



#MA KU VAA LIT

Pientä hienosäätöä
MAAKUNTAVAALEIHIN

ISBB 978-951-8964-29-5 (sid)

ISBN 978-951-8964-30-8 (pdf)

Ajatuspaja Toivo

Helsinki, 2017

#MAKUVAALIT

- pientä hienosäätöä maakuntavaaleihin



Marraskuu 2017

#MAKUVAALIT
KIRJOITTAJAT:

TIMO ARO työskentelee aluekehittämisen konsulttitoimisto MDI:ssä kaupunki- ja aluekehittämisen asiantuntijana. Aiemmin muun muassa Porin kaupungin kehittämispäällikkönä toiminut Aro on koulutukseltaan valtiotieteiden tohtori, ja hän on profiloitunut erityisesti muuttoliiketutkijana.



KARI HÄKÄMIES on Varsinais-Suomen maakuntajohtaja. Häkämies on toiminut aiemmin kokoomuksen kansanedustajana ja kahteen otteeseen ministerinä. Lisäksi hän on toiminut muun muassa Kuopion kaupunginjohtajana sekä Hämeenkyrön ja Pyhtään kunnanjohtajana. Koulutukseltaan Häkämies on oikeustieteiden kandidaatti.



MIKKO LEINO toimii tohtorikoulutettavana Turun yliopiston valtio-opin oppiaineessa. Leinon pääasiallisiin tutkimusintresseihin lukeutuvat mm. kansalaismielipiteet, poliittinen osallistuminen sekä demokriateoria. Hänen väitöstutkimuksensa käsittelee suomalaisten maahanmuuttoasenteiden muotoutumista sekä aiheeseen liittyvää argumentointia.



JAAKKO MUSTAKALLIO on Vihreiden nuorten puheenjohtaja ja Tampereen kaupungin hallituksen varapuheenjohtaja. Koulutukseltaan Mustakallio on kauppatieteiden maisteri, ja hän työskentelee vihreiden eduskuntaryhmän avustajana. Aiemmin hän on toiminut mm. Opiskelijan Tampere ry:n toiminnanjohtajana.



TYTTI MÄÄTTÄ on Vaalan kunnanjohtaja ja Kuhmon tuleva kaupunginjohtaja. Määttä toimii harvaan asutun maaseudun asiantuntijaverkoston sekä Metsähallituksen Pohjois-Pohjanmaan ja Kainuun alueellisen neuvottelukunnan puheenjohtajana. Määttä on koulutukseltaan valtiotieteiden maisteri.



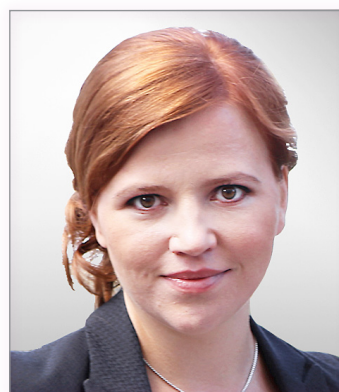
ANNU PERÄLÄ työskentelee tohtorikoulutettava Turun yliopiston Eduskuntatutkimuksen keskuksessa. Perälä on kiinnostunut erityisesti poliittisesta rekrytoitumisesta. Väitöskirjassaan hän tutkii poliittisten nuorisjärjestöjen roolia tulevien päätöksentekijöiden kouluttamisessa.



MIIRA RAISKILA on Turun yliopiston tohtorikoulutettava. Valtio-opin väitöstyössään hän tutkii lainsäädäntövalmistelua, ja erityisesti hallituksen esityksien vaikutusarvioita. Ajatuspaja Toivon #Makuvaalit -hankkeessa Raiskila on työskennellyt projektivastaavana ja toimitussihteerinä.



SINI RUOHONEN on Ajatuspaja Toivon toiminnanjohtaja. Hän on myös Turun kaupunginvaltuutettu ja kaupunginhallituksen jäsen sekä Turun Kokoomuksen puheenjohtaja. Aiemmin Turun yliopiston Eduskuntatutkimuksen keskuksessa tutkijana työskennellyt Ruohonen tekee väitöskirjaa poliittisesta viestinnästä.



JAANA SAVOLAINEN on Helsingin Sanomien pääkirjoitustoimittaja, joka on laajasti perehtynyt sote- ja maakuntauudistukseen. Savolaisen 14.9.2017 Helsingin Sanomissa julkaistu kolumni *Taistelu vallasta viriää jo maakunnissa* oli ensimmäisiä merkittäviä puheenvuoroja maakunta-vaaleista, ja se toimi innoittajana #Makuvaalit-kokoomajulkaisulle.



MARI-LEENA TALVITIE on oululainen kansanedustaja ja Kokoomuksen puoluevaltuuston puheenjohtaja. Hän toimii muun muassa Tulevaisuuden kunta -parlamentaarisen ryhmän varapuheenjohtajana. Aiemmin hän on toiminut esimerkiksi Oulun kaupunginhallituksen ja -valtuuston puheenjohtajana. Koulutukseltaan Talvitie on ympäristötekniikan diplomi-insinööri.



JAN VAPAAVUORI on Helsingin kaupungin pormestari. Nykyiseen tehtäväänsä Vapaavuori siirtyi Euroopan investointipankin varapääjohtajan paikalta. Hän on kokoomuksen entinen pitkäaikainen kansanedustaja ja moninkertainen ministeri. Koulutukseltaan Vapaavuori on oikeustieteiden kandidaatti.



#MAKUVAALIT

- pientä hienosäätöä maakuntavaaleihin

SAATTEEKSI	8
------------------	---

Sini Ruohonen

KAUPUNGISTUMISTEN TRENDI	10
--------------------------------	----

Timo Aro

KANSANVALTAINEN MAAKUNTAHALLINTO VAHVISTAA LÄHEISYSPERIAATETTA	20
---	----

Tytti Määttä

”UUDISTUS” SUORAAN MENNEISYYDESTÄ	24
---	----

Jan Vapaavuori

MAAKUNTIEN VÄLISET EROT	27
-------------------------------	----

Timo Aro & Miira Raiskila

SUOMI ON ERILAINEN	44
--------------------------	----

Kari Häkämies

MAAKUNTIEN MÄÄRÄ VOI MUUTTUA	46
------------------------------------	----

Jaana Savolainen

EHDOKASSETTELU	48
----------------------	----

Mikko Leino & Annu Perälä

VAALIT USEALLE NUORELLE NÄYTÖN PAIKKA.....	55
--	----

Jaakko Mustakallio

PUOLUEIDEN TEHTÄVÄNÄ TURVATA DEMOKRATIA	57
---	----

Mari-Leena Talvitie

JOHTOPÄÄTÖKSET	60
----------------------	----

Sini Ruohonen

SAATTEEKSI

Heinäkuun 5. päivänä 2017 pääministeri Juha Sipilä ilmoitti Twitterissä, että Suomessa pidetään maakuntavaalit lokakuussa 2018.

Maakuntavaalit eivät ole rutiiniharjoitus, vaan merkittävä pilotointi. Vaalit järjestetään, jotta saadaan valittua uudet maakuntavaltuustot edustamaan uutta hallinnon tasoa. Sipilän hallituksen valmistelemissa uudistuksissa Suomeen syntyy kunta- ja valtionhallintojen rinnalle 18 maakuntatason hallintoa.

Reformi, jonka suurin ponnistus on siirtää sote-palvelujen vastuu kunnilta maakunnille, on koko maan historiassa suurin koskaan tehty yksittäinen hallinnollinen uudistus.

Huomasimme Ajatuspaja Toivossa, että vaikka maahamme oli tulossa uudet valtakunnalliset vaalit, niiden järjestämistä ajatellen oli saatavilla varsin vähän kootusti tutkittua tietoa ja näkökulmallisia puheenvuoroja. Siksi lähdimme rakentamaan maakuntavaaleista julkaisua, johon kerättiin kirjoituksia niin tutkijoilta kuin muilta yhteiskunnan vaikuttajilta.

Kokoomajulkaisu muodostui kolmen tutkimuksellisen näkökulman – ehdokasasettelun, maakuntien välisten erojen ja kaupungistumisen – ympärille. Tutkijat esittävät teksteissään havainnot näistä aiheista ja kutakin kirjoitusta kohden pyydettiin kahta kommenttia. Halusimme tuoda esiin uudistuksen kipukohtia, onnistumisen edellytyksiä ja ratkaisuja.

#Makuvaalit valikoitui julkaisun nimeksi, koska kirjoitusten sisällöt ja näkökulmat vaihtelevat – kirjoituksista löytyy yhtä lailla kritiikkiä, kiitosta, epäilyksiä ja innostusta. Monenlaisia makuja siis. Oli hienoa, että kaikki mukaan kutsutut yhteiskunnalliset vaikuttajat suhtautuivat projektiin myönteisesti – maakuntavaalit on aihe, josta pitää avata kunnollinen keskustelu viimeistään nyt.

Tekstejä ei juurikaan editoitu sisällöllisesti, vaan kirjoituksissa ”annettiin palaa”. Nyt lopullisessa, sähköisessä muodossa julkaistussa kirjoitusten kokoelmassa johtopäätösluvussa ajatukset on tiivistetty ja niistä on johdettu kriittisiä arvioita, päätelmiä ja ennen kaikkea konkreettisia toimenpide-ehdotuksia.

Julkaisumme on suunnattu ennen kaikkea poliittisen päätöksenteon tueksi, mikä on ajatuspajan keskeinen tehtävä kaikessa toiminnassaan. #Makuvaalit-julkaisu tarjoaa tietoa ja näkökulmia myös tutkijoille, vaaleja valmisteleville virkamiehille, puolueiden ammattilaisille, aiheeseen keskittyville toimittajille sekä kaikille muille edustuksellisen demokratian ystäville.

Tervetuloa ajattelemaan
uudesti maakuntavaaleista!

Helsingissä 15.11.2017

Sini Ruohonen

Toiminnanjohtaja, Ajatuspaja Toivo



KAUPUNGISTUMISTEN TRENDI

Timo Aro

VTT, muuttoliiketutkija

ALUE- JA VÄESTÖRAKENTEEN MUUTOS

Globaalit muutokset vaikuttavat aluerakenteeseen ja alueiden kehitykseen voimallisesti. Suomi ja sen alueet ovat siirtyneet yhteiskuntavaiheeseen, jossa voidaan sanoa kaiken vaikuttavan kaikkeen. Keskinäisriippuvuus on lisääntynyt kaikilla aluetasoilla. Langaton tiedonsiirto ja digitalisaatio muuttavat esimerkiksi työhön, asumiseen, liikkumiseen, liikenteeseen ja vapaa-aikaan liittyviä tapoja.

Alue- ja väestörakenteeseen sekä aluekehitykseen muutokset heijastuvat viiveellä. Alueiden kyky reagoida taloudellisiin häiriöihin korostuu muutostilanteissa. Hyviä esimerkkejä reagointikyvystä ovat niin sanotut äkillisen rakennemuutoksen alueet: esimerkiksi Rauman ja Oulun seudut ovat kyenneet nopeasti uusiutumaan ulkoiseen taloudelliseen shokkiin toisin kuin esimerkiksi Salon tai Kouvolan seudut.

Aluerakenteen isot muutosvoimat liittyvät tällä hetkellä muun muassa kaupungistumisiin, samanaikaiseen keskittymis-, harvenemis- ja autoitumiskehitykseen, sujuviin ja nopeisiin liikenneyhteyksiin sekä liikenne- ja kasvukäytäviin perustuvaan vyöhykkeisyyteen, alueelliseen liikkuvuuteen, demografiseen muospaineeseen, alueelliseen eriytymiseen ja erilaistumiseen sekä digitalisaatioon.

Jokainen aluekehityksen muutosvoima aiheuttaa eriasteisia syy- ja seuraussuhteita kaikkien

alueiden kehitykseen. Muutokset ovat kiinteässä yhteydessä toisiinsa ja vaikuttavat alue- ja

väestörakenteeseen yhdessä ja erikseen enemmän keskittävästi kuin tasoittavasti. Muutokset ilmenevät kaikilla aluetasoilla eri mittakaavassa: maakunta-, seutukunta- ja kuntatasolla sekä jopa kunnan eri osa-alueilla kuntataajaman ja muiden alueiden välillä. Tulevaa maakuntauudistusta suunnitellessa näiden muutosvoimien alueellinen huomioiminen on välttämätöntä.

Aluerakenteella tarkoitetaan tämän analyysin yhteydessä väestön ja asumisen, muuttoliikkeen ja liikkuvuuden, työpaikkojen ja tuotannon, osamisen, tutkimus- ja tuotekehityksen, toiminnan, palvelujen ja vapaa-ajan toimintojen sekä näitä toimintoja yhdistävän liikennejärjestelmän ja -yhteyksien sekä muun infrastruktuurin ja luonnonvarojen alueellista sijoittumista. Aluerakenteen muutos kuvaa edellä mainittujen tekijöiden välisiä riippuvuus- ja vuorovaikutussuhteita.

Tässä artikkelissa keskitytään alue- ja väestörakenteen muutosvoimien vaikutusten alueelliseen analysointiin.

KAUPUNGISTUMISET JA KESKITTÄMINEN

Suomi on harvaan asuttu ja monin tavoin myöhään, mutta nopeasti kaupungistunut maa. Kaupungistuminen tarkoittaa yksinkertaistettuna väestön keskittymistä kaupunkialueille, johon

taas liittyy muun muassa sosiaalisia, taloudellisia ja alueellisia vaikutuksia. Suomi on kaupungistumisen kehityspolulla pikemminkin alku- kuin loppupäässä. Suomen kannalta hyvä verrokkeja ovat Ruotsi ja Tanska. Ruotsin ja Tanskan alue-, kunta-, yhdyskunta-, liikenne- ja väestörakenteesen sekä aluereformeihin liittyvät kehityspiirteet ovat noin 10–20 vuotta Suomen kehitystä edellä. Kaupungistumisen sijaan on syytä puhua kaupungistumisista. Kaupunkien ja kaupunkialueiden kasvu on sekä globaali että kansallinen ilmiö, mutta ei ole olemassa yhtä kaupunkipolitiikan, kaupunkialueiden kasvuun tai kaupungistumiseen liittyvää mallia, vaan kehitys tapahtuu eri tavalla ja eri voimakkuudella eri kokoisilla alueilla.

Kaupunkialueiden kasvu ja laajeneminen vaihtelevat eri aluetasoilla, mutta samat peruseriaatteen ilmenevät ennen muuta alueiden keskus- ja reuna-alueiden välisinä kantokyky- ja olosuhde-eroina. Alue- ja yhdyskuntarakenteessa kaupungistuminen ilmenee samanaikaisesti sekä kaupunkien tiivistymisenä ja kaupunkialueiden laajenemisena liikennekäytävien suuntaisesti että reuna- ja haja-asutusalueiden vähittäisenä harvenemiskehityksenä. Alueiden ja yksittäisten kuntien sisällä keskittymis-, harvenemis- ja autioitumiskehitys etenevät samanaikaisesti.

Kaupungistuminen vaikuttaa olevan 2020-luvun vaihteen keskeisin aluerakenteen muutosvoimaja suuri yhteiskunnallinen muutos – samoin kuin oli niin sanottu suuri muutto 1970-luvun vaihteessa. Kyse ei ole vain kaupunkien, kaupunkialueiden ja keskittymien kasvusta tai liikkuvuudesta kohti suurempia keskuksia, vaan yhä enemmän myös arvoihin, asenteisiin, preferensseihin, elämäntapaan ja identiteettiin kytkeytyvistä asioista. Suo-

nessa on yhä enemmän toisen tai kolmannen polven kaupunkilaisia, joille kaupunkimainen elämäntapa on samankaltainen itsestäänselvyys ja osa identiteettiä kuin vanhempien ikäryhmien juuret ja siteet suhteessa maaseutuun.

Kaupungeissa, kaupunkiseuduilla ja kaupunkialueilla tai taajamissa asuu tilastointitavasta riippuen 70–85 % suomalaisista: neljä viidestä suomalaisesta asuu 20 suurimmalla ja puolet suomalaisista 6:lla suurimmalla kaupunkiseudulla. Kaupunkiseutuja tai toiminnallisia alueita on yhteensä 70. Oulun yliopiston ja Suomen ympäristökeskuksen paikkatietoon perustuvassa kaupunki–maaseutu -luokituksessa kaupunkialueet jaetaan kolmeen aluetyyppiin ja maaseutualueet neljään aluetyyppiin.

Kaupunkialueiden väkiluku kasvoi noin 733 000 henkilöllä vuosina 1990–2016. Kaupunkialueiden väestölisäystä kuvaa se, että ne kasvoivat joka ainoa päivä keskimäärin yli 78 henkilöllä. Kasvu on ollut kyseisellä aikavälillä kiihtyvää. Maaseutualueiden väkiluku väheni noin 234 000 henkilöllä vuosina 1990–2016 eli keskimäärin noin 24 henkilöllä päivässä. Maaseutualueilla väestö kuitenkin kasvoi kaupungin läheisellä maaseudulla ja säilyi lähes ennallaan maaseudun paikalliskeskuksissa. Syvä taloudellinen ja väestöllinen rakennemuutos koski harvaan asuttua maaseutua ja ydinmaaseutua. Harvaan asuttu maaseutu käsittää 68 % koko maan maapinta-alasta, mutta siellä asuu vain 5,3 % väestöstä.

Väestöennusteiden mukaan kaupunkialueiden kasvu jatkuu edelleen lähitulevaisuudessa. Helsingin seudun ennakoidaan kasvavan maltillisen väestöennusteen mukaan noin 190 000–220 000 asukkaalla, Tampereen seudun

40 000–60 000, Oulun seudun 31 000–51 000 ja Turun seudun 22 000–30 000 asukkaalla vuosina 2016–2030. Kymmenen suurimman kaupunki-seudun kasvu olisi väestöennusteen mukaan varovaisimmillaan noin 317 000 asukasta ja nopeamman kasvun ennusteessa 410 000 henkilöä vuoteen 2030 mennessä.

SUJUVIIN YHTEYKSIIN SEKÄ LIIKENNE- JA KASVUKÄYTVÄIIN PERUSTUVA VYÖHYKKEISYYS

Liikennepolitiikalla, -yhteyksillä ja -käytävillä sekä saavutettavuudella on vahva yhteys aluerakenteeseen. Liikennepoliittiset ratkaisut stimuloivat monin eri tavoin aluekehitystä, sillä ne luovat myönteisiä muutosvaikutuksia kaikille ei-liikenteellisille sosiaalisille ja taloudellisille vaikutuksille.

Paremman ja sujuvamman saavutettavuuden ansiosta toiminnalliset työmarkkina-alueet laajenevat nopeammin kuin se tapahtuisi luonnollisen liikkuvuuden eli maan sisäisen muuttoliikkeen tai pendelöinnin seurauksena. Kun alueen markkinat laajenevat ja kasvavat, syntyy alueelle uusia keskittymiä. Se taas vaikuttaa myönteisesti uusien asukkaiden, yritysten ja investointien sijaintipäätöksiin alueelle. Saavutettavuus on keskeinen edellytys työmarkkina-alueiden väliselle ihmisten, palveluiden ja tavaroiden liikkuvuudelle.

Liikenne- tai kasvukäytävät ja kasvuvyöhykkeet ovat esimerkki uudentyyppisestä aluerakenteesta, jossa käytävät toimivat kehitystä ohjaavana fyysisenä ja toiminnallisena runkona. Vyöhykkeisyyden perustuva käytäväkehitys ohittaa perinteiset hallinnolliset, maantieteelliset ja ohjelmalliset rajat. Tämä asettaa suuria haasteita

erityisesti maankäytön suunnittelulle ja kaavoitukselle sekä tulevalle maakuntauudistukselle. Jos tulevat maakunnat määriteltäisiin olemassa olevien hallinnollisten rajojen sijaan saavutettavuuden, liikennekäytävien ja -yhteyksien ja toiminnallisuuden perusteella, maakuntajako olisi erilainen.

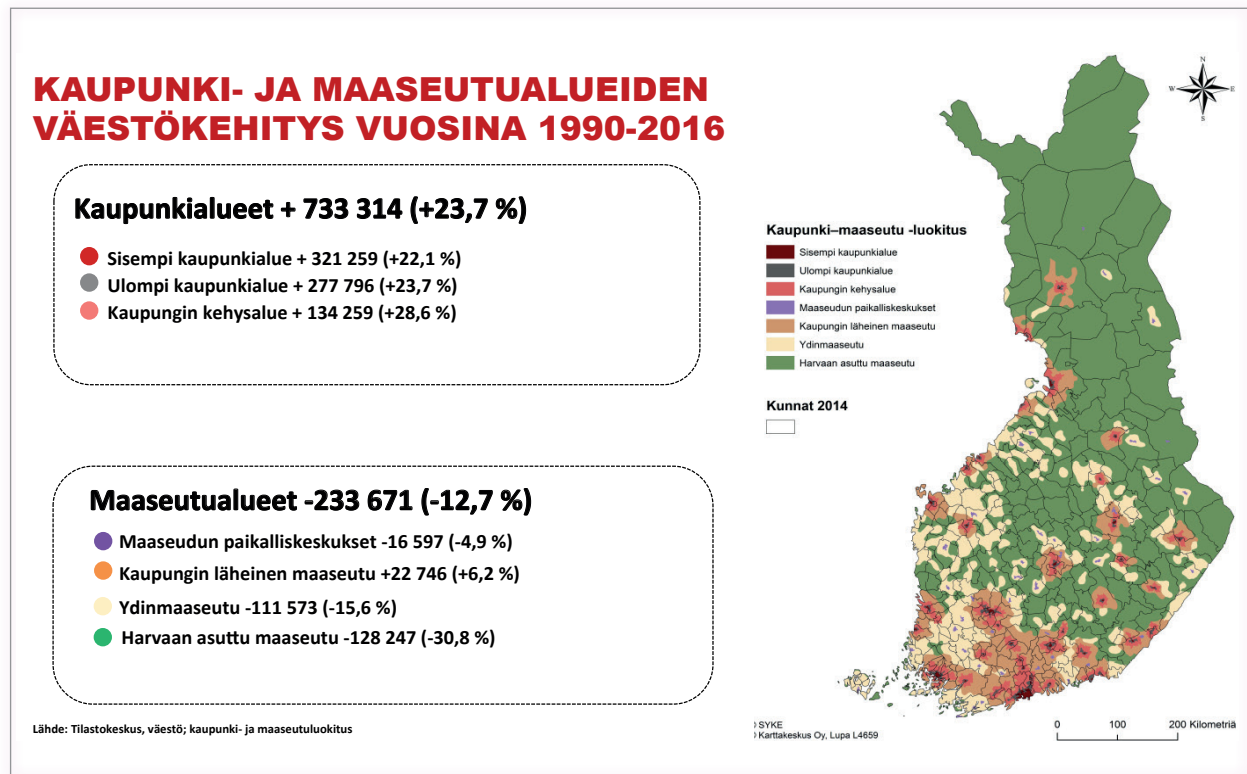
Eriyisesti suurten ja keskisuurten kaupunkiseutujen kaupunkirakenteen kehitykseen liittyy kaksi erityistä ja jopa vastakkaista kehityspiirrettä, joissa liikenneyhteyksillä ja -väylillä on keskeinen merkitys: 1) suurin kasvupaine suuntautuu yhdyskuntarakenteen hajautuvan kehityksen jälkeen sisäänpäin ydinkaupunkeihin tukeutuen olemassa olevaan infrastruktuuriin ja liikenneverkkoon ja 2) kasvukehä laajenee nopeiden liikenneyhteyksien varteen tai läheisyyteen. Toisin sanoen kaupunkirakenne yhtäältä tiivistyy sisäänpäin ja toisaalta hajautuu liikennekäytävien kautta ulospäin.

Liikenneyhteyksiin ja -infrastruktuuriin liittyvät investoinnit ovat aina suoraan sidoksissa paikkaan. Henkilöliikenneyhteyksien kehittymisellä on yhteys muuttoliikkeeseen korkeamman tuottavuuden alueille, alueiden väliseen työssäkäyntiin ja työasialiikkuvuuteen.

Aluerakenteen ja saavutettavuuden välisestä yhteydestä löytyy sekä etäisyyteen (kilometriä) että matka-aikaan (minuuttia) liittyviä raja-arvoja, joilla on vaikutusta valittuun matkustustapaan. Lyhyemmät aikaetäisyydet paikkojen välillä nopeuttavat yhtenäisten työssäkäyntialueiden muodostumista ja tuovat liikenneväylien varrella olevia kaupunkeja lähemmäksi toisiaan.

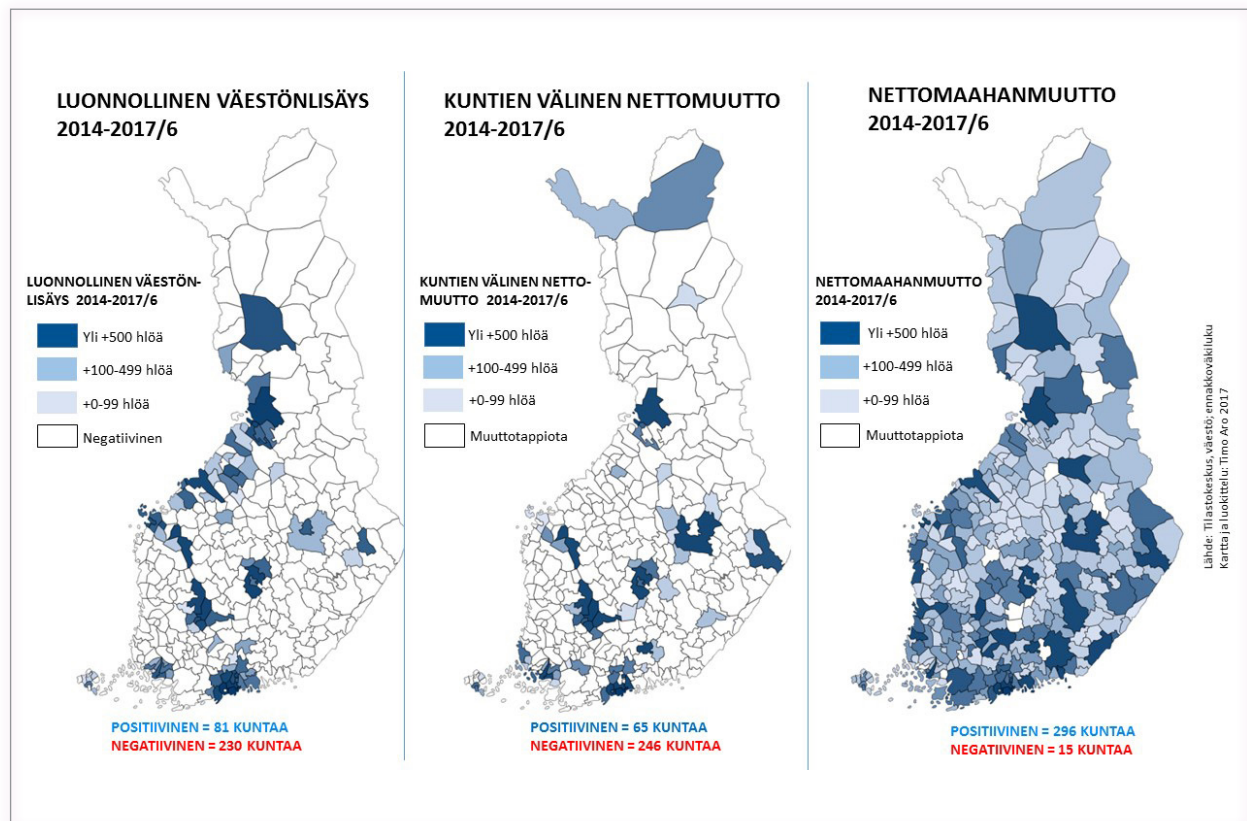
Kuvio 1.

Kaupunki- ja maaseutualueiden väestökehitys keskipitkällä aikavälillä vuosina 1990–2016



Kuvio 2.

Väestökehitys osatekijöittäin kunnittain vuosina 2014–2017/6



Tietoteknologian ja digitalisaation kehitys eivät ole toistaiseksi vähentäneet aikaan, paikkaan ja etäisyyteen liittyvää riippumattomuutta, ne ovat ennako-oletusten vastaisesti toistaiseksi korostaneet sekä keskittymien että ihmisten kasvokkain tapahtuvien kohtaamisten ja kontaktien merkitystä. Digitalisaation paradoksi aluekehittämisen kannalta lienee, että se mahdollistaa samanaikaisesti sekä keskittämisen että hajauttamisen.

Digitaaliyhteiskunnan ja kaupungistumisen välinen keskinäisyhteys on kuitenkin suurelta osin toistaiseksi kehityskulkuihin liittyvien arvailujen varassa. On jopa mahdollista, että Suomen kaltaisessa pienen väestöpohjan ja harvaan asutun maan kohdalla digitalisoituminen ja robotisoituminen päinvastoin vauhdittavat kaupungistumiskehitystä. Lisäksi on merkkejä siitä, että osaamisvetoiset työpaikat hakeutuvat sinne, missä on osaavaa työvoimaa ja keskittymiä eikä päinvastoin kuten aikaisemmin.

ALUEELLINEN LIKKUVUUS

Alueellisella liikkuvuudella tarkoitetaan muuttoliikettä, työssäkäyntiä eli pendelöintiä kodin ja työpaikan välillä ja päivittäin tapahtuvaa työasialiikkuvuutta. 2010-luvulla on tehty vuosittain keskimäärin noin 900 000 muuttoa, joista peräti kaksi kolmesta tapahtuu kuntien sisällä ja vain yksi kolmesta kuntien välillä. Maahan- ja maastamuuttojen osuus kaikista muutoista on vain noin 5 prosentin luokkaa, mutta alueiden väestönlisäyksen osalta maahanmuuton dynaaminen merkitys on kasvanut koko ajan merkittävämmäksi. Noin neljä viidestä kaikista muutoista tapahtuu saman kaupunkiseudun sisällä.

Kodin ja työpaikan välillä pendelöijien määrä on kasvanut tasaisesti 2000-luvun aikana. Noin joka

kolmas työikäinen on pendelöijä. Pendelöijät erottuvat muuttajien tavoin ominaisuuksiltaan koko väestöstä: pendelöijissä ovat yliedustettuja miehet, nuoret aikuiset, suurten kaupunkien läheisyydessä asuvat ja asiantuntija-ammateissa toimivat. Pendelöijien tulot ovat keskimäärin kolmanneksen suuremmat kuin muilla työllisillä. Lisäksi alueelliseen liikkuvuuteen kytkeytyy yhä enemmän työasialiikkuvuus ja monipaikkaisuus. Asiantuntijatyöhön perustuvilla työmarkkinoilla korostuvat totutusta työn tekemisestä poikkeavat mallit, jolloin saman työpäivän sisällä lisääntyy työasialiikkuvuus kodin, työpaikan, kokous- ja tapaamispaikkojen välillä.

Monipaikkaisuus nousee 2020-luvulla yhä vahvemmin yhdeksi alueellisen liikkuvuuden muodoksi. Monipaikkaisuus tarkoittaa sitä, etteivät ihmiset ole sidottuja yhteen määrättyyn ja vakituisen paikkaan, vaan työ ja vapaa-aika kietoutuvat yhä enemmän toisiinsa paikasta riippumatta ja ihmiset asuvat saman vuoden aikana vaihtelevia aikoja eri paikoissa.

2010-luvun alueellinen liikkuvuus voidaan tiivistää kolmeen tekijään: polarisaation lisääntymiseen kasvavien ja supistuvien alueiden välillä, keskuskaupunkien ja niiden kantakaupunkien nopeaan uudelleenkasvuun sekä tasaisesti lisääntyneeseen maahanmuuttoon. 2010-luvun kehityksen erityispiirre on se, että muuttoliikkeen, aluerakenteen, korkeakoulujen ja liikenneyhteyksien välillä vaikuttaa olevan yhä vahvempi keskinäisriippuvuus.

Muuttoliike on tasapainoisen alue- ja väestörakenteen kannalta pirullinen ilmiö kolmesta toisiinsa kietoutuvasta syystä.

Ensimmäiseksi, muuttoliike lisää alueiden välisiä eroja ja alueellista eriytymistä. Muuttoliikkeen pirullisuuteen liittyy se, että se vahvistaa valmiiksi elinvoimaisia alueita ja heikentää supistumiskierteessä olevia alueita. Molemmat ääripäät karkaavat entistä kauemmaksi toisistaan. Tämä kehityspiirre ilmenee sekä kansallisella tasolla että maakuntien sisällä. 2010-luvun tilastot ovat armottomat: muuttovoittoa maan sisäisestä muuttoliikkeestä on saanut vain viisi maakuntaa 19:sta, 14 seutukuntaa 70:stä ja 72 kuntaa 311:sta. Muuttovoittoa saa siis vain joka neljäs kunta tai seutukunta, mutta kaksi kolmesta on muuttotappiollisia. Suurin osa Suomen maapinta-alasta on poismuuttoaluetta: jos koko Suomen maapinta-ala jaetaan 250 x 250 metriä kokoisiin ruutuihin, niin vain 6,7 % ruuduista on asuttuja ja 93,3 % asumattomia.

Toiseksi, muuttoliike on perusluonteeltaan selektiivistä eli valikoivaa. Lähes neljä viidestä muuttajasta on nuoria tai nuoria aikuisia. Kahdeksan muuttajaa kymmenestä on iältään alle 35-vuotiaita. Joka toinen muuttaja on iältään 15–29-vuotias. Nuorista on saanut muuttovoittoa vain joka kymmenes kunta 2010-luvulla. Nuorten ja nuorten aikuisten paikkaan liittyvillä valinnoilla on kauaskantoinen merkitys alueiden tulevaan kehitykseen, kuten esimerkiksi syntyvyyteen. Muuttoliike on myös alueellisesti kiusallisen valikoivaa. Muuttovoittoiset alueet keskittyvät pääosin Etelä- ja Lounais-Suomeen Helsinki-Tampere-Turku-kasvukolmion vaikutusalueelle, muille suurille ja keskisuurille (korkeakoulu)seuduille ja pistemäisesti eri syistä vetovoimaisille paikkakunnille.

Kolmanneksi, muuttoliikkeen määrän sijaan monin verroin tärkeämpää on tulo- ja lähtömuuttajien rakenne. Jokaisen alueen kannalta ideaali-

muuttajia ovat työlliset, aktiivi-ikäiset, koulutetut ja hyvätuloiset.

Alueellinen liikkuvuus on yksi osatekijä, joka on vaikuttanut sosiaalisen etäisyyden kasvamiseen eri väestö-, ikä-, sosioekonomisten ryhmien sekä alueiden välillä. Tämä ilmenee elämäntapaan, arvoihin, asenteisiin, tottumuksiin jne. liittyvänä alueellisena eriytymisenä ja arjen sosiaalisen etäisyyden kasvamisena eri ryhmien välillä ("kuplat"). Yhtenäisvaltiosta ja -kulttuurista on siirrytty monin tavoin lohkoutuneeseen ja jakautuneeseen, usean sosiaalisen todellisuuden Suomeen. Suomen hyvinvointimallin perinteisenä vahvuutena on ollut korkea sosiaalinen pääoma ja luottamus pääoma, mutta alueiden, väestöryhmien, ikäryhmien jne. väliset taloudelliset, sosiaaliset ja terveydelliset erot ovat pikemminkin kasvaneet kuin supistuneet 2010-luvun aikana.

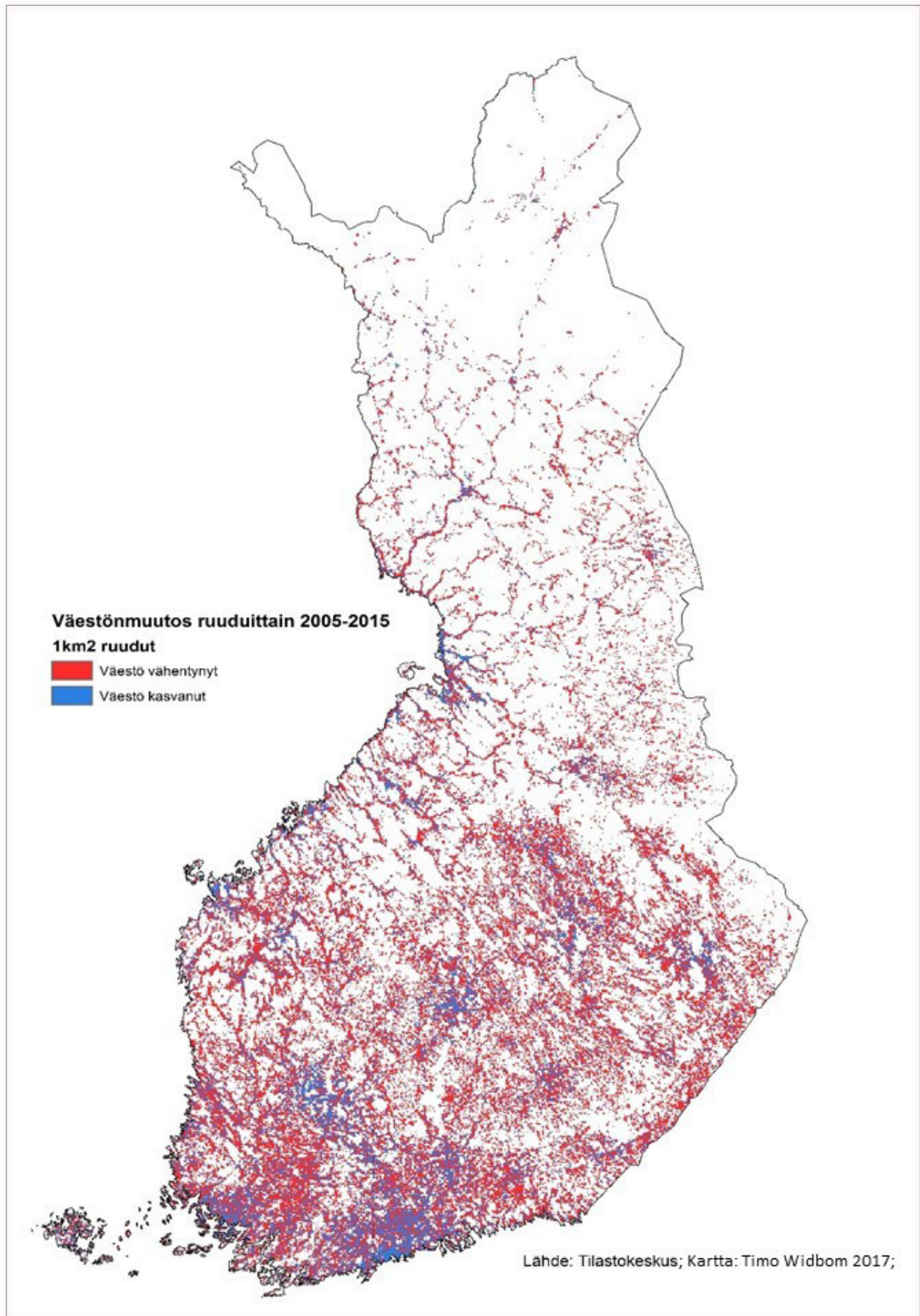
DEMOGRAFINEN MUUTOSPAINE

Väestön ikääntyminen on kehittyneiden maiden yhteinen megatrendi. Väestö- ja ikärakenteen muutos on alueiden kannalta sekä haaste että mahdollisuus: muutos pakottaa kyseenalaistamaan vanhat toimintatavat ja nykyiset tulonsiirto- ja palvelujärjestelmät, jotka on alun perin luotu toisenlaisiin olosuhteisiin. Väestö- ja ikärakenteen muutos ilmenee ennen muuta samanaikaisena työikäisen määrän vähenemisenä ja iäkkään väestön nopeana kasvuna sekä syntyvyyden alenemisenä ja kuolleisuuden kasvuna. Muutoksella on vaikutusta sekä tulevaisuuden talouskasvuun että nykyisen kaltaisen hyvinvointimallin rahoituksen kestävytyteen.

Suurin demografinen tulevaisuushaaste liittyy työikäisen väestön määrän vähenemiseen ja vinoutuvaan ikäprofiliin: työikäisen väestön

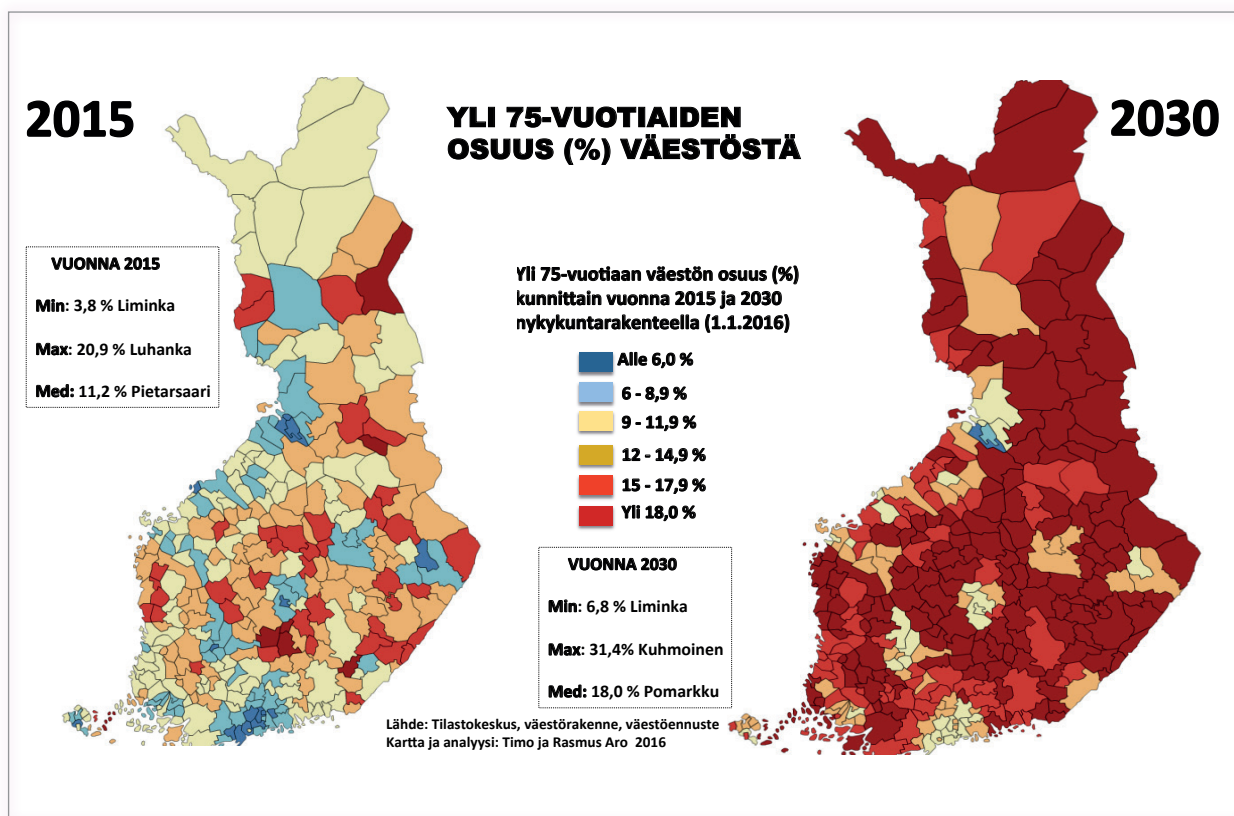
Kuvio 3.

Väestömuutos 1 x 1 kilometrin tilastoruuduissa vuosina 2005–2015



Kuvio 4.

Yli 75-vuotiaan väestön osuus (%) kunnittain vuosina 2015 ja 2030



määrä vähenee noin 100 000 henkilöllä samanaikaisesti kuin iäkkäiden määrä nousee noin 400 000 henkilöllä vuoteen 2030 mennessä. Yhtälö on haastava, sillä eläkeläisten ja hoivatarpeen määrä kasvaa samanaikaisesti kuin työikäisen väestön määrä vähenee ja kuntatalous heikkenee. Väestön ikääntyminen on Suomessa lähivuosina nopeampaa kuin useimmissa muissa maissa. Eliniän pidentyminen ja alhainen syntyvyys johtavat siihen, että väestön ikärakenne muuttuu pysyvästi. Väestön ikääntyessä korostuu kansalaisten terveyden ja työ- ja toimintakyvyn ylläpitäminen ja vahvistaminen.

Avoin kysymys on, missä ja miten suuret eläkkeelle siirtyvät ikäluokat asuvat ja käyttävät aikansa sekä korostuuko väestön ikääntyessä yhdyskuntarakenteen hajautuminen vai keskitty-

minen? Molemmista kehityskuluista on viitteitä. Hajanaisessa yhdyskuntarakenteessa liikenne- ja kunnallistekniikan järjestäminen tulee kalliimmaksi eikä taajamien reuna-alueiden ja haja-asutusalueiden kaikille asukkaille kyetä välttämättä järjestämään tasapuolisia palveluja. Keskittyvässä yhdyskuntarakenteessa iäkkäät hakeutuvat herkästi kaupunkien ja kuntien keskustaajamiin lähelle yksityisten ja julkisten palveluiden keskittymiä sekä toimivia joukkoliikennepalveluita.

Aluerakenteen muutosten vaikutukset ovat ilmenneet 2010-luvulla ensisijaisesti sekä iäkkäiden että nuorten keskittymisenä kaupunkien ydinalueelle ja kuntataajamiin sekä alueiden sisäisenä liikkuvuutena kohti kaupunkien tai kuntien keskustaajaman palvelukeskittymiä. Taajamien uusasuntotuotannossa keskeisiä

kohderyhmiä ovat ”sinkut, dinkut ja iäkkäät”. Jos koko maan maapinta-ala jaetaan 1 x 1 km tilastoruutuihin, väestö vähentyi enemmän kuin joka toisessa tilastoruudussa (55,7 %) ja kasvoi vain noin joka kolmannessa tilastoruudussa. Kuvion 3 kartassa on kuvattu sinisellä väestöään lisänneet ja punaisella väestöään menettäneet ruudut vuosina 2005–2015. Väestöään lisänneet ruudut ovat keskittyneet suurten ja keskisuurten kaupunkiseutujen sekä tärkeimpien liikenneväylien vaikutusalueelle.

Ikärakenteen mukaan tarkasteltuna suurin muutos ilmenee yli 75-vuotiaan väestön määrän lähes kolminkertaistumisena vuosien 2015–2030 välisenä aikana. Alueelliset erot kuntien välillä ovat suuria: muutos on suhteellisesti suurin suurten kaupunkiseutujen kehyskunnissa niiden alhaisen lähtötason vuoksi. Yli 75-vuotias väestö kasvaa yli 100 % yhteensä 30 kunnassa vuosina 2015–2030. Osa harvaanasutuista, pienistä ja pitkien etäisyyksien reuna-alueilla olevista maakunnista ja kunnista on käynyt jo aikaisemmin läpi väestö- ja ikärakennemuutoksen.

Tilastokeskuksen (2015) väestöennusteen mukaan väestö kasvaa nykykuntarakenteella noin joka kolmannessa kunnassa (111) vuoteen 2030 mennessä. Väestö kasvaa eniten Helsingin laajalla metropolialueella, Helsingin ja Tampereen välisen kasvukäytävän vaikutusalueella, suurimmilla kaupunkiseuduilla, Lounais-Suomessa, Pohjanmaiden rannikkoalueella ja osassa Lappia. Väestö vähenee noin kahdessa kolmesta kunnasta, jotka sijaitsevat ensisijaisesti keskisessä, itäisessä ja pohjoisessa Suomessa sekä Etelä- ja Länsi-Suomen suurten kaupunkiseutujen reuna-alueilla.

Demografisen kehityksen kannalta vielä haastavampaa on se, että työikäisen väestön määrä kasvaa vain noin joka kuudennessa kunnassa (49). Työikäisellä väestöllä tarkoitetaan tässä yhteydessä 22–62-vuotiaiden ikäryhmää: työmarkkinoille tullaan keskimäärin 22-vuotiaana ja poistutaan noin 62-vuotiaana tällä hetkellä. Työikäisen väestön määrä kasvaa suurimmilla kaupunkiseuduilla, Vaasan, Seinäjoen ja Kokkolan seuduilla, Ahvenanmaalla ja pistemäisesti yksittäisissä kunnissa. Kansantalouden kannalta haasteena on se, että työikäisen väestön määrä on vähentynyt joka vuosi 2010-luvun aikana.

JOHTOPÄÄTÖKSET

Alueellisessa kehityksessä on tapahtunut merkittäviä muutoksia finanssikriisin (2008) jälkeen 2010-luvulla. Alueiden välinen eriytyminen on kiihtynyt sekä maan eri suuralueiden että maakuntien välillä. Lisäksi maakuntien sisällä on kasvavia eroja alueen keskuskaupungin vaikutusalueella olevan kaupunkiseudun ja muun maakunnan välillä.

Muutostilanteet korostavat sekä alueiden taloudellista resilienssiä (kimmoisuutta) että resilienssikykyä (kimmoisuuskyky). Kyse on yksinkertaistettuna siitä, miten alueet reagoivat, joustavat ja sopeutuvat taloudellisiin häiriötilanteisiin tai pahimmillaan vakaviin ulkoisiin shokkeihin. Vientiteollisuuden toimialat ovat enemmän muutosherkkiä ulkoisille häiriöille kuin kotimarkkinateollisuuden toimialat. Suomen alueet ovat 2010-luvun alkupuolen taantumien jälkeen elinvoimaisuuden tunnusluvuilla erilaisessa tilanteessa: esimerkiksi Varsinais-Suomessa ja Satakunnassa ollaan ratkaisemassa positiivisen rakennemuutoksen aiheuttamia kasvuhaasteita, kun useat muut alueet ovat samanaikaisesti vas-

ta toipumassa negatiivisen rakennemuutoksen aiheuttamista supistumisvaikutuksista.

Artikkelissa kuvatut alue- ja väestörakenteen muutosvoimat vaikuttavat alueiden kehitykseen pikemmin keskittävästi kuin tasoittavasti lyhyellä ja keskipitkällä aikavälillä. Alueellinen liikkuvuus lisää lähtökohtaisesti alueiden välisiä eroja, sillä varsinkin kuntien välinen muuttoliike on luonteeltaan polarisoivaa ja valikoivaa. Kun lähes neljä viidestä muuttajasta on nuoria tai nuoria aikuisia, paikkaan liittyvät valinnat korostuvat alueiden nykyisen ja varsinkin tulevan menestymisen näkökulmasta. Muuttoliike on pirullinen alueellinen ja yhteiskunnallinen ilmiö, sillä se vahvistaa valikoivuudellaan entisestään elinvoimaisia alueita ja heikentää supistuvia alueita. 2010-luvun erityispiirteenä on ollut lisäksi kasvanut maahanmuutto. Tulevan alueellisen kehityksen kannalta on tärkeää ottaa huomioon, että ulkomaalaistaustaisten jatkomuutot maan sisällä ovat vielä keskittymishakuisempia kuin kantaväestön.

Tulevassa maakuntaudistuksessa ei ole juuriakaan huomioitu alue- ja väestörakenteen muutosvoimia eikä niiden vaikutusta tulevaisuuden aluerakenteeseen. Maakuntalähtöisyyteen, hallinnollisuuteen ja poliittiseen tarkoituksenmukaisuuteen perustuva 18 alueen malli ei perustu todelliseen kehitykseen eikä toiminnallisuuteen. Nykyinen maakuntajako ei ole toiminnallisesti, väestöllisesti eikä taloudellisesti kestävä tulevan aluerakenteen näkökulmasta. On jossain määrin paradoksaalista, että uusi maakuntamalli on jo toteutuessaan vanhentunut.

Suomessa varsin vähälle huomiolle on jäänyt se, että esimerkiksi Ruotsissa harkitaan siirtymistä nykyisestä 21 maakäräjän aluemallista kuuteen suuralueeseen.¹⁾ Keskittäminen liittyy valinnanvapauden toteutumiseen ja kilpailuun, jotka edellyttävät riittävän suurta väestöpohjaa. Ruotsin mittakaavassa riittävän iso väestöpohja tarkoittaa vähintään miljoonaa asukasta. Suomen 18 maakunnasta vain yhdessä on yli miljoona asukasta (Uusimaa). Kahdella tulevalla maakunnalla on alle 80 000 asukasta ja kahdeksalla muulla alle 200 000 asukasta. Toisin sanoen Ruotsi on alueiden määrässä, väestöpohjassa ja valinnanvapaudessa luopumassa juurikin siitä mihin Suomi on siirtymässä.

Koko maan voimavarojen hyödyntäminen on väestöllisesti pienen ja harvaan asutun maan kansallinen etu. Kaupunkien ja kaupunkiseutujen merkitys korostuu jatkossa entistäkin enemmän. Koko maan ja suurten kaupunkiseutujen kehittäminen eivät ole kuitenkaan toisiaan poissulkevia vaihtoehtoja. Maakuntaudistuksen kaltainen historiallisen suuri reformi pitäisi toteuttaa tulevan väestö- ja aluerakenteen muutoksen ehdoilla eikä menneen kehityksen, nykytilanteen eikä varsinkaan poliittisen toiveajattelun mukaisesti.

1) Korjattu 24.11.2017

Kommentti

KANSANVALTAINEN MAAKUNTAHALLINTO VAHVISTAA LÄHEISYYSPERIAATETTA

Tytti Määttä

*Vaalan kunnanjohtaja / Kuhmon tuleva
kaupunginjohtaja 1.1.2018*

Maakuntauudistukseen suhtautumiseemme vaikuttaa väistämättä maamme pitkä historia kaksitasoisesta hallinnosta. Kun tähän yhdistää yhtenäiskunta-ajattelun lainsäädännössä, jossa ei tunnisteta tai haluta tunnistaa kuntien välisiä eroja, on selvää, että intressiristiriitoja syntyy.

Nykyiset rakenteet eivät ole mahdollistaneet kansalaisten osallistumista riittävällä tasolla aluetason päätöksentekoon. Alueen ihmisten vaikuttamismahdollisuudet lisääntyvät uudistuksen myötä valtionrahoituksen kohdentamiseen, aluekehittämiseen ja nykyisten sairaanhoitopiirien toimintaan. Läheisyysperiaate vahvistuu.

Maakuntien päätösvalta jää kuitenkin puutteelliseksi ilman verotusoikeutta. Vastuun ja myös varojen käytön kulkeminen käsi kädessä ohjaisi maakuntien päätöksentekoa tehokkuuteen sekä lisäisi läpinäkyvyyttä. Maakuntahallinnon itsehallinnon roolia tulee kasvattaa merkittävästi jatkossa. Vain tällöin 18 maakunnan aluejako on perusteltu.

Pienten kuntien asukkaiden pelkona on, että uudessa maakunnassa käy sote-palvelujen osalta kuten kuntaliitoksissa: palvelut keskittyvät ja päätöksenteko etäännyy. Kainuun hallintokokeilussa



oli alkuvaiheessa käytössä kuntakiintiöt. Niistä kuitenkin luovuttiin, jotta vaalitapa mahdollistaa paremmin äänestäjien tahdon toteutumisen.

Keskeistä tulevan maakunnan toiminnassa on demokratian kannalta se, miten hyvin maakuntavaltuutetut huomioivat päätöksenteossa eri puolilla maakuntaa asuvat ja heidän tarpeensa. Päätöksenteossa on pystyttävä näkemään alue kokonaisuutena. Yksi mahdollisuus olisi valita itsehallintoalueen valtuusto suoralla vaalilla käyttäen puoliavointia listavaalia. Näin voitaisiin paremmin varmistaa alueellinen edustavuus. Lisäksi tarvitaan suoran kansalaisvaikuttamisen välineitä. Asukkaiden tulee päästä osallistumaan palvelujen suunnitteluun ja mahdollisesti myös toteuttamiseen.

Harvaan asuttujen alueiden näkökulmasta palvelujen saavutettavuuden turvaamisen tulee olla uudistuksen olennainen tavoite. Saavutettavuutta täytyy myös mitata, ja tulosten tulee olla olennainen osa itsehallintoalueiden päätöksentekoa. Tässä voidaan hyödyntää mm. paikkatietojärjestelmää. Palvelujärjestelmän uudistumiskyky ja lähipalveluiden turvaaminen uusilla teknologisillä ratkaisulla on avainasemassa. Keskittämisen sijasta tarvitaan hajautettuja palveluratkaisuja.

Kaupungin ja maaseudun ristiriitaisuus on ollut Suomessa yksi politiikan käyttövoima ja se saattaa jatkossa korostua maakuntienkin päätöksenteossa. Suomessa tarvitaan ehdottomasti niin uutta maaseutupolitiikkaa kuin ohjelmallista kaupunkipolitiikkaakin myös maakuntatasolla. Erilaisten päätösten kokonaisvaikutukset jäävät arvioimatta herkästi. Maaseutuvaikutusten arviointi tulee ottaa osaksi maakuntien normaalia päätöksentekoa.

SUOMEN KUNTALIITON ROOLI VIELÄ EPÄSELVÄ

Jatkossa maakunnasta muodostuu kunnista irrallinen toimija ja on siksi aivan perusteltua kysyä, miten Suomen Kuntaliitto voi valvoa sekä kuntien että maakuntien etuja, jotka voivat olla myös vastakkaisia. Toisaalta, onhan ristiriitoja ollut aiemminkin kaupunkien ja pienempien kuntien välillä.

Suomen Kuntaliitolla on suhteessa jäseniinsä useita rooleja. Se on kunta-alan kehittäjä ja asiantuntija. Näissä kahdessa roolissa se pystyy hyvin palvelemaan jatkossakin kaikkia tahoja ja ehkä jopa hakemaan synergiaetuja siitä, että sen asiakkaina ovat hallinnon molemmat tahot. Arjessa ja palveluiden laadun varmistamiseksi on kuntaliitossa aina turvattava maan eri osien ja paikallisten olojen tuntemus. Kuntaliitto voi parhaimmillaan syventää asiantuntemustaan sijoittamalla asiantuntijoita eri maakuntiin, laajentamalla verkostomaista työtettä ja monipuolistamalla antamaansa asiantuntijapalvelua.

Intressiristiriita sen sijaan on väistämätön. Kunnat voivat ensinnäkin joutua valvomaan omia etujaan suhteessa maakuntaan. Tämän lisäksi maakunnilla ja kunnilla voi olla eroja edunvalvonnassa suhteessa valtioon – esimerkiksi liittyen kuntien ja maakuntien väliseen rahanjakoon.

Mikäli maakunnat saadaan tulevaisuudessa irti valtion vahvasta ohjauksesta mm. verotusoikeuden myötä, voi kehitys parhaimmillaan johtaa kohti yhteistä ja vahvaa etujärjestöä: kuntien ja maakuntien liittoa. Alkuvaiheessa olisi siis keskeistä tätä epämääräisyyttä, mikäli nähdään tavoitteena yhtenäinen Suomen Kuntaliitto.

KUNNAN TULEE UUDISTUKSESSA OLLA KETTERÄ JA MUUNTAUTUMISKYKYVINEN

Maakuntahallinnon syntyminen ei tarkoita kunnallisen itsehallinnon kuolemaa. Se millaisia kuntia Suomeen muodostuu, ratkaistaan kuntien omissa valtuustoissa. Juuri nyt keskustelun on oltava tulevaisuusorientoitunutta, ei betonoivaa. Kunta pystyy löytämään onnistuneella strategiatyöllä vahvuutensa palvelulla alueen asukkaita parhaalla mahdollisella tavalla.

Monet kunnat ovat jo käytännössä eläneet maakuntauudistuksen kaltaista aikaa, kun sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisvastuu on siirretty kuntayhtymille. Ne voivat tässä tilanteessa toimia halutessaan hyvin ketterästi ja olla muuntautumiskykyisiä.

Tulevaisuuden kunta voi olla osaava ja oivaltava, paikallisista lähtökohdista elinvoimaa rakentava kunta. Tällöin uudistuminen ja yhteistyö ovat kaiken toiminnan ydin. Globaaleista haasteista huolimatta kunta kykenee kasvattamaan yritysten, asukkaiden ja yhteisöjen osaamista. Kunnalla on ketteryys ja kyky innostaa ja koota alueen ihmisiä toimimaan yhteisönä elinvoiman ja hyvinvoinnin edistämiseksi.

Kunnan talouden ennustettavuuteen maakuntauudistus tuo parannuksen, sillä juuri erikoissairaanhoidon jatkuva kasvu ja kulujen heilahtelu on ollut kuntien kannalta riski. Koska lopulliset siirtolaskelmat tehdään vasta myöhemmin, on tässä vaiheessa vaikea arvioida lopullista vaikutusta yksittäiseen kuntaan.

Selvää on, että muospaineet korostuvat kunnissa, joissa on jo pitkään tehty talouden tasapainottamistyötä, ja joissa säästöpotentiaali on pie-

ni uudistuksen jälkeen jäljelle jäävissä tehtävissä. Se kuinka paljon sote-tiloja jatkossa vuokrataan, vaikuttaa merkittävästi pienen kunnan tulojen kehitykseen. Tyhjilleen jäävät tilat ovat selkeä riski. Kunnalla kuitenkin säilyy edelleen mahdollisuus säätää kuntatalouttaan verotuksen avulla.

MEGATRENDIT NÄKVVÄT MYÖS MAASEUDULLA

Monipaikka-asuminen on ollut megatrendi Suomessa jo pitkään. Mökkeilyyn käytettiin vuonna 2014 yhteensä noin 6,2 miljardia euroa ja tämän työllisyysvaikutus oli noin 60 000 työpaikkaa. Joka kymmenennellä eli noin 60 000 mökillä tehtiin viimeksi kuluneiden 12 kuukauden aikana ansiotöitä. Yli 100 000 mökiltä käytiin töissä viimeksi kuluneiden 12 kuukauden aikana.

Mökeillä vietetään aikaa sen varustelutasosta riippuen 70–80 vuorokautta vuodesta. (Mök-kibarometri 2016.) Monille alueille monipaikka-asuminen ja kausiväestö tuovat kaivattua elinvoimaa, jota perinteisillä väestömittareilla on vaikea osoittaa. Työn murros yhdessä digitalisaation kanssa luo mahdollisuuksia työhön ja toimeentuloon sijainnista riippumatta.

Huolestuttavaa on, että vuosien 2010–2014 välisenä aikana työikäisten määrä on vähentynyt n. 70 000 henkilöllä. Vuoden 2015 väestöennusteen mukaan työikäisten määrä vähenisi nykyisestä 75 000 henkilöllä vuoteen 2030 mennessä (Tilastokeskus). On totta, että osin uusi teknologia korvaa vanhaa työtä, mutta siitä huolimatta kilpailu osaavasta työvoimasta tulee kiristymään jatkuvasti. Samaan aikaan mm. Norja ja Ruotsi houkuttelevat erilaisilla etuuksilla osaajiamme Pohjois-Suomesta töihin heille.

Maaseudun pienillä ja keskisuurilla yrityksillä on pula osaavasta työvoimasta. Työvoiman liikkuvuus ja osaavan työvoiman saatavuus, sekä investoinneille saatava rahoitus ovat olennainen kysymys myös maaseudulla sijaitsevien yritysten kasvun ja tulevaisuuden kannalta. On selvää, että ilman osaavaa työvoimaa alueen resurssit jäävät hyödyntämättä.

Urbanisaatio ei mielestäni ole automaattinen vastaus siihen, miten talous saadaan kasvuun. Nopeammin ja kestävämpiä taloudellisen kasvun edellytyksiä luodaan mielestäni työvoiman paremmalla liikkuvuudella, tuotteiden hyvällä pääsyllä markkinoille ja kasvun politiikalla, joka tukee kauppaa ja investointeja.

Sinällään vaatimus koko Suomen asuttuna pitämisestä on harha. Jo termiin ”pitäminen” liittyy maaseudun alisteinen asema toiminnan kohteena olemisesta. Suomen kilpailukyky edellyttää maaseudun voimavarojen hyödyntämistä. Siihen hommaan tarvitaan myös ihmisiä. Kyse ei ole keinotekoisesta toiminnasta vaan siitä, että tuottava toiminta tarvitsee taakseen toimeliaita ihmisiä niin maaseudulla kuin kaupungeissakin.

Yhtä absurdi ajatus kuin koko maan asuttuna pitäminen on ajatus siitä, että maaseudun asuinpaikakseen valinneiden tulisi selvitä ilman yhteiskunnan palveluita. Sen sijaan kaupungin valinneilta tällaista ei edellytetä. Kaikkea toimintaa ei maaseudullakaan voida korvata aktiivisella kansalaisyhteiskunnallisella toiminnalla – esimerkiksi viranomais- ja turvallisuuspalveluja.

Ei siis paineta jarrua vaan kehitetään yhdessä sellaista Suomea, jossa myös harvaan asutun maaseudun resurssit ovat hyötykäytössä. Ihmiset rakentavat nykyajan maaseudulla elämäänsä globaalissa toimintaympäristössä, hyödyntäen niitä samoja mahdollisuuksia kuin missä tahansa muuallakin. Maakunnallinen vahva itsehallinto voikin olla Suomen kilpailukykyyn näkökulmasta suuri mahdollisuus.

Kommentti

”UUDISTUS” SUORAAN MENNEISYYDESTÄ

*Jan Vapaavuori
Helsingin pormestari*

Onko niin, että vajaat 80 000 henkeä on riittävä ja sopiva väestöpohja soten asianmukaiseen hoitamiseen, mutta 640 000 kuitenkin liian vähän? Onko niin, että historiallista hallintoreformia tehtäessä voidaan viitata kintaalla maan suurimpien kaupunkien näkemyksille? Onko niin, että lopullinen viisaus kirjataan aina kulloiseenkin hallitusohjelmaan? Onko sosiaali- ja terveystoimen markkinaehtoistaminen ja maakuntahallinto mielekästä koplata toisiinsa?

Hallinnon pitäisi lähtökohtaisesti olla järkevän toiminnan apuväline. Hallintorakenteiden tulisi luoda parhaat mahdolliset edellytykset kansallisen kilpailukyvyn ja menestyksen rakentamiselle sekä erilaisten yhteiskunnallisten ongelmien ratkaisemiselle. Hallinnon ei pitäisi olla itseisarvo sinänsä. Hallinnollisten uudistusten pontimena ei saisi olla valtapoliittisia pyrkimyksiä, vaikka ne valta-asetelmiin heijastuvatkin. Hallinnollisten uudistusten pitäisi, silloin kun niitä tehdään, kurkottaa tulevaisuuteen, ei menneisyyteen.

Timo Aro kirjoittaa osuvasti: ”Tulevassa maakuntauudistuksessa ei ole juurikaan huomioitu alue- ja väestörakenteen muutosvoimia eikä niiden vaikutusta tulevaan aluerakenteeseen. Maa-

kuntalähtöisyyteen, hallinnollisuuteen ja poliittiseen tarkoituksenmukaisuuteen perustuva 18 alueen malli ei perustu todelliseen kehitykseen eikä toiminnallisuuteen. Nykyinen maakuntajako ei ole toiminnallisesti, väestöllisesti eikä taloudellisesti kestävä tulevan aluerakenteen näkö-



kulmasta. On jossain määrin paradoksaalista, että uusi maakuntamalli on jo toteutuessaan vanhentunut.”

Aron sanat ovat painavia ja niihin on helppo yhtyä. Itse en tosin olisi käyttänyt ilmaisua ”jos-sain määrin”.

Pyrkimys maakuntahallinnon luomiseen Suomeen on hyvin onneton harjoitus. Koko ”uudistus” perustuu vääriin lähtöoletuksiin ja vanhentuneisiin asetelmiin. Siinäkin tapauksessa, että maakuntahallintoon koettaisiin tarve siirtyä, itse mallin pitäisi olla olennaisesti erilainen kuin mitä hallitus nyt esittää, kuten Aro tekstissään hyvin osoittaa. Kun näin on, on vaikea välttyä vaikutelmalta, että vireillä olevan maan suurimpiin kuuluvan hallinnonuudistuksen taustalla on enemmän itseisarvoisuutta, valtapyrkimyksiä ja kansallisromantiikkaa kuin aitoa halua luoda edellytyksiä isänmaan kaikkinaiselle menestykselle. Tämä on hyvin, hyvin surullista.

Kaupungistuminen on olennaisesti maailmaa muuttava megatrendi. Sen siunauksellisuudesta voi hyvin olla montaa mieltä. En itsekään ole siitä varauksettoman innostunut. Vastuullisen päättäjän tehtävä on kuitenkin varautua tulevaan ja maksimoida kansallinen etu todennäköisimmin tapahtuvassa tulevaisuudessa, eikä jäädä kehitystä loputtomiin voivottelemaan. Pahinta mitä voi tehdä, on omin päätöksin heikentää kansakunnan toimintakykyä ja menestymisen mahdollisuuksia muutoksen edellä.

Isoimpien kaupunkiseutujen ja aivan erityisesti pääkaupunkiseudun merkitys koko maan suotuisalle kehitykselle kasvaa vielä nykyisestäkin korkeasta tasosta olennaisesti, haluttiin tai ei.

En voi käsittää, että kukaan voisi olla sitä mieltä, etteikö näiden kaupunkiseutujen menestys olisi koko maan etujen mukaista. En voi myöskään lakata hämmästelemästä sitä röyhkeyttä, jolla tämän tosiasian äänen lausuminen pyritään kääntämään maakuntavastaisuudeksi tai vastakkainasetteluksi.

Suomessa on vuosikymmeniä harjoitettu antaumuksellista maaseutu- ja saaristopolitiikkaa pääosin hyvin tuloksin. Tätä ei käsittääkseni ole kaupunkiseuduilla paheksuttu. Kaupunkipoliittista keskustelua Suomeen nyt viriteltäessä, jotkut kokevat kuitenkin asiakseen leimata sen puolirikolliseksi häiriökäyttäytymiseksi.

Koko maan ja suurten kaupunkiseutujen kehittäminen eivät ole toisiaan poissulkevia vaihtoehtoja, kuten Aro viisaasti toteaa. Vaikea on myöskään kuvitella, että minkään alueen elinvoima lopulta riippuisi jonkin hallintomallin siunauksellisuudesta tai uuden hallintotason puutteesta.

On kuitenkin ymmärrettävä, että maassamme on kovin erilaisia alueita erilaisine tarpeineen. Tasapäistämisjärjestykset tuottavat harvoin mitään hyvää. Suurten kaupunkien etujen sivuuttaminen ei ole pienempienkään kuntien etu. Maassamme on myös alueita, jonne maakuntahallinto saattaa hyvinkin sopia. Siellä missä näin ei ole, en usko olevan kenenkään etu heittäytyä tasapäistävän maakuntahallinnon puserrukseen. Aluekehittämisessä kyse ei ole nollasummapielistä.

Jos maakuntaudistus toteutuu, johon en vielä usko, veikkaan uusista maakuntavaltuustoista kehittyvän pian eräänlaisia 1990-luvun minieuroparlamentteja. Puolueilla on tarve haalia parhaimmat kellokkaansa laajasti ehdolle näi-

hinkin vaaleihin. Kovin kauaa ei näillä mene turhautuakseen, mikä luontevasti johtaa vuosikausien kampanjaan, jossa maakuntavaltuutetut keskittyvät erityisellä innolla tehtäviensä ja valtansa kasvattamiseen. Jännitteet kaupunkien ja maakuntaliittojen välillä lisääntyvät ja energiaa hukkaantuu aivan vääriin vääntöihin.

Veikkaan myös, että olisi vain ajan kysymys, milloin maakunnille tulisi oma verotusoikeus. Ei aitoa itsehallintoa ole ilman verotusoikeutta.

Kaupungistuminen avaa kaupungeille uusia mahdollisuuksia, mutta synnyttää myös joukon vaikeita haasteita. Kansainvälisen tason yritystoimintaa pitäisi pystyä synnyttämään ja segregatiota torjumaan. Oli kyse kummasta tahansa näistä, parhaat edellytykset tuloksekkaalle toiminnalle luodaan, kun kaupungeilla keskeisimpiä yksittäisinä toimijoina on käytössään mahdollisimman laaja keinoarsenaali, ja kun hallinnon tasoja on mahdollisimman vähän.

Ei maakuntahallinto tietenkään katastrofia aiheuta eikä vedenpaisumusta synnytä. Kyllä Helsinki aina pärjää, eikä Tampereenkaan kohdalosta huolissaan tarvitse olla. Jos ne eivät kuitenkaan hölmöjen hallintorakenteiden takia pysty pärjäämään parhaalla mahdollisella tavalla kovenevassa kansainvälisessä kilpailussa, kaikki häviävät, eivät pelkästään Helsinki ja Tampere.

Ruotsissa ollaan, kuten Aro kertoo, siirtymässä 21 maakäräjän aluemallista kuuteen suuralueeseen. Länsinaapurissa maakuntahallinnon tehtävät ovat muutoinkin Suomeen suunniteltua rajatummalla. Viro luopuu vuoden 2018 alusta kokonaan välivälisestä. Suomi on tässä seurassa todellinen erilainen nuori.

Väitetään, että jossain urakehityksensä vaiheessa keskeiset ministerit valaistuvat ja siirtävät ajattelunsa painopisteen päiväkohtaisesta selviytymishaasteestaan sen pohdiskeluun, miten historiankirjoitus heitä aikanaan tulee kohtelemaan.

MAAKUNTIEN VÄLISET EROT

Timo Aro, VTT

Miira Raiskila, VTM

Maakuntaudistuksen keskeisenä tavoitteena on tarjota ihmisille asuinpaikasta riippumatta yhdenvertaisempia palveluita ja tasoittaa palveluiden saatavuudessa ja laadussa olevia alueiden välisiä eroja. Kustannusten kasvun hillitseminen on toinen oleellinen uudistuksen tavoite.¹⁾ Yhdenvertaisten palveluiden ja hallinnon yhtenäistämisen tavoitteet eivät kuitenkaan ole täydellisesti saavutettavissa olevia päämääriä.

Maakunnat organisoituvat hallinnollisesti siten, että päätösvaltaa itsehallinnollisessa maakunnassa käyttää vaaleilla valittava maakuntavaltuusto. Vaikka maakuntien hallinnoille määritellään lainsäädännön kautta tietyt raamit, muotoutuu maakuntien hallinto kuitenkin väistämättä osittain myös alueen ominaispiirteiden, tapojen ja demografisten muuttujien vaikutuksesta.

Tässä katsauksessa tarkastellaan ensin maakuntien yhteneväisyyksiä ja eroavaisuuksia, minkä jälkeen pureudutaan maakuntien kilpailukykyyn niin sanotun 6x3 -elinvoima-analyysin avulla.

Analyysissa huomioidaan kuusi alueiden elinvoimaisuutta kokonaisvaltaisesti kuvaavaa teemaa:

aluetalous, demografia, hyvinvointi, kuntatalous, osaaminen ja osallisuus. Jokaista teemaa tarkastellaan kolmen ”supermuuttujan” avulla. Super

muuttajat ovat indikaattoreita, jotka ovat mahdollisimman selitysvoimaisia ja joilla on merkittäviä kerrannaisvaikutuksia alueiden tulevaan kehitykseen.

Alueiden elinvoiman tai kilpailukykyyn yksiselitteinen määrittely ei ole mahdollista, vaan kyse on kompleksisesta ja moniulotteisesta käsitteestä. Alueen elinvoimaa tai kilpailukykyä voidaan analysoida useasta eri näkökulmasta tai vain yhdestä näkökulmasta kerrallaan. Tämän analyysin lähtökohdaksi valittiin eri näkökulmien yhdistäminen. Tarkastelu antaa osviittaa tulevien maakuntien ominaisuuksista, mahdollisuuksista ja haasteista.

VÄESTÖKEHITYS JA ALUEIDEN DEMOGRAFIA

18 maakuntaa poikkeavat toisistaan olosuhteiltaan ja kantokyvyltään merkittävästi. Alueiden väestöpohja on hyvä esimerkki. Kuviossa 1 esitetään maakuntien väkiluvut ja niiden prosentuaaliset osuudet Manner-Suomen väestöstä. Suurimman, Uudenmaan maakunnan väkiluku on noin 30 prosenttia koko väestöstä, kun taas pienimpien, Kainuun ja Keski-Pohjanmaan maakuntien väkiluku on alle 1,5 prosenttia.

Keskimäärin yhdessä maakunnassa asuu noin kuusi prosenttia väestöstä. Uudenmaan, Pirkanmaan, Varsinais-Suomen ja Pohjois-Pohjanmaan

1) Suomen Ympäristökeskuksen raportteja. 25/2014. Kaupunki-maaseutu-alueuokitus. Paikkatietoihin perustuvan alueuokituksen muodostamisperiaatteet. URL: <http://hdl.handle.net/10138/135861>.

maakunnat erottuvat muista väkiluvultaan suurimpina, mitä selittää kuuden suurimman kaupungin (Helsinki, Espoo, Vantaa, Tampere, Turku ja Oulu) sijoittuminen niiden aluille.

Alueiden väestökehitystä tarkastellaan nykyisen väestökehityksen ja -ennusteen perusteella, mikä antaa kattavan kuvan alueiden demografisesta perustasta tällä hetkellä ja lähitulevaisuudessa. Karttakuviossa 2 on kuvattu väestöä keski-ikä, väestökehityksen vuosina 2010–2016 sekä väestöennusteen vuosina 2016–2035 perusteella.

Väestön keski-ikä oli koko maassa keskimäärin 42,3 vuotta vuoden 2015 lopussa. Viiden maakunnan väestön keski-ikä oli alhaisempi kuin koko maan keskiarvo. Väestön keski-ikä oli alhaisin ”nuorten maakunnassa” Pohjois-Pohjanmaalla, Uudellamaalla ja Keski-Pohjanmaalla. Väestön keski-ikä oli korkein Etelä-Savossa, Kainuussa ja Kymenlaaksossa. Etelä-Savon väestön keski-ikä oli noin 8 vuotta korkeampi kuin Pohjois-Pohjanmaalla.

Väestömuutos oli positiivinen kymmenessä maakunnassa vuosina 2010–2016. Väestömuutos pitää sisällään kaikki kolme väestökehityksen osatekijää, eli luonnollisen väestölisäyksen, kuntien välisen nettomuuton ja nettomaahanmuuton. Usean maakunnan positiivinen väestökehitys perustui nettomaahanmuuttoon.

Väestönmuutos oli asukasluvuun suhteutettuna korkein Uudellamaalla, Pirkanmaalla ja Ahvenanmaalla. Väestömuutos jäi negatiiviseksi yhdeksässä maakunnassa. Väestökehitys oli negatiivisin Kainuussa, Etelä-Savossa ja Kymen-

laaksossa vuosina 2010–2016.

Väestöennuste perustuu aikaisempien vuosien toteutuneeseen kehitykseen. Uusimman väestöennusteen (2015) mukaan väestökehitys on positiivinen 12 maakunnassa vuoteen 2035 mennessä. Väestöennuste on varsin optimistinen suhteessa viime vuosien toteutuneeseen kehitykseen. Väestö kasvaa suhteellisesti eniten ennusteen mukaan Ahvenanmaalla, Uudellamaalla ja Pirkanmaalla vuoteen 2035 mennessä. Heikointa väestökehitystä ennakoidaan Etelä-Savolle, Kainuulle ja Kymenlaaksolle.

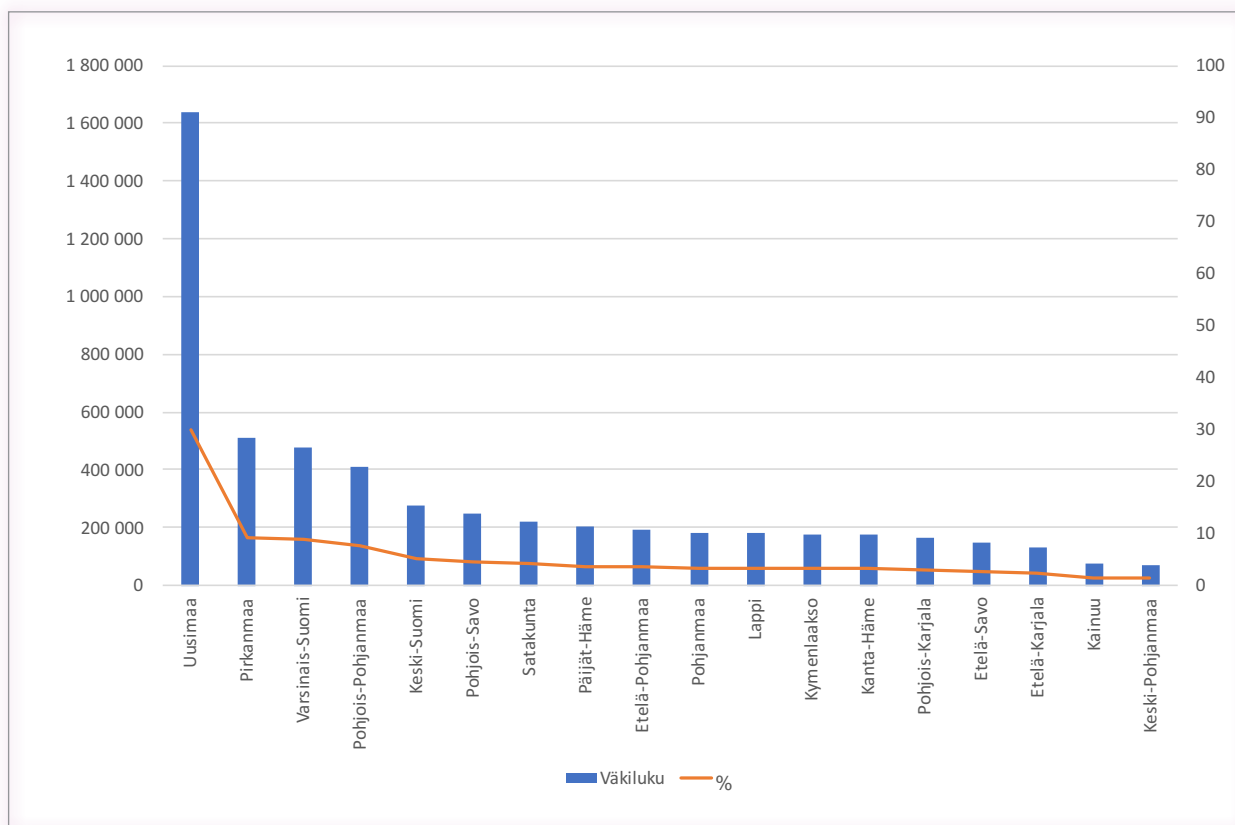
Väestötiheys on kaikissa Manner-Suomen maakunnissa yhteensä keskimäärin noin 30 asukasta neliökilometrillä²⁾. Vaihteluväli on erittäin suuri: Uudellamaalla neliökilometrillä asuu 180 ihmistä, kun taas Lapin maakunnassa neliökilometrillä on keskimäärin kaksi asukasta. Alle 20 asukasta neliökilometrillä on yhdeksässä maakunnassa.

Maapinta-aloittain tarkasteltuna maakunnilla on vastaavasti suuria eroja (ks. kuvio 3), joskin väkiluvultaan suurimmat maakunnat ovat maapinta-alaltaan melko pieniä Pohjois-Pohjanmaan myös pinta-alaltaan suurta maakuntaa lukuun ottamatta. Lapin ja Kainuun maakunnat erottuvat sen ohella muita suurempina. Keski-Pohjanmaa on sekä väkiluvultaan että pinta-alaltaan maakunnista pienin.

Maakuntien ikärakennetta tarkasteltaessa (kuvio 4) ei ole havaittavissa silmiinpistäviä eroavaisuuksia. Karkeasti noin 20 prosenttia väestöstä on alaikäisiä lapsia, puolet aikuisia työikäisiä ja noin 30 prosenttia yli 65-vuotiaita. Eniten työikäisiä suh-

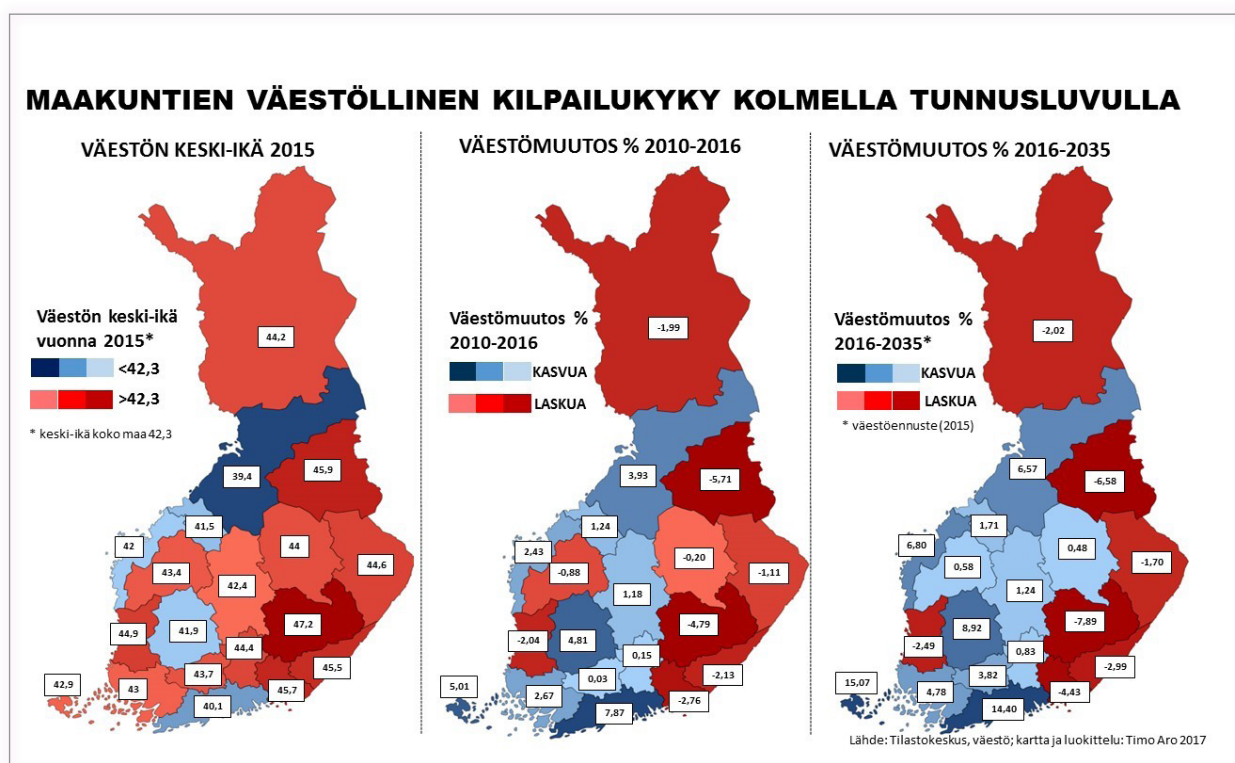
2) <http://liiteri.ymparisto.fi>

Kuvio 1.
Maakunnat väkiluvun mukaan vuoden 2016 lopussa



Lähde: Tilastokeskus, väestö.

Kuvio 2.
Alueellinen kehitys väestökehityksen muuttujien perusteella



teessa maakunnan väkilukuun on Uudenmaan, Pirkanmaan ja Varsinais-Suomen maakunnissa, joissa osuus ylittää 60 prosentin rajan. Vähiten työkäisiä puolestaan on Keski-Pohjanmaan ja Etelä-Savon maakunnissa.

Pohjois-Pohjanmaa erottuu pienenä piikkinä kuviossa: alaikäisten lasten määrä (25,5 %) on siellä suhteessa hieman muuta maata suurempi, ja vastaavasti 80 vuotta täyttäneiden määrä hieman alhaisempi (4,2 %). Etelä-Savossa lasten vähäinen määrä (17,6 %) puolestaan näkyy kuviossa piikkinä alaspäin.

Sukupuolijakauma maakunnissa (kuvio 5) ei tuo esille kovinkaan merkittäviä eroja. Karkeasti noin puolet väestöstä on miehiä ja noin puolet naisia kaikkialla Suomessa.* Maakuntien välillä esiintyy muutaman prosentin eroja: Lapissa, Pohjois-Pohjanmaalla, Kainuussa ja Pohjanmaalla miehiä on enemmän kuin naisia, kun taas muissa maakunnissa naisten määrä ylittää miesten määrän.

KAUPUNKEJA JA MAASEUTUJA

Seuraavaksi tarkastellaan maakuntia niiden paikkatietopohjaisen asukaskannan perusteella. Tässä hyödynnetään aluetyypijaottelua, joka perustuu Suomen Ympäristökeskuksen kuntapohjaiseen kaupunki-maaseutuluokitukseen, jossa jokainen kunta on ensin yleistetty yhteen luokkaan. Kaupunkikunnat erotetaan luokituksessa ensin omaksi luokakseen, ja maaseutukunnat sen jälkeen kolmeen luokkaan kaupunkien läheiseksi maaseudeksi, ydinmaaseudeksi ja harvaan asutuksi maaseudeksi.

Kaupunkikunnissa väestöä on enemmän sisemässä ja ulomassa kaupunkialueessa yhteensä kuin niiden ulkopuolisissa kehysalueissa. Kaupunkien kehysalueilla olevat kunnat luokitellaan maaseutumaisuuden ja kaupunkimaisuuden mukaan joko kaupungeiksi tai niiden läheiseksi maaseudeksi. Ydinmaaseutuun ja harvaan asuttuun maaseutuun kunnat luokitellaan maapinta-alojen ja väestöosuusien perusteella.³⁾

Kuviossa 6 esitetään kunkin maakunnan sisäisten kuntien jakauma yleistetyn kaupunki-maaseutuluokittelun perusteella. Esitysjärjestys on kuviossa harvaan asutun maaseudun kuntien määrän mukaisesti. Seitsemässä maakunnassa ei ole harvaan asutun maaseudun kuntia lainkaan. Kyseisissä maakunnissa kaupunkien ja kaupunkien läheisten maaseutukuntien osuus kaikista kunnista on noin puolet tai enemmän.

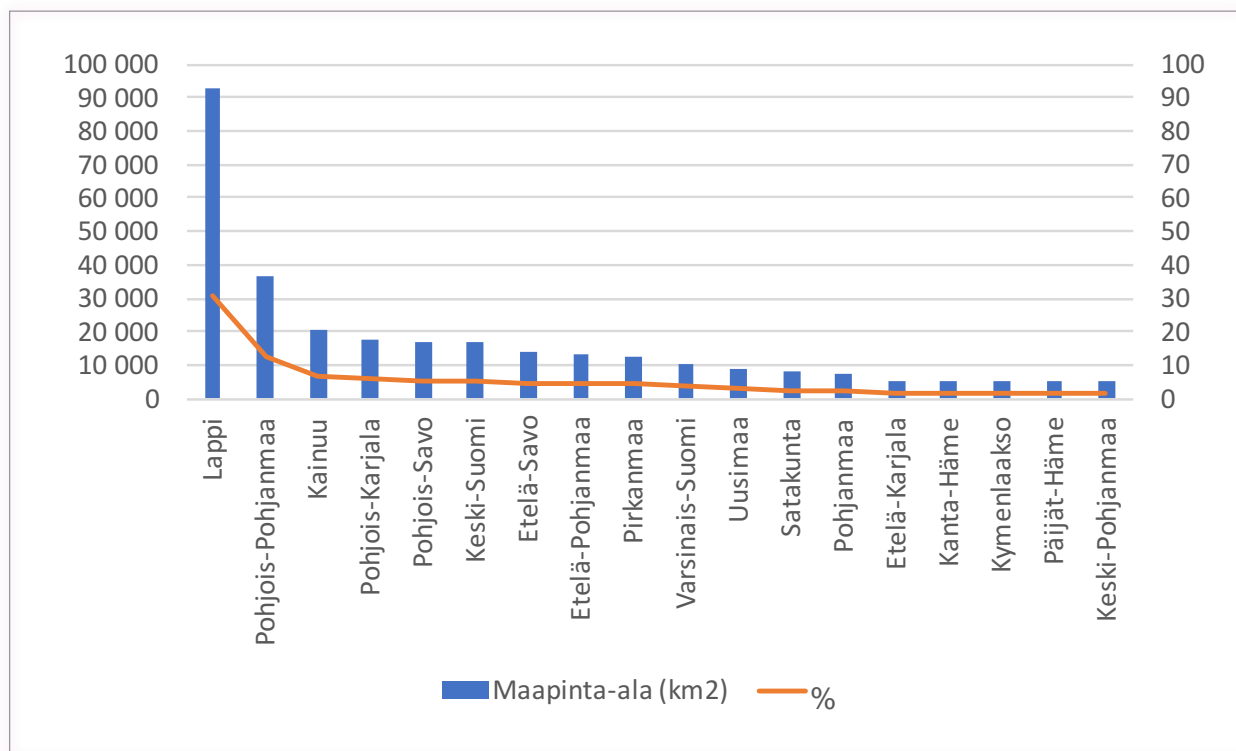
Vastaavasti viidessä maakunnassa harvaan asuttujen maaseutukuntien osuus kunnista on yli puolet, Kainuussa jopa lähes 90 prosenttia. Näissä maakunnissa kaupunkien ja kaupunkien läheisten maaseutukuntien osuus on alle viidenneksen. Ydinmaaseudun osuus vaihtelee maakunnittain nolasta (Kainuu) yli 50 prosenttiin (Etelä-Karjala, Pohjois-Karjala ja Pohjanmaa) maakuntien kunnista.

Kaupunki-maaseutuluokittelu kertoo hyvin maakuntien vaihtelevista kuntakoostumuksista: eteläisen Suomen kasvukeskusten ympärillä olevissa maakunnissa pääosa kunnista on kaupungeja

* Tilastojen keruumenetelmät eivät yleensä erikseen huomioi sukupuolten moninaisuutta, joten tarkastelu on tässä yhteydessä pelkistettävä miehiin ja naisiin.

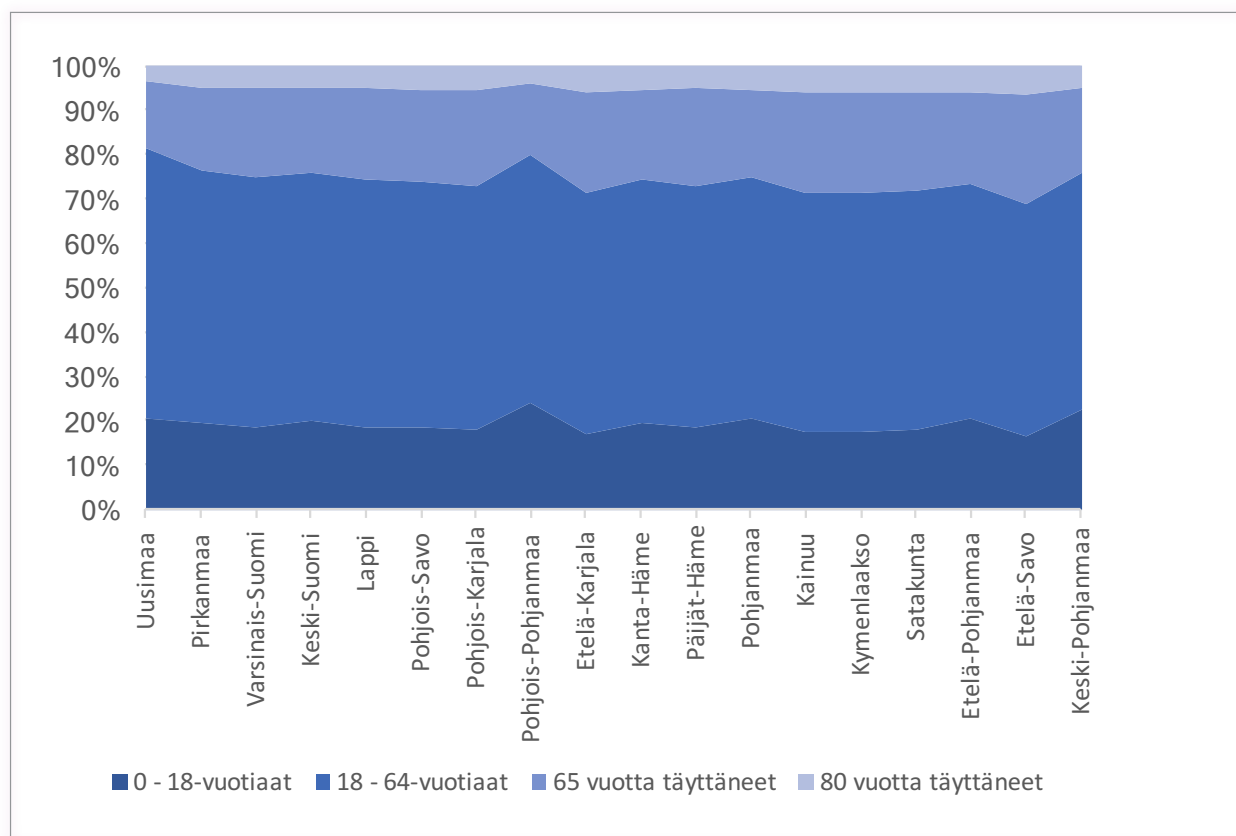
3) Suomen Ympäristökeskuksen raportteja. 25/2014. Kaupunki-maaseutu-alueuokitus. Paikkatietoihin perustuvan alueuokituksen muodostamisperiaatteet. URL: <http://hdl.handle.net/10138/135861>.

Kuvio 3. Maakunnat maapinta-alan (km²) mukaan vuoden 2017 alussa



Lähde: Tilastokeskus, väestö.

Kuvio 4. Ikärakenne maakunnittain, prosenttia väestöstä, 2014



Lähde: Tilasto- ja indikaattoripankki Sotkanet.fi

tai niiden kehyskuntia, kun taas pohjoisemman Suomen maakuntien kunnista valtaosa on ydinmaaseutua tai harvaan asuttua maaseutua.

HYVINVOINTIIN LIITTVÄT ALUEELLISET EROT

Kaupunki–maaseutu -luokittelun perusteella voidaan tarkastella myös esimerkiksi väestön terveyseroja. Saarsalmi ym. havaitsivat, että kansainvälisten tutkimusten tapaan myös Suomessa kaupungeissa ja kaupunkien kehyskunnissa ollaan keskimäärin terveempiä kuin maaseudulla⁴⁾.

Myös koettu terveys oli tutkimuksessa parempi kaupungeissa. Saarsalmen ym. mukaan terveyskeskuspalveluiden riittävyys oltiin kuitenkin harvaan asutulla maaseudulla kaikkein tyytyväisimpiä⁵⁾. Mäkelä ym. päätyivät alueellisia terveyseroja tarkastellessaan samantyyliisiin tuloksiin: hyvinvoinnin ja terveyden maantieteessä on suuria alueellisia eroja, jotka näkyvät maakuntien välillä ja jopa niiden sisällä⁶⁾.

Alueiden hyvinvointiin liittyviä tekijöitä analysoitiin Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) sairastavuusindeksin, sosiaali- ja terveydenhuollon tarvevakioitujen menojen ja kokemukselliseen elämänlaatuun liittyvien mittarien avulla (kuvio 7). THL:n sairastavuusindeksi kuvaa kuntien ja alueiden väestön sairastavuutta suhteessa koko maan tasoon (koko maa = 100). Indeksissä on otettu huomioon seitsemän eri sairausryhmää ja

neljä eri painotusnäkökulmaa, joista sairauksien merkitystä arvioidaan. Muuttuja on ikävakioidu.

Sosiaali- ja terveydenhuollon tarvevakioidut menot perustuvat niin sanottuun tarvekertoi-
meen, joka kuvaa alueen asukkaiden sote-palvelujen tarvetta ja suhteuttaa tarpeen koko maan keskiarvoon (koko maa = 1,00). Luku on ikävakioidu. Elämänlaatunsa hyväksi tuntevien 20–64-vuotiaiden osuus on yksi alueellinen terveys- ja hyvinvointi -tutkimuksen (ATH) kokemuksellisista mittareista. Indikaattori kuvaa elämäänsä tyytyväiseksi kokevien osuutta 20 vuotta täyttäneestä väestöstä. Tieto perustuu ATH-tutkimuksen vuosittaisiin satunnaisotantaan perustuviin kyselyihin.

THL:n sairastavuusindeksissä koko maan keskiarvo on 100: mitä alempi on alueen indeksiluku, sitä perusterveempää väestö on suhteessa koko maan väestön keskiarvoon sekä päinvastoin mitä korkeampi on indeksiluku, sitä enemmän alueella on sairastavuutta. Sairastavuusindeksissä on suuret alueelliset erot maan eri osien välillä. Indeksiluku on alhaisin Länsi- ja Etelä-Suomen maakunnissa ja korkein Itä- ja Pohjois-Suomen maakunnissa.

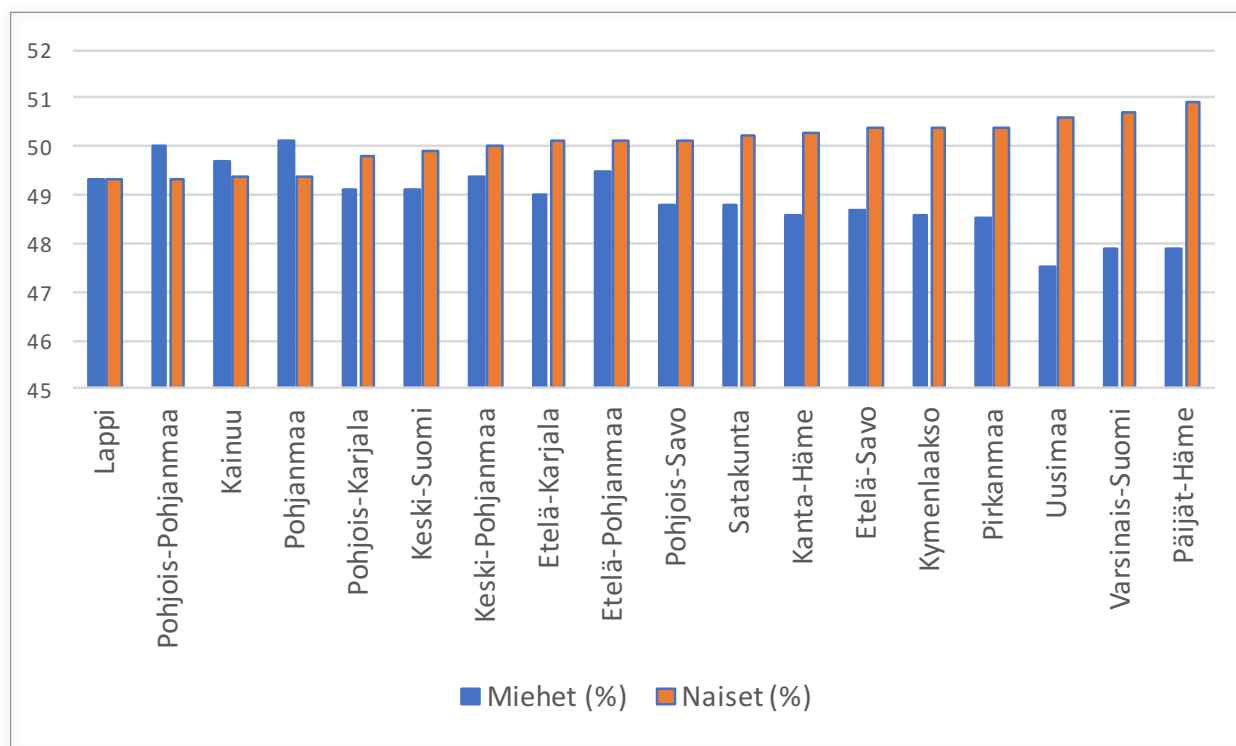
Kärjistäen voi sanoa, että mitä syvemmälle rannikolta siirrytään sisämaahan, sitä enemmän sairastavuusindeksi nousee. Sairastavuusindeksi oli korkein Pohjois-Savossa, Pohjois-Pohjanmaalla

4) Saarsalmi, P, Karvonen, S, Kauppinen, T. M., Koskela, T, Murto, J ja Kaikkonen, R. 2017. Kaupunki-maaseutuluokituksen mukaisen terveys- ja hyvinvointierojen vaihtelu maan eri osissa. *Yhteiskuntapolitiikka*, 82 (2017):2., 189–199.

5) Saarsalmi, P., Koskela, T., Virtala, E., Murto, J., Pentala, O., Kauppinen T., Karvonen, S. ja Kaikkonen, R. Terveyden ja hyvinvoinnin erot kaupunki- maaseutu-luokkien alueilla vuonna 2013 – ATH- tutkimuksen tuloksia. Tutkimuksesta tiiviisti 30, joulukuu 2014. terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL).

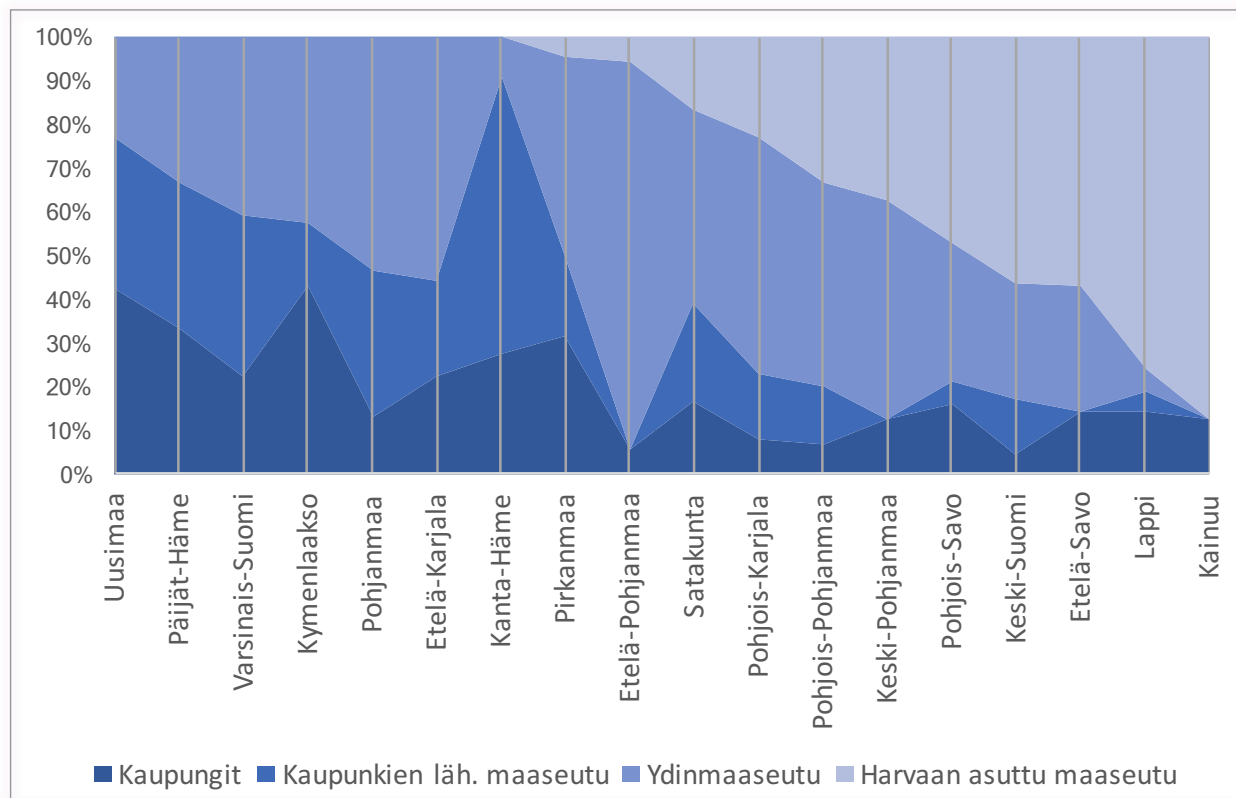
6) Mäkelä, I, Nevala, N ja Aro, T. 2017. Hyvinvoinnin ja terveyden maantiede kunnittain. URL:<http://alueuudistus.fi/documents/1477425/4278701/Hyvinvoinnin+ja+terveyden+maantiede+kunnittain+koko+maassa.pdf/d326b437-ae4c-44a0-81d1-6590d8387faf>.

Kuvio 5.
Maakuntien sukupuolijakauma 2016



Lähde: Elinympäristön tietopalvelu Liiteri

Kuvio 6.
Kaupunki-maaseutu-luokittelu maakunnittain: Kaupunkien, kaupunkien läheisten maaseutukuntien, ydinmaaseutukuntien ja harvaan asuttujen maaseutukuntien osuus kaikista maakunnan kunnista vuonna 2016.



Lähde: Tilastokeskus, alueet ja aluetypit.

ja Kainuussa. Ääripäiden eroa kuvaa se, että Ahvenanmaan indeksi oli 69,0 ja Pohjois-Savon 129,0.

Sosiaali- ja terveydenhuollon tarvekerroin oli koko maassa 1,00 vuonna 2014. Esimerkiksi Uudenmaan tarvekerroin oli 0,92 – eli Uusimaa tuottaa sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut 8 % kilpailukykyisemmin suhteessa tarpeisiin. Tarvekerroin oli korkein Itä-Suomen maakunnissa Kainuussa, Etelä-Savossa, Pohjois-Savossa ja Pohjois-Karjalassa.

Elämänlaatunsa hyväksi tuntevien osuudessa (%) maakuntien väliset erot olivat maltilliset vuosina 2013–2015. Tyytyväisimpiä olivat Uudenmaan, Keski-Suomen ja Lapin asukkaat sekä vähiten tyytyväisimpiä taas olivat Kainuun, Keski-Pohjanmaan ja Kymenlaakson asukkaat.

ALUETALOUS

Aluetalous on alueellisen kehityksen perusta. Aluetaloudessa tapahtuvat muutokset eivät tapahdu hetkessä, vaan niiden tausta liittyy vahvasti alueellisen työnjaon muodostumiseen sekä elinkeino- ja toimialarakenteessa tapahtuviin muutoksiin, jotka tapahtuvat keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä. Aluetalouden muutoksia tarkastellaan bruttokansantuotteen, taloudellisen huoltosuhteen ja työllisyysasteen avulla.

Maakuntien tuotantoyksiköiden tuotantotoiminnan lopputulosta tarkasteltaessa kuuden suurimman kaupungin ympäröivät maakunnat erottuvat suurimpina (kuvio 8). Nämä neljä suurinta maakuntaa kattavat yhteensä yli 60 prosenttia kaikkien maakuntien yhteenlasketusta BKT:sta. Uudenmaan maakunnan osuus on yksinään lähes 40 prosenttia.

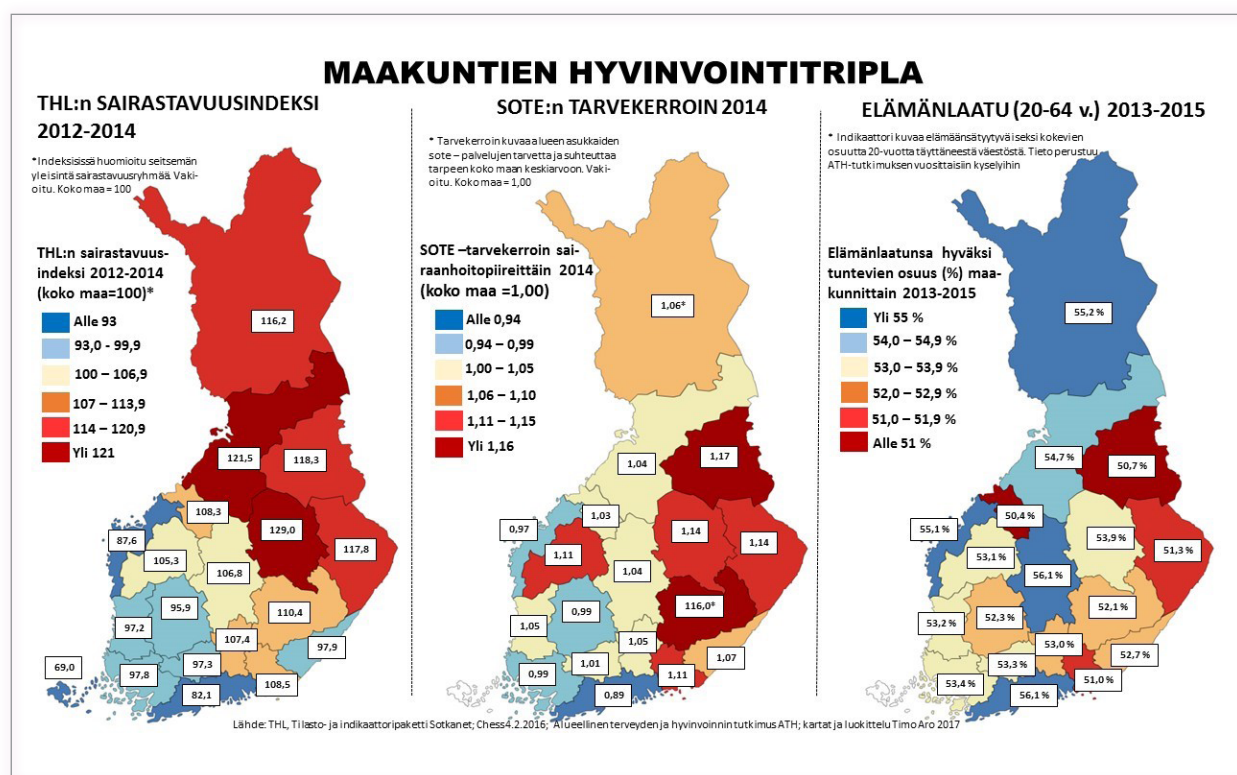
Maakunnat sijoittuvat BKT-järjestyksessä lähes väkilukua vastaavaan järjestykseen: vain Satakunnan, Pohjanmaan, Keski-Pohjanmaan ja Lapin sijoitus on BKT:n perusteella tarkasteltuna korkeampi kuin väkilukuun perustuvassa tarkastelussa. Tämä selittyy valmistavan vientiteollisuuden merkittävyydellä sekä pohjoisen vilkkaalla matkailulla ja kaivostoimilla. Kahdeksan BKT:n perusteella pienimmän maakunnan osuus yhteenlasketusta BKT:sta on kullakin alle kolme prosenttia – pienimmän, Kainuun maakunnan osuus on vain yhden prosentin.

Bruttokansantuote asukasta kohden laskettuna oli keskimäärin 37 602 euroa koko maassa vuonna 2014. BKT vaihteli merkittävästi alueittain: vaihteluväli oli Uudenmaan 49 200 eurosta Kainuun 27 200 euroon. BKT oli asukasta kohden laskettuna korkein Uudellamaalla, Ahvenanmaalla, Pohjanmaalla ja Etelä-Karjalassa sekä alhaisin Kainuussa, Etelä-Savossa, Pohjois-Karjalassa ja Keski-Suomessa. Uudenmaan BKT asukasta kohden oli lähes kaksi kertaa korkeampi kuin Kainuussa.

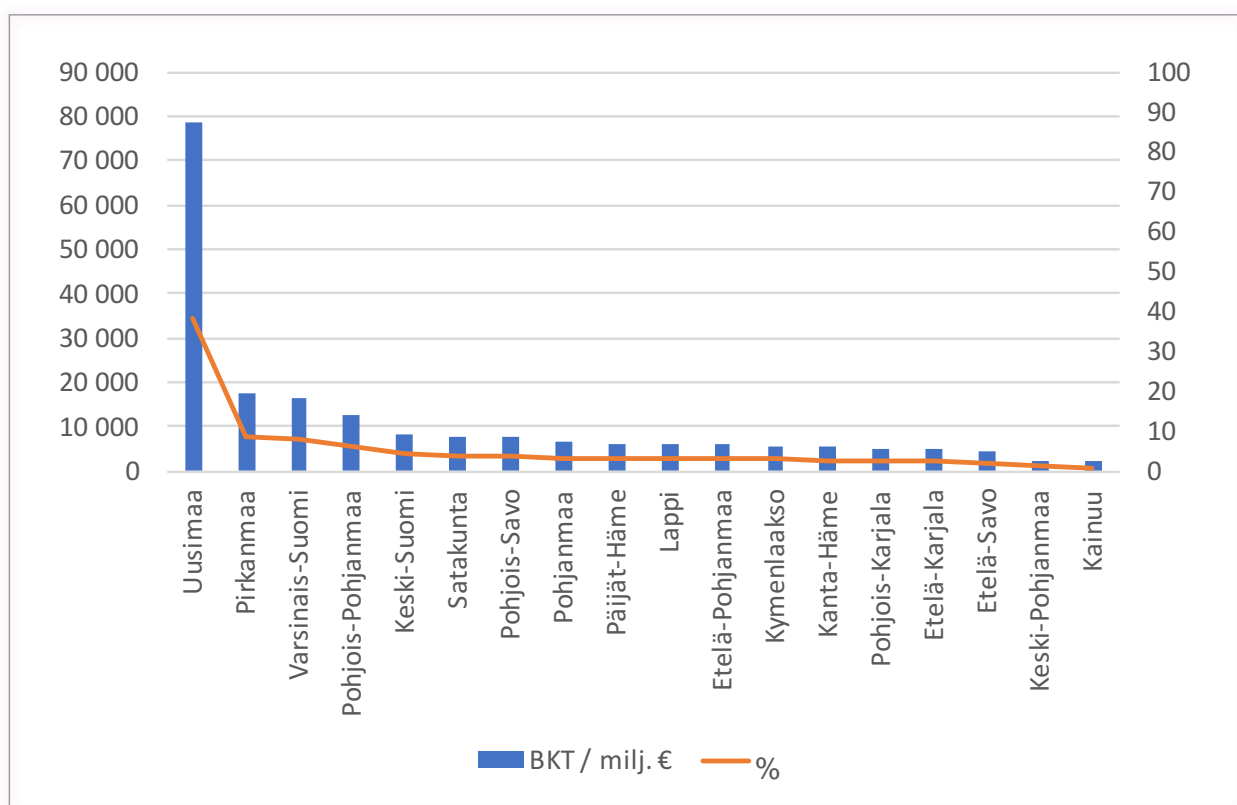
Taloudellinen huoltosuhte oli keskimäärin 1,43 koko maassa vuonna 2015, eli sataa työllistä kohden oli 143,2 ei-työllistä henkilöä. Alueelliset erot olivat suuret. Taloudellinen huoltosuhte oli kilpailukykyisin Etelä- ja Länsi-Suomessa. Maakunnittain tilanne oli kilpailukykyisin Ahvenanmaalla, Uudellamaalla ja Pohjanmaalla. Ahvenanmaa oli ainoa maakunnista, jossa työllisten määrä ylitti ei-työllisten määrän. Taloudellinen huoltosuhte oli heikoin Kainuussa, Pohjois-Karjalassa ja Etelä-Savossa.

Maakuntien väestöllinen eli demografinen huoltosuhte kuvaa alle 15-vuotiaiden ja yli 65-vuo-

Kuvio 7.
Alueellinen kehitys hyvinvoinnin muuttujien perusteella



Kuvio 8.
Maakunnat BKT:n (miljoonaa euroa) mukaan vuonna 2014



Lähde: Tilastokeskus, väestö.

tiaiden osuutta 15–64-vuotiaiden määrään. Keskimäärin maakuntien huoltosuhte on 61 prosenttia. Mitä korkeampi huoltosuhteen luku on, sitä enemmän alueella on lapsia ja vanhuk- sia suhteessa työikäisiin. Suurten kaupunkikes- kittymien ympäröivät maakunnat erottuvat jälleen kuviossa: Uudenmaan, Pirkanmaan ja Varsinais-Suomen maakunnissa demografinen huoltosuhte on pienin, eli työikäisiä on väkilu- kuun suhteutettuna eniten. Eniten huollettavia suhteessa työikäisiin on Etelä-Savon sekä Keski- ja Etelä-Pohjanmaan maakunnissa: Etelä-Savon tilanne perustuu iäkkäiden korkeaan osuuteen ja Keski-Pohjanmaan lasten korkeaan osuuteen.

Työvoiman jakautumista työllisiin ja työttömiin tarkastellaan kuviossa 10. Työttömien osuus on pienin Pohjanmaalla (9 %), Uudellamaalla (11 %) sekä Keski- (11,4 %) ja Etelä-Pohjanmaalla (12,4 %). Suurimmat työttömien osuudet ovat Kainuussa (19,5 %), Keski-Suomessa (18 %) ja Päijät-Hämeessä (17,6 %).

Työllisten osuus vaihtelee vastaavasti Pohjan- maan 91 prosentista Kainuun 80,5 prosenttiin. Keskimäärin työllisiä on maakunnissa 85 pro- senttia työikäisestä väestöstä. Yli kymmenen pro- sentin hajontaa työttömien ja työllisten määrissä maakuntien välillä voidaan pitää suurena.

OSAAMISEEN LIITTYVÄ ALUEELLINEN KEHITYS

Elinvoima-analysissä osaamiseen liittyviä alu- eellisiä tekijöitä analysoitiin yli 20-vuotiaan väes- tön koulutustason, koulutuksen ulkopuolella ole- vien nuorten ja tutkimus- ja kehittämismenojen määrällä asukasta kohden laskettuna. Kuviossa

11 on esitetty alueellinen kehitys osaamisen muuttujien perusteella.

Väestön koulutustasolla tarkoitetaan yli 20-vuo- tiaan väestön koulutustasoa, jota mitataan niin sanotun VKTM-indeksin avulla. Indeksini muodos- tetaan laskemalla korkein perusasteen jälkeisen koulutuksen pituus: jokaiselle koulutusasteelle on laskettu keskimääräinen kesto. Mitä kor- keampi on alueen indeksiluku, sitä korkeampi on alueen yli 20-vuotiaan väestön koulutustaso.

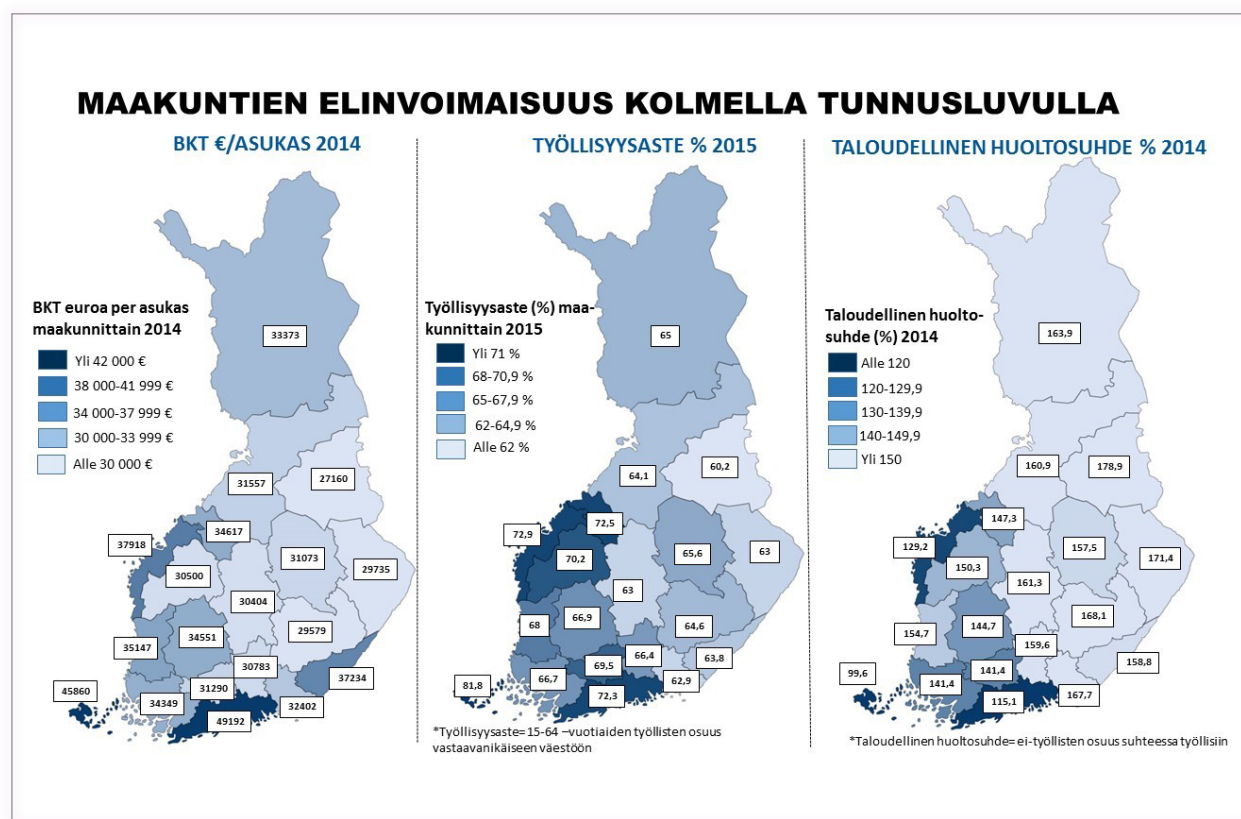
Koulutustasomittain ei huomioi tutkinnon saavuttamista, mitä monesti pidetään yhtenä mittarina koulutusta tarkasteltaessa. Tutkinnon suorittaneiden määrä vaihtelee Tilastokeskuksen mukaan Etelä-Savon noin 63 prosentista Pirkan- maan noin 69 prosenttiin maakunnan väestöstä.⁷⁾

Koulutuksen ulkopuolella olevien osuus (%) kuvaa 17–24-vuotiaiden nuorten osuutta, jotka ovat jääneet kokonaan koulutuksen ulkopuo- lelle. Tutkimus- ja kehittämismenot asukasta kohden laskettuna kuvaavat yhteenlaskettuja korkeakoulujen, muun julkisen sektorin ja yritys- ten tutkimus- ja tuotekehitysmenojen määrää.

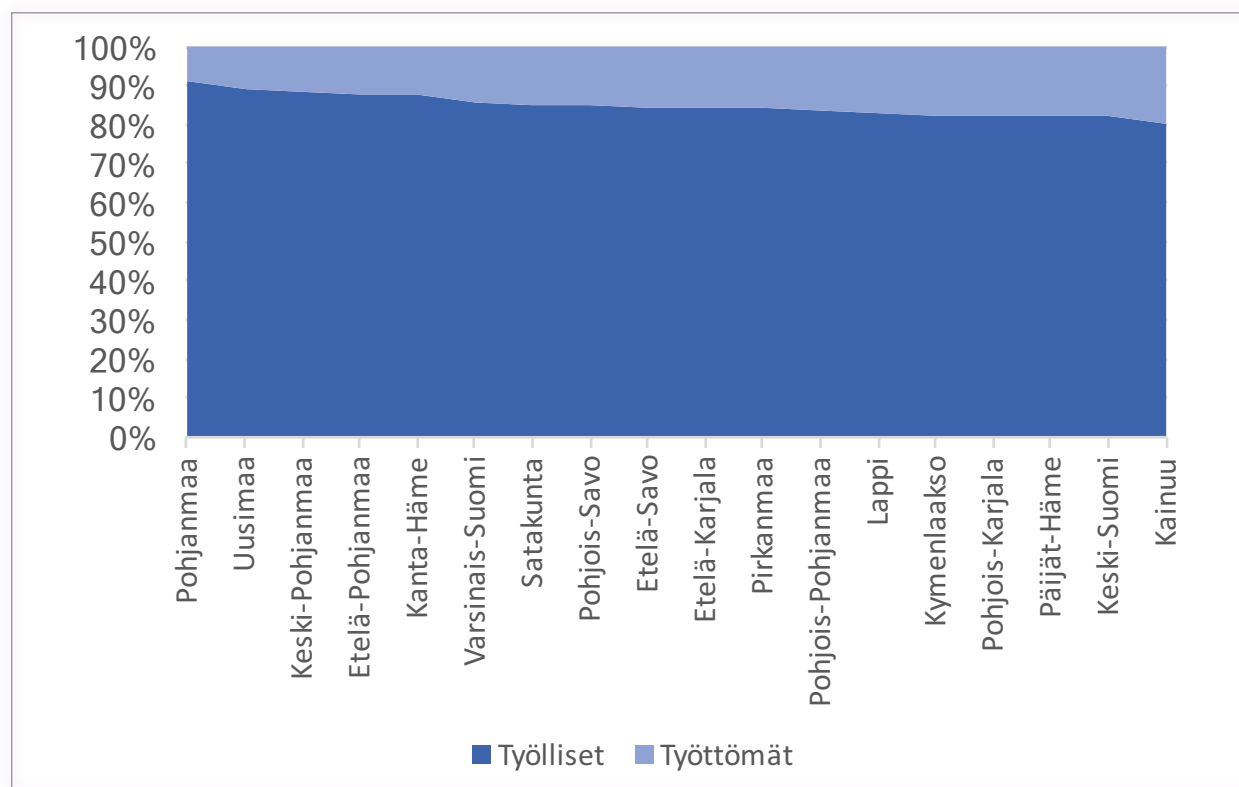
Väestön koulutustasoindeksiluku oli koko maas- sa keskimäärin 355 vuonna 2015. Kolme maa- kuntaa ylitti koko maan keskiarvon (Uusimaa, Pirkanmaa ja Pohjois-Pohjanmaa) ja kaksi maa- kuntaa oli lähellä koko maan keskiarvoa (Varsi- nais-Suomi ja Keski-Suomi). Koulutustasoindeksi oli alhaisin Ahvenanmaalla, Etelä-Savossa ja Etelä-Pohjanmaalla.

7) Tilastokeskus. 2012. Väestö entistä koulutetumpaa – alueelliset erot edelleen suuria. URL: http://www.stat.fi/tup/vl2010/art_2012-03-15_001.html. Luettu 20.9.2017.

Kuvio 9.
Maakuntien elinvoimaisuus kolmella tunnusluvulla



Kuvio 10.
Työllisten ja työttömien osuus työvoimasta vuonna 2014



Lähde: Elinympäristön tietopalvelu Liiteri

Koulutuksen ulkopuolelle jääneiden 17–24 -vuotiaiden nuorten osuus (%) oli keskimäärin 8,45 % vuosina 2013–2014. Koulutuksen ulkopuolelle jääneiden osuus oli alhaisin Etelä-Pohjanmaalla, Keski-Pohjanmaalla ja Keski-Suomessa sekä korkein Ahvenanmaalla, Kymenlaaksossa ja Uudellamaalla.

Tutkimus- ja kehittämistoiminnan menot olivat keskimäärin 1 103 euroa koko maassa vuonna 2015. Yli tuhannen euron tason pääsi yhteensä viisi maakuntaa: Uusimaa, Pohjois-Pohjanmaa, Pirkanmaa, Pohjanmaa ja Varsinais-Suomi. Tutkimus- ja kehittämistoiminnan menot olivat alhaisimmat asukasta kohden laskettuna Kymenlaaksossa, Etelä-Pohjanmaalla ja Etelä-Savossa. Uudenmaan tutkimus- ja kehittämismenot olivat asukasta kohden laskettuna noin kymmenen kertaa suuremmat kuin Kymenlaaksossa. Alueiden välillä oli lisäksi suuria eroja tutkimus- ja kehittämismenojen lähteestä. Elinkeinoelämän osuus tutkimus- ja kehittämismenoista oli korkea teollisuusvaltaisissa maakunnissa, kuten esimerkiksi Satakunnassa tai Pohjanmaalla.

PUOLUEKANNATUS JA OSALLISUUS

Maakuntien välillä on suuria eroavaisuuksia puolueiden kannatuksen perusteella tarkasteltuna. Kuviossa 12 on esitetty vuoden 2017 kuntavaalien valtuustopaikkojen osuuksien painotettu keskiarvo puolueittain. Esitysjärjestys on kuviossa keskustan paikkaosuuksien mukaisessa järjestyksessä. Kuvioista havaitaan, että keskustalla on kolmessa maakunnassa yli puolet kaikista valtuustopaikoista, ja lisäksi kuudessa maakunnassa yli 40 % paikoista. Kokoomuksen, SDP:n ja vihreiden paikkaosuudet kasvavat maakunnissa suurin piirtein sitä mukaa, kun keskustan paikkaosuudet vähenevät. Perussuomalaisten,

vasemmistoliiton ja kristillisdemokraattien kohdalla paikkaosuudet ovat melko tasaisia kaikissa maakunnissa. Muilla pienpuolueilla tai valitsijayhdistyksillä ei ole merkittäviä paikkaosuuksia missään maakunnassa. RKP on Pohjanmaalla vahva lähes 60 prosentin paikkaosuudellaan. Myös Uudellamaalla sillä on noin 17 prosentin paikkaosuus.

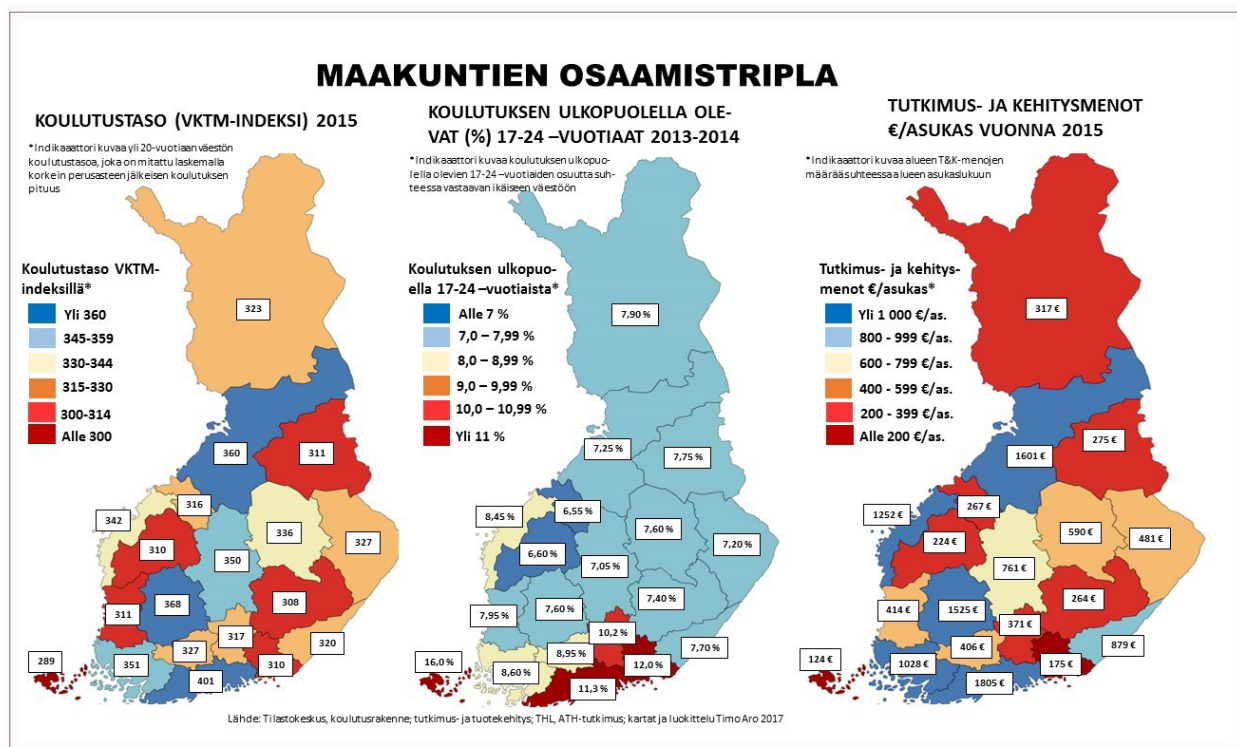
Kuntavaalien paikkaosuuksien jakautuminen antaa vihjeitä siitä, millainen puoluekannatusosuuksien jakauma saattaisi olla maakuntavaaleissa. Suoria johtopäätöksiä ei kuitenkaan esityksen perusteella tule tehdä, sillä maakuntavaaleissa vaalipiirinä toimii koko maakunta, eli äänestäjät voivat valita ehdokkaan myös oman kotikuntansa ulkopuolelta. Äänestäjät saattavat myös painottaa maakuntavaaleissa eri asioita äänestyspäätöstä tehdessään kuin kuntavaaleissa.

Poliittista osallistumista tarkastellaan äänestysaktiivisuuden perusteella. Kuviossa 13 esitetään kuntien keskimääräinen äänestysprosentti edellisissä kuntavaaleissa maakunnittain. Äänestysprosentti vaihtelee Kainuun 55 prosentista Pohjanmaan 71 prosenttiin.

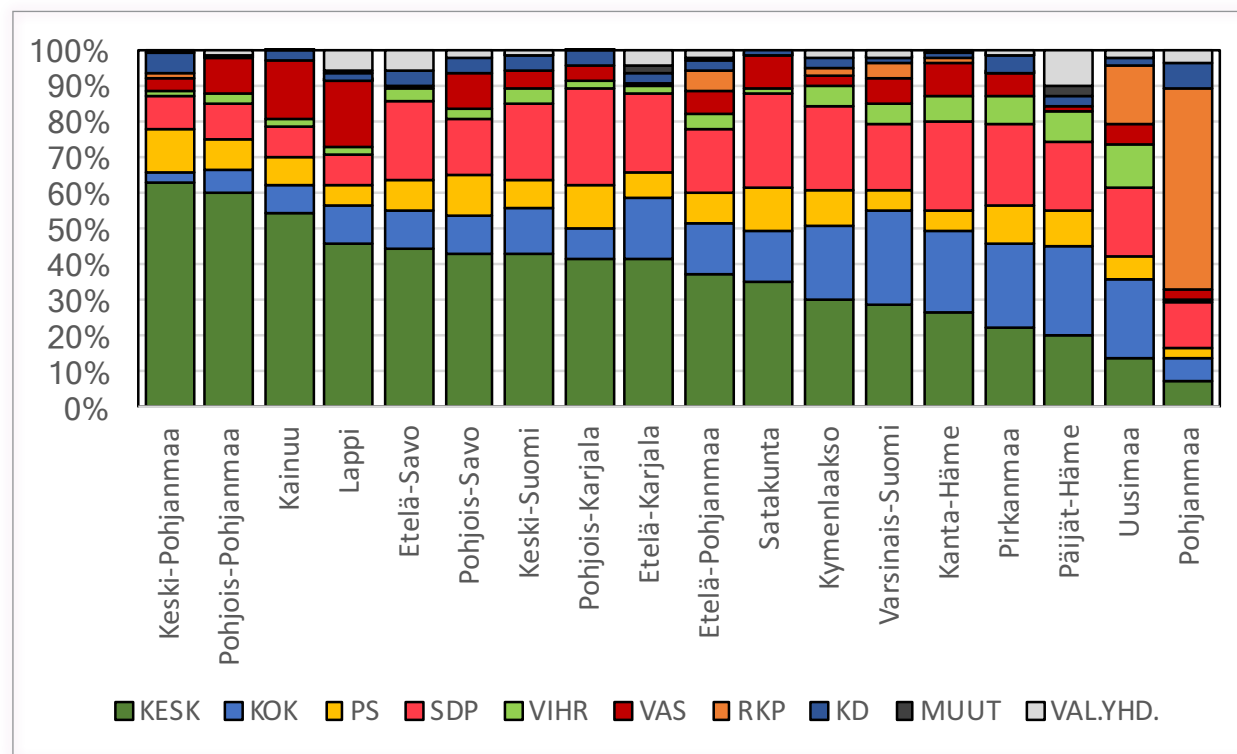
ELINVOIMA-ANALYYSIN ALUEELLISEN KEHITYKSEN TULOKSET

6x3 -elinvoima-analyyssissä verrattiin alueiden elinvoimaa tai kilpailukykyä kuuden teeman ja 18 muuttujan perusteella. Aluetalouden muutoksia tarkasteltiin bruttokansantuotteen, taloudellisen huoltosuhteen ja työllisyysasteen avulla. Kuntatalouden kehitystä tarkasteltiin verotulojen, konsernin lainakannan ja konsernitaseeseen kertyneen yli- ja alijäämän kautta. Alueiden väestökehitystä tarkasteltiin nykyisen väestökehityk-

Kuvio 11.
Alueellinen kehitys osaamisen muuttujien perusteella



Kuvio 12.
Puolueiden painotettu keskiarvo maakunnan kuntien valtuustopaikkojen osuuksista



Lähde: Oikeusministeriön vaalit.fi

sen ja väestöennusteen perusteella. Muuttujiksi valittiin väestön keski-ikä, väestömuutos vuosina 2010–2016 ja alueiden ennakoitu väestökehitys vuosina 2016–2035. Alueiden hyvinvointiin liittyviä tekijöitä analysoitiin THL:n sairastavuusindeksi, sosiaali- ja terveydenhuollon tarvevakioitujen menojen ja kokemukselliseen elämänlaatuun liittyvien mittarien avulla.

Osaamiseen liittyviä alueellisia tekijöitä analysoitiin yli 20-vuotiaan väestön koulutustason, koulutuksen ulkopuolella olevien nuorten ja tutkimus- ja kehittämismenojen määrällä asukasta kohden laskettuna. Osallisuuteen liittyviä tekijöitä analysoitiin äänestysaktiivisuuden, pienituloisuusasteeseen ja järjestötoimintaan osallistumisen aktiivisuuden näkökulmasta. Elinvoima-analyysin lopputulokset summapisteen ja sijoitusten keskiarvon mukaan esitetään kuviossa 14.

Tavoitteena oli verrata maakuntien alueellista kilpailukykyä mahdollisimman laaja-alaisesti ja kokonaisvaltaisesti analysoimalla useita teemoja samanaikaisesti. Analyysin lähtökohtana oli yhdistää kolme tekijää: 1) kaikkien maakuntien elinvoimaan liittyvien rakenneominaisuuksien vertailu samanaikaisesti yhdistämällä kuuteen eri teemaan liittyviä muuttujia, 2) valita sellaisia muuttujia, jotka ovat luotettavia ja vertailukelpoisia eri alueiden välillä (pääosin suhteellisia muuttujia), toistettavia ja vertailtavissa suhteessa aikaisempaan kehitykseen ja 3) hyödyntää viimeisiä käytettävissä olevia tilastoja reaaliaikaisen kokonaiskuvan muodostamiseksi.

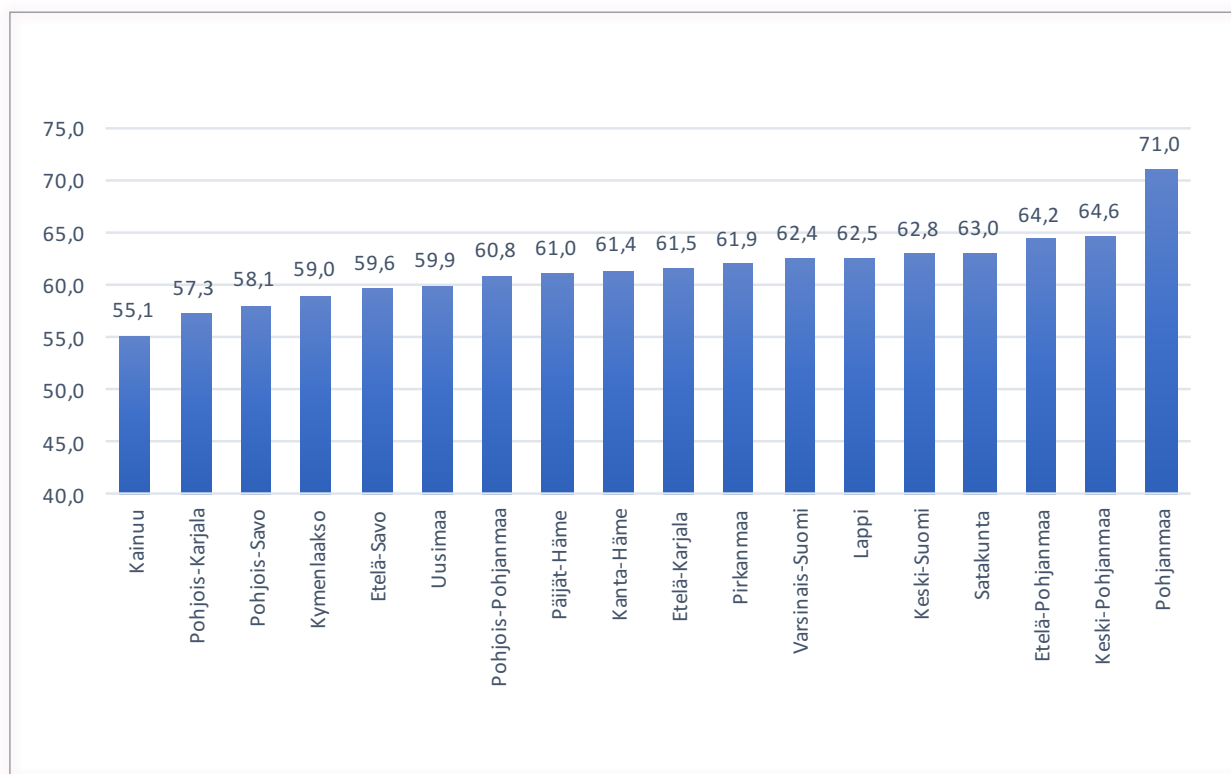
Jokaiselle alueelle laskettiin summapisteen 18 muuttujan sijoitusten paremmuusjärjestyksen perusteella. Ahvenanmaan maakunnalla ei ollut arvoa kaikissa muuttujissa, jonka vuoksi alueille

laskettiin vielä muuttujakohtaisten sijoitusten keskiarvot. Alueet sijoitettiin viiteen viidenneksen sijoitusten keskiarvon perusteella. Kaikki 18 muuttujaa ovat painottomia eli jokainen muuttuja on suhteessa toisiinsa samantarvoinen. Yhteenveto tuloksista esitetään karttana, jossa värit kuvaavat alueen sijoitusta viiden viidenneksen suhteen ja numeroarvo kuvaa alueiden paremmuusjärjestystä 1–19 välillä.

Alueiden parhaan viidenneksen muodostivat Uusimaa, Pohjanmaa, Pirkanmaa ja Ahvenanmaa. Uusimaa ja Pohjanmaa olivat selkeä kärkikaksikko. Uusimaa sai parhaimman arvon seitsemällä ja Pohjanmaa kahdella muuttujalla. Ahvenanmaa olisi kuulunut samaan joukkoon ilman osaamiseen liittyviä muuttujia, jossa nykyinen muuttujien tilastointitapa ei tee oikeutusta Ahvenanmaalle. Ahvenanmaa sai korkeimman arvon kuudella muuttujalla. Pirkanmaa sijoittui kolmanneksi kaikkien maakuntien joukossa, mutta jäi aluetalouden ja osallisuuden muuttujissa kärkikaksikon taakse.

Alueiden toiseksi parhaan viidenneksen muodostivat Varsinais-Suomi, Keski-Pohjanmaa, Kanta-Häme ja Pohjois-Pohjanmaa. Varsinais-Suomi oli selkeästi viidenneksi kilpailukykyisin kaikista alueista, jonka jälkeen muut olivat tasaisia suhteessa toisiinsa. Kolmanneksi parhaimman viidenneksen muodostivat Satakunta, Keski-Suomi, Etelä-Pohjanmaa ja Lappi. Satakunta oli lähellä toiseksi parhaimman viidenneksen maakuntia. Neljänneksi parhaimpaan viidenneksen sijoituivat Etelä-Karjala, Päijät-Häme, Pohjois-Savo ja Pohjois-Karjala. Heikoimman viidenneksen Kymenlaakso, Etelä-Savo ja Kainuu.

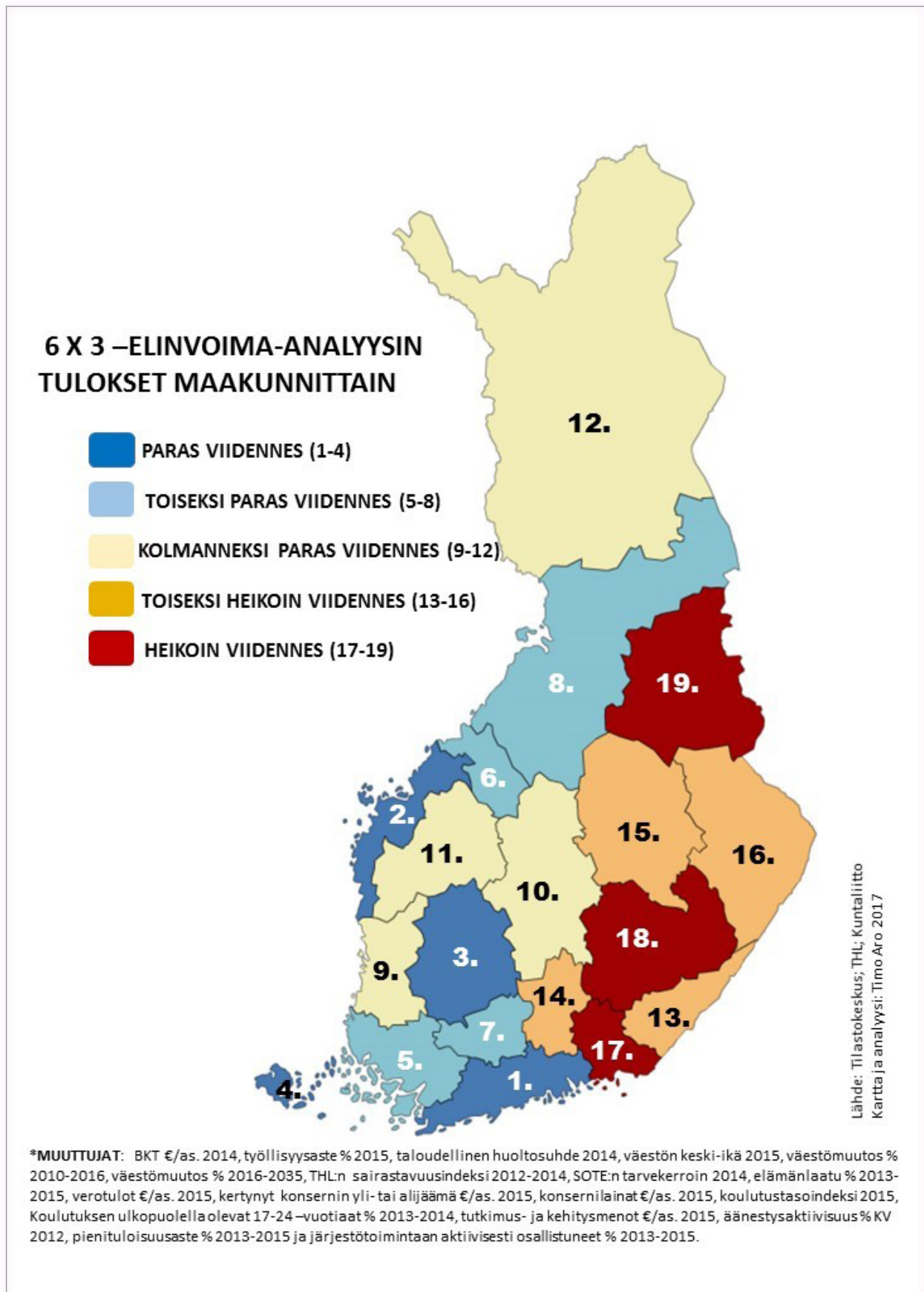
Kuvio 13.
Keskimääräinen äänestysprosentti kuntavaaleissa 2017 maakunnittain



Lähde: Oikeusministeriön vaalit.fi

Kuvio 14.

6 x 3 –elinvoima-analyysin lopputulokset summapisteyden ja sijoitusten keskiarvon mukaan



JOHTOPÄÄTÖKSET

Vuoden 2020 alusta Suomen julkinen hallinto järjestetään suunnitelmien mukaan kolmella tasolla, kun maakuntauudistuksen myötä itsehallinnolliset maakunnat alkavat hoitaa kuntien ja valtion rinnalla osan julkisista tehtävistä. Uudet 18 maakuntaa muodostetaan nykyisten maakuntajakojen perusteella. Sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestäminen siirtyy kunnilta kokonaan maakunnille, mikä tarkoittaa vastuuviranomaisten vähenemistä noin 180 toimijalla.

Maakuntien välillä on merkittäviä kantokyky- ja olosuhde-eroja esimerkiksi väkiluvun, pinta-alan, BKT:n, demografisen huoltosuhteen, työllisyyden ja puolueiden kannatuksen suhteen. Suunniteltu maakuntajako perustuu olemassa olevaan hallinnolliseen aluejakoon ja tapahtuneeseen kehitykseen toiminnallisuuden ja tulevaisuuden aluerakenteen sijaan.

Optimaalinen hallintomalli, joka toimisi erinomaisesti kaikissa maakunnissa maaseutumaisista pienistä maakunnista suuriin kaupunkimaisiin maakuntiin, voi olla vaikeasti saavutettavissa, sillä esimerkiksi asukasmäärä, väestötiheys ja saavutettavuus poikkeavat merkittävästi toisistaan ja vaikuttavat oleellisesti palveluiden järjestämiseen.

Ikä- ja sukupuolijakaumien tasaisuus kertoo kuitenkin elinvoimaisesta maaseudusta: alueilla, joissa asukkaita on vähemmän ja harvemmassa, on kuitenkin hyvin samantapainen väestön ikäkoostumus kuin tiheämpään asutuilla kaupunkialueilla. Vaikka kaupungistumiskehitys eli kau-

punkialueiden kasvu ja laajeneminen on selvästi todennettavissa, eivät maaseutualueet ole

kategorisesti tyhjenemässä, vaan kaupungin läheinen maaseutu ja maaseudun paikalliskeskukset ovat useissa maakunnissa säilyttäneet elinvoimaisuutensa. Suurin alueellisen kehityksen ja eriytymisen haaste kohdistuu harvaan asuttuun maaseutuun ja ydinmaaseutuun.-

Maakuntien toisistaan poikkeava väestötiheys voi asettaa haasteita maakuntauudistuksen palveluiden yhdenvertaistamisen tavoitteelle. Muuttoliikkeen suunta ja väestöennusteet kertovat kaupungistumiskehityksestä, joka olisi hyvä huomioida uutta hallinnon tasoa perustettaessa, mikäli tavoitteena on taloudellisesti ja sosiaalisesti aikaa kestävä hallintorakenne.

Elinvoimaltaan ja kilpailukyvyltään pienemmillä maakunnilla saattaa tulla vaikeuksia selviytyä niille annetuista tehtävistä. Myös sosiaali- ja terveysministeriön vuoden 2015 lopulla julkaistussa virkamiesselvityksessä todetaan, että kahtatoista useampien itsehallintoalueen vaihtoehtoissa mahdollisuudet yhdenvertaisten sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämiseen vaikeutuvat.⁸⁾ Voikin olla, että pienempien maakuntien yhdistäminen tulee ensimmäisen maakuntavaltuustokauden kokemusten jälkeen kysymykseen.

8) Sosiaali- ja terveysministeriö. 2015. Virkamiesselvitys: uusien itsehallintoalueiden muodostaminen. URL:http://stm.fi/documents/1271139/1860522/Aluejakomuistio_final_0511.pdf/8cab755-d384-44f5-9bae-c0231f25e2a7.

Kommentti

SUOMI ON ERILAINEN

Kari Häkämies

Varsinais-Suomen maakuntajohtaja

Maakunta- ja sote-uudistuksen tavoitteena on tarjota ihmisille nykyistä paremmin yhdenvertaiset palvelut asuinpaikasta riippumatta. Toinen päämäärä liittyy kustannusten hallintaan. Pyrkimys on saada aikaan usean miljardin säästö nykykehitykseen verrattuna.

Ei tarvitse olla asiantuntija ymmärtääkseen, että tavoitteet ovat korkealla – mieleen saattaa myöskin tulla, että ne ovat keskenään ristiriidassa. Maakuntia perustettiin kovan väännön jälkeen 18. Asiantuntijat olivat päätyneet siihen, että oikea määrä olisi 9–12, jos lähtökohtana on, että maakunta kykenee yksin selviämään tehtävistään. Päätös oli poliittinen, mutta toisaalta voi sanoa, että perustettavilla maakunnilla on aito maakuntaidentiteetti.

Jos olisi valittu suurempien maakuntien tie, olisi pitänyt muodostaa yksiköitä, joissa ihmisten ajattelutavat poikkeavat suurestikin toisistaan: esimerkiksi Varsinais-Suomi ja Satakunta ovat kartalla vierekkäin, mutta maakuntien ihmiset ovat hyvin erilaisia. Puhuttua murrettakin on puolin ja toisin vaikea ymmärtää.

Identiteetin lisäksi maakunnissa on muitakin eroja. Tarkastelee tunnuslukuja väkiluvun, terveyden, BKT:n tai työllisyysasteen näkökulmasta, viesti on selvä: Suomi on jakautumassa ja on ollut

sitä jo pitkään. Itä-Suomi ja osa Pohjois-Suomea kuihtuu, kun taas akseli Helsinki–Turku–Tampere vahvistuu.



Kansainvälisessä katsannossa kehityssuunnassa ei ole mitään tavatonta. Suomi taitaa olla (sotien jälkeisestä asutuspolitiikasta johtuen) edelleen Euroopan vähiten urbaani maa. Ei ole siis mikään ihme, että muun maailman tavoin etenkin koulutetut nuoret haluavat asua kasvukeskuksissa. He kannattavat liberaaleja elämänarvoja, haluavat viettää aikaansa vertaistensa seurassa ja sillä tavoin asuen, että omat asiat voi pitää ominaan. Kun muuttoliike käy suuriin kaupunkeihin, voi perustellusti kysyä, onko maakuntaudistus vastaus siihen mitä pitää tehdä. Itse en näe kaupunkipolitiikassa ja nyt vireillä olevassa uudistuksessa niin suurta ristiriitaa kuin eräät.

Sote-uudistus pitää toteuttaa joka tapauksessa, ja valtion lisääntyvä ohjaus on välttämätöntä. Kuntien terveyskeskuksiin ja erikoissairaanhoidon kuntayhtymäjärjestelmään perustuva rakenne on tullut tiensä päähän. Kustannukset eivät pysy kurissa, ja liian moni terveysasema on aivan liian pieni tarjotakseen riittävät palvelut.

Kun valtion rahaa sosiaali- ja terveystalouteen tulee moneen maakuntaan huomattavasti vähemmän kuin nyt käytetään, joutuu palveluverkko ymmärrettävästi suurennuslasin alle. On vastuutonta antaa ymmärtää, että pienten paikkakuntien lääkäripalvelut paranevat, ei ainakaan, jos palvelutasoa mitataan etäisyydellä terveysasemalle. Sen sijaan kansalaiset saavat koko maakunnan alueella taatusti parempaa hoitoa kuin ennen, mutta aivan nurkan takana eivät sote-keskukset kaikkien osalta sijaitse.

Projektin maakuntaudistusosio lakkauttaa ELY-keskukset, TE-toimistot ja maakuntien liitot. Kaikki niiden toiminnot siirtyvät uuteen maakuntaan. Tämän muutoksen on sanottu syn-

nyttävän kolmannen ja tarpeettoman portaan suomalaisen julkishallintoon. Myös toisenlaisen johtopäätöksen voi tehdä. Nyt ELY-keskuksia ja TE-toimistoja koskevat linjaratkaisut tehdään ministeriöissä, mutta muutoksen myötä nämä valtion tehtävät siirtyvät vaaleilla valitun maakunnan päätettäväksi, eli sinne missä myös asiakkaat ovat.

Toki on niin, että maakuntia olisi mahdollista hallita myös ilman maakuntavaaleja. Tehtäisiin kuten tehdään maakunnan liittojen kohdalla, eli puolueiden paikat jaetaan kuntavaalituloksen perusteella. Maakuntavaaleille en uskalla ennustaa kovin korkeaa äänestysprosenttia.

Suomi tarvitsee nykyistä vahvempaa kaupunkipolitiikkaa, mutta turhia kärjistyksiä on syytä välttää. Olemme myös jatkossa harvaan asuttu maa ja Suomen perustuslaki takaa perusoikeudet kaikille kansalaisilleen.

Kaavailtu sote- ja maakuntaudistus on poliittinen kompromissi, kuten suuret yhteiskunnalliset ratkaisut aina. Se joka hakee edustamansa instituution näkökulmasta täydellistä ratkaisua, pettyy varmasti. Muutoksen onnistuminen edellyttää, että osaamme arvostaa toinen toisemme työtä, emmekä katso oman työmme olevan muiden yläpuolella niin, että voimme yhteistyön sijasta osoittaa halveksuntaa.

Hallinnon rakenne on vain kehikko. Asenne ratkaisee kaiken.

Kommentti

MAAKUNTIEN MÄÄRÄ VOI MUUTTUA

Jaana Savolainen

Helsingin Sanomien pääkirjoitustoimittaja

Vaikka maakuntavaaleihin on Sipilän hallituksen suunnitelmien mukaan vain vajaa vuosi aikaa, useimpien suomalaisten mielissä ne ovat hyvin kaukana. Poliittinen kuohunta sote- ja maakuntauudistuksen eri kohdissa on ollut sitä luokkaa, että moni epäilee vieläkin koko uudistuksen toteutumista.

Jos kaikki uudistusta koskevat lakiesitykset läpäisevät eduskunnan ensi kesään mennessä, sen jälkeen jää hyvin vähän aikaa kirkastaa äänestäjille, mistä tässä oikein on kyse. Tuoreen puoluebarometrin mukaan maakuntavaalit kiinnostavat kansalaisia vielä vähemmän kuin eurovaalit. Täytyy tapahtua suoranainen ihme, jos kiinnostus tästä merkittävästi nousee.

Timo Aron ja Miira Raiskilan kirjoitus kertoo selkeästi, että syntymässä on 18 hyvin erilaista maakuntaa. Ääripäät ovat kaukana toisistaan: Uudellamaalla asuu 30 prosenttia koko Manner-Suomen väestöstä, Kainuun ja Keski-Pohjanmaan väestöosuus on 1,5 prosenttia. Keskeinen kysymys onkin, miksi maakuntia pitää olla 18.

Valitettavasti syy löytyy perinteistä ja hallituspuolue keskustan ideologiasta, eikä tulevaisuuden tarpeista. Lukumäärä ei ainakaan vastaa eri

tyisesti minkään maakunnille tulevan tehtävän tarpeita. Kaikkein vähiten se vastaa tärkeimmän tehtävän eli sosiaali- ja terveystalouden järjestämisen etuja. Toimivien sote-palvelujen näkökulmasta esimerkiksi 12 maakuntaa tai aluetta olisi ollut järkevämpi ratkaisu. Toki 18 järjestäjää on selvästi parempi tilanne kuin nykyinen yli 300 kunnan sekä kymmenien kuntayhtymien ja yhteistyöalueiden kuvio.



Jo nyt moni ihmettelee, löytyykö kaikkiin maakuntiin riittävän osaavia johtajia vetämään läpi suurta muutosta. Maakuntien voi olla helpompi houkutella päteviä osaajia kuin monen pienen kunnan, mutta edessä olevat tehtävät eivät ole helppoja.

Maakuntajohtajat eivät rakenna vain uutta hallintoa, vaan yrittävät sovittaa yhteen erilaisia toimintakulttuureja samalla kun heidän pitää ajaa läpi isoja uudistuksia juuri toimintatapoihin. Lisää haasteita tulee siitä, että käyttöön tulee aivan uudenlainen ja ainutlaatuinen tapa liittää yksityiset ja julkiset palveluntuottajat sote-palveluihin asiakkaan valinnanvapauden kautta.

Kaikkein haastavinta voi olla jonkinlaisen maakunnan yhteishengen luominen. Joissakin maakunnissa se voi syntyä helpostikin, mutta monessa se voi jäädä haaveeksi. Epäluulo kuntien välillä on ollut yksi suurimmista ongelmista, kun alueellista yhteistyötä on aiemmin rakennettu. Riiteleviä naapureita riittää. Lähtökohta on erityisen hankala niissä maakunnissa, joiden keskuskaupunki on selvästi muita kuntia suurempi. Esimerkiksi Uudellamaalla on aina törmätty Helsinki vastaan muut kunnat asetelmaan.

Maakunnan päätöksentekijöiden pitäisi myös opetella uusi ajattelumalli ja pohtia asioita koko maakunnan näkökulmasta. On mielenkiintoista nähdä, miten tämä onnistuu. Suuri osa tulevista maakuntavaltuutetuista lienee nykyisiä tai entisiä kuntavaltuutettuja, osa myös kansanedustajia. Vanhat kaunat ja eripurat tuskin unohtuvat uuden maakunnan aloittaessa työtään. Luottamuksen rakentamiseen kannattaa varmasti panostaa.

Varsinkin pienissä kunnissa päätöksentekijät ovat jo hermostuneet siitä, miten niiden ääni kuuluu tulevassa maakuntavaltuustossa. Tämä on ymmärrettävää, koska valtaa todella siirtyy paljon pois kunnilta. Mutta samalla unohtuu juuri se olennaisin: maakuntiin ei tule kuntien edustajia. Tietenkin moni kansalainen voi äänestää maakuntavaaleissa oman kunnan asukasta, koska ne ovat yleensä tutumpia. Vaalitulos voi kuitenkin yllättää.

Jos helsinkiläiset äänestäisivät maakuntavaaleissa pääasiassa helsinkiläisiä ehdokkaita, Uudenmaan maakuntavaltuustoon voisi tulla helsinkiläisten enemmistö. Tämän luulisi rauhoittavan Helsingin pormestaria Jan Vapaavuorta (kok.), mutta Uudenmaan pikkukunnille ajatus on kauhistus.

Valtiosääntöoppineiden mukaan maakuntien itsehallinto on ainakin aluksi näennäistä, koska maakunnille ei ole tulossa verotusoikeutta eikä yleistä toimivaltaa. Maakuntia voi siten jopa pitää jonkinlaisena valtionhallinnon jatkeena. Maakunta saa rahansa valtiolta, joka todennäköisesti jakelee niitä hyvin kitsaasti.

Maakuntien päättäjiltä vaaditaan paljon uudenlaista osaamista ja vahvaa johtamista, jotta he kykenevät turvaamaan palvelut ja parantamaan tuottavuutta. Ilmeisesti vain maan hallitus uskoo siihen, että kaikki 18 maakuntaa pystyisivät suoriutumaan tästä kiitettävästi. Varsin yleisen käsityksen mukaan osa elinvoimaltaan heikoimmista maakunnista ajautuu aika nopeasti vaikeuksiin ja ne liitetään toiseen maakuntaan.

EHDOKASASETTELU

Mikko Leino, VTM

Annu Perälä, YTM

Vaalit ovat demokratian keskeisimpiä ja näkyvimpiä toimintoja. Vaalien avulla valtuutetaan ja motivoidaan sekä äänestäjiä että ehdokkaita. Samalla varmistetaan, että vaaleissa valitut edustajat ovat toimistaan vastuussa äänestäjilleen. Vaalit tarjoavat selkeät puitteet, joissa ehdokkaat, puolueet ja asiat kilpailevat keskenään sekä yksiselitteiset säännöt, joilla erottaa voittajat ja häviäjät.

Tämänhetkisten suunnitelmien mukaan Suomen historian ensimmäiset maakuntavaalit käydään lokakuussa 2018. Maakuntavaalit käydään 18 maakunnassa. Maantieteellisesti ne eroavat siis selvästi kuntavaaleista, jotka käydään vain yhden kunnan alueella, sekä eduskuntavaaleista, jotka Manner-Suomessa käydään 12 vaalipiirissä. Maantieteellisesti ajatellen maakuntavaalit osuvat siis näiden kahden väliin. (Ks. taulukko 1.)

Suurin ero eduskunta- ja maakuntavaalien välillä on valittujen ja ehdokkaiden lukumäärät. Maakuntavaaleissa nämä luvut ovat moninkertaiset eduskuntavaaleihin verrattuna, mutta kuitenkin huomattavasti pienemmät kuin kuntavaaleissa. Maakuntavaltuutettuja valitaan maakunnan koosta riippuen 59–99, ja jokainen puolue, vaaliliitto tai yhteislista saa asettaa ehdokkaita korkeintaan puolitoistakertaisen määrän, eli 88–148 ehdokasta. (Ks. taulukko 1.)

Tässä luvussa tarkastelemme maakuntavaalien ehdokasasettelun erityispiirteitä ja haasteita. Maakuntavaalien nivelkohta sijoittuu ehdokkaiden valintaan, sillä ehdokasasettelu rajaa edustuskelpoisten kansalaisten joukkoa jopa varsinaisia vaaleja enemmän. Tulevien maakuntavaltuustojen raamit määrittyvät siis pitkälti jo ehdokasasetteluvaiheessa.

KOTIKUNNALLA ON VÄLIÄ

Vaaleissa menestyäkseen puolueiden tulee kyetä rekrytoimaan ehdokkaita ympäri maakuntaa. Tutkimuksien mukaan äänestäjät suosivat oman kotipaikkakuntansa ehdokkaita¹⁾. Äänestäjien viehättyneisyys paikallisiin ehdokkaisiin on huomattu myös poliittisissa puolueissa. Ehdokaslistojen kokoajat arvioivat kotipaikkakunnan ehdokkaan tärkeimmäksi ominaisuudeksi. Ennen lopullisen ehdokaslistan hyväksymistä piirit kiinnittävät huomiota listan alueelliseen edustavuuteen ja korjaavat sitä tarpeen vaatiessa.²⁾

Maakuntavaaleissa ehdokkaiden kotipaikka tulee näyttämään vielä tärkeämpää roolia, etenkin pienissä kunnissa. Kuntaliitoksien pohjalta tiedetään, että erityisesti pienemmän liitoskunnan äänestäjät keskittävät herkästi äänensä oman alueensa kärkiehdokkaalle. Merkittävä kannustin äänten keskittämiseksi on halu turvata julkiset palvelut omalla lähiseudulla. Äänten

1) Arter, D. 2011. The Michael Marsh Question: How do Finns do Constituency Service? *Parliamentary Affairs* 64:1, 129–152. Timonen, P. 1976. Kansanedustajaehdokkaan alueellisen kannatuspohjan määräytyminen. Tampere: Tampereen yliopisto.

2) Helander, V., Kuitunen, S & Paltemaa, L. (toim.) 1997. Kansalaisesta aktiiviksi, aktiivista edustajaksi: Tutkimus vuoden 1995 eduskuntavaaleista ja niiden ehdokasasettelusta. Turku: Turun yliopisto.

keskittämistä tapahtuu etenkin silloin, kun oman alueen edustus uudessa kunnanvaltuustossa on epävarmaa.³⁾

Maakuntavaalien verrattain pitkät ehdokaslistat mahdollistavat sen, että puolueet voivat nimetä ehdokkaan maakunnan jokaisesta kunnasta. Eduskuntavaaleissa tämä on matemaattisesti mahdotonta Helsingin ja Uudenmaan vaalipiirejä lukuun ottamatta. (Ks. Taulukko 1.) Mikäli maakuntavaalien ehdokasasettelussa pyritään täydelliseen laskennalliseen edustavuuteen, vain alle seitsemän prosenttia kunnista jää ilman omaa ehdokasta.

Ehdokasvolyymiin lisäksi maakuntataso itsessään on omiaan korostamaan ehdokkaan kotipaikkakuntaa. Valtakunnallisten kysymysten – kuten vero- ja työllisyyspolitiikan – sijaan maakuntatasolla käsitellään nimenomaan maakunnan sisäisiä asioita. Esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden järjestämisen yksi tärkeimpiä kysymyksiä on palveluiden sijainti.

Maantieteellisesti edustava ehdokasjoukko on tärkeää myös puolueen sisäisen koheesion kannalta. Poliittiset kunnallisjärjestöt ja paikalliset puolueaktiivit näkevät mielellään oman kuntansa ehdokkaan puolueensa ehdokaslistalla. Maakuntavaalien pitkät ehdokaslistat taas mahdollistavat sen, että ehdokaspaikkoja voidaan jyvittää kaikkiin tai ainakin suureen osaan kunnista. Oman kunnan ehdokas on omiaan lisäämään paikallisen puolueväen kampanjointimotivaatiota.

KOKEMUS VALTTIA?

Puolueiden ehdokasasettelu luo raamit sille, ketkä voivat ylipäättään tulla valituksi. Eri taustaisten ehdokkaiden määrällä on merkitystä: mitä enemmän jonkin yhteiskuntaryhmän edustajia löytyy puolueiden ehdokaslistoilta, sitä useampi heistä todennäköisesti tulee valituksi⁴⁾. Maakuntavaaleissa sekä maantieteellisesti että sosiodemografisesti edustavan ehdokasjoukon kokoaminen voi olla haastavaa.

Aikaisemmista kunta- ja eduskuntavaaleista tiedämme, että nuoret, naiset ja etniset vähemmistöt ovat aliedustettuina niin ehdokkaiden kuin valittujen joukossa. Tämä johtuu osaltaan heidän keskimäärin vähäisemmästä halukkuudestaan pyrkiä poliittiselle uralle⁵⁾. Voidaan siis olettaa maakuntavaaliehdokkaiksi mielivien joukon olevan jo lähtökohtaisesti epäedustava. Alueellisen tasapainon korostaminen voi vinouttaa ehdokasjoukkoa entisestään.

Taulukossa 2 esitetään, miten yksittäisen puolueen ehdokaspaikat jakaantuvat laskennallisesti Pohjois-Savon maakunnan sisällä. Neljännessä sarakkeessa on laskettu, montako maakuntavaltuutettua kustakin kunnasta valittaisiin, mikäli vaalitulos määräytyisi puhtaasti kuntien koon mukaan. Seuraavassa sarakkeessa on laskettu samalla periaatteella se, kuinka monta ehdokasta yksi puolue kustakin kunnasta asettaisi olettaen, että puolue saa kokoon täyden ehdokaslistan.

Pohjois-Savossa noin kolmannes puolueen

3) Saarimaa, T. & Tukiainen, J. 2015. Local Representation and Strategic Voting: Evidence from Electoral Boundary Reforms. Helsinki: VATT.

4) Kuitunen, S. 2000. Kuntalaisesta ehdokkaaksi, ehdokkaasta valtuutetuksi: Poliittinen rekrytointi vuoden 1996 kunnallisvaaleissa ja niiden ehdokasasettelusta. Turku: Turun yliopisto.

5) Esim. Kuitunen, S. 1998. Naisten poliittinen rekrytoituminen vuoden 1995 eduskuntavaaleissa ja niiden ehdokasasettelussa. Poliitiikka 40:1, 22–37.

Taulukko 1.
Maakuntavaali piirit sekä valittujen ja ehdokkaiden enimmäislukumäärä yhdellä listalla edellisiin kunta- ja eduskuntavaaleihin verrattuna

Maakunnat	Asukasluku	Kunnat	Maakunta- valtuutetut	Maakunta- vaaliehdokkaat	Kunnan- valtuutetut	Kuntavaali- ehdokkaat
Uusimaa	1 640 000	26	99	148	1 106	1 646
Varsinais Suomi	475 000	27	79	118	873	1 296
Satakunta	222 000	17	69	103	485	719
Kanta-Häme	175 000	11	59	88	357	530
Päijät-Häme	202 000	9	69	103	295	438
Pirkanmaa	506 000	22	79	118	764	1 135
Etelä-Karjala	131 000	9	59	88	261	387
Etelä-Savo	150 000	14	59	88	378	560
Kymenlaakso	178 000	7	59	88	249	370
Pohjois-Karjala	165 000	13	59	88	397	589
Pohjois- Savo	248 000	18	69	103	512	729
Keski-Pohjanmaa	69 000	8	59	88	178	263
Etelä- Pohjanmaa	192 000	17	59	88	499	740
Pohjanmaa	181 000	15	59	88	469	696
Keski-Suomi	276 000	23	69	103	629	932
Pohjois-Pohjanmaa	410 000	30	79	118	834	1 236
Kainuu	75 000	8	59	88	222	329
Lappi	181 000	21	59	88	491	726
Yhteensä	5 476 000	295	1 202	1 794	8 999	13 321

Eduskuntavaali piirit	Asukasluku	Kunnat	Kansanedustajat	Eduskuntavaali- ehdokkaat
Helsinki	635 000	1	22	22
Uusimaa	1 005 000	25	35	35
Varsinais- Suomi	475 000	27	17	17
Satakunta	222 000	17	8	14
Häme	377 000	20	14	14
Pirkanmaa	506 000	22	19	19
Kaakkois- Suomi	459 000	30	17	17
Savo- Karjala	413 000	31	16	16
Vaasa	442 000	40	16	16
Keski-Suomi	276 000	23	10	14
Oulu	485 000	38	18	18
Lappi	181 000	21	7	14
Yhteensä	5 476 000	295	199	216

Lähde: Alueuudistus 2016: Maakuntavaalilakiluonnos, Kuntaliitto 2017: Valtuustokoot Manner-Suomen kunnissa valtuustokaudella 1.6.2017–31.5.2021, Paloheimo 2016: Maakuntavaltuustojen koot, Tilastokeskus: Kuntien avainluvut 2016, Vaalit.fi: Vaali piirit.

ehdokkaista tulee oletettavasti maakunnan keskuskaupungista, Kuopiosta, kun taas suurimmas- ta osasta maakunnan kunnista tulee vain yhdes- tä neljään ehdokasta. Vaalistrategisista syistä jälkimmäisille ehdokaspaikoille valikoitunee erityisesti perinteistä poliittikotyyppiä edustavia ehdokkaita, eli keski-ikäisiä, korkeasti koulutet- tuja ja hyvin toimeentulevia – usein miespuolisia henkilöitä.

Perinteistä poliittikotyyppiä vastaavat henki- löt ovat vallassa kuntapolitiikassa⁶⁾ ja muualla yhteiskunnassa⁷⁾. Asemastaan johtuen heillä on useita vaalikamppailun kannalta olennaisia resursseja: he ovat laajasti tunnettuja, heillä on mittavaa kokemusta ja laajat sosiaaliset ver- kostot sekä mahdollisuus rahoittaa omaa vaa- likampanjaansa tai vastaavasti saada ulkoista rahoitusta.

Puolueiden näkökulmasta perinteistä poliitik- kotyyppiä vastaavat ehdokkaat ovat turval- linen valinta erityisesti pienempien kuntien muutamille ehdokaspaikoille. Myös äänestäjien strateginen pyrkimys keskittää ääniä kunnan kärkiehdokkaalle on omiaan tukemaan perinteis- en poliittikotyyppin edustajia. Suuremmissa kau- pungeissa ehdokkaita on väistämättä enemmän, jolloin puolueilla on paremmat mahdollisuudet asettaa heterogeenisempi joukko ehdokkaita.

PIENILLÄ PUOLUEILLA HAASTEITA

Maakuntavaalien ehdokasrekrytoinnissa vah- vimmillä ovat suuret puolueet, joiden kannatus ja puolueorganisaatio ovat maantieteellisesti kattavia. Eduskunnan pienemmille puolueil-

le täysien listojen kokoaminen ei välttämättä aiheuta ongelmia, mutta alueellisesti edustavien ehdokaslistojen kokoaminen voi olla haastavaa. Eduskunnan ulkopuolisille puolueille täyden lis- tan kerääminen on todennäköisesti mahdotonta. Eri puolueiden kykyä rekrytoida ehdokkaita voidaan arvioida kuntavaalien toteutuneen ehdokashankinnan pohjalta. Menetelmä ei ole ongelmaton, sillä kaikkien kuntavaaliehdokkai- den ei voida olettaa tavoittelevan maakuntavaa- liehdokkuutta.

Lisäksi maakuntavaalit todennäköisesti hou- kuttelevat mukaan uusia ihmisiä. Kuntavaalieh- dokkaat voidaan kuitenkin mieltää puolueiden ensisijaisena maakuntavaaliehdokkaiden rekry- tointialustana. Kuntavaalien ehdokasasettelu kuvastaa myös puolueiden paikallisorganisaati- oiden tehokkuutta ehdokasrekrytoinnissa.

Taulukosta 3 havaitaan, että suurimmilla edus- kuntapuolueilla oli kuntavaaleissa ehdokkaita moninkertainen määrä suhteessa maakunta- vaaleissa tarvittavaan ehdokasmäärään. Neljällä pienimmällä eduskuntapuolueella oli kuntavaa- liehdokkaita huomattavasti vähemmän, mutta silti suuressa osassa maata riittävä määrä maa- kuntavaalien ehdokasasettelun vaatimuksiin nähden.

Poikkeuksen muodostaa RKP, jonka kuntavaa- liehdokkaat painottuivat ruotsinkielisiin ja kaksi- kielisiin rannikkokuntiin. Myös muilta eduskunta- puolueilta löytyy alueita, joissa ne eivät saaneet rekrytoitua niin montaa kuntavaaliehdokasta, että nämä yksinään pystyisivät muodostamaan

6) Kuntaliitto. 2017. Tietoa Manner-Suomen kuntien valtuuston ja hallituksen puheenjohtajista. URL:<https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/Tietoja%20valtuuston%20ja%20hallituksen%20puheenjohtajista.pdf>.

7) Ruostetsaari, I. 2014. Vallan sisäpiirissä. Tampere: Vastapaino.

Taulukko 2. Kuntakohtainen valtuusto- ja ehdokaspaikkojen laskennallinen jakaantuminen Pohjois-Savon maakunnassa

Kunta	Asukasluku	Osuus maakunnan väestöstä (%)	Valtuutettujen laskennallinen määrä	Ehdokkaiden laskennallinen määrä / puolue
Iisalmi	21 767	8,8	6	9
Kaavi	3 154	1,3	1	1
Keitele	2 346	0,9	1	1
Kiuruvesi	8 444	3,4	2	3
Kuopio	117 740	47,5	33	49
Lapinlahti	9 882	4,0	3	4
Leppävirta	9 865	4,0	3	4
Pielavesi	4 697	1,9	1	2
Rautalampi	3 288	1,3	1	1
Rautavaara	1 723	0,7	0	1
Siilinjärvi	21 768	8,8	6	9
Sonkajärvi	4 199	1,7	1	2
Suonenjoki	7 312	3,0	2	3
Tervo	1 611	0,7	0	1
Tuusniemi	2 643	1,1	1	1
Varkaus	21 468	8,7	6	9
Vesanto	2 148	0,9	1	1
Vieremä	3 721	1,5	1	2
Yhteensä	247 776	100	69	103

Lähde: Tilastokeskus: Kuntien avainluvut 2016.

Taulukko 3. Maakuntavaalien enimmäisehdokasmäärä (sarake A) ja kuntavaalien toteutunut ehdokasasettelu puolueittain (sarake B) eduskuntavaalipiiriin mukaan

A. Tulevat maakuntavaalit		B. Kuntavaalien 2017 toteutunut ehdokasasettelu							
Puoluekohtainen ehdokkaiden enimmäismäärä		KESK	SDP	KOK	PS	VAS	VIHR	KD	RKP
Helsinki ja Uusimaa	148	581	1 066	1 001	659	554	781	414	642
Varsinais-Suomi	118	660	580	751	309	306	306	132	149
Satakunta	103	424	415	338	235	227	90	75	
Häme	191	478	537	594	244	206	221	171	
Pirkanmaa	118	456	626	619	343	335	324	174	1
Kaakkois-Suomi	264	766	652	557	365	148	221	186	9
Savo-Karjala	191	900	652	442	438	312	132	243	
Vaasa	264	940	587	517	428	167	122	332	506
Keski-Suomi	103	564	404	310	257	190	141	129	2
Oulu	206	1 187	374	387	411	444	208	84	10
Lappi	88	505	239	223	142	314	54	31	5
Yhteensä	1 794	7 461	6 132	5 739	3 831	3 203	2 600	1 971	1 324

Lähde: Tilastokeskus: Kuntavaalien ehdokasasettelu 2017.

täyden maakuntavaalien ehdokaslistan (ks. lihavoidut kohdat Taulukossa 3).

Muutoin maakuntavaalit ovat pienille puolueille eduskuntavaaleja suosiollisemmat, sillä maakuntavaalien piilevä äänikynnys jää alhaiseksi. Pienimmissäkin maakunnissa puolue saa valtuustopaikan 1,67 prosentin kannatusosuudella, kun eduskuntavaalien pienimmissä vaalipiireissä puolue tarvitsee yli 10 prosentin kannatuksen yhden ehdokkaan läpipääsyyn⁸⁾. Ehdokkaiden määrä kuitenkin vaikuttaa oleellisesti puolueen äänipottiin.

EHDOKASTYYPIT

Minkälaisia ehdokkaita puolueet sitten etsivät listoilleen maakuntavaaleissa? Neljä potentiaalista ehdokastyyppeä ovat kunta-, yleis-, ura-, ja asiantuntijapoliitikko. Jaottelu on varsin yleisluontoinen, eikä se vastaa täysin ehdokasjoukon moninaisuutta. Luokat eivät myöskään ole poissulkevia. Yksittäisellä ehdokkaalla voi olla ominaisuuksia useasta kategoriasta.

Ensimmäinen ehdokasryhmä ovat kuntapoliitikot, joiden pyrkimyksenä maakuntavaluustossa on oman kunnan edunvalvonta. Kuntapoliitikoiden ydinkannattajaryhmä tulee heidän kotikuntansa alueelta, jonne heidän kampanjointinsa myös pääosin keskittyy. Vaalikampanjoinnissa kuntapoliitikot keskittyvät oman kuntansa kanalta tärkeimpiin teemoihin.

Ryhmään kuuluvat esimerkiksi kunnanvaltuutetut ja kunnanjohtajat, joille maakuntavaluusto on ennen kaikkea kuntapoliitikan jatke, sekä liike-elämän ja intressiryhmien paikallisesti kes-

keiset hahmot. Kuntapoliitikoilla ei ole välitöntä pyrkimystä eduskuntaan, vaan politiikka on heille eneminkin harrastus.

Toisen ehdokasryhmän muodostavat yleispoliitikot. He ovat tunnettuja koko maakunnan alueella mittavan poliittisen uransa tai muun yhteiskunnallisen aktiivisuutensa vuoksi. He keräävät ääniä yli kuntarajojen ja siksi he kampanjoivat koko maakunnan alueella. Vaalikampanjoissa he korostavat maakunnallista profiiliaan paikallistason sijaan.

Tähän ryhmään kuuluvat esimerkiksi valtakunnan tason poliitikot ja maakuntajohtajat. Tunnettuina henkilöinä he toimivat puolueensa kampanjan vetonauloina ja tuovat paljon ääniä. Maakuntavaluustoon päästyään he jatkavat aikaisempaa työtään. Osalle yleispoliitikoista maakuntavaluusto saattaa vaihtoehtoisesti näyttäytyä houkuttelevana askeleena työuran jälkeen.

Kolmas ehdokasryhmä koostuu urapoliitikoista, jotka ovat pääosin nuoria poliittisen uran rakentajia. Heille maakuntavaluusto toimii ensisijaisesti ponnahduslautana eduskuntaan kunnanvaluuston tapaan. Maakuntavaluustossa toimiminen kerryttää poliittista kokemusta ja osaamista sekä kasvattaa tunnettavuutta.

Vaikka heidän ydinkannatuksensa tulee kotikunnan alueelta, he kampanjoivat koko maakunnan alueella ja voivat potentiaalisesti saada ääniä yli kuntarajojen. Laajalla kampanjoinnilla he kasvattavat omaa tunnettavuuttaan tulevia eduskuntavaaleja silmällä pitäen. Menestys maakuntavaa-

8) Paloheimo, H. 29.5.2017. Poliittinen suhteellisuus ja alueellinen edustavuus maakuntavaaleissa. URL:<http://alueuudistus.fi/blogi/-/blogs/heikki-paloheimo-poliittinen-suhteellisuus-ja-alueellinen-edustavuus-maakuntavaaleissa>.

leissa kertoo laajasta kannatuspotentiaalista, jolloin urapoliitikko näyttäytyy puolueelleen houkuttelevana vaihtoehtona eduskuntavaalien ehdokasasettelussa.

Maakuntavaalit voivat innostaa ehdolle asiantuntijapoliitikoita, kuten hallinnon ja sosiaali- ja terveydenhuollon erityisasiantuntijoita. Tähän on omiaan maakuntien sosiaali- ja terveydenhuoltoon painottuva tehtäväkenttä. Asiantuntijapoliitikoilla ei ole merkittävää aikaisempaa poliittista kokemusta, vaan heidän halunsa vaikuttaa juontuu maakuntien uudesta tehtäväkentästä.

Asiantuntijapoliitikot eivät profiloidu yksittäisen kunnan ehdokkaiksi, vaan heidän kampanjansa perustuu vahvasti heidän ammattitaitoonsa ja sisältöosaamiseensa. Siten heidän kannatuksensa ei välttämättä ole kotikuntaan sidottua, vaan potentiaalia löytyy koko vaalipiiristä.

JOHTOPÄÄTÖKSET

Maakuntavaalit muodostavat uuden kilpailutilanteen maakuntien sisälle. Maakuntavaltuustojen edustavuuden ja legitimitietin vuoksi olisi ihanteellista, mikäli tulevaisuudessa olisi edustettuna sosiaalisesti ja maantieteellisesti monimuotoinen joukko ihmisiä. Ensimmäinen askel kohti heterogeenisiä maakuntavaltuustoja on ehdokasasettelu.

Ehdokasasettelu luo puitteet alueellisesti edustavalle maakuntavaltuustolle. Mikäli puolueet eivät aseta ehdokkaita jostain kunnasta, ei sieltä myöskään voida valita yhtään valtuutettua. Ottaen huomioon äänestäjien mieltymyksen oman kotikuntansa ehdokkaisiin ja poliittisten kunnallisjärjestöjen tavoitteet sekä maakuntavaalien

suuren ehdokasmäärän on kuitenkin todennäköistä, että puolueet asettavat ehdokkaita ympäri maakunnan.

Maakuntavaltuustojen sosiaalisen edustavien takaamiseksi puolueiden tulee olla valppaita jo ehdokasasetteluvaiheessa. Erityisesti pienemmissä kunnissa saattaa syntyä tilanne, jossa puolue kokee turvallisimmiksi ehdokkaiksi kokeneimmat ja tunnetuimmat poliitikkonsa. Tämä vaikeuttaa ja hidastaa esimerkiksi nuorten poliittista urakehitystä ja heikentää nuorten edustusta tulevissa maakunnissa.

Ehdokkaiden kampanjointiedellytyksissä tulee olemaan suuria eroja. Maakuntavaaleissa menestyminen edellyttää jopa tuhansien äänten keräämistä suurissa ja keskikokoisissa maakunnissa. Vaalikampanjointi kuntaa laajemmalla alueella vaatii niin huomattavaa rahallista panostusta kuin laajaa tukiryhmää. Osalle ehdokkaista tämä tulee osoittautumaan ylivoimaiseksi.

Maakuntavaaleissa ehdokaslistojen maantieteellinen ja sosiaalinen tasapainottaminen asettavat puolueet erilaisiin tilanteisiin. Suurten puolueiden liikkumavapaus valintoja tehtäessä on laajempi kuin pienemmällä, joilla pelkästään riittävän ehdokasmäärän saavuttaminen tietyissä maakunnissa vaatii ponnistuksia.

Samalla eri puolueiden sisällä on erilaisia ihanteita, jotka heijastuvat ehdokasasetteluun. Yksi puolue voi korostaa maantieteellistä moninaisuutta, toinen naisten ja nuorten asemaa, ja kolmas vaikkapa ehdokkaiden pätevyyttä. Maakuntien sisäisen vallanjaon kannalta vaalien tärkeimmät ratkaisut saatetaan nähdä jo ennen varsinaista äänestyspäivää.

Kommentti

VAALIT USEALLE NUORELLE NÄYTÖN PAIKKA

Jaakko Mustakallio

Vihreiden nuorten puheenjohtaja

Maakuntavaaleista yhä useampi keskuskaupunkien ulkopuolinen nuori saa itselleen näytön paikan nousta urapolitiikoksi. Monilla nuorilla voi siintää tulevaisuuden haaveena poliitikon ura.

Jos sattuu asumaan maakunnassa keskuskaupungin ulkopuolelle, voi urapolku näyttää tällä hetkellä kovin pitkältä ja vaivalloiselta. Ensin pitäisi nousta oman kunnan valtuustoon. Valtuustoon pitäisi nousta vielä niin suurella äänimäärällä, että voisi olla uskottava ehdokas myös eduskuntavaalien ehdokkuutta pohdittaessa. Eduskuntavaaleihin pääsee ehdolle yleensä keskuskaupunkien ulkopuolelta vain kuntien sa kärkipoliitikkoja, jotka ani harvoin ovat alle 30-vuotiaita.

Olen eri mieltä Mikko Leinon ja Annu Perälän hypoteesista, jonka mukaan nuorten mahdollisuudet kohota urapolitiikoiksi heikkenisivät maakuntavaalien tullessa – päinvastoin! Mielestäni maakuntavaalien avulla myös keskuskaupungin ulkopuoliset nuoret pääsevät matalammalla kynnyksellä ehdokkaaksi maakunnallisiin vaaleihin näyttämään kykynsä.

Aiemmin tilanne on ollut lähinnä sellainen, että vain keskuskaupunkien nuoret ovat voineet kerä

tä jo kuntavaaleissa sellaisia äänimääriä, että ne riittävät meriitiksi ehdokkuuteen.

En myöskään ole samaa mieltä kirjoittajien kanssa siitä, että maakuntavaaleissa puolueissa



tuijotettaisiin kuntarajoja niin orjallisesti etsittäessä ehdokkaita. Tämän oletuksen tekemiseen kirjoittajat ovat käyttäneet tutkimusta vuodelta 1976 koskien eduskuntavaaleja.

On varmasti edelleen totta, että jos oman pienemmän kunnan ehdokkailla on todellisia mahdollisuuksia nousta kansanedustajaksi, keskittanee se alueen ääniä näille ehdokkaille. Erityistä keskittämistä vastaan osoittaa mielestäni se, että maakuntavaaleissa on todennäköistä, että kunkin äänestäjän omasta ja naapurikunnista ehdokkaita on useita ja jokaisella ehdokkaalla läpimenomahdollisuudet huomattavasti paremmat.

Tämä vaikuttanee siihen, ettei keskittämistä tuskin tapahdu eduskuntavaaleista tutussa samassa mittakaavassa. Lisäksi ehdokkaita tarvitaan listoille niin paljon, että luultavimmin jokaisesta kunnasta saadaan vähintään yhdestä neljään ehdokasta, jolloin pätevät nuoret saavat tilaa ehdokaslistoille.

Itse näen, että maakuntavaaleissa tärkeämmäksi elementiksi nousee alueellinen edustavuus laajemmin, kuin se oma kotikylä tai -kunta. Esimerkiksi Etelä-Pirkanmaalla akaalainen ehdokas voi olla naapurikunnan urjalalaiselle äänestäjälle mieluisampi, jos profiili ja painotukset osuvat kohdalleen. Harvempi äänestäjä sitä kuntavaaleissakaan äänestää pelkän kaupunginosan perusteella, vaikka sitäkin toki tapahtuu.

Maakuntavaaleissa toivottavasti siis nähdään keskuskaupunkien ulkopuolelta useampia nuoria ehdokkaita. Heille maakuntavaalit ovat erinomainen paikka hankkia kokemusta ja tunnettuutta sekä osoittaa kykynsä politiikkoina laajalle yleisölle.

Kommentti

PUOLUEIDEN TEHTÄVÄNÄ TURVATA DEMOKRATIA

Mari-Leena Talvitie

*Kansanedustaja, Kokoomuksen
puoluevaltuuston puheenjohtaja*

Edustuksellisen demokratian yksi kivijalka on se, että mahdollisimman moni kansalainen äänestää vaaleissa. Jokainen ehdokas tekee tärkeää työtä löytääkseen äänestäjensä, mutta ehdokkaiden kokonaismäärää olisi syytä vielä tarkastella. Nyt suunnitellut puolentoistakertaiset listat saattavat olla liian pitkiä – niin puolueiden kerättäväksi kuin äänestäjien arvioitavaksi.

Olisikin tavoiteltavaa, että maakuntavaltuuston kokonaisehdokasmäärä maakunnittain olisi kohtuullinen. Kohtuullisena rajana voidaan pitää sitä, että yhden maakunnan kokonaisehdokasmäärä olisi alle tuhat, tai yksittäisen puolueen listan ehdokasmäärä alle sata ehdokasta. Maakunnittain tuhannen ehdokkaan määrää voitaneen pitää yksittäisen vaalin ehdokasmäärän ylärajana.

Pienimmän maakunnan maakuntavaltuuston koko tulee olemaan 59 ja suurimman 99 valtuutettua. Tätä taustaa vasten olisi tarpeen ja kohtuullista, että maakuntavaaleissa yhden listan suurin sallittu ehdokasmäärä on sama, kuin mikä on kyseisen maakuntavaltuuston jäsenmäärä.

Puolueet toivovat motivoituneita ja osaavia ehdokkaita. Jos ehdokasmäärät ovat liian suuria, osa ehdokkaista olisi mukana vain siksi, että listalle tarvitaan vielä niin sanottuja täyte-ehdokkaita saavuttaakseen täyden ehdokaslistan. Ehdokaslistojen pituus ei ole ainoa kysymys, jota



puolueissa pätkäillään uusien vaalien edessä. Myös vaalien ajankohta huolettaa, sillä nykyisen suunnitelman sijaan tuntuisi järkevämältä sekä äänestysaktiivisuuden että resurssien vuoksi järjestää maakuntavaalit toisten valtakunnallisten vaalien yhteydessä. Puolueiden resurssipulassa ei ole kysymys vain rahasta – jokaiset vaalit tarvitsevat toteutuakseen suuren määrän vapaaehtoisia järjestöihmisiä kampanjoimaan useita viikkoja.

Niin ikään vaalien jälkeistä järjestäytymistä pohditaan puolue-elimissä. Itsehallinnon yhteneväisyys luo vaatimuksen, että joka maakunnalla on samat maakuntalaissa niille osoitetut tehtävät, vastuut ja velvollisuudet. Maakuntavaltuustoilla on kuitenkin mahdollisuus delegoida osa tehtävistä muille päätöksentekotahoille. Puolueiden kannalta olisi hyvä ajoissa tietää, voidaanko mahdollisiin maakuntavaltuuston alaisiin joh- tai toimikuntiin valita ehdokkaita, joita ei ole valittu valtuustoon.

EHDOKKAALLA ALUEELLISTA TUNNETTAVUUTTA, OSAAMISTA JA KIINNOSTUSTA

Leinon ja Perälän katsaus nostaa esiin, että ehdokaslistojen kokoajien näkemyksenä ehdokkaan tärkein ominaisuus on hänen kotipaikkakunta. Näkemyksen yhtenä perusteena on tutkimus vuoden 1995 eduskuntavaaleista ja niiden ehdokasasettelusta (Helander ym. 1997). Jos näin olisi silloin lähes kuka tahansa tietyltä paikkakunnalta, olisi hyvä ehdokas.

Olen eri mieltä perustaen näkemykseni kahteen asiaan. Ensinnäkin ihmisten tavat, työkalut ja mahdollisuudet kommunikoida laajalle yleisölle sekä toisille ja keskenään ovat muuttuneet ja helpottuneet sähköisten menetelmien kautta aivan

olennaisesti. Toisekseen eduskuntavaalit ovat erilaiset kuin maakuntavaalit – niin ehdokasmäärältä kuin teemoiltaan. Se, mikä toimi ja oli hyvä käytäntö vuonna 1995, ei päde enää 2020-luvulla.

Kotipaikkakunnan sijaan ehdokkaan tärkeimpiä ominaisuuksia ovat laajempi alueellinen tunnettavuus, osaaminen ja kiinnostus uuden maakunnan tehtäväkenttään ja niihin liittyviin asioihin sekä muut ominaisuudet, kuten hyvät ja monipuoliset viestintätaidot.

Oleellista on se, miten saamme uuteen maakuntavaltuustoon vastuunkantajia ja tulevaisuudenrakentajia kotikuntien puolustajien sijaan. Uusi maakunta ei koostu kunnista. Se on itsehallinnollinen taso kunnan vieressä – ei kunnan ja valtion välissä. Näin ollen ei ole vahvaa näyttöä siitä, että aiemmat tutkimukset esimerkiksi äänestäjien käyttäytymisen suhteen kuntaliitoksissa pätsivät uuteen vaalilanteeseen.

Samalla kun rakennamme uutta maakuntaa, meidän olisi kyettävä vahvasti uudistamaan mielikuvaamme kaikesta siitä tehtäväkentästä ja palvelutarjonnasta, joista maakunta tulee vastaamaan. Se kun tulee vastaamaan paljon muustakin kuin sosiaali- ja terveydenhoidosta. Katsauksessa tuodaan esiin, että esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden järjestämisen yksi tärkeimpiä kysymyksiä on palveluiden sijainti.

Muuttuvassa ja monimutkaisessa ympäristössä rohkenen väittää, että sijainti koskettaa ainoastaan osaa perusterveydenhuoltoa: esimerkiksi neuvola, terveydenhoitaja, sairaanhoitaja tai lääkärin vastaanotto ovat sellaisia – niitä ihminen saattaa tarvita usein. Näissäkin osin sijainnin

merkitystä haastetaan sähköisten menetelmien, kuten nopean tiedonsiirron, kuvantamisen ja etävastaanottoympäristöjen osalta.

Sekä perusterveydenhuollon palveluissa, mutta erityisesti erikoissairaanhoidossa on merkityksellistä se, että palvelu on potilaslähtöistä, osaa-vaa, ammattitaitoista ja mikä tärkeintä, oikea-aikaista ja tekee kerralla kuntoon -operaatioita ja kuntoutusta.

EHDOKASTYVYMPIEN ESTEELLISYYSASIAT

Kuten kaikissa vaaleissa, puolueet tavoittelevat maakuntavaaleissakin monipuolisia ehdokaslistoja. Valmistelussa olevan maakuntalain mukaisesti maakuntavaltuuston ehdokkaiden esteellisyysvaatimukset olisivat tiukempia kuin kuntavaalien esteellisyysvaatimukset. Perusteina on pidetty sitä, että erityisesti yksityiset sosiaali- ja terveyspalveluja tuottavat yhtiöt nostetaan samaan asemaan kuin maakunnan oma palvelutuotanto.

Lain perusteluteksteissä sanotaan, että toisin kuin kuntalain vaalikelpoisuussääntelyn mukaan, esimerkiksi terveyspalveluja tuottavan yksityisen osakeyhtiön toimitusjohtaja ei olisi

vaalikelpoinen maakuntavaltuustoon, vaikka yritys ei tuottaisi palveluja kyseisen maakunnan asukkaille.

Demokratian ja puolueiden kannalta asia ei ole yksiselitteisen hyvä, koska se rajaisi huomattavan määrän henkilöitä mahdollisen elinkeinon harjoittamisen tai omistamisensa perusteella vaalikelvottomaksi. Tämä olisi merkittävä askel kohti rajatumpaa vaalikelpoisuutta ja siksi sitä tulisi arvioida laajemmin vaalijärjestelmän kannalta.

Samalla on kuitenkin syytä arvioida, voiko kunnanjohtaja (pormestari) olla ehdokkaana vai onko hän asemansa vuoksi esteellinen maakunnallisessa päätöksenteossa. Kunnanjohtajan (pormestarin) tehtävät sovitaan johtajasopimuksessa, jonka raamit on määritelty kuntalain pykälässä 42. Kun uusi maakunta ei ole enää kuntayhtymä, voi yksittäisen kunnan etu, ainakin yksittäisessä tapauksissa olla ristiriidassa maakunnan edun kanssa.

JOHTOPÄÄTÖKSET

Sini Ruohonen

Mitä voidaan sanoa vaaleista, joita ei ole koskaan ennen järjestetty? Sen enempää vaalituloksesta tehtyä tilastotietoa kuin kyselytutkimusaineistoista ammennettavia kansalaismielipiteitä ei ole saatavilla. Myös vertailu muihin suomalaisiin vaaleihin saattaa johtaa harhapoluille, sillä kaikki on uutta vaalipiirijaosta ehdokasasetteluun.

Maakuntavaalit ovat näyttäneet hallituksen aluehallinto- ja soteuudistuksen valtavassa kokonaisuudessa melkein päinvastainen sivujuonteelta. Tulevien maakuntavaalien järjestämiseen liittyvät kysymykset ovat jääneet ymmärrettävistä syistä paitsioon, kun julkisen keskustelun tila on täytynyt hallintoreformin perustuslakikysymyksillä. Sote-uudistuksesta on tullut tärkeä, mutta pitkästyttävä politiikan puheenaihe.

Vaarallista on, jos keskustelu uudistuksesta tylsistyy myös uudet maakuntavaalit – ennen kuin niitä on saatu edes aluille. Huoli edustuksellisesta demokratiasta on suuri ilman sitäkin, että maassamme pidetään vaalit, joista eivät innostu tai kiinnostu sen enempää poliittiset toimijat, asiantuntijat, tiedotusvälineet kuin äänestäjätäkään. Mitkä siis ovat ne kysymykset, jotka vaaleista nostettiin esiin tämän julkaisun tutkimuksellisissa ja mielipiteellisissä kirjoituksissa? Tai vastaavasti, mitä mahdollisesti jäi sanomatta?

MUUTTOLIIKE ON MUUTOSVOIMA – VAALIENKIN NÄKÖKULMASTA

Maakuntavaalien olemusta ei voi ymmärtää ilman maakuntauudistusta. Maakuntajaot taas ovat oleellinen osa uudistusta, ja jakoa 18 pidetään useissa julkaisun teksteissä kestävämmänä ratkaisuna. Muuttoliiketutkija Timo Aro esittää omassa kaupungistumista käsittelevässä kirjoituksessaan: ”Tulevassa maakuntauudistuksessa ei ole juurikaan huomioitu alue- ja väestörakenteen muutosvoimia eikä niiden vaikutusta tulevaisuuden aluerakenteeseen.”

Aro ei ota tekstissään kantaa politiikan tekemiseen ja esimerkiksi vaaleihin. Sen sijaan hän osoittaa skenaarion, joka pitäisi politiikan toimijoiden ja tutkijoiden huomioida vaalien järjestämiseen liittyvissä kysymyksissä. Vaalipiirijako on suora seuraus maakuntien määrästä.

Helsingin pormestari Jan Vapaavuori jatkaa Timo Aron johtopäätöksistä politiikan analyysiä: ”Jos maakuntauudistus toteutuu, johon en vielä usko, veikkaan uusista maakuntavaltuustoista kehittyvän pian eräänlaisia 1990-luvun minieuroparlamentteja.” Vapaavuoren mukaan tilanne voi johtaa siihen, että valitut poliitikot tekevät työtä kampanjoidakseen oman asemansa säilyttämiseksi. Tällöin kerran asetetun maakuntarakenteen purkaminen tai esimerkiksi maakuntahallintojen yhdistäminen vaikuttaisi erittäin vaikealta tehtävältä.

Kunnanjohtaja Tytti Määttä kommentoi Aron tekstiin mm. seuraavasti: ”Kaupungin ja maaseudun ristiriitaisuus on ollut Suomessa yksi politiikan käyttövoima ja se saattaa jatkossa korostua maakuntienkin päätöksenteossa. Suomessa tarvitaan ehdottomasti niin uutta maaseutupolitiikkaa kuin ohjelmallista kaupunkipolitiikkaakin myös maakuntatasolla.”

Vapaavuori ja Määttä eivät välttämättä ole eri puolilla – he vain tarkastelevat maakuntaudistusta ja -politiikkaa eri näkökulmista. Oleellista on, että Timo Aron esittämät huomiot siitä, kuinka muuttoliike tulee vaikuttamaan väistämättä kaikkiin politiikan tekemisen tasoihin, tulisi olla niin päättäjien kuin virkamiesten johtotähtenä. Tämä tarkoittaa sitä, että maakuntajakoa ja niin ikään vaalipiirijakoa on pystyttävä tarkastelemaan kriittisesti ja tarvittaessa muuttamaan tarkoituksenmukaiseksi – vaikka ei tänään, niin viimeistään seuraavan maakuntavaltuustokauden aikana.

HUOLI ÄÄNESTYSAKTIIVISUUDESTA

Yleinen huoli poliittisesta järjestelmästä liittyy äänestysaktiivisuuteen. Trendi on ollut laskeva ja se on liitetty pitkälti puolueuskollisuuden hiipumiseen. Vaalien määrää Suomessa on pidetty liian suurena – vaaliväsymys vaivaa ja päätöksenteko hyytyy kampanjoinnin kiristyessä varsinkin kunta- ja eduskuntavaalien alla.

”Maakuntavaaleille en uskalla ennustaa kovin korkeaa äänestysprosenttia”, arvioi maakuntajohtaja Kari Häkämies. Pääkirjoitustoimittaja Jaana Savolainen maalaa niin ikään murheellisen kuvan: ”Tuoreen puoluebarometrin mukaan maakuntavaalit kiinnostavat kansalaisia vielä vähemmän kuin eurovaalit. Täytyy tapahtua

suoranainen ihme, jos kiinnostus tästä merkittävästi nousee.” Millaisiin toimenpiteisiin äänestysaktiivisuuden takaamiseksi ja kansalaisten tiedottamiseksi tulisi ryhtyä?

EI YHDET VAAN 18 ERILAISET VAALIT

Tohtorikoulutettava Miira Raiskilan ja Timo Aron yhteisessä tutkimuskatsauksessa osoitetaan, kuinka erilaisia maakunnat keskenään ovat: ”Maakuntien välillä on merkittäviä kantokyky- ja olosuhde-eroja esimerkiksi väkiluvun, pinta-alan, BKT:n demografisen huoltosuhteen, työllisyyden ja puolueiden kannatuksen suhteen.”

Eroavaisuuksien listaus johtaa usein siihen, että ryhdymme kritisoimaan maakuntien määrää. Sekin on aiheellista, mutta nyt vaikuttaa siltä, että jako 18 on tällä erää sementoitu päätös ja sen asettamisessa raameissa toimitetaan ensimmäiset maakuntavaalit. Siispä Häkämiehen kirjoitusta lainaten: ”Hallinnon rakenne on vain kehikko. Asenne ratkaisee.” Toivoen toki samalla kriittistä tarkastelua tuonnempana.

Vaalien kannalta jako on otettava huomioon siinä, millaista vaalijulkisuutta maassamme rakennetaan. Valtakunnan tason vaaliuutisointi keskittyy puheenjohtajien lausuntoihin ja televisiotentteihin, hallituksen ja opposition väliseen asetelmaan sekä puolueiden kannatusmittauksiin. Nämä ovat toki kiinnostavia politiikan seuraajille, mutta äänestäjä kaivannee läheisempää otetta: Miten uusi hallinto huolehtii palveluista Pohjois-Savossa? Miten uudistus vaikuttaa arkeen Uudellamaalla?

Tiedotustoiminnassa on pystyttävä kertomaan kunkin maakunnan erityiskysymykset, kuten sosiaali- ja terveystalouden nykyjärjestelmä

ja tulevaisuuden haasteet sekä väestömäärän ja työpaikkarakenteen muutoksista syntyvät uudenlaiset tilanteet. Poliittinen tilannekuva on erilainen jokaisessa maakunnassa ja valtakunnallinen vaalijulkisuus ei pysty sitä äänestäjille tarjoamaan.

Niin kampanjoinnissa kuin muussa vaalitiedotuksessa on löydettävä juuri sen maakunnan asukasta puhutteleva positiivinen viesti, sillä yleisen tason keskustelu ja tylsyyden leimasin tappavat äänestysinnon varmasti.

LYHYMMÄT LISTAT

Ehdokasasettelua, jonka usein väitetään ratkaisevan vaalit, voi lähestyä kolmesta näkökulmasta. Ensinnäkin puolueen, joka kerää ehdokkaat ja muodostaa listat. Toisekseen ehdokkaan itsensä, joka kampanjoi yksin osana suurempaa järjestötyön, julkisuuden ja kansalaisrajoitusten kokonaisuutta. Kolmanneksi ehdokaslistaa on syytä pohtia äänestäjän näkökulmasta; millaisia vaihtoehtoja lista voi tai sen pitäisi tarjota?

Kokoomuksen puoluevaltuuston puheenjohtaja Mari-Leena Talvitie esittää kommenttikirjoituksessaan, että listoista pitäisi tehdä suunniteltua lyhyemmät – kunkin maakuntavaltuuston koko (59–99 paikkaa) olisi ehdokkaiden enimmäismäärä yhdelle listalle. ”Puolueet toivovat motivoituneita ja osaavia ehdokkaita. Jos ehdokasmäärät ovat liian suuria, osa ehdokkaista olisi mukana vain siksi, että listalle tarvitaan vielä niin sanottuja täyte-ehdokkaista saavuttaakseen täyden ehdokaslistan”, Talvitie perustelee.

Ehdokkaan näkökulmasta olisi tärkeää, että

mahdollisuus tulla valituksi olisi realistinen, ja että vaalityöhön löytyisi riittävästi talkooapua omista järjestöverkostoista. Ajatuspaja Toivon aiemmin syksyllä julkaisema ”Puolueiden kaupunkikannatus”-analyysi¹⁾ osoittaa, että kevään 2017 kuntavaaleissa suurimmissa kaupungeissa 2/3 ehdokasjoukosta keräsi 90 % listan koko äänimäärästä. Täyte-ehdokkailla ei siis vaaleja voiteta. Liian pitkät listat maakuntavaaleissa lamaannuttavat kampanjointia ja siten laskevat äänestysintoa.

PUOLUEIDEN URAKKA

Pitkien listojen kokoaminen ei ole myöskään puoluejärjestöille mielekäs tehtävä. Maakuntavaaleissa etenkin suurimpien puolueiden listat saataisiin todennäköisesti koottua täyteen, kuten tohtorikoulutettavat Mikko Leino ja Annu Perälä kirjoituksessaan kuvaavat. Mutta kriittisempi kysymys on listojen alueellinen ja demografinen edustavuus.

Miten houkuttaa pienemmältä paikkakunnalta useampi ehdokas samalle listalle, kun tällöin äänten jakaantuminen johtaisi helposti siihen, ettei yksikään näistä ehdokkaista pääsisi läpi? Mitä pidemmät listat, sitä todennäköisemmin täysien listojen tavoite johtaa siihen, että jo ehdokasasettelussa painotus siirtyy maakuntien suurimmille kaupungeille – ja samalla myös kampanjointi ja tiedotustoiminta, vaalituloksesta puhumattakaan.

Kunnanjohtaja Määttä ehdottaa kirjoituksessaan puoliavointa listavaalia: ”Näin voitaisiin paremmin varmistaa alueellinen edustavuus. Lisäksi tarvitaan suoran kansalaisvaikuttamisen väli-

1) Puolueiden kaupunkikannatus. Kuntavaalitulokset yli 100 000 asukkaan kaupungeissa. Ajatuspaja Toivo, 9/2017: <https://toivoajatuspaja.fi/puolueiden-kaupunkikannatus/>

neitä.” Alueellisen edustavuuden lisäksi pitäisi huomioida se, kuinka listoilla toteutuu edustus suhteessa ikäryhmiin, sukupuolten tasa-arvoon, poliittiseen kokemukseen tai asiantuntijuuteen.

Ehdotus puoliavoimesta listavaalista on varteenotettava, mutta aiheuttaa kysymyksiä demokration näkökulmasta. Lisääkö puoliavoin listavaali – jossa puolueet päättävät ehdokkaidensa järjestyksen – puoluejärjestön ja mahdollisesti hyvin pienen päättävän joukon valtaa? Toisaalta helpottuisiko äänestäjän urakka, jos tarjolla olisi jo jonkinlainen puolueen suositus ehdokkaiden järjestyksestä? Nostaisiko puoliavoin listavaali äänestysaktiivisuutta? Vai vieraannuttaisiko se äänestäjät poliittisesta toiminnasta entisestään, kun vaalitapa poikkeaisi totutusta?

Jos maakuntavaaleissa saa jättää valittavan valtuuston kokoon nähden maksimissaan 1,5-ker-taisen ehdokaslistan, voi kokonaismäärä nousta suurimmissa vaalipiireissä reilusti yli tuhannen. Huomio nousi esiin Talvitien kommenttikirjoituksessa; voiko äänestäjältä odottaa, että hän käy läpi tällaisen määrän vaihtoehtoja ennen valintaansa?

Pienentämällä ehdokasmäärää useammalla puolueella olisi realistisemmat mahdollisuudet kerätä täydet listat. Tämä tasoittaisi kilpailuasetelmia ja lisäisi demokratiaa. Lyhyemmät listat ovat myös resurssikysymys – loppujen lopuksi puolueille osoitettua tukea kanavoidaan kuitenkin vaaleihin yhteisestä kassasta. Voidaan toivoa, että pienempi ehdokasmäärä säästäisi kampanjointikustannuksissa.

ÄÄNESTYSPÄÄTÖKSEN PERUSTEET

Leino ja Perälä esittävät tutkimustekstissään,

että aiempiin vaalitutkimuksiin perustuen ”maakuntavaaleissa ehdokkaiden kotipaikka tulee näyttelymään vielä tärkeämpää roolia, etenkin pienissä kunnissa”. He perustelevat väitettään mm. sillä, että kuntalaiset ovat huolissaan omista palveluistaan. Leinon ja Perälän mukaan on myös puolueiden etu saada vaalikampanjointia syntymään vaalipiirin joka alueella, jolloin listojen koonnissa kiinnitetään huomiota ehdokkaiden kotikuntaan.

Talvitie haastaa tutkijoiden näkemyksen: ”Ihmisten tavat, työkalut ja mahdollisuudet kommunikoida laajalle yleisölle sekä toisille ja keskenään ovat muuttuneet ja helpottuneet sähköisten menetelmien kautta aivan olennaisesti.” Lisäksi Talvitien mukaan vaalien vertailu keskenään ei ole yksiselitteistä.

Vihreiden nuorten puheenjohtaja Jaakko Mustakallio on samoilla linjoilla kuin Talvitie: ”Itse näen, että maakuntavaaleissa tärkeämmäksi elementiksi nousee alueellinen edustavuus laajemmin, kuin se oma kotikylä tai -kunta.” Lisäksi Mustakallio toteaa: ”Mielestäni maakuntavaalien avulla myös keskuskaupungin ulkopuoliset nuoret pääsevät matalammalla kynnyksellä ehdokkaaksi maakunnallisiin vaaleihin näyttämään kykynsä.” On mielenkiintoista, että nuorten mahdollisuudet maakuntavaaleissa hahmotetaan kirjoituksissa eri tavoin. Johtopäätökset eivät kuitenkaan ole ristiriitaiset – ne itse asiassa täydentävät toisiaan.

Nuoria on perinteisesti ollut mukana päätöksentekijöinä niin kunnissa kuin eduskunnassakin suhteellista väestöllistä osuuttaan vähemmän. Eduskuntavaaleissa menestyvät helpommin nuoret, joilla on jo kokemusta ja näyttöjä kuntapoli-

tiikasta. Maakuntauudistuksen vaarana on, että nuorten matkalle eduskuntaan tulee yksi ylimääräinen porras – jos eduskuntavaaliehdokkaaksi pääsemiseen edellytetään jatkossa kokemusta myös maakuntatasolta. Tällöin poliitikkojen keski-ikä nousee entisestään, mikä on ongelmallista edustuksellisen demokratian kannalta.

Kolikon kääntopuolella nuoret ehdokkaat voivat löytää itselleen äänestäjiä, jotka eivät ole niinkään kiinnittyneitä omaan kotikuntaansa, vaan valitsevat ehdokkaansa muunlaisin perustein. Nuoret saattavat olla juuri niitä ehdokkaita, jotka onnistuvat esiintymään koko maakunnan edustajina eikä vain omien kotikuntiansa edunvalvojina.

INNOSTAVAA VAALITIEDOTUSTA

Jos ehdokkaan pitää aloittaa jokainen vaalipuheensa sillä, että hän kertoo, mistä maakuntauudistuksesta ja -vaaleista on kysymys, palaa kampanjoinnissa loppuun sekä ehdokkaan energia että äänestäjän mielenkiinto. Vaalien merkityksestä ja tärkeydestä tiedottaminen ei voi jäädä vain ehdokkaiden vastuulle.

Positiivissävyiseen tiedotukseen maakuntauudistuksesta ja -vaaleista on panostettava puolueiden lisäksi myös viranomaistyössä ja tiedotusvälineissä.

Maakuntalehdillä ja muilla alueellisilla toimituksilla tulee olemaan ratkaiseva rooli siinä, kuinka äänestäjät saadaan kiinnostumaan uusista vaaleista ja vaikuttamisen mahdollisuuksista. Ei auta, että äänestysaktiivisuuden alhaisuutta povataan ja vaalien tylsyyttä ihmetellään, vaikka

se olisikin yleisesti allekirjoitettu näkemys.

Median on sitouduttava työskentelemään sen puolesta, että edustuksellinen demokratiamme kaikkine hallinnon tasoineen toimii mahdollisimman hyvin. Äänestysaktiivisuutta ei saa uhrata sensaatiohakuisen journalismin alttarille.

SIIRRETÄÄN VAALIT KEVÄÄSEEN

Tuoreen kyselyn mukaan yli lähes 70 % istuvista kunnanvaltuutetuista on sitä mieltä, että maakuntavaalit pitäisi siirtää eduskuntavaalien 2019 yhteyteen tai johonkin muuhun ajankohtaan.²⁾ Hallituspuolueiden alkuperäinen suunnitelma oli järjestää maakuntavaalit tammikuussa 2018 presidentinvaalien yhteydessä.

Vaalien siirtäminen toistamiseen on noussut puheenaiheeksi eri puoluejärjestöissä. Ovatko näkemykset perusteltuja vai pyritäänkö ehdotuksella vain heittämään kapuloita hallituksen ja koko maakuntauudistuksen rattaisiin?

Ken harjoittaa poliittista skenaariotekniikkaa, arvanee, että jälkimmäinen selitysmalli on todennäköisempi. On kuitenkin luotettava siihen, että argumentaatio voittaa pelin spekulatiot. On paikallaan listata, miksi vaalien siirtäminen on perusteltua ennen kaikkea demokratian näkökulmasta.

Ensinnäkin maakuntauudistus on historiallisen suuri ja tärkeä hallinnollinen reformi. Uudistuksen keskeinen peruste on siirtää valta vaalien kautta demokraattisesti valitulle edustukselle. Maakuntavaalit pitää toimittaa niin, että äänestysaktiivisuus on mahdollisimman korkea, ja täs-

2) Kuntaliiton tiedote 31.10.2017: ”Kuntien johdossa kannatusta maakuntavaalien järjestämiselle samanaikaisesti eduskuntavaalien kanssa.” <https://www.kuntaliitto.fi/tiedotteet/2017/kuntien-johdossa-kannatusta-maakuntavaalien-jarjestamiselle-samanaikaisesti>

sä edesauttaa merkittävästi niiden yhdistäminen eduskuntavaaleihin.

Toisekseen koko uudistusta koskeva lakipaketti ehtii valmistua vain muutama kuukausi ennen vaaleja, mikä olisi vastoin ETYJ:n vaaleista antamaa suositusta. On vaikea kerätä ehdokkaita ja tehdä kampanjaa, jos ei ole kristallinkirkasta tietoa siitä, mistä uusi hallintoelin tulee päätämään. Kansalaisilta ei voi odottaa poliittista osallistumista, jos ei ole ajoissa tietoa, mistä äänestetään.

Kolmanneksi ehdokaslistojen maksimipituus on nykyehdotuksen sijaan muutettava valtuustojen kokoisiksi. Ehdokkaan kampanjointi on mielekkäämpää, kun valituksi tuleminen on todennäköisempää. Puolueiden vaaliresurssit kohdentuisivat enemmän ehdokaskoulutukseen kuin ehdokashankintaan. Äänestämisen kynnyks madaltuu, kun yhdelläkään listalla ei ole yli 100 ehdokasta – mikä sekin on valtava määrä äänestäjän arvioitavaksi. Muutoksen tekeminen vaatii mitä ilmeisimmin poliittisia neuvotteluja, jotka taasen venyttävät ehdokashankinnan aloittamista.

Neljänneksi tietoa uudistuksesta ja vaaleista on ehdittävä jakaa riittävästi. Sekä viranomaisilla, puolueilla, ehdokkailla että tiedotusvälineillä pitää olla tarpeeksi tietoa siitä, mikä merkitys vaaleilla on ja myös resursseja tehdä positiivista tiedotustyötä äänestysaktiivisuuden edistämiseksi.

Viides perustelu liittyy vaalien jälkeiseen aikaan. Mikäli maakuntavaalit järjestetään lokakuussa 2018, uudet maakuntavaltuustot järjestäytyvät samaan aikaan eduskuntavaalivalmistautumisen kanssa. Todennäköisesti suurin osa maakuntavaltuutetuista tulee olemaan ehdolla eduskuntavaaleissa. Millaisen alun uusi merkittävä aluehallinto saa, jos sen rakentamista hankaloittaa nurkan takaa tulevien eduskuntavaalien tuomat ristiriidat ja jännitteet?

CHECK LIST

LAINSÄÄTÄJILLE, PUOLUEILLE, ASIANTUNTIJOILLE JA EHDOKKAILLE



LISTAT

- Valtuustojen kokoiset listat riittävät
- Ehdokasjoukkojen alueellinen ja demografinen edustavuus



VIESTINTÄ JA TIEDOTUS

- Positiivinen asenne ja puhutteleva tyyli
- Viranomaisten, median ja puolueiden yhteinen tehtävä
- Maakuntien erityiskysymykset esiin
- Äänestysaktiivisuuden puolesta



RESURSSIT

- Puolueille riittävästi tukea vaalien järjestämiseen



MAAKUNTIEN MÄÄRÄ

- Ensimmäisen valtuustokauden aikana arvioitava maakuntien tarkoituksenmukainen jako
- Vaalipiirit samoiksi kuin eduskuntavaaleissa



AJANKOHTA

- Perusteellinen keskustelu vaalien siirtämiseksi kevään 2019 eduskuntavaalien yhteyteen



2017