



---

# ***Elinvoiman 8 tekijää***

OULUN SEUDUN KUNTARAKENNESELVITYKSEN VÄLIKATSAUS



## SISÄLLYS

1. Johdanto – kahdeksan kuntaa uutta tulevaisuutta ja kasvua rakentamassa.....	3
2. Pohjoista kasvua ja elinvoimaa – Oulun seudun tulevaisuuskuva.....	4
3. Tulevaisuuden kunta hahmottuu käynnistyneissä uudistuksissa.....	7
4. Elinvoimainen väestö ja palvelut ovat menestyksen perusta .....	9
5. Pohdintaa Oulun seudun kilpailukyvästä .....	10
6. Kuntarakenneselvityksen jatkotoimenpiteet.....	13



# 1. Johdanto – kahdeksan kuntaa uutta tulevaisuutta ja kasvua rakentamassa

Oulun seudun kahdeksan kuntaa Hailuoto, Ii, Kempele, Liminka, Lumijoki, Muhos, Oulu ja Tyrnävä ovat käynnistäneet kuntarakenneselvityksen valtiovarainministeriön päätöksellä 3.3.2014, selvitysaika on vuoden 2014 loppuun asti. **Seudun kunnat ovat nostaneet selvityksen tavoitteeksi elinvoiman lisäämisen alueella huomioimalla elinvoimaan vaikuttavat tekijät ja kuntien erilaiset lähtökohdat.** Seutua tarkastellaan tulevaisuusorientoituneesti, tähtäimessä vuosi 2030, lintuperspektiivistä yhteisiä näkemyksiä hakien. Selvityksessä on keskeistä määrittellä mistä löytyy uusi kasvu seudulle, sekä mikä on kunnan rooli ja tehtävät tulevaisuudessa sosiaali- ja terveyspalveluiden uudistuksen jälkeen.

Selvitys on jaoteltu kahteen vaiheeseen. Ensimmäisessä vaiheessa (kevät-kesä) luodaan kaupunkiseudun tulevaisuuskuva ja kerätään tarvittavaa taustatietoa selvitykseen liittyen. Selvityksen ensimmäisessä vaiheessa on tehty mm. kysely kuntien luottamushenkilöille ja viranhaltijoille, kuntakierros, asiantuntijatyöpajoja ja haastatteluita, kuntalaiskysely sekä väliraporttiin sisältyvät kokonaisuudet. Lisäksi FCG Oy on toteuttanut selvitystä ja kuntia varten laajan toimintaympäristöanalyysin, joka sisältää toteutumaa ja ennusteita kuntien taloudesta, palveluiden tarpeista ja odotekustannuksista, pendelöinnistä ja henkilöstöresursseista.

Syksyllä keskitytään alueen tulevaisuuden tiekartan määrittelyyn ja tehdään toinen kuntakierros. Syksyn aikana järjestetään myös toinen kuntalaiskysely, jossa hyödynnetään paikkatietomenetelmiä.

Ohjausryhmän jäseninä ovat seudun kuntien valtuustojen ja hallitusten puheenjohtajat sekä kunnanjohtajat. Ohjausryhmää on täydennetty niin, että kaikilla seudun kuntien valtuustoissa olevilla puolueilla on

edustus ohjausryhmässä ja henkilöstöllä on myös oma edustus. Ohjausryhmän kokoukset pidetään kuukausittain työpajatyypillisesti ja niiden tuloksista lähetetään lehdistölle tiedote.

Selvitysmiehet (Janne Antikainen, Markku Mölläri ja Claes Krüger) tulevat tekemään kuntarakenneselvitykseen liittyvät esityksensä ja loppuraportin joulukuussa 2014. Kunnat ottavat kantaa esitykseen keväällä 2015.

Oulun seudun kuntarakenneselvitys internet –sivuilla [www.ouka.fi/kuntarakenneselvitys](http://www.ouka.fi/kuntarakenneselvitys) on nähtävillä ajan-kohtainen selvitysaineisto. Väliraportin tavoitteena on tiedottaa tämän hetken tuloksista, pyytää kommentteja väliraportin sisältökokonaisuuksiin ja saada lähtökohtia tiekarttoihin, joilla päästäisiin asetettuun tulevaisuuskuvatavoitteeseen.

”Elinvoiman 8 tekijää” on kuntarakenneselvityksen välikatsaus tämän hetkisistä tuloksista Oulun seudun kahdeksan kunnan alueella. Itse asiakirja keskittyy kuntien tavoitteen mukaisesti elinvoiman, osamisen ja alueen kilpailukyyn sekä tulevaisuuskuvan määrittelyyn. Asiakirjan liitteenä on kuitenkin koottu laajemmin alueen elinvoimaan liittyviä kokonaisuuksia: kilpailukyky, palvelut, MALPE –asiat, talous, henkilöstö ja demokratia. Jokainen kokonaisuus toimii omana tietopakettina nykytilasta ja tulevaisuudesta. Kokonaisuuksien alkuun on tiivistetysti koottu keskeisimmät asiat/nostot. Lisäksi kokonaisuuksiin on sisällytetty kevään ja kesän aikana selvityksessä kertynyttä työpaja-aineistoa sekä kuntalais- ja muiden kyselyiden materiaalia.

Pyydämme antamaan palautetta väliraportista Oulun seudun kuntarakenneselvityssivulla olevan palautekanavan ja ohjeiden mukaisesti.



## 2. Pohjoista kasvua ja elinvoimaa – Oulun seudun tulevaisuuskuva

Oulun seudun asema kansallisessa ja kansainvälisessä kaupunkiverkossa on edelleen vahva ja keskeinen. Oulun seudulla on tärkeä rooli koko pohjoisen Suomen ja arktisen alueen kehityksessä – mikäli Oulun seudun kilpailukyky vahvistuu, johtaa se myös koko Pohjois-Suomen parempaan kehitykseen.

Oulun seudun kehityskuva on rakenteellisesti edelleen kohtalainen, mutta dynaamisessa kehityksessä se on putoamassa muiden suurten ja keskisuurtenkin kaupunkiseutujen kerkasta, kun kilpailu kaupunkiseutujen välillä kiristyy. Suomessa kansallisella kaupunkipolitiikalla tulisi kiinnittää huomiota suurten kaupunkiseutujen kehityskuvan heikkenemiseen. Korkea työttömyysaste ja heikkenevä aluetalous ovat kaupunkiseudun suurimmat haasteet.

Verkostoituminen Pohjois-Suomessa, Perämerenkaarella ja Barentsin alueella tulee olla yhä tiiviimpää. Pohjois-Suomessa on positiivisen kehityksen pesäkkeitä, joita on nivottava suuremmiksi toisiaan täydentäviksi ja ruokkiviksi kokonaisuuksiksi - kehityskäytävät ovat vahvistumassa jälleen. Oulun seudun tärkeimmät käytävät ovat Perämerenkaari ja Oulu-Kajaani –vyöhyke.

Oulun seutu muodostaa yhtenäisen toiminnallisen työssäkäyntialueen. Työssäkäynti on kahdensuuntaista, eli Oulusta myös käydään seudun muissa kunnissa töissä. Pendelöinti molempiin suuntiin on yleistynyt. Oulun kehitys heijastuu vahvasti naapurikuntiin (sekä positiiviset että negatiiviset käännteet), keskinäisriippuvuus on kasvanut.

Alueellisten kehitysnäkymien mukaan<sup>1</sup> Oulun seudun vahvuuksia ovat nuorekas väestö, riittävä työikäis-

ten määrä, väestön korkea koulutustaso, monipuolinen elinkeinorakenne, liikenteellinen sijainti ja vahva tutkimus, kehitys ja innovaatio-kapasiteetti. Alue on kohdannut rakennemuutoksia, selvinnyt niistä kohtalaisen hyvin, mutta nuorten ja koulutettujen korkea työttömyys on jatkuva haaste. Voimakas väestökasvu tuo oman paineensa palvelutarjonnalle. Alueprofiilissa korostuu teknologinen osaaminen, mutta myös alkutuotanto-osaaminen. Teknologiateollisuuden rakennemuutos jatkuu, mutta palvelualat ovat pärjänneet taantumassa kohtalaisesti. Oulun keskustan alueen suuret investoinnit valmistuvat lähiaikoina, parantaen sen kaupallista vetovoimaa. Liikenteelliset olosuhteet ovat elinkeinoelämän ja alueen huolen kohteena. Lentokenttään on onnistuneesti satsattu paljon, ja sen asemaa kansallisena solmukohtana halutaan vahvistaa lisäämällä kansainvälisiä yhteyksiä.

Oulun seutu on suurin ja merkittävin pohjoisin kaupunkiseutu maailmassa. Vuonna 2030 Oulun seutu on suurin kaupunkiseutu maailmassa 65. leveyspiirin pohjoispuolella. Oulu on maailman kaupungeista 40. pohjoisin, mutta niistä toiseksi suurin. Tällä hetkellä Murmanskissa on noin 300 000 asukasta, mutta sen väestömäärä vähenee tuhansilla vuosittain (vuoden 2002 väestölaskennassa väkiluku oli n. 336 000, vuonna 2010 enää n. 307 000). Samalla kun Oulun seudusta tulee väestömäärältään suurin, on sen profiloiduttava myös arktisen osaamisen keskuksena maailmassa, yhdessä muun Pohjois-Suomen ja Barentsin alueen kanssa. Arktisen aseman vahvistaminen on kirjattu keskeiseksi kohdaksi Valtion ja Oulun kaupunkiseudun välisessä kaupunkisopimuksessa 2013-2015. Siinä valtion nimeää Oulun arktisen osaamisen ja Pohjoisen aluekehittämisen keskuksiksi – kasvun ja kehityksen vastuulliseksi veturiksi.

<sup>1</sup> Alueelliset kehitysnäkymät 1/2014. Työ- ja elinkeinoministeriö.



## Oulun seutu maailman suurimmaksi ja merkittävimmäksi pohjoisimmaksi kaupunkiseuduksi

Arktisen osaamisen kärkiyrityksiä on Suomessa tunnistettavissa esim. kaivosalalta (mm. maaperätutkimukset, louhinta, kuljetus, laitteet), rakentamisesta (mm. betonituotteet, teräsrakenteet), olosuhde-osaamiseen liittyen (testaus), kone- ja laitevalmistuksesta, kuljetus- ja logistiikka-alalta, meriteollisuudesta (mm. offshore, satamat), ohjelmapalveluista ja matkailualalta sekä metsäalalta.

Elinkeinoelämän kehittäjien tulisi kyetä tunnistamaan ja kokoamaan tehokkaasti arktisen alueen hankkeet ja toimijat. Julkisen ja puolijulkisten välittävien organisaatioiden (esim. BusinessOulu) rooli olisi tällöin arktisen osaamisen ”tuottajan” rooli, jonka tehtävänä on tunnistaa yhtäältä tarpeet ja toisaalta oikeat toimijat. Arktiset hankkeet vaativat useimmiten monien toimijoiden yhdessä muodostaman konsortion, ja ne ovat yhä kansainvälisempiä. Suomalaisten toimijoiden tulee osata koota joukkonsa tehokkaammin ja päästä mukaan myös kansainvälisiin konsortioihin. Akuutti ongelma on, että vaikka arktisella alueella tapahtuu paljon, ovat liiketoimintamahdollisuudet usein vierineet suomalaisten yritysten ohi naapurimaihin, erityisesti Norjaan. Tämän haasteen ratkaisemiseksi tarvitaan aktivoitumista kehittämisen kentässä Oulun seudulla, mutta myös koko valtion tasolla.

Ylialueellisia arktisia hankkeita on tarkoitus synnyttää myös hallitusohjelmaan pohjautuvassa Itä- ja Pohjois-Suomi -ohjelmassa, jonka valmistelussa arktisten yritysten edustajilla oli merkittävä rooli. Toiveita on myös

arktisuuden huomioimisesta suurempien kaupunkien kehittämisessä, eritoten innovatiiviset kaupungit -ohjelman kautta (INKA). Arktisen aseman vahvistaminen on kirjattu keskeiseksi kohdaksi Valtion ja Oulun kaupunkiseudun välisessä kaupunkisopimuksessa 2013-2015. Siinä valtion nimeää Oulun arktisen osaamisen ja Pohjoisen aluekehittämisen keskuksiksi – kasvun ja kehityksen vastuulliseksi veturiksi.

Arktisuuden ilosanoma on siis kuultu eri vahvuuksilla eri puolilla maata ja alueet ovat, kuten pitääkin, tehneet strategiset valintansa omista lähtökohdistaan. Arktisuuden merkitystä pitää edelleen korostaa. Jos alueiden julkisilta tahoilta jää tunnistamatta arktisuuden ja arktiseen liiketoimintaan liittyvät mahdollisuudet, eivät alueiden yrityksetkään välttämättä tule tietoisiksi pohjoisuuteen ja olosuhdeosaamiseen kytkeytyvistä liiketoimintamahdollisuuksista.

Oulun seudun tulevaisuuskuva 2030 kokonaisuuteen on ohjausryhmä pyrkinyt kiteyttämään alueen tulevaisuuskuvan ja keskeisen toimintamallin. Lisäksi liitteessä on kattavat kokonaisuudet eri elinvoimaan liittyvistä tekijöistä.

*Mitkä arktisista aloista ovat merkittävimpiä Oulun seudun kannalta?  
Mistä organisaatioista ja kunnista löytyy arktista osaamista Oulun alueella?*

## Oulun seudun visio ja uusi toimintatapa 2030

**Oulun seutu on jälleen maan ja Barentsin alueen kiinnostavin alue vuonna 2030:**

- Oulu seutu erottuu nuorekkaana ja kokeiluhaluksena, ketterästi uusiutuvana alueena
- Oulun seutu on yhdessä selvinnyt teollisesta, palvelu- ja osaamisrakennemuutoksesta. Teknologiateollisuuden murros on muutettu hyvinvointiteknologian menestykseksi.
- Verkottunein alue: eniten uusia liike-elämän yhteyksiä, eniten investointeja työpaikkaa kohti.
- Pohjoisen osaamisen paikka – arkisesti arktinen. Oulussa hyödynnetään Pohjoisen potentiaali mm. kaivos- ja muun teollisuuden osalta sekä matkailussa. Oulun seudulla osataan myös karut otot, tuotteet toimivat ääriolosuhteissa.
- Oulun seutu ponnistaa pitkälle paikallisuudesta: suuruuden rakentamisessa osataan hyödyntää pienuutta. Verkostoitumisen osaja: yhdistää julkisen, yksityisen, kolmannen sektorin ja kansalaiset. Osataan kerätä toimijat yhteen ja rakentaa paikallisia elinvoimaa puhkuvia keskuksia.



## Uudistuvien Eurooppalainen kaupunkiseutu, vahvasti samaan aikaan globaali ja paikallinen

Perusta kunnossa: Oulun seudun kunnat luovat uudella toimintamallilla

- viihtyisän, turvallisen ja toimivan elinympäristön alueen asukkaille
- tehokkaat, hyvin saavutettavat ja laadukkaat palvelut sekä toimivan infran
- elinvoimaisen ja verkostoituneen kansainvälisen toimintaympäristön yrityksille ja alueen organisaatioille

Kasvu, elinvoima ja vahva osaaminen rakentuvat nuorelle väestörakenteelle, laadukkaalle ja korkea-

tasoiselle koulutukselle, viihtyisälle asuinympäristölle sekä kilpailukykyiselle yritysten toimintaympäristölle. Nämä yhdessä luovat työtä alueen hyvinvoiville ihmisille. Alueella satsataan ihmisiin ja heidän työhyvinvointiinsa.

Korkeakoulujen ja toisen asteen koulutuksen rooli osaamisen vahvistamisessa ja alueen laajat kansainväliset verkostot ovat entistä merkittävämpiä tulevaisuuden menestystä rakennettaessa.

## Uusi tulevaisuuden Oulun seudun toimintamalli

1. Selkeä kasvu-, elinvoima- ja elinkeinopolitiikka
2. Paikallis- ja kuntalaislähtöisyys kehittämisessä
3. Palvelurakenteen yhteinen tarkastelu, tehokkaampi käyttö ja investointien toteutus
4. Yhteisesti tarkasteltu MALPE –politiikka
5. Järjestelmällinen yhteinen edunvalvonta ja vaikuttaminen sekä kansallinen että kansainvälinen verkostoituminen

Tulevaisuuden toimintamalli edellyttää uudenlaista ja yhteistä kehittämisresurssien kasaamista sitä tukevaa päätöksentekoa. Oheiseen kuvaan 1. on konkretisoitu elinvoiman ja kasvun perusta Oulun seudulla valtakunnallisen Aluerakenteen ja liikennejärjestelmän kehityskuva (ALLI) jaottelun mukaan (TeknologiaSuomi, LuonnonvaraSuomi ja PalveluSuomi) (vrt. liitemateriaali).



Mitä täydennettävää on Oulun seudun tulevaisuuskuvaan?

**Kuva 1.** Tulevaisuuden elinvoiman ja kasvun tekijät



### 3. Tulevaisuuden kunta hahmottuu käynnistyneissä uudistuksissa

Kuntalaisiin ja kuntiin vaikuttava lainsäädäntö on voimakkaasti uudistumassa. Uusi kuntalaki on tulossa voimaan vuoden 2015 alusta. SOTE-alueiden on tarkoitus aloittaa järjestämislain mukaan vuoden 2016 alussa. Uusi valtiosuusjärjestelmä tulee myös voimaan ensi vuoden alusta ja kuntarakenteiden uudistus on parhaillaan käynnissä. Liitemateriaalissa on tarkempaa tietoa uudistuksista.

Kuntalain uudistaminen on tähän ollut kovin irrallaan SOTE -valmistelusta. Niillä on kuitenkin runsaasti yhtymäkohtia esimerkiksi kansanvaltaisen hallinnon

järjestämiseen (valtuuston koko ja kuntalaisten osallistuminen), talouden ohjauksen ja rahoituksen toimivuuteen (alijäämien kattamisvelvoite) sekä ennen kaikkea kunnan rooliin. Keskeistä on tehtävien ja työn jakaminen peruskunnan ja SOTE-alueen välillä, sekä näiden välinen yhteistyö.

Kokonaisuuden pitäisi palvella kuntalaisia paremmin uudistuneen palvelutuotannon kautta. Uudistamisen toteuttamisessa henkilöstön osaamisen rooli on keskeinen.

#### *SOTE-järjestämislaki kokoaa palvelut laajoiksi alueiksi*

Lausunnolla olevan SOTE-järjestämislain kokonaisuudessa haetaan kuntakentän järjestämiin sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämiseen yhtenäisyyttä ja taloudellisuutta.

Jokainen kunta kuuluu johonkin viidestä sote-alueesta. Kunnilla on edustus ylimmässä toimielimessä, millään kunnalla ei ole yli 50 % osuutta. Tuottamisvastuu voi olla kuntayhtymällä tai kunnalla. Hallinto määräytyy kuntalain mukaan. Pohjois-Suomen SOTE-alueessa on 68 kuntaa, 740 000 asukasta, viisi sairaanhoitopiiriä ja noin 2,5 mrd € kustannukset.

Kunnat rahoittavat SOTE-alueiden toiminnan edelleen. Lakiin on tullut mahdollisuus ottaa asukas pohjaisen laskennallisen rahoituksen rinnalle myös muita valtiosuustekijöitä kuin ikärakenne ja sairastavuus.

Muiden tekijöiden vaikutuksella on suuri merkitys laajalla ja vaihtelevalla Pohjois-Suomen alueella. Nämä muut kustannuksiin vaikuttavat tekijät tulee huomioida kustannusten jaossa muiden rahoitukseen liittyvien kysymysten rinnalla.

Rahoituksen riittävyyden kannalta keskeinen kysymys on, kuinka korkealle palvelutaso alueella määritellään. Korkea rahoituspaine merkitsee myös kunnallisveroprosenttien kasvamista.

Uudistus koskee laajasti kuntien ja yhteistyöorganisaatioiden henkilöstöä. Osaava kuntien henkilöstö pitää saada antamaan panoksensa yhteistyön järjestämiseen. Koska uudistuksessa moni asia on vielä auki, on tärkeää, että tieto kulkee ja henkilöstön työssä jaksamiseen kiinnitetään huomiota.



## Kuntalain uudistuminen merkitsee ohjausotteen vahvistumista

Uusi kuntalaki pyrkii vahvistamaan kokonaisohjausta. Se toteutuu kokoavassa kuntastrategiassa, kunnan johtamisessa, omistajaohjauksessa sekä soveltuvin osin asukkaiden osallistumisen ja vaikuttamisen turvaamisessa. Valtuusto päättäisi omistajapolitiikasta osana kuntastrategiaa. Kunnanhallitus vastaisi kunnan toiminnan yhteensovittamisesta kuntastrategian mukaisesti ja kunnan toiminnan omistajaohjauksesta.

Kunnan asukkaiden ja palvelujen käyttäjien oikeus osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan korostuu. Kuntia kannustetaan tarjoamaan entistä enemmän monipuolisia, vaikuttavia ja käyttäjälähtöisiä osallistumiskeinoja. Näitä ovat esimerkiksi osallistuvan budjetoinnin hyödyntäminen, erilaiset keskustelutilaisuudet ja kansalaisraadit. Kunnan tulisi asettaa nuorisovaltuusto tai vastaava vaikuttamiselin, jolla on aito mahdollisuus vaikuttaa kunnan toiminnan suunnitteluun, valmisteluun ja seurantaan.

Alueellisten elimien, kuten kunnanosa- ja valtuustojen asemaa, tullaan tarkastelemaan erillisessä valmistelussa. Tämä voi tuoda myös Oulun seudulle uusia kehittämismahdollisuuksia. Tämän lisäksi seudulla voitaisiin hyödyntää toimielinten kokouksissa lain mahdollistamaa sähköisiä kokouskäytäntöjä, jotka palvelevat myös kuntalaisia tarjoamalla kokousten seurantamahdollisuuksia.

Kunnan talouden ohjausta vahvistettaisiin tiukentamalla alijäämän kattamisvelvollisuutta. Jatkossa se tapahtuisi neljän vuoden jaksossa. Muutoin kunta voisi joutua kriisikuntamenettelyyn. Alijäämän kattamisvelvollisuus ja arviointimenettely laajennettaisiin koskemaan myös kuntayhtymiä. Aiemmin kuntalaki on jo täsmennetty esimerkiksi riskienhallinnan ja taloudellisen kokonaisuuden hallinnan osalta. Tämä vaatii kaikilta Oulun seudun kunnilta talouden kattavaa ja ennakoivaa talouden seuranta.

*Miten kahdeksan kuntaa voivat tehdä yhteistyötä vastatessaan uudistuksien tuomiin haasteisiin?*

*Mikä on kuntien rooli ja tehtävät tulevaisuudessa mm. Sote –uudistuksen jälkeen?*





## 4. Elinvoimainen väestö ja palvelut ovat menestyksen perusta

Oulun seudun väestörakenne on Suomen ja Euroopan tasolla poikkeuksellisen nuorta. Elinvoimainen väestörakenne antaa hyvän pohjan tulevaisuudelle. Nuori väestö asettaa myös omat haasteensa ja yksi ratkaistava asia on nuorisotyöttömyys. Kuitenkin tulevaisuutta ajatellen nuori ja kasvava väestö sekä alueemme väestön korkea koulutus- ja osaamis pohja antavat erittäin hyvän perustan, jolle Oulun seudun menestys voidaan rakentaa – osaamispotentiaalia riittää.

Oulun seudun palvelurakenne on pääsääntöisesti hyvin kattavaa. Nuori väestö tarvitsee tulevaisuudessa entistä enemmän palveluita, mikä seuraavina vuosikymmeninä näkyy erityisesti kouluikäisten ja lukioikäisten palveluiden kasvuna jopa nykytilanteeseen verrattuna. Kuitenkin kaikista suurin palveluiden kasvutarve on vanhuspalveluissa. Vanhuspalveluiden odotekustannusvertailu osoittaa suurinta säästöpotentiaalia. Tämän vuoksi tulevaisuuden tehokas ja taitava vanhusten palveluiden järjestäminen on erittäin tärkeää.

SOTE –uudistus tulee mullistamaan koko kunnan roolin ja tehtäväkentän. Myös valtiohallinnon uudet linjaukset esimerkiksi lukiokoulutuksen ja rakennus-

valvonnan osalta vaikuttavat kuntien tulevaisuuden tehtäviin ja rooliin. Tämä kaikki korostaa elinvoiman merkitystä tulevaisuuden kunnassa.

Oulun seudun MALPE – (maankäyttö, asuminen, liikenne, palvelut ja elinkeino) yhteistyötä pitää tiivistää yhtenäisellä kaupunkiseudulla. Väestö on keskittynyt Oulun seudulla. Väestön keskietäisyyden ollessa noin 10 kilometriä Oulun keskustasta – 2 % väestöstä asuu harvaan asutulla maaseudulla. Jatkossa tarvitaan palveluiden ja palveluverkon yhteissuunnitteluja sekä mahdollisia investointeja. Näin kaikki resurssit kaupunkiseudulla olisivat mahdollisimman tehokkaasti käytössä. MAL –asioiden yhtenäinen käsittely tehostaa Oulun seudun toimivuutta ja luo näin paremman toimintaympäristön alueen asukkaille ja yrityksille. Tarvitaan yhtenäistä MALPE – ja kasvupolitiikkaa seudulla, mutta myös valtionhallinnossa, jotta kaikki resurssit olisivat mahdollisimman tehokkaasti käytössä uuden kasvun luomiseen ja alueen kilpailukyvyyn edistämiseen.

Liitemateriaalissa on kuvattu erikseen Oulun seudun palvelut ja MALPE – asiat. Niistä saa kattavan kuvan Oulun seudun nykyisestä toimintaympäristöstä ja tulevaisuudesta.



## 5. Pohdintaa Oulun seudun kilpailukyvyistä

Oulun seudun näkökulmasta kansallisen ja kansainvälisen kilpailukyvyn kannalta kysymys kuuluu, miten kakku saadaan kasvamaan ja miten alueelle saadaan enemmän arvonlisäystä? Oulun seudun tulee houkutella investointivirtoja, osajia ja kansallisten kehittäjien huomiota. Yrityksille on rakennettava mahdollisimman innostava, mutta ennustettava ja toimintavarma alusta sekä saatava erilaisia toimijoita ja toimialoja kohtaamaan. Kuntien vaihtelevat ja osioitoidut yhteistyön suunnat ja useammalla kuin yksillä rattailla ajelu kilpailukyvyn rakentamisessa vaikeuttavat kilpailukyvyn parantamista.

Nykyisellään kuntien välinen yhteistyö mahdollistaa yhteisen kehittämisen. Yhteistyöllä ja verkostoitumisella voidaan myös saavuttaa toimijoita, jotka ovat keskeisessä asemassa alueellisen kilpailukyvyn parantamisessa. Yhteistyön haasteena ovat kuitenkin yhteistyön syventämisen hankaluus erityisesti kuntien ja eri toimijoiden välisten vastakkaisten intressien näkökulmasta. Yhteistyöstä on ollut eniten hyötyä maankäytön suunnittelussa, investoinneissa (erityisesti lentokenttä) sekä lobbauksessa ja markkinoinnissa.

Kuntien välinen yhteistyö on ongelmallista, sillä kunnat kilpailevat keskenään usein rajallisista resursseista. Seutukunnan ja laajemmin maakunnan kannalta rajat ylittävä yhteistyö esimerkiksi maankäytön tapauksessa palvelee yhteistä etua huomattavasti paremmin kuin yksittäisten kuntien omista lähtökohdista nousseet valinnat.

Vaikka isompi kuntakoko todennäköisesti loisi mahdollisuudet kokonaisvaltaisemmalle alueelliselle kehitykselle, niin se ei kuitenkaan itsessään ratkaise yhteistyön mahdollisia ongelmia. On myös todennäköistä, että haasteena ei ole itsessään kuntakoko, vaan kunnan keskeinen rooli alueellista kilpailukykyä rakennettaessa. Kokonaisuudessaan kehitystä saat-taisi tukea kuntaa pienempien (asukas- tai yritys-lähtöisyys) ja laajempien yksiköiden (yhteinen alueellinen lobbaus tai kilpailukyky) nostaminen keskiöön kehittämistoiminnassa myös kuntatasolla. Liikenneverkkoon pohjautuva kehityskäytäväajattelu voisi

saada uutta tuulta. Niiden kehittäminen voisi näkyä maankäytön suunnittelussa yksittäistä liikennesuunnittelua selkeämmin suuremman kunnan alueella, kuin mitä nyt on kuntayhteistyöllä saavutettu.

On myös muistettava, että pienemmissä kunnissa on toimintatapoja ja hyviä käytäntöjä, jotka mahdollistavat esimerkiksi välittömämmän yhteistyön yritysten kanssa. Tämänkaltaisten toimivien toimintatapojen levittäminen ja käyttöönotto kuntien välillä olisi jokaista osapuolta palveleva tekijä.

Yhteinen politiikka ja näkemys yhdyskuntarakenteen kehittämiseksi tuo kaikille toimijoille etua kilpailukyvyssä ja rakenteellisesti järkevässä alueiden kehittämisessä. Erityisesti alueen kilpailukyvyn parantaminen voisi hyötyä entistä tiiviimmästä asuin- ja työpaikka-alueiden kehittämisestä.

Maakuntakaavoituksessa ja vastaavan tasoisessa liikennesuunnittelussa olisi suurempi vaikutusvalta, mikäli yhteistyö tiivistyisi. Pontta kehittämiseen voi hakea myös kehityskäytävä- tai nauhataajama-ajattelusta, joka korostaisi kuntien keskustaajamien ja solmukohtien merkitystä. Hyöty on nähtävissä kokonaisvaltaisen (alueellisen) suunnittelun kautta, jolloin hyödytään entistä täsmällisemmästä palvelutarpeiden mitoittamisesta etukäteen, alueen markkinoinnista ja asumisviihtyvyyden kehittämisestä. Kokonaisvaltaisempi suhtautuminen aluerakenteeseen voi tuoda kilpailuetua asumisviihtyvyydessä, liikkumisessa ja yhdyskuntarakenteen toimivuudessa.

Kehittämispolitiikka on kohdentumassa sopimusperustaisen kehittämisen varaan, jossa kansallinen politiikka tulee korostamaan entistä vahvemmin paikallista kehittämistä. Tavoitteena tulee todennäköisesti olemaan alueellisen osaamisen vahvistaminen, mutta tässä mitteloissa keskuskaupungit tulevat todennäköisesti saamaan reuna-alueita paremmin äänensä kuuluviin. Rajallisista resursseista kilpailtaessa alueen elinvoimaisuus ja kilpailukyvyn tulee olla kansallisesti korkealla tasolla. Ajatuksena valtion kanssa tehtävissä sopimuksissa kehittää aluetta kokonaisuutena



(vaikka kehittämistoimenpiteet kohdentuisivatkin yhden kunnan alueelle).

Kansallisesti on vertailtu suurten kaupunkiseutujen kilpailukykyä<sup>2</sup>. Analyysin perusteella Oulun seudun kilpailukyky on edelleen hyvä, erityisesti korkeakoulutetun väestön ja yritysdynamiikan ansiosta. Elinvoimapolitiikka ja kehittämisen organisoiminen BusinessOulun alle on saanut myös tunnustusta kaupunkiseutujen kehittämisen arvioinnissa.

Oulun seudun kunnilla on elinkeinorakenteessa yhteisiä vahvuusalueita, jotka tukevat niiden kilpailukykyä ja yritysysteistyötä. Oulun seudulla on vakiintunutta ja tuloksekasta yhteistyötä. Tästä huolimatta myös yhteistoiminnassa näkyy vahvojen itsenäisten kuntien leima. Vaikka yhteistyö on toiminut, tulisi kehittämisen ytimen olla vielä tiiviimpi ja yhteisten tavoitteiden kirkkaampia. Edunvalvonnan kannalta yhtenäisemmän alueen ääni kuuluisi kauemmas ja näkyvyys parantuisi, ja sillä voisi olla myös nykyistä parempi neuvotteluasema eri foorumeilla.

Yhteistyön tiivistäminen ja kuntarakenteen muutokset ovat perusteltavissa vahvimmin kuntien elinvoiman ja vahvistuvan kilpailukykyyn kannalta. Kaupunkiseutujen välisessä kiristyvässä kansallisessa ja kansainvälisessä kilpailussa pärjätään vain isommilla hartioilla. Yhteisen kehittämisen kautta saadaan kokonaisvaltaiseen ja strategiseen kehittämiseen yhteisiä linjanvetoja. Tiivistyväällä yhteistyöllä tai kuntarakenteen muutoksella vahvistetaan yhteistä kilpailukykyä ja sitä kautta elinvoimaa, sillä vahvemmin kilpailukykyinen alue kykenee paremmin huolehtimaan myös tasapainoisesta alueen sisäisestä kehittämisestä.

Oulun seudun kunnat ovat tehneet vuosien varrella kohtalaisen hyvää yhteistyötä kehittämisessä, elinkeinopolitiikassa, osaamisen vahvistamisessa, markkinoinnissa sekä maankäytössä. Kunnat ovat myös hyvän yhteistyön kahlitsemia: kun kehittämistä on tehty hyvässä yhteistyössä, ei seudun kunnilla ole laajalajaisesti halukkuutta tai valmiutta tarkastella yhteistä kuntarakennetta. Kuntafuusion tai jo yhteisen kuntarakenteen tarkastelun torjuminen heijastuu väistämättä myös kaupunkiseudun yhteistyöhön. Motivaatio yhteiseen tekemiseen hiipuu, joviaalisuus katoaa. Yhteistyö on vaarassa hajota, keskusteluilmapiiri on kiristynyt. Vaikka kaupunkiseudun yhteistyö on toiminut,

tulisi kehittämisen ytimen olla vielä tiiviimpi ja yhteisten tavoitteiden kirkkaampia. Kuntien yhteistyön kautta tavoitteet ovat valjampia kompromisseja. Ne eivät strategisen kehittämisen näkökulmasta palvele ketään ja samalla koko alueen suhteellinen asema kansallisessa ja kansainvälisessä kaupunkiverkossa heikkenee.

Suomalaisilla kaupunkiseuduilla trendinä on tällä hetkellä yhä tiiviimpien ytimien hakeminen, eli kehittäminen keskittyy keskuskaupunkiin ja sen välittömässä läheisyydessä sijaitseviin (suurempiin) kuntiin. Erityisesti kaupunkiseudun kehyskuntien kehittäminen on edelleen perinteistä ja varovaista. Oulun seudulle on rakennettavissa vahvempi ydin. Kehittämisessä strategisuutta ja osaamista on vahvistettava, tärkeimpiä kysymyksiä ovat uuden kasvun luominen ja kokonaisvaltainen MALPE-kehittäminen (MALPE = maankäyttö, asuminen, liikenne, palvelut, elinkeinot) sekä strateginen suunnittelu sekä lobbaus (maakuntakaava, liikennehankkeet).

Palvelut jatkavat – kuntarakenteista riippumatta – todennäköisesti keskittymistä. Niiden hallittavuuden parantamiseen ja palvelujen kehittämiseen tarvitaan kuitenkin uusia toimintamalleja. Tuloksena tulee olla kansalaiselle laadukkaampia palveluja, jotka tulevaisuudessa ovat saavutettavissa. Hallintoa ja kehittämistä on tehostettava – menestyvä alue pystyy huolehtimaan kansalaisistaan. Vanhan viisauden mukaan kasvavasta kakusta on enemmän jaettavaa.

Kuntien rakenteen selvittäminen, kehittäminen ja siitä päätösten tekeminen ei ole tällä hetkellä helppoa. Maailma kuntien ympärillä on yhä monimutkaisempi, julkisen talouden haasteet kasvavat ja kansallisista kehittämislinjauksista tehdään yhä kirjavampia tulkintoja. Siksi kunnan kehittäjiä ja päättäjiä on katsottava kauas tulevaisuuteen ja tehtävä ratkaisuja miettien millainen kunta on kansalaisilleen paras tulevina vuosikymmeninä.

Oulun seudun kunnat ovat huolehtineet kohtuullisen hyvin kehittämis- ja palvelutehtävästään, eli nykyinen kuntarakenne on toiminut tähän päivään asti hyvin ja koko seutu sekä sen kunnat ovat kehittyneet kohtalaisen hyvin. Nykyinen kuntarakenne toimii kohtalaisen hyvin nyt, mutta millainen kuntarakenne toimii 2030? Pitkässä juoksussa tarvitaan kestävä kasvun turvaavaa kuntarakennetta.

<sup>2</sup> Kaupunkiseudut kuntauudistuksen keskiössä. VM julkaisu 7/2013.



Ikärakenteeltaan nuorekkaallakin seudulla demografia on muuttumassa epäedullisimmaksi ja kasvattaa palvelutarvetta. Vanhusväestön kasvu aiheuttaa kaikille kunnille samanlaiset tarpeet palveluiden järjestämiseen. Hailuoto on ensimmäisten joukossa haasteellisen ikärakenteen kohtaamisessa. Muutos näkyy selkeimmin väestöllisen huoltosuhteen muutoksessa. Nämä asiat on huomioitava myös rakenteellisissa kysymyksissä.

Kaupunkiseudun kuntarakenteeseen vaikuttaa erityisesti Kempele ja jonkin verran Liminka, jotka toiminnallisesti ja strategisesti ovat keskiössä Oulun seudun tiiviissä kehittämisessä. Kuntien kanta kuntarakennetarkasteluihin on kuitenkin selvä – ne eivät ole kiinnostuneita yhdistymisestä vaan etenemisestä yhteistyön kautta.

Kuntarakenneasioista keskusteltaessa ja päätettäessä painavat sekä tieto että tunteet. Tietopohja ja ymmärrys Oulun seudulla on ollut varsin hyvällä tasolla, mutta tunnepuolella selvittämiseen ei ole liittynyt suurta hinkua ja hohtoa. Selvitystyö ja keskustelu ovat edenneet asiallisesti, mutta varmistelevan epävisionäärisesti.

Yleisellä tasolla kuntarakenteen kehittämisen edellytys on vahva visio ja tahto yhteisen tulevaisuuden rakentamisesta. Positiivisen tahdon avulla kuntarakenteen ja yhteistyön kehittämisessä voidaan nähdä enemmän mahdollisuuksia positiiviseen kehitykseen ja myös tarttua niihin. Selvitystyön yhteydessä on ollut kuitenkin havaittavissa turnausväsymystä. Oulun aiemman monikuntaliitoksen selvitystyön rasitteet sekä tehty kuntaliitos painavat eikä motivaatio uusiin liitoksiin ole ollut korkealla.

Oulun seudun työssäkäyntialue on erittäin laaja. Keskusten välillä olevat pitkätköt etäisyydet ovat haaste palvelujen kehittämiseksi. Nykyiset keskustaajamat ovat omien kuntiensä merkittäviä palvelukeskuksia. Ne ovat joka tapauksessa merkittäviä lähialuekeskuksia myös tulevaisuudessa.

Sosiaali- ja terveystalvuluilla on yhteys elinvoimaan, eli alueen kehittämisen- ja elinkeinopolitiikka heijastuu myös sosiaali- ja terveystoimeen. Työ on hyvää lääkettä – työllisyys ja työpaikkakehitys on tärkeää väestön hyvinvoinnin kannalta. SOTE –uudistus antaa Oulun seudulle uudenlaisen mahdollisuuden järjestää palvelut innovatiivisesti yhdessä henkilöstön, yritysten ja asukkaiden kanssa. Yhä vaikeammaksi muotoutuva toimintaympäristö ja vaativammat palvelutarpeet vaativat uudentyyppistä yhteistyön mallia.

Kuntalaisen kannalta tärkeimpiä asioita ovat kunnan palvelujen laatu ja saatavuus. Kuntarakenteen kehittämisen polttopisteessä on kysymys lähikehittämisestä eli miten toteutetaan tulevaisuudessa lähialuepalvelut ja -vaikuttaminen. Keskeinen seikka on paikallistuntemuksen ja päätöksenteon säilyttäminen lähellä sekä yhdyskuntarakenteen kehittäminen tasapainoisesti, jolloin elinvoimaiset keskustaajamat olisivat merkittäviä lähialuekeskuksia myös tulevaisuudessa. Niiden lisäksi seudun sisällä on löydettävissä useampia elinvoimaisia palveluja ja työpaikkoja tarjoavia keskuksia.

Keskusten kehittämiseksi olisi koottava ”elinvoimapotti”, ja niiden kehittämisessä kansalaiset ovat ytimessä. Ideana olisi, että tulevina vuosina tulisi avata haku esim. 20:lle kehittyvälle keskukselle Oulun seudun sillä, jonka aikana paikallisyhteisöt erilaisine toimijoinen voisivat suunnitella ja kokeilla kehittämistä siemenrahoituksella. Onnistuneet kokeilut ja suunnitelmat saisivat rahoitusta elinvoimapotista. Mitä suuremman alueen kehittämisestä vastataan, sitä tehokkaampaa on, että kehittämisen kohteeksi valitaan vain tietyt kohteet alueen sisällä vaikuttavuuden varmistamiseksi. Valituille kohteille keskittämisestä on suuri hyöty: niiden alueelle kohdistuu aiempaa merkittävästi suurempia panostuksia, ja ne saavat koko laajan alueen huomion ja tuen kehittämiseksi.

*Mitkä olisivat ”elinvoimapotin” kohteita Oulun seudulla, mitkä ovat kuntien keskeisimpiä kehittämisen paikkoja?*

*Miten kunnat voivat tulevaisuudessa varmistaa vaikuttavat palvelut kuntalaisille?*



## 6. Kuntarakenneselvityksen jatkoimenpiteet

Kuntarakenneselvityksen jatkotyön kannalta väliraportista saadut kommentit ja palautteet ovat tärkeitä. Syksyllä kuntarakenneselvitystyössä keskitytään yhteisten elinvoimatekijöiden tarkempaan määrittelyyn sekä tarkastellaan vaihtoehtoisia tiekarttoja, joilla asetettuun tulevaisuvaan päästään. Ohjausryhmä kokoontuu syksyn aikana kuukausittain käsittelemään selvityksen eteenpäin viemistä.

Syyskuussa tehdään toinen kuntakierros ja esitellään sen hetkisiä tuloksia sekä pyydetään palautetta kuntien valtuustoilta jatkotyölle. Syksyllä on tarkoitus kuulla tarkemmin myös yhteistyötahoja erikseen järjestettävässä tilaisuudessa. Myös henkilöstöasioiden

edistäminen yhteistyössä henkilöstöjärjestöjen kanssa on yksi keskeinen jatkotoimenpide syyskaudella.

Syksyn aikana järjestetään myös toinen kuntalaiskysely, jossa hyödynnetään paikkatietomenetelmiä ja saadaan myös tarkempaa palautetta kuntalaisilta palveluiden järjestämiseen, yhteistyö ja kuntarakenteeseen liittyen.

Kuntarakenneselvityksen loppuraportti ja kuntajakoselvittäjien esitys julkaistaan joulukuun alussa. Kuntajakoselvittäjien esitystä esitellään kunnille keväällä 2015 ja kunnat ottavat kantaa esitykseen helmikuussa 2015.