

---

# ***Elinvoiman 8 tekijää***

OULUN SEUDUN KUNTARAKENNESELVITYKSEN PERUSTELUOSA



## Sisältö

1	Selvitysprosessi – kunnat elinvoiman ja yhteistyön vahvistamisen kannalla alusta alkaen.....	3
2	Selvitysalueen keskeisiä piirteitä .....	5
3	Alueen elinkeinojen toimintamahdollisuudet .....	8
3.1	Oulun seudun kasvu ja kehitys .....	9
3.2	Oulun seudun tulevaisuuden kysymykset ja visio.....	13
3.3	Oulun seudun tulevaisuuskuvat ja elinvoiman strateginen kehittäminen .....	15
3.4	Selvitysmiesten johtopäätökset Oulun seudun elinkeinoelämän ja kilpailukyvyyn kehittämisestä sekä kuntarakenteesta .....	25
4	Suunnitelma hallinnon ja palvelujen järjestämisestä ja tuottamisesta selvitysalueella .....	28
4.1	Oulun seudun kuntien palvelut.....	28
4.2	Palveluiden järjestäminen.....	33
4.2.1	Sosiaali- ja terveyspalveluiden uudistus.....	33
4.2.2	Toisen asteen koulutus .....	34
4.2.3	Rakennusvalvonnan toteuttaminen suuremmissa kokonaisuuksissa .....	35
4.3	Tulevaisuuden palvelutarve .....	35
4.4	Tulevaisuuden palveluiden kehittäminen .....	37
4.5	Henkilöstö.....	38
4.6	Johtaminen ja hallinto.....	39
4.7	Selvitysmiesten arviointia tulevaisuudesta kuntien yhdistyessä.....	40
5	Yhdyskuntarakenteen toimivuus.....	42
5.1	Oulun seudun maankäyttö ja yhdyskuntarakenne .....	43
5.2	Asuminen .....	48
5.3	Liikenne ja liikkuminen Oulun seudulla.....	49
5.5	Elinkeinoelämä.....	50
5.6	Selvitysmiesten arviointia yhdyskuntarakenteen toimivuudesta kuntien yhdistyessä.....	51
6	Selvitys taloudellisesta tilanteesta .....	52
6.1	Kuntien talous ja niiden sopeuttamistarpeet.....	52
6.2	Kuntakohtainen taloustarkastelu .....	54
6.3	Selvitysmiesten arvio yhdistymisen vaikutuksista kuntien talouteen.....	57
7	Arvio asukkaiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien sekä lähidemokratian toteutumisesta .....	58
8	Yksityiskohtainen arvio kuntien yhdistymisen eduista ja haitoista .....	6
8.1	Kielellisten oikeuksien toteutuminen kaksikielisissä kunnissa ja saamelaisten kotiseutu-alueella .....	65
8.2	Selvitys yhdistymisen vaikutuksista kuntien yhteistoimintaan .....	66
9	Yhdistymissopimus.....	67
	Liite .....	68



# 1 Selvitysprosessi – kunnat elinvoiman ja yhteistyön vahvistamisen kannalla alusta alkaen

Valtiovarainministeriö teki 25.2.2014 päätöksen erityisen kuntajakoselvityksen toimittamisesta sekä kuntajakoselvittäjien asettamisesta. Päätöksen mukaan selvittäjien on suoritettava kuntarakennelain 16 §:ssä tarkoitettu erityinen kuntajakoselvitys. Selvityksen tulee tuottaa tiedot, joiden perusteella voidaan arvioida edellytyksiä yhdistää selvitysalueen kunnat tai osa kunnista. Jos kuntajakoselvittäjät katsovat selvityksen perusteella kuntajaon muuttamisen tarpeelliseksi, heidän on tehtävä muutoksen kohteena olevien kuntien valtuustoille ehdotus kuntajaon muuttamisesta. Selvittäjien on liitettävä ehdotukseensa kuntarakennelain 8 §:ssä tarkoitettu yhdistymissopimus. Tarvittaessa selvittäjät voivat esittää ministeriölle kunnallisen kansanäänestyksen järjestämistä kuntarakennelain 16 §:ssä säädetyllä tavalla. Selvitystyölle annettiin toimikausi 31.12.2014 saakka.

Oulun seudun kunnat nostivat yhteisesti kuntajakoselvityksen tavoitteeksi elinvoiman lisäämisen huomioimalla elinvoimaan vaikuttavat tekijät ja kuntien erilaiset lähtökohdat. Seutua haluttiin tarkasteltavan tulevaisuusorientoituneesti ja lintuperspektiivistä hakien yhteisiä näkemyksiä. Tarkastelu tehtiin siis lähtökohtaisesti ilman kuntarajoja koko seutua koskien. Lisäksi selvityksessä kunnat näkivät tärkeänä kunnan uuden roolin ja tehtävien määrittelyn. Tässä seurattiin erityisesti valtakunnallisen SOTE –uudistuksen valmistelua muiden uudistusten lisäksi. Toisaalta uudistusten samanaikainen valmistelutyö nähtiin kuitenkin myös erittäin haasteellisena selvitystyön ja tulevaisuuden kannalta, koska kaikkiin kysymyksiin ei ole ollut käytettävissä lopullisia valtion tason päätöksiä.

Eryteisesti muuttamat kehyskunnat kokivat selvityksen alussa maan hallituksessa esillä olleen valtiovallan toimivallan laajenuksen, joka koski pakkoliitoksia, selvitystyötä hankaloittavana tekijänä. Toimivallan laajennus ei kuitenkaan edennyt hallituksessa, jonka vuoksi prosessin luonne muuttui ja paransi valmiuksia yhteiseen tulevaisuuden tarkasteluun myös Kempeleen ja Limingan kuntien osalta, joita kyseinen pykäläluonnos olisi koskenut.

Ohjausryhmä on korostanut prosessin alusta lähtien kuntien yhteistyötä. Kuntien lausunnoissa, päätäjäkyselyssä ja kuntalaiskyselyssä korostuvat kuntien itsenäisyys ja yhteistyön rooli. Kunnilla ei ole ollut omaa motivaatiota ja sitä kautta valmiuksia työstää tai analysoida mahdollisen kuntaliitoksen tarkempaa sisältöä missään vaiheessa prosessia. Tehostavan kuntaliitoksen aikaansaamiseksi olisi löydettävä vahvaa tahtoa, jotta kuntaliitokset hyödyt voitaisiin teoreettisesti saavuttaa. Selvityksen aikana ei ole ollut nähtävissä muutosta tahtotilassa. Vaikka tahtotila liitoksen selvittelylle on ollut vähäinen, liitosvaihtoehtoa ei kuitenkaan sen vuoksi lain mukaisessa erityisessä kuntajakoselvitysprosessissa voi käsitellä sivuuttaa. Selvitysmiehet katsovat kuntaliitosvertailujen perusteella, että kehyskuntien keskinäiset, suppeammat liitokset eivät koko kaupunkiseudun toimivuuden ja rakenteen kannalta merkittävästi muuttaisi tilannetta. Tämän vuoksi selvityksessä on päädytty kuntaliitosvaihtoehtojen vertailussa käyttämään keskeisenä tarkastelunäkökohtana kaikkien kahdeksan kunnan liitosvaihtoehtoa. Selvitystä on erittäin tärkeää käsitellä ja keskustella kuntien valtuustoissa sekä saada myös kuntien kannat esitykseen.

Oulun seudun selvitysprosessi on toteutettu hyvin matalalla organisaatiolla, jossa keskeisessä osassa ovat olleet selvityksen ohjausryhmä ja kuntajakoselvittäjät. Normaalisti poiketen selvitysprosessissa ei asetettu erillisiä pysyviä asiantuntijaryhmiä. Tietoa on etsitty joustavasti eri keinoin, kuten esimerkiksi kyselyin, työpajoin ja olemassa olevia tutkimuksia hyödyntäen. Ohjausryhmä on kuukausittaisissa kokouksissa osallistunut työhön kommentoimalla ja osallistumalla ohjausryhmän työpajoihin. Kuntarakenneselvitystä on käsitelty myös kuukausittain kuntajohtajakokouksissa.

Selvityshenkilöille on jäänyt tehtäväksi erityisesti kerätä ja työstää hyvin laajoja aineistoja sekä tehdä tarvittavat kuntarakennelain edellyttämät analyysit. Valtiovarainministeriöltä selvitysmiehet ovat saaneet pyydettyä arvokasta tietoa ja näkökulmia erityisesti kuntarakennelain näkökulmasta. Tä-



mä on selkeyttänyt painoalueita ja haastanut myös selvitysmiehiä miettimään asioita hyvinkin tarkasti ja konkreettisesti erityisesti lain sisällöllisten vaatimusten osalta.

Ohessa on listaus keskeisistä keinoista, menetelmistä sekä tehtävistä mitä selvitysprosessissa on toteutettu yhdeksän kuukauden selvitysprosessin aikana:

- Kuntien viranhaltija- ja päättäjäkysely, lähtötilannetarkastelu
- Kuntien yhteinen aloitustilaisuus
- Tulevaisuustyöpajat (Elinvoima, yhdyskuntarakenne ja palvelut)
- Asiantuntijahaastattelut
- Toimintaympäristökatsaus
- Ensimmäinen kuntakierros
- Ohjausryhmän kokoukset työpajatyypisesti (yhdeksän kappaletta)
- Kuntien ICT – hankkeen valmisteluun ja toteutukseen osallistuminen
- Kuntalaiskyselyn toteutus kesällä 2014
- Henkilöstötilaisuudet kunnissa + seudun yhteinen tilaisuus
- Kuntarakenneselvityksen välikatsauksen tietosisältöjen laadinta sekä julkaisu ja videointi
- Tulevaisuuden tiekarttojen laatiminen
- Välikatsauksen ja tiekarttojen lausunnot
- Tulevaisuuden kunnan määrittelyä
- Elinvoima ja palvelut sekä sidosryhmä ja henkilöstötyöpajat (yhteensä 4 kappaletta)
- Paikkatietoa hyödyntävän kuntalaiskyselyn toteutus
- Toinen kuntakierros
- Esittelyt henkilöstötilaisuuksissa, henkilöstöjärjestöjen tilaisuuksissa
- Esittelyt demokratiaelimissä
- Paikkatietoon pohjautuva kuntalaiskysely
- Henkilöstökysely koko seudun kuntien henkilöstölle
- Päättäjäkysely
- Kuntarakenneselvityksen selvityksen ja esityksen laatiminen
- Selvityksen julkaisutilaisuus ja videointi

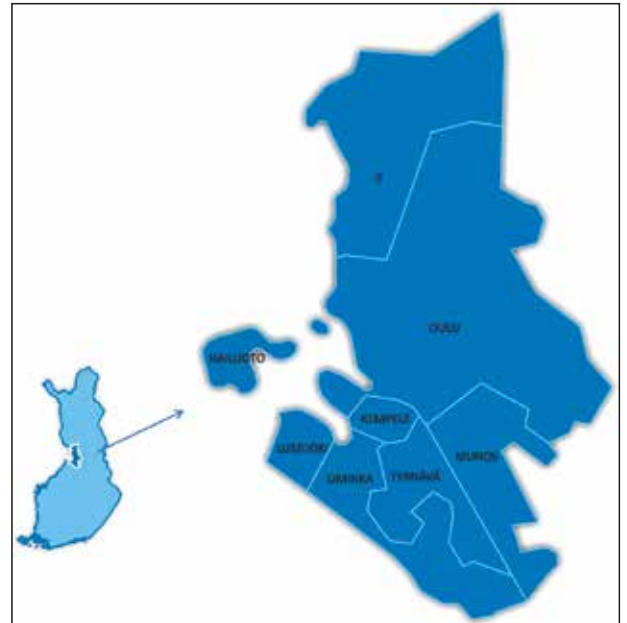
### Selvityksen kokonaisuudet ja rakenne

Oulun seudun kuntarakenneselvityksen lopputulos koostuu kuntarakenneselvityksen perusteluosasta ja kuntajakoselvittäjien esityksestä. Kuntarakenneselvityksen perusteluosaan on koottu keskeisimmät prosessissa työstetyt ja analysoidut asiat. Nämä on jäsenneily kuntarakennelain vaatiman sisällön mukaisiksi kokonaisuuksiksi. Tämän lisäksi selvitysprosessissa on työstetty paljon materiaalia, kuten esimerkiksi FCG:n laatima toimintaympäristöanalyysi, kuntajakoselvityksen välikatsaus ja sen liitemateriaali sekä kyselyjen laajemmat tulokset. Kaikki nämä taustatiedot ovat käytettävissä kuntajakoselvityksen nettisivuilta [www.ouka.fi/kuntajakoselvitys](http://www.ouka.fi/kuntajakoselvitys) ja ne ovat osa selvitystä. Kuntajakoselvittäjät suosittelevat tietojen laajamittaista hyödyntämistä alueen kehittämiseksi.



## 2 Selvitysalueen keskeisiä piirteitä

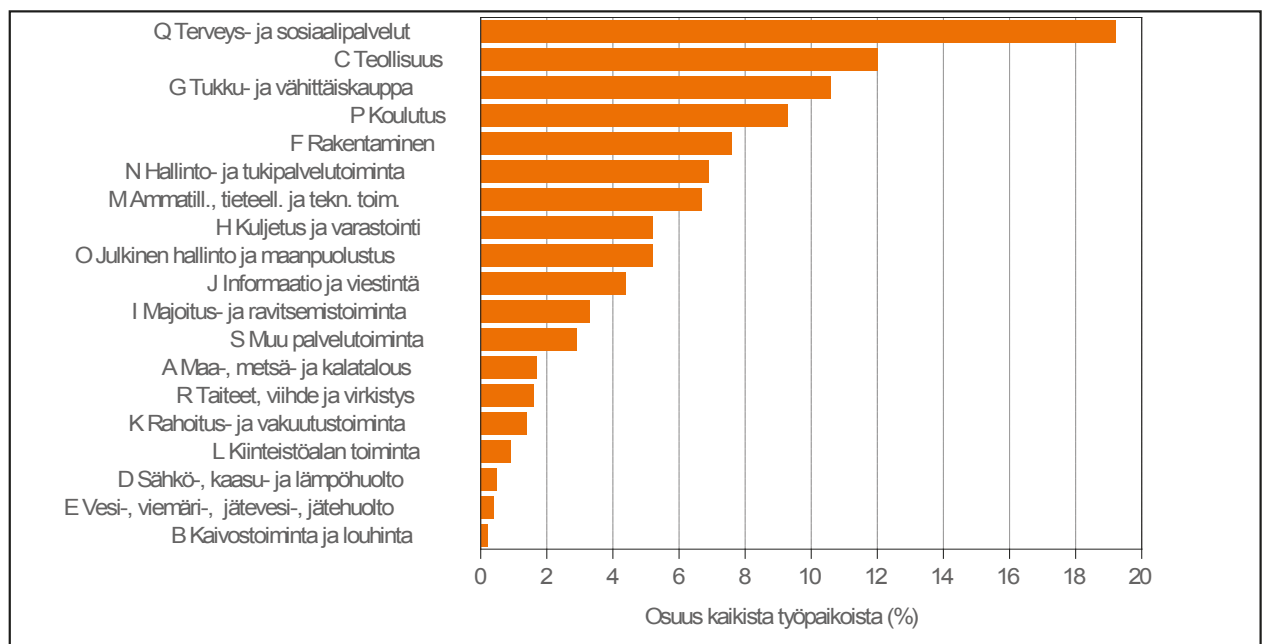
Oulun seudun kuntarakenneselvitysalueeseen kuuluvat Hailuoto, Ii, Kempele, Liminka, Lumijoki, Muhos, Oulu ja Tyrnävä (vrt. Kuva 1). Selvitysalueen kuntien yhteenlaskettu väkimäärä oli 249 135 asukasta (väestörekisterikeskus 30.6.2014). Väestö on ikärakenteeltaan maan nuorinta keski-ikä ollessa monessa kunnassa vain vähän yli 30 vuotta. Väestö keskittyy keskeisesti Oulun kaupungin ympärille ja kuntakeskuksiin. Selvitysalueen pinta-ala on 10 117 km<sup>2</sup>, josta maa-alue ilman meriä on 7 177 km<sup>2</sup>.



Kuva 1. Oulun seudun selvitysalue

Oulun seudun keskeisimmät työllistäjät ovat terveys- ja sosiaalipalvelut, teollisuus sekä tukku- ja vähittäiskauppa, joidenka kaikkien osuus on yli 10 % työpai-

koista. Sosiaali- ja terveyspalvelut työllistävät lähes 20 000 henkilöä (vrt. kuva 2).



Kuva 2. Työpaikkojen % osuus kaikista työpaikoista Oulun seudulla vuonna 2012 (Tilastokeskus seutunet tilastokanta 2014).



Oulun seudun työttömyysaste on 16,7 % ja työttömiä on yhteensä 18 885 (luvussa ei ole Iin 732 työttöntä). Oulun seudulla Iissä (18,1), Oulussa (17,5) ja Kempeleessä (12,5) työttömyysaste oli suurinta. Pienintä työttömyys oli Hailuodossa, missä työttömyysaste jäi 9,9 % (Pohjois-Pohjanmaan ELY –keskus työllisyyskatsaus 6/14). Heinäkuussa 2014 Oulun seudun

työpaikkojen kehityksen osalta on tapahtunut kaksi suurta irtisanomista sekä Microsoftilta (500 henkeä) että Broadcomilta (430 henkeä), joilla on oma vaikutuksensa alueen tulevaan työllisyystilanteeseen.

Oheiseen taulukkoon 1 on kerätty Oulun seudun keskeisiä tunnuslukuja.

Taulukko 1. Oulun seudun selvitysalueen tunnusluvut

	Hailuoto	Ii	Kempele	Liminka	Lumijoki	Muhos	Oulu	Tyrnävä	Selvitysalue yhteensä	Koko maa
Maapinta-ala, km <sup>2</sup> 2013	201	1 553	110	637	213	784	3 031	492	7 021	303 891
Taajama-aste, % 2012	54,2	78,3	96,0	81,3	60,6	77,8	95,9	69,5	92,8	84,7
Väkiluku 2013	999	9 610	16 605	9 577	2 084	8 998	193 798	6 642	248 313	5 451 270
Väkiluvun muutos, % 2012 – 2013	1,3	0,4	1,4	1,5	1,2	0,6	1,5	0,4	1,4	0,5
0-14 -vuotiaiden osuus väestöstä, % 2000	12,7	23,1	26,9	29,7	26	23,5	20,4	28,7	21,5	18,1
0-14 -vuotiaiden osuus väestöstä, % 2013	11,5	24	25	35,1	29,2	25,5	19,5	32,7	21,3	16,4
15-64 -vuotiaiden osuus väestöstä, % 2000	65,8	61,1	66,9	59,6	58,8	62,2	69,2	58,9	67,8	66,9
15-64 -vuotiaiden osuus väestöstä, % 2013	55,9	58,8	62,5	56,6	56,5	59,5	66,9	56,2	65,2	64,2
65 vuotta täyttäneiden osuus väestöstä, % 2000	21,4	15,8	6,3	10,7	15,2	14,4	10,4	12,4	10,7	15
65 vuotta täyttäneiden osuus väestöstä, % 2013	32,6	17,2	12,4	8,4	14,3	15,0	13,5	11,1	13,5	19,4
Ulkomaisten kansalaisten osuus väestöstä, % 2013	0,5	0,5	0,6	0,4	0,5	0,7	2,4	0,3	2,0	3,8
Kuntien välinen muuttovoitto/-tappio, henkilöä 2013	14	-16	51	-5	14	-40	852	-57	813	0
Syntyneiden enemmisyys, henkilöä 2013	-4	54	162	160	17	81	1 528	81	2 079	6 662
Perheiden lukumäärä 31.12.2013	278	2 579	4 618	2 342	499	2 320	50 218	1 598	64 452	1 471 085
Valtionveronalaiset tulot, euroa/tulonsaaja 2012	24 330	24 007	29 527	28 162	23 401	24 880	27 287	24 929	27 119	27 184
Asuntokuntien lukumäärä 2013	491	3 908	6 520	3 029	763	3 504	91 378	2 231	111 824	2 599 613
Vuokra-asunnossa asuvien asuntokuntien osuus, % 2012	13,5	16,3	17,8	13,0	17,7	17,6	36,6	11,0	32,8	30,5
Rivi- ja pientaloissa asuvien asuntokuntien osuus asuntokunnista, % 2013	95,9	96,3	82	94,9	97,5	92,1	47,9	97,6	55,8	54,0
Kesämökkien lukumäärä 2013	545	2 043	33	166	219	633	4 365	299	8 303	498 694
Vähintään keskiasteen tutkinnon suorittaneiden osuus 15 vuotta täyttäneistä, % 2012	69,7	66,6	74,7	74	63	70,3	75,8	68,3	74,8	68,5
Korkea-asteen tutkinnon suorittaneiden osuus 15 vuotta täyttäneistä, % 2012 (alempi ja ylempi korkeakoulutusaste ja tutkijakoulutus)	14,3	12,0	22,4	23,2	11,7	14,2	24,5	14,0	23,1	18,5
Kunnassa olevien työpaikkojen lukumäärä 2012	239	2 332	5 174	2 130	513	2 490	84 620	1 501	98 999	2 339 904
18-64.v. työllisten osuus samankäisestä väestöstä 2012	65,5	64,4	72,2	74,3	69	68,2	65,5	70,9	66,4	69,6
Työttömyysaste (18-64 -v.) 2012	12,9	15,9	11,1	9,2	12,3	11,9	13,9	11	13,5	10,8
Kunnassa asuvan työllisen työvoiman määrä 2012	354	3 411	6 946	3 676	735	3 393	80 307	2 454	101 276	2 339 904
Asuinkunnassaan työssäkäyvien osuus työllisestä työvoimasta, % 2011	56,5	47,5	29,7	32,6	44,9	49,1	87,8	39,1	-	67,0
Alkutuotannon työpaikkojen osuus, % 2000	25,9	8,9	1,3	17,4	31,8	10,3	1,2	25,7	2,5	5,1
Alkutuotannon työpaikkojen osuus, % 2012	18,8	7,6	1	8,5	19,3	8,7	0,9	17,3	1,8	3,4



	Hai- luoto	Ii	Kem- pele	Liminka	Lumi- joki	Mu- hos	Oulu	Tyrnävä	Selvitys- alue yhteensä	Koko maa
Jalostuksen työpaikkojen osuus, % 2000	10,6	29,7	50,3	14,1	12,7	25	29,4	22,8	29,9	26,7
Jalostuksen työpaikkojen osuus, % 2012	7,9	24,4	32,6	13,2	22	11,6	19,2	20,5	19,7	21,6
Palvelujen työpaikkojen osuus, % 2000	61,3	59,2	46,9	65,6	52,1	62,8	68	48,4	66,1	66,6
Palvelujen työpaikkojen osuus, % 2012	69,5	66,1	64,8	76,2	55,4	77,9	78,7	60,4	77,2	73,8
Toimialtaan tuntemattomien työpaikkojen osuus, % 2000	2,1	2,2	1,6	2,8	3,4	1,9	1,4	3,1	1,5	1,6
Toimialtaan tuntemattomien työpaikkojen osuus, % 2012	3,8	1,8	1,5	2,0	3,3	1,8	1,2	1,8	1,3	1,2
Taloudellinen huoltosuhde, työvoiman ulkopuolella tai työttömänä olevat yhtä työllistä kohti 2012	1,79	1,81	1,36	1,57	1,8	1,64	1,38	1,69	1,42	1,32
Eläkkeellä olevien osuus väestöstä, % 2012	40,8	23,6	16,4	11,6	19,6	20,8	18,3	14,8	18,2	24,2
Yritystoimipaikkojen lukumäärä 2012	81	463	797	459	150	484	8 884	415	11 733	352 299



### 3 Alueen elinkeinojen toimintamahdollisuudet

#### Nostot:

- Oulun seutu on käynyt läpi rajua kolminkertaista rakennemuutosta, joka on heijastunut erityisesti aluetalouden tunnuslukuihin.
- Kasvupolitiikan ytimessä on uusien työpaikkojen luonti, vienti ja alueelliset arvoketjut.
- Väestökasvu on seudulla suotuisaa, kasvun hallinta on tehtävä yhteisesti.
- Oulun seudulla on tehtävä yhteisiä isoja avauksia kasvupolitiikassa.
- Oulun seudun asema kansallisessa ja kansainvälisessä kaupunkiverkossa on edelleen vahva ja keskeinen. Oulun seudulla on tärkeä rooli koko pohjoisen Suomen ja arktisen alueen kehityksessä – Oulun seudun kilpailukyvyin heikkeneminen johtaa koko Pohjois-Suomen huonompaan kehitykseen.
- Oulun seudun kehityskuva on rakenteellisesti edelleen kohtalainen, mutta dynaamisessa kehityksessä se on putoamassa muiden suurten ja keskisuurtenkin kaupunkiseutujen kelkasta, 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.
- Oulun seutu muodostaa yhtenäisen toiminnallisen työssäkäyntialueen. Työssäkäynti on kahdensuuntaista, eli Oulusta myös käydään seudun muissa kunnissa töissä. Pendelöinti molempiin suuntiin on yleistynyt.
- Oulun seudun elinkeinoelämän kehittämässä kannattaa keskittyä luonnontalouteen (Luonnonvara-Suomi), jossa kuntien intressit ovat yhteneväiset ja toisiaan täydentävät. Kehittämisessä huomioidaan myös Teknologia- ja Palvelu-Suomen kehittyminen.
- Oulun kehitys heijastuu vahvasti naapurikuntiin (sekä positiiviset että negatiiviset käännteet), keskinäisriippuvuus on kasvanut.
- Elinkeinoelämän kehittäminen on uudessa Oulussa organisoitu BusinessOuluun, jonka ”sisäänajo” (käynnistys- ja kiihdytysvaihe) on vieläkin kesken.
- Kaikkein tärkeintä on, että elinkeinoelämästä päätetään, linjataan ja toimeenpannaan samoilla paikallisilla ja alueellisilla tasoilla kuin missä tehdään muuta MALPE-politiikkaa. Linjauksista voidaan jo nykyisillään sopia seudullisesti, kun taas kehittämisen toimeenpano on kuntien tasolla.



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 keltasta, 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 Oulun seudun vahvuuksia ovat nuorekas väestö, riittävä työikäisten määrä, väestön korkea koulutustaso, monipuolinen elinkeinorakenne, liikenteellinen sijainti ja vahva tutkimus, kehitys ja innovaatiokapasiteetti. 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 panostettu paljon, ja sen asemaa kansallisena solmukohtana halutaan vahvistaa lisäämällä kansainvälisiä yhteyksiä.

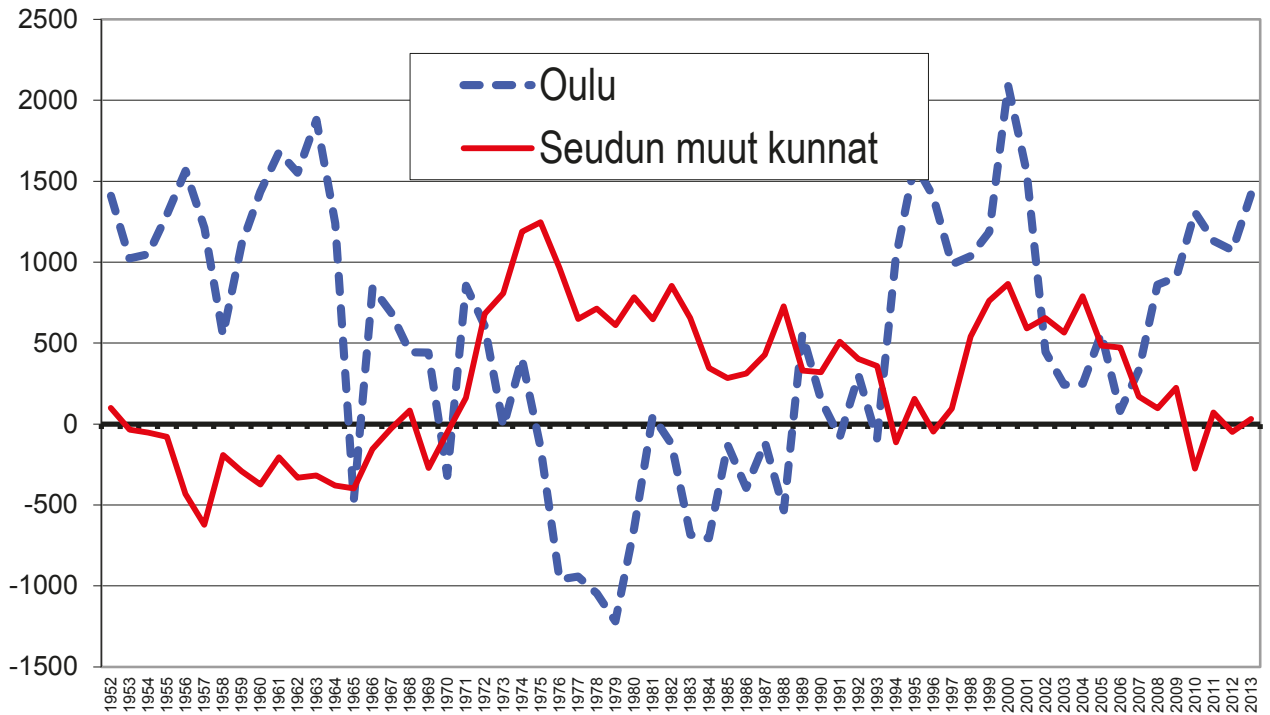
### 3.1 Oulun seudun kasvu ja kehitys

Seutuistuminen Oulun seudulla näkyy kuvasta 3, jossa on kuvattu muuttoliikkeen kehitys viimeisen kymmenen vuosikymmenen aikana. Seudun kehyskunnat kasvoivat vahvimmin 1970-1980 -luvulla sekä vuosittuuhannan vaihteessa. Keskuskaupungin vahvin piikki oli 1990-luvun lopussa sekä viime vuosina. Viisi vuosikymmentä sitten alkaneen suuren muuton taustalla oli maatalouden rakennemuutos ja suurten ikäluokkien liikkeellelähtö teollistuville ja palveluvaltaistuville alueille. 1970-luvun hyvinvointipalvelujen rakentaminen tasapainotti muuttoliikkeen sekä kansallisesti että alueellisesti. Samalla kaupungit seutuistuivat, kun muuttoliike suuntautui myös keskuskaupunkia

ympäröiviin kehyskuntiin. Teollisuuden rakennemuutos johti nopeasti kehittyneiden teollisten seutujen kasvun pysähtymiseen ja kehityskuvan heikkeneemiseen. 1990-luvun puolivälistä alkoi erittäin vahva alueellisen keskittymisen aikakausi viiteen kasvukeskukseen, joista Oulun seutu oli yksi suurimpia menestystarinoita. Kasvun takana oli informaatioteknologian tuotannon, tutkimus- ja kehitys-toiminnan ja yksityisen sektorin palvelujen kasvu. Viimeisen vuosikymmenen yhtenä alueellisen kehityksen trendinä on kehityksen yliseudullistuminen, eli suurten kaupunkiseutujen kehityksen heijastuminen yhä laajemmalle alueelle.



## Muuttoliike 1952-2013



Kuva 3. Muuttoliike Ouluun ja seudun muihin kuntiin 1952–2013.

Muuttoliikkeen logiikka on viime vuosikymmeninä ollut varsin selväpiirteinen: keskuskaupungit houkuttelevat erityisesti vähän koulutettua, opiskelevaa nuorta ja pienituloista väestöä. Kaupunkiseuduilta muuttaa kaupungin omakotitaloalueille ja naapurikuntiin perheellistyvää hyvin toimeentulevaa väestöä. Ikääntyneet muuttavat jälleen keskustaajamiin palveluiden ääreen. Valikoivan ja polarisoivan muuttoliikkeen on nähty olevan epäedullista (suppealle) keskusalueelle, toisaalta perheiden muutto ympäröiviin kuntiin aiheuttaa investointitarvetta. VM:n julkaisun laskelmien mukaan 2000-luvulla kehyskuntien tulokertymä muuttoliikkeestä on ollut 18,5 miljoonaa euroa vuodessa positiivinen Oulun tulokertymän ollessa 5,5 miljoonaa euroa negatiivinen vuosittain. Tulokertymän menetys on ollut Tampereella kaksin- ja Turussa viisinkertainen.

Muuttoliike on lähtökohtaisesti kaksisuuntaista ja se näyttäisi seuraavan voimakkuudeltaan kohtalaisen hyvin kuntien välistä työmatkaliikennettä. Ikäraken-

teeseen vaikuttaa erityisesti eri ikäluokkien liikkuminen kuntien välillä.

Keskuskaupungin kehityksen on nähty säteilevän positiivista väestönkehitystä ympäröivä kuntiin. Väestönkasvusta on aiheutunut haasteita kuitenkin esimerkiksi palvelutarjonnan sopeuttamisessa. Väestörakenteen muutokset ovat hitaita. Lähialueet hyötyvät kaupunkirakenteen ja asuinrakentamisen alueellisesta hajautumisesta. Asumisväljyyden kasvussa ja perheeseen pienentyessä keskusta-alueiden asukasmäärät laskevat. Nykyisen kehityksen mukaan väestö on keskittymässä taajama-alueille maaseutuvaltaisten asuinalueiden sijasta. Taajama-alueen kasvu on kuitenkin suuntautumisessa olemassa olevien taajamien reuna-alueille.

Oulun kaupungin rooli alueen työpaikkakeskittymänä korostuu erityisesti alueen suurena pendelöintinä. Erityisesti Kempeleestä (58 %) ja Limingasta (45 %) iso osa työvoimasta pendelöi töihin Ouluun (vrt. taulukko 2).



Taulukko 2. Työllisen työvoiman pendelöinti selvitysalueen kuntien välillä.

Asuinkunta	Työssäkäyntikunta											Työlliset
	Hailuoto	Ii	Kempele	Liminka	Lumijoki	Muhos	Oulu	Tyrnävä	Selvalue	Muut		
Hailuoto	56 %	0 %	2 %	1 %	0 %	0 %	35 %	0 %	94 %	6 %	363	
Ii	0 %	48 %	1 %	0 %	0 %	0 %	40 %	0 %	90 %	10 %	3 426	
Kempele	0 %	0 %	30 %	2 %	0 %	1 %	58 %	1 %	92 %	8 %	7 049	
Liminka	0 %	0 %	7 %	33 %	1 %	1 %	45 %	2 %	88 %	12 %	3 606	
Lumijoki	0 %	1 %	5 %	8 %	45 %	0 %	27 %	1 %	88 %	12 %	748	
Muhos	0 %	0 %	3 %	1 %	0 %	49 %	39 %	1 %	93 %	7 %	3 414	
Oulu	0 %	1 %	2 %	0 %	0 %	1 %	88 %	0 %	93 %	7 %	80 710	
Tyrnävä	0 %	0 %	8 %	4 %	0 %	3 %	38 %	39 %	93 %	7 %	2 457	

Työssäkäynnin historiallinen kehittyminen on kuvattu taulukoissa 3 ja 4. Taulukoista voi lukea työssäkäynnin yleistymisen molempiin suuntiin. Vastapendelöinti tarkoittaa kuinka suuren osan kunnan työpai-

koista täyttää Oulusta (huom. "vanhaan Ouluun", eli kuntajako ennen viime vuosien kuntaliitoksia) pendelöivät henkilöt.

Taulukko 3. Pendelöinti Ouluun

	1990	1995	2000	2005
564 Oulu	90,1	88,0	86,2	84,3
255 Kiiminki	56,3	56,1	57,8	59,6
567 Oulunsalo	53,4	51,5	52,0	55,3
244 Kempele	47,3	45,8	48,3	51,9
084 Haukipudas	40,9	39,6	44,8	49,0
425 Liminka	26,8	27,8	34,2	39,2
973 Ylikiiminki	28,0	30,4	34,1	36,7
494 Muhos	17,8	26,3	30,2	31,9
859 Tyrnävä	19,5	23,3	27,8	31,2
139 Ii	16,0	16,9	23,1	29,0
436 Lumijoki	16,4	15,2	23,2	25,1
072 Hailuoto	14,8	17,4	20,7	24,9
972 Yli-Ii	14,7	15,4	18,1	24,9

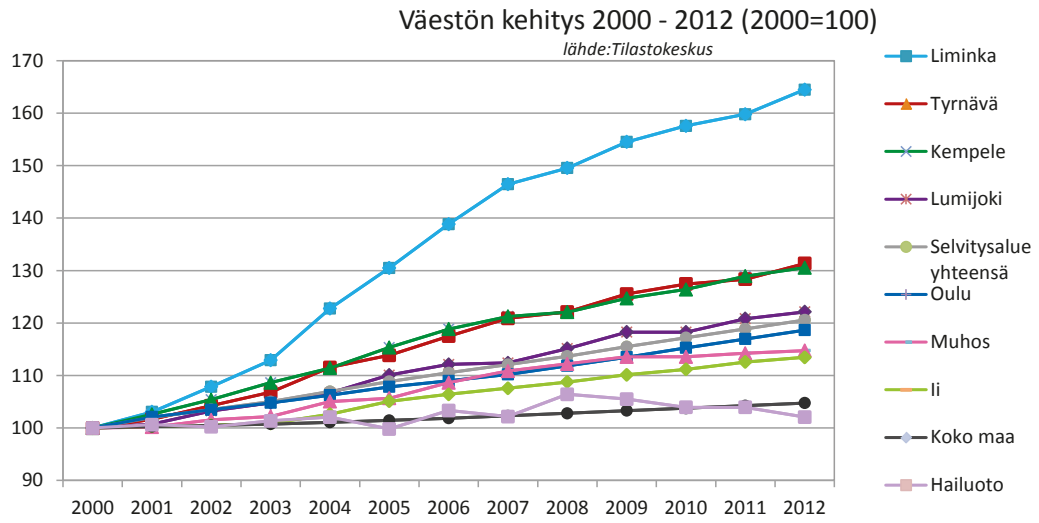
Oulun seudun kasvun näkökulmasta väestön kehitys on suotuisaa, myös työpaikkojen kehitys on olosuhteisiin nähden positiivista, mutta aluetalouden mataaminen viime vuosina on erittäin huolestuttavaa. Oletettavasti myös esitettyjen tilastojen jälkeiset vuodet työpaikkojen ja aluetalouden kehityksessä ovat olleet haastavia Oulun seudulle, ICT-alalla tapahtuneiden rakenteellisten muutosten myötä. Oulu-

Taulukko 4. Vastapendelöinti Oulusta (eli kuinka monta prosenttia kunnan suuri osa työpaikoista on Oulussa asuvan työntekijän täyttämä; (huom. "vanhasta Oulusta", eli kuntajako ennen viime vuosien kuntaliitoksia)).

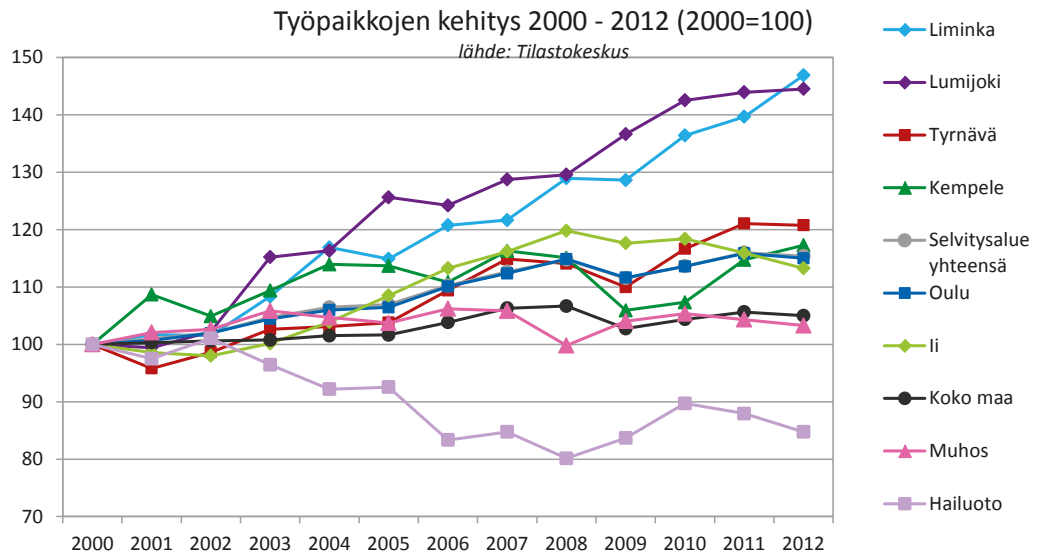
	1990	1995	2000	2005
564 Oulu	74,6	74,0	71,6	69,1
255 Kiiminki	9,0	11,7	17,3	20,7
567 Oulunsalo	16,5	19,7	29,8	29,6
244 Kempele	19,4	28,7	26,4	27,7
084 Haukipudas	14,6	18,8	18,1	20,9
425 Liminka	5,9	8,5	11,2	15,6
973 Ylikiiminki	5,5	4,5	9,7	14,3
494 Muhos	7,8	7,4	10,2	17,3
859 Tyrnävä	4,0	5,0	6,0	10,3
139 Ii	3,4	5,4	7,0	11,4
436 Lumijoki	0,9	1,6	5,6	7,0
072 Hailuoto	4,8	5,4	4,3	5,7
972 Yli-Ii	1,6	3,6	6,1	5,9

lun seudun kasvun näkökulmasta olennaista on saada seudulla tuotettu arvonlisäys kasvu-uralle jälleen. Väkiluvun jatkuvan, tasaisen vahvan kasvun hallinta ja hyödyntäminen yhdessä on tulossa tärkeämmäksi.

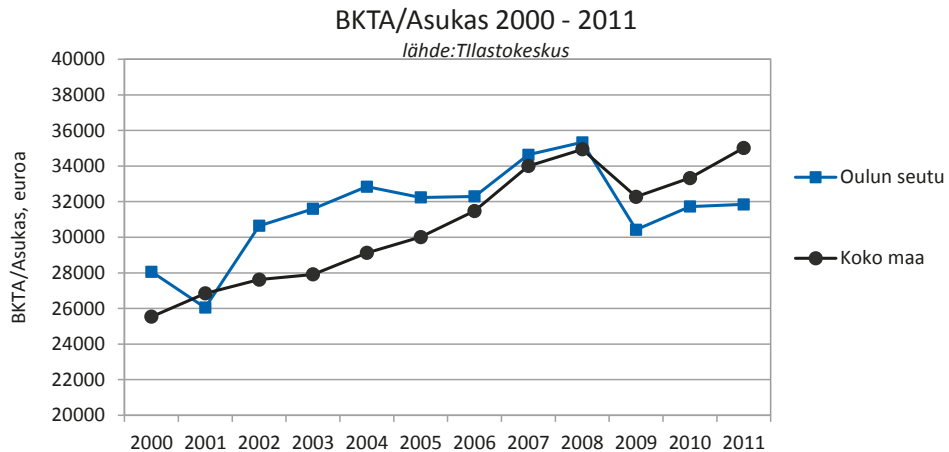
Oulun seudun kasvua voi yksinkertaisimmillaan tarkastella kolmesta näkökulmasta: väestön, työpaikkojen ja aluetalouden näkökulmasta (kuvat 4, 5 ja 6).



Kuva 5. Työpaikkojen kehitys Oulun seudulla ja kunnissa 2000-2012



Kuva 4. Väestön kehitys Oulun seudulla ja kunnissa 2000-2012



Kuva 6. Aluetalouden kehitys Oulun seudulla 2000-2011



## 3.2 Oulun seudun tulevaisuuden kysymykset ja visio

Oulun seudun kasvun näkökulmasta olennaista on saada seudulla tuotetun arvonlisäys kasvuralle jälleen. Tämä onnistuu lähinnä viennin vahvistamisen kautta. Kyse on siitä miten kiinnostavia Oulun seudulla tuotetut tuotteet ja palvelut ovat maailmalla, miten ne luovat uusia työpaikkoja seudulle ja kuinka vahvat arvoketjut alueella näiden tuottamiseen muotoutuu. **Kysymys on miten elinkeinoelämää kehitetään yhdessä** (Oulun seudun tulevaisuuden kysymys 1).

Seuraavaksi tärkein kysymys on kasvun hallinta, joka johtuu väkiluvun tasaisen vahvasta jatkuvasta kasvusta. Maankäytön, asumisen ja liikenteen ratkaisut vaativat yhteistä tarkastelua. MAL-kysymyksiin liittyy myös palveluiden toimivuuden tarkastelu kuntarajoista riippumatta – millainen on mahdollisimman sujuva arki Oulun seudulla asuville. **Kysymys on miten elinvoimaa vahvistetaan yhdessä** (Oulun seudun tulevaisuuden kysymys 2).

Kolmas tärkeä kysymys on kasvun mahdollistaminen. Kuntien tärkeimpänä roolina kasvussa on edelleen perusinfrastruktuurista huolehtiminen, mutta kasvun mahdollistaminen on tulossa yhdessä tärkeämmäksi. Kuntien tulee harjoittaa aktiivista kasvu- ja kehittämispolitiikkaa verkottamalla toimijoita keskenään ja innostamalla kehittämiseen sekä käyttämällä yhteistä ääntä edunvalvonnallisessa kehittämisessä. **Kysymys on miten alueellista yhteistyötä ja vaikuttamista tehdään yhdessä** (Oulun seudun tulevaisuuden kysymys 3).

### Oulun seudun visio ja uusi toimintatapa 2030

Selvitysprosessin aikana muodostettiin Oulun seudulle visio ja määriteltiin uusi tulevaisuuteen tähtäävä toimintatapa. Vision mukaan Oulun seutu on jälleen maan ja Barentsin alueen kiinnostavin alue vuonna 2030:

- Oulun seutu on Uudistuvien Eurooppalainen kaupunkiseutu, vahvasti samaan aikaan globaali ja paikallinen
- 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.

Kasvu, elinvoima ja vahva osaaminen rakentuvat nuorelle väestörakenteelle, laadukkaalle ja korkeatasoiselle 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.



Elinkeinoelämän kehittämisen keskeiset painopisteet Oulun seudulla tulisi olla:

1. Uusien työpaikkojen luominen (vientä, markkinointiosaaminen, InvestIn -toiminta, omistajanvaihdokset, innovatiiviset hankinnat, alueen markkinointi jne.)
2. Yhteisten toimialojen kehittäminen (jalostusketjut, arktisuus, matkailu, energiaomavaraisuus, luova talous)
3. Seudun yhteinen työllisyyden hoito (alle 25 -vuotiaat töihin, työpaikkojen luonti yritysten tarpeista lähtien, resurssit ja järjestelmät kunnille)

Elinkeinoelämän kehittämisessä suurin tulevaisuuden yhteinen potentiaali liittyy hyvinvointiteknologiaan, lähiruokaan, energiaan ja matkailuun (kts. seuraava luku). Tarkemmin eriteltynä seuraavat alat ovat keskeisimpiä kehittämisen kohteita:

- Lapset ja nuoret – Osaaminen (kaikki kunnat)
- Toimialakehittäminen
  - ICT ja ICT:n hyödyntäminen kaikilla toimialoilla (Oulu, Tyrnävä)
  - Pohjoisen investoinnit/hankkeet (Oulu, Liminka ja Lumijoki)
  - Hyvinvointi (Oulu, Tyrnävä)
  - Maaseudun elinkeinot (Hailuoto, Lumijoki, Ii, Muhos ja Tyrnävä)
  - Kulttuuri, luovat alat (Ii Liminka, Muhos, Oulu ja Tyrnävä)
  - Logistinen keskus (Oulu, Kempele, Liminka)
  - Matkailu (Hailuoto, Liminka, Lumijoki, Muhos, Oulu)
  - Kauppa (Oulu, Muhos, Kempele ja Liminka)
  - Energia (Oulu, Tyrnävä ja Ii)

Oulun seudun selvityksen yhteydessä kehityskäytävien (erityisesti Perämerenkaari) kehittämiseen todettiin liittyvän suurta potentiaalia, ja yleisellä kehittämisen tasolla ne on huomioitu, mutta ne eivät vielä juurikaan konkretisoidu yhteisinä kehittämisen tasoina tai areenoina. Toisaalta kehittämisvyöhykkeet ovat sen verran laajoja, että ne koskevat kaikkia Oulun seudun kahdeksaa kuntaa, ja kyse on enemmän siitä, millainen solmukohta koko Oulun seutu on eri Pohjois-Suomen kehityskäytävälle.

Olenainen osa Oulun seudun tulevaisuutta on arktisuus. 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 profiloituttava myös arktisen osaamisen keskuksena maailmassa, yhdessä muun Pohjois-Suomen ja Barentsin alueen kanssa.

Arktisen alueen muutos on herättänyt laajaa kansainvälistä kiinnostusta aluetta kohtaan. Globaali kiinnostus kohdistuu arktisiin merialueisiin, sen avautuvien merireittien ja energiavarojen, risteilyturismin ja teollisen kalastuksen tuomiin mahdollisuuksiin, jotka liittävät arktisen alueen osaksi maailmanlaajuista taloutta. Arktisen alueen tulevaisuus ja vakaus määntyvät maailmanlaajuisten muutosten seurauksena. Muutokset liittyvät energiamarkkinoihin ja kauppaoliittisiin kysymyksiin, voimasuhteiden muutoksiin sekä ympäristökysymyksiin.

Arktisuus korostuu Lapissa, seuraavaksi eniten Suomen maakunnista arktisuus näkyy Pohjois-Pohjanmaan strategisessa kehittämisessä, jossa Oulun seutu on keskeisin alue. Arktisen osaamisalueiden ja osajien tunnistaminen ja verkostoituminen Pohjois-Pohjanmaalla on alkanut. Toimialojen kautta tarkasteltuna voi arktisuuden nähdä ulottuvan myös pohjoisen Suomen ulkopuolelle.



Arktisen osaamisen kärkiyrityksiä on Suomessa tunnistettavissa esim. kaivosalalta (mm. maaperätutkimukset, louhinta, kuljetus, laitteet), rakentamisesta (mm. betonituotteet, teräsrakenteet), olosuhdeosaamiseen liittyen (testaus), kone- ja laitevalmistuksesta, kuljetus- ja logistiikka-alalta, meriteollisuudesta (mm. offshore, satamat), ohjelmopalveluista 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 kentäs-

sä 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.

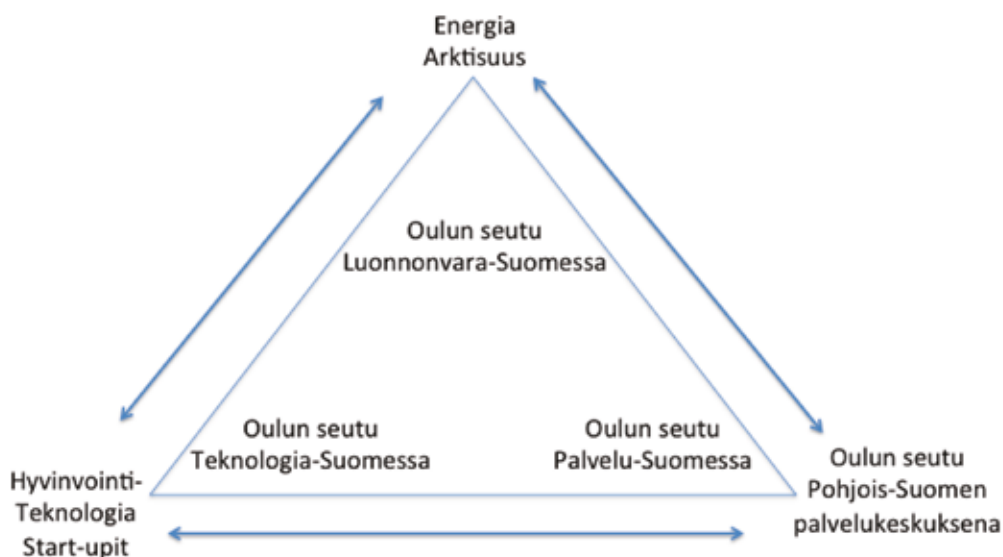
Arktisuuden ilosanoma on siis kuultu eri vahvuuksilla eri puolilla maata ja alueet ovat, kuten pitääkin, tehneet strategiset valintansa omista lähtökohdistaan. Arktisuuden merkitystä pitää edelleen korostaa. Jos alueiden julkisilta tahoilta jää tunnistamatta arktisuuden ja arktiseen liiketoimintaan liittyvät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

### 3.3 Oulun seudun tulevaisuuskuvat ja elinvoiman strateginen kehittäminen

Aluerakenteen ja liikennejärjestelmän kehityskuvassa (ALLI) tunnistetut megatrendit, jotka vaikuttavat kaikkien alueiden kehitykseen ovat ilmastonmuutos, energian saatavuus, globaali talouskehitys ja tekninen kehitys. ALLI:ssa tunnistetut keskeiset ennakointiteemat, jotka on huomioitava kaikkien alueiden kehityksessä ovat kaupungistumisen ja taajamoitumisen jatkuminen sekä asumisen muutossuunnat, luonnon ja luonnonvarojen merkityksen kasvaminen, tuotannon ja palvelujen muutos sekä Euroopan pohjoisen ulottuvuuden merkityksen kasvu. ALLI:ssa kansallisen kehityskuvan aihioina on tunnistettu muuttoliikkeen moninaistuminen, keskisuurten kaupunkien kasvu (haastaen myös suurempia kaupunkiseutuja, eli kaupunkien välinen kilpailu kiristyy), elinympäristön laadun merkityksen kasvaminen, Venäjän merkityksen kasvu (jossa huomioitava myös kansainvälisen poli-

tiikan aiheuttama paine), arktisen alueen kasvu (jossa myös huomioitava muutokset Venäjällä), biotalouden ja luonnonvarojen merkityksen kasvaminen sekä digitalisaatio.

ALLI:ssa on valittu kolme kehityskuvaa Teknologia-Suomi, Luonnonvara-Suomi sekä Palvelu-Suomi. Oulun seutua ja sen kuntia on seuraavassa tarkasteltu kutakin kehityskuvaa vasten (Kuva 7). Eri kehityskuvat eivät ole vaihtoehtoisia ja toisiaan poissulkevia, vaan pikemminkin limittäisiä ja toisiaan täydentäviä. Tulevaisuuskuvan rakentamisen kannalta on kuitenkin tärkeää tunnistaa kehikko ja tulevaisuuskuvien erityispiirteet.



Kuva 7. Oulun seutu Teknologia-Suomessa, Luonnonvara-Suomessa ja Palvelu-Suomessa.

### Oulun seutu Teknologia-Suomessa

Teknologian Suomessa suurimmat ja vahvimmat kaupunkiseudut, joihin Oulun seutu lukeutuu, kasvavat ja työikäinen väestö keskittyy kasvukeskuksiin. Myös yksilöllisyyden arvostus korostuu. Tuotantoa, teknologian käyttöä ja huoltoa tukevat erikoistuneet palvelut kehittyvät, lisäksi erikoistumalla ja uuden teknologian soveltamisella lisätään teollisuuden tuottavuutta. Tuotannon jalostusaste kasvaa ja yritys rakenne monipuolistuu. Oulun seutu käy läpi rajua teknologisen tuotannon murrosta. Rakenteelliset muutokset ovat aina myös mahdollisuus, mutta se vaatii aktiivisuutta ja rohkeutta kaikilta osapuolilta. Pohjoisten merireittien avautuessa keskustelu ja toimenpiteet yhteydestä Jäämerelle aktivoituu. Oulun seutu on lobannut aktiivisesti yhteyttä Tromsaan. Kuntien profiili Teknologia-Oulun seudussa on esitetty taulukossa 5.

Nopea teknologinen kehitys vähentää tuotannollisia työpaikkoja mutta lisää asiantuntijatyön määrää. Digitaalinen tuotanto muuttaa tuotantorakennetta ja toimitusketjuja, nanoteknologia ja tietotekniikka ovat vahvoja erikoistumisaloja. Tietoverkkoihin investoidaan paljon, etäyhteydet ja ohjausjärjestelmät kehittyvät.

Yritysten menestyminen riippuu siitä, miten ne onnistuvat kytkeytymään t&k&i- ja teknologia(keskus) vetoiseen globaaliin kilpailutalouteen. Keskusten ul-

kopuolella kytkeytymistä tapahtuu korkean teknologian alihankintaverkostojen avulla. Oulun seudun langattoman tiedonsiirron osaamisella lienee kysyntää myös tulevaisuudessa, mutta ovatko osaajat jopa liian erikoituneita? Miten osaamista voidaan yhdistää, miten saadaan Oulun seudulle toimiva start-up kulttuuri?

Ydinvoiman merkitys energialähteenä kasvaa, energiatehokkuus ja -omavaraisuus kasvavat. Pyhäjoen ydinvoiman rakentamispäätöksellä on huomattavat työllisyys- ja talousvaikutukset myös Oulun seudulle.

Teknologia-Suomessa palveluiden paras saavutettavuus ja parhaat yhteistyömahdollisuudet ovat keskittävän ja tiivistävän yhdyskuntarakenteen tuntumassa myös seututasolla. Kaupan palvelut säilyvät ja kehittyvät kasvuseuduilla ostovoiman lisäyksen ansiosista, mutta palvelujen tarjonta polarisoituu alueellisesti. Mutta myös kauppa on rakennemuutoksessa kun verkkokauppa haastaa perinteisen kauppa-asioinnin. Käänteisesti jälleen Oulun seudun teknologiaosaimista voitaneen hyödyntää myös tässä muutoksessa.

Työpaikkojen ja yliopistojen keskittyminen suuriin keskuksiin suuntaa ja polarisoi muuttoliikettä. Oulun seutu tulee jatkamaan kasvuseutuna. Kasvuseutujen sisällä vaihdetaan työpaikkoja ja muutetaan usein. Oulun seutu on yksi toiminnallinen alue, joka laajentuu edelleen. Se johtaa myös piteneviin työmatkoihin sekä kasvavaan pendelöintiin maaseudulta kau-



punkikeskuksiin, mutta liikennettä on myös toiseen suuntaan. Ajankäyttö työmatkoihin kasvaa. Liikennejärjestelmän haasteena palvelutason parantaminen ja ylläpito. Ruuhkautuminen tuottaa ongelmia.

Ekosysteemien tuotantopalveluja hyödynnetään tehokkaasti varsinkin kaupunkien läheisellä maaseudulla ja ydinmaaseudulla. Uutta teknologiaa voidaan käyttää Oulun seudulla enenevästi ekosysteemien tuottamien palvelujen hyödyntämisessä.

Taulukko 5. Kunnat Teknologia-Oulun seudussa

Kun-ta/ryhmä	Millä profiloituu?	Kouluarvosana yhteistyölle?	Kenen kanssa yhteistyötä?	Mikä tärkein asia yhteistyössä?
Hailuoto	Energiaomavaraisuus	+/-0	Oulu ja kehyskunnat	Merikaapelin uusiminen
henkilöstö	Selkeä yhteinen tavoite alueen profiilista ja toiminnasta, ICT-tiedonsiirto: hallinta, reseptit, oppilasaineistot, WILMAT/HELMi	6	Tietohallinnon suunnittelijat ja virkamies	Yhteinen tavoite profiilista ja toiminnasta (kts. profiilivastaus)
Ii	Ympäristö- ja energiateknologia. Ympäristö- ja energiatietoisuus. Puhdistusteknologia.	7 ½	Oulun energia, Oulunseudun sähkö, Business Oulu, yritykset ja muut kunnat	Sähköinen asiointi Oulun alueella, uuden tekniikan käyt-töönotto ja le-vittäminen Oulun alueella -> pilotointi -> ratkaisuja yrityksiltä
Kempele	Logistiikka, henkilöliikenne, koulutusjärjestelmä	8	Oulu	Liikenne: rataliikenne
Liminka	Liikenteen logistiikkakeskuksen kehittäminen	6	Kempele, Oulu	Yhteinen suunnitelma (kansallinen logistiikkakeskittymä)
Lumijoki	Tietoliikenneyhteyksien parantaminen, maantiliikenneyhteydet	6	Lähikunnat, Oulu, Raahen seutu	Tarpeesta lähtevä yhteistyö, ei projekteihin "pakotettuna"
Muhos	Tieliikenne sekä rautatie yhteyksien kehittäminen	6	Oulusta – Kainuuseen	
Oulu	Hyvinvointitekhnologia (ICT)	5. Yhteistyö on keskittynyt Oulu – OY – VTT -yritykset	Oulun seutu (Esim. Kempele, Ii)	Seudun kuntien pitää tehdä tiivistä yhteistyötä, että alueelle syntyy uusia yrityksiä ja työpaikkoja (korkean osaamisen pohjalta helpompi tehdä)
Tyrnävä	korkeatasoinen tuotekehitys alku-tuotannon ja tilatalouden alalla	6. Tyrnävä ei ole hyötynyt seudun teknologiabuumista	Käynnistymässä yhteistyökuvioita yliopiston ja AMK:n kanssa	KV näkökulma, laadukas tuotekehitys osana hyvinvointiteemaa

Tärkeimmät kokonaisuudet Teknologia-Suomen kehittämisessä Oulun seudulla:

- Hyvinvointitekhnologia (ICT)
- Yritysten edellytykset seudun ykköstavoitteeksi
- Uusi teknologia (sähköinen asiointi ja asiakaskortti) palveluihin
- Sote-uudistus on mahdollisuus --> seutu tuotantoalueeksi
- Tuotekehitys/korkeatasoinen T&K Ravinnon ja Biotalous osalta



### Oulun seutu Luonnonvara-Suomessa

Luonnonvara-Suomessa on kasvavien keskisuurten kaupunkien verkko, ja valtakunnanosakeskukset vahvistuvat. Oulun seudun merkitys ja rooli koko Pohjois-Suomen kehityksen kannalta muodostuu yhä keskeisemmäksi. Myös verkostoituminen muihin kaupunkeihin Pohjois-Suomessa vahvistuu. Kasvukaupunkiseuduilla on monimuotoinen elinkeinorakenne. Ympäristötietoisuus ja -vastuullisuus korostuvat. Resurssitehokkuuden merkitys kasvaa ja luonnonvaroja hyödynnetään aiempaa enemmän. Biotalous ja kaivannaisteollisuus kasvavat. Maatalous sekä elintarviketeollisuus kasvavat ja kotimaisten luonnonvarojen jalostusaste kasvaa. Suomi on vahvasti osallisena Barentsin alueen kasvussa. Luonnonvarojen tuonti Venäjältä Suomeen kasvaa. Perämerenkaaren kehitys on nopeaa. Kehityskuva korostaa käytäviä ja koko Barentsin alueen kehittymiseen liittymistä. Kuntien profiili Luonnonvara-Oulun seudussa on esitetty taulukossa 6.

Luonnonvara-Suomessa muuttoliike on keskusten välistä seuraten työpaikkojen ja koulutuksen tarjontaa. Keskuksien välinen liikkumistarve lisääntyy myös palveluiden hankinnassa tukeutuen sekä joukko- että henkilöautoliikenteeseen. Muuttoliike on altista markkinasuhteiden vaihtelulle. Luonnonvara-Suomessa on uutta maaseudulle muuttoa, mutta ikääntyneiden muutto palvelukeskuksiin jatkuu. Peruspalvelujen alueellinen saavutettavuus on hyvä. Työssäkäyntialueet säilyvät nykyisen kaltaisina, mutta molemminsuuntaiset pendelöintivirrat kasvavat. Alueellinen työpaikkaomavaraisuus kasvaa.

Ekosysteemien tuotantopalvelujen hyödyntäminen jatkuu laajasti nykytasolla ja muuttuu paikoin intensiivisemmäksi. Kaupunkien läheisyydessä vahvistuva lähiruuan tuotanto monipuolistaa ekosysteemien tuotantopalvelujen käyttöä. Monimuotoinen maataloustuotanto voi myös tukea kulttuuriympäristöjen luontoarvojen säilymistä.

Monikeskuksinen aluerakenne ja luonnonvarojen monipuolinen hyödyntäminen tukevat yhdyskuntien huoltovarmuutta ja sopeutumiskykyä muutoksiin. Uusi infrastruktuuri suunnitellaan siten, että se on käytettävissä useissa eri toiminnoissa. Olemassa olevaa rakennuskantaa ja infrastruktuuria hyödynnetään tehokkaasti maaseutualueilla.

Luonnonvara-Suomessa korostuvat vahvat erikoistuneet tuotantoyksiköt ja niitä palvelevat alihankintaketjut sekä luonnonvarojen hyödyntämistä palvelevat korkean teknologian ratkaisut. Hajautetun kotimaisen energian tuotanto kasvaa, aurinkoenergian hyödynnetään enemmän ja biopolttoaineista tulee merkittävä vientituote.

Elintarviketeollisuus kasvaa, korostaen lähituotantoa ja jalostusta, johtuen kotimaisten raaka-aineiden monipuolistumiseen ja jalostusasteen kasvuun. Myös elintarviketiennin merkitys kasvaa, tämä johtaa parhaimmillaan monipuoliseen pk-yritystoimintaan ja toimiviin hankintaketjuihin. Hajautettua energiatuotantoa. Luonto- ja maaseutumatkailun merkitys kasvaa.

Biotalous ja luonnonvarojen kestävä hyödyntäminen luovat Suomelle edelläkävijän etua kansainvälisessä työnjaossa. Perämerenkaaren kehitys on nopeaa, Oulun seudusta tulee arktisen osaamisen keskus yhteistyössä muun Pohjois-Pohjanmaan ja Lapin kanssa. Arktisen alueen yhteistyötä tiivistetään myös kansainvälisesti.

Alueellisten korkeakoulujen erikoistuminen lisääntyy. Alueellinen osaamis pääoma tukee elinkeinorakenteen kehitystä ja vahvistaa osaamiskeskittymää. Yliopistot ja AMK:t verkostoituvat niin alueen sisällä kuin Pohjois-Suomessa. Biotalous on monipuolista ja monialaista ja sen verkottuneita ja erikokoisia yksiköitä sijaitsee hajautuneesti myös maaseudulla. Raaka-aineiden tuotannon, jalostuksen ja/tai tietotaidon avulla yritykset voivat asemoitua vahvasti biotalouden kansainvälistyvissä liiketoimintaketjuissa.



Taulukko 6. Kunnat Luonnonvara-Oulun seudussa

Kunta/ryhmä	Millä profiloituu?	Kouluarvosana yhteistyölle?	Kenen kanssa yhteistyötä?	Mikä tärkein asia yhteistyössä?
Hailuoto henkilöstö	Jäkälät, kalat, marjat	6	Oulu	Elinkeinopalvelujen yhteistyö
Ii	Oijärven kulta. Bioenergia ja maatalous. Tuuliolosuhteet. Puhdas vesi. Energiaomavaraisuus.	6	Oulun seudun toimijoiden kanssa. Energian myynti (lämpö) Ouluun.	Yhteinen markkinointi alueellisesti, vetovoima, houkutukset -> maaseutu lähellä
Kempele	Veden hankinta/puhdistaminen, ekohankkeet (ekokylä), koulutus	8	Koko seutu	matkailu
Liminka	Lähiaruoka (maatalous), logistiikka	5 +, lähiruuan mahdollisuudet hyödyntämättä	koko talousalue, yritykset, yhteishankintarengas	Yhteiset päätökset lähiruuan hyödyntämisestä
Lumijoki	Perinteinen maatalous, tuuli, lähiruoka, bioenergia	5 tuottajat ja kuluttajat alueella, hyvät mahdollisuudet, yhteistyö ei pelaa	Oulun seutu	Yliopisto ja ammattikorkeakoulu mukaan tuotekehittelyyn
Muhos	Bioenergia, kalkkikaivoksen avaaminen (valtaus olemassa)	8	Ympäristökunnat	Tutkimus, kehittäminen, tuottaminen
Oulu	Bioenergiaa, metsää, suurehko kaupunki puhtaan (lähellä) luonnon ympäröimänä => matkailuvaltti	5. Yhteistyö vähäistä -> mahdollisuus!	Liminka, Muhos, Tyrnävä, Hailuoto	Matkailu, energia.
Tyrnävä	puhdas + turvallinen ruoka+elinympäristö, bioenergia	7 alkavaa yh-teistyötä	ruoka jne. Liminka, Bioenergia+Kempele, mo-lemmat ed. YO + AMK	1. Profiloitumien, kaikki profiloituvat --> laadukain kokonaisuus, KV -näkökulmat

Tärkeimmät kokonaisuudet Luonnonvara-Suomessa Oulun seudulla:

- Terveellinen lähiruoka ja maaseutu, alueellinen yhteistyö markkinoinnissa
- Voimalaitostuotannosta aiheutuvien säännöstelyhaittojen torjuminen
- Bioenergiatuotanto/kehittäminen



### Oulun seutu Palvelu-Suomessa

Palvelujen Suomessa suurimmat kaupunkikeskukset kasvavat, mutta mukaan mahtuu myös valikoivaa pikkukaupunkirenessanssia ja pienten erikoistuneiden osaamiskeskittymien kasvua, jota alueellinen korkeakouluverkosto tukee. Matkailu- ja kulttuuriarvojen merkitys kasvaa. Palveluvaltaistuminen nopeutuu ja palveluviennin merkitys kasvaa kaikilla aloilla. Pk- ja pienyritysten määrä kasvaa huomattavasti. Pohjois-Suomen, Norjan, Ruotsin ja Venäjän yhteinen työmarkkina-alue vahvistuu.

Asutus keskittyy tiivistyviin kaupunkeihin ja maaseudun keskuksiin. Merkittävää uudisrakentamista nousee myös vetovoimaisille loma-asumisen alueille. Asutus vähenee haja-asutusalueilla.

Palveluiden saavutettavuus ja yhteistyömahdollisuudet seututasolla perustuvat henkilöautoliikenteeseen. Paikalliset palvelut keskittyvät, mutta pienempiä palvelukeskuksia on lukumääräisesti useita. Hyvät tiedonsiirtoverkot kompensoivat puuttuvaa joukkoliikennettä. Pienten keskusten lisääntyvä elinvoimaisuus ja jossain määrin myös monipaikka-asuminen kompensoivat muuttotappioita.

Työssäkäyntialueet pienenevät nykytilanteeseen nähden. Arki ja päivittäinen työnteko pienemmällä alueella, mutta kun liikutaan, liikutaan pitkiä matkoja erikoispalvelujen äärelle ja töihin. Palveluyrittäjien toiminta-alueet puolestaan laajenevat. Paikallisjoukkoliikenteen kehittäminen työmatkoille sopivaksi muodostuu haastavaksi.

Ekosysteemien tuotantopalvelujen hyödyntäminen painottuu kaupunkien ja maaseudun keskusten läheisyyteen. Pitkien kuljetusmatkojen päässä keskuksista ekosysteemien tuotantoa hyödynnetään nykyistä vähemmän. Luonnon virkistyskäyttömahdollisuuksia painotetaan monilla maaseutualueilla. Luontomatkailu ja muu luonnon virkistyskäyttö tukevat vetovoimaisten luontoalueiden säilyttämistä luonnontilaisina ja sitä kautta monimuotoisuuden säilymistä.

Monikeskuksinen rakenne ja joustava, monialainen palvelutuotanto antavat sopeutumiskykyä erilaisiin muutoksiin. Palvelutalous on kuitenkin riippuvainen

globaaleista markkinoista ja tavaratuonnista, joiden häiriöt voivat vaikuttaa välittömästi ja välillisesti hyvinkin voimakkaasti.

Kaupungeissa ja maaseudun keskuksissa hyödynnetään ja korjataan olemassa olevaa rakennuskantaa sekä rakennetaan uutta. Aiemmin tuotantotoiminnassa ollut rakennuskantaa otetaan myös uuteen käyttöön asumisessa ja palveluissa. Haja-asutusalueilla rakennuksia jää pois muuton seurauksena vajaa käyttöön.

Suuri osa palveluista voidaan järjestää digitaalisesti, sekä kulutus että tuotanto suuntautuu niihin. Sekä yksityisten että julkisten palvelujen uudet tuotantotavat ja jakelujärjestelmät tuovat Suomelle kilpailuetua. Tietointensiivisten toimialojen työllistävyys kasvaa, pieniä osaamiskeskittymiä muodostuu erityisesti ohjelmistoalalle. Pk- ja pienyritysten määrä kasvaa huomattavasti, yritysten välisen verkottumisen tarve kasvaa. Energia- ja resurssitehokkuuteen sekä paikallisiin energialähteisiin panostetaan. Elintarviketuotannossa korostetaan lähituotantoa ja -jalostusta. Maaseudun elinkeinot monipuolistuvat (mm. hajautettu energiantuotanto, lähiruoka, hyvinvointipalvelut, maaseudun pientuotanto, matkailu), kaupungin merkitys matkailukohteena kasvaa myös. Kuntien profiili Palvelu-Oulun seudussa on esitetty taulukossa 7.

Monipuolinen ja moniasteinen oppilaitosverkko ulottuu koko Suomeen ja Oulun seudulle. Osaamisrakenne ovat alueellisia. Julkisten palvelujen keskuspaikat, matkailun ja liikenteen keskuspaikat sekä tietointensiivisten digitaalisten palveluiden sijaintipaikat menestyvät. Alkutuotannon ja jalostuksen työpaikat vähenevät. Palvelutuotteiden kytkeminen osaksi teollisuustuotantoa vahvistaa paikallista jalostustoimintaa, mutta teknologiset palvelut eivät ole teollisuuden sijaintipaikkoihin sidottuja vaan siirtyvät nopeasti.

Pienten kaupunkien välinen liikenne on pääosin henkilöautoliikenteeseen perustuvaa. Matkaketjut keskittymien välillä ovat pitkälti henkilöautoliikenteen liitynnän varassa. Kutsuohjatut järjestelmät kehittyvät osana joukkoliikennejärjestelmää pienillä kaupunkiseuduilla.



Taulukko 7. Kunnat Palvelu-Oulun seudussa

Kunta/ryhmä	Millä profiloituu?	Kouluarvosana yhteistyölle?	Kenen kanssa yhteistyötä?	Mikä tärkein asia yhteistyössä?
Hailuoto	Matkailupalvelut	7-	Oulu	Markkinointi
henkilöstö	Henkilöstön tulee tuntee asukkaiden ja palveltavien tarpeet hyvin. Mikä on oikeasti lähipalvelu, realismi, erilaisten ihmisten huomiointi. Palvelujen tarve: työkäiset; lapset ja nuoret; ikäihmiset; työttömät; vammaiset ;erityisryhmät	on kehitettävää ja mahdollistavaa	asuminen ja arki kuntien rajapintojen lähellä erikoistarkasteluun esim. OUTI-kirjastot	liikenneyhteydet mahdollistavat erilaisten ihmisten tarpeet: asumuksissa; työpaikoissa; elinympäristössä; asten koulutuksessa ja päivähoi-dossa
Ii	Kyläkouluverkko, tehokas palvelutuotanto, Oulunkaari	8	PPSHP, Oulun kaupunki ja muut kunnat	Uusi teknologia palvelujen saatavuudesta.
Kempele	matkailu- ja virkistysyhteistyö, monipuolinen elinkeinorakenne, koulutus	7	Oulu, Liminka	Elinkeinoyhteistyö, Liminka
Liminka	Turismi/Matkailu/lintutorni, koulutus, terveydenhuolto	7-	Oulu, Oulun eteläinen talousalue	koko Oulun alueen yhteinen matkailustrategia ja sen toteuttaminen
Lumijoki	Merellisyys, mereen liittyvä matkailu (3670 reitti Lumijoki - Hailuoto-Oulu), perinteinen, turvallinen maaseutu	4	Oulu, Hailuoto, Raahe	Matkailu tosissaan, strategiat ja masterplanit on olemassa
Muhos	Matkailu, merkitys Rokua Geoparkin myötä	7, markkinointi takkuua	Utajärvi/Oulu/Vaala	Oulujoen vedenpinnan suuren vaihtelun pienentäminen
Oulu	<ul style="list-style-type: none"> <li>• hyvinvointiteknologia (INKA, OuluHealth)</li> <li>• Cleantech</li> <li>• hyvinvointikeskus-malli</li> <li>• muonituottajamalli</li> <li>• uovat alat (ICT)</li> <li>• sähköiset palvelut</li> </ul>	Kuntien välillä 6	Oulun seudun kunnat	Sote-uudistus => tuotantoalueet, sähköiset palvelut
Tyrnävä	viritys+matkailu, hyvinvointipalvelut	7, seudullinen matkailu ei ole "lähtenyt lentoon", profiloitumista ja yhteis-työtä kaivataan	Seudulla on ollut yhteisiä matkailusuunnitelmia, mutta ne eivät ole realisoituneet	näkyvyys, monipuolisuus, logistiset yhteydet (seudun sisäinen ja varsinkin ulos seudulta)

Tärkeimmät kokonaisuudet Palvelu-Suomen kehittämisessä Oulun seudulla:

- Matkailu
- Koulutuksen saavutettavuus
- Terveellinen ja turvallinen asuin ympäristö + peruskoulutus
- SOTE –uudistus mahdollisuus --> seutu tuotantoalueeksi

Selvityshenkilöiden yhteisenä huomiona tulevaisuustyöpajasta voidaan todeta, että yhteistyötä on tehty kaikilla saroilla, mutta vain muutamissa teemoissa on tehty koko seudun kattavaa yhteistyötä. Kukaan ei antanut kiitettävä arvosanaa yhteistyöstä millään osa-alueella, arvosanat pääosin tyydyttäviä, muutamia välttäviä joukossa, parannettavaa siis on.

Selvitysprosessissa tiivistettiin elinvoiman ja kasvun perusta teknologiaan, luonnonvaroihin ja palveluihin oheisen kuvan 8. mukaisesti.



Kuva 8. Oulun seudun elinvoiman ja kasvun perusta

#### Kuntien strateginen elinkeinoelämän kehittäminen

Kuntien elinkeinoelämän kehittäminen liittyy keskeisesti kuntien strategisen kehittämisen aja-

tuksiin. Selvitysprosessin aluksi selvityshenkilöt tutustuivat kuntien strategiseen kehittämiseen. Tämän kenttäkierroksen tulokset on esitetty taulukossa 8.



Taulukko 8. Strategisen kehittämisen arviointi kuntakierroksen perusteella arvioituna

Hailuoto	+ sympaattisesti syrjäinen, pienimuotoista potentiaalia + muutoksiin myönteinen ote ja kehittämismahdollisuuksien näkeminen + myönteinen suhtautuminen kehittämiseen (resurssit puuttuvat)	- ei uskalleta kehittää potentiaalisiakaan aihioita - resurssit, riskit, perinteet - tieyhteyden puuttuminen vaikuttaa negatiivisesti kehittämiseen - nuoria halutaan lisää
Ii	+ vahva usko omaan osaamiseen, vihreä kasvu + yksituumaista otetta ja olennaisten asioiden löytämistä + Kehittämismyönteisyys, vihreä energia ja hyvät kehittämisresurssit	- miten saadaan osaaminen yhdistettyä muualle? - yhteistyön rakentaminen muiden kanssa hankalaa - työllisyysasiat erittäin haastavia
Kempele	+ innovatiivisuutta ja ketteryyttä hallinnossa ja kehittämisessä + prosessien tehokkuus kohdallaan + moottoritien ja junaradan sekä lentokentän hyödyntäminen elinkeinoelämän kehittämisessä	- yllättävän tylsä osaamisen kärki, kunta huolehtii puitteista, ei puutu kasvupolitiikkaan - käpristyminen, turha ujous estää vientituotteiden hionnan - joukkoliikenteen parantaminen ja palve-luverkkoon liittyvät ongelmat
Liminka	+ juurevaa uskoa omaan tekemiseen + omien vahvuuksien löytäminen + logistisen aseman hyödyntäminen, ydinvoimalan vaikutusten odotus	- kasvun aihiot hakusessa - uhkatekijät heijastuvat keskusteluun liikaa - nuorisotyöttömyys
Lumijoki	+ Oulun ja Raahen välissä voi hyötyä molempien päiden kasvusta + paikallisten tarpeiden tuntemus ja tiivis lähiyhteisö + turvallinen elinympäristö	- ei oikein uskoa edes omaan tekemiseen - riskit suuria, resurssit pieniä, haavoittuvuus - pienet resurssit ja työpaikkojen puute
Muhos	+ palvelupuolen pienet avaukset, vapaa-ajan virran varrella + kehittämisasennetta, myös Kainuun suunnalla merkitystä + Koko seudulla osaamiseen (lapset ja nuoret) liittyen nuorisotakuun toteuttaminen pitäisi ottaa jatkossa seudullisesti keskiöön.	- ei kirkkaita strategisia valintoja - monimuotoisuutta pitäisi kehittää päättäväisemmin - elinkeinoyhteistyötä tiivistettävä ja nähtävä yhteisesti kokonaisuus
Oulu	+ korkea osaamistaso + strategista ajattelua + halu kantaa vastuu laajemmasta alueesta	- kasvanut suureksi, ei oikein tunne omaa voimaansa/pelottavuuttaan - ketteryys puuttuu - lähialueen hyödyntäminen / verkostoituminen yhteisten asioiden taakse (edunvalvonta)
Tyrnävä	+ eteenpäin nojaava ote, osaamisen tunnistaminen + identiteettikunta, suora puhe ja toiminta + ennakkoluulottomuus, nuori ikärakenne ja maaseudun vahvuuksien hyödyntäminen	- ketjut hyvin paikallisia - kehittämis- ja vahvuuskohtien haasteet kovia (nuoriso, jalostus ja markkinointi) - ei välttämättä ole hyödynnetty kaikkia verkostoja, elinkeinoelämän kehittämiseen ei erillistä rahoitusta

Selvityshenkilöiden havaintona yhteisesti Oulun seudun kehittämisestä voidaan nostaa esiin seuraavat keskeisimmät vahvuudet ja heikkoudet:

#### Vahvuudet yhteisesti

- + hieno historia yhteisessä tulevaisuudessa
- + puhutaan suoraan, hyvä kommunikaatio
- + vahvaa uskoa omaan tekemiseen

#### Heikkoudet yhteisesti

- ei osata katsoa omaan osaamiseen ja tulevaisuuteen yhdessä
- ei vahvoja yhteisiä strategisia valintoja, eri tasoista oman osaamisen tunnistamista
- yhteisen edun muotoilu ja valvonta

Selvitysalueen uuden kasvun kärkiä työstettiin syksyn aikana kuntien kanssa työpajoissa. Selvitysalueen uuden kasvun kärjiksi muodostuivat työpajoissa oheiset kasvun kärjet, jotka jaoteltiin keskeisiksi toimen-

piteiksi ja piloteiksi (Kuva 9). Piloteissa on suurempi tarve rahoitukselle ja myös valtion mukaantulolle. Pilotit ovat osatekijöitä valtiolle esitettävässä uudessa kokeilussa.

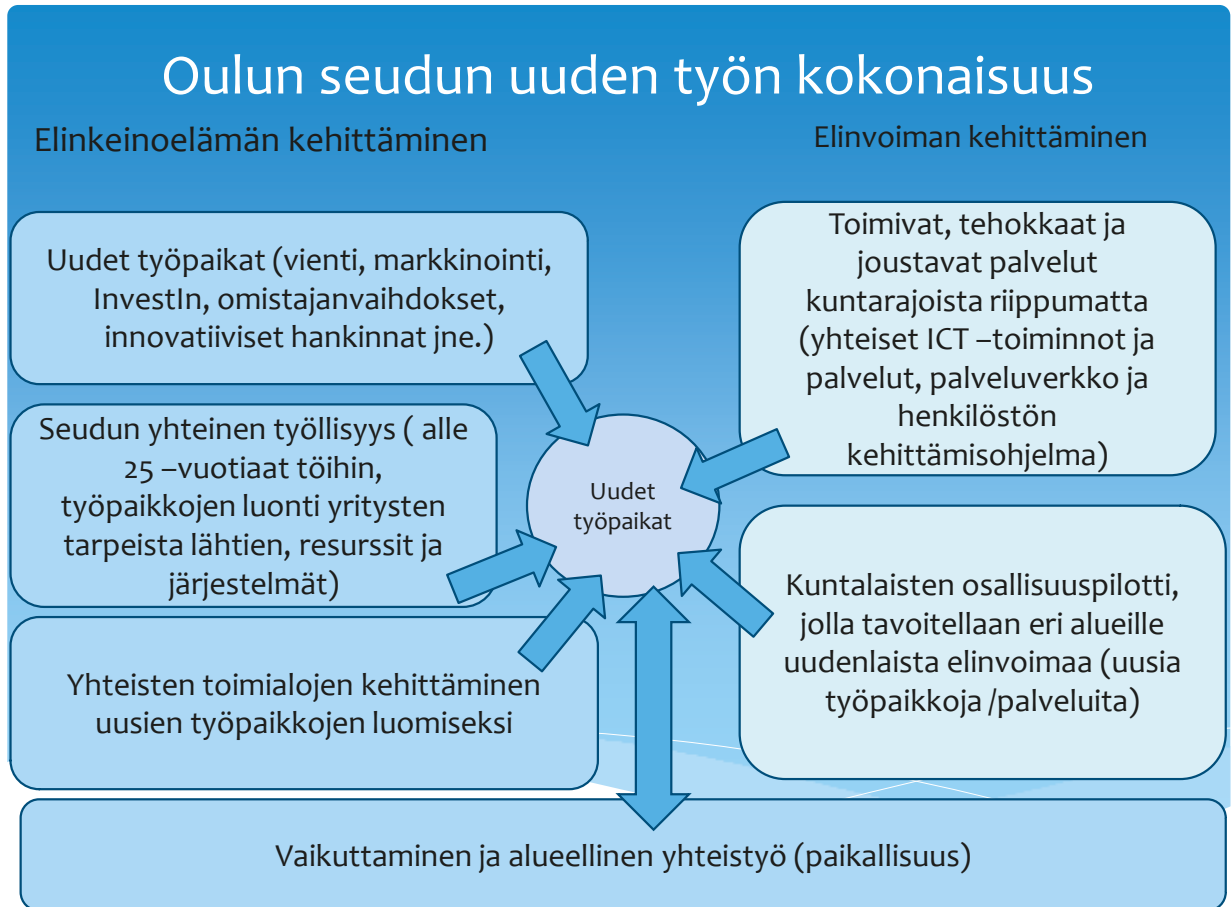


Kuva 9. Kasvun kärjet, toimenpiteet ja pilotit

Kuntien kasvukyselyssä Oulun seudun kunnat näkivät kuntien tärkeimmäksi tehtäväksi perusinfrastruktuurista ja työllisyydestä huolehtimisen sekä toimijoiden verkottamisen. Keskuskaupungin ja kehyskuntien näkemykset eivät juurikaan poikkea toisistaan. Kunnat antavat paremmat kouluarvosanat oman kunnan kehittämiseksi kuin seudulliselle kehittämiselle, myös maakunnallinen kehittäminen on pienen piirun arvostetumpaa kuin seudullinen kehittäminen. Tulevaisuuteen suhtaudutaan myönteisesti, kehitysnäkymät 3-5 vuoden päähän ovat valoisampia kuin puolen vuoden päähän. Kehyskunnissa suhtautuminen on vielä keskuskaupunkia myönteisempää.

### Ohjausryhmän näkemys elinkeinoelämän kehittämisen painopisteistä (vrt. kuva 10)

- Uusien työpaikkojen luominen (vientä, markkinointiosaaminen, InvestIn, omistajanvaihdokset, innovatiiviset hankinnat, alueen markkinointi jne.)
- Seudun yhteinen työllisyys (alle 25 –vuotiaat töihin, työpaikkojen luonti yritysten tarpeista lähtien, resurssit ja järjestelmät kunnille)
- Yhteisten toimialojen kehittäminen uusien työpaikkojen luomiseksi (jalostusketjut, arktisuus, matkailu, energiaomavaraisuus, luova talous)



Kuva 10. Oulun seudun uuden työn kokonaisuus

### 3.4 Selvitysmiesten johtopäätökset Oulun seudun elinkeinoelämän ja kilpailukyvyyn kehittämisestä sekä kuntarakenteesta

Oulun seudun näkökulmasta kansallisen ja kansainvälisen kilpailukyvyyn kannalta kysymys kuuluu, miten kakku saadaan kasvamaan ja miten alueelle saadaan enemmän arvonlisäystä? Oulun seudun tulee houkutellessa 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 osioituneet yhteistyön suunnat ja useammalla kuin yksillä rattailla ajelu kilpailukyvyyn rakentamisessa vaikeuttavat kilpailukyvyyn parantamista.

Elinkeinoelämän kehittäminen on organisoitu BusinessOulun alle. BusinessOulu kehittää myös seudullisesti elinkeinoelämää, tosin pääpaino on Oulun kehittämisessä, eikä kehyskunnilla ole tällä hetkellä selkeää kokonaisvaltaista tietämystä tai ymmärrystä kehittämisen sisällöistä, vaikkakin kehyskuntien osamisoilla on jo nykyisessä toimintamallissa mahdollisuus saada elinkeinoelämän kehittämiselle ja osamisen vahvistamiselle tukea (esim. Iin energia-ala, Tyrnävän alkutuotanto). Pitkällä aikavälillä elinkeinoelämän kehittäminen seudullisesti tulee olla yhdessä organisaatiossa, mutta nyt toteuttava kuntaliitos saattaisi jopa heikentää BusinessOulun käynnistys- ja kiihdytysvaihetta, aiheuttaen enemmän haittaa kuin etua elinkeinoelämän kehittämiselle.



Nykyisellään kuntien välinen yhteistyö mahdollistaa yhteisen kehittämisen. Yhteistyöllä ja verkostoitumisella voidaan myös saavuttaa toimijoita, jotka ovat keskeisessä asemassa alueellisen kilpailukyyn 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 samalla myös haasteellista, 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 saattaisi tukea kuntaa pienempien (asukas- tai yrityslähtöisyys) 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 kilpailukyyn parantaminen voisi hyötyä entistä tiiviimmästä asuin- ja työpaikka-alueiden kehittämisestä.

Valtakunnan tason 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 mittelössä keskuskaupungit tulevat todennäköisesti saamaan reuna-alueita paremmin äänensä kuuluviin. Rajallisista resursseista kilpailtaessa alueen elinvoimaisuus ja kilpailukyvyyn tulee olla kansallisesti korkealla tasolla. Ajatuksena valtion kanssa tehtävissä sopimuksissa on kehittää aluetta kokonaisuutena, vaikka kehittämistoimenpiteet kohdentuisivatkin yhden kunnan alueelle.

Selvityksessä on kansallisesti vertailtu suurten kaupunkiseutujen kilpailukykyä. 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 yritysyhteistyötä. 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 kirikkaampia. Kuntien yhteistyön kautta tavoitteet ovat valjempia kompromisseja. Ne eivät strategisen kehittämisen näkökulmasta palvele täydellisesti ketään ja samalla koko alueen suhteellinen asema kansallisessa ja kansainvälisessä kaupunkiverkossa heikkenee. Paikallisella tasolla kilpailu voi olla sparraavaa yritysten toimitiloista tai infrastruktuuris-



ta sekä työvoiman houkuttelussa, mutta tärkeintä on yhteinen alueen houkuttelevuuden vahvistaminen. Edunvalvonnan kannalta yhtenäisemmän alueen ääni kuuluisi kauemmas ja näkyvyys parantuisi, ja sillä voisi olla myös nykyistä parempi neuvotteluasema eri foorumeilla. Kaupunkiseutujen välisessä kiristyvässä kansallisessa ja kansainvälisessä kilpailussa pärjätään paremmin isommissa hartioilla. Yhteisen kehittämisen kautta saadaan kokonaisvaltaiseen ja strategiseen kehittämiseen yhteisiä linjanvetoja, vahvistetaan yhteistä kilpailukykyä. Sitä kautta vahvistuu myös elinvoima, sillä vahvemmin kilpailukykyinen alue kykenee paremmin huolehtimaan myös tasapainoisesta alueen sisäisestä kehittämisestä. Edellä mainitut seikat ovat pitkän aikavälin tavoitteita. Lyhyellä aikavälillä kuntaliitos ei toisi toiminnan sisältöön olennaisia parannuksia.

Oulun seudun kunnat ovat tehneet vuosien varrella kohtalaisen hyvää yhteistyötä kehittämisessä, elinkeinopolitiikassa, osaamisen vahvistamisessa, markkinoinnissa sekä maankäytössä. Kunnat ovat myös hyvän yhteistyön kahlitsema: kun kehittämistä on tehty hyvässä yhteistyössä, ei seudun kunnilla ole laajalaisesti halukkuutta tai valmiutta tarkastella yhteistä kuntarakennetta.

Toisaalta on huomioita, että mikäli elinkeinoelämän kehittämisessä edetään erityisesti teknologiavetoisesti, on mahdollisessa kuntaliitoksessa entisten kehyskuntien elinkeinoelämän kehittämisen intressit vaarassa jäädä entisen keskuskaupungin intressien jalkoihin. Tällöin valinnat koskettaisivat vain uuden kunnan ydinaluetta ja –toimijoita, eikä realisoit koko seudun kehittämispotentiaalia. Samalla paikallisen kehittämisen tuntemus vähenisi ja olisi nähtävissä, että kehittämisen ketteryys ja reaktiivisuus on suuressa organisaatiossa olisi heikompi. Myös päätöksenteko ja vaikuttaminen olisi kauempana kansalaisista, huomioiden että asukkaat ovat yksi olennainen toimijajoukko tämän päivän kehittämisessä.

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 kestävän kasvun turvaavaa kuntarakennetta.

Kaupunkiseudun ytimen toiminnallisuuteen vaikuttavat erityisesti Kempele ja jonkin verran Liminka, jotka toiminnallisesti ja strategisesti ovat keskiössä Oulun seudun kehittämisessä. Pitkällä aikavälillä on kyse erityisesti tämän kaupunkiseudun ytimen yhteisestä ja tiivistävästä kehittämisestä. Yleisesti tendenssinä kaikkialla on tiiviimpien ytimien hakeminen kaupunkiseuduille, mutta Oulun seudulla tällä hetkellä kuntaliitos ei parantaisi elinkeinoelämän kehittämistä tai ytimen tiivistämistä. Kuntarakennetta tulisi kuitenkin tarkastella uudestaan siinä vaiheessa kun BusinessOulun toiminta ja ”Uusi Oulu” on sisäänajettu.

Oulun seudun työssäkäyntialue on laajahko. Keskuksen välillä olevat pitkätköt etäisyydet ovat haaste palvelujen kehittämiselle. Nykyiset keskustaajamat ovat omien kuntiensä merkittäviä palvelukeskuksia. Ne ovat joka tapauksessa merkittäviä paikallisen kasvun keskuksia myös tulevaisuudessa.

Johtopäätöksenä koko luvusta on todettava, että kuntaliitos ei välittömästi toisi merkittävää hyötyä vaan pikemminkin saattaisi lisätä epäselvyyttä elinkeinoelämän kehittämiseen uuden organisoitumisen myötä. Tällä hetkellä tärkeintä on keskittyä toimintaan, eli siihen, millä toimenpiteillä saadaan uusia työpaikkoja luotua ja synnytettyä korkeampaa arvonlisää nykyisistä työpaikoista.



## 4 Suunnitelma hallinnon ja palvelujen järjestämisestä ja tuottamisesta selvitysalueella

### 4.1 Oulun seudun kuntien palvelut

#### Nostot:

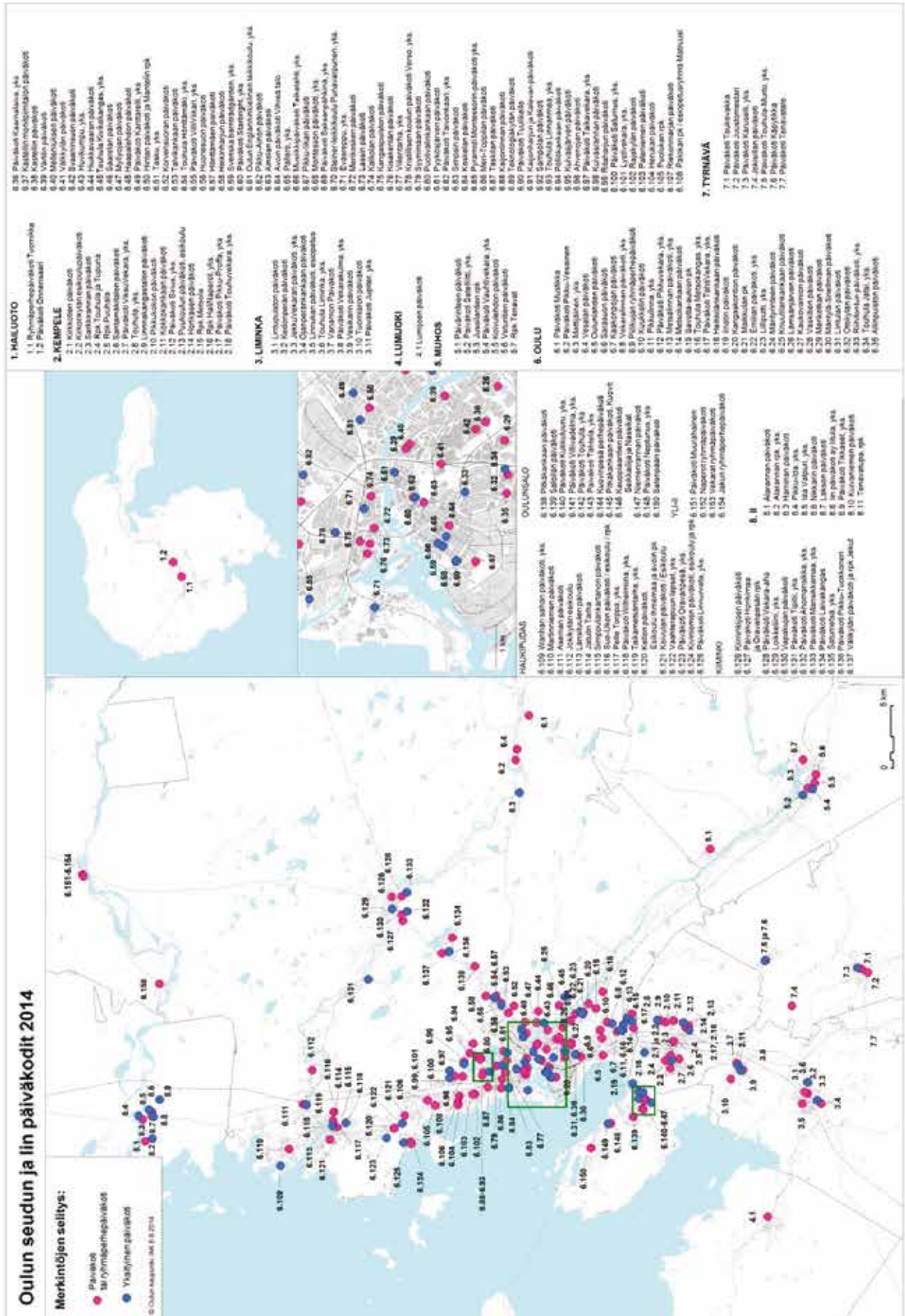
- Paikkatietoanalyysien perusteella Oulun seudun palveluverkko on erittäin kattava ja palvelut pääsääntöisesti hyvin saavutettavissa.
- Kuntien rooli palveluiden järjestämisessä on muuttamassa erityisesti sosiaali- ja terveyspalveluiden uudistuksen myötä. Myös mm. toisen asteen koulutuksen ja rakennusvalvonnan osalta palveluiden järjestämiseen on tulossa valtiovallan toimesta muutoksia.
- Kasvava palvelutarve tulevaisuudessa kohdistuu erityisesti Oulun seudulla kouluikäisiin, lukioiden ja vanhuspalveluihin.
- Nykyisistä Oulun seudun 16 000 kunnallisesta työntekijästä jää noin 35 % eläkkeelle vuoteen 2025 mennessä.
- Palveluiden odotekustannuksien pohjalta laskennallisesti säästöpotentiaalia olisi löydettävissä erityisesti perusterveydenhuollon avopalveluista, hammashoidosta, perusterveydenhuollon vuodeosastosta, vanhusten laitoshoidosta, muista vammaisten ja vanhusten hoidosta, kotipalvelusta ja perusopetuksesta.
- Seudun kunnat ja erityisesti Oulu ovat olleet kehittämässä sähköisiä palveluita. Koko seudun palvelutuotannon tehokkuuden kannalta on tärkeää saada palvelut digitalisoitua mahdollisimman kattavasti, nopeasti ja ennenkaikkea käyttäjälähtöisesti.
- Palveluverkkoinvestointeja on tarkasteltava kasvavalla kaupunkiseudulla yhteisesti.
- Palvelumuotoilu voisi olla seudulla uusi kehittämisen malli, jolla varmistuttaisiin entistä paremmin siihen että niukkenevat resurssit käytettäisiin palveluissa niihin asioihin, joita kuntalaiset pitävät tärkeinä.

Oulun seudun kuntien palveluverkko päiväkotien, koulujen, terveyspalveluiden, vanhuspalveluiden ja sosiaalipalveluiden osalta on kuvattu kartoille (Kuvat 11-14). Paikkatietoanalyysien perusteella Oulun seudun palveluverkko on erittäin kattava ja palvelut

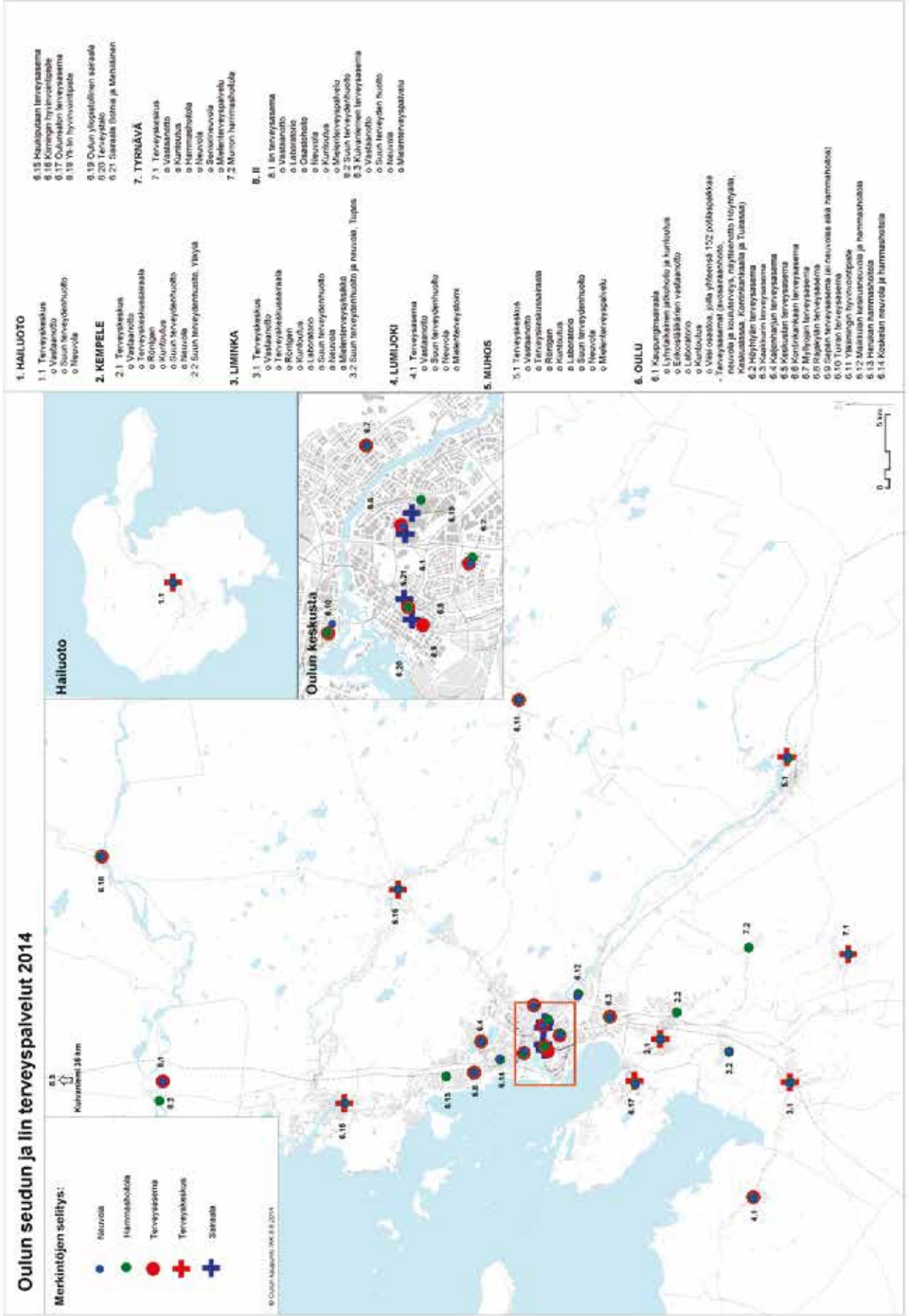
on pääsääntöisesti hyvin saavutettavissa. Esimerkiksi alakouluikäisistä (7-14 vuotiaista) 82 % asui alle kolmen kilometrin päässä koulusta. Päivähoitoikäisiä lapsista 84 % asuu alle kolmen kilometrin säteellä päiväkodista.



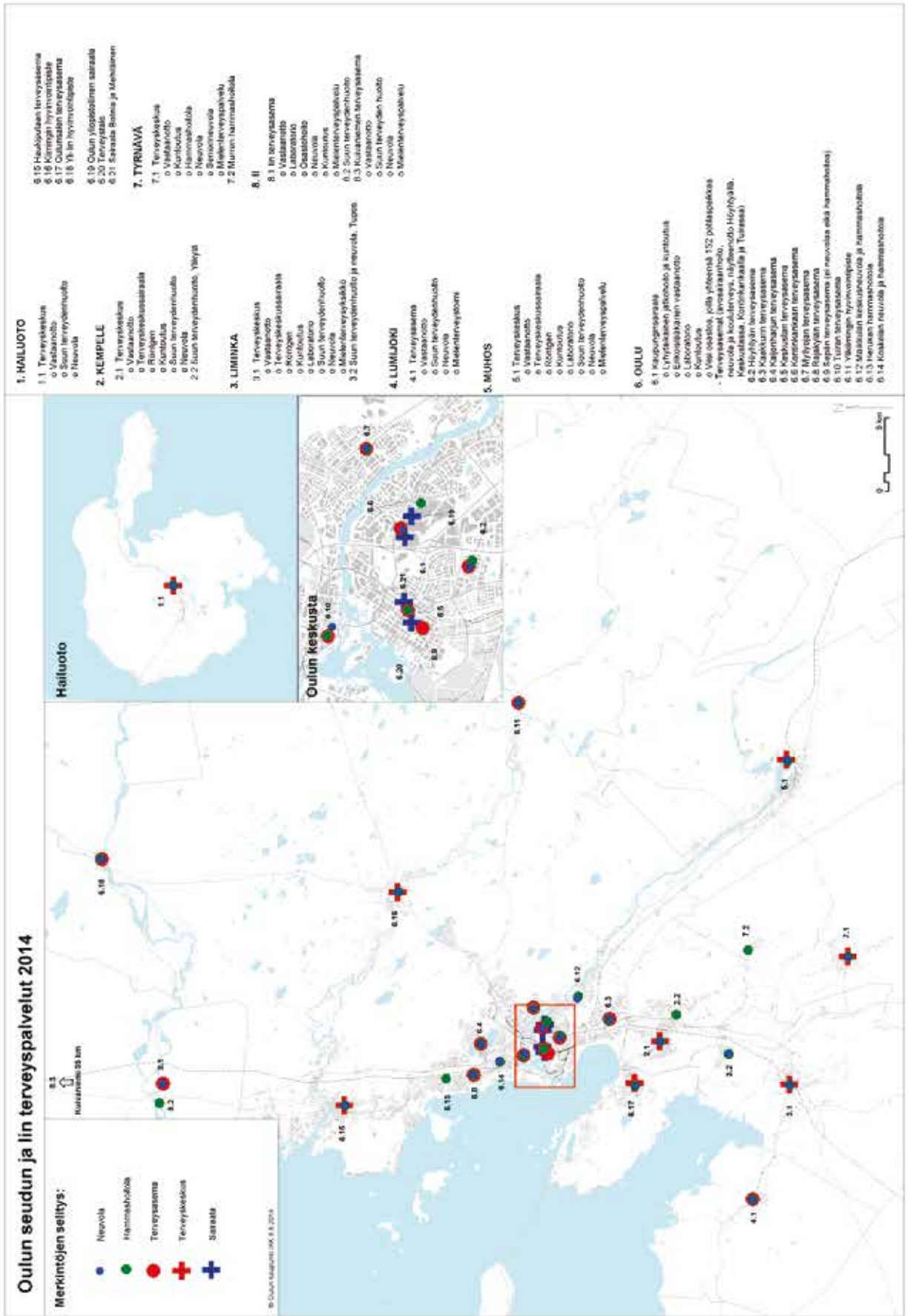
Oulun seudun kuntarakenneselvitys



Kuva 11. Oulun seudun päiväkodit 2014.

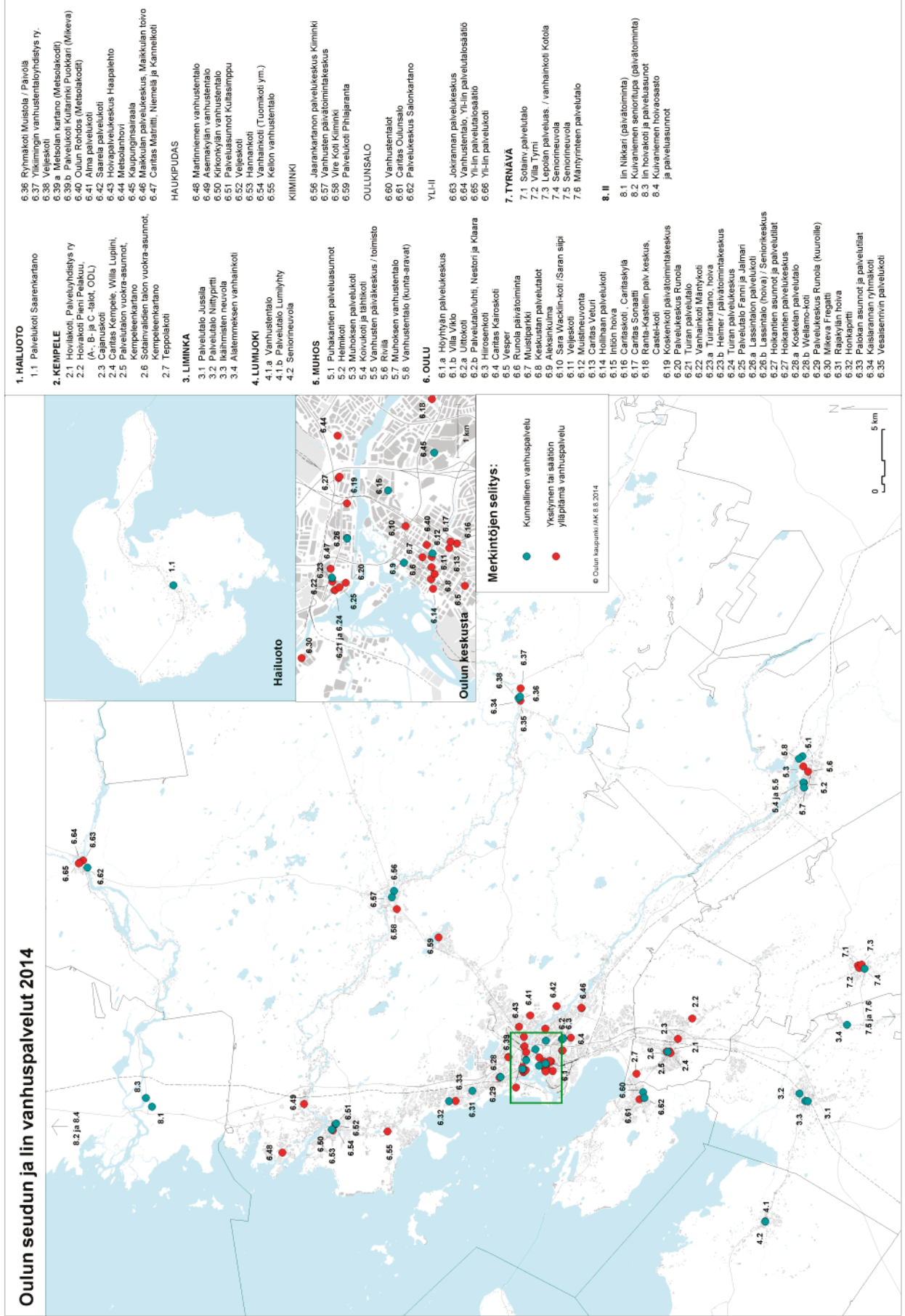


Kuva 12. Oulun seudun koulut 2014.



Kuva 13. Oulun seudun terveyspalvelut 2014.

## Oulun seudun kuntarakenneselvitys



Kuva 14. Oulun seudun vanhuspalvelut 2014.



Oulun kaupungilla on parhaillaan käynnissä tulevaisuuden palveluverkkoon liittyvä suunnittelu ja kehittämissuunnittelu edellisen kuntaliitoksen pohjalta. Palveluverkkosuunnittelun on oltava myös erittäin

voimakkaasti yhteydessä kaavoitukseen ja maankäytön suunnitteluun, jotta voidaan varmistaa palveluiden hyvää saavutettavuutta.

## 4.2 Palveluiden järjestäminen

Kuntien rooli palveluiden järjestäjänä on muuttumassa mm. sosiaali- ja terveyspalveluiden uudistuksen myötä, jonka mukaan sosiaali- ja terveyspalvelut järjestettäisiin viiden alueellisen järjestäjän toimesta. Esimerkiksi Oulun kaupungissa, mikäli Sote - palvelut ja jo nyt yhteistyössä järjestetyt palvelut otettaisiin talousarviosta pois, peruskuntaan jäisi vain noin 52 % kunnan budjetista. Pienimmillä Oulun seudun kunnilla osuus on pääsääntöisesti vielä suurempi. Myös muilla kuntien palvelusektoreilla on menossa uudistuksia, joilla on merkitystä kuntien rooliin, palveluihin ja yhteistyöhön.

Myös kuntien lakisäätöisiä tehtäviä ja normeja on arvioitu valtiovarainministeriön johdolla, jotta kuntien laajaa tehtäväkenttää voitaisiin sovittaa yhteen muuttuvassa toimintaympäristössä. Osana kuntien normien purkua kunnille on käynnistetty kuntakokeilu, jonka tavoitteena on vahvistaa kuntien edellytyksiä järjestää kunnan asukkaiden palveluja sekä etsiä asialähtöisempiä ja vaikuttavampia tapoja järjestää palvelut. Oulun seudun kunnista Oulun kaupunki on ilmoittautunut kuntakokeiluun kolmen palvelun osalta. Nämä palvelut ovat hyvinvoinnin integroitu toimintamalli, kuntien ja kelan yhteistyö sekä nuorisotakuun toteuttaminen. Kuntakokeilut toteutetaan vuosien 2015-2016 aikana.

### 4.2.1 Sosiaali- ja terveyspalveluiden uudistus

Hallitus antoi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislakiesityksen eduskunnalle 4. joulukuuta 2014. Samalla julkistettiin sosiaali- ja terveysministeriön arviolaskelma kuntien tulevista sote-kustannuksista.

Sote-järjestämislaille uudistetaan kunnallisen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä, tuottamista, hallintoa, suunnittelua, rahoitusta ja valvontaa koskevat säännökset. Lain avulla luodaan uudenlainen palvelurakenne julkiselle sosiaali- ja terveydenhuollolle.

Sote-uudistuksen tavoitteena on turvata yhdenvertaiset, asiakaslähtöiset ja laadukkaat sosiaali- ja terveyspalvelut koko maassa. Sosiaali- ja terveydenhuollon peruspalveluja halutaan vahvistaa ja luoda sujuvat palvelu- ja hoitoketjut. Tämä mahdollistaa palvelujen toteutuksen uusilla tavoilla vaikuttavasti ja kustannustehokkaasti. Myös henkilöstön työhyvinvointia halutaan edistää ja kohdentaa henkilöstö palveluihin yhdenvertaisesti.

Nykyisin noin 200 erilaista kunnallista organisaatiota ovat järjestämävastuussa sote-palveluista ja myös tuottavat niitä. Uusi palvelurakenne perustuu siihen, että sosiaali- ja terveysalueita on viisi ja ne järjestävät kaikki sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut. Tuottamsvastuussa olevat kuntayhtymät taas tuottavat palvelut ihmisille. Sote-alueilla voi olla yhteensä enintään 19 tuottamsvastuussa olevaa kuntayhtymää. Ne voivat halutessaan myös ostaa palveluja yksityisiltä yrityksiltä ja järjestöiltä.

Uudistuksen tullessa voimaan sosiaali- ja terveysalueisiin kuuluvat kunnat määrätään lailla. Uusien sote-alueiden on tarkoitus aloittaa toimintansa vuoden 2016 alussa ja palvelujen tuottamisesta vastaavien kuntayhtymien vuoden 2017 alussa.

Nykyisin kunnat päättävät itse, kuinka paljon ne käyttävät rahaa sosiaali- ja terveyspalveluihin. Kuntien menoissa on suuria eroja (2300 -5500 euroa/asukas). Pienemmät kustannukset voivat olla merkki tehokkaasti hoidetuista palveluista tai siitä, ettei palveluja tarjota yhtä kattavasti kuin toisaalla.

Uudessa mallissa kunnat maksavat sosiaali- ja terveysalueille asukaslukuun ja väestön palvelutarpeisiin perustuvan maksun. Sote-alueet taas maksavat palvelujen tuottamisen kustannukset tuottamsvastuullisille kuntayhtymille.

Sosiaali- ja terveysministeriö on tehnyt laskelmat kuntien tulevista sote-kustannuksista. Laskelmia ovat



arvioineet myös valtiovarainministeriö, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos sekä Kuntaliitto. Suurimmalla osalla kunnista muutos on alle 200 euroa/asukas vuodessa. Suurimpia muutoksia tasoitetaan siirtymäajalla vuosina 2017–2020 ja rajaamalla muutos enintään 400 euroon/asukas. Oulun seudun kuntien kustannuksia on arvioitu selvityksen talouskohdassa.

Tarkkojen kuntakohtaisten kustannusten arviointi on tässä vaiheessa vaikeaa. Sote-uudistuksen lisäksi kuntien kustannuksiin vaikuttavat myös tuleva valtionosuusuudistus ja sosiaali- ja terveydenhuollon nykyiseen monikanavarahoitusmalliin mahdollisesti tehtävät uudistukset. Kustannusten tasoittaminen siirtymäaikana antaa mahdollisuuden tarvittaessa tehdä korjaavia toimia.

Sote-alueiden kokonaisbudjetit ovat miljardien eurojen suuruisia. Sote-alue tuo vakautta sosiaali- ja terveydenhuoltomenojen budjettiin. Menot ja maksusuudet pystytään laskemaan hyvin tarkasti. Muutamat kalliit hoidot vuosittain eivät enää jatkossa heiluta yksittäisen kunnan taloutta kuten nykyisin.

Syksyn lausuntokierroksella saatiin paljon arvokasta palautetta lakiluonnoksesta. Lausuntoja hyödynnettiin hallituksen esityksen viimeistelyssä monipuolisesti. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön nettisivuilla on nyt julkaistu yhteenveto sote-järjestämislakiehdotuksen lausunnoista.

#### 4.2.2 Toisen asteen koulutus

Lukion, ammatillisen peruskoulutuksen, ammatillisen aikuiskoulutuksen ja vapaan sivistystyön järjestäjäverkkoa ja järjestämislupia sekä lukion, ammatillisen peruskoulutuksen ja ammatillisen aikuiskoulutuksen rahoitusjärjestelmän uudistamista koskevat hallituksen esitykset on annettu eduskunnalle. Lukion, ammatillisen perus- ja lisäkoulutuksen sekä vapaan sivistystyön rakenteita tiivistetään ja rahoitusta uudistetaan vuosina 2014 - 2016. Uudistukset perustuvat hallituksen rakennepoliittiseen ohjelmaan. Rakennemuutoksella tavoitellaan 260 miljoonan euron vähennystä julkisiin menoihin.

Esitetyillä säädösmuutoksilla luotaisiin edellytykset lukion, ammatillisen peruskoulutuksen ja ammatillisen aikuiskoulutuksen rakenteelliselle uudistamiselle. Koulutusjärjestelmän toimintaa tehostetaan ja vahvistetaan koulutuksen järjestäjien edellytyksiä vas-

tata laadukkaalla koulutuksella nykyistä joustavammin opiskelijoiden, työelämän, muun yhteiskunnan sekä alueiden muuttuviin tarpeisiin. Uudistuksen yhteydessä ei muuteta koulutuksen järjestäjien perustehtäviä.

Rakennemuutoksen tavoitteena on elinvoimainen ja monipuolinen lukiokoulutuksen, ammatillisen peruskoulutuksen, ammatillisen aikuiskoulutuksen sekä vapaan sivistystyön järjestäjä- ja ylläpitäjäverkko. Lukioiden, ammatillisten oppilaitosten ja vapaan sivistystyön oppilaitosten määrä jää koulutuksen järjestäjän päätettäväksi.

Vahvemmillä koulutuksen järjestäjillä olisi käytettävissä olevien resurssien pienentyessä nykyistä paremmat edellytykset huolehtia omalla toiminta-alueellaan työelämän ja yksilöiden tarpeisiin vastaavan koulutuksen järjestämisestä eri aloilla sekä varmistaa koulutuksen laatu ja vaikuttavuus. Koulutuksen järjestäjillä olisi paremmat edellytykset ylläpitää kattavaa toimipisteverkkoa maan eri osissa ja sitä kautta turvata koulutuksen saatavuus sekä kohdentaa voimavaroja joustavasti ja kustannustehokkaasti.

Uudistuksella turvataan myös oppisopimuskoulutuksen laadun kehittäminen.

Opetus- ja kulttuuriministeriön myöntämässä uusissa järjestämisluvissa korostuisivat koulutustarpeen lisäksi toiminnan laatuun, vaikuttavuuteen ja tehokkuuteen liittyvät näkökohdat. Päätös uusista järjestämisluvista perustuu ennalta määriteltyihin kriteereihin ja kokonaisharkintaan, jossa painottuvat koulutustarve, koulutuksen saavutettavuus sekä koulutuksen järjestäjän taloudellinen kantokyky, ammatilliset ja toiminnalliset edellytykset.

Koulutuksen tarvetta arvioitaessa otettaisiin huomioon muun muassa väestön määrä eri ikäluokissa, opiskelijamäärä, työvoiman tarve, osaamistarve, koulutukseen hakeutuminen ja alueella oleva koulutustarjonta.

Vapaan sivistystyön ylläpitämislupien osalta arvioitaisiin toiminnan taloudelliset edellytykset ottaen huomioon oppilaitoksen ylläpitäjän toiminta kokonaisuudessaan.



### Lukion ja ammatillisen koulutuksen rahoitus perustuu suorituksiin

Lukiokoulutuksen sekä ammatillinen peruskoulutuksen ja ammatillisen aikuiskoulutuksen rahoitus pohjautuisi valtion talousarvion määrärahasoon sisältäen kunnan rahoitusosuuden. Talousarvioon perustuvaa määrärahaa ehdotetaan korotettavaksi indeksillä.

Uudistus turvaa ikäluokkien pienentyessä lukiokoulutuksen laatua ja alueellista saavutettavuutta, tukee lukioverkon kehittämistä ja koulutuksen tuloksellisuutta sekä kannustaa koulutuksen läpäisyyn. Ammatillisen peruskoulutuksen ja ammatillisen aikuiskoulutuksen rahoitus tukee nykyistä paremmin tutkintojen tavoitteita, koulutusaikojen lyhentymistä ja koulutuksen laadun parantamista.

Rahoitus maksettaisiin ensisijaisesti suorituksista ja tuloksista, ei opiskeluajasta. Koulutusprosesseja ja osaamisen tunnustamista tehostetaan ja opintoaikoja lyhennetään. Lisäksi muun kuin tutkintoon johtavan koulutuksen rahoituksesta luovutaan.

Rahoitus muodostuisi pääasiassa perus-, suoritus- ja vaikuttavuusrahoitusosuuksista. Rahoitusosuuksien perusteina huomioitaisiin muun muassa opiskelijavuodet, tutkinnot ja tutkinnon osat sekä osassa koulutusmuodoista työllistyminen ja jatko-opintoihin siirtyminen. Lukion ja ammatillisen peruskoulutuksen rahoituksessa opiskelijavuodet rajataan enintään kolmeen vuoteen. Perusrahoitusosuudessa suoritteina huomioitaisiin toteutuneet opiskelijavuodet ja lukiokoulutuksessa huomioitaisiin myös koulutuksen saavutettavuus sekä aineopinnot.

Hallitus on osana julkisen talouden tasapainottamista päättänyt yhteensä 260 miljoonan euron menoleikkauksista, jotka kohdentuvat lukiokoulutukseen, ammatilliseen peruskoulutukseen ja ammatilliseen aikuiskoulutukseen. Koulutuksen korkean laadun ja saavutettavuuden varmistamiseksi uudistetaan koulutuksen rahoitusta ja kehitetään järjestäjärakennetta. Uudistuksilla luodaan koulutuksen järjestäjille edellytykset vastata vähenevään resurssikehitykseen.

Lukion ja ammatillisen koulutuksen järjestäjäverkon uudistamisen osuudeksi menoleikkauksista arvioidaan 69 miljoonaa ja rahoitusuudistuksen osuudeksi 191 miljoonaa euroa. Suurimmat vähennykset

kohdistuisivat oppilaitosmuotoisen ammatillisen peruskoulutukseen, ammatilliseen aikuiskoulutukseen ja lukiokoulutukseen.

Uudistusten on tarkoitus tulla voimaan 1.1.2017. Opetus- ja kulttuuriministeriö myöntää hakemuksesta koulutuksen järjestämisluvan. Kaikkien lukiokoulutuksen, ammatillisen peruskoulutuksen ja ammatillisen aikuiskoulutuksen järjestämislupaa hakevien edellytykset luvan saamiselle arvioidaan ministeriön käynnistämällä haulla vuosien 2015 ja 2016 aikana. Vapaan sivistystyön ylläpitäjien taloudelliset edellytykset arvioidaan samassa aikataulussa. Ennen koulutuksen järjestäjärakennetta koskevaa päätöksentekoa sille haetaan hallituksen esityksen mukaisesti mahdollisimman kattava yhteiskunnallinen tavoite-tila

#### 4.2.3 Rakennusvalvonnan toteuttaminen suuremmissa kokonaisuuksissa

Hallituksen rakennepoliittisissa linjauksissa ja juuri valmistuneessa ympäristöministeriön MRL (maankäyttö- ja rakennuslain) - arvioinnissa on päädytty siihen, että rakennusvalvonnat tulee koota suuremmiksi yksiköiksi. Suuremmilla yksiköillä arvioidaan parannettavan rakennusvalvontojen toimintaedellytyksiä ja luodaan edellytykset paremmalla palvelutasolla ja yhtenäisimmille käytännöille.

Ympäristöministeriö on käynnistämässä lainsäädäntötyötä ensi vaiheessa selvittelytyöllä. Syksyllä 2014 alkanee varsinainen lainsäädäntötyö ja ministeriö tulee perustamaan työryhmän lain valmistelua varten. Ministeriön tavoitteena on, että uudet organisaatiot aloittavat toimintansa vuoden 2017 aikana.

Palvelurakennemuutoksilla on merkittävä vaikutus kuntien tehtäviin ja rooliin tulevaisuudessa sekä yhteistyöhön. Palveluyhteistyössä Oulun seutu on ollut monin osin edellä muita, kuten esimerkiksi ympäristöpalveluissa. Lukiokoulutuksen ja rakennusvalvonnan osalta Oulun seudun kunnilla on ollut myös yhteistyötä aikaisimpina vuosina.

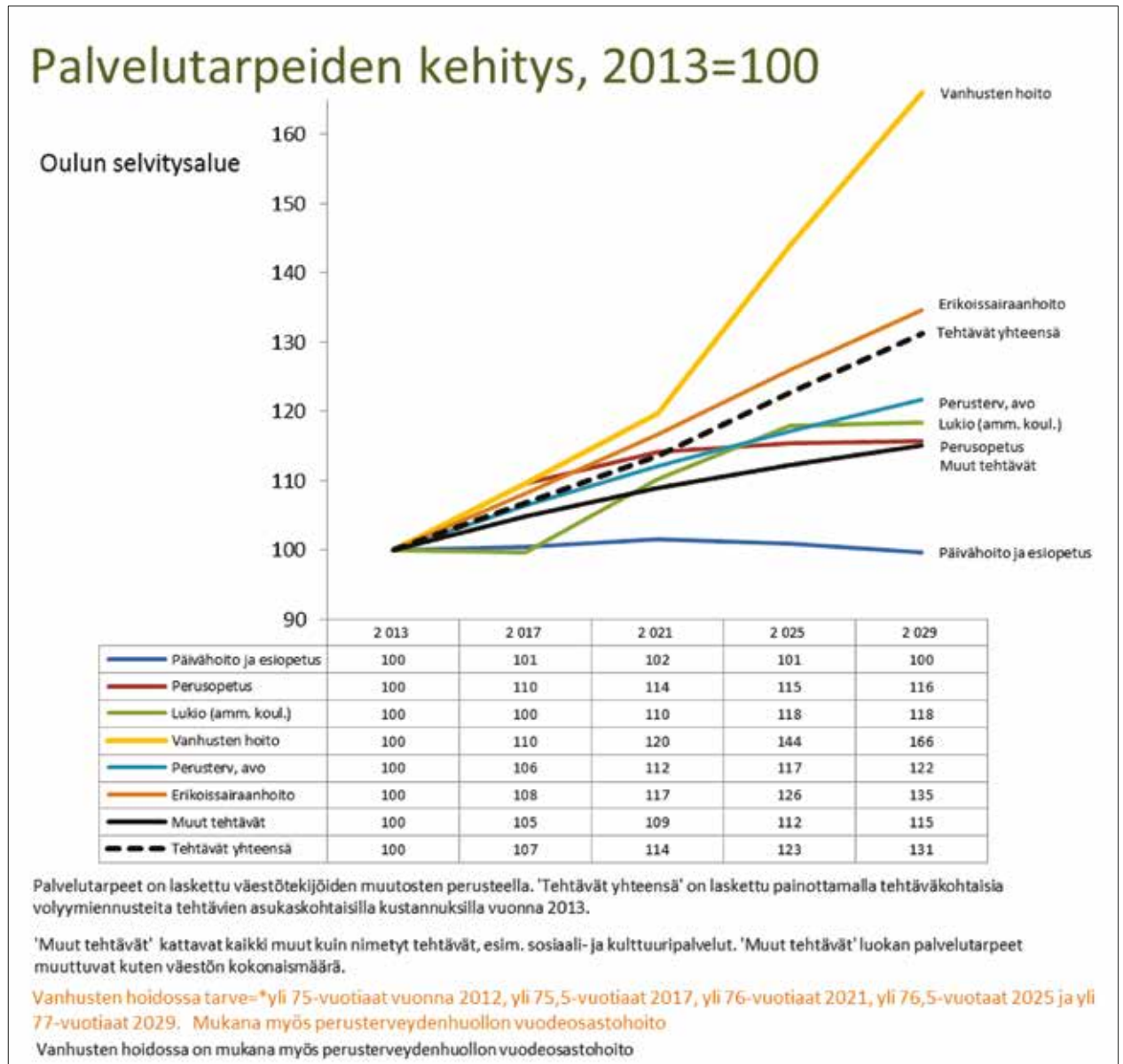
#### 4.3 Tulevaisuuden palvelutarve

Tulevaisuuden palvelutarve vuoteen 2030 mennessä kohdistuu erityisesti Oulun seudulla vanhusten hoitoon, erikoissairaanhoidon sekä lukio- ja perusopetukseen (kuva 15). Kyseisten palveluiden jär-



jestäminen tulee olemaan kuntien keskeinen haaste tulevaisuudessa. Myös henkilöstön eläköityminen asettaa omat haasteensa selvitä kasvavasta palvelu-

tarpeesta. Nykyisestä Oulun seudun 16 000 kunnallisesta työntekijästä jää noin 35 % 2025 mennessä eläkkeelle.



Kuva 15. Palvelutarpeiden kehitys Oulun seudulla



## 4.4 Tulevaisuuden palveluiden kehittäminen

FCG Oy toteutti osana Oulun seudun talousselvitystä palveluiden odotekustannusselvityksen. Selvitys on lähtökohdiltaan laskennallinen eli sen tarkoitus on herättää pohdintaa ja keskustelua mahdollisuuksista kustannussäästöihin. Vertailukohtana ovat samantyyppiset kunnat muualta Suomesta. Selvityksessä kustannuksia ei ole tarvevakioitu, joten ihan näin suoria johtopäätöksiä ei voida tehdä. Odotekustannusselvityksen pohjalta kustannussäästöjä ja tehokkuutta on löydettävissä verrokkialueisiin verrattuna koko seudulta seuraavasti perusterveyden avohoidosta (10,2 miljoonaa), hammashoidosta (3,7 miljoonaa), perusterveydenhuollon vuodeosastoista (7,2 miljoonaa), vanhusten laitoshoidosta (7,7 miljoonaa), muista vammaisten ja vanhusten palveluista (24,9 miljoonaa), kotipalvelusta (10,2 miljoonaa), omasta perusopetuksesta (4,2 miljoonaa), nuorisotyöstä (1,7 miljoonaa) ja yhdyskuntasuunnittelusta (3,3 miljoonaa) sekä liikenneväylistä (1,7 miljoonaa).

Seudun kunnat ja erityisesti Oulu on ollut vahvasti mukana kehittämässä sähköisiä palveluita. Erityisesti Oulun omahoitokonsepti (Oma Oulu) on saanut merkittävästi valtakunnallista huomiota. Koko seudun palvelutuotannon tehokkuuden kannalta tärkeää on saada palvelut digitalisoitua mahdollisimman kattavasti ja nopeasti. Myös asiakkaiden kannalta sähköiset palvelut parantavat palveluiden saavutettavuutta, koska ne ovat monesti jatkuvasti saavutettavissa 24/7 periaatteella. Huomioita on myös kiinnitettävä käyttäjälähtöisyyteen (palvelun toteuttaja ja asiakas), jotta todelliset hyödyt sähköisistä järjestelmistä ja palveluista on saavutettavissa.

Osana kuntarakenneselvitystä toteutetaan valtiovarainministeriön rahoituksella ICT –muutostukihanke, jonka tuloksena loppusyksyllä valmistui raportti kuntien ICT –toimintaympäristöstä (vrt. taustamateriaali). Nykyisin erilaisiin tietojärjestelmiin kunnissa tuhrautuu henkilöstö ja rahallisia resursseja ja voittajia on vain tietojärjestelmiä ja koulutuksia myyvät yritykset. Tällä hetkellä ei ole missään palvelu- tai hallinnon alalla yhteistä tietojärjestelmää. Yhteisenä kuntana tai erittäin tiiviillä yhteistyöllä olisi mahdollista päästä näistä ylimääräisistä kustannuksista eroon ja yhteisiin järjestelmiin ja erityisesti yhteisiin sähköisiin palvelukokonaisuuksiin koko seudulla. Selvitykses-

sä nousi myös esille tietoverkkojen nopeuksien huomattava ero kunnittain. Tällä on erittäin suuri merkitys tulevaan sähköisten palveluiden järjestämiseen ja hyödyntämiseen sekä palveluiden järjestämiseen yleensä. Tämän pohjalta voidaan esittää kysymys kuntalaisten tasa-arvosta palveluiden hyödyntämisen suhteen.

Pienemmillä kunnilla ei ole resursseja kehittää omia sähköisiä palvelukokonaisuuksia. Tässä avautuisi alueen yrityksille mahdollisuudet luoda uudenlaisia sähköisiä palveluita ja kokeilla niitä innovatiivisessa seudullisessa ympäristössä. Seudun kuntien tulee käynnistää ICT-selvityksen esityksen mukaisesti kuntien välinen tietohallintoyhteistyö verkostomallilla.

Palveluverkkoinvestointeja on suunniteltava kasvavalla ja yhdyskuntarakenteen kannalta tiiviillä kaupunkiseudulla yhdessä. Esimerkiksi kuntarakenneselvityksen kuntakierroksella esille on noussut mm. Kempeleen ja Oulun koulujen yhteyskäyttö ja yhteiset investoinnit. Myös kuntalaiskyselyssä Kaakkurin ja Metsokankaan koulupalveluiden yhteistyötä kaivattiin. Olemassa olevat resurssit on oltava kasvavalla seudulla täysin käytössä koko alueella, jotta tehottomalta resurssien käytöltä vältytään. Myös palveluyhteistyötä on lisättävä, jotta myös yleishallinnon ja johdon tehokkuutta voidaan lisätä. Vastaavasti yhteisenä kuntana toimien voisi nämä asiat olla paremmin hoidossa, mikäli tulevaisuus pystyttäisiin näkemään yhteisenä ja sopimaan tarkemmin palveluiden ja hallinnon järjestämisestä.

Julkisessa palveluiden kehittämisessä palvelumuotoilua tulisi käyttää enemmän apuna uusien tuotantotapojen ja resurssien kohdentamisessa. Palvelumuotoilu lisää asiakaskeskeisyyttä, jolloin myös varmistutaan siitä että resursseja käytetään niihin asioihin, joita kuntalaiset pitävät tärkeinä. Lisäksi palvelumuotoilu auttaa kuntaorganisaatiota muuttamaan toimintatapaansa ja toimintakykyään entistä paremmaksi. Oulun seudun kunnat voisivat olla tulevaisuudessa alue, jossa palvelumuotoilu olisi keskeisenä lähtökohdana julkisia palveluiden kehitettäessä.

Kuntalaisten arjen kannalta tärkein kysymys on kunnan palveluiden laatu ja saatavuus. Useasti puhutaan lähipalveluista, joita käytetään usein ja joiden käyttö-



minen on asiakkaille tärkeitä. Lähipalveluita ei voida kuitenkaan tyhjentävästi listata vaan ne ovat määriteltävissä ja alueellisten erityispiirteiden kautta siten, että palvelujen saavutettavuus ja toteuttamistavat huomioivat eri ikäryhmien erilaiset tarpeet.

Tulevaisuudessa alueella on panostettava palveluiden sähköistämiseen, tietohallintojen yhdistämiseen, tietojohdantamiseen ja palvelumuotoiluun. Tulevaisuudessa kuntayhteistyön ja –rakenteen kehittämisen tärkein kysymys on kuitenkin lähikehittäminen, eli miten asukkaat saadaan mukaan palveluiden kehittämiseen ja järjestämiseen.

## 4.5 Henkilöstö

Selvitystyötä on tehty aktiivisesti yhteistyössä seudun kuntien henkilöstön kanssa. Henkilöstölle on järjestetty omat kuulemistilaisuudet selvityksen etenemisestä ja samassa yhteydessä pidetyissä työpajoissa on tavoiteltu konkreettista sisältöä henkilöstön ja työnantajien asiantuntemuksella valittujen teemojen pohjalta. Viimeisin kuulemistilaisuus ja työpaja pidettiin 2.10.2014. Siinä keskustelussa olivat yhteistyökokeilun sisältö, henkilöstönäkökulma eri tiekarttavaihtoehtoisissa, selvityksen eteneminen sekä henkilöstön kehittämistarpeet kuntien tehtävien ja roolin uudistuksessa. Viimeksi mainittua arvioitiin johtamisen ja työtapojen uudistamisen, sekä työhyvinvoinnin edistämistarpeiden pohjalta. Työpajassa valmisteltiin myös lokakuun loppuun saakka tehtyä henkilöstökyselyä, joka kattoi seudun kuntien henkilöstön kokonaisuudessaan.

Henkilöstö nosti kokeiluun mahdollisiksi aihealueiksi nuorisopalvelut, kuntien välinen työkierto ja henkilöstön yhteiset koulutukset. Henkilöstön mukaan aiemmasta seutuyhteistyöstä on saatu myönteisiä kokemuksia. Kokeilun kehittämisessä henkilöstö haluaisi olla mukana alusta saakka. Eri kuntien saman ammattikunnan edustajien tapaamiset nähtiin esimerkkinä, jossa olisi suuri potentiaali, mikäli edettäisiin käytännön kehittämissyhteistyössä. Sektoreista esiin nousivat lisäksi erityisesti työllisyyden hoito, seudulliset tietohallintopalvelut, rakennusvalvonta ja vapaa sivistystyö.

Kysymys tiekarttavaihtoehtoista ei herättänyt työpajassa laajaa pohdintaa. Todettiin, että muutostilanteissa koulutus uusiin työvälineisiin ja työtapoihin on tärkeää. Myös lähiesimiesten koulutuksessa haluttiin korostuvan muutosjohtamisen ja työhyvinvoinnin huomioiminen. Tärkeä asia on myös julkisen palvelun imagon parantaminen, mikä helpottaa rekrytointia ja lisää työn arvostusta.

Työn ja perheen yhteensovittaminen, työn parempi suunnittelu, henkilöstön mukaan otto suunnitteluun, sekä työhyvinvoinnin seuranta esimerkiksi kehityskeskusteluissa nähdään tärkeinä asioina.

Lokakuussa toteutettuun henkilöstökyselyyn vastasi 2475 kunnallista työntekijää, joten otosmäärä oli varsin kattava. Otos on kattava myös kunnittaisten ja sektorikohtaisten vastaajien jakauman suhteen. Otoksessa oli hieman yllättävää, että noin 700 vastaajaa jätti kunnan valitsematta.

Vastausten perusteella kuntatyössä viihdytään hyvin, mutta se koetaan myös toisinaan kuormittavaksi. Koulutustarpeet ovat seudulla korkeat, peräti 80 % tarvitsee koulutusta oman työnsä ja teknisten välineiden parempaan hallintaan. Tämä on kehittämislle erinomainen lähtökohta.

Puolet henkilöstöstä ei tee yhteistyötä muiden kuntien kanssa, mutta siihen on hyvä valmius ja halukkuus kaikkien kuntien kanssa. Työkiertoon valmius on 20 % luokkaa, matalinta halukkuus on Oulun kaupungin työntekijöillä. Työkiertovalmiutta voi pitää varsin korkeana. Samoin korkealla tasolla on myös uudelleen koulutushalukkuus, jota oli 38 % vastaajista. On yllättävää, että näinkin suuriin muutoksiin henkilöstöllä tuntuu olevan valmiuksia ja halukkuutta. Tämä antaa hyvän lähtökohdan henkilöstön ja johtamisen kehittämislle – henkilöstön asenne muutoksiin on olemassa.

Kuntaliitokseen suhtautui positiivisesti 15 % vastaajista. Suurin osa vastaajista näki kuntien itsenäisyyden olevan kannatettava. Kokeiluun myönteisesti suhteutui noin viidennes vastaajista, neljännes jätti kantansa kertomatta.



Selvityshenkilöiden mukaan kunnallinen henkilöstö ja sen hyvinvointi on tärkeä laadukkaasti ja tehokkaasti tuotettujen palvelujen edellytys. Tulevaisuuden kannalta on tärkeää uudistua seuraavien kokonaisuuksien pohjalta:

- Alueella laaditaan yhteinen henkilöstöohjelma, jossa pyritään vastaamaan palvelukysynnän, henkilöstötarpeen ja taloudellisten vaatimusten haasteisiin. Ohjelma sisältää henkilöstösuun-

nitelman tuleville vuosille, jossa hyödynnetään eläköityminen.

- Osana henkilöstöohjelmaa toteutetaan yhteiset säännöt joustavasta työntekijöiden työnkierrosta ja koulutuksesta seudullisesti.
- Järjestetään alueellisia koulutuksia, joissa tulisi keskittyä muutosten hallintaan, työhyvinvointiin ja työssä jaksamiseen mahdollisimman käytännönläheiseltä ja ratkaisukeskeiseltä pohjalta.

## 4.6 Johtaminen ja hallinto

Kuntien tehtäväkokonaisuuksien hallinta Oulun seudulla on hyvin erityyppinen - kirjona monimutkaisesta globaalista kuntakonsernista alkutuotantovaltaiseen perinteiseen pitäjään. Erityyppisinä kunnat kohtaavat saman toimintaympäristö muutoksen, johon niiden on löydettävä vastaukset omista lähtökohdistaan. Selvitysmiesten mukaan seudun kuntien johtaminen tarvitsee jatkossa entisestään vahvistuvaa otetta ja syvempää asiantuntemusta. Oulun viimeisimmän kuntaliitoksen arvioinnissa on nostettu erityisen vahvasti esille se, että johtamisjärjestelmän uudistamista ei ole viety tavoitteiden mukaisesti eteenpäin eikä muutokseen olla tyytyväisiä. Myös elinvoiman ja toimintaympäristön muutoksen eteenpäin viemisen osalta on nähtävissä vastaavanlainen tilanne. Uuden Oulun muutoksen taitava toteuttaminen on oikeastaan näiden kokonaisuuksien osalta se ensisijainen tehtävä koko kaupunkiseudun osalta ennen kuin seuraavia kuntarakennemuutoksia voidaan lähteä alueella toteuttamaan.

Selvityshenkilöt ovat laatineet kuntaliitoksen kokonaisuuden hahmottamista ja valtuustojen päätöksentekoa varten yleisen yhdistymissopimuksen (Liite 1). Tähän sopimukseen on pyritty yleisellä tavalla kuvaamaan uuden kunnan hallintoa, palveluita, henkilöstöä ja päätöksentekoa koskevia asioita.

Johtamisen on oltava entistä avoimempaa ja annettava kuntalaisille selkeämpää viestiä nykytilasta ja tavoitteista. Selkeään ja kovaan asiapohjaan nojautuminen ei ole aina helppoa, mutta se on ainoa mahdollinen tie. Paikallisen median tulisi tunnistaa oma roolinsa toimivamman yhteiskunnallisen kokonaisuuden edistäjänä. Johtamisessa rooli on raskas, koska kuntien vastuutaakka on suuri ja asiat monimutkaistumassa

entisestään. Valintoja on osattava tehdä ja perustella niitä – myös julkisessa keskustelussa.

Kuntien sisällä johtamiskysymys näyttäytyy henkilöstön tarpeena lähiesimiesten ja kunnan johdon paremmasta otteesta. Tarvitaan esimiehiä, jotka ovat työntekijän työtä ymmärtäviä ja arvostavia. Vain siltä pohjalta voidaan onnistuneesti viedä muutosta läpi, yhteistyössä henkilöstön kanssa. Muutosjohtamista ja sen kehittämistä tarvitaan kaikissa kunnissa runsaasti. Se on työtä, jossa jaksaminen on koetuksella sekä johdon, että alaisten taholta. Kumppanuus ja yhteinen työhyvinvoinnin ja luottamuksen edistäminen on siksi tärkeää.

Kuntaliitoksen kautta johtamiseen voisi ottaa kokonaisuuden. Pienimmissä kunnissa johtamisen kehittäminen yksinään vaatii päättävistä satsaamista. Tästä aiheutuu myös veronmaksajille hankalammin perusteltavia konsulttien käyttöä, kun omia resursseja ei ole saatavilla. Pienen kunnan johtamishaaste on kuitenkin kasvava maailman monimutkaistuesssa ja haasteiden syvetessä. Mahdotonta se ei silti ole, mikäli kunta pystyy löytämään itsenäisen osaamisensa ydinalueet.

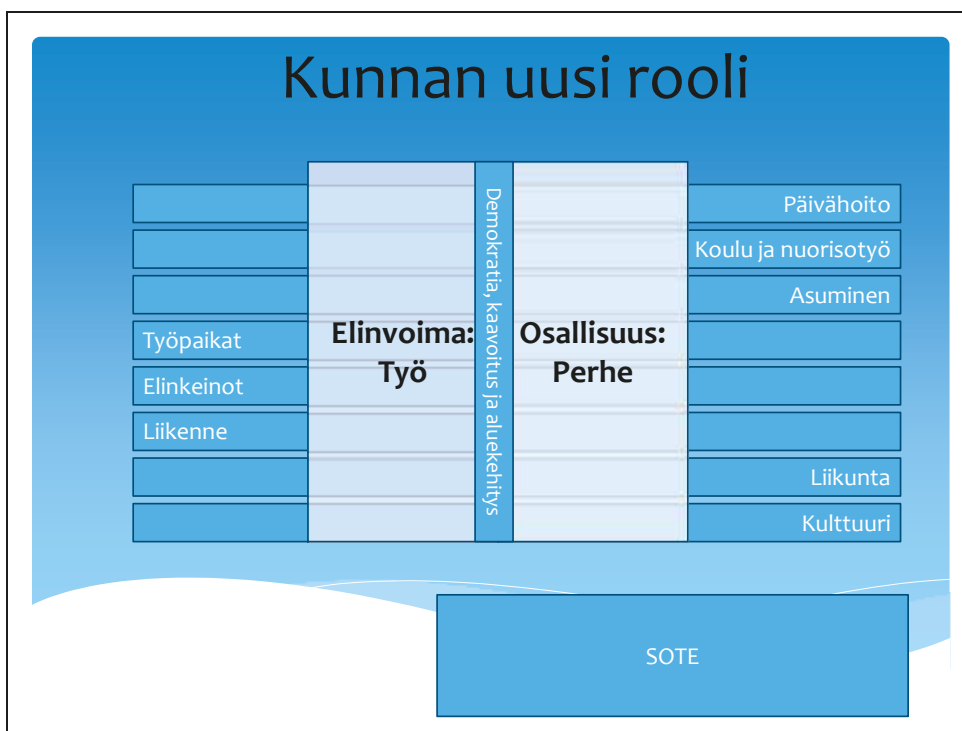
Hallinto säilyy kunnassa liitoksessa tai yhteistyössä luonnonlain tavoin. Kysymys on siitä, miten se pystytään tehokkaasti organisoimaan. Liitoksessa keskistetyllä hallinnolla on klassinen mahdollisuus järjestyä selkeäksi konsernikokonaisuudeksi, joka on tavoitteellinen avainalueille räätälöitynä. Itsenäisenä kuntana on hallinnon toimivuutta ja tehokkuutta on pystyttävä analysoimaan ja seuraamaan jatkuvasti. Myös johtamiselle ja omistajapolitiikalle tulee haasteita mikäli palvelutuotanto ja omistaminen hajautuu entisestään peruskunnasta.



## 4.7 Selvitysmiesten arviointia tulevaisuudesta kuntien yhdistyessä

Kuntajakoselvityksessä on analysoitu kunnan uutta roolia. Kuntajakoselvityksen välikatsauksessa määriteltiin kunnan uuden roolin muodostuvan uudistuksista. Näistä uudistuksista erityisesti sosiaali- ja terveystoimen uudistus vaikuttaa toteutuessaan merkittävästi kunnan rooliin, koska esimerkiksi Oulun kaupungin osalta noin puolet budjetista siirtyisi muualle päätettäväksi – muiden kuntien osalta osuus

olisi vielä suurempi. Kuntajakoselvityksessä kunnat ovat nostaneet elinvoiman (työn) ja osallisuuden (perheen/lähiyhteisön) kehittämisen ja edistämisen keskeiseen osaan tulevaisuuden kunnan tehtävissä ja roolissa. Näiden pohjalta on myös oheiseen kuvaan 16 määritelty kunnan keskeisimpiä tehtäviä, jotka olisivat myös kuntaliitoksessa uuden kunnan keskeisimpiä tehtäviä ja painopisteitä.



Kuva 16. Kunnan uusi rooli.

Oulun seudun kunnat tekevät suhteellisen laajaa palveluyhteistyötä kaikkien seudun kuntien kanssa. Lisäksi kunnilla on yhteistyötä naapurikuntien kanssa (vrt. luku 8.2). Kuntien mahdollisella yhdistymisellä ei olisi suurta vaikutusta meneillään olevaan yhteistyöhön. Mikäli kunnat yhdistyisivät olisi järkevää miettiä yhteistyön organisointia uudestaan erityisesti niissä yhteistyön kohteissa, missä kaikki seudun kunnat ovat jo mukana, yhdistämällä se uuden kunnan johtamisjärjestelmään ja prosessien johtamiseen.

Kaavailtu sosiaali- ja terveystoimen uudistus muuttaa toteutuessaan radikaalisti kunnan tehtäväkenttää ja kunnan roolia. Sosiaali- ja terveystoimen uudistuksessa noin puolet kaupungin ja pienempien kuntien

budjetista yli puolet siirtyy sote –alueen päätettäväksi. Koko Pohjois-Suomen sotessa päätöksenteossa pienillä kunnilla vaikutusmahdollisuudet ovat erittäin pienet – tuotantoalueella hieman suuremmat. Tärkeää olisi katsoa sote –alueen prosessit yhteen myös peruskuntaan jäävien palveluprosessien kanssa. Mikäli sote –uudistus toteutuu niin isommassa kokonaisuudessa aina isommalla kunnalla on enemmän sananvaltaa, jolla voidaan myös ehkä paremmin vaikuttaa yhteisiin asioihin. Tulevaisuudessa joka tapauksessa peruskunnan prosessit pitää olla kiinteässä yhteydessä SOTE –alueen prosesseihin ja tämä pitää huomioida jatkossa tehtiinpä kuntaliitoksia tai ei.



Selvityksen mukaan koko Oulun seudun alueella on kattava ja hyvä palveluverkosto. Erityisesti kuntarajoilla on noussut esille tarve yhteisen palvelurakenteen tarkastelulle ja mahdollisille investoinneille. Voidaan arvioida, että nämä olisivat kuntaliitoksessa yhden päätöksenteon alla ja ongelmiin voitaisiin reagoida yhteisellä suunnittelulla ja investoinneilla. Kuntaliitoksessa olisi myös mahdollista arvioida koko seudun palveluverkkoa yhdessä, mikä on nostettu jo 2000 luvulla alueella tavoitteeksi – näin resurssit olisivat optimaalisessa käytössä. Palveluiden laatutekijät voitaisiin myös yhdenmukaistaa alueella.

Myös henkilöstön yhteisen koulutuksen ja kehittämisen osalta voidaan arvioida kuntaliitoksessa olevan paremmat resurssit tai mahdollisuudet luoda kehittämishjelmat kuin yksittäisenä kuntana.

Henkilöstösuunnittelulle yhdessä suuremmissa kokonaisuudessa olisi paremmat mahdollisuudet – irtisanomissuojan ei ole este pitemmän ajan henkilöstön suunnittelulle, koska kolmannes kuntien henkilöstöstä jää eläkkeelle kymmenen vuoden sisällä ja alueen palvelutarve kasvaa.

Selvityshenkilöt ovat laatineet kuntaliitoksen kokonaisuuden hahmottamista ja valtuustojen päätöksentekoa varten yleisen yhdistymissopimuksen. Tähän sopimukseen on pyritty yleisellä tavalla kuvaamaan uuden kunnan hallintoa, palveluita, henkilöstöä ja päätöksentekoa koskevia asioita.

Sosiaali- ja terveystoimen uudistus muokkaa kuntien tehtäviä tulevaisuudessa suuresti. Koska Oulun kaupungin edellisen kuntaliitoksen palvelurakenne ja palveluiden sekä johtamisen muutostyö on vielä kesken, voisi uuden muutoksen aloittaminen kesken edellisen prosessin johtaa siihen, että lopputulos nopealle liitokselle ei olisi hyväksi palveluiden saatavuudelle eikä järjestämiselle. Alueen kehittämisresurssit eivät riittäisi viemään kahta suurta muutosta lävitse samanaikaisesti seudulla varsinkin kun Oulun aikaisemman liitoksen työ on kesken. Tämän vuoksi kuntaliitoksen hyödyt eivät tulisi välittömästi realisoitumaan Oulun seudulla.

Selvitysmiehet esittävät, että kuntien yhdistymisen yhtenä tavoitteena tulisi olla palveluprosessien uudistaminen käyttäjälähtöisesti ja palvelumuotoilu hyväksikäyttäen. Tämän vuoksi on tärkeää saada asukkaat osallistumaan ja vaikuttamaan elinympä-

ristöään ja palvelujen suunnitteluun ja päätöksentekoon. Oulun seudun kuntalaisten näkökulmasta palvelujen järjestämisen ytimen muodostavat lähipalvelut. Lähipalveluilla tarkoitetaan palveluja, jotka tarjotaan asukkaan lähiympäristössä tai tuodaan kotiin. Lähipalvelut tuotetaan asukkaille yhteneväisin perustein ottaen huomioon asiakkaiden määrä ja ikä, palveluiden käyttötiheys sekä alueelliset erityispiirteet etäisyyksissä ja liikenneyhteyksissä. Tätä työtä hyödyntävää materiaali on erittäin paljon kuntajakoselvityksessä tehdyssä paikkatietoa hyödyntävässä asukaskyselyssä. Yhdistymissopimuksen mukaisesti tulisi määritellä lähipalvelut ja niiden kriteerit. Kriteerit määritellään vähintään seuraavien palveluiden osalta: perhepäivähoito ja päiväkotihoido, varhaiskasvatus, perusopetus (1-6 lkt), liikuntapaikka, kirjasto ja kirjastoauto sekä sähköisen asioinnin palvelu- ja neuvontapiste. Lisäksi laatukriteerit tulisi myös määritellä, jotta asukkaat saisivat mahdollisimman samantasoista palvelua koko alueella. Myös selvityksessä esitetty digitaaliseen kuntaan ja datayhteyksiin liittyvät toimenpiteet pitäisi saada toteutettua, mikä parantaisi palveluiden tehokkuutta ja saatavuutta. Sosiaali- ja terveydenhuollon lähipalvelut soviteetaan yhdessä sosiaali- ja terveystoimien järjestäjän kanssa kuntalaislähtöisiksi. Lisäksi tulee huomioida sote –prosessien kytkeytyminen peruskuntiin jääviin prosesseihin.

Selvitysmiehet esittävät, että uuden kaupungin strategiaprosessissa arvioidaan kunnan palvelu- ja luottamushenkilöorganisaatiota sekä niiden yhteensopivuutta, omistajapolitiikkaa, konsernin rakennetta ja sen ohjattavuutta. Arvioinnin perusteella tehdään tarvittavat muutokset organisaatioon ja toimintatapoihin. Lisäksi palvelutuotantoa kehitetään elinkaarimallin ja palvelumuotoilun suuntaan, joka lisää kaupungin tarvetta kiinteään yhteistyöhön alueen asukkaiden, yritysten, yhdistysten ja järjestöjen kanssa. Palveluverkon suunnitteluun liittyy myös tilojen käyttöä tulee tehostaa ja löytää hallinnollisille rakennuksille järkevää käyttöä esimerkiksi palvelutuotannossa ja tämä on otettava myös kuntaliitosprosessissa huomioon. Aikaisemmasta liitoksesta on esimerkkinä Oulunsalon kunnantalo, jolle ei ole saatu järkevää käyttöä eikä sitä ole myöskään vuokrattu eteenpäin esimerkiksi yritystoimintaan. Myös Oulunsalon kunnantaloa voisi pilotoida uudentyypisesti luovien alojen, käsitöiden, lähiruuan ja teknikan toimijoita kokoavana keskuksena luoden alueelle uusia työpaikkoja ja palveluita.



## 5 Yhdyskuntarakenteen toimivuus

### Nostot:

- Pitkäaikainen suunnitteluyhteistyö on luonut hyvät lähtökohdat alueen kehittämiseksi. Kuitenkaan yhteistyössä ei ole päästy esimerkiksi yhteiseen palveluverkkosuunniteluun eikä investointisuunnitelmiin, jotka jo 2000 luvulla nostettiin alueella tavoitteeksi.
- MALPE –aiesopimuksen näkökulma laajennettu koskemaan koko Pohjoista aluetta elinvoiman näkökulmasta. Kuntarakenneselvityksessä on nostettu esille voisiko valtionhallinnon MALPE -aiesopimukseen liittyvien kustannustehokkaiden liikennehankkeiden hankkeiden osuus olla suurempi erityisesti alueen elinvoiman kannalta tärkeissä asioissa.
- Oulun seudun taajamassa asuvien määrä on kasvanut yli 50 % viimeisten kymmenen vuoden aikana. Taajama-alueet ovat yhtenäistä aluetta Oulun ympäristössä ja kuntakeskusten ympärillä. Yhdyskuntarakenne Oulun ympärillä on suhteellisen tiivistä ja tiivistyy myös tulevaisuudessa.
- Oulun seudun väestöstä asuu 86 % kaupunkimaisilla alueilla ja loput maaseutumaisilla alueilla – harvaan asutulla maaseudulla 2 % väestöstä.
- Väestön keskietäisyys on noin 10 kilometriä. Erityisesti vanhemmat ikäluokat asuvat lähempänä keskustaa.
- Rakentaminen on toteutunut suurimmaksi osaksi seudun maankäytön toteuttamishojelman mukaisesti. Alueittaiset erot ovat suuria. Esimerkiksi Oulunsalon alueella maankäytön toteuttamissuunnitelmassa suunnitellut tonttimäärät ovat jääneet huomattavasti tavoitteista ja myöskään Yli-Kiimingin tontit eivät ole menneet kaupaksi vaan suurin osa rakentamisesta on sijoittunut kaava-alueen ulkopuolelle. Vastaavasti Oulun kaupungin läheiset alueet ovat olleet haluttuja.
- Asemakaava-alueiden ulkopuolelle rakentaminen on vähentynyt vuoden 2000 luvun alun tilanteesta. Tähän muutokseen on merkittävästi vaikuttanut ELY – keskuksen ja uuden Oulun tarkempi maapolitiikka.
- Oulun seudun toimivalla asuntopolitiikalla on myös vuokra-asuntojen hintataso saatu pidettyä kohtuullisena.
- Oulun seudulla tehdään yli 600 000 matkaa vuorokaudessa. Oulun kaupungin sisäisiä matkoja ja viidennes muiden kuntien sisäisiä matkoja. Pyöräilyn osuus on suurempi muihin kaupunkiseutuihin nähden. Parhailaan laaditaan uutta seudun kattavaa liikennejärjestelmäsuunnitelmaa, johon kunnat ottavat kantaa myöhemmin syksyllä.
- Yhteisellä maankäytön, liikenteen ja logistiikan suunnittelulla voidaan vaikuttaa yritysten toimintaedellytyksiin ja kilpailukykyyn. Tähän myös uudessa liikennejärjestelmäsuunnitelmassa pyritään.



Oulun seudun MALPE – (maankäyttö, asuminen, liikenne, palvelut ja elinkeinot) asioiden hoitamisella on tapahtunut jo pitkään yhteistyössä. Oulun seudun kunnat ovat tehneet mm. seutusopimukseen perustuvaa yleiskaavayhteistyötä vuodesta 2002 lähtien. Tämän yhteistyön tuloksena laadittiin valtakunnan ensimmäinen kuntien yhteinen yleiskaava Oulun seudun yleiskaava 2020, jonka Hailuotoa, Haukipudasta, Kempelettä, Kiiminkiä, Muhosta, Oulua ja Oulunsaltoa koskevan osan ympäristöministeriö vahvisti 18.2.2005. Yleiskaavan muutos ja laajennus Limingan, Lumijoen ja Tyrnävän alueelle vahvistettiin valtioneuvostossa 8.3.2007. Seudun yleiskaava on edelleen lainvoimainen ja ohjaa kuntien kaavoitusta. Parhailaan on käyty neuvotteluja MALPE –aiesopimuksen osana laadittavasta Oulun seudun rakennemallin tekemisestä. Tästä ei kuitenkaan ole vielä tehty päätöksiä.

Erityisen tärkeää Oulun seudulla on ollut vuorovai-kutteinen suunnittelu-yhteistyö maankäytön ja liikennejärjestelmän kehittämisen kanssa. Parhailaan laaditaan muun muassa seudullista liikennejärjestelmäsuunnitelmaa, joka on kiinteässä yhteistyössä maakuntakaavan ja Oulun kaupungin sekä muiden kuntien yleiskaavaprosessien kanssa. Liikennejärjestelmäsuunnitelma valmistuu vuoden 2014 aikana ja kunnissa asiakirjaluonnos on parhaillaan lausunnolla.

Seudun kunnat ja valtionhallinto ovat allekirjoittaneet 1.5.2013 MALPE -aiesopimuksen. Maankäytön,

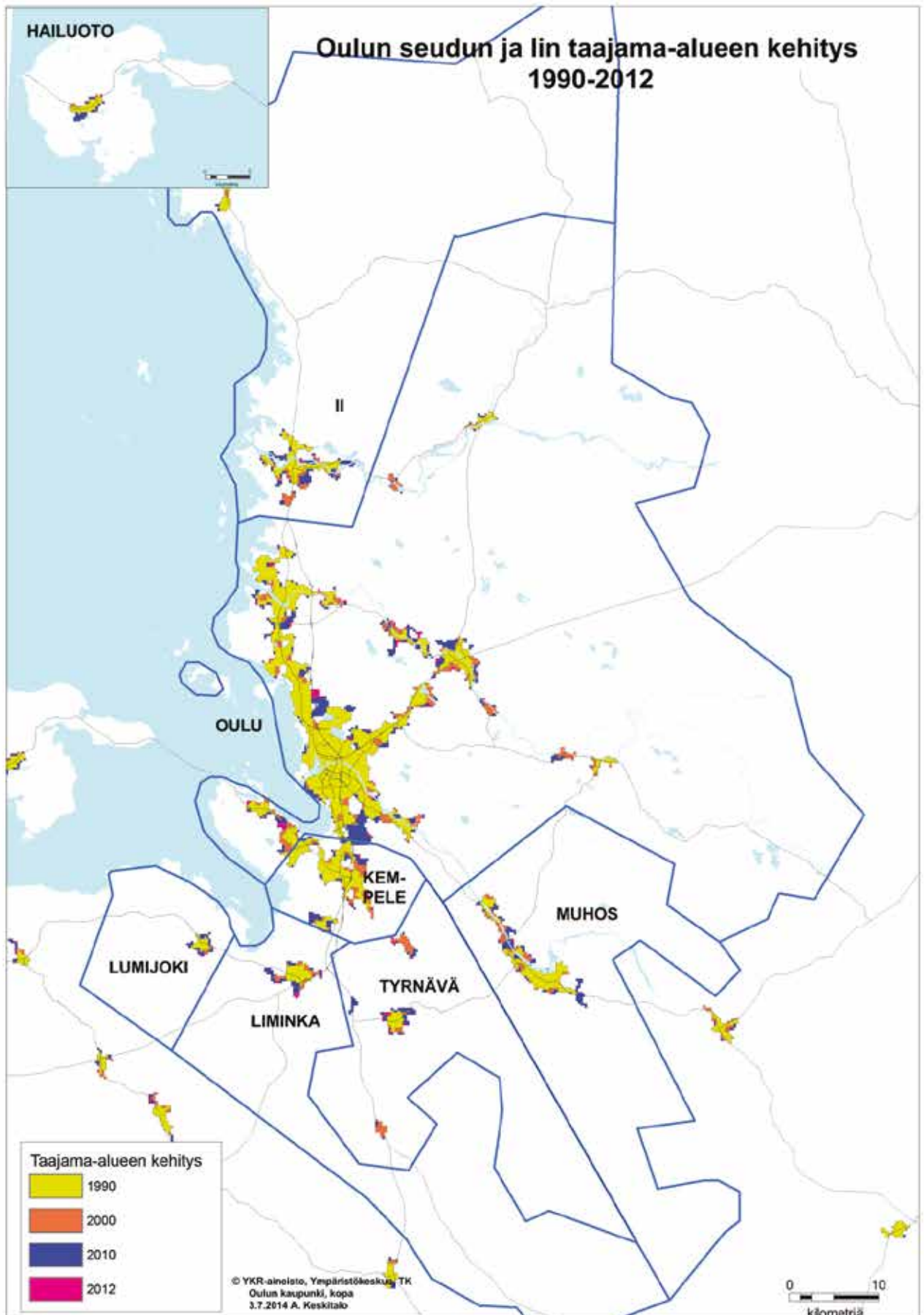
asumisen ja liikenteen aiesopimusmenettelyn tavoitteena on tukea suurten kaupunkiseutujen yhdyskuntarakenteen ohjauksen sekä maankäytön, asumisen ja liikenteen yhteensovittamista. Aiesopimusmenettely jatkaa Oulun seudulla käytössä olevaa maankäytön ja liikenteen sopimuskäytäntöä, jota laajennetaan ottamaan huomioon asumis-, palvelu- ja elinkeinonäkökulmat. MALPE –aiesopimuksessa näkökulmaa on laajennettu seudulta myös laajemmin koko Pohjoiseen alueeseen ja sen hyödyntämiseen. Pohjoisten mahdollisuuksien ja investointien hyödyntäminen vaatii erityisesti satsauksia liikennejärjestelmän kehittämiseen pohjoisessa.

Lisäksi MALPE -aiesopimuksen tavoitteena on myös keskusten elinvoimaisuuden ja palvelujen alueellisen saavutettavuuden turvaaminen sekä palveluiden toimivuus, suunnittelu ja käyttö yli kuntarajojen. Nämä tavoitteet ovat hyvin keskeisiä myös Oulun seudun tulevaisuuskuvan ja alueen tehokkaan käytön kannalta. Valtionhallinto on osallistunut 5 miljoonalla 10 miljoonan alueellisiin elinvoiman kannalta kustannustehokkaisiin (ns. KUHA –hankkeet) liikennejärjestelmän kehittämishankkeisiin. Näillä on pystytty kehittämään mm. joukkoliikenteen ja pyöräilyn sekä jalankulun toimintaedellytyksiä Oulun seudulla. Kuntarakenneselvityksessä on nostettu esille voisiko esimerkiksi kustannustehokkaiden hankkeiden osuus olla suurempi juuri esimerkiksi alueen elinvoiman ja elinkeinoelämän kannalta tärkeissä asioissa.

## 5.1 Oulun seudun maankäyttö ja yhdyskuntarakenne

Oulun seudun kunnissa asui 249 135 ihmistä kesäkuussa 2014. Oulun seudun taajama-alueella asuvien määrä oli 226 075 asukasta vuonna 2012 (Kuva 17.). Määrä on kasvanut yli 50 prosentilla viimeisten kahden kymmenen vuoden aikana. Kartalla taaja-

ma-alueet ovat viime vuosikymmeninä laajentuneet voimakkaasti ja alkavat olla hyvin yhtenäistä aluetta Oulun ympäristössä ja kuntakeskuksien ympärillä. Kempele ja Oulu ovat kasvaneet yhdyskuntarakenteen osalta tiiviisti yhteen.

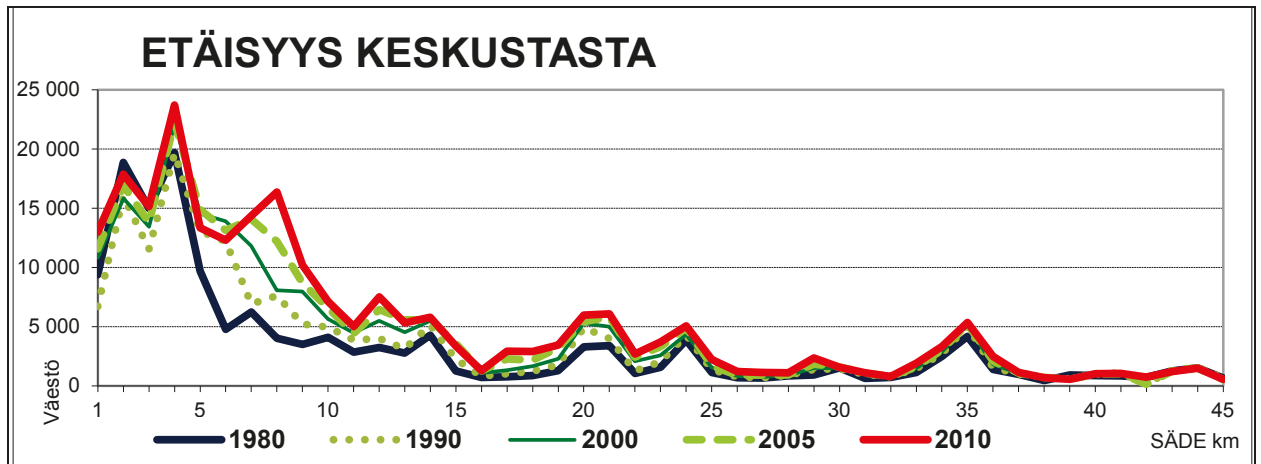


Kuva 17. Oulun seudun taajama-alueen kehitys



Väestön keskietäisyys Oulun keskustasta vuonna 2010 oli Oulun seudulla 10,2 kilometriä. Erityisesti vanhemmat ikäluokat asuvat keskimääräisesti lähempänä keskustaa. Viimeisten kolmen kymmenen

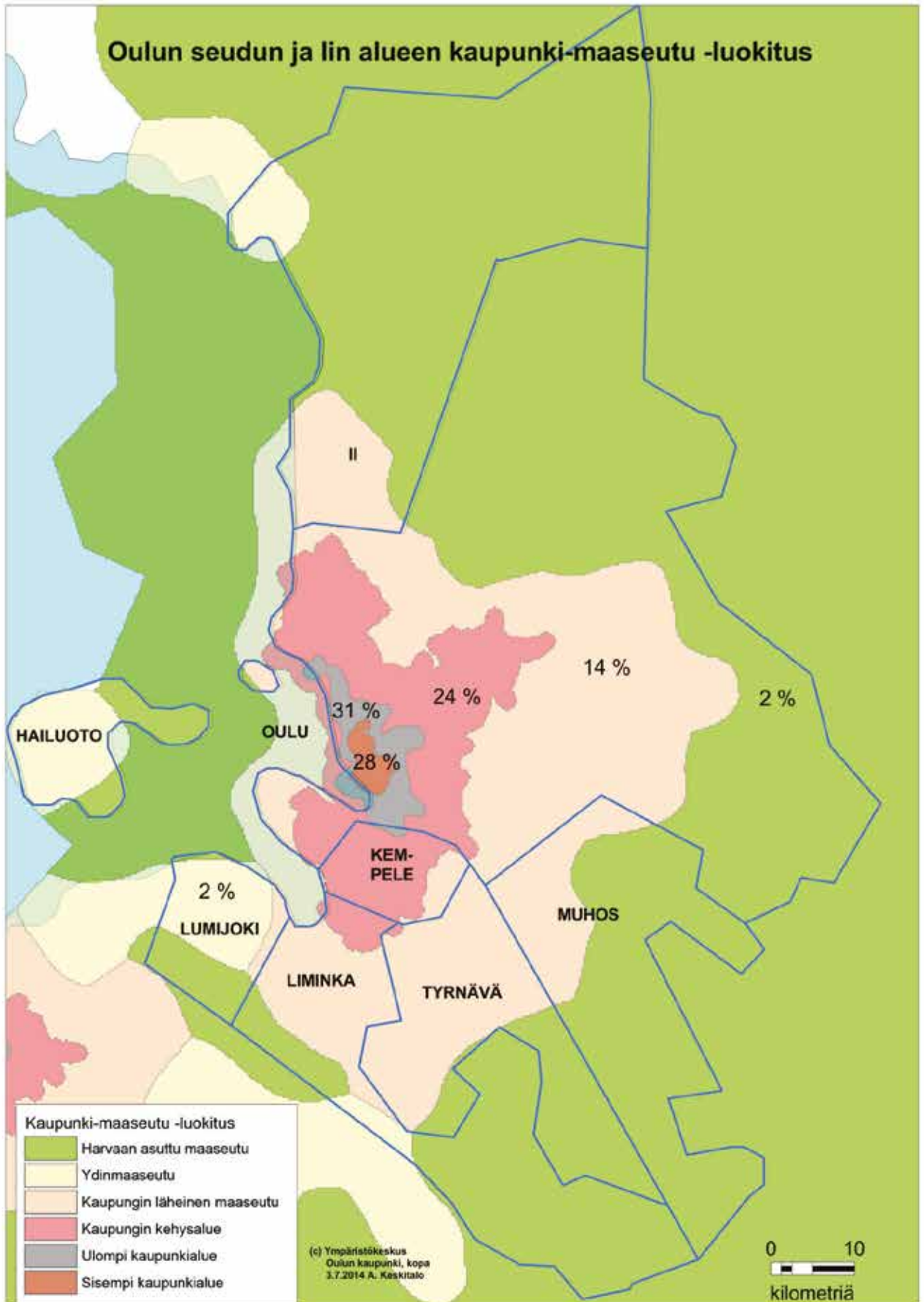
vuoden aikana kasvu on ollut erityisen vahvaa keskustan läheisillä alueilla (5-10 kilometriä) (Kuva 18). Myös Kempeleen ja Limingan alueiden (15-25 kilometriä) kasvu näkyy taulukossa erittäin selkeästi.



Kuva 18. Väestön etäisyys Oulun kaupungista.

Suomen ympäristökeskus yhdessä ympäristöministeriön kanssa on laatinut uuden kaupunki-maaseutualue luokituksen (Kuva 19.). Luokituksen mukaan Oulun seudun väestöstä 82,5 % asuu kaupunkimai-

silla alueilla. Loput 17,5 % väestöstä asuu maaseutu-alueilla - harvaan asutulla maaseudulla asuu 2,3 % Oulun seudun väestöstä.



Kuva 19. Oulun seudun kaupunki-maaseutuluokitus

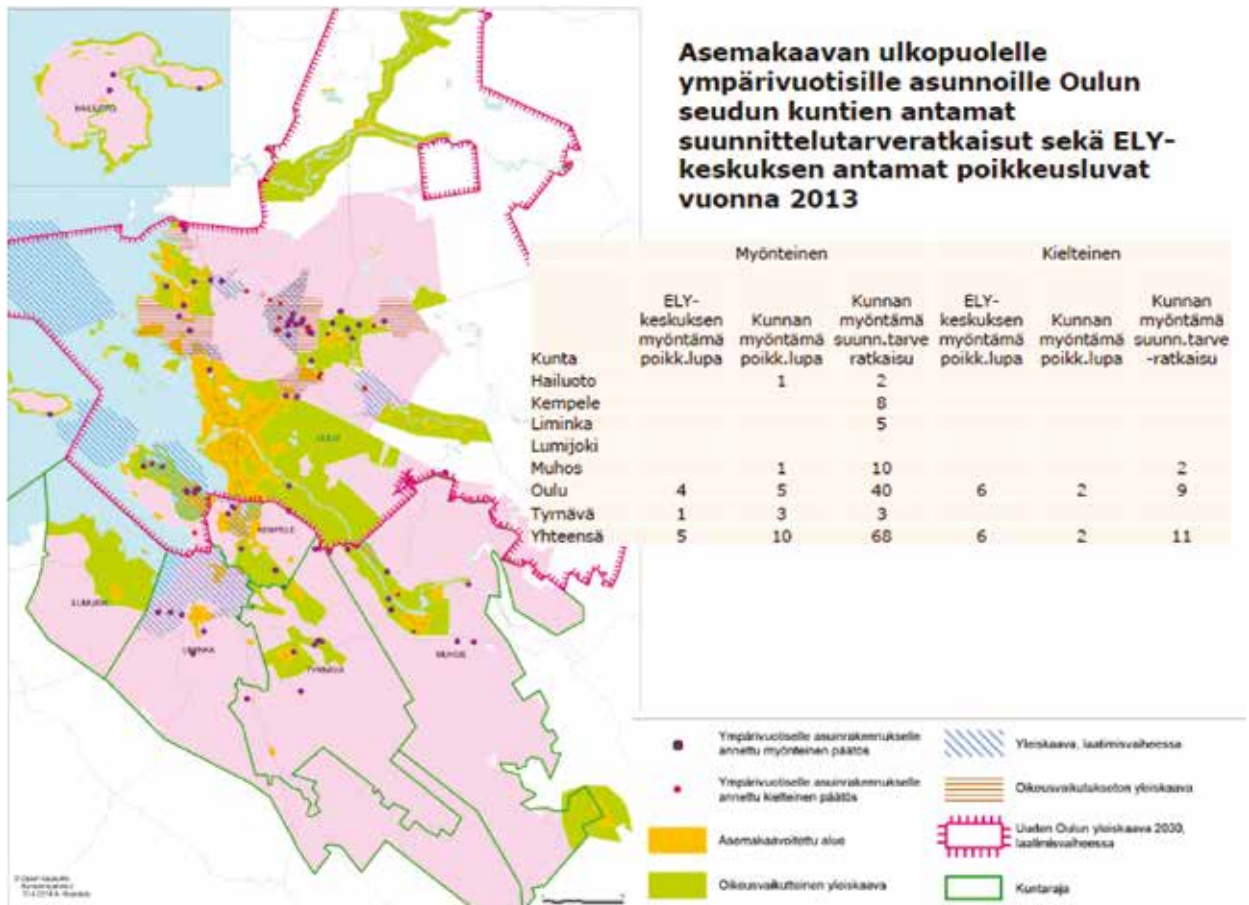


Oulun seudun maankäytön toteuttamishjelmassa 2013–2020 esitetään uusien asunto- ja työpaikka-alueiden sijainti, laajuus ja toteuttamisaikataulu. Lisäksi selvityksessä on kuvattu uusien asuntoalueiden toteutumisen edellyttämät liikennejärjestelmän kehittämisen seudulliset toimenpiteet vuoteen 2020. Tämän lisäksi selvityksessä on esitetty seudun nykyisten koulujen, päiväkotien, julkisten sosiaali- ja terveyspalveluiden sijainti. Itse palveluverkon kehittämistarpeisiin ei maankäytön toteuttamishjelmassa ole otettu kantaa. Maankäytön toteuttamishjelma on tarkoitus tarkistaa samanaikaisesti aiesopimuksen uusimisen kanssa vuonna 2015.

Rakentaminen on toteutunut suurimmaksi osaksi seudun maankäytön toteuttamishjelman mukaisesti. Kuitenkin esimerkiksi Oulussa rakentamisen määrät ovat olleet pienempiä vuonna 2013 kuin suunnitelmassa on arvioitu. Myös alueittaiset erot ovat suuria. Esimerkiksi Oulunsalon alueella maankäytön toteuttamissuunnitelmassa suunnitellut tonttimäärät on jäivät huomattavasti tavoitteista. Yli-Kiiminkiin

kaavoitetut tontit eivät ole menneet kaupaksi vaan suurin osa rakentamisesta on sijoittunut kaava-alueen ulkopuolelle. Vastaavasti Oulun kaupungin keskustan läheisiltä alueilta tonttien kysyntä on ollut suurta, koska kuntalaiset ovat halunneet valita asuinpaikkansa lähempää keskustaa.

Oheisesta kuvassa 20. on kuvattu asemakaavan ulkopuolelle annetut Oulun seudulla suunnittelutarveratkaisut ja poikkeamisluvat vuonna 2013. Oulun kaupungin ja Muhoksen kunnan alueella on ollut suurinta asemakaavan ulkopuolista asuntorakentamisen tilannetta verrataan vuoteen 2000 on poikkeamis- ja suunnittelutarveratkaisujen määrä tippunut merkittävästi, koska tuolloin näitä päätöksiä tehtiin 285 kappaletta. Tuolloin esimerkiksi Kiimingissä rakentamisesta sijoittui 40 % asemakaavan ulkopuolelle ja Haukiputaalla 25 %. Tähän muutokseen on merkittävästi vaikuttanut ELY-keskuksen ja uuden Oulun tarkempi maapolitiikka.



Kuva 20. Oulun seudun kuntien antamat suunnittelutarveratkaisut ja ELYn poikkeamisluvat vuonna 2013.



## 5.2 Asuminen

Oulun seudulla on runsaasti sekä myytäviä asuntoja että asuinrakentamiseen tarkoitettuja tontteja. Vuonna 2012 laaditun Oulun seudun kuntien maankäytön toteuttamisohjelman mukaan seudulla on varauduttu noin 90 uuden asuntoalueen toteuttamiseen. Noin puolet uusista asuntoalueista sijoittuu Ouluun. Vuoteen 2020 mennessä seudulla varaudutaan noin 12 600 uuden asunnon rakentamiseen uusille asuntoalueille. Tämä merkitsee keskimäärin noin 2 100 uuden asunnon rakentamista vuosittain. Näistä asunnoista noin 90 % rakennetaan Ouluun.

Oulun seudulla oli vuonna 2012 asuntoja noin 116 000 kpl, josta Oulussa noin 85 % (Taulukko 9.). Seudun asunnoista noin 45 % sijaitsee kerrostaloissa. Suuri osuus (97 %) kerrostaloasunnoista sijaitsee Oulussa. Oulun ulkopuolisista kunnista eniten kerrostaloasuntoja on Kempeleessä, 2,3 % kaikista kerrostaloasunnoista. Hailuodon ja Lumijoen kunnassa ei ole lainkaan kerrostaloja. Myös omakoti- ja rivitaloista suurin osa sijoittuu Ouluun. Oulun ulkopuolisista kunnista Kempeleessä on lukumääräisesti eniten omakotitalo- ja (3 800) ja rivitaloasuntoja (1 700). Kaikissa kunnissa omakotitaloasuntoja ja on huomattavasti enemmän kuin rivitaloasuntoja.

Taulukko 9. Oulun seudun kuntien asuntojen lukumäärä eri asuntotyypeissä vuonna 2012.

Selvityksessä ei ollut mukana Iin kuntaa.

	Oulun seutu	Hailuoto	Kempele	Liminka	Lumijoki	Muhos	Oulu	Tyrnävä
Yhteensä	116 299	563	6 745	3 295	852	3 956	98 416	2 472
Erillinen pientalo	42 626	498	3 753	2 574	665	2 779	30 393	1 964
Rivi- tai ketjutalo	19 054	46	1 716	538	166	823	15 325	440
Asuinkeuhkotalo	52 884	0	1 225	130	0	262	51 239	28
Muut	1 735	19	51	53	21	92	1 459	40

Lähde: Tilastokeskus

Oulun seudun kunnissa vuosina 2008-2013 valmistui vaihtelevasti hieman yli 1 600 asunnosta noin 2500 uuteen asuntoon vuosittain (Taulukko 10.). Vuosittain valmistuneiden asuntojen määrä oli suurin vuonna

2011, jolloin seudun kuntiin valmistui lähes 2 500 uutta asuntoa. Vuonna 2013 uusia asuntoja valmistui kuuteen vuoteen vähiten eli 1 673 kpl, jossa ei ole mukana Iin lukua.

Taulukko 10. Oulun seudun kuntien asuntotuotanto 2008-2013.

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Hailuoto	14	8	6	7	3	4
Ii	81	93	58	75	46	
Kempele	156	166	84	206	135	167
Liminka	89	63	53	90	75	65
Lumijoki	25	13	24	7	13	11
Muhos	79	37	30	42	20	86
Oulu	1 755	1 430	1 947	1 996	1 715	1 327
Tyrnävä	52	41	48	28	38	13
Yhteensä	2 251	1 851	2 276	2 451	2 045	1 673

Lähde: Tilastokeskus (vuodet 2008-2012), kunnat (2013)



Vuokra-asuntojen hintataso on pysynyt kohtuullisena Oulun seudulla. Oulun seudun kunnat ovat sitoutuneet MALPE –aiesopimuksessa, että alueella toteutetaan tarvittava määrä vuokra-asuntoja markkinoiden edellyttämällä tavoilla. Seudun kunnissa uutta tuotantoa tärkeämpää on kehittää olevaa vuokra-asuntokantaa siten, että vuokra-asunnot soveltuvat esim. erityisryhmien asumiseen. Tässä kehittämisessä valtion avustukset ovat keskeisellä sijalla.

Korjaus- ja energia-avustusten lisäksi erityisryhmien investointiavustukset ja infra-avustukset ovat merkittäviä kunnille. Vaikka korjausavustusmäärärahat ovat vähäisiä, ne ovat tarpeellinen lisä kotona asumisen tukemiseen. Kunnallistekniikan avustus on jatkossakin tärkein ja tarpeellisin peruskunnan itselleen saama tukimuoto, jolla turvataan riittävää ja monipuolista tonttutuotantoa.

### 5.3 Liikenne ja liikkuminen Oulun seudulla

Oulun seudun liikennetutkimuksen mukaan Oulun seudun asukkaat tekevät arkisin lähes 600 000 matkaa, joista yli 60 prosenttia on Oulun kaupungin sisäisiä matkoja ja viidennes muiden kuntien sisäisiä matkoja. Kuntien välisten matkojen osuus matkoista on 15 prosenttia. Hieman yli viidennes seudulla tehtävistä matkoista on arkisin ostosmatkoja. Työmatkojen osuus on hieman pienempi kuin ostosmatkojen. Noin neljäsosa matkoista kuuluu vapaa-ajan matkojen ryhmään, johon lukeutuvat erilaiset harrastusmatkat, vierailumatkat, ulkoilumatkat ja muut vapaa-ajan viettoon liittyvät matkat. Oulun seudun liikkuminen tapahtuu autopainotteisesti, mutta muihin kaupunkiseutuihin verrattuna Oulussa on kuitenkin pyöräilijöiden osuus huomattavasti suurempi ja vastaavasti joukkoliikenteen käyttäjien osuus pienempi.

Oulun seudun liikennejärjestelmätyö on aloitettu vuoden 2013 alkupuolella. Työtä tehdään tiiviissä vuorovaikutuksessa maakuntakaavan ja Oulun kaupungin sekä kuntien yleiskaavojen kanssa. Syksyllä 2013 hyväksytyjen yleistavoitteiden pohjalta on laadittu kehittämislinjaukset, joiden pohjalta työtä tullaan jatkamaan niin, että työ on valmis vuoden 2014 aikana (Kuva 21.). Vaikka valtiohallinto on aktiivisesti mukana MALPE –aiesopimuksen laatimisessa niin valtiohallinnon sitoutuminen ja osallistuminen alueen selvityksiin ja kehittämistyöhön ei ole ollut aktiivista. Kuntien yhteistyö maakunnan liiton ja ELY –keskuksen kanssa on toiminut edellisten vuosien tapaan mallikkaasti.

1. YLEISTAVOITTEET			
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Liikennejärjestelmää kehitetään ja parannetaan kokonaisuutena yhdessä maankäytön suunnittelun kanssa.</li> <li>• Kehittäminen pohjautuu asukkaiden ja elinkeinoelämän tarpeisiin ja ottaa huomioon yhteiskunnalliset reunaehtot ja vaatimukset.</li> <li>• Kuntalaisten arjen matkat ovat sujuvia ja turvallisia.</li> <li>• Liikennejärjestelmällä parannetaan Oulun seudun kilpailukykyä globaaleilla markkinoilla.</li> <li>• Liikennejärjestelmä mahdollistaa julkisten ja yksityisten palveluiden sekä työpaikkojen helpon saavuttamisen.</li> <li>• Maankäyttö osoitetaan ensisijaisesti tuettuun maan olevaan liikennejärjestelmään, jota täydennetään tarpeen mukaan.</li> <li>• Joukkoliikenteen, pyöräilyn ja kävelyn suhteellinen osuus kaikista liikkumismuodoista kasvaa.</li> </ul>			
Keskeinen kaupunkivyöhyke	Liikkumisen laatuikävät ja kehittyvät isot taajamat	Muut taajamat ja kylät	Maaseutualueet
Rakenteen tiivistäminen.	Maankäyttö osoitetaan ensisijaisesti tuettuun maan liikkumisen laatuikäväille ja pysäkkien/asemien ympäristöön.	Maankäyttö osoitetaan olemassa olevaan palvelurakenteeseen siten, että palvelut ovat saavutettavissa kestäväillä kulkutavoilla.	Ohjataan uudisrakentaminen olemassa olevan yhdyskuntarakenteen yhteyteen.
<b>Mahdollisia mittareita:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Kulkutapaosuusien muutos</li> <li>- Matkojen keskipituusien muutos matkaryhmittäin</li> <li>- Asukasliikenne ja työpaikkojen määrä keskeisellä kaupunkivyöhykkeellä</li> <li>- Asukasmäärän ja työpaikkojen muutos liikkumisen laatuikäväissä ja pysäkkien/asemien ympäristössä</li> <li>- Palvelutaajamiin ja kyliin sijoittuvan asumisen ja työpaikkojen määrän osuus koko kasvusta.</li> <li>- Poikkeuslupien määrä</li> </ul>			

Kuva 21. Oulun seudun liikennejärjestelmän tulevaisuuden tavoitteet



Oulun seudun liikenteen keskeisimpiä kärkihankkeita ovat

- TEN-T ydinverkkoon kuuluva valtatie 4:n kehittäminen välillä Jyväskylä-Oulu-Kemi
- Seinäjoki-Oulu kaksoisraide, Oulun ratapihan ja satamayhteyksien kehittäminen
- Oulun lentoaseman kehittäminen kansainvälisenä Pohjoisen kauttakulkuasemana
- Oulun satamaväylän syventäminen 10 metristä 12 metriin
- Logistiikka - alueiden kehittäminen

Valtatie 22 perusparannus on kuitenkin saamassa rahoitusta ja suurimmat työt sijoittuisivat Oulu-Muhos välille. Tämä on seudullisen liikennejärjestelmän toimivuuden osalta tärkeää. Alueen tärkein tiehanke ja eurooppalaiseen TEN-T verkkoon kuuluva VT 4 tarvitsee kipeästi ratkaisua ja rahoitusta tulevina vuosina. Liikennejärjestelmän ja logistiikan kehittäminen on tärkeää myös pohjoisten mahdollisuuksien hyödyntämisen osalta. Tulevaisuuden toimintamalliin sisällytetty yhteinen vaikuttaminen on erityisesti liikennejärjestelmän osalta on tulevaisuudessa entistä tärkeämmässä osassa sekä kansallisessa että kansainvälisessä vaikuttamisessa.

Maankäytön toteuttamiseen kiinteästi liittyvän palveluverkon kehittämisestä ei ole päästy seudulliseen yksimielisyyteen, siksi palveluverkon nykytilaa on kuvattu vain yleisellä tasolla.

Oulun seudulla on myös tehty kaavojen taustaksi useita kauppaan liittyviä selvityksiä. Viimeinen Oulun

seudun kaupallinen palveluverkko 2030 työ hyväksyttiin Oulun seudun seutuhallituksessa joulukuussa 2010.

Kaupunkiseutujen keskusta-alueiden asema on asu-  
misen näkökulmasta edelleen varsin vahva. Monilla kaupunkiseuduilla on kuitenkin keskusta-alueiden rinnalle muodostunut lähes yksinomaan kaupan ja autoilun varassa toimivia alueita, joihin kaupan kasvu on suurelta osin suuntautunut 2000-luvulla. Tämä on heikentänyt keskusta-alueiden asemaa vähittäiskaupan sijaintipaikkana. Keskusta-alueiden aseman heikkeneminen on ollut pitkään jatkunut trendi, joka ei ole seurantatietojen perusteella päättymässä. Ympäristöministeriön tutkimus osoittaa trendin toteutuneen myös Oulun seudulla. Vähittäiskaupan keskittyminen keskustojen ja asuinalueiden ulkopuolelle vaikuttaa heikentävästi kaupan lähipalvelujen saavutettavuuteen sekä tätä kautta kuntalaisten arkielämän sujuvuuteen. Eri tyyppiset alueet (kauppa, vapaa-aika) pahimmillaan moninkertaistaa arki-liikkumisen määrän. Oulun seudun liikennetutkimuksessa näiden matkojen osuus on lähes puolet kaikista matkoista, joita tehdään Oulun seudulla päivittäin yli 600 000 kappaletta.

Elinvoimaiset keskustat ovat kestävä ja toimivan yhdyskuntarakenteen kulmakivi. Oulun seudun kunnissa on menossa monia keskustojen kehittämistä tukevia hankkeita, jotka edesauttavat toimivampaa yhdyskuntarakennetta erityisesti kaupan ja liikenteen osalta. Kuitenkin tarvitaan entistä tiiviimpää yhteistä suunnittelutyötä sekä julkisten että yksityisten palveluiden osalta.

## 5.5 Elinkeinoelämä

Maankäytöllä ja logistiikalla on suuret vaikutukset elinkeinoelämän toimintaedellytyksiin. Tämän vuoksi yhteisellä maankäytön ja liikennejärjestelmän sekä logistiikan suunnittelulla pystytään vaikuttamaan alueen ja sen yritysten toimintaedellytyksiin ja kilpailukykyyn. Elinkeinoelämän kannalta koko seutua tulee katsoa tulevaisuudessa entistä tiiviimmin yhdessä.



## 5.6 Selvitysmiesten arviointia yhdyskuntarakenteen toimivuudesta kuntien yhdistyessä

Yhdyskuntarakenteeseen liittyvät asiat kuten maa- ja tonttipolitiikka sekä asuntopolitiikka on hoidettu onnistuneesti seudullisten linjausten mukaisesti. Parhailaan ollaan laatimassa edellisen kuntaliitoksen pohjalta Oulun yleiskaavaa ja jatkossa olisi tarkoitus laatia Oulun seudulle rakennemalli. Joukkoliikenteen osalta palvelut tuotetaan jo yhdessä ja parhailaan kuntiin on tulossa hyväksyttäväksi seudullinen liikenejärjestelmäsuunnitelma. Selvityshenkilöt esittävät, että kuntien yhdistyessä olisi käynnistettävä uuden kunnan kaavatyo, jossa asetettaisiin koko alueelle tavoitteet tulevaisuuteen.

Pitkäaikainen suunnittelu yhteistyö on luonut hyvät lähtökohdat alueen kehittämiseksi. Kuitenkaan yhteistyössä ei ole päästy esimerkiksi yhteiseen palveluverkkosuunnitelmaan eikä investointisuunnitelmiin, jotka jo 2000 luvulla nostettiin alueella tavoitteeksi. Yhtenä kunta yhteiselle palveluverkkosuunnittelulle olisi paremmat edellytykset koko alueella, mikäli yhteisiin tavoitteisiin päästäisiin ja niiden toteuttamiseksi muodostuisi yhteinen tahto.

Asemakaava-alueiden ulkopuolelle rakentaminen on vähentynyt 2000 -luvun alun tilanteesta. Tähän muutokseen on merkittävästi vaikuttanut ELY – keskuksen ja uuden Oulun tarkempi maapolitiikka. Kilpailukykyisen ja tehokkaan yhdyskuntarakenteen kehittämiseksi tarvitaan tulevaisuudessakin Oulun seudulla yhteistä ja sitoutunutta MALPE – politiikkaa. Mikäli kunnat eivät sitoutuisi yhteisiin tavoitteisiin niin tarve kuntarakenteen muutoksille yhteisen ja tiiviimmän maapolitiikan osalta olisi ilmeinen.

Oulun seutu on yhtenäinen toiminnallinen alue ja tämän vuoksi yhdyskuntarakenteen toimivuutta pitää pystyä katsomaan tiivistä yhtenä alueena ja samojen perusteiden alla. Näin alueen resurssit olisi mahdollisimman optimaalisesti jaettu alueella. Yhtenä kunnana koko seutu olisi yhteisten suunnitteluperusteiden alla ja tulevaa asumisen, palveluiden ja työpaikkojen rakennetta voitaisiin automaattisesti arvioida ja toteuttaa yhtenä kokonaisuutena.

Uudessa suuremmissa kuntakokonaisuudessa yhdyskuntarakenteen suunnittelutyö voisi olla haasteellista, koska suunnittelutyö on vielä kesken Oulun aikaisemman liitoksen osalta. Haasteena voisi olla etä kehittämis- ja suunnitteluresurssit eivät kohdistuisi tasapuolisesti tässä tilanteessa koko seudulle. Tällä hetkellä ei kuitenkaan ole olemassa yksittäisiä yhdyskuntarakenteen kehittämiseen vaikuttavia kohteita, joiden kehittäminen saisi merkittävästi lisäpontta tai -vauhtia kuntaliitoksesta. Yhdyskuntarakenteen toimivuuden kysymykset koskevat erityisesti Oulua ja sen eteläpuolella sijaitsevia kuntia, erityisesti Kempelettä ja Liminkaa.

Yhteen vetona voidaan todeta, että yhdyskuntarakenteen toimivuus ei tule parantumaan tällä hetkellä, koska alueen kehittämisresurssit eivät tällä hetkellä riitä meneillään olevista muutoksista johtuen. Lisäksi yhteisistä periaatteista sopiminen olisi vaatinut yhteistä tahtotilaa ja näkemystä seudullisesta rakenteesta, mihin alueella ja selvitysprosessissa ei ole päästy.

Oulun seutu on kuitenkin yhtenäistä toiminnallista aluetta, jota pitää jatkossakin pystyä suunnittelemaan yhtenä kokonaisuutena. Lähitulevaisuudessa, kun uuden Oulun rakentamisen vaatimat muutokset ovat loppuunviety ja laadittavana olevan uuden Oulun kaavan tavoitteita on lähdetty toteuttamaan, on arvioitava kuntarakenteen mahdollisia muutoksia ja hyötyjä tulevaisuuden alueen yhdyskuntarakenteen kehittämiseksi vaikka tällä hetkellä kunnilla tähän työhön ei ollut valmiuksia. Oulun seudun rakennemallin työstäminen voi nostaa esille konkreettisia asioita, joiden toteuttaminen yhdyskuntarakenteen kannalta on erittäin suotuisaa. Tulevaisuuden toimivampi yhdyskuntarakenteen tarvitsee erityisesti yhteisiä tavoitteita ja tahtoa toteuttaa ne.



## 6 Selvitys taloudellisesta tilanteesta

### 6.1 Kuntien talous ja niiden sopeuttamistarpeet

Seudun kuntien talous joutuu tulevina vuosina kasvavan palvelukysynnän paineiden vuoksi suuriin haasteisiin. Erityisen riskin muodostavat kuntien kokoerot ja investointitarpeiden erilaisuus. Vaikka selvitysalueen kuntien nykyinen taloustilanne on suhteellisen tasainen, kuntien riskinsietokyvyt vaihtelevat huomattavasti.

Kaikki selvitysalueen kunnat ovat tasapainottaneet talouttaan viime vuosina. Sama kehitys tulee nykyisillä talousnäkymillä jatkumaan lähivuosina ja kunnat tulevat kohtaamaan kasvavan paineen löytää kokonaisuuden hallintaan uusia keinoja, myös sosiaali- ja terveyspalvelujen ulkopuolisissa kokonaisuuksissa.

Selvityksen tausta-aineistossa on kaksi taloutta koskevaa aineistoa, joiden pohjalta on laadittu kuntiin kohdistuva taloudellisen tasapainottamistarpeen arvio. Aineistot ovat sektoreittainen laskelma nykymuotoisen palvelutuotannon vertailusta maan muihin kuntiin sekä talouden nykytekijöillä laadittu laskelma talouden sopeuttamistarpeesta.

Sektorilaskelmassa on käytetty vertailuna maan neljänneksi tehokkainta kuntaa ja vertailtu Oulun seutua ja selvityksen kuntia tähän onko säästöpotentiaalia olemassa. Aineistossa negatiivinen luku tarkoittaa, että kunta suoriutuu verrokkia edullisemmin ja säästöpotentiaalia ei ole. Positiivinen luku osoittaa, että laskennallisessa mallissa voidaan saavuttaa sen suurin säästö, jos tehtävät järjestetään verrokkikunnan tavoin.

Koko käyttötalouden säästöpotentiaalin osalta selvityskuntien joukko jakaantuu kahtia. Kempeleessä, Lumijoella ja Oulussa ei ole kokonaisuutena osoitettavissa säästöpotentiaalia, vaan kokonaisuus järjestetään verrokkeja edullisemmin. Niissä voidaan kuitenkin tunnistaa aineistosta palveluja, joissa toimenpiteillä voidaan saavuttaa säästöjä. Sen sijaan Hailuodolla, Iillä, Limingalla, Muhoksella ja Tyrnävällä on jo koko käyttötaloudenkin tasalla huomattavaa säästöpotentiaalia (vrt. taulukko 11).

Taulukko 11. Selvitysalueen kuntien talouden tasapainotustarve ja palveluiden säästöpotentiaali.

Oulun selvitysalueen kuntien taloustasapainon tarve 2017 ja säästöpotentiaali 2012 tasossa						
Miljoonaa €	Säästöpotentiaali 2012	Suurin säästöpotentiaali 2012	Suurin säästöpotentiaali 2012	Tasapainotarve 2017	Paine tv-prosenttiin 2017	Prosentti tasapainossa 2017
	Koko käyttötalouden tasolla	Potentiaalisiin toimiala	Miljoonaa €	Tavoite: vuosikate 100% poistoista		
Hailuoto	0,4	Vanhuspalvelut yhteensä	0,6	-1,1	6,8	26,80
Ii	1,1	Päivähoito ja esiopetus	1,6	0,0	0,0	21,25
		Päivähoito ja esiopetus sekä perusterveydenhuollon				
Kempele	-4,1	vuodeosasto	2,0	2,0	0,0	20,50
Liminka	3,0	Vanhuspalvelut yhteensä	2,4	1,1	0,0	20,50
		Muut vanhusten ja				
Lumijoki	-0,5	vammaisten palvelut	0,5	-1,7	6,5	27,00
Muhos	2,4	Vanhuspalvelut yhteensä	2,6	2,0	0,0	20,50
Oulu	-27,7	Vanhuspalvelut yhteensä	35,5	-6,7	0,2	20,20
		Sosiaali- ja terveystoimi				
Tyrnävä	3,1	yhteensä	3,1	-1,9	2,1	22,60
Yhteensä	-36,0		48,3	-8,0	0,2	20,34
		Vanhuspalvelut yhteensä	43,5			

Lähde: FCG selvitysaineisto



Tausta-aineistosta voi katsoa tarkemmin, miten säästöpotentiaali käyttäytyy eri sektoreittain. Laskelmaan on valittu jokaisen kunnan osalta se sektori, joka tuottaa suurimmat potentiaaliset säästöt. Tähän sektoriin keskittymällä kunta voi tehostaa palvelutuotantoaan ja parantaa talouttaan. Yleisimmin kunnista valikoitui suurimmaksi potentiaaliksi sektori vanhuspalvelut yhteensä.

Aineisto pohjautuu kuntien 2012 todelliseen tilanteeseen ja kustannuksiin, joten rakenneratkaisuja voidaan tehdä olemassa olevaan järjestelmään ja palvelujen järjestämistapaan.

Tausta-aineistossa on talouden painelaskelma, joka tekee tasapaino-olettamaksi, että vuosikate riittää kattamaan poistot kokonaisuudessaan. Painelaskelma on laadittu vuoteen 2030 saakka. Tarkasteluvuodeksi valittiin vuosi 2017 koska se on aineistossa ensimmäinen vuosi, joka osoittaa talouden kehityksen paineita jo lähivuosille ja johon vaikuttaminen voi tapahtua jo tulevissa talousarvioissa 2015–2016. Laskelmassa on siirretty vuosikatteen ja poistojen välinen ero suoraan paineeksi kunnallisveroprosenttiin ja ilmoitettu kunnallisveroprosentin taso, millä kunnan talous on tasapainossa (vrt. taulukko 12.).

Taulukko 12. Selvitysalueen kuntien talouden tasapainotustarve vuosille 2013–2029.

*Painelaskelma,  
jos vain  
veroprosentti  
joustaisi*

Oulun selvitysalue		2013	2017	2021	2025	2029
		2013	2017e	2021e	2025e	2029e
Veroprosentti		19,44	20,14	20,14	20,14	20,14
1000 €						
<b>Nettokustannukset</b>						
Päivähoito ja esiopetus <sup>4</sup>		159 499	166 859	175 343	181 505	186 436
Perusopetus ja lukio		255 840	286 822	311 745	328 409	341 113
Vanhusten hoito <sup>5</sup>		200 582	228 781	260 077	325 212	390 507
Perusterveydenhuolto, avohoito <sup>7</sup>		105 206	116 544	127 749	138 879	150 087
Erikoissairaanhoido		267 706	301 260	337 987	379 995	422 605
Muut tehtävät (sis. avustukset) <sup>6</sup>		124 828	136 269	147 287	157 956	168 370
Kertaerät						
<b>Toimintakate</b>		<b>-1 113 661</b>	<b>-1 236 535</b>	<b>-1 360 189</b>	<b>-1 511 956</b>	<b>-1 659 119</b>
<b>Tulot</b>						
Kunnallisvero		779 027	920 144	993 557	1 069 897	1 146 299
Kiinteistövero		51 014	61 007	69 175	74 185	79 077
Yhteisövero		33 137	35 123	37 963	40 713	43 397
Valtionosuudet <sup>1</sup>		344 668	355 080	383 790	411 589	438 728
<b>Tulot yhteensä</b>		<b>1 207 846</b>	<b>1 371 354</b>	<b>1 484 485</b>	<b>1 596 384</b>	<b>1 707 501</b>
+ Korkotuotot	kasvu 1 %/v	5 592	5819	6055	6301	6557
+ Osinkotuotot	kasvu 1 %/v	3 650	3798	3952	4113	4280
+ Muut rahoitustuotot	kasvu 1 %/v	12 431	12936	13461	14008	14576
- Korkokulut	kasvu 5 %/v	-11 644	-14153	-17203	-20911	-25417
- Muut rahoituskulut	kasvu 1 %/v	-1 882	-1958	-2038	-2121	-2207
<b>Rahoituskulut ja tuotot yhteensä</b>		<b>8 147</b>	<b>6441</b>	<b>4227</b>	<b>1390</b>	<b>-2211</b>
<b>Vuosikate</b>		<b>102 332</b>	<b>141 261</b>	<b>128 524</b>	<b>85 818</b>	<b>46 171</b>
Poistot		143 395	149 217	155 276	161 581	168 142
<b>Tilikauden tulos<sup>2</sup></b>		<b>-40 394</b>	<b>-7 957</b>	<b>-26 753</b>	<b>-75 763</b>	<b>-121 971</b>
Varausten, poistoeron ja rahastojen muutokset		2 764				
<b>Ali-/ylijäämä<sup>3</sup> 1000 €</b>		<b>-37 630</b>	<b>-7 957</b>	<b>-26 753</b>	<b>-75 763</b>	<b>-121 971</b>
<b>Kertynyt ali-/ylijäämä<sup>3</sup> 1000 €</b>		<b>541 570</b>	<b>450 397</b>	<b>380 978</b>	<b>175 947</b>	<b>-219 521</b>
<b>Kertynyt ali-/ylijäämä<sup>3</sup> €/asukas</b>		<b>2 181</b>	<b>1 729</b>	<b>1 408</b>	<b>631</b>	<b>-769</b>
Vuosikatetavoite, 100 % poistoista		143 395	149 217	155 276	161 581	168 142
Ero tavoitteeseen		-41 063	-7 957	-26 753	-75 763	-121 971
<b>Paine veroprosenttiin<sup>8</sup></b>		<b>+1</b>	<b>+0,2</b>	<b>+0,5</b>	<b>+1,4</b>	<b>+2,1</b>
<b>Veroprosentti tasapainossa</b>		<b>20,44</b>	<b>20,34</b>	<b>20,64</b>	<b>21,54</b>	<b>22,24</b>



Jos kunnat liittyisivät yhteen, voitaisiin rakentaa parempi talouden kokonaisuuden hallinta yhtenäiselle kuntakonsernille. Myös kuntayhteistyön talous saataisiin paremmin hallintaan.

Jos kunnat taas valitsevat itsenäisyyden, sekin edellyttää joidenkin kokonaisuusien ratkaisemista jo lyhyellä aikavälillä

- Seudun kunnat (esimerkiksi talousjohtajat) koontuvat säännöllisesti ja tarkastelevat alueen kun-tatalouden tilaa kokonaisuutena omista näkymistään käsin. Erityishuomio kiinnitetään lainakannan, tuloveroprosenttien ja investointien kehittämiseen sekä kehitysnäkyisiin.

- Kokoontumisia hyödynnetään kunnissa konkretisoimaan talouden kunnittaista tasapainottamisohjelmaa. Tasapainottamisohjelman kunnittaisena lähtökohtana on kuntaliitosselvityksessä esitetty tarve ja potentiaali talouden tervehtytämiseksi.
- Kiinnitetään erityishuomio, että alue olisi taloudeltaan hyvin hoidettu suhteessa koko maan kuntatalouden vertailussa. Näin kunnat säilyttävät riittävän taloudellisen liikkumavaran toimimaan elinvoiman ja kansalaisten hyvinvoinnin edistämiseksi yhtenäisellä, toiminnallisella seudulla.

## 6.2 Kuntakohtainen taloustarkastelu

Koko selvitysalueelle voidaan osoittaa kuntien suurimmista säästöpotentiaaleista suhteellisen helposti noin 50 miljoonan euron säästömahdollisuus (48,3 miljoonaa euroa), mikäli lasketaan yhteen aineistosta suurimmat kuntakohtaiset potentiaalit. Pääpaino on vanhuspalveluissa, joissa yksinään on 43,5 miljoonan euron säästöpotentiaali. Koko seudulle laskettuna tuloveroprosentin sopeuttamispaine vuoteen 2017 mennessä on laskelman mukaan vähäinen, 0,2 yksikköä, jolloin laskennallinen tuloveroprosentti olisi 20,34. Kokonaisuutena seudun talousnäkyvät ovat lyhyellä tähtämellä suhteellisen hyvät, mutta erityisesti vanhuspalvelujen järjestämisen kautta pitäisi hakea taloutta vahvistavia säästöjä.

### Hailuoto

Hailuoto voisi saavuttaa säästöpotentiaalia huomattavasti keskittymällä vanhuspalvelujen kehittämiseen. Myös kunnassa tehty konsulttiselvitys on vahvistanut havainnon. Kunta myös tarvitsee potentiaalinen hyödyntämistä. Vaikka talouden tasapaino juuri nyt on hyvä, se on laskelmien mukaan heikkenevässä nopeasti. Kunnan tuloveroprosenttiin kohdistuu erittäin kova nousupaine, 6,8 prosenttiyksikköä jo vuoteen 2017 mennessä, laskennallinen tasapainoprosentti olisi 26,80.

### Ii

Iin päivähoiton ja esiopetuksen puolella on suuri säästöpotentiaali, sen lisäksi huomattavaa säästöpotentiaalia on myös kotipalvelussa. Iin kannalta on hyvä, että säästöpotentiaalia on kohteissa joihin kun-

ta pystyy omin voimin vaikuttamaan. Toimenpiteitä tarvitaan, koska kunnan tuloveroprosentti on seudun korkein, 21,25 kunnallisveroprosentin tasossa ja kunnan talouden nykytila täyttää kolme arviointimenetelyn talouskriteeriä.

### Kempele

Taloudeltaan Kempele on selvityskuntien vahvimpia. Sillä ei ole painetta nykyiseen tuloveroprosenttiin, mutta se voi vahvistaa talouttaan hyödyntämällä säästöpotentiaalinen päivähoito ja esi-opetuksessa sekä perusterveydenhuollon vuodeosastojen järjestelyillä. Kummankin sektorin säästöpotentiaali on miljoonan euron tasossa, yhteensä kaksi miljoonaa euroa.

### Liminka

Limingan taloudessa on suuri säästöpotentiaali usealla sektorilla. Kunta voi keskittymällä vanhuspalveluihin hyödyntää ainoastaan osan potentiaalista. Esimerkiksi yhdyskuntapalveluissa on saatavissa lisäpotentiaalia. Talouden tilanne on suhteellisen hyvä, eikä kuntaan kohdistuu veronkorotuspainetta. Rakenteellisia ratkaisuja on kuitenkin hyvä tehdä. Kunnan etu on, että sillä on omissa käsissään vaikuttavia keinoja talouden vahvistamiseksi.

### Lumijoki

Lumijoki saa suurimman osan säästöpotentiaalista käyttöönsä keskittymällä muihin vanhusten ja vammaisten palveluihin. Kuitenkin veroprosenttiin kohdistuva paine huomioiden kunta joutuu tekemään



kaikilla mahdollisilla sektoreilla kaikkensa talouden haasteisiin vastatakseen. Veroprosentin korotuspaine on 6,5 prosenttiyksikköä ja laskelmallinen tasapainotila 27,00 %. Hailuodon tavoin pieni kunta kohtaa talouden herkkyyden muutokset nopeasti, vaikka talouden tila näyttääkin nyt olevan suhteellisen hyvässä kunnossa.

### Muhos

Muhoksen suurin säästöpotentiaali on vanhuspalveluihin keskittymisellä. Laskelman mukaan kunnan tuloveroprosentissa ei ole suurta painetta. Kuitenkin kunta täyttää taloudellaan nyt kolme arviointinettelyn talouskriteeriä. Kunta pystyy omilla päätävällisillä toimillaan kuitenkin parantamaan talouden tasapainoa.

### Oulu

Kaupungin talouteen ei juuri kohdistu tasapainotustarvetta veroprosentin puolelta. Kaupungin kantaa kuitenkin hyödyntää vanhuspalvelujen kehittämisen potentiaalinen säästö, joka on laskennallisesti yli 35 miljoonaa euroa.

### Tyrnävä

Tyrnävän talouden tilanne on suhteellisen haastava. Veroprosentilla on laskennallisesti korkea nostopaine, 2,1 prosenttiyksikköä tasolle 22,60 %, joka on selvitysalueen kolmanneksi korkein. Kunta täyttää kolme arviointinettelyn talouskriteeriä. Aineistosta havaitaan, että kunnalla on suuri säästöpotentiaali, 3,1 miljoonaa euroa sosiaali- ja terveystoimessa. Kunnan kannalta on kuitenkin ongelmallista, että tämä kokonaisuus säästöpotentiaalina ei ole siinä määrin kunnan omin toimenpiteiden vaikutettavissa kuin muilla selvitysalueen kunnilla omien säästöpotentiaaliansa suhteen. Tämän vuoksi Tyrnävän olisi etsittävä taloutensa tasapainottamiseen muita keinoja ja harkittava myös laajempia ratkaisumalleja.

### Yhdistymisavustukset ja valtionosuuskompensaatiot

Yhdistymisavustusta koskevat pykälät ovat kuntarakennelaissa voimassa 31.12.2019 saakka. Koska yhdistymisavustuksen maksatus jaksottuu kolmelle vuodelle, tämä tarkoittaa, että yhdistymisavustuksen saamiseksi kuntien pitäisi yhdistyä viimeistään vuoden 2017 alusta lukien. Päätöksentekoprosessissa kuntien valtuustojen yhtenäiset päätökset yhdistymisestä tulisi tehdä viimeistään huhtikuun loppuun mennessä vuonna 2016. Mikäli yhdistyminen toteutettaisiin vasta vuoden 2018 alusta lukien, yhdistymisavustusta ei nykyinsäädännön mukaan enää maksettaisi.

Oulun seudun selvitysalueen kaikkien kuntien yhdistyessä yhdistymisavustuksen määrä olisi yhteensä 10 miljoonaa euroa. Jos kuntaliitos toteutettaisiin vuoden 2017 alusta, yhdistymisavustus tulisi maksuun kolmessa erässä kesäkuussa 2017, 2018 ja 2019. Avustuksen maksu jaksottuisi niin, että 4 miljoonaa euroa maksettaisiin ensimmäisenä liitosvuonna (40 %), ja 3 miljoonaa euroa kumpanakin sitä seuraavana vuotena (30 %).

Vuoden 2013 tilinpäätösten perusteella yhdistymisavustuksen lisäosaa ei maksettaisi, koska yksi-kään selvitysalueen kunnista ei täytä laissa tarkoitettuja talousperusteita. Kuitenkaan ei voida nykyisen talouskehityksen perusteella poissulkea, ettei joku tai useammat selvitysalueen kunnista täyttäisi talousperusteita vuosien 2014, 2015 ja 2016 tilinpäätösten perusteella. Käytännössä kolme vaaditusta neljästä tunnusluvusta täyttyy Iin, Muhoksen ja Tyrnävän osalta jo vuoden 2013 tilinpäätöksessä. Lisäosa olisi 150 euroa edellytyksen täyttävän kunnan asukasta kohti ja enintään miljoona euroa yhdistymistä kohti. Tämän maksimimäärän saavuttaisi hieman alle 6700 asukkaalla.

Lain mukaan kuntien yhdistymisestä johtuva valtionosuuksien väheneminen voidaan korvata vuoden 2019 loppuun saakka. Liitosalueella ei ole odotettavissa suuria valtionosuuksien menetyksiä liitoksesta johtuen millään liitosyhdistelmällä. Vuoden 2014 tietojen perusteella kaikki kunnat ovat samalla puolella tasausrajaa, joten verotuloihin perustuva valtionosuuksien tasaus ei vaikuta. Kuitenkin Hailuodon syrjäisyysluvun ja saaristokunta-aseman todennäköinen menetys liitostilanteessa aiheuttaisi vuositasolla noin 1 112 000 + 171 000 euron vähennyksen valtionosuuksiin, joka kompensoitaisiin vuoden 2019 loppuun saakka, mikäli liitos tapahtuisi 2017. Myös Hailuodon siltaratkaisu todennäköisesti vähentäisi kunnan saamia valtionosuuksia.

Kuntaliitoksella vuoden 2017 alusta lukien ei olisi vaikutusta seudulla aiemmin toteutettujen kuntaliitosten yhdistymisavustusten ja valtionosuuksien kompensoitumisen maksamiseen.

Sote-uudistuksen vaikutukset kuntien talouden kantokykyyn

Sosiaali- ja terveysministeriö julkisti sote-uudistuslaskelmat 4.12.2014. Vaikutukset selvitysalueen kunnille on kuvattu taulukossa 13. Taulukkoon on koottu myös valtionosuusuudistuksen vaikutukset. Niiden yhteisvaikutusta on tarkasteltu kunnan rahoitusosuuden muutoksen aikaansaamana paineena tuloveroprosenttiin.



Taulukko 13. Sote- ja VOS-uudistusten vaikutus Oulunseudun kuntiin.

Peruspalvelujen valtionosuuleikkausten, valtionosuusuudistuksen ja sote-uudistuksen laskennallinen vaikutus kunnan talouteen (Lisäksi painetta tuloveroprosenttiin tuo mm. työmarkkinatuki uudistus sekä kuntien tehtävien lisääntyminen, mitä ei ole tässä voitu huomioida) Kunnat tuloveroprosenttiin kohdistuvan paineen mukaisessa suuruusjärjestyksessä Valtionosuusuudistuksessa ja sote uudistuksessa vaikutus kuvaa tilannetta, kun siirtymäaika on loppunut ja vaikutus on täysimääräisesti voimassa. Sote-uudistuksessa rahoitusosuuden ja todellisten menojen erotus on kuitenkin rajattu siirtymäajan jälkeen +/- 400 euroon per asukas Eri lukujen pohjatiedot ovat eri vuosilta ja siksi laskelman luvut ovat suuntaa antavia, eivät tarkkoja ennusteita												
Kunta	Asukas- luku	Vaikutus kunnan talouteen, €/asukas				Laskennallinen vaikutus kunnan tulovero- prosenttiin, %-yksikköä		Tulo- vero-% 2015	Tulo- vero-% paine- laskelman jälkeen	Tunnuslukuja vuodelta 2013:		
		Vos- leikkaukset 2017 tasossa (-1,4 mrd. €)	Valtion- osuus- uudistus	Sote- uudistus	Yhteensä	Yht.	siitä: sote- uudistus			Kunnan kertynyt yli-/ali- jäämä €/as.	Kunnan laina- kanta €/as.	Työttö- myys- aste %
Manner-Suomi	5 398 173	-259	-0	-4	-263	1,6	0,0	19,85	21,4	1 271	2 531	11,3
Hailuoto	986	-259	34	400	175	-1,2	-2,7	20,00	18,8	2 590	1 164	9,6
Ii	9 574	-259	-150	-174	-583	4,6	1,4	21,25	25,9	371	2 817	16,0
Kempele	16 383	-259	88	-400	-571	3,5	2,4	20,50	24,0	366	1 907	11,4
Liminka	9 432	-259	-275	-240	-774	5,7	1,8	20,50	26,2	776	2 372	9,7
Lumijoki	2 059	-259	-123	-310	-691	6,0	2,7	20,50	26,5	365	2 115	11,4
Muhos	8 948	-259	18	-136	-377	2,9	1,0	20,50	23,4	524	2 944	12,8
Oulu	190 847	-259	42	-125	-343	2,1	0,8	20,00	22,1	2 639	2 789	15,2
Tyrnävä	6 613	-259	-119	-19	-397	3,3	0,2	20,50	23,8	746	2 788	11,5

Lähde: Suomen Kuntaliitto, Tilastokeskus, VM ja STM.

Taulukko on havainnollinen, koska se kuvaa ymmärrettävästi suuren hallinnollisen kokonaisuuden muutoksen vaikutuksen kuntalaistaloudella. Tämän lisäksi taulukkoon sisältyy tuloveroprosentin rinnalla kunnan taloudellisen tilanteen kolmen tärkeän muuttujan luvut vuodelta 2013: taseen kertynyt ylijäämä, lainakanta ja työttömyysaste.

Kokonaisuutena kuntien rahoituksen kannalta uudistukset ovat Oulun seudulle hyvin epäedullisia. Ratkaisu aiheuttaa alueelle kokonaisuutena noin 2,5 prosenttiyksikön nousupaineen kunnallisveroprosenttiin vuonna 2015. Tämä on pääteltävissä, koska Oulun kaupungin tuloveroprosentti painelaskelmassa on 22,1 % ja sen paine on alueen menettävistä kunnista pienin eli 2,1 %.

Hailuoto on kunnista ainoa voittaja, sen tuloveroprosentti olisi laskelman mukaan alle 19 %. Uudistuksessa suurimpia häviäjiä ovat Ii, Liminka ja Lumijoki. Niiden tuloveroprosentit olisivat laskelman mukaan 26 %:n tuntumassa ja jopa sen yli. Myös Kempeleen, Muhoksen ja Oulun paine tuloveroprosenttiin on korkea.

Kuntaliitosselvitykseen laskelmat tulivat selvityksen loppumetreillä. Selvitysmiesten näkemys on, että laskelmat kuvastavat suurta muutosta kuntien rahoitukseen. Tarvitaan päättäväisiä toimia vastaamaan nii-

hin. Mikäli esitetyn kaltaiset laskelmat uudistusten toteuttamisesta olisi ollut käytettävissä jo keväällä, olisi selvityksen aikana käydä laajempaa ja täsmällisempää demokraattista keskustelua selvitystilanteesta kuntien valtuustojen kanssa esimerkiksi välikatsausvaiheessa. Laskelmat eivät ehtineet myöskään ohjausryhmän käsittelyyn. Paras ratkaisu laskelmien kaltaisessa tilanteessa olisi, että kunnat voisivat yhdessä arvioida tilannetta lukujen pohjalta. Tulokset aiheuttavat Hailuotoa lukuun ottamatta kaikille kunnille niin suuria haasteita, että niihin on välttämätöntä etsiä yhdessä ratkaisuja.

Jos tilannetta tarkastellaan yksittäisen kunnan kannalta, laskelmien pohjalta näyttää suurimpiin taloudellisiin vaikeuksiin joutuvan Lumijoki. Kuitenkin myös muiden selvitysalueen kuntien tilanne näyttää niin huolestuttavalta, että olisi välttämätöntä katsoa, miten alueelle kokonaisuutena saataisiin kuntataloutta vakauttava ratkaisu. Ei voida katsoa, että alueen pienin kunta olisi irrallaan ja itsenäisenä tässä kokonaisuudessa, vaikka se laskennallisesti esitetystä uudistuksesta näin näyttäytyisikin. Hailuoto pitäisi katsoa osana toiminnallista ja taloudellista kokonaisuutta. Jos tarkastellaan Oulun kaupunkiin kohdistuvaa painetta ja verrataan sitä muihin seudun kuntiin, huomataan että paine on selvästi muita kuntia pienempi ja kokonaisuudessa Oululla olisi talouden painetta tasoittava vaikutus.



### 6.3 Selvitysmiesten arvio yhdistymisen vaikutuksista kuntien talouteen

Selvitysmiesten mukaan seudun kuntien talous joutuu tulevina vuosina kasvavan palvelukysynnän paineiden vuoksi suuriin haasteisiin. Erityisen riskin muodostavat kuntien kokoerot ja investointitarpeiden erilaisuus. Vaikka selvitysalueen kuntien nykyinen taloustilanne on suhteellisen tasainen, kuntien riskinsietokyvyt vaihtelevat huomattavasti.

Selvitysmiesten näkemysten mukaan painelaskelmat ja niiden takana oleva valtionosuusjärjestelmän muutos sekä sote-ratkaisun toteuttaminen antavat alueen kunnille mahdollisuuden yhdessä arvioida alueella, edellyttääkö tilanne laajempia kuntarakenneratkaisuja, kuten koko seudun kattavaa tehostavaa kuntaliitosta. Joka tapauksessa taloudelliset paineet ovat laskelmien mukaan sellaiset, että kaikkien alueen kuntien on oltava valmiita miettimään uudenlaisiakin keinoja talouden toimintaedellytysten ja seudun elinvoiman säilyttämiseksi. Lisäksi on päätöksissä huomioitava, että valtion yhdistymisavustukset, 10 miljoonaa Oulun seudulle, koskevat vain viimeistään vuoden 2017 alussa tehtäviä liitoksia. Selvitysmiesten mukaan myös tällä avustuksella on kuntien taloutta tasapainottava vaikutus.

Selvitysmiehet ovat nostaneet yhdistymissopimukseen muun muassa seuraavia asioita keskiöön uutta kuntaa perustettaessa (vrt. yhdistymissopimus):

- Uuden kunnan tavoitteena on pitää kuntatalous tasapainossa, jotta kunnalla on taloudelliset edellytykset elinvoiman, asumisen sekä palvelutuotannon kehittämiseen. Tuottavuutta tehostetaan kehittämällä palveluprosesseja sekä poistamalla hallinnon, toimintojen ja toimitilojen päällekkäisyyksiä. Palveluverkko optimoidaan tasapainoista taloutta tukevalla tavalla.
- Tavoitteena on kuntajakoselvitysraportissa tehtyjen laskelmien pohjalta saavuttaa arviolta noin 50 miljoonan euron säästöt hyödyntämällä kuntien omia talouden tasapainottamissuunnitel-

mia ja myös odotekustannuslaskelmien mukaisista säästöpotentiaalia. Tavoitteen toteuttamiseksi laaditaan tuottavuusohjelma ja toimialoittain yksikkökohtaiset toteutusohjelmat, joilla mm. kehitetään palvelutuotantoa, hyödynnetään eläkepoistumaa ja vähennetään toimitilojen määrää.

- Nykyisten toimitilojen käyttöastetta nostetaan ja luovutaan tarpeettomista toimitiloista. Nykyiset kuntien suunnittelemat uus- ja korvausinvestoinnit arvioidaan sekä sopeutetaan ne uuden kunnan tarpeisiin.
- Kunnat hoitavat talouttaan vastuullisesti eivätkä tee valtuustojen yhdistymispäätöksen jälkeen merkittäviä uutta kuntaa sitovia ja yhdistymissopimuksen sisällön vastaisia päätöksiä.
- Jos yhdistymispäätöksen jälkeen ilmenee pakottava tarve talousarviosta poikkeavaan ja määrältään merkittävään käyttömenojen ja investointimenojen lisäykseen, asia on käsiteltävä ja hyväksyttävä yhdistymishallituksessa. Yhdistymishallituksessa sovitaan kuntien taloudenhoidon periaatteista vuosille 2015 – 2016 ja varmistetaan samalla kuntien keskinäisen luottamuksen säilyminen yhdistymisen siirtymävaiheessa.
- Uusi kunta saa valtion yhdistymisavustuksia vuosina 2017 – 2019 yhteensä 10 miljoonaa euroa kuntarakennelain 43 §:n 1 momentin mukaisesti. Yhdistymisavustus käytetään uuden kunnan talouden vahvistamiseen ja tuottavuuden parantamiseen.
- Uuden kunnan asukaskohtaisen lainamäärän, ilman välitettyjä konsernilainoja, tulee olla ensimmäisen valtuustokauden lopussa pienempi kuin kuntien valtakunnallinen keskiarvo.
- Uuden kunnan tuloveroprosentin tulee olla ensimmäisen valtuustokauden lopussa pienempi kuin kuntien valtakunnallinen keskiarvo.



## 7 Arvio asukkaiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien sekä lähidemokratian toteutumisesta

Tässä luvussa on esitetty arvio asukkaiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien toteutumisesta.

Kaikki selvitysalueen kunnat ovat edistäneet eduskuntalisen demokratian ja kuntalaisten suoran osallistumisen toimivuutta. Valtuustojen rinnalla toimii nuorisovaltuustotoja, vanhusneuvostoja, kylätoimikuntia, vammaisneuvostoja, asukastupia ja erilaisia muita organisoitintapoja. Voimaan tulevan kuntalain mukaan osa erilaisista vapaaehtoisista elimistä on tulossa pakollisiksi. Tulevaisuuden kannalta kuntademokratiasa ei kuitenkaan ole keskeistä organisoitintapa, vaan millä tavalla kokonaisuus käytännössä muodostuu ja toimii. Uhka on, että kehitys sirpaloituu, eikä laajasta kunnallisesta toimintaympäristöstä muodostu kuntalaisille kattavaa kuvaa, eikä kokonaisuus rohkaise osallistumaan omalla panoksellaan mukaan.

Kaikissa selvitysalueen kunnissa tarvitaan aktiivista kansalaisyhteiskunnan panosta huomattavasti enemmän. Tämän vuoksi tarvitaan seuraavat kokonaisuudet

- Kansalaisten velvollisuutta toimia laajasti paikallisyhteisöä hyödyttävästi korostetaan.
- Alueen demokratia-asioiden vastaavat kokoavat teemaryhmän, jossa osallisuusasioita käsitellään yhteisesti, kuntien käytäntöjä avoimesti ja kriittisesti vertaillen.
- Alueelle käynnistetään osallisuuspilottin valmistelu, jota teemaryhmä tukee. Pilotissa pyritään saamaan uutta toimintaa kunnan luottamushenkilöiden, viranhaltijoiden, kansalaisten, järjestöjen ja yritysten kesken, niin että demokratia-asioiden nostaminen synnyttää myös kunnallisten palvelujen tuottavuuden kasvua käyttäjälähtöisyyden kautta ja uusia työpaikkoja erityisesti nuoriin panostamalla, yritys- ja oppilaitosyhteistyön kautta.
- Etsitään keinoja rakentaa siltoja eri ryhmien välille. Erityisesti nuorten ja vanhuksien yhteistyötä pitää lisätä: seudun nuorisovaltuustoilla ja vanhusneuvostoilla on tässä erityisvastuu.

Kuntalaisten suoran ja edustuksellisen demokratian edistäminen

Oulun seudun kuntien demokratia-asioiden hoitaminen tarvitsee osallistumisen ja kansalaislähtöisyyden uutta tuleamista. Kuntien väliset erot osallisuuden edistämässä, valtuustojen keskustelutavoissa ja kansalaisten aktivoimisessa ovat suuria. Valtuustot ovat turhautuneet lausuntoautomaateiksi erilaisissa valtion hankkeissa, voimatta itse kovin suurella määrällä vaikuttaa asioihin tai kertoa selkeää ja varmaa tietoa kuntalaisille. Samalla kuntalaistasolla on jatkunut sirpalointikehitys erilaisten alueellisten elinten, kyläneuvostojen, asukastupien, vammais- ja vanhusneuvostojen, nuorisovaltuustojen ja muiden ryhmien kanssa. Osallisuuden rakentaminen ja ylläpito on aikaa ja resurssointia vaativaa työtä, eivätkä viime vuodet ole olleet sen kulta-aikaa. Tarve on kokoavalle kokonaisuudelle ja uusi kuntalaki antaa tähän myös hyvän mahdollisuuden vuoden 2015 alusta lähtien.

Seudun kuntien tulisi järjestää demokratia-asioiden foorumi, jossa kokonaisuutta tarkasteltaisiin avoimesti hengessä kuntakohtaisten käytäntöjen myötä. Tästä on seudulla aiempaa kokemusta, mutta etene mistä pitäisi tehdä muutamasta kansallisestikin uudesta näkökulmasta.

Alueellisissa osallisuuspiloteissa tulisi ottaa erityis tarkasteluun osallisuuden mahdollisuus työpaikko- ja luovana kokonaisuutena. Tämä olisi mahdollista kokoamalla toimijaverkostoja. Näkökulmana on kuntalaisten laajempi hyödyntäminen palvelujen kehittämässä, uusien innovaatioiden testaajina ja aktiivisen asiakaspalautteen kautta. Tämä kokemus olisi saatava yhteyteen elinkeinokehittämisen ja uusien räätelöityjen työpaikkojen synnyttämiseen, työllistymiseen ja ICT-ratkaisujen kehittämistoimintaan.

Alueen kunnat eroavat ICT-selvityksen mukaan laajakaistakapasiteetiltaan ja laajakaistan kattavuuden suhteen. Tämä on myös kuntalaisten eriarvoistumiskysymys. Kun on nähtävissä, että sähköisten palvelu-



jen valikoima kasvaa ja toimintamahdollisuudet syvenevät, tämä tarkoittaa, että resursseiltaan muita huonompien kuntien on panostettava kuntalaisten tavoitettavuuteen verkon kautta. Nämä ovat suuria investointeja, mutta ne ovat myös toimintatavan ja asenteiden muutoksia. Muutos tuo kuitenkin uusia kuntalaisryhmiä kunnallisen toiminnan piiriin ja onnistuneesti uudistuen myös työpaikkoja on rakennettavissa tätä kautta. Kapasiteettiin panostaminen on myös panostamista nuorisoon.

Osallisuuden kehittämisessä erityinen huomio on kiinnitettävä nuorisoon aktivoimiseen. Koulujen opetussuunnitelmassa on saatava alueen kunta ratkaisevammin yhteyteen oppilaiden kanssa. Tarvitaan demokratiakasvatusta, medialukutaidon kehittämistä ja kansalaisaktiivisuuteen rohkaisua jo ala-asteelta lähtien. Tulevaisuuden vaikuttajat toimivat jo nyt osana koulu- ja lähiyhteisöä.

Osallisuusasioissa liika organisoituminen jäykistää rakenteita ja vähentää ketteryttä. Valtuustojen tulisi käydä keskustelua, miten osallistaville osioille luovutetaan aitoja tehtäviä ja mielekkäitä kehitettäviä kokonaisuuksia. Kansalaisten tarjoama potentiaali kunta-alan kehitykselle on suuri ja se tulisi nykyistä paremmin hyödyntää. Panostus kuntalaisten näkemysten parempaan huomiointiin voi poikia säästöjä turhan työn välttämisestä, ydinasioihin keskittymällä. Kansalaisten parempi mukanaolo lisää myös kunnallisen toiminnan legitimitettä ja helpottaa uudistus-

ten eteenpäin vientiä samalla tavalla kuin henkilöstön mukaan ottaminen sen oman toiminnan suunnitteluun parantaa edellytyksiä tehdä muutoksia prosesseihin.

Kuntarajat ylittävään osallisuuspilottiin kannattaisi hakea tukea valtiolta. Tukea voi olla tuoreiden säädösten soveltamisohjeistus sekä mahdollinen rahallinen tuki demokratiakokeiluihin. Päävastuu on kuitenkin kunnilla itsellään ja niiden tulisi löytää tahotitla keskenään. Tämä edellyttää uteliaisuutta ja avoimuutta naapureiden toimintamalleja kohtaan. Parempi yhteistyö on löydettävissä, koska kuntalaisten aktivoimisen haasteet ovat pitkälti yhteiset. Kuntalain hengen täyttämässä on haasteita myös tulevaisuudessa.

Selvitysmiesten mukaan alueen kuntaliitoksessa demokratiakritiikki kohdistuisi luottamuspaikkojen menetykseen ja keskusteluun reuna-alueiden edustavuudesta. Kuitenkin kuntaliitoksessa voitaisiin tarkastella demokratia-asioita helpommin kokonaisuutena myös konserninäkökulmasta ja myös niin, että yhteistyön kunnallisen demokratian ulottumattomiin jäävä puoli saataisiin paremmin käsittelyyn. Tämä olisi mahdollista toteuttaa kuntalain mukaisilla kaupunginosavaltuustoilla. Nykyisen Oulun asukastupaverkko on myös osoitus, että alueellista toimintaa voidaan organisoida liitoksessa ja että toiminnalla on aitoa potentiaalia.



## 8 Yksityiskohtainen arvio kuntien yhdistymisen eduista ja haitoista

Tässä luvussa on esitetty arvio kuntien yhdistymisen eduista ja haitoista. Syksyn aikana selvitysmiehet työstivät vaihtoehtoiset tiekartat kuntarakenteen kehitykselle. Seuraavassa on esitetty neljä teoreettisesti mahdollista aihiota, joihin kunnat, asukkaat, päättäjät ja henkilöstö pääsivät ottamaan myös kantaa.

1. **Tiiviin yhteistyön alue**, jossa kunnat ovat itsenäisiä ja toimivat yhteistyössä seudun muiden kuntien kanssa.
2. **”Uusi kokeilu”**. Oulun seudulla kokeillaan uutta elinvoimamallia, jossa seudullisesti kehitetään elinvoimaan ja MAL –asioihin (maankäyttö, asuminen, liikenne) liittyviä tehtäviä sekä laajempia palvelutehtäviä. Valtio haastetaan kokeiluun mukaan.
3. **Kuntien väliset liitokset**. Kunta osana pienempää kuntaliitosta (ei koko seutukunta)
4. **Kaikkien kuntien liitos**. Kunta osana koko seudun kuntaliitosta

Kuntien lausunnoissa korostuivat kaikkien kuntien osata tulevaisuuden tiekarttina tiiviin yhteistyön alue tai uusi kokeilu. Minkään kunnan lausunnossa ei korostunut liitosvaihtoehto. Asukkaalle ja päättäjille tehdyissä erillisissä kyselyissä tulokset olivat lähes identtiset: noin 80 % oli tiiviin yhteistyön ja uuden kokeilun kannalla. Viidennes kannatti alueella kuntaliitoksia. Henkilöstön osalta tulokset ovat myös hyvin

samansuuntaiset (vrt. taustamateriaali). On huomioitava, että alueelta ei löydy liitosmyönteisyyttä eikä näin ollen nähdä liitoksen tuovan myönteisiä asioita alueelle minkään ryhmän osalta. Sen sijaan tiiviin yhteistyön kannattajia alueella löytyy ja se nähdään tulevaisuuden keskeisenä etenemismuotona.

Ohjausryhmä arvioi kuntien yhdistymisen etuja ja haittoja (vrt. taulukko 14). Kuntaliitoksen etuina voidaan mainita yleisesti mahdollisuudet kaavoituksen kautta saavuttaa tehokkaampi yhdyskunta- ja palvelurakenne. Isommassa kunnassa ovat laajemmat asiantuntijaresurssit ja näin ollen myös vahvempi ja erikoistuneempi organisaatio ottaa vastaan tulevaisuuden haasteet. Vastaavasti haittoina nähdään raskeampi byrokratia ja hallinto sekä kehyskuntien elinvoiman ja demokratian oheneminen.

Tiiviillä yhteistyöllä pitää pystyä tavoittelemaan taulukossa esitettyjä etuja ja pyrkiä välttämään esille nostettuja haittoja. Tämä on mahdollista tiiviissä yhteistyössäkin, mikäli kunnat asettavat yhteisen edun oman kunnan edun edelle. Tämä on varmasti tulevaisuudessa haastavaa, mutta kunnat ovat halunneet sitoutua yhteistyöhön. Tehostavassa kuntaliitoksessa vastaavia etuja voisi rakentaa yhteisesti, mutta siihen ei alueelta löytynyt haluja. Kuitenkin myös tiivis yhteistyö edellyttää kunnilta päättävistä yhteistä muutosjohtamista ja vahvaa poliittista sitoutumista. Lisäksi kunnilta vaaditaan jo itseltäänkin rakenteellisia muutoksia tulevaisuuden taloudellisten haasteiden voittamiseksi.



Taulukko 14. Ohjausryhmän analyysi kuntaliitoksen eduista ja haitoista

	Edut	Haitat
<b>Kuntaliitokset</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• kuppikuntaisuus pois</li> <li>• elinvoimaa</li> <li>• suunnittelu</li> <li>• kaavoitus</li> <li>• vahvempi organisaatio</li> <li>• asiantuntijuus kasvaa kuntaorganisaation sisällä</li> <li>• kuntien kasvu vierajat/palvelut aiempaa lähemmäksi</li> <li>-&gt; kuntaliitos</li> <li>-&gt; uusi palveluverkon mahdollisuus (vrt. Oulu-Kempele)</li> <li>• isompi kunta: haavoittuvuus resurssien kanssa pienenee</li> <li>• yleisen edun mukainen maankäyttö</li> <li>-&gt; edullisemmat palveluverkot (tiiviimpi yhdyskuntarakenne)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• byrokrania ja hallinto paisuvat</li> <li>• reuna-alueet kärsivät</li> <li>• kehyskunnat autioituvat ja kuihtuvat, koska palvelut heikkenevät</li> <li>• tasavertaisuuden menetys</li> <li>• pelko joutua muuttamaan omaa asennetta liian suuri</li> <li>• vaikea myöntää, että Oulu on vetovoima ja mahdollisuus</li> <li>• demokratia ohenee: yhä harvemmat päättävät yhä useampien puolesta</li> <li>• tehokkuus kärsii</li> <li>• kuntalaisten vaikutusvalta etäännyy, varsinkin tunne siitä kasvaa</li> <li>• kuntalaiset ei halua</li> <li>• demokratiavaje</li> <li>• demokratia ei toteudu</li> <li>• suuruus ei ole aina se oikea ratkaisu, liian suuri yksikkö</li> <li>• palvelut karkaavat keskuksiin ja keskuskaupunkiin</li> <li>• palvelut liian kauas, lähipalvelut eivät toteudu</li> <li>• Oulu ei pysty, eikä halua ottaa lisää pienempiä kuntia mukaan</li> <li>• hallinnon paisuessa irtisanomissuojat on ongelma</li> <li>• maantieteelliset etäisyydet kasvavat, palvelu-verkko hajautuu</li> </ul>

Ohjausryhmän yksiselitteinen kanta selvitysprosessissa on ollut, ettei Oulun seudulla ole edellytyksiä eikä tahtoa kuntaliitokseen, vaan tulevaisuuteen suunnataan itsenäisten kuntien vahvalla ja tarkoituksenmukaisella yhteistyöllä.

Selvitysmiehet arvioivat yksityiskohtaisesti yhdistymisen etuja ja haittoja kuntarakennelain 4 § mukaisen teemojen osalta (Taulukko 15).

Taulukko 15. Selvitysmiesten yksityiskohtainen arvio yhdistymisen eduista ja haitoista.

Kokonaisuus	Edut	Haitat
Kunnan toiminnallisia ja taloudellisia edellytyksiä vastata palveluiden järjestämisestä ja tuottamisesta tai muuten edistää kunnan toimintakykyä	<p>Yhtenä kuntana pystyttäisiin järjestämään palveluja siten, että suurin osa säästöpotentiaalista saataisiin käyttöön, näin voitaisiin ohjata tehokkaammin avainsektoreita ja järjestää henkilöstösuunnittelu keskitetysti</p> <p>Palveluverkon tehostaminen tapahtuisi liitoksessa nopeammin</p> <p>Kokonaisuutena alueen tuloveroprosenttiin kohdistuva paine on vähäisempi</p> <p>Veropaine jakaantuu tasaisesti yhdistyneen kunnan asukkaille, hyötyjinä ovat erityisesti pienet kunnat, joissa veropaine on nykytilanteessa korkeampi</p> <p>Riskienhallinta, investointien ja rahoituksen riittävyyden hallinta on helpompaa suuressa kokonaisuudessa paremman osaamisen turvaamisen kautta</p> <p>Yhteistyön talous selkenee ja päätöksenteko yksinkertaistuu</p> <p>Konsernikokonaisuuden koko kasvaa</p> <p>10 miljoonan yhdistymisavustukset ovat oikein kohdennettuina hyvä väline talouden tasapainottamisessa</p> <p>Valtionosuusmenetysten kompensatio antaa aikaisän normalisoida palvelujen järjestämisen ajan korkeampia kustannuksia</p>	<p>Palveluverkon nopea tehostaminen heikentäisi asukkaiden kokemusta palvelujen saatavuudesta reuna-alueilla, myös taajamien väistämätön palveluverkon supistaminen nähdään liitoksen syynä</p> <p>Raskaasti velkaantuneiden tai investointien kuntien vastuut tulevat uuden kunnan vastuulle</p> <p>Jos valtionosuuspalvelujen optimointi ei onnistu, uusi kunta menettää laskennallisia valtionosuuksia kompensatioajan jälkeen</p> <p>Konsernin talouden järjestelyt monimutkaistuvat lyhyellä aikavälillä</p>



<p>Alueen asukkaiden palveluja tai elinolosuhteita</p>	<p>Uudessa kunnassa pystytään järjestämään demokraattisen toiminnan kokonaisuus uudelta pohjalta edustuksellisen demokratian ja suoran demokratian vaatimusten mukaisesti</p> <p>Demokratiatoimijat voidaan koota yhteen ja mahdollistaa uusien ideoiden käyttöönotto</p> <p>Liitos nostaa mielenkiintoa kunnallisia luottamushenkilöpaikkoja kohtaan</p> <p>Liitoksen myötä myös yhteistyön päätöksenteko selkiytyy tiukemmin valtuuston ohjaukseen</p>	<p>Mikäli järjestelmässä ei pystytä ratkaisemaan alueellisen edustavuuden ongelmaa esimerkiksi alueellisilla valtuustoilla, luottamushenkilöiden määrän putoaa valtuutettujen yhteenlaskettujen määrän pienentyessä ja etenkin reuna-alueiden edustavuus kärsii</p> <p>Liitoskuntien suuri kokoero voi olla valtuutettujen toimintaa hankaloittava tekijä</p> <p>Resurssit eivät riitä viemään alueella kahta rakennemuutosta samanaikaisesti</p> <p>Alueen tahtotila puuttuu, jonka vuoksi palveluverkon tehokkaalle suunnittelulle ei ole edellytyksiä</p> <p>Oulun aikaisemman kuntaliitoksen työ on vielä kesken, jonka vuoksi ei ole edellytyksiä tehdä samanaikaisesti uusi liitostyö</p>
<p>Henkilöstö</p>	<p>Liitoksessa uuden kunnan henkilöstösuunnitelma on mahdollista tehdä tulevaisuuden haasteet ennakoivien, irtisanomissuojia ei tätä estä</p> <p>Henkilöstön asema selkiytyy ja turvataan liitoksessa paremman suunnittelun kautta</p> <p>Liitoksessa kuntien henkilöstöä koskevat säännöt yhdenmukaistuvat</p>	<p>Henkilöstölle aiheutuu muutoksessa ylimääräistä työtä ja muutosjohtamiselle on kovat paineet</p> <p>Henkilöstöön pitää panostaa vahvasti tilanteessa, jossa taloudellinen liikkumavara ei ole paras mahdollinen (Koulutustarve, uudelleenorganisointi, palkkaharmonisointi), huono toteutus voi heikentää liikku-mavaraa entisestään</p> <p>+/- Työhyvinvointiin tulee panostaa vahvasti erityisesti muutoksen läpivientiaikana</p>
<p>Alueen elinkeinojen toimintamahdollisuuksia</p> <p>Neutraaleja tekijöitä, eli kuntaliitoksesta saattaisi olla hyötyä, mutta nykyinen kuntarakennekin mahdollistaa kehittämisen:</p> <p>Entisessä keskustaupungissa olevaa tutkimustietoa (yliopis-to, AMK, tutkimuslaitokset) voidaan yhdistää vielä tehokkaammin kehyskunnissa oleviin kehittämissympäristöihin, erityisesti luonnontaloudessa (Luonnonvara-Oulun seutu)</p> <p>Vielä tehokkaampi organisoituminen ja päällekkäisyyksien karsiminen (byrokration keveneminen), huomioitava että seudullinen kehittäminen on jo nyt organisoitu BusinessOulun alle, jonka sisäañojo on vielä kesken.</p> <p>Kaikkein tärkeintä on, että elinkeinoelämästä päätetään, linjataan ja toimeenpannaan samoilla paikallisilla ja alueellisilla tasoilla kuin missä tehdään muuta MALPE-politiikkaa. Linjauksista voidaan jo nykyisillään sopia seudullisesti, kun taas kehittämisen toimeenpano on kuntien tasolla.</p> <p>Johtopäätökset: Uusi kuntaliitos ei toisi merkittävää hyötyä vaan pikemminkin saattaisi lisätä epäselvyyttä elinkeinoelämän kehittämiseen uuden organisoitumisen myötä. Tällä hetkellä tärkeintä on keskittyä toimintaan, eli siihen, millä toimenpiteillä saadaan uusia työpaikkoja luotua ja synnytettyä korkeampaa arvonlisää nykyisistä työpaikoista.</p>	<p>Yhdessä kunnassa elinkeinoelämän strategiset linjaukset eli valinnat olisivat todennäköisesti selkeämpiä</p> <p>Resurssien kohdentaminen ja toimeenpano valittuihin aloihin tehostuu, koordinaatio kehittämisessä tehokkaampaa ja vähemmän konsensuksen tylsyttämää elinkeinopolitiikkaa</p> <p>Mahdollistaa paremmin isot avaukset elinkeinopolitiikkaan, yhtenäistä alueen kehittämisen keskeisiä viestejä, houkuttelevuutta elinkeinoelämän ja osaajien suhteen sekä vahvistaa neuvotteluvoimaa suhteessa muihin kehittämisen toimijoihin (erityisesti valtio)</p> <p>Vähentää kuntien välistä epätervettä kilpailua (huom. sparraavassa mielessä paikallinen kilpailu saattaa olla myös elinkeinoelämää piristävää (kts. myös haitat)) ja ristivetoista paikallispolitiikointia</p>	<p>Entisten kehyskuntien elinkeinoelämän kehittämisen intressit vaarassa jäädä entisen keskustaupungin intressien jalkoihin (erityisesti Teknologia-Oulun seudussa), isot valinnat koskettavat vain uuden kunnan ydinaluetta ja –toimijoita, eikä realisoiki koko seudun potentiaalia</p> <p>Paikallisen kehittämisen tuntemus vähenee kuntaliitoksen myötä Kehittämisen ketteryys ja reaktiivisuus on suuressa organisaatiossa heikompi</p> <p>Päätöksenteko ja vaikuttaminen kauempana kansalaisista, joka kuitenkin yksi olennainen toimijajoukko tämän päivän kehittämisessä</p> <p>Kuntien välinen kilpailu paikallisesti sparraavassa mielessä vähentyy (esim. toimitilat, infrastruktuuri, työvoima), mikäli onnistutaan kuitenkin yhdessä houkuttelemaan alueelle yrityksiä, osaajia ja pääomaa</p>
<p>Alueen yhdyskuntarakenteen toimivuutta</p>	<p>Koko seutu samojen suunnitteluperusteiden alla, jolloin toiminnallista seutua (asuminen, liikenne, työpaikat) suunnitellaan yhtenä kokonaisuutena ja resurssit olisi optimaalisimmin käytössä koko seudulla.</p>	<p>Yhdyskuntarakenteen suunnittelu työ on vielä edellisen liitoksen jäljeltä vielä käynnissä. Suunnittelu ja kehittämis-resurssit ei tämän vuoksi ehkä olisi nopeaan liitokseen liittyen hyödynnettäväksi eikä asetetut tavoitteet tämän vuoksi lyhyellä tähtämellä toteutuisi koko seudun osalta tasa-arvoisesti.</p> <p>Yhteistä näkemystä ja tahtotila puuttuu, mikä vaaditaan, jotta liitoksesta saataisiin hyötyä yhdyskuntarakenteeseen</p>
<p>Kielellisten oikeuksien toteutuminen kaksikielissä kunnissa ja saamelaiten kotiseutualueella</p>	<p>Ei vaikutusta</p>	<p>Ei vaikutusta</p>



Yhteenvedon voidaan todeta, että johtuen meneillään olevista rakennemuutoksista, Oulun kaupungissa jo tehdyn kuntaliitoksesta ja tahtotilan puuttumisesta yhdistymisen edut eivät ole realistisesti saavutettavissa Oulun seudulla lähiaikoina.

### Oulun seudun tulevaisuusanalyysi yhteistyön ja liitoksen kannalta

Kuntajakoselvittäjät analysoivat keskeisillä mittareilla kuntien mahdollisuuksia toimia itsenäisinä kuntina yhteistyössä sekä yhdessä yhtenä kuntana. Mittareiksi valittiin tuloveroprosentti (tavoite 20,25 %), kunnilla työskentelevän henkilöstön määrä (alle 17 000 henkilöä vuonna 2017), taajama-asteen kasvu (nykyisin 92,8 %) ja koulutusaste (vähintään keskiasteen suorittaneet 74,8 %).

#### Taajama-aste ja koulutusaste

Taajama-asteen ja koulutusasteen osalta kehitys on ollut vahvaa ja molemmissa ollaan keskiarvoa huomattavasti paremmalla tasolla. Voidaan nähdä, että potentiaali näiden mittareiden positiiviselle kehityksen on olemassa molemmissa vaihtoehdoissa myös tulevaisuudessa. Kuitenkin taajama-asteen positiivinen kehitys ei välttämättä takaa palveluiden tehokkuutta vaan tarvitaan myös palveluverkon yhteistä optimointia ja palveluiden tehostamista. Tähän työhön alueella tehty paikkatietokysely antaa hyvän kuntalaisnäkökulmaan. Lisäksi taajama-asteen lisäksi tulee asettaa myös yhteiset tavoitteet asemakaavan ulkopuoliselle rakentamiselle niin kuin nyt on yhteisesti asetettukin MALPE työssä. Nämä asiat on huomioitava molemmissa vaihtoehdoissa.

Koulutus-asteen korkeaan tasoon liittyy vielä se, että on tärkeää, että koulutautunut väestö vastaa hyvin alueen yksityisen sektorin ja kunnallisen sektorin rekrytointitarpeisiin. Tästä näkökulmasta katsoen tarvitaan yhteistä koulutuksen ennakkointia ja yhteisiä kehittämisen painopisteitä, jotta nämä asiat kohtaavat entistä paremmin tarvitaan molemmissa tulevaisuuden vaihtoehdoissa.

#### Kunnan tuloveroprosentti

Kunnan tuloveroprosentti mittarina on perinteinen, kunnan rahoitustarvetta selkeästi kuvaava mittari. Tuloveroprosentin tasoa voi helposti vertailla koko maan tasoon tai naapurikuntien kanssa, mittarina

se antaa kuntalaisille selkeän viestin minkälainen verotuksen paine heihin kohdistuu ansiotulojen osalta. Käytännössä tilanne ei ole näin selkeä, kun kunta on voinut valita veroprosentin nostamisen sijasta myös velkaantumisen tien.

Selvityksen tausta-aineistossa on tehty tuloveroprosenttiin kohdentuva painelaskelma Oulun seudulle. Laskelma osoittaa vuodelle 2017 pienen korotuspaineen, vuoden 2012 tasosta 20,19 % tasoon 20,34 %. Tavoitteellinen tuloveroprosentti seudulle voisi siis olla 20,25 %. Tällä tasolla kuntatalous alueella olisi tasapainossa niin, että laskelman mukaan vuosikate riittäisi kattamaan poistot. Tämä kuvaisi siis tilannetta, jossa alueella tehtäisiin kaikkien kahdeksan kunnan liitos.

Mikäli katsottaisiin tilannetta, jossa edettäisiin yhteistyömallilla, painelaskelman mukaan osa kunnista ei pystyisi pitämään tuloveroprosenttia tavoite-tasolla. Osa kunnista on jo lähtökohdaltaan alueen keskimääräistä tasoa korkeammalla verotuksen tasolla. Yhteistyömallin toteuttaminen edellyttäisi näiltä kunnilta tarkkaa talouden seuranta ja sopeuttamista, mukaan lukien lainakannan ja investointien tarkan harkinnan. Tuloveroprosentti mittarina antaa myös selkeää viestiä kuntien välisestä kilpailusta. Siihen kohdistuva painelaskelma antaa myös kuntalaisille ja päättäjille selkeää tietoa kunnan tilanteesta ja taloudellisen liikkumavaran realiteeteista.

#### Kunnan henkilöstön määrä

Selvityksen tausta-aineiston mukaan Oulun seudun kuntien henkilöstömäärä oli vuonna 2013 yhteensä 16 441 työntekijää. Eri sektoreille kohdistuu palvelujen kysyntäpaineesta ja eläköitymisestä johtuva rekrytointitarve. Mikäli siihen vastattaisiin täysimääräisesti, tarvittaisiin laskelman mukaan vuonna 2017 yhteensä 17 128 työntekijää. Jos kuitenkin huomioidaan tuottavuuden tehostamisvaatimus 0,5 % vuositasolla, työntekijämäärä olisi laskelman mukaan 16 791. Kuntatalouden paineet huomioiden seudun kannattaa pitää kiinni tuottavuuden kasvusta ja matlammasta työntekijämäärän kehityksestä.

Kuntaliitoksessa yhtenäinen henkilöstöpolitiikka ja henkilöstösuunnitelma on helppo valmistella ja seurata luotettavasti. Kuntien säilyessä erillisinä, niihin kohdistuu kovempi paine tulevaisuudessa seurata henkilöstömäärän kehitystä. Pienimpien kuntien re-



surssit voivat tässä suhteessa olla riittämättömät ja ne hyötyisivät, jos kokonaisuutta pystyttäisiin tarkastelemaan yhteistyössä eri kuntien henkilöstön edustajien ja työnantajan edustajien kanssa. Tällä tavoin seudulla pystyttäisiin kokonaisuutena hallitsemaan kunnallisten työntekijöiden määrän kokonaisuutta ja turvaamaan ainakin jossain määrin yksittäisten kuntien palvelutarpeet kohtuuttomasti kuntien taloutta rasittamatta.

### Pohdintaa tehostavasta kuntaliitoksesta

Selvitysalueen kuntien taloudellinen tilanne, seudun elinkeinojen rakennemuutos ja palvelujen kehittämispaineet ovat siinä määrin haastavia, että niihin tarvittaisiin ohjaavaa kokonaisotetta. Yhteistyömallin vaihtoehtona on tehostava kuntaliitos, jonkalaisia ei Suomessa ole toteutettu. Tehostavassa kuntaliitoksessa paino on talouden tulevaisuuden toimintaedellytysten turvaamisessa. Kuntien toiminnot käydään läpi sektoreittain ja toteutetaan säästöjä aikaansaa- vat rakenteelliset toimet. Kunnat valmistelevat talouden tasapainottamisohjelman, jossa yksityiskohtaiset tulopohjaa lisäävät ja menoja säästävät tai hillitsevät toimet on yksilöity mahdollisimman konkreettisiksi. Toimenpidekokonaisuus on talouden sidottu talouden tunnuslukujen kautta seurattavaksi taulukoksi tuleville vuosille, painottaen erityisesti tuloveroprosentin, lainakannan ja ylijäämien kehitystä sekä hallittua investointiohjelmaa.

Oulun seudulla FCG:n tekemä tausta-aineisto eri kunnan toimintojen säästöpotentiaalista tarjoaa erinomaisten pohjan tehostavan kuntaliitoksen suunnitteluun ja kuntien yhteistyön edistämiseen. Aineistoa voi konkreettisesti hyödyntää esimerkiksi kuntakohtaisen henkilöstösuunnitelman tekemisessä tuleville vuosille. Tehostavan kuntaliitoksen onnistumisessa on keskeistä, että henkilöstö-suunnitelma pystytään tekemään niin, että henkilöstömäärää tietyillä sektoreilla voidaan vähentää irtisanomissuojasta huolimatta. Toisilla sektoreilla on paine samaan aikaan saada lisää työntekijöitä palvelukysynnän kasvusta johtuen. Muutos tulee toteuttaa eläköitymistä hyödyntämällä ja suunnittelemalla rekrytoinnit huolellisesti. Työprosessien uudistaminen tämän rinnalla on tärkeää ja samalla tulee huolehtia, että muutos ei synny kunnallisen henkilöstön työhyvinvoinnin kustannuksella.

On selvää, että tehostava kuntaliitos edellyttää yhteistä poliittista tahtoa sekä vahvaa ja osaavaa muutostojohtamista.

Tehostava kuntaliitos on vaikuttavin laajimmassa kokonaisuudessa. Sitä voi soveltaa kuitenkin myös pienemmissä liitoksissa. Mikäli Hailuoto, Kempele ja Oulu yhdistyisivät, yhdistymisavustuksen määrä olisi 6 miljoonaa euroa. Mikäli Liminka, Lumijoki ja Tyrnävä yhdistyisivät Lakeuden kunnaksi, yhdistymisavustus olisi 3 miljoonaa euroa. Nämä summat ovat huomattavia, varsinkin jälkimmäisessä tapauksessa, jossa summa on enemmän kuin yhden veroprosenttiyksikön tuotto kolmelle kunnalle yhteenlaskettuna. Yhdistymisavustuksen taitava käyttö tehostavassa kuntaliitoksessa luo edellytyksiä talouden parempaan hallintaan ja vähentää tuloveroprosentin nosto- ja lainakannan kasvattamisaineita. Kummassakaan liitosyhdistelmässä ei olisi valtionosuusmenetyksiä paitsi Hailuotoa koskevat menetykset, jotka kompensoidaan.

Kuntaliitoksen vaikutus kuntien asukkaiden yhdenvertaisuuteen

Selvitysalueen kuntien välillä on selkeitä eroja kuntien talouden tunnusluvuissa. Kunnat periaatteessa säätelevät talouden tasapainoa ja investointitarpeita lainanotolla ja tuloveroprosenttia muuttamalla. Selkeästi Hailuodon ja Kempeleen tilanne on tässä suhteessa tunnuslukuihin katsomalla paras. Hailuoto on näistä kahdesta kuitenkin haavoittuvaisempi mm. valtionosuusriippuvuuden ja pienen väestöpohjan vuoksi. Kumpaankin kuntaan vaikuttaa suuresti minkäläinen yhteistyö muiden kuntien kanssa on, erityisesti Oulun suuntaan.

Kunnallisveroprosentin tason vertailu eri kuntien kesken osoittaa, että keskimääräinen palkansaajaperhe maksaa Oulussa 1237 euroa enemmän veroja Helsinkiin verrattuna. Luku on hieman korkeampi kuin Tampereella, Vaasassa, Porissa ja Turussa, mutta selvästi matalampi kuin esimerkiksi Kajaanissa, Rovaniemellä, Lappeenrannassa ja Seinäjoella[1]. Kunnallisverotason ei ole havaittu vaikuttavan suuresti muutoperusteena, mutta maakuntien sisäisen kilpailun kiristyessä merkitys voi korostua. On myös havaittavissa, että kunnat seurasivat vuoden 2015 veropro-

[1] Niina Suutarinen: Kuntien verot 2014 – missä maksat eniten? Veromaksajat Verotietoa julkaisu 69/11.6.2014.



senttien päätöksiä tehtäessä tarkasti alueellista keskimääräistä veroprosenttia, mutta taloussuunnittelussa tarvitaan myös laajempaa arviointia.

Kuntalaisten ei ole aina helppo nähdä kuntatalouden kokonaisuutta, mutta kuntien talouden liikku-mavara-ssa on alueella suuria eroja. Oulun vuoden 2015 tuloveroprosentti 20,00 on suhteellisen kilpailukykyinen verrattuna muihin suuriin kaupunkeihin. Pori, Turku, Vaasa ja Tampere kuitenkin selviävät pienemällä tuloveroprosentilla. Iin, Limingan, Lumijoen ja Tyrnävän Oulua korkeammat tuloveroprosentit ovat huolestuttavia, koska niihin yhdistyy myös korkea lainakanta.

Alueen kunnista ainoastaan Oulussa ja Hailuodossa taseen kertynyt ylijäämä ylittää koko maan tason. Muiden seudun kuntien tilanne on herkempi: yksikin vahvasti alijäämäinen tilikausi voi muuttaa talouden tilaa toiseen suuntaan.

Kuntaliitoksen merkitys on talouden alueellisten erojen tasoittamisessa, joka palvelee onnistuessaan kuntalaisia matalamman verotulotason ja tasapainoisemman talouden kautta, eikä tuota yllätyksiä alueelle muuttaville esimerkiksi kunnan palvelujen laatuun ja investointikykyyn liittyvien odotusten suhteen. Kuntaliitosprosesseissa on taloutta onnistuttu tasapainottamaan suhteellisen hyvin esimerkiksi Rovaniemellä ja Kouvossa, vaikka niissäkin on esitetty kritiikkiä. Kuntaliitoksen kautta Kouvossa on pystytty keskitetympään vastaamaan voimakkaaseen rakennemuutokseen ja Rovaniemellä on parannettu talouden tasapainoa ja on pystytty vahvistamaan elinkeinotoiminnan ja edunvalvonnan kokonaisuuksia yhtenä alueena, vaikka jokivarsien kylien on sanottu kärsineenkin palvelutarjonnassa. Oulua kohdannut suuri rakennemuutos olisi voinut olla vaikutukseltaan vielä voimakkaampi, ellei nykyistä liitosta olisi toteutettu.

## 8.1 *Kielellisten oikeuksien toteutuminen kaksikielisissä kunnissa ja saamelaisten kotiseutu-alueella*

Kuntaliitoksella ei nähdä olevan vaikutusta kielellisten oikeuksien toteutumiseen. Kuitenkin kuntaliitoksessa pitää varmistaa johtamisjärjestelmässä ja palvelusuunnitelmassa, että palvelut pystytään järjestämään niin että kielelliset oikeudet toteutuvat lain edellyttämin tavoin alueella. Yli 500:lle alueella asuvalle Ruotsin kansalaiselle on myös tärkeää, että he saavat palvelua omalla kielellään. Lisäksi on hyvä kiinnittää huomiota alueen muuhun ulkomaalaisväestöön ja heidän tarpeisiinsa palveluiden tarjonnas-

sa. Tällä hetkellä alueella on noin 5000 ulkomaalaista useasta eri kansallisuudesta (kolme suurinta ryhmää ovat Venäjä, Irak ja Kiina) keskittyen Oulun kaupungin alueelle. Myös elinkeinopalveluissa tulee varmistaa ulkomaalaisväestön edellytykset saada tukea ja palvelua, joka edistää koko alueen elinvoimaa ja ulkomaalaisten sitoutumista yhteisöön. Muihin kaupunkiseutuihin verrattuna Oulun kaupunkiseudun ulkomaalaisväestön osuus on suhteellisen alhainen.



## 8.2 Selvitys yhdistymisen vaikutuksista kuntien yhteistoimintaan

Oulun seudun kunnat tekevät suhteellisen laajaa palveluyhteistyötä kaikkien seudun kuntien kanssa ja lisäksi kunnilla on yhteistyötä naapurikuntien kanssa (Taulukko 16). Kuntien mahdollisella yhdistymisellä ei olisi suurta vaikutusta meneillään olevaan yhteistyöhön. Kaikissa raportin luvuissa on tarkempaa tietoa

mahdollisen kuntaliitoksen vaikutuksesta yhteistyöhön. Mikäli kunnat yhdistyisivät olisi järkevää miettiä yhteistyön organisointia uudestaan erityisesti niissä yhteistyön kohteissa missä kaikki seudun kunnat ovat jo mukana yhdistämällä se uuden kunnan johtamisjärjestelmään ja prosessien johtamiseen.

Palvelu, yhteistyökohte	Kunnat
Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiirikuntayhtymä	Kaikki maakunnan kunnat.
Oulun seudun koulutuskuntayhtymä, OSEKK	Hailuodon, Iin, Kempeleen, Limingan, Lumijoen, Muhoksen, Oulun ja Tyrnävän omistama, vuonna 1994 perustettu koulutuskuntayhtymä. Osekin koulutuspalvelut toteuttaa Oulun seudun ammattiopisto.
Oulun seudun ammattikorkeakoulu OY, OAMK OY	Hailuoto, Ii, Kempele, Liminka, Lumijoki, Muhos, Oulu ja Tyrnävä.
Oulun matkailu Oy	Selvitysalueen kunnista Hailuoto, Ii, Liminka, Muhos ja Oulu.
Oulun seudun hankintatoimi, Oulu	Oulu, Hailuoto, Ii, Kempele, Kuusamo, Liminka, Lumijoki, Muhos, Oulun seudun koulutuskuntayhtymä, Oulunkaaren perusterveydenhuollon yhteistoiminta-alue, Pohjois-Pohjanmaan sairaanhoitopiiri, Pudasjärvi, Tyrnävä ja Utajärvi eli kaikki selvitysalueen kunnat ovat yhteistyössä mukana.
Oulun seudun joukkoliikenneviranomaisen, Oulu	Oulun seudun kunnat ja II eli kaikki selvitysalueen kunnat muodostavat alueen joukkoliikenneviranomaisen.
Oulun seudun ympäristöliikelaitos, Oulu	Oulun seudun kunnat
Talous- ja velkaneuvonta, Oulu	Oulu, Ii ja Pudasjärvi
Sosiaali- ja potilasasiamiehet, Oulu	Oulun seudun kunnat
Virka-ajan ulkopuolinen sosiaalipäivystys, Oulu	Oulun kaupunki, Hailuoto, Kempele, Liminka, Lumi-joki, Muhos ja Tyrnävä.
Maaseutupalvelut, lomitus, Muhos	Muhos, Hailuoto, Ii, Kempele, Liminka, Lumijoki, Oulu, Pudasjärvi, Raahe, Siikajoki, Tyrnävä ja Utajärvi.
Maaseutuhallinnon yhteistoiminta-alue, Tyrnävä	Hailuodon, Kempeleen, Limingan, Lumijoen, Muhoksen ja Tyrnävän kunnat.



## 9 Yhdistymissopimus

Liitteenä olevaan yhdistymissopimukseen selvitysmiehet ovat kirjanneet yleisellä tasolla uuden kunnan yhdistymiseen liittyviä tekijöitä valtuuston päätöksenteon tueksi ja kuntalaisten informoimiseksi. Selvityksen perusteluosion kohtia on hyvä verrata yhdistymissopimuksen vastaaviin kohtiin, koska se avaa

näkökulmaa millainen tuleva kunta voisi olla ja mihin tulisi erityisesti kiinnittää huomioita tulevaisuuden kuntaa rakennettaessa. Yhdistyssopimuksessa on käytetty yhdistymisvuotena vuotta 2017. Mikäli seudulla päädytään liitokseen myöhemmin, voidaan sopimusluonnosta hyödyntää valmistelussa.



## Liite:

# Yhdistymissopimus on luonnos yleisesti käytettyä mallia hyödyntäen

## Yhdistymissopimus

### Sopimuksen tarkoitus, sitovuus ja voimaantulo

- Tämä asiakirja on kuntarakennelain (1698/2009) 8 §:n mukainen yhdistymissopimus. Sopimuksen osapuolina ovat Hailuodon, Iin, Kempeleen, Muhoksen, Limingan, Lumijoen, Tyrnävän kunnat sekä Oulun kaupunki. Kuntien yhdistyminen toteutetaan siten, että sopimuksen osapuolina olevat kunnat lakkaavat ja ne yhdistetään perustamalla uusi kunta.
- Tämä sopimus sitoo osapuolia kuntarakennelain mukaisena yhdistymissopimuksena valtuustojen keväällä 2015 tekemistä yhdistymispäätöksistä alkaen. Uusi kunta aloittaa toimintansa 1.1.2017 ja yhdistymissopimus on voimassa vuoden 2019 loppuun asti.

### Uuden kunnan perustaminen

- Hailuodon, Iin, Kempeleen, Muhoksen, Limingan, Lumijoen, Tyrnävän kuntien sekä Oulun kaupungin yhdistyminen toteutetaan siten, että kaikki kahdeksan kuntaa lakkaavat 31.12.2016 ja ne yhdistetään 1.1.2017 perustamalla uusi kunta.
- Valtioneuvostolle esitetään, että kuntajaon muutoksesta päätettäessä uusi kunta määrätään kuntarakennelain 35 §:ssä tarkoitetulla tavalla kuulumaan samaan tuomiopiiriin ja hallintoalueisiin kuin mihin Oulun kaupunki kuuluu vuonna 2014.
- Lakkaavien kuntien oikeudet, luvat, omaisuus, velat ja velvoitteet siirtyvät kuntarakennelain 36 §:n mukaisesti uudelle kunnalle.
- Uuden kunnan nimeksi tulee Oulu. Se ottaa käyttöön kaupunki-nimityksen. Uuden kunnan vaakunaksi tulee nykyisen Oulun kaupungin vaakuna.

### Kuntien yhdistymisen strategiset tavoitteet

- Yhdistymisen tarkoituksena on toteuttaa kahdeksan kunnan alueella elinvoimaa ja kuntalaisten hyvinvointia vahvistava monikuntaliitos.
- Yhdistymisen arvot, visio ja tavoitteet ohjaavat uuden kunnan valmistelua vuosina 2015 – 2016 sekä uuden kunnan toimintaa strategisten hyötyjen aikaansaamiseksi. Yhdistymisen arvot ovat luottamus, yhteistyökyky ja vastuullisuus.
- Yhdistymisen tavoitteet ovat:
  - Elinvoiman vahvistaminen,
  - Vahva verkostoituva ja kilpailukykyinen kaupunki,
  - Palvelurakenteen ja palveluiden kehittäminen ja tehostaminen,
  - Kuntalaisten osallistuminen ja alueellisen vaikuttamisen parantaminen,
  - Tasapainoinen kuntatalous,
  - Osaava henkilöstö sekä
  - Tuleviin muutoksiin varautuminen ja hyvä toteuttaminen sekä jatkuva arviointi



### Uuden kunnan valmistelu

- Kuntien valtuustojen yhdistymispäätösten ja yhdistymisen toteuttamisajankohdan välisenä aikana uuteen kuntaan siirrytään vaiheittain yhdistymishallituksessa valmisteltavan suunnitelman mukaisesti. Osa uuden kunnan toiminnoista käynnistetään jo vuosina 2015 – 2016 käyttäen alustana nykyistä Oulun kaupunkia.
- Yhdistymishallitus vastaa kuntarakennelain 10 §:n mukaisesti yhdistymissopimuksen toimeenpanosta ja huolehtii uuden kunnan toiminnan ja hallinnon järjestämisen valmistelusta.
- Yhdistymishallituksen toiminta käynnistyy välittömästi sen jälkeen, kun kuntien valtuustot ovat tehneet yhdistymisesitystä koskevat päätöksensä ja valinneet yhdistymishallituksen omien kuntiensä jäsenet ja varajäsenet.
- Nykyisten kuntien valtuustot ja hallitukset hoitavat vuosina 2015 - 2016 omien kuntiensä toiminnan ja noudattavat yhdistymissopimusta. Kuntarakennelain 31 §:n mukaan kuntien yhdistymistä koskevan valtioneuvoston päätöksen tekemisen jälkeen yhdistyvän kunnan viranomainen ei saa päättää asioista, joilla olisi merkittäviä uutta kuntaa sitovia vaikutuksia ja joista päättäminen olisi yhdistymissopimuksen tarkoituksen vastaista. Yhdistyvän kunnan viranomainen saa päättää asioista, joilla olisi merkittäviä uutta kuntaa sitovia vaikutuksia, jos päätöksentekoa ei voida asian kiireellisyyden vuoksi lykätä.
- Edellä olevaa veloitetta sovelletaan heti, kun kuntien valtuustot ovat tehneet yhdistymispäätöksen. Yhdistymishallituksella on oikeus kuntia sitovasti tulkita kuntarakennelain 31 §:n määräystä ja siten myös yhdistymissopimusta.
- Yhdistymishallituksen paikkajaossa otetaan huomioon kuntien koko ja alueen poliittinen jakauma. Valtuustojen yhdistymispäätöksen jälkeen käynnistetään välittömästi neuvottelut yhdistymishallituksen jäsenten ja varajäsenten jakamisesta kuntien ja puolueiden kesken. Paikkajaosta tehdään erilliset päätökset kunnissa.
- Yhdistymishallitus valitsee keskuudestaan puheenjohtajan ja tarpeellisen määrän varapuheenjohtajia. Yhdistymishallitus perustaa tarvittavat avustavat toimikunnat.

### Uuden kunnan hallinto

- Uudelle kunnalle rakennetaan selkeä ja yhtenäinen johtamisjärjestelmä, jolla varmistetaan konsernin tehokas toiminta ja hyvä ohjattavuus.
- Uuden kunnan konsernin rakenne ja omistajaohjauksen periaatteet valmistellaan yhdistymishallituksen ohjaamassa prosessissa. Yhdistymishallitus hyväksyy uuden organisaation ja konsernirakenteen 31.12.2015 mennessä ja lopullisen päätöksen tekee uuden kunnan valtuusto heti kunnallisvaalien tuloksen vahvistamisen jälkeen.
- Vuoden 2017 alussa käynnistyvässä uuden kaupungin strategiaprozessissa arvioidaan kunnan palvelu- ja luottamushenkilöorganisaatiota sekä niiden yhteensopivuutta, omistajapolitiikkaa, konsernin rakennetta ja sen ohjattavuutta. Arvioinnin perusteella tehdään tarvittavat muutokset organisaatioon ja toimintatapoihin.
- Palvelutuotantoa kehitetään elinkaarimallin ja palvelumuotoilun suuntaan, joka lisää kaupungin tarvetta kiinteään yhteistyöhön alueen asukkaiden, yritysten, yhdistysten ja järjestöjen kanssa.
- Alueellisen edustavuuden turvaamiseksi ensimmäisen täyden valtuustokauden ajan kunnanvaltuuston koko on 75 valtuutettua.
- Uuden kunnan kaupunginhallitus on ensimmäisellä vaalikaudella kooltaan seitsemäntoista (17) jäsenen suuruinen. Ensimmäisenä vaalikautena valitaan uuden kunnan kaupunginhallitukseen vähintään yksi varsinainen jäsen ja varajäsen jokaisesta yhdistyvistä kunnasta. Hallituksen kokoonpanolla varmistetaan alueellinen edustellisuus ja asiantuntemus uuden kunnan rakentamisen alkuvaiheessa.
- Muu luottamushenkilöorganisaation rakenne valmistellaan ja hyväksytään yhdistymishallituksessa 31.12.2015 mennessä. Lopullisen päätöksen tekee uuden kunnan valtuusto.
- Uuden kunnan strategia antaa perustan toteutusohjelmille, joissa keskitytään mm.
  - o elinkeinoihin, työllisyyteen sekä maaseudun elinkeinoihin,
  - o palveluihin,
  - o talouteen ja henkilöstöresursseihin,
  - o osallisuuteen, vaikuttamiseen ja lähidemokratiaan sekä
  - o viestintään ja markkinointiin.
- Kaikkien taajamien elinvoiman kehittämistä tuetaan.



## Henkilöstö

- Henkilöstön siirtyä uuteen kuntaan kuntarakennelain 29 §:n mukaisesti liikkeenluovutusperiaatteen mukaisesti. Työnantajalla ei ole oikeutta irtisanoa palvelusuhdetta työsopimuslain (55/2001) 7 luvun 3 §:ssä tai kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain (304/2003) 37 §:ssä tarkoitetuilla taloudellisilla tai tuotannollisilla irtisanomisperusteilla. Irtisanomisperiaate on voimassa viisi vuotta kuntajaon muutoksen voimaantulosta eli 31.12.2021 saakka. Työntekijä tai viranhaltija voidaan kuitenkin irtisanoa, jos hän kieltäytyy vastaanottamasta työnantajan hänelle tarjoamaa työsopimuslain 7 luvun 4 §:n tai viranhaltijasta annetun lain 37 §:n mukaista uutta työtehtävää tai virkaa.
- Kuntien määräaikainen henkilöstö siirtyy uuden kunnan palvelukseen virka- tai työsuhteen määräajan täyttymiseen saakka. Määräaikaisen henkilöstön palvelussuhteiden jatkumisesta päätetään erikseen normaalissa järjestyksessä.
- Kuntien henkilöstöhallinnossa siirrytään heti valtuustojen yhdistymispäätösesityksen jälkeen yhteisiin toimintaperiaatteisiin eli yhteiseen henkilöstöä osallistavaan uudistukseen, yhteiseen työkiertoon, työhyvinvoinnin ylläpitoon, henkilöstötarpeen arviointiin, yhteiseen eläköitymisen ennakointiin ja huomioimiseen palvelurakenteiden kehittämisessä sekä yhteiseen henkilöstön valinnan valmisteluun ja henkilöstöhakuun.
- Yhdistyvät kunnat eivät perusta tai täytä toistaiseksi voimassa olevia virkoja eivätkä palkkaa uusia työntekijöitä uusiin, toistaiseksi voimassa oleviin, työsuhteisiin ilman yhdistymishallituksen lupaa. Avoimeksi tulevien virkojen ja toimien täyttämismenettelystä päättää yhdistymishallitus. Uudet henkilöt palkataan ja sijaiset määrätään ensisijaisesti yhdistyvien kuntien henkilöstöstä.
- Henkilöstön YT-toiminnalle varataan resursseja vastata yhdistymisen siirtymävaiheen ja toteutamisvaiheen tehtävätarpeisiin.
- Palveluhenkilöstön sijoittamisessa uuden kunnan palvelukseen on lähtökohtana se, että henkilö jatkaa entisessä tehtävässään ja entisessä toimipai-kassaan, mikäli toiminnan tai työn teettämisen tarpeesta tai työkierrosta ei muuta aiheudu.
- Ensisijaisesti arvioidaan johdon ja esimiesten sekä hallinto- ja tukipalveluhenkilöstön tehtävien tarve ottaen huomioon henkilöstön eläköityminen ja muu poistuma. Henkilöstömuutokset ja sijoittaminen tehdään arvioinnin perusteella.
- Ennen henkilöiden sijoittamista uusiin tehtäviin, heidän toivomuksia kuullaan.
- Henkilöstön palkkojen harmonisoinnin lähtökohtana on maksaa samasta työstä sama palkka. Palkkausjärjestelmä perustuu työn vaativuuden arviointiin uudessa kunnassa. Palkkojen harmonisointi tehdään tehtäväkohtaisiin palkkoihin mediaanipalkkatason mukaan siten, että alapuoliset palkat nostetaan ylöspäin ja yläpuoliset palkat muuttuvat henkilökohtaisiksi lisäksi, jotka poistuvat vähitellen yleisen palkkakehityksen myötä.
- Palkat harmonisoidaan ensimmäisen valtuustokauden loppuun mennessä.
- Henkilöstön asemaa vuosina 2015 – 2016 täsmennetään erillisellä henkilös-töohjelmalla. Henkilöstöohjelmaan kootaan yhdistymissopimuksen henkilös-töä koskevat asiat ja siirtymiseen liittyvät henkilöstöhallinnon periaatteet.
- Vuonna 2016 aikana laaditaan henkilöstösuunnitelma vuosille 2017 – 2021, jossa ennakoidaan tehtäväkuvien ja osaamistarpeiden muutokset sekä näiden mukaiset rekrytoinnit. Henkilöstösuunnitelmalla tuetaan tuottavuusohjelman toteutumista ottaen huomioon myös eläköitymisen ja muun henkilöstöpoistuman mahdollisuudet. Tuottavuusohjelman rinnalla valmistellaan työhyvinvoinnin ylläpito-ohjelma.
- Henkilöstöohjelma ja -suunnitelma valmistellaan yhdistymishallituksessa yhdessä henkilöstötyöryhmän kanssa ja sen hyväksyvät kaikki kahdeksan kuntaa.
- Henkilöstön muutostukeen, esimiesten muutosjohtamisen valmentamiseen ja työyhteisöjen kehittämiseen sekä sisäiseen viestintään laaditaan vuoden 2015 aikana valmennussuunnitelma ja varataan tarpeelliset resurssit vuosille 2016 – 2019.
- Yhdistymishallitus nimeää henkilöstötyöryhmän valmistelemaan henkilöstöasioita, niiden toteuttamista sekä niiden etenemisen seuranta ja arviointia vuoden 2016 loppuun asti.



## Palvelut

- Kuntien yhdistymisen yhtenä tavoitteena on palveluprosessien uudistaminen käyttäjälähtöisesti. Tämän vuoksi on tärkeää saada asukkaat osallistumaan ja vaikuttamaan elinympäristöönsä ja palvelujen suunnitteluun ja päätöksentekoon. Tämä näkökulma otetaan vahvasti mukaan uudelle kunnalle laadittavaan osallisuuden ja vaikuttamisen ohjelmaan. Ohjelman perustana ovat kuntien hyvät käytännöt alueellisista yhteistyöryhmistä, asukastupatoiminnasta ja vapaaehtoisuustoiminnasta sekä asukas- ja asiakasraadeista.
- Kuntalaisten näkökulmasta palvelujen järjestämisen ytimen muodostavat lähipalvelut. Lähipalveluilla tarkoitetaan palveluja, jotka tarjotaan asukkaalle lähiympäristössä tai tuodaan kotiin. Lähipalvelut tuotetaan asukkaille yhteneväisin perustein ottaen huomioon asiakkaiden määrä ja ikä, palveluiden käyttöihteys sekä alueelliset erityispiirteet etäisyksissä ja liikenneyhteyksissä.
- Yhdistymishallitus määrittelee lähipalvelut ja niiden kriteerit vuoden 2015 loppuun mennessä. Kriteerit määritellään vähintään seuraavien palveluiden osalta: perhepäivähoito ja päiväkotihoidot, varhaiskasvatus, perusopetus (1-6 lkt), liikuntapaikka, kirjasto ja kirjastoauto sekä sähköisen asioinnin palvelu- ja neuvontapiste.
- Sosiaali- ja terveydenhuollon lähipalvelut sovitaan yhdessä sosiaali- ja terveystalouden järjestäjän kanssa kuntalaislähtöisiksi.

## Talous

- Uuden kunnan tavoitteena on pitää kuntatalous tasapainossa, jotta kunnalla on taloudelliset edellytykset elinvoiman, asumisen sekä palvelutuotannon kehittämiseen. Tuottavuutta tehostetaan kehittämällä palveluprosesseja sekä poistamalla hallinnon, toimintojen ja toimitilojen päällekkäisyyksiä. Palveluverkko optimoidaan tasapainoista taloutta tukevalla tavalla.
- Tavoitteena on kuntajakoselvitysraportissa tehtyjen laskelmien pohjalta saavuttaa arviolta noin 50 miljoonan euron säästöt hyödyntämällä kuntien omia talouden tasapainottamissuunnitelmia ja myös odotekustannuslaskelmien mukaisia säästöpotentiaalia. Tavoitteen toteuttamiseksi laaditaan tuottavuusohjelma ja toimialoittain yksikkökohtaiset toteutusohjelmat, joilla mm. kehitetään palvelutuotantoa, hyödynnetään eläkepoistumaa ja vähennetään toimitilojen määrää.
- Nykyisten toimitilojen käyttöastetta nostetaan ja luovutaan tarpeettomista toimitiloista. Nykyiset kuntien suunnittelemaat uus- ja korvausinvestoinnit arvioidaan sekä sopeutetaan ne uuden kunnan tarpeisiin.
- Kunnat hoitavat talouttaan vastuullisesti eivätkä tee valtuustojen yhdistymispäätöksen jälkeen merkittäviä uutta kuntaa sitovia ja yhdistymisso- pimuksen sisällön vastaisia päätöksiä.
- Jos yhdistymispäätöksen jälkeen ilmenee pakottava tarve talousarviosta poikkeavaan ja määrältään merkittävään käyttömenojen ja investointimenojen lisäykseen, asia on käsiteltävä ja hyväksyttävä yhdistymishallituksessa. Yhdistymishallituksessa sovitaan kuntien taloudenhoidon periaatteista vuosille 2015 – 2016 ja varmistetaan samalla kuntien keskinäisen luottamuksen säilyminen yhdistymisen siirtymävaiheessa.
- Uusi kunta saa valtion yhdistymisavustuksia vuosina 2017 – 2019 yhteensä 10 miljoonaa euroa kuntarakennelain 43 §:n 1 momentin mukaisesti. Yhdistymisavustus käytetään uuden kunnan talouden vahvistamiseen ja tuottavuuden parantamiseen.



- Uuden kunnan taloudenhoidon tavoitteena on toimia suunnitelmallisesti ja vastuullisesti turvaamalla talouden tasapaino pitkällä aikavälillä.
- Tavoitteena on, että uusi kunta kerää vuonna 2017 verovarjoja euromääräisesti saman verran kuin nykyiset kunnat keräisivät erillisinä yhteensä.
- Uuden kunnan asukaskohtaisen lainamäärän, ilman välitettyjä konsernilainoja, tulee olla ensimmäisen valtuustokauden lopussa pienempi kuin kuntien valtakunnallinen keskiarvo.
- Uuden kunnan tuloveroprosentin tulee olla ensimmäisen valtuustokauden lopussa pienempi kuin kuntien valtakunnallinen keskiarvo.
- Uuden kunnan perimät maksut ja taksat yhdenmukaistetaan tällä hetkellä käytössä olevaan korkeimpaan tasoon. Yhdistymishallitus valmistelee maksu- ja taksarakenteen siten, että se perustuu voimassa oleviin säädöksiin, palvelujen tuottamisesta aiheutuviin kustannuksiin sekä siihen, että markkinaehtoinen toiminta kunnan eri osissa on edelleen mahdollista.
- Yhdistymishallitus määrittelee taloudenhoidon periaatteet ja niiden mukaisesti laaditaan uuden kunnan talousarvio vuodelle 2017.
- Vuoden 2017 alusta käynnistyvässä uuden kunnan kaupunginvaltuuston johtamassa strategia-työssä tehdään tarvittaessa tarkistuksia taloudenhoidon periaatteisiin.

### Yhdistymisen muut järjestelyt

- Kahdeksan kunnan keskinäiset kunnallista yhteistoimintaa koskevat sopimukset päättyvät 31.12.2016.
- Yhdistymishallituksen tehtävänä on neuvotella niistä sopimuksista ja järjestelyistä, joista Hai-luodon, Iin, Kempeleen, Limingan, Lumijoen, Muhoksen ja Tyrnävän kunnat sekä Oulun kaupunki ovat sopineet muiden kuntien ja tahojen kanssa.