



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

# Kainuun hallinto- kokeilun päättä- minen

Seuranta-  
sihteeristön  
loppuraportti



5/2013

Hallinnon kehittäminen





VALTIOVARAINMINISTERIÖ

---

# Kainuun hallintokokeilun päätyminen -seurantasiihteeristön loppuraportti

Valtiovarainministeriön julkaisu

5/2013

Hallinnon kehittäminen



---

VALTIOVARAINMINISTERIÖ  
PL 28 (Snellmaninkatu 1 A) 00023 VALTIONEUVOSTO  
Puhelin 0295 16001 (vaihde)  
Internet: [www.vm.fi](http://www.vm.fi)  
Taitto: Pirkko Ala-Marttila/VM-julkaisutiimi

Juvenes Print - Suomen Yliopistopaino Oy, 2013

# Kuvailulehti

<b>Julkaisija ja julkaisuaika</b>	Valtiovarainministeriö, tammikuu 2013	
<b>Tekijät</b>	Kainuun hallintokokoilun seurantasiihteeristö	
<b>Julkaisun nimi</b>	Kainuun hallintokokeilun päättymisen – seurantasiihteeristön loppuraportti	
<b>Asiasanat</b>	hallinnon kehittäminen, kunnallishallinto, maakuntahallinto	
<b>Julkaisusarjan nimi ja numero</b>	Valtiovarainministeriön julkaisuja 5/2013	
<b>Julkaisun myynti/jakaja</b>	Julkaisu on saatavissa pdf-tiedostona osoitteesta <a href="http://www.vm.fi/julkaisut">www.vm.fi/julkaisut</a> . Samassa osoitteessa on ohjeet julkaisun painetun version tilaamiseen.	
<b>Painopaikka ja -aika</b>	Juvenes Print - Suomen Yliopistopaino Oy, 2013	
<b>ISBN</b> 978-952-251-427-1 (nid.) <b>ISSN</b> 1459-3394 (nid.) <b>ISBN</b> 978-952-251-428-8 (PDF) <b>ISSN</b> 1797-9714 (PDF)	<b>Sivuja</b> 58	<b>Kieli</b> Suomi
<b>Tiivistelmä</b> Raportti on Kainuun hallintokokeilun seurannan viimeinen raportti. Raportissa kuvataan palveluiden kehitystä eri sektoreilla kokeilun aikana sekä kokeilun hyviä käytäntöjä. Lisäksi raportissa kerrotaan kokeilun päättymiseen liittyneistä syistä syksyllä 2012 tehdyn sähköpostikyselyn tuloksien pohjalta.		

# Presentationsblad

<b>Utgivare och datum</b>	Finansministeriet, januari 2013	
<b>Författare</b>	Uppföljningssektariatet för förvaltningsförsöket i Kajanaland	
<b>Publikationens titel</b>	Kainuun hallintokokeilun päättyminen – seurantasihteeristön loppuraportti	
<b>Publikationsserie och nummer</b>	Finansministeriet publikationer 5/2013	
<b>Beställningar/distribution</b>	Publikationen finns på finska i PDF-format på <a href="http://www.vm.fi/julkaisut">www.vm.fi/julkaisut</a> . Anvisningar för beställning av en tryckt version finns på samma adress.	
<b>Tryckeri/tryckningsort och -år</b>	Juvenes Print – Finlands Universitetstryckeri Ab , 2013	
<b>ISBN</b> 978-952-251-427-1 (hft.) <b>ISSN</b> 1459-3394 (hft.) <b>ISBN</b> 978-952-251-428-8 (PDF) <b>ISSN</b> 1797-9714 (PDF)	<b>Sidor</b> 58	<b>Språk</b> Finska
<b>Sammandrag</b> <p>Denna rapport utgör den sista rapporten om förvaltningsförsöket i Kajanaland. Rapporten beskriver utvecklingen av tjänster inom de olika sektorerna under försökets gång, liksom även goda praxis som observerats. Dessutom redogörs för orsaker som har samband med avslutandet av försöket på basis av resultaten från en e-postenkät hösten 2012.</p>		

## Description page

<b>Publisher and date</b>	Ministry of Finance, January 2013	
<b>Author(s)</b>	Monitoring Secretariat of the Kainuu Self-Administration Trial	
<b>Title of publication</b>	Kainuun hallintokokeilun päättyminen – seurantasiihteeristön loppuraportti	
<b>Publication series and number</b>	Ministry of Finance publications 5/2013	
<b>Distribution and sale</b>	The publication can be accessed in pdf-format in Finnish at <a href="http://www.vm.fi/julkaisut">www.vm.fi/julkaisut</a> . There are also instructions for ordering a printed version of the publication.	
<b>Printed by</b>	Juvenes Print – Finland University Print Ltd, 2013	
<b>ISBN</b> 978-952-251-427-1 (print.) <b>ISSN</b> 1459-3394 (print.) <b>ISBN</b> 978-952-251-428-8 (PDF) <b>ISSN</b> 1797-9714 (PDF)	<b>No. of pages</b> 58	<b>Language</b> Finnish
<b>Abstract</b> <p>This report is the final report of the monitoring of the Kainuu self-administration trial. The report describes the development of services in different sectors during the trial as well as good practices observed. In addition, the report outlines reasons relating to the termination of the trial, based on the results of an e-mail survey conducted in autumn 2012.</p>		





# Sisältö

<b>1</b>	<b>Johdanto</b> .....	11
<b>2</b>	<b>Palveluiden pääpiirteinen kehitys 2005-2012</b> .....	13
	A. Sosiaali- ja terveystalvet (määrälliset, laadulliset muutokset) .....	13
	B. Toisen asteen koulutus .....	21
<b>3</b>	<b>Kainuun aluekehitys</b> .....	25
<b>4</b>	<b>Kokeilun parhaat käytännöt</b> .....	31
<b>5</b>	<b>Selvitys kokeilun päättymisen syistä</b> .....	37
<b>6</b>	<b>Yhteenveto</b> .....	45
	<b>LIITTEET</b> .....	47



# 1 Johdanto

Kainuun hallintokokeilu käynnistyi vuoden 2005 alussa ja päättyi vuoden 2012 lopussa. Kokeilussa ovat olleet mukana kaikki Kainuun kunnat lukuun ottamatta Vaalan kuntaa. Kainuun hallintokokeilussa maakunta on huolehtinut sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista sekä toisen asteen koulutuspalveluista. Lisäksi maakunta on vastannut maakunnan yleisestä elinkeinopolitiikasta sekä maakunnan suunnittelusta ja Kainuun alueen kehittämisestä. Sosiaali- ja terveystoimen osalta maakunta on vastannut terveydenhuollosta kokonaan sekä pääosasta sosiaalihuollon palveluja. Koulutuksen osalta maakunta on vastannut sekä lukio- että ammatillisesta peruskoulutuksesta ja ammatillisesta aikuis-koulutuksesta. Ylintä päätäntävaltaa kokeilussa on käyttänyt kunnallisvaalien yhteydessä valittu maakuntavaltuusto.

Kainuun hallintokokeilun käynnistämiseen oli monta syytä: maakunnan asukasluvun lasku, ikärakenteen vanheneminen, yritystoiminnan supistuminen, työpaikkojen väheneminen ja kuntatalouden heikkeneminen. Lisäksi nähtiin, että Kainuun hallinto- ja budjettirakenteet eivät riittävästi tukeneet isojen ja vaikuttavan elinkeino- ja yritysalamän kehittämishankkeiden aikaansaamista maakunnassa. Lisäksi kokeilua valmisteltaessa katsottiin, että Kainuun maakunta olisi sopivan kokoinen alue uudenlaiseen hallinto- ja rahoitusrakenteiden kokeiluun.

Kokeilun jatkamiseksi annettu laki edellytti, että kaikki hallintokokeilualueen kunnat yksimielisesti päättävät jatkosta. Koska Puolangan kunta ei hyväksynyt kokeilun jatkon ehtoja, päättyi kokeilu vuoden 2012 lopussa.

Tilanne Kainuussa on yhä haastava. Väestö vähenee ja vanhenee sekä kuntatalouden tilanne on haastava.

Kainuun hallintokokeilua on seurattu ja arvioitu koko sen olemassa olon ajan. Kokeilulla on ollut laaja seurantaryhmä, jossa on ollut edustus valtiovain-, sosiaali- ja terveys-, opetus- ja kulttuuri-, työ- ja elinkeinoministeriöstä, Suomen Kuntaliitosta sekä Kainuun maakunta –kuntayhtymästä ja Kainuun kunnista. Kokeilun viimeisessä vaiheessa seurantaryhmänä on toiminut seurantasihteeristö, joka on muodostunut valtiovainministeriön sekä Kainuun maakunta –kuntayhtymän edustajista.

Kokeilua on myös arvioitu laajasti. Arvioinnin teki Tampereen yliopisto ja arvioinnin loppuraportti ilmestyi huhtikuussa 2010 (VM 20/2010). Muut yliopiston tekemään arviointiin liittyvät raportit ovat I väliraportti (VM 37/2005), toinen väliraportti (VM 41/2008). Yliopiston tekemän arvioinnin lisäksi Kainuun hallintokokeilun seurantaryhmä on tehnyt omia seurantaraportteja, joita on yhteensä 10. Raportit ovat käsitelleet kokeilun valmistelua

ja käynnistystä palveluja ja palvelurakennetta, taloutta ja hallintoa, aluekehitystä, elinkeinopolitiikkaa, kansalaisten osallistumista sekä esitystä kokeilun jatkamiseksi.

Tämä raportti on Kainuun hallintokokeilun seurannan viimeinen raportti. Raportissa kuvataan palveluiden kehitystä eri sektoreilla kokeilun aikana sekä kokeilun hyviä käytäntöjä. Lisäksi raportissa kerrotaan kokeilun päättymiseen liittyneistä syistä syksyllä 2012 tehdyn sähköpostikyselyn tuloksien pohjalta. Kysely toteutettiin sähköpostikyselynä kuntien viranhaltijoille, luottamushenkilöille sekä keskushallinnon viranhaltijoille ja Suomen Kuntaliiton edustajille.

## 2 Palveluiden pääpiirteinen kehitys 2005-2012

Kainuun hallintokokeilussa sosiaali- ja terveystalvet ja toisen asteen koulutuspalvelut järjestettiin maakunnallisina. Lisäksi Kainuun maakunta –kuntayhtymä tuotti peruskunnille yhteisiä palveluja. Kuntayhtymään kuului myös maakunnan liiton - Kainuun liiton - toiminta.

### A. Sosiaali- ja terveystalvet (määrälliset, laadulliset muutokset)

#### Palvelujen organisaatio ryhmittely

Sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut organisoitiin elämäkarta mukaillen kuuteen tulosalueeseen, joissa ”yhdistyi” perusterveydenhuolto, sosiaalihuolto ja erikoissairaanhoidto. Organisaation rakentamisen keskeisinä periaatteina olivat asiakasnäkökulma, valinnanvapaus, palvelujen kolmijako, ennaltaehkäisevä työ, palvelujen turvaaminen tasapuolisesti kainuulaisille (tietojärjestelmät, tietoteknologia) sekä kustannustehokkuus.

Palveluiden organisoinnilla pyrittiin asiakaslähtöisyyteen ja sosiaali- ja erityistason terveystalvetuiden integrointiin. Tällä organisoinnilla oli mahdollista poistaa päällekkäisyydet, saada palveluprosessit aikaisempaa sujuvimaksi varsinkin perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon välillä.

Kainuulaisille annettiin mahdollisuus itse valita palvelupaikka. Tämä oli merkittävä parannus aikaisempaan nähden. Mahdollisuutta valita palvelupaikka, käytti vain harvat. Sitä käytettiin useimmiten silloin, kun palvelu oli paremmin saavutettavissa työpaikan kuin kodin läheltä. Samoin silloin, kun lääkäripulan takia kotipaikan terveystalvetasemalta ei saanut lääkäreiden vastaanottopalveluita. Palveluiden integrointi ja päällekkäisyyksien poisto terveydenhuollon tukipalveluissa (laboratorio-, röntgen ja välinehuolto) mahdollistivat merkittävät säästöt ilman negatiivista vaikutusta palvelujen saatavuuteen.

Sosiaali- ja terveystalvetuiden saatavuuteen ja vaikuttavuuteen on vaikuttanut vuosien 2005 - 2010 palvelujen ryhmittely lähipalveluihin, seudullisiin ja keskitettyihin palveluihin. Tavoitteena oli järjestää päivittäin tarvittavat lähipalvelut kunkin kunnan alueella lähipalveluina. Harvemmin tarvittavat, kalliit ja erikoisosaamista vaativat palvelut järjestetään joko seudullisesti tai keskitetysti, jotta palveluiden laatu pystytään takaamaan. Osa

toiminnoista organisoitiin alueelliselta pohjalta. Kokeilun aikana perhepalveluiden alueellinen organisaatio muutettiin jo kokeilun puolivälissä normaaliksi ”linjaorganisaatioksi”. Vanhustenhuollon tulosalueella sama tehdään vuoden 2013 alusta lähtien.

Selkeä kolmiportainen palveluryhmittely on toiminut palvelujen järjestäjän näkökulmasta hyvin. Kunnissa malli on herättänyt kritiikkiä ratkaisuihin mitkä palvelut ovat lähipalveluja.

## Perhepalvelut

Perhepalvelujen tulosalue tuotti erikoissairaanhoidon, perusterveydenhuollon ja sosiaalihuollon palveluja. Suurin osa perhepalveluista tuotettiin lähipalveluina kunnissa. Vain erikoissairaanhoidon palvelut ja erityishuollon laitospalvelut tuotettiin keskitetysti Kajaanissa. Palvelujen saatavuudessa ei siltä osin tapahtunut suuria muutoksia hallintokokeilun aikana. Lastensuojeluun perustettiin koko Kainuuta palveleva lastensuojelun sijaishuoltoyksikkö. Toimintatapana oli, että viranhaltijat menevät asiakasperheen luo eikä päinvastoin. Hallintokokeilun aikana Kainuussa käynnistettiin myös ensimmäinen maakunnallinen lastensuojelulaitos, joka sijaitsee Kajaanissa. Tällä ratkaisulla vähennettiin lasten sijoittamista Kainuun ulkopuolelle.

Perhepalveluja kehitettiin monin tavoin hallintokokeilun aikana. Niitä kuvaavien palvelurakennelineendikaattorien perusteella voidaan havaita tapahtuneita muutoksia. Lapsiperheiden sosiaalipalveluiden osalta pystyttiin kehittämään lastensuojelun avohuoltoa. Avohuollon piirissä olleiden lapsien määrä kasvoi kokeilun aikana ja palveluiden piirissä oli enemmän lapsia, kuin valtakunnassa keskimäärin. Toisaalta myös kodin ulkopuolelle sijoitettujen lasten määrä kasvoi kokeilun aikana. Taso vastaa valtakunnallista keskiarvoa. Yksi selitys sijoitusten kasvulle voivat olla yhtenäistyneet kriteerit ja toimintamallit lastensuojelussa.

Hallintokokeilun aikana perustettiin useita perhekeskuksia sekä perheasemia, jotka tukivat moniammatillista ja verkostomaista työskentelyä. Lisäksi lapsiperheiden kodinhoitoapua kehitettiin viime vuosina ja se näkyi kasvuna aikaisempiin vuosiin. Kodinhoitoavun yleisyys oli valtakunnallisella tasolla. Myös maakunnallinen sosiaalipäivystys käynnistettiin hallintokokeilun aikana.

Lapsiperheiden terveydenhuoltopalveluiden ennaltaehkäisevään työhön panostaminen on nähtävissä myös kasvatus- ja perheneuvonnan asiakasmäärissä. Kainuussa oli koko kokeilun ajan keskimäärin enemmän asiakkaita kasvatus- ja perheneuvonnan piirissä kuin valtakunnassa keskimäärin. Suhteellinen osuus oli melkein kaksinkertainen valtakunnalliseen keskiarvoon verrattuna.

Perusterveydenhuollon lastenneuvolan käynnit sekä kouluterveydenhuollon käynnit olivat kokeilun ajan valtakunnallisten keskiarvojen mukaisia. Toisaalta opiskeluterveydenhuollon käynnejä oli enemmän kuin valtakunnassa keskimäärin. Kainuulaisten muuta maata yleisempi sairastavuus heijastuu osaltaan perusterveydenhuollon sekä erikoissairaanhoidon asiakaskäyntien lukumääriin. Esimerkiksi erikoissairaanhoidon avohoitokäynnejä oli muuta maata enemmän, vaikka lastenpsykiatrian asiakaskäyntien määrä oli alle valtakunnallisen keskiarvon. Tätä selittää panostus kasvatus- ja perheneuvontatyöhön.

Aikuissosiaalityön näkökulmasta hallintokokeilu yhtenäisti esimerkiksi toimeentulotuen myöntämisen periaatteita ja ohjeita koko Kainuun alueella. Vaikka työttömyys- ja toimeentulotukea saaneiden suhteellinen osuus on Kainuussa muuta maata yleisempää, toimeentulotuen bruttomenojen määrä yhtä asukasta kohti on alle valtakunnallisen keskiarvon. Osana aikuissosiaalityön kehittämistä kokeilun aikana laajennettiin myös kuntouttavan työtoiminnan kattavuutta sekä mahdollistettiin toimeentulotuen hakeminen sähköisesti. Työvoiman palvelukeskuksen toiminta laajeni kattamaan koko Kainuun maakunta-kuntayhtymän toiminta-alueen.

Vammaispalveluiden indikaattoreista on havaittavissa muuta maata huomattavasti suuremmat asiakasmäärät, jotka kokeilun aikana kasvoivat vain suhteellisesti. Vaikeavammaisten kuljetuspalveluja saajien lukumäärä, vaikeavammaisten palveluasumisen piirissä olevien lukumäärä olivat huomattavasti suuremmat kuin koko Suomessa keskimäärin ja myös asuntojen muutostöitä tehtiin enemmän.

Omaishoidon tuen asiakkaita oli Kainuun sairaanhoitopiirissä melkein kaksinkertainen määrä koko maahan verrattuna (huom. sisältää ikääntyneet, vammaiset ja sairaat henkilöt). Kainuussa on viime vuosina kehitetty myös perhehoitoa, mikä näkyy perhehoitossa asiakkaiden hoitopäivien kasvaneina määrinä. Vammaispalveluissa pystyttiin kehittämään erityishuoltopiirin ja avopalveluiden yhteistoimintaa. Muut kehittämistoiminnat kohdentuivat palvelutoiminnan ja osaamisen kehittämiseen sekä asiakkaiden osallisuuden vahvistamiseen.

Toimiminen koko Kainuun alueella mahdollisti työn jakamisen ja tekemisen yli kuntarajojen. Kokeilu mahdollisti sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden osalta yhtenäiset hoito-ohjelmat, etuuksien myöntämisohteet ja toimintamallit. Kokeilu mahdollisti toiminnan kehittämisen joustavasti ja laajasti perusterveydenhuollon sekä erikoissairaanhoidon kesken esimerkiksi lasten terveydenhuoltopalveluiden osalta.

## Vanhuspalvelut

Vanhuspalvelujen tulosalueen toiminta perustui kotona asumista tukeviin palveluihin sekä ympärivuorokautisen hoidon ja hoivan palveluihin. Toiminta vanhuspalveluissa järjestettiin seudullisesti, mutta kaikki palvelut olivat ensisijaisesti lähipalveluja eli ne tuotettiin ja tarjottiin lähellä asiakkaita. Hallintokokeilun aikana vanhuspalvelujen osalta yhdenmukaistettiin kaikki asiakasmaksut ja taksat sekä omaishoidon tukikäytänteet ja palvelujen myöntämiskriteerit. Tulosalueella myös kilpailutettiin useita palvelukokonaisuuksia, kuten asumispalvelut, kotiin annettava yöhoito ja sotainvalideille tarjottavat tukipalvelut.

Toimintoja tarkasteltaessa ja kehitettäessä pyrittiin huomioimaan koko ajan kolmen vanhuspalveluseudun erilaisuus niin asiakasmäärien kuin seutujen fyysisten olosuhteiden mukaan. Lisäksi tulosalueella kiinnitettiin erityistä huomiota asiakaslähtöisyyden sekä asiakkaiden valinnanvapauden monipuolistamisen mahdollisuuksiin. Myös kehittäjäasiakas toimintaa kokeiltiin muutamissa toimintojen muutoksissa.

Lakisääteinen vanhusten palvelutarpeen arviointi pystyttiin toteuttamaan koko Kainuun alueella määrärajoissa. Vuonna 2011 palvelutarpeen arviointeja tehtiin koko Kainuussa

reilut tuhat. Vanhuspalveluiden tulosalue saavutti hyvin Ikäihmisten laatusuosituksissa (2008) esitetyt määrälliset tavoitteet suhteessa 75 vuotta täyttäneisiin (ks. taulukko S1). Esimerkiksi laitoshoidossa Kainuussa oli huomattavasti vähemmän vanhuksia kuin maassa keskimäärin ja vastaavasti omaishoidon tukea saavien osuus oli 8,2 % vuonna 2011, kun vastaava prosenttiosuus koko maassa oli 4,4 % (THL tilastoraportti 16/2012). Tämä edellytti myös omaishoitopalvelujen kehittämistä, kuten sijaisomaisjärjestelmän käyttöönottoa.

Koko hallintokokeilun ajan vanhuspalvelujen palvelurakennetta muokattiin avopalvelujen suuntaan. Myös ennalta ehkäisevien palvelujen osuutta pyrittiin koko ajan lisäämään. Esimerkiksi koko maakunnassa käyttöön otetut hyvinvointia edistävät kotikäynnit suunnattiin henkilöille, jotka eivät olleet säännöllisten palvelujen piirissä sekä erikseen valituille riskiryhmille. Vuoden 2011 aikana otettiin käyttöön toimintamalli, jossa perinteisen yksilökohtaisten kotikäyntien rinnalla toteutettiin myös ryhmäinterventioita. Lisäksi käynnistettiin päiväkeskustoimintoja olemassa olevien toimintayksiköiden yhteyteen ja vuonna 2012 aloitettiin Kajaanin alueella ikäihmisten neuvontapistetoiminta yhteistyössä Kajaanin kaupungin kanssa.

Muistisairaiden asiakkaiden hoito- ja palveluketjuja tehostettiin hallintokokeilun aikana maakunnassa. Muistineuvoloissa ympäri Kainuuta toimi kaikkiaan reilut 20 osa-aikaista muistihoitajaa. Lisäksi Kajaanin seudulla vakiintui vuoden 2010 alusta perusterveydenhuollon muistipoliklinikkatoiminta yhteistyössä terveyden ja sairaudenhoitopalvelujen tulosalueen kanssa ja yksikössä toimi työparina geriatri ja sairaanhoitaja.

Vanhuspalveluiden kehittämisessä panostettiin voimakkaasti kotona selviytymisen tukemiseen ja konkreettiseen kotihoidon lisäämiseen. Säännöllisen kotihoidon palveluja vuonna 2011 sai 11,7 % kainuulaisista yli 75 vuotiaista, mikä on hieman alle maan keskiarvon. Huomionarvoista on, että säännöllisen kotihoidon piirissä olevat asiakkaat ovat paljon apua tarvitsevia. Kainuussa kotihoidon asiakkaista 40,6 % oli sellaisia, joiden luona käytiin yli 60 kertaa kuukauden aikana, kun koko maassa vastaava luku oli vajaa neljännes (23,5 %). (THL tilastoraportti 16/2012)

Merkittävää yhteistyötä tehtiin tulosalueiden välillä kehittämällä uusi kotiutumisen malli. Mallin avulla vahvistettiin palveluketjua siten, että asiakkaiden siirtyminen kotihoidosta ja asumispalveluista sairaalaan ja takaisin toimi oikea-aikaisesti ja tehokkaasti. Kajaanin alueella aloitti 2010 tehostettu kotihoito, jolla on pyritty turvaamaan asiakkaiden nopea kotiutuminen nopean diagnostiikan yksiköstä (NDY) sekä erikoissairaanhoidon vuodeosastoilta.

Hallintokokeilun alussa koko maakunnassa käyttöön otettu palvelusetelikäytäntö kotihoidon hoivapalveluissa sekä omaishoitajien vapaajärjestelyissä säilyi Kajaanin seudulla kaikkein laajimpana johtuen asiakasmäärästä, mutta myös siitä, että ko. seudulla on eniten palveluntuottajia. Vuoden 2012 aikana palvelusetelikäytäntöä laajennettiin vanhuspalveluissa koskemaan myös tehostettua palveluasumista.

Ympärivuorokautisten palvelujen paikkamäärien osalta ennakkoon asetettu tavoite saavutettiin vuoden 2012 aikana. Ympärivuorokautisten hoitopaikkojen % -jakauma suhteessa 75 -vuotta täyttäneisiin oli vuoden lopussa 9,4 % koko Kainuun osalta, kun se lähöttilanteessa oli 11,5 %.(ks. kuva S1).



Kainuun maakunta -kuntayhtymän toiminnan päättyessä vuoden 2012 lopussa vanhuspalvelujen tulosalueella esitettiin seudullinen organisaatorakenne purettavaksi. Tilalle esitetään ns. prosessiorganisaatioajattelulle perustuvaa rakennetta, joka rakentuu kahdelle vastuualueelle eli kotona asumista tukeviin palveluihin sekä ympärivuorokautisiin hoivapalveluihin. Tämän lisäksi palveluohjaus ja ostopalvelut organisoidaan erikseen tukemaan em. vastuualueita.

Kainuun hallintokokeilunaikana vanhustenhuollon valtakunnalliset tavoitteet on Kainuussa saavutettu.

### Perusterveydenhuolto

Perusterveydenhuollon vastaanottotoiminnot järjestettiin käytettävissä olevien resurssien mukaisesti kuntakohtaisina lähipalveluina. Palvelujen järjestämistä vaihtelevasti lääkärivaje, jota kompensoitiin viime vuosina hoitajavastaanottoja ja puhelinneuvontaa (24/7) lisäämällä. Viime vuosina esiintyi lisääntyvästi myös hoitajavajausta, varsinkin kesäajan järjestelyissä. Terveyskeskusten akuuttihoitoon vuodeosastopaikkoja muutettiin 2005–2010 asteittain seudullisiksi. Hoivapaikat siirrettiin vanhuspalveluihin ja huomioimalla samalla tarvittava henkilöstörakenteen muutos. Kokonaisuutena toiminta muuttui 2005–2010 avohoitopainotteiseen suuntaan. Samaan aikaan muiden kuin lääkäri palvelujen käyttö jonkin verran lisääntyi, mikä viittaa palvelujen saatavuuden parantumiseen. (ks. kuva S2)

Hallintokokeilun aikana erikoissairaanhoidossa somaattisen hoidon vuodeosastopaikkoja vähennettiin yli 20 ja psykiatrisessa hoidossa 10. Uusina toimintoina käynnistettiin mm. vaativan kuntoutuksen yksikkö, pallolaajennus- ja angiografiatoiminta sekä ympärivuorokautinen puhelinneuvonta. (ks. kuva S3)

### Hoidon saatavuus

Hoitoon pääsy parantui selvästi hallintokokeilun aikana. Vuonna 2005 erikoissairaanhoidossa yli 6 kuukautta jonottaneita potilaita oli noin 1 000 ja vuoden 2010 vaihteessa heitä on noin 40. Hoitotakuun seurantatietojen perusteella hoitoon pääsy toteutui kohtuullisesti vuosina 2008 – 2011. Alkuvuonna 2012 hoitoon pääsy hieman vaikeutui. Erikoissairaanhoidossa hoitoon pääsyn enimmäisaikojen ylityksiä oli eniten kirurgiassa, erityisesti ortopedian leikkauksiin pääsyssä. Palveluja parannettiin mm. prepoliklinikko toiminnalla, proteesikoordinaattorin palveluilla sekä purkamalla jonoja lisätyönä ja ostopalveluilla. (ks. kuva S4)

Hoidontarpeen arviointi ja yhteydensaanti terveydenhuoltoon toteutui vuoden 2010 lopulla säädösten mukaisesti. Perusterveydenhuollossa palvelujen saatavuutta paransi puhelujen takaisinsoittopalvelu, jolla voitiin vastata ruuhkahuippujen soittomääriin. Sairaanhoitajia koulutettiin myös hoidon tarpeen arviointiin.

## Päivystys- ja ensihoitopalvelun uudelleen järjestely

Päivystysyksikköön liittyvät yhteispäivystyksen tilat ja nopean diagnostiikan yksikkö Kainuun keskussairaalan yhteydessä otettiin käyttöön vuoden 2010 keväällä. Samalla terveyskeskusten akuutteja vuodeosastopaikkoja vähennettiin lievästi ja tehostettiin kotiutusprosessin toimintaa. Uusilla järjestelyillä pyrittiin potilaiden suoraan ja nopeampaan kotiuttamiseen silloin, kun jatkohoito vuodeosastolla ei ole tarpeen.

Ensihoidon tehtävämäärä lisääntyi vuonna 2010 noin 5 % edelliseen vuoteen verrattuna. Suurin osa ensihoidon toiminnasta (89 %) hoidettiin maakunnan omana toimintana, loput (11 %) ostopalveluna HES Sairaankuljetus Oy:n kautta. Sairaanhoidajien ympärivuorokautinen puhelinneuvonta on kasvanut voimakkaasti 2005 – 2011 ja oli seuranjakson lopussa noin 30.000 neuvontapuhelua vuodessa. Maakunnallinen turvapuhelintoiminta on ollut liitettynä 2007 alkaen puhelinneuvontaan siten, että soittoautomaatiikka yhdistää turvapuhelinsoitot iltaisin, öisin ja viikonloppuisin puhelinneuvontaan, mikäli ensisijainen koti-hoidon henkilöstö ei ole tavoitettavissa. (ks. kuva S5)

## Ympäristöterveydenhuolto

Ympäristöterveydenhuoltoon kuuluvat terveysvalvonta, eläinlääkintähuolto ja elintarvike- ja ympäristölaboratorio. Lainsäädännön muutokset ovat tuoneet toimintaan suunnitelmallisuuden. Valvontasuunnitelmien laatiminen usean kunnan alueelle yhtenäisti valvontakäytäntöjä ja tehosti toimintaa. Maakunnallinen yhteistoiminta mahdollisti viranhaltijoiden erikoistumisen, mitä tarvittiin laajan lainsäädännön ja sen nopeiden muutosten vuoksi, paransi asiakaspalvelua ja tehosti valvontaa. Maantieteellisesti laaja alue ja pitkät välimatkat asettavat rajoituksia erikoistumiselle ja toimipisteitä on kuntayhtymän alueella useita. Isompi yksikkö mahdollisti toimivat sijaisuusjärjestelyt.

Eläinlääkintähuollossa erikoistuttiin niin, että praktikkoeläinlääkärit hoitivat praktiikkaa ja hygieenikkoeläinlääkärille kuuluivat hallinnolliset tehtävät, kuten eläinperäisten elintarvikkeiden valvonta ja hygieniasiat. Hyvinvointieläinlääkärille kuuluivat eläinsuojelutehtävät. Tehtäväjaon kautta toimintaa voitiin tehostaa ja järjestely täytti eläinlääkintähuoltolain vaatimuksen valvonnan ja praktiikan eriyttämisestä niin ettei jääviysongelmia syntynyt. Maakunta jaettiin kahteen päivystysalueeseen.

Kuntayhtymä mahdollisti eläinlääkäreiden aiempaa joustavamman tehtävien hoidon, jolloin lyhytaikaisten sijaisuuksien hoitaminen helpottui. Eläinlääkintähuollon haasteena oli kuitenkin jatkuvasti riittävien henkilöstöresurssien turvaaminen, koska sijaisten saaminen oli vaikeaa. Vastaanottojen varustetasoa ja palvelutasoa parannettiin vuodesta 2005 alkaen uusilla laitehankinnoilla ja vakinaistamalla pieneläinhoitajien toimia paremmin varustelluilla pieneläinvastaanoilla.

Laboratoriotoiminnassa yhdistettiin aiemmin toimineet kaksi laboratoriota (Sotkamo, Kajaani). Kainuun ympäristökeskuksen (nykyisin Kainuun ELY -keskus) laboratorio toimi samassa toimipisteessä. Vuodesta 2009 ELY -keskuksen laboratoriotoiminnan loputtua ELY -keskuksen näytteet tutkittiin ympäristöterveydenhuollon laboratoriossa sopimuksen nojalla. Koko Kainuuta palvelevassa laboratoriossa saatiin asiantuntijat, muu työvoima ja

tilat entistä tehokkaampaan käyttöön. Yhteistyö kliinisen laboratorion kanssa lisääntyi, esimerkiksi järjestettiin yhteinen näytekuljetus. Toiminta laajeni perinteisistä terveysvalvontaa tukevista tutkimuksista mm. yritysten prosessiseurantaan liittyviin tutkimuksiin.

Keskitetyn johtamisen kautta koko ympäristöterveydenhuollon ja eri vastualueiden välinen yhteistyö ja tiedottaminen tehostuivat.

### Asiakaspalautekyselyn tulokset

Sosiaali- ja terveystoimiala keräsi säännöllisesti palautetta palveluistaan asiakkailta kahden vuoden välein. Tuorein asiakaspalautekysely on keväältä 2011, Edelliset kyselyt toteutettiin vuosina 2007 ja 2009. Asiakaspalautemittaristo koostuu yhdeksästä (9) eri mittarista. Mittarit kohdistuvat eri toiminta- ja palvelukokonaisuuksiin seuraavasti:

- Hoito sairaalan vuodeosastolla (Kainuun keskussairaala ja terveyskeskussairaalat)
- Pitkäaikainen laitoshoido ja asumispalvelut
- Keskussairaalan ja erityishuollon poliklinikat ja vastaanotot
- Terveysasemien vastaanotot ja muut seudulliset/paikalliset vastaanotot
- Kotihoito ja sitä tukevat palvelut
- Sosiaalityö, omaishoidon tuki (alle 65 -vuotiaat)
- Terveysvalvonta
- Elintarvike- ja ympäristölaboratorio
- Eläinlääkintähuolto

Vuoden 2011 kyselyyn vastasi yhteensä 6677 asiakasta, potilasta ja asukasta. Kyselyyn saatiin 649 (11,0 %) asiakkaiden, potilaiden ja asukkaiden vastausta enemmän kuin edellisessä mittauksessa vuonna 2009. Hylättyjen vastausten määrä oli pieni, yht. 68 eli 1,0 % vastanneiden määrästä. Tulokset antavat hyvän perustan ja suunnan toimialan palvelujen kehittämiseen. Kokonaisuutena sosiaali- ja terveyspalveluiden asiakkaiden kokema palveluiden laatu oli tasolla hyvä tai erinomainen. Asiakkaiden kokema palveluiden laatutaso oli hieman parempi kuin vuonna 2009. (ks. kuva S6).

### Potilas- ja asiakastietojärjestelmä

Kuntayhtymässä valmisteltiin uuden potilastietojärjestelmän käyttöönottoa vuosina 2009–2010 siten, että yhteinen järjestelmä voitiin ottaa käyttöön vuonna 2011. Uudella järjestelmällä korvattiin terveydenhuollossa aikaisemmat kolme erillistä järjestelmää, joiden tekniikka, ohjelmistopäivitykset ja yhteensopivuus olivat vanhentuneet. Uuden järjestelmän kautta on valmius KanTa –palveluihin (eResepti, eArkisto ja eKatselu) liittymiseen 2013 alkaen.

Sosiaalihuollossa oli käytössä vuodesta 2005 yhteinen maakunnallinen järjestelmä, joka on taannut reaaliaikaisen tiedon käytön koko maakunnan alueella. Lisäksi kuntayhtymän strategisena tavoitteena oli kehittää asiakkaan käyttöön sähköisiä palveluita. Laboratorion

ajanvaraus asiakkaille otettiin käyttöön 2006 ja toimeentulotuen sähköinen hakupalvelu vuonna 2009.

### Tutkimus- ja kehittämistoiminta

Kainuun malli mahdollisti aikaisempaa vilkkaamman ja syvällisemmän kehittämisen yli sektori- ja kuntarajojen. Toiminta on ollut strategiasidonnaista STM:n Kaste-kehittämishankkeiden, Kainuun maakuntaohjelmaa, toimialan tasapainotettu mittaristo (BSC). Kehittämistoiminta piti yllä muutosenergiaa ja myös pakotti kriittiseen toiminnan tarkastelemaan. Samanaikaisesti kun toimintoja uudistettiin, kehitettiin itse tutkimus-, kehittämis- ja suunnittelutoimintaa (tk) rakenteelliseksi osaksi kuntayhtymää.

Osallisuuden vahvistamiseksi luotiin kehittäjätyöntekijä- ja asiakas sekä kehittäjäkylä-toimintamallit.

Hallintokokeilun päättyessä oli käynnissä kaksi kehittämisohjelmaa – perusterveydenhuollon sekä sosiaalisen vahvistamisen ohjelmat, jotka nivovat yhteen useita eri rahoittajien rahoittamia kehittämishankkeita. Vuosittain Kainuun sosiaali- ja terveydenhuollossa oli käynnissä noin 20 kehittämishanketta, käytettävissä oli noin 1 % sosiaali- ja terveydenhuollon bruttomenoista. Euromäärä vaihteli 1,8 milj. € – 2,9 milj. €.

Keskeisinä ”horisontaalisina”, koko kehittämistoimintaa koskevinä kehittämisteemoina olivat asiakaskeskeisyys (osallisuus, palveluohjaus, valinnan vapaus, omahoito), terveyden edistäminen (terveyden ja hyvinvoinnin tasa-arvo, rakenteet) ja prosessit (tehokkuus, vaikuttavuus, joustavuus). Tiedon hyötykäyttö ja sähköinen asiointi olivat myös läpi kehittämistoiminnan kulkevia teemoja.

### ERVA-yhteistyö

Kainuun maakunta –kuntayhtymä osallistui aktiivisesti ERVA-yhteistyön ja –työnjaon kehittämiseen osana OYS-erityisvastuualuetta. Vuoden 2010 aikana päivitettiin ERVA-strategiaa, jossa on käsitelty erityisesti neljää teemaa: 1) Työnjako, 2) Työnantajapolitiikka, 3) Tutkimus, koulutus ja kehittäminen sekä 4) Tietoteknologian hyödyntäminen ja tiedon hallinta.

Vuosien 2008–2009 aikana valmisteltiin selvitysmiesraportti OYS-erityisvastuualueen laboratorioyhteistyöstä. Viiden sairaanhoitopiirin yhteisten työryhmien kautta vuonna 2010 valmisteltiin kliinisen kemian, kliinisen mikrobiologian ja muiden mahdollisten laboratorioalojen yhteistä organisaatiota.

### Yhteenvedo

Sosiaali- ja terveystoimialan palveluiden ryhmittely lähipalveluihin, seudullisiin palveluihin ja keskitettyihin palveluihin, käyttöön otettu elinkaarimalli, perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon yhdistäminen sekä avopainotteisuuden lisääminen mahdollisti palvelujen turvaamisen maakunnan asukkaille ilman merkittäviä heikennyksiä palveluverkossa tai sisällössä.

Kokeilun alussa tapahtuneen kustannustason kasvun pienenemisen edellytyksiä ovat perusterveydenhuollon, tavanomaisen erikoissairaanhoidon ja sosiaalihuollon syvä integraatio, oman tutkimus- ja kehittämistoiminnan käynnistäminen, tietojärjestelmien kehittäminen, yksi rekisterin pitäjä, tulopohjainen rahoitusmalli sekä henkilöstön sitoutuminen ja työn tuottavuus. Edellä mainituilla osa-alueilla edettiin Kainuussa hallintokokeilun aikana merkittävästi.

## B. Toisen asteen koulutus

### Kainuun maakunta –kuntayhtymän koulutuspalvelut

Hallintokokeilun käynnistyessä siirtyi Kainuun toisen asteen koulutus Kainuun maakunta –kuntayhtymän järjestämäksi. Ennen kokeilua toisen asteen koulutuksen järjestämisestä vastasivat kunnat. Ammatillista perus- ja aikuiskoulutusta antoi Kainuun ammattiopisto –liikelaitos, joka vastasi perustutkintokoulutuksesta Kajaanissa, Sotkamossa ja Vaalassa Kajaanin kaupungin toimiessa koulutuksen järjestäjänä. Kuhmon kaupunki ja Suomussalmen kunta toimivat itsenäisinä ammatillisen koulutuksen järjestäjinä.

Hallintokokeilun ulkopuolelle jätettiin Vuokatin urheilupuiston järjestämä liikunnanohjauksen peruskoulutus.

### Koulutuspalvelutarjonnan muutokset

#### Kainuun nuorisoiäluokkien kehitys

Kainuun 16 –vuotiaiden ikäluokka aleni hallintokokeilun aikana tasaisesti, vaihdellen 1 154 – 986 nuoren välillä. Aleneva suuntaus jatkuu vuoteen 2020 saakka, jonka jälkeen 16 –vuotiaiden ikäluokka vakiintuu noin 750 nuoren tasolle. Tilastokeskuksen ennusteen (11/2012) mukaan vuonna 2020 16 –vuotiaiden ikäluokka on 749 nuorta ja vuonna 2030 se on 784 nuorta.

Kainuun perusopetuksen kokonaisoppilasmäärä aleni hallintokokeilun aikana noin 2 000 oppilaalla eli noin viidenneksen. Vuonna 2005 Kainuun peruskouluissa oli oppilaita 9 284 ja vuonna 2012 noin 7 269. (ks. taulukko K1).

#### Toisen asteen hakijatilanne ja opiskelijamäärät

Vuonna 2005 hallintokokeilun alkaessa ensisijaisia hakijoita ammatillisen koulutuksen aloituspaikkaa kohti oli 1,04 ja lukiopaikkaa kohti 0,85. Aloituspaikkoja oli vuonna 2005 ammatillisessa peruskoulutuksessa 732 ja lukiokoulutuksessa 660.

Kevään 2012 yhteishaussa hakijoita ammatillisen koulutuksen aloituspaikkaa kohti oli 1,44 ja lukiokoulutuksen paikkaa kohti hakijoita oli 0,74. Aloituspaikkoja oli vuonna 2012 ammatillisessa peruskoulutuksessa 715 ja lukiokoulutuksessa 512. (ks. taulukko K2).

## Ammatillinen koulutus

Hallintokokeilun aikana ammatillista perus- ja lisäkoulutusta järjesti Kainuun ammattiopisto –liikelaitos Kainuussa ja 1.1.2008 alkaen ammatillista peruskoulutusta myös Kuusamon kaupungissa.

Hallintokokeilun käynnistyessä kiinteät ammatillisen koulutuksen toimipaikat olivat Kajaanissa (useita toimipisteitä), Kuhmossa, Sotkamossa (kaksi toimipistettä, Sotkamon metsäoppilaitos ja Vuokatinvaara), Suomussalmella (kaksi toimipistettä, Karhulanvaara ja Siikaranta) ja Vaalassa.

Ennen hallintokokeilua Vaalan kunta ja sittemmin Sotkamon kunta olivat sopineet ammatillisen toisen asteen koulutuksen järjestämisestä kunnissa Kajaanin kaupungin toimesta isäntäkuntaperiaatteella.

Kuhmossa ammatillisen koulutustarjontaa tarkennettiin kokonaisopiskelijamäärän supistuessa. Hallintokokeilun alkaessa peruskoulutusta annettiin auto-, kone- ja metalli-, puu-, rakennus- sekä matkailu- ja ravitsemisaloilla. Laajaa koulutusohjelmatarjontaa toteutettiin erillisin vuorovuositaisen sisäänotto- ja ryhmien yhdistämistratkaisuin. Vuonna 2008 aloitettiin liiketalouden koulutus. Hallintokokeilun päättyessä ammatillista peruskoulutusta Kuhmossa annettiin liiketaloudessa ja rakennusosalalla.

Sotkamon metsäopetus siirrettiin Kajaaniin Seppälän toimipisteeseen syksyllä 2005. Vuokatinvaaran entisen emäntäkoulun tiloissa toteutettu ravitsemis- ja matkailualan koulutus siirrettiin VuokattiCampuksen Snowpolikseen syksyllä 2006 sekä elintarvikealan koulutus Kajaaniin syksyllä 2007.

Suomussalmella keskittiin ammatillinen koulutus Siikarannan toimipisteeseen vuoden 2009 aikana. Hallintokokeilun alkaessa Suomussalmella annettiin autoalan, kone- ja metallialan (välivaiheessa myös lvi –alan koulutusta), sähköalan, sosiaali- ja terveysalan (lähihoitaja) sekä matkailu-, ravitsemis- ja talousalan koulutusta. Syksyllä 2012 uusia opiskelijoita aloitti kone- ja metallialalla sekä sosiaali- ja terveysalalla.

Sotkamossa ja Suomussalmella tapahtuneiden järjestelyjen taustalla olivat alentuneet opiskelijamäärät ja tätä kautta kohonneet opiskelijakohtaiset kustannukset mm. tilakustannusten osalta.

Toiminta Vaalan yksikössä päättyi keväällä 2008. Lopetuksen perusteina oli opiskelijamäärän väheneminen ja tästä seurannut kustannusten nousu, joka ylitti Vaalan kunnan asettaman rahoitusehdon. Periaatteena Vaalan kunnalla oli, että ammatillisen koulutuksen ja lukiokoulutuksen opiskelijaa kohti kohdistetaan ns. kuntarahoitusta yhtä paljon. Vuosina 2005 – 2008 Vaalan yksikössä annettiin matkailu-, ravitsemis- ja talousalan sekä sähköalan koulutusta. Vaalan kunnan ja Kainuun ammattiopiston yhteistyöelimenä toimi Vaalan ammatillisen koulutuksen ohjausryhmä.

Kainuun ammattiopiston johtokunta asetti keväällä 2005 Kuhmossa, Sotkamossa ja Suomussalmella annettavaa ammatillista koulutusta varten neuvottelukunnat. Neuvottelukuntien toimikausi päättyi vuoden 2008 lopussa. Kajaani ei katsonut tarpeelliseksi neuvottelukunnan asettamista.

Johtokunnan päätösten mukaan kunkin neuvottelukunnan tehtävänä oli kunnassa sijaitsevan Kainuun ammattiopiston toimipaikan toiminnan osalta valmistella esimerkiksi

kehittämisen painopisteet, käytännön toiminnan perusteet, henkilöstösuunnitelman, opetussuunnitelmat sekä kiinteistöjen käytön ja ylläpidon periaatteet. Lisäksi neuvottelukunta valmisti kuntakohtaisen toimipaikan osalta tärkeiksi katsomiaan asioita.

Toisen asteen kehittämistä varten laadittiin em. neuvottelukuntien ohjauksessa Kuhmon ja Suomussalmen toisen asteen koulutuksen kehittämispolut.

Merkittävimmät Kainuun ammatillisen koulutuksen rakenteiden saneeraukset hallintokokeilun aikana tehtiin kokeilun ensimmäisen 4 – vuotiskauden aikana. Tämän jälkeen neuvottelukuntia ei katsottu tarpeelliseksi ja usia ei perustettu vuoden 2008 jälkeen.

Kainuun ammatillisen peruskoulutuksen opiskelijamäärä laski noin 11% noin 2 000 opiskelijasta alle 1 800 opiskelijan hallintokokeilun aikana. (ks. taulukko K3).

### Lukiokoulutus

Ennen kokeilua ja kokeilun käynnistytessä lukiokoulutusta järjestettiin kaikissa Kainuun kunnissa Ristijärveä lukuun ottamatta.

Hallintokokeilun aikana lukiokoulutuksen järjestämisestä vastasi hallintokuntamallilla Kainuun maakunta –kuntayhtymän koulutustoimiala.

Kainuun filiaaliverkko aloitti toimintansa 1.8.2005 ja mukana olivat Hyrynsalmen, Paltaamon, Puolangan ja Vuolijoen lukiot. Suomussalmen lukio liittyi filiaaliverkkoon 1.7.2007.

Vuolijoen lukion toiminta päättyi keväällä 2008. Lukion lakkauttamiseen päädyttiin Kajaani – Vuolijoki kuntaliitoksen ja siitä seuranneen rahoituspohjan romahduksen vuoksi. Vuolijoen lukio sai ennen kuntaliitosta pienten lukioiden korotettua yksikköhintarahoitusta.

Hyrynsalmen lukion toiminta päätettiin lakkauttaa monivaiheisen käsittelyn jälkeen maakuntavaltuuston kokouksessa 29.11.2010. Päätöksen mukaan Hyrynsalmen lukio lakkautettiin 31.7.2011.

Sotkamon lukio oli kehittynyt jo vahvasti ennen hallintokokeilua, mutta sen kehitys vauhdittui isomman koulutuksen järjestäjän avustamana (IB-lukion käynnistyminen ja urheilulukion vahvistuminen).

Lukiokoulutuksen kokonaisopiskelijamäärä aleni noin neljänneksen. Vuonna 2005 opiskelijoita oli 1 881 ja vuonna 2012 opiskelijoita oli 1 446. (ks. taulukko K4).

Alenevan ikäluokkakehityksen vaikutukset toisen asteen koulutukseen olivat:

- ikäluokkien alenemisen määrällinen vaikutus kohdistui pääasiassa lukiokoulutukseen,
- ammatillinen peruskoulutus pysyi määrällisesti lähes ennallaan koko Kainuussa,
- ammatillisen koulutuksen hakijapaine kohdistui voimakkaasti Kajaaniin,
- ammatillisen koulutuksen Kuhmon, Suomussalmen ja Sotkamon toimipaikat olivat vaikeuksissa riittävän opiskelijamäärän rekrytoinnissa
- lukiokoulutukseen opiskelijarekrytoinnissa oli merkittäviä ongelmia Sotkamon ja Kajaanin lukiota lukuun ottamatta

## Johtopäätökset toisen asteen koulutuksesta

Nuorten toisen asteen koulutuksen merkittävin palvelutarpeen määrittäjä on 16 –vuotiaiden ikäluokka. Toisena tekijänä on ikäluokan hakeutuminen eri oppilaitoksiin ja jakautuminen ammatillisen ja lukiokoulutuksen kesken. Toisen asteen koulutukseen hakeutuminen on vapaaehtoista, joten se toimii tässä mielessä markkinaehtoisesti. Kainuun haasteena on nuorten määrän voimakas väheneminen Kehys-Kainuussa sekä nuorten hakeutuminen erityisesti ammatilliseen koulutukseen Kajaaniin. Edellä kuvatusta seuraa oppilaitosverkon tarkastelu- ja muutostarve.

Kainuun hallintokokeilu kokosi toisen asteen koulutuksen Kainuun maakunta –kuntayhtymän järjestämäksi. Yhteinen koulutuksen järjestäjä mahdollisti tehokkaat toimenpiteet talouden ja toiminnan hallinnassa. Ratkaisulla saatiin taloudellisia ja opetuksen järjestämiseen liittyviä synergiaetuja. Koulutustoimialan talouskehitys oli koko ajan vakaa ja riittävän suurena toimijana pystyttiin etsimään järkeviä sopeuttamistoimia. Opiskelijoille tarjottavan opetuksen määrästä ei jouduttu tinkimään ja henkilöstöpolitiikka voitiin pitää vakaana.

Opetusprosessien osalta noudatettiin selkeästi ns. duaalimallia. Kaikkia muita koulutuksen tukipalveluita pyrittiin kehittämään ja tehtiin molempia osapuolia hyödyttävää yhteistyötä. Ammatillisen koulutuksen tehokkaita opiskelijahuoltopalvelukäytäntöjä otettiin Kainuussa lukiokoulutuksen käyttöön.

Toisen asteen koulutuksen ääni kuului uudella tavalla kainuulaisessa yhteiskunnallisessa keskustelussa ja sillä oli vaikutuksensa myös valtakunnallisen koulutuspolitiikan toteuttamiseen. Koulutustoimiala kiinnittyi vahvasti maakunnan suunnittelu- ja johtamisjärjestelmiin mm. koulutustarpeiden ennakoinnin ja kehittämishanketyön toteutuksessa.

Alenevaan ikäluokkakehitykseen ja keskittämiskehitykseen ei hallintokokeilulla voitu merkittävästi vaikuttaa. Yhteiskuntavastuu perusopetuksen päättävistä nuorista oli kokonaisvaltainen, syrjäytymiskuilua nivelvaiheessa ei ollut. Jokaisen perusopetuksen päättävän opiskelijan sijoittuminen toiselle asteelle pystyttiin varmistamaan yksilötasolla.

Kuntien keskinäinen maakunnan sisäinen kilpailu opiskelijoista muuntui kuntien ja maakunnan väliseksi keskusteluksi toisen asteen koulutuksen järjestämiskäytännöistä peruskunnissa. Alenevan ikäluokkakehityksen vuoksi toisen asteen oppilaitosverkon sopeuttamiseen liittyvät päätökset aiheuttivat moninaisia neuvotteluja päättäjien ja virkamiesten kesken sekä värikästä kansalaiskeskustelua.



## 3 Kainuun aluekehitys

### Epäedullisen väestökehityksen hidastamien

Eräs keskeisimmistä syistä Kainuun hallintokokeilun käynnistämiseen oli alueen väestömäärän ja -rakenteen epäsuotuisa kehitys. Kokeilun taustalla vaikuttivat ajatukset siitä, että paluumuuton kautta Kainuun väkiluvun lisääminen olisi mahdollista. Tämä kuitenkin edellyttäisi palvelujen turvaamista, työpaikkojen säilymistä ja uusien työpaikkojen syntymistä alueelle. Kainuun väestömäärä on yhä edelleen laskussa ja väestörakenne myös haastava tulevaisuudessa.

### Voimavarojen kokoaminen vaikuttavuuden lisäämiseksi

Kehittämisen keinoksi Kainuun hallintokokeilussa otettiin voimavarojen kokoaminen vaikuttavuuden lisäämiseksi. Aluekehityksen näkökulmasta tämä tarkoitti sitä, että kehittämisen voimavarat koottiin yhteen suunnittelussa ja päätöksenteossa. Lisäksi pirstaleinen, alueen kehittämiseen tähtäävä rahoitus koottiin suuremmaksi ja selkeämmäksi kokonaisuudeksi. Samalla aluekehitystä koskeva päätöksenteko siirrettiin vaaleilla valitun maakuntavaltuuston tehtäväksi. Voimavarojen kokoamista perusteltiin kahdella tavalla: yhtäältä se nähtiin tärkeänä, jotta alueen erityispiirteet voidaan ottaa huomioon, toisaalta kokoamisen avulla pyrittiin saamaan aikaan suurempia hankkeita.

Kainuun kehittämisraha toimii osaltaan voimavarojen kokoamisen työkaluna. Sen tarkoituksena oli koota kehittämisen taloudelliset voimavarat aikaisempaa hallittavammaksi ja paremmin hahmottuvaksi kokonaisuudeksi. Hallintokokeilun valmistelussa nähtiin, että määrärahojen käytön suunnittelun ja niiden suuntaamisen tuli olla yksissä käsissä.

### Kainuun kehittämisraha vuosina 2005 – 2012

Yksi keskeisimmistä kokeiluun liittyvistä uusista kehittämisen välineistä oli valtion talousarviossa oleva Kainuun kehittämisraha. Se muodostettiin alun perin seuraavista momenteista ja kohteista, joita vastaavaan käyttöön Kainuun kehittämisraha vuosittain maakuntavaltuuston päätöksellä kohdennettiin (ks. kuva A1):

1. maakunnan kehittämisrahasta;
2. metsäluonnon hoidon edistämisestä;
3. alueellisen joukkoliikenteen ostoista;

4. alueellisesta kuljetustuesta;
5. yritysten investointi- ja kehittämishankkeiden tukemisesta;
6. työvoimapolitiittista koulutushankinnoista sekä palkkatuesta;
7. työllisyysperusteisista investoinneista, työllisyystyöohjelmasta ja työllisyyspoliittisesta avustuksesta;
8. ympäristönsuojelun edistämiseen myönnettävien avustusten yleisistä ehdoista annetun valtioneuvoston päätöksen mukaisista avustuksista; tämä kohta ei ole erillisenä käytössä
9. yhdyskuntien vesihuoltotöistä;
10. ympäristötöistä; sekä
11. perustienpidosta ja tieverkon kehittämisestä.

Rahoituksellisesti tienpito ja työvoimapolitiittiset toimet olivat ylivoimaisesti merkittävimmät, sillä ne muodostivat Kainuun kehittämisrahasta noin kolme neljäsosaa. (ks. taulukko A1).

Kokeilulaissa määriteltiin suorilla vaaleilla valittavan Kainuun maakuntavaltuuston kehittämiseen ja taloudelliseen ohjaukseen liittyvät tehtävät. Vastaavia tehtäviä ei ollut muilla maakuntavaltuustoilla. Valtuuston rooli oli vahva sekä Kainuun kehittämisrahan että Euroopan yhteisön alueellisten varojen käytön ohjaamisessa. Muutosten valmistelu tehtiin eri viranomaistahojen yhteistyönä ja hyvässä yhteisymmärryksessä. Maakuntaohjelma ja sen toteuttamissuunnitelma ohjasivat taustalla rahoituksen kohdentamista, joten maakuntavaltuustossa ei syntynyt linjaeroja päätöksenteossa.

### **Kainuun kehittämisen suunnittelu- ja päätöksentekojärjestelmä**

Kainuun maakunta -kuntayhtymän hallintoon kuului kolme eri kokoonpanoissa toimivaa maakuntahallitusta. Maakuntahallitus I oli ”perushallitus”, johon kuului jäsenenä 10 poliittisesti valittua jäsentä, puheenjohtajana ja esittelijänä oli maakuntajohtaja. Tehtävät olivat laajemmat kuin tavallisen maakuntahallituksen muissa maakunnissa. Vaalan kunnan edustaja oli jäsenenä mukana käsiteltäessä maakunnan liiton toimialaan kuuluvia asioita. (ks. kuva A2)

Maakuntahallitus II koostui ennen 1.1.2010 voimaan tullutta aluehallintouudistusta I-hallituksen jäsenistä sekä viidestä valtion viranhaltijasta: Kainuun TE-keskuksen, Kainuun metsäkeskuksen, Kainuun ympäristökeskuksen, Oulun lääninhallituksen liikennesaston ja Oulun tiepiirin edustajista. Vuodesta 2010 alkaen maakuntahallitus II koostui I hallituksen jäsenistä sekä kolmesta valtion viranhaltijasta: Kainuun ELY-keskuksen, Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskuksen (liikenne ja infrastruktuuri vastuualue) ja Kainuun metsäkeskuksen edustajista. Tämän hallituksen ainoa tehtävä oli tehdä esitykset maakuntavaltuustolle Kainuun kehittämisrahasta sekä sen käytön seurannasta. Puheenjohtajana ja esittelijänä oli maakuntajohtaja.

Maakuntahallitus III oli samalla maakunnan yhteistyöryhmä eli MYR. Se oli Suomen laajin MYR, sillä jäsenmäärä oli 34. Tehtävät olivat samankaltaiset kuin muilla MYR:eillä, mutta Kainuussa niin EU-rahoituksesta, maakuntaohjelman toteuttamissuunnitelmasta

kuin maakunnan yhteistyöasiakirjasta päätti maakuntavaltuusto, jolle MYR teki esityksensä. Puheenjohtajana ja esittelijänä oli maakuntajohtaja.

Toinen keskeinen kehittämistavan uudistus oli Kainuussa sisäisesti tehty ratkaisu perustaa maakuntahallituksen päätöksellä kolme pysyvää ryhmää. Ne olivat strategiaryhmä, rahoitusryhmä sekä ennakointi- ja seurantaryhmä. Aluekehittämistehtäviä selvittänyt alatyöryhmä totesi loppupäätelmissään, että alueellisen päätösvallan lisääminen alueiden kehitystehtävissä oli kokeilussa onnistunut asia. Hallintokokeilu yhtenäisti elinkeinopoliittista linjaa ja toimia alueella. Kainuun kehittämisraha oli keskeinen tekijä mallin elinkeinopoliittisen identiteetin kannalta. Kehittämisraha oli vuosittain noin 50 milj. euroa, josta vapaasti kohdennettavissa oli noin 5 milj. euroa. Tämä osuus oli varsin pieni alueellisen päätösvallan vaikutusten arvioimiseksi.

Kokeilulla tavoiteltiin kokemuksia maakunnallisen itsehallinnon voimistamisesta.

Maakuntavaltuusto ei toisen väliarvion mukaan ollut vuoteen 2008 mennessä kuitenkaan saanut niin vahvaa otetta maakunnan kehittämispolitiikasta kuin oli tarkoitus ja kainuulaisten omakin tahto alun perin olivat. Pyykkösen (2008) mukaan etenkin kokeilun alkuvaiheessa Kainuun maakuntavaltuusto tyytyi useimmiten tekemään rutiiniluontoisesti aluekehitysvarojen kohdentamispäätökset, joihin laki antoi sille päätösvallan. Päätöksissä ei tehty juurikaan poikkeuksia aluehallinnon viranomaisten esityksiin kehittämisrahan myöntämisestä ja sitä kautta kansallisten linjausten toteuttamisesta. Sama linja jatkui pääosin toisella maakuntavaltuustokaudella, joskin keskustelua kehittämisvarojen uudelleen suuntaamisesta käytiin aikaisempaa enemmän. Maakuntavaltuusto oli edelleenkin maltillinen kehittämisrahan käytössä, eikä varsinaista rahoituksen uudelleensuuntaamista tapahtunut.

Olennaisiin poikkeuksiin valtakuunnallisesta linjauksesta oli joukkoliikennepalvelujen ostamiseen kohdistettu rahoitus. Kehityssuunta on toisenlainen kuin muualla Suomessa: valtakunnallisesti rahoitus on hieman vähentynyt, mutta Kainuussa se on kasvanut.

## Kainuun aluetalouden kehitys hallintokokeilun aikana

### BTV –indikaattori

BTV –indikaattori (bruttokansantuote, työllisyys ja väestö) kuvaa, miten alue tai maakunta on kehittynyt suhteessa muun maan kehitykseen. BTV –indikaattorilla mitattuna Kainuun kehitys oli vuosina 2006 ja 2008 parempaa ja vuosina 2005, 2007 ja 2009 heikompiä kuin muun maan kehitys (ks. kuva A3).

BTV- indikaattorin komponenteista (bruttokansantuote, työllisyys ja väestö) Kainuun kehityksen suurimmaksi ongelmaksi nousee heikko väestökehitys, joka korostetusti näkyy Kehys-Kainuun seutukunnassa. (ks. kuva A4).

Yritysten kokonaisliikevaihto kasvoi Kainuussa kuten koko maassa vuosina 2004 – 2008 ja putosi muuta maata jyrkemmin alas vuoden 2008 lopussa ja vuonna 2009. Vuoden 2009 pohjalukemien jälkeen Kainuun kokonaisliikevaihto kasvoi nopeammin kuin koko maassa kesään 2011 saakka. Edellä kuvattu pätee myös toimialojen yhteen lasketun henkilöstömäärän kehitykseen. (ks. kuvat A5 ja A6).

### Työllisyys- Kainuun työllisyyden kehitys hallintokokeilun aikana

Työvoiman määrä laski hallintokokeilun aikana lähes yli 2000 henkilöllä. Vuonna 2004 työvoiman määrä oli 38143 henkeä ja vuonna 2010 määrä oli 35983 henkeä. Työllisten määrä kasvoi samanaikaisesti noin 2000 henkilöllä. Tässä suhteessa viimeisten vuosien kehitys oli Kainuussa parempaa kuin Etelä-Karjalassa, Keski-Pohjanmaalla, Kymenlaaksoissa, Etelä-Savossa, Päijät-Hämeessä ja Satakunnassa, vaikka se aiemmin kehittyi mainittuja maakuntia heikommin (ks. taulukko A2).

Työttömien työnhakijoiden määrä Kainuussa lähes puolittui vuoden 2000 määrästä. Hallintokokeilun aikana vuosina 2005 – 2012 työttömien työnhakijoiden määrä putosi yli 7000 hakijan määrästä alle 5000 hakijan tasolle.

Joulukuussa 2012 työttömien työnhakijoiden osuus työvoimasta oli Kainuussa 14,8%. Koko maan arvo oli 10,7%. Kainuuta vaikeampi tilanne oli Pohjois-Karjalassa (15,5%), Lapissa (15,7%) ja Keski-Suomessa (14,9%). Lähes samalla tasolla työttömyys oli Pohjois-Pohjanmaalla (13,1%) ja Kaakkois-Suomessa (13,9%) (Työ- ja elinkeinoministeriö, työttömyystilasto).

### Väestö - Kainuun väestökehitys hallintokokeilun aikana

Kainuun aluekehityksessä oli myönteisiä merkkejä työttömyyden ja yritysten liikevaihdon osalta. Väkiluvun kehitys oli sen sijaan edelleen kriittisen heikkoa. Kainuussa talouden kehitys pitää myös verotulojen kasvun pienenä, mikä vaikuttaa suoraan myös julkistalouden alueella. Muuttoliikkeen vaikutus vaikeuttaa tilannetta, kun muuttoliike vie alueelta suhteellisesti eniten aktiiviväestöä, jonka verotuloja ja työvoimaa tarvittaisiin maakunnassa.

Väkiluvun kehityksessä Kainuu oli vuosina 2005 - 2012 maakunnista heikoin. Tässä suhteessa Kainuun suhteellinen asema muihin maakuntiin nähden heikentyi. Osatekijöinä olivat maassamuutto ja luonnollinen väheneminen. Vuoden 2004 lopussa Kainuun väkiluku oli 85 965 henkeä ja vuoden 2012 lopussa 80 689 henkeä. Väestön väheneminen oli em. kahdeksan vuoden aikana 5 276 henkilöä eli 6,1% ja keskimäärin noin 660 henkilöä vuodessa. Väestön väheneminen koetteli suhteellisesti rankimmin Kehys-Kainuun kuntia, joissa väkiluku on väheni vuoden 2004 lopun tilanteesta vuoden 2012 loppuun 13,6%. Vastaava vähennys Kajaanin seutukunnassa oli 2,6%. (ks. kuva A7).

### Johtopäätökset Kainuun kehittämisestä

Kainuun hallintokokeilun vaikutukset alueen kehittämiseen voidaan tiivistää kolmeen havaintoon.

1. Kainuun hallintokokeilulla ei saavutettu tavoiteltua suurta vaikutusta aluekehitykseen. Alkuperäinen tavoite poismuuton pysäyttämiseksi oli aivan liian kunnianhimoinen.

2. Aluekehittämisen ja elinkeinopolitiikan toimintatavat ja mallit eivät kokeilun aikana radikaalisti muuttuneet, mutta kokemukset kehittämisen mahdollisuuksista olivat positiivisia. Käytännön kehittämistyössä rahoittajien välillä tapahtui selvää parannemista.
3. Aluekehittäminen ja elinkeinojen kehittäminen jäivät kokeilussa ja maakuntavaltuuston toiminnassa vähemmälle julkiselle huomiolle – kuntien toiminnassa elinkeinopolitiikan merkitys kuitenkin korostuu.

Hallintokokeilu tiivistä maakuntakuntayhtymän ja valtion aluehallinnon yhteistyötä. Yhteistyö oli ollut tiivistä vuosina 1995-1999 EU:n tavoite 6-ohjelman toteutuksen aikana, mutta taantui vuodesta 2000 alkaen tavoite 1 ohjelman toteutuksen aikana. Tiivis ja säännöllinen yhteistyö oli yksi kokeilun merkittävä anti, sillä se avasi näkemystä muiden hallinnonalojen tehtävistä ja ajankohtaisista kehittämisasioista. Paljolti rahoitusryhmän kautta tapahtunut yhteistyö oli arkista monien pienehköjen asioiden toteutuksesta sopimista ja kulloinkin joustavimman etenemistavan etsimistä.

Eräs kokeiluaikojen käytännön ongelma oli, että valtionhallinnon sähköisiä seurantajärjestelmiä ei kehitetty hallintokokeilun edellyttämien muutosten mukaisesti. Tästä seurasi valtion aluehallinnolle runsaasti lisätyötä, kun tarvittavaa seurantatyötä piti hoitaa ”käsin”. Ministeriötasolta tuli myös ilmauksia hankalasta lisätyöstä. Jatkossa merkittävässä kokeiluissa sähköisten järjestelmien kehittämiseen on aihetta panostaa riittävästi jo suunnitteluvaiheessa.

Kainuun kehittämisraha oli monin tavoin hyvä kokeilu. Erityisesti se näytti joustavuutensa, kun Kajaanin kaupunkiseutu joutui äkillisen rakennemuutoksen alueeksi UPM:n paperitehtaan lakkauttamisilmoituksen jälkeen vuoden 2008 syksyllä. Kainuu sai suoraviivaisesti valtiolta yhden määrärahan, jota saattoi käyttää sekä yritysinvestointeihin, irtisanottavan henkilöstön kouluttamiseen, kunnallisiin investointeihin että tienrakentamiseen. Rakennemuutoksen jälkihoito onnistui kaikkiaan hyvin lukuisten sidosryhmien aktiivisen työn ansiosta. Monissa muissakin tapauksissa asioiden hoitaminen Kainuussa oli yksinkertaisempaa kuin muissa maakunnissa samaan aikaan, samalla päätöksenteko oli aidommin omalla alueella. Tämä yksinkertaistamisen mahdollisuus ulottui osittain myös EU-rahoituksen käytön kohdentamispäätöksiin.

Kainuun kehittämisrahan hyvä puoli oli myös siihen liittyvä kohtuullisen vähäinen hallintotyö. Rahoituksen kohdentaminen voitiin tehdä suoraan maakuntaohjelman ja sen totuttamissuunnitelman mukaan. Joustavuus mahdollisti riskialttiimpien ja monivaiheisten uusien hankkeiden toteuttamisen, mm. kaivannaisalan kehittäminen, äkillisen rakennemuutoksen hoitaminen, ulkomaisten investointien houkuttelu ja supertietokoneen ympärille luotavien palveluiden toteuttaminen.

Paltamon täystyöllisyyskokeilu ei suoraan ollut osa hallintokokeilua, mutta sitä ideoitiin samaan aikaan. Rahoitusvälineeksi tähänkin tuli Kainuu kehittämisraha. Yksi ainoa rahoituslähde on koettu hyväksi verrattuna maan muihin kokeiluihin ja kehittämishankkeisiin.

Kokeilu olisi voinut alueiden kehittämisen näkökulmasta olla pitemmälle menevä mm. maakunnan ja ELYn toimintojen tiivistämisessä, jolloin maakuntavaltuuston ylin päättävävalta olisi laajentunut. Kainuun kehittämisrahaan olisi voinut sisällyttää enemmän momentteja, joissa lopullisessa kohdentamisessa on aitoa harkintavaltaa. Jälkikäteen arvioiden maakunnallinen verotusoikeus olisi ollut tarpeellinen uudistus. Hyvin suureen kokeiluun lähdetessä tulisi saada useiden henkilöiden vuosityöpanosta vastaavaa rahoitusta jo suunnitteluvaiheeseen sekä toteutuksen eli muutoksen ensimmäiseen kahteen vuoteen. Sähköisten järjestelmien kehittämiseen tulisi niin ikään varautua taloudellisesti ja riittävän aikaisin. Näin muutoksia voitaisiin selvästi nopeuttaa ja samalla parantaa tuloksia.

## 4 Kokeilun parhaat käytännöt

### A. Sosiaali- ja terveydenhuollon integraatio

Kainuussa toteutettiin heti kokeilun alkaessa vuonna 2005 lähes täydellinen sosiaali- ja terveydenhuollon integraatio. Integraation piiriin kuului erikoissairaanhoidon, perusterveydenhuollon sekä sosiaalipalvelut päivähoidon lukuun ottamatta. Koko palvelukokonaisuus tuli samaan talousarvioon sekä saman valtuuston ja lautakunnan johtoon.

Päätöksenteon näkökulmasta integraatio helpotti koordinaatiotyötä. Yksi päätöksentekijä saattoi ratkaista samalla palvelusisältöjä, niiden järjestämistä ja taloutta koskevat asiat ilman neuvotteluja muiden samoista asioista samalla alueella päätöksiä tekevien julkisten toimijoiden kanssa. Päätöksenteon ja koordinaatiotyön tarve väheni kokeilualueella merkittävästi.

Sosiaali- ja terveydenhuollon -integraation toteuttamistapa Kainuussa lisäsi myös kokonaisuuden avoimuutta ja päätöksenteon demokraattisuutta. Kokonaisuuden organisoiminen vaaleilla valitun valtuuston alaisuuteen oli ainutkertainen ratkaisu. Ainoastaan kokeilualueella suorilla vaaleilla valittu toimielin teki päätöksiä, jotka koskevat suoraan myös erikoissairaanhoidon.

Sosiaali- ja terveydenhuollon integraation alueellinen ulottuvuus oli poikkeuksellisen kattava, kun yhteen organisaatioon koottiin koko sairaanhoitopiirin alueen toiminnot. Tämän mahdollisti osaltaan se, että sairaanhoitopiiri oli pieni (hieman yli 80 000 asukasta). Vastaavan integraation toteuttaminen suuren sairaanhoitopiirin alueella olisi voinut olla vaikeampaa.

Sosiaali- ja terveydenhuollon integraatiolla oli suurin merkitys palvelujen kehittämisen ja järjestämisen kannalta. Näihin vaikutti myös omaksuttu rahoitusmalli, jota käsiteltiin jäljempänä.

Integraatio mahdollisti palvelujen organisoimisen asiakaslähtöisen elämäkaariajattelun mukaisesti, jossa erottuivat omiksi kokonaisuuksikseen perhepalvelut ja vanhuspalvelut. Organisaatioon jäi kuitenkin perinteisesti toimintopohjalta organisoituja kokonaisuuksia sairaanhoitoon. Alueellinen integraatio mahdollisti sen, että alueen asukkaille voitiin antaa vapaus valita asiointi- tai hoitopaikka koko maakunnan alueelta, mutta tätä mahdollisuutta käytettiin hyvin vähän.

Kokeilun alussa havaittiin, että alueella oli erityisesti sosiaalihuollossa ollut erilaisia palvelutasoja. Näiden erojen havaitseminen ja tasoittaminen olivat integroidussa sosiaalihuollossa helpompaa kuin hajautetummassa järjestelmässä. Integraatio vaikutti myös sen

havaitsemiseen, että toiminta joissain palveluissa painottui raskaaseen laitoshoittoon ja johti pyrkimykseen avopainotteisempaan ja varhaiseen puuttumiseen perustuvaan toimintaan koko alueella. Ilman koko ketjun yhtenäistä johtoa tämä olisi ollut merkittävästi vaikeampaa.

Kainuussa ei sosiaali- ja terveydenhuollon integraatiolla pystytty kuitenkaan ratkaisemaan kaikkia keskeisiä ongelmia. Lääkäripula oli olemassa jo ennen kokeilun alkua, eikä se parantunut kokeilun aikanakaan. Osa toimintatapojen muutoksista sai runsaastikin kritiikkiä maakunnassa, esimerkkeinä voidaan mainita sairaanhoitajien vastaanottojen laajentamisen ja vuodeosastojen vähentäminen.

Integraation mahdollistama voimavarojen kokoaminen on kokeilun arvioinnissa nähty edellytyksenä toiminnan ja hoidon painopisteen muuttamiselle. Tämä taas on ollut keskeinen tekijä kustannusten hallinnassa.

Kainuun hallintokokeilussa toteutettu sosiaali- ja terveydenhuollon integraatio on ollut kokonaisuutena erittäin hyvä käytäntö. Tästä kertoo sekin, että kokeilun päätyttyä tähän integraation ei ole tulossa merkittäviä muutoksia. Valtakunnallisella tasolla sosiaali- ja terveydenhuollon rakenteiden uudistamisessa itse asiassa tavoitellaan samankaltaista integraatiota koko maahan kuin Kainuussa toteutettiin.

## B. Yhden järjestäjän koulutusmalli

Kokeilun alkaessa Kainuussa ammatillista koulutusta järjesti liikelaitosmuotoinen Kainuun ammattiopisto, joka vastasi perustutkintokoulutuksesta Kajaanissa, Sotkamossa ja Vaalassa Kajaanin kaupungin toimiessa koulutuksen järjestäjänä. Kuhmon kaupunki ja Suomussalmen kunta toimivat itsenäisinä ammatillisen koulutuksen järjestäjinä. Ristijärveä lukuun ottamatta jokainen kunta ylläpiti lukiota. Oppilasmäärät olivat laskeneet jo pitkään ennen kokeilun alkua ja tämän nähtiin vaarantavan palvelujen alueellista saatavuutta. Kokeilussa ammatillisen koulutuksen ja lukiokoulutuksen järjestämistä vastuu annettiin maakunnalle.

Yhden ylläpitäjän mallissa nähtiin ammatillisen koulutuksen ja lukiokoulutuksen sekä lukiokoulutuksen sisäisen yhteistyön lisääntyneen. Järjestämistä vastuuun kokoamisesta huolimatta ammatillinen koulutus järjestettiin liikelaitosmuotoisena. Yhden järjestäjänkin mallissa kokeilun aikana toimipisteitä lakkautettiin ja koulutusta keskitettiin, mutta samalla arvioitiin, että ilman yhtä koulutuksenjärjestäjää keskittyminen olisi ollut suurempaa.

Filiaalilukio oli yksi näkyvimmistä yhteistyön muodoista ja uudistuksista koulutustoi-mialalla. Se oli käytännössä pienten lukioiden yhteenliittymä, joka toimi yhtenä tulosyksikkönä ja sillä oli yhteinen opetussuunnitelma. Kurseja järjestettiin monimuoto-opetuksena videoneuvottelun ja verkko-opetuksen avulla. Menetelmällä pystyttiin yhdistämään usean eri lukion oppilaat yhdeksi ryhmäksi. Filiaalilukiomenettelyllä pystyttiin säilyttämään lukio-opetusta ja sen laatu myös vähäisen oppilasmäärän paikkakunnilla. Merkittävä vaikutus oli myös sillä, että näin pystyttiin laajentamaan vieraiden kielten ja reaaliaineiden syventävien kurssien tarjontaa.

Hallinnollisesti yhden koulutuksenjärjestäjän malli aiheutti jonkin verran hankaluuksia perusopetuksen ja lukioiden välille. Filiaalilukion koulut tekivät tiivistä yhteistyötä kun-



nan ylläpitämän perusopetuksen kanssa ja tässä eri koulutuksenjärjestäjät aiheuttivat hallinnollisia ongelmia ja lisääntyvää byrokratiaa.

Maakunnallisessa koulutusmallissa suurimpia vaikeuksia aiheutti toiminnan sopeuttaminen väheneviin oppilasmääriin. Maakunta pyrki asettamaan vähimmäisoppilasmääriä, joiden alittumisen jälkeen yksiköitä lakkautettaisiin. Kunnissa tämän nähtiin uhkaavan kunnan elinvoiman lisäksi myös sen perusopetuksen järjestämistä. Kokeilun aikana käytiin lähes jatkuvaa keskustelua lukioden määrästä ja tämä oli omiaan heikentämään ilmapiiriä maakunnassa.

Taloudellisesti yhden koulutuksenjärjestäjän malli oli arvioinnin mukaan tehokkaampaa kuin aikaisempi toiminta. Koulutukseen käytettävää kuntarahoitusta onnistuttiin pienentämään kokeilun aikana lukioden osalta noin kahdella miljoonalla eurolla.

Ammatillisessa koulutuksessa kokeilun aikana lakkautettiin kaksi yksikköä (Sotkamossa) ja lukiokoulutuksesta kaksi yksikköä (Vuolijoella ja Hyrynsalmella). Vuolijoella lukion lakkaaminen liittyi Vuolijoen ja Kajaanin kuntaliitokseen.

Merkittävimpanä yhteiskunnallisena hyötynä yhden koulutuksenjärjestäjän mallista saatiin erittäin pieni pudokkaiden määrä peruskoulun jälkeen. Mallissa oli yhden ja saman koulutuksenjärjestäjän otettava koko ikäluokka oman koulutuksensa piiriin ja tämän vuoksi voitiin lähes jokainen peruskoulun päättänyt saada koulutukseen. Käytännössä oppilaita jopa haettiin kotoa kouluun. Tämän vaikutusta syrjäytymiseen ei ole tutkittu, mutta peruskoulun jälkeisestä koulutuksesta poisjäämisen tiedetään altistavan syrjäytymiselle.

Maakunnan laajuinen koko toisen asteen koulutuksen järjestäminen yhden järjestäjän toimesta on ollut ainutlaatuinen järjestely koko maassa.

## C. Rahoitusmalli ja talous

Kainuun maakunnan rahoitus järjestettiin siten, että laskutuksen sijasta kunnat maksoivat maakunnalle tietyn prosentin verotuloistaan ja valtionosuuksistaan. Järjestelmä ei säilynyt aivan puhtaana läpi kokeilun, koska vuonna 2009 päätettiin, että kunnallisveroprosentin ollessa yli 19,25 ylimenevä osa jää kokonaan kunnan käyttöön. Tämän lisäksi maakunnalle maksettiin toisen asteen koulutuksen osalta valtionosuudet suoraan koulutuksen järjestäjänä.

Kokeilun alkaessa rahoitusjärjestelmä oli Suomessa ainutlaatuinen ja sen merkittävin oivallus oli, että maakunnassa toimijat jakoivat keskenään tuloja eivätkä menoja. Käytännössä menetelmä asetti maakunnalle taloudelliset rajat tai kehykset, joiden puitteissa sen piti palvelut järjestää.

Rahoitusjärjestelmä nähtiin taloudelliseen toimintaan voimakkaasti kannustavana. Kainuun puitteissa sitä verrattiin aikaisempaan sairaanhoitopiiriin laskutukseen perustuvaan rahoitukseen ja siihen verrattuna kannustavuus taloudelliseen toimintaan oli voimakas. Rahoitusjärjestelmällä nähtiin olevan myös suoria vaikutuksia palveluiden kehittämiseen. Kun esimerkiksi sairaalapäivistä ei suoraan voitu laskuttaa kuntaa, alettiin aktiivisemmin pyrkiä niiden vähentämiseen.

Rahoitusjärjestelmä lisäsi menojen ennustettavuutta kuntien näkökulmasta, kun palvelujen käytön vaihtelut tai yksikköhintojen korotukset eivät suoraan vaikuttaneet maksuihin. Samalla maakunta palvelujen järjestäjänä joutui sopeutumaan kuntatalouden vaihteluihin eri tavalla kuin perinteisessä järjestelmässä.

Rahoitusjärjestelmään liittyi myös vaikeuksia. Kuntien ja maakunnan kesken vallitsi maksuosuuksia koskevasta päätöksenteosta erilaisia käsityksiä, jotka perustuivat erilaisiin laintulkintoihin. Maakunta katsoi, että sen omaa toimintaa koskevan talousarviovallan piiriin kuului myös maksuosuuksien määrittely ja kunnat katsoivat, että maksuosuuksien määrittely kuului niille. Hallituksen esityksen perustelut tukivat kuntien tulkintaa, mutta käytännöt rahoituksen tason määrittelyssä pysyivät jossain määrin horjuvina.

Rahoitusjärjestelmä aiheutti ristiriitoja myös kuntien välille. Havainto, että erilaisissa vaihtoehtoissa kunnille aiheutuu erilaiset maksuosuudet, aiheutti keskustelua oikeudenmukaisuudesta. Myös se, että sosiaali- ja terveydenhuollon maakuntaan tulevia valtionosuuksia jäi kuntiin eikä niitä näin ollen käytetty kyseisiin toimintoihin, aiheutti ristiriitoja. Kuntien välisillä rahoitusjärjestelmää koskevilla näkemyseroilla oli vaikutusta myös kokeilun päättymiseen.

Rahoitusjärjestelmää koskevissa ristiriidoissa konkretisoitui osaltaan tilanne, jossa maakunnallinen ja kunnallinen itsehallinto elivät rinnakkain. Samankaltainen rahoitusjärjestelmä toimisi todennäköisesti toisella tavalla kuntayhtymässä, joka on kuntien yhteistointimintaelin ilman omaa toimivaltaa ja vaaleilla valittua päätöksentekoa.

Talouden osalta kokeiluaika jakautuu kahteen hieman erilaiseen jaksoon. Kokeilun alussa maakunnan vastuulla olevien palvelujen kustannusten kasvu pieneni huomattavasti, vaikka otetaan huomioon vuotuiset alijäämät. Maakunnan alijäämien syntyyn vaikutti todennäköisesti alkuvuosien hyvin tiukka budjetointi. Menojen kasvun hillitseminen paransi kuntatalouden tilannetta maakunnassa yleisesti. Arvioinnissa nähtiin rahoitusjärjestelmällä olleen merkittävä vaikutus menojen kasvun pienemiseen.

Kokeilun alkupuolen talouskehityksen myönteisyyttä korostaa se, että samaan aikaan palveluja kehitettiin voimakkaastikin, jotta koko maakunnassa päästäisiin samalle tasolle.

Kokeilun loppupuolella menojen kasvuvauhti nousi merkittävästi. Yksittäisiä selittäviä tekijöitä menojen kasvuvauhdin jyrkkenuuskemisekselle ei ole, mutta henkilöstön määrän lisäys, palkkaratkaisut, ostopalvelujen hintakehitys ja eräät muut syyt ovat olleet osatekijöinä kustannusten nousussa. Maakuntahallinnon tehtävärakenteesta johtuu, että menojen kasvuvauhti perustuu käytännössä lähes kokonaan sosiaali- ja terveystalouden järjestämiseen.

Kokeilun yleisen myönteisen vaikutuksen alueen kuntatalouteen on nähty kohdistuneen niin, että erityisesti heikommassa asemassa olleet kunnat ovat hyötäneet eniten. Kainuun kunnat ovat keskenään hyvin erilaisia ja ne ovat olleet erilaisissa tilanteissa kokeilun ajan. Lähtökohdilla ja esimerkiksi väestönkasvulla on ollut vaikutusta kuntatalouden erilaisiin kehityksiin kokeilun aikana. Kaikki muutokset eivät johtuneet kokeilusta.

Kokeilun aikana on muuallakin maassa kehitetty ja omaksuttu samankaltaisia rahoitusjärjestelyjä sosiaali- ja terveydenhuollon ylikunnallisten organisaatioiden rahoittamiseen.

## D. Demokratia

Hallintokokeilun yksi keskeisimmistä rakenteista oli vaaleilla valittu maakuntavaltuusto, jonka toimivaltaan kuuluivat sosiaali- ja terveydenhuolto, toisen asteen koulutus ja alueen kehittäminen sekä maakuntakaavoitus. Rakenteellisesti kokeilu toi aikaisempaa suoremman demokratian piiriin erikoissairaanhoidon, maakuntakaavoituksen sekä alueiden kehittämisen. Viimeksi mainitun mukana tuli myös vaikutusmahdollisuus valtion talousarvion varojen suuntaamiseen.

Edustuksellisen demokratian päätösvallan laajentumisen ohella aikaisemmin kunnissa päätettyjen asioiden osalta päätöksenteko siirtyi hieman etäisemmäksi. Arvioinneissa nähtiin demokratian Kainuussa rakenteellisesti laajentuneen kokeilun ansiosta.

Laajentunut edustuksellinen demokratia ei lisännyt kainuulaisten kiinnostusta päätöksentekoa kohtaan. Äänestysprosentti maakuntavaaleissa jäi joka kerta aavistuksen verran alhaisemmaksi kuin kuntavaaleissa. Kuntavaaliaktiivisuus ei käytännössä muuttunut kokeilun aikana. Myös halukkuus erilaisiin luottamustoimiin pysyi melko lailla samanlaisena kokeilun ajan, vaikka maakuntavaltuustopaikkojen lukumäärä nousi selvästi ensimmäisen vaalikauden jälkeen lainmuutoksen myötä.

Laajentunut demokraattinen päätöksenteko ei myöskään tuonut merkittävästi uusia henkilöitä päätöksenteon piiriin. Lähes kaikki maakuntavaltuutetut olivat myös kuntien valtuutettuja. Arvioinnissa tehdyissä vertailuissa kainuulaiset olivat passiivisempia osallistujia kuin vertailualueilla. Kainuulaisilla oli myös kriittisempi näkemys kuntien ja maakunnan poliittisesta päätöksenteosta kuin vertailualueiden asukkailla.

Demokratian laajentamisen vaikutusta päätöksien sisältöön ei ole pääsääntöisesti voitu arvioida ja jää arvoitukseksi, olisiko esimerkiksi lukioverkkoa koskeva päätöksenteko muodostunut toisenlaiseksi perinteisessä kuntayhtymässä. Yhdessä kohdassa voidaan kuitenkin arvioida, että laajemmalla demokratialla on yhdessä muun rakenteen kanssa ollut merkitystä päätöksenteon sisällölle. Kainuun kehittämisrahaan kuuluivat myös määrärahat julkisen liikenteen ostoihin. Valtakunnallisesti nämä pienenivät jonkin verran kokeilun aikana, mutta Kainuussa maakuntavaltuusto kasvatti liikenteen ostoihin käytettäviä määrärahoja samaan aikaan.

Kunnallisen ja maakunnallisen demokratian rinnakkainelo ei aina sujunut kitkatta. Suurelta osalta kyseessä olivat toimintatavan uutuudesta johtuvat kitkat, mutta erityisesti rahoitusasioissa oli myös periaatteellisempia ristiriitoja. Ilmeistä on, että asukkailla ei aina ollut selvää vastaako jostain asiasta tai toiminnosta kunta vai maakunta. Epäselvyydet olivat vähentyneet, jos järjestelmä olisi jatkunut pitempään.

## E. Yhteiset tukipalvelut

Kainuun maakunta kuntayhtymä on kokeilun ajan järjestänyt itselleen ja kaikille jäsenkunnille taloushallinnon, palkanlaskenta- ja tietohallintopalvelut. Palvelut on toteutettu keskitetysti johtaen ja hajautetusti tuottaen.

Palveluiden tuotantokustannukset ovat pudonneet noin 20 % eli 1 milj. euroa per vuosi. Tämän lisäksi laskujen käsittely, esimiestyöhön liittyvien päätöksien tekeminen on sähköistetty, joka on vähentänyt merkittävästä näihin töihin aiemmin käytettyä aikaa.

## 5 Selvitys kokeilun päättymisen syistä

Kainuun hallintokokeilun sihteeristö teetti webropol -kyselyn Kainuun hallintokokeilun päättymiseen johtaneista syistä. Kysely toteutettiin sähköpostikyselynä lokakuussa 2012. Kysely lähetettiin Kainuun kuntien ja maakuntahallinnon luottamushenkilöille ja viranhaltijoille sekä keskushallinnon viranhaltijoille ja Suomen Kuntaliiton edustajille. Kyselyn vastausprosentti oli noin 35,5.

Kyselyssä kartoitettiin Kainuun hallintokokeilun päättymiseen johtaneita syitä. Mielipidettä kysyttiin kuntatalouden, palvelujen saatavuuden, kuntien välisen yhteistyön, maakuntahallinnon toiminnan sekä kokeilulainsäädännön vaikutuksista kokeilun päättymiseen. Jokaiseen kokonaisuuteen liittyi yksittäisiä tekijöitä, joihin pyydettiin vastausta. Lisäksi vastaajia pyydettiin avovastauksissa listaamaan kolme tärkeintä tekijää, jotka vaikuttivat kokeilun päättymiseen. Vastaajia pyydettiin myös arvioimaan tekijöitä, jotka vaikuttivat kuntien yhteistyössä ja niiden suhteessa maakuntaan kokeilun päättymiseen sekä arvioimaan myös kokeilun hyviä puolia.

### **Yksimielisyys jatkosta, neuvottelukulttuuri, kunnan oma etu, kuntien maksuosuudet .... suurimmat syntipukit kokeilun päättymiseen**

Kokonaisuuksia arvioitaessa eli kuntien välisen yhteistyön, maakuntahallinnon toiminnan, palvelujen saatavuuden, kuntatalouden ja kokeilulainsäädännön vaikutusta hallintokokeilun päättymisen syihin nousee ykköseksi näistä kokonaisuuksista kuntien välinen yhteistyö. Noin 43 prosenttia vastaajista on sitä mieltä, että kuntien välinen yhteistyö vaikutti erittäin paljon ja noin 27 prosenttia, että se vaikutti paljon.

Suurimpina yksittäisinä tekijöinä ja kyselyn mukaan eniten vaikutusta hallintokokeilun päättymiseen on vaatimuksella kuntien yksimielisyydestä kokeilun jatkamisesta, neuvottelukulttuurilla, kuntien oman edun asettamisella maakunnan edun edelle sekä kuntien maksuosuudessa maakunnalle, mutta myös kuntien erilaisilla tarpeilla ja olosuhteilla sekä maakunnan neuvottelukulttuurilla.

*”1) Ylivoimaisesti tärkein tekijä oli yksimielisyyden vaatimus kokeilun jatkumiseen, joka oli lainsäätäjältä paha virhe.*

*2) Yllä mainittu antoi yksittäisille kunnille mahdollisuuden ”kiristykseen”.*

*3) Talous on kuitenkin aina taustalla.”*

*”Talous, laki, kuntien tahto”*

*”Kuntien neuvotteluhaltuttomuus, vetäydyttiin kokeilulainsäädännön taakse; isot kunnat eivät halunneet turvata palvelujen saatavuutta; rahoitusmallin muuttaminen jatkossa siten, että pienet kunnat olisivat kaatuneet”*

Laki hallintokokeilun jatkosta edellytti, että kaikkien kuntien tulee olla mukana jatkossa. Puolangan kunta jättäytyi kokeilun ulkopuolelle, ja Kainuun hallintokokeilu päättyi vuoden 2012 lopussa. Juuri yksimielisyyden vaatimus kokeilun jatkosta nousi vastausten perusteella suurimmaksi syyksi kokeilun päättymiseen vaikuttaneista yksittäisistä syistä. Jopa noin 70 prosenttia vastaajista katsoi, että se vaikutti erittäin paljon ja noin 17 prosenttia, että vaikutti paljon.

Toiseksi eniten vaikutusta kokeilun päättymiseen arvioitiin olevan neuvottelukulttuurilla kuntien välillä. Neuvottelukulttuurin lisäksi kuntien yhteistyökokonaisuudesta nousivat esille tärkeimmiksi yksittäisiksi tekijöiksi kokeilun päättymiseen kuntien oma tavoitteasetanta sekä erilaiset tarpeet ja olosuhteet. Noin 53 prosenttia vastanneesta totesi, että neuvottelukulttuuri vaikutti erittäin paljon. Noin 29 prosenttia arvioi, että se vaikutti paljon ja noin 13 prosenttia arvioi neuvottelukulttuurin vaikuttaneen kohtuullisesti. Noin 42 prosenttia koki, että kunnan oma tavoitteasetanta merkitsi erittäin paljon, saman verran eli noin 42 prosenttia koki, että se vaikutti paljon. Kuntien erilaisten tarpeiden ja olosuhteiden arvioitiin vaikuttavan erittäin paljon noin 32 prosentin, paljon noin 42 prosentin sekä kohtuullisesti noin 22 prosentin mielestä.

Myös kuntien maksusuodet kunnille nostettiin viiden eniten vaikuttaneen yksittäisen tekijän joukkoon arvioitaessa kokeilun päättymiseen johtaneita syitä. Jopa noin 46 prosenttia vastanneista katsoo, että kuntien maksusuodella maakunnalle oli erittäin paljon ja noin 35 prosenttia, että paljon merkitystä. Noin 11,5 prosenttia arvioi sillä olleen kohtalaisesti merkitystä.

### **Yksimielisyyden vaatimus jatkosta ”suurin syy”**

Yksittäisistä tekijöistä juuri kokeilulainsäädännön vaatimus kuntien yksimielisyydestä nousee kyselyssä vahvimmin vaikuttavaksi tekijäksi kokeilun päättymiseen, sillä noin 70 prosenttia vastaajista katsoi sen vaikuttaneen erittäin paljon. Kokonaisuudessaan kokeilulainsäädäntöön noin 33 prosenttia totesi, että kokeilulainsäädännöllä oli vaikutusta erittäin paljon tai paljon. Sen sijaan 24 prosenttia arvioi sen vaikuttaneen kohtuullisesti ja noin 43 prosenttia katsoi, että sillä ei ollut merkitystä tai sillä oli vähän merkitystä.

Vaatimus kuntien yksimielisyydestä kokeilun jatkon osalta arvioidaan eniten vaikuttavaksi tekijäksi kokeilun päättymiseen. Jopa noin 70 prosenttia vastaajista arvioi tämän vaikuttaneen erittäin paljon ja noin 17 prosenttia paljon. Kohtalaisesti sen arvioi vaikuttaneen noin seitsemän, vähän noin neljä ja ei lainkaan noin kaksi prosenttia.

*”Kokeilulainsäädännön kohta, että tulee olla yksimielinen päätös”*

*”Yhteisymmärryksen vaatimus hallintokokeilulaissa”*

*”Kokeilulainsäädäntö ja sen vaatimukset kuntien yksimielisestä kannasta jatkamisen suhteen”*

Myös maakunnan rahoituksen järjestämisperiaatteella arvioidaan olleen noin 37 prosenttia vastaajista erittäin paljon ja noin 32 prosenttia paljon vaikutusta. Noin 17 prosenttia arvioi sen vaikuttaneen kohtalaisesti, noin 12 prosenttia vähän ja noin yksi prosentti ei lainkaan.

Maakuntavaltuuston kunnista riippumattomalla toimivallalla arvioidaan kokeilulainsäädännön tekijöistä olleen vähiten vaikutusta. Noin 14,5 prosenttia arvioi sillä olleen erittäin paljon, noin 28 prosenttia paljon ja noin 29 prosenttia kohtuullisesti vaikutusta. Noin 8,5 prosenttia arvioi, että vaikutusta ei ole lainkaan ja noin 20 prosenttia arvioi vaikutuksen olleen vähäistä.

### **Ruusuja koulutuspalveluille, yhtenäiselle sotele ja tukipalveluille**

Kokeilun parhaiksi puoliksi nostettiin muun muassa soteintegraatio. Vastauksissa nousi esille, että sosiaali- ja terveystoimen yhtenäistäminen toi alussa säästöjä, kustannuksia pystyttiin hillitsemään ja nosti sote-palvelut hyvälle tasolle sekä lisäsi moniammatillisuutta. Myös palvelujen tuottamistapa kehittyi. Koettiin, että moni retuperällä ollut lakisääteinen palvelu otettiin sote-puolella haltuun.

*”Kustannukset laskivat alussa”*

*”Perusterveydenhuollon ja erikoissairaanhoidon raja-aitojen murtaminen”*

Myös koulutustoimialan koetaan onnistuneen sekä taloudellisesti että laadullisesti. Eri-tyisesti toisen asteen koulutuksen oleminen samassa organisaatiossa koettiin hyödyllisenä. Filiaalilukio nostettiin vastauksissa useasti esille.

*”Toisen asteen koulutus samassa organisaatiossa”*

*”Filiaalilukio”*

Esille nousi positiivisena asiana myös maakunnan yhtenäinen näkemys, yli kuntarajat ajattelu ja kuntien välisen yhteistyön oppiminen, joka kuitenkin toisissa vastauksissa nousee myös yhdeksi kokeilun päättymisen kipupisteeksi kuntien välisen kilpailun ja isot-pienet vastakkainasettelun kautta. Kuntien välinen yhteistyö nostetaan esille positiivisena myös siitä näkökulmasta, että ymmärrettiin kuntayhtymän talouden olevan osa kuntataloutta ja kunnat tekivät todellista yhteistyötä.

Muita esille nostettuja positiivisia asioita vastauksissa on muun muassa maakunnan yhteiset tukipalvelut, demokraattisen päätöksenteon ulottaminen kaikkiin tasoihin ja positiivinen vaikutus kuntatalouteen.

*”Kokeilun yhteydessä Kainuuseen luotiin yhteiset kuntien hallinnon tukipalvelut. Yhteistyö kuntien kesken tiivistyi”*

-----

## Yksityiskohtainen tarkastelu

Tässä luvussa on käyty läpi eri kokonaisuuksia yksityiskohtaisemmin eri tekijöiden kautta eli kuntien välistä yhteistyötä, maakuntahallinnon toimintaa, palvelujen saatavuutta, kuntatalouden ja kokeilulainsäädännön vaikutusta hallintokokeilun päättymisen syihin

### Kuntien välinen yhteistyö

Arvioitaessa eri kokonaisuuksien eli kuntien välisen yhteistyön, maakuntahallinnon toiminnan, palvelujen saatavuuden, kuntatalouden ja kokeilulainsäädännön vaikutusta hallintokokeilun päättymisen syihin nousee ykköseksi näistä kokonaisuuksista kuntien välinen yhteistyö. Noin 43 prosenttia vastaajista on sitä mieltä, että kuntien välinen yhteistyö vaikutti erittäin paljon ja noin 27 prosenttia, että se vaikutti paljon. Ainoastaan noin 7 prosenttia vastaajista oli sitä mieltä, että se ei vaikuttanut lainkaan tai vaikutti vain vähän. Noin 23 prosenttia vastaajista katsoi, sen vaikuttaneen kohtalaisesti.

*”Vähän sooloilun taipumusta”  
 ”Isot jyrää pienet” -asenne.”  
 ”Puolanka, Sotkamo ja Kajaani ”*

Arvioitaessa tarkemmin kuntien välistä yhteistyötä, kysyttiin neuvottelukulttuurin, kuntien erilaisten tarpeiden ja olosuhteiden, kuntien oman tavoitteen asetannan sekä halun säilyttää itsehallinto vaikutuksia.

Kuntien välisen yhteistyön osalta neuvottelukulttuurilla arvioitiin olevan eniten merkitystä. Noin 53 prosenttia kysymykseen vastanneesta totesi, että neuvottelukulttuuri vaikutti erittäin paljon. Noin 29 prosenttia arvioi, että se vaikutti paljon ja noin 13 prosenttia arvioi neuvottelukulttuurin vaikuttaneen kohtuullisesti. Ainoastaan noin 5 prosenttia vastanneista oli sitä mieltä, että neuvottelukulttuurilla ei ollut merkitystä tai sen vaikutus oli vähäistä.

*”Kuntien välinen eripura”  
 ”Neuvottelutaitojen puute”  
 ”Kuntia ei kuultu, vaan päätökset tehtiin jyräämällä”  
 ”Luottamuspuola akselilla Kajaani, Sotkamo ---- Puolanka”*

Myös kuntien oma tavoitteen asetanta sekä kuntien erilaiset tarpeet ja olosuhteet nähtiin kuntien välisessä yhteistyössä kipukohtina. Noin 42 prosenttia koki, että kunnan oma tavoiteasetanta merkitsi erittäin paljon, saman verran eli noin 42 prosenttia koki, että se vaikutti paljon. Noin 11,5 prosenttia totesi sen vaikuttaneen kohtuullisesti ja noin 4 prosentti arvioi vaikuttaneen vähän. Yksikään vastaajaa ei katsonut, että kuntien oma tavoitteen asetanta ei olisi vaikuttanut kuntien yhteistyöhön liittyviin tekijöihin. Kuntien erilaisten tarpeiden ja olosuhteiden arvioitiin vaikuttavan erittäin paljon noin 32 prosentin,



paljon noin 42 prosentin sekä kohtuullisesti noin 22 prosentin mielestä. Ainoastaan vajaa neljä prosenttia katsoi, että kuntien erilaisilla tarpeilla ja olosuhteilla ei ole merkitystä tai niillä on vähän merkitystä.

*”Oman kunnan edun asettaminen etusijalle hinnalla millä hyvänsä”*

Kuntien halulla säilyttää itsehallintonsa arvioitiin olevan vähiten merkitystä kuntien yhteistyöhön liittyviä tekijöitä arvioitaessa. Lisäksi sen merkitys jakautui tasaisemmin merkitysasteikolla. Noin 30 prosenttia katsoi sen vaikuttaneen erittäin paljon, noin 22 prosenttia vaikuttaneen paljon, noin 23 vaikuttaneen kohtuullisesti, noin 20 prosenttia vaikuttaneen vähän ja noin viisi prosenttia katsoi, että sillä ei ole vaikutusta ollenkaan.

### Maakuntahallinnon neuvottelutoiminta

Toiseksi suurimmaksi syyksi kokonaisuuksista nousee maakuntahallinnon toiminta. Vastaaajista 26 prosenttia oli sitä mieltä, että maakuntahallinnon toiminta vaikutti erittäin ja 27 prosenttia paljon hallintokokeilun päättymiseen. Vastaaajista 15 prosenttia katsoi, että se ei vaikuttanut lainkaan tai vaikutti hyvin vähän. Kohtuullisesti maakuntahallinnon arvioi vaikuttaneen kokeilun päättymiseen noin 31 prosenttia.

Arvioitaessa maakuntahallinnon toimintaan liittyvien tekijöiden vaikutusta kokeilun päättymiseen, kysyttiin arviota maakunnan päätöksenteosta taloutta koskevista asioista, palveluita koskevista asioista, maakunnan neuvottelutoimintaa kuntien kanssa sekä maakunnan ja kuntien välistä suhdetta yleensä.

Maakunnan neuvottelutoiminnan kuntien kanssa arvioi noin 37 prosenttia vaikuttaneen erittäin paljon, noin 33 prosenttia paljon ja noin 16 prosenttia kohtuullisesti. Noin 12 prosenttia vastaajista arvioi maakunnan neuvottelutoiminnan vaikuttaneen vähän ja noin prosentti vastaajista ei lainkaan.

*”Maakunnan kyvyttömyys toimia välittäjänä”*

*”Maakunnallisen näkemyksen puuttuminen”*

*”Maakunta ei kuunnellut kuntia”*

Maakunnan päätöksenteon taloutta koskevista asioista katsoi noin 25 prosenttia vaikuttaneen erittäin paljon, noin 36 prosenttia paljon ja noin 27 prosenttia kohtuullisesti. Noin 12 prosenttia katsoi sen vaikuttaneen vähän ja ainoastaan alle prosentti vastaajista arvioi, että se ei vaikuttanut ollenkaan. Palveluita koskevien päätöksien arvioitiin vaikuttaneen erittäin paljon noin 32 prosentin, paljon noin 38 prosentin ja kohtuullisesti noin 27 prosentin mielestä. Noin 9,5 prosenttia vastanneista arvioi, että palveluita koskeva päätöksenteko vaikuttaisi vähän tai ei ollenkaan.

Noin 26 prosenttia arvioi, että maakunnan ja kuntien välinen suhde yleensä vaikutti erittäin paljon ja noin 35 prosenttia, että se vaikutti paljon. Kohtuullisesti sen arvioi vaikuttaneen noin 26 prosenttia ja vähän noin 12 prosenttia vastaajista.

## Palvelujen saatavuus - Kuntatalous

Palvelujen saatavuus ja kuntatalous nähtiin lähes tasavertaisina syinä kokeilun päättymiseen kokonaisuuksista. Niissäkin yli 50 % vastaajista katsoi, että vaikuttivat paljon tai erittäin paljon kokoilun päättymisen syihin. Sen sijaan ei lainkaan tai vain vähän olleen merkitystä hallintokokeilun loppumiseen katsoi palvelujen saatavuudella olleen noin 21 prosenttia ja noin 27 prosenttia kuntataloudella.

Arvioitaessa palvelujen saatavuuteen liittyviä tekijöiden vaikutusta hallintokokeilun päättymiseen, kysyttiin terveystalouden, koulutuspalvelujen sekä vanhus- ja vammaispalvelujen saatavuutta. Yleisesti arvioitiin, että palvelujen saatavuudella oli vähemmän merkitystä hallintokokeilun päättymiseen kuin kuntien yhteistyöhön ja maakuntahallinnon toimintaan liittyvillä tekijöillä. Kuntatalouteen liittyvät tekijät nähtiin palveluiden saatavuutta kuvaavien tekijöiden kanssa lähes yhtä vaikuttavina tekijöinä.

Vähintään vaikutusta hallintokokeilun päättymiseen palvelujen saatavuuden näkökulmasta oli kyselyn mukaan koulutuspalveluiden saatavuudella. Noin 24 prosenttia katsoi, että koulutuspalveluiden saatavuudella ei ollut vaikutusta ja noin 30 prosenttia katsoi, että oli vähän merkitystä. Kohtalaisesti arvioi merkitystä olleen noin 19 prosenttia vastaajista. Noin 9,5 prosenttia arvioi, että koulutuspalveluiden saatavuudella oli paljon merkitystä ja noin 8 prosenttia, että sillä oli erittäin paljon merkitystä.

*”Lukioseikkailu”*

*”Palvelujen saatavuus”*

*”Hyrynsalmen lukion lakkauttamiskuvio oli täysi sekoilu”*

Terveystalouden saatavuudella arvioi noin 26 prosenttia vastaajista olleen erittäin paljon merkitystä ja noin 35 prosenttia arvioi olleen paljon merkitystä. Kohtalaisesti merkitystä arvioi olleen noin 20 prosenttia ja vähän merkitystä noin 13 prosenttia ja ei lainkaan merkitystä noin 5 prosenttia. Vanhus- ja vammaispalveluiden saatavuudella palvelujen saatavuuden tekijöiden joukossa arvioi noin 13,5 prosenttia olleen erittäin paljon ja noin 20 prosenttia olleen paljon merkitystä, kohtalaisesti merkitystä arvioi olleen noin 33 prosentilla ja vähän noin 24 prosenttia. Vajaa 10 prosenttia vastaajista arvioi, että merkitystä ei ollut lainkaan.

*”Terveystalouden siirtäminen yli 100 km päähän”*

*”Kuntalaisten lähipalvelujen lakkauttaminen”*

*”Nimensä mukaan hallintokokeilu, ei palvelujen järjestämiskokeilu”*

Arvioitaessa kuntatalouteen liittyviä tekijöitä, niin eniten vaikutusta hallintokokeilun päättymiseen vaikuttanut tekijä on kuntien maksuosuus maakunnalle. Jopa noin 46 prosenttia vastanneista katsoo, että kuntien maksuosuudella maakunnalle oli erittäin paljon ja noin 35 prosenttia, että paljon merkitystä. Noin 11,5 prosenttia arvioi sillä olleen kohtalaisesti merkitystä. Vain noin 7 prosenttia arvioi merkitystä olleen vähän ja alle prosentti vastaajista ei näe maksuosuudella olleen lainkaan merkitystä kokeilun päättymiseen.

*”Erimielisyydet maksuosuuksissa”*

*”Kuntien väliset rahoitusneuvottelut – kaikki kunnat eivät hyväksyneet uutta rahoitusmallia”*

*”Rahoitusmalli, jossa menettäjiä olivat mm. Kajaani ja Sotkamo. Rahoitusmallin hyväksyminen oli merkittävä solidaarisuusteko em. kunnilta. Pienet kunnat tekivät ”tulosta” kokeilun kustannuksella.”*

*”Kuntien rahoitusosuudet eivät vastanneet käytäntöä”*

Myös maakunnan yleisellä taloudellisella tilanteella katsotaan olleen vaikutusta. Noin 26 prosenttia katsoo sillä olleen erittäin paljon, noin 33 prosenttia paljon ja noin 22 prosenttia kohtuullisesti merkitystä. Noin 19 prosenttia katsoo sen vaikuttaneen vain vähän ja noin kaksi prosenttia ei lainkaan. Sen sijaan kuntatalouden yleisellä tilanteella arvelaan olleen kohtalaisesti merkitystä, sillä näin arvioi noin 33 prosenttia vastaajista. Paljon sillä oli merkitystä noin 31 mielestä. Erittäin paljon merkitystä näki kuitenkin vain noin 8 prosenttia vastaajista. Noin 21 prosenttia arvioi merkitystä olleen vähän ja noin kuusi prosenttia arvioi, että merkitystä ei ollut lainkaan. Sen sijaan yleisen julkistalouden tilanteen nähtiin vaikuttavan noin 32 prosentin mukaan vain vähän tai noin 30 prosentin mukaan kohtuullisesti. Paljon katsoi vaikutusta olleen noin 18 prosenttia ja erittäin paljon vain noin kahdeksan prosenttia vastaajista. Sen sijaan noin 11 prosenttia vastaajista arvioi, että kuntatalouden tekijöistä yleisellä julkistalouden tilanteella ei ole lainkaan vaikutusta.

*”Huono talouden pito”*

*”Kuntasektorin talousahdinko.”*

*”Julkisen sektorin kustannuspaineet yleensäkin.”*



## 6 Yhteenveto

Kainuun hallintokokeilu päättyi vuoden 2012 lopussa. Raportissa on kyselyllä selvitetty näkemyksiä päättymisen syistä ja keskeisiksi syiksi nousivat lainsäädännön vaatimus yksimielisyydestä kokeilun jatkamisesta, neuvottelukulttuuri ja yhteistyö sekä rahoitusjärjestelyjä koskevat erimielisyydet.

Kainuun hallintokokeilu on toiminut hyvin palvelujen järjestämisen rakenteena. Sekä koulutuksessa että sosiaali- ja terveydenhuollossa saatiin myönteisiä kokemuksia kootusta toiminnasta. Vaikeuksia on aiheuttanut rakenteen ylikunnallinen luonne ja rahoitusratkaisut. Vaikka kokeilulla on saatu aikaan myönteistä kehitystä palvelujen osalta, on tulevaisuuskuva edelleen vaikea. Sosiaali- ja terveyspalvelujen tarpeen kasvu jatkuu voimakkaana ja taloudelliset edellytykset vastata tähän ovat heikot. Väestökehityksen suunta ei ole kokeilun aikana muuttunut, vaan väestön väheneminen ja huoltosuhteen epäedullisuus ovat edelleen maakunnan rasitteena.

Sosiaali- ja terveyspalvelujen kustannukset ovat kokeilun alun myönteisen kehityksen jälkeen alkaneet nousta voimakkaasti kokeilun lopussa. Samansuuntaisen kehityksen jatkuminen aiheuttaa väistämättä kunnallistalouden kriisiytymisen alueella.

Palvelujen järjestämisen kokoaminen ja maakunnan kustannustietoisuuden herääminen ovat olleet kokeilun keskeistä antia. Niillä voi nähdä olevan vaikutusta valtakunnallisestikin, kun yleisesti tavoitellaan sosiaali- ja terveydenhuollon laajaa integraatiota. Näiden jatkaminen ja edelleen kehittäminen ovat Kainuussakin tärkeitä toimintalinjoja.

Kokeilussa saatu kokemus ylikunnallisen toiminnan rahoitusjärjestelyistä on ollut arvokasta. Rahoitusjärjestelmän vahvoja puolia ovat olleet sen ennakoitavuus kuntien kannalta, ja että se on kannustanut maakuntaa kokonaistaloudellisesti järkeviin ratkaisuihin. Rahoitusjärjestelmän aiheuttamien ristiriitojen hallintaan olisi ilmeisesti tarvittu enemmän työkaluja. Mikäli integroitua sosiaali- ja terveydenhuoltoa järjestetään tulevaisuudessa kuntien yhteistyönä, on Kainuun kokeilusta opittavaa valtakunnallisestikin.



# LIITTEET

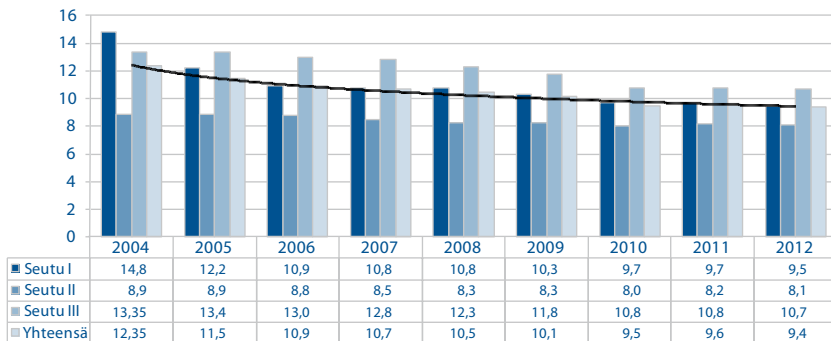
## A. Sosiaali- ja terveystalvet

### Taulukko S1. Vanhuspalveluiden palvelurakenneindikaattorit 2006 – 2011.

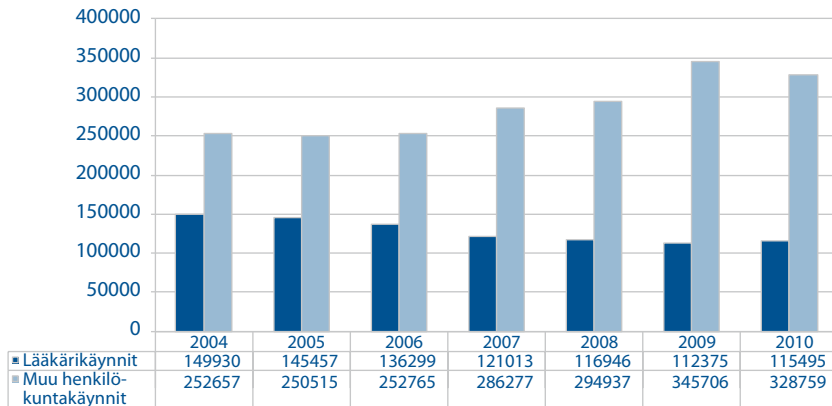
Ikäntyneiden palveluiden rakenne ja peittävyys 2006–2011 Kainuu/koko maa 75-vuotta täyttäneet asiakkaat % 75-vuotta täyttäneestä väestöstä.

		2006	2007	2008	2009	2010	2011	Laatusuositus
Tavallinen palveluasuminen	Kainuu	2,2	1,4	1,7	1,9	1,6	1,4	
	Kokomaa	1,8	1,8	1,6	1,4	1,3	1,2	
Omaishoidontuki	Kainuu	6,8	6,4	7	7,5	8,1	8,2	5-6%
	Kokomaa	3,7	3,9	4,1	4,1	4,2	4,4	
Säännöllinen kotihoito	Kainuu	11,8	9,5	10,9	11,5	13,2	11,7	13-14%
	Kokomaa	11,5	11,3	11,2	11,4	11,9	12,2	
Tehostettu palveluasuminen	Kainuu	6,8	7,6	7	6,8	6,6	6,9	5-6%
	Kokomaa	3,9	4,2	4,6	5,1	5,6	5,9	
Vanhainkoti	Kainuu	0,5	0,6	0,6	0,9	1,0	1,7	3%
	Kokomaa	4,1	4	3,8	3,5	3,2	4,4	
Terveystakeskus pitkäaikaishoito	Kainuu	2,1	1,9	2	1,6	1,4	0,6	3%
	Kokomaa	2,4	2,2	2,1	1,9	1,5	1,3	

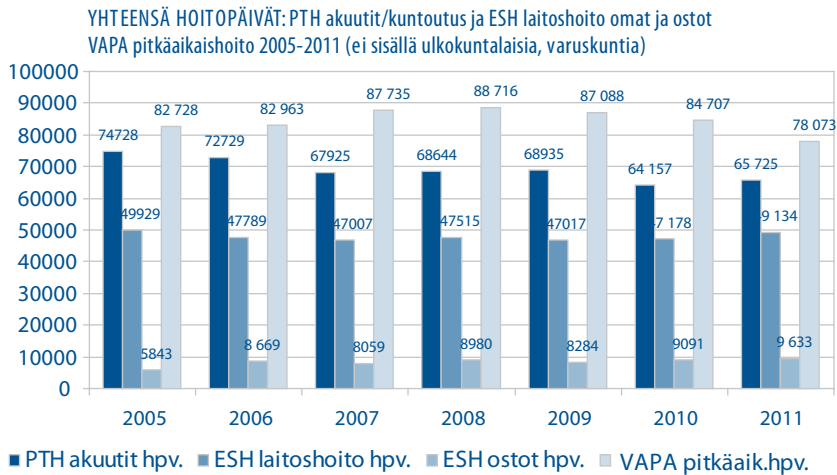
Kuva S1. Vanhuspalvelujen ympärivuorokautisten hoitopaikkojen % -jakauma seuduittain suhteessa 75 vuotta täyttäneisiin kainuulaisiin v. 2004 – 2012.



**Kuva S2. Perusterveydenhuollon käynnit lääkärin ja muun henkilökunnan luona 2004 – 2010.**

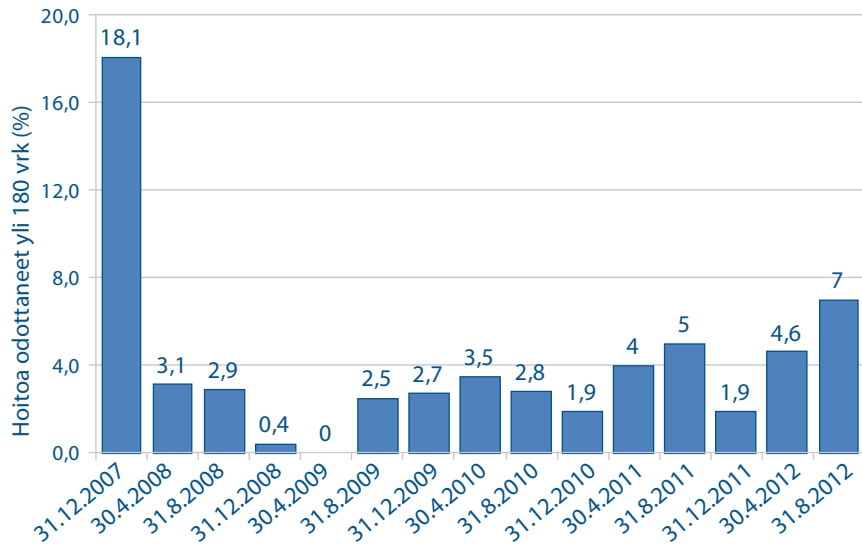


**Kuva S3. Hoitopäivät yhteensä 2005 – 2011.**

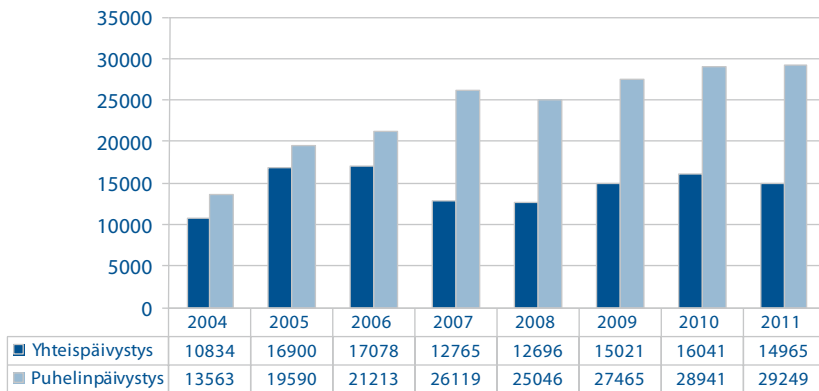




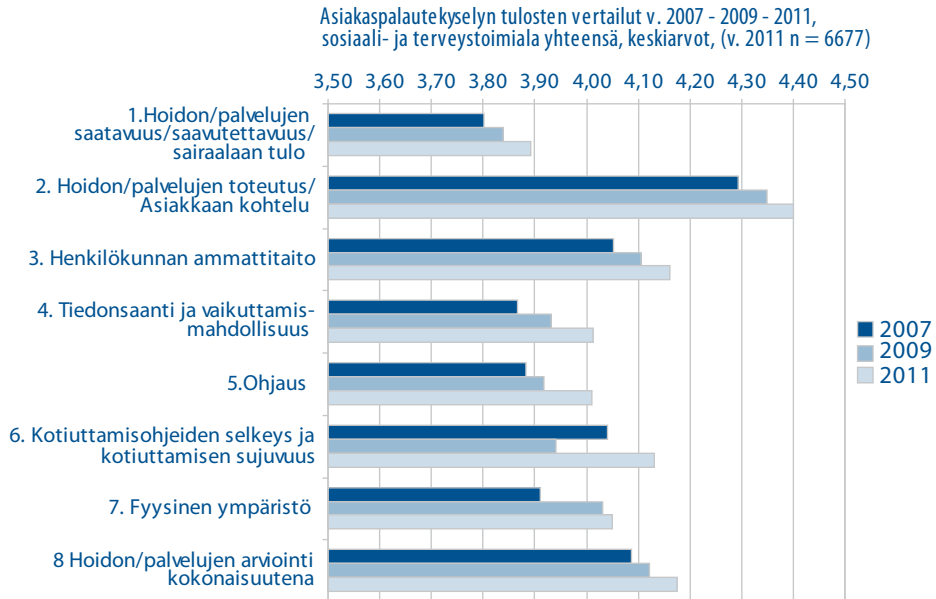
**Kuva S4. Kainuun shp. Erikoissairaanhoidon saatavuus 2007–2012. Hoitoa odottaneet yli 180 vrk.**



**Kuva S5. Yhteis- ja puhelinpäivystys 2004 – 2011.**



### Kuva S6. Asiakaspalautekyselyn tulokset 2007, 2009 ja 2011.



## TOISEN ASTEEN KOULUTUS

### Taulukko K1. Kainuun perusopetuksen oppilaat 20.9.2012

Kunta	1lk	2lk	3lk	4lk	5lk	6lk	7lk	8lk	9lk	Yht.
Hyrnsalmi	13	20	17	25	25	15	31	18	18	182
Kajaani	420	378	417	372	389	378	410	418	417	3599
Kuhmo	67	80	78	68	92	96	73	82	81	717
Paltamo	41	34	38	42	34	40	37	42	42	350
Puolanka	17	21	21	23	17	34	43	29	31	236
Ristijärvi	4	16	10	13	9	16	8	6	16	98
Sotkamo	126	104	114	118	100	120	125	103	123	1033
Suomussalmi	67	62	82	77	91	80	90	86	89	724
Vaala	32	35	29	35	30	37	39	47	46	330
<b>Yhteensä</b>	<b>787</b>	<b>750</b>	<b>806</b>	<b>773</b>	<b>787</b>	<b>816</b>	<b>856</b>	<b>831</b>	<b>863</b>	<b>7269</b>
haku 2.asteelle	v. 2021	v. 2020	v. 2019	v. 2018	v. 2017	v. 2016	v. 2015	v. 2014	v. 2013	

### Taulukko K2. Ensisijaiset hakijat nuorisostaan koulutukseen Kainuussa 2005 - 2012

Hakijat/vuosi	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Ammatillinen	775	898	1008	1073	952	939	933	895
osuus ikäluokasta	0,72	0,78	0,95	0,95	0,87	0,90	0,91	0,91
Lukiot (sisältää Vaalan)	607	602	528	537	508	503	508	437
osuus ikäluokasta	0,56	0,52	0,50	0,47	0,47	0,48	0,50	0,44
Toinen aste, yhteensä	1382	1500	1536	1610	1460	1442	1441	1332
Ikäluokka (Tilastokeskus)	1083	1154	1056	1133	1089	1048	1026	986
1. sij.hakijat / 16-v. ikäluokka	1,28	1,30	1,45	1,42	1,34	1,38	1,40	1,35

### Taulukko K3. Kainuun ammattiopisto -liikelaitoksen (nuas) opiskelijamääräkehitys 2005 – 2012

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Kajaani	1578	1537	1569	1574	1579	1554	1582	1555
Kuhmo	98	92	93	92	95	87	81	70
Sotkamo	98	64	53	53	70	78	86	91
Suomussalmi	180	153	149	153	141	127	98	76
Vaala	60	46	27	11				
<b>Kainuu yht.</b>	<b>2014</b>	<b>1892</b>	<b>1891</b>	<b>1883</b>	<b>1885</b>	<b>1846</b>	<b>1847</b>	<b>1792</b>
Muutos- %		-6,1	-0,1	-0,4	0,2	-2,1	0,05	-3
Kuusamo				513	520	517	505	480
<b>KAO yhteensä</b>	<b>2014</b>	<b>1892</b>	<b>1891</b>	<b>2396</b>	<b>2405</b>	<b>2363</b>	<b>2352</b>	<b>2272</b>
<b>KAO muutos-%</b>		-6,1	-0,1	26,7	0,4	-1,7	-0,5	-3,4

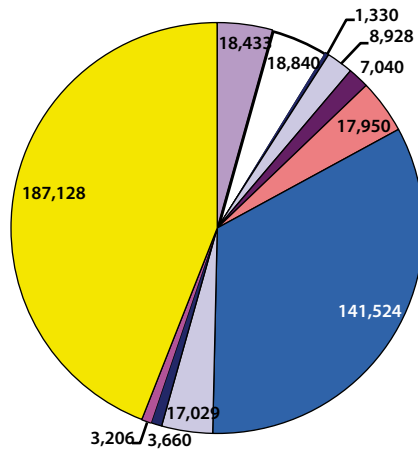
**Taulukko K4. Lukioiden opiskelijamäärien kehitys 2005 - 2012**

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Kajaani	840	809	787	789	767	714	678	643
Kuhmo	234	212	195	180	166	144	125	120
Sotkamo	313	324	339	357	364	372	392	389
Filiaali	494	492	443	366	327	297	280	295
* Hyrynsalmi	64	62	58	49	43	31		
* Paltamo	151	149	127	100	88	75	71	76
* Puolanka	56	64	61	53	53	56	62	62
*Suomussalmi	176	177	177	164	143	135	147	156
*Vuolijoki	47	40	20					
<b>Lukiot yhteensä</b>	<b>1881</b>	<b>1837</b>	<b>1764</b>	<b>1692</b>	<b>1624</b>	<b>1527</b>	<b>1475</b>	<b>1446</b>
Muutos-%		-2,3	-4	-4,1	-4	-6	-3,4	-2

**ALUEKEHITYS****Kuva A1. Kainuun kehittämisrahan käyttökohteet 2005 – 2012.**

KAINUUN KEHITTÄMISRAHA vv. 2005-2012 yht. 425,068 milj.€

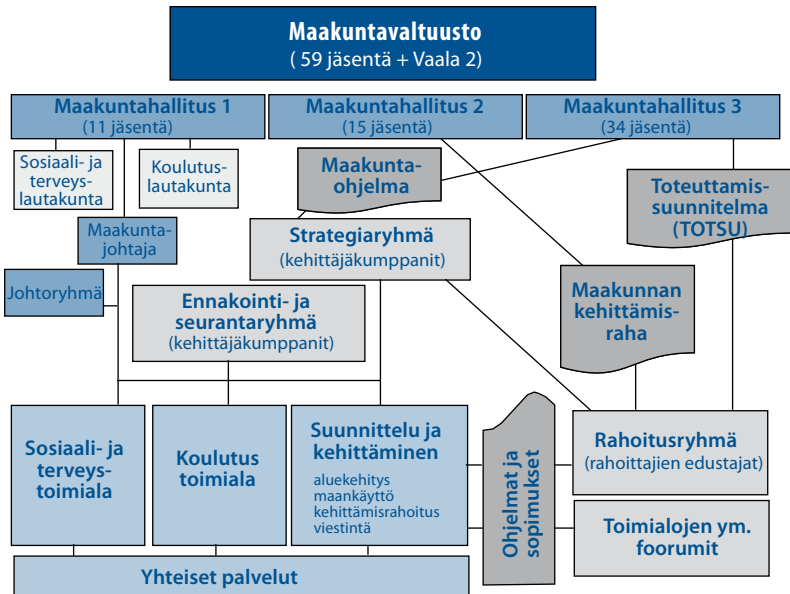
- 1. Kainuun maakunta -kuntayhtymä
- 1. Paltamon työllisyyskokeilu
- 2. Kainuun metsäkeskus
- 3. Joukkoliikenne
- 4. Alueellinen kuljetustuki
- 5. Yritysten investointi ja keh.
- 6. Koulutushankinnat ja palkkatuki
- 7. Investoinnit ja työllisyysohjelma, projektituki
- 9. Yhdyskuntien vesihuoltotyöt
- 10. Ympäristötyöt
- 11. Perustienpito



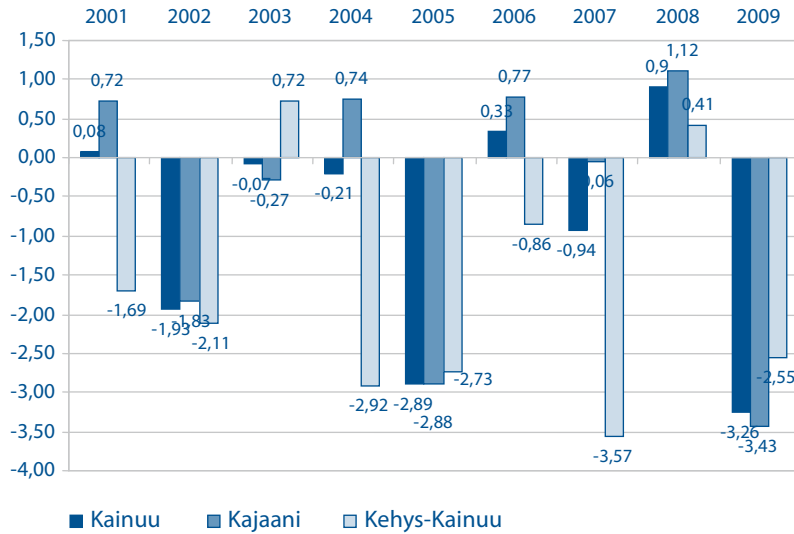
Taulukko A1. Kainuun kehittämisraha 2005 – 2012, miljoonaa euroa

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Kaikki yht.
1. Kainuun maakunta -kuntayhtymä	1,795	2,256	2,500	2,485	2,600	2,877	2,420	1,500	18,433
1. Paltamon työllisyyskokeilu					2,450	7,134	5,137	4,119	18,840
2. Kainuun metsäkeskus	0,080	0,130	0,140	0,140	0,140	0,270	0,230	0,200	1,330
3. Joukkoliikenne	0,743	0,740	0,801	0,866	1,303	1,501	1,546	1,428	8,928
4. Alueellinen kuljetustuki	0,810	0,820	0,850	0,860	0,940	0,940	0,920	0,900	7,040
5. Yritysten investointi ja keh.	0,300	0,200	5,200	0,600	4,250	2,200	3,500	1,700	17,950
6. Koulutushankinnat ja palkkatuki	17,300	17,100	17,000	22,500	16,439	19,615	15,500	16,070	141,524
7. Investoinnit ja työllisyysohjelma, projektituki	2,879	2,600	2,600	1,750	3,100	1,500	1,700	0,900	17,029
9. Yhdyskuntien vesihuoltotyöt	0,185	0,250	0,805	0,340	0,500	0,400	0,630	0,550	3,660
10. Ympäristötyöt	0,720	0,230	0,258	0,348	0,300	0,700	0,300	0,350	3,206
11. Perustienpito	19,983	19,983	20,004	28,069	27,805	26,037	24,305	20,942	187,128
	44,795	44,309	50,158	57,958	59,827	63,174	56,188	48,659	425,068

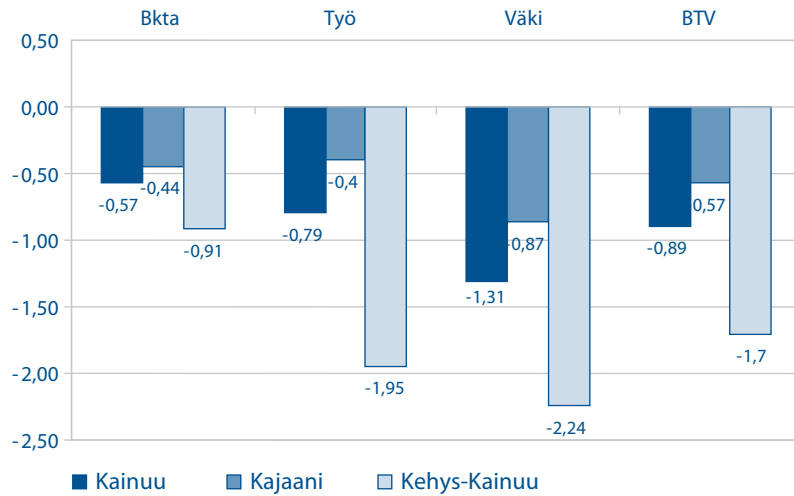
Kuva A2. Kainuun maakuntahallitukset ja kehittämisryhmät.



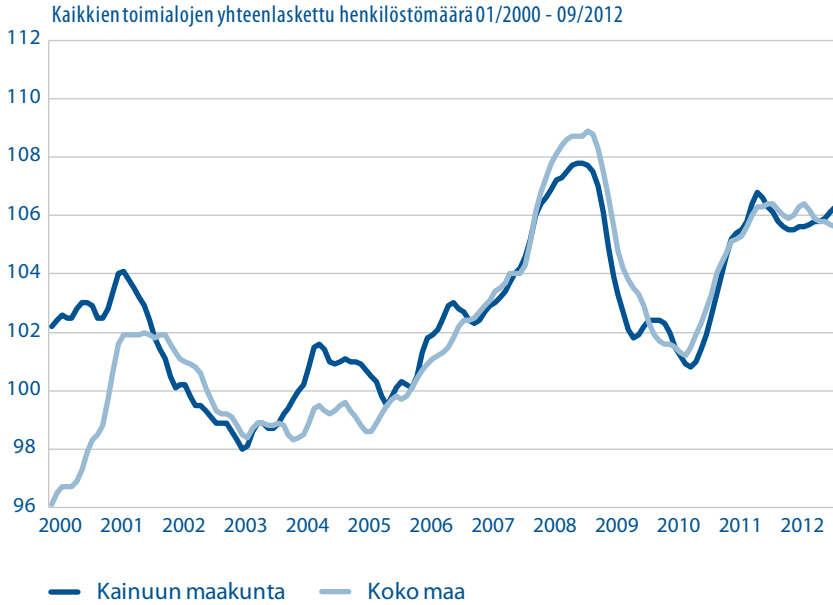
Kuva A3. Kainuun kehitys BTV-indikaattorilla mitattuna vuosittain vuosina 2001 – 2009.



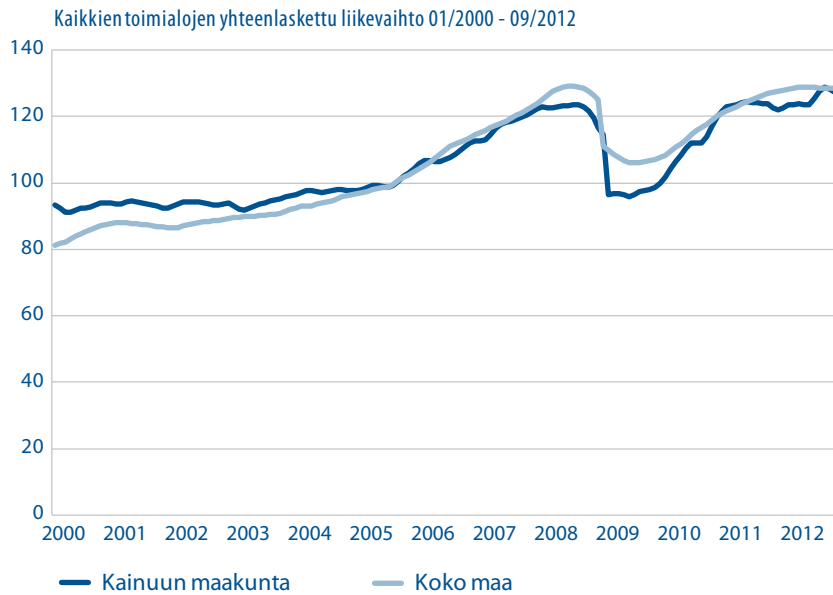
Kuva A4. Kainuun kehitys komponentteittain suhteessa koko maan kehitykseen 2001 – 2007.



**Kuva A5. Kaikkien toimialojen yhteenlaskettu henkilöstömäärä 2000 – 2012.**



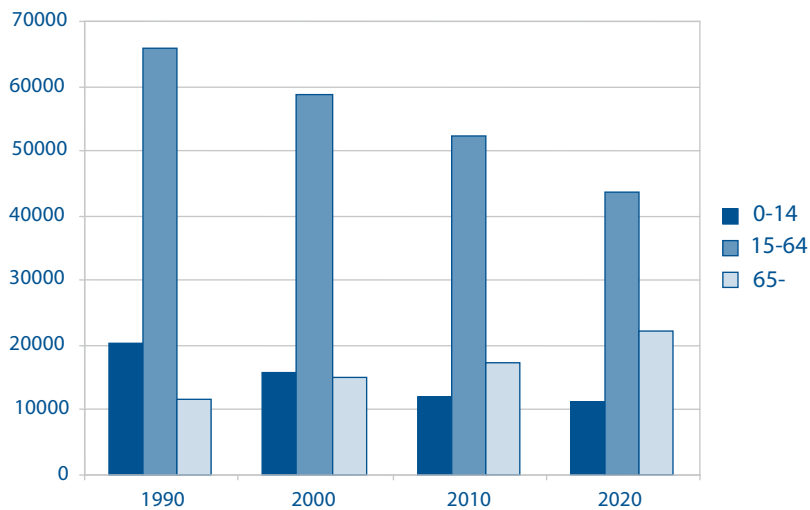
**Kuva A6. Kaikkien toimialojen yhteenlaskettu liikevaihto 2000 – 2012.**



**Taulukko A2. Kainuun työvoiman, työllisten ja työttömyden kehitys 2004 – 2010.**

(\*Tilastokeskus, työssäkäyntilasto, \*\* Työ- ja elinkeinoministeriö, työnvälitystilasto)

	2004	2005	2010	muutos 2005-2010
työvoima*	3 8143	37 598	35 983	-1615
työlliset*	3 0550	30 126	30 652	526
työllisyysaste Kainuu*	54,8	54,5	58,4	3,9
työllisyysaste koko maa*	64,8	64,6	65,6	1,0
työttömät**	7 055	6 868	5025	-1843
työttömyysaste Kainuu**	18,3	18,0	13,6	-4,4
työttömyysaste koko maa**	11,1	10,6	10,0	-0,6

**Kuva A7. Kainuun kokonaisväkiluku ja väkiluku ikäryhmittäin 1990, 2000, 2010 ja ennuste 2020.**











VALTIOVARAINMINISTERIÖ  
Snellmaninkatu 1 A  
PL 28, 00023 VALTIONEUVOSTO  
Puhelin 0295 160 01  
Telefaksi 09 160 33123  
[www.vm.fi](http://www.vm.fi)

5/2013  
Valtiovarainministeriön julkaisu  
Tammikuu 2013

ISSN 1459-3394 (nid.)  
ISBN 978-952-251-427-1 (nid.)  
ISSN 1797-9714 (pdf)  
ISBN 978-952-251-428-8 (pdf)

VM:N  
JULKAISUSARJAN  
TEEMAT:

Budjetti  
Hallinnon kehittäminen  
ICT-toiminta  
Kunnat  
Ohjaus ja tilivelvollisuus  
Rahoitusmarkkinat  
Taloudelliset ja  
talouspoliittiset  
katsaukset  
Valtion työmarkkinalaitos  
Verotus