että asetetut tavoitteet ja visiot voidaan saavuttaa, 2) toimia proaktiivisesti uhkien välttämiseksi ja mahdollisuuksien hyödyntämiseksi, 3) tehostaa päätöksentekoa sekä 4) kehittää tarvittavia kompetensseja ja resursseja (Kaivo-oja et al. 2002 s. 8).

Tulevaisuuden tutkimuksen tärkeimpänä periaatteena pidetään ajatusta siitä, että minään hetkenä ei ole olemassa vain yhtä tiettyä tulevaisuutta, vaan joukko mahdollisia tulevaisuuksia. Tulevaisuudentutkimukseen liittyy olennaisesti kysymys vaihtoehtoisten tulevaisuuksien kehityskulkujen toivottavuudesta, joka

usein määräytyy sen mukaan mistä näkökulmasta kehityskulkua tarkastellaan tai minkälaisia asioita arvioija pitää arvokkaina.

Tutkimusraportin eteneminen

Raportti jakautuu kolmeentoista päälukuun. Johdannon jälkeisessä luvussa käsitellään kuntien globaalia toimintaympäristöä ja Suomen aluerakennetta. Kolmannessa luvussa keskitytään työhön ja työllisyyden muutoksiin Neljäs luku käsittelee aluepolitiikkaa ja siihen liittyen kunta–valtio -suhdetta. Viidennen luvun aiheena on kuntarakenne ja seutuistuminen. Kuudennessa luvun aiheena ovat kunnalliset palvelut ja niihin liittyvät muutokset. Seitsemäs luku käsittelee kuntataloutta. Kahdeksannessa luvussa tarkastellaan aluekehitystä ja elinkeinopolitiikkaa sekä siihen liittyviä toimijoita ja toimenpidekokonaisuuksia. Yhdeksännen luvun aiheena on demokratia, kuntien johtaminen ja päätöksenteko. Luvussa kymmenen käsitellään arvojen ja elämäntapojen muutoksia. Luku yksitoista käsittelee tietoyhteiskuntakehitystä ja sille annettavia tavoitteita. Luvussa kaksitoista esitetään kuntien elinvoimaisuusindeksi 1997–2003, joka kuvaa kuntien elinvoimaisuuden muutoksia ja niitä erilaisia lähtökohtia, joista kunnat rakentavat tulevaisuuttaan. Indeksillä havainnollistetaan mielenkiintoisella tavalla vastaajien ensimmäisellä kierroksella esiin nostamia kehityssuuntia ja kuntien erilaistumista. Viimeisessä luvussa kootaan yhteen tuloksia sekä esitetään keskeiset johtopäätökset. Liitteissä on esitelty teoreettiset lähtökohdat, käytetyt menetelmät, tutkimusaineisto ja hankkeen käytännön toteutus.

Kussakin pääluvussa on esitelty aluksi ensimmäisen, avoimiin kysymyksiin perustuneen delfoi-kierroksen keskeiset tulokset ja sen jälkeen toisen delfoi-kierroksen strukturoitujen kysymyksien tulokset sekä vastaajien esittämät kommentit/perustelut.

Joitain tarkentavia tuloksia, elinvoimaisuusindeksin kuntakohtaiset indeksit ja osaindeksit, sekä tutkimuksessa käytetyt kyselykaavakkeet julkaistaan myöhemmin sähköisessä muodossa osoitteessa www.kunnat.net/tulevaisuus.

2 Aluerakenne ja kuntien globaali toimintaympäristö

Kuntien globaali toimintaympäristö – 1. kierros

Globaali markkinatalous ja siihen liittyvät yritysten sijoittumispäätökset ja pääoman siirtyminen nähtiin sekä asiantuntijoiden että kuntien edustajien vastauksissa keskeisenä Suomen ja Suomen kuntien tulevaisuuden kehitysvaihtoehtoja ohjaavana tekijänä. “Keskeisessä asemassa on globaali markkinavetoinen kehityslogiikka” (asiantuntija). Siihen liittyviä näkemyksiä nousi esille nimenomaan esille nostettuna muutosvoimana ja välillisesti kuntien aluerakennetta, elinkeinopolitiikkaa sekä työllisyyttä käsittelevien arvioiden yhteydessä.

Talouden globalisaatio ilmenee kasvavina maiden välisinä kauppaa-, pääoma- ja teknologiavirtoina. Sen taustalla on keskeisesti tieto- ja viestintäteknologian kehitys sekä globaalia kaupankäyntiä ja pääoman liikkeitä koskevien esteiden poistaminen. Tämä on mahdollistanut uudenlaisten tuotteiden valmistuksen ja tuotantoteknologioiden käyttöönoton sekä “alentanut pääomien, tuotteiden ja tuotannontekijöiden liikkumisen kustannuksia” (asiantuntija). Yritykset pyrkivät hyödyntämään eri alueiden tarjoamia suhteellisia etuja ja sijoittuvat alueille, jotka tarjoavat parhaat edellytykset niiden kannattavalle toiminnalle tai jotka sijaitsevat lähellä pääasiallisia markkinoita.

Arvioissa korostettiin voimakkaasti Suomen elinkeinoelämän riippuvuutta yleisestä, erityisesti EU alueen taloudellisesta kehityksestä. “Kehityksen suunta koko EU:n alueella saattaa olla negatiivinen, jolloin seuraukset ovat huonot myös kunnassamme” (kuntavastaaaja). Esitettyjen näkemyksien mukaan näiden kehityskulkujen seurauksena valtion ja kuntien kyky ohjata niiden alueella tapahtuvaa kehitystä heikentyy. “Maailma on muuttunut. Sitä ei enää ohjata valtion käskyillä.” (kuntavastaaaja).

Talouden globalisaatio muokkaa voimakkaasti suomalaisen kansantalouden rakenteita ja Suomen aluerakennetta. Kuntakentän näkökulmasta keskeisin muutos on tavara- ja palvelutuotannon ja niihin liittyvien työpaikkojen uudelleen sijoittuminen maan sisällä sekä siirtyminen halvemman tuotannon maihin. Tämä aihe nousi erittäin voimakkaasti esille lähes kaikkien vastaajien esittämässä näkemyksissä. “Työpaikkojen ja yritysten siirtyminen eri maiden välillä ei tule vähenemään mikäli nykyinen trendi säilyy.” (asiantuntija).

Kehittyvien maiden tuotanto kilpailee yhä vahvemmin kehittyneiden maiden tuotannon kanssa. Tämä ilmenee kiristyvänä kilpailuna monilla aloilla ja tuotannon ohjautumisena kehittyviin maihin, kuten Kiinaan, Baltian ja Itä-Euroopan maihin ja Intiaan. Kehittyvien maiden suurin kilpailuetu on halpa työvoima, joka yhdistyneenä moderniin teknologiaan sekä paranevaan koulutustasoon ja infrastruktuuriin tekee kehittyvien maiden tuotannon erittäin kilpailukykyiseksi. Teollistuneet ja korkean sosiaaliturvan maat saattavat tässä kehityksessä olla menettäjiä tai ainakin joutuvat sopeuttamaan rakenteitaan ja toimintojaan huomattavasti.

Yksi talouden globalisaation keskeisistä ilmenemismuodoista on alueellisen eriarvoisuuden lisääntyminen. Valtiotasolla kehitys tukee erityisesti suuria väkirikkaita maita, joiden asema kansainvälisessä taloudessa vahvistuu. "Globaalin markkinatalouden ja pääoman näkökulmasta koko nykyinen Suomi on perifeeristä haja-asutusalueutta." (kuntavastaaja). "Vaarana on Suomen ja koko Euroopan rämettyminen globaalin talouden periferiaksi." (asiantuntija).

Globaalitalous noudattaa pitkälti suuruuden logiikkaa ja läheisyyden tarjoamia tuotannollisia etuja. "Suurten kasvukeskusten merkitys korostuu globaalissa taloudessa vielä nykyistä selkeämmin." (asiantuntija). Suurten kaupunkien elinvoimaisuuden ja kilpailukykyyn todettiin useassa vastauksessa pitkällä aikavälillä ratkaisevan koko Suomen tulevaisuuden. "Jo nyt muutamassa suurimmassa kunnassa tuotetaan valtaosa Suomen Bkt:sta." (asiantuntija).

Syyksi vastaajat esittivät osaamiseen ja osaamisperustaisiin elinkeinoaloihin perustuvan kehityksen. "Menestymisen edellytyksenä on erikoistuminen, korkea teknologia ja monipuolinen innovaatioympäristö" (kuntavastaaja) sekä riittävän "...suuret työmarkkinat ja läheisyyden tarjoamat edut." (kuntavastaaja).

Suomessa kuntatasolla toisena ääripäänä ovat vetovoimaiset ja vauraat kasvukeskukset ja toisena syrjäseutujen alhaisen vetovoiman omaavat taantuvat pienkunnat ja alueet. Vaikka "Yritysten ulkomaille siirtyminen hankaloittaa periaatteessa kaikkien kuntien asemaa niiden menettäessä työnantajia ja sitä kautta myös asukaspohjaa ja veronmaksajia" (asiantuntija), monessa tapauksessa se kohdistuu erityisesti pieniin ja syrjäisiin kuntiin, "...joissa voi olla vaikeaa saada riittävästi työvoimaa tai jotka eivät kykene tarjoamaan monipuolisia palveluita tai innovaatioympäristöä" (kuntavastaaja). Erityisesti niillä paikkakunnilla, joissa riippuvuus yhdestä yrityksestä on suuri, "...voivat vaikutukset työllisyyteen olla dramaattisia." (asiantuntija).

Valtaosa kuntavastaajista, erityisesti pienten maaseutukuntien edustajat, piti globaalin talouden vaikutuksia pääsääntöisesti negatiivisena sen aiheuttaman kehityksen hallitsemattomuuden ja alueiden eriarvoistumisen vuoksi. Toisaalta vastauksissa nostettiin esille myös laajat globaalit markkinat, jotka

tarjoavat kehittyneille maille mahdollisuuden säilyttää ja synnyttää uusia, korkean osaamisen yrityksiä. “Koko Suomen taloudellinen kasvu ja erityisesti laman jälkeinen IT-boomi, on ollut riippuvainen globaaleista markkinoista.” (asiantuntija).

Menestyminen tulevaisuudessa edellyttää kuitenkin vastaajien mukaan talouden rakenteiden nopeaa uudistamista ja ylikansallisten toimijoiden kanssa käytävää vuoropuhelua ja toimintamekanismien harmonisointia. “Toteutunut kehitys riippuu pitkälti siitä, miten Suomi onnistuu löytämään paikkansa ja toimintatapansa tässä globaalitaloudessa. Yritysten näkökulmasta suurin paine kohdistuu siihen, missä määrin Suomi on jatkossa houkutteleva sijaintipaikka.” (asiantuntija).

Kehityksen mahdollisia murroksia

Ensimmäisen kierroksen vastauksissa oli myös joitain arvioita mahdollisista globaalin markkinatalouden ja siihen liittyvien trendien murroksista ja kehityksen laadullisista muutoksista.

- “Uskon, että palaamme pitkaisen vakaampaan yhteiskuntaan. Talouden vapautuminen ja sulkeutuminen ovat seuranneet aina aaltolina toisiaan.” (asiantuntija)
- “Toivottavana visiona: Globaali sosiaalipolitiikka – maailmanlaajuisen tulonjako/-tasaus. Suomi korkean osaamisen yhdyskunta. Teollinen tuotanto ja yritykset palaavat korkean osaamisen alueille.” (asiantuntija)
- Globaalin markkinatalouden arvioitiin johtavan kasvavaan kansalaisten ja alueiden väliseen eriarvoistumiseen ja yhteiskunnallisten kunnallisten/kansallisten ohjausmekanismien heikkenemiseen. Osa vastaajista arvioi, että todellinen murros kehityskulkuun syntyisi vasta, kun pääoman ylikansallista liikkumista ryhdytään hillitsemään ylikansallisella lainsäädännöllä ja verotuksella. “Vallitsevaa kehityssuuntaa ei muuta mikään ja talousliberalismin voittokulku jatkuu. Vuoteen 2025 mennessä sen aiheuttamat haitat ovat tulleet niin selvästi ilmi, että toivottavasti sitä vastaan aletaan taistella.” (kuntavastaaja). Tämän murroksen nähtiin pahimmassa tapauksessa tapahtuvan “aseellisen vallankumouksen” kautta.
- “Pitkällä aikavälillä merkittävä kysymys on, muodostuuko kehittyviin talouksiin tämän kiinailmiöksi kutsutun trendin seurauksena uusi globaali keskiluokka uuden talouden moottoriksi USA:n rinnalle? Tämä loisi uutta kysyntää myös suomalaisille tuotteille (sekä materiaalisille että aineettomille).” (asiantuntija).

Aluerakenteen kehitys ja alueellinen erilaistuminen – 1. kierros

Aluerakennetta koskevilla vastauksilla nostettiin laajasti esille seuraavanlainen kohti vuotta 2025 vahvistuva kehityskulku.

Tuotannon, työpaikkojen ja väestön keskittyminen elinvoimaisiin kasvu- ja maakuntakeskuksiin ja niiden vaikutusalueella oleviin kehyskuntiin kiihtyy ja samalla kunnat jakautuvat voimakkaasti elinvoimaisiin menestyjiin ja taantuviin häviäjiin. Olennaista on eriarvoisuuden lisääntyminen ja monen vielä 1990-luvulla elinkelpoisen kunnan talouden perustan asteittainen mureneminen muun muassa väestö- ja talouskehityksen tuloksena. Kehityksen "...voimakkuus riippuu kansantalouden kasvusta, korkean suhdanteen aikana kehitys on voimakkaampaa." (kuntavastaaja). Tämä taantuma kohtaa myös joitain nyt elinvoimaisia kasvavia keskuksia. Useassa vastauksessa arvioitiin, että todellisia elinvoimaisia seutuja ei Suomeen mahtuisi kuin kymmenkunta (tässä seuduilla ei tarkoiteta hallinnollisia seutukuntia vaan toiminnallisin perustein syntyneitä kokonaisuuksia). "Suomi keskittyy 10–15 kehittyvän aluekeskuksen ympärille, satunnaisia menestyviä kuntia niiden lisäksi 50–80 kpl ja loput kunnat näivettyvät." (kuntavastaaja).

Eteläiseen Suomeen muodostuu laaja urbaani alue, jolla asuu nykyistä suurempi osa väestöstä. Koko maa ei tule enää olemaan asuttuna. Äärimmäisenä kehityskulkuna esitettiin, että "... pääkaupunkiseutu muodostaa jo vuonna 2025 Suomen ainoan elinvoimaisen alueen. Joka tapauksessa haja-asutusalueiden väestökato on vuoteen 2025 mennessä dramaattinen." (asiantuntija).

Elinvoimaisten keskuksien vaikutusalueella olevat kehyskunnat ovat merkittävä menestyvä kuntaluokka, joka syntyy maaseudun ja kaupungin väliselle vuorovaikutusalueelle. Se on eräänlaista uutta urbaania maaseutua, joka tarjoaa mahdollisuuden väljään ja edulliseen asumiseen lähellä keskuksen palveluita ja työpaikkoja. Kehyskunnat ovat riippuvaisia seudun ytimen muodostavan kaupungin elinvoimaisuudesta ja sen kilpailukyvyistä. Erityisesti suurten kasvukeskusten vaikutusalueella olevien kehyskuntien edustajat pitivät suurena uhkana niiden kilpailukyvyyn mahdollista hiipumista. "Suuret muutokset NN vetovoimaisuudessa todennäköisesti heijastuvat samansuuntaisesti myös oman kunnan tilanteeseen." (kuntavastaaja) ja "Kuntamme on täysin riippuvainen NN seudun elinkeino- ja työpaikkakehityksestä." (kuntavastaaja).

Elinvoimaa säteilevien kasvukeskusten vaikutusalueen ulkopuolelle jää vain harvoja menestyjiä. Haja-asutusalueiden väestökato on huomattava ja maaseutumaiset alueet autioituvat. Ongelma korostuu erityisesti Pohjois- ja Itä-Suomessa jonne syntyy laajoja taantuvia alueita, mutta se koskee myös Etelä- ja Länsi-Suomen kaupunkiseutujen väliin jääviä syrjäisiä alueita. "Kasvukeskuk-

set menestyvät, reuna-alueet ovat näivettyneet ikääntyneiden hautausmaaksi.” (kuntavastaaja). Tämä johtaa “kurjistumiskiarteeseen” ja yhä suurempiin tulonsiirtotarpeisiin kun tyhjenevät kunnat menettävät viimeisetkin työtä tekevät ja veroja maksavat asukkaat. “Vuosien 2010 ja 2025 välillä käy ilmeisesti niin, että Itä- ja Pohjois-Suomeen jää enää vanhuksia.” (asiantuntija).

Hyvinvointiyhteiskunnan nykyinen, kuntakohtainen rahoitusmalli on pitkälti riippuvainen alueellisesti maksetuista tuloveroista. Taantuvissa kunnissa tehdään toimintojen supistamisen suunnitelmia yhdessä aluehallinnon kanssa. “Suurimmat keskittymät tulevat säilyttämään elinkelpoisuutensa, mutta pienten ja syrjäisten kuntien on tehtävä yhä enemmän sopeuttamistoimia, joilla ne kykenevät sovittautumaan näihin realiteetteihin.” (asiantuntija). Erityisesti “ns. syvän maaseudun alueet ovat suurissa vaikeuksissa” (kuntavastaaja). Joidenkin vastaajien mukaan tosin “Tilanne korjaantuu vähitellen siinä vaiheessa, kun suuret ikäluokat saapuvat ’kuolemisikään’ ja eläköityneet syrjäseudut tyhjentävät luonnollisen poistuman kautta.” (asiantuntija).

Harvaan asutuilla alueilla toiminnot keskittyvät alueen keskustaajamaan ja yhdyskuntarakenne tiivistyy. “(Vuonna 2025) Maakunta on yhdentynyt, elinvoima keskittynyt. Kajaani on viimeinen gallialais-kainuulainen kylä, joka elää omillaan ja odottaa milloin taivas putoaa.” (kuntavastaaja).

Kasvukeskuksissa ongelmia aiheuttavat voimakkaan kasvun edellyttämät investoinnit, maan hinnan kohoaminen ja ympäristön laadun heikkeneminen. Yhdyskuntarakenne hajautuu kasvun suuntautuessa kehyskuntiin. Osa vastaajista arvioi että kasvukeskusten sisällä toteutuu sama eriytymistä kuin koko maan tasolla eliitin ja muiden alueisiin.

Kasvukeskuksissa paine joukkoliikenteen lisäämiseen kasvaa ja samaan aikaan taantuvilla alueilla palvelutaso heikkenee. Rata- ja tieverkon kehittäminen kohdistetaan lähinnä kasvukeskuksiin ja merkittäviin teollisuuskeskittymiin.

Esitetyn kehityskulun taustalla arvioitiin vaikuttavan seuraavan kaltaisia syykokonaisuuksia:

Yritysten sijaintilogiikka

- Yritykset pyrkivät sijoittumaan lähelle markkinoita ja niille alueille, joilla on saatavissa osaavaa työvoimaa, tarjoavat otollisen innovaatioympäristön tai muutoin kykenevät tarjoamaan parhaat edellytykset yritysten kannattavalle toiminnalle. Suomessa tämä merkitsee lähinnä suurimpia kaupunkikuntia tai joissain tapauksissa sellaisia pienempiä alueita, joilla sijaitsee jokin vahva yritys tai osaamiskeskittymä.
- Vaikka yritysten siirtyminen koskee kaikkia Suomen kuntia. “...uudet työpaikat ja uudet yritykset syntyvät suurille kaupunkiseuduille eivätkä entisiin kuntiin.” (asiantuntija). Uusi, voimakkaat kasvumah-

dollisuudet omaava tuotanto on pitkälti riippuvaista suurissa keskuksissa olevista osaamiskeskittymistä.

- Suuremmilla keskuksilla on pieniä kuntia paremmat mahdollisuudet panostaa elinkeinopolitiikkaan ja kehittää vetovoimaisuuttaan. Ne myös usein kykenevät tarjoamaan yrityksille pieniä kuntia paremman infrastruktuurin ja liikenneyhteydet.
- Yritysten ja niiden toimintojen siirtyminen halvemman työvoiman maihin: Ilmiön vaikutukset näkyvät erityisesti niissä kunnissa, joiden elinkeinorakenne nojaa vahvasti työvoimavaltaisiin aloihin. Kunnat, joilla on kapea elinkeinorakenne tai jotka ovat riippuvaisia yhdestä kärkiyrityksestä, ovat erityisen haavoittuvia yrityksien siirtymispäätöksille.

Muuttoliike ja ikääntyminen

- Nuoret ja työikäinen väestö muuttaa keskuksiin. Suurissa kaupunkikunnissa ja kasvavissa keskuksissa olevat työpaikat ja koulutusmahdollisuudet, erityisesti yliopistot, sekä nuoriin vetoava elämäntyyli ja -laatu houkuttelevat työikäistä väestöä.
- Vaikka väestön koulutustaso keskimäärin nouseekin, niin kuntien välinen polarisaatio on voimakasta korkeimmin koulutetun väestön keskittyessä suurimpiin yliopistokaupunkeihin.
- Taantuvilla alueilla työvoiman puute heikentää mahdollisuuksia yritysten houkuttelemiseen ja uusien yrityksien syntymiseen.
- Väestö ikääntyy lähes kaikissa kunnissa. Joissain kasvukeskuksissa kehitys on kuitenkin hidasta tai väestö jopa nuortuu.
- Maahanmuutto, jota joissain vastauksissa pidettiin ratkaisuna mahdolliseen työvoimapulaan, kohdistuu ensisijaisesti suuriin kaupunkikuntiin.

Esitetyt syyt liittyvät toisiinsa muodostaen itseään ruokkivan syklin. Ne kunnat, jotka omaavat elinvoimaa/vetovoimaa, kykenevät houkuttelemaan uusia yrityksiä ja työvoimaa alueelleen ja siten kasvattavat vetovoimaisuuttaan. Vastaavasti niissä kunnissa, jotka jo nyt ovat vaikeuksissa, väestön ja yrityksien katoaminen heikentää mahdollisuuksia uusien asukkaiden ja yrityksien houkutteluun.

Kriisiytyvän kuntatalouden kunnissa mahdollisuudet panostaa aktiiviseen ja omaehtoiseen kehittämiseen heikkenevät, koska lakisääteisten tehtävien toteuttamisen jälkeen tämän tyyppisiin tehtäviin jää vain vähän tai ei lainkaan resursseja. Pahimmin taantuvilla alueilla kehittäminen jäänee valtion ja EU:n rahoitettavaksi.

Vaikeimmaksi tilanne nähtiin niissä taantuvissa kunnissa, joissa työpaikkojen väheneminen käy käsi kädessä väestön vähenemisen ja ikääntymisen kanssa. Näillä alueilla kehittämistoimenpiteille ja erilaisille tukitoimille voi olla vaikea löytää kohdetta. ”Aivovuoto paikallisesti/alueellisesti vaikeuttaa paikallisten vastavoimien luomista, vaikka löytyisikin poliittista tahtoa.” (asiantuntija) ja ”Kiina- ja Venäjä-ilmio aiheuttaa meidän elinkeinoelämäämme heti loven, elleimme saa osaavaa työvoimaa koulutettua meidän tärkeille aloille. Nuorten ja korkeasti koulutettujen henkilöiden puute – hakeutuvat muualle koulutukseen ja jäävät sille tielle – vähentää innovaatioiden kehittymistä ja sitä kautta uusien työpaikkojen syntymistä.” (kuntavastaaja).

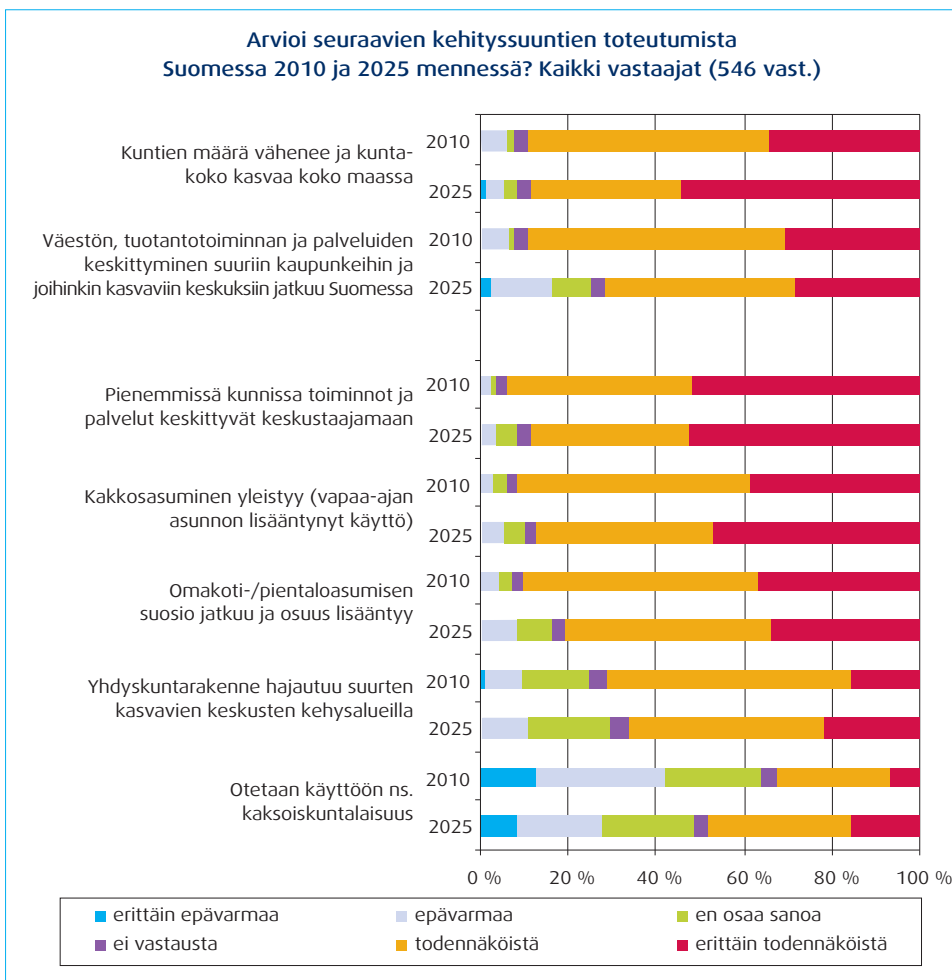
Keskittymiskehitystä ei pidetty vastauksissa pelkästään kielteisenä kehityssuuntana. Sen seurauksena syntyvien suurten kaupunkiseutujen arvioitiin olevan aiempaa kilpailukykyisempiä ja tarjoavan hajaantunutta aluerakennetta paremmat mahdollisuudet elinvoimaisen elinkeinoelämän kehittämiseen.

Keskittymiskehitystä ja haja-asutusalueiden taantumista lieventää se, että jotkin keskeisesti sijoittuneet alueet voivat hyötyä lisääntyneestä vapaa-ajan asumisesta, matkailusta ja eläkeläisten palaamisesta.

Ensimmäisellä kierroksella esitettyjä vastatrendejä/ murroksia/heikkoja signaaleja

- ”Alueellinen eriytyminen saa myös muita muotoja. Syntyy erilaisia vaihtoehtoisia yhteisöjä, kun tietyn arvomaailman ja ideologian jakavat ihmiset alkavat ryhmittäytyä tietyille paikkakunnille tai kaupunginosiin (esimerkiksi lapsiperheet). Tämä tarjoaa mahdollisuuden myös syrjäseuduille.” (asiantuntija)
- ”Saattaa olla, että maaseudun arvo asuinpaikkana kasvaa, erityisesti kaupunkien läheinen maaseutu” (kuntavastaaja)
- ”Ikäihmisten osuus kasvaa merkittävästi, mutta suuri osa ikäihmisistä on vireitä ja osallistuvia, joten he ovat myös voimavarana kunnassa.” (asiantuntija).
- ”Vanhuskuntia syntyy USA/Florida, Espanja/Malaga jne. tapaan.” (asiantuntija)
- ”Ydinmaaseutu vanhenee. Ehkäpä on niin, että suuret ikäluokat asuvat eläkeiässä kaupungeissa, joten kaupunkienkin väestö vanhenee. Nuoret asuvat siinä vuorovaikutusalueella kahden vanhan väestönosan välissä.” (asiantuntija)
- ”Väestön ikäännyttyä syntyy vajetta tarjolla olevista ikääntyneelle väestölle tarkoitetuista palveluista. Tämä johtaa siihen, että ikääntyneet joutuvat muuttamaan kasvukeskuksiin hoitolaitoksiin tai palvelutaloihin.” (asiantuntija)

Aluerakenteen kehitys ja alueellinen erilaistuminen – 2. kierros



Kuvio 2

Toisen kierroksen arvioiden perusteella keskittymiskehityksen jatkumista ja voimistumista voi pitää erittäin todennäköisenä (kuvio 2). Arviot ovat hyvin yksimielisiä, vaikka kehityksen voimakkuudesta ja elinvoimaisten alueiden tulevasta määrästä esitettiin kommentteissa erilaisia näkemyksiä. Tämän kehityksen myötä myös kuntien määrä vähenee ja kuntakoko kasvaa koko maassa. Tätä perusteltiin kommentteissa vahvempien alueellisten toimijoiden synnyttämisellä elinkeinopoliittisista ja palvelutuotannollisista syistä. "Kuntakoko tulee kasvamaan huomattavasti jo lyhyelläkin aikavälillä. Jos ei muu auta niin valtio ottaa pakkokeinot käyttöön. Taantuvien alueiden palvelurahoitus edellyttää tätä." (asiantuntija).

Omakotiasumisen suosio ja osuus kasvaa ja tämä johtaa yhdyskuntarakenteen hajautumiseen kasvavien keskusten kehysalueilla. Tämä johtaa kommenttien mukaan myös kasvaviin liikenneongelmiin näillä alueilla. Vastaavasti pienemmissä kunnissa toiminnot ja palvelut keskittyvät keskustajamaan.

Kakkosasumisen arvioitiin yleistyvän ja sen suosio voi kasvattaa joidenkin maaseutumaisten kuntien elinvoimaisuutta. Toisaalta kommentteissa todettiin varsin usein, että kakkosasuminenkin lisääntyy ensisijaisesti keskeisesti sijaitsevilla ja helposti saavutettavilla alueilla.

Ainoa kehityskuluista, jossa vastaajien näkemykset jakaantuivat selvästi, oli ”Otetaan käyttöön niin sanottu kaksoiskuntalaisuus”. Siinä myös ”En osaa sanoa” vastauksia tuli eniten. Tämän selityksenä on todennäköisesti se, että se on ainoa puhtaasti poliittisista päätöksistä riippuvainen muutos ja sellaisena vain yksi useiden mahdollisten vaihtoehtojen joukossa.

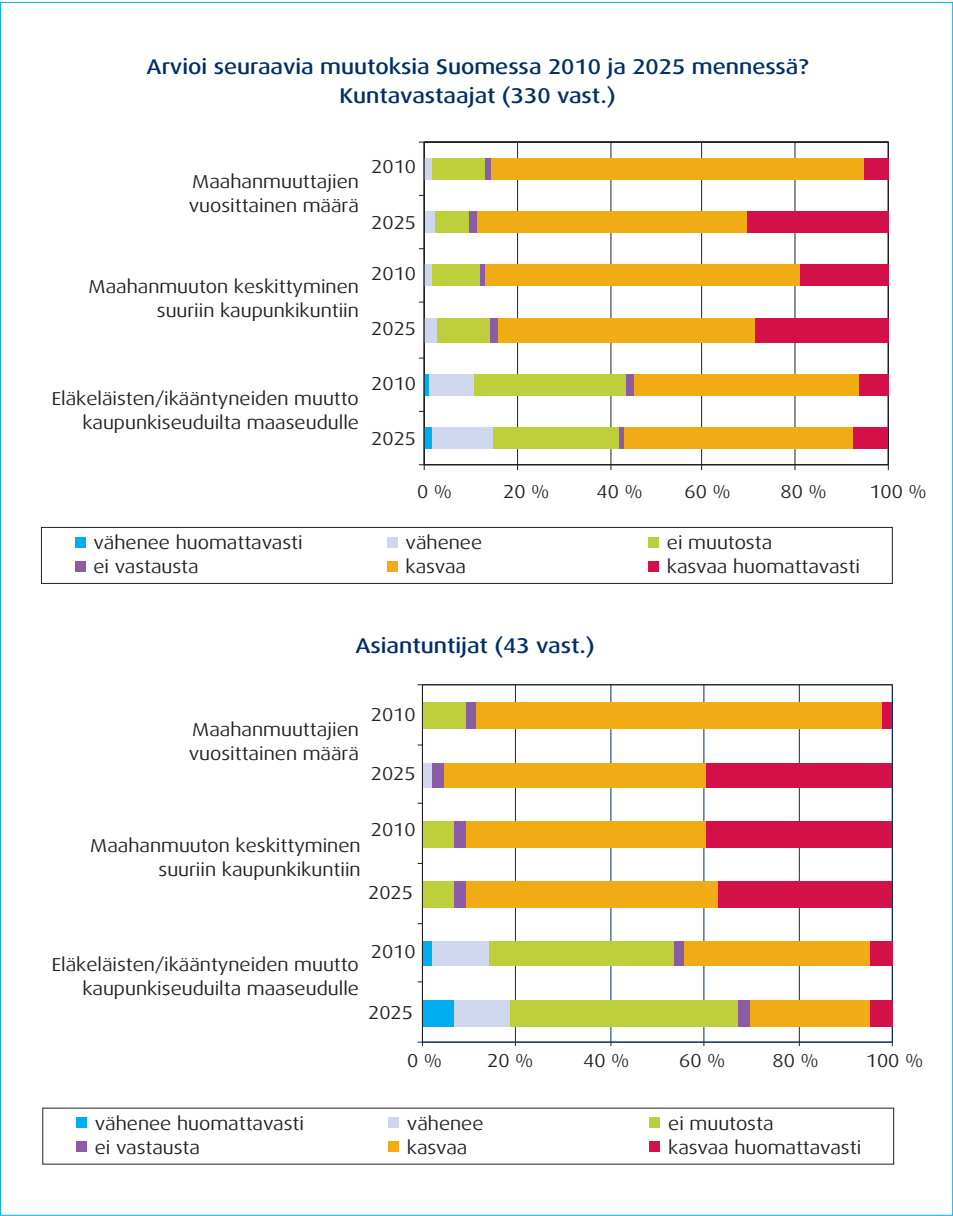
Kuntavastaaajien ja asiantuntijoiden vastauksissa ei ollut merkittäviä eroja, paitsi kehityskulun ”Kuntien määrä vähenee ja kuntakoko kasvaa koko maassa vuoteen 2025 mennessä” osalta. Asiantuntijat pitivät esitettyä kehityskulkua huomattavasti kuntavastaaajia useammin erittäin todennäköisenä. Kuntavastaaajista tuota kehityskulkua piti todennäköisenä 36 prosenttia ja erittäin todennäköisenä 52 prosenttia. Asiantuntijoista puolestaan sitä piti todennäköisenä 14 prosenttia ja erittäin todennäköisenä 82 prosenttia.

Kommenteissa esitettiin näkemyksiä joissa pidettiin alueellisen keskittymisen kehityskulkua väistämättömänä. ”Ruotsissa jo tapahtunut tällainen alueellinen kehitys, erityisesti Tukholman yläpuolisen Ruotsin osalta. Pelkään, ettei Suomessa kehitykselle ole tehtävissä mitään (Lappi, Kainuun Sisä-Savo, Suomenselkä, P-Karjala, K-Suomi). Tästä kehityksestä poikkeavat seudut ovat jo nyt nähtävissä.” (kuntavastaaaja).

Osana keskittymiskehitystä tuotiin esille julkisen vallan roolin ja mahdollisuuksien heikkeneminen aluekehityksen ohjaajana. Äärimmäisten näkemyksien mukaan se käytännössä menettäisi merkityksensä kokonaan. ”Todennäköisesti muutos on sen laajuinen, ettei sitä pelkillä poliittisilla keinoilla voi pysäyttää.” (asiantuntija) ja ”Suomen koko alueen kehittäminen vaikeaa vallitsevassa globaalissa kehityksessä. Suomen oma liikkumavara on vähäinen.” (kuntavastaaaja).

Ensimmäisellä kierroksella pidettiin erittäin todennäköisenä, että työikäinen väestö keskittyy suuriin kaupunkeihin ja kasvaviin keskuksiin. Sen sijaan ikääntyvän väestön tekemistä asuinpaikkavalinnoista esitettiin hyvin erilaisia näkemyksiä. Erityisesti kuntavastaaajat arvioivat, että ikääntyneet ja eläkeläiset muuttaisivat kasvavissa määrin kaupunkiseuduilta maaseudulle ja tarjoaisivat keinon ylläpitää paikallisia palveluita ja kehittää palveluelinkeinoja myös nyt taantuissa kunnissa.

Toisen kierroksella vastaajien näkemykset jakautuivat tässä kohdin selvästi (kuvio 3). Enemmistö kuntavastaajista uskoi ikääntyneiden muuton maaseudulle kasvavan tai kasvavan huomattavasti. Asiantuntijoiden arviot ovat sen sijaan selvästi varovaisempia. Vain pieni osa kuntavastaajista tai asiantuntijoista uskoi ikääntyneiden maallemuuton vähenevän. Tämä tulos on samansuuntainen kaksoisasumisen suosion kasvua koskevan arvion kanssa.



Kuvio 3

Ensimmäisellä kierroksella esitettiin myös näkemyksiä siitä, että maahanmuutto lisääntyisi tulevaisuudessa huomattavasti. Erityisesti kuntavastaajat esittivät, että maahanmuutto saattaa aiheuttaa huomattavia muutoksia väestörakenteeseen ja sitä edistämällä voitaisiin saada lisää työikäistä väestöä nykyisille muuttotappioalueille. Toisen kierroksen arvioiden mukaan (kuvio 3) maahanmuuttajien määrä olisi kasvussa, mutta muuttoliike kohdistuisi ensisijaisesti suuriin kaupunkikuntiin ja näin pikemminkin vahvistaisi alueellista keskittymistä. Vastaajat olivat kehityksen suunnasta hyvin yksimielisiä, joskin asiantuntijat arvioivat kasvun voimakkaammaksi kuin kuntavastaajat.

Murtuuko alueellisen keskittymisen trendi?

Alueellisen keskittymiskehityksen noustua ensimmäisellä kierroksella hyvin keskeisesti kuntien tulevaisuuteen vaikuttavaksi muutokseksi, kuntavastaajille esitettiin toisella kierroksella kysymys: “Mitkä kuntasi tai muiden seudun toimijoiden (kunnat, maakunnan liitto, TE-keskukset, yritykset jne.) toimenpiteet tai muut tekijät (esimerkiksi innovaatiot, kansalliset ja ylikansalliset päätökset, arvojen muutokset jne.) voisivat mielestäsi vaikuttaa tiivistelmässä esitettyyn keskittymiskehitykseen sitä vahvistaen tai heikentäen, tai jopa kääntäen sen suunnan pitkällä aikavälillä vuoteen 2025 mennessä?” Asiantuntijoille esitettiin sama kysymys yleisestä näkökulmasta.

Esitetyt näkemykset jakautuvat kuuteen teemaan. Ensimmäisen muodostavat ne argumentit, joiden mukaan ei ole olemassa toimenpiteitä tai muita tekijöitä, jotka merkittävässä määrin vaikuttaisivat keskittymiskehityksen hidastumiseen tai trendin taittumiseen. Tähän ryhmään on sijoitettu myös ne argumentit, joiden mukaan kehitystä ei edes pitäisi yrittää kääntää. Tältä osin vastaukset ovat osin päällekkäisiä keskittymiskehityksen toivottavuutta käsittelevän kohdan kanssa. Toisen teeman muodostavat kunta-, seutu- ja maakuntatason toimijoiden käytettävissä olevia toimenpiteitä käsittelevät näkemykset. Loput neljä teemaa muodostuvat kuntien ulkoisessa toimintaympäristössä tapahtuvia muutoksia koskevista näkemyksistä.

Ei ole alueellisia toimenpiteitä, jotka merkittävässä määrin johtaisivat keskittymiskehityksen hidastumiseen tai trendin kääntymiseen

“Kehitys tulee olemaan tuon suuntaista. Keskittyminen omassa maakunnassa on ollut selvä ilmiö.” (kuntavastaaja). Erityisesti pienten kuntien edustajat esittivät näkemyksiä, joiden mukaan oma kunta on toimijana lähes aina liian pieni kyetäkseen vaikuttamaan kehitykseen. “Varsinkaan pienen kunnan toimenpiteet eivät vaikuta mitenkään keskittymiskehitykseen. Ratkaisevaa on maantiede, millä alueilla maamme ja minkä suuren kuntakeskuksen vieressä kunta

sattuu sijaitsemaan.” (kuntavastaaja). Lisäksi pienten kuntien edustajat ja osa asiantuntijoista korosti kuntien kehittämisresurssien puutetta “Kunnalla ei ole resursseja toteuttaa aktiivista elinkeinopolitiikkaa tai kehittää aluettaan. Lakisääteiset tehtävät vievät rahat ja henkiset resurssit.” (kuntavastaaja).

Tämän näkökulman esille tuoneet vastaajat esittivät usein ratkaisuksi joko suurempien alueellisten toimijoiden synnyttämistä tai kansallisen/ylikansallisen tason toimenpiteitä. Toisaalta osa vastaajista totesi, että turhien torjumisyrityksien sijaan pitäisi keskittyä lieventämään kehityksen haitallisia vaikutuksia ja rakentaa nykyistä elinvoimaisempia ja parempaa elämisenlaatua tarjoavia keskuksia. “Suuntaa ei käännä mikään. Viivyttaa voi valtion järjettömällä tukipolitiikalla.” (kuntavastaaja)

Kunta-, seutu- ja maakuntatason toimijoiden käytettävissä olevia toimenpiteitä

Aluetason toimenpiteitä koskevista näkemyksistä nousivat esille ensisijaisesti seutuyhteistyö ja elinkeinopolitiikka keinoina ylläpitää oman alueen elinvoimaisuutta. “Rehellisellä yhteistyöllä voidaan kehitystä koittaa ohjata. Valtiovallan keinot ovat vain teoreettisia.” (kuntavastaaja). Seutuyhteistyön ja elinkeinopolitiikan saama suuri painoarvo ilmentää kuntien kasvavaa vastuuta oman alueensa kehittämisestä. “Elinkeinoelämän kehittäminen ja sitä kautta työllisyyden parantaminen on ainoa keino välttää epätoivottu keskittymiskehitys.” (kuntavastaaja). Toisaalta elinkeinopolitiikkaa koskevista näkemyksistä nousivat esille myös kuntien ja muiden alueellisten toimijoiden keinojen rajallisuus ja riippuvuus yritysten sijoittumispäätöksistä. “Yritykset ohjaavat viimekädessä kehitystä keskittymisen suuntaan. Työvoiman saanti ja logistiikan kustannukset ovat niille elinehto. Kunta ja muut toimijat voivat olla tukemassa paikallista kehitystä, mutta eivät pitämässä yllä niiden toimintaa.” (kuntavastaaja).

Kaikkien kuntatyyppien edustajien vastauksissa korostuivat myös kunta-liitokset keinona hidastaa keskittymiskehitystä ja rakentaa nykyistä vetovoimaisempia alueita.

Kansallinen aluepolitiikka

Kansallisen aluepolitiikan muutos haja-asutusalueita suosivaan suuntaan nähtiin erityisesti pienissä ja syrjäisissä kunnissa keskeiseksi keinoksi torjua alueellista keskittymistä ja syrjäseutujen näivettymistä. Tätä pidettiin näiden kuntien edustajien vastauksissa ensisijaisesti poliittisena ongelmana, ei niinkään resurssikysymyksenä. “Kansallinen päätös syrjäisten alueiden kehityksen turvaamisesta voisi kääntää suunnan. Poliittinen kysymys.” (kuntavastaaja). Tämä näkemys on selvästi ristiriidassa niiden esitettyjen arvioiden kanssa, joiden mukaan kansalliset tason aluepolitiikan merkitys ja siihen käytettävissä olevat re-

surssit vähenevät huomattavasti. Varsin huomattava osa vastaajista arvioi, että kehitykseen ei kyettäisi vaikuttamaan edes valtiotasoisilla päätöksillä. “Mitkään kansalliset tai ylikansalliset päätökset eivät vaikuta ratkaisevasti. Kustannukset olisivat niin suuret, etteivät rahat riitä asian ajamiseen. Jotain lähinnä kosmeettista voidaan tehdä tilanteen muuttamiseksi.” (kuntavastaaaja) “Tuskin merkittäviä keinoja tai mahdollisuuksia pysäyttää kehitystä koko maan osalta. Paikallisia valopilkkuja voidaan synnyttää.” (kuntavastaaaja).

Ylikansalliset toimenpiteet ja päätökset

Myös ylikansallinen päätöksenteko ja erityisesti EU:n rooli nousivat vastauksissa esille. Keskeisenä perusteluna oli keskittymiskehityksen taustalla olevien muutosvoimien, lähinnä globaalin markkinatalouden, voimakkuus. Niihin ei paikallisella tai edes kansallisella kyetä riittävästi vaikuttamaan: “...keinoja on vähän, ellei kehitystä ohjata EU:n keinoilla/tasolla.” (kuntavastaaaja).

Keskeisiksi kysymyksiksi nähtiin EU:n maatalouspolitiikan ja rakennerahoituksen muutokset. “Jos EU tukee perifeeristen alueiden kehitystä nykyistä enemmän on Pohjois-Suomella ja Lapilla mahdollisuus kehittyä. Muuten jako menestyviin ja taantuviin kuntiin pahenee.” (kuntavastaaaja). Varsin moni vastaaja arvioi kuitenkin, että EU:n politiikka tulee olemaan tulevaisuudessa pikemminkin nykyistä voimakkaammin keskittävää. Aluekehitysvaroja ohjataan yhä enemmän kasvavien seutujen ja uusien jäsenmaiden kehittämiseen, jolloin “EU:n laajentuminen heikentää syrjäisten alueiden asemaa Suomessa.” (kuntavastaaaja).

Arvomutokset

Viihtyisän ja turvallisen asuinympäristön merkityksen kasvu nousi esille erityisesti kuntavastaaajien esittämissä näkemyksissä. “Arvot muuttuvat – hyviä ja läheisiä palveluita arvostetaan tulevaisuudessa entistä enemmän. Asumisen laatu (väljät tontit, kaunis ympäristö) ja vapaa-ajan viettomahdollisuudet luonnossa korostuvat.” (kuntavastaaaja). Nämä yhdessä kaupungeissa asumisen kallistumisen ja kasvavan turvallisuushakuisuuden kanssa voivat heikentää keskittymistä ja suuntaavat väestöä pois kasvukeskuksista

Osa pienten ja syrjäisten kuntien edustajista uskoi, että tämä arvomuutos tarjoaisi kilpailuvaltin maaseutumaisille kunnille ja haja-asutusseuduille. “Maaseutu turvallisenä ja rauhallisena asuinalueena saattaa jatkossa olla monien haaveena.” (kuntavastaaaja). Tällainen arvojen muutos tarjoaisi myös poliittisen perustan nykyistä tasaavamman aluepolitiikan harjoittamiseksi.

Suurin osa vastaajista, muun muassa kasvuseutujen edustajat ja asiantuntijat, kuitenkin arvioi, että arvomuutos näkyisi lähinnä kasvukeskuksia ympär-

röivien kehyskuntien kasvuna ja luontomatkailun lisääntymisenä joillain alueilla. “En usko, että kaupunkiasumisen suosio hiipuu. Ikääntyväkin väestö haluaa yhä enemmän kulttuuri- ja muita palveluita.” (kuntavastaaja). Tasaavampaa aluepolitiikkaakin on vaikea toteuttaa, sillä “niin kauan kun keskittyminen luo lisäarvoa, lisää tuottavuutta ja varallisuutta eli elintaso, ei synny yhteiskunnallista tahtoa muuttaa sen suuntaa.” (asiantuntija).

Muita mahdollisia vaikuttavia tekijöitä:

“Turvallisuutta järkyttävät kriisit tai terrorismi voivat kääntää suunnan, mikäli ne johtavat siihen, että yritykset alkavat sijoittaa toimintojaan turvallisuussyistä enenevissä määrin suurten keskusten ulkopuolelle.” (kuntavastaaja).

Yleisesti taloudellisen taantuman uskottiin hidastavan keskittymistä, mutta päinvastaisiakin näkemyksiä esitettiin: “...toisaalta nykyisessä tilanteessa taloudellinen taantuma ajaisi jo nyt ahdingossa olevat kunnat todella ahtaalle ja saattaisi todellisuudessa kiihdyttää keskittymistä.” (kuntavastaaja).

Energian hinta mainittiin yhtenä keskeisenä muuttujana. Sen hinnan nousu johtaa elinkeinoelämän toimintojen ja asutuksen keskittymiseen. Merkittävä hinnan lasku voisi vastaavasti mahdollistaa toimintojen voimakkaamman hajauttamisen. “Uudet energianlähteet ja energian hinnan merkittävä putoaminen (fuusio tai ym.).” (kuntavastaaja).

3 Työ ja työllisyys

Työ ja työllisyys – 1. kierros

Kuntien ja koko Suomen kannalta yhdeksi kriittiseksi kysymykseksi nostettiin uusien työpaikkojen synnyttäminen ja työllisyysasteen nostaminen.

Talouden globalisaation aiheuttama rakennemuutos kohdistuu hyvin eri tavoin eri alueille ja eri toimialoille.

Kehitys koskettaa voimakkaimmin perinteistä teollista tuotantoa, joka siirtyy enenevässä määrin pois maasta ja maataloutta. Näiltä aloilta työpaikkoja katoaa runsaasti. Erityisesti "...teollisuuteen perustuvilla paikkakunnilla on edessään suuria haasteita." (asiantuntija).

Suuri osa vastaajista arvioi, että osaamisintensiiviset alat kuten tutkimus ja kehitys, palvelutuotanto ja sosiaali- ja terveysala sekä mahdollisesti kulttuuri ja niihin perustuvat tuotteet kasvattavat merkitystään. Toisaalta useassa vastauksessa arvioitiin että "...myös osaamisperustaisilla aloilla kilpailu kiristyy ja myös näillä aloilla voidaan nähdä yrityksien ja työvoiman siirtymistä pois Suomesta." (asiantuntija).

Vastaajien mukaan keskeistä olisi etsiä uusia kasvualoja ja rakentaa niitä olemassa olevien vahvojen alojen tai klusterien varaan. "Työllistävyyden kannalta keskeistä on ymmärtää uusi talous laajasti ja löytää sitä kautta uudet ekstensiivisen kasvun alat: mitkä työt Suomessa tosiasiaassa lisääntyvät?" (asiantuntija).

Työllisyys

Ensimmäisellä kierroksella esitettyjen arvioiden perusteella voidaan esittää kehityssuunta, jossa työvoiman kysynnän ja tarjonnan suhde vaihtelee voimakkaasti eri tehtävien, toimialojen ja ennen kaikkea maan eri osien välillä. Käytännössä tämä tarkoittaa yhtäaikaista korkeana pysyvää työttömyyttä ja ala-/aluekohtaista työvoimapulaa. "Työllisyys paranee vain korkean osaamisen aloilla, muilla aloilla mennään päinvastaiseen suuntaan." (asiantuntija).

Työvoimatarpeen kasvusta ja työvoimapulasta esitettiin muun muassa seuraavanlaisia näkemyksiä:

- Väestön ikääntymisen seurauksena työmarkkinoilta poistuu enemmän väkeä kuin sinne tulee. Tätä ei tosin nähty vain negatiivisena seikkana: "...eläköityminen hoitaa suurtyöttömyyden pois päiväjärjestyksestä ..." (asiantuntija).
- Kasvava vanhusväestö lisää sosiaali- ja terveysalojen työvoimantarvetta.
- Kuntasektori on erittäin työvoimavaltainen (esimerkiksi opetustoimi) ja sitä on vaikea automatisoida.
- Pitkät koulutusajat.

"...suurten ikäluokkien eläkkeelle siirtymisestä huolimatta työttömyys kasvaa tai säilyy korkeana." (asiantuntija). Pienenevästä työvoimatarpeesta, työvoiman riittävydestä ja jatkuvasta työttömyydestä esitettiin muun muassa seuraavalaisia näkemyksiä:

- Yritysten ja niiden toimintojen siirtyminen halvemman työvoiman maihin. Tätä kautta työpaikkoja poistuu Suomesta mahdollisesti enemmän kuin niiden tilalle syntyy. "Työttömyys voi kääntyä uudelleen voimakkaaseen nousuun, jos merkittävät yritykset siirtävät toimintonsa muualle. Uhka on silloin, että hyvinkin koulutettu väki jää työttömäksi." (kuntavastaaja).
- Maatalouden taantuma/alasajo, jonka seurauksena maaseutuyrittäjien ja maatalouden työllistämien määrä laskee. "Seuraavan 20 vuoden aikana yli puolet Suomen maatiloista häviää. Jäljelle jäävät vain suurtilat Etelä- ja Länsi-Suomeen." (asiantuntija).
- Uuden teknologian käyttöönotto ja lisääntyvä automaatio vähentää työpaikkoja teollisuudessa, maataloudessa ja palvelualoilla.
- Useilla aloilla tuotanto kasvaa ilman, että syntyy uusia työpaikkoja.
- Olemassa olevat suuret työvoimareservit – "Työntekijöitä riittää tulevaisuudessa, jos onnistutaan panostamaan oikeanlaiseen ammattitaitoon ja osaamiseen." (asiantuntija).
- EU:n laajuiset työmarkkinat ja maahanmuuttajat tarjoavat suuren työvoimapotentialin.
- Myös julkisen sektorin ja erityisesti kuntien palkkaaman työvoiman määrä tulee laskemaan, eli "...uusia ei tulla palkkaamaan läheskään siinä määrin kuin väkeä siirtyy eläkkeelle." (asiantuntija).

Merkittävänä tekijänä kokonaisuudessa pidettiin niin sanottua kohtaanto-ongelmaa eli sitä, että työvoiman kysyntä ja tarjonta eivät kohta. Ongelmana on työntekijöiden osaaminen, joka osalla työttömiä ei vastaa työmarkkinoiden tarpeita ja osaltaan myös työvoiman väärä maantieteellinen sijainti.

Suomen eri alueiden väliset erot ovat suuria. Erityisen ongelmallisena vastauksissa pidettiin korkeasti koulutetun työvoiman saatavuutta Itä- ja Pohjois-Suomen pienissä, maaseutumaisissa kunnissa. “Osaavan työvoiman puute aiheuttaa merkittävää haittaa alueemme elinkeinoelämälle. Tämän vuoksi myös uusien yritysten syntyminen alueelle on epätodennäköistä.” (kuntavastaaja). Suurissa kasvukunnissa työvoimapula ei todennäköisesti muodostu merkittäväksi ongelmaksi, joskin osa vastaajista arvioi, että niissä olisi pulaa matalapalkkaisten alojen työntekijöistä. “Muuttovoitto ilmeisesti jatkuu meillä, joten työvoimapula ei ole varsinainen ongelma.” (kuntavastaaja).

Työvoiman liikkuvuuden arvioitiin voimistuvan niin korkeapalkkaisten kuin matalapalkkaistenkin joukossa. Tämä näkyy osaavan työvoiman keskittymisenä kasvukeskuksiin, ulkomaille suuntautuvana muuttoliikkeenä, erityisesti korkeasti koulutetun työvoiman, ja ulkomaisen työvoiman käytön lisääntymisenä kunta- ja yksityisellä sektorilla. Ulkomaalaisen työvoiman osuuden arvioitiin kasvavan erityisesti matalan osaamistason tehtävissä, sosiaali- ja terveystien tehtävissä sekä joillakin huippuosaamista vaativilla aloilla. “Pian vaaditaan vanhuksille kielikursseja, että pärjäävät puolankielisten hoitajien kanssa.” (asian-
tuntija).

Suuri osa vastaajista arvioi, että kuntasektorilla vallitsee tulevaisuudessa merkittävä työvoimapula. Syynä tähän on, että seuraavan kymmenen vuoden aikana kunta-alalta jää eläkkeelle noin kolmasosa henkilöstöstä eikä julkisen sektorin palkkakilpailukyky riitä turvaamaan kuntien työvoiman saantia. “Työvoimasta tullaan käymään kovaa kilpailua.” (kuntavastaaja). Tämän vuoksi pidettiin tärkeänä, että kuntasektorilla hahmotettaisiin pitkän aikavälin henkilöstöstrategiaa eli, sitä miten kunnat pystyvät parantamaan vetovoimaansa ja pitämään kiinni nykyisestä työvoimasta.

Kuntia kohtaavan eläköitymisen ja sitä seuraavan työvoimapulan todettiin samalla tarjoavan mahdollisuuden kuntasektorin toimintojen uudelleen organisointiin. “Pahinta, mitä tässä voitaisiin tehdä, on että palkataan jokaiseen virkaan uusi henkilö ilman, että tarkkaan mietitään kyseisen tehtävän tarpeellisuus.” (kuntavastaaja).

Segregaatio

Ensimmäisellä kierroksella vastaajia pyydettiin arvioimaan jakautuuko Suomen väestö työllisiin, osatyöllisiin ja syrjäytyneisiin työttömiin vuoteen 2025 mennessä ja nimeämään kehityskulkuun keskeisesti vaikuttavia tekijöitä. Esitetyt arviot jakautuivat kolmeen pääryhmään: jakautuu, on jo jakautunut ja ei jakaudu. Näistä kahteen ensiksi mainittuun kuului runsaat kolme neljäsosaa kaikista vastauksista.

“Jakautuu” tai “on jo jakautunut”

“Jakautuu” tai “on jo jakautunut” -kehityspolun puolesta esitettiin seuraavia argumentteja ja näkemyksiä:

“Yhteiskunnallinen polarisaatiokehitys tulee jatkumaan ja voimistumaan ja Suomen väestö uhkaa jakaantua työllisiin ja työttömiin niin kuin kaikkialla maailmassa tekniikan rajun kehityksen ja globaaliyritysten toimintatavan vaikutuksesta.” (asiantuntija). Globaalin talouden asettamat kansainvälisen kilpailukyvyn reunaehdot “...edellyttävät tuotannon jatkuvaa tehostamista ja yhä parempaa tuottoa sijoitetulle pääomalle.” (asiantuntija). Tämä johtaa perinteisten pysyvistä työntekijöistä riippuvaisten organisaatorakenteiden korvaantumiseen uusilla joustavammilla ja kustannustehokkaammilla organisaatorakenteilla, joissa työvoimaan kohdistuu kasvaneita osaamis- ja joustamisvaatimuksia.

Työsuhteiden nopeat muutokset lisääntyvät, ja ne ovat yhä useammin ja yhä useammalle lyhyitä, epävarmoja ja epäsäännöllisiä. Yhä useammin toimeentulo on rakennettava useista lähteistä ja eri tavoin. “Pätkätyön, liikkuvan työn, tietotyön, etätyön jne. uusien työn muotojen ja tekemisen tapojen seurauksena on syntymässä eräänlainen freelancer-yhteiskunta, jossa ihmiset ovat töissä toisaalta monen työnantajan palveluksessa ja toisaalta eivät sanan vanhassa merkityksessä missään. Työtehtävät ovat yksilöllisiä, irrallisia ja lyhyitä, ja ne suoritetaan eri paikoissa eri työnantajille.” (asiantuntija).

Tähän talouden uudelleen rakentumiseen liittyy olennaisesti myös teknologinen kehitys, joka monilla aloilla vähentää työvoiman tarvetta. Vähennys kohdistuu ensimmäisenä suorittavaa tai rutiinityötä tekevään väestöön, mutta jatkossa arvioiden mukaan yhä enemmän myös korkeasti koulutettuun väestöön. Toisaalta vastauksissa myös korostettiin sitä, että uusi teknologia myös luo uusia paikkoja – tosin eri aloille ja eri paikkoihin kuin mistä ne vähenivät.

Tämän uudelleen rakenteistumisen seurauksena työvoima jakautuu ryhmiin sen perusteella, kuinka merkittävää osaamista heillä on työnantajien näkökulmasta:

Ensimmäisen ryhmän muodostaa se osa työvoimasta, joka on monitaitoista, hyvin koulutettua ja omaa työnantajien kannalta kriittistä osaamista. Tämän ryhmän jäsenille ollaan valmiita maksamaan yhä kasvavia palkkiota. “Monitaitoiset ja hyvin koulutetut jatkavat tulevaisuudessakin tiivistä työelämää ylitöineen.” (asiantuntija).

Toisen ryhmän muodostavat niin kutsutut joustotyölliset, joita voidaan organisaatioissa lisätä tai vähentää tarpeen mukaan, jotka ovat

tarvittaessa korvattavissa toisilla työntekijöillä tai, joiden tehtävät voidaan ulkoistaa tai automatisoida. Tälle ryhmälle kehitys tarkoittaa "...käytännössä pakollista sopeutumista joustaviin työaikajärjestelyihin, osa- ja määräaikaaisuuksiin, kiristyvään palkkaukseen ja jatkuvaan epävarmuuteen." (asiantuntija). "Yritykset ovat siirtäneet yhä suuremman osan yrittämisen riskeistä yksittäisille työntekijöille. Työntekijä joustaa, jos yrityksen tuottavuutta pitää parantaa." (asiantuntija).

Kolmannen ryhmän muodostavat kokonaan työmarkkinoiden ulkopuolelle jäävät, joilla ei ole työmarkkinoiden edellyttämää osaamista tai jotka asuvat väärillä alueilla. "...suurin osa väestöstä ei kykene olemaan 'huippuosaajia'. Tarvittaisiin jotain työtä myös 'tavallisille' ihmisille." (asiantuntija).

Työvoiman eriytymiskehitys johtaa kasvaviin tuloeroihin ja heikentää mahdollisuuksia toteuttaa tasa-arvoon ja yhdenvertaisuuteen tähtäävää yhteiskuntapolitiikkaa. "Suuri kysymys tässä suhteessa on tietysti yhteiskunnan arvope- rusta ja ihmisten halu osoittaa solidaarisuutta toisiaan kohtaan. Tämä arvope- rusta voi hyvinkin murentua individualismin ja globalisaation myötä, mikä entisestään vahvistaa sosio-ekonomisesti lokeroivaa kehitystä." (asiantuntija). Osa vastaajista arvioi tällaisen solidaarisuuden lisääntyvän tulevaisuudessa, mutta suurin osa vastaajista uskoi päinvastaiseen. "Väki vanhenee, solidaarisuus on hiipumassa, kaveri jätetään." (kuntavastaaja). "Suomen väestö on jo nyt ja- kaantunut työllisiin, osatyöllisiin ja syrjäytyneisiin. Tämän tilanteen voi muuttaa vain ideologinen muutos, mikä edellyttää uusliberalismista luopumista, eikä tällainen muutos ei tunnu kovinkaan todennäköiseltä vielä vuoteen 2025 men- nessä." (asiantuntija).

Yli 80 prosenttia vastaajista piti todennäköisenä, että elintasoerot kasvavat ja vähäosaisten ja hyvin toimeentulevien välinen kuilu syvenee jo lyhyelläkin aikavälillä (katso: arvot ja elämäntavat). Arvioiden mukaan myös syrjäytymistä ehkäisevät yhteiskunnan turvaverkot heikkenevät tulevaisuudessa. "Sosiaalipo- litiikan keinot ja varat eivät riitä poistamaan taloudellisen/sosiaalisen eriarvois- tumisen kielteisiä vaikutuksia." (asiantuntija).

Useassa vastauksessa nousi esille huoli rakenteellisesta, sukupolvien yli ulot- tuvasta syrjäytymisestä. "Nykyisin syrjäytyneet, teollisuustyöttömät ikäänty- neet jäävät eläkkeelle 10 vuoden sisällä, joten se ongelma ratkeaa siis osittain ennen vuotta 2025. Seuraavan 10 vuoden aikana vahvistuu kuitenkin syrjäyty- neiden nuorten työttömien ryhmä, joka uhkaa jäädä 'pysyvästi työttömäksi'. Vuonna 2025 noin 10 prosenttia koko väestöstä on elänyt aikuiselämänsä il- man virkaa tai vakituista työpaikkaa." (asiantuntija).

Rakenteellisen syrjäytymisen yhteydessä nousi myös esille kysymys ulkomaalaisperäisestä väestöstä, josta huomattava osa saapui Suomeen pahimman laman aikaan 90-luvun puolivälissä, jolloin työllistyminen oli hyvin vaikeaa suomalaisillekin. Tämän väestön osan keskuudessa työttömyysaste on edelleen muuta väestöä huomattavasti korkeampi. Näiden ihmisten työllistäminen ja sitouttaminen suomalaiseen yhteiskuntaan on vaikeaa.

Osassa vastauksia tuotiin voimakkaasti esille se, että kysymyksen asettelu-ssa esitetty syrjäytymiseen liittyvä työllinen–työtön -jakolinja ei ole ainoa tai välttämättä edes tärkein. Syrjäytymisprosessi on moniulotteisempi, ja siihen liittyy useita muitakin jakolinjoja kuten ulkomaalaisuus, koulutus ja palkkataso. Erityisesti koulutuksen merkitystä korostettiin tässä yhteydessä ja todettiin että “syrjäytyminen alkaa tietoyhteiskunnassa jo 2–3-vuotiaana oppimisedellytysten pohjalta.” (asiantuntija).

“Ei jakaudu”

“Ei jakaudu” -kehityskulkua tukemaan esitettiin näkemyksiä, joiden mukaan työllisyystilanteen paraneminen ja työn jakaminen tasaisivat työllisyysmahdollisuuksia tulevaisuudessa. “Uskoisin, että vuonna 2025 työvoima on päinvastoin nykyistä useammin töissä ja maksamassa veroja.” (asiantuntija). Keskeinen tekijä on kuitenkin yleisen taloudellisen tilanteen ja siihen liittyen erityisesti todellisen työllisyystilanteen kehitys. Tässä yhteydessä korostettiin suurien ikäluokkien eläkkeelle siirtymisen aiheuttamaa työvoimatarpeen kasvua, jolloin työttömyyden ja sen vuoksi syrjäytyneiden määrä pienenesi. “Suurin osa nyt syrjäytyneistä on silloin eläkkeellä.” (asiantuntija).

Arvioissa esitettiin myös näkemyksiä siitä, että tulevaisuudessa työttömyyteen puututtaisiin yhä voimakkaammilla keinoilla. “Syrjäytyneitä työttömiä ei enää ole. Kaikki saavat koulutuksen, joka vie jatkumona työelämään...ei ole vaihtoehtoja.” (kuntavastaaja) tai “Ei jakaudu, koska siihen ei ole varaa. Työttömyyden poisto hoituu, kun johonkin kohtaan tehdään selvä raja, ettei ihmistä lasketa kotiin työttömäksi...”.

Osa näistä – erityisesti kuntavastaajien esittämistä – näkemyksistä kertoo myös jonkinlaisesta asenteiden kovenemisesta. “...vastikkeeton apu/rahanjako muuttuu työtä vastaan...” (kuntavastaaja). Äärimmäistä kantaa edustivat näkemykset, joiden mukaan työelämän ulkopuolelle jääminen on ainakin jossain määrin henkilökohtainen valinta.

Toisaalta osa vastaajista toi esille näkemyksen, että työttömyys ei välttämättä tarkoita syrjäytyneisyyttä. “Pitää varoa liian yksinkertaista työtön = syrjäytynyt rinnastusta. Meillä ilmeisesti kasvaa parhaillaan sukupolvi, joka on oppinut elämään ilman töitä tai epävarmoissa työsuhteissa. Heille syrjäytymi-

nen on enemmän sosiaalinen tapahtuma kuin heidän vanhemmillaan, jotka rakensivat elämänsä työn ympärille. Ihminen ei voi olla syrjäytynyt, jos hänellä on ystäviä.” (asiantuntija).

Vastauksissa tuotiin toisaalta esille myös näkemys siitä, että käynnissä on murros, jossa ”Työmarkkinat ja työntekotavat muuttuvat. Niille on ominaista epävarmuus, itsetyöllistyvyys, pätkätyöt ja monta osa-aikatyötä samanaikaisesti.” Tämä ei olisi syrjäytymistä vaan ”...koko yhteiskunnan läpäisevä ajattelu- ja toimintatapojen muutos.” (asiantuntija).

Työn luonteen muutos

Joidenkin vastaajien mukaan työn merkitys ja koko työn käsite muuntuu radikaalisti vuoteen 2025 mennessä. Samalla kysymys työssäolosta ja työttömyydestä muuttuu kysymykseksi yhteiskunnallisesta tulonjaosta.

”Vuonna 2025 Kiina-ilmiö on jo kaukaista historiaa. Tavaratuotanto ja osa palvelutuotannosta on robotisoitu. Tekniikka korvaa entistä enemmän perinteisiä ammatteja myös asiantuntijatehtävissä. Roboteilla hoidetaan peltoja, siivousta, vartiointia, poliisitehtäviä, puolustusta, neuvontaa, lupienhakua, suunnittelua jne.” (asiantuntija). ”Tiede, taide, viihde, kauppa, ravintolatoiminta, matkailu, vanhustenhoito ja sairaanhoito kysyvät edelleen ihmistyötä, mutta nämä tuskin tarjoavat palkkatyötä kaikille.” (asiantuntija). Tämän seurauksena toimeentulon jakaminen palkkatyön kautta tulee entistä haastavammaksi ja työtä joudutaan jakamaan uudestaan ja ylipäättään miettimään työn ja toimeentulon merkitystä ihmisten kannalta. ”...nykyinen ajatus siitä että kaikki tekevät 8 tuntia päivässä 5 päivää viikossa joudutaan kyseenalaistamaan.” (asiantuntija). ”Kuntalaisille taataan työllisyyden/osatyöllisyyden sijaan ‘mielekästä toimintaa’. On se sitten palkkatyötä, vapaaehtoistyötä tai ‘kuntalaispalkkatyötä’.” (asiantuntija). ”Kotitöistä, kuten lasten hoidosta maksetaan, samoin luonnonsuojelusta.” (asiantuntija)

Tämä saattaa johtaa myös muutoksiin yhteiskunnan ja yksilön välisissä suhteissa, kun aiemmin palkkatyön ja sen tuottaman toimeentulon kautta tapahtunut sitoutuminen yhteiskuntaan ja sen instituutioihin murenee. Myös nykymuotoista valtion ja kuntien verotusta on siinä tilanteessa muutettava, jotta julkisen sektorin palveluja voidaan tarjota. Tämän vuoksi ”...tulisi siirtyä pääoman tuoton verottamiseen työn verottamisen sijaan (esimerkiksi automaation tuottaman edun verottaminen).” (asiantuntija).

Mahdollisia toimenpiteitä segregaaion estämiseksi

Vastauksissa esitettiin myös joitain näkemyksiä siitä, miten väestön jakautumista työllisiin/työttömiin ja sitä kautta syrjäytyneisiin/ei-syrjäytyneisiin voisi pyrkiä estämään:

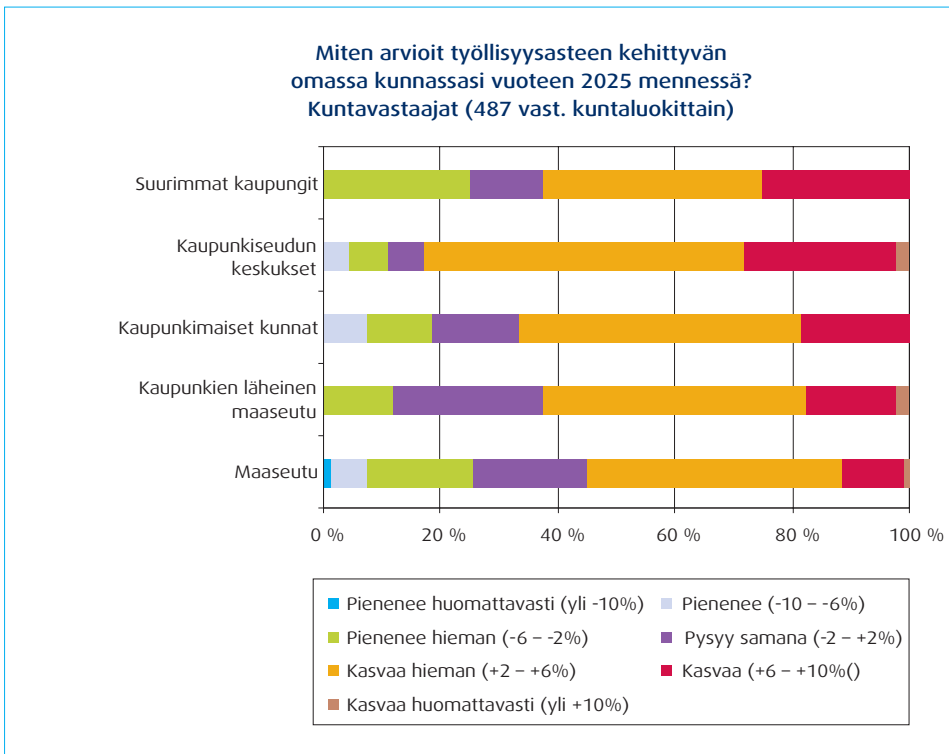
- Suomen hallitus tarttuu uhkiin liian laimeasti ja mentaliteetti on “kyllä se siitä”, mutta tulevaisuudessa tämä ei enää alkuunkaan riitä. (kuntavastaaja)
- Jakautumiseen johtavaa “...kehityskulkua voi muuttaa se, jos yhteiskunta luo selvästi enemmän edullisia (matalapalkkaisia) työpaikkoja palvelusektorille.” (asiantuntija)
- “Jakautuu ikävä kyllä. Ainut keino on saada nuoret miehet työllistettyä käytännön töihin. Nuoret työttömät miehet ovat kriittisin ryhmä monessa mielessä.” (kuntavastaaja)
- “Ei jakaannu, mikäli ihmisille luodaan kannustimet sekä ostaa palveluja että työskennellä palvelualojen tehtävissä. Muuten kyllä.” (kuntavastaaja)

Työ ja työllisyys – 2. kierros

Toisella kierroksella työllisyyttä koskevien arvioiden esittäminen koettiin yleisesti erittäin vaikeaksi. Tämä näkyi runsaina, tyhjäksi jätettyinä vastauksina ja kommentteina, joissa joko perusteltiin tyhjää vastausta tai todettiin, että esitetty arvio on “epäluotettava”. Keskeisiksi syiksi esitettiin työllisyyskehityksen riippuvuutta yleisestä taloudellisesta tilanteesta ja vaikeasti ennakoitavista valtion toimenpiteistä. Tämän vuoksi joitain työllisyyden kehitystä koskevia kysymyksiä jouduttiin jättämään analysoimatta ja raportoimatta.

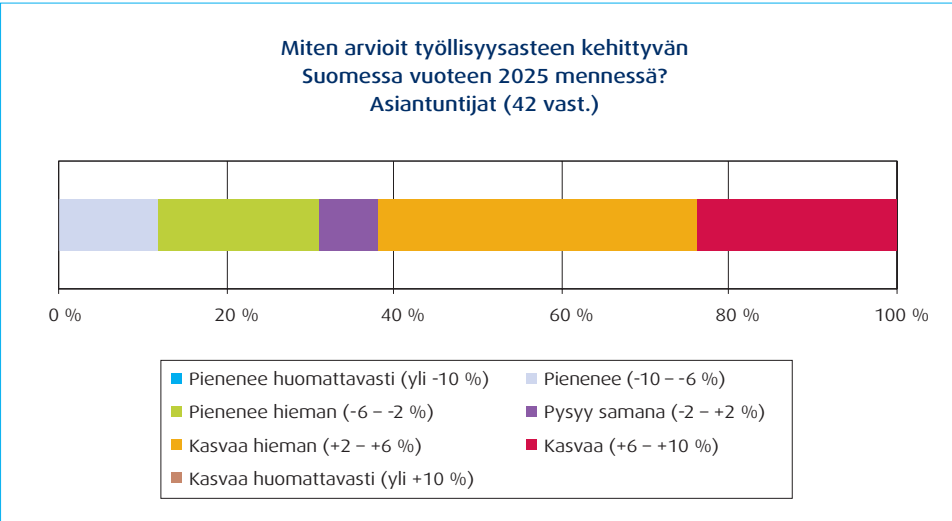
Työllisyysasteen kehitys

Ensimmäisellä kierroksella työllisyysasteen muutoksien todettiin olevan kriittisiä suomalaisen hyvinvointiyhteiskunnan tulevaisuuden kannalta. Toisella kierroksella kuntavastaajia pyydettiin arvioimaan työllisyysasteen muutosta omassa kunnassansa lyhyellä ja pitkällä aikavälillä (kuvio 4). Asiantuntijoita pyydettiin arvioimaan samaa aihetta koko Suomen näkökulmasta (kuvio 5).

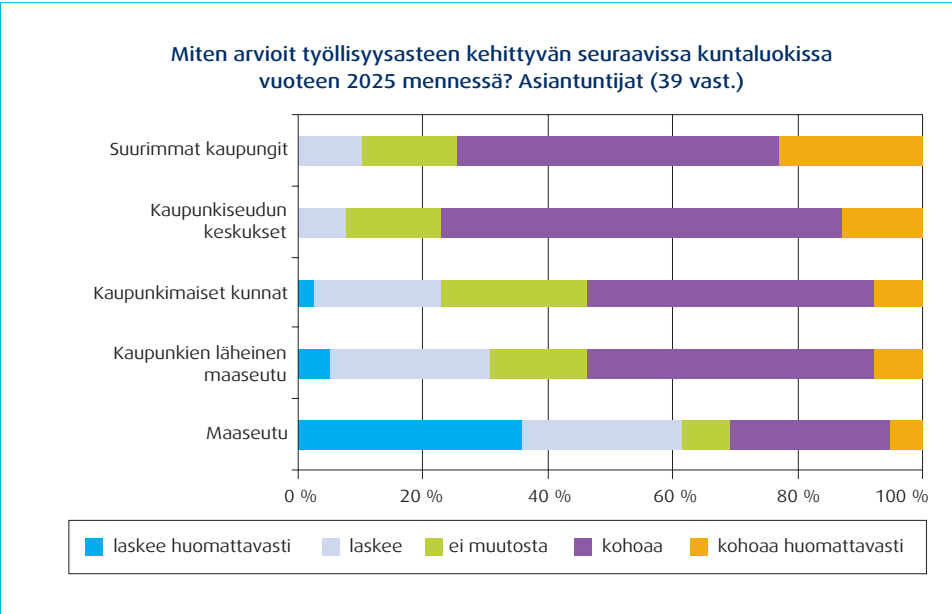
**Kuvio 4**

Suurin osa kaikkien kuntaluokkien edustajista arvioi työllisyysasteen paranevan omassa kunnassansa vuoteen 2025 mennessä. Suurimpien kaupunkien ja erityisesti kaupunkiseutujen keskuksien edustajat esittivät jonkin verran positiivisempia arvioita kuin muiden kuntaluokkien edustajat, mutta kaiken kaikkiaan erot ovat suhteellisen pieniä. Kommenteissa tuotiin kuitenkin esille näkemys, että mahdollisesti parantuneen työllisyysasteen takana ei ole todellisuudessa niinkään työpaikkojen määrän kasvu vaan väestön siirtyminen eläkkeelle. “Kun ei ole työikäistä väestöä ei ole työttömiäkään.” (kuntavastaaaja). Tähän liittyen todettiin, että vaikka “...työllisyystilanne paranee jonkin verran suurten ikäluokkien eläkkeelle siirtymisen seurauksena, aiheuttaa työssäkäyvien kokonaismäärän pieneneminen ja siihen liittyvä huoltosuhteen heikkeneminen merkittäviä ongelmia.” (kuntavastaaaja).

Kommenteissa esitettiin myös varsin runsaasti vapaamuotoisia näkemyksiä työn ja työllisyyden kehityksestä sekä omassa kunnassa että yleisesti. Ne keskittyivät paljolti ensimmäiselläkin kierroksella esille tulleisiin työllisyyden/työttömyyden kasvaviin alueellisiin ja alakohtaisiin eroihin. “On vaikea arvioida kokonaiskehitystä, kun erot eri toimialojen välillä ovat niin suuria. Paljon ratkaisee se, saadaanko kuntaan uusia työnantajia, ja miten työvoimaa onnistutaan kouluttamaan uusiin töihin.” (kuntavastaaaja).



Kuvio 5



Kuvio 6

Asiantuntijoiden arviot työllisyysasteen pitkän aikavälin kehityksestä Suomessa yleensä ovat pitkälti yhteneviä kuntavastaajien arvioiden keskiarvon kanssa. Sen sijaan kuntaluokkien väliset erot ovat asiantuntijoiden arvioissa huomattavan suuria (kuvio 6). Valtaosa arvioi työllisyysasteen kohoavan suurimmissa kaupungeissa ja kaupunkiseutujen keskuksissa pitkällä aikavälillä. Kaupunkimaisia kuntia ja kaupunkien läheistä maaseutua koskevat arviot jakautuvat voimakkaammin, mutta noin 55 prosenttia vastaajista arvioi työllisyysasteen kas-

vavan niissäkin. Sen sijaan yli 60 prosenttia vastaajista arvioi työllisyysasteen laskevan tai laskevan huomattavasti maaseutukunnissa pitkällä aikavälillä. “Uudessa taloudessa työpaikat syntyvät lähinnä suuriin kaupunkeihin.” (asiantuntija).

Kommenteissa yhtenä tuntemattomana muutostekijänä pidettiin työttömän työvoiman asuinpaikkaa koskevia päätöksiä. “Kokonaisuutena uskon työllisyysasteen heikkenevän pitkällä aikavälillä. Työttömyyden alueellisesta jakautumisesta on kuitenkin vaikea tehdä arvioita. Saattaa olla että Suomessakin nähdään kehityskulku, jossa yhteiskunnallisen turvaverkon ja maaseudun työpaikkatarjonnan heikentyessä työttömät siirtyvät yhä enemmän kaupunkeihin työn toivossa.” (asiantuntija).

Mahdollinen työvoimapula

Kuntavastaaajia pyydettiin myös arvioimaan, vallitseeko heidän omassa kunnassaan joillain toimialoilla merkittävää työvoimapulaa lyhyellä (vuoteen 2010) ja pitkällä (vuoteen 2025) aikavälillä. Vastauksissa korostui selkeästi terveys- ja muut hyvinvointipalvelut, jotka nousivat esille kaikkien kuntaluokkien edustajien vastauksissa, mutta korostuivat erityisesti suurimmissa kaupungeissa ja maaseutukunnissa. Tämän alan työvoimapulan uskottiin kasvavan huomattavasti pitkällä aikavälillä.

Muita keskeisesti esille nousseita toimialoja olivat rakentaminen sekä yllättävänkin voimakkaasti esiin nousseet alkutuotanto ja perusteollisuus. “Nuoria ei kiinnosta maatalous, metalliteollisuus tai muut vastaavat alat. Näillä aloilla työvoimapula voi iskeä pahasti.” (kuntavastaaaja).

Esitettyihin arvioihin vaikutti huomattavassa määrin vastaajien edustaman kunnan kuntatyyppi. Suurimmissa kaupunkikunnissa ja muissa kaupunkiseutujen keskuksissa korostettiin muita kuntia enemmän informaatio- ja kommunikaatioalaa, rakennusala, kauppaa ja kuljetusta sekä vähäisemmässä määrin bioteknologiaa ja muuta tutkimusta sekä koulutusta ja kulttuuria. Kommenteissa tuotiin lisäksi esille suurten kaupunkien kulutus-, mielihyvä- ja kulttuuripalveluiden merkityksen kasvu ja niihin liittyvän työvoiman tarve.

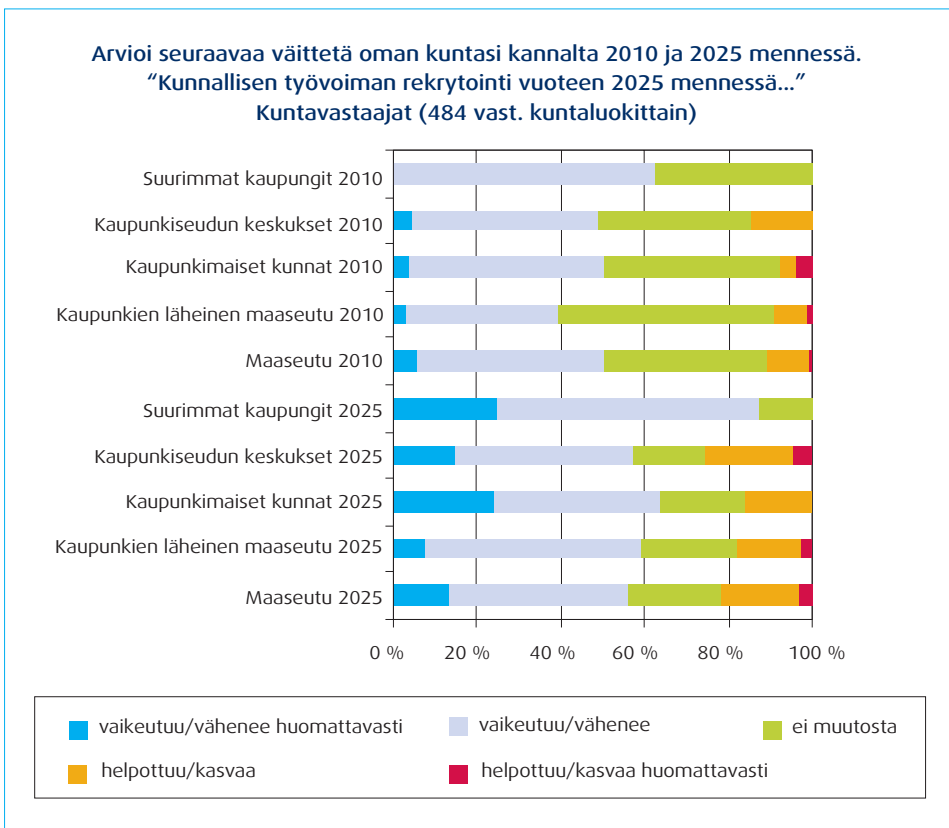
Maaseutukunnissa ja syrjäseuduilla kommenttien mukaan on pulaa erityisesti korkeasti koulutetusta työvoimasta. “Lääkäreistä ja opettajista on pulaa jo nyt ja tilanne pahenee koko ajan.” (kuntavastaaaja).

Kunnallisen työvoiman saatavuus

Kunnallisen työvoiman saatavuuteen liittyvät ongelmat nousivat ensimmäisellä kierroksella selvästi esille. Toisella kierroksella kuntavastaaajia pyydettiin arvioimaan työvoiman rekrytointia koskevaa väitettä oman kuntansa näkökulmasta lyhyellä ja pitkällä aikavälillä (kuvio 7).

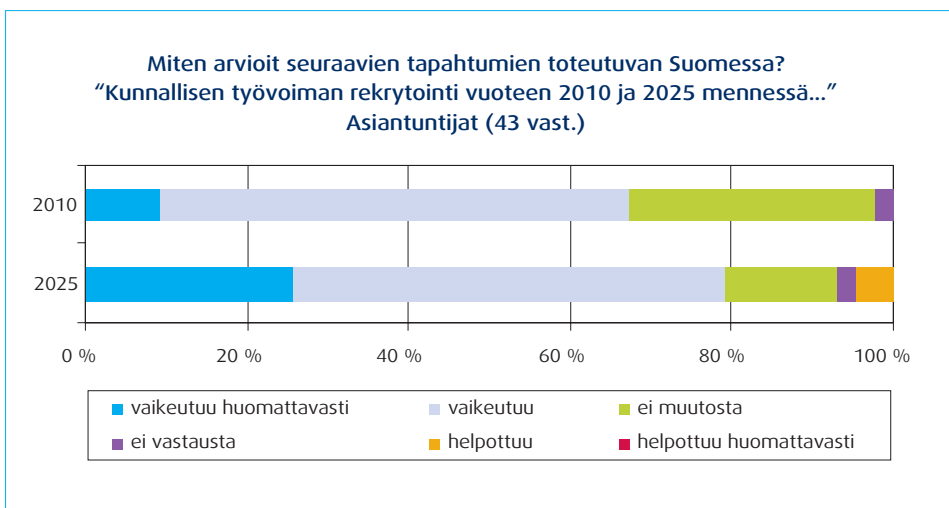
Noin 50 prosenttia kuntavastaajista arvioi, että lyhyellä aikavälillä kunnallisen työvoiman rekrytointi vaikeutuu tai vaikeutuu huomattavasti heidän omassa kunnassaan. Pitkällä aikavälillä tähän uskoi noin 55 prosenttia vastaajista. Työvoiman rekrytoinnin helpottumiseen pitkällä aikavälillä uskoi vain noin 20 prosenttia kuntavastaajista.

Kuntaluokittain tarkasteltuna arvioissa on merkittäviä eroja. Suurimpien kaupunkien edustajista lähes 90 prosenttia arvioi, että kunnallisen työvoiman rekrytointi vaikeutuu tai vaikeutuu huomattavasti pitkällä aikavälillä. Muissa kuntaluokissa vastaava luku oli 57–63 prosenttia. Syyksi kommenteissa esitettiin muun muassa asumisen korkeaa hintaa suurimmissa kaupunkikunnissa, joka vaikuttaa erityisesti suhteellisen matalasti palkattujen kuntatyöntekijöiden asuinpaikkavalintoihin. "Asumisen hinnan nousu saattaa johtaa siihen, että sairaanhoitajilla, päivähoitajilla ja muilla kuntamme työntekijöillä ei ole enää varaa asua kuntamme alueella." (kuntavastaaja).



Kuvio 7

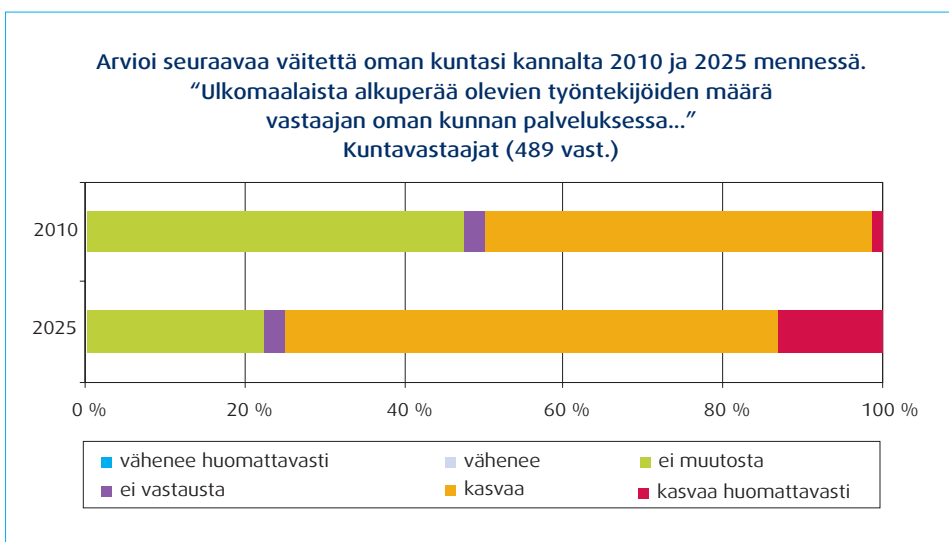
Asiantuntijoita pyydettiin arvioimaan kunnallisen työvoiman rekrytointia yleisestä näkökulmasta (kuvio 8). Esitetty arvio on kuntavastaajien keskimääräistä arviota selvästi synkempi ja on lähellä suurimpien kaupunkien edustajien arvioita. Lähes 70 prosenttia arvioi, että kunnallisen työvoiman rekrytointi vaikeutuu tai vaikeutuu huomattavasti jo lyhyelläkin aikavälillä. Vain muutama prosentti asiantuntijoista uskoi kunnallisen työvoiman rekrytoinnin helpottuvan tulevaisuudessa.



Kuvio 8

Maahanmuuttajat kuntien työvoimana

Ulkomaista alkuperää olevien työntekijöiden määrän kasvu esitettiin ensimmäisen kierroksen arvioissa yhtenä ratkaisuna kuntien mahdolliseen työvoimapulaan. Toisella kierroksella noin 50 prosenttia kaikista kuntavastaajista arvioi ulkomaalaista alkuperää olevien kuntatyöntekijöiden määrän kasvavan lyhyellä aikavälillä omassa kunnassaan. Pitkällä aikavälillä määrän arvioi kasvavan 77 prosenttia vastaajista (kuvio 9).



Kuvio 9

Kuntaluokittain tarkasteltuna ulkomaista alkuperää olevien kunnan työntekijöiden määrän uskottiin kasvavan selvästi eniten suurimmissa kaupungeissa ja muissa kaupunkiseutujen keskuksissa. Myös kommenteissa todettiin maahanmuuton kohdistuvan ensisijaisesti suuriin kaupunkikuntiin ja kaupunkiseutujen keskuksiin. Niihin voi syntyä maahanmuuttajien omaan kulttuuriin perustuvia sosiaalisia verkostoja, jotka houkuttelevat samaan kulttuuriin kuuluvia asukkaita. Näissä kunnissa on myös "...paremmat mahdollisuudet tarjota maahanmuuttajille palveluita näiden omalla äidinkielellä." (kuntavastaaja). Maaseutumaisissa kunnissa ulkomaista alkuperää olevien työntekijöiden määrän kasvu on arvioiden mukaan selvästi maltillisempaa ja kasvu tapahtuu pidemmällä aikavälillä.

Kommenteissa tuotiin esille myös tälle kehitykselle vastakkaisia näkemyksiä. "Suomeen on äärimmäisen vaikea houkutella muualta Euroopasta koulutettua työvoimaa, erityisesti niille tärkeille sosiaali- ja hoitoaloille. Pikemminkin käy niin, että näiden alojen suomalaisetkin työntekijät lähtevät muualle töihin johtuen matalasta palkkatasosta. Afrikasta ja muilta kolmannen maailman alueilta voisi halukkaita tulijoita löytyäkin mutta koulutus, osaaminen ja kulttuurierot muodostuvat ongelmiksi." (kuntavastaaja).

4 Aluepolitiikka ja kunta–valtio -suhde

Aluepolitiikka ja kunta-valtio -suhde – 1. kierros

Yleisestä kunta–valtio -suhteen ja valtion aluepolitiikan kehityksestä esitettiin ensimmäisellä kierroksella useita toisistaan varsin eroavia näkemyksiä. Suurelta osalta esitetyt kehitysvaihtoehdot heijastelevat globaalitalouden vaikutuksia, EU:n kehitystä, taloudellisia ja demografisia muutoksia sekä poliittisia päätöksiä, joilla näihin pyritään sopeutumaan. Keskeiset kysymykset näyttävät olevan 1) epävarmuus kansallisvaltion kyvystä hallita taloudellista toimintaympäristöään ja maan eri osien kehittämiseen käytettävien voimavarojen riittävydestä, 2) ylikansallisen säätelyn, käytännössä lähinnä EU:n vaikutukset sekä 3) jännite vapaata markkinataloutta ja poliittisesti ohjattua hyvinvointiyhteiskuntaa korostavien yhteiskuntaideologioiden välillä.

Vastauksien perusteella voidaan muodostaa neljä mahdollisena pidettyä ja osin päällekkäistä kehityskulkua:

- 1) *Valtion merkitys ja kyky toimia säilyy.* Kuntien taloudellista eriarvoisuutta pienennetään erilaisilla tasausjärjestelmillä ja erilaiset tulonsiirrot ovat varsinkin taantuvien kuntien talouden perusta. Tässä kehityspolussa on kaksi lisävaihtoehtoa: a) valtion hallinnollinen ohjaus vahvistuu. Kunnat ohitetaan ja tärkeimmät päätökset tehdään valtiotasolla. Samalla kunnallistalous sidotaan entistä kiinteämmin valtion talouteen b) valtiolla on edelleen keskeinen rooli makrotalouden, julkisen sektorin talouden ja yhteiskunnan perustoimintojen alueella, mutta kunnan itsehallinnollinen rooli on säilynyt. "Valtio ottaa aktiivisen roolin joissakin suurissa kysymyksissä ja määrittelee kuntien tärkeimmät perustehtävät ja loput, vapaaehtoiset toteutetaan vain, jos taloudelliset voimavarat sen mahdollistavat." (asiantuntija).
- 2) *Valtion merkitys vähenee oleellisesti ja kuntatason merkitys korostuu.* Kuntien talous rakentuu yhä enemmän niiden omien verotulojen ja talouden hallinnan varaan. Taustalla on kaksi keskeistä syytä: a) valtiolla ei ole resursseja ohjata alueellista kehitystä ja hillitä kuntien de-

mografista ja taloudellista eriytymistä b) nykyistä suurempi osa lainsäädännöstä on ylikansallista. EU on saanut muun muassa talouden kehityksen ja kilpailukykyvaatimusten myötä enemmän toimivaltaa. Se on vastaavasti pois kansallisvaltioilta, joiden merkitys on pienentynyt. “Hallinnolliset käytännöt ovat pitkälti Euroopan tasolla harmonisoituneet muun muassa tehokkuus- ja kilpailukykyvaatimusten kautta.” (asiantuntija). Kunnat käyvät nykyistä enemmän suoraa dialogia ylikansallisen tason kanssa sekä osallistuvat kansainväliseen kehittämistoimintaan ja kehitysyhteistyöhön joko suoraan tai järjestöjensä välityksellä.

- 3) *Kuntien ja valtion merkitys vähenee.* Maakunta- ja seututason merkitys kasvaa. Valtion merkityksen vähenemisen taustalla olevat syyt ja seuraukset ovat samat kuin edellä. Yksittäisillä kunnilla ei kuitenkaan ole, joitain poikkeuksia lukuun ottamatta, resursseja yksin kehittää omaa aluettaan tai tuottaa tarvittavia palveluita. Tämän johdosta kunnat liittoutuvat ja tekevät tiivistä yhteistyötä keskenään. “Pidemmällä aikavälillä seutu/maakuntahallinto ottaa kaikki jäljelle jääneet tehtävät suorittaakseen.” (asiantuntija).
- 4) Koko julkisen sektorin (valtio + kunta) ja niiden poliittisen päätöksenteon merkitys vähenee ja markkinaohjaus korostuu.

Vastaajaryhmien arvioissa oli suuria eroja. Asiantuntijoiden ja suurten kuntien edustajien vastauksissa näkyy usko kuntien tai seututason päättävällän voimistumiseen ja valtion roolin pienenemiseen. “...valtion hallintoa pyritään tulevaisuudessa keventämään ja ministeriöiden sektoriohjaus vähenee. Samalla kunnille siirtyy yhä enemmän vastuuta ja niiden itsenäisyys suhteessa valtioon korostuu.” (asiantuntija). Pienten kuntien edustajat taas pitivät valtion roolia tulevaisuudessakin tärkeänä ja toivoivat sen ottavan jatkossa vastuulleen suuremman osan muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävistä.

Kunnan ja valtion välisen luottamuksen puute oli aihe, joka nousi esille toistuvasti kuntapäätäjien esittämissä näkemyksissä. Vastaajien mukaan valtion “tempoileva politiikka” tekee kunnan pitkäjänteisestä kehittämisestä ja erityisesti talouden suunnittelusta vaikeaa. “Toivottavasti kuntien ja valtion välinen työnjako + rahoitus on tulevaisuudessa vakaammalla ja pitkäjänteisemmällä pohjalla nykyiseen verrattuna.” (kuntavastaaja). Kuntavastaajien mukaan valtio on myös pyrkinyt jatkuvasti kaventamaan kuntien itsehallintoa ja korostamaan ministeriöiden sektoriohjausta. “Valtiovalta puhuu yhtä ja tekee toista. Esimerkiksi puhutaan siitä, että kuntien itsepäätämisvaltaa pitäisi lisätä, mutta lainsäädäntö ajaa hyvin usein aivan jotain muuta.” (kuntavastaaja). Lisäksi erityisesti pienten kuntien edustajat totesivat, että valtion politiikassa on siir-

rytty sanelupolitiikkaan, jossa kuntien näkemyksiä ei lopulta oteta huomioon. "Valtio on huono neuvottelukumppani, 'pettäjä'." (kuntavastaaja). Toisaalta joissain asiantuntijavastauksissa esitettiin näkemyksiä, joiden mukaan valtion tulisi ohjata kuntien toimintaa nykyistä voimakkaammin. "Valtion pakko ottaa kuntien vallasta osa. Muussa tapauksessa lyhytnäköinen kilpailu tuhlaa kansakunnan varat hajanaiseen ja tehottomaan yhdyskunta- ja palvelurakenteeseen." (asiantuntija).

Euroopan unioniin liittyvät kehityskulut ja muutokset

Kansalaisvaltion tulevaan merkitykseen vaikuttaa huomattavasti Euroopan unionin kehitys ja siihen liittyvät muutokset. Keskeisinä aiheina pidettiin koko Euroopan asemaa ja menestystä globaalissa taloudellisessa kilpailussa ja sen kykyä tuottaa hyvinvointia alueelleen sekä EU:n päätöksenteko- ja rahoitusrakenteissa tapahtuvia muutoksia.

Esitettyjen arvioiden pohjalta voi muodostaa kolme mahdollista kehityspolkua.

1) *EU:n integraatio syvenee nykyisen laajentumisvaiheen jälkeen.* Jäsenvaltioihin kohdistuva sääntely ja normiohjaus voimistuvat ja useita toiminnan osa-alueita harmonisoidaan. "Euroopan unioni tiivistyy laajentumisvaiheensa jälkeen. ...Maailmassa kilpailu menestymisestä käydään pääosin maanosien ja niitä edustavien EU:n kaltaisten rakenteiden välillä." (asiantuntija). Keskeinen kysymys on se, kuinka EU:n ja sen eri alueet menestyvät tässä kilpailussa. "Jos Eurooppaa ei saada dynaamisemmaksi, maanosaamme uhkaa taantuminen ja köyhtyminen." (kuntavastaaja). Keskeinen lisäkysymys on Suomen ja muiden pienten ja reuna-alueilla sijaitsevien valtioiden asema ja vaikutusmahdollisuudet EU:n (sisä-)politiikassa.

Toisaalta useissa vastauksissa arvioitiin EU:n päätöksenteon kriisiytyvän pitkällä aikavälillä muun muassa kasvaneen byrokratian, epätasaisen aluekehityksen ja lisääntyneen verokilpailun seurauksena. "EU:n voimavarat eivät riitä laajentumisen jälkeisten muutosten hoitamiseen jäsenmaita tyydyttävällä tavalla." (kuntavastaaja). Tämän kriisin seurauksena voi arvioiden perusteella syntyä kaksi erilaista kehityspolkua, joissa kummassakin kansalaisvaltion rooli, alueiden omaa päätösvalta ja julkishallinnon asema muodostuu korostuneemmaksi kuin vahvan EU:n tapauksessa.

2) *EU palaa suurelta osin alkuperäiseen taloutta ja kauppaa sääteleviin tehtäviinsä* ja kokonaisvaltainen direktiiviohjaus vähenee huomattavasti. Lisäksi EU saattaa toimia väljänä neuvonta- ja edunvalvontaorganisaationa sekä edistää alueellista tasa-arvoistumista.

3) *EU hajoaa.* Sen tilalle syntyy pienempiä alueellisia liittoumia, joissa myös kulttuuri- ja identiteettitekijöillä on nykyistä EU:ia korostuneempi merkitys.

Kuntavastaajat esittivät EU:n vaikutuksesta suoraan kuntiin enemmän näkemyksiä kuin EU:n yleisestä kehityksestä. Vastauksissa korostuivat keskeisesti seuraavat aiheet.

- EU:n rakennerahastosäädösten ja maatalouspolitiikan muutokset johtavat maatalouselinkeinon taantumiseen ja pienten tilojen vähentymiseen. Tällä on suorat vaikutukset maatalousvaltaisiin kuntiin veropohjan kapenemisen kautta. Keskeisiksi syiksi esitettiin uusiin jäsenmaihiin kohdistuvat investoinnit ja uusien jäsenmaiden maatalousvaltainen tuotanto. “EU:n maatalouspolitiikka vaikuttaa välittömästi maaseutukuntaan, ei näytä hyvältä.” (kuntavastaaja). Toisaalta vastaajat uskoivat, että erityisesti harvaan asutuilla reuna-alueilla EU-projektien merkitys tulee edelleen säilymään suurena.
- EU:n normiohjaus korostuu ja palvelut harmonisoituvat EU:n sisällä. Erityisesti kilpailulainsäädännön muutokset vaikuttavat palvelujen organisointimalleihin ja saattavat johtaa siihen, että kansainväliset suuryritykset valtaavat markkinoita kansallisilta/paikallisilta yrityksiltä.
- EU:n sisäinen verokilpailu alkaa vaikuttaa myös kuntatasolla. Tämän seurauksena verotuksessa siirrytään yhä enemmän liikkumattomiin verokohteisiin. Lisäksi osa vastaajista arvioi, että pitkällä aikavälillä EU:ssa harmonisoidaan verotusta. Nämä muutokset johtaisivat toteutuessaan Suomessa valtion taloudellisen liikkumanvaran kapenemiseen, kuntatalouden kiristymiseen ja kuntien välisten erojen korostumiseen.
- Työvoiman liikkuvuus EU:n sisällä lisääntyy. Korkeasti koulutettu suomalainen työvoima liikkuu Keski-Eurooppaan ja samaan aikaan Suomeen saapuu työntekijöitä uusista EU-maista. Vieraskielisten palveluiden tarve kasvaa erityisesti suurissa kaupunkikunnissa.

Aluepolitiikka

Valtion aluepolitiikalla on vastaajien mukaan jatkossakin merkittävä vaikutus alueelliseen keskittymiseen ja alueiden väliseen eriarvoistumiseen. Näköpiirissä kun ei ole oleellisia toimintaympäristön muutoksia, jotka johtaisivat alueellisen keskittymiskehityksen taittumiseen. Aluepolitiikkaan arvioitiin kuitenkin kohdistuvan jatkossa yhä suurempia paineita, kun tukea tarvitsevien kuntien määrä kasvaa. Kasvukeskusten ulkopuolella kuntien veropohja kaventuu ja “...johtaa yhä suurempiin tulonsiirtotarpeisiin, kun tyhjenevät kunnat Pohjois- ja Itä-Suomessa menettävät viimeisetkin työtätekevät ja veroja maksavat asukkaat.” (kuntavastaaja). Toisaalta kaupunkiseutujen merkitys globaalissa ta-

loudessa korostuu, ja osa vastaajista arvioi, että erilaiset niistä tehtävät tulonsiirrot "...uhkaavat kasvukeskusten kehitystä." (asiantuntija).

Vastausten perusteella keskeiseltä näyttää kysymys siitä, tulisiko aluepolitiikan rajalliset kehittämisresurssit suunnata ensisijaisesti kilpailukyyn ja kasvavien keskusten kehittämiseen vai alueellisen keskittymisen ja eriarvoistumisen hidastamiseen.

Nämä ovat jossain määrin ristiriitaisia tavoitteita. Suurin osa vastaajista korosti, että tulevaisuuden Suomelle on tärkeää omata vetovoimaisia kaupunkiseutuja, jotka kykenevät kilpailemaan globaalisti yrityksistä ja investoinneista ja toimimaan koko kansantalouden "vetureina". Esimerkiksi monet aluekeskusohjelman kaupunkiseudut ovat vastaajien mukaan kansainvälisen kilpailukyvyn näkökulmasta hyvin pieniä. Väestön ja elinkeinotoiminnan keskittymisen seurauksena syntyvät suuret kaupunkiseudut voisivat olla aiempaa elinvoimaisempia ja vetovoimaisempia ja siten tarjota hajaantunutta aluerakennetta paremmat mahdollisuudet kansainvälisesti kilpailukykyisen elinkeinoelämän kehittämiseen. "Nykyisellä hajaantuneella kunta-/aluekuntarakenteella ei synny riittävän vetovoimaisia keskuksia, jotka kykenisivät kilpailemaan globaaleilla markkinoilla ja houkuttelemaan yrityksiä/pääomaa." (asiantuntija).

Osa vastaajista esittikin, että alueellista keskittymistä ei tulisi rajoittaa. Kehittämisresurssit tulisi pikemminkin suunnata elinvoimaisten kaupunkiseutujen kehittämiseen ja kannattavien elinkeinojen edellytysten turvaamisen, joissa niistä saadaan suurin hyöty ja ne tuottavat pysyviä tuloksia. "Tulisi hyväksyä se tosiasia, että monella alueella työpaikat ja väestö eivät enää koskaan lähde kasvamaan vaan vähenevät jatkossakin." (asiantuntija). Taantuvissa kunnissa tulisi lähinnä lievittää kehityksen seurauksia ja joissain vastauksista nostettiin esille tarve kehittää politiikkaratkaisuja pahimmin taantuvien kuntien "hallittua alasajoa" tai "saattohoitoa" varten.

Vastaavasti erityisesti pienten/syrjäisten kuntien edustajat toivoivat nykyistä tehokkaampia toimenpiteitä seudullisen eriarvoistumisen pysäyttämiseksi. Tälle esitettiin perusteluina laissa määritelty kansalaisten oikeus tasavertaisiin palveluihin asuinpaikasta riippumatta sekä ajatus siitä, että globaalissa taloudessa voitaisiin menestyä myös tukemalla tasaista aluekehitystä. Esitettyjen näkemyksien perusteella muun muassa vakaat yhteiskunnalliset olot, tasa-arvoinen yhteiskunta sekä osaaminen ja inhimillinen pääoma ovat Suomen menestystekijöitä ja kompensoivat pienen koon ja hajautuneen aluerakenteen haittoja. Yksinomaan markkinatalouden ehdoilla toimiva ja alueellisesti eriarvoistuva yhteiskunta johtaisi näiden menestystekijöiden ja niihin perustuvan kilpailukyvyn murenemiseen.

Suurin osa kaikista vastaajista kuitenkin oletti, että jatkossa kehittäminen kohdistuisi yhä selvemmin kasvaviin keskuksiin. Erityisesti pääkaupunkiseu-

dun keskeinen rooli nousi vastauksissa esille. “Etelä-Suomeen syntyvä laaja metropolialue saa erityisaseman valtion voimavarojen kohdentamisessa, jotta alueelta syntyvää rahoituksellista tuottoa voidaan jatkossakin ohjata muun maan auttamiseksi.” (asiantuntija).

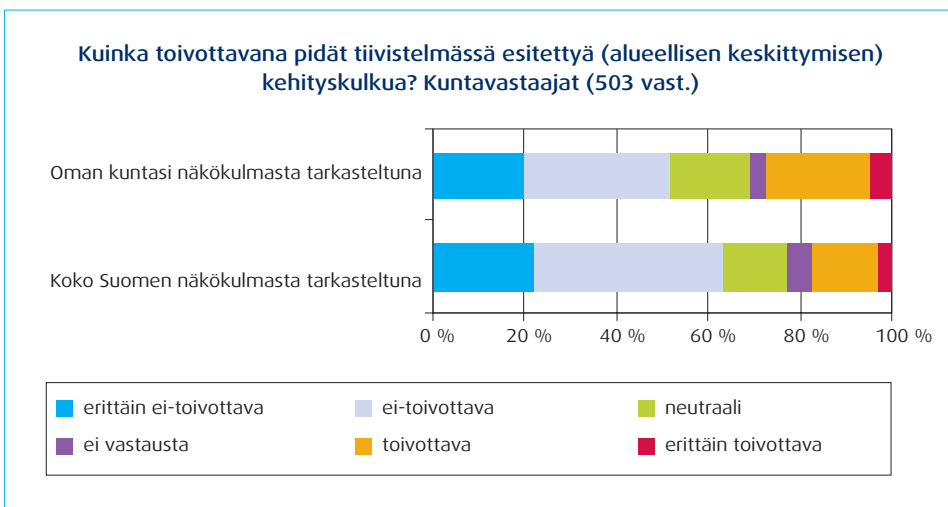
Aluepolitiikka – 2. kierros

Toisella kierroksella vastaajia pyydettiin arvioimaan alueellisen keskittymiskehityksen toivottavuutta sekä valtion aluepoliittisten toimenpiteiden painopistettä 2010 ja 2025 verrattuna nykyhetkeen. Vastaajat esittivät myös huomattavan määrän perusteluja esittämilleen arvioille sekä näkemyksiä eri politiikkavaihtoehtojen mahdollisista seurauksista ja niiden toivottavuudesta. Nämä perustelut ja kommentit on esitetty yhtenä kokonaisuutena johtuen niiden teemallisesta päällekkäisyydestä.

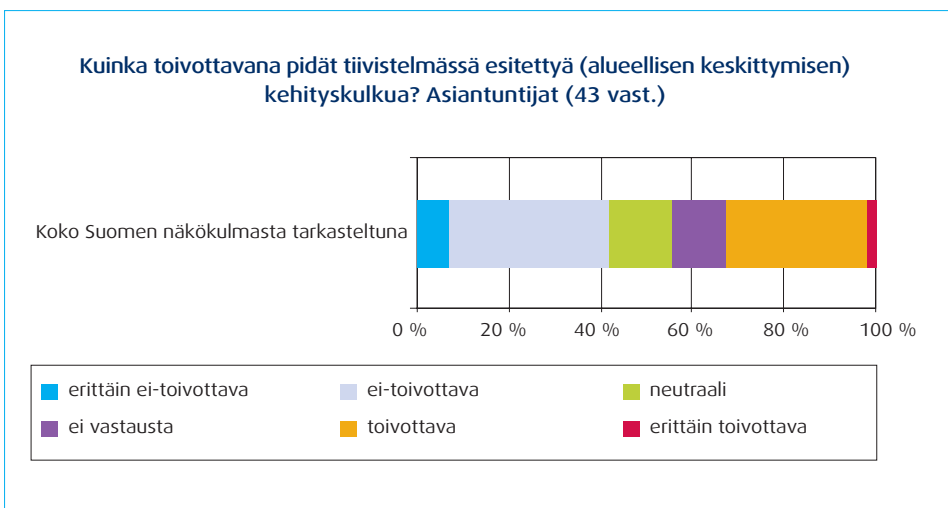
Keskittymiskehityksen toivottavuus

Oman kunnan näkökulmasta tarkasteltuna 52 prosenttia kuntavastaajista piti keskittymiskehitystä ei-toivottavana ja 27 prosenttia toivottavana (kuviot 10). Oman kunnalta kannalta esitetty arvio oli selkeästi riippuvainen kunnan sijainnista ja kuntakoosta. Kasvuseuduilla sijaitsevien kuntien edustajat pitivät kehitystä pääsääntöisesti toivottuna kun taas taantuvien kuntien edustajat pitivät kehitystä ei-toivottavana. Perusteluissa ja kommentoissa keskittymiskehityksen tosin arvioitiin aiheuttavan ongelmia myös menestyvillä/kasvavilla alueilla. Hallitsematon kasvu johtaa yhdyskuntarakenteen hajautumiseen, luonnon elinympäristöä ja aiheuttaa ympäristöhaittoja. “Pks ruuhkautuu, asumisviihtyvyys vähenee, monipuolisuus katoaa, työmatkat lisääntyvät, ympäristöongelmat kasvavat.” (kuntavastaaja).

Näkemykset kehityksen toivottavuudesta koko Suomen kannalta olivat sen sijaan moniulotteisempia ja kuntavastaajien osalta vain osin sidoksissa vastaajan edustaman kunnan asemaan tässä kehityskulussa. Kuntavastaajista 63 prosenttia piti kehitystä ei-toivottavana tai erittäin ei-toivottavana ja 17 prosenttia toivottavana tai erittäin toivottavana. Asiantuntijajaneelin jäsenet pitivät keskittymiskehitystä keskimäärin toivottavampana kuin kuntavastaajat. 41 prosenttia piti kehitystä ei-toivottavana tai erittäin ei-toivottavana ja 33 prosenttia piti kehitystä toivottavana tai erittäin toivottavana (kuviot 11).



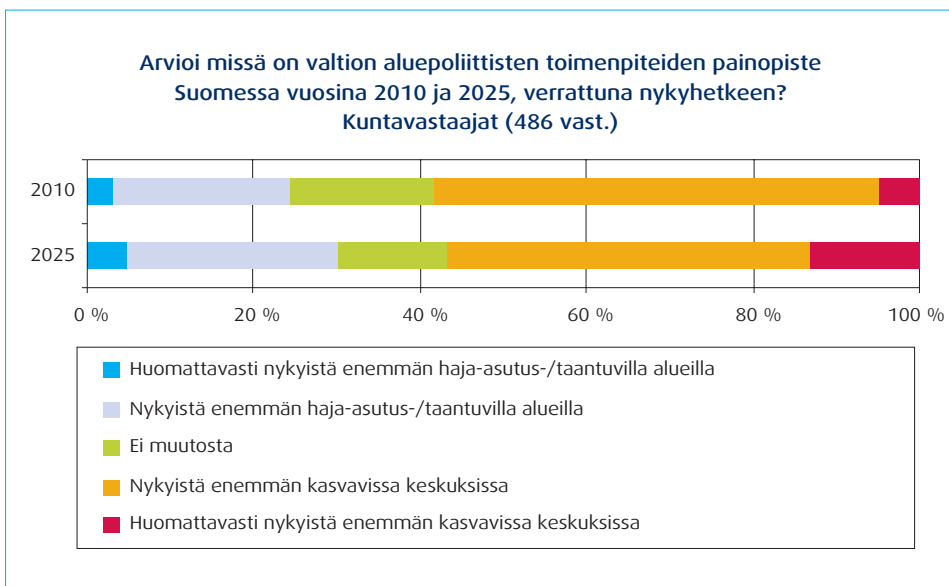
Kuvio 10 (Vastaajille lähetettiin kyselykaavakkeen mukana ensimmäisen kierroksen tulosten tiivistelmä).



Kuvio 11 (Vastaajille lähetettiin kyselykaavakkeen mukana ensimmäisen kierroksen tulosten tiivistelmä).

Aluepolitiikan painopisteen muutos

Selvä enemmistö kaikista vastaajista arvioi, että jo lyhyelläkin aikavälillä painopiste siirtyisi nykyistä selvemmin kasvaviin keskuksiin (kuviot 12 ja 13). “Valtiovallan toimenpiteet kasvukeskusten ja niitä ympäröivien seutujen kehittämiseen vahvistuvat selvästi.” (kuntavastaaja).

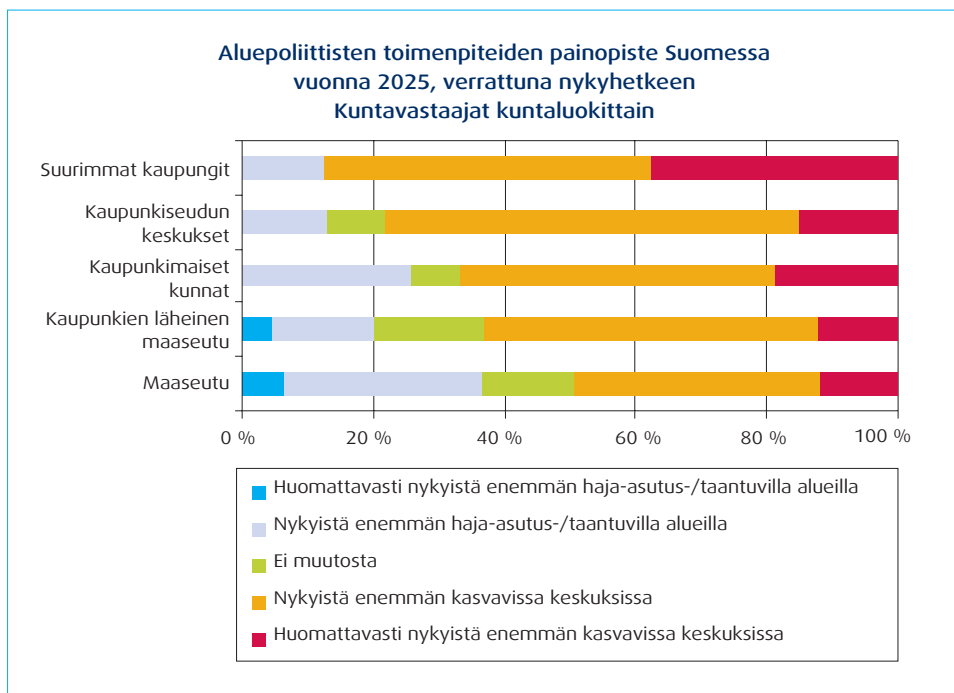


Kuvio 12



Kuvio 13

Erityisesti asiantuntijat pitivät tätä kehityskulkua todennäköisenä ja vain muutama arvioi sen siirtyvän nykyistä enemmän haja-asutus-/taantuville alueille. Kuntavastaajien esittämissä arvioissa oli selkeitä kuntaluokittaisia eroja. Mitä ylempänä kuntien kokohierarkiassa kunta on, sitä useammin sen edustajat arvioivat painopisteen siirtyvän kasvaviin keskuksiin (kuvio 14).



Kuvio 14

Kommentit

Valtaosa esitetyistä kommenteista liittyi jo ensimmäisellä kierroksella vahvasti esille nousseeseen kysymykseen siitä, tulisiko aluepolitiikassa suunnata toimenpiteet ensisijaisesti kasvavien keskuksien kehittämiseen vai alueellisen keskittymisen ja eriarvoistumisen hidastamiseen.

Valtion aluepolitiikkaa pidettiin varsin monessa vastauksessa ainoana keinona hidastaa alueellista keskittymistä. “Valtakunnan politiikka ratkaisee paljon; halutaanko katkaista Suomen sisäinen 'Kiina-ilmiö', ja että on elämää muuallakin kuin muutamassa hassussa keskuksessa.” (kuntavastaaja). Suuri osa vastaajista tosin arvioi valtion aluepolitiikan merkityksen vähenevän. “Valtion aluepolitiikan merkitys pienenee – ei yksinkertaisesti ole enää resursseja.” (kuntavastaaja).

Esitetyissä perusteluissa ja kommenteissa nousi esille selkeä arvo- tai ideologinen jakolinja siinä, minkälaisilla syillä kehityksen toivottavuutta perusteltiin. Vastauksien perusteella voi muodostaa kolme vastaajaryhmää. Keskittymiskehitystä toivottavana pitävät “keskittäjät”, keskittymiskehitystä ei-toivottavana pitävät “hajauttajat” sekä näiden välille asettuvat “hajakeskittäjät”.

Keskittäjät

Keskittymistä toivottavana pitävien ryhmään kuului asiantuntijoita ja kuntavastaajia. Vaikka suurten kasvukuntien ja niiden vaikutusalueella olevien kuntien edustajat olivat ryhmässä enemmistönä, joukkoon kuului myös sellaisia kuntavastaajia, jotka arvioivat kehityksen olevan haitallinen heidän omalle kunnalleen.

Keskeisen perustelun mukaan Suomi on globaalin kilpailukyvyyn näkökulmasta liian pieni, alueellisesti hajaantunut ja harvaanasuttu. Taloudellinen kehitys perustuu pitkälti kaupunkiseutujen keskuskuntien kilpailukykyyn. ”Valtaosa Suomen kansantuotteesta tuotetaan muutamassa suurimmassa kaupungissa.” (asiantuntija).

Vain suurimmat kaupungit voivat houkutella menestyviä yrityksiä ja työvoimaa ja tarjoavat mahdollisuuden rikkaiden innovaatioympäristöjen syntymiseen. Tästä seuraa se, että ”Keskittyminen kasvukeskuksiin on ainoa tapa Suomen selviytyä globalisoituvassa maailmassa.” (kuntavastaaja).

Suurin osa nykyisistä kunnista on yksinään liian pieniä toimijoita elinkeinopolitiikan ja alueellisen kehittämisen kannalta. Keskittymisen kautta saattaa syntyä myös nykyisten kasvuseutujen ulkopuolelle toimijoita, jotka kykenevät aktiivisesti kehittämään omaa aluettaan. ”Koko maassa on aivan liikaa pieniä heikkoja kuntia.” (kuntavastaaja).

Muutamasta vastaajista pitivät jopa Helsingin seutua liian pienenä keskukseksi ja esittivät suurempien ylikansallisten kaupunkiverkostojen kehittämistä. ”Suomen kilpailukyky edellyttää metropoleja. Kaksoiskaupunki Helsinki-Talvinna on ainoa mahdollisuus.” (kuntavastaaja).

Innovaatiot nostettiin keskittämistä kannattavissa näkemyksissä vahvasti esille. Ne arvioitiin keskeiseksi menestystekijäksi osaamisperustaisessa uudessa taloudessa ja korostettiin että niiden syntymiseksi tarvitaan riittävän suuria ihmis- ja osaamiskeskittymiä. ”Innovaatiopotentiaali syntyy metropoleissa ja Suomeen tarvitaan edes yksi vahva innovaatiokeskus – käytännössä Helsingin seutu. Hajasijoittamalla yliopistoja ja ylläpitämällä hajautunutta aluerakennetta heikennetään Suomen mahdollisuuksia menestyä ja kehittää elinvoimaista elinkeinoelämää.” (asiantuntija).

Asiantuntijat ja kuntavastaajat perustelivat keskittyvän aluerakenteen toivottavuutta myös sillä, että se mahdollistaa palveluiden tuottamisen aiempaa edullisemmin ja laadukkaammin. ”Kehitys on aika väistämätön johtuen pyrkimyksistä pitää korkeaa palvelutarjontaa, jonka edellytyksenä on kuitenkin taloudellinen kehitys. Samalla demografiset muutokset jouduttavat tätä kehitystä.” (asiantuntija). ”Turhat kunnat pois. Palveluissa pitää pyrkiä keskittämiseen.” (kuntavastaaja).

Näiden syiden takia "...pitäisi päästä irti rimpuilevasta viivytystaistelusta ja keskittyä voimakkaiden keskusten luomiseen." (kuntavastaaja). Tämä kiihdyttää keskittymiskehitystä, "mutta on koko kansakunnan kannalta järkevää, koska... lisäarvon syntyminen on todennäköisempää hyvät kehitysmahdollisuudet omaavissa kunnissa kuin taantuviissa syrjäseutujen kunnissa." (kuntavastaaja).

Kansallisessa aluepolitiikassa tulisi huolehtia erityisesti suurten kaupunkien elinvoimaisuudesta. Osa vastaajista, erityisesti kaupunkikeskusten ja niiden vaikutusalueella olevien kuntien edustajat korostivat, että tasaava aluepolitiikka ja tulonsiirrot kasvukeskuksista taantuville seuduille "...heikentävät kasvukeskusten kilpailukykyä (esimerkiksi verotuksen ja tulonsiirtojen kautta). Tämä on uhka koko kansantaloudelle." (kuntavastaaja).

Keskittymistä toivottavana pitävienkin joukossa oli eroja siinä, kuinka voimakasta keskittymistä pidettiin toivottavana. Osa kannatti voimakasta keskittymistä suurimpiin kasvukeskuksiin ja osa taas maltillisempaa kehitystä, jossa suurimpien kasvukeskusten rinnalla on joukko aluekeskuksia. Äärimmäisissä näkemyksissä kannatettiin puhdasta kuntakenttään kohdistuvaa "luonnon valintaa" aluepolitiikan sijaan. "Toiset alueet menestyvät ja toiset taantuvat. Tätä ei tule estää." (kuntavastaaja). Enemmistö piti kuitenkin liiallista tai hallitsematonta keskittymistä uhkana. "Kasvukeskusten kannalta kehitys on tiettyyn rajaan asti toivottava, mutta raja tulee aikanaan vastaan." (kuntavastaaja).

Keskittäjät korostivat, että mahdollisuuksien mukaan olisi myös pyrittävä kasvattamaan kasvukeskusten ympärille syntyvää elinvoimaista aluetta. Näillä ympäröivillä alueilla on mahdollisuus saada osuutensa kasvukeskuksen kasvusta muun muassa asuntojen ja tonttimaan hintojen noustessa. Vastaajat korostivat tässä yhteydessä keskuskuntien ja niitä ympäröivien kehyskuntien/seudun välisen vuorovaikutuksen ja synergian kehittämistä. "Kuntamme strategiana on ...voimakas yhteistyö alueen elinvoimaisen keskuksen kanssa." (kuntavastaaja). Tämä edellyttää vastaajien mukaan uudenlaisia hallinnollisia ja toiminnallisia rakenteita sekä jatkossa myös lainsäädännön ja verotuksenkin muutoksia.

Hajakeskittäjät

Hajakeskittäjät ovat ryhmänä hajanaisin, mutta perusteemana on hallittu keskittäminen aluekeskuksiin tai maakuntakeskuksiin sekä valikoituihin pienempiin keskuksiin, ja sitä kautta syntyvä tasaisempi aluerakenne. "Maan eri osien kehityksen kannalta on välttämätöntä keskittää kehittämispanokset vahvoihin aluekeskuksiin ja niitä tukeviin alakeskuksiin." (asiantuntija). Kasvuseutujen ulkopuolella on pyrittävä rakentamaan vetovoimaisuutta erikoistumisen ja elinkeinoelämän kehittämisen kautta ja "...löydettyä alueiden luontaiset mah-

dollisuudet ja linkit keskuksiin.” (kuntavastaaja). Varsin yleisesti kuitenkin arvioitiin, ettei näitä kasvuseutuja olisi kuin kymmenkunta.

Hajauttajat

Keskittymiskehityksen ei-toivottavuutta perusteltiin ensisijaisesti sen aiheuttamalla alueellisella ja sosiaalisella eriarvoistumisella sekä kansalaisten tasa-arvoisuuden vaarantumisella. Elinvoimaisten keskusten vaikutusalue kattaa vain osan koko maasta ja näiden kasvuseutujen ulkopuolelle jäävä osa “...joutuu todella vaikeaan asemaan. Ilman työpaikkoja ja verotuloja palvelujen tarjonta on vähäistä.” (kuntavastaaja). Erityisesti syrjäiset maaseutukunnat ovat kehityksen häviäjiä.

Taantuvilla seuduilla taantumakierre syvenee entisestään kun kunnallinen palvelutarjonta heikkenee ja kunnan kyky houkuttaa työikäistä väestöä heikkenee. “Mikäli keskittymiskehitystä viedään edelleen tiiviisti eteenpäin, karkaavat palvelut X kunnan asukkailta aina vain kauemmaksi.” (kuntavastaaja). Tämä asettaa vastaajien mukaan kansalaiset kasvavissa määrin eriarvoiseen asemaan ja johtaa sosiaalisiin ongelmiin ja syrjäytymiseen. “Tällä menolla jako menestyjiin ja menehtyviin yhä vain syvenee. Suunta lisää ihmisten irrallisuutta, syrjäytyneisyyttä, toisista piittaamattomuutta, yhteisöllisyyden vähenemistä ja elämisen laadun huonontumista.” (kuntavastaaja).

Myös useat sellaiset kuntavastaajat, joiden oma kunta on kehityksessä todennäköinen voittaja, pitivät keskittyvää ja eriarvoistavaa kehitystä ei-toivottavana. ”Pienen ...kuntamme elinvoimaisuutta lisää huomattavasti sijainti suuren kaupungin kasvukeskusalueella. Koko Suomea ajatellen kehityskulku on ei-toivottava, sillä se jättää suuren osan Suomesta ahdinkoon.” (kuntavastaaja) Useat kehitystä ei-toivottavana pitäneistäkin kuitenkin arvioi kehityksen todennäköiseksi tai jopa väistämättömäksi. “Kehityskulku on realistinen, mutta koko Suomen näkökulmasta suuria ongelmia synnyttävä.” (kuntavastaaja).

Voimakkaan kasvun arvioitiin johtavan elämänlaadun heikkenemiseen ja sosiaalisiin ongelmiin myös kasvukeskuksissa. “Ensimmäisellä kierroksella esitetyissä näkemyksissä eivät tulleet riittävästi esille ne, jo nyt nähtävissä olevat sosiaaliset ongelmat, jotka ovat seurausta keskittyvästä rakenteesta.” (kuntavastaaja).

Keskittymiskehitystä pidettiin ei-toivottavana myös sillä perusteella, että se olisi yhteiskunnallisten voimavarojen tuhlaamista ja lisäisi kustannuksia, kun “...huomattava määrä infrastruktuuria taantuvilla seuduilla hylätään tyhjämpäntiksi” (kuntavastaaja). Kasvukeskuksissa taas joudutaan panostamaan huomattavasti uuden infrastruktuurin ja palveluorganisaatioiden rakentamiseen.

Muutamat vastaajista korostivat myös kotimaisen elintarviketuotannon turvaamista. “Suomi tarvitsee toimivaa elintarviketuotantoa. Sen merkitys ko-

rostoou globaalissa ja riskialttiissa maailmassa, jossa luonnonmullistukset ja terrorismi saattavat vaikuttaa elintarvikkeiden saatavuuteen nopeastikin” (kuntavastaaaja).

Osa vastaajista totesi että valtion nykyinen aluepolitiikka on jo keskittävää politiikkaa. “Valtion harjoittama keskittämispolitiikka on tuhoisa ja suurella kohulla mainostettu alueellistaminen on silmälumetta. Samanaikaisesti valtion toimet vähentävät valtion työpaikkoja Lapista.” (kuntavastaaaja).

Varsin moni kehitystä ei-toivottavana pitäneistä toivoi nykyistä voimakkaampaa tasaavaa aluepolitiikkaa ja vahvoja valtion tukitoimia taantuville seuduille keskittymiskehityksen pysäyttämiseksi ja koko maan asuttuna pitämiseksi. “En halua maahan kahden kerroksen alueita ja ihmisiä. Suomella on varaa jakaa hyvinvointia kaikille kansalaisille.” (kuntavastaaaja). Toisaalta huomattava osa arvioi, että kehitystä ei viime kädessä voi estää. Sen sijaan “...täytyy palvelu- ja tukijärjestelmiä kehittää niin, että muuttotappiokunnissa tai -alueilla ihmiset eivät jää kokonaan yhteiskunnan ulkopuolelle.” (kuntavastaaaja).

Muutama vastaaja esitti myös näkemyksen, että globaalissa taloudessakin voidaan menestyä tukemalla tasaista aluekehitystä. Vakaat yhteiskunnalliset olot, tasa-arvoinen yhteiskunta, osaaminen ja inhimillinen pääoma sekä teknologinen kehitys ovat olleet Suomen menestystekijöitä uudessa, globaalissa taloudessa ja kompensoineet heikon saavutettavuuden, pienen koon ja hajautuneen aluerakenteen haittoja. Voimakas alueellinen keskittyminen ja siihen liittyvä eriarvoistuminen saattaa vaarantaa osan näistä menestystekijöistä. Keskittymisen sijaan tulisi pyrkiä aluerakenteeseen, jonka “...selkärankana olisivat pienet ja keskisuuret yhdyskunnat, joiden luonnetta määrittelee 'läheisyyden ekonomia'.” (asiantuntija). Tasapainoisempi, koko maan kehittäminen tarjoaisi myös “...mahdollisuuksia mm. matkailuelinkeinon ja maatalouden kehittämiseen.” (asiantuntija).

Maaseutu- ja syrjäisten kuntien edustajien kommentoissa esitettiin myös toimenpiteitä aluerakenteen kehityksen tasapainottamiseksi. Tällaisia voisivat vastaajien mukaan olla:

- Keskeisten julkisten palveluiden, kuten terveydenhuollon, erikoissairaanhoidon ja ammattikoulutuksen sekä niiden rahoitusvastuun siirtäminen valtiolle. Vaikka tämä ei pysäyttäisikään väestön ja toimintojen alueellista keskittymistä, se kuitenkin turvaisi peruspalveluiden tarjonnan taantuvilla seuduilla. “Tulisi tehdä kansallinen päätös palvelujen tasapuolistamiseksi.” (kuntavastaaaja).
- Erilaisten verotukselliset keinot nostetaan osaksi aluepolitiikkaa. Tällaisia voisivat olla esimerkiksi maaseutu-/reuna-alueille sijoittuville yrityksille suunnatut verohelpotukset tai osittainen vapautus työnan-

tajakuluista. “Maaseudusta pitää tehdä halpamaiden todellinen vaihtoehto. Siihen on mahdollisuus verotoimenpitein.” (kuntavastaaja). Toinen verotukseen liittyvä seikka, joka nostettiin esille, oli verotuksen (erityisesti yhteisöverotuksen) muuttaminen seutuperustaiseksi. Tämä tukisi seudullisen elinkeinopolitiikan ja yhteistyön tekemistä.

- Liikenneinfrastruktuurin kehittäminen parantaa maaseudun ja syrjäisten alueiden elinvoimaisuutta. Erityisesti nopeat raideliikenneyhteydet kasvattavat keskuksien ympärille syntyvän elinvoimaisen seudun kokoa. “Matka-aikojen lyheneminen (Pendolino) lähentävät seutuamme metropolialueeseen.” (kuntavastaaja)
- Rakennetaan tehokas sähköinen tiedonsiirtoverkko nopeasti koko maahan ja tuetaan etätyömahdollisuuksia haja-asutusalueilla. “Nykyiset keinot etätyön edistämiseen ovat riittämättömiä. Tarvitaan verohelpotuksia etätyön tekijöille ja yrityksille, jotka kannustavat etätyön tekemiseen.” (kuntavastaaja).

Muut kommentit

Kommenteissa esiintyi useasti myös valtion toimintojen hajasijoittaminen, joka jakoi voimakkaasti vastaajien mielipiteitä. Erityisesti pienempien kuntakeskusten edustajat kannattivat hajasijoittamista ja totesivat nykyisen mallin tukevan suuria kaupunkikeskuksia ja erityisesti Helsinkiä. “Helsingin merkitys kehittyvänä kaupunkina perustuu paljolti siihen, että sinne suunnataan yhteisiä verovaroja.” (kuntavastaaja). Toisaalta vastakkaisesta näkökulmasta korostettiin, että hajasijoittaminen kasvattaa usein eri laitoksien ja virastojen toimintakuluja, ja että opetus- ja tutkimuslaitoksien hajasijoittaminen heikentää tutkimuslaitoksien toimintaa ja “riittävän massan” syntymistä. “Huippututkimusta voidaan tehdä vain harvoissa yksiköissä.” (kuntavastaaja).

Muutama vastaajista esitti näkemyksen, että aluepolitiikka ja siihen liittyen toimintojen sijoittuminen Suomen sisällä on sivuseikka. Keskeistä olisi parantaa kansallista kilpailukykyä esimerkiksi verotusta laskemalla ja suuntaamalla voimavaroja kansainvälisesti kilpailukyisen, osaamisperustaisen toiminnan edistämiseen. “Kohta ole mitään, minkä sijoittamisesta riidellä”. (kuntavastaaja).

“Saattohoito” -politiikka taantuville kunnille?

Ajatus pahiten taantuvien kuntien hallitusta alasajosta tai “saattohoidosta” nousi esille joissain ensimmäisellä kierroksella esitetyissä näkemyksissä ja kuvaa selkeästi kuntien tulevaisuudesta käytävän keskustelun muutosta muutaman viime vuoden aikana. Aihetta pyrittiin hahmottamaan lisää toisella kierroksella

kysymällä, että mikäli tällaiselle saattohoitopolitiikkaratkaisulle on tarvetta niin, minkälaisia elementtejä sen tulisi sisältää?

Noin 200 vastaajaa esitti näkemyksensä aiheesta. Osa vastauksista meni varsinaisen kysymyksen ohi ottaen enemmänkin kantaa siihen, tarvitaanko tällaista politiikkaratkaisua yleensä tai saako tällaista aiheita käsitellä tutkimuksessa lainkaan. Näkemyksissä heijastuivat voimakkaasti jo aiemmin esille nousseet argumentit aluepolitiikan linjoista ja resurssien jaosta kasvavien alueiden ja taantuvien/syrjäisten alueiden välillä. Esimerkiksi ”Tuhoon tuomittuja alueita ei ole. Kaikille olisi taattava mahdollisuudet kehittyä omista lähtökohdista.” (asiantuntija) tai vastakkaisesta näkökulmasta ”Tarve on ilmeinen – miten alle 1 500 asukkaan kunnat voisivat olla elinkelpoisia.” (asiantuntija).

Vastauksissa esitettiin myös varsin runsaasti näkemyksiä, joiden mukaan tällainen politiikkaratkaisu olisi hyödytön, koska ”Ei ole mielekästä tuhлата varoja kyseessä olevaan tarkoitukseen. Antaa kuolevien kuntien kuolla.” (kuntavastaaja). Muutama kuntavastaaja tosin esitti myös arvion, että käytännössä tällainen politiikkaratkaisu on jo käytännössä olemassa, sillä ”Taantuvilla alueilla toimii jo 'valtion' kuntia, toisin sanoen suoraan valtion hallinnossa olevia 'territorioita', joissa välttämättömät palvelut rahoitetaan huomattavilta osin valtion budjetista.” (kuntavastaaja)

Kuntien alasajo puuttuisi moniin, perinteisesti yksilöiden omina ratkaisuinä pidettyihin asioihin, kuten ”...vapaus valita asuinpaikkansa sekä peruspalvelut ja niiden tasapuolisuus.” (kuntavastaaja). Näin kysymys ei niinkään ole kuntien alasajosta sinänsä vaan siihen liittyvästä kansalaisten elämisen mahdollisuuksien ja tasa-arvoisuuden heikkenemisestä. ”Kunnat eivät ole tärkeitä eivätkä tarvitse 'hoitoa'. Ihmisistä pitää pitää huoli.” (kuntavastaaja). Muutama vastaaja esittikin, että tällaisella politiikkaratkaisulla ”Ei ole taloudellista merkitystä, kun perusoikeudet tulee turvata asuinpaikasta riippumatta. Mikäli perusoikeuksia kavennetaan huomattavasti tai väestöä siirretään 'väkisin' niin sitten mahdollinen.” (kuntavastaaja).

Politiikkaratkaisun mahdollisia elementtejä

Kunnan alasajon tulisi ensisijaisesti alkaa velkaantumisen pysäyttämällä lopettamalla investoinnit, sulkemalla asteittain toimipisteitä sekä karsimalla ja priorisoimalla palveluita. ”Supistuvaan talouden strategiaan on väistämättä tarve erilaistuvassa aluepolitiikassa.” (kuntavastaaja).

Valtaosa esitetystä näkemystästä liittyi kunnallisiin peruspalveluihin ja keinoihin ylläpitää niiden tarjontaa taantuviissa kunnissa mahdollisimman pitkään. Arvioiden mukaan samalla on kuitenkin opittava hyväksymään palvelutasojen kasvavat erot eri puolilla maata. ”Lainsäätäjän priorisoitava palvelut, mitkä hoidetaan viimeiseen asti.” (kuntavastaaja). Keskeiseksi keinoksi palve-

lutuotannon ylläpitämiseksi taantuvissa kunnissa nähtiin suurempien alueellisten kokonaisuuksien synnyttäminen.

Kuntaliitokset olivat yleisimmin tarjottu ratkaisu. Valtaosa vastaajista esitti, että niiden tulisi perustua vapaaehtoisuuteen, mutta että tulisi kehittää erilaisia kannustimia ja yhdistymisavustuksia niiden nopeuttamiseksi. “Harkin nanvaraiset avustukset pois kunnilta, jotka ovat liian pieniä. Valtionosuuksiin kerroin, joka kannustaa liitoksiin.” (kuntavastaaja) ja “Liitetään kuntaliitoksella suuremman kunnan/seudun osaksi ja tuetaan valtion avustuksella sovittu siirtymäaika.” (kuntavastaaja). Huomattava osa vastaajista, erityisesti kunnan johtajat, kuitenkin arvioi, että vapaaehtoiisiin kuntaliitoksiin perustuva kehitys on liian hidasta. “Vapaaehtoinen yhteistyö ja kuntaliitokset eivät toimi.” (kuntavastaaja). Tätä varten “... pakkoliitokset on pakko ottaa käyttöön” (kuntavastaaja).

Osa vastaajista kannatti palvelutuotannon muuttamista kokonaan seudulliseksi taantuvilla alueilla. Pahasti taantuneiden kuntien ongelma voi tosin olla halukkaan yhteistyökumppanin löytäminen. “Kuka ottaa näiden ... kuntien palvelut kontolleen? ...Rapakuntoisia kuntia ei kukaan huoli, sillä omissakin asioissa on tekemistä.” (kuntavastaaja). Käytännössä tämän arvioitiin edellyttävän usein lakia, jolla kunnan palvelutarjonta, verotus ja suuri osa hallintoa siirrettäisiin joko seutukunnan tai jonkin muun kunnan hoidettaviksi. “Olisi valmisteltava järjestelmä näiden kuntien osalta, jolla suuret asia (perusturva, peruspalvelut, opetus) voidaan hoitaa yhteisesti (seudullisesti) lain velvoittamana.” (kuntavastaaja). Peruskunta säilytettäisiin identiteettikuntana “Paikalliskulttuuriin ja viihtyvyyteen liittyvät asiat hoitaisi kunta itse. Näin säilyisi identiteetti ja halu tehdä talkootyötä.” (kuntavastaaja).

Vastauksissa nostettiin esille myös laajempi, maakuntatasoinen yhteistyö, “...jossa kaupunkiseudun keskuskunnan ja maaseutukunnan edut kootaan yhteiseksi. Tämä edellyttäisi hallinnollista muutosta, jossa edellä mainituilla kunnilla on asiallisesti ottaen yhteinen talous, yhteinen hallinto valtuustoineen paikallisten elinten lisäksi.” (asiantuntija). Toisaalta vastauksissa esitettiin myös näkemyksiä, joiden mukaan tällaiset ratkaisut johtaisivat uusien hallinnollisten tasojen syntymiseen ja hallinnon monimutkaistumiseen, kuntalaisten vaikutusmahdollisuuksien heikkenemiseen, kehitystoimien keskittymiseen vain keskuskuntaan, sekä mahdollisesti myös keskuskunnan taantumiseen “...sen joutuessa ylläpitämään suurta taantuvaa reuna-aluetta.” (kuntavastaaja). Maakuntatasoisen verotuksen arvioitiin myös asettavan huomattavia haasteita alue- ja elinkeinokehittämiselle. “Kuka kantaa vastuun elinkeinopolitiikasta, kuka kerää onnistuneen politiikan hyödyt, minne kohdistetaan resurssit. Enemmän kysymyksiä kuin vastauksia. Seutuyhteistyö tai kuntaliitokset ovat selkeämpi ratkaisu.” (kuntavastaaja).

Myös valtion rooli taantuvien kuntien hoitamisessa nousi vastauksissa vahvasti esille. “Valtion tai 'suurseudun' tulee ottaa vastuu alasajon jälkeisestä elämästä koska koko maa on pidettävä asuttuna.” (kuntavastaaaja). Tämä voisi koskea joko vain tiettyjä tehtäviä, kuten perusterveydenhuoltoa, tai äärimmäisissä tapauksissa kunnan 'huostaanottoa' valtion toimesta “...valtion on otettava palvelut vastuulleen kokonaan joissain kunnissa.” (kuntavastaaaja). Eroja näkemyksissä oli myös sen osalta, tulisiko tämän huostaanoton olla väliaikainen (jonka jälkeen kunta pakkoliitettäisiin toiseen kuntaan) vai pysyvä ratkaisu. Useat vastaajat kuitenkin korostivat että ns. “Toivottomien kuntien henkiinjäämistä ei pidä liian kauan tukea harkinnanvaraisin rahoitusosuuksin.” (kuntavastaaaja).

Muita politiikkaratkaisun mahdollisia elementtejä ja sitä koskevia kommentteja

- Alasajopolitiikan sijaan tulisi kehittää kuntien selviämisstrategioita – “Ennakkoluulottomia 'elämänpolitiikan' ohjelmia: Sopeutumisstrategioiden pohdintaa, vaihtoehtoisia palvelutuotannon muotoja, vaihtoehtoisten elämän muotojen mahdollistamista sekä uusia elinkeinoja...” (asiantuntija).
- Uusien palvelumuotojen kehittäminen korvaamaan menetettyjä palveluita. Erityisesti tarvitaan etä- ja liikkuviin palveluihin perustuva “Harvan asutuksen palvelukonsepti (teknologia).” (kuntavastaaaja).
- “Demokraattisten vaikutusmahdollisuuksien turvaaminen.” (asiantuntija).
- Kuntien henkilöstön aseman turvaaminen mahdollisen alasajon tai kuntaliitoksen yhteydessä joko sijoittamalla se muiden kuntien/työntekijöiden palvelukseen tai muilla ratkaisuilla. “Vain luonnollisen poistuman kautta ulos.” (kuntavastaaaja).
- Asukkaiden kiinteistöihin sitoutuneen omaisuuden arvonmenetyksen korvaaminen. “Julkisin varoin tullaan vastaan esimerkiksi siinä että kompensoidaan taantuvien alueiden kiinteistöjen kohtuutonta arvon alennusta.” (asiantuntija).
- “Väestön houkuttelu erilaisilla kannustimilla ja tuilla elinvoimaisiin kuntiin. Laitoshoidossa olevien 'pakkosiirrot'.” (asiantuntija).
- “Näissä kunnissa voisi siirtyä vapaakuntajärjestelmään. Ei kunnallisia palveluita eikä vastaavasti kunnallisveroja. Asukkaat maksavat itse vaakuutus pohjaisesti terveydenhuoltonsa ja ostavat muut mahdollisesti tarvitsemansa palvelut yksityisiltä palvelutarjoajilta.” (asiantuntija).

5 Kuntatalous

Kuntatalous – 1. kierros

Ensimmäisellä kierroksella vastaajia pyydettiin arvioimaan kuntatalouden kehitystä ja siihen vaikuttavia muutosvoimia vuosiin 2010 ja 2025 mennessä. Suurin osa piti kahdenkymmenen vuoden aikajännettä selvästi liian pitkänä ja valtaosassa arvioista keskityttiinkin lyhyen aikajänteen muutoksiin. Asiantuntijat ja kuntavastaajat pitivät ennakoimattomuuden keskeisinä syinä kasvavaa riippuvuutta globaalien talouden kehityksestä ja valtion toimenpiteiden ennakoimattomuutta. ”Kysymyksessä olevia muutosvoimia hallitsee valtio. Sen menettelyä ei voida ennakoida.” (kuntavastaaja). Vuoteen 2025 ulottuvan ajanjakson osalta vastauksissa lähinnä arvioitiin joitain poikkeuksia lukuun ottamatta, nykyisten lyhyen aikavälin trendien vahvistuvan.

Lähes kaikissa vastauksissa arvioitiin kuntatalouden heikkenevän suuressa osassa kuntia jo lyhyelläkin aikavälillä. Tälle kehitykselle esitettiin syiksi muun muassa a) veropohjan kaventuminen ja huoltosuhteen heikkeneminen eläköitymisen sekä erityisesti pienissä tai maaseutumaisissa kunnissa muuttotappion seurauksena, b) yritysten siirtyminen Suomen sisällä ja maan rajojen ulkopuolelle ja tästä mahdollisesti aiheutuva työttömyys, c) ikääntymisen ja hoitoteknologian kehityksen aiheuttama sosiaali- ja terveydenhuoltokulujen kasvu. Tilanne pahenee pitkällä aikavälillä suurten ikäluokkien siirtyessä eläkkeelle. ”Vuonna 2025 sataa työikäistä kohti on kolmannes enemmän huollettavia – lapsia ja yli 65-vuotiaita – kuin nyt.” (asiantuntija)

Muita esiin nostettuja muutostekijöitä olivat valtionosuuksien muutokset, yhteisöveron tuoton vähäisyys ja vaihtelevuus suhdanteiden mukaan sekä kunnallisverosta tehtävät ansiotulovähennykset. ”Verotulojen pysyessä parhailaankin vain ennallaan ja palvelujen tarpeen lisääntyessä kunnallistalouden vaje pysyy. Vain lisätyt valtion maksuosuudet voisivat korjata tilanteen kunnassamme, mutta siihen ei taida olla valtiolla resursseja.” (kuntavastaaja). Kasvukeskuksissa ja niitä ympäröivillä seuduilla ongelmia muodostavat jatkuvan/nopean väestönkasvun aiheuttamien investointien kustannukset ja suuret tulonsiirrot taantuviin kuntiin.

EU:n aluetukien ja maatalouspolitiikan muutoksien arvioitiin johtavan maatalouselinkeinon taantumiseen ja maatalousvaltaisten kuntien veropohjan kapenemiseen. Varsin monessa vastauksessa arvioitiin myös EU:n sisäisen verokilpailun kiristyvän. Tämä kehitys johtaisi valtion- ja kuntatalouden kiristymiseen sekä kuntien välisten erojen korostumiseen.

Kuntatalouden kiristymisen tai suoranaisten kriisiytymisen arvioitiin kasvattavan painetta kunnallisveroprosentin korotukseen sekä palveluiden priorisointiin ja karsintaan. Vastaajien mukaan osa taantuvista kunnista ei selviä niille annetuista velvoitteista, joten valtion on joko otettava suurempi taloudellinen vastuu tai vähennettävä kuntien tehtäviä hyvin nopeasti. ”Kunnan talouden tasapaino ei tule kestämaan, vaikka vähennettäisiin palveluja maltillisesti.” (kuntavastaaja). Suuri osa vastaajista arvioi taantuvien kuntien investointikyvyn heikkenevän ja sen pahentavan taantumakerrettä entisestään. Muutama vastaaja nosti myös esille ajatuksen siitä, että ”...kriisiytyvällä kuntataloudella tulee olemaan suuria poliittisia seurauksia. Kuntalaisten luottamus poliittiseen järjestelmään tulee heikkenemään.” (kuntavastaaja)

Kuntatalouden tasapainottamisen arvioitiin edellyttävän kuntaliitoksia ja kuntarajat ylittävää palvelutuotantoa. Osa vastaajista totesi, että todellisten säästöjen aikaansaamiseksi ja toiminnan tehostamiseksi pitäisi myös mahdollistaa kunnissa nykyistä joustavampi henkilöstöpolitiikka. ”Ainoa todellinen keino säästää kunnan palvelutuotannossa on vähentää henkilöstöä.” (kuntavastaaja).

Kuntien mahdollisina uusina tulonlähteinä nostettiin esille muun muassa kiinteistöveron korotus ja erityisesti uusien tai korotettujen palvelumaksujen käyttöönotto. Lisäksi esitettiin arvioita, että syrjäisten seutujen taloudellinen tilanne paranisi, mikäli kuntien tehtäviä siirrettäisiin valtion vastattaviksi ”Terveydenhuollon kulut tulisi pitkällä aikavälillä siirtää kokonaan valtiolle. Vain näin voidaan taata tasapuoliset palvelut kansalaisille eri puolilla maata.” (kuntavastaaja).

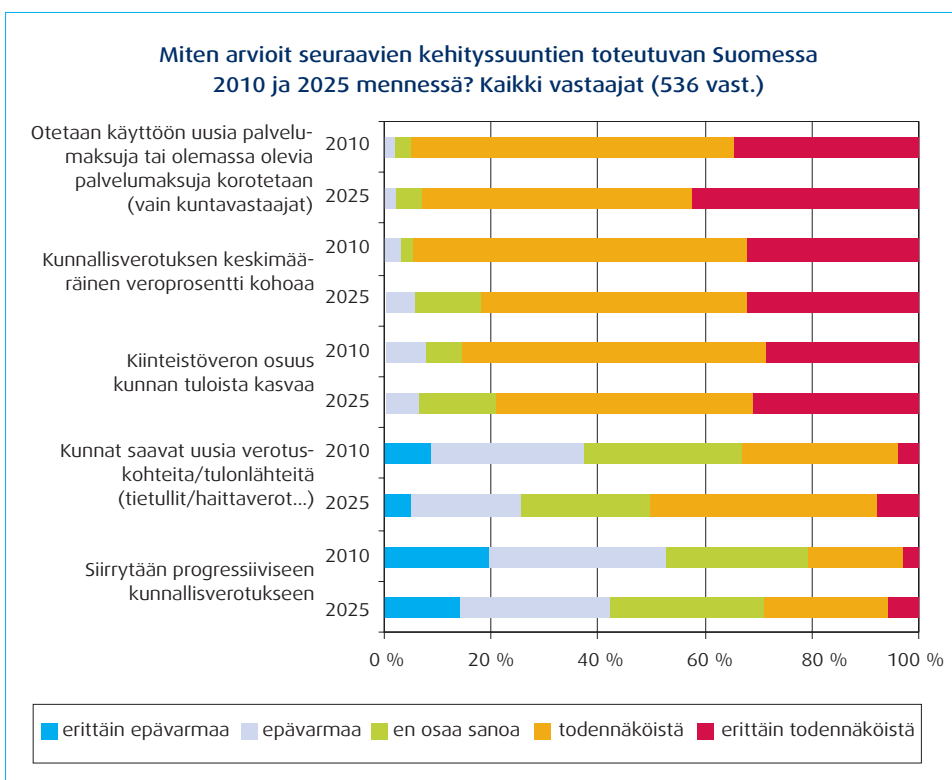
Vastauksissa esitettiin myös joitain mahdollisia pitkän aikavälin (vuoteen 2025 ulottuvia) kehityskulkuja:

- ”Pienet kunnat sulautetaan yhteen rahoituspohjien takaamiseksi.” (kuntavastaaja).
- ”EU harmonisoi verotuksen. Tämä johtaa koko suomalaisen ansiotulo-verotuksesta riippuvaisen palvelujärjestelmän ja siihen perustuvan hyvinvointiyhteiskunnan uudelleen määrittelyyn.” (asiantuntija).
- ”Kuntien verotulot perustuvat yhä enemmän kiinteistöveroihin ja maksuihin, koska verokilpailu ei enää anna mahdollisuuksia verottaa yrityksiä ja yksityisiä tuloja muita maita enempää.” (asiantuntija).

- “Tavaratuotanto ja osa palvelutuotannosta on robotisoitu. Kiina-ilmiö on jo kaukaista historiaa. Toimeentulon jakaminen palkkatyön kautta tulee entistä haastavammaksi. Ratkaisuna voisi olla pääoman tuoton verottaminen työn sijaan, esimerkiksi automaation tuottaman edun verottaminen. Tämän tosin edellyttäisi EU tason ratkaisuja.” (asiantuntija).

Kuntatalous – 2. kierros

Toisella kierroksella molemmille vastaajaryhmille esitettiin arvioitavaksi joukko yleisiä kuntatalouteen sekä kunnan ja valtion välisiin taloussuhteisiin liittyviä mahdollisia kehityssuuntia (kuviot 15 ja 16). Kuntatalouden tulevan kehityksen arvioiminen koettiin toisellakin kierroksella vaikeaksi. Erityisen vaikeina kuntavastaajat pitivät kysymyksiä, joissa heitä yleisemmän kehityksen sijaan pyydettiin arvioimaan kehitystä omassa kunnassansa.



Kuvio 15

Kuntatalouden kiristyminen näkyy selvästi kuntatalouden yleisiä kehityssuuntia koskevissa arvioissa. Lähes kaikki vastaajat pitivät todennäköisenä, että kun-

nissa otetaan käyttöön uusia palvelumaksuja tai olemassa olevia maksuja korotetaan, että kunnallisverotuksen keskimääräinen veroprosentti kohoaa Suomessa ja että kiinteistöverojen osuus kuntien tuloista kasvaa. ”Pienenevää valtionosuutta, lisääntyneitä palveluvelvoitteita sekä sosiaali- ja terveydenhoitomien kasvua on pakko kompensoida erilaisilla palvelumaksuilla.” (kuntavastaaaja).

Kuntien mahdollisten uusien verotuslähteiden saaminen jakoi vastaajia voimakkaasti ja ”en osaa sanoa” vastauksia oli huomattavan paljon. Kommentteissa uusien verokohteiden merkitystä pidettiin kuitenkin suhteellisen merkityksettömänä. Kiinteistöverolla, jonka osuuden kasvua pidettiin todennäköisenä, on merkitystä lähinnä vain suurimmissa kaupungeissa ja sen merkityksen kasvu voimistaa kuntien välistä eriarvoistumista.

Enemmistö vastaajista, erityisesti asiantuntijat, piti siirtymistä progressiiviseen kuntaverotukseen epätodennäköisenä. Sen arvioitiin toteutuessaan johtavan voimakkaaseen kuntien väliseen erilaistumiseen ja verokilpailuun.

Kunnan ja valtion väliset taloussuhteet

Arvioiden perusteella kuntatalouden perustrendinä näyttää olevan kuntien kasvava erilaistuminen niiden käytössä olevien taloudellisten resurssien suhteen ja jakautuminen yhä selvemmin köyhiin ja rikkaisiin. Samalla omaehtoisen kehittämisen ja päätöksenteon mahdollisuudet köyhissä kunnissa kaventuvat ja ne ovat kasvavissa määrin riippuvaisia ulkopuolelta tulevista tulonsiirroista. Tämä asettaa huomattavia paineita sekä valtion aluepolitiikalle, että kuntien väliselle tasausjärjestelmälle.

Enemmistö vastaajista piti todennäköisenä, että valtion tulovero alenee selvästi ja kunnallisveroa nostetaan tuntuvasti. Valtion tuloveron alenemisen taustalla on kommenttien mukaan kansainvälisen talouden ja toimintaympäristön asettamat paineet. Tämä heijastuu kuntien verotuloihin erilaisten vähennyksien kautta, jonka seurauksena paineet kunnallisveron korottamiseen kasvavat. Se johtaisi toteutuessaan kuntien välisten erojen voimakkaaseen kasvuun ja alueiden välisen kilpailun kiristymiseen. Pahimmillaan se saattaisi johtaa taantuvien kuntien syöksykierteeseen ”...kun yhä kiristynvä verotus karkottaa veroja maksavat asukkaat ja niiden mukana yrityksetkin.” (asiantuntija)

Kuntien kasvava erilaistuminen voi johtaa huomattaviin muutoksiin kunta–valtio -suhteessa. Kuitenkin kahta kysymyksessä esitettyä mahdollisen kehityksen äärivaihtoehtoa eli ”valtio kerää kaikki verot ja päättää hyvinvointipalveluiden tarjonnasta ja resursoinnista” ja ”valtionosuusjärjestelmästä luovutaan kokonaan ja kunnat vastaavat verotuloillaan hyvinvointipalveluiden tarjonnasta”, pidettiin arvioissa hyvin epätodennäköisenä pitkälläkin aikavälillä. Molempien todennäköisyys tosin kasvaa jonkin verran pitkällä aikavälillä. Näyttää toden-

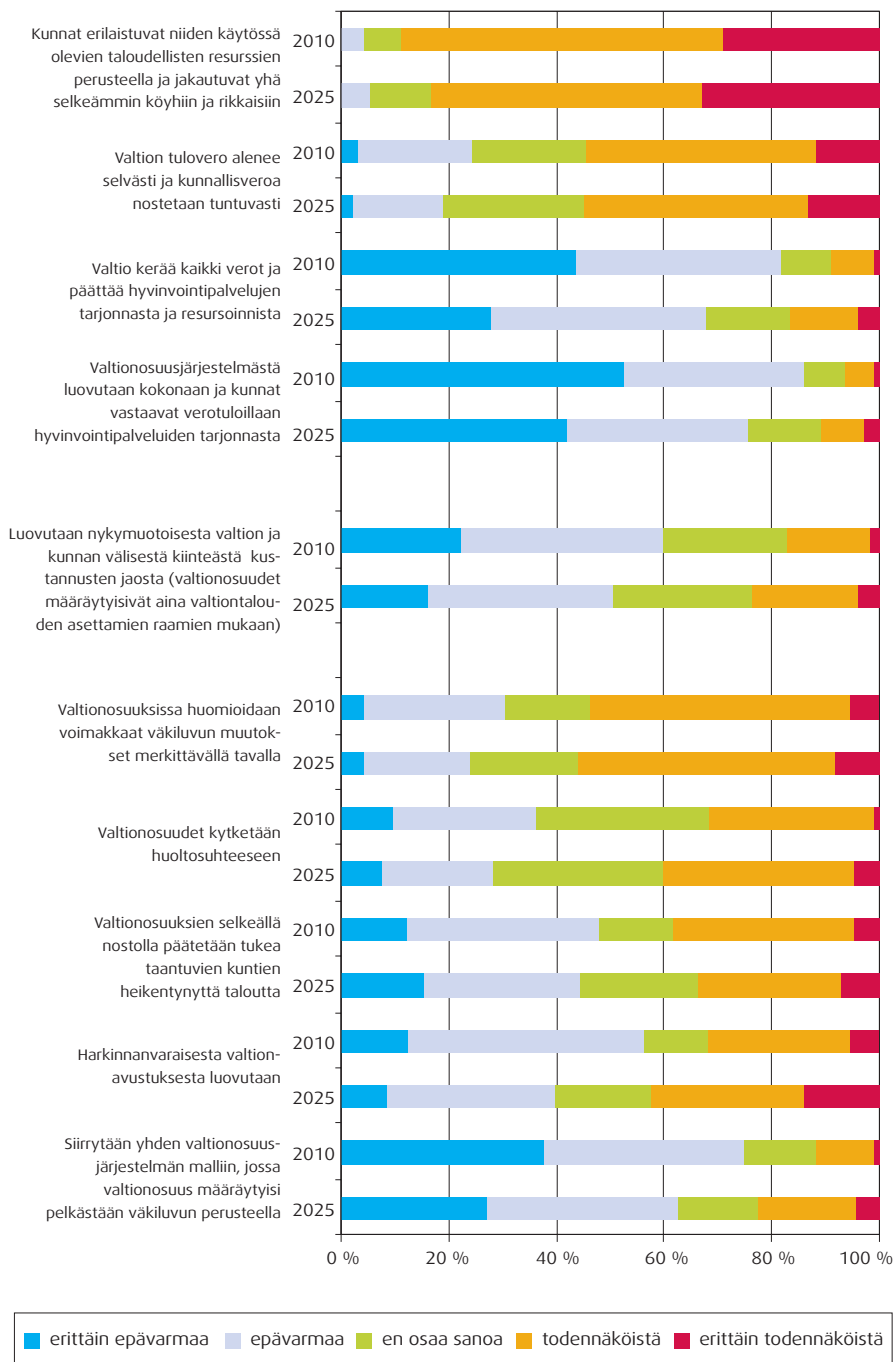
näköiseltä, että tulevaisuudessakin on olemassa ainakin jonkinlainen kuntien välinen tulojen tasausjärjestelmä ja että kunnat säilyvät keskeisinä julkisen sektorin taloudellisina toimijoina. “Valtionosuuksien poistaminen johtaisi hallitsemattomaan kaaokseen koko Suomessa, kun suurimmassa osassa kuntia jouduttaisiin lopettamaan palvelutuotanto kokonaan ja irtisanomaan suurin osa kunnan työntekijöistä.” (asiantuntija). Toisaalta kommentteissa tuotiin esille myös näkemys siitä, että tästä tasausjärjestelmästä luopumisen etuna olisi “...kuntalaisten kasvanut kokemus maksettujen verojen kohdistumisesta omaan alueeseen.” (kuntavastaaja).

Valtionosuusjärjestelmässä tulee kuitenkin tapahtumaan merkittäviä muutoksia. Ensimmäisellä kierroksella esitettiin uhkana, että kuntien ja valtion välisestä kiinteästä kustannusten jaosta luovuttaisiin ja että valtionosuudet määräytyisivät aina valtion talouden asettamien raamien mukaan. Käytännössä tämä tarkoittaisi valtionosuuksien “kelluttamista” ja kuntatalouden muuttumista valtiontalouden joustovaraksi. Toisen kierroksen arvioiden mukaan tämä on varsin epätodennäköistä, mutta kommentteissa esitettiin myös näkemyksiä siitä, että tietyssä mielessä näin olisi jo käynyt. “Valtio on vetäytynyt kustannusvastuusta ja samanaikaisesti kunnat velkaantuvat kiihtyvää vauhtia” (kuntavastaaja).

Enemmistö asiantuntijoista arvioi, että pitkällä aikavälillä valtionosuusjärjestelmää muutetaan niin, että sen kuntien välisiä taloudellisia eroja tasaava vaikutus pienenee selvästi. Kuntavastaajien arviot sen sijaan jakaantuivat voimakkaasti ja esitetyt kommentit heijastelivat vastaajien edustamaa kuntatyyppiä. Erityisesti pienet ja maaseutumaiset kunnat kokivat taloutensa olevan selvästi riippuvainen valtionosuuksien kautta tapahtuvasta kuntien välisestä tulojen tasaamisesta ja toivoivat valtion suurempaa vastuuta ja nykyistä tasaavam-paa tulonjakoa. Suuret kaupunkimaiset kunnat taas kokivat usein valtionosuusjärjestelmän ongelmalliseksi siinä suhteessa, että vaikka se parantaakin kansalaisten tasa-arvoisuutta, liian suuret tulonsiirrot vaarantavat kaupunkien elinvoimaisuuden. Kommentteissa todettiin, että kun lähes kaikkien kuntien vuosikate painuu negatiiviseksi jo lyhyelläkin aikavälillä, valtionosuusjärjestelmä “...ajautuu kriisiin, kun yksikertaisesti ei enää ole rikkaita kuntia, joista rahaa voisi siirtää köyhiin.” (asiantuntija).

Asiantuntijat pitivät valtionosuuksien selkeää nostamista taantuvien kuntien heikentyneen talouden tukemiseksi selvästi kuntavastaajia epätodennäköisempänä. Lyhyellä aikavälillä tätä piti epätodennäköisenä 75 prosenttia ja pitkälläkin aikavälillä 55 prosenttia asiantuntijoista. Kuntavastaajien arviot olivat 50 prosenttia lyhyellä aikavälillä ja 45 prosenttia pitkällä aikavälillä.

Miten arvioit seuraavien kehityssuuntien toteutuvan Suomessa
2010 ja 2025 mennessä? Kaikki vastaajat (536 vast.)



Kuvio 16

Todennäköisimpänä valtionosuusjärjestelmään liittyvänä muutoksena pidettiin suurten väkiluvun muutoksien huomioimista valtionosuuksissa. Kommenteissa tätä pidettiin positiivisena mahdollisuutena kasvukunnille ja muuttotappiokunnille. Sen sijaan valtionosuuksien määräytymistä vain asukasluvun perusteella pidettiin hyvin epätodennäköisenä molemmissa vastaajaryhmissä.

Harkinnanvaraisesta valtionavustuksesta luopumista piti lyhyellä aikavälillä todennäköisenä noin 35 prosenttia ja pitkällä aikavälillä 45 prosenttia kuntavastaajista. Asiantuntijat pitivät tätä kehityskulkua huomattavasti epätodennäköisempänä kuin kuntavastaajat, joskin ”en osaa sanoa” vastauksia oli huomattavan paljon. Lyhyellä aikavälillä sitä piti todennäköisenä vain 15 prosenttia ja pitkällä aikavälillä 20 prosenttia asiantuntijoista.

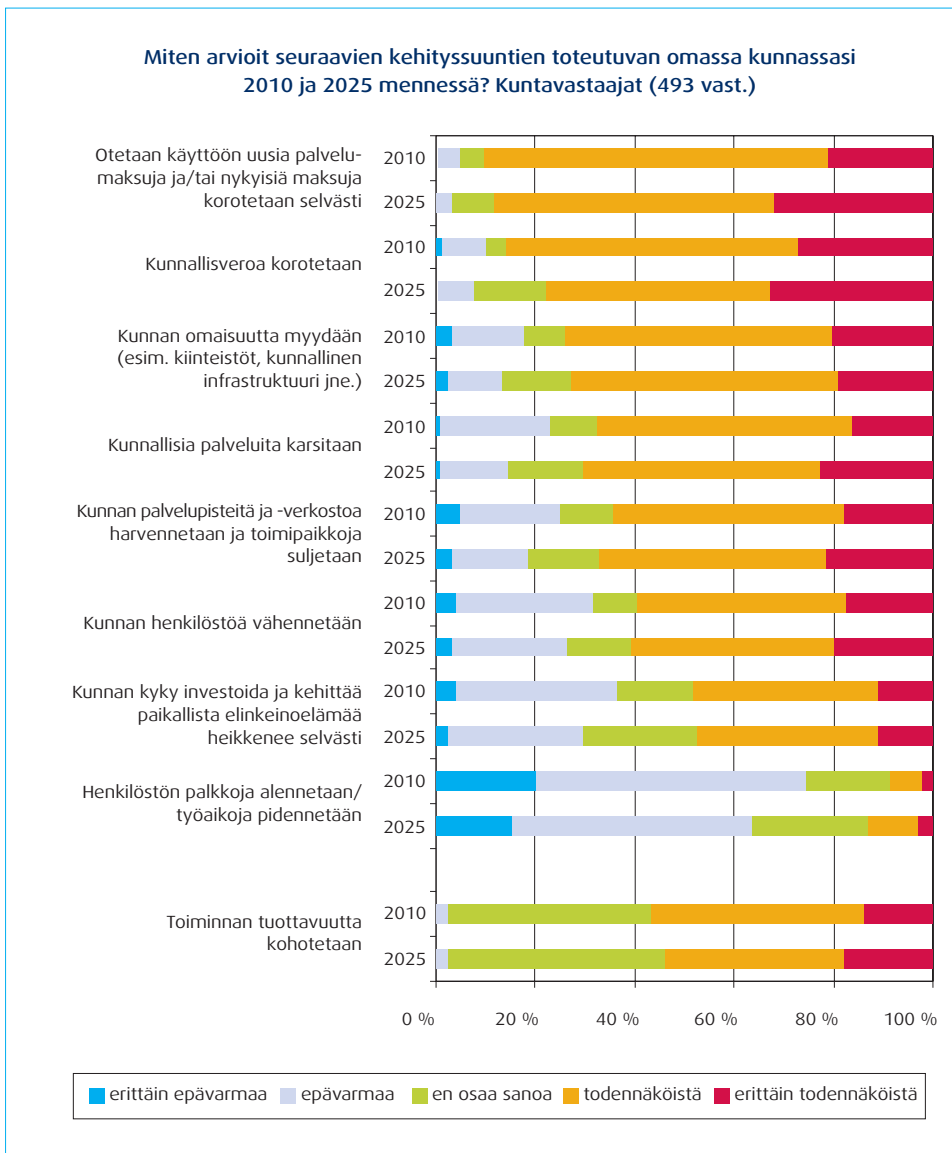
Kommenteissa tuotiin esille myös maakuntatasoinen verotus mahdollisena keinona turvata palvelutuotanto taantuvissa kunnissa. Sen haittapuolena pidettiin kuitenkin a) kunnallisen itsehallinnon murenemista, b) elinkeinopolitiikan ja kuntatalouden välisen suhteen katoamista. ”...maakunnallinen verotus johtaisi kuntien onnistuneen elinkeinopolitiikan tuottamien hyötyjen ulosmittaamiseen, joka poistaisi keskeisen kannustimen olla aloitteellinen.” (kuntavastaaja) sekä c) rakenteiden uudistamisen ja muiden sopeuttamistoimien lykkäämistä. ”...liian voimakas tulojen tasaaminen antaa saajina oleville kunnille mahdollisuuden välttää uudistuksia ja kipeitä päätöksiä toimintojen tehostamiseksi, kun rahat tulevat muualta.” (kuntavastaaja).

Kuntakohtaiset muutokset

Kuntavastaajia pyydettiin arvioimaan myös joidenkin ensimmäisellä kierroksella esiintyneiden kehityssuuntien toteutumista omassa kunnassansa lyhyellä ja pitkällä aikavälillä (kuviot 17).

Lähes kaikki vastaajat arvioivat, että jo lyhyellä aikavälillä heidän kunnassaan nostetaan kunnallisveroa ja lisäksi kunnan omaisuutta myydään. Kuntatyypeittäin tarkasteltuna lyhyen aikavälin arvioissa ei ole merkittäviä eroja. Pitkällä aikavälillä kehityskulkua todennäköisenä pitävien määrä kasvoi eniten suurimmissa kaupungeissa ja kaupunkiseutujen keskuksissa. ”Eipä meidän kunnassa ole paljon mitään myytävää. Suurissa kunnissa voi ollakin.” (kuntavastaaja).

Myös kunnallisessa palvelutuotannossa tapahtuu arvioiden mukaan suuria muutoksia. Käytännöllisesti katsoen kaikissa kunnissa otetaan käyttöön uusia palvelumaksuja ja/tai nykyisiä maksuja korotetaan selvästi. Suurimmassa osassa lisäksi karsitaan kunnallisia palveluita, harvennetaan kunnan palvelupisteitä ja suljetaan toimipaikkoja. Kunnan palvelupisteiden harventamista koskeva kehityskulku arvioitiin todennäköisimmäksi suurimmissa kaupungeissa. Maaseutukunnissa ”ei ole enää mitään, mitä harventaisi”. (kuntavastaaja).



Kuvio 17

Suurin osa vastaajista arvioi, että heidän kunnassaan vähennetään kunnan henkilöstöä. Tämän kehityskulun todennäköisyys kasvoi kaikissa kuntaluokissa pitkällä aikavälillä. Epätodennäköisimpänä sitä pidettiin kaupunkiseutujen keskuksissa ja kaupunkimaisissa kunnissa. Kommenteissa tuotiin esille näkemyksiä, että "...vähentäminen tapahtuu toivottavasti lähinnä luonnollisen poistuman kautta. Kaikkiin vapautuviin tehtäviin ei vaan enää palkata uutta työntekijää." (kuntavastaaja). Sen sijaan henkilöstön palkkojen alentamista tai työaikojen pidentämistä pidettiin epätodennäköisenä.

Ainoa kehityssuunta, jonka osalta arvioissa oli todella huomattavia eroja kuntatyyppien välillä, koski kunnan investointi- ja paikallisen elinkeinoelämän kehittämiskyvyn heikkenemistä. Todennäköisimpänä tätä kehitystä pitivät maaseutukuntien edustajat, joista 55 prosenttia arvioi sen todennäköiseksi omassa kunnassaan lyhyelläkin aikavälillä. Selvästi epätodennäköisimpänä kehitystä pitivät puolestaan suurimpien kaupunkien edustajat. Tosin heistäkin 35 prosenttia arvioi kehityskulun todennäköiseksi lyhyellä aikavälillä. Pitkällä aikavälillä kehitystä todennäköisenä pitäneiden määrä kasvoi jonkin verran kaikissa kuntatyypeissä.

Kaiken kaikkiaan kuntatyyppien välillä oli vain yllättävänkin pieniä eroja. Näyttää siltä, että kuntatalouden kiristyminen ja paineet toimintojen tehostamiseen ja karsimiseen koskevat lähes kaikkia kuntia. Myös kommenteissa kaikkien kuntatyyppien edustajat korostivat tarvetta vähentää kuntien velvollisuuksia ja turvata rahoitus säädettyä mahdollisia uusia velvollisuuksia.

Joissain kommenteissa arvioitiin valtion vetäytyvän yhä selvemmin kunnallisten palveluiden rahoituksesta. Tämä on jossain määrin ristiriidassa sen esitetyn toiveen kanssa, että valtio ottaisi ainakin taantuvissa ja syrjäisissä kunnissa yhä keskeisemmän roolin kansalaisten tasavertaisuuden turvaamiseksi.

Toiminnan tuottavuuden kohottamista koskeva kehityssuunta osoittautui kuntavastaaajille vaikeimmaksi arvioida ja tyhjien tai ”en osaa sanoa” vastauksien osuus oli huomattavan suuri. Kommenteissa todettiin, että suuri osa muista samassa kysymyskokonaisuudessa esitetyistä kehityssuunnista, erityisesti palveluiden karsiminen ja henkilöstön vähentäminen, liittyivät olennaisesti tuottavuuden kohottamiseen. Arvioiden mukaan tuottavuutta haetaan ensisijaisesti palveluntuotantoprosesseja uudistamalla – tehdään palveluihin liittyvää seutuyhteistyötä, ulkoistetaan palveluita, hyödynnetään yhä enemmän tilaaja-tuottajamallia ja kilpailutetaan palveluiden tuottajia. Samanaikaisesti priorisoidaan toimintoja, poistetaan ei-lakisääteiset toiminnot, lisätään itsepalvelua ja kunta-laisten omavastuuta. Myös uuden teknologian ja tietotekniikan hyödyntäminen esiintyi vastauksissa usein. ”Tietotekniikan hyödyntäminen ja sen alan yhteistyö kuntien kesken melkein ainoa keino.” (kuntavastaaaja).

Osa sellaisten kuntien edustajista, jotka arvioivat, että heidän kunnassaan todennäköisesti toteutuu kysymyksessä esitettyjä kehityskulkuja, toi kommenteissa esille näkemyksen, että ”toiminnan tuottavuutta olisi jo kohotettu, jos olisi jokin keino hallussa!” (kuntavastaaaja). Vaikuttaakin siltä, että kysymyksessä esitettyjen kehityskulkujen toteutumien taustalla on toisaalta tuottavuuden kohottaminen ja toisaalta pakon sanelema toimintojen vähittäinen alasajo ”On epätodennäköistä että meidän kuntaa on vuonna 2025 edes olemassa.” (kuntavastaaaja).

Asiantuntijoilta pyydettiin arviota siitä, missä kuntatyypeissä kuntavastaa-jille oman kunnan näkökulmasta esitettyjä kehityskulkuja todennäköisesti tapahtuu. Selvästi todennäköisimpinä kehityskulkuina pidettiin uusien palvelumaksujen käyttöönottoa ja olemassa olevien palvelumaksujen korottamista, toiminnan tuottavuuden kohottamista ja kunnallisveron korottamista. Seuraavaksi todennäköisimpien ryhmään kuuluivat palvelupisteiden ja -verkoston harventaminen ja toimipaikkojen sulkeminen. Ylivoimaisesti epätodennäköisimpänä asiantuntijat pitivät kuntien henkilöstön palkkojen alentamista, jota käsiteltiin vain muutamassa yksittäisessä maininnassa. Mainintojen runsauden osalta jakauma noudattaa pitkälti kuntavastaaajien kehityskulkujen todennäköisyyksistä esittämiä arvioita.

Kunnallisveron korottamista, ei-lakisääteisten kunnallisten palveluiden karsimista ja kunnan henkilöstön vähentämistä koskevat arviot sen sijaan jakautuivat selvästi eri kuntatyyppien välillä. Vaikka näitäkin kehityssuuntia koskevia mainintoja esiintyi kaikkien kuntatyyppien kohdalla, todennäköisimpänä kehityssuuntia voidaan arvioiden perusteella pitää maaseutumaisissa kunnissa ja epätodennäköisimpinä suurimmissa kaupungeissa ja kaupunkiseutujen keskuksissa.

6 Kunnalliset palvelut

Kunnalliset palvelut – 1. kierros

Kaikissa ensimmäisellä kierroksella esitetyissä arvioissa korostuivat kunnalliset palvelut, erityisesti peruspalvelut, ja niihin liittyvät muutokset. Tätä aihealuetta pidettiin yhtenä kuntakentän keskeisistä haasteista ja palvelutuotannon organisoinnin ja rahoittamisen muodostaman kokonaisuuden todettiin olevan suomalaisten kuntien kohtalonkysymys. Kunnan lakisääteisten tehtävien lisäämistä pidettiin merkittävänä, joskin varsin epätodennäköisenä uhkana kuntien nykyisessä taloudellisessa tilanteessa.

Arvioiden mukaan kuntien mahdollisuudet tuottaa ja tarjota palveluita nykyperustein pienenevät. Syiksi annettiin kuntatalouden kiristyminen, ikääntyvän väestön palvelutarpeen kasvu, terveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon menojen kasvu sekä kuntakentän mahdollinen työvoimapula. “Olennaista vuoteen 2025 katsottaessa on väestörakenteen muutoksesta seuraava huoltosuhteen ongelmallisuus sekä sosiaalitoimen ja varsinkin terveydenhuollon palvelujen lisääntyvä tarve.” (asiantuntija).

Lisäksi yhtenä merkittävänä muutosvoimana pidettiin EU:n normiohjausta, jonka arvioitiin korostuvan ja saattavan pitkällä aikavälillä johtaa palveluiden harmonisoimiseen. Erityisesti mahdollinen kilpailua ja markkinoita korostava palveludirektiivi vaikuttaisi toteutuessaan huomattavasti palvelujen organisointiin.

Alueellinen keskittymiskehitys vaikuttaa huomattavasti kunnallisiin palveluihin. Hyvinvointipalveluiden nykyinen, kuntakohtainen rahoitusmalli on pitkälti riippuvainen työtätekevien alueellisesti maksetuista tuloveroista. Muutotappiokuntien menettäessä työtä tekevät ja veroja maksavat asukkaat, pienenee niiden kyky ylläpitää palveluita huoltosuhteen heikentyessä. “Reuna-alueille jäävät kunnat (= kaukana aluekeskuksista) ovat suurissa vaikeuksissa ilman valtion vahvoja tukitoimia.” (asiantuntija). Kasvukeskuksissa ongelmaksi puolestaan muodostuu nopeasti kasvava palvelutarve ja sen edellyttämät investoinnit. Kun kuntien väliset erot talouden ja väestöpohjan suhteen kasvavat, erilaistuu myös kuntien palvelutuotanto ja käytetyt tuotantotavat.

Kunnallisten palveluiden tulevaisuuden tarkastelussa voidaan vastauksien perusteella hahmottaa kolme keskeistä ulottuvuutta. Ensimmäinen ulottuvuus on vastuun jakautuminen yksilön ja yhteiskunnan välillä, eli käytännössä se, missä määrin yhteiskunta tarjoaa erilaisia palveluita ja toisaalta, missä määrin kansalaisten joutuvat vastaamaan omasta hyvinvoinnistaan ja maksamaan käyttämistään palveluista. Toinen ulottuvuus on järjestämisvastuun jakautuminen julkisen sektorin eri toimijoiden kesken. Kolmantena ovat palveluiden varsinaisessa tuottamisessa käytettävät erilaiset organisaatiomuodot.

Vastuuta ja karsimista

Lähes yksimielisesti todennäköiseksi kehityskulukuksi arvioitiin palvelujen tarjonnan priorisointi ja karsiminen, maksuperusteiden oleellinen muutos sekä ihmisten omavastuun kasvaminen. "Palvelujen tarjontaa joudutaan priorisoidaan ja jättämään pois, elleivät maksuperusteet muutu." (asiantuntija). Tähän liittyen pidettiin todennäköisenä, että taloudellisten resurssien niukkuus johtaa myös keskusteluun nykyisten lakisääteisten palveluiden karsimisesta. "Kuntien palvelut pitää selvemmin jakaa pakollisiin ja niihin, jotka tehdään jos resurssit riittävät. Pitää saada nykyistä suurempi omavastuu palvelun saajalle. Palvelut pitää priorisoida esimerkiksi terveydenhoidossa siten, että tiedetään mistä, karsitaan kun talous sitä edellyttää." (kuntavastaaja). Pidemmällä aikavälillä uskottiin myös subjektiivisten oikeuksien uudelleen arviointiin, "...subjektiivisia oikeuksia puretaan pakosta..." (kuntavastaaja).

Julkisissa palveluissa keskitytään "... opetustoimen, sosiaalitoimen ja terveystoimen sekä teknisen infrastruktuurin hoitamiseen. Nykyisenkaltaiset monet pienet toiminnot jäävät pois markkinaehtoisesti hoidettaviksi." (asiantuntija). Ensisijaisesti karsittavia palvelualueita ovat "ei-lakisääteiset" palvelut ja monien lakisääteistenkin palveluiden, erityisesti nuorten, kulttuuri- ja liikuntapalveluiden, laatua/tarjontaa supistetaan. Näin kunnat käytännössä keskittyvät pakollisiin ydintehtäviinsä. "Palvelutarjontaa joudutaan suuntaamaan lisääntyvässä määrin vanhusten huoltoon. Mikäli terveystoimen valtionosuudet pysyvät ennallaan, eikä verotuloja kohdisteta kunnille enemmän, on kunnan supistettava vapaaehtoista palvelutarjontaansa." (kuntavastaaja).

Esitettyjen näkemysten perusteella voi esittää kaksi mahdollista kehityskulkua yksilöiden ja julkisen sektorin välisen hyvinvointivastuun jakautumisesta.

1) *Vastuu palveluista siirtyy kuluttajalle.* Palveluja ei enää mielletä julkisen sektorin vastuualueeksi vaan "...kansalaiset ostavat tarvitsemansa palvelut valitsemaltaan yksityiseltä taholta taloutensa asettamissa rajoissa." (asiantuntija). Tässä kehitysvaihtoehdossa kunta vastaa vain sosiaali- ja terveydenhuollon sekä koulutuksen vähimmäistasosta. Esimerkiksi terveyspalveluissa tämä käytännössä

tarkoittaisi vakuutuspohjaisten tai työnantajien rahoittamien järjestelmien yleistymistä.

Tämä johtaa kuntien ja niiden päätöksenteon merkityksen pienenemiseen “Kuntien asema muuttuu palvelujen tarjoajasta ja tuottajasta sivustakatsojan rooliksi yksityisen palvelusektorin kaapatessa markkinat.” (asiantuntija). Varsin laajasti arvioitiin, että julkisten palveluiden korvautuminen yksityisillä palvelumarkkinoilla johtaisi kasvaneeseen segregaatioon. Tulee olemaan “kahden kerroksen väkeä ... köyhille heikot kuntapalvelut, varakkaille laadukkaat yksityiset palvelut...” (asiantuntija). “Kunta huolehtii B-porukasta. Ne, jotka voivat maksaa, etsivät omaa yksityistä opetusta (= lukiot) ja yksityistä terveydenhoitoa.” (asiantuntija).

Enemmistö vastaajista kuitenkin arvioi, että *2) kunnat tulevat myös tarkastellulla kaudella (vuoteen 2025) säilyttämään hallitsevan ja samalla myös koordinoivan roolin julkisten palvelujen järjestäjinä, mutta yksilöiden omavastuu kasvaa* kuntien karsiessa vapaaehtoista palvelutarjontansa ja mahdollisesti supistavat lakisääteistenkin palveluiden tarjontaa. “Jatkossa omavastuuosuudet tulevat kasvamaan merkittävästi.” (kuntavastaaaja).

Yhtenä merkittävänä uhkana tässä kehityksessä pidettiin hyvinvointiyhteiskunnan ja tuloeroja tasaamisen perustana olevan arvopohjan murenemista. “Tehtävissä korostuvat lasten ja nuorten sekä ikäihmisten palvelut, mutta suosituvatko työikäiset, jotka veroillaan rahoittavat näitä palveluja, pelkästään maksumiehen rooliin?” (asiantuntija).

Vaikka julkisella sektorilla säilyisi palvelutuotannossa hallitseva rooli, palveluiden järjestämisvastuissa ja erityisesti tuotantotavoissa tapahtuu kuitenkin vastauksien perusteella laajoja muutoksia. Taloudellisen tilanteen kiristyminen ja huoltosuhteen heikkeneminen tarkoittaa käytännössä “...yhä tiukentuvia suoritustehovaatimuksia kunnille ja vaihtoehtoisten organisointi- ja tuotantomuotojen lisääntymää hyödyntämistä.” (asiantuntija).

Tuotannon uudistamista ja uusia organisaatiomuotoja

Vastauksien pohjalta näyttää siltä, että siirrytään yhä enemmän kohti tilannetta, jossa erilaisia palveluita tarjotaan ja tuotetaan hyvin eri tavoin ja jossa kuntien väliset erot ovat suuria. “On itsenäisten kuntien yhteisöjä, suurkuntia, kaiken ulkoistaneita kuntia.” (asiantuntija).

Arvioiden mukaan yksittäisten kuntien vastuu peruspalvelujen järjestämisestä vähenee. Osa palveluista siirtyy alueellisesti, kuten seutukunnallisesti, maakunnallisesti, terveystieteittäin, järjestettäväksi ja osa korvataan yksityisillä palveluilla. “Vuonna 2025 palveluiden tuottamistapa on muuttunut täysin. Palvelut järjestetään suurimmalta osaltaan kuntien yhteistyönä tai ne ostetaan yrityksiltä.” (kuntavastaaaja)

Seudun tai maakunnan tasolla vastataan palveluista, joiden kysyntä yhden kunnan alueella on liian vähäistä toiminnan järkevän organisoinnin näkökulmasta katsottuna. Erityisesti pienten kuntien palvelurakenteessa on tärkeää saada enemmän väestöpohjaa kuntayhteistyön avulla, jolloin palveluprosesseihin saadaan riittävät resurssit ja ammattitaitoisia työntekijöitä. Tämän seurauksena on todennäköistä, että kuntien määrä vähenee selvästi kuntaliitosten kautta tai että kunnat rakentavat kuntarajat ylittäviä yhteistyöjärjestelmiä palveluiden tuottamiseksi. Vaihtoehtona on, että kuntien tehtäväkenttä supistuu hallinnointiin ja vastuu palveluista siirtyy seutu-, alue- tai maakuntatasolle. "Peruspalvelujen tuottaminen hoidetaan prosesseina, joissa ei tunneta kuntarajoja. Mukana palveluprosesseissa on yksityisiä ja kolmannen sektorin tuottajia. Muita palveluja tuotetaan pääasiallisesti yhtiöissä ylikunnallisesti." (kuntavastaaaja).

Sen sijaan, että kunnat tai ylikunnalliset organisaatiot tuottaisivat palveluita itse, ne yhä enemmän päättävät luvista sekä kilpailuttavat ja tilaavat palveluita. Äärivaihtoehtoissa palvelutuotanto on ulkoistettu kokonaan ja kuntien vastuulla "...on lähinnä palveluiden rahoittaminen ja kanavoiminen kuntalaisille." (asiantuntija). Toteutuva kehitys riippuu pitkälti yksilö-yhteiskuntavastuun jakautumisesta. Tilanteessa, jossa yksittäisen kuluttajan vastuu kasvaa huomattavasti, korostuvat yksityisesti tuotetut palvelut.

Yksityisen palvelutarjonnan mahdollisuudet voidaan käyttää tehokkaasti hyväksi kasvukeskuksissa, joihin voi kysynnän kautta syntyä toimivat palvelumarkkinat. Osana tätä kehityskulkua pidettiin hyvin todennäköisenä, että jo lyhyellä aikavälillä kansainväliset terveyspalveluita tarjoavat ketjut tulevat Suomeen. Haja-asutusalueille tai taantuviiin kuntiin ei synny toimivia palvelumarkkinoita ja kunnat joutuvat edelleen vastaamaan suurelta osin palvelutuotannosta. Joissain vastauksissa pidettiin mahdollisena, että kaikkein syrjäisimmillä alueilla kunnat joutuisivat ottamaan vastuulleen myös perinteisesti yksityisinä pidettyjä peruspalveluita, kuten esimerkiksi ruokakauppoja.

Vastatrendinä tuotiin muutamassa vastauksessa esille näkemys, että kilpailuttamisen haittojen käydessä ilmi palataan pitkällä aikavälillä takaisin julkisesti tuotettuihin palveluihin. Tällaisina haittoina esitettiin muun muassa demokratian, oikeusturvan ja ydinosaamisen katoaminen julkisista palveluista ja kunnan imagon heikkeneminen.

Yhtenä vaihtoehtoisena kehityskulkuna esitettiin, että kunnille annettaan vapaat kädet erilaistaa palvelutarjontaansa. Valtio, tai EU, määrittelee kuntien tärkeimmät perustehtävät. Loput vapaaehtoisuuteen perustuvat tehtävät toteutetaan vain, jos kunnan taloudelliset voimavarat sen mahdollistavat. "Valtionosuusjärjestelmä ei kestä kuntien demografista ja verotulojen eriytymistä; kunnille lisää harkintavaltaa, mikä vähentää subjektiivisten oikeuksien merkitystä." (asiantuntija).

Osana tätä koko palvelutuotannon ja niiden järjestämisvastuun uudelleen organisointia, joudutaan vastauksien mukaan jo hyvin lyhyellä aikavälillä pohtimaan uudelleen myös kunnan ja valtion välistä suhdetta. Joidenkin kuntien nykyisten tehtävien arvioitiin siirtyvän valtiolle. “Esimerkiksi terveydenhoito voi hyvinkin siirtyä valtion hoidettavaksi ja kustannettavaksi.” (asiantuntija). Tämän lisäksi valtio joutuu arvioiden mukaan ottamaan nykyistä huomattavasti suuremman vastuun pahiten taantuvien kuntien palveluiden rahoittamisesta ja järjestämisestä.

Vastauksissa nousi selkeästi esille näkemys siitä, että kuntien palveluiden tuotantokyvyn eriytyessä palveluista tulee kuntien välisessä kilpailussa entistä merkittävämpiä. Esimerkiksi kulttuuripalvelut arvioitiin merkitykseltään kasvavaksi kilpailukykytekijäksi. Niihin on kuitenkin varaa vain parhaiten menestyvillä kunnilla. Samoin liike-elämälle suunnattujen palveluiden merkityksen arvioitiin korostuvan, kun kunnat joutuvat ottamaan yhä enemmän vastuuta oman alueensa elinkeinoelämän kehittämisestä. “Tehtävät lisääntyvät tulevaisuuden kärkialoihin liittyvissä elinkeino- ja koulutuspoliittisissa asioissa.” (kuntavastaaaja).

Lisäksi osa vastaajista arvioi, että kolmannen sektorin merkitys korostuisi palvelutuotannossa. “Heikko taloustilanne johtaa siihen, että kuntapalvelujen ylläpitämiseksi joudutaan värväämään kolmas sektori ja vapaaehtoistyövoimaa.” (asiantuntija).

Muita palveluihin liittyviä mahdollisia kehityssuuntia ja esitettyjä väitteitä

- Tietotekniikan kehittyminen ja sen yhä laajempi hyödyntäminen hyvinvointipalveluiden tuotannossa mahdollistaa pitkällä aikavälillä muun muassa “virtuaalisairaaloiden” ja “etälääkäripalveluiden” synty-misen.
- “Tarvitaan valtakunnallisia ratkaisuja, jotka mahdollistavat kuntarajat ylittävät palvelutuotantomallit peruspalveluissa, muun muassa palveluiden taksapolitiikan uudistaminen sekä valtakunnalliset sosiaali- ja terveysalan tietojärjestelmät.” (kuntavastaaaja).
- “Vuoteen 2025 mennessä tapahtuu vielä nyt itsestään selvyytensä pi-dettyjä peruspalveluita uhkaavia kriisejä, esimerkiksi globaali kilpailu puhtaasta vedestä. Kunnilta vaaditaan kykyä tarjota perusasioita, kuten puhdasta vettä, lämpöä, jätehuolto, asuntotoimi.” (asiantuntija).

Kunnalliset palvelut – 2. kierros

Ensimmäisellä kierroksella vastaajat arvioivat lähes yksimielisesti todennäköiseksi kehityskuluksi palvelujen tarjonnan priorisoinnin ja karsimisen, maksu-

perusteiden oleellisen muutoksen sekä ihmisten omavastuun kasvamisen. Toisella kierroksella pyrittiin hahmottamaan tämän muutokseen suuruutta niin yksilöiden ja yhteiskunnan välillä, kuin myös yhteiskunnallisen vastuun jakautumista valtion ja kuntasektorin, mukaan lukien seutu- ja maakunta, välillä.

Muutokset yksilön ja yhteiskunnan välisessä hyvinvointivastuun jakautumisessa

Yksilöiden ja yhteiskunnan välisen hyvinvointivastuunjaon muutoksien arvioimiseksi vastaajia pyydettiin jakamaan kuvitteellinen 100 prosentin vastuu ihmisten hyvinvoinnista yhteiskunnan ja yksilön välillä vuosina 2005, 2010 ja 2025. Hyvinvoinnin käsitettä ei kysymyksen yhteydessä määritelty, sillä kysymys haluttiin tuloksien vertailemiseksi säilyttää samassa muodossa kuin vuonna 2000 tehdyssä kuntajohtamista ja demokratiaa käsitelleessä barometrissa (Kivelä 2000).

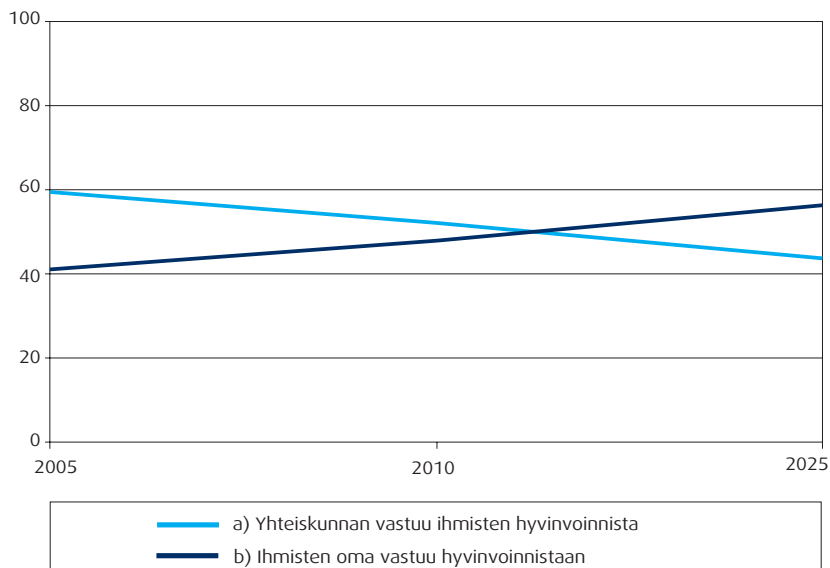
Tulokset ovat muutoksien suunnasta pääsääntöisesti yhteneviä ensimmäisellä kierroksella esitettyjen arvioiden kanssa. Sekä asiantuntijat että kuntavastaajat arvioivat, että yksilön vastuu kasvaa ja yhteiskunnan vastuu pienenee. Kuntavastaajat arvioivat hyvinvointivastuussa tapahtuvan selkeän käänteen vuoteen 2025 mennessä, jolloin yksilön vastuu on yhteiskunnan vastuuta merkittävämpi – toisin kuin tällä hetkellä arvioidaan olevan (kuvio 18). Asiantuntijat sen sijaan arvioivat käänteen tapahtuvan jo ennen vuotta 2010 ja yhteiskunnan nykyisenkin vastuun pienemmäksi kuin kuntavastaajat (kuvio 19).

Esitetyissä kommentteissa korostui yksilöiden omavastuun kasvaminen huomattavasti enemmän kuin kuvioiden perusteella voisi olettaa. Syynä tähän voi olla tulosten esittäminen keskiarvona tai se, että jo varsin pienetkin numeroina ilmaistut muutokset näkyvät huomattavan suurina arkielämän muutoksina. ”Kansalaisten omavastuuosuuden on pakko kasvaa nykyisestä. Ei yksikertaisesti ole rahaa tuottaa nykyisen kaltaisia palveluita kaikille.” (kuntavastaaja). Esitetyissä kommentteissa toistui kolme pääteemaa.

1) Kunnallisia palveluita rahoitetaan yhä enemmän erilaisilla maksuilla. Nämä maksut saatetaan porrastaa yksilöiden tulojen perusteella tai joitain väestöryhmiä voi jäädä niiden ulkopuolelle. ”Erityisesti työssäkäyvien ja terveiden maksuja korotetaan.” (kuntavastaaja).

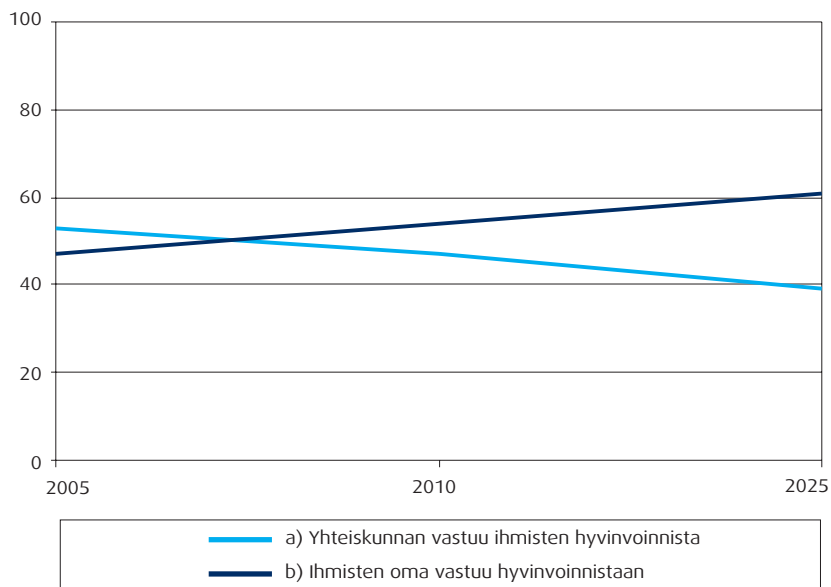
2) Kehitys johtaa kasvavaan eriarvoisuuteen. ”...nyt näyttää selvältä, että ollaan siirtymässä amerikkalaista mallia kohti: jokainen huolehtikoon itsestään. En pidä hyvänä.” (kuntavastaaja). Äärimmäisenä kehityskulkuna esitettiin, että nykymuotoinen ”Hyvinvointiyhteiskunta romahtaa ja vain ne saavat hyvät palvelut, jotka itse ne pystyvät kustantamaan.” (kuntavastaaja).

Jos ajatellaan kokonaisvastuun olevan 100 % niin, miten näet vastuun ihmisten hyvinvoinnista jakautuvan nyt, vuonna 2010 ja vuonna 2025.
Kuntavastaajat (467 vast.)



Kuvio 18

Jos ajatellaan kokonaisvastuun olevan 100 % niin, miten näet vastuun ihmisten hyvinvoinnista jakautuvan nyt, vuonna 2010 ja vuonna 2025.
Asiantuntijat (39 vast.)



Kuvio 19

3) Kunnallisia palveluita priorisoidaan ja karsitaan selvästi ja osa nykyisistä palveluista jää kokonaan yksityisen sektorin hoidettavaksi. Tästä kehityksestä esitettiin muun muassa seuraavankaltaisia näkemyksiä:

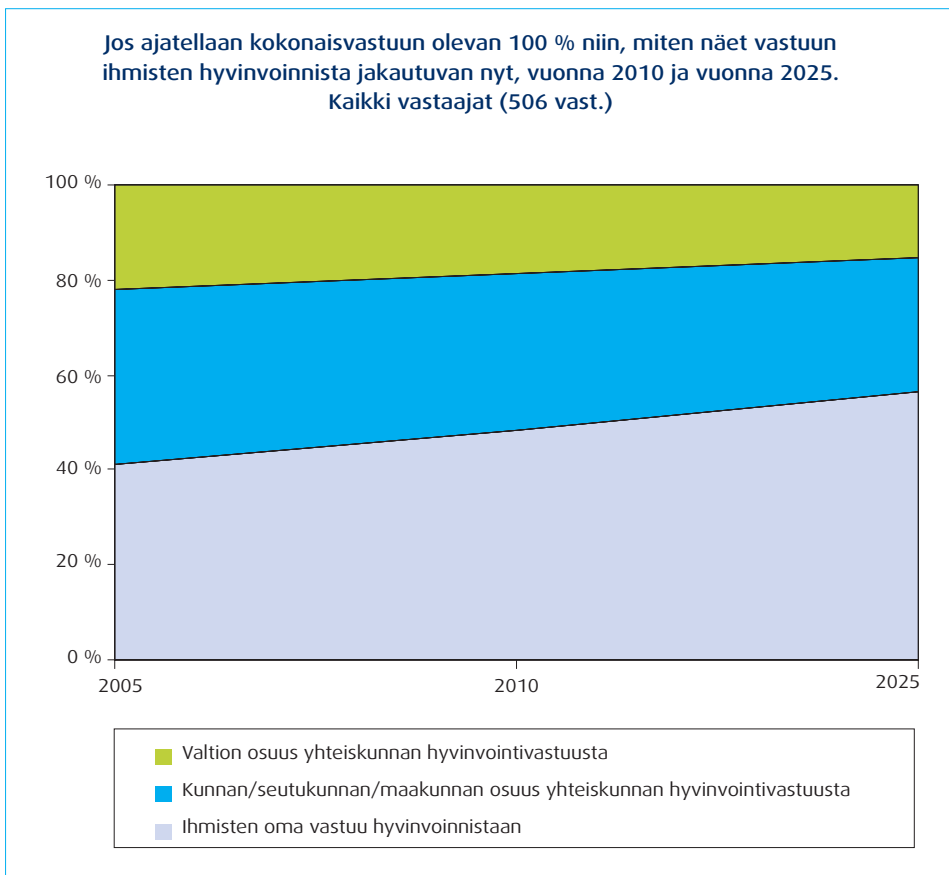
- “Subjektiiivisia oikeuksia muutetaan harkinnanvaraisiksi. Nykyisiä harkinnanvaraisia karsitaan.” (asiantuntija).
- Terveystenhoitoa priorisoidaan “eli kaikille ei enää taata parasta mahdollista hoitoa.” (kuntavastaaja).
- “Terveystenhoitomenoihin maksukatto, yksilö rahoittaa yli maksukaton menevän hoidon vakuutusturvalla ja omilla varoillaan.” (kuntavastaaja).
- “Itse aiheutettujen sairauksien hoito siirtyy enemmän omalle vastuulle.” (kuntavastaaja).
- Omavastuu kasvaa vanhustenhuollossa. “Vanhushuollossa tuloilla ja varallisuudella on suurempi merkitys vanhuksen maksuihin ja tuen saantiin.” (kuntavastaaja). Äärimmäisenä voidaan pitää näkemystä, jonka mukaan “Lapset veloitetaan vanhempiensa ensisijaisiksi huoltajiksi viimeistään 2020-luvulla.” (kuntavastaaja).
- “Liikunnan tilojen ja kirjastojen ilmaiskäyttö muuttuu maksulliseksi.” (kuntavastaaja).
- “Yhteiskunta on ottanut kohtuuttomasti vastattavakseen kolmannen sektorin asioita esim. liikunnan, kulttuurin saralta. On palattava takaisin. ...Pohjoismainen hyvinvointivaltio meni yli ja ihmisen oma vastuu vietiin pois.” (kuntavastaaja).

Muutokset kunnan ja valtion välisessä hyvinvointivastuun jakautumisessa

Vastaajia pyydettiin myös jakamaan kuvitteellinen 100 prosentin kokonaisuus yhteiskunnan osalle tulevasta ihmisten hyvinvointivastuusta kunnan ja valtion välille vuosina 2005, 2010 ja 2025. Asiantuntijat ja kuntavastaajat olivat varsin yksimielisiä tulevasta kehityksestä, jossa kuntien vastuu kasvaa jonkin verran ja vastaavasti valtion vastuu pienenee. Kehitys kokonaisvastuun jakautumisen osalta näyttää varsin selkeältä (kuvio 20). Yksilöiden vastuu kasvaa varsin merkittävästi ja julkisella sektorilla kunnat kantavat edelleen päävastuun hyvinvointipalveluista.

Myös kommentoissa arvioitiin vastuun hyvinvoinnista ja subjektiivisiin oikeuksiin perustuvista palveluista siirtyvän nykyistä enemmän valtiolta kunnille. Tässä yhteydessä varsin suuri osa kuntavastaajista esitti huomattavan suurta kritiikkiä valtiota kohtaan, jonka katsottiin lisänneen kuntien velvollisuuksia tuottaa palveluita, mutta ei ole taannut kunnille riittävää rahoitusta. “Palvelut

pitäisi sopeuttaa yhteiskunnan voimavaroihin. Pelkkä poliittinen “hyvänteko” ilman maksajaa on vastuutonta.” (kuntavastaaja).

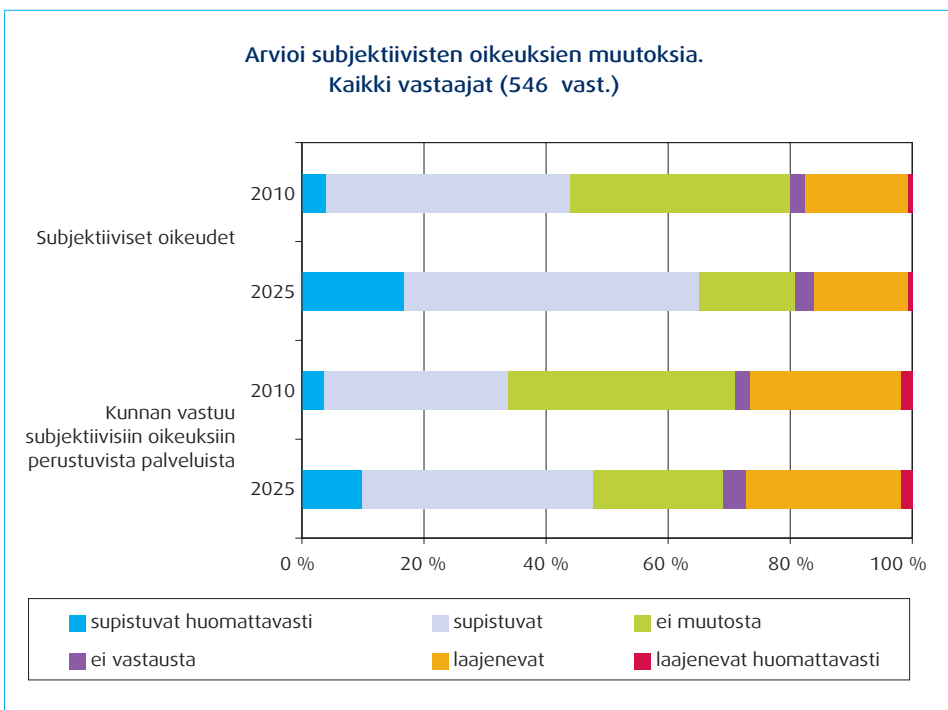


Kuvio 20

Kommenteissa tuotiin esille kuntien voimakas erilaistuminen ja todettiin, että joissakin taantuvissa kunnissa valtion vastuu saattaa jopa kasvaa nykyisestä, mutta vastaavasti vahvoissa kunnissa valtion vastuu pienenee hyvinkin merkittävästi. “Kuntakenttä eriytyy voimakkaasti. Osassa valtion vastuun on pakko nousta. Osassa kuntia tilanne ei juuri muutu. Yksilön oma osuus väistämättä kasvaa.” (kuntavastaaja). Muutama kuntavastaaja esitti myös näkemyksen, että “...kaikkien subjektiivisiin oikeuksiin perustuvien palveluiden tulisi olla valtion rahoittamia. Vain näin voidaan taata tasapuoliset palvelut koko maassa.” (kuntavastaaja).

Subjektiiiset oikeudet

Yksilön subjektiiivisilla oikeuksilla tarkoitetaan sellaisia oikeuksia, jotka on säädetty perustuslailla kansalaisen perusoikeudeksi. Subjektiiivisilla oikeuksilla tarkoitetaan myös viranomaisen voimavaroista riippumatonta velvollisuutta järjestää palvelu tai muu etuus ihmiselle. Tällaisia ovat muun muassa oikeus maksettomaan perusopetukseen sekä oikeus ihmisarvoisen elämän kannalta välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon.



Kuvio 21

Noin 45 prosenttia kaikista vastaajista uskoi myös subjektiiivisten oikeuksien supistuvan tai supistuvan huomattavasti (kuvio 21) vuoteen 2010 mennessä. "Taloudellinen tilanne pakottaa heikentämään subjektiiivisiä oikeuksia nopeasti." (kuntavastaaja). Vastaavaan tapahtumaan pitkällä aikavälillä (vuoteen 2025 mennessä) uskoi noin 65 prosenttia kaikista vastaajista. Kuntavastaajat pitivät subjektiiivisten oikeuksien supistumista lyhyellä aikavälillä huomattavasti todennäköisempänä kuin asiantuntijat. Pitkän aikavälin kehityksen osalta kuntavastaajien ja asiantuntijoiden arviot olivat pitkälti yhtenevät. "Yksilön vastuuta tulisi lisätä enemmänkin, mutta se vaatii rohkeutta päättäjiltä. On säädettyä sellaisia lakeja, että yhteiskunta ei vastaa vaan ihmiset itse vastaavat. => Riittääkö poliitikoilla rohkeus? EPÄILEN!" (kuntavastaaja).

Yleisesti esitetty arvio oli, että subjektiivisten oikeuksien todellinen karsinta ei tapahtuisi oikeuksien “dramaattisen” supistamisen kautta, vaan opetus-, terveydenhuolto- ja sosiaalipalveluiden tason ja laadun vähittäisen heikkenemisen kautta. Arvioiden mukaan subjektiivisiin oikeuksiin perustuvien palveluiden supistaminen johtaa vähitellen siirtymiseen kohti sosiaali- ja/tai yksityisiin vakuutuksiin perustuvaa järjestelmää.

Todennäköisimmin supistuvana subjektiivisena oikeutena pidettiin lasten oikeutta päivähoidoon, jota käsitteli lähes puolet kaikista esitetyistä kommentista. “Päivähoitopaikka kotonakin olevien lasten vanhemmille on kestävä tön etuus.” (kuntavastaaja).

Terveydenhoidossa oikeudet supistuvat vastaajien mukaan kasvavan omavastuuosuuden, lisääntyvän priorisoinnin ja mahdollisesti myös hoitotakuiden poistumisen/lieventämisen seurauksena. “Hoitotakuu joko lievenee tai sitten muutetaan oleellisesti terveydenhoito- ja sairaanhoitojärjestelmiä.” (kuntavastaaja). Muutama vastaaja arvioi lisäksi että 'itseaiheutettujen' sairauksien hoidossa yksilöiden omavastuu kasvaisi.

Muita mahdollisesti kaventuvia subjektiivisia oikeuksia (tai niihin perustuvia etuuksia) voivat olla toimeentulotuki ja työmarkkinatuki, jotka muuttuvat vastikkeellisiksi sekä opetus, jossa erityisesti yliopisto- ja mahdollisen etäopiskelun aiheuttamien kustannuksien arvioitiin siirtyvän entistä enemmän yksilöiden vastuulle. “Vastikkeeton työttömyysturva vain passivoi, ennalta ehkäisevät toimenpiteet tehokkaammiksi erittäinkin toimeentuloturvan ja opetuksen alalla.” (kuntavastaaja).

Vain vajaa 20 prosenttia kaikista vastaajista arvioi subjektiivisten oikeuksien laajenevan. Tällaisia laajenevia tai mahdollisesti kokonaan uusia subjektiivisia oikeuksia voisivat olla kansalaispalkka, työttömien työllistämiseen liittyvät toimenpiteet, hoitotakuun laajeneminen, lasten ja nuorten koulunkäyntiavustajat ja iltapäivätoiminta sekä vammaisten ja vanhuksien hoivapalveluihin ja terveydenhoitoon liittyvät oikeudet.

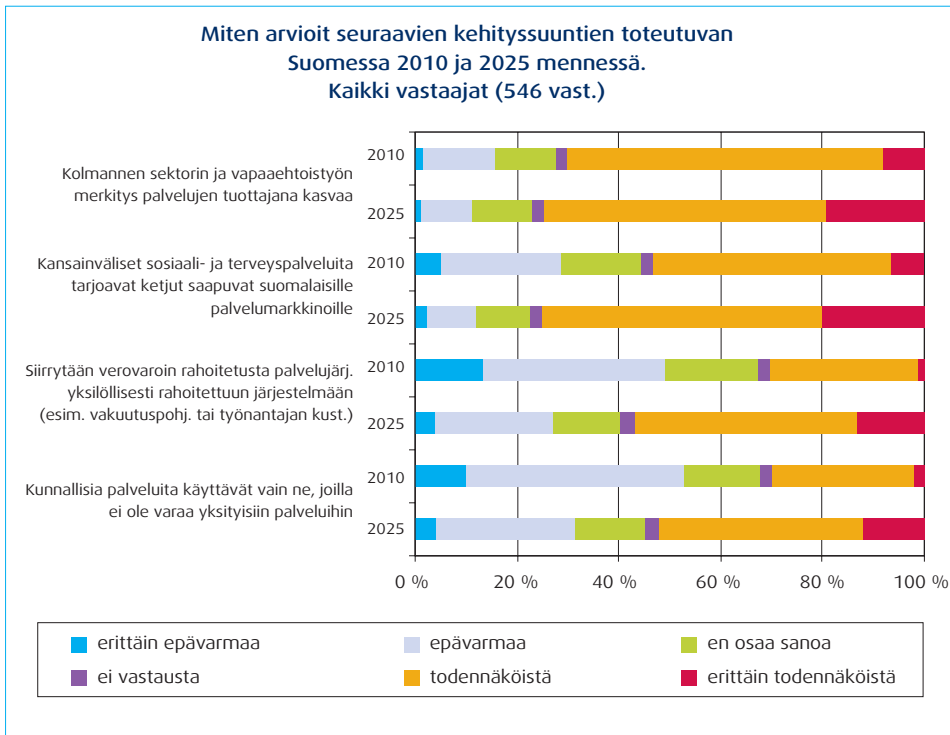
Kysymys kunnan vastuun muutoksesta subjektiivisiin oikeuksiin perustuvien palveluiden osalta jakoi vastaajien näkemyksiä lyhyellä aikavälillä. Pitkällä aikavälillä noin puolet kaikista vastaajista uskoi kuntien vastuun supistuvan. Erot kunta- ja asiantuntijavastaajien näkemyksissä olivat hyvin pieniä.

Kommenteissa todettiin, että osa kunnista ei tule selviämään niille annetuista palveluvelvoitteista. Tämän seurauksena subjektiivisia oikeuksia ja niihin perustuvia palveluita tulisi supistaa ja muuttaa osin harkinnanvaraisiksi. “Mikäli harkintavaltaa ei lisätä tai valtio ei lisää rahoitusta, muuttuu tasapuolinen palvelutarjonta mahdottomaksi.” (kuntavastaaja). Pyrkimys turvata kansalaisille peruspalvelut subjektiivisten oikeuksien avulla ei vastaajien mukaan ratkaise niiden rahoittamisen ongelmaa. “Typerät poliitikot haluavat edelleen

populismien hengessä laajentaa kyseessä olevia oikeuksia mitä ihmeellisimpiin asioihin kustannuksista välittämättä.” (kuntavastaaaja).

Palvelutuotannon muutoksia

Vastaaajia pyydettiin arvioimaan joidenkin ensimmäisellä kierroksella esiin tulleiden, palveluntuotantoon liittyvien kehityssuuntien todennäköisyyttä yleisesti, koko kuntakentän näkökulmasta. Kehityssuunnat on esitetty kuviossa (kuvio 22) sen mukaisessa järjestyksessä, kuinka suuri osa vastaajista piti niitä epävarmoina tai erittäin epävarmoina lyhyellä aikavälillä.



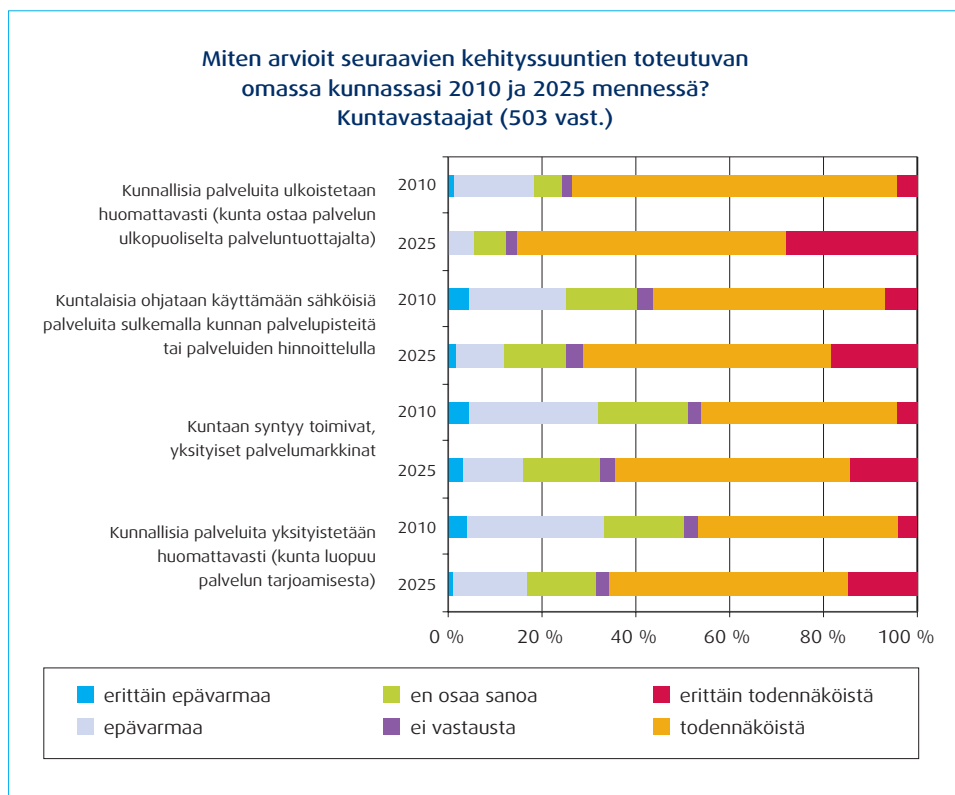
Kuvio 22

Esitettyjen arvioiden perusteella näyttää todennäköiseltä, että kolmannen sektorin ja vapaaehtoistyön merkitys palvelujen tuottajana kasvaa ja, että kansainväliset sosiaali- ja terveyspalveluita tarjoavat yritykset tulevat Suomen palvelumarkkinoille jo lyhyelläkin aikavälillä.

Sen sijaan kehityssuunnat siirrytään “verovaroin rahoitetusta palvelujärjestelmästä yksilöllisesti rahoitettuun järjestelmään” ja “kunnallisia palveluita käyttävät vain ne, joilla ei ole varaa yksityisiin palveluihin” jakoivat vastaajia voimakkaasti. Erityisesti kuntavastaaajat pitivät näitä kehityssuuntia epätodennäköisenä lyhyellä aikavälillä. Pitkän aikavälin arvioissa vastaajaryhmien näke-

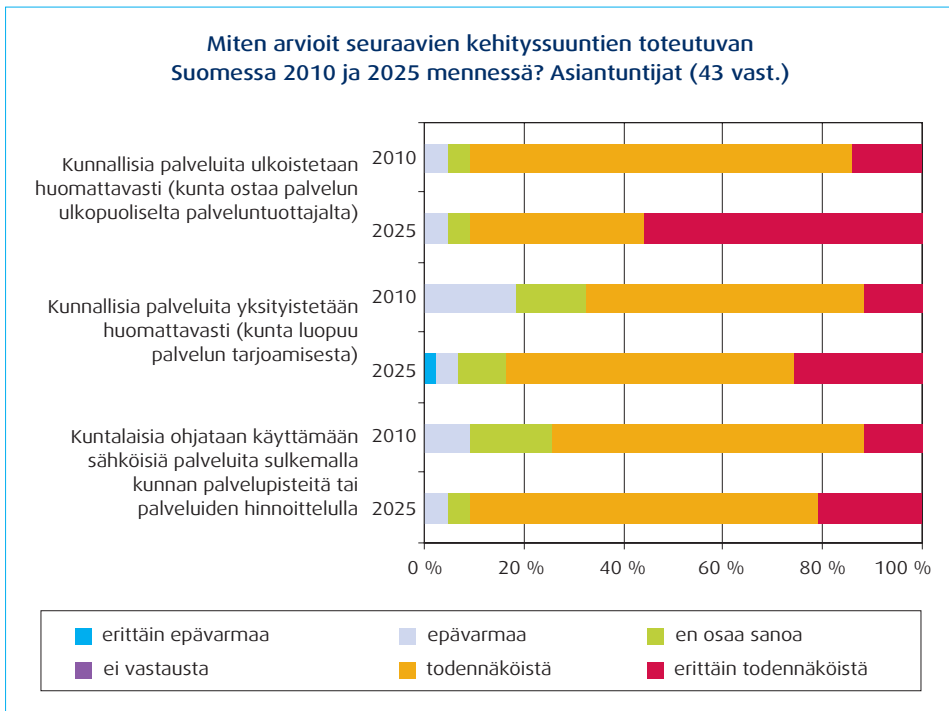
mykset yhdentyvät enemmistön pitäessä molempia kehityskulkuja todennäköisenä.

Yleisen näkökulman lisäksi kuntavastaajia pyydettiin arvioimaan joidenkin palveluntuotantoon liittyvien kehityssuuntien todennäköisyyttä heidän oman kuntansa näkökulmasta (kuvio 23). Asiantuntijoille esitettiin samat kysymykset yleisestä kuntakentän näkökulmasta (kuvio 24).



Kuvio 23

Molempien vastaajaryhmien esittämien arvioiden perusteella esitetyt kehityssuunnat näyttävät todennäköisiltä jo lyhyelläkin aikavälillä. Kunnat muuttuvat yhä selvemmin palvelujen tuottajasta palveluiden tilaajiksi ja luopuvat samalla kokonaan joidenkin palveluiden tarjonnasta. Samanaikaisesti kuntalaisia ohjataan käyttämään yhä enemmän sähköisiä palveluita. Asiantuntijat arvioivat esitettyjen kehityskulkujen todennäköisyyden kautta linjan selvästi suu-remmaksi kuin kuntavastaajat.

**Kuvio 24**

Kuntatyypeittäin ryhmiteltyinä vastaukset antavat varsin yhdenmukaisen kuvan kehityksestä. Kunnallisten palveluiden ulkoistamista (kunta ostaa palvelun ulkopuoliselta palveluntuottajalta) pidettiin todennäköisenä kaikissa kuntatyypeissä ja kuntatyyppien väliset erot ovat pieniä. Sen sijaan kehityssuuntaa, jossa oma kunta lyhyellä aikavälillä luopuu kokonaan joidenkin palveluiden tarjoamisesta, pidettiin todennäköisimpänä kaupunkienläheisen maaseudun ja maaseudun edustajien vastauksissa. Tulokset ovat pitkälti yhdenmukaisia ensimmäisellä kierroksella esitettyjen arvioiden kanssa. Palveluita joudutaan karsimaan eniten maaseutumaisissa kunnissa, joiden tulopohja kaventuu väestö- ja elinkeinorakenteen muutoksien seurauksena.

Kehityskulkua, jossa oman kunnan kuntalaisia ohjataan käyttämään sähköisiä palveluita joko sulkemalla kunnan palvelupisteitä tai palveluiden hinnoittelulla pidettiin selvästi todennäköisempänä suurimpien kaupunkien ja muiden kaupunkiseutujen keskusten edustajien vastauksissa (kuvio 25). Kommenttien perusteella syynä on suurimpien kaupunkien ja kaupunkiseutujen keskuksien käytössä olevat suuremmat resurssit ja olemassa oleva tietoliikenneinfrastruktuuri, jolloin ne kykenevät kehittämään sähköisiä palveluita muita kuntia nopeammin. Erityisesti pienissä ja maaseutumaisissa kunnissa kehittä-

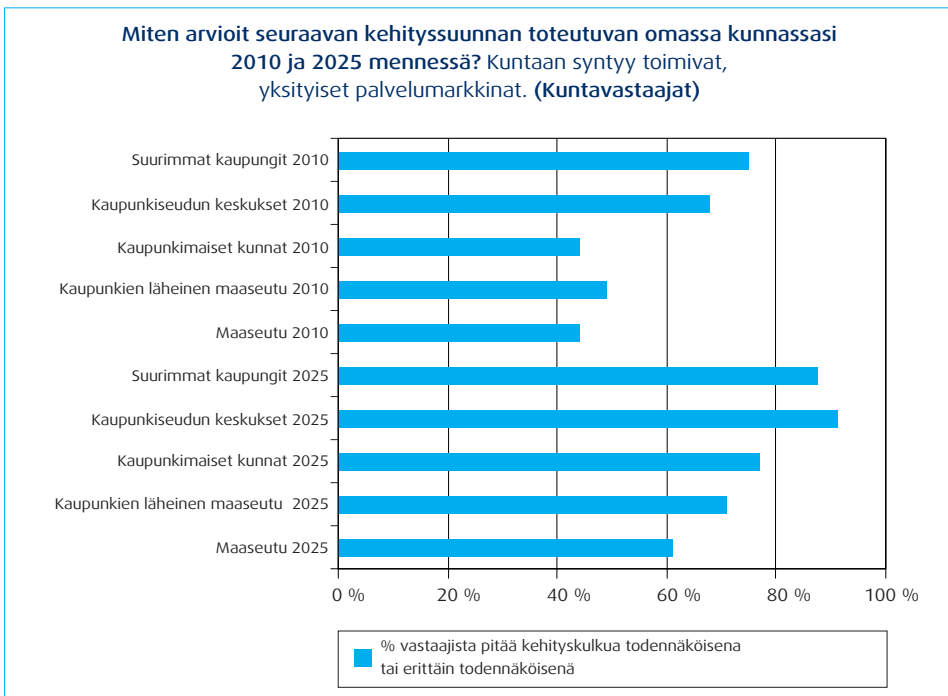
misresurssit ovat vähäisiä. “Ilman valtion apua ei ole mahdollista kehittää syrjäseuduilla sähköisiä palveluita. Perustavanlaatuisen ongelman muodostaa jo pelkästään riittävän tehokkaan tietoliikenneinfrastruktuurin puuttuminen” (kuntavastaaja). Lisäksi kommentoissa todettiin, että maaseutukuntien suuri vanhusväestön määrä asettaa esteitä sähköisten palveluiden hyödyntämiselle.



Kuvio 25

Toimivien, yksityisten palvelumarkkinoiden syntymistä pidettiin todennäköisimpänä suurimpien kaupunkien ja kaupunkiseutujen keskuksien edustajien vastauksissa (kuvio 26). Epätodennäköisimpänä kehityskulkua pitivät maaseutumaisten kuntien edustajat, joista todennäköiseksi kehityksen arvioi lyhyellä aikavälillä noin 44 prosenttia ja pitkälläkin aikavälillä vain noin 60 prosenttia vastaajista. “Pieneen kuntaan ei juurikaan synny toimivia markkinoita ja seudullinen ulottuvuus on vielä vuonna 2010 aivan liian heikko.” (kuntavastaaja). Varsin usein esiin tuotu näkemys oli, että “Pienissä kunnissa ei löydy kilpailua palvelutarjonnassa, ...joten luopuessaan omasta palvelutuotannosta kunta saa liian kalliit palvelut...” (kuntavastaaja). Asiantuntijoiden arviot olivat pitkälti yhteneviä kuntavastaajien arvioiden kanssa, mutta erot kuntaluokkien välillä

olivat suuremmat. Maaseudun osalta kehityskulkua piti todennäköisenä pitkälläkin aikavälillä vain noin 30 prosenttia asiantuntijoista.



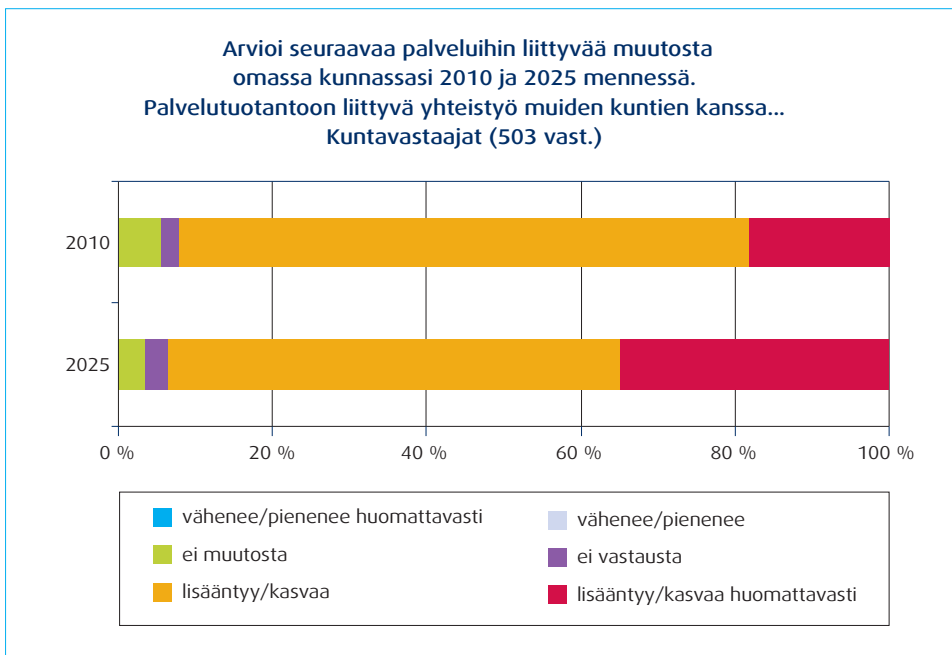
Kuvio 26

Seudullinen palvelutuotanto

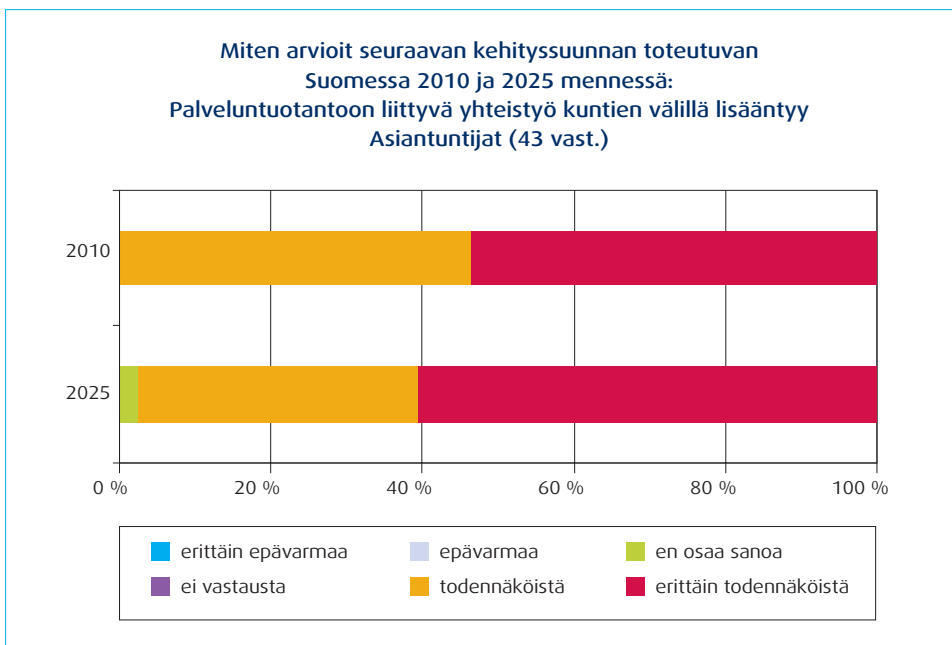
Seutuyhteistyön lisääminen nähtiin ensimmäisen kierroksen vastauksissa keskeiseksi keinoksi tehostaa ja kehittää palvelutuotantoa. Toisen kierroksen tulokset vahvistavat tämän näkemyksen. Lähes kaikki kuntavastaajat arvioivat palvelutuotantoon liittyvän yhteistyön lisääntyvän tai lisääntyvän huomattavasti jo lyhyelläkin aikavälillä (kuvio 27). ”Yhteistyö on pakko. Yksin ei enää pärjätä.” (kuntavastaaja). Kuntatyypeittäinkin jaoteltuna kehityksen suunta oli selvä ja vastauksissa vain varsin pieniä eroja. Suurimmaksi kasvun arvioivat suurimpien kaupunkien edustajat.

Asiantuntijat arvioivat kehitystä yleisestä kuntakentän näkökulmasta (kuvio 28). Palvelutuotannon yhteistyön lisääntymistä lyhyellä aikavälillä piti todennäköisenä 100 prosenttia vastaajista ja pitkälläkin aikavälillä 98 prosenttia vastaajista. Kommenteissa todennäköisimpänä yhteistyön lisääntymistä pidettiin maaseutumaisissa kunnissa, joissa asukaspohjan ja resurssien pienentyessä täytyy ”...synnyttää suurempia palvelukokonaisuuksia.” (asiantuntija), sekä suurimmissa kaupungeissa. ”Suurten kaupunkiseutujen – erityisesti Helsingin met-

ropolialueen – yhteistyötä täytyy kehittää nopeasti. Valtio säätelee tätä varten erillisen lain, jos ei muu auta.” (asiantuntija).



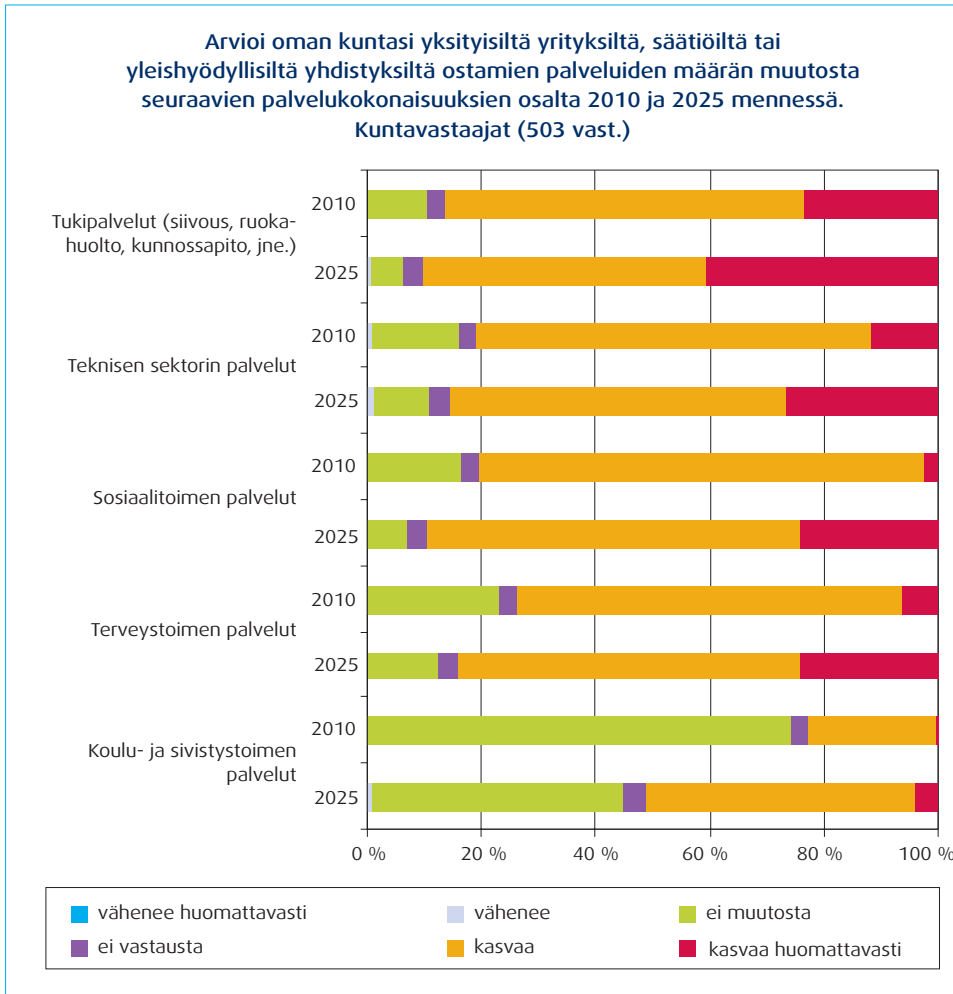
Kuvio 27



Kuvio 28

Kunnallisten palveluiden ulkoistaminen

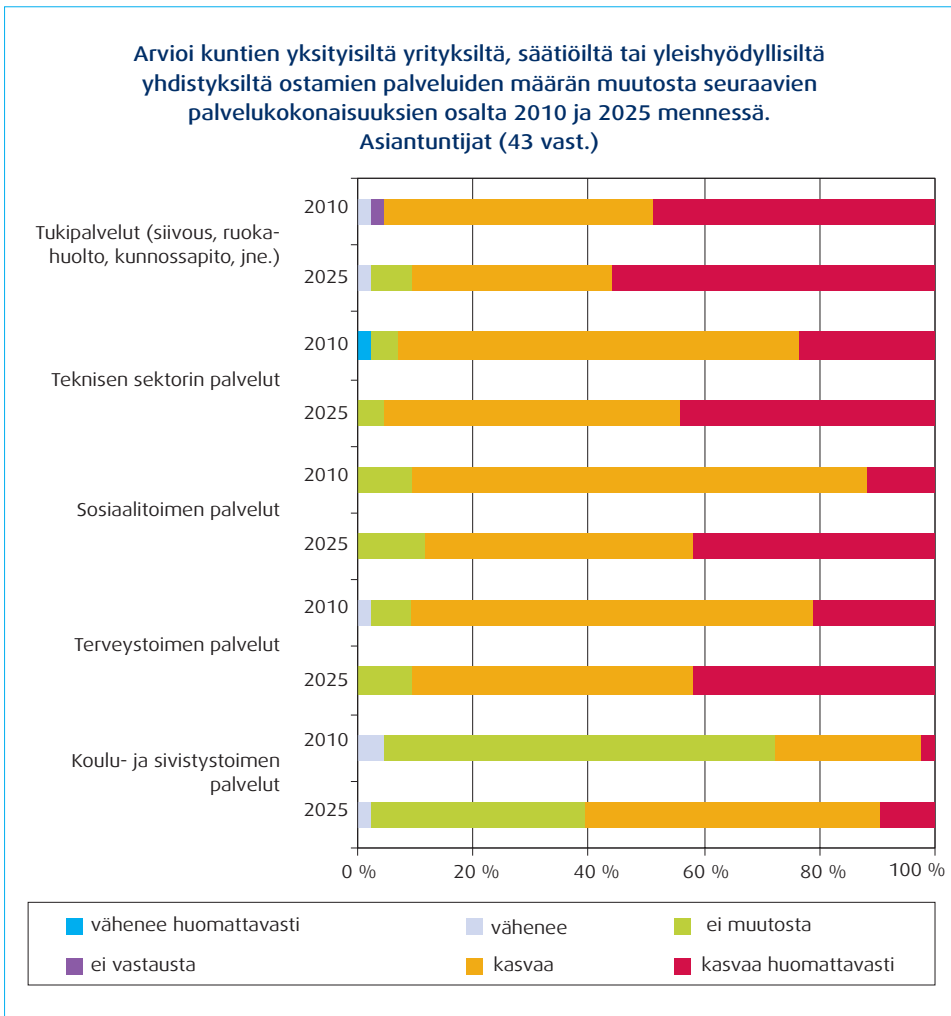
Kuntavastaajia pyydettiin arvioimaan myös yksityisiltä yrityksiltä tai yleishyödyllisiltä yhdistyksiltä ostettavien palveluiden määrän muutosta omassa kunnassansa nimetyissä palvelukokonaisuuksissa (kuvio 29). Asiantuntijoilta pyydettiin arviota kuntakentän yleisestä näkökulmasta (kuvio 30).



Kuvio 29

Enemmistö kummankin vastaajaryhmän edustajista arvioi ostettavien palveluiden määrän kasvavan tai kasvavan huomattavasti kaikissa nimetyissä palvelukokonaisuuksissa jo lyhyelläkin aikavälillä koulu- ja sivistystoimea lukuun ottamatta. Koulu- ja sivistystoimen suhteen valtaosa vastaajista arvioi, että määrä ei muuttuisi lyhyellä aikavälillä ja pitkälläkin aikavälillä näin arvioi yli 40 prosenttia vastaajista.

Tämä arvio on samansuuntainen vuoden 1999 barometrin tulosten kanssa, jossa koulutoimen palveluiden arvioitiin säilyvän kaikista kuntapalveluista pisimpään kuntien omassa tuotannossa.



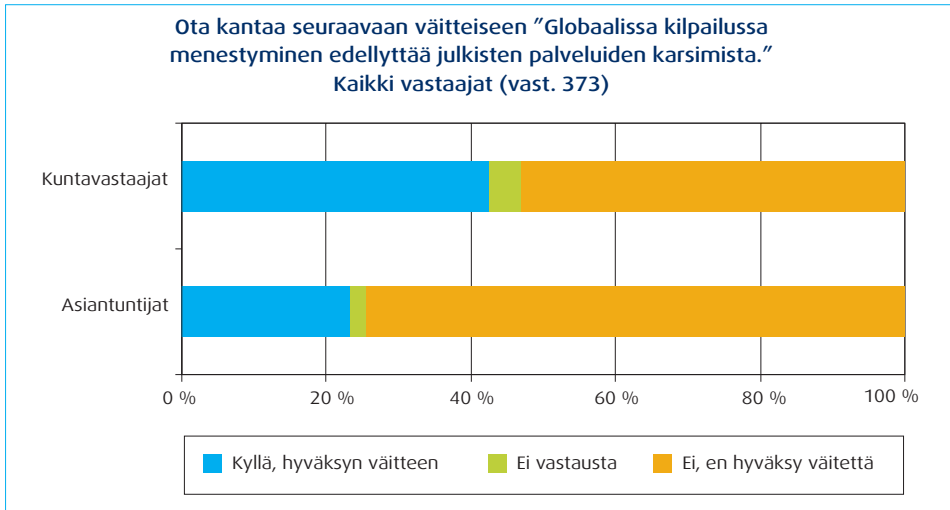
Kuvio 30

Tulevaisuusväittämät

Kysymys siitä, edellyttääkö globaalissa kilpailussa menestyminen julkisten palveluiden karsimista jakoi kuntavastaajien näkemyksiä merkittävästi. Asiantuntijoista sen sijaan noin 75 prosenttia ei hyväksynyt väitettä (kuvio 31).

“Ei, en hyväksy väitettä” -vastauksia perusteltiin ensisijaisesti näkemyksellä, että “Kansainvälisessä kilpailussa pärjäämisessä hyvät julkiset palvelut ja nii-

den tuoma tasa-arvoisuus ja vakaat yhteiskunnalliset olot ovat keskeinen menestystekijä.” (kuntavastaaja). Vastaajat esittivät myös, että julkiset palvelutkin voivat olla erittäin kilpailukykyisiä ja samalla niiden kehittäminen voi synnyttää myös vientiin kelpaavia palvelutuotteita.



Kuvio 31

Osa tämän ryhmän vastaajista totesi, että julkisten palveluiden karsiminen näyttää väistämättömältä kehityskululta, mutta että "...pitkällä aikavälillä se pikemminkin johtaa kilpailukyvyyn heikkenemiseen." (asiantuntija). Toisaalta erityisesti kuntavastaajat toivat esille näkemyksen, että julkisen sektorin toimintaa on tehostettava huomattavasti, ja että vain siten voidaan välttää julkisten palveluiden alasajo.

"Kyllä, hyväksyn väitteen" vastanneet puolestaan korostivat, että julkisia palveluita täytyy karsia, koska "Palveluiden nykytason ylläpitämiseksi tarvittava verotus tarkoittaa korkeita työvoimakustannuksia ja johtaa yritysten siirtymiseen pois Suomesta." (kuntavastaaja). Erityisen ongelmalliseksi tilanne muuttuu väestön ikääntyessä ja huoltosuhteen heikentyessä.

Muutama vastaaja toi myös esille näkemyksen julkisten palveluiden ulkoistamiseen ja karsimiseen liittyvän kehityksen taustalla vaikuttavasta arvotai ideologisesta perustasta ja sen muutoksista. "Valtion tavoitteena näyttää olevan nykyisen kuntajärjestelmän ja hyvinvointivaltion purkaminen ja kehityksen ohjaaminen uusliberalistisen yhteiskunnan suuntaan." (kuntavastaaja) "Julkista sektoria pyritään rinnastamaan yhä enemmän liikeyritysten toimintamalleihin. Hyvinvointipalvelut eivät kuitenkaan voi toimia liike-elämän logiikan mukaan. Tehokkuus ja siihen liittyvä työvoiman vähentäminen johtaa käytännössä aina laadun heikkenemiseen." (asiantuntija).

7 Kuntarakenne ja seutuistuminen

Kuntarakenne ja seutuistuminen – 1. kierros

Seutuistuminen, seutuyhteistyö ja kuntarakenteessa tapahtuvat muutokset olivat keskeisimpiä ensimmäisellä kierroksella esiin nousseista kuntakentän tulevaisuuteen liittyvistä kehityssuunnista. Joissain vastauksissa arvioitiin, että “Kuntia tai kuntarakennetta nykyisessä muodossa ei ole vuonna 2025 olemassa.” (kuntavastaaja). (Seutuistumisella on tässä tutkimuksessa tarkoitettu kuntien välistä tiivistyvää yhteistyötä sekä joidenkin toimintojen mahdollista siirtymistä peruskunnista jollekin laajemmalle toiminnallistaloudelliselle kokonaisuudelle).

Näiden hallinnon rakenteisiin kohdistuvien muutosten taustalla on toimintaympäristön muutoksien ja olemassa olevien rakenteiden välinen ristiriita. “Muutokset palvelutarjonnan edellytyksissä, erityisesti rahoituksessa ovat muuttuneet niin radikaalisti, että kuntarakenteen on pakko seurata mukana.” (asian tuntija).

Nykyisen muutospaineen muodostaa keskeisesti kokonaisuus, johon liittyy ainakin seuraavia osatekijöitä:

- globaalitalous ja siihen liittyen erityisesti yritysten sijaintipäätökset,
- epätasainen aluekehitys ja erityisesti työikäisen väestön alueellinen keskittyminen,
- väestömuutokset ja huoltosuhteessa tapahtuvat muutokset,
- julkisten palveluiden alueellisen tarjonnan ja niiden rahoittamisen välinen ristiriita,
- pyrkimys kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksien turvaamiseen.

Vastauksena muutospaineisiin kunnat sulautuvat laajemmiksi hallinnollisiksi kokonaisuuksiksi tai muodostavat verkostomaisia yhteistyörakenteita. Nämä kehityssuunnat eivät ole arvioiden mukaan toisiaan poissulkevia vaan voivat täydentää toisiaan.

Kuntien tehtäviä järjestetään yhä enemmän sopimus pohjaisesti eri järjestäjien yhteistyönä. “Megatrendinä tulee olemaan governance-suhteisiin pohjau-

tuvien julkisten tehtävien hoitamistapojen lisääntyminen, mikä tarkoittaa sektorirajat ja aluerajat ylittävää yhteistyötä kuntien ja muiden toimijoiden välillä.” (asiantuntija). Keskeisinä syinä tälle kehitykselle esitettiin vastauksissa palvelutarjonnan turvaaminen ja seudun elinkeinoelämän kehittäminen resursien vähetessä “...yhteistyö muiden kuntien kanssa on elinehto selviytyä ja tuottaa kuntalaisten tarvitsemat palvelut.” (kuntavastaaja) ja “seutuyhteistyön todellinen toimintakyky on kynnyskysymys. Tällä hetkellä seutuyhteistyön toimintakyky on kriittisessä vaiheessa – onko sitä konkretiassa vaan vain puheissa ja toiveissa.” (kuntavastaaja).

Joissain vastauksissa kunnat nähtiin myös kyvyttöminä uudistumaan ja muuttamaan toimintatapojaan. Niissä on takerruttu liiaksi vakiintuneisiin tapoihin ajatella ja lukkiuduttu vanhoihin valta-asemiin ja omien etujen puolustamiseen. “Kunnat on liian ennakkoluuloisia ja muutosvastaisia. Rohkeus innovaatioihin puuttuu. Seutukunta on parempi.” (kuntavastaaja).

Tiivistyvää kuntien välistä yhteistyötä täydentää kuntien määrän merkittävä väheneminen kuntaliitoksien kautta sekä joidenkin tehtävien siirtyminen seutu- tai maakuntatasolle. “Ilmeisesti pienkuntien määrä tulee vähenemään radikaalisti, vaikka viivytystaistelua tullaan varmasti käymään pitkään (jos valtiovalta ei ryhdy pakkoliitoksiin).” (asiantuntija).

Se, missä määrin nämä eri kehityskulut toteutuvat eri alueilla riippuu paikallisista olosuhteista, kuten esimerkiksi kuntien koosta ja taloudellisesta tilanteesta. Erityisesti pienissä kunnissa käytännön toimintakenttä kaventuu selvästi ja ne hoitavat tehtävänsä yhteisesti. Nykyiset kunnat toimisivat tulevaisuudessa lähinnä “identiteettikuntina” ja paikallisdemokratian kanavina. Suuret kunnat kykenevät jatkossakin huolehtimaan perustehtävistään yksin, mutta myös ne tekevät yhä tiiviimpää yhteistyötä muiden kuntien kanssa ja saattavat vähitellen laajeta seudun tai toiminnallisen alueen kokoisiksi suurkunniksi. “Pääkaupunkiseudun erityisasema korostuu ja syntyy todellinen metropolialue, jossa on yksi kaupunki ja laaja joukko osakaupunkeja, joilla paljon itsenäistä valtaa.” (asiantuntija). Samanlaista kehitystä pidettiin mahdollisena myös muiden suurten kaupunkien kohdalla. Erikseen mainittiin muun muassa Turku, Jyväskylä, Oulu. “Oulun seutu muodostaa yhden yhteisön, jolla on ainakin yhteinen talous ja hallinto.” (kuntavastaaja)

Esitettyjen arvioiden ja kuntien voimakkaan erilaistumisen perusteella voi pitää mahdollisena kehityskulkua, jossa “...kuntien erilaistumiskehityksen kautta syntyy kokonaan erilaisia kuntamuotoja eri oikeuksineen ja velvollisuuksineen.” (asiantuntija). Valtion rooli korostuu erityisesti taantuvissa kunnissa, jotka eivät muuten selviä niille annetuista velvoitteista. Suuret kunnat taas omaavat huomattavan itsenäisen roolin suhteessa valtioon.

Enemmistö vastaajista uskoi, että kuntarakenne muuttuisi ensisijaisesti vapaaehtoisuuden pohjalta. Osa vastaajista kuitenkin piti pakkoliitoksiakin mah-

dollisina ja jopa toivottavina. ”Valtio vaatii kuntaliitoksia jo nyt, mutta siitä on vaiettu. Vielä se on vapaaehtoista” (kuntavastaaaja) ja ”Valtion on pakko ottaa kuntien vallasta osa. Muussa tapauksessa lyhytnäköinen kilpailu tuhlaa kansakunnan varat hajanaiseen ja tehottomaan yhdyskunta- ja palvelurakenteeseen.” (asiantuntija)

Erityisesti asiantuntijat ja kunnanjohtajat esittivät näkemyksiä joiden mukaan kuntaliitokset olisivat sekä tarpeellisia että todennäköisiä. ”Seutuyhteistyön dysfunktioiden vuoksi kuntaliitokset tulevat varteen otettavammaksi vaihtoehdoksi.” (asiantuntija) ja ”Kuntaliitoksia on seudulla tapahtunut. Tapahtuu lisää 10 vuoden sisällä, kun suurten ikäluokkien edustajat siirtyvät pois päätöksenteosta. Ennen liitoksia tuotetaan palveluja ylikunnallisesti, sekä perus- että oheispalveluja.” (kuntavastaaaja).

Luottamushenkilöt sen sijaan kannattivat selvästi enemmän itsenäisten kuntien välistä yhteistyötä. Pääargumentteina olivat kuntaliitoksien taloudellisten hyötyjen todentamattomuus ja kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien heikkeneminen. ”Kuntien yhteistyö voi merkitä talouden paranemista. Sitä vastoin kuntien liitokset ei ole ratkaisu paremman talouden saamiseen. On lähes mahdotonta vähentää julkisen sektorin henkilöstökuluja ja liitoksissa parhaassa tapauksessa ainoastaan kunnanjohtajien määrä vähenee yhteen, huonoimmassa tapauksessa jäävät kaikki johtajatkin paikoilleen.” (asiantuntija). Joissain vastauksissa kuntarakenteen muutoksia pidettiin jopa sivuseikkoina ”Kuntien ongelmat eivät ratkea vain kuntarakenteen muutoksilla tai yhteistyöllä. Ainoa keino on kuntien palveluvelvoitteiden ja niistä johtuvien menojen karsiminen.” (kuntavastaaaja)

Kuntien välisten kielierojen vaikutus kunta-/seutuyhteistyöhön

Ensimmäisellä kierroksella esitetty kysymys siitä, miten kuntien väliset kielierot vaikuttavat kunta-/seutuyhteistyöhön jakoi vastaajia selvästi. Enemmistö arvioi kuitenkin vaikutuksen haitalliseksi. ”Lyhyellä aikavälillä vaikuttavat paljonkin. Kaksikielisillä alueilla yhteistyöasetelmia laskelmoidaan aivan liikaa kielipoliittisten voimasuhteiden pohjalta. Tämä salpaa kuntien yhteistyöasetelmia.” (asiantuntija). Vastaajat kuitenkin totesivat, että vaikutus seutuyhteistyöhön riippuu paljolti paikallisista oloista ja kulloistenkin kuntien välisen yhteistyön aiemmasta historiasta. Selvästi oman ryhmänsä muodostavat kasvavat kaupunkiseudut, joissa vastaajien mukaan toimitaan yhä enemmän monikielisesti ja joissa suomi–ruotsi -kielijako ei muodosta yhteistyölle estettä.

Osassa vastauksia arvioitiin, että ainakin lyhyellä aikavälillä ruotsinkieliset kunnat tekisivät entistä tiiviimpää yhteistyötä keskenään, mahdollisesti myös maakuntarajojen ylitse. ”Ruotsinkielisten kuntien yhteistoiminta tiivistyy.”

(asiantuntija). Osa vastaajista myös arvioi, että "...kunnat, joissa on edelleen vahva ruotsinkielinen väestö, tulee edelleen karsastamaan todellista yhteistyötä suomenkielisten kuntien kanssa" (kuntavastaaja) ja että täysin ruotsinkieliset seudut pyrki-sivät tulevaisuudessa eristäytymään nykyistä selvemmin muista kunnista kulttuurisen identiteettinsä ja vakiintuneiden poliittisten asemien turvaamiseksi. "Täysin ruotsinkielisten kuntien/seutujen asema korostuu erilisinä yhteisöinä." (asiantuntija).

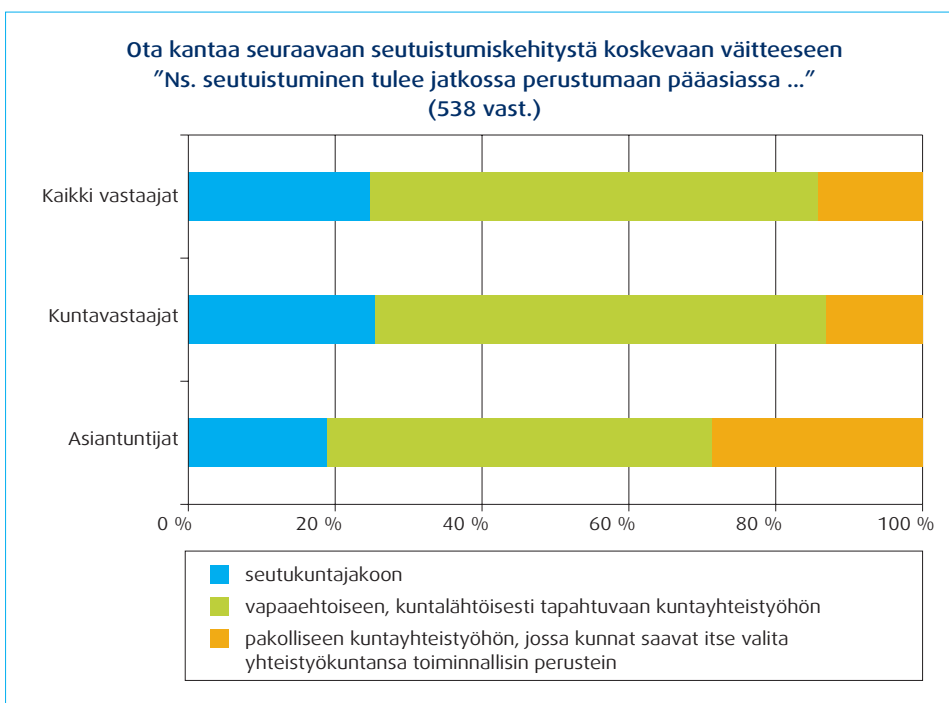
Yleinen käsitys kuitenkin oli, että pitkällä aikavälillä kielierojen merkitys vähenee selvästi. Tälle kehitykselle annettiin syiksi a) kuntien taloudellisen tilanteen kiristyminen "Taloudelliset tekijät pakottavat yhteistyöhön joka tapauksessa. Talousasiat menevän tunteiden edelle" (kuntavastaaja), b) ruotsinkielisten alueiden pienuus ja hajanaisuus "Ei ole sellaisia alueita, jonne voisi syntyä seutuyhteistyön ja elinvoimaisuuden kehittämisen kannalta riittävän suuria 'puhtaasti' ruotsinkielisiä kokonaisuuksia ... yhteistyö kielirajojen yli on pakko." (asiantuntija) sekä c) ruotsinkielen häviäminen tai marginalisoituminen. "Ruotsinkielinen väestönosa sulautuu vähitellen yhä enemmän muuhun yhteiskuntaan." (asiantuntija).

Kuntarakenne ja seutuistuminen – 2. kierros

Toisella kierroksella vastaajia pyydettiin ottamaan kantaa seutuistumiskehitystä koskeviin väitteisiin, sekä perustelemaan esittämiänsä näkemyksiä.

Valtaosa kaikista vastaajista uskoo seutuistumiskehityksen perustuvan jatkossa pääasiassa vapaaehtoiseen, kuntalähtöiseen yhteistyöhön (kuvio 32). Nykyiseen seutukuntajakoon perustuvaan seutuistumiseen uskoo vain noin 25 prosenttia vastaajista. Vastaajaryhmien välillä oli selkeitä eroja. Asiantuntijoista noin 30 prosenttia uskoi kuntayhteistyön muuttuvan pakolliseksi, vaikka yhteistyötahon saisikin valita toiminnallisen perustein. Kuntavastaajista tähän vaihtoehtoon uskoi vain noin 13 prosenttia.

Seutuistumiskehitystä kysyttiin myös 1999 ja 2000 barometreissa. Tuloksien vertaamisessa on kuitenkin oltava varovainen, sillä tässä barometrissa kysymystä täydennettiin kolmannella vaihtoehdolla "pakolliseen kuntayhteistyöhön, jossa kunnat saavat itse valita yhteistyökuntansa toiminnallisin perustein". Tulokset ovat kuitenkin samansuuntaiset kaikissa kolmessa barometrissa siinä suhteessa, että vastaajat arvioivat seutuistumiskehityksen tapahtuvan kuntalähteisesti.



Kuvio 32

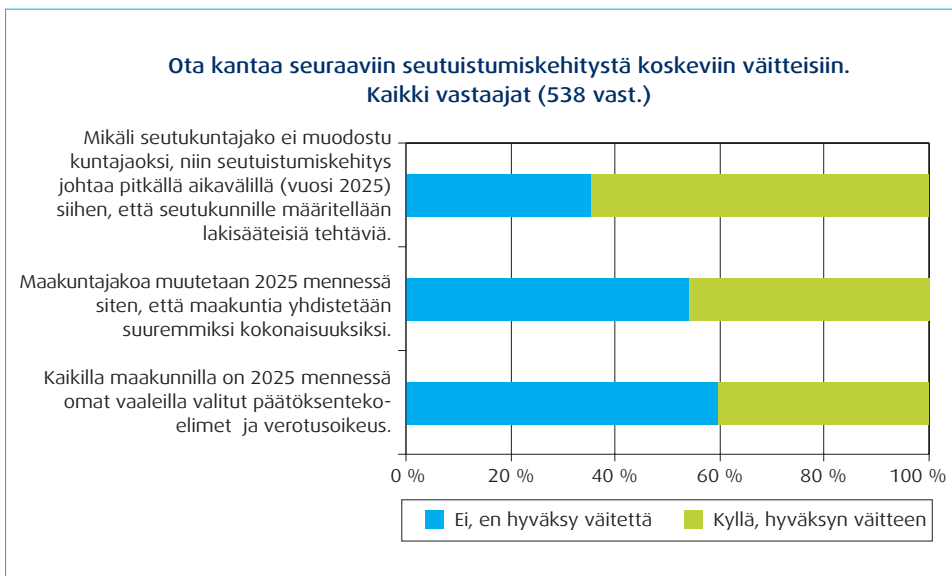
Vastaajat esittivät huomattavan määrän seutuyhteistyötä ja kuntaliitoksia koskevia kommentteja. Kommentit olivat pitkälti samansuuntaisia ensimmäisellä kierroksella esitettyjen arvioiden kanssa. Seutu- ja maakuntayhteistyö nähtiin vastauksissa elinkeinopolitiikan ohella keskeiseksi keinoksi ylläpitää oman alueen elinvoimaisuutta. ”Pitää koota voimat, jotta pärjäämme.” (kuntavastaaja).

Kommenteissa tuotiin kuitenkin ensimmäisen kierroksen arvioita useammin esille seutuyhteistyön ongelmat. Suurimmat niistä ovat ”Seutuyhteistyön aseman heikkous, joka kunnallishallinnossa kahlitsee kehitystyötä” (kuntavastaaja) sekä ”Pikkupolitikointi ja 'omavoimaisuuden rajattomuus'. Varsin usein kuntavastaajat, erityisesti kunnanjohtajat, totesivat että yhteistyön syntymiseen tarvitaan valtion pakkokeinoja. ”Seudullinen tai alueellinen elinkeino- ja työvoimapolitiikka sekä palvelu- ja infrastruktuuriyhteistyö pakolliseksi.” (kuntavastaaja). Ongelmalliseksi tiivistyvässä yhteistyössä nähtiin sen taipumus vahvistaa erityisesti seudun tai alueen vahvinta toimijaa sekä demokratian ja kuntalaisten vaikuttamismahdollisuuksien heikkeneminen päätöksen teon siirtyessä pois peruskunnista. ”Kehitykseen voidaan jonkun verran vaikuttaa kuntien yhteistyötä lisäämällä... Tässäkin tapauksessa useimmiten vahvistetaan menestyjiä.” (asiantuntija).

Muutamasta vastaajasta pitivät seutuyhteistyön kautta syntyviä kokonaisuuksia liian pieninä. ”Seutukuntatoiminta on pelkkää näpertelyä. Alueen menestys-

mistä voitaisiin edistää suurilla alueellisilla liittoumilla, joihin on saatava mukaan myös alueen yritykset.” (kuntavastaaja). (Kj).?????

Kuntaliitokset esiintyivät usein kaikkien kuntaluokkien edustajien ja asiantuntijoiden vastauksissa korostaen tarvetta rakentaa nykyistä vetovoimaisempia alueita ja turvata tasapuolista palvelutuotantoa. “Taantuvia kuntia tulee yhdistää, vahvempien kokonaisuuksien luomiseksi.” (asiantuntija). Varsin usein vastaajat myös esittivät, että kuntarakenteen kehitystä pitäisi ryhtyä voimakkaammin ohjaamaan lainsäädännöllä ja muilla valtion toimenpiteillä. “Alueelliset kehittämisedellytykset turvattava. Kuntaliitoksia on tehtävä pakolla.” (kuntavastaaja). “Kunnat yksinään ovat liian itsekkäitä toimijoita. Mitään tehokasta ei tehdä ennen kuin on pakko.” (kuntavastaaja).



Kuvio 33

Kaikista vastaajista 65 prosenttia arvioi, että jos seutukuntajako ei muodostu kuntajaoksi, niin pitkällä aikavälillä seutukunnille määritellään lakisääteisiä tehtäviä (kuvio 33). Kysymyksen tulokset ovat lähes samankaltaiset kuin vuosina 1999 ja 2000 barometreissä.

Kommenteissa tuotiin kuitenkin vahvasti esille se, että kysymykseen on varsin vaikea vastata, koska selkeän kunta-seutukunta-maakunta -hierarkian ja niiden välisen tehtäväjaon sijaan tulevaisuuden hallinnollinen rakenne on todennäköisesti varsin sekava tai moniulotteinen. Eri alueilla ja erilaisissa kunnissa voidaan päätyä hyvin erilaisiin hallinnollisiin ratkaisuihin. Joissain, erityisesti suurissa ja taloudellisesti hyvinvoivissa kunnissa, nojataan keskeisesti vahvaan peruskuntaan. Osassa kuntia tehtäviä ja päätöksentekoa siirretään seu-

dullisille yhteistyöorganisaatioille, seutukunnille ja joissain paikoissa myös maakunnalle. Samalla vahvistettu hallinnollinen seutukuntarakenne korvautunee toiminnallisella seutujaolla. Kokonaiskuvaa hämmentävät vielä "...mahdolliset valtiojohtoiset palveluorganisaatiot." (kuntavastaaja).

Vastauksissa tuotiin esille myös näkemys, että lakisääteisten tehtävien antaminen seutukunnille johtaisi käytännössä uusien hallinnontasojen muodostumiseen. Näin ollen se olisi ristiriidassa hallinnon yksinkertaistamisen tavoitteiden kanssa ja samalla vaikeuttaisi kuntalaisten demokraattisia vaikutusmahdollisuuksia. "Olisi parempi tehdä suoraan kuntaliitoksia kuin hajauttaa päätöksentekoa erilaisille tasoille." (kuntavastaaja).

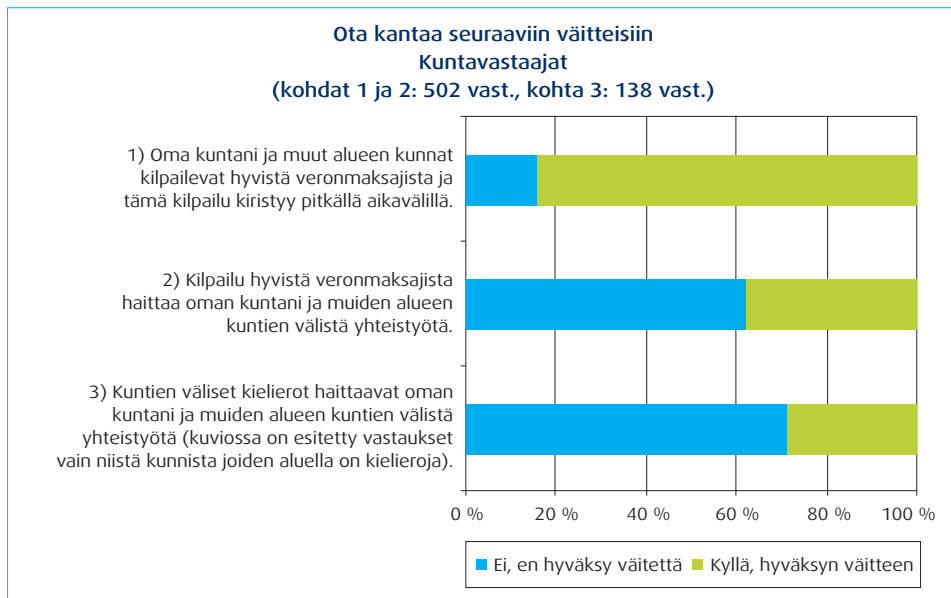
Nykyisten maakuntien yhdistäminen laajemmiksi kokonaisuuksiksi nousi esille joissain ensimmäisen kierroksen vastauksista. Erityisen tärkeänä tätä pidettiin Uudenmaan ja Itä-Uudenmaan sekä joidenkin pienempien maakuntien osalta. "Nykyinen Uusimaa–Itä-Uusimaa -jako heikentää Suomen tärkeimman kasvuseudun kehittämistä." (asiantuntija). Toisella kierroksella maakuntien yhdistämistä suuremmiksi kokonaisuuksiksi piti epätodennäköisenä 53 prosenttia vastaajista.

Väitettä siitä, että kaikilla maakunnilla olisi vuoteen 2025 mennessä omat vaaleilla valitut päätöksentekoelimet ja verotusoikeus piti epätodennäköisenä noin 60 prosenttia kaikista vastaajista. Vastaus on pitkälti yhtenevä vuoden 1999 barometrin tuloksien kanssa. Silloin kyseisen kaltaista kehitystä piti epätodennäköisenä noin 56 prosenttia vastaajista.

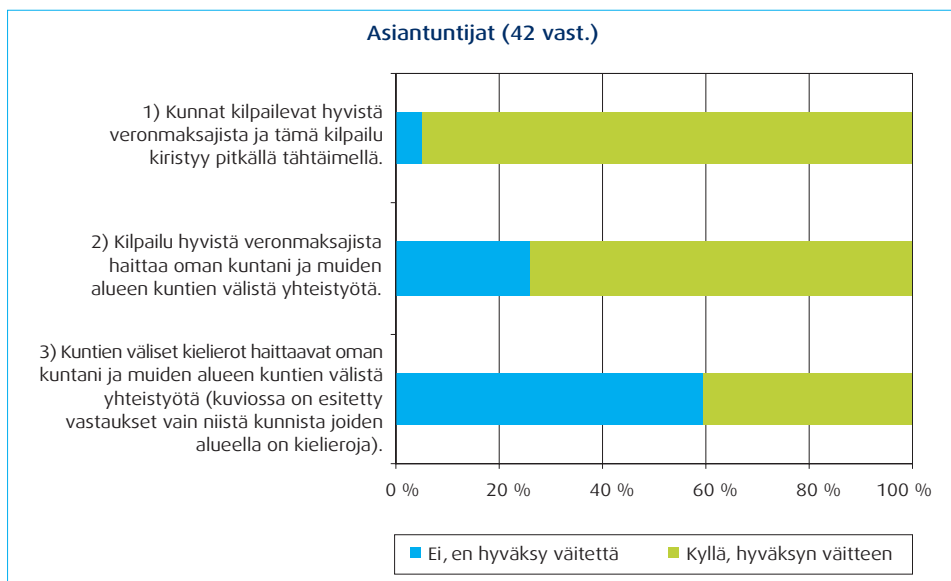
Kommenteissa myös tähän kysymykseen vastaamista pidettiin jossain määrin vaikeana, sillä kysymys liittyy vahvasti siihen, säädetäänkö niille samalla lakisääteisiä tehtäviä ja jos säädetään niin, missä määrin. Jos maakuntarakenne (tai jokin vastaavan tasoinen hallinnollinen rakenne) korvaa nykyisen kuntarakenteen tai sen keskeisiä osia, kehityskulku saattaisi olla todennäköisempi. Toisaalta maakuntatasoa pidettiin useimmissa kommenteissa aivan liian isona hallinnollisena kokonaisuutena, joka toteutuessaan johtaisi kasvavaan byrokraatiaan, korostuneeseen sektorihallintoon ja päätöksenteon etääntymiseen kansalaisista. Lisäksi erityisesti pienten ja maaseutumaisten kuntien edustajat arvioivat, että maakuntatasoinen päätöksenteko ja palveluntuotanto johtaisivat vallan keskittymiseen alueen suurimmalle kunnalle. Tämä puolestaan johtaisi toimintojen keskittymiseen kasvukeskuksiin ja reuna-alueiden taantumiseen. Suurten kuntien edustajat taas pitivät vaarana sitä, että maakunnallinen verotus johtaisi käytännössä vielä nykyistäkin voimakkaampaan taloudelliseen tasaukseen ja sitä kautta "suuret kunnat joutuisivat nykyistä enemmän ylläpitämään taantuvia kuntia ja todellisten rakenteellisten muutoksien tekeminen lykkäntyisi entisestään" (kuntavastaaja).

Kiristyvää kilpailua?

Ensimmäisen kierroksella arvioitiin hyvistä veronmaksajista ja yrityksistä käytävän kilpailun sekä kuntien välisten kielierojen haittaavan kuntien välistä yhteistyötä. Toisella kierroksella vastaajia pyydettiin arvioimaan näihin kehityssuuntiin liittyviä väittämiä. Kuntavastaajille väittämät esitettiin oman kunnan näkökulmasta ja asiantuntijoille yleisestä näkökulmasta (kuviot 34 ja 35).



Kuvio 34



Kuvio 35

Valtaosa kunta- ja asiantuntijavastaajista arvioi hyvistä veronmaksajista käytävän kilpailun kiristyvän. Sen sijaan kysymys siitä, haittaako se kuntien välistä yhteistyötä jakoi vastaajia selvästi. Kuntavastaajista vajaa 40 prosenttia piti väitettä hyväksyttävänä oman kuntansa kannalta. Asiantuntijoista taas väitettä piti hyväksyttävänä 74 prosenttia. Arvioissa oli kuntaluokittain tarkasteluna vain pieniä eroja. Todennäköisempänä tätä kehitystä pitivät kaupunkiseutujen keskuksien ja epätodennäköisimpänä kaupunkien läheisen maaseudun edustajat.

Väitteen siitä, että kuntien väliset kielierot haittaisivat kuntien välistä yhteistyötä, hyväksyi 29 prosenttia kuntavastaajista ja 40 prosenttia asiantuntijoista. Kuntavastaajien jakaumaan on laskettu vain ne kunnat joiden alueella on kielieroja. Arvioissa ei ollut kuntaluokittain tarkasteltuina merkittäviä eroja. "Kuntien väliset kielierot ovat aiemmin haitanneet niiden välistä yhteistyötä. Tulevaisuuden ongelmat ovat kuitenkin sitä luokkaa, ettei moisiin pikkuasioihin ole enää varaa takertua." (asiantuntija).

Vertailua barometrien välillä

Kuntarakenteesta käytävä keskustelu on muuttunut selvästi jo varsin lyhyelläkin aikavälillä. Vuoden 1999 tulevaisuusbarometrissa arvioitiin, että vuonna 2005 Suomessa olisi 397 kuntaa ja 346 kuntaa vuonna 2017. Vuoden 2000 barometrin mukaan kuntarakenteen muutos siirtyisi pidemmälle tulevaisuuteen ja kehitys olisi ensin hitaampaa kuin vuoden 1999 arviossa, mutta kokonaiskehitys pitkällä aikavälillä olisi huomattavasti voimakkaampaa. Siinä esitetyn arvion mukaan vuonna 2005 olisi Suomessa 422 kuntaa ja 322 kuntaa vuonna 2017. Vaikka tässä tutkimuksessa ei varsinaisesti pyydetty arvioimaan kuntien lukumäärää tulevaisuudessa, vastaajien ensimmäisellä kierroksella esittämät arviot vaihtelivat 20 ja 300 kunnan välillä vuoteen 2025 mennessä keskiarvon ollessa alle 200.

Ensimmäisellä ja toisella kierroksella esitettyjen näkemyksien mukaan olenaisempaa kuin kuntien todellinen lukumäärä, on niiden tehtäväkentän muuttuminen ja tehtävien hoitaminen yhä enemmän seudullisesti ja tilaaja–tuottaja-malliin perustuen. näin kuntien rajat tietyssä mielessä muuttuvat epäselviksi. Kommenteissa esitettiin myös joitain arvioita nykyisen kuntarakenteen korvautumisesta kokonaan toisenlaisella hallinnollisella rakenteella, esimerkiksi maakuntahallinnolla tai nykyisiin seutukuntiin tai toiminnallisiin seutuihin perustuvalla kuntarakenteella.

Mainintoja pakkoliitoksista ja niiden tarpeellisuudesta esiintyi runsaasti runsaasti, vaikka aihe on aiemmissa barometreissa ja kuntarakennepöytäkeskusteluissa ollut lähes kokonaan vaiettu jopa kielletty. Vaikuttaa siltä, että toimintaympäristön muutoksien aiheuttamat muutospaineet ovat kasvaneet niin suuriksi, ettei aihetta voida enää välttää.

8 Aluekehitys ja elinkeinopolitiikka

Aluekehitys ja elinkeinopolitiikka – 1. kierros

Ensimmäisen kierroksen vastauksissa korostettiin voimakkaasti sitä, että globaali toimintaympäristö ja markkinavetoinen kehitys vaikuttavat jokaiseen kuntaan. Samalla korostettiin myös sitä, että luvussa kolme kuvattu aluerakenteen keskittymiskehitys ja kuntien eriarvoistuminen ei toteudu esitetyn yleisen kehityssuunnan mukaisesti kaikissa kunnissa ja että elinvoimaisten kuntien ja seutujen säilyminen ja kehittyminen on mahdollista myös suurten kasvuseutujen ulkopuolella. “Alueellisten menestystarinoiden syntyminen on mahdollista myös aiempien kasvualueiden ulkopuolella, varsinkin, jos alueelliset vahvuudet saadaan käyttöön... tai löydetään uusia tulonlähteitä” (asiantuntija). Vastaavasti uskottiin, että kaikki nykyiset kasvavat keskukset eivät välttämättä kykene ylläpitämään elinvoimaisuuttaan tulevaisuudessa.

Erityisesti vastaajat korostivat elinvoimaisten yritysten ja yritysklusterien merkitystä kunnan elinvoimaisuudelle. “...Ei yrityksiä > ei työpaikkoja > ei verotuloja > ei palveluita > ei itsenäistä kuntaa.” (kuntavastaaaja). Arvioiden mukaan kansainvälisilläkin yrityksillä näyttää nyt olevan selkeä pyrkimys ottaa täysi hyöty irti kuntien ja alueiden välisestä kilpailusta. Yritysten pyrkiessä hyödyntämään eri alueiden tarjoamia suhteellisia etuja yleiseen kunta- ja alue-talouden voi kehitykseen syntyy hyvin merkittäviä paikallisia käännteitä, mikäli jotkut alueet tai kunnat kykenevät rakentamaan yrityksille huomattavia etuja tarjoavan elinkeinoympäristön.

Paikallisessa kehityksessä merkittäväksi tekijäksi arvioitiin – yleisen makrotalouden kehityksen ja yhteiskunta-/aluepolitiikassa tehtyjen valintojen lisäksi – kuntien ja seutujen oma elinkeinopolitiikka ja aktiivinen toiminta alueensa elinvoimaisuuden ja sen elinkeinoelämän edellytysten kehittämiseksi. “Parhaimmillaan kunnat voivat olla merkittävä osa alueellista kehittämis- ja innovaatioverkostoa.” (asiantuntija).

Kuntien näkökulmasta keskeisinä tavoitteina pidettiin:

- Kilpailukykyisten/elinvoimaisten yritysten säilyminen kunnassa sekä uusien yritysten synnyttäminen ja houkuttelu kuntaan.

- Ammattitaitoisen ja koulutetun työvoiman houkuttelu ja kehittäminen. Erityisesti kuntavastaaajat esittivät näkemyksen, että "...koulutuksesta tulisi päästä nopeammin työelämään ja sen tulisi vastata paremmin alueen työelämän tarpeita." (kuntavastaaaja).
- Yritysten kanssa tehtävän yhteistyön ja innovaatioille avoimen toimintatavan kehittäminen.
- Alueen yritysten tukeminen sellaisen osaamisen kehittämisessä, joka mahdollistaa jalostusasteen noston, kilpailukykyiset tuotteet ja maailmanlaajuiset markkinat.

Arvioiden mukaan seudullisen ja osaamisperustaisen elinkeinopolitiikan merkitys kasvaa ja yhteistyö alueen elinkeino-/yrityselämän kanssa on yhä tärkeämpää. Menestymisen edellytyksenä pidettiin laajasti kykyä rakentaa sellaisia osaamis- ja vahvuusalueita, joiden siirtyminen muualle ei ole mahdollista.

Kun perinteisellä elinkeinopolitiikalla on tarkoitettu tiukasti kunnan elinkeinotoimen toimenpiteitä, kuten neuvontaa ja suoria subventiota yrityksille, se laajenee arvioiden mukaan kattamaan alueen osaamisperustan vahvistamisen, siihen liittyvän koulutuksen ja tutkimuksen kehittämisen, alueellisen kehitys- ja innovaatiostrategian hahmottelun ja toimijoiden välisen koordinointin edistämisen, sekä kaikki toimet, joilla pyritään synnyttämään vetovoimaista asuinympäristöä koulutetun työvoiman houkuttelemiseksi. Voidaan sanoa, että se tietystä mielessä kiinnittyy yhä tiiviimmin kaikkiin muihin kunnan toimintoihin. Toisaalta vastauksissa tuotiin esille myös näkemys siitä, että "...kuntien perustehtävänä ei ole yritystoiminnan parantaminen tai tukeminen." (asiantuntija). Vaikka yritykset ovat kunnille elintärkeitä, voi niiden merkityksen liiallinen korostuminen "...johtaa ristiriitoihin kuntien varsinaisten perustehtävien kanssa, joita ovat kuntalaisten hyvinvoinnista huolehtiminen, turvallisen asuinympäristön tarjoaminen, jne." (asiantuntija).

Kansainvälisen matkailun kasvu, lisääntynyt vapaa-ajan asuminen ja Venäjän kasvavat markkinat esitettiin mahdollisuuksina kehittää elinvoimaista elinkeinoelämää myös syrjäisillä alueilla. "Rakennemuutos palvelujen tuottamisessa pois kunnan omasta tuottamisesta mahdollistaa palveluviennin Venäjälle, jonka maksukyvyyn parantuminen alkaa vaikuttaa ja työllistää." (kuntavastaaaja).

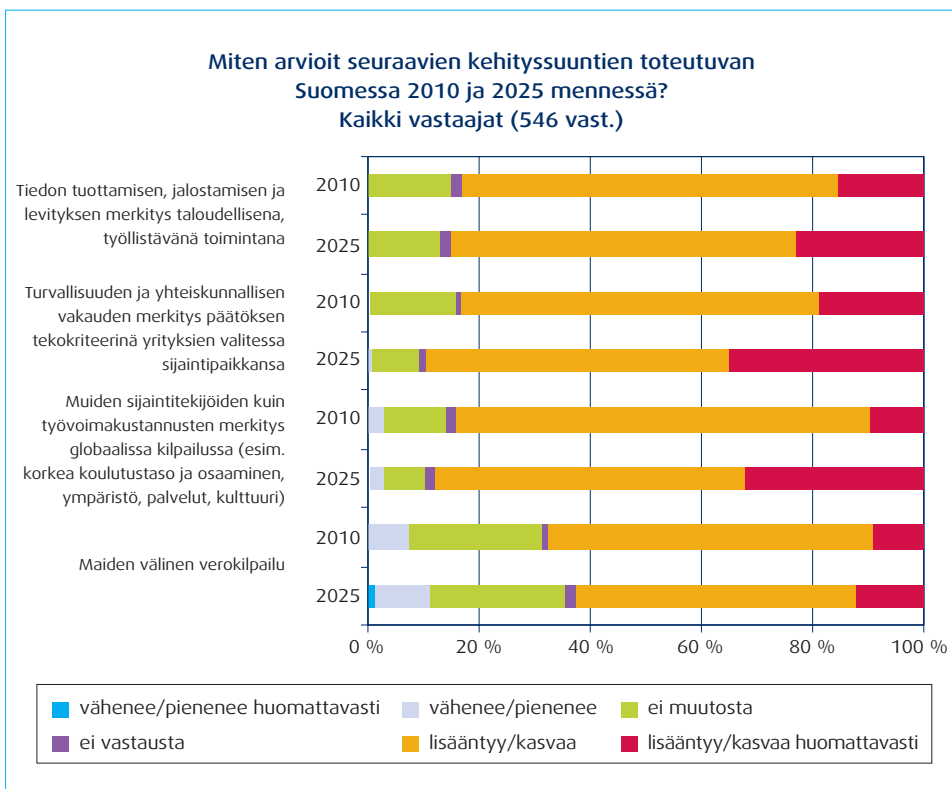
Lisäksi osassa vastauksia uskottiin, että pitkällä aikavälillä etäopiskelu ja verkostoyliopistot tarjoavat parantuneita koulutusmahdollisuuksia aluekeskusten tai yliopistokaupunkien ulkopuolella ja että ne sitä kautta hidastaisivat väestön keskittymistä. Ympäristön merkityksen nähtiin varsin yleisesti kasvavan. Ympäristökysymysten ja laadukkaan elinympäristön arvioitiin nousevan yhdeksi kuntien kilpailukykytekijäksi tai jopa olemassaolon perusedellytykseksi.

Aluekehitys ja elinkeinopolitiikka – 2. kierros

Toisella kierroksella pyrittiin hahmottamaan joidenkin ensimmäisellä kierroksella esiin tulleiden elinkeinopoliittisen toimintaympäristön muutoksien todennäköisyyttä sekä selvittämään, mitkä toimijat ja minkälaiset toimenpidekokonaisuudet ovat kuntien alue- ja elinkeinokehityksen kannalta keskeisiä. Kuntien lähtötilanteesta ja käytettävissä olevissa resursseissa on huomattavia eroja. Tämä tarkoittaa väistämättä myös kuntien elinkeinopolitiikan tavoitteiden, mahdollisten menestystekijöiden ja käytettävien keinojen suhteen erilaistumista.

Yleiset toimintaympäristön muutokset

Vastaajia pyydettiin arvioimaan joitakin ensimmäisen kierroksen vastauksissa esitettyjen elinkeinopolitiikkaan ja aluekehitykseen keskeisesti liittyvien toimintaympäristön muutoksien ja kehityssuuntien toteutumista vuosiin 2010 ja 2025 mennessä. Kehityssuunnat on esitetty kuviossa 36 siinä järjestyksessä, miten suuri osa vastaajista arvioi niiden vähenevän tai vähenevän huomattavasti lyhyellä aikavälillä.



Kuvio 36

Vastaajat olivat esitettyjen ilmiöiden lyhyen ja pitkän aikavälin kehityksestä varsin yksimielisiä eikä kunta- ja asiantuntijavastaajien esittämissä arvioissa ollut merkittäviä eroja.

Vastaajien arvioiden mukaan muiden sijaintitekijöiden kuin työvoimakustannusten merkitys globaalissa kilpailussa kasvaa. Tällaisia merkitykseltään koroostuvia tekijöitä ovat muun muassa korkeasti koulutetun työvoiman tarjonta, turvallisuus ja yhteiskunnallinen vakaus sekä kulttuuritarjonta. ”Turvallisuus ja yhteiskunnallinen vakaus nousevat kansainvälisestikin merkittäviksi kilpailuvalteiksi.” (asiantuntija).

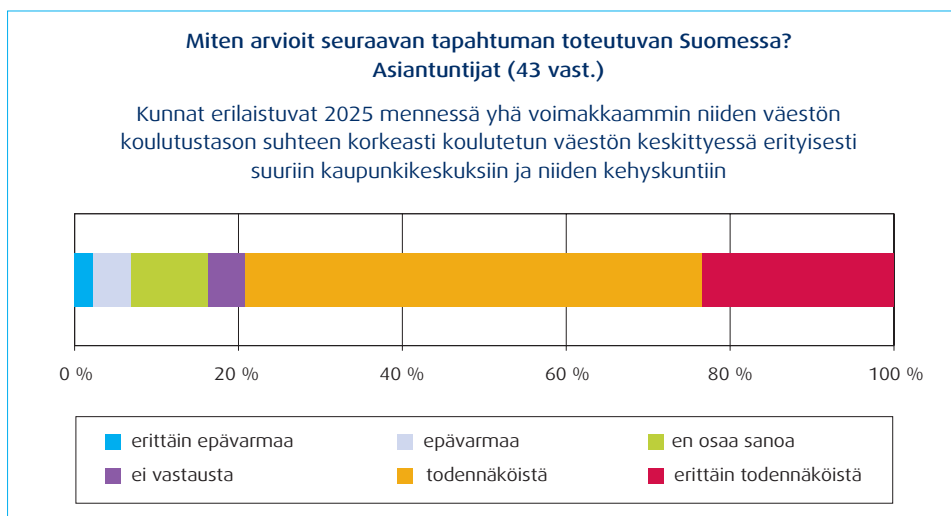
Yli 80 prosenttia vastaajista arvioi tiedon tuottamisen, jalostamisen ja levi-tyksen merkityksen taloudellisena, työllistävänä toimintana Suomessa kasva-
van. Esitettyjen kommenttien mukaan Suomi ei kykene kilpailemaan halvan työvoiman maiden kanssa perusteollisuuden työpaikoista. Sen sijaan korkea koulutustaso ja korkealaatuinen koulutusjärjestelmä tarjoavat Suomelle keino-ja kilpailla kansainvälisesti investoinneista, yrityksistä ja työpaikoista. Panosta-
minen korkean osaamisen aloihin arvioitiin useassa vastauksessa ainoaksi sel-
viytymiskeinoksi. Tämän edellyttää kuitenkin huomattavia investointeja tut-
kimukseen ja koulutukseen sekä tutkimus-/oppilaitoksien ja elinkeinoelämän
yhteistyön tiivistämistä. Lisäksi joissain vastauksissa tuotiin esille tarve nykyis-
tä tiiviimpään kansainväliseen tutkimusyhteistyöhön ja siihen liittyviin tekno-
logian siirtoihin.

Kommenteissa tuotiin myös esille tietoon perustuvan talouden voimak-
kaasti ihmisiä eriarvoistava vaikutus. Erot koulutustasossa johtavat laajenevaan
kuiluun niiden välillä, jotka ovat kilpailukykyisiä työmarkkinoilla ja niiden,
jotka jäävät syrjään. Näiden välille asettuu ”joustotyöllistettyjen” ryhmä. ”Val-
taosa työvoimasta joutuu elämään epäsäännöllisissä ja epävarmoissa työsuh-
teissa ja kasvava osa ei työllisty lainkaan kun 'helppoja' töitä on yhä vähem-
män.” (kuntavastaaja).

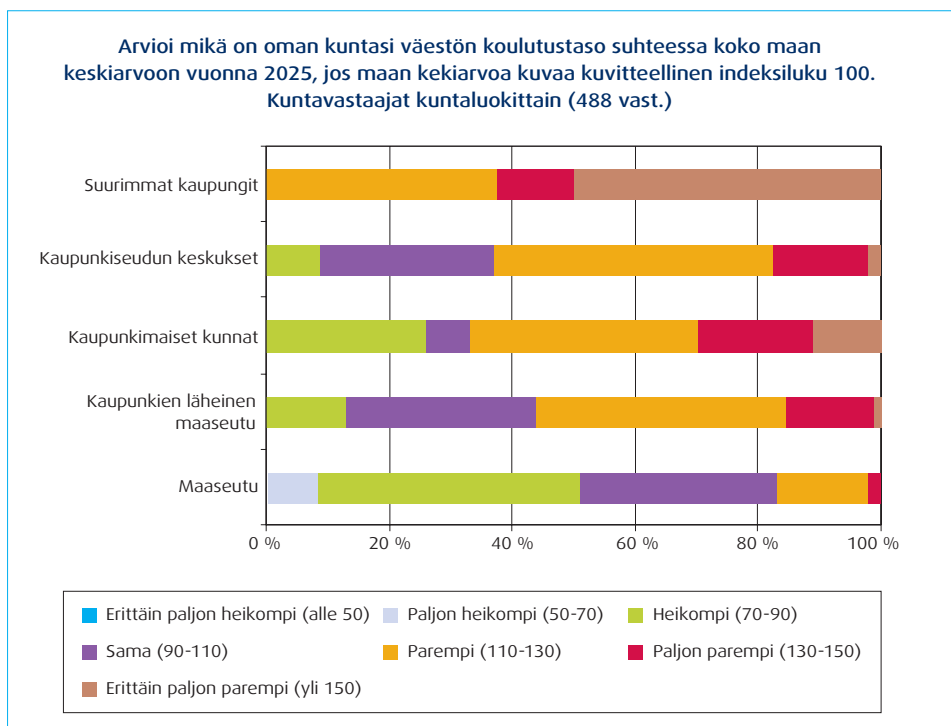
Maiden välisen verokilpailun kiristyminen nostettiin kommenteissa var-
sin yleisesti suomalaisen hyvinvointiyhteiskunnan uhaksi. Sen todettiin toteu-
tuessaan vaarantavan palkkatuloista maksettavilla verotuloilla rahoitetun julki-
sen hyvinvointipalveluiden tarjonnan ja johtavan kasvavaan kansalaisten väli-
seen eriarvoistumiseen. ”Näyttää valitettavasti siltä että vähitellen Amerikan
malli tulee Eurooppaankin. Verot alas ja julkiset palvelut pois.” (kuntavastaa-
ja). ”Verotuksen keventäminen voi olla perusteltua kun pyritään houkuttele-
maan ulkomaisia huippuosajia ja yrityksiä Suomeen. Valitettavasti vaarana on
tasa-arvoisen hyvinvointiyhteiskunnan ja sen varaan rakentuneen kilpailuky-
vyn mureneminen.” (asiantuntija).

Väestön keskittyminen ja ikääntyminen asettaa huomattavia haasteita myös
elinkeinoelämälle osaavan työvoiman saamisessa. Tämä nousi esille erityisesti
maaseutukuntien ja pienten kaupunkien edustajien esittämissä näkemyksissä,

joiden mukaan "...korkeasti koulutetun työvoiman puute haittaa jo nyt voimakkaasti alueemme elinkeinoelämän kehitystä." (kuntavastaaja). Kuntaluokkien väliset erot ovat selvästi havaittavissa myös asiantuntijoiden arvioissa koulutetun väestön keskittymisestä kaupunkikuntiin (kuvio 37) ja kuntavastaajien omien kuntiensä väestön koulutustasoa koskevissa arvioissa (kuvio 38).



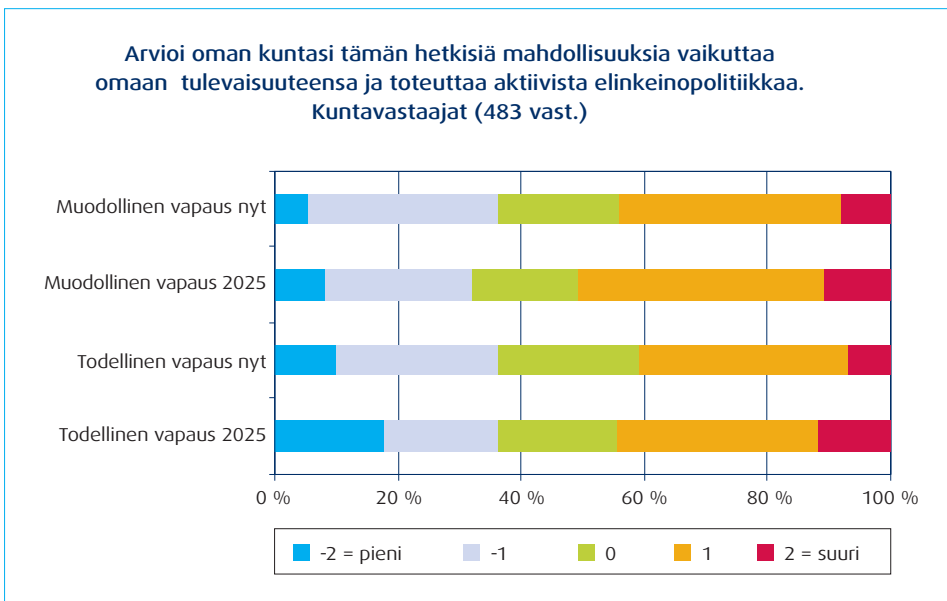
Kuvio 37



Kuvio 38

Kunnat hitaasti valtaistuvana toimijana

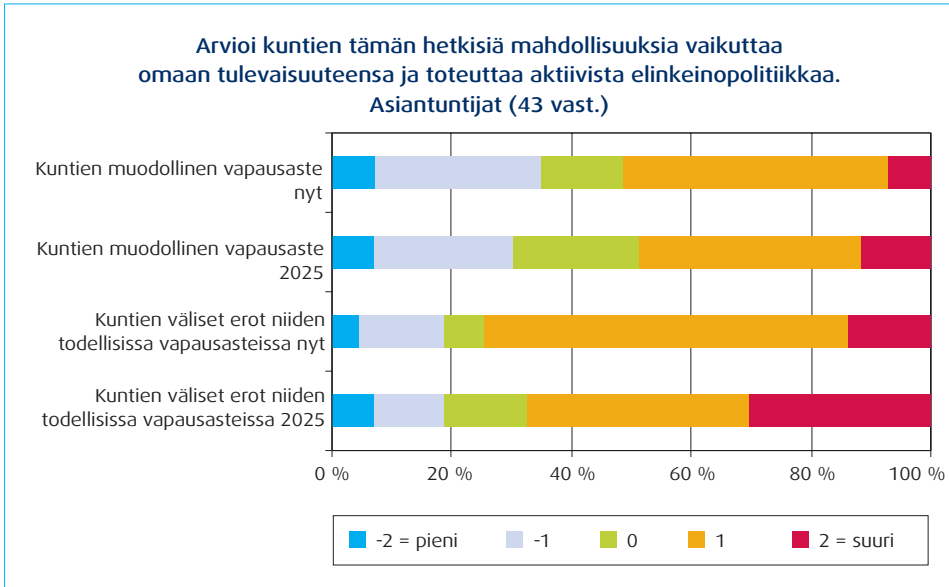
Vastaajia pyydettiin arvioimaan, miten kunnan mahdollisuus itse vaikuttaa omaan tulevaisuuteensa ja mahdollisuus toteuttaa aktiivista elinkeinopolitiikkaa kehittyy. Aihetta lähestyttiin strategisten vapausasteiden käsitteiden kautta (Sotarauta 1996). Kunnan strategiset vapausasteet voidaan jakaa muodollisiin vapausasteisiin ja todellisiin strategisiin vapausasteisiin. Kunnan muodollisten strategisten vapausasteiden taustalla on kuntien ja valtion väliset suhteet, jotka konkretisoituvat kuntien toimintaa säätelevinä lakeina, velvollisuuksina ja oikeuksina. Mitä voimakkaampaa valtiovallan ohjaus on, sitä tiukemmissa rajoissa kunta voi omaehtoisesti ohjata toimintaansa ja sitä pienemmät ovat sen muodolliset vapausasteet. Todelliset vapausasteet puolestaan riippuvat kuntaorganisaation ja siihen liittyvien yhteisöjen henkisistä ja materiaalisista resursseista. Käytännössä se tarkoittaa kykyä toteuttaa omaehtoista kehittämistä ja politiikkaa muodollisten vapausasteiden asettamissa rajoissa. Muodolliset strategiset vapausasteet ovat kaikissa kunnissa lähes samanlaiset – todellinen vapausaste vaihtelee kunnittain.



Kuvio 39

Vuoden 2000 Kuntademokratiaa ja -johtamista käsitelleessä barometrissa arvioitiin kuntien muodollisten ja erityisesti todellisten vapausasteiden kasvavan pitkällä aikavälillä (vuoteen 2017 mennessä), vaikka vastauksissa olikin merkittäviä eroja kuntakoon mukaan. Tämän barometrin tulokset ovat varsin erilaisia (kuvio 39). Kaikkien kuntavastaajien esittämien arvioiden keskiarvon

perusteella kuntien muodolliset ja todelliset vapausasteet kasvaisivat vain vähän. Kun vuonna 2000 kuntien todellisen vapausasteen arvioi suureksi vuonna 2017 lähes 70 prosenttia vastaajista, oli vastaava arvio tässä barometrissa vuoden 2025 osalta vain noin 50 prosenttia. Lisäksi todellisen vapausasteen omassa kunnassaan pieneksi arvioineiden määrä kasvoi lähes kymmenen prosenttiyksikköä.



Kuvio 40

Muodollista vapausastetta koskevien arvioiden taustalla saattaa olla valtion voimistuneet vaatimukset kuntarakenteen uudistamisesta ja oletus siihen mahdollisista liittyvistä pakkokeinoista sekä ensimmäiselläkin kierroksella esitetyt arviot valtion sektorihallinnon korostumisesta tulevaisuudessa. Kommenteissa esitettiin näkemys, että muodollisen vapausasteen kehitys saattaa olla esitettyä moniulotteisempi prosessi. Toisaalta valtio saattaa antaa kunnille enemmän vapauksia joillakin alueilla ja taas toisaalta toteuttaa huomattavasti nykyistä vahvempaa ohjausta toisilla. "...saattaa hyvinkin olla, että kuntien harkintavalta esimerkiksi elinkeinoelämän ja palvelutuotannon aloilla kasvaa, mutta samanaikaisesti valtio ottaa aktiivisen 'pakottajan' roolin kuntaliitoksissa." (asiantuntija).

Todellista vapausastetta koskevan arvion muutoksen syynä on todennäköisesti ainakin kuntatalouden kiristyminen suuressa osassa kuntia ja väestörakenteen muutokset. Kun demokratiaa ja kuntajohtamista käsitellessä tulevaisuusbarometrin johtopäätöksissä todettiin, että "Kuntien itsenäisyys ja mahdollisuus ohjata omaa toimintaansa tulee tulevaisuudessa lisääntymään pää-

asiassa kuntien omien taloudellisten, materiaalistien ja henkisten resurssien kohentumisen ansiosta.” Tämän tutkimuksien tuloksien perusteella tämä näyttää pitävän paikkaansa lähinnä vain suurten ja hyvinvoivien kuntien osalta.

Erot barometrien välillä saattavat osittain johtua myös erilaisesta vastaa-misnäkökulmasta. Vuonna 2000 arviot esitettiin yleisestä kuntakentän näkö-kulmasta ja tässä barometrissa kuntavastaaajia pyydettiin arvioimaan kehitystä oman kuntansa näkökulmasta. Tämä johtaa maaseutumaisten kuntien näkö-kulman korostumiseen keskiarvotarkastelussa. Toisaalta asiantuntijoiden ylei-sestä näkökulmasta esittämä arvio (kuvio 40) muodollisen vapausasteen kehi-tyksestä on hyvin samankaltainen kuntavastaaajien esittämän arvion kanssa.

Kuntaluokittain tarkasteltuna esitetyissä arvioissa on varsin huomattavia eroja. Muodollisten vapausasteiden kasvuun uskoivat käytännössä vain suur-impin kaupunkien edustajat. Muiden kuntien edustajat arvioivat muodolli-sen vapausasteen pysyvän nykyisen kaltaisena tai jopa pienenevän hieman. Tämän tuloksen voi tulkita jossain määrin tukevan ensimmäisellä kierroksella esitettyä näkemystä, jonka mukaan kuntien erilaistumisen seurauksena saattaa syntyä kokonaan erilaisia kuntamuotoja, joilla on erilaiset oikeudet ja velvolli-suudet.

Todellinen vapausaste kuntaluokittain nyt ja vuonna 2025 (arvioiden keskiarvo):
-2 = pieni ... +2 = suuri

	Maaseutu	Kaupunkien läheinen maaseutu	Kaupunki- maiset kunnat	Kaupunki- seudun keskukset	Suurimmat kaupungit
Nyt	0,0	0,4	0,2	0,7	1,0
2025	-0,3	0,6	0,4	0,8	1,4

Kuvio 41

Keskeinen kehityskulku on kuitenkin kuntien todellisten vapausasteiden kas-
vava erilaistuminen. Kaikkien muiden kuntaluokkien edustajien uskoessa to-
dellisen vapausasteensa kasvavan, maaseutumaisten kuntien edustajat arvioivat
sen pienenevän pitkällä aikavälillä (kuvio 41). Tämä erilaistuminen käy selvästi
ilmi myös asiantuntijoiden arvioissa kuntien todellisten vapausasteiden eroista
(kuvio 40).

Maaseutumaisissa kunnissa lakisääteiset tehtävät vievät usein käytännössä
kaikki resurssit, jolloin omaehtoisen kehittämisen mahdollisuus jää pieneksi.
Samalla ne ovat usein liian pieniä toimijoita voidakseen vaikuttaa niiden kan-
nalta keskeisiin toimintaympäristön muutoksiin, kuten väestömuutoksiin ja
yritysten sijoittumispäätöksiin. Tulos on yhtenevä niiden ensimmäisellä kier-
roksella esitettyjen näkemyksien kanssa, joissa arvioitiin erityisesti pienten, syr-
jäisten ja maaseutumaisten kuntien kyvyn ohjata kehitystään heikkenevän voi-
makkaasti. Maaseudun ja kaupunkien läheisen maaseudun kuntien edustajien

vastauksissa oli kuitenkin varsin suurta hajontaa. Tämän voi tulkita siten, että myös näiden kuntaluokkien sisällä tapahtuu entistä suurempaa jakautumista menestyviin ja taantuviin kuntiin.

Kuntien menestystekijät

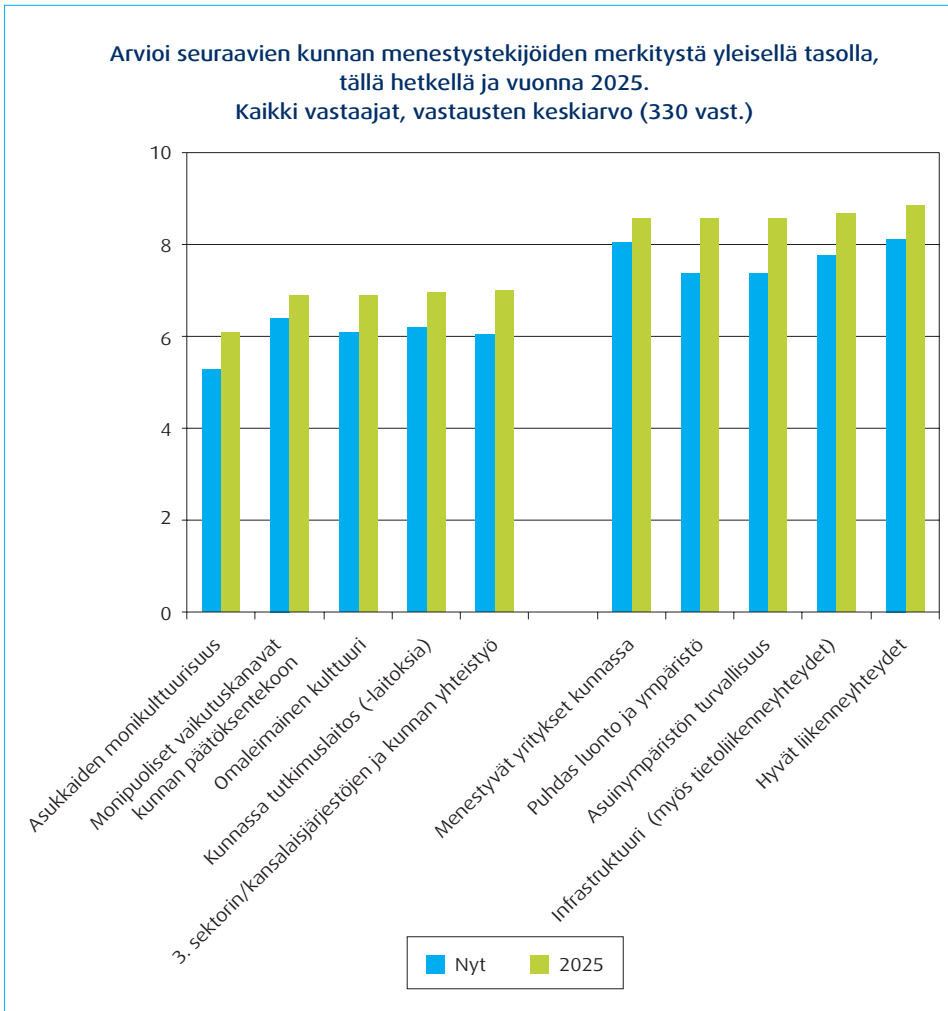
Vuoden 1999 kuntien tulevaisuusbarometrissa sekä vuoden 2003 kuntien ja seutujen elinkeinopolitiikan tulevaisuusbarometrissa tiedusteltiin 27 väitteen avulla kuntien menestystekijöiden merkittävyyttä nyt ja tulevaisuudessa asteikolla 0–10 (0 = täysin merkityksetön, 5 = kohtuullisen merkittävä, 10 = äärimmäisen merkittävä).

Väitepatteristo toistettiin vuoden 2005 barometrin toisen kierroksen osana, joskin esitettyjen väitteiden listaan tehtiin joitain muutoksia ensimmäisen kierroksen tuloksien perusteella. Pois jätettiin sellaisia väitteitä, jotka eivät nousseet tutkimuksen ensimmäisellä kierroksella lainkaan esille tai saivat aiemmissa barometreissa hyvin alhaisen merkityksen. Listaa täydennettiin vastaavasti muutamalla ensimmäisellä kierroksella esille nousseella mahdollisella menestystekijällä (kuvio 42). Tuloksia on mahdollista vertailla yleisellä tasolla vaikka tutkimuksien vastaajajoukot ovatkin erilaiset.

Väitelista	Vuoden 2005 barometriin lisätyt vaihtoehdot
Hyvä kunnallinen palvelukyky	Tarjolla koulutettua työvoimaa
Hyvä yksityinen palveluvarustus	Sijainti lähellä suurta kasvukuntaa tai aluekeskusta
Asuinympäristön turvallisuus	Kunnassa tutkimuslaitos (-laitoksia)
Puhdas luonto ja ympäristö	Monipuolinen elinkeinorakenne
Taloudellinen hyvinvointi ja kunnan vauraus	Vahva osaamiskeskittymä jollakin elinkeinoelämän alueella
Menestyvät yritykset kunnassa	3. sektorin/kansalaisjärjestöjen ja kunnan yhteistyö
Yksityisen sektorin ja kunnan yhteistyö	Runsaasti oma-/pientalotontteja
Toimiva seutuyhteistyö	
Kehittynyt johtamiskulttuuri	Pois jätetyt:
Nopea reagointikyky ja joustavuus	Kunnan historia ja perinteet
Epävarmuuden sietokyky	Kunnan historia ja perinteet
Monipuoliset harrastusmahdollisuudet	Leimallinen kaupunkimaisuus
Hyvä tunnettuus ja imago	Leimallinen maaseutumaisuus
Kansainvälinen verkottuneisuus ja yhteistyö	Kunnan määrätietoinen profiloituminen – imago
Omaleimainen kulttuuri	
Kunnan tarjoamat koulutusmahdollisuudet	
Infrastruktuuri (myös tietoliikenneyhteydet)	
Kuntalaisten korkea koulutustaso	
Monipuoliset vaikutuskanavat kunnan päätöksentekoon	
Moderni ja kansainvälinen ilmapiiri	
Aloitteellisuus ja innovatiivisuus toiminnassa	
Hyvät liikenneyhteydet	
Asukkaiden monikulttuurisuus	

Kuvio 42

Kuvioon 43 on merkitty tässä tutkimuksessa viisi eniten ja vähiten kannatusta saanutta menestystekijää (kunta- ja asiantuntijavastauksien keskiarvot). Tekijät on järjestetty pitkän aikavälin eli vuoden 2025 keskiarvojen mukaiseen suuruusjärjestykseen.



Kuvio 43

Vähiten merkittävänä pidettyjen tekijöiden joukko on muuttunut jonkin verran aiempiin barometreihin verrattuna. Keskeisenä syynä on se, että osa näistä 1999 ja 2003 barometreissa pienen merkityksen saaneista tekijöistä jätettiin tässä tutkimuksessa pois.

Asukkaiden monikulttuurisuus, omaleimainen kulttuuri ja monipuoliset vaikutuskanavat kunnan päätöksentekoon ovat saaneet vain vähän kannatusta kaikissa kolmessa barometrissa. Asukkaiden monikulttuurisuus oli 1999 baro-

metrissa viiden vähiten tärkeimmän joukossa. Vuoden 2003 barometrissa sen korvasi monipuoliset vaikutuskanavat kunnan päätöksentekoon. Kaskisen mukaan (2003) “tämän voi tulkita johtuvan siitä, että kansalaisten osallistumiseen liittyvä keskustelu on ehkä laantunut 1990-luvun loppupuolelta ja taas monikulttuurisen yhteiskunnan syntymistä pidetään todennäköisempänä nyt, kun puhutaan tulevaisuuden mahdollisesta työvoimapulasta ja ulkomaisen työvoiman tarpeesta...” Tässä barometrissa nämä kaksi menestystekijää arvioitiin kaikkein vähiten tärkeiksi. Vähiten merkittävien joukkoon kuuluvat myös kolmannen sektorin/kansalaisjärjestöjen ja kunnan yhteistyö sekä tutkimuslaitoksen sijaitseminen kunnassa, jotka otettiin mukaan uusina väitteinä.

Eniten kannatusta saaneiden menestystekijöiden joukko on hyvin samankaltainen kaikissa kolmessa barometrissa. Vertailtaessa tämän barometrin tuloksia vuoden 1999 barometriin ainoana on erona nopean reagointikyvyn korvautuminen hyvillä liikenneyhteyksillä, joka oli myös vuoden 2003 barometrissa tärkeimpien joukossa. Vuosien 1999 ja 2005 barometreissa korostettiin vuoden 2003 barometriä enemmän myös menestyvien yritysten merkitystä.

Vuoden 2003 barometrissa tärkeänä pidetty hyvä yksityinen palveluvarustus putosi tässä barometrissa sijalle 16. Kaskinen (2003) arvioi hyvän yksityisen palveluvarustuksen korostuvan, “...koska yleinen keskustelu palvelujärjestelmän muuttamisesta on kiihtynyt 2000-luvulla.” Keskustelu palvelujärjestelmän muuttumisesta ei ole laantunut, mutta ero selittynee vuosien 2003 ja 2005 barometreissä olleilla erilaisilla vastaajajoukoilla. Vuoden 2005 barometrissä korostuu maaseutumaisten kuntien näkökulma. Niissä on yleensä ottaen kaupunkikuntia pienemmät mahdollisuudet yksityisten palvelumarkkinoiden syntymiseen, jolloin julkisesti tuotettujen palveluiden merkitys säilyy korkeana.

Tässä barometrissa uskotaan, että vuoteen 2025 mennessä kaikkein eniten kasvaa seutuyhteistyön, modernin ja kansainvälisen ilmapiirin, 3. sektorin/kansalaisjärjestöjen ja kunnan yhteistyön sekä kansainvälisen verkostuneisuuden ja yhteistyön merkitys. Tulokset ovat tässä suhteessa täysin yhtenevät vuoden 1999 barometrin kanssa. Voimakkaasta merkityksen kasvusta huolimatta nämä menestystekijät jäävät kuitenkin kokonaistuloksissa varsin alhaiselle sijalle. Eri kuntaluokkien välillä on tuloksissa kuitenkin huomattavia eroja. Suuret kaupungit painottavat kansainvälistymistä maaseutukuntia huomattavasti enemmän. Seutuyhteistyössä taas hajonta ei noudattanut kuntaluokkia vaan näyttää olevan enemmän paikka- ja tilannesidonnaista. Osa kuntien edustajista piti sitä erittäin tärkeänä ja osa lähes merkityksettömänä. “Seutuyhteistyö on ihan ehdottomasti tärkein meidän kunnassa. Ollaan liian pieniä yksin.” (kuntavastaaaja).

Tavalla tai toisella kaikki voimakkaimmin kasvavat menestystekijät liittyvät verkostoitumiseen ja yhteistyöhön. Vaikuttaa siltä, että vuoden 1999 barometrissa tehty johtopäätös “Kunnat tulevat jatkossa yhä voimakkaammin tur-

vaamaan oman kilpailukykyensä määrätietoisella yhteistyöllä” pitää edelleen paikkansa.

Taloudellinen hyvinvointi ei nouse arvioissa kovinkaan merkittäväksi menestystekijäksi, vaikka kuntatalouden kriisiytyminen onkin ollut runsaasti esillä julkisessa keskustelussa. Myös tässä suhteessa tulokset noudattavat aikaisempien barometrien tuloksia. Syynä lienee se, että taloudellinen hyvinvointi nähdään ensisijaisesti keinoksi saavuttaa muita tavoitteita – ei siis menestystekijäksi sinänsä. Toisaalta se voidaan myös mieltää tulokseksi olemassa olevien menestystekijöiden onnistuneesta hyödyntämisestä.

Asiantuntijoiden näkemykset kuntien menestystekijöistä olivat hyvin pitkälti yhteneviä kuntavastaajien näkemyksien kanssa. Ainoana erona oli asiantuntijoiden koulutetun työvoiman saamiselle ja monipuoliselle elinkeinorakenteelle antamat suuremmat painoarvot.

Menestystekijät vastaajien omissa kunnissa

Aiemmista barometreista poiketen kuntavastaajia pyydettiin arvioimaan nykyhetken menestystekijöitä koskevia väitteitä myös oman kuntansa näkökulmasta (kuvio 44).

Kaikissa kuntaluokissa, lukuun ottamatta kaupunkien läheistä maaseutua, korostettiin menestyvien yritysten merkitystä. Kaupunkien läheinen maaseutu nojaa vahvasti keskuskaupungin työmarkkinoihin ja toimii enenevässä määrin keskuskaupungissa työskentelevän väestön asuinalueena. Tämän vuoksi omassa kunnassa olevia yrityksiä ei mielletä yhtä tärkeiksi.

5 tärkeintä tämän hetkistä menestystekijää vastaajien omissa kunnissa – kuntatyypeittäin (keskiarvo)

Suurimmat kaupungit	Kaupunkiseudun keskukset	Kaupunkimaiset kunnat	Kaupunkien läheisen maaseutu	Maaseutu
Menestyvät yritykset kunnassa merkitys 8,8	Menestyvät yritykset kunnassa merkitys 8,4	Hyvät liikenneyhteydet 8,9	Runsaasti oma-/pien-talotontteja 8,7	Puhdas luonto ja ympäristö 8,5
Monipuolinen elinkeinorakenne 8,4	Hyvä kunnallinen palvelukyky 8,2	Sijainti lähellä suurta kasvukuntaa tai aluekeskusta 8,7	Sijainti lähellä suurta kasvukuntaa tai aluekeskusta 8,6	Menestyvät yritykset kunnassa 8,2
Hyvät liikenneyhteydet 8,3	Hyvät liikenneyhteydet 8,1	Menestyvät yritykset kunnassa 8,5	Puhdas luonto ja ympäristö 8,5	Hyvät liikenneyhteydet 8,2
Kunnan tarjoamat koulutusmahdollisuudet 8,3	Puhdas luonto ja ympäristö 7,9	Hyvä kunnallinen palvelukyky 8,4	Hyvät liikenneyhteydet 8,3	Hyvä kunnallinen palvelukyky 8,1
Infrastruktuuri (myös tietoliikenneyhteydet) 8,1	Vahva osaamiskeskittymä jollakin elinkeinoelämän alueella 7,9	Nopea reagointikyky ja joustavuus 8,4	Hyvä kunnallinen palvelukyky 8,2	Runsaasti oma-/pien-talotontteja 8,1

Kuvio 44

Sijainti nousi erittäin keskeisesti esille kaupunkimaisten kuntien ja kaupunkien läheisen maaseudun edustajien vastauksissa ja esittämissä kommentteissa. Tämä korostaa suurten kaupunkien merkitystä Suomelle yleensä ja erityisesti niiden vaikutusalueella sijaitseville kunnille.

Kuntaluokkien välillä on selkeitä eroja myös elinkeinorakennetta koskevissa väitteissä. Suurimpien kaupunkien edustajat korostivat monipuolista elinkeinorakennetta. Muiden kaupunkiseutujen keskusten edustajat taas korostivat vahvaa osaamiskeskittymää jollakin elinkeinoelämän alueella. Muissa kuntaluokissa kumpikaan näistä ei saanut suurta painoarvoa. Tämä ilmentää olemassa olevaa kaupunki- ja kuntahierarkiaa. Monipuolinen elinkeinorakenne voi syntyä vain suurimpiin kaupunkeihin. Pienemmissä kaupunkikeskuksissa joudutaan erikoistumaan enemmän vahvuuksien hyödyntämiseksi. Kaupunkien läheisellä maaseudulla ja maaseudulla vahvan elinkeinorakenteen syntyminen ei ole mahdollista kuin joissain suhteellisen harvoissa paikoissa. Näiden kuntien edustajat korostivat sen sijaan puhtaan luonnon ja ympäristön merkitystä sekä oma-/pientalotonttien runsasta tarjontaa.

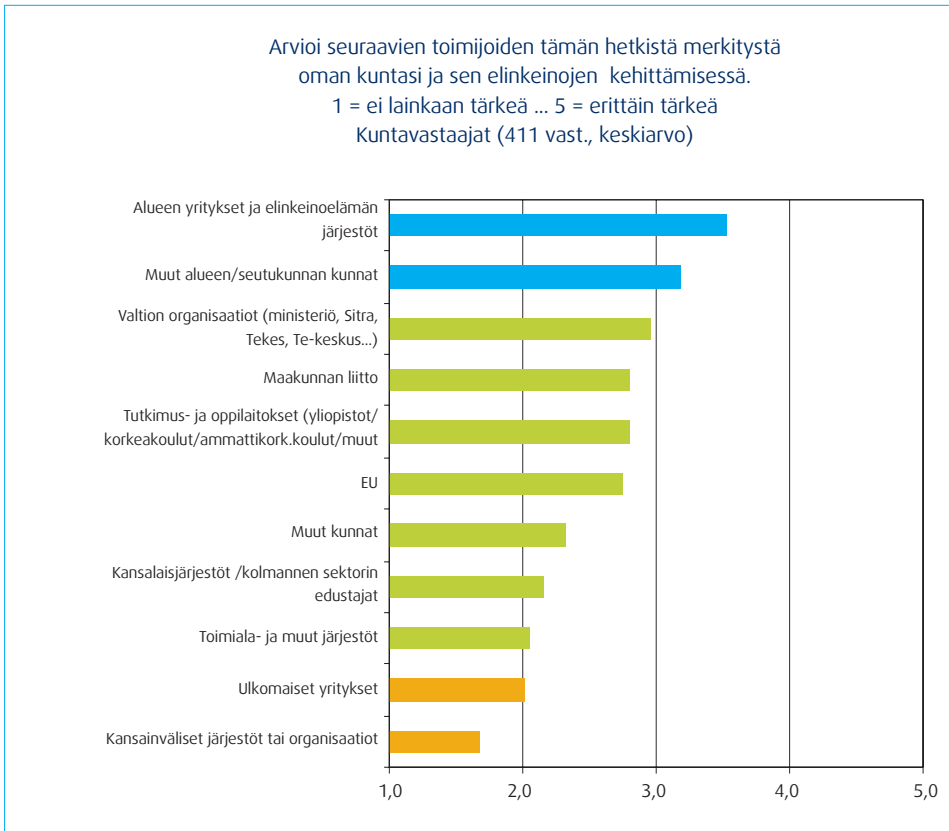
Kaikkien muiden kuntatyyppien edustajat, paitsi suurimpien kaupunkikuntien edustajat korostivat hyvän kunnallisen palvelukyvyn merkitystä. Suurimpien kaupunkikuntien edustajat korostivat vastaavasti hyvän yksityisen palveluvarustuksen merkitystä muita kuntia enemmän. Tämä selittyy sillä, että näissä kunnissa on muita laajemmat yksityiset palvelumarkkinat, jolloin kunnallisen palvelukyvyn merkitys on pienempi.

Eri toimijoiden merkitys kuntien ja niiden elinkeinojen kehittämiselle

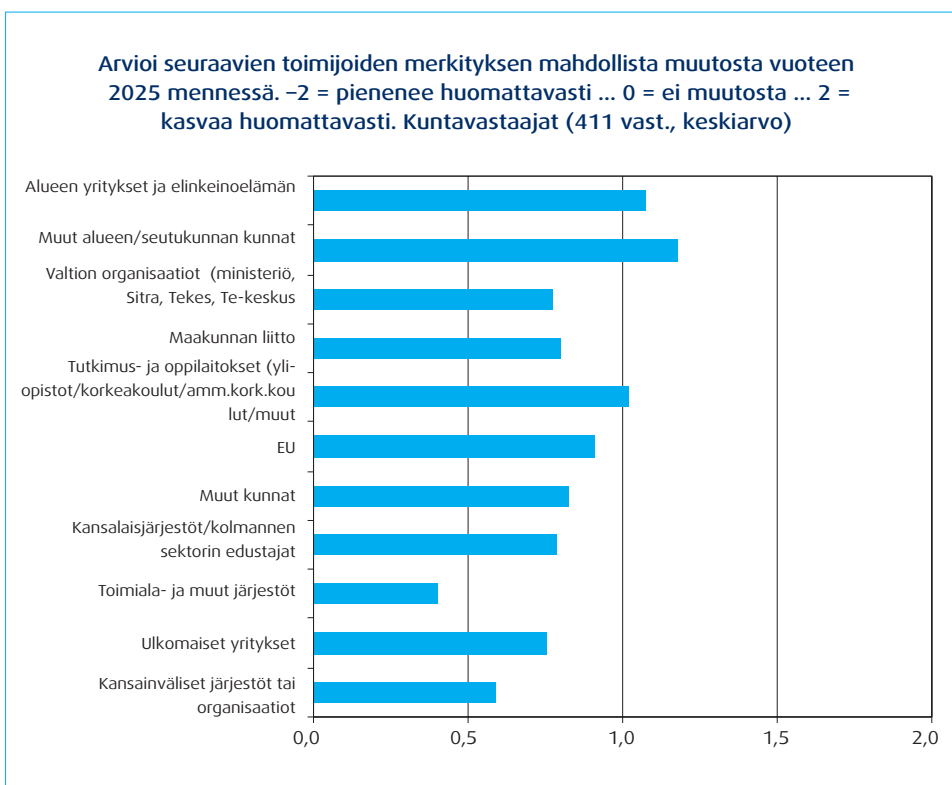
Kuntien toimintaympäristön muutokset heijastuvat voimakkaasti myös siihen, millainen merkitys eri toimijoilla on kuntien ja niiden elinkeinojen kehittämiselle. Kuntavastaajia pyydettiin arvioimaan eri toimijoiden merkitystä oman kuntansa näkökulmasta (kuvio 45). Kaikkien kuntavastaajien vastauksien keskiarvoja tarkastellessa näyttäytyvät tämän hetken keskeisinä toimijoina alueen yritykset ja elinkeinoelämän järjestöt sekä muut alueen/seutukunnan kunnat. Näiden jälkeen seuraavana ovat valtion organisaatiot, maakunnan liitot, tutkimus- ja oppilaitokset sekä EU. Pitkällä aikavälillä muiden alueen/seutukunnan kuntien, alueen yritysten ja elinkeinoelämän järjestöjen sekä tutkimus- ja oppilaitoksien merkitys kasvaa selvästi eniten.

Vastaukset korostavat ensimmäisen kierroksen arvioita siitä, että kuntien riippuvuus elinvoimaisista yrityksistä kasvaa entisestään. Kuntien on yhä enemmän kyettävä houkuttelemaan/synnyttämään yrityksiä alueelleen ja tätä tarkoitusta varten tehtävä yhteistyötä elinkeinoelämän ja koulutuslaitosten kanssa. Myös kuntien yhteinen, seudullinen elinkeinopolitiikka korostuu voimak-

kaasti. Tämä ei tarkoita niinkään hallinnollisia seutukuntia, vaan toiminnallisin perustein syntyviä ja tarvittaessa muuttuvia kokonaisuuksia. Kuten kommenteissakin tuotiin esille "...mitkään rajat eivät saa olla esteenä yhteistyöverkostojen muodostumiselle ja kehittämiselle." (kuntavastaaja).



Kuvio 45



Kuvio 46

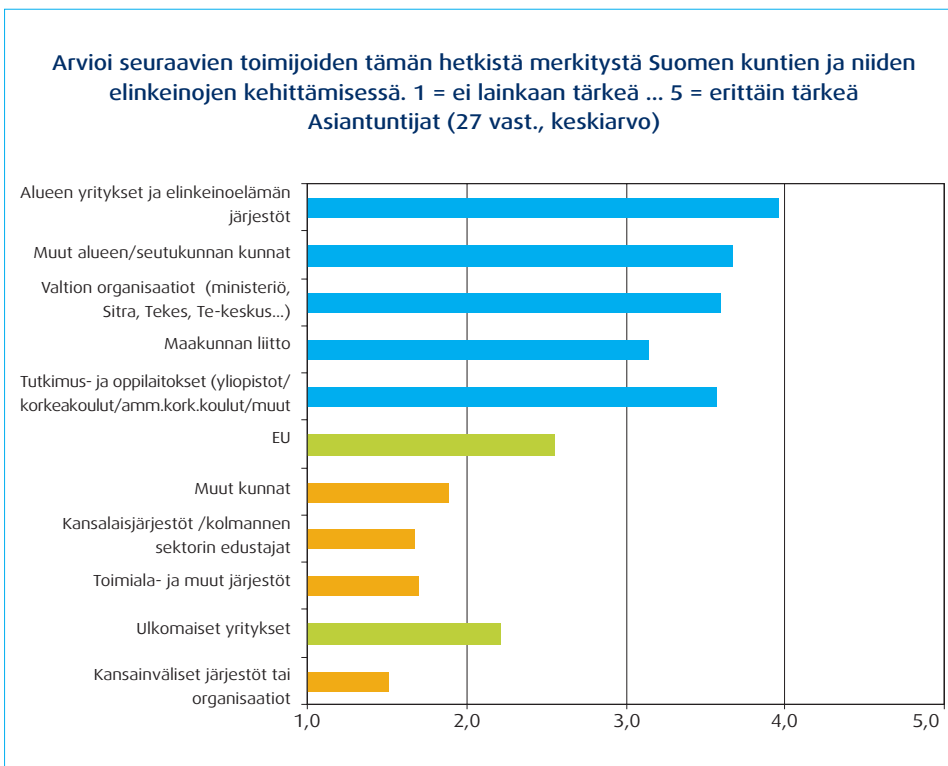
Toimijoiden merkitystä koskevissa arvioissa oli kuntaluokittain tarkasteltuna vain pieniä eroja. Kaksi tärkeintä – alueen yritykset ja elinkeinoelämän järjestöt sekä muut alueen kunnat – olivat samat kaikissa kuntaluokissa. Seuraavana maaseutukuntien edustajien arvioissa oli Euroopan unioni ja valtion organisaatiot muiden kuntaluokkien korostaessa tutkimus- ja oppilaitoksien merkitystä. Erityisen korkean painoarvon tutkimus- ja oppilaitoksille antoivat suurimpien kaupunkien ja kaupunkiseutujen keskuksien edustajat. Maakunnan liittojen merkitys arvioitiin lähes samaksi kaikissa kuntaluokissa.

Pitkän aikavälin kehitys ei tuo toimijoiden väliseen tärkeysjärjestykseen suuria muutoksia vaan tärkeimmiksi koettujen toimijoiden merkitys korostuu entisestään (kuvio 46). Ainoat poikkeukset tähän ovat suurimmat kaupungit, joissa tutkimus- ja oppilaitoksien merkitys kasvaa enemmän kuin muissa kunnissa sekä maaseutumaaiset kunnat, joissa EU:n merkitys korostuu voimakkaasti.

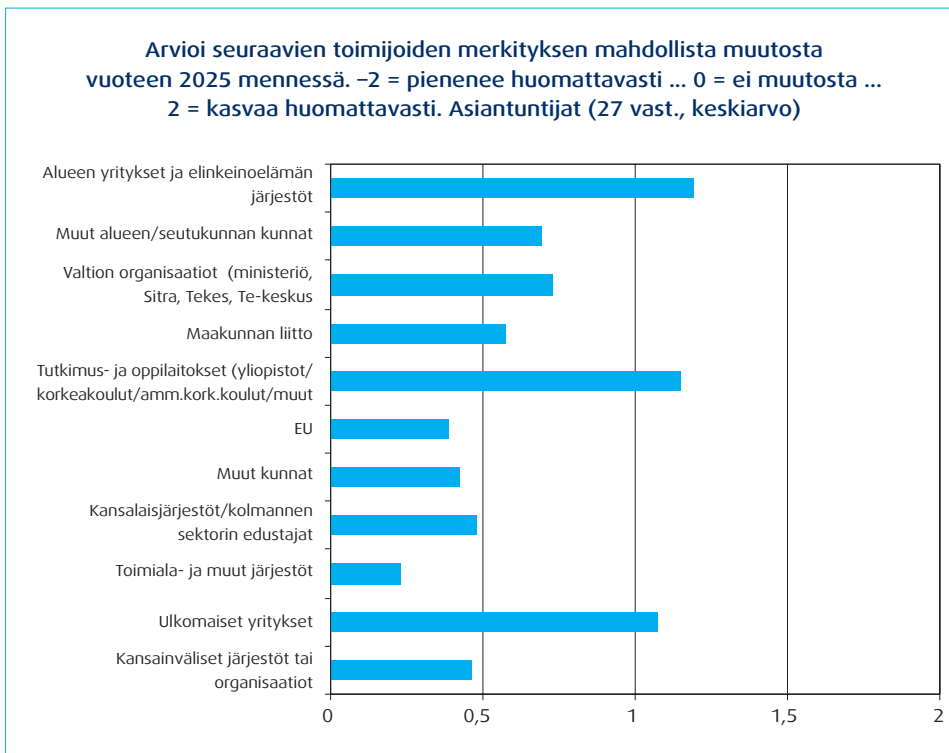
Asiantuntijoita pyydettiin arvioimaan samojen toimijoiden merkitystä ja sen muutosta yleisestä, koko kuntakentän näkökulmasta (kuviot 47 ja 48). Näissä arvioissa toimijat jakautuvat huomattavasti selkeämmin enemmän ja

vähemmän merkittäviin, mutta toimijoiden tärkeysjärjestys on varsin yhtenevä kuntavastaajien esittämien arvioiden kanssa. Arvioissa kuitenkin korostuu selvästi enemmän tutkimus- ja oppilaitosten sekä ulkomaisten yritysten merkitys. Tässä mielessä asiantuntijoiden arviot ovat lähimpänä suurimpien kaupunkien ja kaupunkiseutujen keskuksien edustajien esittämiä arvioita.

Asiantuntijoiden mukaan pitkällä aikavälillä elinkeinoelämän, tutkimus- ja oppilaitosten sekä ulkomaisten yritysten merkitys korostuu entisestään. “Yliopistoilla sekä niiden ympärille rakentuneella innovaatioympäristöllä ja niiden tarjoamalla korkeasti koulutetulla työvoimalla on yhä suurempi merkitys kaupunkien kehitykselle ja suomalaisen kaupunkihierarkian muodostumiselle.” (asiantuntija).



Kuvio 47



Kuvio 48

Alue- ja elinkeinoelämän kehittämistoimenpiteet

Toisella kierroksella vastaajia pyydettiin arvioimaan eri toimenpidekokonaisuuksien merkitystä heidän omassa kunnassaan nyt ja tämän merkityksen muutosta. Asiantuntijoita pyydettiin arvioimaan samoja toimenpidekokonaisuuksia yleisestä näkökulmasta (kuvio 49).

Kysymykseen vastanneiden kuntavastaajien joukossa oli vain suhteellisen harvoja luottamushenkilöitä. Kommenteissa luottamushenkilöt perustelivat vastaamatta jättämistä sillä, että he eivät osanneet vastata kysymykseen, koska eivät tunteneet aihetta tarpeeksi hyvin. Tätä voidaan pitää varsin huolestuttavana sikäli, että luottamushenkilöiden tulisi johtaa kunnan strategista päätöksentekoa, jossa kunnan elinkeinopolitiikalla on keskeinen asema. Vaarana onkin koko kunnan elinkeinopolitiikan lipeäminen virkamiesten hallintaan.

Arvioi seuraavien toimenpidekokonaisuuksien merkitystä omassa kunnassasi/Suomen kunnissa tällä hetkellä. 1 = ei lainkaan merkitystä ... 5 = erittäin merkittävä. (Kuntavastajat 382 vastausta ja asiantuntijat 24 vastausta, ka.)

	Kunta ka.	Asian- tuntijat
a) Erilaiset toimet koulutettua työvoimaa houkuttelevan miljöö luomiseksi (asuminen, kulttuuri ja vapaa-aika yms.)	3,6	3,2
b) Investoinnit fyysiseen infrastruktuuriin (tietoliikenne, maa- ja ilmailiikenne, toimitilat jne.)	3,5	3,8
c) Alueen yleisen tunnettuuden lisääminen kansallisesti	3,4	2,8
d) Alueen yritysten tarpeiden huomioiminen koulutusorganisaatioiden opetussuunnitelmissa	3,4	3,4
e) Neuvoa, koulutus ja konsultointi aloittaville, kasvaville ja muille yrityksille	3,3	3,3
f) Työvoiman kouluttaminen (tutkintoihin johtava, kaikkien yritysten saatavissa oleva työmarkkinoille saapuva työvoima)	3,3	4,1
g) Uuden yritystoiminnan synnyttäminen (uusyrityspalvelut, yrityshautomot jne.)	3,3	3,7
h) Osaavan työvoiman houkuttelu	3,2	3,5
i) Yritysten henkilöstön kouluttaminen (täydennys-, jatko- ja uudelleen koulutus tms.)	3,1	3,5
j) Yritysten välisen yhteistyön tukeminen ja rahoittaminen (kannustimet yhteistyöhön, partnereiden etsiminen jne.)	3,0	2,9
k) Alueellisten innovaatio- ja kehittäjäverkostojen synnyttäminen ja/tai tukeminen	2,9	3,5
l) Organisoiminen (verkostoitumisen ja kunta-koulutusorg.-yritys yhteistyön edistäminen, tapaamisten, seminaarien, näyttelyiden järjestäminen)	2,9	3,5
m) Alueen kehitys- ja innovaatiostrategian hahmottelu tai sopiminen alueen keskeisten toimijoiden välillä	2,9	2,6
n) Suora investointien houkuttelu	2,8	2,5
o) Investoinnit tutkimukseen (esim. yliopistojen ja ammattikorke- akoulujen kautta)	2,8	3,7
p) Alueen yleisen tunnettuuden lisääminen kansainvälisesti	2,8	2,8
q) Erilaisten välittävien instituutioiden perustaminen ja tukeminen (mm. tutkimus-, teknologia- ja innovaatiokeskukset)	2,8	3,5
r) Kansainvälisten kytkentöjen luominen ja alueen yritysten aktivointi/tukeminen kansainvälistymään	2,7	3,0
s) Turvallisuuden ja turvallisuuspalveluiden kehittäminen	2,7	3,1
t) Uuden tuotteen tai palvelun kehittämiseen tähtäävät public-private -hankkeet	2,6	2,4
u) Riski- ja siemenrahoitus (esim. kunnan omistaman yrityksen kautta)	2,4	2,9

Kuvio 49

Kuntavastaajat pitivät merkittävimpinä toimenpiteinä erilaisia toimia koulutetun työvoiman houkuttelemiseksi, investointeja fyysiseen infrastruktuuriin, alueen tunnettuuden lisäämistä, alueen yrityksiä tarpeiden huomioimista koulutusorganisaatioiden opetussuunnitelmissa sekä erilaisia neuvonta- ja konsultointipalveluita aloittaville yrityksille.

Vähiten merkitystä annettiin erilaisten välittävien instituutioiden perustamiselle, kansainvälisten kytkentöjen luomiselle, turvallisuuden ja turvallisuuspalveluiden kehittämiseksi, uuden tuotteen tai palvelun kehittämiseksi sekä risiki- ja siemenrahoitukselle.

Kuntaluokittain tarkasteltuna vastauksissa oli kuitenkin suuria eroja. Kokonaisjakauma vastaa lähinnä maaseudun ja kaupunkien läheisen maaseudun kuntien edustajien esittämiä näkemyksiä. Vain työvoiman houkuttelu ja kouluttaminen sekä investoinnit fyysiseen infrastruktuuriin nousivat esille kaikissa kuntatyypeissä. Suurimmat kaupungit ja kaupunkiseutujen keskuksat korostivat sen sijaan nimenomaan erilaisten välittävien instituutioiden, kuten tutkimus-, teknologia- ja innovaatiokeskusten perustamista. Lisäksi suurimpien kaupunkien edustajat korostivat alueen tunnettuuden lisäämistä kansainvälisesti ja alueellisten innovaatio- ja kehittäjäverkostojen synnyttämistä. Muiden kaupunkiseutujen keskuksien edustajat taas korostivat uuden yritystoiminnan synnyttämistä. Asiantuntijoiden esittämät näkemykset olivat varsin yhteneviä näiden kahden viimeksi mainitun kuntaluokan edustajien näkemyksien kanssa.

Tulevaisuudessa erot tällä hetkellä ei-merkittäviksi ja merkittäviksi koettujen toimenpiteiden välillä kasvavat. Pitkällä aikavälillä erityisesti erilaisten työvoimansaataavuuden turvaamiseen tähtäävien toimenpiteiden merkitys korostuu. Niiden voidaan vastauksien perusteella sanoa muodostavan elinkeinopolitiikan ytimen lähes kaikissa kunnissa.

Keskeiset erot kuntaluokkien välillä koskevat alueellisten innovaatio- ja kehittäjäverkostojen synnyttämistä ja tukemista sekä alueen kehitys- ja innovaatiostrategian hahmottelua tai siitä sopimista alueen keskeisten toimijoiden välillä. Nämä tulevat selvästi esille kaikkien muiden kuntatyyppien, paitsi maaseutukuntien, edustajien vastauksissa.

Asiantuntijoiden näkemykset toimenpiteiden merkityksien muutoksista poikkeavat jossain määrin kuntavastaajien näkemyksistä, joskin myös asiantuntijat pitävät keskeisinä työvoiman saatavuuteen liittyviä toimenpiteitä. Arvioissa korostuvat investoinnit tutkimukseen, kansainvälisten kytkentöjen luominen ja alueen yritysten tukeminen kansainvälistymään, alueellisen innovaatio- ja kehittäjäverkostojen synnyttäminen sekä alueellisen verkostoitumisen ja kunta-koulutusorganisaatio-yritysyhteistyön edistäminen.

Vaikuttaa siltä, että tulevaisuuden elinkeinopolitiikka ja alueellinen kehittäminen edellyttää yhä enemmän erilaisten yhteistyöverkostojen rakentamista, joka ylittää erilaiset hallinnolliset rajat. Kunta ei ole enää ainoa merkittävä toimija vaan joutuu luovimaan lukuisten toimijoiden muodostamassa kentässä, etsimään yhteisiä intressejä ja houkuttelemaan näitä toimijoita tekemään yhteistyötä.

Syrjäseutujen kurjistuminen koetaan selkeästi uhaksi ja tämä näkyi selvästi myös esitetyissä kommentteissa. Ongelmana on usein se, että näillä taantuvilla kunnilla on vastauksien perusteella hyvin vähän mahdollisuuksia omaehtoiseen kehittämiseen ja keinoja pysäyttää taantuminen. "... lakisääteisten tehtävien toteuttamisen jälkeen, ei yksikertaisesti ole enää varaa toteuttaa elinkeinopoliittisia toimenpiteitä. Käytännössä joudutaan rahapulan vuoksi koko ajan karsimaan myös näitä 'pehmeitä' tekijöitä, kuten panostuksia viihtyisään asuinympäristöön, peruspalveluihin jne." (kuntavastaaja).

Kommenteissa todettiin myös, että monet pienimmistä maaseutu- ja saaristokunnista sekä Ahvenanmaan kunnat (Maarianhaminaa lukuun ottamatta) ovat niin pieniä toimijoita, että käytännössä mikään esitetyistä toimenpiteistä ei ole niiden käytettävissä. "Kun koko meidän kunnassa ei ole enempää asukkaita kuin keskisuuressa kerrostalossa, niin koko käsite elinkeinopolitiikka on aika yhdentekevä. Mennään minne maailma vie." (kuntavastaaja). Näiden kuntien edustajat toivat sen sijaan vahvasti esille EU:n rakennerahastojen, valtion aluepolitiikan ja maatalouspolitiikan muutosten vaikutukset kuntansa elinkeinoihin.

9 Demokratia, johtaminen ja päätöksenteko

Demokratia, johtaminen ja päätöksenteko – 1. kierros

Ensimmäisellä kierroksella suuri osa vastaajista esitti arvion, että kuntien merkitys päätöksenteon areenoina vähenee selvästi vuoteen 2025 mennessä. “Kuntien poliittinen tehtävä tulee säilymään tärkeänä, mutta sen suhteellinen merkitys verkostoituvassa ja globalisoituvassa maailmassa vähenee.” (asiantuntija).

Päätöksenteko siirtyy yhä enenevässä määrin seudulliselle tai maakunnalliselle tasolle, jolle perustetaan ylikunnallisia, vaaleilla valittuja toimielimiä. Taus-talla on siirtyminen kunnallisten palveluiden seudullisiin ja markkinaehtoiisiin tuotantotapoihin sekä seudullisen elinkeinopolitiikan merkityksen korostumi-nen. Samalla yhä suurempi osa kuntien toimintaympäristöstä on hallitsema-tonta. “Yleisesti ottaen kunnallinen demokratia tulee olemaan kriisissä globali-saation ja vastaavien muutostekijöiden puristuksissa.” (asiantuntija). “Ei ole enää väliä, miten kuntia johdetaan. Kansalaisten elämään kytkeytyvät päätök-set tehdään muualla.” (asiantuntija). Taantuvissa kunnissa taloudellisten re-surssien puute johtaa kunnallisen itsehallinnon kaventumiseen tai jopa katoa-miseen, kun resurssit kuluvat lakisääteisten tehtävien hoitamiseen.

Vastauksissa korostettiin voimakkaasti paikallisen, kunnallisen itsehallin-non ja demokratian merkitystä sekä arvioitiin päätöksenteon siirtymisen seu-tu- tai maakuntatasolle heikentävän kuntalaisten vaikutusmahdollisuuksia. “Jos kuntaliittymiä tulee, hallinto varmaan tehostuu, mutta kuntademokratia aivan varmasti heikkenee. Uhkana on kunnallisen demokratian edelleen kaventumi-nen ja vallan keskittyminen yhä pienemmälle ryhmälle.” (kuntavastaaja). Toi-saalta esitettiin myös näkemyksiä, joiden mukaan “Nykyisellä kuntarakenteel-la ei voida puhua kuntademokratiasta vuonna 2025. Huomattava osa kunnista toimisi vain valtionhallinnon jatkeena. Mikäli Suomen kuntarakenne noudat-telisi vuonna 2025 esim. nykyisiä työssäkäyntialueita, meillä voisi olla järjestel-mä, missä luottamusjohdolla voisi olla keskeisempi rooli.” (kuntavastaaja).

Maakunta- tai seututasolle siirtyvää päätöksentekoa täydennettäneen li-säämällä palvelutuotannon käyttäjädemokratiaa (muun muassa käyttäjäpane-

lit, sähköiset kyselyt jne.) ja joidenkin vastaajien mukaan myös kansanäänestyksillä sekä kaupunginosavaltuustoilla tai muilla vastaavilla järjestelmillä. ”omaan lähiympäristöön liittyvien päätösten tekeminen siirtyy paikallistasolle.” (asiantuntija) ja ”...kaupunginosavaltuustot otetaan käyttöön.” (asiantuntija). Kuntalaisten vaikutusmahdollisuus saattaa laajeta tai muuttua myös niin sanotun kaksoiskuntalaisuuden tai vastaavan käytännön kautta.

Suoran demokratian osalta näkemykset jakautuivat selvästi. Vaikka suurin osa vastaajista uskoikin, että ”Kansalaisosallistumisen menettelytavat otetaan laajemmin käyttöön ja kansanäänestyksiä käytetään useammin kuin nykyisin.” (asiantuntija), esitettiin myös vastakkaisia näkemyksiä ”Suoran demokratian mahdollisuudet todetaan jotakuinkin toteutetuiksi. Sitä tuskin lisätään eikä se olisi järkevääkään.” (asiantuntija).

Varsin laajasti arvioitiin, että teknologia tuo tullessaan uusia mahdollisuuksia ja tapoja vaikuttaa ja että vuonna 2025 e-osallistuminen ja e-demokratia on otettu laajasti käyttöön. ”E-demokratiasovellukset lisääntyvät ja päätöksentekijät saavat nopeasti palautteen aktiivisilta kansalaisilta.” (asiantuntija). Toisaalta esitettiin näkemyksiä siitä, että teknologiset ratkaisut eivät riitä, vaan että päätöksenteossa tulee tapahtua paljon laajempi ja syvällisempi muutos. ”Viimeiset kunnallisneuvokset yrittävät pitää kiinni menneen maailman kunnallisesta päätöksenteosta. Siinä epäilemättä käytetään myös sen aikaisia tietoyhteiskunnan välineitä. Ne eivät kuitenkaan enää pelasta uupuneita kuntia.” (asiantuntija).

Kunta- ja asiantuntijavastaajien vastauksissa tuotiin voimakkaasti esille tarve uudistaa kuntien toimintatapoja, johtamista ja hallintoa vastauksena nopeasti muuttuvalle toimintaympäristölle. Erityisesti kuntavastaajat painottivat tehokkuuden ja tuottavuuden parantamista, palvelutuotannon uudistamista, kunnan henkilöstön osaamisen kehittämistä, kuntien henkilöstöpolitiikan muutoksia. Asiantuntijat puolestaan korostivat selvästi kuntavastaajia enemmän kuntademokratian ja erityisesti kuntalaisten osallistumisen edistämistä.

Kuntien johtaminen muuttuu yhä vaativammaksi ja päättäjiltä edellytetään yhä korkeampaa osaamista. Erityisesti korostuu liiketoiminnallinen osaaminen, poikkihallinnollisten ja seudullisten prosessien ja toimintojen hallinta sekä tulevaisuus- ja strateginen ajattelu. ”Johtamisesta tulee pikemminkin koordinoitua ja käynnistämistä – tai aineettomien ja aineellisten pääomien hallintaa.” (asiantuntija). Tämän seurauksena päätöksenteko ammattimaistuu ja varsinkin suurimmissa kunnissa johtavat luottamushenkilötehtävät muuttuvat palkallisiksi toimiksi ”...kun asioita ei enää kykene hoitamaan harrastuspohjalta.” (kuntavastaaja). Useassa vastauksessa korostettiin myös virkamiesten vallan lisääntyvän juuri tehtävien edellyttämän osaamisen vuoksi. Sen uskottiin johtavan vähitellen myös poliittisista virkanimityksistä luopumiseen. ”Poliittiset

virkanimitykset vähentyvät, pätevyiden merkitys kasvaa korkeinta johtoa lu-
kuun ottamatta.” (asiantuntija).

Useissa vastauksissa korostettiin myös elinkeinoelämän merkitystä kun-
nan tulevaisuuden kannalta ja todettiin, että kuntajohtamisesta tulee nykyistä
enemmän liikkeenjohdon kaltaista. Tämän arvioitiin johtavan osaltaan kunta-
laisten vaikutusmahdollisuuksien heikkenemiseen ja “demokratian ohenemi-
seen”.

Toisaalta vastauksissa arvioitiin kaikkein ylimmän kuntajohdon poliitti-
sen roolin korostuvan. Yleisesti ottaen päätöksentekoon liittyvän vastuun us-
kottiin muuttuvan henkilökohtaisemmaksi, ja että “kunnan johtavat viranhäl-
tijat tulevat entistä kiinteämpään kontaktiin kunnan asukkaiden kanssa.” (kun-
tavastaaja). Osana tätä prosessia pormestarimalli otetaan arvioiden mukaan ylei-
sesti käyttöön niin että, kunnanjohtaja valitaan suoraan vaaleilla tai suurin
puolue asettaa kunnanjohtajan.

Eräänlaisena heikkona signaalina tuotiin esille myös kokonaan uudenlai-
nen kuntajohtaminen (ja siihen erikoistuneet virkamiehet), joka kasvun ta-
voittelemisen sijaan keskittyy pienenevään väestöön ja resursseihin sopeutumi-
seen sekä toimintojen supistamiseen.

Kuntalaisten osallistuminen

Kuntalaisten osallistumishalukkuutta koskevien arvioiden perusteella voidaan
muodostaa seuraavia toisiinsa liittyviä ja ristiriitaisiakin kehityssuuntia:

Kuntalaisten vaikuttamishalukkuus kohdistuu kasvavassa määrin vain
omaan elämänlaatuun ja välittömään asuinympäristöön sekä niitä
koskevaan päätöksentekoon. “Lähiympäristö/asuinympäristö nou-
see/noussut keskeiseen asemaan ja siihen halutaan kiihkeästi vaikut-
taa, mutta torjutaan samalla kaikki kompromissit.” (kuntavastaaja).
Taustalla nähtiin olevan joissain vastauksissa arvomuutokset ja kun-
talaisten kasvava polarisoituminen, jonka seurauksena kuntalaiset kes-
kittyvät puolustamaan omaa lähiympäristöään ja saavutettuja etuja.

Ihmisten halukkuus osallistua kunnalliseen päätöksentekoon pie-
nenee ja päteviä luottamushenkilöitä on yhä vaikeampi löytää. Tämä
johtaa demokratian ohenemiseen päätöksenteon ja luottamustehtä-
vien keskittyessä pienelle, aktiiviselle väestöryhmälle. “Nyt on niin
vaisua, että ihmetyttää. Toivottavasti kuntalaiset aktivoituvat.” (kun-
tavastaaja). “Teimme kuntakierroksen kylillä tavoiteohjelman mer-
keissä. Osanotto oli olematonta. Johtopäätös: jos kunnassa asiat ovat
suurin piirtein kohdallaan ja omassa elämässä asiat samoin, niin ei
kiinnosta lähteä kunnan kehitysiltaan. Sekin aika halutaan käyttää

itselle, perheelle, harrastuksille, työlle jne. Ei kuitenkaan kunnan kehittämiseksi.” (kuntavastaaja).

Kuntalaisten halukkuus vaikuttaa kasvaa, mutta vaikuttaminen ohjautuu yhä enemmän muun kuin poliittisen päätöksentekojärjestelmän kautta. Sen rinnalle tai sijaan kasvaa uusia vaikuttamisverkostoja. Nämä syntyvät usein yhden asian tai kapean alueen ympärille. Tämän seurauksena myös erilaiset ”kansalaisliike vastaan kansalaisliike” asetelmat tulevat todennäköisemmiksi.

Kuntalaiset jakautuvat tai polarisoituvat osallistujina ja syntyy muun muassa seuraavanlaisia ryhmiä: a) pieni aktiivisten joukko, joka vaikuttaa erityisesti luottamushenkilöjärjestelmän kautta, b) ”oman tontin pihalta maailmaa katsovat”, jotka aktivoituvat vasta, kun jokin uhkaa heidän lähiympäristöään tai elämänlaatuansa, c) erilaisiin yhdenasianliikkeisiin tai kapeaa kuntalaisryhmää edustaviin liikkeisiin kuuluvat, d) erilaisten eettisten aatteiden perustalle syntyviin aktivistiverkostoihin kuuluvat ja e) passiiviset tai syrjäytyneet.

Joissain vastauksissa esitettiin myös näkemys, että kansalaisten osallistumishalukkuus on ainakin osittain kiinni virka- ja luottamushenkilöiden asenteista ja ”osallistumishalukkuus kehittyy ... erittäin huonosti, jos kohtelu kunnan taholta on torjuvaa; passiivisuus ja opportunisti lisääntyvät, elleivät kunnan johdavat poliitikot ja virkamiehet opi uutta”.

Kasvavaksi haasteeksi muodostuu ”... erilaistumisesta johtuva kuntalaisten erilaisten toiveiden yhteensovittaminen.” (asiantuntija). Kuntatalouden kiristytessä kilpailu vähenevistä resursseista johtaa kasvaviin ristiriitoihin kuntalaisten, kunnan johdon, kuntatyöntekijöiden ja luottamushenkilöiden välillä. ”Jo nykyään havaittava kitka ... kasvaa, koska väestön ikääntymisen tuoma tarverakenne ja kuntatalous joutuvat entistä selkeämmin törmäyskurssille.” (asiantuntija). Tämä saattaa myös johtaa uusien sosiaalisten liikkeiden ja joidenkin kuntalaisryhmien asioita ajavien ”etupuolueiden” syntyyn.

Eläkeläisten merkityksen kasvu poliittisessa päätöksenteossa nousi esille useassa vastauksessa. Syinä nähtiin eläkeläisten osuuden kasvu sekä heidän tottumuksensa vaikuttaa nimenomaan poliittisen järjestelmän kautta. Toinen ryhmä, jonka merkityksen kasvu nostettiin esille, ovat niin sanotut ”toivotut kuntalaiset”, joiden toiveiden ja arvostusten vaikutus korostunee, kun kuntien välinen kilpailu näistä hyvistä veronmaksajista kiristyy.

Osassa vastauksia arvioitiin, että hyvin koulutetun ja mahdollisesti nopeastikin asuinpaikkaansa vaihtavan väestön sitoutuminen kotikuntaansa ja sen kehittämiseen vähenee entisestään. Toisaalta tämä voi ilmetä ”jaloilla äänestämisen” lisääntymisenä, toisin sanoen asuinpaikan nopeanakin vaihtamisena tai

pidemmällä aikavälillä koko kuntalainen kysymyksen uudelleen määrittelynä “Kuka on kuntalainen elämäntapojen muututtua nomadimaisemmiksi?” (asiantuntija).

Muita demokratiaan, päätöksentekoon ja kansalaisten osallistumiseen liittyviä mahdollisia kehityssuuntia ja kommentteja:

- “Talouden ja kilpailukyvyn rooli kasvaa edelleen. Talouden globalisoituessa 'maailmanyhtiöiden' johto viettää omaa suojattua ja ehkä vartioituakin elämäänsä eri tavoin ja eri paikoissa kuin tavalliset raatajat. Syntyy uudenlaisia yhteiskuntaluokkia... Tämä kehitys johtaa jossakin vaiheessa myös etujen ja intressien erojen kärjistymiseen globaalin yhteiskunnan eri ryhmien välillä.” (asiantuntija).
- “Kuntien hallinnossa on edelleen valtuusto ja hallitus. Lautakuntia ei enää ole, vaan hallituksen alla toimii asiantuntijoista koostuva tilaajarengas.” (kuntavastaaja).
- “Paikallisten kansalais- ja asukasjärjestöjen aktiivisuus kasvaa erilaisien palvelujen säästöjen vuoksi, ja kun osa palveluista siirtyy kolmannelle sektorille.” (kuntavastaaja)
- “Niin sanotun käyttäjädemokratian vaarana on kuntalaisen ulkoistaminen vain asiakkaksi.” (asiantuntija).
- Yhdistyksillä mahdollisuus asettaa yhtä helposti ehdokkaita kuin puolueilla, sitoutumattomien osuus luottamushenkilöissä kasvanut.
- Puolueiden merkitys vähenee. Tilalle nousee käyttäjädemokratia ja asiakaslähtöinen tuottamistapa.

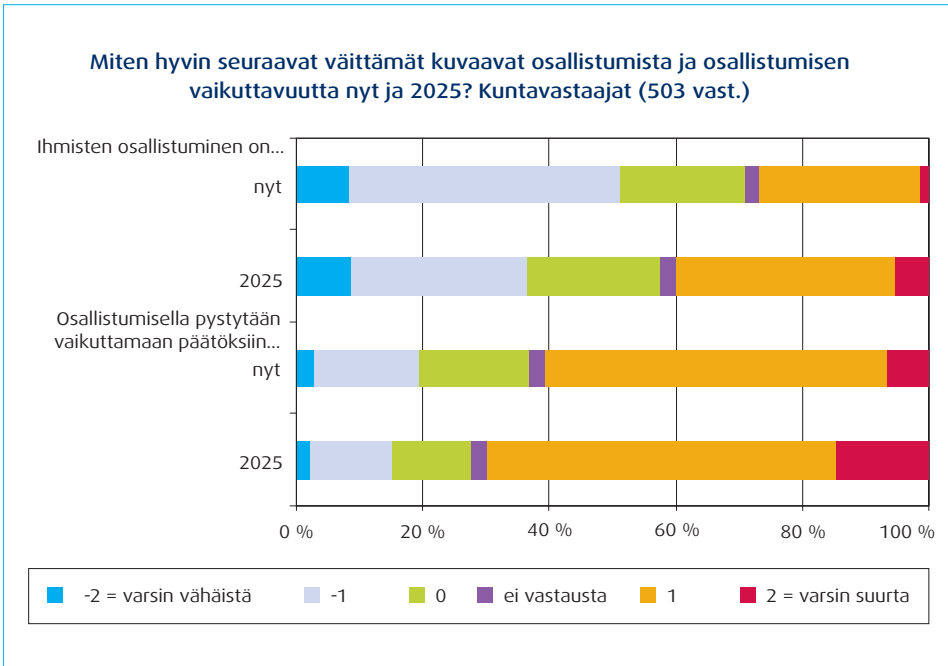
Demokratia, johtaminen ja päätöksenteko – 2. kierros

Osallistumisen ja vaikuttamisen muutoksia

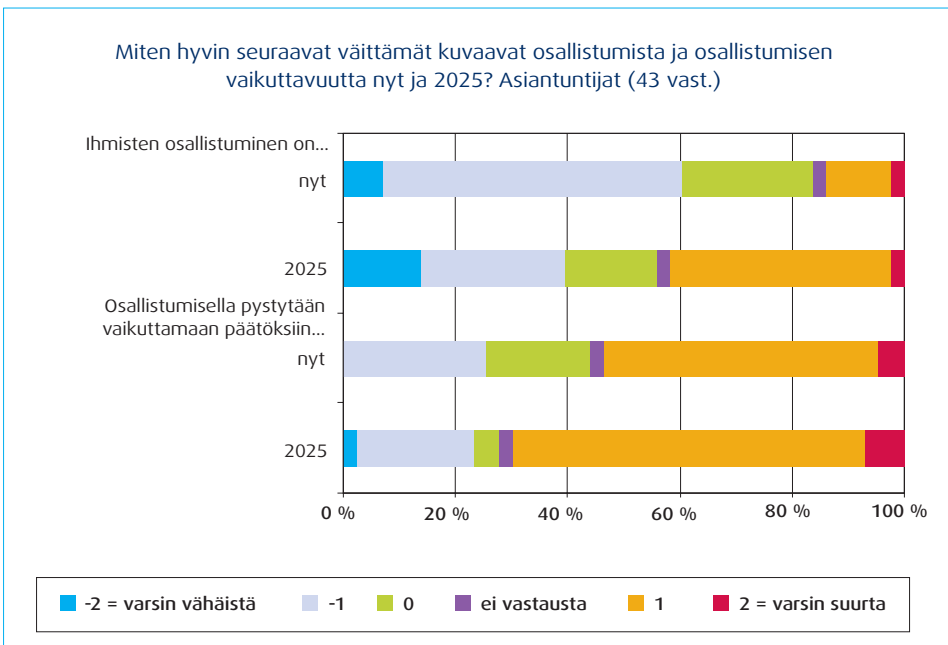
Kuntalaisten osallistumista koskeva kysymys (kuviot 50 ja 51) esitettiin samankaltaisena kuin vuoden 2000 kuntademokratiaa ja kuntajohtamista käsitelleessä barometrissa (Kivelä 2000), ja tulokset ovat hyvin samansuuntaisia erilaisista vastaajajapaneeleista huolimatta.

Suurin osa molempien vastaajaryhmien edustajista arvioi, että ihmisten osallistuminen on tällä hetkellä varsin vähäistä. “Suurin osa kansasta istuu mieluummin työmarkkinatuella ja toimeentulotuella pilkillä kuin pohtii yhteiskunnan asioita.” (kuntavastaaja). Molemmat vastaajaryhmät arvioivat, että osallistumisella voidaan vaikuttaa päätöksiin varsin paljon. “Kyllä osallistumisella

pystyy vaikuttamaan. Ihmisen ei ole myöskään pakko olla aktiivinen osallistuja.” (kuntavastaaaja).



Kuvio 50



Kuvio 51

Osallistumisen arvioidaan tulevaisuudessa lisääntyvän hieman ja samalla osallistumisella ajatellaan olevan jatkossa paremmat mahdollisuudet vaikuttaa päätöksentekoon. Esitettyjen kommenttien mukaan osallistuminen kuitenkin kanavoituu tulevaisuudessa eri tavoin kuin nykyään. ”Meillä Suomessa ovat asiat varsin hyvin niin asiat eivät kiinnosta. Kun joudutaan tiukentamaan ja vähentämään resursseja niin silloin asiat tulevat esiin.” (kuntavastaaja).

Asiantuntijat arvioivat ihmisten tämän hetkisen osallistumisen ja vaikutusmahdollisuudet jonkin verran pienemmiksi kuin kuntavastaajat, mutta pitkän aikavälin kehitystä koskevassa arviossa eri vastaajaryhmien näkemykset yhdentyivät.

Yleisiä kehityssuuntia

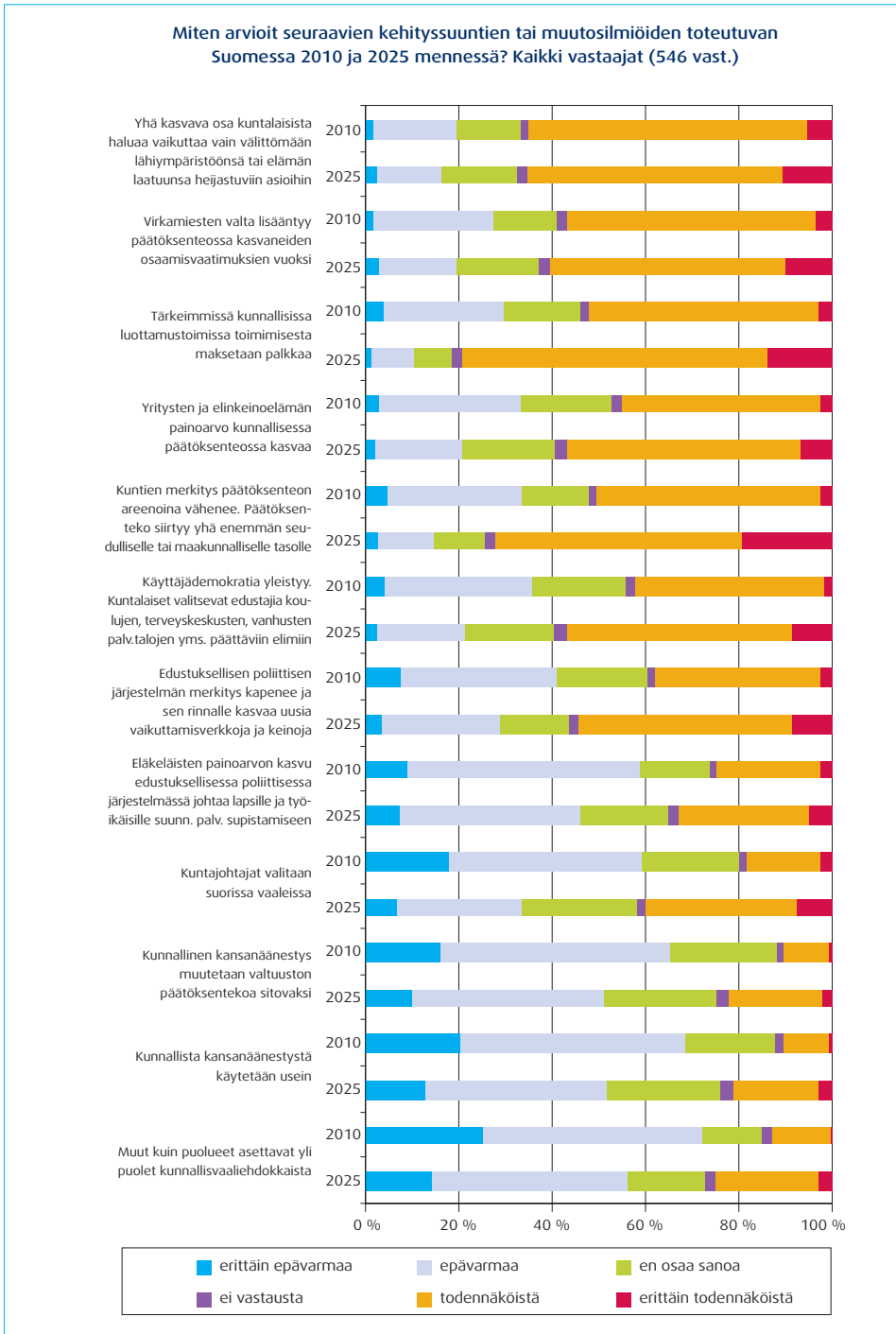
Toisella kierroksella vastaajia pyydettiin arvioimaan myös joidenkin ensimmäisen kierroksen vastauksissa esitettyjen kehityssuuntien ja muutosiilmidiöiden toteutumista vuosiin 2010 ja 2025 mennessä. Kehityssuunnat on esitetty kuviossa 52 siinä järjestyksessä, miten suuri osa vastaajista piti niitä epätodennäköisenä tai erittäin epätodennäköisenä lyhyellä aikavälillä.

Arvioiden perusteella varsin todennäköiseltä näyttää kehityskulku, jossa kuntien merkitys päätöksenteon areenoina vähenee, ja päätöksenteko siirtyy yhä enemmän seutu- tai maakuntatasolle. ”Globalisaatioketityksestä seuraa: 1) yksilöllisyys -> yhteiset asiat ei kiinnosta 2) päätöksenteko pakenee kauas ja ei-tunnistettaviin yksiköihin.” (kuntavastaaja). Vastaajista 65 prosenttia arvioi, että kuntalaiset ovat yhä kiinnostuneempia vaikuttamaan vain välittömään lähiympäristöönsä ja elämänlaatuunsa. ”Ei kuntalaisia päätöksenteko kiinnosta vaan palvelut ja yksittäiset asiat. Jatkossa hoidetaan asiat/päätökset nopeasti ja suppeammassa piirissä kuin nyt.” (kuntavastaaja).

Edustuksellinen demokratia nähdään edelleen varsin keskeisenä vaikuttamisen kanavana, joskin on todennäköistä, että sen merkitys pienenee pitkällä aikavälillä ja että sen rinnalle kasvaa muita vaikuttamiskanavia. Erilaiset käytäjädemokratian ja osallistumisen muodot täydentävät edustuksellista demokratiaa, mutta eivät korvaa sitä.

Varsinaisen ”suoran demokratian” kehittymistä eri muodoissaan ei pidetty todennäköisenä. Kommenteissa esitettiin muun muassa näkemys että ”kansanäänestykset eivät ole luotettavia, manipulointi liian helppoa.” (kuntavastaaja), ja että ”Osallistumista on tietysti monenlaista. Monille riittää, että palvelut toimivat. Ei kaikilla ole halua vaikuttaa. Kun kuntalaisten osallistumisen lisääminen on muotiasia, erilaista toimintatapaa syntyy. Ongelmaksi muodostuu nopeasti se, mitä kuntalaiset ajattelevat, kun pikku hiljaa huomaavat, että heitä on jälleen kerran petetty – asukaspajat, tyytyväisyyskyselyt ja muut eivät olekaan tuoneet parannusta asioihin. Osallistumismuotojen kirjavuus merkitsee

vaikuttamisen siirtymistä harrasteluksi ja puuhasteluksi. Kokonaisvastuullisuus vähenee.” (kuntavastaaja).



Kuvio 52

Arvioiden mukaan kunnallinen päätöksenteko muuttuu yhä haastavammiksi ja sen seurauksena näyttää todennäköiseltä, että tärkeimmissä kunnallisissa luotamustoimissa toimimisesta maksetaan tulevaisuudessa palkkaa. Työn haastavuus johtanee myös virkamiesten vaikutusvallan kasvuun.

Elinkeinoelämän painoarvo kunnallisessa päätöksenteossa kasvaa huomattavasti. Toisaalta kuntien on yhä vaikeampi vaikuttaa elinkeinoympäristöönsä. “Ilman elinvoimaisia ja työllistäviä yrityksiä ei ole verotuloja ja ilman verotuloja ei ole kuntaa. Totta kai niitä huomioidaan yhä enemmän.” (kuntavastaaja).

Vastaajaryhmien välillä ei ollut kovinkaan suuria eroja. Kehityssuuntaa “Yhä kasvava osa kuntalaisista haluaa vaikuttaa vain välittömään lähiympäristöönsä tai asuinympäristöönsä” pitivät kuntavastaajat lyhyellä ja pitkällä aikavälillä todennäköisempänä kuin asiantuntijat. Asiantuntijat pitivät käyttäjädemokratian lisääntymistä hieman todennäköisempänä kuin kuntavastaajat.

Ensimmäisellä kierroksen vastauksissa nostettiin esille eläkeläisten poliittisen painoarvon kasvu ja pidettiin mahdollisena, että se johtaa lapsille ja työikäisille suunnattujen palvelujen supistamiseen. Tätä ei toisella kierroksella pidetty kovinkaan todennäköisenä kehityskulkuna, vaikka kommenteissa eläkeläisten kasvava merkitys tuotiinkin uudelleen esille.

Kommenteissa tuotiin esille arvojen erilaistumisen ja yleisen arvoilmapiiirin kovenemisen demokratialle asettamat haasteet. “Kun itsekkyyks ja sirpaloituminen ja osaamisen kenttä monimutkaistuu, kiinnostus yhteisiin asioihin vähenee. Jotta se lisääntyisi, täytyisi ihmisten muuttua yhteisvastuullisemmiksi. Jos eriarvoistuminen johtaisi vallankumouksen tapaisiin uhkiin, silloin kiinnostus ottaa kantaa lisääntyisi. Kehitys voi äärimmillään johtaa jonkinmoiseen huonompiosaisten kapinaan.” (kuntavastaaja).

Kommenteissa esitettiin myös joitain hyvin pessimistisiä näkemyksiä demokratian pitkän aikavälin tulevaisuudesta “... jos nyt tulevaisuudessa on enää mitään mitä demokratiaksi kutsuisi, ainakaan kunnissa.” (kuntavastaaja). Kuntien kyky hallita kehitystä omalla alueellaan heikkenee voimakkaasti. “Siinä ei paljon demokratia paina kun kunnan suurin työnantaja päättää siirtää koko toimintansa Kiinaan tai Indonesiaan.” (kuntavastaaja). Tämä sama kehitys saattaa vähitellen johtaa myös kansallisvaltion merkityksen heikkenemiseen. Äärimmäisten näkemyksien mukaan suuryrityksien valta kasvaisi maailmanlaajuisesti, erityisesti kehitysmaissa, mutta myös kehittyneissä valtioissa ja kohdistuisi suoraan tai välillisesti yhä enemmän myös sellaisille yhteiskunnan alueille joita on pidetty valtion “omaisuutena”. “Monikansalliset suuryritykset ohittavat vaikutusvallassa pienet tai keskikokoisetkin valtiot, mutta niitä eivät pidätele demokratia tai moraali. En ihmettelisi vaikka ennen vuotta 2025 käytäisiin ensimmäinen 'sota' yritysten tai yritysten ja valtioiden välillä.” (asiantuntija).

Kunnallisen vaikuttamisen kanavoituminen

Kysymyksellä kunnallisen vaikuttamisen kanavoitumisesta erityyppisten toimintaryhmien kautta pyrittiin hahmottamaan sitä, mitkä organisaatiot tai ihmisryhmät käyttävät kunnissa valtaa nyt ja tulevaisuudessa, sekä niiden keskinäisestä valta-asemasta (kuvio 53). Edustuksellisen demokratian ja erilaiset suoran vaikuttamisen ryhmät oli kysymyksessä asetettu rinnakkain. Kysymys esitettiin samankaltaisena kuin vuoden 1999 ja 2000 barometreissa. Vaihtoehtojen listaa täydennettiin tässä barometrissa ammattiyhdistysliikkeellä. Kuviossa muutosilmiöt on asetettu järjestykseen sen mukaisesti, kuinka merkittävänä (keskiarvo) vastaajat pitivät niitä tällä hetkellä.

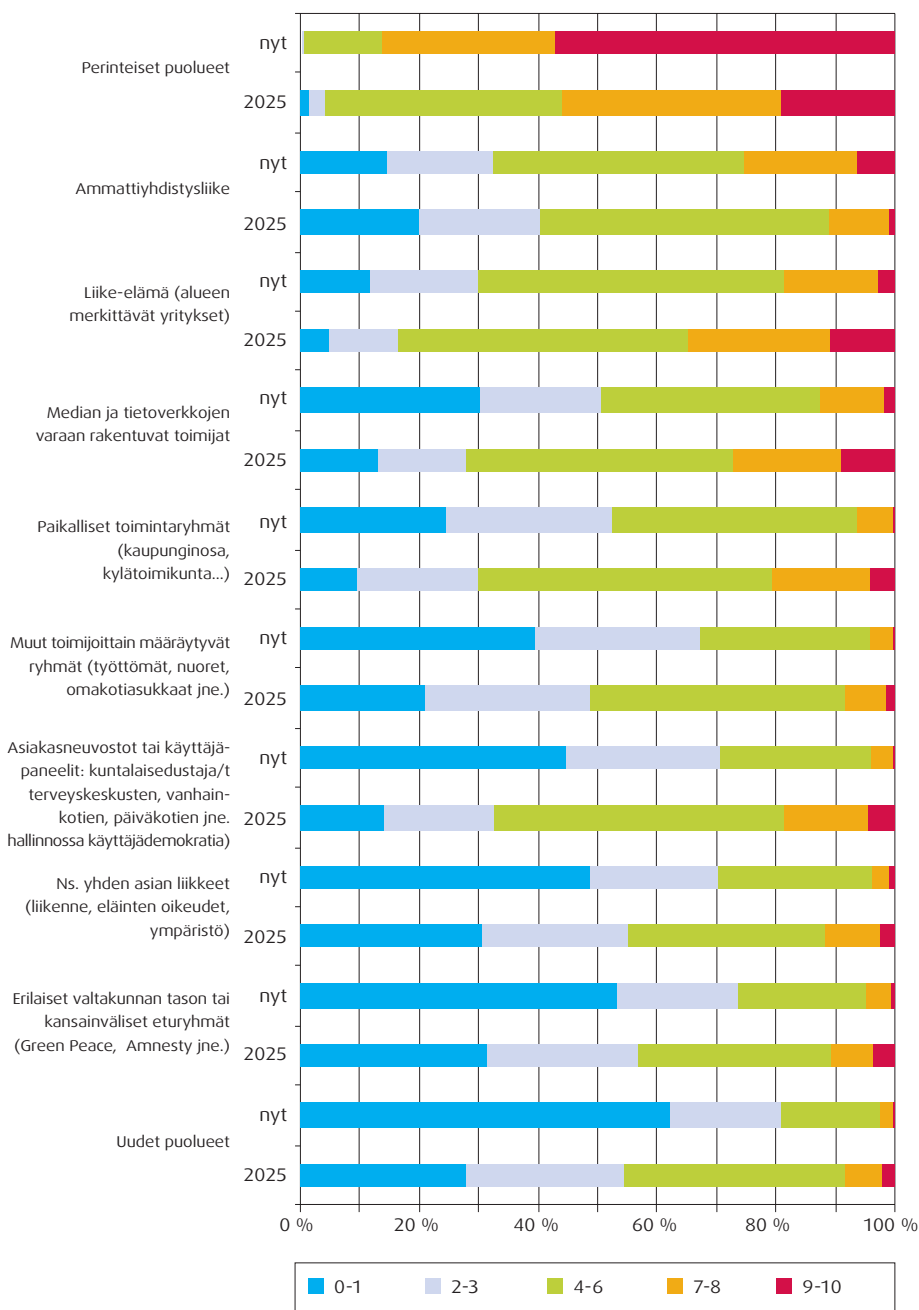
Kysymys merkityksen muutoksesta esitettiin lyhyellä ja pitkällä aikavälillä. Kuviossa on kuitenkin esitetty selkeyden vuoksi tulokset vain nykyhetkelle ja vuodelle 2025. Vuoden 2010 osalta tulokset asettuvat hyvin selkeästi puoliväliin trendijatkumoa nykyhetkestä vuoteen 2025. ”Vuosi 2010 on liian lähellä esitettyihin muutoksiin, vaikka suurin osa niistä onkin väistämättä edessä.” (kuntavastaaja).

Arvioiden mukaan edustuksellisen poliittisen järjestelmän merkitys pienee ja sen rinnalle kasvaa uusia vaikuttamiskeinoja. Edustuksellinen demokratia ja perinteiset poliittiset puolueet säilyttävät keskeisen roolin myös tulevaisuudessa. Toisaalta kommenttiosuudessa esitettiin näkemys, että ”Ellei poliittinen toiminta ole läpinäkyvää ja avointa, niin poliittinen toiminta vähenee ja voimakas kansalaistoiminta tulee esiin...” (kuntavastaaja).

Poliittisten puolueiden ohella keskeisenä toimijana pidettiin liike-elämää, jonka merkitys korostui erityisesti asiantuntijoiden vastauksissa. Molemmat vastaajaryhmät arvioivat sen merkityksen korostuvan tulevaisuudessa. Asiantuntijoiden arvioiden mukaan liike-elämän vaikutus kasvaisi lähes yhtä suureksi kuin perinteisten puolueiden.

Ammattiyhdistystä pidettiin perinteisten puolueiden ohella ainoana merkitystään menettävänä toimijaryhmänä. Kaikkien muiden toimintaryhmien uskottiin kasvattavan merkitystään. Keskeisesti merkitystään kasvattavia toimintaryhmiä olisivat muun muassa media, erilaiset paikalliset toimintaryhmät sekä asiakasneuvostot tai käyttäjäpaneelit, jotka tulevat tulevaisuudessa olemaan nykyistä merkittävämpiä väyliä kuntalaisten pyrkiessä vaikuttamaan kunnan toimintaan ja päätöksentekoon. Kehitystä ei kommenteissa pidetty pelkästään positiivisena. ”Kavahdan anarkististen kansalaisjärjestöjen vaikutusmahdollisuuksien kasvua paikallisessa demokratiassa.” (kuntavastaaja).

Arvioi missä määrin kunnallinen vaikuttaminen kanavoituu seuraavan tyyppisten "toimintaryhmien" kautta nyt ja 2025 arviointiasteikolla 0–10 (0 = ryhmänä merkityksetön, 5 = koht. merkittävä ryhmä, 10 = dominoiva vaikuttajaryhmä). Kaikki vastaajat (518 vast.)



Kuvio 53

Asiantuntijoiden ja kuntavastaajien näkemyksissä on selkeitä eroja siinä, kuinka paljon kunnan päätöksentekoon voi vaikuttaa erilaisten “kansalaisvaikuttamisen” keinoin. Kuntavastaajat arvioivat asiakasneuvostojen ja käyttäjäpaneelin, paikallisten toimintaryhmien sekä muiden toimijoittain määräytyvien ryhmien merkityksen suuremmaksi kuin asiantuntijat. Asiantuntijat puolestaan arvioivat liike-elämän merkityksen selvästi suuremmaksi kuin kuntavastaajat.

Vastaajien esittämät arviot olivat hyvin samansuuntaisia kuin aikaisemmin vuosina 1999 ja 2000 toteutetuissa tulevaisuusbarometreissa (Kivelä & Mannermaa 1999, Kivelä 2000) vaikka vastaajajoukoissa onkin ollut eroja.

10 Arvot ja elintavat

Arvot ja elintavat – 1. kierros

Arvot ja asenteet ohjaavat toimintaamme ja valintojamme erilaisissa päätöksenteon ja toiminnan tilanteissa. Niiden muutokset kertovat valintojen taustalla olevien päämäärien muutoksista ja toisaalta ihmisten lähtökohdista kohdata erilaisia tulevaisuuden vaihtoehtoja.

Arvojen ja elämäntapojen muutosta koskevat kysymykset olivat ilmeisesti varsin haastavia, ja niitä koskevia näkemyksiä tuli suhteellisen vähän verrattuna esimerkiksi palveluita koskeviin arvioihin. Syinä tähän lienee se, että arvojen muutokset ovat varsin hitaita ja niiden havaitseminen ja mittaaminen on vaikeaa. Ne eivät ole myöskään sillä tavalla yksiselitteisiä, että vain yksi arvo ohjaisi ihmisten kulloistakin toimintaa. Arvot ovat usein ristiriitaisia ja tilannesidonnaisia ja niiden keskinäinen tärkeysjärjestys saattaa muuttua.

Arviointia vaikeuttaa kommenttien mukaan edelleen "...yhtenäisen arvo maailman ja yhtenäiskulttuurin korvautuminen kasvavissa määrin sirpaleisella, lukuisten arvomaailmojen ja niihin liittyvien erilaisten osakulttuurien kirjolla." (asiantuntija). Tämän johdosta vastauksien perustalta on varsin vaikea koota selkeitä muutossuuntia. Alla olevat esitellyt teemat ovatkin osin keskenään ristiriitaisia tai toisensa poissulkevia, mutta joissain tapauksissa myös toisiansa vahvistavia.

Globaalitalous

Jos nykyinen trendi jatkuu "...talouden ja kilpailukyvyn merkitys kasvaa edelleen. Kansakuntien tulevaisuudesta käytävää keskustelua leimaa kilpailukyvyn korostaminen. Kansakunnan ja suurimpien yritysten kilpailukyky samaistetaan." (asiantuntija).

Jännitteet alueyhteyksistä irtaantuneiden suuryritysten ja paikallisten yhteisöjen välillä kiristyvät. Osaltaan tähän vaikuttaa yritysmaailman haluttomuus kantaa yhteiskuntavastuuta. "Maailmanyhtiöiden" johto ja globaalisti työskentelevät huippuosaajat viettävät omaa suojattua ja ehkä vartioituakin elämäänsä eri tavoin ja eri paikoissa kuin tavalliset raatajat." (asiantuntija). Tämän seu-

rauksena “...syntyy uudenlaisia yhteiskuntaluokkia, jotka perustuvat osaamiseen ja kilpailuarvoon globaaleilla työmarkkinoilla.” (asiantuntija). Väestö jakautuu globaaleihin huippuosaajiin, suorittajiin tai “joustajiin” ja syrjäytyneisiin. Päätöksiä tehdään yhä enemmän vain talouden ja eliitin ehdoilla ja tämä kehitys johtaa jossakin vaiheessa etujen ja intressien erojen kärjistymiseen yhteiskunnan eri ryhmien välillä

Kansainvälisen kilpailun koventuessa asenteet hyvinvointiyhteiskuntaa kohtaan muuttuvat kielteisemmiksi ja edellä mainitun kehityskulun hiljainen hyväksyminen “...murtaa koko nykyisen tasavertaisuuteen perustuvan hyvinvointiyhteiskunnan” (kuntavastaaja) sekä siihen liittyvän julkisen palvelutarjonnan ja niiden nykyisen rahoitusmallin.

Tietynlaisesta asenteiden kovenemisesta kertovat myös työllisyyttä ja segregatiota koskevien kysymyksien yhteydessä esille nousseet näkemykset, joiden mukaan vastikkeettomasta toimeentulotuesta ja muista korvauksista siirryttäisiin tai pitäisi siirtyä kohti työhön pakottamista ja erilaisia kansalaispalkkajärjestelmiä, joissa tuen saamisen edellytyksenä olisi työskentely esimerkiksi vanhustenhoitotehtävissä tai muissa kunnallisissa tehtävissä.

Vastakkaisena tälle kehityskululle nostettiin joissain vastauksissa esille myös mahdollinen syntyvä vastatrendi tai kehityksen murros: “osalla ihmisistä ei jatkossa ole tavoitteena maksimaalinen aineellinen elintaso vaan työn sisältö, pehmeät arvot, elämän laatu ja ympäristö nousevat tärkeiksi.” (asiantuntija)

Arvomaailman sirpaloituminen tai segmentoituminen

Esitettyjen arvioiden mukaan suomalaisten varsin yhtenäisenä pidetty arvomaailma ja yhtenäinen kulttuuri on enenevissä määrin sirpaloitumassa tai segmentoitumassa. Merkittäviksi murroslinjoiksi muodostuvat muun muassa ikä sekä tulo- ja koulutustaso. Näiden lisäksi yhä keskeisemmäksi näyttää nousevan “jakolinja” suurten kasvavien keskusten, erityisesti Etelä-Suomen kasvavien keskusten, ja muun Suomen välillä. “Uudellamaalla, kasvukeskuksissa ja eteläisellä rannikkoseudulla tulee kansainvälisten, kokeilevien uskalikkojen ja avoimien etsijöiden määrä kasvamaan.” (asiantuntija).

Kaupunkiseutujen kehyskuntiin ja esikaupunkialueille keskittyy eräänlainen “uuskonservatiivinen” keskiluokka. Tämä uusi keskiluokka jakaa edeltäjänsä kanssa omakotiasumisen ihanteen ja turvallisuushakuisuuden, mutta yhdistää siihen uusia elementtejä, joita ovat muun muassa “...ympäristöarvot, vapaa-aikapainotteisuus sekä pinnallinen individualismi.” (asiantuntija). Muualla maassa kotirakkaiden ja perinteistä kiinni pitävien suhteellinen osuus väestöstä kasvaa. Tämän väestön keskuudessa yhteisöllisyys ja arvoyhtenäisyys kasvattavat merkitystään.

Arvomaailman sirpaloituminen ja erilaiset kehitysvaihtoehdot nousevat esille myös paikoille annettavien merkityksien suhteen. Periaatteessa teknologia mahdollistaa hyvinkin olennaiset muutokset ihmisten asumis- ja työskentelypaikkojen valinnassa. Tämä mahdollistaa esitettyjen arvioiden mukaan (ainakin) kaksi mahdollista kehityspolkua.

1. Paikan/kunnan ja erityisesti lähiympäristön henkilökohtainen merkitys korostuu. Siihen halutaan kiihkeästi vaikuttaa ja sitä vartioidaan ”omana reviirinä”. Tiedonsiirtoteknologia vapauttaa työn perässä muuttamisen pakolta, ja ihmiset valitsevat asuinpaikkansa muiden syiden kuin työn perusteella
2. Paikan henkilökohtainen merkitys vähenee. Työn perässä muutetaan usein ja kulloiseenkin asuinpaikkaan ei muodosteta tunnesidettä, äärimuotona niin sanotut. globaalit nomadit, jotka siirtyvät työn perässä maasta toiseen.

Nämä toisilleen vastakkaisen kehityssuunnat voivat samanaikaisesti esiintyä eri muodoissa, eri puolilla maata ja eri ihmisryhmien keskuudessa.

Osa vastaajista piti myös mahdollisena uudenlaisen, ”heimoihin perustuvan” yhteisöllisyyden syntymistä. Nämä muodostuisivat jonkin yhteisen tekijän, kuten suvun, elämäntapavalintojen tai asuinpaikan ympärille ”...puolustuskeinoksi epävarmemmaksi käyvässä maailmassa ja hyvinvointiyhteiskunnan murentuessa.” (asiantuntija). On mahdollista että, nämä heimot tai ryhmät keskittyvät vartioimaan yhä enemmän omia etujaan ja omaa hyvinvointiaan, joka voi näyttäytyä ryhmän ulkopuolisille välinpitämättömyytenä yhteisten asioiden hoitoon ja itsekkyyden lisääntymisenä.

Turvallisuuden ja ympäristön merkitys korostuu

Turvallisuuden merkityksen korostuminen nousi esiin lähes kaikissa vastauksissa ja varsin erilaisissa yhteyksissä. Turvallisuus käsitettiin hyvin laajasti, sekä yleisenä yhteiskunnallisena vakautena ja ennakoitavuutena että eri paikoissa koettuna turvallisuuden tunteena. Sitä pidettiin yhä keskeisempänä asuin- ja yritysten sijaintipaikan valintakriteerinä ja sen arvioitiin muodostuvan kansainvälisestäikin merkittäväksi vetovoimatekijäksi. Turvallisuuden nähtiin olevan myös yhä enemmän konkreettinen tuote, jota myydään myös yksityisille kuluttajille erilaisina turvapalveluina, asuinpaikkojen ominaisuuksina ja niin edelleen.

Ympäristön merkityksen yhteiskunnallisessa päätöksenteossa sekä ihmisten valinnoissa ja kulutuksessa arvioitiin kasvavan voimakkaasti. Ympäristökyky-
symykset ja laadukas elinympäristön nousevat yhdeksi kunnan kilpailukykyte-

kijöistä tai jopa sellaiseksi “minimitekiijäksi”, jolla ei enää erottauduta muista kilpailijoista, mutta jota ilman ei edes pääse kilpailuun mukaan.

Muita esille nousseita arvojen tai elämäntapojen mahdollisia muutoksia:

- Kuntoilu/terveysintoilu vastaan lisääntyvä ylipainoisuus. Kysymys elämäntapavalintojen aiheuttamien kustannuksien jakamisesta nousee yhteiskunnalliseen keskusteluun kuntien ja valtion talouden kriisiytyessä.
- “Nuorilla lisääntyvä välipitämättömyys ja elämän tarkoituksettomuuden tunne.” (asiantuntija).
- Samaan aikaan kun huomattava osa väestöstä ei ole kiinnostunut osallistumaan edustukselliseen päätöksentekoon, kasvaa joissain väestöosissa vahva ja kantaaottava aktivismi, joka kanavoituu muuan muassa ympäristön suojeluun, globalisaation vastustamiseen, eläinoikeuksien edistämiseen.
- “Vanhemmat ikäluokat siirtyvät käyttämään yhä enemmän kakkoasuntoaan ykkösasuntona – elinympäristön puhtauden ja veden merkityksen kasvu.” (kuntavastaaaja)

Arvot ja elintavat – 2. kierros

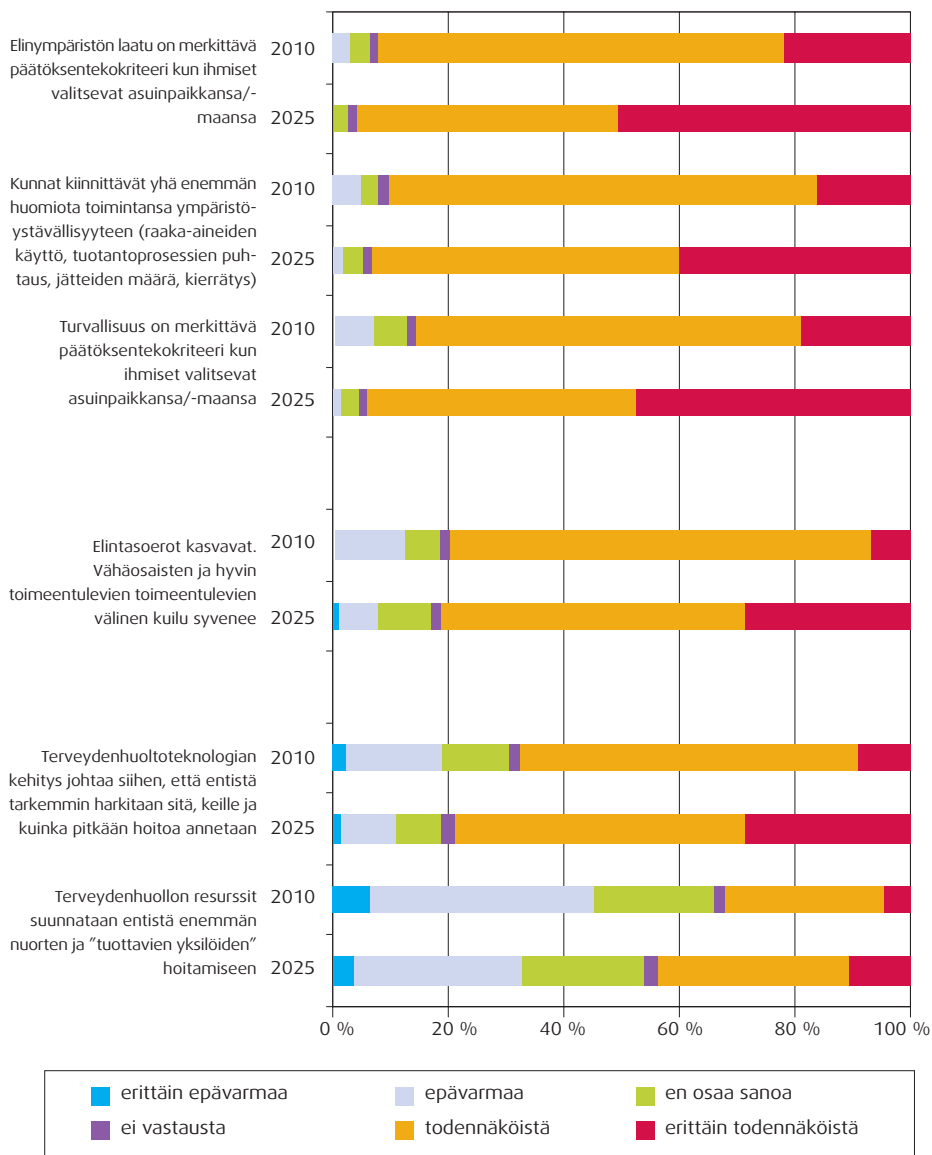
Toisella kierroksella vastaajia pyydettiin arvioimaan joidenkin ensimmäisen kierroksen vastauksissa esitettyjen, arvoihin liittyvien kehityssuuntien toteutumista vuosiin 2010 ja 2025 mennessä. Kehityssuunnat on esitetty kuviossa 54 sen mukaan järjestyksessä, kuinka suuri osa vastaajista piti niitä lyhyellä aikavälillä epätodennäköisenä tai erittäin epätodennäköisenä.

Vastaajien enemmistö piti kaikkia esitettyjä kehityssuuntia todennäköisenä, pois lukien kehityssuuntaa “Terveystieteiden resurssit suunnataan entistä enemmän nuorten ja ‘tuottavien yksilöiden’ hoitamiseen”, joka jakoi erityisesti kuntavastaajien näkemyksiä. Pitkällä aikavälillä kyseistä kehityssuuntaa piti todennäköisenä 25 prosenttia asiantuntijoista ja 45 prosenttia kuntavastaajista. Vaikka näin selkeää priorisointia ei terveydenhuollossa tapahtuisikaan, piti suurin osa vastaajista todennäköisenä, että terveydenhuoltoteknologian kehitys johtaa siihen, että entistä tarkemmin harkitaan keille ja kuinka pitkään hoitoa annetaan.

Arvioiden perusteella elinympäristön laadun ja turvallisuuden merkitys korostuu selvästi, kun ihmiset valitsevan asuinpaikkaansa. “Ihmiset haluavat turvallisen ja rauhallisen asuinpaikan lähellä hyviä palveluita.” (kuntavastaaaja). Toisaalta kommentoissa myös tuotiin esille näkemys, että ne eivät syrjäytä työn ja olemassa olevien sosiaalisten verkostojen merkitystä keskeisinä asuinpaikan

valinta kriteereinä. “Ympäristö ja muut ovat plussaa, jota osataan kaivata siten, kun on saatu työ- ja opiskelupaikka.” (asiantuntija).

Miten arvioit seuraavien arvoihin ja elämäntapoihin liittyvien kehityssuuntien toteutuvan Suomessa 2010 ja 2025 mennessä? Kaikki vastaajat (546 vast.)



Kuvio 54

Ympäristöarvojen ja ympäristöystävällisen toiminnan merkitys nousi toisella kierroksella selvästi esiin. Yli 90 prosenttia vastaajista arvioi, että kunnat kiinnittävät yhä enemmän huomiota toimintansa ympäristöystävällisyyteen. Ympäristön ensimmäisellä kierroksella saama pieni painoarvo johtunee siitä, että ”Ympäristöasioita ei enää erotella erikseen jonkin kestävän kehityksen ohjelman alle, vaan ne ovat osa jokapäiväistä toimintaa.” (kuntavastaaja).

Arvioiden mukaan kansalaisten väliset elintasoerot kasvavat ja vähäosaisien ja hyvin toimeentulevien välinen kuilu syvenee. Tämä johtuu pitkälti talouden toimintalogiikan muutoksista ja sitä seuraavasta työvoiman eriytymisestä. Lisäksi myös hyvinvointiyhteiskunnan taustalla vaikuttavat perusarvot, kuten pyrkimys tasa-arvoon ja suurten tuloerojen tasaamiseen, ovat arvioiden mukaan heikkenemässä (katso myös kuvio 55).

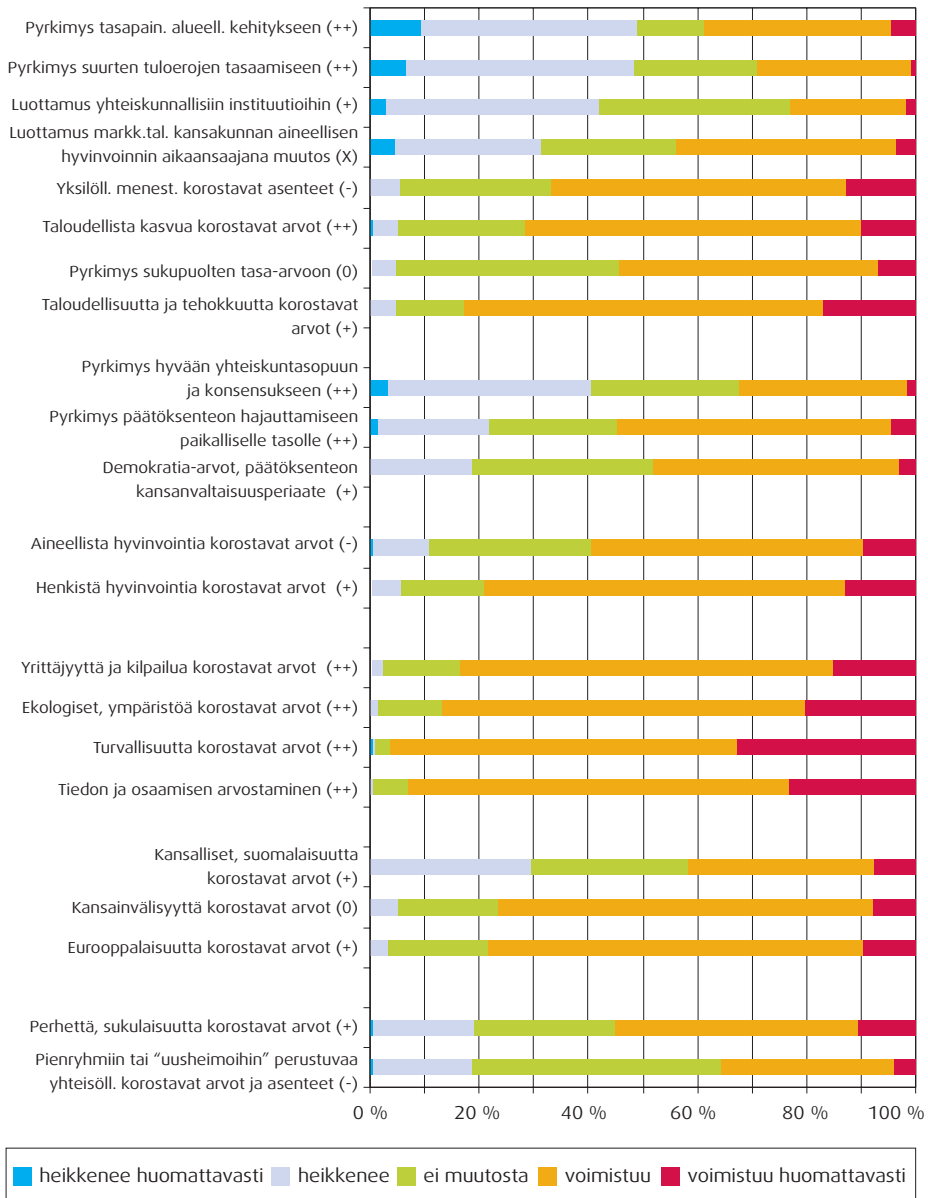
Arvot ja kuntien toimintaedellytykset

Vastaajia pyydettiin myös arvioimaan lueteltujen arvojen muutosta Suomessa pitkällä aikavälillä (kuvio 55) ja arvioimiensa muutosten vaikutusta kuntakentän toimintaedellytyksiin. Kuviossa kunkin muuttujan eteen on merkitty, miten arvon arvioitiin vahvistuessaan vaikuttavan kuntakentän toimintaedellytyksiin: ++ = vahvistuminen edistää merkittävästi, + = vahvistuminen edistää, 0 = ei merkitystä, - = vahvistuminen haittaa, -- = vahvistuminen haittaa huomattavasti, x = arviot jakautuneet voimakkaasti.

Kommenteissa todettiin varsin yleisesti, että muutoksen vaikutusta kuntakentän toimintaedellytyksiin on hyvin vaikea arvioida, koska arvion voi tehdä erilaisista näkökulmista ja vaikutukset voivat riippua siitä, kuinka suuri muutos on, tai mitkä sen konkreettiset vaikutukset ovat. Esimerkiksi taloudellisuutta ja tehokkuutta korostavien arvojen vahvistuminen nähtiin pääsääntöisesti kuntien toimintaedellytyksiä edistävänä. Kommenteissa kuitenkin todettiin, että mikäli ne korostuvat liikaa ne muuttuvat kuntakentälle haitalliseksi, koska ”Kaikkea ei voi, eikä pidä mitata rahassa tai taloudellisina suoritteina.” (kuntavastaaja).

Toisaalta arvot saattavat olla keskenään ristiriitaisia ja niiden keskinäisen merkityksen arvioiminen on mahdotonta ennen kuin konkreettinen valintatilanne realisoituu. Tämä näkyy myös esitetyissä kommenteissa, joissa todettiin muun muassa että ”...on vaikea asettaa vastakkain esimerkiksi taloudellista kasvua ja kestävää kehitystä. Arvioin molempien voimistuvan, vaikka ne saattavatkin arkitodellisuudessa olla toisilleen vastakkaisia ja johtavan kasvaviin ristiriitoihin.” (asiantuntija).

Arvioi seuraavien arvojen, asenteiden ja periaatteiden muutosta Suomessa pitkällä aikavälillä, 2025 mennessä. Arvioi sen jälkeen muutoksen vaikutusta kuntakentän toimintaedellytyksiin pitkällä aikavälillä. Kaikki vastaajat (342 vast.)



Kuvio 55

Kuviossa 56 on esitetty kaikkien vastaajien arvioiden perusteella viisi eniten vahvistuvaa ja heikkenevää arvoa. Vaikuttaa siltä, että hyvinvointiyhteiskun-

nan taustalla keskeisesti vaikuttavat arvot, kuten pyrkimys suurten tuloerojen tasaamiseen, luottamus yhteiskunnallisiin instituutioihin, pyrkimys tasapainoiseen alueelliseen kehitykseen sekä pyrkimys hyvään yhteiskuntasopuun ja konsensukseen ovat heikkenemässä, vaikka näkemykset jakaantuivatkin selvästi. Varsin suuri osa vastaajista arvioi myös luottamuksen markkinatalouteen kansakunnan aineellisen hyvinvoinnin aikaansaajana heikkenevän. Keskeisinä syinä pidettiin yritysten siirtymispäätöksiä ja työelämän nopeiden muutoksien tuomaa epävarmuutta.

Arvojen, asenteiden ja periaatteiden muutos Suomessa pitkällä aikavälillä 2025 mennessä (kaikki vastaajat, 342 vast., ka.)

Viisi eniten heikkenevää arvoa	Viisi eniten vahvistuvaa arvoa
Pyrkimys suurten tuloerojen tasaamiseen	Turvallisuutta korostavat arvot
Luottamus yhteiskunnallisiin instituutioihin	Tiedon ja osaamisen arvostaminen
Pyrkimys tasapainoiseen alueelliseen kehitykseen	Ekologiset, ympäristöä korostavat arvot
Pyrkimys hyvään yhteiskuntasopuun ja konsensukseen	Yrittäjyyttä ja kilpailua korostavat arvot
Luottamus markkinatalouteen kansakunnan aineellisen hyvinvoinnin aikaansaajana	Taloudellisuutta ja tehokkuutta korostavat arvot

Kuvio 56

Selkeästi eniten vahvistuvat turvallisuutta korostavat arvot, tiedon ja osaamisen arvostaminen ja ympäristöarvot. Niiden lisäksi erilaisten talouteen, yrittäjyyteen, kilpailuun ja tehokkuuteen liittyvien arvojen arvioitiin vahvistuvan erittäin voimakkaasti. Ne painottuivat erityisesti kuntavastaajien arvioissa ja heijastanevat osaltaan kuntien taloustilanteen kiristymistä. Edellisten lisäksi varsin moni vastaaja arvioi, että demokratia-arvot ja päätöksenteon kansanvaltaisuusperiaate sekä pyrkimys päätöksenteon hajauttamiseen paikalliselle tasolle vahvistuisivat tulevaisuudessa.

Arviot arvojen muutoksien vaikutuksista kuntakentän toimintaedellytyksiin jakautuivat varsin voimakkaasti. Kuviossa kuvio 57 on esitetty arvioiden perusteella viisi myönteisimmin ja haitallisimmin kuntien toimintaedellytyksiin vaikuttavaa arvoa.

Arvojen vaikutus kuntakentän toimintaedellytyksiin pitkällä aikavälillä 2025 mennessä (kaikki vastaajat, 342 vast., ka.)

Viisi eniten edistävää	Viisi eniten heikentävää
Pyrkimys hyvään yhteiskuntasopuun ja konsensukseen	Yksilöllistä menestymistä korostavat asenteet
Pyrkimys tasapainoiseen alueelliseen kehitykseen	Luottamus markkinatalouteen kansakunnan aineellisen hyvinvoinnin aikaansaajana
Henkistä hyvinvointia korostavat arvot	Aineellista hyvinvointia korostavat arvot
Tiedon ja osaamisen arvostaminen	Pienryhmiin tai "uusheimoihin" perustuvaa yhteisöllisyyttä korostavat arvot ja asenteet
Turvallisuutta korostavat arvot	Kansainvälisyyttä korostavat arvot

Kuvio 57

Asiantuntijat arvioivat arvojen vaikuttavan kuntavastaajia voimakkaammin kuntien toimintaedellytyksiin ja korostivat erityisesti demokratia-arvojen ja päätöksenteon kansanvaltaisuusperiaatteen vahvistumisen merkitystä. Kuntavastaajat puolestaan korostivat asiantuntijoita enemmän taloudellisuutta ja tehokkuutta sekä taloudellista kasvua korostavia arvoja.

Kaikkien vastaajien arvioiden perusteella eniten kuntien toimintaedellytyksiä edistäisivät pyrkimys hyvään yhteiskuntasopuun ja konsensukseen, pyrkimys tasapainoiseen alueelliseen kehitykseen, henkistä hyvinvointia korostavat arvot, tiedon ja osaamisen arvostaminen ja turvallisuutta korostavat arvot.

Eniten toimintaedellytyksiä heikentäisi puolestaan yksilöllistä menestymistä korostavien asenteiden, aineellista hyvinvointia korostavien arvojen sekä pienryhmiin tai ”uusheimoihin” perustuvaa yhteisöllisyyttä korostavien arvojen ja asenteiden vahvistuminen. ”Vaarana on että suomalainen yhteiskunta sirpaloituu pieniin keskenään kilpaileviin ryhmiin.” (asiantuntija).

Luottamus markkinatalouteen kansakunnan aineellisen hyvinvoinnin aikaansaajana jakoi vastaajia kaikkein selvimmin. Näyttää siltä, että vapaan markkinatalouden (markkinaohjauksen) ja voimakkaamman poliittisen ohjauksen kannattajien välillä vallitsee voimakas ideologinen jako, joka vaikuttaa siihen kuinka vastaajat arvottavat erilaisia muutosilmiöitä ja toivottavuutta.

Arvojen muutoksia ja niiden kuntakentän toimintaedellytyksiin kohdistuvia vaikutuksia koskevat arviot ovat lähes yhteneviä vuoden 1999 barometrin tuloksien kanssa, tosin. barometreissa esitetyissä arvoväittämissä oli joitakin eroja. Vain turvallisuutta korostavat arvot saivat tässä tutkimuksessa huomattavasti aiempaa suuremman painoarvon.

11 Tietoyhteiskunta

Tietoyhteiskunta – 1. kierros

Ensimmäisellä kierroksella vastaajia pyydettiin arvioimaan tietoyhteiskunnan kehitystä ja sen vaikutuksia kuntiin vuoteen 2025 mennessä. Lisäksi vastaajia pyydettiin esittämään keskeisinä pitämänsä tietoteknisten ratkaisujen ja valmiuksien (tiedot, taidot, osaaminen) kehittämisen pitkän aikavälin tavoitteet.

Tietoyhteiskunnan tulevaisuuden arviointia pidettiin yleisesti ottaen hyvin vaikeana johtuen teknologian nopeasta kehityksestä ja arvioinnin pitkästä aikajänteestä. ”Tekninen kehitys vaikuttaa niin paljon ja on niin nopeaa, ettei ennustaminen ole mahdollista” (asiantuntija) ja ”Vuoden 2025 yhteiskunta on tietotekniikan sovellusten ja käytön osalta täysin erilainen kuin nykyään.” (asiantuntija). Valtaosa esitetyistä kommentteista ja argumenteista käsittelikin varsin lyhyen aikavälin muutoksia.

Vastauksien perusteella voidaan todeta, että teknologian pitkän aikavälin kehitys ja sen mukanaan tuomat muutokset muodostavat yhden keskeisen tuntemattoman muutosvoiman kuntien tulevaisuuden kannalta. Esitetyissä arvioissa korostettiin kuitenkin voimakkaasti teknologian hyödyntämisen merkitystä kuntien kannalta. ”Tietoyhteiskuntakehitys antaa eläköitymisen ohella kunnille 'miljardin euron tilaisuuden' uudistaa palveluita, paikallisdemokratiaa ja hallintoa.” (kuntavastaaja).

Esitettyjen arvioiden hajanaisuuden vuoksi on yhtenäisten tietoyhteiskunnan kehityssuuntien muodostaminen vaikeaa. Niissä kuitenkin toistuivat seuraavat teemat:

Yleiset

Toistuva teema vastauksissa oli tietotekniikan ”sulautuminen” kiinteäksi osaksi ihmisten elämää. ”Se integroituu muun muassa asuntoihin, vaatteisiin, huonekaluihin ja vähitellen myös ihmisiin.” (asiantuntija). Universaali pääsy tehokkaisiin tietoverkkoihin otetaan annettuna tai niihin kytkeytyminen on jopa väistämätön osa kansalaisuutta kehittyneissä valtioissa.

Kuntien hallinto ja organisaatio

Teknologian tehokas hyödyntäminen palveluntuotannossa edellyttää koko kuntaorganisaation muutosta. Joidenkin vastaajien mukaan muutosvastarinta on kuitenkin useissa kunnissa niin vahva, että se hidastaa merkittävästi sähköisten palveluiden kehittämistä ja hyödyntämistä. Ne kunnat, jotka kykenevät ylittämään tämän muutosvastarinnan, pystyvät tehokkaasti uudistamaan palvelutuotantoaan ja toimintaansa.

Pitkällä aikavälillä tietoteknologian kehittyminen ja hyödyntäminen voi muuttaa huomattavasti koko kuntakäsitettä. Teknologia mahdollistaa saumattomien palvelukokonaisuuksien syntyminen, joissa palveluntarjoajina/tuottajina ovat muun muassa valtio, seutu, kunta, yksityinen sektori, kolmas sektori. Näiden toimijoiden välinen ero muuttuu sumeaksi, kun "...suuren osan palveluista voi saada verkosta, niiden tuottajasta ja maksajasta riippumatta." (asiantuntija). Sähköisten palveluiden yleistymisen voi johtaa vähitellen tilanteeseen jossa "...kunta korvautuu kokonaan sähköisillä palveluverkostoilla. Peruspalveluiden rahoitus hoidetaan vakuutus pohjaisesti tai palveluseleillä ja niitä tuottaa yksityinen yritys." (asiantuntija).

Tietoyhteiskuntakehityksellä on merkittäviä vaikutuksia myös kuntien päätöksentekoon ja demokratiaan. Arvioiden mukaan tieto- ja viestintätekniikkaa sovelletaan tulevaisuudessa laajasti tiedottamiseen, asioiden valmisteluun ja joidenkin vastaajien mukaan enenevissä määrin, myös suoran demokratian lisäämiseen.

Elinkeinoelämä

Arvioiden mukaan tietoteknologian ja siihen liittyvien toimintatapojen yleistyminen, digitaalinen talous sekä osaamisintensiivisten alojen kasvu muuttavat suomalaista elinkeino- ja aluerakennetta. Vastauksissa korostettiin voimakkaasti tietoteknologian ja -verkkojen toimintoja keskittävää vaikutusta. Vaikka tietoteknologia periaatteessa mahdollistaa hajautuneen tuotannon, ja sen on sanottu pienentävän paikan merkitystä, on sen kehitys kuitenkin käytännössä korostanut solmukohtina toimivien suurten kaupunkien merkitystä. "Tietoliikenneinfrastruktuuri rakennetaan ensimmäisenä suuriin keskuksiin, lähelle olemassa olevia markkinoita. Pienillä kunnilla ei ole mahdollisuutta tarjota samanlaisia mahdollisuuksia ja näin niitä hyödyttävät yrityksetkin keskittyvät keskuksiin." (kuntavastaaaja)

Varhaisempaa tietoyhteiskuntakeskustelua paljon leimanneet ajatukset paikan merkityksen häviämisestä ja etätyön huomattavasta lisääntymisestä olivat nyt esitetyissä vastauksissa vain sivuroolissa ja arviot olivat hyvin maltillisia.

“Kunnassamme ehkä joitakin yrityksiä/henkilöitä voi siirtyä tekemään etätöitä.” (kuntavastaaja).

“Niukentumisen megatrendi: väestön kasvu + talouskasvu + rajalliset luonnonvarat = joka päivä vähemmän ja vähemmän luonnonvaroja ihmistä kohti, vaikka kulutus ihmistä kohti kasvaa.” (asiantuntija). Tämä edellyttää prosessien uudistamista läpi koko yhteiskunnan. Tässä uudistuksessa tietoteknologia on keskeinen asema. “Kilpailukykyisin toimija on se, jonka tuotanto ei perustu energian ja materiaalin intensiiviseen käyttöön.” (asiantuntija).”

Sähköiset palvelut

Palvelutuotanto nousi vastauksissa keskeisesti esille. Arvioiden perusteella kehitys voidaan jakaa karkeasti kolmeen, osin päällekkäiseen vaiheeseen joskin palvelualojen välillä on huomattavia eroja.

Lyhyellä aikavälillä useimmat peruspalvelut tuotetaan vielä kasvokkain, mutta teknologiaa hyödynnetään kasvavassa määrin palvelutuotannon tehostamiseen ja ylikunnallisten/seudullisten palvelujärjestelmien rakentamiseen. “Kuntien palvelut ja tietoverkot kytkeytyvät toisiinsa saumattomasti yli seuturajojen.” (kuntavastaaja). Sähköiset palvelut korvaavat ja täydentävät ensisijaisesti rutiiniluonteisia ja hallinnollisia palveluita kuten neuvontaa ja tiedottamista. Näiden palveluiden osalta karsitaan fyysisiä palvelupisteitä. Useat vastaajat kuitenkin totesivat, että tällä hetkellä “Järjestelmien yhteensopimattomuus ja kuntien yhteistyökyvyttömyys aiheuttavat merkittäviä ongelmia ja hidastavat sähköisten palveluiden kehittämistä.” (kuntavastaaja).

Keskipitkällä aikavälillä keskeiset tai vaativimmat palvelut tuotetaan edelleen kasvokkain, mutta teknologisuilla ratkaisuille voidaan enenevässä määrin fyysistä läsnäoloa. Kunnan ja valtion hallinnolliset palvelut on siirretty kokonaan sähköisiksi ja vähitellen tämän kehityksen myötä “Sähköinen asiointi tulee välttämättömyydeksi, toisin sanoen samaan asemaan kuin puhelimen käyttö tällä hetkellä.” (asiantuntija). Erityisesti syrjäseuduilla tarjotaan muun muassa kauppa- ja koulutus-, sekä hoiva- ja terveydenhoitopalveluita etäpalveluina. “Etälääkärin- ja koulutuspalveluita kehittämällä voidaan myös syrjäisillä tai harvaan asutuilla seuduilla tarjota sellaisia palveluita, joihin muuten ei olisi mahdollisuuksia.” (asiantuntija).

Teknologisuilla ratkaisuille tuetaan myös yhä enemmän ikääntyvän väestön omaehtoista selviytymistä. “Vanhusten omaehtoinen pärjääminen on mahdollista entistä pidempään telelääketieteen, erilaisten valvontajärjestelmien ja verkokauppojen ansiosta.” (asiantuntija). Teknologisia ratkaisuja kehittämällä voidaan myös “...vapauttaa henkilöstövoimavaroja sellaisiin palvelutehtäviin, joita ei ole tarkoituksenmukaista automatisoida tai robotisoida.” Tällä tavoin voidaan pyrkiä vastaamaan hoitoaloja uhkaavaa työvoimapulaan.

Pitkällä aikavälillä teknologisilla ratkaisuilla kyetään korvaamaan yhä enemmän fyysisen liikkumisen/läsnäolon tarvetta ja hyvin vaativiakin palveluita voidaan tarjota etäpalveluina. (kuntavastaaja). Keskeisesti vastauksissa nousivat esille hoiva-, terveydenhuolto ja koulutuspalvelut. “Sairaanhoidossa voidaan palata merkittävältä osin kotihoitoon. Potilaat eivät mene terveyskeskukseen vaan terveyskeskus tulee potilaan luo. Sairaanhoitajat, lääkärit ja muu hoitohenkilökunta toimivat käyttäen työssään tieto- ja viestintäteknikan lisäksi nano- ja bioteknologian luomia uusia hoitomuotoja.” (asiantuntija) ja “Kouluopetus voidaan järjestää merkittävältä osin verkkoon. Silti koulurakennuksia tarvitaan osana oppimista. Koulut voivat olla kaikkien ikäryhmien elinikäisen oppimisen oppimiskeskusiksi.” (asiantuntija). Osa vastaajista tosin toi esille näkemyksen, että tulevaisuudessa “...henkilökohtainen, ihmiseltä saatu palvelu on laa- tua, josta ollaan valmiita maksamaan ylimääräistä.” (kuntavastaaja).

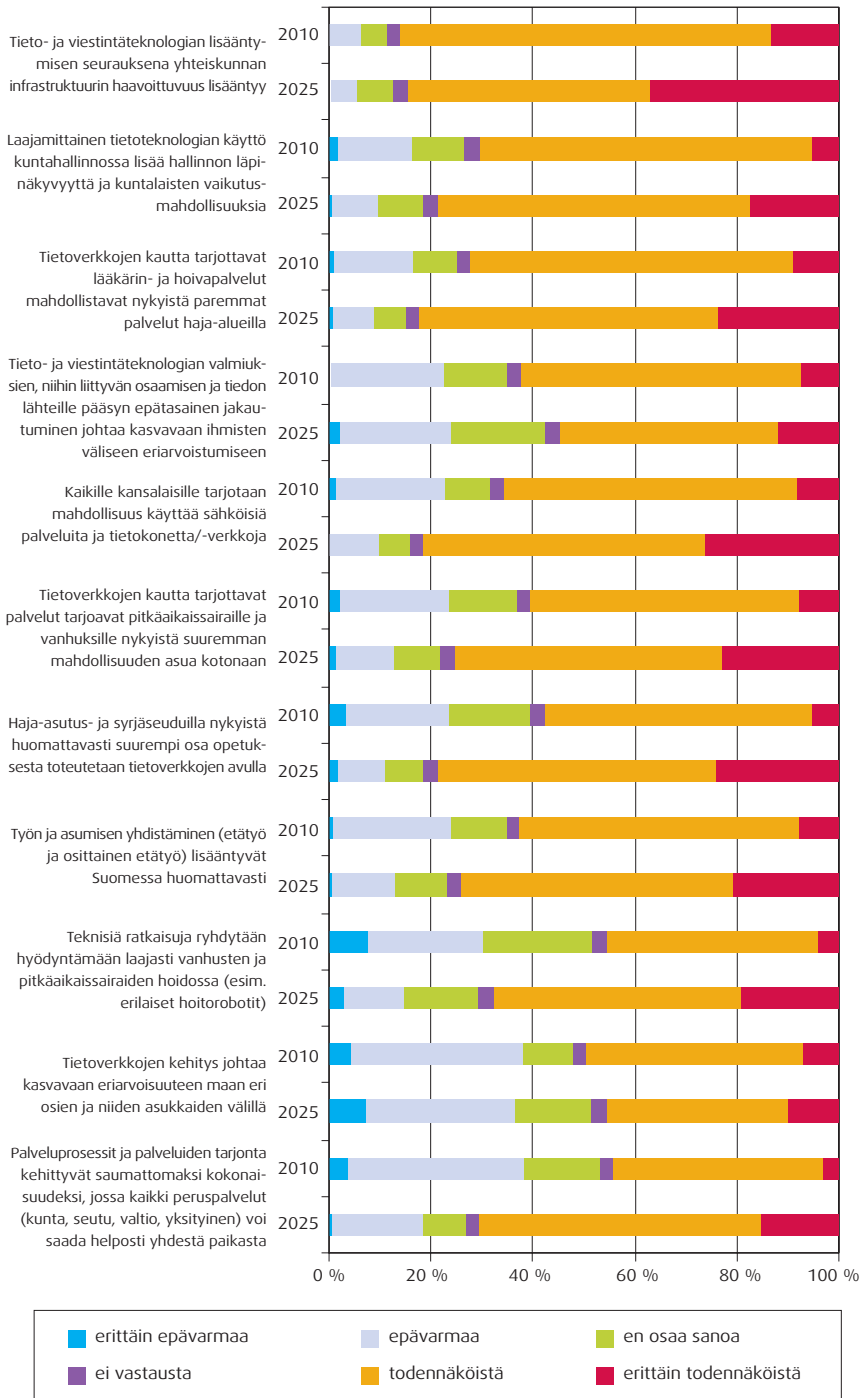
Tietoyhteiskunta – 2. kierros

Toisella kierroksella vastaajia pyydettiin arvioimaan joidenkin ensimmäisellä kierroksella esitettyjen kehityssuuntien toteutumista vuosiin 2010 ja 2025 mennessä. Kehityssuunnat on esitetty kuviossa 58 sen mukaisessa järjestyksessä, kuinka suuri osa vastaajista piti niitä lyhyellä aikavälillä epätodennäköisenä tai erittäin epätodennäköisenä.

Vastaajat pitivät suurinta osaa esitetyistä kehityssuunnista todennäköisinä tai erittäin todennäköisinä. Selvästi todennäköisimpänä pidettiin yhteiskunnan infrastruktuurin haavoittuvuuden lisääntymistä tieto- ja viestintäteknologian lisääntymisen seurauksena. Epävarmimpina pidettiin kehityssuuntia “tietoverkkojen kehitys johtaa kasvavaan eriarvoisuuteen maan eriosien ja niiden asukkaiden välillä”, “teknisiä ratkaisuja ryhdytään hyödyntämään laajasti vanhusten ja pitkäaikaissairaiden hoidossa” ja “palveluprosessit ja palveluiden tarjonta kehittyvät saumattomaksi kokonaisuudeksi, jossa kaikki peruspalvelut (kunta, seutu, valtio, yksityinen) voi saada helposti yhdestä paikasta”. Näistä kahden viimeksi mainitun todennäköisyys kasvoi huomattavasti pitkällä aikavälillä.

Eri vastaajaryhmien esittämissä arvioissa ei ole kovinkaan merkittäviä eroja, joskin yleisesti ottaen kuntavastaajien arviot olivat asiantuntijoiden arvioita varovaisempia. Asiantuntijat pitävät kuntavastaajia todennäköisempänä erilaisen tietoverkkojen kautta tarjottavien lääkärin- ja hoivapalveluiden sekä opetuspalveluiden yleistymistä. Kuntavastaajat pitivät asiantuntijoita useammin todennäköisenä tietoverkkojen kehityksestä johtuvaa eriarvoistumista maan eri osien välillä, sekä työn ja asumisen yhdistämisen (etätyö ja osittainen etätyö) lisääntymistä.

Miten arvioit seuraavien kehityssuuntien toteutuvan Suomessa 2010 ja 2025 mennessä? Kaikki vastaajat (546 vast.)

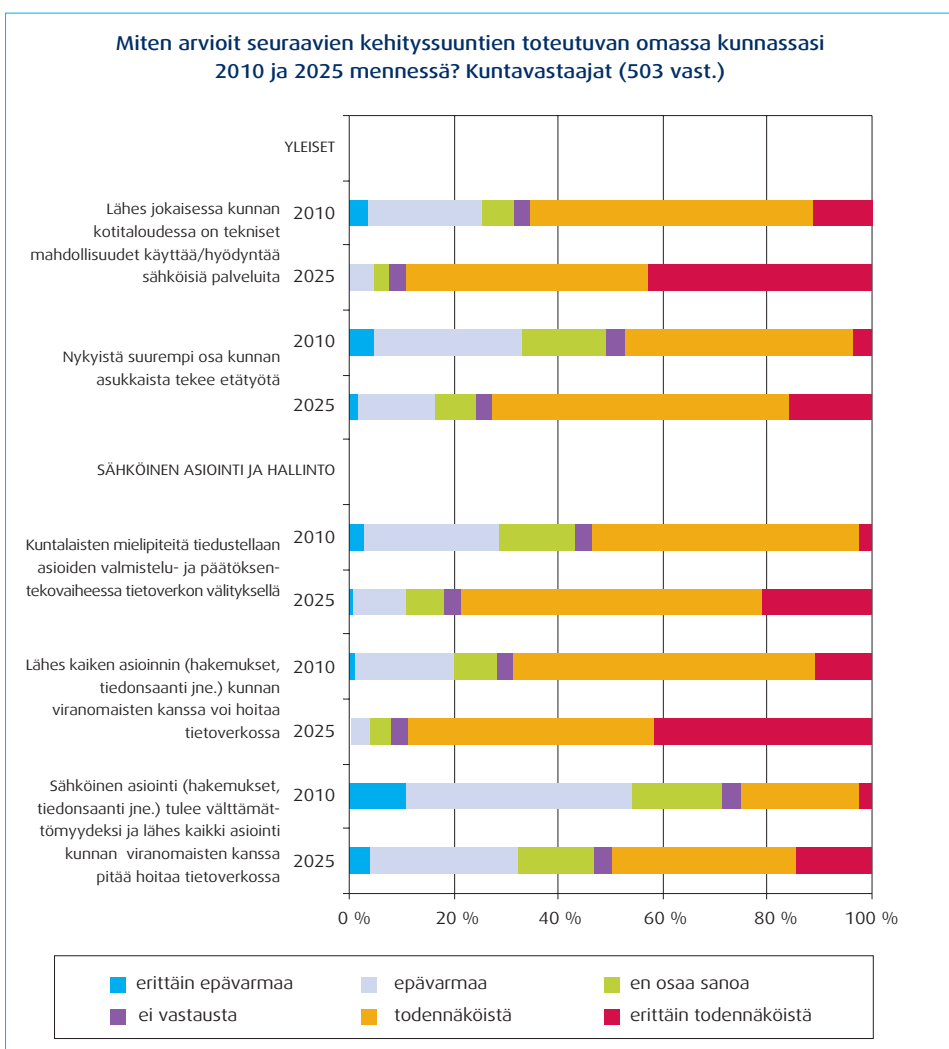


Kuvio 58

Tietoyhteiskuntaan liittyviä kehityssuuntia kuntien näkökulmasta

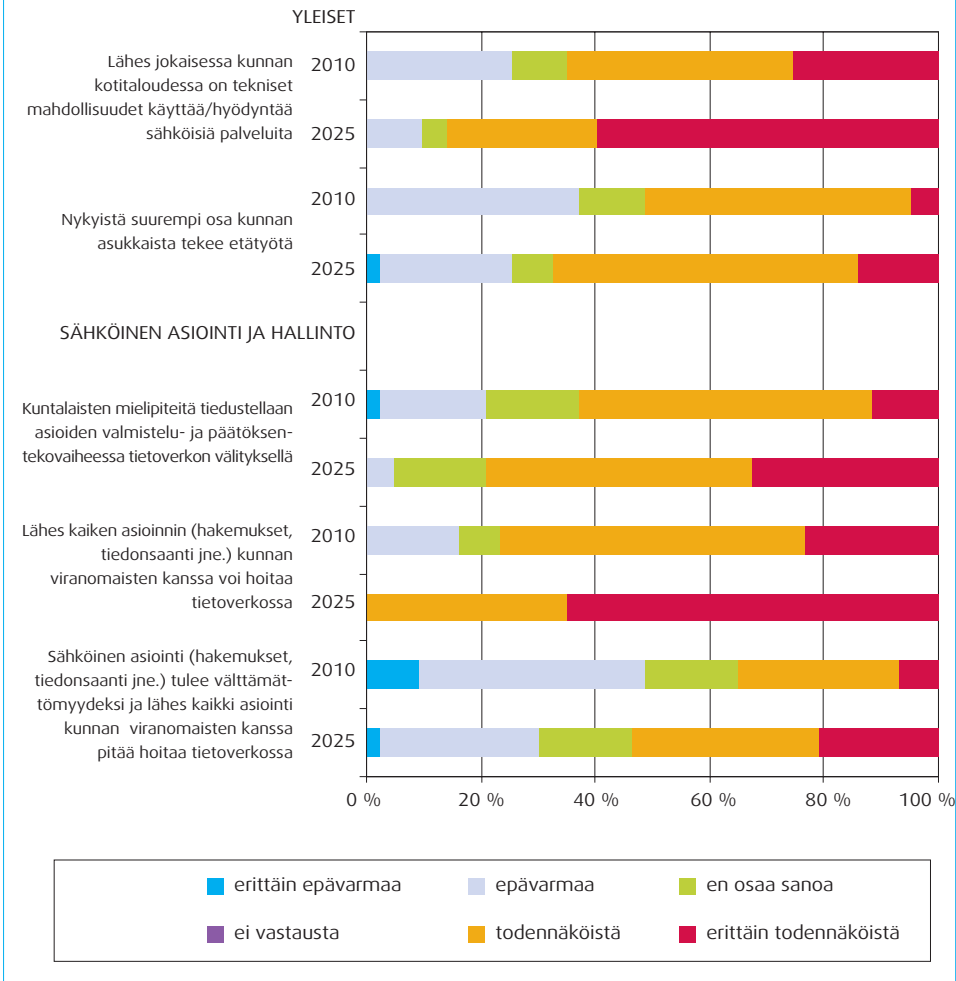
Kuntavastaajille esitettiin myös joukko kysymyksiä heidän oman kuntansa näkökulmasta (kuvio 59). Tavoitteena oli hahmottaa joidenkin mahdollisten kehityssuuntien toteutumista erilaisten kuntien näkökulmasta. Asiantuntijoille esitettiin arvioitavaksi samat kehityssuunnat yleisestä näkökulmasta (kuvio 60).

Yleisellä tasolla asiantuntijoiden ja kuntavastaajien näkemykset kehityssuuntien todennäköisyyksistä olivat varsin samansuuntaisia. Kuntaluokittain tarkasteltuna kuntavastaajien arvioissa oli sen sijaan varsin merkittäviä eroja. Nämä kuntaluokkien väliset erot nousivat esille myös asiantuntijoiden esittämissä kommentteissa.



Kuvio 59

Miten arvioit seuraavien kehityssuuntien toteutuvan Suomessa 2010 ja 2025 mennessä? Asiantuntijat (43 vast.)



Kuvio 60

Kuntavastaajista kehityssuuntaa “jokaisessa kunnan kotitaloudessa on tekniset mahdollisuudet käyttää/hyödyntää sähköisiä palveluita” piti todennäköisenä suurin osa kaikkien kuntaluokkien edustajista. Lyhyellä aikavälillä epävarmimpana kehitystä pitivät kaupunkien läheisen maaseudun ja maaseudun edustajat. Pitkällä aikavälillä kehitystä epävarmana pitäviä oli vain vähän. “Syrjäiset alueet jäävät kehityksessä jälkeen, mutta langattoman tiedonsiirron yleistyessä sähköisiä palveluita voidaan tarjota lähes koko maassa.” (asiantuntija).

Etätö on aihe, joka on ollut esillä tietoyhteiskuntaa käsittelevissä tutkimuksissa ja visioissa jo pitkään. Kehityssuunnan “Työn ja asumisen yhdistäminen (etätö ja osittainen etätö) lisääntyvät Suomessa huomattavasti” toden-

näköisyys jakoi erityisesti asiantuntijoiden arvioita, joskin pitkällä aikavälillä lähes 70 prosenttia piti kehitystä todennäköisenä.

Sen sijaan enemmistö kuntavastaajista piti kehityssuuntaa todennäköisenä jo lyhyelläkin aikavälillä. Kommenttien mukaan etätö yleistyisi erityisesti kaupunkien läheisellä maaseudulla. Harvaan asutulla maaseudulla ei ole tarvittavaa tietoliikenneinfrastruktuuria ja toisaalta suurin osa työpaikoista edellyttää ainakin jonkin verran kasvokkain -asiointia. "...on turha kuvitella että kaupungeista siirtyisi suuria määriä ihmisiä etätöihin maaseudulle. Pelkästään olemassa olevat sosiaaliset verkostot pitävät tästä huolen. Etätö lisääntyy ensisijaisesti suurten kaupunkien kehyskunnissa." (asiantuntija).

Kehityssuuntaa "Kuntalaisten mielipiteitä tiedustellaan asioiden valmistelu- ja päätöksentekovaiheessa tietoverkon välityksellä" pidettiin varsin todennäköisenä lyhyellä ja pitkällä aikavälillä kaikissa kuntaluokissa. Myös asiantuntijat pitivät kehitystä todennäköisenä.

Suurin osa kaikkien kuntatyyppien edustajista piti todennäköisenä tai erittäin todennäköisenä, että "Lähes kaiken asioinnin (hakemukset, tiedonsaanti jne.) kunnan viranomaisten kanssa voi hoitaa tietoverkossa". Myös asiantuntijat pitivät sähköisen asioinnin yleistymistä erittäin todennäköisenä. Kommentteissa tuotiin esille näkemys siitä, että maaseudulla sähköisten palveluiden kehittämistä hidastaa tietoliikenneinfrastruktuurin puute ja kehittämisryöön käytettävien resurssien vähyys.

Sähköisen asioinnin muuttumista välttämättömyydeksi pidettiin epätodennäköisimpänä esitetyistä kehityskuluista, vaikka sitäkin piti todennäköisenä pitkällä aikavälillä yli 50 prosenttia kaikista vastaajista. Kuntaluokittain tarkasteltuna vastauksissa oli selkeitä eroja. Lyhyellä aikavälillä kehitystä pidettiin epävarmana kaikissa kuntaluokissa joskin kaupungeja ympäröivän maaseudun ja maaseutukuntien osalta näkemykset jakautuivat voimakkaasti. Pitkällä aikavälillä pieni enemmistö vastaajista piti kehitystä todennäköisenä kaikissa kuntaluokissa suurimpia kaupungeja lukuun ottamatta. Kommenteissa todettiin että "Lyhyellä aikavälillä ei ole mahdollista, sillä siirtyminen pakolliseen sähköiseen asiointiin tekisi asioinnin mahdottomaksi suurelle osalle väestöä, erityisesti vanhuksille." (asiantuntija). Toisaalta, pitkällä aikavälillä "...sähköisistä palveluista tulee ainoa mahdollisuus suuressa osassa köyhiä ja syrjäisiä kuntia, joiden oma hallinto ja suuri osa palveluista ajetaan vähitellen alas." (asiantuntija).

Palvelutuotannon sopeutus- ja supistamisaineet ovat kaikkein voimakkaimpia maaseutumaisissa ja taantuvissa kunnissa. Suurimmilla kaupungeilla ja kaupunkiseutujen keskuksilla on tulevaisuudessakin muita kuntia paremmat mahdollisuudet tarjota monipuoliset palvelut. Vaikuttaa siltä, että tulevaisuudessa sähköisillä palveluilla tyydytetään eräänlainen perustaso ja korkeam-

man tason palveluita on tarjolla ensisijaisesti suuremmissa tai menestyvissä kunnissa.

Tietoyhteiskunnan ja tietotekniikan kehitykselle asetettavat tavoitteet – 1. kierros

Tietotekniikan kehityksen vaikea ennakoitavuus ja pitkä tarkasteluajanjakso näkyy myös tietotekniikan ja tietoyhteiskunnan kehittämiseksi asetettavia tavoitteita koskeissa vastauksissa, ja suuri osa esitetystä näkemyksistä käsitteellinkin käytännössä paljon lyhyempää aikaväliä. Selkeiden tavoitteiden asettamista pidettiin kuitenkin tärkeänä ”Teknologian kehityksen nopeuden takia olisi tärkeä asettaa selkeitä valtakunnallisia tavoitteita kehityksen ohjaamiseksi. Nyt vaan ajalehditaan.” (kuntavastaaja). Vastaukset olivat teemoiltaan yleistä kehitystä koskevia arvioita selvästi yhtenäisempiä.

Sähköisten palveluiden kehittäminen

Keskeiseksi tavoitteeksi nähtiin palvelutuotannon tehostaminen ja palveluprosessien kehittäminen saumattomaksi kokonaisuudeksi ”Palveluprosessit ja palveluiden saaminen kehitettävä saumattomaksi kokonaisuudeksi, jossa kaikki palvelut voi saada helposti yhdestä paikasta riippumatta seutu- ja organisaatio-rajasta.” (kuntavastaaja). Tämän merkitys korostuu, kun palveluiden tuottamisessa siirrytään yhä enemmän seudullisiin tuotantotapoihin.

Saumaton palvelutarjonta edellyttää tietojärjestelmien yhteensopivuutta. ”Kunnallisten palvelujen kehittämisen näkökulmasta olisi kiireesti standardisoitava sähköiset palvelut koko maassa, jotta seudullinen palvelutuotanto saataisiin aikaan.” (kuntavastaaja). Erityisesti kuntavastaajat korostivat valtion ja Kuntaliiton koordinoivaa roolia tässä prosessissa.

Varsinaisten palveluiden osalta keskeisiksi kehittämiskohteiksi nähtiin ikääntyneiden omatoimista selviytymistä edistävä teknologia sekä sähköiset etäpalvelut, joiden avulla voitaisiin parantaa terveys- ja koulutuspalveluiden tarjontaa ja laatua syrjäseuduilla. Tällä tavoin voitaisiin jossain määrin myös hidastaa alueellista keskittymiskehitystä ja syrjäseutujen autioitumista.

Tietoteknologian ja tietoverkkojen integroitua tiiviisti yhteiskunnallisiin toimintoihin sekä ihmisten elämään ja sähköisten palveluiden yleistyessä, tulee yhä tärkeämmäksi kehittää tietoverkoston ja niistä riippuvaisten yhteiskunnallisten järjestelmien toimintavarmuutta. Tässä yhteydessä vastauksissa korostettiin huomattavasti kuntalaisten tietosuojan kasvavaa merkitystä.

Tasapuolinen aluekehitys

Väestön ja yritysten alueellinen keskittyminen nousi esille myös tietoyhteiskuntakehitykselle asetettavia tavoitteita koskeissa vastauksissa. Vastauksien perusteella nykyinen tietoliikenneinfrastruktuuri tukee osaltaan alueellista keskittymistä. Markkinavetoinen kehitys on johtanut tilanteeseen, jossa „syysjäseuduilla ei voida tarjota liike-elämän käyttöön riittävän hyviä tietoverkkoyhteyksiä.” (kuntavastaaaja).

Tämän nähtiin asettavan myös kansalliset lisääntyvissä määrin eriarvoiseen asemaan, kun tietoverkkojen merkitys kasvaa tiedon- ja palveluiden saannissa sekä yhteiskunnallisessa vaikuttamisessa. Erityisesti pienten kuntien edustajat esittivät näkemyksiä joiden mukaan „Verkkoyhteydet on rakennettava siten, että maan jokainen kolkka on tasavertaisessa asemassa. Niitä pitää kehittää kuntien ja valtiovallan taholta niin, että ne ovat mahdollisia myös haja-asutusalueilla.” (kuntavastaaaja). Tämä mahdollistaisi myös pienyrityksille paremmat mahdollisuudet toimia haja-asutusalueilla. Tässä tietoinfrastruktuurin kehittämisessä pidettiin valtiota keskeisenä toimijana. „Tärkeää on saada yhteensopivat laitteistot ja ohjelmistot koko seutukunnan alueelle. Pienille kunnille laitteisto- ja ohjelmahankinnat, sekä tietoliikenneyhteyksien rakentaminen ovat kuitenkin liian kalliita toteuttaa ilman valtion voimakasta mukaantuloa.” (kuntavastaaaja).

Tietotekniikkavalmiudet

Tietotekniikkavalmiuksien arvioitiin laajasti nousevan perustavanlaatuisiksi kansalaistaidoksi. „Kyky käyttää tietokonetta ja sähköisiä palveluita/tietohakua nousee keskeiseksi kansalaistaidoksi.” (asiantuntija). Sen merkitys kasvaa työelämän tarpeiden vuoksi kuntien palveluiden sähköistyessä ja kansalaisvaikuttamisen keinojen siirtyessä yhä enemmän sähköiseksi. Tämän vuoksi „... kaikille olisi taattava yhtäläiset oikeudet niiden käyttämiseen.” (asiantuntija). Tämä sisältää useita asioita, kuten pääsyn tietoverkkoihin ja kyvyn käyttää tietotekniikkaa, mutta myös „... kyvyn ymmärtää ja analysoida tietoa kriittisesti.” (asiantuntija).

Osa vastaajista piti myös kysymyksen asettelua liian teknologialähtöisenä ja korosti tiedon sekä osaamisen merkitystä sekä yhteiskunnallista arvopohjaa. „Keskustelun painopiste tulisi siirtää siihen, miten hyödynnetään sitä mahdollisuutta, että kaikilla on pääsy tehokkaisiin verkkoihin. Tästä seuraa se, että ratkaisuja ei mielletä enää ensisijaisesti tietoteknisiksi. Keskeistä olisi nostaa etusijalle eettinen keskustelu siitä, millaiseksi ihmisten elämä halutaan muovata.” (asiantuntija).

Tiedollinen/taidollinen syrjäytyminen nostettiin esille useassa vastauksessa ja arvioitiin, että “Osalle väestöstä (muun muassa vanhukset, syrjäytyneet, ulkomaalaiset) tietoyhteiskunta jää etäiseksi asiaksi.” (kuntavastaaja). “Erityisesti työelämän kasvavien vaatimuksien vuoksi yhä useampi on vaarassa pudota yhteiskunnan ulkopuolelle.” (asiantuntija). Tämän eriarvoistumisen torjuminen nostettiin yhdeksi keskeiseksi tavoitteeksi erityisesti asiantuntijoiden vastauksissa. Tässä yhteydessä korostettiin koulutuksen ja koululaitoksen merkitystä tasa-arvoisten taitojen takaajana. Vastauksissa esitettiin myös näkemys että “...kaikista ei voi tehdä tietoyhteiskunnan mallikansalaisia.” (asiantuntija). “Osa väestöstä jää ulkopuolelle, ja se osa vaatii kunnan palveluja entistä enemmän.” (kuntavastaaja). Pahimmassa tapauksessa tämän tiedollisen/taidollisen eriarvoistumisen nähtiin johtavan “...vallan keskittymiseen kapealle eliitille.” (asiantuntija).

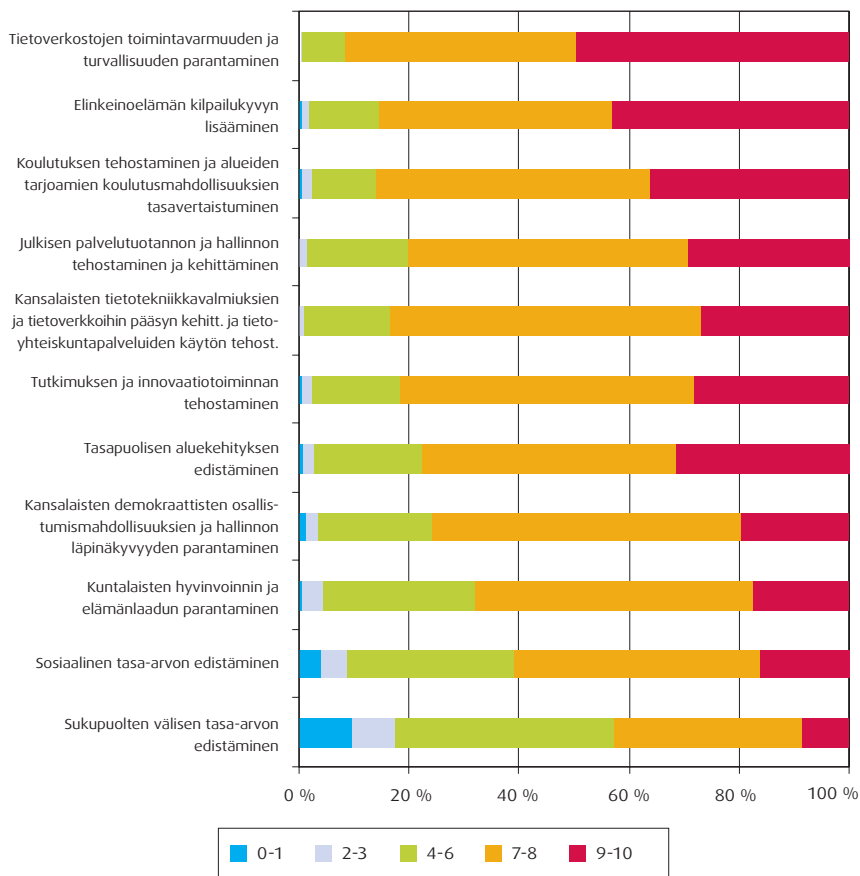
Tietoyhteiskunta- ja tietotekniikan kehitykselle asetettavat tavoitteet – 2. kierros

Toisella kierroksella vastaajia pyydettiin arvioimaan erilaisia tietotekniikan ja tietotekniikkavalmiuksien kehittämiseksi asetettavia mahdollisia tavoitteita.

Tulokset on esitetty kuviossa 61 ryhmiteltynä niiden saaman keskiarvon mukaan suurimmasta pienimpään. Merkittävimpinä tavoitteina pidettiin “ko-
via” tavoitteita eli tietoverkoston toimintavarmuuden ja turvallisuuden parantamista, elinkeinoelämän kilpailukyvyn parantamista, koulutuksen tehostamista, julkisen palveluntuotannon ja hallinnon tehostamista sekä tutkimuksen ja innovaatiotoiminnan tehostamista. Maaseutumaisten kuntien edustajat korostivat erityisesti lisäksi tasapuolisen aluekehityksen edistämistä. Vähiten merkittävänä taas pidettiin sosiaalisen ja sukupuolten välisen tasa-arvon edistämistä sekä kuntalaisten hyvinvoinnin ja elämänlaadun parantamista.

Vastaajaryhmien välillä oli jonkin verran eroja. Asiantuntijat korostivat kuntavastaajia enemmän kehityssuuntia “Kansalaisten tietotekniikkavalmiuksien ja tietoverkkoihin pääsyn kehittäminen ja tietoyhteiskuntapalveluiden käytön tehostaminen” ja “Tutkimuksen ja innovaatiotoiminnan tehostaminen”. Vastaavasti kuntavastaajat painottivat tietoverkoston toimintavarmuuden ja turvallisuuden parantamista, koulutuksen tehostamista ja alueiden tarjoamien koulutusmahdollisuuksien tasavertaistamista.

Seuraavassa on lueteltu eräitä tietotekniikan ja tietotekniikkavalmiuksien kehittämiseksi asetettavia mahdollisia tavoitteita. Arvioi niiden merkittävyyttä Suomen kuntien kannalta. Kaikki vastaajat (339 vast.)



Kuvio 61

12 Elinvoimaisuusindeksi

Tea Remahl kehitti vuonna 2000 ensimmäisen kierroksen vastaajakuntien valinnassa ja tuloksien analysoinnissa käytetyn elinvoimaisuusindeksin alueiden ja erityisesti kuntien kehityksen vertailemiseksi. Indeksillä perustuu kahdeksaan kuntakohtaiseen muuttujaan, jotka ovat väestölisäys (%), alle 65-vuotiaiden osuus väestöstä, työllisten osuus työvoimasta, tulonsaajien keskimääräiset tulot, vuosikate, koulutustaso, aloittaneiden yritysten lukumäärä (lkm/1000 asukasta) ja työllistävien toimialojen lukumäärä. Remahl valitsi muuttujat indeksiin siten, että niistä on helposti saatavissa vertailukelpoista tilastotietoa.

Indeksi mittaa kunnan elinvoimaisuutta suhteessa kuntien keskiarvoon. Indeksillä arvon 100 saava kunta on muihin kuntiin nähden keskimääräisen elinvoimainen. Korkeamman arvon saava kunta on keskimääräistä elinvoimaisempi ja vastaavasti alemman arvon saava kunta on taas keskimääräistä vähemmän elinvoimainen.

Alkuperäinen indeksi oli laskettu vain vuodelle 1997. Tässä hankkeessa päivitettiin vuoden 1997 indeksi ja laskettiin indeksit vuosille 1999, 2001 ja 2003. Vuoden 2003 indeksissä käytettiin ”toimialojen lukumäärä” ja ”työllisten osuus työvoimasta” -muuttujien osalta ennakkotietoja. Tarkasteluun sisältyvät vain Manner-Suomen kunnat, koska Ahvenanmaasta ei ole saatavissa tarvittavia tilastotietoja kyseiseltä aikaväliltä. Indeksia laskettaessa käytettiin vuosien 1997, 1999 ja 2001 osalta vuoden 2004 ja vuoden 2003 osalta vuoden 2005 kuntajakoa.

Työn kuluessa alkuperäistä indeksia muutettiin siten, että vuosikatteen osalta siirryttiin käyttämään kolmen vuoden keskiarvoa, koska alkuperäinen yhden vuoden arvoon perustuva muuttuja aiheutti pienten kuntien kohdalla erittäin suuria vaihteluita.

Kartoissa kunnat on jaettu indeksin arvojen perusteella viiteen luokkaan tuloksien havainnollistamiseksi ja elinvoimaisuuden alueellista tarkastelua varten. Luokkien muodostamiseksi kunnat jaettiin 1997 indeksin perusteella kolmeen yhtä suureen ryhmään. Tämän jälkeen ylempi ja alempi luokka jaettiin edelleen kahteen osaan. Luokkien rajoiksi saatiin indeksin arvot 80, 93, 107 ja 120.

Indeksi on tarkoitettu ensisijaisesti alueiden kehityksen yleisten kehityssuuntien hahmottamiseen. Yksittäisten kuntien osalta indeksin arvoissa voi tapahtua lyhyelläkin aikavälillä suuria muutoksia (erityisesti pienissä kunnissa). Tämän vuoksi sitä voi käyttää yksittäisten kuntien elinvoimaisuuden arvioinnissa vain suuntaa antavana.

Kehitys 1997–2003

Vuonna 1997 elinvoimaisuusindeksin arvot vaihtelivat välillä 52–230. Mediaani oli 97,3 eli yli puolet Manner-Suomen kunnista kuului keskimääräistä kuntaa vähemmän elinvoimaisten kuntien joukkoon. Kartasta näkyy, että elinvoimaisuus oli vuonna 1997 keskittynyt tietyille seuduille. Kuten Remahl (2000) toteaa, elinvoimaisuus oli ”alueellisesti erilaistunut ja seudullinen ilmiö”. Kaikkein elinvoimaisimpia seutuja olivat pääkaupunkiseutu, maakuntien keskusalueet ja Pohjanmaan rannikkoseutu. Toisaalta kartasta näkyy myös se, että kaikkein pienimmän elinvoimaisuuden kunnat muodostavat laajoja yhtenäisiä alueita sijoittuen lähinnä pinta-alaltaan suuriin maakuntiin.

Vuonna 1999 indeksin arvojen vaihteluväli kasvoi vuoteen 1997 verrattuna arvojen vaihdellessa välillä 24–298. Mediaani oli 93,4, joten keskimääräistä vähemmän elinvoimaisten kuntien osuus kasvoi vuodesta 1997. Kartasta nähdään elinvoimaisuuden keskittyneen entistä voimakkaammin tietyille seuduille, lähinnä Turun, Tampereen ja Helsingin muodostaman kolmion sisään sekä joidenkin maakuntakeskusten ympärille. Myös elinvoimaisuuden alueellisuus näkyy aiempaa selkeämmin. Keskittymisen lisäksi kuntien elinvoimaisuus ääristyi, eli jakautui yhä selvemmin korkean ja matalan elinvoimaisuuden kuntiin. Kaikkein elinvoimaisimpien kuntien luokka on kasvanut huomattavasti vuodesta 1997, kuten myös kaikkein alimman elinvoimaisuuden kuntien luokka. Keskimääräiseen ”pärjääjä”-luokkaan kuuluvien kuntien määrä on vastavasti pienentynyt.

Vuonna 2001 indeksin arvot vaihtelivat arvojen 16–286 välillä ja keskimääräisen elinvoimaisuuden kuntien luokka oli pienentynyt entisestään ollen pienin kaikista viidestä luokasta. Sekä elinvoimaisuuden tiivistymis- että ääristymiskehitys olivat voimistuneet edelleen. Nyt keskimääräistä elinvoimaisempia usean kunnan alueita ei ollut enää juuri lainkaan kasvavien keskuksien ympärille rakentuneiden seutujen ulkopuolella. Keskeiset kasvuseudut olivat pääkaupunkiseutu, Tampere, Turku, Jyväskylä, Oulu, Joensuu ja Lappeenranta. Erityisesti Salon, Oulun ja Jyväskylän seutujen elinvoimaisuus oli selvästi noussut vuodesta 1997. Lapissa, Kainuussa, Pohjanmaalla ja Itä-Suomessa oli entistä laajempia keskimääräistä alemman elinvoimaisuuden kuntien alueita.

Kun vuosina 1997–2001 selkeinä trendeinä oli elinvoimaisuuden tiivistyminen ja ääreistyminen, voidaan karttoja tarkastellessa havaita tämän kehityskulun murros ja kehityksen tasaantuminen 2001–2003 välisenä aikana. Vuonna 2003 indeksin arvot olivat välillä 25–167 eli indeksin huippuarvot ovat pienentyneet huomattavasti. Lisäksi mediaani 99,8 kertoo, että keskimääräistä alemman elinvoimaisuuden kuntien ja kaikkein elinvoimaisimpien kuntien osuudet olivat pienentyneet selvästi ja samalla keskimääräisen elinvoimaisten kuntien luokka oli kasvanut. Elinvoimaisuuden ääreistyminen oli siis muuttunut elinvoimaisuuden tasoittumiseen. Vuoden 2003 kartasta näkyy myös elinvoimaisuuden tasaisempi jakautuminen koko maahan. Pääkaupunkiseutua lukuun ottamatta kaikilla suurilla kaupunkiseuduilla “keskuskuntaa” ympäröivien kuntien elinvoimaisuus oli alentunut.

Aiempien vuosien indeksikartoissa ilmennyt elinvoimaisuuden tiivistyminen tietyille alueille on kuitenkin edelleen nähtävissä. Helsingin, Tampereen ja Turun väliin jäävä alue on lähes kokonaan selvästi keskimääräistä Manner-Suomen kuntaa elinvoimaisempien kuntien aluetta, kun taas muualla Suomessa on laajoja alueita, joiden kunnat ovat indeksillä mitaten keskimääräisen elinvoimaisia tai keskimääräistä vähemmän elinvoimaisia. Kolmen edellä mainitun suuren kaupungin rajaaman kaupungin lisäksi selkeästi keskimääräistä elinvoimaisempia seutuja olivat Jyväskylän seutu, Oulun seutu, Joensuun seutu sekä Porin seutu. Toisaalta vuoden 2001 kartassa hyvinkin synkältä näyttäneet Lappi, Kainuu ja Pohjois-Pohjanmaa olivat vuoteen 2003 mennessä saaneet keskimääräiseen Manner-Suomen kuntaan verrattuna huomattavasti lisää elinvoimaa.

Elinvoimaisuuden alueellisen kehityksen murros on mielenkiintoinen. Mitä sellaista tapahtui vuosien 2001 ja 2003 välillä, että elinvoimaisuuden tiivistymiskehitys kääntyi ja ääreistyminen muuttui tasoittumiseksi?

Taustamuuttujien perusteella syynä ovat ensisijaisesti kuntien taloutta mittaavassa vuosikatemuuttujassa tapahtuneet muutokset sekä vähäisemmässä määrin demografiset ja työllisyyden muutokset. Muissa muuttujissa on tapahtunut vain suhteellisen pieniä muutoksia.

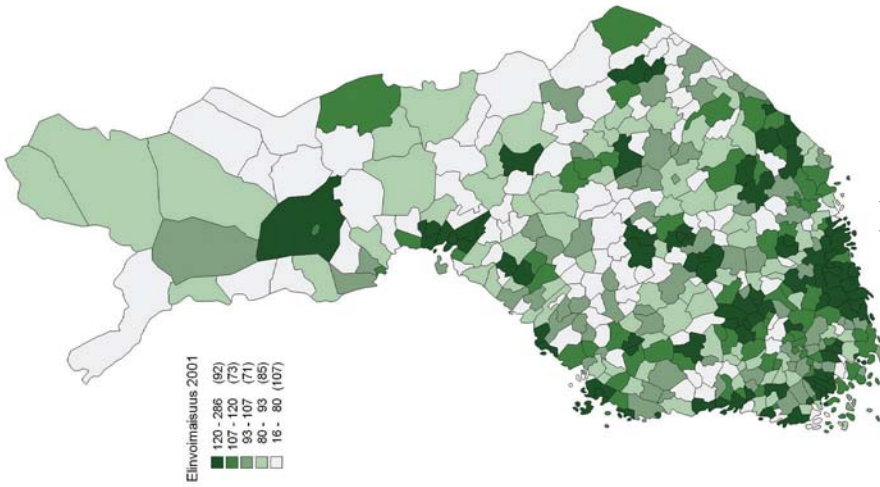
Syitä näihin muutoksiin voitaneen hakea ainakin kahtaalta. Ensimmäinen on 2000-luvun alkupuolella alkanut taloudellinen taantuma ja erityisesti niin sanotun informaatio- ja kommunikaatioteknologia-alan “kuplan” puhkeaminen, joka näyttäisi olevan merkittävä tekijä ainakin sellaisilla alueilla, joiden elinkeinorakenne riippuu voimakkaasti näistä aloista. Esimerkiksi Salon seutu putosi vuonna 2003 kokonaan kaikkein elinvoimaisimpien kuntien joukosta ja Oulun seudulla korkean elinvoimaisuuden kuntien määrä pieneni ja keskittyi aivan Oulun tuntumaan. Taantuma näkyy myös muun muassa “voittaja - kuntien” vuosikateosaindeksissä saamien arvojen alenemisena ja sitä kautta myös

taantuvien kuntien saamien arvojen suhteellisenä paranemisena. Taantuma on myös jonkin verran hidastanut muuttoliikettä kasvaviin keskuksiin. Toinen merkittävä tekijä ovat erilaiset kuntien talouteen tasaavasti vaikuttaneet poliittiset päätökset, muun muassa yhteisöverotuksessa, tuloverovähennyksissä ja valtionosuuksissa tapahtuneet muutokset.

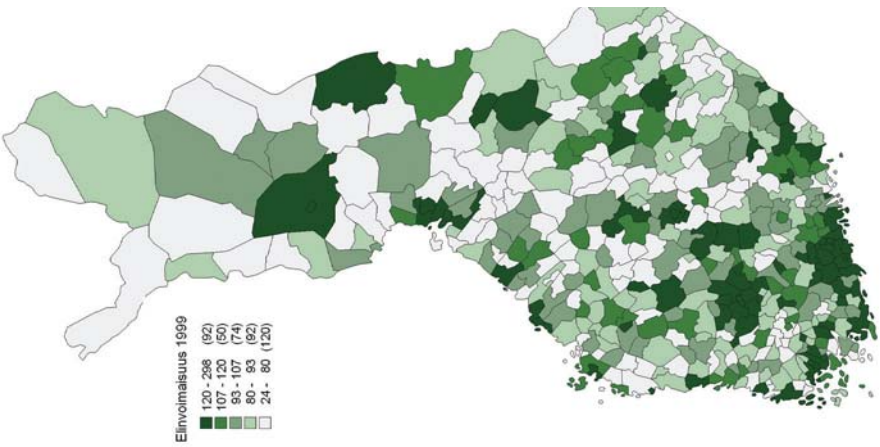
Alueellisen kehityksen hahmottamiseksi laskettiin vielä rajattu indeksi, jossa muuttujina olivat vain väestölisäys, alle 65-vuotiaiden osuus väestöstä ja työllisten osuus työvoimasta. Sen tulokset ovat pitkälti yhtenevät elinvoimaisuusindeksin osoittaman yleisen tiivistymis- ja äärestymiskehityksen kanssa vuosina 1997–2001. Elinvoimaisuusindeksissä vuosina 2001–2003 tapahtunut kehityksen murros ei kuitenkaan ole yhtä voimakkaasti nähtävissä rajatun indeksin tuloksissa. Alueelliset erot ovat kyllä yleisellä tasolla jonkin verran tasoittuneet, mutta edelleen yli 40 prosenttia kunnista kuuluu rajatun indeksin kahteen alimpaan luokkaan. Esimerkiksi Itä-Lapin kunnat, jotka elinvoimaisuusindeksillä mitattuna nousivat vuodesta 2001 vuoteen 2003 mennessä aiempaa korkeampaan indeksiluokkaan, ovat rajatulla indeksillä mitaten pysyneet pienimmän indeksiarvon luokassa.

Ennakkotietojen perusteella näyttää siltä, että vuosien 2001–2003 välillä tapahtuneen tasaantumisen jälkeen elinvoimaisuuden tiivistymiskehitys ja äärestyminen ovat taas voimistuneet.

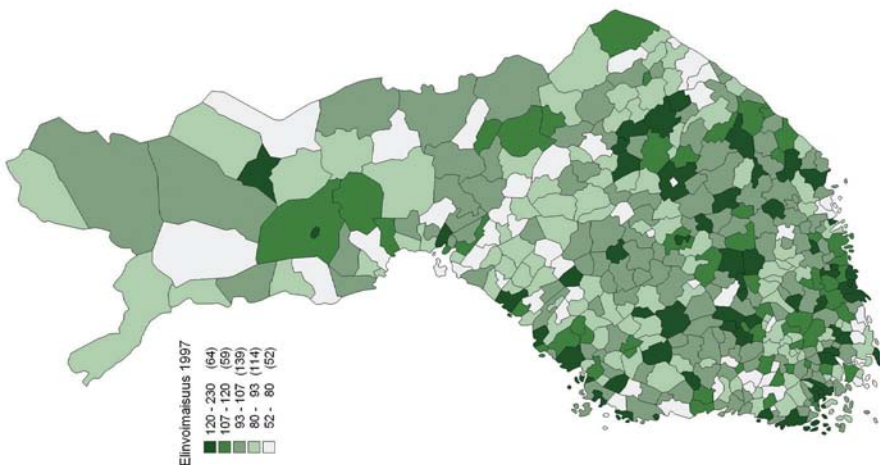
Elinvoimaisuusindeksi 2001



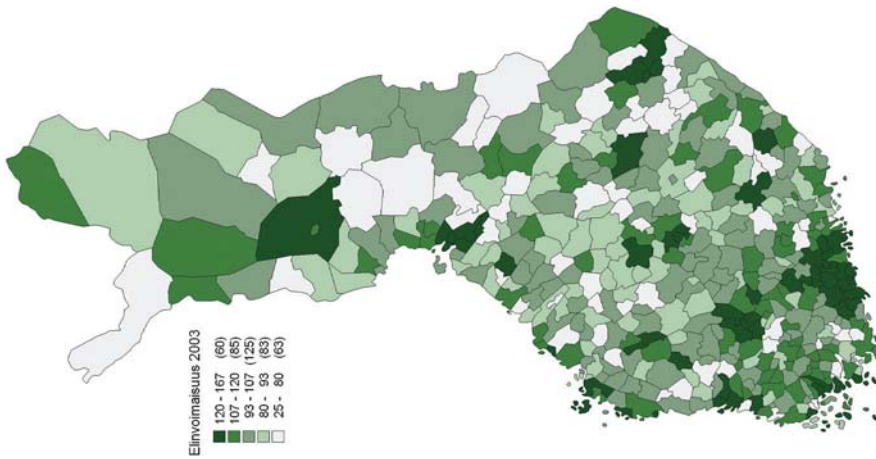
Elinvoimaisuusindeksi 1999



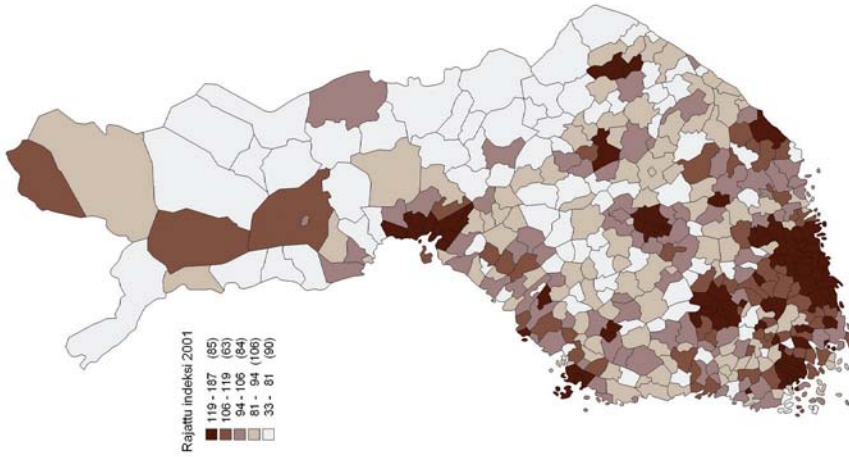
Elinvoimaisuusindeksi 1997



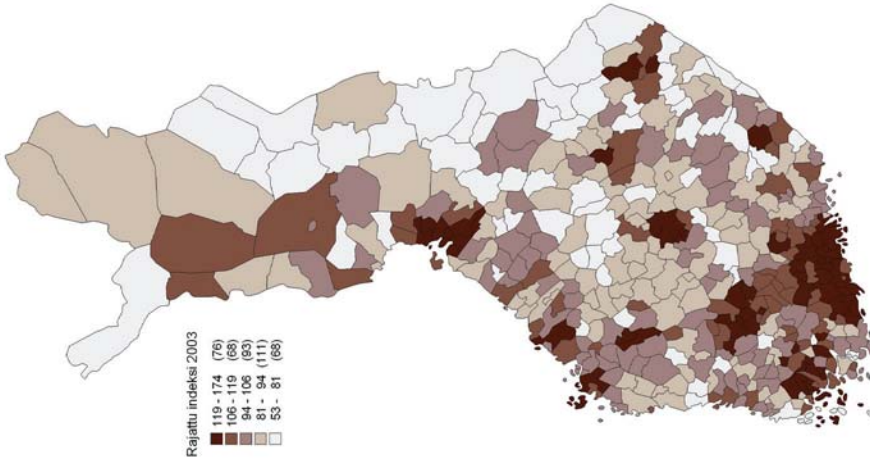
Elinvoimaisuusindeksi 2003



Rajattu indeksi 2001



Rajattu indeksi 2003



13 Johtopäätökset

Vastaajien esittämät arviot olivat useiden aihealueiden ja kehityskulkujen osalta hyvin yksimielisiä. Siinä missä aiemmissa tulevaisuusbarometreissa on korostunut tulevaisuuden vaihtoehtoisuus, näyttäytyi kuntien tulevaisuus tässä tutkimuksessa monelta osin toimintaympäristön muutoksien aiheuttamien pakkojen sanelemana. Useat aiheet toistuivat lähes kaikissa esitetyissä arvioissa kuntien välisen erilaistumisen ja eriarvoistumisen muodostaessa koko tutkimuksen läpäisevän teeman.

Tämä ei tarkoita, sitä että tulevaisuus olisi ennalta määrätty tai että tutkimuksessa esitetyt kehityskulut todella toteutuisivat. Se kuitenkin alleviivaa globaalin talouden ja väestön ikääntymisen vaikutuksia sekä niistä aiheutuvia työllisyysasteen, kuntatalouden, palveluntuotannon ja aluerakenteen muutoksia, jotka ohjaavat voimakkaasti kaikkien Suomen kuntien tulevaisuutta.

Kunnilla on merkittävä asema hyvinvointipalveluiden järjestäjinä ja tuottajina. Toimintaympäristössä tapahtuvat muutokset pakottavat kunnat yhä enemmän sopeuttamaan ja uudistamaan toimintatapojaan ja siten vaikuttavat merkittävästi siihen millaiseksi koko suomalainen hyvinvointiyhteiskunta muodostuu tulevaisuudessa. On todennäköistä, että jos hyvinvointiyhteiskunta säilyy, siitä muodostuu toiminnallisesti ja rakenteiltaan hyvin erilainen kuin nykyään.

Kahden kerroksen kuntia...

Esitettyjen arvioiden mukaan elinkeinoelämän, työpaikkojen ja väestön keskittyminen harvoille elinvoimaisille kasvuseuduille kiihtyy. Näitä kasvuseutuja ovat erityisesti pääkaupunkiseutu ja suurimmat yliopistokaupungit sekä niiden vaikutusalueella olevat kehyskunnat. Näiden elinvoimaisten seutujen ulkopuolelle jää vain harvoja menestyjiä. Kehityksen myötä kunnat jakautuvat yhä selvemmin elinvoimaisiin menestyjiin ja taantuviin häviäjiin. Olennaista on eriarvoisuuden lisääntyminen ja monen vielä 1990-luvulla elinkelpoisen kunnan taantuminen muun muassa väestö- ja talouskehityksen seurauksena. Tämä taantuma kohtaa myös joitain nyt elinvoimaisia keskuksia/kuntia. Kehi-

tyksen seurauksena kansalaisten perusoikeuksien riittävän yhdenvertainen toteutuminen maan kaikissa osissa on yhä epätodennäköisempää.

Ongelma korostuu erityisesti Pohjois- ja Itä-Suomessa, jonne syntyy laajoja taantuvia alueita, mutta se koskee myös Etelä- ja Länsi-Suomen kaupunkiseutujen väliin jääviä syrjäisiä alueita. Tässä kehityksessä taantuvat alueet menettävät parhaiten koulutetun ja työikäisen väestönsä. Haja-asutusalueiden väestökato on huomattava ja erityisesti maaseutumaiset alueet autioituvat, joskin jotkin kasvuseutujen ulkopuoliset alueet voivat hyötyä lisääntyneestä vapaa-ajan asumisesta ja matkailusta.

Suurten kaupunkikuntien itsenäisyys ja mahdollisuudet omaehtoiseen kehittämiseen kasvavat tulevaisuudessa. Taantuissa ja syrjäisissä kunnissa mahdollisuudet heikkenevät, koska lakisääteisten tehtävien toteuttamisen jälkeen tämän tyyppiisiin tehtäviin jää vain vähän resursseja. Tämä johtaa kunnallisen itsehallinnon kaventumiseen. Pahimmin taantuville alueilla kehittäminen jäänee valtion ja EU:n rahoitettavaksi.

... ja kahden kerroksen väkeä

Keskeinen tekijä suomalaisen hyvinvointiyhteiskunnan tulevaisuuden kannalta on yleisen taloudellisen tilanteen ja siihen liittyen erityisesti työllisyystilanteen kehitys. Esitettyjen arvioiden mukaan tämänhetkinen työllisyysaste ei riitä nykymuotoisen hyvinvointiyhteiskunnan rahoittamiseen, kun huoltosuhde heikkenee voimakkaasi lähivuosina.

Työllisyysasteen kehityksestä esitettiin hyvin erilaisia arvioita. Todennäköiseltä näyttää tulevaisuus, jossa yhdistyy yhtäaikainen korkeana pysyvä työttömyys ja toimiala-/aluekohtainen työvoimapula, työvoiman kysynnän ja tarjonnan suhteen vaihdellessa huomattavasti eri tehtävien, toimialojen ja ennen kaikkea maan eri osien välillä.

Työvoima eriytyy toisaalta työnantajille tärkeään, korkeasti tuottavaan työvoimaan ja toisaalta korvattavissa olevaan työvoimaan. Työvoimaan kohdistuu kasvavia osaamis- ja joustamisvaatimuksia. Työsuhteet ovat yhä useammin ja yhä useammalle ”korvattavissa olevalle” lyhyitä, epävarmoja ja epäsäännöllisiä. Samalla osa työvoimasta syrjäytyy pysyvästi työmarkkinoiden ulkopuolelle. Tällaisessa kehityskulussa korostuu erilaisten yhteiskunnallisten tukiverkostojen merkitys ja kysymys yhteiskunnallisen tulonjaon toteuttamisesta.

Työvoiman eriytymiskehitys johtaa kasvaviin tuloeroihin, yhteiskunnalliseen polarisaatioon ja heikentää mahdollisuuksia toteuttaa tasa-arvoon tähtäävää yhteiskuntapolitiikkaa. Kehitystä voimistaa työvoiman yksilöllistyminen ja keskinäinen kilpailu, mikä heikentää sen kollektiivista organisaatiota. Tämä voi äärimmillään johtaa nykyisen tasa-arvoisen hyvinvointiyhteiskunnan korvautumiseen uudella ”luokkayhteiskunnalla”.

Kestävätkö kuntatalous ja julkiset palvelut?

Kuntatalous heikkenee jo lyhyelläkin aikavälillä valtaosassa kuntia ja osassa pieniä sekä keskisuuria kuntia ajaututaan taloudelliseen kriisiin, kun verotulot ja valtionavut eivät riitä kattamaan toimintamenoja. Tämän kehityksen keskeisinä syinä ovat veropohjan kaventuminen ja huoltosuhteen heikkeneminen eläköitymisen sekä erityisesti pienissä ja maaseutumaisissa kunnissa muuttotappion seurauksena, yritysten siirtyminen ja sosiaali- ja terveydenhuoltokulujen kasvu. Lisäksi EU:n aluetukien ja maatalouspolitiikan muutokset saattavat johtaa maatalouselinkeinon taantumiseen, jolla voi olla suuri merkitys maaseutumaisille kunnille. Kasvukeskuksissa ongelmaksi voi puolestaan muodostua nopeasti kasvava palvelutarve sekä sen edellyttämät investoinnit. Varsin monessa vastauksessa arvioitiin myös EU:n sisäisen verokilpailun kiristyvän. Tämä kehitys johtaisi valtion- ja kuntatalouden kiristymiseen sekä kuntien välisten erojen korostumiseen.

Hyvinvointiyhteiskunta rakentuu ratkaisevasti kuntien talouden vakauden varaan. Kuntatalouden kiristyessä uudet palveluiden tuotantotavat sekä tuotavuuden kohottaminen ovat välttämättömiä kaikissa kunnissa. Todennäköiseltä näyttää kehitys, jossa kuntien tehtäviä järjestetään yhä enemmän sopimus pohjaisesti eri järjestäjien sektori- ja aluerajat ylittävänä verkostomaisena yhteistyönä.

On epätodennäköistä, että kuntien nykyisten palveluvelvoitteiden ja rahoituksen välinen ristiriita kyettäisiin ratkaisemaan pelkästään hallinnollisilla muutoksilla. Kuntatalouden kiristymisen arvioitiin lähes kaikissa kunnissa johtavan myös kunnallisveroprosentin korotukseen sekä palveluiden priorisointiin ja karsintaan. Lisäksi useimmissa kunnissa otetaan käyttöön uusia palvelumaksuja tai nykyisiä maksuja korotetaan selvästi. Tämän seurauksena ihmisten omavastuu hyvinvoinnistaan kasvaa selvästi. Taloudellisten resurssien niukkuus johtaa myös keskusteluun nykyisten lakisääteisten ja subjektiivisiin oikeuksiin perustuvien palveluiden karsimisesta sekä yksilön ja yhteiskunnan välisen vastuun rajan uudelleen määrittelystä.

Erityisesti taantuvissa kunnissa joudutaan yhä voimakkaammin sopeuttamaan toimintoja ja arvioiden mukaan osa kunnista ei selviä niille annetuista velvoitteista joten valtion on joko otettava näissä kunnissa suurempi taloudellinen vastuu tai vähennettävä kuntien tehtäviä hyvin nopeasti. Kuntien palveluiden tarjontakyvyn erilaistuessa tulee palveluista kuntien välisessä kilpailussa entistä merkittävämpiä. Tämä johtaa taantuvien kuntien vetovoimaisuuden heikkenemiseen ja kasvukeskuksiin kohdistuvan muuttoliikkeen voimistumiseen.

Suomalaisen hyvinvointivaltiomallin perustana on ollut kansalaisten yhdenvertaisuus, universaalien julkisten palveluiden ja sosiaalietuuksien tarjoaminen tasapuolisesti kaikille. Hyvinvointipalveluiden nykyinen, kuntakohtainen rahoitusmalli on pitkälti riippuvainen alueellisesti maksetuista tuloveroista. Jos palveluiden laatu heikkenee tai niitä tarjotaan selektiivisesti vain joillekin väestön osille, maksukykyiset vetäytyvät julkisista palveluista ja siirtyvät käyttämään yhä enemmän maksullisia palveluita. Samalla sen halukkuus maksaa veroja vähenee, koska käyttäjät eivät koe saavansa vastinetta rahoilleen. Tämä johtaisi progressiivisen verotuksen ja koko hyvinvointivaltion legitimitettiin heikkenemiseen.

”Sadan kunnan Suomi” vai kokonaan uusia kuntamuotoja?

Kehitys johtaa huomattaviin kuntarakenteen muutoksiin. Kunnat sulautuvat laajemmiksi hallinnollisiksi kokonaisuuksiksi tai muodostavat verkostomaisia yhteistyörakenteita. Tiivistyvää kuntien välistä yhteistyötä täydentää kuntien määrän merkittävä väheneminen kuntaliitoksin ja joidenkin tehtävien siirtyminen seutu- tai maakuntatasolle.

Erityisesti pienissä kunnissa käytännön toimintakentän arvioitiin kaventuvan selvästi, ja ne hoitavat tehtävänsä yhteisesti. Nämä kunnat toimisivat tulevaisuudessa lähinnä ”identiteetikuntina”. Suuret kunnat kykenevät huolehtimaan perustehtävistään yksin, mutta myös ne tekevät yhä tiiviimpää yhteistyötä muiden kuntien kanssa ja saattavat vähitellen laajeta seudun tai toiminnallisen alueen kokoisiksi ”suurkunniksi”.

Esitettyjen arvioiden ja kuntien voimakkaan erilaistumisen perusteella on mahdollista, että syntyy kokonaan erilaisia kuntamuotoja eri oikeuksineen ja velvolluuksineen. Valtion rooli korostuu erityisesti taantuvissa kunnissa, jotka eivät muuten selviä niille annetuista velvoitteista. Suuret kunnat taas omaavat huomattavan itsenäisen roolin suhteessa valtioon.

Kauas karkaa demokratia

Arvioiden mukaan kuntien merkitys päätöksenteon areenoina vähenee selvästi. Pyrkiessään vastaamaan toimintaympäristön muutoksien asettamiin haasteisiin kunnissa toteutetaan yhä enemmän seudullista palvelutuotantoa ja elinkeinopolitiikkaa, jonka seurauksena päätöksenteko siirtyy enenevässä määrin kunnista seutu- tai maakuntatasolle. Samalla yhä suurempi osa toimintaympäristöstä on kokonaan ”hallitsematonta”. Taantuvissa kunnissa taloudellisten resurssien puute johtaa itsehallinnon kaventumiseen tai jopa katoamiseen, kun resurssit kuluvat lakisääteisten tehtävien hoitamiseen ja omaehtoiseen toimintaan ei jää mahdollisuuksia.

Näiden kehityskulkujen arvioitiin johtavat kuntalaisten vaikutusmahdollisuuksien heikkenemiseen ja kunnallisen demokratian “ohenemiseen”. Kuntalaisten vaikutusmahdollisuuksia turvaamaan perustetaan ylikunnallisista vaaleilla valittavia toimielimiä. Päätöksentekoa täydennettäneen myös lisäämällä palvelutuotannon käyttäjädemokratiaa sekä kehittämällä kaupunginosavaltuustoja tai kunnanosahallintoa. Vaarana on kuitenkin kansalaisten ’ulkoistaminen’ vain asiakkaiksi ja kunnallisen demokratian köyhtymine kansalaisten välisestä keskustelusta palvelutarjonnan taloudelliseksi hallinnoimiseksi.

Kuntatalouden kiristytessä kilpailu vähenevistä resursseista johtaa kasva-
viin ristiriitoihin kuntalaisten, kunnan johdon ja luottamushenkilöiden välillä. Samalla julkisten hyvinvointipalveluiden karsiminen ja supistaminen on jyrkässä ristiriidassa kansalaisten hyvinvointipalveluita koskevien toiveiden kanssa.

Edustuksellinen demokratia säilynee tulevaisuudessakin keskeisenä vaikuttamisen kanavana, joskin sen merkitys pienenee pitkällä aikavälillä ja sen rinnalle kasvaa muita vaikuttamiskanavia. Suurin osa vastaajista arvioi, että kuntalaisten vaikuttamishalukkuus kohdistuu kasvavassa määrin vain omaan elämänlaatuun ja välittömään asuinympäristöön sekä niitä koskevaan päätöksentekoon. Pitkällä aikavälillä korostuu erityisesti elinkeinoelämän, paikallisten toimintaryhmien sekä erilaisten median ja tietoverkkojen varaan rakentuvien toimijoiden merkitys.

Hyvinvointi- ja aluepolitiikka suurten haasteiden edessä

Näköpiirissä ei ole oleellisia ulkoisen toimintaympäristön muutoksia, jotka pysäyttäisivät alueellisen keskittymisen ja johtaisivat koko maan kattavan, elinvoimaisten kuntien verkoston syntymiseen. Elinvoimaisten alueiden ulkopuolelle jää väistämättä taantuvia kuntia ja alueita, joiden talous on kasvavissa määrin riippuvainen tulonsiirroista.

Aluepolitiikkaan kohdistuu jatkossa yhä suurempia paineita tukea tarvitsevien kuntien määrän kasvaessa. Sitä pidettiin varsin monessa vastauksessa ainoana keinona hidastaa alueellista keskittymistä, joskin suuri osa vastaajista tosin arvioi valtion aluepolitiikan merkityksen vähenevän pitkällä aikavälillä.

Keskeinen kysymys on, tulisiko aluepolitiikan rajalliset kehittämisresurssit suunnata ensisijaisesti kasvavien keskuksien kehittämiseen vai alueellisen keskittymisen ja eriarvoistumisen hidastamiseen.

Kilpailukykyä korostaneiden vastaajien mukaan Suomelle on tärkeää omata vetovoimaisia kaupunkiseutuja, jotka kykenevät kilpailemaan globaalisti yrityksistä ja investoinneista. Väestön ja elinkeinotoiminnan keskittymisen seurauksena syntyvät suuret kaupunkiseudut voisivat olla aiempaa elinvoimaisempia

ja tarjota hajaantunutta aluerakennetta paremmat mahdollisuudet kansainvälisesti kilpailukykyisen elinkeinoelämän kehittymiseen. Näin ollen alueellista keskittymistä ei tulisi rajoittaa, vaan suunnata resurssit suurten kaupunkiseutujen kehittämiseen. Taantuvissa kunnissa tulisi lähinnä lievittää kehityksen seurauksia ja pahiten taantuvia kuntia varten mahdollisesti kehittää "saattohoito" -politiikkaratkaisua.

Edelliselle vastakkaisen näkemyksen mukaan myös uudessa taloudessa voidaan menestyä tukemalla tasaista aluekehitystä. Tälle esitettiin perusteluina kansalaisten oikeus tasavertaisiin palveluihin sekä ajatus siitä, että globaalissa taloudessa voitaisiin menestyä myös tukemalla tasaista aluekehitystä. Vakaat yhteiskunnalliset olot, tasa-arvoinen yhteiskunta, osaaminen ja inhimillinen pääoma sekä teknologinen kehitys ovat olleet Suomen menestystekijöitä uudessa, globaalissa taloudessa ja kompensoineet heikon saavutettavuuden, pienen koon ja hajautuneen aluerakenteen haittoja. Markkinatalouden ehdoilla toimiva ja alueellisesti eriarvoistuva yhteiskunta saattaa johtaa näiden hyvinvointiyhteiskuntaan perustuvien menestystekijöiden ja niihin perustuvan kilpailukykyyn murenemiseen.

Loppusanat

Tämän tutkimuksen tarkoituksena ei ole ennustaa suomalaisen hyvinvointiyhteiskunnan tulevaisuutta vaan tukea kuntia oman tulevaisuutensa tekemisessä. Tulokset heijastelevat vastaajien nykyhetken käsityksiä tulevaisuudesta ja siitä, mitä he arvioivat tapahtuvan, jos nykyinen kehitys jatkuu.

Tuloksia voidaan käyttää kahdella tavalla. Niillä voidaan perustella väistämättömältä näyttävää kehitystä. Yhtä lailla tulokset voivat olla katalysaattoreita ja käynnistää toimenpiteitä, joilla nykyhetkenä todennäköisiltä näyttävät kehityskulut voidaan taittaa.

Olemme tekemisissä isojen asioiden kanssa. Kysymys on viimekädessä suomalaisen hyvinvointimallin kohtalosta.

Vastauksista voidaan yksiselitteisesti lukea, että muutoksen tarve on välttämätön. Olemmeko valmiit tekemään sellaiset välttämättömät, mutta usein kivuliaat muutokset, jotka turvaavat hyvinvointimme ja arvokkaina pitämämme asiat. Meistä itsestämme riippuu, olemmeko muutoksen kohteita vai muutoksen tekijöitä. Jos me emme valitse omaa tulevaisuuttamme ja toimi sen puolesta, joku muu valitsee meidän puolestamme.

Kaikkien välttämättömyydeltäkin näyttävien muospaineiden keskellä meidän on hyvä pitää mielessä yksinkertainen tosiasia: tulevaisuus ei ole ennalta määrätty.

Liite: Hankkeen kulku sekä tutkimuksen teoreettiset lähtökohdat, menetelmä ja aineisto

Tutkimushankkeen tavoitteena on ollut hahmottaa kunta-alaan liittyviä pitkän aikavälin (vuoteen 2025) tulevaisuuskäsityksiä ja -odotuksia asiantuntijoiden ja kuntajohdon esittämien näkemysten perusteella, sekä arvioida niiden perusteella kuntien kannalta keskeisiä toimintaympäristön muutoksia ja kuntien edessä aukeavaa tulevaisuutta.

Tämä ”Kuntien tulevaisuus” tutkimusraportti on sarjassaan neljäs Suomen Kuntaliiton tuottama tulevaisuusbarometri. Ensimmäisessä tulevaisuusbarometrissa (Kivelä & Mannermaa 1999) tarkasteltiin koko kuntakentän tulevaisuutta. Arvioita pyydettiin kaikilta Suomen kunnanjohtajilta ja kunnanhallitusten puheenjohtajilta sekä joukolta kuntakentän ulkopuolisia asiantuntijoita. Aikaperspektiivinä oli lyhyt (vuoteen 2005) ja pitkä aikaväli (vuoteen 2017). Toisessa tulevaisuusbarometrissa (Kivelä 2000) kiinnostuksen kohteena oli kuntajohtamiseen ja kuntademokratiaan liittyvät tulevaisuusodotukset lyhyellä (vuoteen 2005) ja pitkällä aikavälillä (vuoteen 2017). Tämän barometrin vastaajapaneeli koostui valituista kunnanjohtajista, luottamushenkilöistä, sekä asiantuntijoista (n = 196). Kolmannessa barometrissa (Kaskinen 2003) tarkasteltiin puolestaan kuntien ja seutujen elinkeinopolitiikan tulevaisuutta lyhyellä (vuoteen 2008) ja pitkällä aikavälillä (vuoteen 2023). Vastaajina olivat valittujen kuntien ja seutujen luottamus- ja virkamiesjohtoa, alueen yritysten edustajia sekä asiantuntijoita (n = 150).

Hankkeen kulku

Hanke käynnistyi tammikuussa 2004. Hanketta valmisteltiin Suomen Kuntaliiton tutkimus- ja kehitysyksikössä ja aihekokonaisuudeksi sovittiin keskeisten yhteistyötahojen Svenska Kulturfondenin ja eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan, kanssa. Aihealueeksi muodostui hyvin laaja ”Suomen kuntien tulevaisuus” ja vastaajajoukoksi kaikkien Suomen kuntien ylin luottamus- ja virkamiesjohto sekä ryhmä ulkopuolisia asiantuntijoita.

Hankkeen ohjausryhmä muodostui Suomen Kuntaliiton, Svenska Kulturfondenin, eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan, Vaasan yliopiston, Ähtärin kaupungin sekä Uudenmaan liiton edustajista.

Tutkimuksen tarkemman aihealueen määrittelemiseksi haastateltiin keväällä 2004 kaikkiaan 12 eri alojen asiantuntijaa. He edustivat muun muassa Suomen Kuntaliittoa, eduskunnan tulevaisuusvaliokuntaa, eduskuntaa, sisäministeriön kuntaosastoa ja aluekeskusohjelmaa, Uudenmaan liittoa, valtioneuvoston tietoyhteiskuntapolitiikkaohjelmaa, Tampereen yliopistoa, Vaasan yliopis-

toa sekä yksityisiä yrityksiä. Haastatteluiden pohjana oli väljä teemahaastattelurunko.

Haastatteluissa esitettyjen näkemysten perusteella kuntien tulevaisuus ja siihen vaikuttavat tekijät näyttäytyvät moniulotteisena ja ristiriitaisena kokonaisuutena, jossa toisiinsa kietoutuvat sisäisen ja ulkoisen toimintaympäristön muutokset, olemassa olevat rakenteet ja poliittinen tahto. Tällaisen aiheen lähestyminen vain strukturoidun kyselyn kautta nähtiin hyvin haastavaksi. Samassa yhteydessä tuotiin esille strukturoituihin kysymyksiin perustuvan tulevaisuustarkastelun ongelmat. Esitettyjen arvioiden mukaan ne rajoittavat valitsevien kehityskulkujen kyseenalaistamista ja niissä on vaikea tuoda esille tulevaisuuksien moninaisuutta, vaihtoehtoisia tulevaisuuden kehityspolkuja ja kokonaan uusia kehityskulkuja. Tämän vuoksi ensimmäisellä kyselykierroksella päätettiin poiketa perinteisestä tulevaisuusbarometrikyselyn rakenteesta ja toteuttaa se kokonaan avoimiin kysymyksiin perustuvana laadullisena kyselynä, joka suunnattiin vain pienemmälle valikoidulle vastaajajoukolle. Tämä oli perusteltua myös siksi, että haluttiin saada selville erilaisten tulevaisuusarvioiden perusteluja.

1. kyselykierros

Ensimmäisen delfoi-kierroksen kyselykaavake laadittiin haastatteluiden tulosten perusteella. Keskeiseksi tavoitteeksi asetettiin kuntien toimintaympäristössä tapahtuvien muutoksien ja niiden edessä avautuvan tulevaisuuskentän ja mahdollisten vaihtoehtoisien kehityskulkujen hahmottaminen pitkällä aikavälillä sekä näiden tulevaisuusarvioiden taustalla olevien perusteluiden selvittäminen. Kysymyksillä luodattiin ensisijaisesti pitkän aikajänteen kehitystä (vuoteen 2025). Kuntatalouden, elinkeinojen ja työllisyyden osalta kysyttiin myös lyhyen aikavälin kehitystä (vuoteen 2010).

Ensimmäinen kyselykierros toteutettiin 4.–6.2004. Kysely sisälsi suurehkon määrän avoimia kysymyksiä ja se lähetettiin valittuun 45 kuntaan yhteensä 97 vastaajalle. Kohdekunniksi valittiin eri puolilla maata sijaitsevia ja erilaiset tulevaisuuden näkymät omaavia kuntia. Valinta perustui kuntien elinvoimaisuusindeksin tuloksiin, kuntien maaseutuluokitteluun 2004 ja kuntien maantieteellisen sijaintiin. Lisäksi kysely lähetettiin 53:lle eri alojen suomalaiselle huippuasiantuntijalle, jotka pyrittiin valitsemaan siten, että heidän osaamisensa kattaisi karkeasti arvioiden kaikki haastatteluissa esille nousseet aihealueet. Asiantuntijapaneelissa oli edustettuna muun muassa yliopistojen, maakunnan liittojen, valtion hallinnon, kolmannen sektorin sekä muiden asian-tuntijaorganisaatioiden edustajia.

Vastaajia informoitiin kirjeellä ja sähköpostitse ennen varsinaisen kyselyn lähettämistä. Lisäksi vastaajille soitettiin henkilökohtaisesti ja pyydettiin vastaamaan kyselyyn. Kysely oli alun perin tarkoitus toteuttaa vain sähköisenä internet-kyselynä Webropol-järjestelmällä, jossa vastaajat saavat sähköpostiviestin yhteydessä suoran internet-linkin kyselylomakkeeseen. Valtaosa vastaajista toivoi kuitenkin mahdollisuutta vastata normaalilla paperilomakkeella. Lisäksi puhelinkeskusteluissa kävi ilmi, että sähköposti on erittäin epäluotettava tapa tavoittaa kuntien ylintä johtoa.

Ensimmäisen kierroksen vastausprosentti oli kyselyn vaativuus huomioon ottaen hyvä – kuntien edustajien osalta 38 prosenttia ja asiantuntijoiden osalta 60 prosenttia. Kaiken kaikkiaan aineistoa syntyi ensimmäisellä kierroksella runsaat 200 sivua. Vastauksissa korostuivat muutosvoimina erityisesti väestön ikärakenteen muutokset sekä globaalitalous. Näiden seurauksena arvioitiin tapahtuvan huomattavia muutoksia työllisyydessä, aluerakenteessa, julkisissa palveluissa, kuntataloudessa ja kuntarakenteessa.

2. kyselykierros

Toisen delfoi-kierroksen kyselykaavake perustui ensimmäisen kierroksen tuloksiin ja se koostui lähinnä strukturoiduista kysymyksistä sekä muutamasta avoimesta kysymyksestä.

Ensimmäisen kierroksen tuloksissa korostunut kuntien kasvava erilaistuminen johti siihen, että kysymykset ja kysymysaiheet oli valittava niin, että ne soveltuivat hyvin erilaisillekin kunnille. Tämä ratkaistiin siten, että kunta- ja asiantuntijapaneeleita varten tehtiin omat kyselylomakkeet. Kuntavastaajille osa kysymyksistä esitettiin yleisestä, koko kuntakentän näkökulmasta ja osa taas nimenomaan heidän oman kuntansa näkökulmasta. Asiantuntijoille esitetyt kysymykset taas muotoiltiin siten, että vastatessa oli mahdollisuus tuoda esille eri kuntatyyppien välisiä eroja. Tämä johti osaltaan toisen kierroksen kyselylomakkeiden laajuuteen. Kyselyä pidensi myös runsas vapaamuotoisille kommentteille varattu tila. Raskaan kyselyn riskinä on vastaajakato ja vaikka delfoi-menetelmässä tilastollinen merkitsevyys ei olekaan keskeistä, vastaajakato vähentää todennäköisesti esiin nousevien tulevaisuusarvioiden kirjoa.

Vertailutiedon saamiseksi kyselyihin sisällytettiin myös joitain kysymyksiä vuosien 1999 ja 2000 barometreistä. Kuntakentän tulevaisuuden kannalta keskeiset aiheet ovat barometrien välisenä aikana kuitenkin muuttuneet varsin paljon, joten jouduttiin pitkälti luopumaan hankkeen alkuperäisestä tavoitteesta analysoida eri ilmiöiden muutosta aikasarjojen avulla.

Toisen kierroksen kysely ja ensimmäisen kierroksen tuloksien tiivistelmä lähetettiin kaikkien Suomen kuntien (myös Ahvenanmaa) johtajille ja kauden

2001–2004 kunnanvaltuustojen ja -hallitusten puheenjohtajille marraskuun loppupuolella 2004. Etukäteen asetettiin kunnanjohtajien osalta tavoitteeksi 40 vastausprosentti. Luottamushenkilöiltä tavoitteeksi asetettiin ainakin yhden vastauksen saaminen 40 prosentista kunnista, koska luottamushenkilöiden vastausaste on käytännössä aina jäänyt kunnanjohtajia huomattavasti matalammaksi. Ensimmäisen karhukierroksen jälkeen kävi ilmeiseksi, että kyselylomake oli erityisesti luottamushenkilöille liian laaja. Tämän vuoksi vastaajille lähetettiin viimeisellä karhukierroksella lyhennetty kyselylomake, josta oli poistettu joitain kysymyksiä ja lisäksi siirretty kaksi kysymystä vapaaehtoisiksi. Yhteensä vastauksia saatiin 497. Näistä kunnanjohtajia 236 (vastausprosentti = 55) ja luottamushenkilöitä 261 (vastausprosentti = 33, vastaukset kattavat 48 % kunnista). Vastauksien maantieteellinen ja kuntatyyppittäinen kattavuus on erittäin hyvä.

Asiantuntijaryhmälle toisen kierroksen kysely ja ensimmäisen kierroksen tuloksien tiivistelmä lähetettiin helmikuussa 2005. Ryhmään kuuluivat kaikki ensimmäisen kierroksen asiantuntijavastaajat ja 26 uutta asiantuntijaa. Näitä olivat muun muassa maakunnan liittojen ja TE-keskusten johtajat sekä muiden, ensimmäisellä kierroksella merkittäviksi arvioitujen, toimijoiden edustajia (yhteensä $n = 79$). Vastauksia saatiin yhteensä 47 kappaletta (vastausprosentti = 60).

Lopputulosta voidaan pitää varsin hyvänä, kun huomioon otetaan kyselyn raskaus. Jälkikäteen arvioituna kevyempi kyselylomake olisi ollut suotavaa, mutta toisaalta olisi se johtanut siihen, että useita tärkeitä aihealueita olisi jouduttu jättämään kokonaan pois.

Menetelmä ja analysointi

Tutkimuksessa ei ole pyritty tilastollisiin päättelyihin tai muodostamaan yhtenäistä tulevaisuuskuvaa, vaan on pyritty tuomaan esille erilaisia tulevaisuusarvioita ja niiden perusteluita sekä vaihtoehtoisia tulevaisuuden kehityskulkuja.

Tulosten raportoinnissa on pyritty tuomaan esille kaikki se olennainen tieto, mitä aineiston perusteella on mahdollista. mutta samalla tekemään raportista luettava ja välttämään liiallista raskautta. Tästä syystä raportissa ei ole esitetty kaikkia tutkimuksessa esille nousseita aiheita ja kehityssuuntia, vaan on valikoitu tekijän arvion mukaan keskeiset tulokset.

Tilastoaineistoa on analysoitu yksinkertaisten vastausjakaumien ja keskiarvojen avulla. Raportissa on esitetty koko vastaajajoukon näkemys ja/tai näkemykset vastaajaryhmittäin tai kuntaluokittain, mikäli niissä on ollut huomattavia eroja.

Vaihtoehtoisten kehityskulkujen ja niitä koskevien perusteluiden esille tuomiseksi tässä raportissa on annettu huomattavan suuri painoarvo ensimmäisen kierroksen laadulliselle aineistolle. Avoimien vastauksien ja toisella kierroksella esitettyjen kommenttien analysoinnissa on hyödynnetty aineistolähtöistä Grounded theory -metodologiaa, joka sopii sellaisen aihealueen tutkimiseen, joista ei ole riittävästi tietoa tai joihin halutaan tuoda uutta näkökulmaa (Strauss & Corbin 1990, 1994). Metodologian perusajatuksena on, että aineistoa ei lähestytä valmiin luokittelun tai ryhmittelyn kautta, vaan ne syntyvät aineistosta tehtyjen havaintojen perusteella. Luokittelujen perusulottuvuutena ovat olleet muun muassa tiettyjen tulevaisuuden kehityskulkujen todennäköisyydet ja toivottavuus, kehityskulkujen aiheuttamat vaikutukset sekä niiden aiheuttama alueellinen erilaistuminen.

Kautta raportin tavoitteena on ollut kirjata mahdollisimman kattavasti myös keskenään ristiriitaiset näkemykset. Vastaaajien kommentteja ja perusteluita on esitetty suorina lainauksina, silloin kun se on ollut mahdollista ja siten, että erilaiset keskeiset näkökulmat ja niihin perustuvat kehityssuunnat tulevat tasapuolisesti esille. Keskeisiksi arvioitujen kehityssuuntien ja näkökulmien lisäksi on pyritty esittämään sellaisia näkökulmia ja niihin liittyviä lainauksia, jotka tekijän arvion mukaan merkittäväällä tavalla poikkeavat enemmistön esittämistä näkemyksistä, sisältävät mahdollisen heikon signaalin tulevaisuuden kehityksestä tai ennakoivat jonkin vallitsevan trendin murrosta.

Ahvenanmaan tulokset on analysoitu ja raportoitu osana kaikkien kuntien tuloksia. Ahvenanmaan kunnista saatiin vain varsin vähän vastauksia ja esitetyt arviot olivat pitkälti yhteneviä samoihin kuntaluokkiin kuuluvien Manner-Suomen kuntien edustajien arvioiden kanssa. Tästä syystä Ahvenanmaan tuloksien esittäminen omana kokonaisuutenaan ei ollut perusteltua.

Jotkin toisen kierroksen kysymykset osoittautuivat hyvin vaikeiksi vastata. Tämä näkyi joidenkin kysymyksien osalta sekä tyhjäksi jätettyinä vastauksina, että kommentteina joissa vastaaja piti esittämänsä arviota epäluotettavana. Syiksi vastaajat antoivat kyseisten aihealueiden muutoksien vaikean ennakoitavuuden tai oman asiantuntemuksen puutteen. Lisäksi toisen kierroksen kyselykaavakkeeseen jäi oikoluvusta huolimatta kaksi kysymystä, joita vastaajat pitivät epäselvinä tai joista vastaajat olivat muodostaneet erilaisia tulkintoja. Tämän vuoksi joitakin kysymyksiä jätettiin kokonaan analysoimatta ja raporttoimatta.

Vaikka tavoitteesta toistaa vuosien 1999-, 2000- ja 2003-barometrien kysymyksiä ja verrata niitä 2005-barometrin tuloksiin jouduttiin pääosin luopumaan, sisällytettiin joitain aiempien tulevaisuusbarometrien kysymyksiä kuitenkin tähän tutkimukseen. Vertailuun tulee suhtautua kriittisesti. Se on enemmän sisällöllistä kuin tilastollista, koska vastaajaryhmät näissä tutkimuksissa

ovat olleet erilaisia ja kysymyksiä on myös jouduttu täydentämään tai muokkaamaan vastaamaan ajankohtaisia aiheita ja kehityskulkuja. Vertailu saattaa kuitenkin puutteistaan huolimatta antaa pohjaa keskustelulle.

Analysoinnissa ja raportoinnissa käytetty kuntaluokittelu

Osa kuntavastaajille esitetyistä kysymyksistä on analysoitu ja raportoitu seuraavan kuntaluokittelun mukaan. Samaa luokittelua käytettiin myös joissain asiantuntijapaneelille esitetyissä kysymyksissä. Tavoitteena on ollut hahmottaa toimintaympäristön muutoksien paikallisia seurauksia sekä mahdollisia tulevaisuuden kehityskulkuja erilaisten kuntien näkökulmasta.

Luokka 0: suurimmat kaupungit (10 suurinta kaupunkia) - esimerkkikunta Oulu

Luokka 1: kaupunkiseutujen keskukset – esimerkkikunta Vaasa

Luokka 2: kaupunkimaiset kunnat – esimerkkikunta Raisio

Luokka 3: kaupunkien läheinen maaseutu – esimerkkikunta Kirkkonummi

Luokka 4: maaseutu – esimerkkikunta Suonenjoki

Luokittelu perustuu maaseututyyppit 2004 -luokitukseen (Keränen, Malinen & Aulaskari 2000, päivitetty versio 2004). Alkuperäistä luokittelua on tätä tutkimusta varten sovellettu erottamalla suurimmat kaupungit omaksi kuntaluokakseen “kaupunkiseutujen keskukset” -luokasta. Vastaavasti alkuperäisen maaseutuluokituksen ydinmaaseutu ja harvaanasuttu maaseutu on yhdistetty yhdeksi “maaseutu”-luokaksi.

Elinvoimaisuusindeksi

Osana hanketta päivitettiin Tea Remahlin (2000) kehittämä kuntien elinvoimaisuusindeksi vuodelle 1997 ja laskettiin indeksit vuosille 1999, 2001 ja 2003. Indeksi kuvaa kuntien elinvoimaisuuden muutoksia ja niitä erilaisia lähtökoh-
tia, joista kunnat rakentavat tulevaisuuttaan. Se havainnollistaa mielenkiintoisella tavalla vastaajien ensimmäisellä kierroksella esiin nostamia kehityssuuntia ja kuntien erilaistumista. Indeksi ja siihen liittyvät kartat on esitetty omassa luvussaan julkaisun lopussa. Kuntakohtaiset indeksit ja osaindeksit julkaistaan myöhemmin sähköisessä muodossa (www.kunnat.net/tulevaisuus).

Tulevaisuusbarometrit ja delfoi-menetelmä

Tulevaisuusbarometrilla tarkoitetaan menetelmää, jonka avulla kerätään ja tarkastellaan asiantuntijoiden arvioita jonkun valitun aihealueen, ilmiön tai instituution tulevaisuuden muutoksista, kehityksestä, ominaisuuksista ja vaikutuksista. (Rubin 2002, 905).

Tulevaisuusbarometreilla ei pyritä ennustamaan tulevaisuutta, vaan tuottamaan asiantuntijoiden tämänhetkisten odotuksien perusteella aineistoa tulevaisuudesta ja tulevaisuuden mahdollisista vaihtoehtoisista kehityssuunnista käytävään keskusteluun ja päätöksenteon perustaksi. Barometreilla saadaan tietoa trendien muutoksista ja heikoista signaaleista ja niitä voidaan käyttää toimintaympäristön muutosanalyysiin (Rubin 2002, 905). Tulevaisuusbarometrin erottaa muista barometreista tarkasteltava aikajänne, joka on vähintään viisi vuotta, mutta voi olla jopa kymmeniä vuosia.

Delfoi-menetelmällä tarkoitetaan käytännössä puolistrukturoitua tai strukturoitua kyselytutkimusta, jossa vastaajien anonyymisti esittämät tulevaisuusarvot halutusta asiasta tai ilmiöstä kerätään ja jalostetaan tiedoksi. (Kaskinen 2003, 23). Menetelmällä ei niinkään pyritä tilastolliseen edustavuuteen, vaan etsitään tutkittavan aihealueen hahmottamisen kannalta keskeisiä henkilöitä, joiden asiantuntemusta ja näkemyksiä hyödyntäen pyritään rakentamaan kokonaiskuva valitusta ongelma-alueesta ja mahdollisista kehityssuunnista. Tavotteena on tuottaa monia perusteltuja näkemyksiä mahdollisista tulevaisuuksista. (Kuusi 2002, 204–225; Bell 1997, 262–263.)

Delfoi koostuu yleensä vähintään kahdesta kyselykierroksesta, joiden kuussa tieto kerätään ja niistä saatu informaatio syötetään takaisin asiantuntijoille lisätarkastelua varten. Alun perin menetelmällä pyrittiin tuottamaan yksimielinen asiantuntijanäkemyks, mutta nykyään keskitytään enemmänkin mielipiteiden erilaisuuksien tarkasteluun ja päämääränä on saavuttaa mahdollisimman laaja ymmärrys tutkittavaa asiaa koskevista mielipiteistä ja ajatuksista sekä niiden taustalla vaikuttavista perusteluista (Kuusi 2003, 138, 140; Rubin 2002, 891).

Delfoi sopii myös heikkojen signaalien etsintään. Heikoilla signaaleilla tarkoitetaan sellaisia muutoksen ensi-ilmauksia tai -oireita, joilla ei ole selvästi tunnistettavaa historiaa, trendiä tai menneisyyttä, mutta jotka voivat muuttua tulevaisuudessa keskeisiksi ilmiöiksi ja muutostekijöiksi (Mannermaa 1999, 223). Heikkoja signaaleita on kahdenlaisia, sellaisia, jotka antavat viitteitä uuden trendin syntymisestä ja sellaisia, jotka antavat viitteitä vanhan trendin murtumisesta. Heikkojen signaalien tapahtumisen todennäköisyys on alhainen, mutta toteutuessaan niiden vaikutukset voivat olla käänteentekeviä.

Tutkimuksen arviointi

Kuntien luottamus- ja virkamiesjohdon ja asiantuntijoiden arvioiden sekä laadullisen ja tilastoaineiston yhdistäminen tarjoaa hyvän kuvan kuntien tulevaisuuksien vaihtoehtoista. Lisäksi vastaajien omaan kuntaan kohdistuvat kysymykset ja eri kuntaluokkien välinen vertailu ovat tarjonneet mahdollisuuden

tarkastella kuntien ja niiden edessä aukeavien mahdollisten kehityskulkujen erilaisuutta.

Hankkeen alustavien tuloksien esitleminen Kuntapäivien 2005 keskusteluasiakirjaksi laaditussa väliraportissa “Kuntien tulevaisuus – kuntajohdon ja asiantuntijoiden näkemyksiä kuntien tulevaisuudesta” mahdollisti keskeisten tuloksien tuomisen ajankohtaiseen keskusteluun mahdollisimman nopeasti.

Kuntien tulevaisuus -tutkimus toteuttaa puutteistaan huolimatta Suomen Kuntaliiton tulevaisuustyön tavoitteita avaamalla näkökulmia kuntien mahdollisiin tulevaisuuksiin ja tarjoamalla aineistoa tulevaisuudesta käytävään keskusteluun.

Lähdeluettelo

Bell, Wendell (1996): Foundations of Futures Studies vol.1. Transaction Publishers, London.

Bell, Wendell (1997): Foundations of Futures Studies vol.2. Transaction Publishers, London.

Kaivo-oja, Jari & Marttinen, Jouni & Varelius, Jukka (2002): The Role of Employment and Economic Development Centres in the Finnish Regional Foresight System. TUTU-PUBLICATIONS 6/2002, Turun kauppakorkeakoulu.

Kaskinen, Juha (2003): Onko elinkeinopolitiikalla tulevaisuutta. Kuntien ja seutujen elinkeinopolitiikan tulevaisuusbarometri. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.

Keränen, Malinen & Aulaskari (2000, päivitetty versio 2004):

Kivelä, Susanna & Mannermaa, Mika (1999): Kuntien tulevaisuus. Kunta-alan tulevaisuusbarometri 1999. Acta nro 102. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.

Kivelä, Susanna (2000): Näkemyksiä kuntademokratian ja kuntajohtamisen tulevaisuudesta. Acta nro 128. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.

Kuusi, Osmo (2002): Delfoi-menetelmä. Teoksessa Kamppinen, Matti, Kuusi, Osmo & Söderlund, Sari: Tulevaisuuden tutkimus – perusteet ja sovellukset. Suomalaisen kirjallisuuden seuran toimituksia 896, Helsinki.

Kuusi, Osmo 2003: Delfoi-menetelmä. Teoksessa Bruun von, Santtu (toim.) Miten tutkimme tulevaisuutta? Tulevaisuuden tutkimuksen seura, Tampere.

Mannermaa, Mika (1999): Tulevaisuuden hallinta – skenaariot strategiatyöskentelyssä. Ekonomia-sarja. WSOY, Porvoo.

Rubin (2002): Tulevaisuuden tutkimuksen käsitteitä. Teoksessa Kamppinen, Matti, Kuusi, Osmo & Söderlund, Sari: Tulevaisuuden tutkimus – perusteet ja sovellukset. Suomalaisen kirjallisuuden seuran toimituksia 896, Helsinki.

Strauss, Anselm & Corbin, Juliet (1990): Basic of Qualitative Research: Grounded Theory Procedures and Techniques. Sage Publications, Newbury Park.

Strauss, Anselm & Corbin, Juliet (1994): Grounded theory methodology: An Overview. Teoksessa Den-zin & Lincoln (toim.) Handbook of Qualitative Research. Sage Publications, Thousand Oaks.

Remahl, Tea (2000): Kuntien elinvoimaisuus 1989–1997. Tilastokeskus, Oulu.