

Kainuun hallintokokeilun tila

Valtiontalouden tarkastusviraston
tuloksellisuustarkastuskertomus 201/2009



Kainuun hallintokokeilun tila

ISSN-L 1798-2219
ISSN 1798-2219 (nid.)
ISSN 1798-2227 (PDF)
ISBN 978-952-499-121-6 (nid.)
ISBN 978-952-499-122-6 (PDF)

Edita Prima Oy
Helsinki 2009

Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus

Dnro 320/54/08

Valtiontalouden tarkastusvirasto on suorittanut tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen Kainuun hallintokokeilun tilaa koskeneen tarkastuksen. Tarkastus on tehty tarkastusviraston voimassa olevien tarkastusohjeiden mukaisesti.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut tarkastuskertomuksen, joka lähetetään Kainuun maakunta -kuntayhtymälle, valtiovarainministeriölle, työ- ja elinkeinoministeriölle sekä tiedoksi eduskunnan tarkastusvaliokunnalle ja valtiovarain controller -toiminnolle.

Tarkastuksen jälkiseurannassa tarkastusvirasto tulee selvittämään, mihin toimenpiteisiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen huomautusten johdosta on ryhdytty. Jälkiseuranta tehdään vuonna 2013.

Helsingissä 12. päivänä marraskuuta 2009

Ylijohtaja Vesa Jatkola

Johtava tuloksellisuustarkastaja Osmo Halonen

Asiasanat:

valtiovarainministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, Kainuu, arviointi, itsehallinto

Sisällys

Tiivistelmä	7
Resumé	11
1 Johdanto	15
2 Tarkastusasetelma	18
2.1 Tarkastuskohteen kuvaus	18
2.2 Tarkastuskysymykset, -kriteerit ja tarkastuksen rajaukset	25
2.3 Tarkastuksen aineistot ja menetelmät	28
3 Tarkastushavainnot	29
3.1 Kainuun kehittämisrahan kohdentaminen	29
3.1.1 Tiemäärärahat osana Kainuun kehittämisrahaa	34
3.1.2 Kainuun kehittämisrahan vaikutusten arviointi	40
3.2 Maakunnallisen itsehallinnon tila	58
3.2.1 Maakunnallisen itsehallinnon vahvistamisen lähtökohdat ja tavoitteet	58
3.2.2 Maakunnan rooli	60
3.2.3 Maakuntavaltuuston rooli	63
3.2.4 Kansalaisvaikuttaminen	65
3.3 Kokeilun seuranta ja tulosten vaikuttavuus	69
3.3.1 Arviointien ja seurantaraporttien tulosten hyödyntäminen hallintokokeilussa	69
3.3.2 Kainuun hallintokokeilun hyödynnettävyys muussa aluehallinnon kehittämisessä	80
4 Tarkastusviraston kannanotot	88
Lähteet	94
Liitteet	99

Kainuun hallintokokeilun tila

Vuosina 2005–2012 toteutettavan Kainuun hallintokokeilun käynnistämisen syinä olivat muun muassa Kainuun väestömäärän väheneminen, ikärakenteen vanheneminen, yritystoiminnan supistuminen, työpaikkojen väheneminen ja kuntatalouden heikkeneminen. Kokeilun yleisenä tarkoituksena oli hankkia kokemuksia maakunnallisen itsehallinnon vahvistamisen vaikutuksista Kainuun kehittämiseen, peruspalvelujen järjestämiseen, kansalaisten osallistumiseen, maakunnan ja valtion keskushallinnon suhteeseen sekä kuntien ja valtion aluehallinnon toimintaan.

Kokeilua varten vuonna 2005 valtion talousarviossa koottiin yhdelle momentille määräraha (Kainuun kehittämisraha) kokeilualueen kehittämistä varten. Kainuun kehittämisraha on kasvanut kokeilun alun 44,8 miljoonasta eurosta vuoden 2009 lähes 60 miljoonaan euroon.

Tarkastuksen tavoitteena oli selvittää Kainuun hallintokokeilun toteutusta ja Kainuun kehittämisrahan vaikutuksia Kainuun maakunnan kehitykseen. Tarkastuksen pääkysymyksenä oli, onko Kainuun hallintokokeilu vahvistanut Kainuun kehitystä.

Tarkastuksen perusteella kokeilulla on ollut vain vähäinen vaikutus maakunnan kehitykseen. Tavoite maakunnan roolin lisäämisestä alueen kehittämisessä ei ole myöskään toteutunut täysin. Tarkastuksen mukaan toimivallan siirto on ollut puutteellista. Valtion keskus- ja aluehallintoviranomaisille kuuluu edelleenkin sellaista päätösvaltaa, joka hallituksen esityksen (198/2002 vp) mukaan kuuluisi maakuntavaltuuston käytettäväksi. Myös hallintokokeilulaki antaisi maakuntavaltuustolle mahdollisuuden laajempaan toimivallan käyttöön. Toimivallan puutteellisen siirron vuoksi maakuntavaltuuston vajaa resurssivalta ei tue maakunnallisen itsehallinnon tavoitteita. Muutoin hallintokokeilu on edistänyt alueellisten toimijoiden välistä vuorovaikutusta ja lisännyt keskushallinnon kiinnostusta Kainuun asioista.

Päätöksenteon siirtämisellä keskushallinnolta maakunnan omille toimielimille tavoiteltiin maakuntatason päätöksenteon koordinaation ja toimenpiteiden lisäämistä. Päätöksenteon delegoinnin ohella tarkoituksena oli myös lisätä kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia aluekehitykseen. Kokeilun alkuvaiheessa maakuntavaltuuston koko ei vastannut vastaavan kokoisten kuntien valtuustoja. Vuoden 2008 maakuntavaaleissa kasvatettiin maakuntavaltuutettujen määrää 20 valtuutetulla. Edustuksellisen demokratian lisäämisen odotettiin lisäävän myös kansalaisten

osallistumista. Maakuntavaalien vähäinen äänestysaktiivisuus ei ole tukenut odotusta.

Kokeilun aikana äkilliset talouden rakennemuutokset ovat vaikeuttaneet talousarvion laatimista, kasvattaneet Kainuun kehittämismäärärahan suuruutta ja aiheuttaneet määrärahan kohdentamisongelmia suunniteltujen kehittämistavoitteiden mukaisiin käyttötarkoituksiin. Tällä on ollut heikentävä vaikutus rahoitusjärjestelmän tehokkuuteen. Kainuun kehittämISRahan vaikuttavuutta alueen kehittämiseen heikentää myös se, että Kainuun kehittämISRaha ei ole vapaasti kohdennettavissa, sillä suurin osa määrärahasta on sidottu lakisääteisten tehtävien hoitamiseen.

Alueen yleisen kehityksen kuvaajana käytetyllä BTV-indikaattorilla (jolla verrataan bruttokansantuotteen, työllisyyden ja väestön muutoksia koko maan kehitykseen) mitattuna Kainuun kehitys on heikentynyt kokeilun alkuvuosina suhteessa koko maan kehitykseen. Suurimpana syynä Kainuun heikentyneeseen tilanteeseen on sen negatiivinen väestökehitys. Väkiluvun suhteellisen vähenemisen odotetaan jatkuvan seuraavan vuosikymmenen aikana suurena.

BTV-indikaattorilla mitattuna Kainuun kehitys on ollut kokeilun alussa hieman tarkastuksessa vertailualueena käytetyn Pohjois-Karjalan kehitystä parempi, mutta ennusteiden mukaan Kainuun kehitys saattaa jäädä lähivuosina Pohjois-Karjalaa heikommaksi.

Kainuun bruttokansantuote asukasta kohti laskettuna oli koko maan maakunnista alhaisin vuonna 2007. Vuonna 2008 Kainuuta kohtasi äkillinen rakennemuutos merkittävien työpaikkavähennysten vuoksi. Kainuun kokonaistuotannon vähenemisen odotetaan olevan vuosina 2008–2010 maakunnista suurinta. Kokonaistuotannon väheneminen vaikuttaa hidastavasti myös yritystoiminnan kehittymiseen. Vuonna 2009 Kainuussa oli yritystoimipaikkoja koko maan maakunnista vähiten suhteutettuna asukasmäärään.

Kainuun työttömyysaste oli kokeilun alkuvaiheen hyvästä kehityksestä huolimatta edelleen maan korkein vuonna 2008, ja työllisyysaste oli vuonna 2008 alhaisempi vain vertailualueena käytetyssä Pohjois-Karjalassa. Kainuun positiivista työllisyysasteen kehitystä suhteessa Pohjois-Karjalaan selittää osaltaan Kainuun väestömäärän väheneminen. Kainuun työllisyystilanteen odotetaan jatkuvan vaikeana lähivuosina. Alueen väestön vähenemisen ja talouden heikentyvän kehittymisen riskinä on myös Kainuuseen kohdistuvien valtion menojen kasvu.

Kainuuta koskevien tilastotietojen perusteella ei voida selkeästi todeta, onko Kainuun kehittämISRahalla tai sen korotuksella ollut vaikutuksia Kainuun kehitykseen. Kainuun kehitykseen vaikuttavat yleisen taloudellisen kehityksen lisäksi alueelle kohdistuvat kehittämistoimenpiteet. Kainuun kehittämISRahan merkitys aluekehitystyökaluna näyttäisi kuitenkin

olevan odotettua vähäisempi. Toisaalta Kainuun kehittämisrahalle on kokeiluun lähdetessä asetettu myös ylimitoitettuja odotuksia.

Kokeilun merkittävänä tuloksena voidaan pitää sitä, että Kainuun maakunnassa on toteutettu ennakkoon Paras-hankkeen palvelurakennetavoitteita. Myös tavoiteltujen uusien organisaatorakenteiden toimintaa voidaan pitää kokeilun tärkeänä tuloksena. Hallintokokeilun ansiosta alueen kunnat ovat alkaneet panostaa palvelujen järjestämiseen usean vuoden tähtäyksellä. Kokeilussa toteutetulla palvelurakenteen muutoksella on saatu hillittyä myös kustannusten kasvua. Kainuun maakunnan sosiaali- ja terveydenhuollon tarvevakioidut menot ovat olleet kokeilun alkuvuosina koko maan sote-toimialan tarvevakioituja menoja pienemmät.

Tarkastuksen mukaan menojen hillityn kasvun jatkuminen on epävarmaa. Kainuussa julkisiin palveluihin kohdistuu keskimääräistä suuremmat rasitukset. Synä ovat väestön ikärakenne sekä suurempi sairastavuus ja työttömyys muuhun maahan verrattuna. Palvelujen laatu- ja vaikuttavuusnäkökulmat ovat johtaneet lisäksi palvelurakenteen supistamiseen ja palvelujen tarjonnan keskittymiseen siten, että lähipalveluita on vähennetty. Sosiaali- ja terveystoimialan asiakaspalvelukyselyjen mukaan palvelujen saatavuus ja laatu ovat toistaiseksi koettu pääasiassa hyväksi.

Kokeilun seuranta ja valvonta on toteutettu suunnitelman mukaisesti. Arviointituloksia on pyritty myös hyödyntämään kokeilussa. Tarkastuksen perusteella kokeilun myönteiset vaikutukset eivät ole niin selkeitä kuin väliarvioinneissa on tuotu esiin. Kokeilun tavoitteet eivät ole myöskään kaikilta osin toteutuneet. Ongelmana on edelleen muun muassa alueen elinkeinotoiminnan jälkeenjääneisyys. Osa kokeilun myönteisistä tuloksista voi olla myös hyvistä suhdanteista riippuvaisia.

Kokeilun loppuarvioinnissa ei tulla arviointisuunnitelman mukaan käyttämään vertailualueita. Tarkastusvirasto pitää tätä puutteena. Esimerkiksi suhdannevaikutusten erottaminen kokeilun vaikutuksista saattaa olla ongelmallista, mikäli vertailukohteena ei käytetä muiden alueiden kehitystä. Loppuarvioinnissa tehtävä taloudellisen kehityksen arviointi ei tulisi perustua pelkästään maakunnan omaan kehitystrendiin.

Kokeilun vaihtelevista tuloksista huolimatta paluuta aikaisempaan ei ole nähtävissä. Kokeilulla saattaa olla myös sellaisia vaikutuksia, jotka näkyvät vasta kokeilun päättymisen jälkeen.

Kokeilusta saatavia kokemuksia voidaan hyödyntää aluehallinnon yleisessä kehityksessä, muun muassa aluehallinnon uudistamishankkeen (ALKU-hanke) toteutuksessa. Tarkastuksessa todettiin, että ALKU-hankkeen tavoitteisiin liittyvä maakunnan liittojen roolin ja tehtävien lisääminen ei välttämättä merkitse maakunnallisen itsehallinnon lisäämistä. Myös hallituksen esityksessä (59/2009 vp) todetaan, että tarkoituksena ei ole siirtää päätösvaltaa. ALKU-hankkeen tavoitteiden mukaisesti aluehal-

lintoviranomaisia ohjattaisiin ministeriöiden yhteistyönä. Tämä merkitsee sitä, että Kainuun hallintokokeilun päättymisen jälkeen keskushallinnon merkitys jatkuu vahvana myös Kainuun maakunnassa.

Keskushallinnon linjajohtaminen esti TE-keskuksen ja ympäristökeskuksen siirtämisen kokeilun käynnistämävaiheessa osaksi maakuntahallintoa. Siirtokokeilu olisi saattanut tuoda lisäkokemuksia ALKU-hanketta varten sekä yleisesti valtion ja kuntien hallinnon uudelleen järjestämiseen. Myös verotusoikeuden siirto maakuntahallinnolle olisi tuonut kokeiluun lisäulottuvuutta.

Tarkastuksessa nähtiin tärkeänä, että ALKU-hankkeen toteutuksessa pohdittaisiin uudestaan tiemäärärahojen osoittamista ja käyttötarkoitusta. Kainuun kehittämismäärärahamentin sijaan vaihtoehtona tulisi harkita myös tiemäärärahojen osoittamista suoraan vuoden 2010 alusta perustettavalle Liikennevirastolle. Aluehallintouudistuksen käynnistyessä valtion talousarvion tilijaottelussa Kainuun kehittämisrahan toimeenpanon lisäjaotteluja tulisi yksinkertaistaa. Määräraha tulisi olla vapaammin kohdennettavissa alueelliseen kehittämiseen, mikä tukisi myös maakunnallisen itsehallinnon vahvistamista.

Tillståndet för förvaltningsexperimentet i Kajanaland

Orsakerna till att man påbörjade det förvaltningsexperiment som genomförs i Kajanaland åren 2005–2012 var bl.a. att befolkningmängden i Kajanaland minskade, befolkningen åldrades, företagsverksamheten krympte, arbetsplatserna minskade och kommunernas ekonomi försvagades. Det generella syftet med experimentet var att inhämta erfarenheter av hur en stärkning av självstyrelsen i landskapet inverkar på utvecklandet av Kajanaland, ordnandet av basservicen, medborgarnas medverkan, förhållandet mellan landskapet och statens centralförvaltning samt kommunernas och den statliga regionala förvaltningens verksamhet.

För experimentet intogs i statsbudgeten för år 2005 på ett moment ett anslag (utvecklingspengar för Kajanaland) för utvecklande av experimentområdet. Utvecklingspengarna för Kajanaland har ökat från 44,8 miljoner euro vid experimentets början till nära 60 miljoner euro år 2009.

Målsättningen för revisionen var att klargöra hur förvaltningsexperimentet i Kajanaland har genomförts och vilken effekt utvecklingspengarna för Kajanaland har haft på utvecklingen i landskapet Kajanaland. Huvudfrågan vid revisionen var om förvaltningsexperimentet i Kajanaland har stärkt Kajanalands utveckling.

På basis av revisionen har experimentet haft endast liten effekt på landskapets utveckling. Målsättningen att utöka landskapets roll i utvecklandet av regionen har inte heller förverkligats helt. Enligt revisionen har överföringen av behörighet varit bristfällig. På de statliga central- och regionförvaltningsmyndigheterna ankommer alltjämt sådan beslutsmakt, som enligt regeringens proposition (198/2002 rd) borde utövas av landskapsdelegationen. Också lagen om förvaltningsexperimentet skulle ge landskapsdelegationen möjlighet till större utövande av behörigheten. På grund av den bristfälliga överföringen av behörighet stöder landskapsdelegationens underutnyttjade resursmakt inte målsättningarna för landskapets självstyrelse. I övrigt har förvaltningsexperimentet utökat växelverkan mellan de regionala aktörerna och har främjat centralförvaltningens intresse för frågor som rör Kajanaland.

Med överföring av beslutsfattandet från centralförvaltningen till landskapets egna organ eftersträvades en av utökad koordinering av beslutsfattandet och mera beslutsfattande på landskapets nivå. Förutom delegering av beslutsfattandet var syftet också att öka medborgarnas möjligheter att medverka i och påverka den regionala utvecklingen. I experimentets initialskede motsvarade landskapsdelegationens storlek

inte fullmäktige i kommuner av likartad storlek. I landskapsvalen år 2008 utökades antalet landskapsdelegerade med 20 delegerade. Breddningen av den representativa demokratin förväntades också utöka medborgarnas medverkan. Den låga röstningsaktiviteten i landskapsvalen har inte stött denna förväntan.

De plötsliga strukturomvandlingarna i ekonomin under experimentperioden har försvårat utarbetandet av budgeten, fått utvecklingsanslaget för Kajanaländ att växa och har lett till problem med att inrikta anslaget på användningsändamål enligt de planerade utvecklingsmålen. Detta har inverkat försvagande på finansieringssystemets effektivitet. Effekterna av utvecklingspengarna för Kajanaländ på utvecklandet av regionen försvagas också av att utvecklingspengarna för Kajanaländ inte kan inriktas fritt, emedan största delen av anslaget är bunden till skötseln av lagstadgade uppgifter.

Mätt med den BSB-indikator (med vilken jämförs förändringen av bruttonationalprodukt, sysselsättning och befolkning med utvecklingen i hela landet) som används för att beskriva den allmänna utvecklingen i regionen har utvecklingen i Kajanaländ under de första åren av experimentet försvagats i förhållande till utvecklingen i landet som helhet. Den största orsaken till det försämrade läget i Kajanaländ är dess negativa befolkningsutveckling. Den relativa minskningen av befolkningstalet antas fortgå stark under följande årtionde.

Mätt med BSB-indikatorn har utvecklingen i Kajanaländ i början av experimentet varit något bättre än i Norra Karelen, som vid revisionen har använts som jämförelseregion, men enligt prognoserna kan utvecklingen i Kajanaländ under de närmaste åren bli svagare än i Norra Karelen.

Bruttonationalprodukten per capita i Kajanaländ var den lägsta bland alla landskap i riket år 2007. År 2008 drabbades Kajanaländ av en plötslig strukturomvandling i ekonomin genom att ett avsevärt antal arbetsplatser gick förlorade. Nedgången i den totala produktionen i Kajanaländ antas åren 2008–2010 vara den största bland landskapen. Nedgången i den totala produktionen inverkar hämmande också på företagsverksamhetens utveckling. År 2009 var antalet verksamhetsställen för företag i förhållande till befolkningmängden det lägsta bland alla landskap i riket.

Arbetslöshetsgraden i Kajanaländ var trots den goda utvecklingen i initialskedet alltså den högsta i landet år 2008, och sysselsättningsgraden var år 2008 lägre endast i Norra Karelen som har använts som jämförelseregion. Den positiva utvecklingen av sysselsättningsgraden i Kajanaländ jämfört med Norra Karelen förklaras delvis av att befolkningen i Kajanaländ har minskat. Sysselsättningsläget i Kajanaländ antas fortsättningsvis vara svårt under de närmaste åren. En risk med att

befolkningen i regionen minskar och den ekonomiska utvecklingen försvagas är också att statens utgifter som hänför sig till Kajaland ökar.

På basis av statistiska data som rör Kajaland kan inte klart konstateras, om utvecklingspengarna för Kajaland eller förhöjningen av dem har haft effekter på utvecklingen i Kajaland. På utvecklingen i Kajaland inverkar förutom den allmänna ekonomiska utvecklingen också de utvecklingsåtgärder som inriktas på regionen. Betydelsen av utvecklingspengarna för Kajaland som verktyg för regionalt utvecklande förefaller emellertid att vara mindre än väntat. Å andra sidan har också överdimensionerade förväntningar ställts på utvecklingspengarna för Kajaland när experimentet påbörjades.

Som ett viktigt resultat av experimentet kan betraktas, att man i landskapet Kajaland på förhand har genomfört målsättningar för Parasprojektets servicestrukturer. Också verksamheten för de eftersträvade nya organisationsstrukturerna kan betraktas som ett viktigt resultat av experimentet. Tack vare förvaltningsexperimentet har kommunerna i regionen börjat satsa på att ordna tjänsterna på flera års sikt. Med den omläggning av servicestrukturen som genomförts med experimentet har också kostnadsökningen kunnat stävjas. De behovsstandardiserade utgifterna för social- och hälsovården i landskapet Kajaland har under de första åren av experimentet varit mindre än de behovsstandardiserade utgifterna på social- och hälsovårdens område i landet som helhet.

Enligt revisionen är det oklart om den återhållsamma ökningen av utgifterna kommer att fortgå. I Kajaland är den offentliga servicen utsatt för större bördor än genomsnittligt. Orsaker till detta är befolkningens åldersstruktur samt större sjukdomstal och arbetslöshet jämfört med landet i övrigt. Aspekter på tjänsternas kvalitet och effekter har dessutom lett till att servicestrukturen har inskränkts och utbudet av tjänster har koncentrerats så, att närservicen har skurits ner. Enligt enkäter angående kundservicen på social- och hälsovårdssektorn har tillgången på service och dess kvalitet tills vidare upplevts vara huvudsakligen goda.

Uppföljningen och övervakningen av experimentet har genomförts planenligt. Man har också gått in för att utnyttja utvärderingsresultaten i experimentet. På basis av revisionen är experimentets positiva effekter inte så klara som vad som har framförts i mellanutvärderingarna. Experimentets målsättningar har inte heller till alla delar förverkligats. Ett problem är alltså bl.a. näringslivets efterblivenhet i regionen. En del av de positiva resultaten av experimentet kan också bero på gynnsamma konjunktioner.

Vid den slutliga utvärderingen av experimentet kommer man enligt utvärderingsplanen inte att använda sig av någon jämförelseregion. Revisionsverket betraktar detta som en brist. T.ex. kan det vara

problematiskt att särskilja verkningarna av konjunkturerna från experimentets effekter, ifall som jämförelseobjekt inte tas utvecklingen i andra regioner. Den utvärdering av den ekonomiska utvecklingen som görs vid den slutliga utvärderingen borde inte basera sig enbart på den egna utvecklingstrenden i landskapet.

Trots de varierande resultaten av experimentet kan en återgång till sakernas tidigare tillstånd inte ses. Experimentet kan också ha sådana effekter, som kommer till synes först efter att experimentet har avslutats.

Erfarenheterna av experimentet kan utnyttjas i det allmänna utvecklandet av regionförvaltningen, bl.a. vid förverkligandet av projektet för reform av regionförvaltningen (ALKU-projektet). Vid revisionen konstaterades, att det utökande av landskapsförbundens roll och uppgifter som anknyter till ALKU-projektets målsättningar inte nödvändigtvis innebär att självstyrelsen på landskapsnivå ökas. Också i regeringens proposition (59/2009 rd) konstateras, att avsikten är att beslutsmakt inte skall överföras. Enligt målsättningarna för ALKU-projektet skall regionalförvaltningsmyndigheterna styras i samarbete mellan ministerierna. Detta innebär, att efter det att förvaltningsexperimentet i Kajaland har upphört, kommer centralförvaltningen fortsättningsvis att ha en stor betydelse också i landskapet Kajaland.

Centralförvaltningens linjeledning förhindrade att TE-centralen och miljöcentralen överfördes till att vara en del av landskapsförvaltningen när experimentet påbörjades. Ett experiment med överföring hade kunnat ge ytterligare erfarenheter också för ALKU-projektet samt generellt för omorganiseringen av statens och kommunernas förvaltning. Också en överföring av beskattningsrätten till landskapsförvaltningen hade medfört en ytterligare dimension i experimentet.

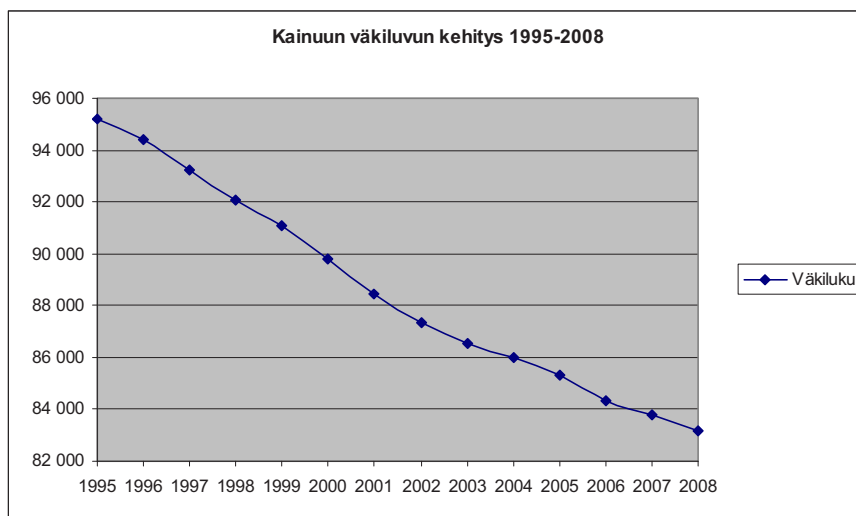
Vid revisionen ansågs det vara viktigt, att man vid förverkligandet av ALKU-projektet skulle ta inriktningen av och användningsändamålen för väkanslagen till omprövning. I stället för anslagsmomentet utvecklingspengar för Kajaland borde man också överväga att från anvisa väkanslagen direkt till Trafikverket, som inrättas från början av år 2010. När regionförvaltningsreformen påbörjas borde i statsbudgetens kontoplan underindelningen av konton för verkställighet av utvecklingspengar för Kajaland förenklas. Anslaget borde kunna inriktas friare på det regionala utvecklandet, vilket även skulle stöda en stärkning av självstyrelsen i landskapet.

1 Johdanto

Aloitteen Kainuun hallintokokeilusta teki pääministeri Paavo Lipponen Pohjois-Suomen strategiaseminaarissa 16.10.2001. Sen perusteella Kainuun liitto, Kainuun työvoima- ja elinkeinokeskus sekä Kajaanin kaupunki tekivät 28.2.2002 aiesopimuksen hallintokokeilun toteuttamisesta.

Sisäasiainministeriö asetti 21.3.2002 hankkeen valmistelemaan Kainuun hallintokokeilua. Hankkeen ensimmäisessä vaiheessa selvitysmies Juhani Perttusen oli määrä valmistella hallintokokeilun sisältö. Selvitysmies jätti esityksensä sisäasiainministeriölle kesällä 2002¹.

Hallintokokeilun valmistelun käynnistämiseen oli syynä muun muassa asukasluvun lasku (ks. kuvio 1), ikärakenteen vanheneminen, yritystoiminnan supistuminen, työpaikkojen väheneminen ja kuntatalouden heikkeneminen. Lisäksi nähtiin, etteivät hallinto- ja budjettirakenteet riittävästi tukenet suurten ja vaikuttavien elinkeino- ja yrityselämän kehittämissankkeiden aikaansaamista maakunnassa. Kainuun katsottiin olevan myös sopivan kokoinen alue uudenlaisten hallinto- ja rahoitusrakenteiden kokeiluun.



KUVIO 1. Kainuun väkiluvun kehitys vuosina 1995–2008 (Lähde: Tilastokeskus).

¹ Sisäasiainministeriö 2002.

Laki Kainuun hallintokokeilusta (343/2003) on voimassa 1.6.2003–31.12.2012. Kokeilu alkoi 1.1.2005. Kokeilun tarkoituksena on hankkia kokemuksia maakunnallisen itsehallinnon vahvistamisen vaikutuksista Kainuun kehittämiseen, peruspalvelujen järjestämiseen, kansalaisten osallistumiseen, maakunnan ja valtion keskushallinnon suhteeseen sekä kuntien ja valtion aluehallinnon toimintaan. Tavoitteena on edistää Kainuun alueen kehitystä ja vahvistaa sen tulevaisuutta lisäämällä maakunnallista itsehallintoa ja kuntien välistä yhteistyötä.

Hallituksen esityksen (198/2002 vp) mukaisesti maakunnan tehtävänä on huolehtia pääosasta nykyisin kuntien vastuulla olevista sosiaali- ja terveydenhuollon sekä opetustoimen tehtävistä. Maakunta vastaa myös maakunnan yleisestä elinkeinopolitiikasta sekä maakunnan suunnittelusta ja maakunnan alueen kehittämisestä.

Valtion talousarviossa koottiin sisäasiainministeriön pääluokkaan yhdelle momentille (26.98.63) määräraha kokeilualueen kehittämistä varten (Kainuun kehittämisraha). Vuoden 2008 talousarviossa Kainuun kehittämisraha siirrettiin työ- ja elinkeinoministeriön pääluokkaan momentille 32.50.63.

Kokeilun aikana maakunnan toimintamenot ovat hidastumisesta huolimatta edelleen kasvaneet, mikä on lisännyt merkittävästi Kainuun maakunta -kuntayhtymän alijäämää. Toimintamenojen kasvun riskinä on valtion menojen kasvu.

Kajaanin seutukunta nimettiin 11.9.2008 äkillisen rakennemuutoksen alueeksi. Mittavat rakennemuutokset² johtivat Kainuun kehittämisrahan 7,0 miljoonan euron lisäykseen vuoden 2008 kolmannessa lisätalousarviossa³. Vuoden 2008 kolmannessa lisätalousarvioesityksessä ehdotetut muutokset aiheuttivat myös vuoden 2009 talousarvioesitykseen (47,7 miljoonaa euroa) 6,0 miljoonan euron lisäyksen⁴.

Määrärahojen riittävyys ohella myös peruspalvelujen tarjontaan ja tuotantoon on liittynyt riskejä. Riskit koskevat erityisesti reuna-alueiden julkisten palvelujen saatavuutta ja laatua.

² Valtioneuvosto nimesi 11.9.2008 Imatran ja Kajaanin seutukunnat äkillisen rakennemuutoksen alueiksi vuoden 2010 loppuun saakka. Rakennemuutosongelmien syinä olivat UPM Kymmene Oyj:n ja Stora Enson ilmoittamat merkittävät työpaikkavähennykset.

³ Kainuun maakuntahallitus esitti 29.9.2008 Kainuun kehittämisrahan lisäystä myös vuosille 2009 ja 2010.

⁴ HE 199/2008 vp.

Kainuun hallintokokeilun tilan tarkastaminen kuului toiminnantarkastuksen vuoden 2008 toiminta- ja tarkastussuunnitelmaan. Aiheen valinta perustuu riskikartoitukseen.

Tarkastusvirastolle syksyllä 2007 tehdyssä kantelussa on pyydetty tarkastusvirastoa kiinnittämään huomiota Kainuun hallintokokeilun kokouksien menoihin. Tarkastusvirasto on pyytänyt ja saanut asiasta lausunnon Kainuun maakunta -kuntayhtymältä⁵.

Tarkastuksella pyritään selvittämään kokeilun tuloksia sekä nostamaan esiin uusia näkökulmia kokeilun onnistumisesta. Tarkastuksella tuotettua tietoa voidaan hyödyntää kokeilun loppukauden toiminnassa sekä yleisesti aluehallinnon kehittämisessä.

⁵ *Dnro 356/34/07, 14.4.2008.*

2 Tarkastusasetelma

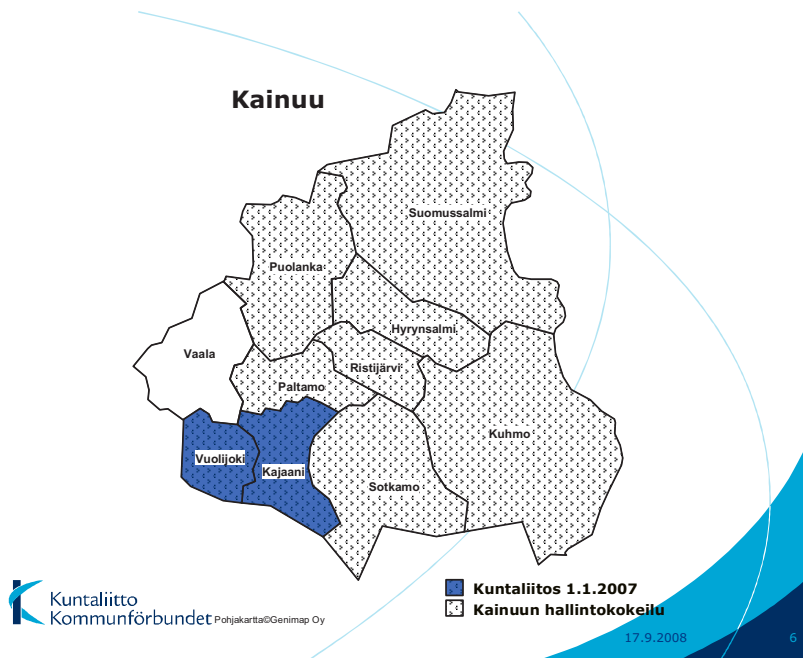
2.1 Tarkastuskohteen kuvaus

Tarkastuksen kohteena oli vuosina 2005–2012 toteutettavan Kainuun hallintokokeilun rahoitusjärjestelmä, määrärahojen suuntaaminen sekä kokeilun toiminnallinen tuloksellisuus ja yhteiskunnallinen vaikuttavuus.

Säädöserusta

Kainuun hallintokokeilua koskeva laki (343/2003) on voimassa 1.6.2003–31.12.2012. Lakia sovelletaan Kainuun maakunnassa Kajaanin ja Kuhmon kaupunkien sekä Hyrynsalmen, Paltamon, Puolangan, Ristijärven, Sotkamon, Suomussalmen ja Vuolijoen⁶ kuntien alueella. Kainuun maakuntaan kuuluu näiden lisäksi Vaala, joka ei kuulu kokeilualueeseen (kuvio 2). Kokeilu alkoi 1.1.2005.

⁶ Valtioneuvoston päätöksellä (VNp 526/2006 vp) Vuolijoen kunta on liitetty Kajaanin kaupunkiin 1.1.2007 alkaen.



KUVIO 2. Kainuun hallintokokeilualue (Lähde: Kuntaliitto).

Hallinto

Maakunnallinen päätöksenteko on koottu yhteen päätöksentekuelimeen, mikä kokeilun tavoitteen mukaan mahdollistaisi paremmin Kainuun sosiaalisten ja yhteiskunnallisten ongelmien ratkaisemisen.

Hallintokokeilusta annetun lain 3 §:n mukaan Kainuun maakunta toimii maakunnan asukkaiden itsehallintoon perustuvana julkisoikeudellisena yhteisönä, josta on voimassa se, mitä kuntalaissa (365/1995) tai muussa laissa säädetään kuntayhtymästä.

Maakuntaan kuuluvat sen tehtävien hoitamista varten

- Kainuun liitto
- Kainuun sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymä
- Kainuun koulutuskuntayhtymä.

Maakunta huolehtii maakunnan suunnittelusta, alueiden kehittämisestä, terveydenhuollosta, sosiaalihuollosta ja koulutuksesta sekä niiden rahoituksesta siltä osin, kuin nämä tehtävät kuuluvat maakunnan toimialaan.

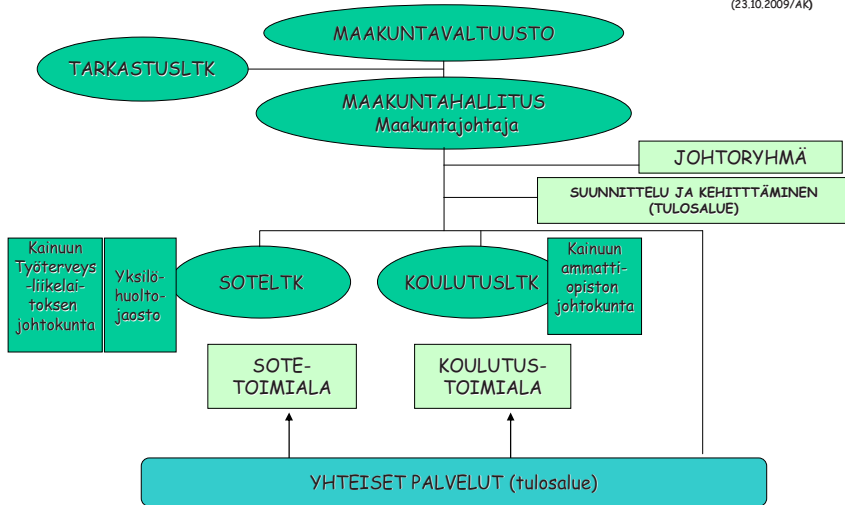
Maakunta huolehtii myös maakunnan yleisestä elinkeinopolitiikasta, edistää yhteistyötä maakunnan kehittämisessä keskeisten julkis- ja yksityisoikeudellisten yhteisöjen ja säätiöiden kanssa sekä valvoo maakunnan

etuja. Maakunta voi antaa myös lausuntoja ja tehdä ehdotuksia viranomaisille.

Maakunnan päätösvaltaa käyttää maakunnan asukkaiden neljäksi kalenterivuodeksi kerrallaan valitsema maakuntavaltuusto. Sen tehtäviin kuuluu päättää Kainuun kehittämisrahan jakamisesta eri viranomaisille. Maakuntavaltuusto tekee myös päätöksen, jonka perusteella asianomainen hallintoviranomaisministeriö irrottaa Kainuun maakuntaan osoitettujen kilpailukyky ja työllisyys -tavoitteen toimenpideohjelman rakennerahastovarot ja vastaavan kansallisen rahoitusosuuden eri viranomaisille. Maakuntavaltuusto antaa lisäksi maakunnan lausunnon rakennerahastoista osarahoitettaviin yhteisöaloiteohjelmiin liittyvissä asioissa.

Maakuntavaltuusto valitsee toimikaudekseen maakuntahallituksen, jollei valtuusto ole päättänyt lyhyemmästä toimikaudesta. Maakuntavaltuusto valitsee toimikaudeksi myös maakuntajohtajan, joka toimii hallintokokouksesta annetun lain 20 §:n mukaan maakuntahallituksen puheenjohtajana, on päätoimisessa virkasuhteessa Kainuun liittoon ja toimii sen johtajana.

Vuoden 2005 alusta uuteen kuntayhtymään siirtyi Kainuun kuntien sosiaali- ja terveydenhuolto päivähoitoa lukuun ottamatta, erikoissairaanhoidon, Kainuun lukiot ja ammatillinen koulutus sekä ammatillinen aikuiskoulutus ja Kainuun liitto. Maakunnallisen organisaation virallinen nimi on Kainuun maakunta -kuntayhtymä (kuvio 3).



KUVIO 3. Kainuun maakunta -kuntayhtymän organisaatio (Lähde: <http://maakunta.kainuu.fi/organisaatiokaavio>).

Sen, että kunnallisten peruspalvelujen tarjontaa ja tuotantoa koskeva päätöksenteko ja rahoitus kootaan maakuntatasolla sekä muu maakuntatason päätöksenteko kootaan yhteen päätöksentekuelimeen (maakuntavaltuustolle), on tarkoitus turvata palvelujen laatu ja saatavuus koko Kainuussa⁷. Vastuu palveluista on maakunnalla, mutta palvelujen rahoittaminen jää kunnille.

Hallintokokeilulaki lisää maakunnan vastuuta oman alueensa kehittämisestä. Kansanvaltaisesti valitulle maakuntavaltuustolle on annettu ensimmäistä kertaa Manner-Suomessa perinteisesti valtion keskushallinnolle ja niiden alueellisille toimijoille kuulunutta päätös- ja ohjausvaltaa.

Valtiovarainministeriön tehtävänä on seurata ja arvioida hallintokokeilun edistymistä sekä seurata Kainuun kehitystä ja valtion toimenpiteiden vaikutuksia Kainuussa⁸.

Sisäasiainministeriö asetti Kainuun hallintokokeilun seurantaryhmän ja sihteeristön 8.9.2003. Seurantaryhmän ja sihteeristön toimikausi oli 1.9.2003–31.12.2008 siten, että Kainuun maakuntaa ja kuntia edustavien

⁷ Ks. HE 198/2002 vp, Yleisperustelut 2.1.

⁸ Seuranta ja valvonta kuuluivat alkuperäisen lain mukaan sisäasiainministeriölle. Lain 343/2003 45 § on muutettu säädöksellä 1015/2007.

jäsenien toimikausi päättyi 31.3.2005. Seurantaryhmän tehtäväksi annettiin arvioida hallintokokeilun valmisteluun ja toimeenpanoon liittyvät merkittävät tapahtumat ja niiden vaikutukset sekä hallintokokeilun toteuttamisen ja valtion tukitoimenpiteiden vaikutuksia Kainuussa. Seurantaryhmän tehtävänä oli antaa väliraportit vuosien 2004, 2006 ja 2008 loppuun mennessä.

Rahoitus

Vuonna 2005 valtion talousarviossa koottiin sisäasiainministeriön pääluokkaan yhdelle momentille (26.98.63) määräraha kokeilualueen kehittämistä varten (Kainuun kehittämisraha)⁹. Momentille myönnettiin 44,6 miljoonaa euroa¹⁰. Kainuun kehittämisraha on tarkoitettu Kainuun hallintokokeilusta annetun lain 6 ja 10 §:n mukaisten menojen maksamiseen, ja se on alueiden kehittämislaisissa (602/2002) tarkoitettua alueiden kehittämisen rahoitusta.

Kainuun kehittämisraha kohdistuu kokonaisuudessaan Kainuun maakuntaan, ja sen käyttötarkoituksista päättää Kainuun hallintokokeilusta annetun lain mukaan Kainuun maakuntavaltuusto.

Kainuun kehittämisrahamomentille kootuista määräraharahoista merkittävin osa koski työllistymis-, koulutus- ja erityistoimia (18,1 miljoonaa euroa eli 40,6 prosenttia momentille siirretyistä määrärahoista) sekä perustienpitoa (16,4 miljoonaa euroa eli 36,8 prosenttia siirretyistä määrärahoista¹¹).

Työllisyysperusteiset siirtomenot investointeihin olivat yhteensä 4,3 prosenttia (1,9 miljoonaa euroa) siirretyistä määrärahoista ja maakunnan kehittämisraha 4,0 prosenttia (1,8 miljoonaa euroa) Kainuun kehittämisra-

⁹ Määräraha on siirtoa momenteilta 26.98.43 (Maakunnan kehittämisraha), 30.50.31 (30.51.31) (Avustukset yhdyskuntien vesihuoltotoimenpiteisiin), 30.50.77 (30.51.77) (Vesistö- ja huoltotyöt), 30.60.45 (30.31.45) (Metsäluonnon hoidon edistäminen), 31.24.21 (Perustienpito), 31.60.63 (Joukkoliikenteen palvelujen osto ja kehittäminen), 31.99.19 (Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan arvonlisämenot), 32.30.44 (Alueellinen kuljetustuki), 32.30.45 (Yritysten investointi- ja kehittämishankkeiden tukeminen), 34.06.51 (34.06.29) (Työllistämisen-, koulutus- ja erityistoimet), 34.06.64 (Työllisyysperusteiset siirtomenot investointeihin), 35.10.63 (Ympäristönsuojelun edistäminen), 35.10.77 (Ympäristötyöt) ja 35.99.19 (Ympäristöministeriön hallinnonalan arvonlisämenot).

Vuoden 2004 talousarviossa momentilta 26.98.43 (Maakunnan kehittämisraha) arvioitiin käytettävän Kainuun hallintokokeiluun 400 000 euroa.

¹⁰ Vuoden 2005 tilinpäätös osoitti 44,8 miljoonaa euroa.

¹¹ Perustienpidon tilinpäätösarvo oli tätä suurempi. Tiemäärärahoista lähemmin luvussa 3.1.1.

hamomentille siirretyistä määrärahoista. Muiden määrärahojen osuus oli selvästi edellisiä vähäisempi.

Kainuun hallintokokeilusta annetun lain mukaisesti Kainuun maakuntaan kohdistui vuonna 2005 Kainuun kehittämisrahan lisäksi määrärahoja seuraavilta momenteilta¹²:

- 26.98.61 (Euroopan aluekehitysrahaston osallistumisesta EU:n rakennerahasto-ohjelmiin)
- 26.98.62 (EU:n rakennerahastojen valtion rahoitusosuus sisäasiainministeriön osalta)
- 30.10.61 (Euroopan maatalouden ohjaus- ja tukirahaston osallistuminen maaseudun kehittämiseen)¹³
- 30.10.62 (Valtion rahoitusosuus EU:n osaksi rahoittamasta maaseudun kehittämisestä)¹⁴
- 30.40.62 (Elinkeinokalatalouden markkinoinnin ja rakennepolitiikan edistäminen)
- 34.05.61 (Euroopan sosiaalirahaston osallistumisesta EU:n rakennerahasto-ohjelmiin)
- 34.05.62 (EU:n rakennerahastojen valtion rahoitusosuus työministeriön osalta).

Vuoden 2006 talousarviossa Kainuun kehittämisrahamomentille (26.98.63) myönnettiin 44,3 miljoonaa euroa¹⁵ ja vuoden 2007 talousarviossa 45,0 miljoonaa euroa¹⁶. Kainuun hallintokokeilusta annetun lain mukaisesti Kainuun maakuntaan kohdistui vuosina 2006 ja 2007 Kainuun kehittämisrahan lisäksi määrärahoja useilta eri momenteilta¹⁷.

¹² Alla olevan jaottelun mukaisesti rakennerahastovarat on valtion talousarviossa sijoitettu omille momenteilleen. Ministeriöiden osuuksien osoittaminen perustuu vuosittain laadittaviin yhteistyöasiakirjoihin. Kansallinen vastinrahoitus on myös budjetoitu talousarviossa omille momenteilleen.

¹³ Momentin nimi on vuodesta 2007 lähtien ollut muodossa "EU:n osallistuminen maaseudun kehittämiseen".

¹⁴ Määrärahasta osa on EU:n rahoitusosuutta ja osa kansallista rahoitusosuutta.

¹⁵ Tilinpäätös osoitti myös 44,3 miljoonaa euroa.

¹⁶ Vuoden 2007 tilinpäätös osoitti 50,2 miljoonaa euroa.

¹⁷ Momenteilta 26.98.61, 26.98.62, 30.10.61, 30.10.62, 30.40.62, 34.05.61 ja 34.05.62.

Vuoden 2007 talousarvioon lisättiin myös EU:n rakennerahastokautta 2007–2013 koskevat momentit 26.98.64 (EU:n rakennerahastojen rahoitusosuus EU:n rakennerahasto-ohjelmiin ohjelmakaudella 2007–2013) ja 26.98.65 (Valtion rahoitusosuus EU:n rakennerahasto-ohjelmiin ohjelmakaudella 2007–2013) sisältäen Kainuun maakuntaan kohdistuvat osuudet momenttien myöntämisvaltuudesta ja rahoitusosuudesta.

Vuoden 2008 alusta sisäasiainministeriön alueiden ja hallinnon kehittämisosaston aluekehitystehtävät siirtyivät osaksi uutta työ- ja elinkeinoministeriötä. Vuoden 2008 talousarviossa Kainuun kehittämisraha siirrettiin momentille 32.50.63. Vuonna 2008 momentille myönnettiin määrärahaa yhteensä 58,0 miljoonaa euroa¹⁸.

Hallituksen esityksessä (184/2008 vp) vuoden 2008 kolmanneksi lisätalousarvioksi muutettiin momentin 32.50.63 perusteluja siten, että vuonna 2008 tehtävistä päätöksistä saa aiheutua valtiolle menoja vuosina 2009–2011 enintään 22,9 miljoonaa euroa. Hallituksen esityksen mukaisen valtuuden (15,1 miljoonan euron) ja määrärahan (7,0 miljoonan euron) lisäys aiheutui Kajaanin seutukunnan äkillisestä rakennemuutostilanteesta.

Kainuun hallintokokeilusta annetun lain mukaisesti Kainuun maakuntaan kohdistui vuonna 2008 määrärahoja myös muilta momenteilta¹⁹.

Vuoden 2009 talousarviossa momentille 32.50.63 (Kainuun kehittämisraha) myönnettiin 53,7 miljoonaa euroa²⁰. Vuoden 2009 ensimmäisessä lisätalousarviossa momentille myönnettiin lisäystä 4,5 miljoonaa euroa ja toisessa lisätalousarviossa 1,7 miljoonaa euroa. Kainuun hallintokokeilusta annetun lain mukaisesti Kainuun maakuntaan kohdistettiin määrärahoja myös muilta momenteilta²¹.

¹⁸ *Talousarvioesityksessä määräraha oli 45,9 miljoonaa euroa. Hallituksen esityksen (157/2007 vp) mukaisesti talousarvioon tehtiin 100 000 euron lisäys talousarvioesityksen määrärahaan (aiheutui yksinyrittäjien tukikokeiluun ja kyläkauppojen investointeihin myönnettäviin avustuksiin käytettävän määrärahan siirtämisestä momentilta 32.30.45). Vuoden 2008 II lisätalousarviossa momentille 32.50.63 myönnettiin lisäystä 4,9 miljoonaa euroa ja III lisätalousarviossa 7,0 miljoonaa euroa eli yhteensä momentille on myönnetty määrärahaa 58,0 miljoonaa euroa.*

¹⁹ *Momentit 26.98.61 ja 34.05.61 yhdistettiin momenttiin 32.70.61 sekä momentit 26.98.62, 34.05.62 (ja 32.30.62) yhdistettiin momenttiin 32.70.62. Momentti 32.30.62 koski EU:n rakennerahastojen valtion rahoitusosuutta kauppa- ja teollisuusministeriön osalta.*

Kainuun maakuntaan kohdistui määrärahoja lisäksi momenteilta 30.10.61, 30.10.62, 30.40.62, 32.70.61, 32.70.62, 32.70.64 ja 32.70.65.

Vuodesta 2008 lähtien EU:n rakennerahastokautta 2007–2013 koskevat momentit 26.98.64 ja 26.98.65 yhdistettiin momentteihin 32.70.64 ja 32.70.65.

²⁰ *Talousarvioesityksessä määräraha oli 47,7 miljoonaa euroa. Hallituksen esityksen (199/2008 vp) mukaisesti tehtiin 6,0 miljoonan euron lisäys talousarvioesityksen määrärahaan. Lisäys aiheutui vuoden 2008 kolmannessa lisätalousarvioesityksessä ehdotetuista muutoksista.*

Talousarvioesityksen mukaan määrärahasta saa käyttää enintään 2,5 miljoonaa Paltamon työllisyyskokeilusta aiheutuvien menojen maksamiseen.

²¹ *Mumenteilta 30.10.61, 30.10.62, 30.40.62, 32.50.64 (32.70.64) ja 32.50.65 (32.70.65).*

2.2 Tarkastuskysymykset, -kriteerit ja tarkastuksen rajaukset

Tarkastuksen tavoitteena oli selvittää Kainuun hallintokokeilun toteutusta ja Kainuun kehittämisrahan vaikutuksia Kainuun maakunnan kehitykseen. Tarkastuksen pääkysymyksenä oli, *onko Kainuun hallintokokeilu vahvistanut Kainuun kehitystä*. Pääkysymys jaettiin kolmeksi tarkastuskysymykseksi:

1. Miten Kainuun kehittämisraha on kohdistunut, ja mitä vaikutuksia Kainuun kehittämisrahalla on ollut?
2. Miten hallintokokeilun toteutus on onnistunut suhteessa asetettuihin tavoitteisiin?
3. Miten kokeilun seuranta ja valvonta ovat toteutuneet?

Ensimmäinen tarkastuskysymys: *Miten Kainuun kehittämisraha on kohdistunut, ja mitä vaikutuksia Kainuun kehittämisrahalla on ollut?*

Tarkastuksessa selvitettiin rahoitusjärjestelmän toimintaa arvioimalla budjetointiprosessia, määrärahan kohdentamista sekä määrärahan tason muutosta. Lisäksi selvitettiin kokeilualueen kehitystä suhteessa muun maan kehitykseen ja pyrittiin arvioimaan Kainuun kehittämisrahan (momentti 32.50.63, aik. 26.98.63) vaikutuksia kokeilualueen kehitykseen. Samalla pyrittiin selvittämään talousarviossa Kainuun kehittämisrahmomentille koottujen määrärahojen ja alkuperäisillä momenteilla säilyneiden määrärahojen suhteellista muutosta.

Kainuun kehittämisrahan vaikutusten kriteerinä käytettiin Kainuun hallintokokeilusta annetun lain 10 §:ssä määriteltyjä käyttötarkoituksia ja valtion talousarviossa kehittämisrahan käytölle asetettuja tavoitteita.

Jakaessaan Kainuun kehittämisrahaa eri viranomaisille hallintokokeilua koskevan lain 10 §:ssä tarkoitettuihin käyttötarkoituksiin maakuntavaltuusto päättää tulostavoitteista noudattaen soveltuvin osin siitä, mitä tulostavoitteiden asettamisesta valtion talousarviosta annetussa lainsäädännös-

Vuoden 2009 talousarviossa luvun 32.70. momentit yhdistettiin lukuun 32.50. Samalla talousarviosta poistettiin määrärahoineen momentit 32.50.61 (32.70.61) (Euroopan aluekehitysrahaston ja sosiaalirahaston osallistuminen EU:n rakennerahasto-ohjelmiin ohjelmakaudella 2000–2006) ja 32.50.62 (EU:n rakennerahastojen valtion rahoitusosuus työ- ja elinkeinoministeriön osalta ohjelmakaudella 2000–2006).

sä²² säädetään. Hallintokokeilua koskevan lain 10 §:n mukaan asianomaiset viranomaiset tekevät maakuntavaltuustolle perustellut ehdotukset niiden toimintaa koskevista tavoitteista ja määrärahoista.

Vuoden 2008 talousarvioesityksen mukaan Kainuun kehittämISRahan käytön tavoitteena oli vähentää muun muassa alueen työttömyyttä lähemmäs valtakunnan tasoa, ylläpitää tienpidon taso, turvata julkisen liikenteen palvelukyky, hoitaa metsää ja muuta ympäristöä sekä parantaa elinkeinoelämän toimintaympäristöä.

Kainuun kehittämISRahamomentille koottujen määrärahojen ja alkupe- räisillä momenteilla säilyneiden määrärahojen suhteellista muutosta selvitettiin talousarvion tilijaottelutietojen sekä tilinpäätöstietojen perusteella. Tarkastelukohteeksi valittiin perustienpidon ja tieverkon kehittämismäärä- rahojen sekä varsinaisen maakunnan kehittämISRahan kehitys.

Toinen tarkastuskysymys: *Miten hallintokokeilun toteutus on onnistunut suhteessa asetettuihin tavoitteisiin?*

Tarkastuksessa selvitettiin kokeilulle asetettuja tavoitteita, tavoitteiden realistisuutta, kokeilussa saavutettuja tuloksia ja niiden todennettavuutta sekä tulosten vaikuttavuutta kokeilualueella. Lisäksi arvioitiin kokeilun muita yhteiskunnallisia vaikutuksia.

Hallintokokeilun tuloksia ja tulosten vaikuttavuutta arvioitiin kokeilulle asetettujen tavoitteiden saavuttamisen perusteella. Seurantaryhmän aset- tamispäätöksen²³ ja lain 343/2003 1 §:n mukaan kokeilulla tavoiteltiin ko- kemuksia maakunnallisen itsehallinnon vahvistamisen vaikutuksista

- Kainuun kehittämiseen
- kunnallisten palvelujen järjestämiseen
- kansalaisten osallistumiseen
- kunnallishallintoon
- valtion aluehallinnon toimintaan
- maakunnan ja valtion keskushallinnon suhteeseen.

Itsehallinnon ja kuntien yhteistyön lisäämisen tavoitteena oli edistää Kai- nuun alueen kehitystä ja vahvistaa sen tulevaisuutta.

Hallituksen esityksen (198/2002 vp) yksityiskohtaisten perustelujen mukaan Kainuun hallintokokeilusta annetun lain tarkoituksena on hankkia tietoa kolmesta asiakokonaisuudesta:

²² *Laki valtion talousarviosta 423/1988 ja Asetus valtion talousarviosta 1243/1992.*

²³ *Sisäasiainministeriö 2003.*

1. Kokeilu kohdistuu itse päätöksentekojärjestelmään eli maakunnan kattavan kansanvaltaisen päätöksentekojärjestelmän toimivuuteen.
2. Kokeilulla pyritään saamaan tietoa siitä, voidaanko keskeisiä nykyään kunnille kuuluvia palveluita järjestää nykyistä laadukkaammin ja tehokkaammin maakunnan käsittävässä kokonaisuudessa.
3. Kokeilu kohdistuu hallinnon eri päätöksentekotasojen työnjakoon: maakunnan ja kuntien väliseen työnjakoon sekä maakunnan ja valtion alue- ja keskushallinnon väliseen työnjakoon.

Kolmas tarkastuskysymys: Miten kokeilun seuranta ja valvonta ovat toteutuneet?

Tarkastuksessa selvitettiin kokeilun seurannan ja valvonnan toteutumista sekä kokeilusta tehtyjen arviointien hyödynnettävyyttä ja hyödyntämistä kokeilun toteutuksessa.

Hallintokokeilun sekä Kainuun kehittämisrahan seurannan ja valvonnan tarkastuskriteereinä käytettiin hallintokokeilua koskevassa laissa määritellyjä tehtäviä. Hallintokokeilua koskevan lain 45 §:n mukaan valtiovarainministeriön tehtävänä on seurata ja arvioida hallintokokeilun edistymistä, seurata Kainuun kehitystä sekä valtion toimenpiteiden vaikutuksia Kainuussa. Kuntien, maakunnan ja valtion viranomaisten on annettava valtiovarainministeriölle tarpeelliset tiedot kokeilun ja eri toimenpiteiden seuraamiseksi ja arvioimiseksi.

Rajaukset

Tarkastus rajattiin kokeilun valmistelusta kokeilun toteutukseen vuoden 2008 loppuun saakka. Tarkastus kohdistui valtion varoilla toteutettujen toimenpiteiden tuloksiin aluetasolla sekä maakunnallisen itsehallintokokeilun yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen.

Tarkastuksen tärkeimpinä näkökulmina olivat rahoitusjärjestelmän toiminnallinen tuloksellisuus ja kokeilun yhteiskunnallinen vaikuttavuus. Tarkastuksesta rajattiin ulkopuolelle yksittäisten kuntien taloudellinen kehitys, palvelujen laadun arviointi (pääosin) sekä EU:n rakennerahastojen rahoitusosuuden ja valtion rahoitusosuuden käyttö EU:n rakennerahastohjelmiin Kainuun maakunnassa. Rajaukseen vaikutti se, että kuntien hallinnon ja talouden näkökulma sekä palvelujen laadun näkökulma tulevat olemaan keskeisiä kokeilun loppuarvioinnissa. Tarkastuksessa käsiteltiin kuitenkin palvelujen järjestämistä ja kokeilun alueen kuntatalouden yleistä kehitystä sekä kertomusluonnoksesta saatujen palautteiden yhteydessä myös sosiaali- ja terveystoimialan palvelujen saatavuutta ja laatua.

2.3 Tarkastuksen aineistot ja menetelmät

Tarkastusaineistoina käytettiin kokeilun asiakirja- ja tilastoaineistoa, seuranta- ja arviointiraportteja, tilinpäätösaineistoja sekä tarkastuskäyntien yhteydessä tehtyjä haastatteluja. Täydentävänä aineistona käytettiin kokeilusta tehtyjä opinnäytetöitä.

Kainuun maakunnan kehityksen tarkastelussa käytettiin vertailualueena Pohjois-Karjalaa. Vertailualueen valintaperusteena oli vuosijaksolla 2000–2003 BTV-indikaattorilla²⁴ mitattuna alueiden samankaltaisuus. Kainuun ja Pohjois-Karjalan kehitystä vertailtiin analysoimalla tilastoaineistoa. Tarkastusmenetelmänä käytettiin myös meta-arviointia (kokeilusta tehtyjen arviointien arviointi). Meta-arvioinnilla pyrittiin tiedon syntetisoinnin lisäksi arvioimaan arviointiprosessia sekä arviointien hyödynnettävyyttä.

Seurantaryhmän raporteissa²⁵ on seurattu kokeilun valmistelua ja käynnistystä sekä luotu katsaus talouteen ja eräisiin palveluihin. Seurantaryhmän virkamiestyönä tehtyjen seurantaraporttien ja sisäasiainministeriön Tampereen yliopistolta vuonna 2004 tilaaman arviointityön on tarkoitus täydentää toisiaan ja palvella kokeiluun liittyvää tiedontarvetta.

Tarkastuskäynnit kohdistuivat työ- ja elinkeinoministeriöön²⁶, Oulun tiepiiriin sekä kokeilualueelle. Esiselvityksen aikana on haastateltu myös valtiovarainministeriön²⁷ edustajaa sekä Kainuun maakuntajohtajaa.

Tarkastusluonnoksesta pyydettiin palaute Kainuun maakunta -kuntayhtymältä, valtiovarainministeriöltä, työ- ja elinkeinoministeriöltä sekä Tiehallinnolta. Saatu palaute otettiin huomioon lopullista tarkastuskertomusta laadittaessa²⁸.

Tarkastuksen on tehnyt johtava tuloksellisuustarkastaja Osmo Halonen. Tarkastusta on ohjannut tuloksellisuustarkastuspäällikkö Arto Seppovaara.

²⁴ *Alueiden bruttokansantuotteen, työllisyyden ja väestön vuosimuutosten keskimääräinen poikkeama koko maan kehityksestä ko. vuosijaksolla.*

²⁵ *Sisäasiainministeriö 2005a, 2006a, 2007a ja valtiovarainministeriö 2008a.*

²⁶ *Valtion talousarviossa Kainuun kehittämisraha on työ- ja elinkeinoministeriön momentilla (32.50.63).*

²⁷ *Seurantavastuu on siirtynyt sisäasiainministeriöltä valtiovarainministeriölle säädöksellä 1015/2007.*

²⁸ *Työ- ja elinkeinoministeriö antoi palautteensa suullisessa palautekeskustelussa 14.10.2009. Muu palaute annettiin kirjallisena.*

3 Tarkastushavainnot

3.1 Kainuun kehittämisrahan kohdentaminen

Kainuun hallintokokeilusta annetun lain (343/2003) 10 §:n mukaan Kainuun kehittämisrahan suuntaamisesta eri toimijoille päättää maakuntavaltuusto. Maakuntavaltuusto tekee vuosittain esitykset määrärahatarpeista ja käytöstä työ- ja elinkeinoministeriölle²⁹. Ministeriön päätöksellä osoitetaan valtion talousarviossa Kainuun kehittämismäärärahmomentille budjetoidut määrärahat ja valtuudet eri viranomaisille.

Ministeriön päätös määrärahan osoittamisesta viranomaisten käytettäväksi on tapahtunut Kainuun maakuntavaltuuston tekemän päätöksen perusteella. Muualla maassa maakunnan kehittämisrahan jako perustuu valtioneuvoston päätökseen. Maakuntakohtaisen jaon perusteena käytetään seuraavia kriteerejä³⁰:

- väestömäärä alueella
- määrärahan aikaisempi käyttö
- äkillinen rakennemuutosalue
- laissa seutuyhteistyökokeilusta (560/2002) nimetty alue
- maakunnan työttömyystilanne
- talouden kehitys bruttokansantuotteella mitattuna.

Kainuun kehittämisrahan suuntaamista ja käyttötarkoitusta ovat ohjanneet lainsäädännön ohella maakunnan kehittämistavoitteet. Säädöksillä ei ole pyritty ohjaamaan varojen suuntaamista yksityiskohdittain. Työ- ja elinkeinoministeriöllä on kylläkin oikeus antaa alueiden kehittämislain (602/2002) 6 §:n mukaisia ohjeita Kainuun maakunta -kuntayhtymälle³¹.

Kainuun kehittämisrahan kokoaminen yhdeksi valtion talousarvion momentiksi ja määrärahan osoittaminen eri tarkoituksiin on toteutettu pääpiirteissään selvitysmies Juhani Pertusen ehdottamalla tavalla.

²⁹ Vuosina 2005–2007 sisäasiainministeriölle.

³⁰ Sisäasiainministeriö 2006b.

³¹ Lain 971/2007 3 §:n mukaan työ- ja elinkeinoministeriö käsittelee ja ratkaisee asiat, jotka alueiden kehittämislainsa (602/2002) tai rakennerahastolainsa (1401/2006) taikka niiden nojalla on säädetty sisäasiainministeriön käsiteltäviksi ja ratkaistaviksi, sekä käyttää näissä laeissa sisäasiainministeriölle säädettyä asetuksenantovaltaa.

Kainuun kehittämisrahan budjetointiprosessi vastaa pääosin myös selvityshenkilö Esko Riepulán aluehallinnon vahvistamishankkeen (ks. luku 3.2.1 ja 3.3.2) yhteydessä tekemää ehdotusta³² alueiden kehittämisen määrärahojen budjetointijärjestelmästä. Selvityshenkilö Riepula ehdotti³³, että aluekehittämiseen suunnattavat voimavarat kootaan yhteen lukuun valtion talousarviossa. Selvityshenkilön mukaan myös EU-rakennerahastovarát koottaisiin rahastokohtaisiksi kokonaisuuksiksi. Riepulán mukaan³⁴ tulosopimusprosessin ja valtion talousarvioprosessin yhteen sovittaminen sekä valtion keskushallinnon tulosohtausmenettely toteutuvat Kainuun hallintokokeilussa vielä pitemmälle menevinä. Selvityshenkilö Riepulán ehdottamassa järjestelmässä alueiden mahdollisuudet vaikuttaa valtion talousarvion valmisteluun paranisivat. Muun muassa maakunnan liittojen osallistumismahdollisuus päätöksentekoon lisääntyisi.

Maakunnan liittojen roolia koskevan tarkastuksen (134/2006) mukaan maakunnan liitot³⁵ pitivät tärkeänä, että liitoilla on valtakunnallisten painotusten ohella mahdollisuus rahoittaa myös maakunnan erityistarpeisiin liittyviä kehittämishankkeita. Maakunnan kehittämisrahalla katsottiin voitavan tukea maakunnan omista tarpeista lähteviä hankkeita, toisin kuin valtakunnallista tavoitteista lähtevällä hallinnonalakohtaisella tuella.

Kainuun maakunnan itsehallinnollisen aseman vahvistamisella tavoiteltiin sitä, että Kainuun maakunta suuntaisi kehittämistarvet mahdollisimman tehokkaasti ja vaikuttavasti kehittämistavoitteiden mukaisesti käyttötarkoituksiin. Kolmivuotinen siirtomääräraha antaisi myös mahdollisuuden käyttää kehittämisrahaa joustavasti. Selvitysmies Perttusen mukaan³⁶ Kainuun kehittämisrahan suuruus olisi arviolta 20 miljoonaa euroa vuodessa.

Kokeilun aikana äkilliset talouden rakennemuutokset ovat vaikeuttaneet talousarvion laatimista, kasvattaneet määrärahan suuruutta ja aiheuttaneet määrärahan kohdentamisongelmia suunniteltuihin kehittämistavoitteiden mukaisesti käyttötarkoituksiin.

Vuodesta 2005 vuoteen 2008 Kainuun kehittämisraha on kasvanut runsaat 13 miljoonaa euroa (kasvua 29,5 prosenttia). Vuonna 2008 Kainuun kehittämisraha kasvoi lisätalousarvioin 12,1 miljoonaa euroa (45,9 miljoonasta eurosta 58,0 miljoonaan euroon). Vuoden 2009 talousarvioesi-

³² Ks. sisäasiainministeriö 2004, s. 40–43.

³³ Sisäasiainministeriö 2004.

³⁴ Emt s. 52–53.

³⁵ Tarkastuksessa olivat mukana Manner-Suomen maakunnan liitot Kainuun liittoa lukuun ottamatta.

³⁶ Sisäasiainministeriö 2002, s. 13.

tykseen (HE 116/2008 vp) sisältyvä Kainuun kehittämISRaha (47,7 miljoonaa euroa) vaikutti tällä perusteella lähtökohtaisesti riittämättömältä. Vuoden 2008 kolmannessa lisätalousarvioesityksessä ehdotetut muutokset aiheuttivatkin vuoden 2009 talousarvioesitykseen (47,7 miljoonaa euroa) 6,0 miljoonan euron lisäyksen³⁷.

Vuoden 2009 talousarviossa Kainuun kehittämISRaha (momentti 32.50.63) oli hallituksen esityksen (199/2008 vp) lisäyksen mukainen eli 53,7 miljoonaa euroa. Vuoden 2009 ensimmäisessä lisätalousarviossa momentille myönnettiin lisäystä 4,5 miljoonaa euroa, joka kohdistettiin tiemäärärahoihin (tiemäärärahoista tarkemmin luvussa 3.1.1). Toisessa lisätalousarviossa myönnettiin lisäystä vielä 1,7 miljoonaa euroa.

Kainuun kehittämISRahasta varsinaisen maakunnan kehittämISRahan ja aidosti maakunnan tarpeista lähtevien kehittämISHankkeiden osuus on vähäinen. Vuonna 2005 Kainuun kehittämISRahasta varsinaisen maakunnan kehittämISRahan osuus oli 4 prosenttia (1,8 miljoonaa euroa) kootusta määrärahasta³⁸.

Varsinaisen maakunnan kehittämISRahan osuus (taulukossa 1 Alueen elinkeinotoiminnan omaehtoinen tukeminen) on kasvanut Kainuussa vuoden 2005 1,2 miljoonasta eurosta³⁹ vuoden 2008 2,5 miljoonaan euroon eli 108,3 prosenttia⁴⁰. Kasvu on valtiovarainvaliokunnan mietinnön (25/2007 vp) tavoitteen mukainen, vaikka määrällisesti kasvu ei ole ollut suuri. Myös suhteellinen kasvu on ollut melko vähäinen (2,7 prosentista 4,3 prosenttiin Kainuun kehittämISRahasta). Valiokunta piti tärkeänä, että Kainuun hallintokokeilussa kiinnitetään erityistä huomiota alueellisen elinkeinopolitiikan vahvistamiseen.

³⁷ HE 199/2008 vp.

³⁸ Toteutuma oli 1,2 miljoonaa euroa.

³⁹ Kainuun kehittämISRahan käyttötarkoituksijaottelun mukaiset määrärahat poikkesivat valtion talousarvioesityksessä ilmoitetuista Kainuun kehittämISRahamomentille siirretyistä määrärahoista.

⁴⁰ Kainuun kehittämISRaha ja varsinaisen maakunnan kehittämISRahan osuus (alueen elinkeinotoiminnan omaehtoinen tukeminen) Kainuussa on esitetty taulukossa 1 valtion keskuskirjanpidon toteutumatietojen mukaisesti.

TAULUKKO 1. Kainuun kehittämistärahä⁴¹ ja siihen sisältyvä varsinainen maakunnan kehittämistärahä (Alueen elinkeinotoiminnan omaehtoinen tukeminen) vuosina 2005–2008, milj. euroa.

	2005	2006	2007	2008
Kainuun kehittämistärahä (26.98.63) (32.50.63) ⁴²	44,8	44,3	50,2	58,0
Varsinainen maakunnan kehittämistärahä (Alueen elinkeinotoiminnan omaehtoinen tukeminen) (26.98.63.01) (32.50.63.01)	1,2	2,3	2,5	2,5

Taulukossa 2 on esitetty vertailuna maakunnan kehittämistärahän kehitys muulla maassa vuosina 2005–2008. Muualla maassa maakunnan kehittämismäärärahan kasvu on ollut vain 11,0 prosenttia eli selvästi vähemmän kuin Kainuussa vastaavan määrärahan (alueen elinkeinotoiminnan omaehtoinen tukeminen) kasvu.

TAULUKKO 2. Maakunnan kehittämistärahä⁴³ ja sen sitomaton osuus vuosina 2005–2008, milj. euroa.

	2005	2006	2007	2008
Maakunnan kehittämistärahä (26.98.43) (32.50.43) ⁴⁴	29,9 ⁴⁵	29,9 ⁴⁶	31,4 ⁴⁷	33,2 ⁴⁸
Maakunnan kehittämistärahän sitomaton osuus	12,2	12,2	12,3	13,1

Muualla maassa maakunnan kehittämistärahään sisältyvä sitomaton osuus on ollut maakunnan kehittämistärahasta 39–41 prosenttia vuosina 2005–2008. Sitomaton osuus kasvoi tarkastelujakson aikana 7,4 prosenttia. Kai-

⁴¹ Siirtomääräraha 3 v.

⁴² Vuonna 2008 Kainuun kehittämistärahä siirrettiin momentille 32.50.63.

⁴³ Siirtomääräraha 3 v. Määrärahan mitoituksessa on otettu vähennyksenä huomioon Kainuun kehittämistärahäosuus.

⁴⁴ Vuonna 2008 maakunnan kehittämistärahä siirrettiin momentille 32.50.43.

⁴⁵ Vuoden 2005 tilinpäätöksen mukainen (toteutunut talousarvion mukaisesti).

⁴⁶ Vuoden 2006 tilinpäätöksen mukainen (toteutunut talousarvion mukaisesti).

⁴⁷ Vuoden 2007 tilinpäätöksen mukainen (toteutunut talousarvion mukaisesti).

⁴⁸ Vuoden 2008 talousarvion mukainen.

nuussa maakunnan kehittämisrahaan kuuluvien ns. sitomattomien varojen osuutta ei määritelty vuoden 2005 määrärahan siirron yhteydessä.

Hallituksen esityksessä (116/2008 vp) eduskunnalle vuoden 2009 talousarvioksi esitettiin maakunnan kehittämisrahaksi 31,7 miljoonaa euroa, mikä olisi ollut 1,5 miljoonaa euroa vuoden 2008 määrärahaa vähemmän. Vähennys olisi kohdistunut erityisesti sitomattomaan osaan, joka pienenesi 1,0 miljoonalla eurolla.

Valtiovarainvaliokunta piti mietinnössään (33/2008 vp) määrärahan alentamista vastoin hallitusohjelman linjauksia. Valiokunnan mukaan etenkin erityisohjelmiin⁴⁹ sitomaton määräraha on joustava ja nopea rahoitusinstrumentti osaamis- ja innovaatioympäristöjen vahvistamiseen sekä elinkeinoelämän avainhankkeiden vauhdittamiseen. Valiokunta esitti mietinnössään kehittämisrahan sitomattoman osuuden lisäämistä 1,0 miljoonaa euroa momentille 32.50.43, eli yhteensä momentille myönnettäisiin 32,7 miljoonaa euroa vuodelle 2009. Eduskunta hyväksyi (19.12.2008) vuoden 2009 talousarvion momentin 32.50.43 määrärahaksi 32,7 miljoonaa euroa⁵⁰.

Hallituksen esityksessä (59/2009 vp)⁵¹ todettiin, että voimassa olevan alueiden kehittämislain 10 a §:n mukainen menettely⁵² on tarkoitus korvata siten, että maakunnan liittojen asemaa vahvistetaan uusien aluehallintoviranomaisten ohjausprosessissa (aluehallinnon kehittämisestä tarkemmin luvussa 3.3.2) sekä korotetaan ohjelmiin sitomatonta maakunnan kehittämisrahaa.

Tarkastuskertomuksen 134/2006 (Maakunnan liittojen rooli – maakunnan kehittämisrahan sitomattoman osan käyttö) mukaan maakunnan kehittämisrahan sitomaton osa on merkittävä väline alueiden kehittämisessä. Sillä on voitu tukea sellaisia hankkeita, jotka ovat jääneet kansallisten erityisohjelmien tai EU-tukirahoituksen ulkopuolelle. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan maakunnan kehittämisrahan sitomattomat varat mahdollistavat myös sen, että tuen suuntaamisessa varmistuu aluetasoinen päätösvalta.

Muulla maassa maakunnan kehittämisrahaan kuuluvien ns. sitomattomien varojen jaon lähtökohtina ovat olleet maakuntaohjelma ja sen toteuttamissuunnitelma. Maakunnan kehittämisrahan ohjelmiin sitomaton mää-

⁴⁹ *Aluekeskusohjelma, maaseutupoliittinen kokonaisuohjelma, osaamiskeskusohjelma ja saaristo-ohjelma.*

⁵⁰ *EK 20/2008.*

⁵¹ *Hallituksen esitys Eduskunnalle aluehallinnon uudistamista koskevaksi laisäädännöksi.*

⁵² *Menettely liittyy määrärahojen tasoon ja jakamiseen.*

räraha suunnataan aluetasolla, eikä sitä pyritä sitomaan keskushallinnon päätöksillä.

Pääosa Kainuun kehittämISRahamomentin (32.50.63) määrärahoista on sidottu maakunnan ja aluehallintoviranomaisten välisin sopimusmenettelyin⁵³ lakisääteisten tehtävien hoitamiseen. Kainuun kehittämISRahan vuosittaisesta kokonaissummasta varsinainen kehittämISRaha sekä sen sitomaton osuus on myös vähäistä. Sopimusmenettelyn takia maakunnan toimivalta määrärahojen kohdentamisessa jää näennäiseksi⁵⁴. Ministeriön päätös Kainuun kehittämISRahan osoittamiseksi viranomaisten käytettäväksi perustuu täten vain muodollisesti Kainuun maakuntavaltuuston päätökseen. Budjettivuonna käytetyn valtuuden ja määrärahan käytön seuranta kuuluu myös varoja käyttävälle viranomaiselle, jonka tulee ilmoittaa tiedot työ- ja elinkeinoministeriölle⁵⁵.

Tarkastushavaintojen mukaan Kainuun maakunta -kuntayhtymä on vuosittain raportoinut ministeriölle Kainuun kehittämISRahan käytöstä. Raportti on sisältänyt kootusti eri viranomaisten seurantatiedot.

Kainuun kehittämISMäärärahan käyttö ei ole kasvanut samassa suhteessa myönnetyn määrärahan kasvun kanssa. Vuonna 2005 määrärahan käyttö oli 38,4 miljoonaa euroa, ja vuonna 2008 se oli 40,5 miljoonaa euroa⁵⁶ eli kasvua oli vain 5,5 prosenttia, kun määräraha kasvoi vastaavana aikana lähes 30 prosenttia (ks. taulukko 1). Määräraha on muiden kuin kulutusmenojen osalta budjetoitu maksuperusteella. Tästä syystä pitkäkestoisten hankkeiden maksatukset näkyvät vasta myöhemminä varainhoitovuosina. Siirtyvän määrärahan (kolmivuotinen siirtomääräraha) osuus on myös kasvanut⁵⁷.

3.1.1 Tiemäärärahat osana Kainuun kehittämISRahaa

Tiemäärärahojen osuus Kainuun kehittämISRahasta on ollut vuosina 2005–2007 noin 40–45 prosenttia. Vuoden 2008 tiemäärärahojen lisäys kasvatti Kainuun tiemäärärahojen osuuden yli 48 prosenttiin Kainuun kehittämISRahasta.

⁵³ Perustuu hallintokokeilua koskevan lain 10 §:n mukaisesti asianomaisten viranomaisten tekemiin perusteltuihin ehdotuksiin niiden toimintaa koskevista tavoitteista ja määrärahoista sekä maakuntavaltuuston päätösmenettelyyn.

⁵⁴ Ks. myös Pyykkönen 2008, s. 99 ja valtiovarainministeriö 2008b, s. 186.

⁵⁵ Työ- ja elinkeinoministeriö 2009a, Päätös 78/581/2009, 23.1.2009.

⁵⁶ Valtion keskuskirjanpidon tilinpäätöstietojen mukaisesti. Vuonna 2006 käyttö oli 40,4 miljoonaa euroa, ja vuonna 2007 käyttö oli 37,7 miljoonaa euroa.

⁵⁷ Vuonna 2005 siirrettiin seuraavalle vuodelle 6,4 miljoonaa euroa, vuonna 2006 3,9 miljoonaa euroa, vuonna 2007 12,5 miljoonaa euroa ja vuonna 2008 17,5 miljoonaa euroa.

rahasta, vaikka III lisätalousarviossa lisättiin myös muuta Kainuun kehittämISRahaa 5,0 miljoonalla eurolla. Taulukossa 3 on kuvattu tiemäärärahojen kehitystä⁵⁸ Kainuussa verrattuna muualle maahan myönnettyihin tiemäärärahoihin.

TAULUKKO 3. Perustienpitomäärärahojen kehitys Kainuussa ja muualla maassa vuosina 2005–2008, milj. euroa.

	2005	2006	2007	2008
Perustienpito ja tieverkon kehittäminen Kainuussa (26.98.63.10)	20,0	20,0	20,0	28,1 ⁵⁹
Perustienpito muualla maassa (31.24.21) ⁶⁰	608,9	591,4	601,6	648,8 ⁶¹

Kainuun kehittämISRahasta perustienpitoon tarkoitettu määräraha (tilinpäätöksen nettomenoarvo⁶²) on ollut vakaa vuosina 2005–2007. Vuonna 2008 tiemääräraha kasvoi lisätalousarvioiden myötä yhteensä lähes 7,0 miljoonaa euroa talousarvion 21,1 miljoonasta eurosta. Lisäykset kohdistuivat muun muassa Talvivaaran tieyhteyksien rakentamiseen⁶³. Vuonna 2008 Kainuun tiemääräraha oli runsaat 40 prosenttia enemmän kuin vuosina 2005–2007.

⁵⁸ Valtion keskuskirjanpidon ja Tiehallinnon tilinpäätöstietojen mukaisesti.

⁵⁹ Vuoden 2008 talousarviossa 21,1 miljoonaa euroa, vuoden 2008 II lisätalousarvio runsaat 4,9 miljoonaa euroa ja III lisätalousarvio 2,0 miljoonaa euroa.

⁶⁰ Siirtomääräraha 2 v (nettomääräraha). Määrärahan mitoituksessa on otettu vähennyksenä huomioon Kainuun kehittämISRahaosuus.

⁶¹ Vuoden 2008 talousarviossa 524,5 miljoonaa euroa, vuoden 2008 II lisätalousarvio 39,8 miljoonaa euroa ja vuoden 2008 III lisätalousarvio 1,6 miljoonaa euroa. Vuoden 2008 toteutuneet toimintamenot olivat 82,8 miljoonaa euroa. Vuoden 2008 talousarviossa toimintamenot eivät enää sisältyneet perustienpitoon, vaan ne on siirretty momentille 31.24.01 (vuodesta 2009 lähtien momentille 31.10.01). Taulukossa 3 toimintamenot ovat vertailtavuuden vuoksi mukana.

⁶² Tiehallinnon tilinpäätöstietojen liitteen 2 mukainen.

⁶³ II lisätalousarvion tienpidon lisäyksestä noin 3,5 miljoonaa euroa kohdistui Talvivaaran tieyhteyksiin ja noin 1,5 miljoonaa euroa puunsaannin turvaamiseen. III lisätalousarvion tienpidon 2,0 miljoonan euron lisäys kohdistui Talvivaaran tieyhteyksiin.

Tiemäärärahojen käyttö (nettomenot) oli 18,7 miljoonaa euroa vuonna 2005 ja 24,1 miljoonaa euroa vuonna 2008⁶⁴. Kasvua oli noin 29 prosenttia, mikä vastaa Kainuun kehittämismäärärahan kasvua (ks. edellä), mutta oli selvästi enemmän kuin Kainuun kehittämismäärärahan käytön kasvu (runsaat 5 prosenttia) vastaavana aikana.

Muualla maassa tiemäärärahat (nettomenot) kasvoivat⁶⁵ vuodesta 2005 vuoteen 2008 lähes 7,0 prosenttia eli selvästi vähemmän kuin Kainuussa vastaavana aikana. Kainuun tiemäärärahojen suurempi suhteellinen kasvu selittyi lisätalousarvioiden lähes 7,0 miljoonan euron lisäyksellä. Lisätalousarvioista johtuvaa tiemäärärahojen kasvua voidaan pitää kokeilusta riippumattomana ja tilapäisenä (ks. jäljempänä tässä luvussa).

Muualla maassa tiemäärärahojen käyttö (nettomenot) lisääntyi 581,0 miljoonasta eurosta 647,9 miljoonaan euroon eli kasvua oli runsaat 11 prosenttia⁶⁶. Muualla maassa tiemäärärahojen käytön kasvu oli myös Kainuuta vähäisempi.

⁶⁴ Tiehallinnon tilinpäätöstietojen siirtomäärärahoja koskevien täydentävien tietojen mukaan

– vuonna 2005 käytettävissä oli 20,0 miljoonaa euroa, käyttö (nettomenot) oli 18,7 miljoonaa euroa ja siirto seuraavalle vuodelle oli 1,3 miljoonaa euroa

– vuonna 2006 käytettävissä oli 21,3 miljoonaa euroa, käyttö (nettomenot) oli 20,9 miljoonaa euroa (bruttomenot 21,7 miljoonaa euroa) ja siirto seuraavalle vuodelle 0,4 miljoonaa euroa

– vuonna 2007 käytettävissä oli 20,4 miljoonaa euroa, käyttö (nettomenot) oli 20,0 miljoonaa euroa (bruttomenot 21,6 miljoonaa euroa) ja siirto seuraavalle vuodelle 0,4 miljoonaa euroa

– vuonna 2008 käytettävissä oli 28,1 miljoonaa euroa, käyttö (nettomenot) oli 24,1 miljoonaa euroa (bruttomenot 25,1 miljoonaa euroa) ja siirto seuraavalle vuodelle 4,0 miljoonaa euroa.

⁶⁵ Tiehallinnon tilinpäätöstietojen liitteen 2 mukaiset tiedot.

⁶⁶ Tiehallinnon tilinpäätöstietojen siirtomäärärahoja koskevien täydentävien tietojen mukaan

– vuonna 2005 käytettävissä oli 626,7 miljoonaa euroa, käyttö (nettomenot) oli 581,0 miljoonaa euroa (bruttomenot 600,9 miljoonaa euroa) ja siirto seuraavalle vuodelle oli 45,7 miljoonaa euroa

– vuonna 2006 käytettävissä oli 637,2 miljoonaa euroa, käyttö (nettomenot) oli 591,2 miljoonaa euroa (bruttomenot 612,6 miljoonaa euroa) ja siirto seuraavalle vuodelle 46,0 miljoonaa euroa

– vuonna 2007 käytettävissä oli 647,6 miljoonaa euroa, käyttö (nettomenot) oli 591,1 miljoonaa euroa (bruttomenot 614,0 miljoonaa euroa) ja siirto seuraavalle vuodelle 56,4 miljoonaa euroa

– vuonna 2008 käytettävissä oli 705,2 miljoonaa euroa, käyttö (nettomenot) oli 647,9 miljoonaa euroa (bruttomenot 673,5 miljoonaa euroa) ja siirto seuraavalle

Tarkastuksessa kiinnitettiin huomiota perustienpidon vuosien 2006 ja 2007 tilinpäätösarvoihin. Valtion talousarvioesitysten tilinpäätösarvot poikkesivat Tiehallinnon tilinpäätösarvoista⁶⁷. Tiehallinnolta saadun selvityksen mukaan talousarvioesitysten perustienpidon tilinpäätöslukuihin eivät enää sisälly toimintamenot vaan ne on siirretty Tiehallinnon toimintamenot -momentille (vuoden 2008 talousarviossa momentti 31.21.01 ja vuoden 2009 talousarviossa momentti 31.10.01). Vuodesta 2007 vuoteen 2008 Tiehallinnon toimintamenot kasvoivat 72,8 miljoonasta eurosta 82,8 miljoonaan euroon. Taulukon 3 luvuissa on vertailtavuuden vuoksi mukana toimintamenot.

Hallituksen esityksessä (116/2008 vp) eduskunnalle vuoden 2009 talousarvioksi esitettiin perustienpitoon 510,6 miljoonaa euroa⁶⁸. Valtiovarainvaliokunta esitti mietinnössään (33/2008 vp) perustienpidon resurssien lisäämistä 20,3 miljoonaa euroa alueellisten investointien toteuttamiseen sekä kevyen liikenteen välien rakentamiseen. Yhteensä momentille 31.10.21 myönnettäisiin 530,8 miljoonaa euroa.

Eduskunta hyväksyi (19.12.2008) vuoden 2009 talousarvion momentin 31.10.21 määrärahasi 530,8 miljoonaa euroa⁶⁹. Tiehallinnon toimintamenoihin (momentti 31.10.01) myönnettiin 83,1 miljoonaa euroa. Vuoden 2009 ensimmäisessä lisätalousarviossa perustienpidon momentille myönnettiin lisäystä 45,6 miljoonaa euroa ja toisessa lisätalousarviossa 1,9 miljoonaa euroa. Tiehallinnon toimintamenoihin ja perustienpitoon on vuodelle 2009 myönnetty (tarkastuksen kuluessa) yhteensä siten 661,4 miljoonaa euroa, mikä on 12,6 miljoonaa euroa enemmän kuin vuonna 2008 (kasvua vajaat 2 prosenttia).

Vuonna 2009 Kainuun kehittämisrahasta esitettiin Tiehallinnolle käytettäväksi 23,1 miljoonaa euroa Kainuun maakunnan tienpitoon. Vuoden 2009 ensimmäisessä lisätalousarviossa Kainuun kehittämisrahmomentin lisäys, 4,5 miljoonaa euroa, kohdistettiin kokonaisuudessaan tiemäärärahoihin. Myös toisen lisätalousarvion lisäys, 1,7 miljoonaa euroa, kohdistettiin tiemäärärahoihin. Tiemäärärahojen osuus oli siten 29,3 miljoonaa

vuodelle 57,3 miljoonaa euroa. Vuoden 2008 lukuihin on sisällytetty yhdenmukaisuuden vuoksi toimintamenot.

⁶⁷ *Talousarvioesityksissä vuoden 2006 tilinpäätösarvo oli 518,9 miljoonaa euroa ja vuoden 2007 tilinpäätösarvo 524,4 miljoonaa euroa. Vuoden 2005 tilinpäätösarvo oli puolestaan taulukon 3 mukainen.*

⁶⁸ *Vuoden 2009 talousarvioesityksessä Tiehallinnon luku 31.24. ja sen momentti 21 ehdotettiin siirrettäväksi lukuun 31.10.*

⁶⁹ *EK 20/2008.*

euroa⁷⁰, mikä oli 49 prosenttia Kainuun kehittämisrahasta, ja runsaat 4 prosenttia vuoden 2008 perustienpidon määrärahaa suurempi.

Kainuun osuus perustienpidon määrärahoista näyttää kehittyneen vuosina 2005–2009 suotuisasti verrattuna koko maan kehitykseen. Kokeilun alussa suhteellisen tasaisena pysyneen ja viime vuosina selkeästi kasvaneen perustienpidon määrärahan voidaan katsoa kokeilun alkuvaiheessa toimineen Kainuun eduksi, ja tältä osin kokeilun rahoitusjärjestelmä sopimusmenettelyineen näyttäisi toimineen alueen tienpitoa kehittävänä työkaluna.

Valtiovarainvaliokunnan mukaan (mietintö 33/2008 vp) pitkään jatkunut alhainen rahoitustaso on johtanut osittain huonokuntoiseen väyläverkkoon, ja tämä taas edellytti määrärahan kasvattamista myös muualla maassa vuonna 2009. Tällä perusteella voidaan olettaa, että Kainuun tiemäärärahojen taso ei vastaisuudessa tule kasvamaan koko maan tasoa enemmän. Kainuun tiemäärärahojen kasvu on ollut muun muassa Talvivaaran tieyhteyksien rakentamisen vuoksi tilapäistä. Määrärahojen muutokset tulevat tasoittumaan pitemmällä aikavälillä. Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa Kainuun maakunta -kuntayhtymä yhtyy tarkastusviraston näkemykseen ja katsoo lisäksi, että yksittäisten investointien vuoksi määrärahan eri käyttökohteiden kasvun vertailu valtakunnalliseen tasoon on hankalaa. Kainuun maakunta -kuntayhtymän mukaan tienpidossa on tärkeää verrata tiestön kuntoa ja siinä tapahtunutta kehitystä.

Kainuun maakunnassa toteutettu tienpito perustuu maakunnan ja Oulun tiepiirin väliseen sopimukseen⁷¹. Oulun tiepiirin edustajien mukaan⁷² Kainuussa on käytetty tiestön hoitoon, ylläpitoon ja investointeihin tiepituedellä ja liikennesuoritteilla painotettuna suhteellisesti lähes sama rahamäärä kuin muuallakin Oulun tiepiirissä. Viime vuosina käytössä ollut rahanjakomalli painottaa aiempaa enemmän liikennesuoritteen osuutta. Tällä mallilla rahaa jaettaessa Kainuun rahoitusosuus olisi hieman nykyistä pienempi. Tämä viittaa siihen, ettei Kainuun tiemäärärahojen kehitys ole poikennut olennaisesti muun Oulun tiepiirin määrärahojen käytöstä. Tiepiirin edustajien mukaan myös tulokset Kainuussa ja muualla tiepiirissä ovat olleet samaa tasoa. Tienkäyttäjätyytyväisyys hoitoon ja ylläpitoon ei-

⁷⁰ Tarkastuksen kuluessa ei ollut tullut muita lisätalousarvioita.

⁷¹ Valtion talousarviossa vuodelle 2009 momentin 31.10 selvitysosassa mainitaan tienpidon perustuvan maakunnan ja Oulun tiepiirin väliseen sopimukseen. Prosessiin sisältyy perusteltu ehdotus sekä maakuntavaltuuston päätös menettely.

⁷² Haastattelu 12.2.2009.

vät merkittävästi poikkeaa toisistaan. Investointien määrä on Kainuussa ja muualla Oulun tiepiirissä ollut pieni.

Tiepiirin edustajien mukaan hallintokokeilua tulisi voida kehittää kokeusten pohjalta. Tiepiirin edustajien mukaan aluekehittämiseen eivät kuulu teiden hoito- ja ylläpitovarot, vaan lähinnä ns. alueelliset investoinnit, joihin kuuluvat tienpidon investointivarat.

Tiehallinnon mukaan liikennejärjestelmää tulee kuitenkin hoitaa ja ylläpitää samojen periaatteiden mukaan koko maassa. Oulun tiepiirin edustajat pitävät kokeiluun liittyvänä riskinä sitä, että Kainuun maakunta painottaa tienpidon tavoitteita ja rahoitusta eri tavoin kuin muualla maassa, esimerkiksi siirtämällä rahoitusta ylläpidosta investointeihin.

Tarkastuksen mukaan Kainuun kehittämisraha on lisännyt byrokratiaa eri toimijoiden välillä. Kainuun kuulumisen Oulun tiepiiriin⁷³ on lisännyt tiepiirin tehtäviä verrattuna muihin tiepiirin alueisiin⁷⁴. Oulun tiepiirin edustajien mukaan tiepiirillä on kokeilun vuoksi kaksinkertainen budjetointi, seuranta ja raportointi. Tiepiirin on pidettävä Kainuuta varten myös omaa talouskirjanpitoa. Käytännössä toimintaa joudutaan hoitamaan siten "kahden tiepiirin" -periaatteella, jossa Kainuu muodostaa oman ja muu tiepiiri toisen tiepiirialueen. Tarkastuksen perusteella menettely lisää tiepiirin hallinnollista taakkaa. Tiepiirin edustajien mukaan Kainuu työllistää tiepiiriä arviolta kaksin- tai kolminkertaisesti verrattuna Pohjois-Pohjanmaan maakuntayhteistyöhön. Se, että Kainuun tiemäärärahat ovat käytettävissä vain Kainuun alueella, jäykistää tiepiirin toimintamahdollisuutta. Vaalan erikoisasema on aiheuttanut ylimääräistä työtä ja lisäbyrokratiaa Oulun tiepiirin ohella myös Kainuun TE-keskuksessa⁷⁵. Tarkastuksessa nähtiin tärkeänä, että Aluehallinnon uudistamishankkeen (ALKU-hanke) toteutuksessa tiemäärärahojen osoittamista ja käyttötarkoitusta pohdittaisiin uudestaan (ALKU-hankkeesta lähemmin luvussa 3.3.2).

⁷³ *Kainuun tiepiiri lakkautettiin vuonna 1992 ja Kainuu liitettiin osaksi Oulun tiepiiriä. Kainuun ohella Oulun tiepiiri vastaa maanteiden liikennekelpoisuudesta ja kehittämisestä Pohjois-Pohjanmaan alueella.*

Kainuun tiepiirin lakkauttamisen taustalla oli Tiehallinnon määrärahojen vähentyminen ja organisaatiomuutokset. Kainuun näkökulmasta ratkaisu vähensi maakunnasta työpaikkoja. Kainuun hallintokokeilun aikana Kainuun alueen tienpidon laadusta ja palvelutasosta vastaa maakuntahallinto. Tienpito perustuu maakunnan ja tiepiirin väliseen sopimukseen.

⁷⁴ *Oulun tiepiirin alueella on 47 kuntaa, joista 13 on kaupunkeja. Asukasmäärä tiepiirin vaikutusalueella oli vuoden 2007 lopussa noin 467 300. Tiepiirin alueella on yleistä tieverkkoa 12 728 kilometriä (lähde: www.tiehallinto.fi/oulu).*

⁷⁵ *Ks. valtiovarainministeriö 2008b, s. 187.*

3.1.2 Kainuun kehittämisrahan vaikutusten arviointi

Vuoden 2005 tulosraportissa⁷⁶ Kainuun maakunta -kuntayhtymä asetti Kainuun tärkeimmäksi tavoitteeksi asukasta kohti lasketun bruttokansantuotteen kasvattamisen muuta maata nopeammin⁷⁷. Tavoitteena oli myös kasvattaa työllisten osuutta ja alentaa työttömyysastetta maan keskitasoon vuoteen 2020 mennessä. Lisäksi tavoitteena oli lisätä uutta yritystoimintaa nopeammin kuin muualla maassa. Yhtenä resurssina tavoitteiden saavuttamisessa pidettiin Kainuun kehittämisrahaa.

Tarkastuksessa käytettiin alueen kehitystä kuvaavina mittareina bruttokansantuotteen, yritystoiminnan, työllisyyden ja kuntatalouden kehitystä sekä alueen väestömäärää ja sen muutoksen mahdollisia vaikutuksia edellä mainittuihin tulosraportin tavoitteisiin. Vertailualueena käytettiin Pohjois-Karjalaa, jossa oli vuosijaksolla 2000–2003 BTV-indikaattorilla⁷⁸ mitattuna samantyyppisiä ongelmia kuin Kainuussa. Kokeilusta tehtyjen arviointiraporttien tuloksia ja niiden hyödynnettävyyttä tarkastellaan lähemmin luvussa 3.3.1.

Väestömäärän kehitys

Kainuun maakunta on väestömäärältään Manner-Suomen maakunnista toiseksi pienin⁷⁹. Vuonna 2007 Kainuun asukasluku oli yhteensä 83 779 asukasta, mikä oli 571 asukasta vähemmän kuin vuonna 2006 ja 1 524 vähemmän kuin kokeilun alkaessa vuonna 2005⁸⁰. Kokeilukunnista Kajajassa ja Sotkamossa asukasluvut olivat kasvaneet vuoteen 2005 verrattuna.

Vuonna 2007 väkiluvun vähenemisen suhteellinen muutos (%) oli koko maan maakunnista suurempi vain Etelä-Savossa. Vertailualueena käytetyssä Pohjois-Karjalassa väkiluvun väheneminen oli kolmanneksi suurinta (kuvio 4).

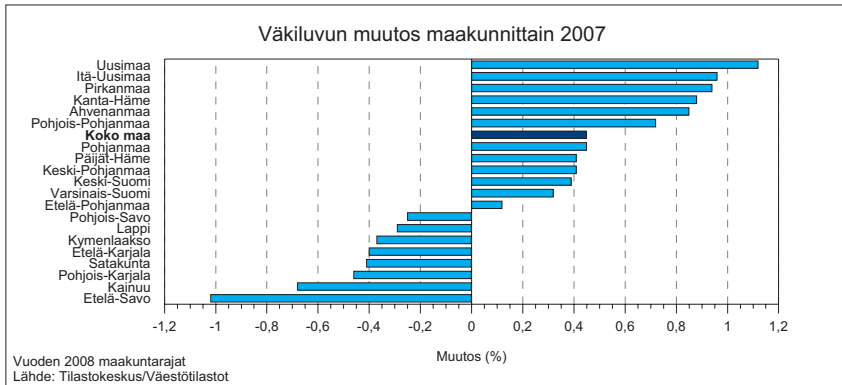
⁷⁶ *Kainuun maakunta -kuntayhtymä 2006a.*

⁷⁷ *Myös Kainuun maakuntaohjelman toteuttamissuunnitelman (TOTSU 2007–2008) mukaan asukasta kohti lasketun bruttokansantuotteen kasvattaminen muuta maata nopeammin oli määrällisistä tavoitteista tärkein.*

⁷⁸ *Bruttokansantuotteen, työllisyyden ja väestön vuosimuutosten keskimääräinen poikkeama koko maan kehityksestä vuosijaksolla 2000–2003.*

⁷⁹ *Keski-Pohjanmaan maakunta pienin.*

⁸⁰ *Lähde: Tilastokeskus. Tilastokeskuksen aluetilinpidon tietojen (18.6.2009) mukaan vuoden 2007 väkiluku oli 84 065, mikä oli 1 569 asukasta vähemmän kuin vuonna 2005.*



KUVIO 4. Väkiluvun suhteellinen muutos (%) maakunnittain vuonna 2007 (Lähde: Tilastokeskus, AlueOnline).

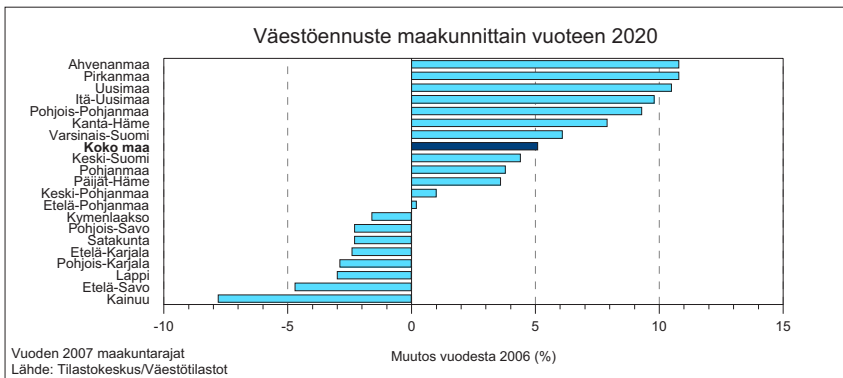
Tilastokeskuksen vuoden 2008 väkilukuarvion mukaan⁸¹ Kainuun väestömäärä väheni edelleen vuodesta 2007. Arvioitu väkiluku oli 83 167, eli vähennystä olisi 612 henkeä vuoteen 2007 verrattuna ja 1 183 vuoteen 2006 verrattuna⁸². Kainuun väestökehitys on ollut maakuntaohjelman toteuttamissuunnitelman (2007–2008) tavoitetta selvästi heikompi. Tavoitteena oli pysäyttää väestön väheneminen ja kasvattaa väestömäärää vuoteen 2005 verrattuna⁸³.

Väestöennusteen mukaan Kainuun väestömäärän suhteellinen väheneminen (muutos vuodesta 2006) tulee olemaan seuraavan vuosikymmenen aikana maakunnista suurinta (kuvio 5).

⁸¹ Vuoden 2008 väkilukuarvio perustuu tammi–marraskuun ennakkotietoihin.

⁸² Vuoden 2008 väkiluvun toteutuma oli 83 160 (lähde: <http://www.Kainuu.fi>).

⁸³ Ks. Kainuun maakunta -kuntayhtymä 2006b, s. 6.



KUVIO 5. Väestöennuste maakunnittain vuoteen 2020 (Lähde: Tilastokeskus, AlueOnline).

Kainuun maakunta -kuntayhtymän maakuntaohjelman väestöennuste on Tilastokeskuksen ennustetta positiivisempi mutta myös selvästi tappiollinen⁸⁴.

Kainuun maakunta -kuntayhtymän vuoden 2005 tuloraportin mukaan keskeisin asia Kainuun toimintaympäristön muuttumisessa on väestön ikärakenteen nopea muuttuminen, mikä vaikuttaa kaikkeen lähivuosien toiminnan suunnitteluun.

Tarkastushavaintojen mukaan erityisenä ongelmana Kainuussa on ikäryhmän 20–39-vuotiaat suhteellisen vähäinen osuus maakunnan väestöstä (ks. Liite 2). Tämän ikäryhmän väestöosuus selittyy negatiivisella muuttotaseella. Nuoren työikäisen väestön poismuutto on johtanut myös siihen, että Kainuussa syntyvyys on kuolleisuutta vähäisempää. Vuonna 2007 maakuntien välisessä muuttoliikkeessä Kainuusta poismuutto suuntautui pääasiassa Pohjois-Pohjanmaalle, Uudellemaalle ja Pohjois-Savo.

Bruttokansantuotteen kehitys

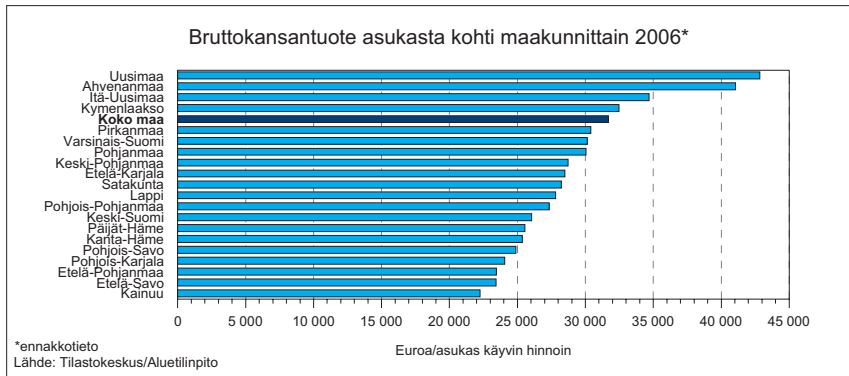
Kainuun bruttokansantuote (BKT) asukasta kohti laskettuna kasvoi kokeilun alussa, vuodesta 2005 vuoteen 2006, hieman koko maata enemmän.

⁸⁴ Ks. Kainuun maakunta -kuntayhtymä 2008, s. 34–36. Väestöennuste on tehty vuoteen 2025 saakka.

Tilastokeskuksen väestöennustetta vuoteen 2020 on muutettu vuonna 2009. Vuoden 2009 väestöennusteessa suhteellista muutosta on verrattu vuoteen 2008, jolloin Etelä-Savon kehitys on Kainuuta heikompi.

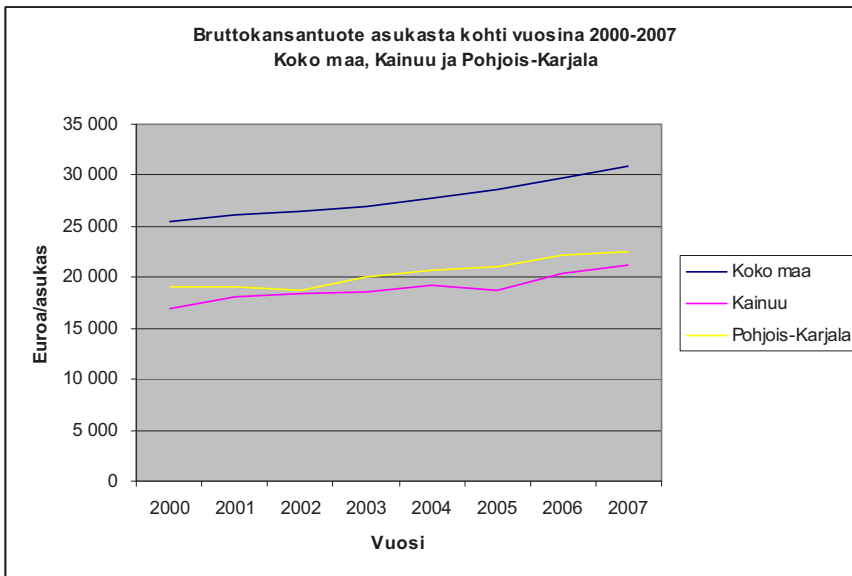
Kainuussa kasvu oli 7,6 prosenttia, ja koko maan kasvu oli 4,9 prosenttia. Kainuun asukasta kohti lasketun bruttokansantuotteen kasvu oli myös hieman vertailualueena käytetyn Pohjois-Karjalan kasvua (6,0 prosenttia) suurempi.

Kokeilun alun hyvästä kehityksestä huolimatta Kainuun bruttokansantuote asukasta kohti laskettuna oli edelleen koko maan maakunnista pienin vuonna 2006 (kuvio 6). Se oli myös alle EU-maiden keskiarvon (Liite 1). Myös Pohjois-Karjalan bruttokansantuote oli alle EU-maiden keskiarvon.



KUVIO 6. Bruttokansantuote asukasta kohti maakunnittain vuonna 2006 (Lähde: Tilastokeskus, AlueOnline).

Vuodesta 2006 vuoteen 2007 Kainuun bruttokansantuote asukasta kohti kasvoi 2,8 prosenttia ja Pohjois-Karjalan 0,4 prosenttia. Koko maan kasvu oli 4,2 prosenttia eli suurempi kuin Kainuussa ja Pohjois-Karjalassa (kuvio 7).



KUVIO 7. Bruttokansantuote asukasta kohti vuosina 2000–2007 (Lähde: Tilastokeskus, Aluetilinpito)⁸⁵.

Kainuun bruttokansantuote asukasta kohti oli vuonna 2007 edelleen koko maan maakunnista pienin. Kainuun ja Pohjois-Karjalan bruttokansantuote asukasta kohti olivat edelleen myös alle EU-maiden keskiarvon.

Kainuuta kohtasi vuonna 2008 äkillinen rakennemuutos merkittävien työpaikkavähennysten vuoksi. Alue- ja kansantalouden muutokset vaikuttavat Kainuun kokonaistuotannon kehitykseen lähivuosina. Kainuun kokonaistuotannon vähenemisen odotetaan olevan vuosina 2008–2010 maakunnista suurinta⁸⁶. Myös koko maan bruttokansantuotteen kasvu hidastui vuoden 2008 alkupuolella.

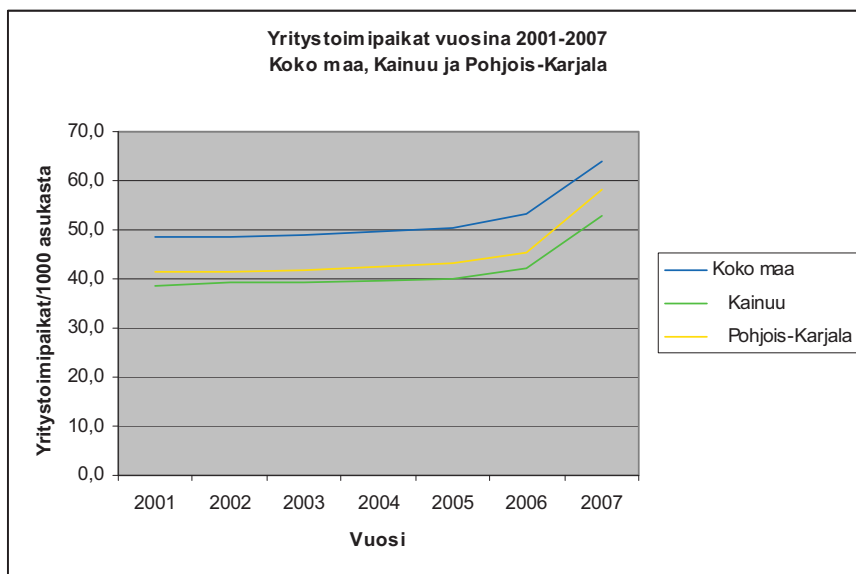
Kainuun kokonaistuotannon muuta maata nopeampi väheneminen heikentää asukasta kohti lasketun bruttokansantuotteen kehitystä, vaikka alueen asukasmäärä jatkaisi laskua. Kainuun maakunta -kuntayhtymän tavoite asukasta kohti lasketun bruttokansantuotteen kasvattamisesta muuta maata nopeammin ei toteutune lähivuosina.

⁸⁵ Kuviossa 7 BKT laskettuna viitevuoden 2000 hinnoin (tiedot 18.6.2009 mukaisena).

⁸⁶ Ks. Työ- ja elinkeinoministeriö 2009b, s. 3.

Yritystoiminnan kehitys

Kainuussa oli kokeilun alkuvuosina (2005–2007) vähemmän yritystoimipaikkoja 1 000 asukasta kohti kuin keskimäärin koko maassa. Myös vertailualueena käytetyssä Pohjois-Karjalassa oli asukasta kohti laskettuna enemmän yritystoimipaikkoja (kuviot 8). Vuosina 2006 ja 2007 yritysrekisterin tietopohjaa on laajennettu, mikä on kasvattanut yritysten lukumäärää⁸⁷.



KUVIO 8. Yritystoimipaikat 1000 asukasta kohti vuosina 2001–2007 (Lähde: Tilastokeskus/yritystilastot).

Vuonna 2007 Kainuun yrityslista oli työ- ja elinkeinoministeriön mukaan⁸⁸ 3 786⁸⁹ ja yritysten henkilöstömäärä oli yhteensä 14 930. Vuonna

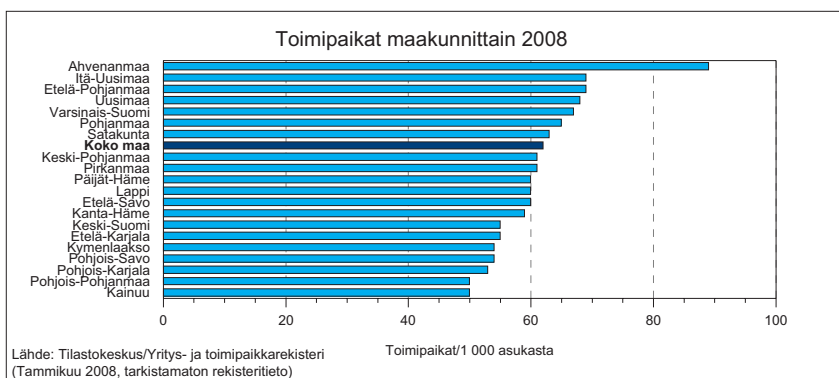
⁸⁷ Vuodesta 2006 alkaen yritysrekisterin tietopohja sisältää myös kiinteistön käyttöoikeuden luovuttamisesta arvonlisävelvolliset yksiköt. Laajennus vaikuttaa lähinnä kiinteistö- ja vuokrauspalvelut -toimialan yritysten lukumäärään. Lisäksi maatalouden tietojen tarkastelu on laajentunut. Vuonna 2007 yritysten määrässä näkyy myös maatalousyritykset.

⁸⁸ Työ- ja elinkeinoministeriö 2008.

⁸⁹ Työ- ja elinkeinoministeriön ilmoittamat yritys määrät poikkeavat hieman Tilastokeskuksen rekisteritiedoista. Tilastokeskuksen yritys tilastojen mukaan määrä oli 4 422.

2008 yritysmäärän nettolisäys oli 174⁹⁰ yritystä. Nettolisäyksestä huolimatta Kainuun yritysmäärä asukasta kohti laskettuna oli vuonna 2008 edelleen pieni. Vuoden 2009 alkupuolella (1.1.–30.6.2009) yritysten nettolisäys oli selvästi pienempi kuin vastaavana aikana vuonna 2008.

Vuonna 2008 Kainuun maakunnassa oli yritystoimipaikkoja 1 000 asukasta kohti noin 50⁹¹, mikä oli yhdessä Pohjois-Pohjanmaan kanssa koko maan maakunnista vähäisin. Pohjois-Karjalassa toimipaikkoja oli kolmanneksi vähiten asukasta kohti (kuvio 9).



KUVIO 9. Yritystoimipaikat maakunnittain vuonna 2008, toimipaikat/1 000 asukasta (Lähde: Tilastokeskus, AlueOnline).

Tarkastuksen perusteella Kainuun yritystoiminnan ja yritysten lukumäärän kehitykseen vaikuttavat lähivuosina negatiivisen väestökehityksen lisäksi kokonaistuotannon laskuodotukset. Väestömäärän väheneminen voi lisätä asukasta kohti laskettua yritysmäärää, mutta kokonaistuotannon oletettu kehitys ei tue tavoitetta muuta maata nopeammasta yritystoiminnan syntymisestä.

Vuoden 2009 tilastotietojen⁹² mukaan Kainuussa oli yritystoimipaikkojen määrä hieman lisääntynyt asukasluukuun suhteutettuna, mutta määrä oli maakunnista vähäisin.

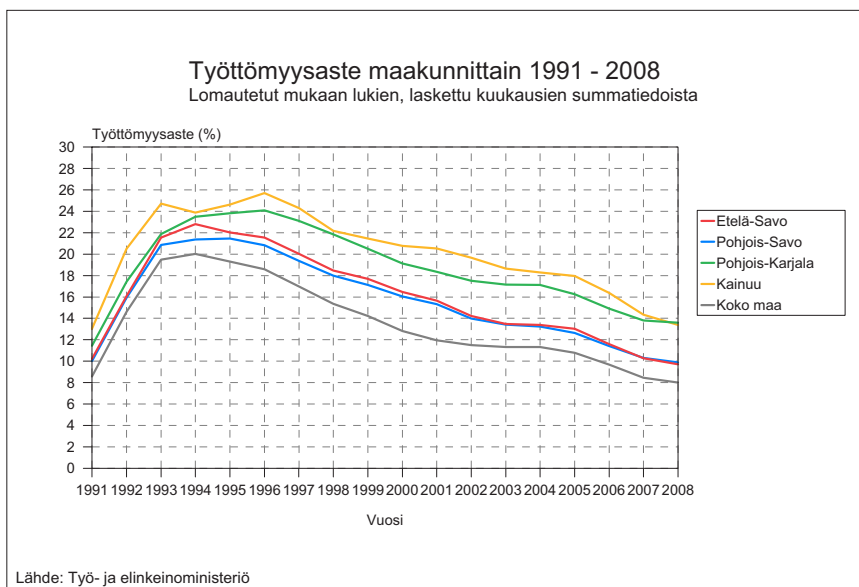
⁹⁰ Lähde: <http://www.te-keskus.fi>

⁹¹ Vrt. kuvio 8, jossa Kainuun yritystoimipaikkoja oli vuonna 2007 jo runsaat 50. 1 000 asukasta kohti (yritysmäärä kasvanut ja väestö vähentynyt vuodesta 2007). Syynä saattaa olla yritysrekisterin tietopohjan muutokset.

⁹² Lähde: Tilastokeskus, AlueOnline.

Työllisyyskehitys

Työ- ja elinkeinoministeriön tilastotietojen mukaan Kainuun työttömyysaste aleni vuosina 2005–2008 koko maata hieman enemmän ja selvästi tarkastuksessa vertailualueena käytettyä Pohjois-Karjalaa enemmän (kuvio 10).



KUVIO 10. Työttömyysaste maakunnittain vuosina 1991–2008 (Lähde: Tilastokeskus, AlueOnline, Työ- ja elinkeinoministeriö).

Työttömyysaste oli vuonna 2007 kaikissa kokeilukunnissa alhaisempi kuin kokeilun alkaessa vuonna 2005. Kokeilun alkuvaiheen hyvästä kehityksestä huolimatta Kainuun työttömyysaste oli vuonna 2007 edelleen maan korkein.

Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksen mukaan⁹³ Kainuun työttömyysaste aleni edelleen vuonna 2008 mutta oli silti maan korkein⁹⁴. Työttömyysasteen alenemisen ohella Kainuun työllisyysaste kasvoi vuosina 2005–2008 (taulukko 4).

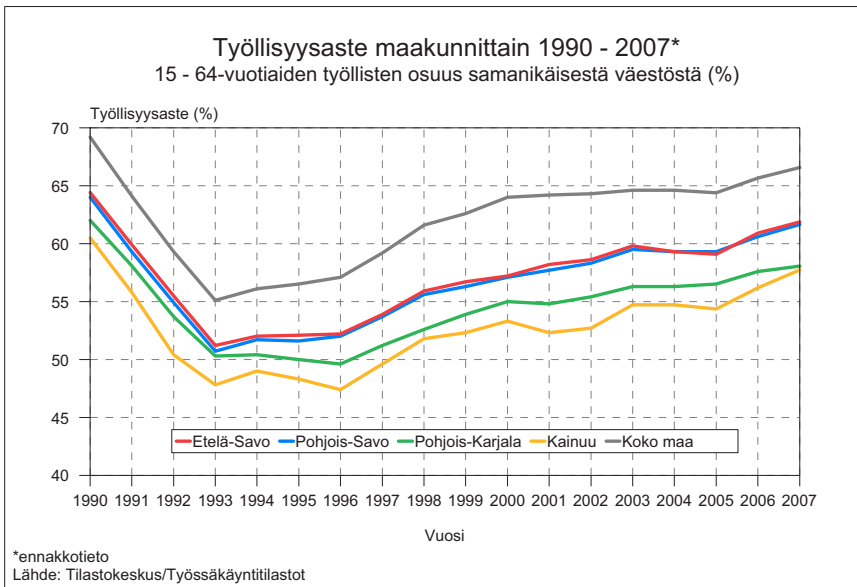
⁹³ Lähde: <http://pxweb2.stat.fi>

⁹⁴ Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksen mukaan Pohjois-Karjalassa työttömyysaste oli toiseksi korkein.

TAULUKKO 4. Kainuun työllisyys- ja työttömyysaste vuosina 2005–2008 (Lähde: SVT, Tilastokeskus, työvoimatutkimus).

Vuosi	Työllisyysaste, %	Työttömyysaste, %
2005	56,9	16,6
2006	58,0	17,1
2007	59,3	15,7
2008	61,9	11,2

Työllisyysasteen hyvästä kehityksestä huolimatta Kainuun työllisyysaste oli kuitenkin koko maan maakunnista alhaisin vuosina 2005–2007. Vuonna 2008 työllisyysaste oli koko maan maakunnista toiseksi alhaisin: vain Pohjois-Karjalassa se oli alhaisempi (60,9 prosenttia). Vertailualueena käytetyssä Pohjois-Karjalassa työllisyysasteen kehitys oli myös koko maan kehitystä heikompi vuosina 2005–2007 (ks. kuvio 11).



KUVIO 11. Työllisyysaste maakunnittain vuosina 1990–2007 (Lähde: Tilastokeskus, AlueOnline).

Tarkastuksen perusteella Kainuun työllisyysasteen kehittymistä selittää osaltaan ikääntymisestä johtuva työikäisen väestön ja työvoiman määrän vähentyminen vuoteen 2005 verrattuna sekä tappiollinen muuttoliike⁹⁵, mutta kokonaan ne eivät selitä työllisyyden parantumista, sillä samaan aikaan myös työllisten määrä hieman lisääntyi. Työllisten määrä kasvoi Kainuussa vuosina 2006 ja 2007 suhteessa koko maan kehitystä hieman enemmän. Osaltaan positiivinen kehitys oli vuodesta 2005 vuoden 2008 alkupuolelle jatkuneen korkeasuhdanteen vaikutusta. Vuonna 2006 Pohjois-Karjalassa työllisten määrän suhteellinen kasvu oli Kainuuta suurempi, mutta vuonna 2007 Pohjois-Karjalan tilanne heikkeni. Tarkastuskerptomusluonnoksesta antamassaan palautteessa Kainuun maakunta-kuntayhtymä katsoo, että Kainuun pienenevän väestömäärän takia eri alueiden työllisyyskehitystä voisi vastaisuudessa vertailla siten, että käytetään esimerkiksi työttömien määrien prosentuaalisia muutoksia.

Yleisen positiivisen taloudellisen kehityksen sekä Talvivaaran kaivoksen toteutumisen myötä valoisat lähiajankäymät kääntyivät Kainuussa vuoden 2008 äkillisen rakennemuutoksen vuoksi synkemmiksi. Tämä näkyi myös työllisyyden muutoksena. Vuoden 2008 viimeisellä neljänneksellä työllisten määrä väheni ja vastaavasti työttömyysaste kasvoi edelliseen neljännekseen verrattuna⁹⁶.

Työ- ja elinkeinoministeriön joulukuun 2008 työllisyyskatsauksen mukaan⁹⁷ työttömien työnhakijoiden määrä lisääntyi Kainuussa 7 prosentilla verrattuna edellisen vuoden vastaavaan aikaan. Muutos oli koko maan kehityksen mukainen. Tämä viittaa siihen, että yleinen taloudellinen kehitys kääntyi taantumaan. Kainuun työllisyyden kehitys ei johtunut pelkästään alueen rakennemuutoksesta, vaan syiden taustalla oli yleismaailmallinen talouden kehitys. Myös koko maan bruttokansantuotteen määrän vähentyminen ja sen kesto viittasi kansantalouden joutuneen taantumaan.

Kesäkuun 2009 työllisyyskatsauksen mukaan⁹⁸ Kainuun työttömien työnhakijoiden määrä oli 19 prosenttia suurempi kuin vastaavana aikana vuonna 2008. Koko maassa muutos oli 32 prosenttia, joten Kainuussa työttömyyden kasvu oli suhteellisesti hitaampaa.

Vuoden 2005 tulosraportissa⁹⁹ tavoitteeksi asetettu työllisten osuuden nostaminen ja työttömyysasteen alentaminen maan keskitasoon vuoteen 2020 mennessä näyttäisi tarkastuksen perusteella olevan riippuvainen

⁹⁵ Ks. myös sisäasiainministeriö 2007a, s. 29.

⁹⁶ Lähde: Työvoimatutkimus 2008, joulukuu, Tilastokeskus.

⁹⁷ <http://www.tem.fi/tyollisyyskatsaus>

⁹⁸ <http://www.tem.fi/tyollisyyskatsaus>

⁹⁹ Kainuun maakunta -kuntayhtymä 2006a.

maan yleisestä taloudellisesta kehityksestä, maakunnan muuttoliikkeestä sekä yleismaailmallisesta talouden kehityksestä. Hyvästä kehitystrendistä huolimatta Kainuun työllisyystavoite vaikuttaa optimistiselta. Toistaiseksi Kainuun työttömyysaste on ollut maakunnista korkein. Myös Kainuun työllisyysaste on maan heikoimpia.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa Kainuun maakunta -kuntayhtymä toteaa, että työ- ja elinkeinoministeriön työnvälitystilaston mukaan Kainuun työttömyysaste oli vuonna 2008 (Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksen tiedoista poiketen) maan toiseksi korkein Pohjois-Karjalan jälkeen¹⁰⁰.

Kainuun kehitys BTV-indikaattorilla mitattuna

Alueen yleisen kehityksen kuvaajana voidaan käyttää BTV-indikaattoria. BTV-indikaattorilla verrataan alueen bruttokansantuotteen, työllisyyden ja väestön muutoksia koko maan kehitykseen.

BTV-indikaattorilla mitattuna¹⁰¹ Kainuun kehitys oli jaksolla 2001–2007 lähes vastaava kuin Pohjois-Karjalan. Kainuun kehitys oli 0,66 prosenttiyksikköä heikompi kuin koko maan kehitys kyseisenä aikajaksona, ja Pohjois-Karjalan kehitys oli 0,65 prosenttiyksikköä koko maan kehitystä heikompi. Kainuussa suurimpina syinä jälkeenjääneisyyteen olivat heikko väestö- ja työllisyyskehitys. Pohjois-Karjalassa suurimmat syyt jälkeenjääneisyydelle selittyivät asukasta kohti lasketun bruttokansantuotteen ja väestön koko maata heikommalla kehityksellä.

Kokeiluajana (vuosijaksolla 2005–2007) Kainuun kehitys suhteessa koko maan kehitykseen heikkeni edelliseen jaksoon (2001–2004) verrattuna ja Pohjois-Karjalan kehitys oli vielä Kainuuta heikompi. Kainuussa ero koko maan kehitykseen selittyy lähinnä vuoden 2005 heikoilla tuloksilla. Pohjois-Karjalassa vuosi 2005 oli Kainuun kehitystä parempi, mutta vuosina 2006 ja 2007 Pohjois-Karjalassa kehitys oli suhteessa Kainuuta heikompi.

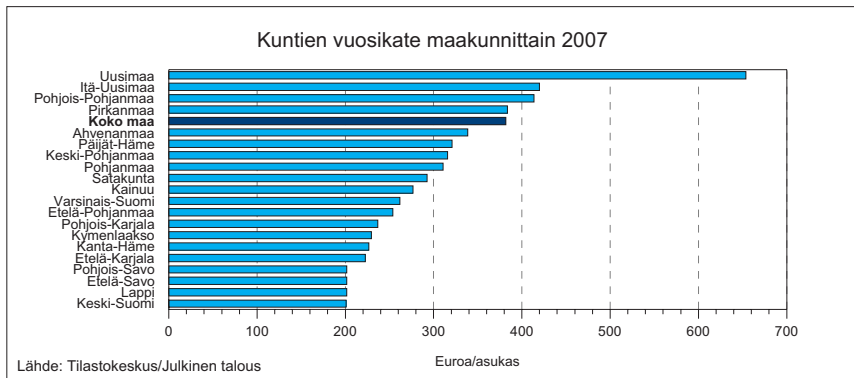
¹⁰⁰ *Syynä poikkeamaan on erilaiset tiedonkeräysmenetelmät. Merkittävin syy työttömyyslukujen eroihin on määritelmissä. Tilastokeskuksen työvoimatutkimus noudattaa ILO:n suosituksia työttömyyden määrittelyssä. Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksen työttömyyslukua käytetään kansainvälisissä vertailuissa ja Euroopan unionissa. Sen sijaan työnvälitystilaston työttömyysluku ei ole kansainvälisesti vertailukelpoinen, koska eri maiden työvoimahallinto poikkeaa toisistaan.*

¹⁰¹ *Lähde: Tilastokeskus, Aluetilinpito, 18.6.2009.*

Kuntatalous

Työikäisen väestön ja työvoiman määrän vähentyminen vaikuttaa myös kuntien talouteen. Vuonna 2007 tuloveroprosentti oli noussut neljässä kokeilukunnassa vuoteen 2005 verrattuna. Yhdessäkään kunnassa se ei ollut laskenut. Vuonna 2009 tuloveroprosentti oli kaikissa kokeilukunnissa korkeampi kuin kokeilun alkaessa¹⁰².

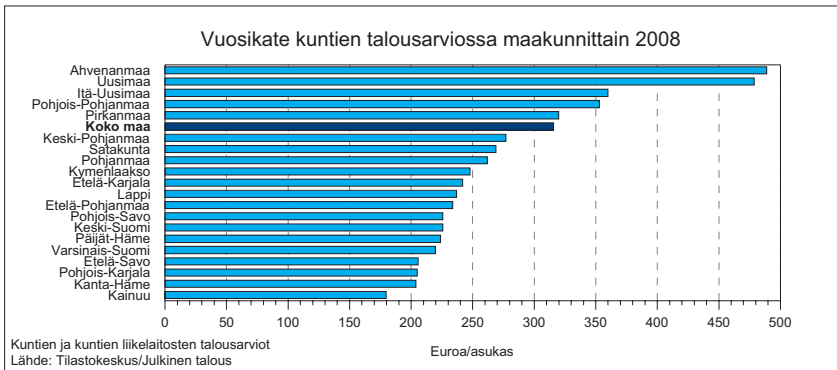
Maakunnittaisessa vuosikatevertailussa (euroa/asukas) Kainuu sijoittui keskivaiheille vuonna 2007. Kainuun alapuolelle sijoittui muun muassa Pohjois-Karjala (kuvio 12).



KUVIO 12. Kuntien vuosikate maakunnittain vuonna 2007, €/asukas (Lähde: Tilastokeskus, AlueOnline).

Vuoden 2008 kuntien talousarvioissa Kainuun vuosikatearvio oli edellisvuoden toteutumaa lähes 100 euroa/asukas pienempi. Kainuun vuosikatearvio oli myös koko maan pienin (kuvio 13).

¹⁰² Lähde: www.kunnat.net

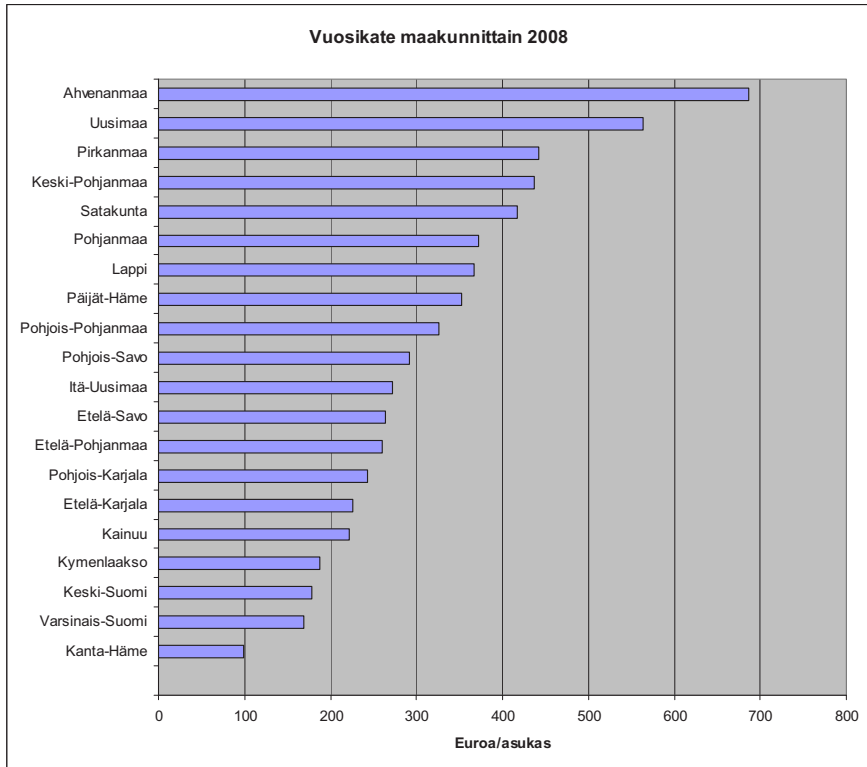


KUVIO 13. Vuosikate kuntien talousarvioissa maakunnittain vuonna 2008, €/asukas (Lähde: Tilastokeskus, AlueOnline).

Vuoden 2008 tilinpäätöstietojen mukaan¹⁰³ Kainuun tilanne oli kuntien talousarvioissa esitettyjä katetietoja selvästi parempi. Kainuun sijoitus maakuntien välisessä vertailussa oli myös arviota parempi (kuviot 14) mutta heikompi kuin tarkastuksessa vertailualueena olevan Pohjois-Karjalan¹⁰⁴.

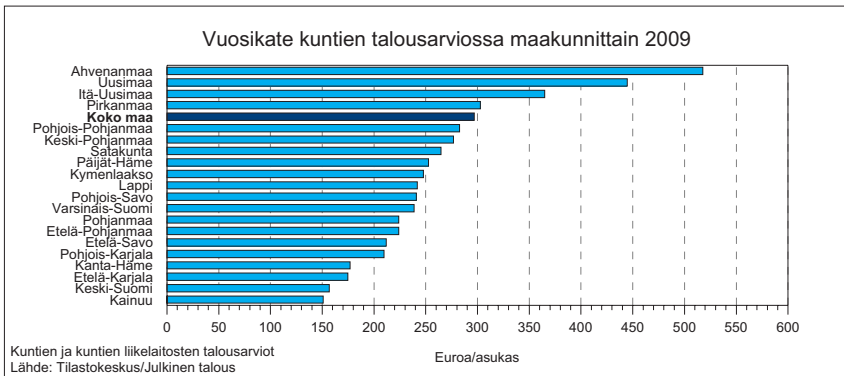
¹⁰³ Tilastokeskus, ennakkotieto 5.6.2009 ja Kainuun maakunta -kuntayhtymä, Tilinpäätös 2008, 16.3.2009.

¹⁰⁴ Laskelmassa on mukana Kainuun kunnat ilman Kainuun maakunta -kuntayhtymää.



KUVIO 14. Kuntien vuosikate maakunnittain vuonna 2008, €/asukas (Lähde: www.kunnat.net).

Vuoden 2009 kuntien talousarvioiden mukaan Kainuun vuosikatteen arvioitiin olevan (vuoden 2008 arvion tavoin) koko maan heikoin (kuvio 15). Kainuun vuosikatearvio asukasta kohti oli edellisvuoden arviota pienempi.



KUVIO 15. Vuosikate kuntien talousarvioissa maakunnittain vuonna 2009, euroa/asukas (Lähde: Tilastokeskus, AlueOnline).

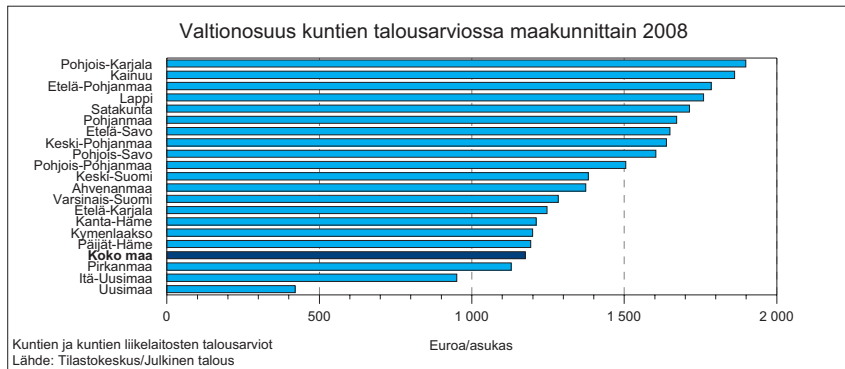
Vuoden 2008 tilinpäätöstietojen mukaan myös Pohjois-Karjalan sijoitus maakuntien välisessä vertailussa oli arvioitua parempi. Vuoden 2009 talousarvioiden mukaan Pohjois-Karjalan katearvio ja sijoitus maakuntien välisessä vertailussa paranisivat hieman edellisvuoden arvioon verrattuna, mutta olisivat vuoden 2008 toteutumaa heikompia.

Tarkastuksen perusteella katearvioissa ja toteutumätiedoissa on suuria eroavaisuuksia. Kainuussa katearvioiden erot ovat olleet Pohjois-Karjalaa suuremmat ja pessimistisemmät.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa Kainuun maakunta -kuntayhtymä korostaa, että kuntatalouden talouslukuja vertailtaessa on huomioitava, että Kainuun maakunta -kuntayhtymä järjestää hallintokokeilulain mukaan sellaisia palveluita, jotka muualla Suomessa ovat lainsäädännön mukaan kuntien tehtävänä. Kainuun maakunta -kuntayhtymän mukaan Kainuun kuntien ja kuntayhtymän yhteenlaskettu vuosikate muuttaa hieman Kainuun asemaa maakuntakohtaisessa vertailussa. Tällä perusteella laskettaessa Kainuun vuoden 2007 vuosikate tosin heikkenisi ja vastaisi verrokkialueena pidetyn Pohjois-Karjalan vuosikatetta. Kainuun vuoden 2007 yhteenlaskettua vuosikatetta heikentää Kainuun maakunta -kuntayhtymän negatiivinen vuosikate, joka oli -36 euroa asukasta kohti. Vuoden 2008 vuosikate vastaavasti kasvaisi ja olisi korkeampi kuin Pohjois-Karjalan. Vuonna 2008 Kainuun sijoitus (yhteenlasketun vuosikatteen perusteella) olisi maakuntien välisessä vertailussa myös parempi kuin ennen kokeilua. Vuoden 2009 talousarvion mukaan Kainuun yhteenlaskettu vuosikate jäisi Pohjois-Karjalan vuosikatearviota heikommaksi.

Alueen väestön vähenemisen ja talouden heikentyvän kehittymisen riskinä on Kainuuseen kohdistuvien valtion menojen kasvu. Valtion budjettitalouden menot (ilman investointeja) asukasta kohti ovat jo nyt Kainuussa Manner-Suomen maakunnista suurimmat¹⁰⁵.

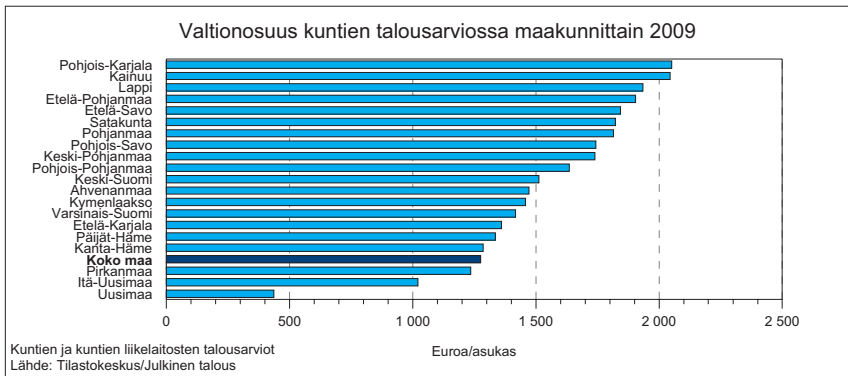
Kuntien talousarvioiden mukaan myös valtionosuuden odotetaan säilyvän suurena Kainuussa ja Pohjois-Karjalassa. Vuonna 2008 kuntien talousarvioissa valtionosuus asukasta kohti oli Kainuussa toiseksi suurin koko maan maakunnista. Vain Pohjois-Karjalassa se oli suurempi (kuviot 16).



KUVIO 16. Valtionosuus kuntien talousarvioissa maakunnittain vuonna 2008, euro/asukas (Lähde: Tilastokeskus, AlueOnline).

Vuoden 2007 tilinpäätöstietojen mukaan Kainuun valtionosuus oli yhteensä 1 821 euroa/asukas eli vuoden 2008 arviota vastaava. Vuonna 2009 kuntien valtionosuus oli Pohjois-Karjalan ja Kainuun talousarvioissa kasvaneet yli 2 000 euroon/asukas (kuviot 17).

¹⁰⁵ Tilastokeskuksen mukaan vuonna 2006 valtion menot olivat Kainuussa asukasta kohti 8 167 euroa, mikä oli maakunnista eniten (lähde: SVT, Tilastokeskus, Valtion tulot ja menot alueittain, Suomen tilastollinen vuosikirja 2008).



KUVIO 17. Valtionosuus kuntien talousarvioissa maakunnittain vuonna 2009, euroa/asukas (Lähde: Tilastokeskus, AlueOnline).

Kainuun kehittämisrahan vaikutusten arvioinnin ongelmat

Kainuun maakuntaan on kohdistunut hallintokokeilun ohella myös muita aluekehittämistoimenpiteitä, kuten sosiaaliturvamaksujen alentamiskokeilu. Kokeilun todellisten vaikutusten arvioimista vaikeuttaa eri aluekehittämistoimenpiteiden erottaminen toisistaan. Erityisenä ongelmana vaikutusten arvioinnissa on erottaa yleisen taloudellisen kehityksen sekä ulkoisten markkinatekijöiden vaikutus¹⁰⁶ kokeilutoimenpiteiden vaikutuksista alueen elinkeinojen kehittymisessä. Arviointiongelmista huolimatta kokeilun loppuarvioinnissa tulisi mahdollisuuksien mukaan käyttää ekonometrista analyysia Kainuun kehittämisrahan vaikutusten arvioinnissa (ks. kokeilun seurannasta, arvioinnista ja arviointitulosten hyödyntämisestä kokeiluprosessissa lähemmin jäljempänä luvussa 3.3.1).

Tarkastuksen perusteella Kainuun kehitys ei tule kokeiluajana olennaisesti parantumaan suhteessa vertailualueena käytettyyn Pohjois-Karjalaan. Ennusteiden mukaan Kainuun kehitys olisi Pohjois-Karjalaa heikompi. Äkillisestä rakennemuutoksesta johtuneet korotukset Kainuun kehittämisrahan kertovat osaltaan, ettei Kainuun kehittämisraha ole vaikuttanut merkittävästi maakunnan kehittämiseen.

¹⁰⁶ Ulkoisia markkinatekijöitä ovat lähinnä alan yleinen kysyntä- ja kilpailutilanne sekä raaka-aineiden ja tuotteiden hintataso. Myös valuuttakurssit vaikuttavat yritysten liikevaihtoon ja kannattavuuteen. Ks. tarkemmin tarkastuskertomus 121/2006 (Yritystukien vaikutusten pysyvyys), s. 73–74.

Kainuun maakunta -kuntayhtymän oman arvion mukaan¹⁰⁷ alueen elinkeinotoiminnan omatoiminen tukeminen on toteutunut sisäasiainministeriön asettamalla mittaristolla (asteikolla 1–5) tyydyttävästi (3). Alueen työttömyyden väheneminen lähemmäs koko maan tasoa on toteutunut myös tyydyttävästi (3), mutta rakennetyöttömyyden väheneminen ja osaan työvoiman saatavuuden turvaaminen vain välttävästi (2).

Johtopäätös

Kainuun bruttokansantuote kasvoi koko maata enemmän vuodesta 2005 vuoteen 2006. Lisäksi Kainuun työttömyysaste pieneni kokeilun alkuvaiheessa vuosina 2005–2008 vertailualueena käytettyä Pohjois-Karjalaa enemmän, mutta Kainuun työttömyysaste oli edelleen maan korkein vuonna 2008¹⁰⁸. Myös Kainuun työllisyysaste parani kokeilun alkuvaiheessa Pohjois-Karjalaa enemmän mutta oli vuonna 2008 Pohjois-Karjalan jälkeen toiseksi pienin. Osaltaan Kainuun positiivista työllisyysasteen kehitystä suhteessa Pohjois-Karjalan kehitykseen selittää Kainuun työikäisen väestön ja työvoiman määrän nopeampi vähentyminen.

Alueen yleisen kehityksen kuvaajana käytetyllä BTV-indikaattorilla mitattuna Kainuun kehitys on heikentynyt kokeiluajana suhteessa koko maan kehitykseen. Suurimpana syynä Kainuun heikentyneeseen tilanteeseen on sen negatiivinen väestökehitys. BTV-indikaattorilla mitattuna Pohjois-Karjalassa kehitys on ollut vuosina 2006 ja 2007 hieman Kainuuta heikompi. Ennusteiden mukaan Kainuun kehitys saattaa olla lähivuosina Pohjois-Karjalaa heikompi.

Kuntien vuosikatevertailussa Kainuun tilanne on ollut hieman Pohjois-Karjalaa heikompi. Kainuun vuosikatearviot ovat olleet tosin toteutunutta vielä pessimistisempiä. Kainuun maakunta -kuntayhtymän huomioiminen vuosikatelaskelmassa nosti Kainuun Pohjois-Karjalan edelle vuonna 2008 maakuntien välisessä vertailussa. Vuonna 2007 Kainuun maakunta -kuntayhtymän vuosikate oli puolestaan negatiivinen ja heikensi Kainuun yhteenlaskettua vuosikatetta.

Kainuuta koskevien tilastotietojen perusteella ei voida selkeästi todeta, onko Kainuun kehittämisrahalla tai sen korotuksella ollut vaikutuksia Kainuun kehitykseen. Tilastokatsauksen mukaan voidaan kuitenkin todeta, että Kainuun kehittämisrahan merkitys aluekehitystyökaluna näyttäisi olevan odotettua vähäisempi:

- Väkiluvun väheneminen on edelleen merkittävä ongelma.

¹⁰⁷ Ks. *Kainuun maakunta -kuntayhtymä 2007*.

¹⁰⁸ *Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksen mukaan*.

- Kainuun kokonaistuotannon odotetaan pienenevän vuosina 2008–2010 maakunnista eniten.
- Kokonaistuotannon väheneminen vaikuttaa hidastavasti yritystoiminnan kehittymiseen.
- Kainuun työllisyystilanne jatkuu lähivuosina vaikeana.
- Alueella jatkuneet ongelmat ovat vaikuttaneet heikentävästi kuntatalouden kehitykseen.

Kainuun kehitykseen vaikuttavat yleisen taloudellisen kehityksen lisäksi alueelle kohdistuvat kehittämistoimenpiteet. Näiden vaikutusten erottaminen toisistaan on ongelmallista. Kainuun kehittämisrahan merkitystä aluekehitystyökaluna heikentää muun muassa se, että pääosa momentin 32.50.63 määrärahoista on sidottu maakunnan ja aluehallintoviranomaisten välisin sopimusmenettelyin ja varsinaisen maakunnan kehittämisrahan osuus Kainuun kehittämisrahasta on ollut vähäinen. Äkillisestä rakenneuutoksesta johtuneet korotukset Kainuun kehittämisrahaan kertovat myös osaltaan, ettei määräraha ole vaikuttanut merkittävästi maakunnan kehittämiseen. Toisaalta Kainuun kehittämisrahaa voidaan pitää joustavana välineenä, koska siihen on voinut sisällyttää myös tilapäiset korotukset.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa Kainuun maakunta -kuntayhtymä toteaa, että kokeilun alussa Kainuun kehittämismäärärahalle asetettiin ylimitoitettut odotukset. Kainuun maakunta -kuntayhtymän mukaan etukäteen viestitettiin, että valtiolta tuleva rahoitus kasvaa selvästi. Kokeilun toteutukseen lähdettiin kuitenkin kustannusten neutraalisuuden periaatteella. Kokeilun tuloksellisuuden kannalta sitä voidaan pitää maakunnan mukaan virheenä.

3.2 Maakunnallisen itsehallinnon tila

3.2.1 Maakunnallisen itsehallinnon vahvistamisen lähtökohdat ja tavoitteet

Kainuun hallintokokeilun sisältöä valmistellut selvitysmies Perttunen ehdotti¹⁰⁹ Kainuun hallintokokeilun toteuttamiseksi, että Kainuussa kokeiltaisiin kansanvaltaista maakuntahallintoa, jolla olisi riittävästi valtaa maakunnan kehittämiseen liittyvissä asioissa. Selvitysmies ehdotti lisäksi, että valtion budjetista tulevat rakennerrahastovarot, vastinrahoitus ja alueen ke-

¹⁰⁹ *Sisäasiainministeriö 2002, s. 11.*

hittämiseen merkittävästi vaikuttavaa kansallista rahoitusta kootaan kokonaisuudeksi, jonka käytön linjauksista päättää ja vastaa maakuntahallinto.

Kainuun hallintokokeilussa maakunnallisen itsehallinnon vahvistamisella pyrittiin vaikuttamaan Kainuun kehittämiseen, kunnallisten palvelujen järjestämiseen, kansalaisten osallistumiseen, valtion aluehallinnon toimintaan sekä maakunnan ja keskushallinnon suhteeseen. Kainuun hallintokokeilussa maakunnallisen itsehallinnon aseman vahvistamisella tavoiteltiin myös kehittämisvarojen mahdollisimman tehokasta suuntaamista.

Kainuun hallintokokeilua edeltäneen aluehallinnon vahvistamishankkeen¹¹⁰ (ks. myös luvut 3.1 ja 3.3.2) selvityshenkilö Riepula ehdotti alueellisen tahdonmuodostuksen kokoamiseksi perustettavaksi maakuntaneuvoston, jonka ytimenä olisi maakunnan liiton hallitus. Lisäksi siihen kuuluisi valtion sektorihallinnon edustajia. Valtion viranomaisten organisaatio ja tehtävät eivät muuttuisi, mutta päätöksenteon painopiste siirtyisi maakunnalliselle itsehallinnolle. Tältä osin aluehallinnon vahvistamishankkeen päätöksenteon siirtämistavoite vastaa Kainuun hallintokokeilun tavoitteita. Selvityshenkilön mukaan aluehallinnon eurooppalainen ulottuvuus edellyttää maakunnan liittojen roolin ja vastuun lisäämistä.

Maakunnan liittojen roolin ja vastuun asteittainen lisääminen on Euroopan neuvoston paikallis- ja aluehallintoasiainviranomaisten kongressin suosituksen¹¹¹ mukainen. Kongressi huomautti suosituksessaan, ettei Suomessa ollut vielä sellaista alueellista itsehallintoa, jota Euroopan alueellisen itsehallinnon peruskirjaluonnoksen 3 artiklan 1 kohta edellytti¹¹².

Maakunnan liittojen roolin vahvistaminen ei merkitse maakunnallisen itsehallinnon lisäämistä. Maakuntien liitot toimivat kunnallisen itsehallinnon periaatteiden mukaisesti, mutta ne eivät toteuta varsinaista maakunnallista itsehallintoa¹¹³. Kainuun hallintokokeilu sitä vastoin pyrkii osaltaan korjaamaan edellä mainittua alueellisen itsehallinnon puutetta.

¹¹⁰ Sisäasiainministeriö asetti 12.6.2003 hankkeen valmistelemaan hallitusohjelman mukaisia toimenpiteitä aluehallinnon vahvistamiseksi. Hankkeen ensimmäisessä vaiheessa selvityshenkilö valmisti kehittämis ehdotukset ja toisessa vaiheessa sisäasiainministeriö valmisti kehittämis ehdotusten edellyttämät yksityiskohtaiset toimenpiteet. Hankkeeseen liittyi myös alueiden kehittämislain muuttaminen. Hankkeen toimikausi oli 1.8.2003–31.8.2004. Laki alueiden kehittämislain muuttamisesta (954/2005) tuli voimaan 1.1.2007.

¹¹¹ Council of Europe, *The Congress of Local and Regional Authorities of Europe, Recommendation 66 (1999) on regional democracy in Finland*.

¹¹² Peruskirjan luonnos liitteenä kongressin suosituksessa 34 (1997).

¹¹³ Ks. Lehmijoki 2006, s. 36.

Tarkastuksessa itsehallinnon tilaa tarkasteltiin maakunnan ja maakuntavaltuuston roolien sekä kansalaisvaikuttamisen näkökulmista.

3.2.2 Maakunnan rooli

Kainuun hallintokokeilun tärkeänä tuloksena voidaan pitää kokemuksia maakunnan roolista alueen kehittämisessä. Hallinnon hajauttamisen (desentralisaatio¹¹⁴) ohella Kainuun hallintokokeilussa on saatu kokemuksia myös alueellistumisesta (regionalisaatio¹¹⁵). Nämä tulokset ovat tärkeitä maakunnallisen itsehallinnon toteutumisen arvioinnissa.

Kokeilussa on pyritty siirtämään tehtäviä ja päätösvaltaa valtionhallinnosta maakuntahallintoon. Maakunnan roolin vahvistumista on tavoiteltu lisäksi kokeilualueen kuntien toimi- ja päätösvallan siirtämisellä Kainuun maakunta -kuntayhtymälle. Kokeilussa tavoiteltiin myös yhteistyön kehittämistä maakunnan ja valtionhallinnon toimijoiden välillä.

Tarkastuksen perusteella tavoite maakunnan roolin lisäämisestä alueen kehittämisessä ei ole toteutunut täysin. Keskushallinnon vallan uudelleenohjaus ja sen hajauttaminen alueellisesti käytettäväksi eivät ole toteutuneet kaikilta osin. Valtion keskus- ja aluehallintoviranomaisille kuuluu edelleenkin sellaista päätösvaltaa, joka hallituksen esityksen (198/2002 vp) mukaan kuuluisi maakuntavaltuuston käytettäväksi. Hallituksen esityksen mukaan maakuntavaltuusto käyttäisi päätösvaltaa laissa säädettävissä tarkoituksenmukaisuusharkintaa sisältävissä maakunnan kehittämiseen liittyvää rahoitusta koskevissa asioissa (maakuntavaltuuston roolista tarkemmin luvussa 3.2.3).

Tarkastuksen mukaan kokeiluun liittyy edelleen vahva valtion ohjaus ja valvonta. Hallituksen esityksessä (198/2002 vp) ja hallintokokeilua koskevassa laissa (343/2003) valtion aluehallintoviranomaisille jätettiin mahdollisuus osallistua päätöksentekoon. Hallituksen esityksen mukaisesti valtion aluehallintoviranomaiset vastaavat toimialallaan maakuntavaltuuston päätösten valmistelusta osittain ja toimeenpanosta kokonaisuudessaan. Valtion aluehallintoviranomaiset osallistuvat maakuntahallituksen kaut-

¹¹⁴ Desentralisaatio eli hallinnon, tehtävien ja toimivallan vertikaalinen hajauttaminen. Valtaa delegoidaan alemmille tasoille alueellisessa hierarkiassa.

¹¹⁵ Käsitteellä tarkoitetaan muun muassa keskushallinnon toimivallan siirtämistä valtion aluehallintoon, alueellisen hallinnon itsenäisyyden lisääntymistä tai alue- ja maakuntatason merkityksen korostumista. Alueellistuminen voidaan myös nähdä alueellistamisen vastakohtana. Alueellistuminen tapahtuu alueiden omista tarpeista ja lähtökohdista. Vastaavasti alueellistaminen on ylhäältä (keskushallinnosta) alaspäin tapahtuvaa alueiden uudelleenorganisointia.

ta¹¹⁶ hallintokokeilusta annetun lain 16 §:n mukaisesti lain 10 §:ssä mainittuihin kansallisen kehittämisrahan hallinnointia koskeviin tehtäviin. Hallituksen esityksessä todetaan myös, että varojen kohdentamisessa muodollinen päätösvalta siirtyisi maakuntavaltuustolle, mutta maakunnan maakuntahallituksen yhteyteen järjestetyn yhteistyöryhmän asema säilyisi vahvana. Yksi valtionhallinnon keinoista vaikuttaa alueen poliittiseen päätöksentekoon on myös tiettyjen palvelujen järjestämisen velvoittavuus.

Toimivallan puutteellisen siirtämisen vuoksi maakunnan itsehallinnollinen asema ei ole ollut vahva. Ongelmia toimivallan siirtämisessä on tuotanut muun muassa se, ettei valtion keskushallinto ollut valmisteluvaiheessa valmis luovuttamaan maakuntahallinnolle niin paljoa toimivaltaa kuin kokeilulaki sittemmin on mahdollistanut. Kielteisimminkin suhtautuivat työministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö sekä valtion aluehallintotalsalla Oulun tiepiiri¹¹⁷.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa Kainuun maakunta -kuntayhtymä yhtyi tarkastuksessa esitettyyn näkemykseen toimivallan niukasta siirtämisestä. Kainuun maakunta -kuntayhtymä katsoi palautteessaan, että alun perin keskushallinnosta piti siirtyä käytännön päätösvaltaa maakuntaan samalla, kun sitä siirtyi kuntatasoltakin.

Alueella on ollut tyytymättömyyttä myös yhteistyön toimivuuteen sekä Kainuun kehittämisrahan riittävyteen ja sen rajoitettuun suuntaamismahdollisuuteen. Yhteistyön toimimattomuuden ohella yhteistyön on todettu toisaalta kokeilun myötä myös tiivistyneen, vaikka ongelmana on ollut keskushallinnon harjoittama sektoripolitiikka (ks. jäljempänä luku 3.3). Yhteistyöhön liittyviä ongelmia voitaneen selittää hierarkkisuuudella. Yhteistyö perustuu lähinnä sopimus pohjaiseen, muodolliseen yhteistyöhön.

Pyykkösen (2008) mukaan tavoite hallintotasojen välisestä toimivallan uusiajasta on toteutunut vajavaisesti, koska maakuntahallinnon resurssivalta on ollut riittämätöntä. Alueella on koettu, ettei Kainuun kehittämisraha

¹¹⁶ *Maakuntahallitus toimii kolmessa kokoonpanossa: maakuntahallitus I, maakuntahallitus II ja maakuntahallitus III (MYR). Maakuntahallitukseen kuuluu puheenjohtajana toimivan maakuntajohtajan lisäksi kymmenen varsinaista jäsentä ja yhtä monta henkilökohtaista varajäsentä. Maakuntahallitus II:n peruskokoonpano koostuu maakuntahallituksen varsinaisista jäsenistä sekä Kainuun työvoima- ja elinkeinokeskuksen, Kainuun ympäristökeskuksen, Oulun lääninhallituksen, Oulun tiepiirin sekä Kainuun metsäkeskuksen edustajista. Maakuntahallitus III:n (MYR) peruskokoonpano koostuu maakuntahallituksen varsinaisista jäsenistä, Kainuun työvoima- ja elinkeinokeskuksen, Kainuun ympäristökeskuksen, Oulun lääninhallituksen, Oulun tiepiirin, Kainuun metsäkeskuksen, alueen työmarkkina- ja elinkeinojärjestöjen edustajista sekä Vaalan kunnan edustajasta.*

¹¹⁷ Ks. Pyykkönen 2008, s. 76 ja valtiovarainministeriö 2008b, s. 175.

ole vapaasti kohdennettavissa, sillä suurin osa kehittämisrahasta on sidottu lakisääteisten tehtävien hoitamiseen. Hallintokokeilulaki antaisi maakuntavaltuustolle mahdollisuuden laajempaan toimivallan käyttöön.

Laki Kainuun hallintokokeilusta mahdollistaa esimerkiksi uusien toimintatapojen käyttämisen palvelujen järjestämisessä. Lain 9 §:n mukaan maakuntavaltuuston tulee myös huolehtia kuntayhtymien järjestämien palvelujen riittävydestä. Laki antaa siis osittain vapauden tiettyjen palvelujen järjestämiseen maakunnan asukkaille, mutta samalla se on myös velvoittava. Palvelujen järjestämiseen liittyvä vapaus voidaan katsoa kokeilun maakuntahallintotasoon liittyväksi toimivallaksi, ja palvelujen järjestämisen velvoittavuuteen liittyä valtionhallinnon päätösvaltaa.

Palvelujen ohella hallintokokeilu on luonut periaatteelliset mahdollisuudet koulutuksen, sosiaali- ja terveyshuollon sekä elinkeinoelämän itsenäiseen järjestämiseen maakunnassa. Taloudelliset resurssit kuitenkin rajoittavat maakunnan vapaan liikkumavaran toteutumista.

Varsinaisen maakunnallisen itsehallinnon sijaan Kainuun mallissa toteutuu lähinnä kuntaliitos. Lehmijoen (2006, s. 55) mukaan kuntaliitoksitykselle on perustelunsa, sillä Kainuun maakuntahallinnolla ei ole verotusoikeutta eikä Ahvenanmaan maakuntahallinnon kaltaista omaa lainsäädäntövaltaa. Kainuun maakuntahallinnon toimivaltaa muotoilee edelleen itsenäisinä pysyvien kuntien maakunnalle huolehdittavaksi siirtämät tehtävät. Tässä Kainuun maakuntahallinto poikkeaa monista eurooppalaisista aluehallintojärjestelmistä.

Jäntin (2005, 10) mukaan kokeilua voidaan pitää esiasteena kuntaliitoksille. Kokeilumalli toteutuu myös osittaisena kuntaliitoksena, jossa kunnat menettävät suuren osan tehtävistään ja päätösvallostaan uudelle, suuremmalle yksikölle, minkä uskotaan tuovan synergiaetuja ja helpotusta vallitsevaan tilanteeseen. Toistaiseksi varsinaisia kuntaliitoksia (poisluettuna Vuolijoen ja Kajaanin kuntaliitos 1.1.2007) ei ole toteutettu Kainuussa. Mahdolliset tulevat kuntaliitokset ovat riippuvaisia muun muassa palvelujen toteuttamisen onnistumisesta ja palvelukustannusten hallitsemisesta. Kunta- ja palvelurakennemuutoksen (Paras-hanke) alkuvaiheen jälkeen peruskuntamalli on osoittautunut suosituimmaksi vaihtoehdoksi¹¹⁸, mikä

¹¹⁸ *Vaihtoehtoina peruskuntamalli, piirimalli ja aluekuntamalli.*

Vahvojen peruskuntien mallissa kuntien määrä vähenisi ja väestöpohja kasvaisi, kun kunnat liittyisivät yhteen nykyistä suuremmiksi kokonaisuuksiksi. Kunnilla olisi vastuu sekä rahoituksesta että palvelujen järjestämisestä.

Piirimallissa sosiaalihuolto, perusterveydenhuolto ja erikoissairaanhoido liitetäisiin samaan organisaatioon. Palveluiden järjestämisvastuu siirrettäisiin sosiaali- ja terveyspiireille.

voidaan Lehmijoen (2006, 92) mukaan tulkita ennustavan kuntaliitoksien lisääntymistä maakuntahallinnon vahvistamisen sijaan (Paras-hankkeesta lähemmin luvussa 3.3.2).

Kokeilun merkittävänä tuloksena voidaan pitää sitä, että tietty alue (Kainuun maakunta) on tunnustettu poliittisena toimijana. Kainuun maakunnassa on pyritty toteuttamaan alueellista uudelleenorganisointia muun muassa palvelujen järjestämisessä. Hallintokokeilun ansiosta alueen kunnat ovat alkaneet panostaa palvelujen kehittämiseen usean vuoden tähtäyksellä. Alueellistumisen eli alueen omien tarpeiden ohella uudelleenorganisointia on toteutettu myös valtion keskushallinnosta lähtöisin.

3.2.3 Maakuntavaltuuston rooli

Selvitysmies Perttusen ehdotusten mukaan¹¹⁹ toiminnan suuntaamisen kannalta olisi tärkeää, että maakuntavaltuusto voisi olennaisilta osin päättää maakunnan linjauksista ja määrärahojen käytön kehyksistä. Selvitysmiehen ehdotusten mukaan vaaleilla valittu toimielin ei kuitenkaan päättäisi kovin yksityiskohtaisista tai operatiivisista asioista.

Kainuun hallintokokeilusta annetun lain (343/2003) mukaisesti Kainuun kehittämisrahan käyttötarkoituksista sekä tulostavoitteista päättää Kainuun maakuntavaltuusto. Sillä ei kuitenkaan ole päätösvaltaa esimerkiksi tiehankkeista ennen asianmukaisia valmisteluja. Kainuun hallintokokeilusta annetun lain 15 §:n mukaan maakuntahallituksen tehtävänä (ks. maakuntahallituksen kokoonpanosta edellä luvussa 3.2.2) on valmistella maakuntavaltuuston päätökset sekä panna täytäntöön valtuuston päätökset.

Tarkastuksen mukaan alueen kehittämiseen tarkoitettu määräraha ei ole täysin vapaasti kohdennettavissa. Kainuun kehittämisrahan käyttötarkoitukset on lueteltu hallintokokeilua koskevan lain 10 §:ssä. Rakennerahastovarojen käyttötarkoitukset on puolestaan sidottu ohjelma-asiakirjoissa. Maakuntavaltuusto päättää kehittämisrahan jakamisesta kyseisiin käyttötarkoituksiin, mutta päätöstä on edeltänyt asianomaisten viranomaisten¹²⁰

Aluekuntamalli muistuttaa Kainuun kokeilumallia. Aluekuntamallissa maakunnan liitot ja suuri osa kuntayhtymistä voidaan lakkauttaa niiden tehtävien siirtyessä aluekunnille. Verotus ja valtionosuudet tulisivat aluekunnille. Tältä osin aluekuntamalli olisi Kainuun mallia pidemmälle viety.

¹¹⁹ Sisäasiainministeriö 2002, s. 20.

¹²⁰ Kainuun metsäkeskus, Kainuun työvoima- ja elinkeinokeskus (1.1.2009 lähtien työ- ja elinkeinokeskus), Kainuun ympäristökeskus, Oulun lääninhallitus ja Oulun tiepiiri.

perustellut ehdotukset niiden toimintaa koskevista tavoitteista ja määrärahoista (ks. luku 3.1). Valtion aluehallintoviranomaiset sopivat omista tulostavoitteistaan keskushallinnon kanssa¹²¹. Riskinä on, että nämä tulostavoitteet saattavat olla ristiriidassa maakuntavaltuuston Kainuun kehittämishallituksen asettamien tulostavoitteiden kanssa¹²². Tällainen tilanne ei ole Kainuun maakunta -kuntayhtymän mukaan kuitenkaan käytännössä toteutunut.

Joissain tapauksissa maakuntavaltuusto on pyrkinyt käyttämään toimivaltaansa sellaisissa asioissa, jotka sille eivät hallintokokeilulain mukaan kuulu¹²³. Kokeilusta tehtyjen arviointien mukaan maakuntavaltuusto on myös pyrkinyt puuttumaan liiaksi maakuntahallituksessa tai lautakunnissa käsiteltäviin asioihin¹²⁴.

Maakuntavaltuuston toimintaa on kritisoitu lisäksi kuntakohtaisten etujen ajamisesta, jolloin maakunnan etu jää toissijaiseksi¹²⁵. Jäntin (2005, s. 56) mukaan suurin osa valtuutetuista (97 prosenttia kyselyyn vastanneista) katsoo kuitenkin, että he kehittävät ensisijaisesti koko maakuntaa. Kuntalaisista suurin osa on puolestaan sitä mieltä, että maakuntavaltuusto on epäonnistunut ainakin osittain maakunnan johtamistehtävässään¹²⁶.

Tarkastuksen perusteella maakuntavaltuuston rooli ei ole kaikilta osin riittävän selkeä. Syynä on osittain puutteellinen toimivallan siirto kokeilun valmisteluvaiheessa (luku 3.2.2). Maakuntavaltuustolla ei ole ollut riittävästi resurssivaltaa kaikissa päätöksentekotilanteissa. Epäselvyys päätösvallasta on aiheuttanut toimivallan ylityksiä. Maakuntahallituksen ja valtion aluehallintoviranomaisten valmisteluroolit perustuvat kokeilua koskevassa lainsäädännössä myönnettyyn toimivaltaan.

Tarkastusvirastolle syksyllä 2007 tehdyssä kantelussa¹²⁷ kiinnitettiin huomiota Kainuun hallintokokeilun kokousmenoihin sekä maakuntavaltuuston jäsenmäärän kasvattamiseen ja siitä aiheutuviin lisämenoihin.

Tarkastusvirasto pyysi¹²⁸ kantelun perusteella asiasta lausunnon Kainuun maakunta -kuntayhtymältä. Kainuun maakunta -kuntayhtymän lau-

¹²¹ Kaikki aluehallintoviranomaiset eivät ole tehneet varsinaista tulossopimusta ministeriön kanssa. Esimerkiksi työministeriö ja Kainuun TE-keskus eivät ole tehneet kokeilun alkuvaiheessa varsinaista tulossopimusta, vaan ne ovat neuvottelleet yhteisestä näkemyksestä työvoimapolitiikan tavoite- ja volyymitasoista.

¹²² Ks. myös valtiovarainministeriö 2008b, s. 185.

¹²³ Ks. valtiovarainministeriö 2008b, s. 178.

¹²⁴ Sisäasiainministeriö 2005b, s. 59.

¹²⁵ Ks. Pyykkönen 2008, s. 94.

¹²⁶ Valtiovarainministeriö 2008b, s. 84–85.

¹²⁷ Dnro 356/34/07, 14.4.2008.

¹²⁸ 26.10.2007

sunnossa¹²⁹ myönnettiin kantelussa mainitut kokouksien lukumäärät, kes-toajat sekä arviot kokouspalkkioista. Kainuun maakunta -kuntayhtymän selvityksen mukaan sen kokouspalkkiot eivät merkittävästi poikkea vastaavien kokoluokkien kuntien keskiarvosta. Tarkastusvirasto katsoi muistiossaan¹³⁰, että Kainuun hallintokokeilun tilaa koskevan tarkastuksen lisäksi kantelu ei toistaiseksi anna enempää aihetta Valtiontalouden tarkastusviraston toimenpiteisiin.

Tarkastuksessa tyydyttiin Kainuun maakunta -kuntayhtymän lausunto-pyyntöön perusteella antamaan selvitykseen. Vuoden 2008 maakuntavaaleissa valitun uuden 59-jäsenisen valtuuston kokousmenoista ei ollut tarkastuksen kuluessa käytettävissä riittävästi vertailukelpoista tietoa. Uusi valtuusto aloitti toimintansa vuoden 2009 alussa¹³¹. Tarkastusvirasto tulee jälkiseurannan yhteydessä selvittämään maakuntavaltuuston kasvusta aiheutuneiden kokousmenojen tason.

Hallituksen esityksen (215/2005) mukaan maakuntavaltuutettujen lukumäärän lisääminen aiheuttaa Kainuun maakuntahallinnolle lisäkustannuksia maakuntavaltuuston kokouksien järjestämisestä. Lisäkustannuksia syntyy kokouspalkkioista, matkakustannuksista ja asiakirjojen laajemmasta jakelusta. Hallituksen esityksen mukaan kustannukset eivät ole merkittäviä maakuntahallinnon talouden kannalta.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa Kainuun maakunta -kuntayhtymä toteaa, että palkkiosääntöä on uudistettu. Tästä syystä kokouskulut eivät ole kasvaneet. Kainuun maakunta -kuntayhtymän mukaan lisäksi aiemmin jokaisessa kunnassa oli esimerkiksi sosiaali- ja terveyslautakunta, jonka määrävahvuus oli nykyisen maakunnallisen lautakunnan suuruinen. Lautakunnat kokoontuivat myös jokseenkin samalla frekvenssillä kuin nykyisin maakunnallinen lautakunta kokoontuu.

3.2.4 Kansalaisvaikuttaminen

Hallituksen esityksen (198/2002 vp) mukaan Kainuun hallintokokeilua koskevan lakiehdotuksen yhtenä tavoitteena oli lisätä kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia Kainuun aluekehitykseen¹³². Kansalaisten osallistumismahdollisuudet lisääntyisivät muun muassa valtion rahoituksen kohdentamisen osalta. Hallituksen esityksen mukaan kansalais-

¹²⁹ 20.12.2007

¹³⁰ 14.4.2008

¹³¹ *Kainuun uusi maakuntavaltuusto kokoontui avajaisistuntoonsa 12.1.2009.*

¹³² *HE 198/2002 vp.*

ten osallistuminen tulisi mahdollisimman suoraksi, kun päätöksentekijät valittaisiin suorilla vaaleilla.

Tarkastuksen perusteella demokratian laajuus ei ollut kokeilun alkuvaiheessa niin suuri kuin se olisi voinut olla. Maakuntavaltuuston koko oli kokeilun alkuvaiheessa pienempi kuin vastaavan kokoisten kuntien valtuustojen. Ensimmäisissä maakuntavaaleissa vuonna 2004 myös äänestysaktiivisuus jäi heikoksi ja kuntakiintiöistä aiheutui ongelmia.

Ensimmäisten maakuntavaalien vähäinen äänestysaktiivisuus ei ole myöskään tukenut odotuksia maakunnallisen ja kunnallisen demokratian toisiaan vahvistavasta vaikutuksesta¹³³. Hallintokokeilun seurantaryhmä¹³⁴ piti lisäksi maakuntavaaleja koskevia säännöksiä käytännössä vaikeina ja maakuntavaltuuston asemaa heikentävinä. Nousiaisen mukaan¹³⁵ Kainuun hallintokokeilu osoittaa, että vaalijärjestelmä muodostuu monimutkaiseksi ja vaikeaselkoiseksi, kun samanaikaisesti on turvattava kuntayksiköiden edustus ja vaalipiiritason poliittisten liikkeiden edustus.

Vuoden 2004 maakuntavaaleista saatujen kokemusten perusteella Kainuun maakuntavaalien vaalijärjestelmää muutettiin 1.10.2006 voimaan tulleella hallintokokeilulain muutoksella (764/2006). Keskeisenä muutoksena oli luopuminen kuntakohtaisista maakuntavaltuustopaikoista. Vuoden 2008 maakuntavaaleissa koko maakunta toimi yhtenä vaalipiirinä ja myös maakuntavaltuuston kokoa kasvatettiin¹³⁶.

Kokeilun myötä syntynyt maakuntavaltuusto merkitsee maakuntavaaleineen uuden hallintotason kehittymistä, kun yleinen suuntaus pyrkii vähentämään hallinnontasoja. Uuden hallintotason syntyminen merkitsee tietyissä tapauksissa myös päätöksenteon siirtymistä kauemmas asukkaista¹³⁷. Subsidiariteettiperiaatteen¹³⁸ mukaan päätökset tulisi tehdä mahdollisimman lähellä kansalaista. Päätöksenteon siirtyminen kuntatasolta kauemmas saattaa merkitä byrokratian lisääntymistä, mikä olisi myös vas-

¹³³ Ks. *Lehmijoki 2006*, s. 3.

¹³⁴ *Sisäasiainministeriö 2005a*, s. 20.

¹³⁵ *Sisäasiainministeriö 2004*, Liite 3.

¹³⁶ *Maakuntavaltuuston kokoa muutettiin siten, että se määräytyy kuntalain 10 §:n mukaisesti kokeilun alueen kuntien yhteenlasketun asukasmäärän perusteella. Vuoden 2008 vaaleissa maakuntavaltuustoon valittiin 59 valtuutettua (vuoden 2004 vaaleissa valtuutettuja valittiin 39). Maakuntavaltuuston koon muutos oli hallituksen esityksen (215/2005 vp) mukainen.*

¹³⁷ Ks. myös *HE 198/2002 vp, Yleisperustelut 3.4*, jossa todetaan, että tiettyjen palvelujen päätöksenteko siirtyy etämmäksi.

¹³⁸ *Läheisyysperiaate.*

toin uuden julkisjohtamisen periaatteita¹³⁹. Vaikka maakunnan liitolla on ollut myös aiemmin maakuntavaltuusto ja sairaanhoitoyhtymällä oma vastaava elimensä (yhtymäkokous), niillä ei ollut päätösvaltaa siinä laajuudessa kuin laki Kainuun hallintokokeilusta antaa maakuntavaltuustolle.

Kansalaisvaikuttamisen ja osallistumisen kehittämiseksi on käynnistetty Kainuun kansalaisvaikuttamisen ohjelma 2006–2012. Ohjelman tarkoituksena on koota maakunnalle konkreettinen, toteuttamiskelpoinen toimenpideohjelma¹⁴⁰. Valmistelutyöryhmään kuuluu edustajia maakuntavaltuustosta, -hallituksesta, lautakunnista sekä kansalaisjärjestöistä¹⁴¹. Yhtenä ohjelman vaikutuksia kuvaavana indikaattorina käytetään äänestysaktiivisuutta.

Kuntakiintiöiden poisto vuoden 2008 maakuntavaaleissa mahdollisti edustuksellisen demokratian lisäämisen kasvattamalla maakuntavaltuutettujen määrää 20 valtuutetulla. Kuntakiintiöiden poistolla on mahdollista tehostaa maakunnallisen edun ajamista yksittäisen kunnan edunvalvonnan sijaan. Maakunnallinen myönteinen kehitys tukisi myös alueen kuntien kehitystä.

Edustuksellisen demokratian lisäämisen odotettiin lisäävän myös kansalaisten osallistumista. Jäntin (2005, s. 51) mukaan tiettyjen kuntien äänestysaktiivisuuden pitäisi nousta, jos oman kunnan edustajia välttämättä halutaan maakuntavaltuustoon.

Vuoden 2008 maakuntavaaleissa äänestysaktiivisuus nousi edellisten vaalien 51,3 prosentista 52,0 prosenttiin¹⁴². Vähäisen nousun ennestään alhaiseen äänestysprosenttiin ei voida katsoa osoittavan kansalaisten suurta halukkuutta osallistua koko maakunnan kehitykseen.

Pienimmistä kunnista (Hyrnsalmi, Paltamo, Puolanka ja Ristijärvi) äänestysaktiivisuus parani Paltamon (2,4 prosenttiyksikköä) ja Puolangan (1,5 prosenttiyksikköä) kunnissa. Hyrnsalmen äänestysprosentti laski 2,0 prosenttiyksikköä ja pienimmän kunnan, Ristijärven, peräti 4,6 prosenttiyksikköä. Edunvalvonnan turvaamista maakuntavaltuustossa ei siis koettu merkittäväksi pienissä kunnissa.

¹³⁹ *New Public Management (NPM)*. Suomeksi myös muodossa uusi julkishallinto. Sille tyypillisiä teemoja ovat muun muassa byrokratian karsiminen, vallan hajauttaminen (*desentralisaatio*), sääntelyn purkaminen (*deregulaatio*) ja rakenteiden kehittäminen. Siltala (2008, 435–456) näkee uuteen julkishallintoon liittyvän myös useita ristiriitaisuuksia. Siltalan mukaan se on muun muassa paisuttanut byrokratiaa ja tuhlanut veronmaksajien rahoja.

¹⁴⁰ Kainuun maakuntavaltuusto 2006, s. 8.

¹⁴¹ Edustajia yhteensä 23.

¹⁴² Ks. www.vaalit.fi

Maakuntavaalien heikko äänestysaktiivisuus saattaa olla myös heijastusta siitä, että kansalaiset kokevat päätöksenteon etäiseksi ja osallistumismahdollisuudet vaikuttaa maakunnan kehitykseen vähäisiksi. Toisaalta kunnallisvaalien alhaisen äänestysaktiivisuuden Kainuun kunnissa (52,4 prosenttia vuonna 2004 ja 53,4 prosenttia vuonna 2008) ei voida katsoa tukevan halukkuutta vaikuttaa aktiivisesti myöskään lähellä tapahtuvaan päätöksentekoon¹⁴³.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa valtiovarainministeriö toteaa, että äänestysaktiivisuus on ollut yleisesti alhainen ja laskusuunnassa. Ministeriön mukaan yleisen kehityksen vuoksi ei voida tehdä johtopäätöksiä Kainuun hallintokokeilun ja maakuntavaalien suorasta vaikutuksesta äänestysaktiivisuuteen tai sen alhaisuuteen.

Selvitysmies Perttusen mukaan¹⁴⁴ ennen kokeilua kansalaisten vaikutusmahdollisuudet maakuntatasolla olivat erittäin vähäiset ja päätöksenteko oli hajautunut usealle taholle. Selvitysmiehen näkemyksen mukaan oli tarpeen koota päätöksentekoa maakuntatasolla ja antaa päätösvaltaa kansainvaltaiselle päätöksentekojärjestelmälle.

Vaikka maakuntavaltuutetut pitävät ensisijaisena tehtävänäan kehittää koko maakuntaa (ks. luku 3.2.3), vuonna 2008 tehdyn kyselyn mukaan¹⁴⁵ maakuntavaltuutettujen näkemykset vaikutusmahdollisuuksistaan maakunnan kehitykseen olivat muuttuneet selvästi kielteisemmäksi verrattuna kokeilun alkuun. Maakuntavaltuutettujen mukaan kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien parantamista pidettiin myös yhtenä niistä vähiten tärkeimmistä asioista, joihin hallintokokeilun avulla tulisi vaikuttaa¹⁴⁶. Kyselystä ilmenevä näkemys ei vastaa kokeilun yleistä tavoitetta. Hallituksen esityksen (198/2002 vp) tavoitteissa todettiin, että päätöksenteon siirtämisen keskushallinnolta maakunnan omille toimielimille on tarkoitus lisätä päätöksenteon koordinaatiota maakuntatasolla ja lisätä toimenpiteiden vaikutusta. Päätöksenteon delegoinnin ohella tarkoituksena oli myös lisätä kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia aluekehitykseen. Tarkastuksen perusteella tätä mahdollisuutta ei ole täysin hyödynnetty eikä vaikuttamismahdollisuutta pidetä suurena.

¹⁴³ *Koko maan äänestysprosentti oli 58,6 vuonna 2004 ja 61,3 vuonna 2008.*

¹⁴⁴ *Sisäasiainministeriö 2002, s. 18.*

¹⁴⁵ *Valtiovarainministeriö 2008b, s.32.*

¹⁴⁶ *Emt., s. 45–46.*

3.3 Kokeilun seuranta ja tulosten vaikuttavuus

3.3.1 Arviointien ja seurantaraporttien tulosten hyödyntäminen hallintokokeilussa

Sisäasiainministeriö¹⁴⁷ tilasi kokeilusta tarjouskilpailun perusteella ulkopuolisen arvioinnin Tampereen yliopistolta vuonna 2004. Arviointi jakautuu sopimuksen mukaan kolmeen osaan: ensimmäiseen ja toiseen väliarviointiin sekä kokeilun loppuarviointiin¹⁴⁸. Kokeilusta on valmistunut myös seurantaryhmän virkamiestyönä tehtyjä seurantaraportteja¹⁴⁹.

Seurantaraporttien ja sisäasiainministeriön Tampereen yliopistolta tilaaman arviointityön on tarkoitus täydentää toisiaan ja palvella kokeiluun liittyvää tiedontarvetta. Tarkastuksessa tehdyn meta-arvioinnin tarkoituksena oli tiedon syntetisoinnin ohella arviointiprosessin sekä tehtyjen arviointien ja seurantaraporttien hyödynnettävyyden arviointi.

Kokeilusta tehdyt arvioinnit

Tampereen yliopiston ensimmäisen väliarvioinnin tavoitteena oli arvioida, miten hallintokokeilun lähtökohdat ja keinot ovat onnistuneet suhteessa Kainuun nykytilaan ja tarpeisiin¹⁵⁰. Arviointi kohdistui toteutussuunnitelman¹⁵¹ mukaisesti

1. hankkeen valmistelun ja muiden lähtökohtien onnistuneisuuteen
2. hankkeen tavoitteiden oikeellisuuteen
3. hankkeen liikkeellelähdön onnistumiseen.

Arvioinnissa on käytetty aineistolähtöistä metodia¹⁵². Ensimmäisen väli-raportin tulokset perustuivat

- keskushallinnossa ja Kainuussa tuotettuun kirjalliseen aineistoon

¹⁴⁷ *Kokeilun seuranta- ja arviointivastuu on siirtynyt säädöksellä 1015/2007 sisäasiainministeriöltä valtiovarainministeriölle.*

¹⁴⁸ *Tutkimussuunnitelman mukaan ensimmäisen väliarvioinnin raportti valmistuu 30.11.2005, toisen väliarvioinnin raportti 30.11.2008 ja loppuarvioinnin raportti 1.11.2010.*

¹⁴⁹ *Tarkastuksen kuluessa on valmistunut neljä seurantaraporttia: sisäasiainministeriö 2005a, 2006a, 2007a ja valtiovarainministeriö 2008a.*

¹⁵⁰ *Sisäasiainministeriö 2005b, s. 42.*

¹⁵¹ *Sisäasiainministeriö 2005a, Liite 2.*

¹⁵² *Sisäasiainministeriö 2005b, s. 39–41.*

- maakuntavaltuutettujen, kuntajohtajien ja peruskuntien valtuutettujen näkemyksiin¹⁵³ kokeilun vaikutuksista sekä maakuntavaltuuston toiminnan havainnointiin
- keskushallinnon toimijoiden näkemyksiin¹⁵⁴ valmisteluprosessista
- arvioinnin yhteydessä toteutettuun opinnäytteeseen¹⁵⁵.

Ensimmäisessä väliarvioinnissa pyrittiin sijoittamaan Kainuun malli eri uudistamisen strategioiden nelikenttään, jossa oli sijoitettuna seutuyhteistyö- ja palvelupiirimalli sekä peruskunta- ja aluekuntamalli. Peruskuntamalli on ollut Paras-hankkeen suosituin vaihtoehto (ks. edellä luku 3.2.2). Arvioitsijoiden mukaan Kainuun mallia oli vaikea sijoittaa mihinkään nelikentän lohkokosta¹⁵⁶.

Ensimmäisen väliraportin mukaan kokeilun tavoitteiden painotus on muuttunut hankkeen aikana siten, että keskeisellä sijalla on palveluiden turvaaminen, kun alkuvaiheessa korostettiin elinkeinopolitiikan ja aluekehittämisen merkitystä. Palveluiden järjestelyn merkitys koskee arvioinnin mukaan koko paikallis- ja aluehallinnon kenttää valtionhallinnosta kansalaisiin asti.

Kainuun hallintokokeilun interventiologiikan mukaan¹⁵⁷ hankkeen ylä-tason tavoitteena on lisätä Kainuun elinvoimaa, jolloin edellytykset maakunnan selviytymiselle ja menestymiselle paranevat. Tavoitteeseen päästäisiin muun muassa palvelujen laadun ja saatavuuden paranemisella. Interventiologiikan mukaisesti maakunta käyttää uutta päätösvaltaa palvelujen, hallinnon ja elinkeinopolitiikan järjestämisessä. Kuntien tehtäväkenttä vastaavasti kevenee. Kuntien kyky järjestää palveluita ja vastata aluekehityksen haasteisiin on heikentynyt arvioinnin mukaan monien yhteiskunnallisten muutosten, etenkin muuttoliikkeen, seurauksena.

Kokeilu tulee arvioinnin mukaan vaikuttamaan eri toimijoiden asemaan ja niiden välisiin suhteisiin. Kuntien roolin lisäksi myös valtion aluehallinnon rooli tulee muuttumaan (tarkastuksessa on käsitelty kokeilun tulosten hyödyntämistä muussa aluehallinnon kehittämisessä jäljempänä luvussa 3.3.2).

Arvioinnin ensimmäisessä väliraportissa tuotiin esiin hallintokokeilun valmistelun kiireellisyys, joka näkyi valmistelijoiden väsymisenä ja jopa uupumisena. Valmistelua haittasivat myös tietojärjestelmäongelmat, val-

¹⁵³ *Näkemyksiä on selvitetty haastattelujen ja kyselyjen avulla.*

¹⁵⁴ *Perustui haastatteluihin.*

¹⁵⁵ *Kunnallispolitiikan pro gradu -tutkielma (Jäntti 2005).*

¹⁵⁶ *Ks. tarkemmin sisäasiainministeriö 2005b, s. 98–99.*

¹⁵⁷ *Emt., s. 9–10.*

miiden päätöksentekomallien puute ja muutosvastarinta. Muutosvastarintaa aiheutti muun muassa päätösvalan siirtäminen. Valmistelun kiireellisuuden hyvänä puolena pidettiin uudistuksen muutosvastarinnan järjestäytymättömyyttä.

Valtion keskushallinnon suhtautuminen hallintokokeiluun oli ensimmäisen väliarvioinnin mukaan alkuvaiheessa varauksellista. Keskushallinnossa oli kritisoitu myös voimakkaasti hallintokokeilulain valmistelua, ja lisäksi keskushallinnossa esiintyi pelkoa muun muassa budjettivallan vähenemisestä. Sisäasiainministeriön toimintaa kainuulaisten puolestapuhujana muihin ministeriöihin päin pidettiin positiivisena seikkana.

Ensimmäisessä väliarvioinnissa tehtyjen haastattelujen mukaan kokeilun alkuvaiheen ongelmana on ollut byrokraattisuus, vaikka tavoitteena oli vähentää byrokratiaa¹⁵⁸. Kokeilun alkuvaiheessa myös tiedotuksessa epäonnistuttiin¹⁵⁹. Kainuulaisilla oli vähän tietoa maakuntavaaleista, maakuntavaltuuston päätösvalasta sekä yleensä hallintomallista. Epätietoisuus on näkynyt maakuntavaalien heikkona äänestysaktiivisuutena. Toisaalta kainuulaiset ovat nähneet roolinaan myös koealueena toimimisen. Tähän edelläkävijän imagoon on Kainuussa oltu varsin tyytyväisiä¹⁶⁰.

Kokeilun tulevaisuuden kannalta kriittisinä menetystekijöinä Tampereen yliopiston tekemässä väliarvioinnissa pidettiin¹⁶¹ talouden kurissapitoa ja elinkeinopolitiikan haltuun ottamista. Kuntien välisiin suhteisiin liittyvänä pelkona nostettiin esiin varautunut suhtautuminen Kajaaniin ja Sotkamoon, mikä voi hankaloittaa maakunnallista kehittämistä ja päätöksentekoa. Haastateltavat eivät kuitenkaan uskoneet kokeilun päätyttyä olevan paluuta entiseen malliin.

Tarkastuksen perusteella riskinä kokeilun jatkamiselle on suurimpien kuntien, Kajaanin ja Sotkamon, suhtautuminen alijäämärahoitukseen. Riskinä ovat myös elinkeinoelämän supistuminen, palveluiden järjestämisen kustannusten kasvu sekä palvelujen keskittyminen. Vastakkainasettelu suurten ja pienten kuntien välillä saattaa haitata alueellista yhteistyötä ongelmien ratkaisemiseksi.

Kainuun maakuntajohtajan mukaan¹⁶² suurimmat yksittäiset riskit ovat

- sopimus tulojen jaosta
- palvelutason tarve
- verotulopohjan karkaaminen

¹⁵⁸ *Sisäasiainministeriö 2005b, s. 88.*

¹⁵⁹ *Ks. emt., s. 17–18.*

¹⁶⁰ *Emt., s. 52–53.*

¹⁶¹ *Emt., s. 63–65.*

¹⁶² *Haastattelu 20.2.2009.*

- valtionosuusuudistus
- imagotyypinen riski.

Maakuntajohtajan mukaan nykyiseen imagoon on vaikuttanut henkilöstön negatiivinen suhtautuminen muutokseen sekä muun muassa potilaiden siirtoon liittyvä puutteellinen tiedotus. Imagon kehittämiseksi pyrkimyksenä on järjeistää prosesseja, "ystävällistää" asennetta sekä kuulla kansalaisten, hiljaisen enemmistön, näkemyksiä. Kokeilun jälkeisen hallinnon järjestämiseksi ja kehittämiseksi on maakuntajohtajan mukaan käytettävissä useita eri vaihtoehtoja.

Toisen väliarvioinnin tavoitteena oli hallintokokeilun toteutumisen arviointi sekä yhteistyöprosessin parhaiden käytäntöjen raportointi¹⁶³. Arviointi kohdistui toteutussuunnitelman mukaisesti

1. hankkeen etenemiseen
2. kokeilun suomien mahdollisuuksien hyödyntämiseen
3. toimijoiden ja vaikuttajien sitoutumiseen
4. yhteistyöprosessiin ja muutoksen johtamiseen.

Toisen väliarvioinnin mukaan¹⁶⁴ kokeilun rakenteelliset tavoitteet on onnistuttu toteuttamaan ja hallintokokeilu on vaikuttanut positiivisesti kuntien taloustilanteeseen. Rakenteellisten tavoitteiden saavuttamisella tarkoitettiin tavoiteltujen uusien organisaatioiden olevan toiminnassa. Arviointitutkimus perustui ensimmäisen väliarvioinnin tavoin kirjallisiin aineistoihin sekä kyselyihin ja haastatteluihin. Arvioinnin yhteydessä toteutettiin kaksi opinnäytettä¹⁶⁵.

Tarkastuksen mukaan toisesta väliarvioinnista ei käy ilmi, onko kuntien taloustilanteeseen vaikuttanut hyvä suhdannejakso. Vuoden 2008 aikana Kainuuta kohtasi äkillinen rakennemuutos. Lisäksi vuodesta 2008 lähtien talouteen on vaikuttanut yleismaailmallinen laskusuhdanne. Näillä tekijöillä saattaa olla vaikutuksia kokeilualueen kuntien kehitykseen. Esimerkiksi kuntien verotulokertymien muutokset eivät ole siten puhtaasti kokeilusta riippuvaisia. Suhdannevaikutusten erottaminen kokeilun vaikutuksista saattaa olla ongelmallista, mikäli vertailukohteena ei käytetä esimerkiksi muiden alueiden kuntien kehitystä. Tarkastuksessa (ks. luku 3.1.2) pyrittiin arvioimaan Kainuun kehitystä käyttämällä vertailualueena Pohjois-Karjalaa. Kuntien vuosikatevertailussa Kainuun kehitys on ollut Pohjois-

¹⁶³ *Emt., s. 42.*

¹⁶⁴ *Valtiovarainministeriö 2008b.*

¹⁶⁵ *Pyykkönen 2008 ja Väisänen 2008.*

Karjalaa heikompi¹⁶⁶. Tarkastuksessa ei arvioitu, olisiko Kainuun kuntien kehitys ollut ilman kokeilua vielä heikompi.

Kokeilun loppuarvioinnissa tullaan arvioimaan hallintokokeilun tavoiteltuja ja sivuvaikutuksia. Lisäksi pyritään löytämään näihin vaikuttavia tekijöitä¹⁶⁷. Loppuarvioinnissa vaikutuksia pyritään selvittämään seuraavista näkökulmista:

1. palvelujen saatavuuden ja laadun näkökulma (joustavuus, nopeus, oikeellisuus, ystävällisyys, monipuolisuus, uudet palvelumallit, palvelujen fyysinen tavoitettavuus, palvelujen taloudellisuus)
2. kuntien hallinnon ja talouden näkökulma (vaikutukset kuntien henkilöstöön, työhön, kuntatalouteen; maakunnallisen ja peruskuntien päätöksenteon suhde; kunnallisen demokratian toiminta, vaikuttamisaktiivisuuden kehittyminen)
3. aluekehitystyön näkökulma (kehittämistoiminnan strategioiden osuvuus, kehittämistoiminnan vaikutus seudun kehitykseen)
4. maakunnallisen osallistumisjärjestelmän toimivuuden näkökulma (pätöksenteon toimivuus ja tasapuolisuus, osallistumisaste, toimijoiden kattavuus)
5. aluehallinnon näkökulma (pätöksenteon toimivuus, strategisuus, luottamus)
6. maakunnan ja keskushallinnon välisen suhteen näkökulma.

Kokeilun loppuarvioinnissa on tarkoitus yleisellä tasolla käsitellä myös ulkoisten vaikutusten erottamista maakunnan kehitykseen vaikuttavina tekijöinä.

Tarkastuksen perusteella (ks. edellä luku 3.1.2) maakuntaan kohdistuvien aluekehittämistoimenpiteiden erottaminen toisistaan vaikeuttaa kokeilun todellisten vaikutusten arvioimista. Erityisenä ongelmana on erottaa yleisen taloudellisen kehityksen sekä alueen merkittäviin toimialoihin kohdistuvien ulkoisten markkinatekijöiden vaikutusta kokeilun vaikutuksista. Myös tarkastuskertomuksen 172/2008 (Alueellisten kehittämisohjelmien vaikutukset) havaintojen perusteella muiden alueellisten kehittämistoimenpiteiden sekä talouden yleisen kehityksen vaikutusten erottaminen kokeilun vaikutuksista vaikuttaa haasteelliselta.

¹⁶⁶ *Ilman Kainuun maakunta -kuntayhtymän vuosikatelukuja. Kainuun maakunta -kuntayhtymän katelukujen kanssa yhteenlaskettu vuosikate oli Kainuussa vuonna 2008 korkeampi kuin Pohjois-Karjalassa.*

¹⁶⁷ *Sisäasiainministeriö 2005b, s. 42–43.*

Arviointisuunnitelman mukaan¹⁶⁸ kokeilun loppuarvioinnissa ei tulla käyttämään vertailumaakuntia. Tätä voidaan pitää puutteena. Hyvänä esimerkkinä kokeilu- ja vertailualueen aluetason vertailusta voidaan pitää sotu-kokeilun arviointiraportissa¹⁶⁹ käytettyä menetelmää. Puutteena voidaan pitää myös valtiontalouden näkökulman puuttumista kokeilun vaikutusten arvioinnin näkökulmista. Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa työ- ja elinkeinoministeriö piti vertailualueen käyttöä suotavana menetelmänä loppuarvioinnissa. Sopivana vertailualueena ministeriö piti esimerkiksi Ylä-Savoa.

Edellä luvussa 3.1.2 kuvatulla BTV-indikaattorilla mitattuna Kainuun tilanne ei ole parantunut kokeilun aikana. Tilanne suhteessa koko maan kehitykseen on jopa heikentynyt kokeilun aikana. Kainuun kehitys tulee todennäköisesti olemaan lähivuosina tarkastuksessa vertailualueena käytettyä Pohjois-Karjalaa heikompi. Kokeilun loppuarvioinnissa tehtävä Kainuun kehityksen arviointi suhteessa muihin maakuntiin saattaisi tuoda lisätietoa kokeilun tuloksista, vaikka lähtökohtaisesti arviointia vaikeuttaa alueelle kohdistuvien useiden kehittämistoimenpiteiden sekä yleisen taloudellisen kehityksen erottaminen kokeilun vaikutuksista. Loppuarvioinnissa tehtävä taloudellisen kehityksen arviointi ei tulisi kuitenkaan perustua pelkästään maakunnan omaan kehitystrendiin.

Kainuun maakunnan sosiaali- ja terveydenhuollon tarvevakioidut menot¹⁷⁰ ovat olleet koko maan keskimääräisiä sosiaali- ja terveydenhuollon tarvevakioituja menoja pienemmät. Tarkastushavaintojen mukaan maakunnan talouden kehityksen kannalta sosiaali- ja terveydenhuollon menojen kehitys on olennaista, koska sosiaali- ja terveystoimiala muodostaa lähes 80 prosenttia toimialoittaisista toimintamenoista ja yli 90 prosenttia nettorahoitettavasta osuudesta (menot - oman toiminnan tulot).

Tampereen yliopiston tekemässä kokeilun toisessa väliarvioinnissa¹⁷¹ pidettiin sosiaali- ja terveystoimialan menojen kasvun supistamista erittäin hyvänä tuloksena. Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa valtiovarainministeriö piti sosiaali- ja terveystoimialan menojen kasvun supistumista kokeilun selvimmin nähtävänä tuloksena. Kainuun maakunta -kuntayhtymä katsoi palautteessaan, että myös koulutustoi-

¹⁶⁸ *Sisäasiainministeriö 2005a, Liite 2, s.2.*

¹⁶⁹ *Korkeamäki & Uusitalo 2005. Ks. myös tarkastuskertomus 153/2007 (Sotukokeilun vaikutukset).*

¹⁷⁰ *Tarvevakioinnissa huomioidaan muun muassa väestön ikärakenne ja sairastavuus.*

¹⁷¹ *Valtiovarainministeriö 2008b.*

mialalla on saavutettu toiminnallista ja taloudellista parannusta aikaisempaan kehitykseen verrattuna.

Positiivisesta kehityksestä huolimatta sosiaali- ja terveydenhuollon ongelmana on ollut alijäämäisyys. Tarkastuksen perusteella positiivisen kehityksen jatkuminen on myös epävarmaa. Vaikka menojen kehitys on ollut hillittyä, julkisiin palveluihin kohdistuvat rasitukset ovat Kainuun maakunnassa keskimääräistä suuremmat. Syitä tähän ovat alueen väestön ikärakenne, korkeampi sairastavuus ja työttömyys muuhun maahan verrattuna.

Kainuussa on toteutettu jo ennakkoon Paras-hankkeen palvelurakennetavoitteita (Paras-hankkeesta lähemmin luvussa 3.3.2). Palveluiden järjestämiseen on liittynyt myös ongelmia. Maakunnassa on jouduttu tekemään esimerkiksi palvelurakenteen supistamiseen liittyviä päätöksiä. Talouden tervehdyttämistä on toteutettu myös rekrytointia rajoittamalla, ja tämä on näkynyt toisen väliarvioinnin mukaan henkilöstön kuormittumisena¹⁷².

Hallituksen esityksen (198/2002 vp) mukaan kunnallisia peruspalveluja koskevan päätöksenteon ja rahoituksen kokoamisen tavoitteena oli turvata palvelujen laatu ja saatavuus. Samalla oli tarkoitus turvata eri kunnissa asuvien kansalaisten yhdenvertaiset mahdollisuudet saada julkisia peruspalveluja samantasoisina ja samantasoisin kustannuksin.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa Kainuun maakunta -kuntayhtymä toteaa, että palveluiden supistamispäätösten taustalla on ollut muun muassa lääkäripulasta johtuva toiminnan tehottomuus. Pienten kuntien ns. akuutit vuodeosastot on puolestaan lakkautettu laatu- ja vaikuttavuusnäkökulmien takia. Lakkautetuissa yksiköissä ei ole pystytty järjestämään toimintaa myöskään kustannustehokkaasti.

Toisessa väliarvioinnissa tehdyn kyselyn mukaan¹⁷³ maakuntavaltuutettujen tyytyväisyys kokeiluun on liittynyt lähinnä palvelujen järjestämiseen ja kustannusten kasvun hillitsemiseen sekä sitä kautta säästöjen syntymiseen. Maakuntavaltuutetut eivät kuitenkaan olleet täysin yksimielisiä ja tyytyväisiä maakunnan taloudelliseen kehitykseen. Hallintokokeilun aikana eniten tyytymättömyyttä on aiheuttanut maakunnan taloudellinen tilanne ja kuntien liian pienet maksusuudet hallintokokeiluun lähdetessä. Toiseksi eniten tyytymättömyyttä ovat aiheuttaneet palvelut. Eli tyytyväisyyden ohella palvelut aiheuttivat myös tyytymättömyyttä. Tyytymättömyys palveluihin liittyi erityisesti palvelurakenteen muutoksiin, lähipalveluiden vähentämiseen pienissä kunnissa sekä kokemuksiin palvelujen laa-

¹⁷² Valtiovarainministeriö 2008b, s. 170.

¹⁷³ Valtiovarainministeriö 2008b, s. 48–49.

dun heikentymisestä. Kolmanneksi eniten tyytymättömyyttä on aiheuttanut maakunnallisen yhteistyön puuttuminen¹⁷⁴.

Toisen väliarvioinnin mukaan myös kuntalaisten näkemykset palveluista ovat olleet koko kokeilun ajan kriittisiä ja muuttuneet yhä kriittisemmiksi kokeilun edetessä¹⁷⁵. Erityisesti terveyspalvelujen kehitykseen kuntalaiset ovat pettyneet. Pääosa kuntalaiskyselyyn vastanneista katsoo, että palvelut ovat kokeilun aikana heikentyneet. Kuntien välisessä yhteistyössä on nähty myös ongelmia. Vastakkainasettelua on ollut varsinkin suurten ja pienten kuntien välillä. Voimavarojen keskittäminen palvelurakenteen muovaamiseen on kuntalaisten mukaan vienyt huomiota elinkeinopolitiikalta ja aluekehitykseltä. Tästä syystä hallintokokeilun elinkeino- ja työllisyyspoliittiset vaikutukset ovat olleet odotuksia pienemmät.

Kainuun maakunta -kuntayhtymän sosiaali- ja terveystoimialan vuoden 2009 laajassa asiakaspalautekyselyssä on selvitetty sosiaali- ja terveystoimialan palvelujen saatavuutta ja laatua. Tulokset poikkesivat toisessa väliarvioinnissa todetuista tuloksista. Asiakaspalautekyselyn raportin mukaan palvelujen saatavuus ja laatu olivat pääosin erittäin hyviä ja vuoden 2007 vastaavia tuloksia paremmat.

Tarkastuksessa todettiin, että arviointityön hyödyntämistä on pyritty toteuttamaan arvioinnin aikana ja sen jälkeen. Yhteistyö toimeksiantajan kanssa on luonut tietoja hankkeen käytäntöjen ja menettelytapojen soveltuvuudesta ja muutostarpeista. Kokeilun toisen väliarvioinnin mukaan kokeilun tulokset ovat toistaiseksi olleet rohkaisevia, eikä paluuta aikaisempaan ole nähtävissä. Maakuntajohtajan mukaan¹⁷⁶ kokeilusta tehtyjen arviointien myötä perususkottavuus maakunnan tilannetta kuvaaviin taloudellisiin laskelmiin on lisääntynyt. Työ- ja elinkeinoministeriön edustajien mukaan¹⁷⁷ kokeilulla saattaa olla myös muita yhteiskunnallisia vaikutuksia kuin väliarvioinneissa on todettu. Osa vaikutuksista voi näkyä vasta kokeilun päättymisen jälkeen. Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa myös valtiovarainministeriö korostaa, että aluekehitystyön ja erityisesti siinä kokeiltujen menettelyjen vaikuttavuus vaatii pidemmän ajan näkyäkseen. Tarkastuksen perusteella kokeilun myönteiset tulokset eivät ole niin selkeitä kuin väliarvioinneissa on tuotu esiin. Kokeilusta saatavia kokemuksia voidaan kuitenkin hyödyntää aluehallinnon yleisessä kehittämisessä (ks. luku 3.3.2).

¹⁷⁴ Emt., s. 47–48.

¹⁷⁵ Emt., s. 84.

¹⁷⁶ Haastattelu 20.2.2009.

¹⁷⁷ Haastattelu 24.2.2009.

Kainuun hallintokokeilun arviointiprosessin eteneminen väliarviointien kautta loppuarvioon, jossa koko hallintokokeilua arvioidaan kokonaisuutena, on tarkastuksen mukaan kokeilun edistymisen ja tarkistamisen kannalta perustellusti valittu. Myös arviointeja ohjaavat kysymykset *tehdäänkö oikeita asioita?* (ensimmäinen väliarviointi), *tehdäänkö oikein asioita?* (toinen väliarviointi) ja *seuraako oikeita asioita?* (loppuarvio)¹⁷⁸ vaikuttavat arviointitulosten kannalta olennaisilta kysymyksiltä kokeilun tulosten ja vaikuttavuuden selvittämiseksi.

Tarkastuksessa aluekehitystä käsiteltiin rajauksen mukaisesti kokeilun tavoitteiden ja valtion talousarviossa Kainuun kehittämisrahalle asetettujen tavoitteiden kannalta. Tarkastuksessa ei arvioitu esimerkiksi EU:n rakennerahastovarojen vaikutusta aluekehitykseen. Kokeilun loppuarvioinnissa EU-varat huomioon ottava kokonaisarviointi olisi hyödyllistä tehdä.

Kokeilun loppuarvioinnissa tullaan suunnitelman mukaan käsittelemään maakunnan ja keskushallinnon välistä suhdetta. Tarkastuksessa käsiteltiin maakunnan ja keskushallinnon suhdetta lähinnä Kainuun kehittämisrahan budjetoinnin, kohdistamisen ja tulosten seurannan yhteydessä. Tarkastuksen perusteella valtion keskushallinnon alkuvaiheen varauksellinen suhtautuminen kokeiluun on selvästi lieventynyt (aiheesta tarkemmin jäljempänä luvussa 3.3.2).

Seurantaraportit

Kainuun hallintokokeilun seurantaryhmän raporteissa on keskitytty alueen palvelurakenteen, talouden ja hallinnon muutoksiin¹⁷⁹. Seurantaryhmä piti¹⁸⁰ kokeilun valmisteluvaiheessa maakuntahallinnon rahoitusjärjestelmää keskeisenä osana koko kokeilua. Seurantaryhmän mukaan rahoitusjärjestelmän mahdollisuutena oli kokeilua edeltänyttä tilannetta parempi ylikunnallinen toiminta, mutta järjestelmään liittyvänä riskinä vaikeasti ratkaistavat ristiriidat.

Seurantaryhmän II väliraportin¹⁸¹ mukaan hallintokokeilun vaikutukset kunnallistalouden rakenteeseen ovat olleet odotetun kaltaiset. Vuonna 2006 Kainuun maakunta -kuntayhtymän toimintakulujen kehitys palasi hyvän ensimmäisen vuoden jälkeen lähelle aikaisempaa kasvutasoa. Alkuvaiheessa henkilöstömenot pienenivät odotetusti, mutta vastaavasti palvelujen ostomenot kasvoivat selvästi. Tavoite toimintakulujen kasvun

¹⁷⁸ *Ks. sisäasiainministeriö 2005b, s. 38–39.*

¹⁷⁹ *Sisäasiainministeriö 2005a, 2006a, 2007a ja valtiovarainministeriö 2008a.*

¹⁸⁰ *Sisäasiainministeriö 2005a.*

¹⁸¹ *Sisäasiainministeriö 2007a.*

puolittumiselle edellyttää seurantaryhmän mukaan selkeää tavoitetason asettamista kustannusten kasvulle. Lisäksi palvelurakennetta tulee kehittää johdonmukaisesti. Myös talouden seurantajärjestelmät edellyttävät kehittämistä.

Tarkastuksessa nähtiin tärkeänä, että kustannusten hillityn kasvun sijasta palvelurakenteen kehittämisellä tulisi tavoitella myös säästöjä. Toisaalta tuottavuuden ja kustannusten hillityn kasvun tavoite on Paras-hankkeen tavoitteen mukainen (ks. 3.3.2).

Vuonna 2007 Kainuun maakunta -kuntayhtymän alijäämän kasvu pysähtyi verrattuna vuoteen 2006, mutta tulos oli edelleen alijäämäinen. Seurantaryhmän mukaan¹⁸² vuonna 2005–2007 syntynyt alijäämä kertoo kuitenkin ennemmin rahoitusosuuden riittämättömyydestä kuin menojen kasvun hallitsemattomuudesta. Ongelmana ovat edelleen vanhat kertyneet alijäämät ja maakunta-kuntayhtymän alijäämä, joiden kattaminen on kuntien vastuulla.

Alijäämien kattamiseksi kokeilukuntien tuloveroprosenttia on jouduttu nostamaan. Tarkastuksessa todettiin, että vuonna 2009 kaikkien kokeilukuntien tuloveroprosentti oli korkeampi kuin kokeilun alkaessa vuonna 2005.

Seurantaryhmän III väliraportin mukaan¹⁸³ Kainuun kokemuksia voisi hyödyntää Paras-hankkeen toteutuksessa. Väliraportissa painotettiin muun muassa seuraavia asioita:

- tiedottamisen tärkeys (tiedotussuunnitelman laatiminen)
- muutosjohtamisvalmiuksien kohottaminen jo liikkeellelähtövaiheessa
- taloudellisten resurssien muutoksiin varautuminen
- tietojärjestelmien yhteensopivuuden varmistaminen ennen toiminnan käynnistämistä
- rekisteritietojen keskittäminen yhteen pisteeseen.

Tarkastuksen perusteella seurantaryhmä on toteuttanut pääosin sille asetetut¹⁸⁴ seuranta- ja arviointitehtävät. Seurantaryhmän raporttien ansioina voidaan pitää toimijoiden omakohtaisia kokemuksia muun muassa palvelurakenteen ja palveluiden laadun kehityksestä kokeiluaikana. Subjektiiivisuutta voidaan pitää toisaalta myös seurantaraporttien ongelmana. Tarkastuksessa havaittiin, että puutteellinen lähdekritiikki on johtanut muun muassa virheellisiin tilastotietoihin. Esimerkiksi seurantaryhmän III väliraportin tuloslaskelmien katetiedoissa esiintyi virheellisiä taloudellisen

¹⁸² Valtiovarainministeriö 2008a, s. 40.

¹⁸³ Valtiovarainministeriö 2008a, s. 24.

¹⁸⁴ Sisäasiainministeriö 2003.

kehityksen muutoksen suuntaa kuvaavia tietoja¹⁸⁵. Virheellisydet voivat hankaloittaa tulosten hyödynnettävyyttä.

Työ- ja elinkeinoministeriön edustajien mukaan¹⁸⁶ kokeilun toteuttamisessa ei ole havaittu suuria puutteita eikä tarvetta olennaisille muutoksille ole. Mahdolliset muutokset tapahtuvat seurantaryhmän ehdotusten ja kokeilun loppuarvioinnin kautta.

Valtiovarainministeriön 4.3.2009 asettama uusi seurantaryhmä tekee ehdotuksen maakuntahallinnon tehtävien järjestämiseksi Kainuussa vuoden 2012 jälkeen. Seurantaryhmä tekee myös selvityksiä ja ehdotuksia kokeilun laajentamisesta ja syventämisestä. Ryhmän toimikausi päättyy 31.12.2011.

Johtopäätös

Johtopäätöksenä arviointiprosessista ja arviointien tulosten hyödynnettävyydestä voidaan todeta, että arvioinnin etenemisprosessin ja ohjaavien kysymysten valinnat ovat perusteltuja ja olennaisia kokeilun tulosten ja vaikuttavuuden selvittämiseksi. Arviointityötä on myös voitu hyödyntää kokeilun aikana. Arviointisuunnitelman mukaan kokeilun loppuarvioinnissa ei tulla käyttämään vertailumaakuntia. Tätä voidaan pitää puutteena.

Arvioinneissa ja seurantaraporteissa esitetyistä myönteisistä tuloksista huolimatta kokeilun tavoitteet eivät ole kaikilta osin toteutuneet. Ongelmana on edelleen muun muassa alueen elinkeinotoiminnan jälkeenjääneisyys sekä kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuden vähäinen hyödyntäminen. Myös kokeilun julkisuuskuva on ollut alijäämäuutisoinnin vuoksi varsin negatiivista, mikä on vaikuttanut haitallisesti toimijoiden luottamukseen kokeilun onnistumisesta.

Tarkastuksen perusteella osa kokeilun myönteisistä tuloksista voi olla hyvistä suhdanteista riippuvaisia. Arvioinnin positiivisissa tuloksissa korostuvat myös liiaksi sosiaali- ja terveystoimialan menojen kasvun supistuminen. Vastaisuudessa ongelmana on alueen tulokehityksen turvaaminen.

Tarkastuksen mukaan vuoden 2008 äkilliset rakennemuutokset saattavat heijastua kokeilun lopullisiin tuloksiin, vaikka kehitys olisi kokeilusta riippumatonta. Kokeilun alueen pienimpien kuntien tuloveroprosentin korotus vuonna 2009 heijastaa varautumista tuleviin kustannuksiin mutta kertoo myös talouden riskitekijöiden ja alueen yleisen kehittymisen (bruttokansantuote, väestö, työllisyys) vaikutuksesta kuntien talouteen. Alueen

¹⁸⁵ Ks. valtiovarainministeriö 2008a, s. 34 ja 37.

¹⁸⁶ Haastattelu 24.2.2009.

väestön vähenemisen ja talouden heikentyvän kehittymisen riskinä on myös Kainuuseen kohdistuvien valtion menojen kasvu. Kokeilun loppuarvioinnissa tulisi ottaa huomioon kokeilun vaikutusten arvioinnissa myös valtiontalouden näkökulma. Tarkastuksessa tehtyjen haastattelujen mukaan kokeilulla saattaa olla sellaisia yhteiskunnallisia vaikutuksia, jotka näkyvät vasta kokeilun päättymisen jälkeen.

3.3.2 Kainuun hallintokokeilun hyödynnettävyys muussa aluehallinnon kehittämisessä

Kainuun hallintokokeilun yhteydet muihin hankkeisiin

Kainuun hallintokokeilulla pyrittiin selvittämään kansanvaltaisen päätöksentekojärjestelmän toimivuuden ja palvelujen järjestämisen tehokkuuden lisäksi hallinnon eri päätöksentekotasojen työjakoa. Maakunnan ja kuntien välisen työjaon ohella kokeilu kohdistui maakunnan ja valtion aluehallinnon suhteeseen sekä maakunnan ja keskushallinnon suhteeseen.

Kainuun hallintokokeilulla on yhtymäkohtia Aluehallinnon uudistamishankkeeseen (ALKU-hanke), Kunta- ja palvelurakennemuutokseen (Paras-hanke) sekä aluehallinnon vahvistamishankkeeseen. Vuonna 2003 käynnistyneen¹⁸⁷ aluehallinnon vahvistamishankkeen tavoitteena oli lisätä aluehallinnon tehtäviä ja toimivaltaa. Hankkeeseen liittyi myös alueiden kehittämislain muuttaminen. Laki alueiden kehittämislain muuttamisesta (954/2005) tuli voimaan 1.1.2007.

Kainuun hallintokokeilua edeltäneen aluehallinnon vahvistamishankkeen yhteydessä selvityshenkilö Riepula ehdotti, että maakunnan liitot muodostaisivat valtion aluehallintoviranomaisten kanssa maakuntakohtaisen tulossopimusyhteenliittymän (maakuntaneuvoston; ks. edellä luku 3.2.1). Yhteenliittymä tekisi maakuntakohtaisen tulossopimusesityksen maakuntasuunnitelman ja muiden yhteisesti hyväksytyjen kehittämistavoitteiden pohjalta sekä esittäisi arvionsa toteuttamiseen tarvittavista voimavaroista. Menettely korvaisi maakuntaohjelman toteuttamissuunnitelman¹⁸⁸.

Alueiden kehittämisen tavoitteissa vuosille 2007–2011 hallitus asetti yhdeksi keskeiseksi toimenpiteeksi valtion aluehallintoviranomaisten tulosneuvottelujen ja maakuntaohjelmien toteuttamissuunnitelman neuvottelujen yhdistämisen yhdeksi kokonaisuudeksi¹⁸⁹.

¹⁸⁷ *Hankkeen toimikausi oli 1.8.2003–31.8.2004.*

¹⁸⁸ *Sisäasiainministeriö 2004, s. 49.*

¹⁸⁹ *Valtiovarainministeriö 2008c, s. 80.*

Kainuun hallintokokeilun odotetaan tuovan lisäkokemuksia julkisen hallinnon kehittämiseen. Tarkastuksessa keskityttiin Kainuun hallintokokeilun kokemusten hyödyntämismahdollisuuksiin ALKU-hankkeen ja Paras-hankkeen toteutuksessa.

ALKU- ja Paras-hankkeen tavoitteet

Paras-hanke käynnistyi samana vuonna Kainuun hallintokokeilun kanssa. Paras-hankkeen tavoitteena¹⁹⁰ on muun muassa kehittää uusia palvelujen tuotantotapoja ja organisointia, uudistaa kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmiä sekä tarkistaa kuntien ja valtion välistä tehtävienjakoa. Tarkoituksena on parantaa tuottavuutta ja hillitä kuntien menojen kasvua. Kuntarakennetta vahvistetaan yhdistämällä kuntia ja liittämällä osia kunnista toisiin kuntiin. Kunta- ja palvelurakenneuudistus kattaa kaikki seutukuntien tukihankkeen (seutuhanke) tavoitteet, joten seutukuntien tukihanke on tarkoitus lopettaa¹⁹¹.

Kainuun hallintokokeilusta annetun lain soveltamisalaan kuuluvissa kunnissa sovelletaan kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta annetun lain 8, 9 ja 11–13 §:ää. Kyseiset pykälät koskevat

- kunnilta valtiolle siirrettäviä tehtäviä ja valtion rahoitettavaksi siirrettäviä kustannuksia
- erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevia kuntia ja niiden mahdollisuuksia turvata asukkaalleen lainsäädännön edellyttämiä palveluita
- valtion kuntapolitiikkaa sekä rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmän uudistamista
- tietojärjestelmien ja yhteispalvelujen kehittämistä
- henkilöstön asemaa.

ALKU-hankkeen tavoitteena on toteuttaa mittava aluehallinnollinen organisaatiouudistus. Pyrkimyksenä on selkeyttää valtion aluehallinnon viranomaisten rooleja, tehtäviä, ohjausta ja aluejakoja. Tavoitteena on myös parantaa valtion aluehallinnon kansalais- ja asiakaslähtöisyyttä, tuloksellisuutta ja tehokkuutta. Hankkeen toimikautta on jatkettu 31.12.2009 saak-

¹⁹⁰ *Laki kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta (169/2007). Laki tuli voimaan 23.2.2007 ja on voimassa vuoden 2012 loppuun.*

¹⁹¹ *Tarkastuksen kuluessa valmisteltiin seutukuntien tukihankkeen lopetukseen liittyen kokeilulainsäädännön kumoamista. Kainuu ei kuulunut seutuyhteistyökokeilun piiriin.*

ka¹⁹². Uudistukset on tarkoitus toteuttaa kokonaisuudessaan vuoteen 2010 mennessä¹⁹³. Aluehallinnon uudistamishankkeessa on otettava huomioon myös Paras-hankkeen eteneminen.

Valtion aluehallinto tulee toimimaan valtion yleishallintoviranomaisena alueilla ja vastaamaan valtionhallinnon toimeenpano- ja kehittämistehtävistä sekä täytäntöönpanon ohjauksesta ja lainsäädännön toteutumisen valvonnasta alueilla. Valtion aluehallinto kootaan kahteen uuteen monialaiseen viranomaiseen

- Aluehallintovirastoon (AVI)¹⁹⁴
- Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukseen (ELY)¹⁹⁵.

Valtion aluehallinnon aluejako on valmisteltu nykyisen maakuntajaon pohjalle. Aluehallinnon aluejakotyöryhmän alustavan ehdotuksen¹⁹⁶ mukaan Elinkeino-, liikenne- ja luonnonvarakeskuksia (käytetyn työnimen mukaisesti) voisi olla 15. Perusaluejakoehdotuksen mukaan Kainuun maakunnassa olisi oma Elinkeino-, liikenne- ja luonnonvarakeskus¹⁹⁷.

Hallinnon ja aluekehityksen ministerityöryhmän (HALKE) päätöksen¹⁹⁸ mukaan Elinkeino-, liikenne- ja luonnonvarakeskusten (työnimi) toimialueita olisi vähemmän kuin maakuntia, joten suurin osa toimialueista koostuisi useammasta kuin yhdestä maakunnasta¹⁹⁹. Kainuun, Keski-Pohjanmaan ja Pohjois-Pohjanmaan maakunnat muodostaisivat yhden yh-

¹⁹² Hanke asetettiin 29.6.2007 (SM061:00/2007). Hankkeen toimikausi jatkui valtiovarainministeriön hankkeena 1.1.2008 alkaen (VM016:00/2008). Alkuperäinen määräaika oli 31.3.2009 asti.

¹⁹³ Hallituksen esityksen (59/2009 vp) mukaan aluehallinnon uudistamista koskevien lakien on tarkoitus tulla voimaan 1.1.2010.

¹⁹⁴ Luonnosvaiheen ALLU-lyhenteen tilalle on tullut lyhenne AVI.

¹⁹⁵ Työnimi Elinkeino-, liikenne- ja luonnonvarakeskus on muuttunut muotoon Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (ks. valtioneuvoston viestintäyksikön tiedote 380/2008, 3.12.2008), jolloin luonnosvaiheen ELLU-lyhenne on jäänyt käytöstä pois. Tilalle on tullut lyhenne ELY.

¹⁹⁶ Aluehallinnon aluejakotyöryhmän väliraportti 18.6.2008, s. 7. Aluehallinnon aluetyöryhmän loppuraportissa 31.10.2008 ehdotettiin myös Kainuuseen omaa keskusta.

¹⁹⁷ Kainuun ELLU (lyhenne muuttunut muotoon ELY) käsitti päätöksen mukaan työvoima- ja elinkeinokeskuksen (1.1.2009 lähtien työ- ja elinkeinokeskus) sekä ympäristökeskuksen. Kainuu kuuluu Oulun tiepiiriin.

¹⁹⁸ 8.5.2008.

¹⁹⁹ Aluehallinnon aluejakotyöryhmän väliraportti 18.6.2008, s. 4.

deksästä toimialueesta. Kyseiset maakunnat muodostaisivat myös yhden kuudesta aluehallintoviraston toimialueista²⁰⁰.

Ministerityöryhmä päätti 3.12.2008 Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksista (15) maakuntajaon pohjalta, jolloin Kainuussa olisi oma Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus²⁰¹. Kainuu, Keski-Pohjanmaa ja Pohjois-Pohjanmaa muodostavat päätöksen mukaan yhden yhdeksästä laajemmasta toimialueesta²⁰².

1.1.2010 toimintansa aloittavat Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukset toimivat yhteistyössä maakunnan liittojen kanssa, ja sen alaisina toimivat työ- ja elinkeinotoimistot. Aluehallintovirastot toimivat yhteistyössä kuntien kanssa, ja niiden alaisuudessa toimivat maistraatit. Kainuu kuuluu Pohjois-Suomen aluehallintoviraston toimialueeseen.

Kainuun hallintokokeilun hyödyntäminen aluehallinnon kehittämishankkeiden toteutuksessa

Kainuun hallintokokeilua valmistellut selvitysmies Perttunen näki valtion aluehallinnon toimivan Kainuussa varsin hyvin ennen kokeiluvaihetta²⁰³. Selvitysmiehen ehdotuksen mukaan valtion viranomaisille jäisi kokeilun ajaksi sellaisia valvonta- ja hallintotehtäviä, joihin maakuntahallinnon toimivalta ei yllä. Selvitysmies Perttusen mukaan suurimmat yhteistyötarpeet ilmenevät maakunnan kehittämiseen liittyvissä asioissa.

ALKU-hankkeeseen liittyvän aluehallinnon uudistamista koskevan lainsäädäntökokonaisuuden tarkoituksena oli luoda lainsäädännöllinen perusta valtion aluehallinnon uusien viranomaisten toiminnalle. Hallituksen esityksen (59/2009 vp) mukaan myös maakunnan liittojen roolia ja asemaa lisätään aluekehittämistyössä sekä edistetään valtion aluehallinnon ja maakunnan liittojen yhteistyötä. Maakunnan liittojen roolia vahvistettaisiin muun muassa siten, että niille siirretään valtion aluehallinnosta alueiden kehittämistehtäviä.

Aluehallinnon uudistuksessa maakuntaohjelma pyritään kytkemään osaksi keskushallinnon ja alueviranomaisten välistä tulosohjausprosessia. Maakunnan merkitystä on tarkoitus kasvattaa maakuntaohjelmien toteut-

²⁰⁰ Aluejakotyöryhmä on hahmotellut aluehallintoviranomaisille myös perusaluejakoa laajempaa aluejakoa. Kainuu, Keski-Pohjanmaa, Pohjois-Pohjanmaa ja Lappi muodostaisivat yhden kolmesta alueesta.

²⁰¹ Kainuun ELYssä olisi tarvittava määrä liikenne ja infrastruktuuri-päävastuualueen palveluja järjestävää henkilöstöä. Muutoin tienpito hoidetaan laajemman toimialueen puitteissa.

²⁰² Päätoimipaikkana Oulu.

²⁰³ Sisäasiainministeriö 2002, s. 26.

tamisessa²⁰⁴. ALKU-hankkeen tavoitteiden perusteella maakunnan liittojen päätösvaltaa alueidenkehittämismääräysten käytössä tullaan lisäämään, ja varojen suuntaamisesta käyttötarkoitukseen maakunnassa päättäisi maakunnan liitto. Tämä tavoite vastaa myös Kainuun hallintokokeilua edeltäneen aluehallinnon vahvistamishankkeen tavoitteita. Aluehallinnon vahvistamishankkeeseen liittyvillä säännösmuutoksilla oli myös tarkoitus vahvistaa maakunnan liittojen asemaa aluekehitysviranomaisena muun muassa siten, että maakunnan liittojen päätösvaltaa lisättiin maakuntaohjelmien toteuttamisessa. Tavoitteena oli myös lisätä yhteistyötä alueilla, alueiden ja keskushallinnon välillä sekä keskushallinnossa. Yleisenä kehitystavoitteena aluehallinnon vahvistamishankkeessa oli lisätä alueiden vaikutus- ja päätösvaltaa alueiden kehittämisessä.

Tavoitetta maakunnan liittojen roolin ja tehtävien lisäämisestä alueiden kehittämisessä on pyritty toteuttamaan jo 1990-luvulta lähtien. Hallituksen esityksen (59/2009 vp) mukaan tämän suuntauksen viimeisin ilmentymä on vuonna 2005 alkanut Kainuun hallintokokeilu.

ALKU-hankkeen tavoite maakunnan liittojen roolin ja tehtävien lisäämisestä ei välttämättä merkitse maakunnallisen itsehallinnon lisäämistä (ks. luku 3.2.1). Myös hallituksen esityksessä todetaan, että tarkoituksena ei ole siirtää päätösvaltaa, vaan maakunnan liitto koordinoisi suunnittelu- ja toteutussuunnitelmien käynnistämistä. ALKU-hankkeen tavoitteiden mukaisesti aluehallintoviranomaisia ohjattaisiin ministeriöiden yhteistyönä²⁰⁵. Tämä tulee merkitsemään sitä, että Kainuun hallintokokeilun päättymisen jälkeen keskushallinnon merkitys jatkuu vahvana myös Kainuun alueella.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa Kainuun maakunta -kuntayhtymä piti tarkastusviraston näkemystä ALKU-hankkeen tavoitteiden merkityksestä maakunnalliseen itsehallintoon sekä keskushallinnon ohjausrooliin huomionarvoisena.

Kainuun hallintokokeilussa maakunnan kehittämismääräysten tulostavoitteista on päättänyt maakuntavaltuusto. Tavoitteena oli, että Kainuun maakunta voisi suunnata kehittämismääräykset mahdollisimman tehokkaasti ja vaikuttavasti kehittämistavoitteiden mukaisesti käyttötarkoituksiin. Tavoitteen toteutumista ovat vaikeuttaneet muun muassa äkilliset talouden rakennemuutokset. Tarkastuksessa todettiin myös (luku 3.1), että maakunnan toimivalta määrärahojen kohdentamisessa on perustunut vain muodollisesti

²⁰⁴ Maakuntaohjelmia ja niiden toteuttamissuunnitelmia (TOTSU) laadittaessa otetaan huomioon kaikki maakuntaa koskevat alueiden kehittämissuunnitelmat ja niiden rahoitus.

²⁰⁵ Koordinoivina ministeriöinä työ- ja elinkeinoministeriö sekä valtiovarainministeriö.

Kainuun maakuntavaltuuston päätökseen. Päätöstä on edeltänyt maakunnan ja aluehallintoviranomaisten välinen sopimusmenettely. Joissakin tapauksissa rahoitusjärjestelmä on lisännyt byrokratiaa eri toimijoiden välillä (luku 3.1.1).

Kainuun hallintokokeilu ei ole selkeästi muuttanut asetelmaa valtionhallinnon ja kunnallishallintoon pohjautuvan aluehallinnon tehtävistä²⁰⁶. Ohjaus-, lupa- ja valvontatehtävät ovat säilyneet valtion toimitelillä. ALKU-hanke ei myöskään ole tuomassa merkittävää muutosta tehtävien jakoon. Kainuun maakuntajohtajan mukaan²⁰⁷ perusasetelma ei tule Kainuussa muuttumaan ALKU-hankkeen myötä. Toimijoiden lukumäärä kuitenkin vähenee, kun ELYstä tulee neuvottelukumppani²⁰⁸.

Oulun tiepiirin edustajien mukaan²⁰⁹ ALKU-hankkeen toteutus tulee vaikuttamaan tiepiirin rooliin. Tienpidon osalta Kainuun ELY-alue kattaisi kokeiluun liittyvät tehtävät. ELY-alueeseen kuuluu lisäksi Vaala, joka ei kuulu kokeilun piiriin. Vaalan asema tulee aiheuttamaan tiepiirille ongelmia. Jos kokeilua ja ELY-toimintaa harjoitetaan rinnakkain, tulee järjestely aiheuttamaan tiepiirille lisää byrokratiaa. ALKU-hankkeen toteutuksessa tiepiirin tehtäväalueeseen kuuluisi edelleen myös muu Pohjois-Pohjanmaan tienpito.

Tarkastuksessa nähtiin tärkeänä, että ALKU-hankkeen toteutuksessa pohdittaisiin uudestaan tiemäärärahojen osoittamista ja käyttötarkoitusta. Määrärahat voitaisiin osoittaa Kainuun kehittämismäärärahmomentin sijaan suoraan Liikennevirastolle²¹⁰. Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa Tiehallinto yhtyi tarkastuksessa esitettyyn näkemykseen.

Valtionhallinnon ja Kainuun maakunnan väliset suhteet ovat olleet ennen kokeilua suhteellisen neutraalit, mutta kokeilun valmisteluvaiheessa

²⁰⁶ Vrt. selvityshenkilö Riepulán kuvaus tehtävien jaosta (ks. sisäasiainministeriö 2004, s. 1).

²⁰⁷ Haastattelu 20.2.2009.

²⁰⁸ Ympäristökeskus ja TE-keskus osana Kainuun ELYä (päätoimipaikkana Kajaani) ja tienpito hoituisi laajemman yhteistoiminta-alueen puitteissa (päätoimipaikkana Oulu).

²⁰⁹ Haastattelu 12.2.2009.

²¹⁰ Vuoden 2010 alusta toimintansa aloittavaan Liikennevirastoon yhdistetään Tiehallinto, Ratahallintokeskus sekä Merenkululaitoksen väylätoiminto. Vuoden 2010 talousarviossa Liikennevirastolla on käytettävissään työ- ja elinkeinoministeriön pääluokan momentilta 32.50.63 (Kainuun kehittämisraha) Kainuun maakunnan tienpitoon käytettävä määräraha. Kainuun maakunnassa tienpito perustuu vuoden 2010 alusta lukien maakunnan ja Pohjois-Pohjanmaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen väliseen sopimukseen.

keskushallinnon suhtautuminen hankkeen käynnistämiseen oli jopa varsin kielteistä. Taustalla oli pelko toiminta- ja päätösvallan menettämisestä. Suhtautuminen olisi saattanut olla vieläkin kielteisempää, ellei aloite olisi tullut pääministeriltä²¹¹. Kokeilun hyväksyttävyyttä olisi voinut vähentää se, jos aloite olisi tullut maakunnan toimijoilta.

Keskushallinnon linjajohtaminen esti myös TE-keskuksen ja ympäristökeskuksen siirtämisen käynnistämisvaiheessa osaksi maakuntahallintoa. Siirtokokeilu olisi saattanut tuoda lisäkokemuksia ALKU-hanketta varten²¹² sekä yleisesti valtion ja kuntien hallinnon uudelleen järjestämiseen. Myös verotusoikeuden siirto maakuntahallinnolle olisi tuonut kokeiluun lisäulottuvuutta. Muutoin hallintokokeilu on edistänyt alueellisten toimijoiden välistä vuorovaikutusta ja lisännyt keskushallinnon kiinnostusta Kainuun asioista. Tarkastuksessa tehtyjen haastattelujen mukaan työministeriön varauksellinen suhtautuminen kokeiluun on "sulanut" pois työ- ja elinkeinoministeriön käynnistäessä toimintansa. Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa työ- ja elinkeinoministeriö totesi myös suhteiden kehittyneen myönteisesti kokeilun aikana.

Tulos yhteistyön tiivistymisestä on samansuuntainen maakunnan liittojen roolia koskevan tarkastuksen (134/2006) havaintojen kanssa. Tarkastuskertomuksen 134/2006 mukaan keskushallinnon, valtion aluehallinnon ja maakunnan liittojen roolit ovat selkiytyneet ja yhteistyö on tiivistynyt alueiden kehittämislain (602/2002) voimaantulon myötä. Keskeisenä ongelmana yhteistyössä ministeriöiden kanssa liitot näkivät keskushallinnon harjoittaman sektoripolitiikan (hallinnonalakohtaiset säädökset, ohjeistukset ja tulkinnat). Ongelmana pidettiin myös maakuntien ja niiden erilaisten olosuhteiden heikkoa tuntemusta keskushallinnossa. Alueiden kehittämisessä liittojen mukaan suurimpia ongelmia olivat aluekehitysvarojen sirpaleisuus, aluekehityksen kokonaiskuvan puuttuminen, julkisten peruspalvelujen järjestäminen sekä valtionhallinnon tempoileva toiminta aluehallinnon muuttamiseksi.

Kainuun hallintokokeilussa yhteistyön kehittymistä on edesauttanut lainsäädännössä määritellyt toimijoiden roolit sekä kokeilun aiheuttama kiinnostus. Vaikka kokeilun aikana on esiintynyt jossain määrin tyytymättömyyttä yhteistyön toimivuuteen, toimivaltasuhteita pidettiin yleensä selkeästi määriteltyinä tai ne olivat riippumattomia varsinaisesta kokeilusta.

²¹¹ Ks. Pyykkönen 2008, s. 76 ja valtiovarainministeriö 2008b, s. 175.

²¹² Aluehallinnon aluejakotyöryhmän väliraportin luonnoksen sekä loppuraportin mukaan Kainuun Elinkeino-, liikenne- ja luonnonvarakeskukseen (muuttunut myöhemmin muotoon Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus) kuuluisivat TE-keskus ja ympäristökeskus.

Tarkastuksen mukaan valtion keskushallinnon rooli tulee korostumaan Kainuun hallintokokeilun ohjauksessa ja loppuun viemisessä sekä kokeilun tulosten ja parhaiden käytäntöjen siirtämisessä ALKU-hankkeeseen sekä kunta- ja palvelurakennemuutostukseen (Paras-hankkeeseen). ALKU-hankkeen kokemusten perusteella muutoksia voi tulla vastaavasti myös Kainuun hallintokokeilun toteutukseen.

Mikäli aluehallintouudistus toteutuu suunnitellusti ja hallintokokeilua jatketaan Kainuussa, säilyy keskushallinnon ohjausrooli vahvana Kainuun maakunnassa myös vastaisuudessa.

Aluehallinnon uudistamishankkeen yhteydessä pyydytyissä palautteissa Kainuun maakunta -kuntayhtymä kantoi huolta maakuntavaltuuston itsenäisestä päätösvallasta²¹³. Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa Kainuun maakunta -kuntayhtymä katsoi, että jatkon valmistelussa tulee kiinnittää erityistä huomiota maakunnan aidosti itsenäisen päätösvalan vahvistamiseen. Kainuun maakunta -kuntayhtymän mukaan vahvistaminen merkitsee sekä taloudellisen että toiminnallisen päätösvalan lisäämistä. Kainuun maakunta -kuntayhtymän mukaan päätösvalan vahvistaminen tarkoittaa myös sitä, että maakuntavaltuusto ja maakuntahallitus I²¹⁴ saisivat nykyistä laajemman ohjausvallan Kainuun ELYn toimintaan. Kainuun maakunta -kuntayhtymä katsoo, että maakunnallisen päätöksenteon tukeminen alueellisessa kehittämisessä edellyttää ELYn toimintojen muotoilemista nykyistä ALKU-hankkeen mukaista suunnitelmaa laaja-alaisemmaksi ja samalla maakunnallista itsehallintoa tukevaksi.

²¹³ Ks. *Aluehallinnon aluejakotyöryhmän loppuraportti 31.10.2008, Liite 3 Yhteenveto kommentteista 24.10.2008.*

²¹⁴ *Maakuntahallitus toimii kolmessa kokoonpanossa: maakuntahallitus I, maakuntahallitus II ja maakuntahallitus III (MYR). Ks. lähemmin luku 3.2.2.*

4 Tarkastusviraston kannanotot

Tarkastuksen tavoitteena oli selvittää vuosina 2005–2012 toteutettavan Kainuun hallintokokeilun onnistumista ja Kainuun kehittämisrahan vaikutuksia Kainuun maakunnan kehitykseen. Kokeilusta saatavaa tietoa on mahdollista hyödyntää kokeilun loppukauden toiminnassa sekä yleisesti aluehallinnon kehittämisessä.

Kainuun hallintokokeilun tavoitteena oli selvittää maakunnallisen itsehallinnon vahvistamisen vaikutuksia Kainuun kehittämiseen, kunnallisten palvelujen järjestämiseen, kansalaisten osallistumiseen, kuntien ja valtion aluehallinnon toimintaan sekä maakunnan ja keskushallinnon suhteeseen.

Tarkastuksen pääkysymyksenä oli, onko Kainuun hallintokokeilu vahvistanut Kainuun kehitystä. Kysymystä lähestyttiin tarkastelemalla Kainuun kehittämisrahan suuntaamista ja arvioimalla Kainuun kehittymistä kokeiluajankana. Alueen kehitystä kuvaavina mittareina käytettiin bruttokansantuotteen, yritystoiminnan, työllisyyden, väestön ja kuntatalouden muutoksia. Vertailualueena käytettiin Pohjois-Karjalaa. Lisäksi arvioitiin hallintokokeilun toteutuksen onnistumista suhteessa kokeilulle asetettuihin tavoitteisiin, kokeilun seurannan ja valvonnan toteutumista sekä tulosten ja kokeilusta tehtyjen arviointien hyödynnettävyyttä. Tarkastuksen näkökulmissa painottuivat rahoitusjärjestelmän toiminnallinen tuloksellisuus ja maakunnallisen itsehallintokokeilun yhteiskunnallinen vaikuttavuus.

Tarkastuksen päätuloksena oli se, että Kainuun hallintokokeilulla on ollut vain vähäinen vaikutus maakunnan kehitykseen. Sitä vastoin kokeilussa toteutetulla palvelurakenteen muutoksella on saatu hillittyä kustannusten kasvua. Tarkastuksen perusteella kustannuskehityksen jatkuminen on epävarmaa julkisiin palveluihin kohdistuvien suurten rasiutusten vuoksi.

Rahoitusjärjestelmän toiminnallinen tuloksellisuus

Rahoitusjärjestelmän toiminnallisuutta ja rahoituksen tehokkuutta selvitettiin arvioimalla budjetointiprosessia, Kainuun kehittämismäärärahan kohdentamista sekä määrärahan tason muutosta. Kainuun kehittämisrahan suuntaamista ja käyttötarkoitusta ovat ohjanneet lainsäädännön ohella maakunnan kehittämistavoitteet. Sääöksillä ei ole pyritty ohjaamaan varojen suuntaamista yksityiskohdittain.

Kainuun kehittämisraha on koottu valtion talousarvioon yhdelle momentille (32.50.63). Talousarvion toimeenpanoa varten tilijaotteluun on eritelty, minkä tiliviraston kirjanpitoon määrärahan lisäjaotellut osat on otettu.

Rahoitusjärjestelmässä tulossopimusprosessin ja valtion talousarvioprosessin yhteen sovittaminen sekä valtion keskushallinnon tulosohtausmenettely on viety varsin pitkälle. Järjestelmän tavoitteena oli parantaa maakunnan mahdollisuutta vaikuttaa valtion talousarvion valmisteluun.

Maakunnallisen itsehallinnon aseman vahvistamisella tavoiteltiin sitä, että Kainuun maakunta suuntaisi kehittämisvarat mahdollisimman tehokkaasti ja vaikuttavasti kehittämistavoitteiden mukaisiin käyttötarkoituksiin. Kolmivuotinen siirtomääräraha antaisi mahdollisuuden käyttää kehittämisrahaa joustavasti.

Kokeilun aikana äkilliset talouden rakennemuutokset ovat vaikeuttaneet talousarvion laatimista, kasvattaneet määrärahan suuruutta ja aiheuttaneet määrärahan kohdentamisongelmia suunniteltujen kehittämistavoitteiden mukaisiin käyttötarkoituksiin. Tällä on ollut heikentävä vaikutus rahoitusjärjestelmän tehokkuuteen. Toisaalta Kainuun kehittämisraha on osoittautunut joustavaksi välineeksi, koska siihen on voinut sisällyttää äkillisen rakennemuutoksen rahoitusta ja tieyhteyksien investointirahoitusta.

Vuodesta 2005 vuoteen 2008 Kainuun kehittämisraha on kasvanut runsaat 13 miljoonaa euroa (kasvu on ollut lähes 30 prosenttia). Vuonna 2008 Kainuun kehittämisraha kasvoi lisätalousarvioin yhteensä 58,0 miljoonaa euroon. Määrärahan käyttö ei ole kasvanut samassa suhteessa myönnetyn määrärahan kasvun kanssa. Määräraha on muiden kuin kulutusmenojen osalta budjetoitu maksuperusteella. Tästä syystä pitkäkestoisten hankkeiden maksatukset näkyvät vasta myöhemmin varainhoitovuosina. Vuositain siirtyvän määrärahan osuus on myös kasvanut.

Määrärahan kasvusta huolimatta Kainuun kehittämisraha ei ole ollut erityisen tehokas aluekehitysväline. Kainuun aluekehitystä osoittavien indikaattoreiden perusteella Kainuun kehittämisraha ei ole vaikuttanut merkittävästi alueen kehitykseen. Korotukset Kainuun kehittämisrahaan kertovat lähinnä alueen rakenteellisista ongelmista, mutta osaltaan myös määrärahan vähäisistä vaikutuksista maakunnan kehittämisessä suhteessa odotuksiin nähden.

Kainuun kehittämisrahan merkitystä aluekehitystyökaluna heikentää muun muassa se, että pääosa momentin (32.50.63) määrärahoista on sidottu maakunnan ja aluehallintoviranomaisten välisiin sopimusmenettelyin lakisääteisten tehtävien hoitamiseen. Maakunnan toimivalta määrärahojen kohdentamisessa on perustunut vain muodollisesti Kainuun maakuntavaltuuston päätökseen. Maakuntavaltuuston puutteellinen resurssivalta ei tue maakunnallisen itsehallinnon tavoitteita.

Kainuun hallintokokeilussa ei ole myöskään riittävästi kiinnitetty huomiota alueellisen elinkeinopolitiikan vahvistamiseen, vaikka se oli valtiovarainvaliokunnan mietinnön (25/2007) mukaan tavoitteena. Prosentuaalisesti alueen elinkeinotoiminnan omaehtoiseen tukemiseen käytettävä mää-

räraha on kasvanut kokeilun aikana enemmän kuin vastaava määräraha muualla maassa, mutta määrällisesti kasvu on ollut vähäinen. Varsinaisen maakunnan kehittämisrahan (alueen elinkeinotoiminnan omaehtoinen tukeminen) ja aidosti maakunnan tarpeista lähtevien kehittämishankkeiden osuus Kainuun kehittämisrahasta on myös vähäistä. Varsinaisen maakunnan kehittämisrahan (alueen elinkeinotoiminnan omaehtoinen tukeminen) osuus Kainuun kehittämisrahasta vuonna 2008 oli 2,5 miljoonaa euroa (4,3 prosenttia).

Tiemäärärahojen osuutta Kainuun kehittämisrahasta voidaan pitää suurena. Tiemäärärahojen osuus Kainuun kehittämisrahasta on ollut vuosina 2005–2007 noin 40–45 prosenttia. Vuoden 2008 tiemäärärahojen runsaan 40 prosentin lisäys kasvatti tiemäärärahojen osuuden yli 48 prosenttiin Kainuun kehittämisrahasta. Muualla maassa tiemäärärahat ja niiden käyttö ovat kasvaneet selvästi vähemmän kuin Kainuussa.

Kainuun maakunnassa toteutettu tienpito perustuu maakunnan ja Oulun tiepiirin väliseen sopimukseen. Oulun tiepiirin mukaan viime vuosina käytössä ollut rahanjakomalli painottaa aiempaa enemmän liikennesuorituksen osuutta. Tällä mallilla rahaa jaettaessa Kainuun rahoitusosuus olisi hieman nykyistä pienempi.

Tarkastusvirasto toteaa, että Kainuun osuus perustienpidon määrärahoista on kehittynyt kokeilun alkuvuosina suotuisasti verrattuna koko maan kehitykseen. Tarkastusvirasto katsoo, että tältä osin kokeilun rahoitusjärjestelmä sopimusmenettelyineen on toiminut alueen tienpitoa kehittävänä työkaluna. Perustienpidon määrärahojen kasvu saattaa olla kuitenkin tilapäistä. Kasvuun on liittynyt Kainuun rakennemuutoksesta johtuva alueelle kohdistettu lisärahoitus sekä Talvivaaran tieyhteyksien rakentaminen.

Tarkastusvirasto esittää, että Aluehallinnon uudistamishankkeen (ALKU-hanke) toteutuksen yhteydessä pohdittaisiin uudestaan tiemäärärahojen osoittamista ja käyttötarkoitusta. Määrärahat voitaisiin osoittaa Kainuun kehittämismäärärahamomentin sijaan suoraan Liikennevirastolle, jos järjestelystä ei koidu olennaista haittaa hallintokokeilulle. Kokeilun rahoitusjärjestelmästä johtuva Kainuun tiemäärärahojen erillinen budjetointi, seuranta ja raportointi ovat lisänneet tarpeettomasti Oulun tiepiirin hallinnollista taakkaa.

Tarkastusvirasto katsoo lisäksi, että aluehallintouudistuksen käynnistyessä valtion talousarvion tilijaottelussa Kainuun kehittämisrahan toimeenpanon lisäjaotteluja tulisi yksinkertaistaa. Määräraha tulisi olla vapaammin kohdennettavissa alueelliseen kehittämiseen, mikä tukisi myös maakunnallisen itsehallinnon vahvistamista. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan nykyinen rahoitusjärjestelmä ei tue riittävästi maakunnallista päätöksentekoa alueellisessa kehittämisessä.

Kokeilun vaikuttavuus

Kokeilun käynnistämisen syinä olivat muun muassa Kainuun väestömäärän väheneminen, ikärakenteen vanheneminen, yritystoiminnan supistuminen, työpaikkojen väheneminen ja kuntatalouden heikkeneminen. Tarkastuksen perusteella kokeilu ei ole tuonut edellä mainittuihin ongelmiin olennaista parannusta.

Kainuun ongelmana on edelleen nuoren työikäisen väestön poismuutto ja väestön ikärakenteen nopea muuttuminen. Kainuun väestömäärän suhteellinen väheneminen tulee jatkumaan seuraavan vuosikymmenen aikana suurena. Alueen yleisen kehityksen kuvaajana käytetyn BTV-indikaattorin osatekijöiden (bruttokansantuote asukasta kohti, työllisyys ja väestö) muutosten perusteella negatiivinen väestökehitys on ollut kokeiluajana Kainuun suurin ongelma.

Kainuun bruttokansantuote asukasta kohti laskettuna on ollut kokeilun alun hyvästä kehityksestä huolimatta koko maan maakunnista heikoin. Myös yritysten lukumäärä asukasta kohti laskettuna on ollut kokeilun alkuvaiheessa Manner-Suomen pienin. Kainuun yritystoiminnan kehitykseen tulevat lähivuosina vaikuttamaan negatiivisen väestökehityksen lisäksi kokonaistuotannon laskuodotukset.

Vuosina 2005–2008 Kainuun työttömyysaste aleni ja työllisyysaste kasvoi. Positiivisesta kehityksestä huolimatta Kainuun työttömyysaste oli Tilastokeskuksen työvoimatutkimuksen mukaan vuonna 2008 edelleen maan korkein. Kainuun työllisyysaste oli vuosina 2005–2007 maan heikoin ja toiseksi heikoin vuonna 2008. Vain vertailumaakuntana käytetyssä Pohjois-Karjalassa työllisyysaste oli alhaisempi. Kainuun työllisyystilanne tulee jatkumaan lähivuosina vaikeana.

Osaltaan Kainuun elinkeinoelämän ja työllisyyden positiiviseen kehitykseen on vaikuttanut vuosien 2005–2008 (vuoden 2008 alkupuolelle asti jatkunut) korkeasuhdanne. Osa myönteisestä työllisyyskehityksestä on johtunut väestön ikääntymisen (eläköitymisen) aiheuttamasta työikäisen väestön ja työvoiman määrän vähentymisestä sekä tappiollisesta muutto- liikkeestä.

Alue- ja kansantalouden muutokset vaikuttavat Kainuun kokonaistuotannon kehitykseen lähivuosina. Vaikka alueen taloudellinen kehitys olisi kokeilusta riippumaton, vuoden 2008 äkilliset rakennemuutokset saattavat heijastua kokeilun lopullisiin tuloksiin.

Kokeilun loppuarvioinnissa ei tulla arviointisuunnitelman mukaan käyttämään vertailumaakuntia. Tarkastusvirasto pitää tätä puutteena. Kainuun kehityksen arviointi suhteessa vertailumaakuntaan tai -maakuntiin saattaisi tuoda lisätietoa kokeilun tuloksista. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan arviointia vaikeuttaa yleisen taloudellisen kehityksen ja alueelle

kohdistuvien muiden kehittämistoimenpiteiden erottaminen kokeilun vaikutuksista. Loppuarvioinnissa tulisi kuitenkin pyrkiä käyttämään luotettavia arviointimenetelmiä.

Kokeiluaikana Kainuun sosiaali- ja terveydenhuollon tarvevakioidut menot ovat olleet koko maan keskimääräisiä sosiaali- ja terveydenhuollon tarvevakioitujamenoja pienemmät. Tarkastuksen mukaan sosiaali- ja terveystoimialan menojen hillityn kasvun jatkuminen on epävarmaa, koska Kainuussa julkisiin palveluihin kohdistuu keskimääräistä suuremmat rasi- tukset. Syitä tähän ovat alueen väestön ikärakenne sekä suurempi sairastavuus ja työttömyys muuhun maahan verrattuna. Maakunnan talouden kehityksen kannalta sosiaali- ja terveydenhuollon menojen kehitys on olennaista, koska sosiaali- ja terveystoimiala muodostaa lähes 80 prosenttia toimialoittaisista toimintamenoista ja yli 90 prosenttia nettoraahoitettavasta osuudesta. Maakunnan taloudenhoidossa tulisi varautua epävarmaan kustannuskehitykseen, mutta myös alueen tulokehityksen turvaamiseen tulisi kiinnittää nykyistä suurempaa huomiota.

Kaikkien kokeilukuntien tuloveroprosentti oli vuonna 2009 korkeampi kuin kokeilun alkaessa vuonna 2005. Kuntien tuloveroprosentin nosto on liittynyt osittain aikaisempien alijäämien kattamiseen. Nosto heijastaa myös varautumista tuleviin kustannuksiin, mutta riskinä on edelleen tuloverokertymien pieneneminen. Syitä tähän ovat yleinen taloudellinen kehitys, äkillisen rakennemuutoksen aiheuttama työttömyys sekä poismuutto alueelta, ja nämä kaikki ovat kokeilusta riippumattomia tekijöitä. Kainuun väestön vähenemisen ja talouden kehittymisen riskinä on myös Kainuuseen kohdistuvien valtion menojen kasvu. Tämä merkitsisi asukasta kohti laskettujen valtion budjettitalouden menojen selvää kasvua. Valtion budjettitalouden menot ja valtionosuudet asukasta kohti ovat Kainuussa jo nyt maakunnista suurimpia. Tarkastusvirasto katsoo, että kokeilun loppuarvioinnissa tulisi huomioida myös valtiontalouden näkökulma.

Päätöksenteon siirtämisellä keskushallinnolta maakunnan omille toimielimille tavoiteltiin maakuntatason päätöksenteon koordinaation ja toimenpiteiden vaikutusten lisäämistä. Päätöksenteon delegoinnin ohella tarkoituksena oli myös lisätä kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia aluekehitykseen. Maakuntavaalien heikon äänestysaktiivisuuden perusteella tätä mahdollisuutta ei ole täysin hyödynnetty.

Valtionhallinnon vahva rooli näkyy kokeilun ohjauksessa ja valvonnassa. Keskushallinnon vallan uudelleenohjaus ja sen hajauttaminen alueellisesti käytettäväksi eivät ole toteutuneet kaikilta osin. Ongelmia toimivallan siirtämisessä on tuottanut muun muassa se, ettei valtion keskushallinto ollut valmisteluvaiheessa valmis luovuttamaan maakuntahallinnolle niin paljoa toimivaltaa, kuin kokeilulaki sittemmin on mahdollistanut. Tavoite maakunnan roolin lisäämisestä alueen kehittämisessä ei ole myöskään täy-

sin toteutunut, eikä maakunnan itsehallinnollinen asema ole ollut erityisen vahva. Yhteistyö keskushallinnon kanssa on kokeilun alkuvaiheen ongelmien jälkeen tiivistynyt, mutta siihen liittyy edelleen hierarkkisuuheen perustuvaa muodollisuutta.

Tarkastusviraston mukaan kokeilun seuranta ja valvonta on toteutettu suunnitelman mukaisesti. Arviointityötä on pyritty hyödyntämään arvioinnin aikana sekä arviointitulosten perusteella sen jälkeen. Kokeilun määräraha on koottu työ- ja elinkeinoministeriön pääluokkaan, mutta kokeilun seuranta ja arviointi kuuluu valtiovarainministeriölle. Seurantarhymässä on mukana edustajat molemmista hallinnonaloista.

Kainuussa on toteutettu jo ennakkoon Paras-hankkeen palvelurakennetavoitteita. Palveluiden järjestämiseen on liittynyt kustannusten hillitsemisen ohella myös ongelmia. Kansalaisten oikeus tasavertaiseen palvelutarjontaan ei ole täysin toteutunut palvelutarjonnan supistamisen ja keskittämisen vuoksi. Talouden tervehdyttämistä on toteutettu myös rekrytointia rajoittamalla, mikä on näkynyt henkilöstön kuormittumisena. Voimavarojen keskittäminen palvelurakenteen järjestämiseen on vienyt huomiota elinkeinopolitiikalta ja aluekehitykseltä.

Aluehallinnon uudistamishanke (ALKU-hanke) ei ole tuomassa merkittäviä muutoksia tehtävien jakoon Kainuussa. Oulun tiepiirin mukaan kokeilun ja ELY-toiminnan rinnakkaisuus saattaa aiheuttaa lisäbyrokratiaa sen tehtäviin. Toimijoiden lukumäärä kuitenkin vähenee, kun Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksesta (ELY) tulee neuvottelukumppani Kainuun maakunta -kuntayhtymälle. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan keskushallinnon ohjausrooli säilyy tavoitteista huolimatta vahvana Kainuun maakunnassa myös vastaisuudessa. Tarkastusvirasto katsoo, että ALKU-hankkeen tavoitteen mukaisesti maakunnan päätösvaltaa aluekehittämisvarojen käytön suuntaamisessa tulisi kehittää Kainuun hallintokokeilusta saatujen kokemusten perusteella. Kainuun kehittämisrahan suuntaaminen on ollut rajoitettua, mikä on vähentänyt kehittämisrahan merkitystä aluekehitystyökaluna.

Lähteet

1. Lait, asetukset ja muut normit

Alueiden kehittämislaki (602/2002).

Kuntalaki (365/1995).

Laki alueiden kehittämislain muuttamisesta (954/2005).

Laki eräiden tehtävien siirtämisestä työ- ja elinkeinoministeriöön (971/2007).

Laki Kainuun hallintokokeilusta (343/2003).

Laki kunta- ja palvelurakennemuutoksesta (169/2007).

Laki valtiontalousarviosta (423/1988).

Asetus valtion talousarviosta (1243/1992).

2. Muut kirjalliset lähteet

Aluehallinnon uudistamishanke, Aluehallinnon aluejakotyöryhmän väliraportti, 18.6.2008.

Aluehallinnon uudistamishanke, Aluehallinnon aluejakotyöryhmän loppuraportti, 31.10.2008.

Council of Europe, the Congress of Local and Regional Authorities of Europe, Recommendation 34 (1997) on the draft European charter of regional self-government.

Council of Europe, the Congress of Local and Regional Authorities of Europe, Recommendation 66 (1999) on regional democracy in Finland.

HE 198/2002 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Kainuun hallintokokeilusta.

HE 215/2005 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Kainuun hallintokokeilusta annetun lain muuttamisesta.

HE 157/2007 vp. Hallituksen esitys vuoden 2008 talousarvioesityksen (HE 62/2007 vp) täydentämisestä.

HE 116/2008 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2009.

HE 184/2008 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle vuoden 2008 kolmanneksi talousarvioksi.

HE 199/2008 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle vuoden 2009 talousarvioesityksen (HE 116/2008 vp) täydentämisestä.

HE 59/2009 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle aluehallinnon uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi.

Jäntti, Anni (2005): Kainuun hallintokokeilu hallinnonuudistuksena: maakuntavaalit ja maakuntavaltuutettujen näkökulma. Tampereen yliopisto, Yhdyskuntatieteiden laitos, Kunnallispolitiikan pro gradu -tutkielma, Lokakuu 2005.

Kainuun maakunta -kuntayhtymä (2006a): Vuoden 2005 Kainuun kehittämisrahan raportti tuloksista.

Kainuun maakunta -kuntayhtymä (2006b): Kainuun maakuntaohjelman toteuttamissuunnitelma eli TOTSU 2007–2008. Kainuun maakunta -kuntayhtymä 2006 C:3.

Kainuun maakunta -kuntayhtymä (2007): Kainuun kehittämisrahan vuoden 2006 raportti. Erillinen liite MH II 15.1.2007 nro 1.

Kainuun maakunta -kuntayhtymä (2008): Kainuun väestöennuste v. 2025, 31.10.2008, B:14.

Kainuun maakunta -kuntayhtymä, Tilinpäätös 2008, 16.3.2009.

Kainuun maakunta -kuntayhtymä, Sosiaali- ja terveystoimiala, Raportti asiakaspalautekyselystä, 14.5.2009

Kainuun maakuntavaltuusto (2006): Kainuun kansalaisvaikuttamisen ohjelma 2006–2012, 12.6.2006.

Korkeamäki, Ossi ja Uusitalo, Roope (2005): Sosiaaliturvamaksukokeilun vaikutus työllisyyteen, Arviointiprojektin raportti. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön monisteita 2005:7.

Lehmijoki, Lillimari (2006): Kainuun hallintokokeilun oikeudellinen vaikutus kokeilualueen kuntien toimialaan ja itsehallintoon. Tampereen yliopisto, Oikeustieteiden laitos, Pro gradu -tutkielma, Toukokuu 2006.

Pyykkönen, Heidi (2008): Valtionhallinnon ja maakunnan väliset suhteet Kainuun hallintokokeilussa. Tampereen yliopisto, Yhdyskuntatieteiden laitos, Kunnallispolitiikan pro gradu -tutkielma, Elokuu 2008.

Siltala, Juha (2008): Uuden julkishallinnon (NPM) ristiriidat. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 4/08, s. 435–456.

Sisäasiainministeriö (2002): Sininen Kainuu – ajatuksesta toiminnaksi. Selvitysmies Juhani Perttusen ehdotukset Kainuun hallintokokeilun toteuttamiseksi. Sisäasiainministeriön julkaisu 8/2002.

Sisäasiainministeriö (2003): Kainuun hallintokokeilun seurantaryhmä ja sihteeristö. Asettamispäätös 8.9.2003, SM036:00/2003.

Sisäasiainministeriö (2004): Kootuin voimin vaikuttavampaan aluehallintoon. Selvityshenkilö Esko Riepulun ehdotukset aluehallinnon vahvistamiseksi. Sisäasiainministeriö, Hallinto 2004.

Sisäasiainministeriö (2005a): Kainuun hallintokokeilun seurantaryhmän väliraportti vuoden 2004 loppuun, Kokeilun valmistelu ja käynnistys. Sisäasiainministeriö julkaisuja 8/2005, Hallinto.

Sisäasiainministeriö (2005b): Siniset ajatukset – sanoista tekoihin. Kainuun hallintokokeilun arviointi. Ensimmäinen väliraportti. Sisäasiainministeriön julkaisuja 37/2005, Alueiden kehittäminen.

Sisäasiainministeriö (2006a): Ensimmäinen vuosi. Kainuun hallintokokeilun seurantaryhmän raportti kokeilun ensimmäisestä toimintavuodesta. Sisäasiainministeriön julkaisuja 18/2006, Hallinto.

Sisäasiainministeriö (2006b): Alueiden ja hallinnon kehittämisosasto, SM-2006-00584/Ha-62, Liite 1.

Sisäasiainministeriö (2007a): Kainuun hallintokokeilun seurantaryhmän II väliraportti – katsaus talouteen ja eräisiin palveluihin. Sisäasiainministeriön julkaisuja 28/2007, Hallinto.

Sisäasiainministeriö (2007b): Aluehallinnon uudistamishanke, Asettamis päätös 29.6.2007, SM061:00/2007, Alueiden ja hallinnon kehittämisosasto.

Tilastokeskus (2008): Suomen tilastollinen vuosikirja 2008.

Työ- ja elinkeinoministeriö (2008): Alueelliset talousnäkymät syksyllä 2008, Kainuun TE-keskus. TE-keskusten näkemykset seutukuntien lähitulevaisuudesta, Alueelliset talousnäkymät 2/2008, TEM:n ja TE-keskusten julkaisu, Elokuu 2008.

Työ- ja elinkeinoministeriö (2009a): Kainuun kehittämisrahan osoittaminen viranomaisten käytettäväksi, Päätös 78/581/2009, 23.1.2009.

Työ- ja elinkeinoministeriö (2009b): Työ- ja elinkeinoministeriön lyhyen aikavälin talous- ja työmarkkinaennuste, Kevät 2009, TEM-analyyseja 11/2009.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2006): Yritystukien vaikutusten pysyvyys. Tarkastuskertomus 121/2006.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2006): Maakunnan liittojen rooli – maakunnan kehittämisrahan sitomattoman osan käyttö. Tarkastuskertomus 134/2006.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2007): Sotu-kokeilun vaikutukset. Tarkastuskertomus 153/2007.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (2008): Alueellisten kehittämisohjelmien vaikutukset. Tarkastuskertomus 172/2008.

Valtiovarainministeriö (2008a): Kainuun hallintokokeilun III väliraportti. Valtiovarainministeriön julkaisuja 32/2008, Hallinnon kehittäminen.

Valtiovarainministeriö (2008b): Sinisistä ajatuksista moniin totuuksiin. Kainuun hallintokokeilun arviointi. Toinen väliraportti. Valtiovarainministeriön julkaisuja 41/2008, Hallinnon kehittäminen.

Valtiovarainministeriö (2008c): Lissabonin strategia kasvun ja työllisyyden parantamiseksi 2008–2010. Suomen kansallinen toimenpideohjelma. Taloudelliset ja talouspoliittiset katsaukset 36a/2008.

Valtiovarainvaliokunnan mietintö VaVM 25/2007 vp.

Valtiovarainvaliokunnan mietintö VaVM 33/2008 vp.

VNp 526/2006 vp. Valtioneuvoston päätös Vuolijoen kunnan liittämisestä Kajaanin kaupunkiin, 21.6.2006.

Väisänen, Piia (2008): Henkilöstö organisaatiouudistuksessa. Kainuun hallintokokeilun vaikutukset henkilöstön näkökulmasta. Tampereen yliopisto: pro gradu -tutkielma, johtamistieteen laitos.

3. Haastattelut

Esiselvitysvaiheen haastattelut

Kainuun maakunta -kuntayhtymä, 13.6.2008, 1 henkilö.

Valtiovarainministeriö, 19.6.2008, 1 henkilö.

Tarkastusvaiheen haastattelut

Oulun tiepiiri, 12.2.2009, 2 henkilöä.

Kainuun maakunta -kuntayhtymä, 20.2.2009, 1 henkilö.

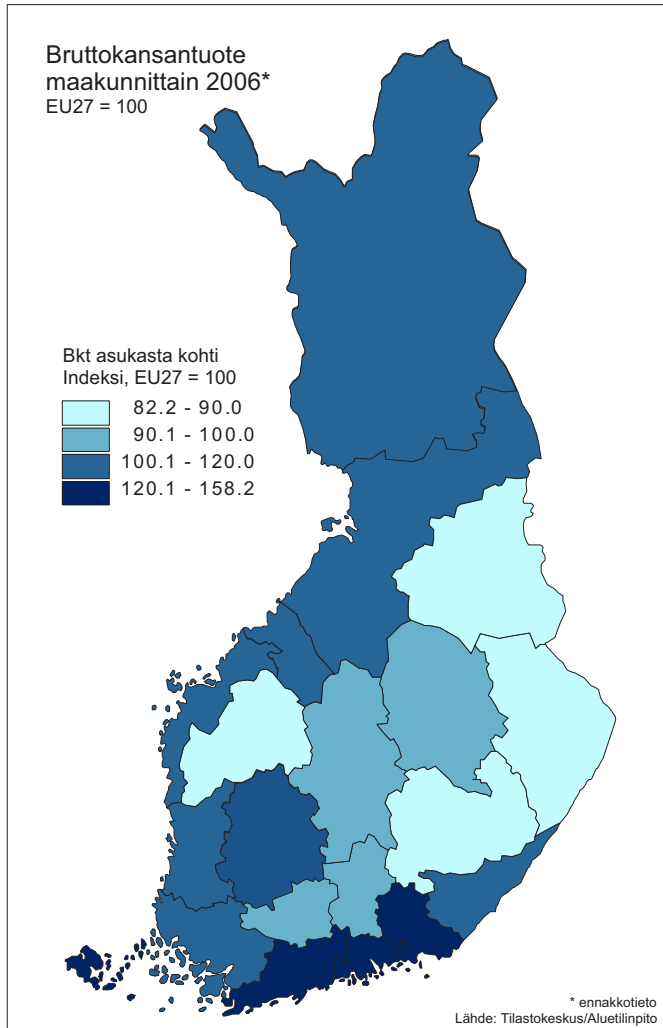
Työ- ja elinkeinoministeriö, 24.2.2009, 3 henkilöä.

4. Seminaarit

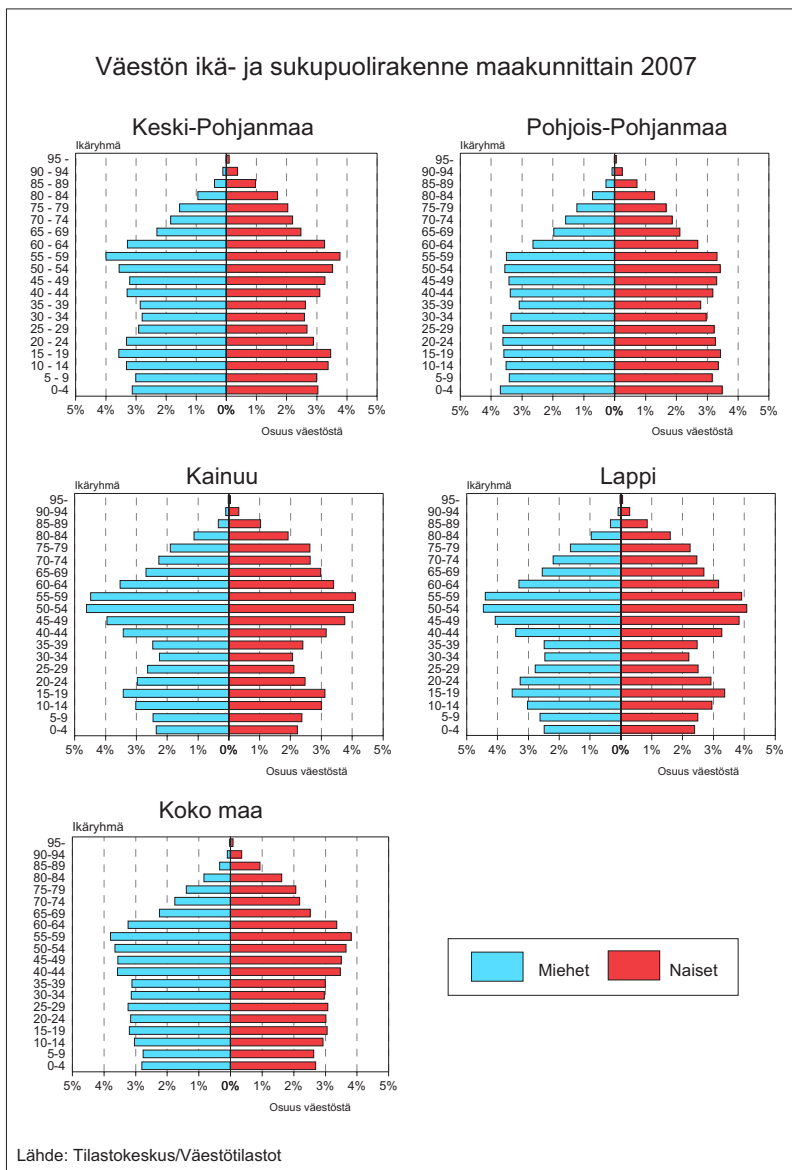
"Muutoksen tuulia alueilla" – Tilastokeskuksen Oulun aluepalvelun 20-vuotisjuhlaseminaari, Oulu 16.5.2008

Liitteet

Liite 1. Bruttokansantuote maakunnittain vuonna 2006 (lähde: Tilastokeskus, AlueOnline).



Liite 2. Väestön ikä- ja sukupuolirakenne Pohjois-Suomen maakunnissa vuonna 2007 (lähde: Tilastokeskus, AlueOnline).



Tuloksellisuustarkastukset vuodesta 2005 lähtien

- 92/2005 EU:n jäsenvaltioiden tarkastusvirastojen rinnakkaistarkastus rakennerahastojen jäljitysketjusta mukaan
lukien 5 %:n tarkastusvelvollisuus
- 93/2005 Kihlakunnanvirastojen ja poliisin erillisyyksiköiden toimitilahankkeet
- 94/2005 Nuorisotoiminnan tukeminen
- 95/2005 Senaatti-kiinteistöjen kiinteistöhoitopalvelujen hankinnat
– *puitesopimus*
- 96/2005 Asiantuntijapalveluiden käyttö puolustushallinnossa
- 97/2005 Työvoimakoulutuksen työllisyysvaikutukset
- 98/2005 Verosaatavien perinnän tehokkuus
- 99/2005 Korruption vastaisten mekanismien soveltamista käytännön kehitysyhteistyössä
- 100/2005 Hirvikannan säätelyjärjestelmä
- 101/2005 Yksityisten sosiaalipalvelujen valvonta
- 102/2005 Valtion asuntorahaston ulkoinen varainhankinta vuosina
1998 – 2003
- 103/2005 Ammatillisen koulutuksen kannustusraha
- 104/2005 Asuntomarkkinatiedon tuottaminen ja hyödyntäminen
– *kuntien asuntomarkkinaselvitykset asumisen tarjontatukien suuntaamisessa*
- 105/2005 Puolustusministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 106/2005 Keksintötoiminnan edistämiseen myönnettyjen valtionavustusten käyttö
- 107/2005 Ympäristöministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 108/2005 Terveystieteellisen tutkimuksen erityisvaltionosuus
- 109/2005 Työvoimatoimistojen tehtävät työttömyysetuuksien hallinnoinnissa ja valvonnassa
- 110/2005 Ulosoton tietojärjestelmähanke
- 111/2005 Suomen ja Venäjän välinen velkakonversio
- 112/2005 Työllistämistukien työllisyysvaikutukset
- 113/2005 Maatalouden ympäristötuen erityistuet
- 114/2005 Maanmittauslaitoksen maanmittaustoimitukset
- 115/2005 Kuntien harkinnanvaraisten rahoitusavustusten myöntäminen ja käyttö
- 116/2005 Työhyvinvointi valtionhallinnossa

- 117/2006 Raha-automaattivastukset kansansairauksien ennaltaehkäisyyn
- 118/2006 Valtion televisio- ja radiorahasto
- 119/2006 Puolustusvoimien ennakkomaksut puolustusmateriaalihankinnoissa
- 120/2006 Sähköisten asiointipalvelujen kehittäminen julkishallinnossa
- 121/2006 Yritystukien vaikutusten pysyvyys
- 122/2006 EU-säädösehdotusten kansallinen käsittely
– *erityisesti taloudellisten vaikutusten arvioinnin kannalta*
- 123/2006 Kuntien yhdistymisavustukset
- 124/2006 Ammatilliset erikoisoppilaitokset ja niiden käyttökustannusten valtiosuusjärjestelmä
- 125/2006 Käräjäoikeuksien tulosohtaus ja johtaminen
- 126/2006 Teiden kunnossapito tielaitosuudistuksen jälkeen
- 127/2006 Verotuksen yhdenmukaisuuden edistäminen verohallinnossa
- 128/2006 Valtion osakkuusyhtiöt ja valtio vähemmistöomistajana
- 129/2006 Viranomaisten valvottavilta perimät valvontamaksut
- 130/2006 Sisäasiainministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 131/2006 Työministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 132/2006 Suomen Kansallisteatterin peruskorjaus
- 133/2006 Kanatalouden tuotannonrajoitustoimet
- 134/2006 Maakunnan liittojen rooli
– *maakunnan kehittämisrahan sitomattoman osan käyttö*
- 135/2006 Ympäristöministeriön harkinnanvaraiset valtionavustukset Vapaa Vuotos -liikkeelle
- 136/2006 Kouluterveydenhuollon laatusuositus
– *suosituksen ohjausvaikutukset kuntien toimintaan*
- 137/2006 Budjettituki Tansanialle
- 138/2006 EU:n tarkastusvirastojen rinnakkaistarkastus rakennerahastojen epäsäännönmukaisuuksien ilmoittamismenettelystä
- 139/2006 Turvapaikkamenettely
– *turvapaikkaprosessin, turvapaikanhakijoiden vastaanoton ja pakolaisten kotouttamisen toiminnallinen kokonaisuus*
- 140/2007 Natura 2000 -verkoston valmistelu
- 141/2007 Verotuet
– *tilivelvollisuuden toteutuminen*
- 142/2007 Paikallisen yhteistyön määrärahan tarkastus
- 143/2007 Virkamatkustaminen

- *ohjausjärjestelmät ja taloudellisuus*
- 144/2007 Jääluokat ja väylämaksut
- 145/2007 Poliisi-, tulli- ja rajavartiolaitosviranomaisten yhteistoiminta (PTR-yhteistyö)
– *erityisesti vakavan rikollisuuden torjunnassa*
- 146/2007 Nuorten syrjäytymisen ehkäisy
- 147/2007 Hankerahoitus ohjausvälineenä
- 148/2007 Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 149/2007 Ulkoasiainministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 150/2007 Tulosohjauksen tila
– *Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastushavaintojen 2002–2006 perusteella*
- 151/2007 Finanssialan asiantuntijapalveluhankinnat
- 152/2007 Aluekeskusohjelman toteutus vuosina 2004–2006
- 153/2007 Sotu-kokeilun vaikutukset
- 154/2007 Valtio etsintä- ja kaivostoiminnan edistäjänä
- 155/2007 Kalatalouden kehittäminen
- 156/2007 Kuluttajahallinnon toimivuus
- 157/2008 T&k-arviointitoiminta
- 158/2008 Alueellisten tietoyhteiskuntahankkeiden toteutus
- 159/2008 Rataväylien kunnossapito
- 160/2008 Terveystieteiden edistämisen määrärahalta toteutettavat hankkeet
- 161/2008 Tunnistuspalveluiden kehittäminen ja käyttö julkisessa hallinnossa
- 162/2008 Metsähallitus
– *liikelaitoskonsernina ja ympäristöministeriön ohjaamana luonnonsuojelijana*
- 163/2008 Väärinkäytökset valtionhallinnossa
- 164/2008 Huoltovarmuuskeskus
- 165/2008 Valtion teknillisen tutkimuskeskuksen (VTT) aineettoman omaisuuden (Intellectual Property Rights IPR) kaupallinen hyödyntäminen
- 166/2008 EU:n tarkastusvirastojen rinnakkaistarkastus rakennerahasto-ohjelmien tuloksellisuudesta työllisyyden alueella
- 167/2008 Hoitotakuu
- 168/2008 Valtion kassanhallinta
- 169/2008 Hallinto-oikeudet
- 170/2008 Kehitysyhteistyön läpileikkaavat tavoitteet

- 171/2008 Koulutuksen määrällinen ennakointi, mitoitus ja kohdentaminen
– erityiskohteena nuorten ammatillinen peruskoulutus
- 172/2008 Alueellisten kehittämisohjelmien vaikutukset
- 173/2008 Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- 174/2008 Julkisen työnvälityksen asema ja painopisteet
- 175/2008 Maatalouden ravinnepäästöjen vähentäminen
- 176/2008 Valot päällä Pohjolassa
Pohjoismainen sähköhuollon valmiusyhteistyö
- 177/2008 Työterveyshuolto ja alkoholihaittojen ehkäisy
- 178/2008 Poliisin tietohallintokeskuksen alueellistaminen
- 179/2008 Valtion velanhallinta
- 180/2009 Asiantuntija- ja tutkimuspalvelujen hankinta ulkoasiainministeriössä
- 181/2009 Sosiaali- ja terveydenhuollon laskennallisen valtionosuusjärjestelmän läpinäkyvyys
- 182/2009 Vesiväylien kunnossapito
- 183/2009 Alueelliset ympäristökeskukset tavoite 2 -ohjelman toteuttajina
- 184/2009 Valtion talousarvion ulkopuolisten rahastojen ohjaus ja hallinto
- 185/2009 Ajoneuvohallintokeskuksen PALKO-hanke
- 186/2009 Taloushallinnon muutokset ministeriöissä, virastoissa ja laitoksissa
- 187/2009 Sisäasiainhallinnon palvelukeskus
- 188/2009 Ammattikorkeakoulutuksen työelämälähtöisyyden kehittäminen
- 189/2009 Yritysten liiketoiminnan sähköistämisen edistäminen
- 190/2009 Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan harkinnanvaraiset tukijärjestelmät
- 191/2009 Puoluetuki
- 192/2009 Perusopetuksen ohjaus- ja rahoitusjärjestelmä
- 193/2009 Lääkinnällinen kuntoutus
- 194/2009 Mielenterveyspalveluja ohjaavan lainsäädännön toimivuus
- 195/2009 Autoverotus
- 196/2009 Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- 197/2009 Oikeusministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- 198/2009 Merenkulkulaitoksen eräiden toimintojen liikelaitostaminen
- 199/2009 Maatalouden kannattavuuden laskenta
- 200/2009 Päästökauppa – Kioton joustomekanismit
- 201/2009 Kainuun hallintokokeilun tila



VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO

Antinkatu 1, PL 1119, 00101 Helsinki

Puh. 09 4321, faksi 09 432 5820, www.vtv.fi

ISBN 978-952-499-121-6 (nid.)