

Juha Peltoniemi

Ajatuksia paikallisen ja
alueellisen itsehallinnon
toteuttamisesta
Suomessa



Versio 31. maaliskuuta 2019
© 2019 Juha Peltoniemi ja Neutrinica Oy

Lataaminen, tulostus sekä kopiointi ja jakelu sähköisessä tai tulostetussa muodossa sekä osittainen lainaaminen sallittu vapaasti ei-kaupallisiin tarkoituksiin hyvää tapaa noudattaen. Plagiointi ja muuttaminen ehdottomasti kielletty.

Elektroninen dokumentti (odt/pdf)

Sisällys

Johdanto.....	1
Paikallishallinnon perusteet.....	2
Suomen paikallishallinnon nykytila.....	4
Suomen taajamat.....	8
Toiminnalliset alueet.....	9
Optimikoko ja kriittinen massa.....	10
Tekniset kunnat: kaupungit ja kylät.....	12
Elinkeinotoiminta.....	14
Sivistyskunnat.....	15
Sote-kunnat.....	19
Rahallinen sosiaaliturva ja solidaarisuusalue.....	22
Montako paikallishallinnon tasoa?.....	24
Malleja.....	25
Nelitasoinen malli.....	25
Kolmitasoinen malli.....	27
Kaksiportainen mahtavien kaupunkien malli.....	28
Kaksiportainen valtiopainotteinen malli.....	29
Kaksi- ja puoliportainen sote-orientoitunut malli.....	30
Alueellisesti eriytetty sekamalli.....	31
Tyhjät alueet.....	32
Mitä pitää tehdä?.....	33
Liite: Suomen kaupunkitaajamat.....	36

...

Johdanto

Kuntauudistus ja maakuntamalli osuvat kivuliaasti useimpien ihmisten paikka-identiteetin sydämeen. Ihmiset kokevat oman kotipaikkansa pyhäksi. Siksi keskustelu pyörii paikallaan. Lukuisat hallitukset ovat kerta toisensa jälkeen esittäneet erilaisia malleja, jotka sittemmin tyrmätään mikä mistäkin syystä. Samanaikaisesti monet kunnat ovat liittyneet toisiinsa, joskus enemmän joskus vähemmän onnistuneesti, mutta vieläkin enemmän energiaa on tuhattu toteutumattomiin kuntaliitoksiin, jotka ovat pahimmillaan myrkyttäneet kunnalliselinten ilmapiirejä hyvinkin pahasti. Sen lisäksi kunnat ovat muodostaneet ja yrittäneet muodostaa jos jonkinlaisia kuntaliittoja ja kuntayhtymiä pakolla ja vapaaehtoisesti.

Pohdiskelen tässä esseessä paikallishallinnon filosofisia perustelua ja tarkastelen erilaisia malleja paikallisen itsehallinnon ja hallintotasojen työnjaon järjestämiseksi. Eri mallit tuottavat erilaisia etuja ja haittoja ja jakavat valtaa ja vastuuta eri tavoin eri ihmisryhmille. Siksi puhtaasti tieteellisellä argumentoinnilla ei voida valita yhtä optimimallia, vaan valinta perustuu myös arvoille ja intresseille, joista osa on hyvinkin henkilökohtaisia ja vaikeasti rationalisoitavia. Niiden yhteensovittamista yleisesti kutsutaan politiikaksi.

Tarkastelen myös työnjakoa valtion ja paikallisen itsehallintotason välillä. En pohdi tässä esseessä sen perusteellisemmin valtion ja kuntien toimintojen yksityistämistä, vaan oletan, että julkinen sektori pääosin tuottaa itse velvoitepalvelunsa. Tähän tarkasteluun ei juurikaan vaikuta, miten tukipalveluita hankitaan, mutta laaja sosiaali- ja terveystalouden yksityistäminen voi sirpaloittaa kenttää siten, että se vaikuttaa tarkasteltaviin optimeihin. Erityisesti päätöksenteon yksityistäminen – ihan yksittäisistä hoitolähettestä alkaen – voi tuottaa osaoptimointiongelmia. En myöskään pohdi muita keinoja tehostaa julkisen sektorin toimintaa. Vaikka Suomen julkinen sektori on yksi maailman tehokkaimmista, siinäkin on vielä tehostamisvaraa, muutenkin kuin uudelleenorganisoinnilla.

Tässä esitetyt lukuarvot on pääosin poimittu Tilastokeskukselta, valtion budjetista, Kuntaliiton sivuilta, Kelalta ja muista nettilähteistä. Ne kuvaavat tilannetta vuosilta 2016-2019, mutta eivät ole absoluuttisen tarkkoja. Eri luvut voivat perustua hieman eri määritelmiin. Esimerkiksi eri sektorien meno-osuudet riippuvat siitä, miten niille jyvitetään osuus keskushallinnosta ja kuinka niiden kiinteistötoimi on toteutettu, mitkä harvoin tulevat selviksi. Tarkimman kokonaiskuvan saamiseksi pitäisi käsitellä sulautettuja nettomenoja, joista vähennetään julkisen sektorin sisäiset siirrot ja verot, mutta käytännössä ne muodostavat sen verran monimutkaisen kudelman, että aivan kaikkia siirtomenoja ei voida sulauttaa pois. Näistä luvuista saanee kuitenkin riittävän tarkan kuvan lähtötilanteesta (selvästi parempi kuin pelkkä suuruusluokka) ja tarkempi saivartelu voidaan jättää lainvalmisteluun.

Käytän suhteellisen sattumanvaraisia nimiä kunnan ja valtion välisille itsehallintoelimille. Niitä voitaisiin kutsua maakunniksi, lääneiksi, piirikunniksi, seutukunniksi, aluekunniksi tai provinssiksi. Näihin liittyy erilaisia mielleyhtymiä – esimerkiksi termiä maakunta käytetään usein varsin pejoratiivisesti. Pelkkään sote-toimeen keskittyvää hallintoaluetta voitaisiin kutsua hoitopiiriksi tai hyvinvointipiiriksi, joka mieltäisi enemmän byrokraattisesti kuin identiteettisesti eikä siten rikkoisi asukkaiden paikkaidenteettiiä.

Paikallishallinnon perusteet

Sivistysvaltioissa valtiosisäisellä kunnallisella, maakunnallisella ja alueellisella hallinnolla on tyypillisesti seuraavia tehtäviä:

- aluesuunnittelu: asemakaavoitus, rakennusluvut ja muut määräykset;
- kunnallistekniikka: kadut, puistot, johdot, viemärit ja jätehuolto (alle neljännes Suomen kuntien menoista);
- sivistystoimi: varhaiskasvatus, peruskoulutus, ammattikoulutus, aikuiskasvatus ja kulttuuri (neljännes Suomen kuntien menoista);
- sosiaali- ja terveystoimi (noin puolet kuntien menoista);
- elinkeinojen kehitys;
- pelastustoimi;
- vapaa-ajan palvelut: kulttuuri, liikunta, juhlat;

Vastuu näiden toteuttamisesta voidaan jakaa itsehallinnollisten kuntien, kuntainliittyvien, maakuntien (provinssien, piirikuntien, läänien t.m.s.) sekä valtion aluehallinnon kesken. Valtion aluehallinto ei sisällä paikallisdemokraattista toimielintä vaan toimii virkavastuulla valtioneuvoston alaisuudessa, tyypillisesti päällikkövirastoina.

Peruskysymys kuuluu: Mitkä julkisen sektorin toimeenpanovaltaan kuuluvat päätökset tulee demokratian toteutumiseksi tehdä paikallisesti paikallisen vaaleilla valitun toimielimen toimesta ja mitkä tehdään virkavastuullisen valtion viraston, valtioneuvoston tai eduskunnan, ellei peräti Euroopan Unionin toimesta? Jatkokysymys kuuluu: kuinka suuressa tai pienessä piirissä paikallinen päätös tulee tehdä parhaimman lopputuloksen saavuttamiseksi? Niihin liittyy: kuka maksaa ja kuka päättää veroista ja maksuista?

Paikallista demokratiaa ei ainakaan tarvita päätöksiin, joiden lopputulos seuraa suoraan laista ilman merkittävää mahdollisuutta arvovalintaan. Tämä kattaa ainakin suurimman osan oikeus- ja lainvalvontatointa. Paikallista demokratiaa tuskin tarvitaan resursointi- ja rahoituspäätöksiin, jotka on tehtävä lain vaatimusten täyttämiseksi. Jonkun arvion mukaan suurin osa kunnanvaltuustojen ja eduskunnan budjetti-

päätöksistä (jopa yli 80 %) on ennalta määrätty lain nojalla siten, että toimielimen tehtäväksi jää vain vastaavan tulon hankkimisesta päättäminen eikä siinäkään paljon liikkumavaraa ole. Toki kumileimasinvirastojenkin sijoittumiseen liittyy paikallisia intressejä – eri asia sitten on, kuinka paljon niitä tulee ottaa huomioon ja edistäisikö paikallinen enemmistodemokraattinen päätös mitenkään viraston toimintaa.

Paikallista demokratiaa tarvitaan erityisesti päätöksiin, jotka kustannetaan paikallisesti veroin tai maksuin. Päätöksen luonteesta riippuen se voidaan toteuttaa julkisen pakkajäsenyyden taikka vapaaehtoisen liittymisen pohjalta.

Paikallinen demokratia sallii paikallisten toiveiden, arvojen, mieltymysten ja inhotusten vaikuttaa päätöksiin. Se voi johtaa erilaisiin ratkaisuihin samojen tavoitteiden täyttämiseksi erilaisten makujen ja epätäydellisyyksien vuoksi. Paikalliset olosuhteet voivat mahdollistaa eri toimia eri lailla, jolloin tietyt (vapaaehtoiset) palvelut tulevat järkeviksi toisaalla, mutta toisaalla jäävät liian kalliiksi, jotta niitä kannattaisi toteuttaa. Erilaiset ratkaisut yhtäältä asettavat ihmisiä eriarvoiseen asemaan, toisaalta erilaisten toimintamallien vertailu tuottaa arvokasta tietoa niiden toimivuudesta, tehokkuudesta ja taloudellisuudesta, mikä auttaa kehittämään niitä paremmiksi. Ennen kaikkea se antaa ihmisille tunteen, että tulevaisuus on heidän hallinnassaan, olkoonkin, että vain vähemmistö pääsee oikeasti edes näennäistä valtaa käyttämään. Keskusjohto ei ehkä haluaisi itse toteuttaa eri alueilla erilaisia ratkaisuja (pitääkseen kokonaisuuden yhtenäisenä ja symmetrisenä).

Edellisen perusteella vähintäänkin paikallinen suunnittelu, kiinteistötoimi ja vapaa-ajan palvelut kuuluvat luonnollisesti paikalliselle demokraattiselle toimielimelle. Niitä ei ole juuri missään demokraattisessa valtiossa alistettu valtion päätösvallan alle. Sen sijaan sosiaalitoimen ja sivistystoimen suhteen maailmalla on toteutettu erilaisia ratkaisuja, joten niiden optimaalinen työnjako eri tasojen (ja myös yksityisen sektorin) kesken ei selvästikään määräydy yksikäsitteisesti. Suuri osa kansasta ei edes tiedä, mikä tehtävä millekin toimielimelle kuuluu, mikä näkyy esimerkiksi vaalien teemoissa ja kysymyksissä.

Koulutoimen osalta paikallisella tasolla voidaan päättää koulujen sijainnista ja jonkin verran myös niiden resursoinnista, kuten opettajien ja apuhenkilökunnan määrästä, luokkakoosta, leirikouluista ja valinnaisainetarjonnasta. Sen sijaan opetussuunnitelmat, opettajien pätevyysvaatimukset ja oppilaiden loma-ajat määräytyvät Suomessa valtakunnallisesti, tosin lomissa on pientä paikallista liikkumavaraa. Myös palkoista sovitaan valtakunnallisesti liittojen kesken, joskin paikallisesti voidaan maksaa lisiä, mikä lienee hyvin harvinaista. Suurimmat paikalliset kiistat liittyvät yleensä koulujen lakkauttamisiin, toiseksi niiden rakentamiseen, eivätkä rajapinnat määräydy poliittisten puolueiden kautta. Valtakunnalliset määräykset asettavat useimmille resurssintipäätöksille reunaehtoja, kuten luokan maksimikoko (oppilas/-opettaja-suhde) tai koulutilojen ominaisuudet.

Myös terveystoimessa kunnat vaikuttavat erityisesti laitosten sijaintiin, joskin resurssointi ja palvelutaso aiheuttavat myös poliittisia kiistoja, usein selkeämmin puoluesidonnaisia. Kunnat ovat pyrkineet säästämän menoissa, usein palvelutason kustannuksella. Ulkoistamiseen liittyy rahan lisäksi periaatteellisia poliittisia ulottuvuuksia.

Kunnilla on mahdollisuuksia vaikuttaa myös valtiollisten tai yksityisten laitosten toimintaan. Erityisesti kunta voi ohjata niiden sijaintipäätöksiä kaavoituksella, mutta ei voi pakottaa ketään ulkopuolista rakentamaan mitään rakennusta kunnan osoittamaan paikkaan, ellei lailla sellaista tilannetta luoda. Joissain tilanteissa kunta voi vuokrata omistamiaan tai jopa tarkoitusta varten rakennuttamiaan kiinteistöjä kyseiseen toimintaan. Kunta voi edistää valtiollisen infrastruktuurin rakentamista omalle alueelle omalla panoksellaan.

Toiselta kantilta perusteltuna paikalliselle hallinnolle tulisi kohdistaa kaikki julkisen sektorin tarjoamat lähipalvelut. Valtiolle jäisi pakollisen yövartijatoimen lisäksi ainoastaan toimet, jotka voidaan ongelmitta keskittää tai alueellistaa valtion omin päätöksin kysymättä kunnilta ja kansalta.

Suomen paikallishallinnon nykytila

Suomi jakaantuu noin 311 kuntaan, joista noin 295 sijaitsee Manner-Suomessa. Historiallisesti kunnat ovat muodostuneet seurakunnista, joita on aikoinaan perustettu sen mukaan, että väestöpohja riitti kirkon rakentamiseen ja papin elättämiseen (ja pappi viljeli aina itsekin, joten ei kovin paljon elatusapua tarvinnut) ja kirkkokansa pääsi pyhänä hevosilla kirkkoon. Kauppapaikoista muodostui kaupunkeja, joille annettiin joitain oikeuksia ja velvollisuuksia. Kaupunkien erioikeudet ja velvollisuudet lakkautettiin Suomesta viime vuosisadalla, kun Suomi siirtyi yhteen kuntamuotoon.

Jo Ruotsin vallan aikana (ainakin 1600-luvulta) Suomi (valtakunnan itäosa, kuten myös länsiosa) jaettiin lääneihin. Läänien määrä vaihteli ja läänilaitos jatkui autonomian ja itsenäisyyden ajan. Läanit olivat aina valtion aluehallinnon yksiköitä, joilla ei ollut omaa demokraattista toimielintä. Sitten läanit lakkautettiin, mutta tilalle tuli ELY/AVI-alueita, joita kukaan ei tunne. Suomessa tunnetaan myös historiallisia maakuntia, jotka ovat olleet lähinnä teennäistä kansallisromantiikkaa ilman varsinaista omaa hallintoa, kunnes maakuntien liitot perustettiin niitä ylläpitämään. Tämän päivän kansalainen tuskin tunnistaa kuuluvansa mihinkään maakuntaan tai lääniin muuten kuin säätiedotuksia kuullessaan. Niiden nimet ja rajat eivät ole täysin vakiintuneet.

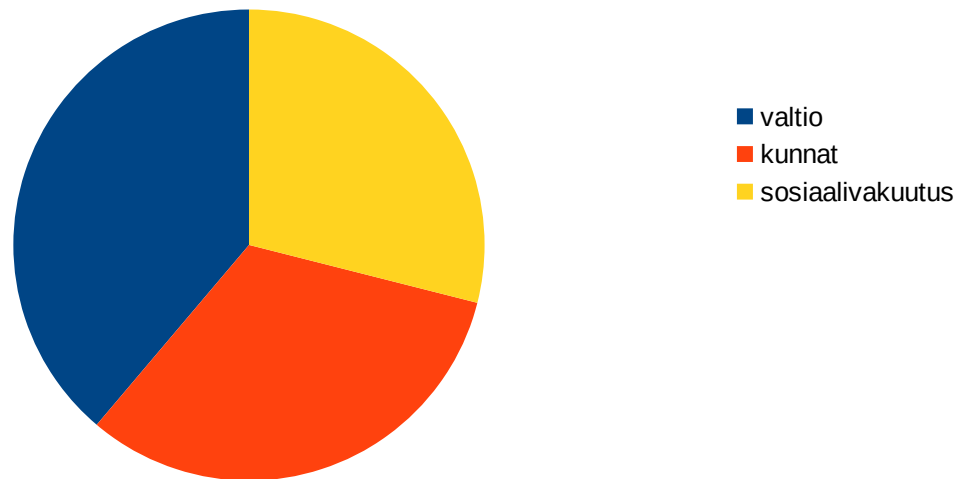
Suomen kunnat vastaavat erityisesti paikallisesta infrastruktuurista. Niillä on yksinoikeus kaavoitukseen. Valtio voi jossain määrin puuttua kaavoitukseen ja seutu-kaavat laaditaan kuntien yhteistyönä. Kunnat rakentavat ja omistavat kiinteistöjä, joista osaa vuokrataan käyttäjille. Kunnat vastaavat kaduista ja valtio maanteistä. Rajanvedosta aina neuvotellaan ja kunnat usein osallistuvat maanteiden rakentamisen

rahoittamiseen. Vesijohtoverkosta vastaa yleensä kunnan vesilaitos, joka on voitu yhtiöittää. Sähköjohdot sekä tietoliikennejohdot kuuluvat yhtiöille, jotka voivat olla kunnan tai yksityisten omistuksessa. Kaukolämmöstä vastaa yleensä kaupunki, mutta ainakin Espoossa se on yksityistetty.

Suomessa pelastustoimi ja paikallispoliisi kuuluvat valtionhallinnon piiriin. Aiemmin palotoimi kuului nimenomaisesti kaupunkien vastuulle. Maalla siitä huolehtivat usein vapaapalokunnat, mutta tavallisesti tuleen syttynyt mökki sai palaa, koska sille ei mitään ehditty tekemään. Suomessa poliisi on aina kuulunut valtiolle, mutta monessa muussa maassa on kaupunkipoliiseja. Suomen kunnat voivat tuki palkata vartijoita, mutta heillä ei ole poliisivaltuuksia. Myös oikeuslaitos ja vankeinhoito kuuluvat valtiolle, kuten maanpuolustus sekä verotuksen toteutus.

julkiset menot

jakaantuminen valtion, kuntien ja sosiaalivakuutuslaitosten kesken (ei yhtiöitä ja markkinaehtoisia liikelaitoksia)



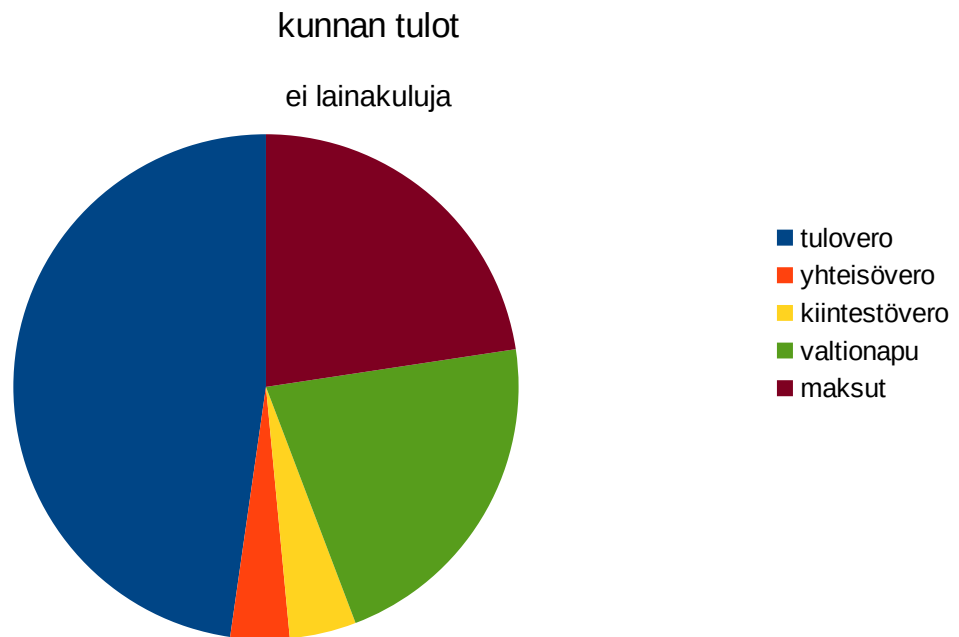
Kunnanjohtajien hakuilmoituksissa elinkeinotoiminnan kehittäminen korostuu tärkeimpänä osa-alueena. Valtakunnallisesti suuri osa kuntien elinkeinokehityksestä on kuitenkin nollasummapieliä eli kuntien keskinäistä kilpailua. Pääosa elinkeinoelämän tuesta kuuluu valtion TE-keskuksille, kuten myös työvoima-asiat, mitä kuitenkin ollaan maakunnille siirtämässä. Tärkeimmin kunnat tukevat tai epätukevat elinkeinoelämää kaavoituksella, varaamalla tontteja kaupalle, teollisuudelle ja kaivostoiminnalle tai kieltämällä niitä. Kunnat voivat vaikuttaa innovaatioekosysteemien kehittymiseen, minkä tukeminen on todettu tehokkaimmaksi yritystueksi.

Suomessa sosiaali- ja terveystoimi on perinteisesti kuulunut suurimmaksi osaksi kunnan vastuulle. Kunnat ovat solmineet kuntainliittoja sairaalahoidon järjestämiseksi. Suuri osa rahamääräisen sosiaaliturvan jakamisesta kuuluu valtiosektorille, mistä vastaa Kela, jolle viimeksi siirrettiin toimeentulotuki kunnilta. Vieläkin suurempi osa sosiaalivakuutuksista on ulkoistettu yksityisille yrityksille, kuten eläkevakuutusyhtiöille.

Koska perustuslaillisten sosiaalisten oikeuksien turvaaminen kuuluu valtiolle, niin siirtäessään vastuuta kunnille valtion tulee turvata niiden edellytykset eli viime kädessä maksaa kunnille korvauksia niiden hoitamisesta. Valtio antaakin merkittävää tukea kunnille, erityisesti köyhille, mikä herättää närää rikkaissa kunnissa. Sosiaali- ja terveystointia yritettiin siirtää maakunnille, joille viimeisimmän suunnitelman mukaan ei oltu antamassa verotusoikeutta.

Vastuu peruskoulutuksesta kuuluu Suomessa kunnille, varhaiskasvatuksesta lukioon. Ammatillista koulutusta varten kunnat ovat muodostaneet koulutuskuntayhtymiä. Korkeakoulutus kuuluu valtion vastuulle, mutta ammattikorkeakoulut ovat yleensä kuntien omistamia osakeyhtiöitä. Valtio ylläpitää myös joitain valtakunnallisia erikoisammattikouluja sekä erityisoppilaitoksia. Kunnat saavat valtiolta jotain tukea koululaitokseen.

Kuntien yhteenlaskettu budjetti on 45 miljardia euroa. Tuloista 45 % (20-22 G€) kerätään veroina, 27 % (9-12 G€) maksuina ja 19 % (8,6 G€) valtionosuuksina. Tuloveroa kerätään 19 G€ (42 % tuloista), yhteisöveroa 1,5 G€ (3,4 %) ja kiinteistöveroja 1,7 G€ (3,4 %). Kunnat ottavat bruttovelkaa kolmisen miljardia. Verokertymä saattaa muuttua talouden ja poliittisten päätösten mukaan: veroasiantuntijat kehottavat alentamaan tuloveroja ja nostamaan kiinteistöveroja. Yhteisöverojen asettamista rajoittaa kansainvälinen verokilpailu.



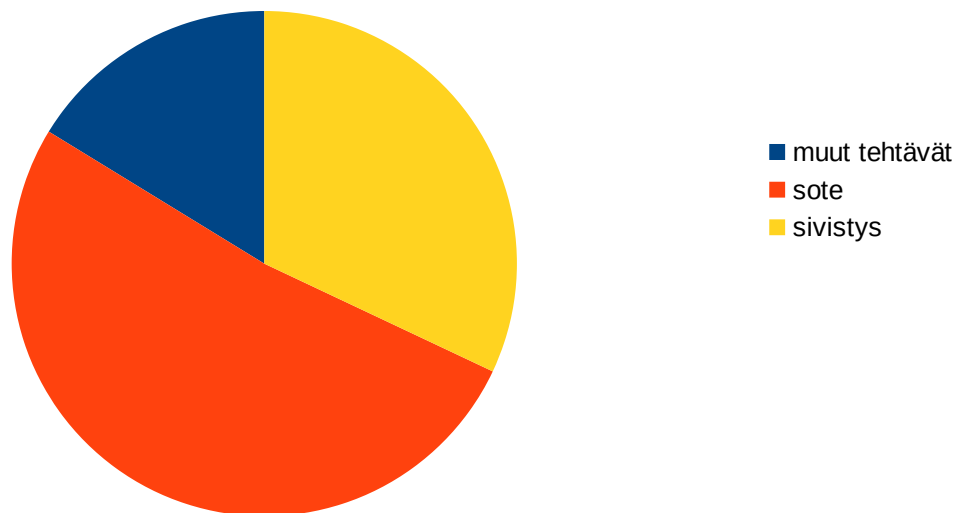
Kuntien menoista tyypillisesti 50-55 % menee soteen, 25-35 % sivistystoimeen, 10 % kiinteistötoimeen (puoliksi suunnittelun ja toteutuksen suhteen) ja 5 % muuhun. Kuntien välillä on merkittäviä eroja menojakaumissa. Kokonaiskustannukset jakautuvat seuraavasti:

- sosiaali- ja terveystoimi 21 G€
- opetus- ja kulttuuritoimi 13 G€
- muut tehtävät 6,6 G€
- rahoituskulut 3,2 G€

Kuntaliiton 2016 esityksen mukaan. Toisissa lähteissä on hieman toisenlaisia osuuksia, mikä riippuu kovasti laskutavasta (esim. brutto vai netto, rahoitus- ja siirtokulujen osuus). Menoista 20 miljardia kuuluu henkilömenoihin (palkat 16 G€, työnantajamaksut 4 G€).

kuntien menot yhteensä sektoreittain

sisältää tulomenot, ei lainakuluja



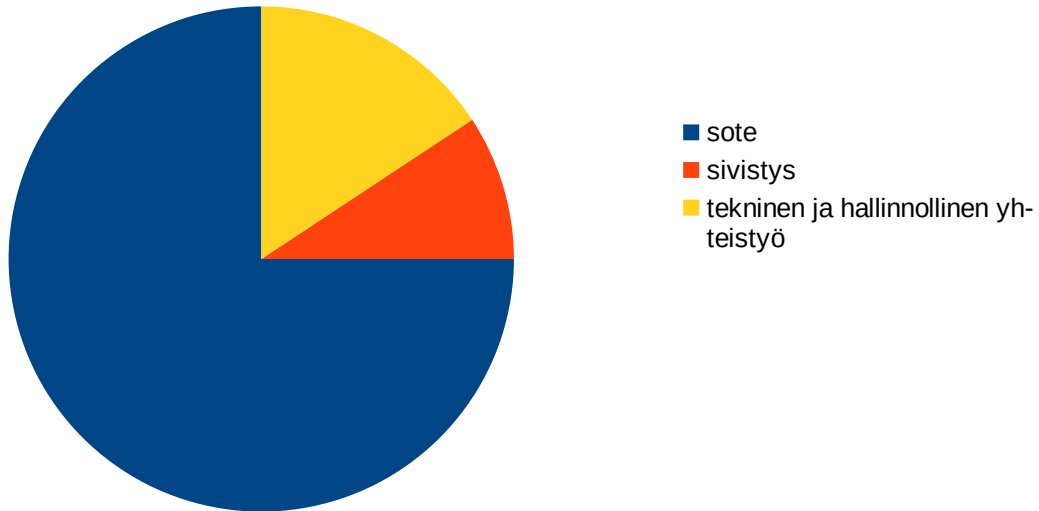
Kunnat muodostavat seutukuntia (Manner-Suomessa noin 67, Ahvenanmaalla 3), maakuntia (18 kpl) ja epävirallisempia yhteistyösuhteita. Erityisten tehtävien hoitamista varten Suomessa on noin 20 sairaanhoitopiiriä, viisi erityisvastuualuetta, noin 39 ammatillisen koulutuksen kuntayhtymää sekä noin 35 sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymää.

Kaikkien kuntayhtymien kokonaisbudjetti on reilut 14 G€. Siitä 10,5 G€ kohdistuu terveystoimeen, 1,3 G€ opetustoimeen ja loput lähinnä tekniseen ja hallinnolliseen yhteistyöhön. Kaiken kaikkiaan reilut 30 % kuntien menoista kanavoituu kuntayhtymien kautta, pienemmillä kunnilla yleensä enemmän ja suuremmilla vähemmän. Erikoissairaanhoidon (eli käytännössä sairaanhoitopiirin) menoista 2-4 % (eli 0,7 – 1,4 % koko sosiaali- ja terveydenhoidon menoista, rahamääräisesti 150 – 300 M€) kohdistuu erityisvastuualueille. Osuus saattaa olla nousussa, kun vaativimpia hoitoja pyritään keskittämään. Kaikkein vaativimmat hoidot suunnitellaan keskitettä-

väksi valtakunnallisesti yksittäisille yliopistosairaaloille niin, että jokainen erva ei pyrkisi kattamaan kaikkea.

kaikkien kuntayhtymien menot

rahoitus kunnilta



EU-lainsäädäntö edellyttää jotain alueellista toimielintä hoitamaan eräiden Euroopan Unionin rahastojen päätösbyrokratiaa. Se ei sellaisenaan vaatine kovin raskasta organisaatiota ja useimpiin tarkoituksiin on riittänyt valtion alueellinen hallintoelin tai kevyt kuntien liitto.

Kaatonut Sipilän hallitus suunnitteli sote-uudistuksen yhteydessä itsenäistä maakuntahallintoa. Se kaatui perustuslakiongelmiin, EU-lainsäädäntöön ja lähestyviin vaaleihin. Uudistukseen sisältyi kiistanalaista yksityistämistä, ulkoistamista ja valinnanvapautta, joihin en tässä yhteydessä puutu.

Suomen taajamat

Suomesta voidaan tunnistaa kaupunkitaajamia, kylätaajamia ja epämääräisiä taajamia siltä väliltä. Taajaman muodostaa yhtenäinen taajaan asuttu alue, jonka väestötiheys ylittää mielivaltaisesti valitun lukuarvon. Kaupunkitaajamaksi määritellään yhtenäinen kaupunkimainen alue riippumatta sen sisällä tai ulkona olevista kunnanrajoista¹ (valtionrajat kuitenkin otetaan huomioon). Kaupunkimaisuus riippuu ihan määritel-

¹ Hallinnollisten kunnanrajojen perusteella Suomessa on vain muutama kunta, joka täyttää EU:n (Eurostatin) kriteerit kaupungille – esimerkiksi Tampere, Oulu ja Kuopio eivät täytä. Suomen kunta-rakennetta kuvaavat kaupunkikuntaan kuuluvat laajat ympäröivät maaseutualueet, kun muualla Euroopassa kaupungit ovat pinta-alaltaan pienempiä ja maaseutu yleisemmin kuuluu erillisiin (maalais)kuntiin.

mästä – yleensä edellytetään tiettyä asukaslukua riittävän tiheästi asutulla keskusta-alueella. Kaupungilta voidaan myös edellyttää kaupunkimaisia palveluja, liikenne-yhteyksiä ja rakennetta kuten ruutukaavaa tullakseen tunnustetuksi kaupungiksi. Kylä-taajama harvoin kuuluu kahteen kuntaan, mutta laaja kaupunkitaajama voi kattaa useita itsenäisiä kaupunkeja.

Suomessa on 6 yli 100 000 asukkaan kaupunkitaajamaa, 31 yli 20 000 asukkaan taajamaa ja noin 43 selvästi erottuvaa kaupunkitaajamaa, jossa asuu yli 10 000 ihmistä. Pienempien kaupunkitaajamien määrä riippuu hieman siitä, mitkä taajamat katsotaan kuuluvaksi yhteen (Helsinki-Kirkkonummi, Hyvinkää-Riihimäki?) ja mitä pidetään erillisinä (Kemi/Tornio, Kotka/Hamina, ?). Kaupunkitaajamien pinta-ala on noin 0,2 % koko maan pinta-alasta.

Yli 5000 asukkaan taajamia Suomessa on noin 100. Näistä noin 75:ttä voidaan pitää selkeästi muista erillisinä ja loput ovat suuremman taajaman esitaajamia. Noin 170 taajamaa on puoliksi työpaikkaomavaraisia eli yli puolet käy töissä omassa taajamassa. Koska 5000 asukasta on muun muassa koululaitoksen kannalta suhteellisen kriittinen, niin tästä on johdettu usein julkisuudessa esiintynyt väite, että Suomeen voidaan muodostaa järkevästi noin 80 kuntaa. Suurin osa kyseisistä kunnista tai keskuksista käyttää jo kaupunki-nimitystä, joskin osa Suomen 106:sta kaupungista luetaan esikaupungeiksi ja jotkut voidaan tosiasiallisesti luokitella epäkaupungeiksi. Monen kaupungeiksi itseään nimittävän kunnan keskustaajaman asukasluku jää pienemmäksi kuin 5000 (kuten Kemijärvi, Pyhäjärvi, Nivala, jne), mutta hallinnollisen alueen kokonaisasukasluku ylittää 5000.

Suomessa on useita muita paikalliskeskustoja ja kirkonkyliä, jotka eivät kuitenkaan selkeästi liity mihinkään suurempaan taajamaan, joten niitä ei voi yksiselitteisesti laskea toisen keskustaajaman sivutaajamaksi. Suurin osa Suomen pinta-alasta (98 %) koostuu harvaan asutusta maaseudusta, jossa ei ole merkittäviä keskustaajamia, vaan lukuisia harvaväkisiä kyliä. Tällaiseksi lasketaan myös ”Suomen teollistunein kunta” Pyhäntä. Taajamien ulkopuolella varsinaisella maaseudulla asuu alle 20 % väestöstä.

Suomessa on paljon täysin asumattomiakin alueita – itse asiassa suurin osa Suomea on asumaton, riippuen siitä, tarkastellaanko hehtaari- vai neliökilometritasolla vai vieläkin suuremmalla mitalla. Suomen neliökilometreistä lähes 70 %:lla ei asu ketään. Koko maata siis ei voi tulevaisuudessa pitää asuttuna, koska se ole nytkään asuttu eikä ole koskaan ollutkaan.

Toiminnalliset alueet

Tilastokeskus on tunnistanut Suomesta nelisenkymmentä kuntaa laajempaa työssä-käyntialuetta. Kartta on kuitenkin piirretty kuntaperusteisesti eikä taajamittain, eli byrokrattisesti eikä maantieteellisesti. Perusteena on, että 10 % sivukunnan väestöstä käy

töissä keskuskunnassa. Suuri osa kunnista jää työssäkäyntialueiden ulkopuolelle. Ilmeisesti se on tehty enemmän työvoimaviranomaisen kuin suunnittelun käyttöön – työtön työnhakija voidaan velvoittaa ottamaan vastaan tarjottu työpaikka työssäkäyntialueelta – joten sen pohjalta ei voi kunnanrajoja piirrellä.

SYKEssä on arvioitu paikkatietokannan ja kyselyjen perusteella Suomen jakautuvan 82:aan selkeästi erottuvaan työssäkäyntialueeseen. Näissä asuu 97 % suomalaisista. Osa maaseudusta jää väkisin työssäkäyntialueiden ulkopuolelle. Näiden harvalukuinen väestö pääosin viljelee maataan tai ei käy työssä lainkaan. Työssäkäyntialueista osa jää aika pieneksi: alle 10 000 asukkaan alueita on 23 kappaletta ja 10 000 – 20 000 asukkaan alueita 28.

Asiointialueita erotetaan enemmän tai vähemmän riippuen siitä, kuinka päivittäistä asiointia tarkoitetaan. Työssäkäynnin ja asioinnin pohjalta SYKE määrittelee 67 ”toiminnallista aluetta” liittämällä muutamia läheisiä työssäkäyntialueita yhteen ja sovittamalla ulkopuoliset alueet johonkin. Näiden asukasmäärät vaihtelevat rajusti: alle 20 000 asukkaan toiminnallisia alueita on 28 kappaletta. Alueen toiminnallisuus arjen asioihin ei kuitenkaan takaa sen optimaalisuutta hallintoon tai kunnan tosi-asiallisten tehtävien hoitoon.

Eri lailla määriteltyjen alueiden rajat ja väestömäärät muuttuvat jatkuvasti ennen kaikkea muuttoliikkeen vuoksi. Suuret kaupungit kasvavat ja pienet kuihtuvat. Varsinaisen maaseutu on jo pitkälti tyhjentynyt niin paljon kuin voi, mutta väestörakenteen muutos raaistaa huoltosuhteen paikallisesti kestävämmäksi, kun aluetta asuttavat vain vanhukset ja maanviljelijät perheineen sekä heitä palvelevat kunnan työntekijät. Pian 70 % väestöstä asuu yli tai noin 100 000 asukkaan taajamissa (kai Aron mukaan).

Suomen Kuvalehti (2011) erotti 38 selkeätä kaupunkikeskeistä suurkuntaprototyyppiä. Niiden ulkopuolelle jäisi vielä toistasataa nykyistä kuntaa.

Kuntien optimaalinen koko ja lukumäärä riippuu kuitenkin niiden tehtävistä. Siten kuntien ja valtion tai muun sektorin välisen työnjaon muuttaminen muuttaa kuntakoon optimia. Tarkastelen seuraavaksi muutamaa toimialaa hieman tarkemmin.

Optimikoko ja kriittinen massa

Kullakin ihmisen muodostamalla organisaatiolla on optimaalinen koko, joka optimoi sen tehokkuuden. Sille ei kuitenkaan ole mitään yleistä kaavaa, vaan se riippuu toimialasta ja tapauksesta hyvin ei-triviaalisti. Yleensä suuren organisaation sisäinen hallintomäärä kasvaa suhteessa kokoa (työntekijämäärää) enemmän, mutta ulkoinen hallinto kasvaa kokoa vähemmän. Suureen organisaatioon tarvitaan välttämättä moniportaista keskijohtoa, joka vie resursseja ja aiheuttaa toimintahäiriöitä. Hyvin pienen yksikön hallinnollinen tehokkuus riippuu ratkaisevasti tapauksesta – pienuus voi johtaa tehostumukseen, jos se joka tapauksessa vaatii useiden hallinnonalojen asiantuntemusta.

Sosiologinen optimi on suuruusluokkaa sata työntekijää – sitä suurempi määrä ihmisiä byrokraatisei organisaatiota. Käytännössä useilla organisaatiolla on toiminnan luonteen vuoksi tätä suurempi kriittinen massa, joka vaaditaan tehokkaaseen toimintaan. Kriittinen massa saattaa tulla vaadittavasta tai jo toteutetusta investoinnista taikka sujuvan toiminnan vaatimasta henkilömäärästä, erityisesti tehokkaan työnjaon suovista erityisasiantuntijoista. Kriittisen massan alittava organisaatio toimii tehottomasti. Tapauksesta riippuu, mitä tapahtuu kriittisen massan yläpuolella. Rajat ovat harvoin on-off tyyllisiä.

Paikallishallinnossa tyypillisesti kahden alueen kannattaa kuulua samaan kuntaan, jos yhtä aluetta koskeva päätös vaikuttaa merkittävästi toista koskevaan päätökseen jollain tapaa. Esimerkistä käyvät yhteensovittettavat putket ja väylät taikka palvelupiirin rajat. Päätösten yhteensovittaminen onnistuu usein helpommin hierarkkisesti kuin neuvotellen ja neuvottelu voi johtaa epäoptimaaliseen ratkaisuun, jos vahvempi osapuoli käyttää neuvotteluvoimaansa hyväksi osaoptimoidakseen omaa todellista tai näennäistä etuaan. Riippuvuusalueen jakaminen erillisiin hallintokuntiin aiheuttaa siten väistämättä kitkaa, jos jokaisesta päätöksestä pitää erikseen neuvotella kaikkien hallintokuntien kesken.

Kunnan tai muun paikallis- ja aluehallinnon mahdollisten tehtävien mukaan voidaan määritellä useita toimialakuntia, joilla kullakin on oma erillinen optimikokonsa:

- Teknisen kunnan optimikoko määräytyy selkeimmin siten, että teknisesti katu- ja viemäriverkoltaan yhtenevä alue muodostaa optimaalisen kunnan. Myös muut infrastruktuurit sekä suunnittelua vaativat tai kaavoitusta rajoittavat tekijät vaikuttavat optimiin. Toiminnallisen alueen sisällä olevat hallintorajat myös heikentävät huoltotoimen tehokkuutta.
- Sivistystoimen optimialue riippuu toiminnan laajuudesta. Yläkoulun ylläpito vaatii suurempaa väestöpohjaa kuin pelkän alakoulun ja lukioon vaaditaan vielä enemmän. Ammattikoulun ylläpito vaatii huomattavasti suurempaa asukasmäärää, koska ammattikouluilla on runsaasti erilaisia ammattilinoja. Edes maalaiskunnille ei riitä pelkkä maamieskoulu. Kaupunkien lievealueilla koulunkäyntialue ulottuu yleensä selvästi infrastruktuurialetta laajemmalle, sitä enemmän, mitä korkeammasta koulusta on kyse. Sivistyskunnan optimikoko riippuu siten siitä, mitä kouluja kunnassa on kunnan vastuulla.
- Sosiaali- ja terveystoimen kriittiseksi massaksi on arvioitu 20 000 – 200 000 asukasta. Terveyskeskuksen, kunnanlääkärin tai neuvolatoimen harjoittamiseen riittää vähäisempikin määrä, mutta erikoislääkäripalveluiden tarjoaminen edellyttää tuhansien asukkaiden väestöpohjaa ja sairaalapalvelujen tarjonta kymmeniä tuhansia. Parinkymmenen tuhannen asukkaan kunta pystyy hoitamaan perusterveyden- ja -sairaudenhoidon, mutta vasta parin sadan tuhannen asukkaan alueella voidaan hoitoketjut integroida riittävän kattavasti.

Tarkempi optimi tai kriittinen massa riippuu siitä, pyritäänkö 90 %, 99 % vai 99,9 % kattavuuteen, minkä määrittäminen vaatii tarkempia laskuja. Päivystävän sairaalan potilaaksiottoalueen maksimikoko riippuneen myös välimatkoista: kovin kaukaa ei ehdi kiireelliseen hoitoon, vaan päivystyksiä pitää olla ruuhkamaiden ulkopuolellakin.

- Paikallisen elinkeinotoimen optimaalinen koko määräytyy talousalueen pohjalta. Tämä kuitenkin riippuu kovasti paikallisesta elinkeinorakenteesta (alkutuotanto, teollisuus, palvelut,?).
- Historiallisesti kaupungeille kuuluvan pelastustoimen optimaalinen koko on kasvanut koko ajan liikenneyhteyksien parantuessa ja vaaratilanteiden muuttuessa. Parantuneiden liikenneyhteyksien vuoksi pelastustoimen yksiköt saadaan paikalle kauempaakin eikä yksittäisen kaupungin tarvitse varautua selviämään kaikista onnettomuuksista yksin. Siksi optimaalinen pelastusalue ylittää selvästi luonnollisen kuntakoon, mutta sitä on varsin vaikea määrittää. Pelastustoimen toimivuus riippuu kuitenkin osin ja aika paljonkin siitä, mitä tontteja kunta pelastustoimelle osoittaa.

Näistä syistä johtuen pelastustoimi on lailla siirretty valtion vastuulle (sisäministeriöön) ja suuri osa kuntien tehtävistä on siirretty kuntayhtymille, yleensä kuntien sopimuksella.

Tarkastellaan seuraavaksi tarkemmin optimointia Suomen olosuhteisiin.

Tekniset kunnat: kaupungit ja kylät

Teknisten toimien hoitamiseen menee kunnilta yhteensä noin 5 G€ vuodessa. Lisäksi menee 1-2 G€ erilaisiin epämääräisiin kuluihin, jotka sopivat tekniselle kunnalle paremmin kuin sivistys- tai sotekunnille. Näitä kutsutaan usein yhteiskuntapalveluiksi tai ympäristötoimeksi. Budjetti voi nousta parillakin miljardilla, jos valtion ja kunnan välistä työnjakoa maanteiden, paikallisen raideliikenteen ja lentoliikenteen osalta muutetaan.

Teknistä kuntaa voitaisiin kutsua kiinteistökunnaksi, ympäristökunnaksi tai infrastruktuurikunnaksi. Niiden vastuulle kuuluu niin kaavoitus kuin tarkoituksenmukaisuusperusteella annettavien rakennuslupien myöntäminen. Teknisen kunnan myöntämät luvat ovat pääosin poliittisia eli ne voidaan evätä ihan paikallisten mieltymysten mukaan. Jos lupa perustuu pelkästään lain vaatimusten täyttämiseen, sen myöntäminen kuuluu valtion toimialaan, ellei se vaadi sellaista paikallistuntemista, jota valtion ei kannata hankkia.

Kunnallistekniikan tehokkaan hoitamisen kannalta kaikki yhteen ja samaan kaupunkitaajamaan kuuluvat erilliset kunnat kannattaa yhdistää yhdeksi kaupungiksi koko taajama-alueen osalta. Epäselväksi jää, missä vaiheessa suuren koon tuottama

sisäinen byrokratia vaikeuttaa toimintaa niin paljon, että olisi kannattavampaa jakaa alue kahtia rajakitkasta huolimatta. Luonnollisia teknisiä kaupunkia Suomeen muodostuisi 70-80. Kaupunkia ympäröivää maaseutua ei kunnallistekniikan kannalta tarvitse liittää osaksi kaupunkia.

Näiden kaupunkien ohella moni erilliskylä (pitäjä, kauppala) voisi olla suhteellisen omavaltainen. Sellaista ei tarvitsisi teknisen toimen osalta liittää kaupunkiin tai toiseen kylään, vaan ne voivat muodostaa oman teknisen kunnan. Pienen pitäjän ei varmasti kannattaisi toteuttaa kaikkia teknisen toimen tehtäviä itse omana työnään, mutta se voi kilpailuttaa likeisten kaupunkien ja yksityinen sektorin palveluja, kunhan se itse tekee päätökset ja kantaa viimeisen vastuun.

Suurin osa maaseutua jäisi kaupunkien tai kiinteistö kuntien luonnollisen alueen ulkopuolelle. Kaava-alueen ulkopuolella ei kuitenkaan tarvita varsinaista kaavoitusta ja paikallistekniikaksi riittää tie ja sähköjohto. Sähköjohdot kuuluvat nykyisen työnjaon mukaan yksityisille sähköyhtiöille, maanteistä vastaa valtio ja yksityisteistä yksityiset. Perinteisesti maalla vesi otetaan omasta kaivosta ja viemärijätteet lasketaan pellon laidalle. Nykyisin monille kylille kuitenkin rakennetaan vesi- ja viemäriverkostoja, jotka saattavat olla muista riippumattomia tai kytkeytyä yhdellä runkolinjalla. Kymmenien kilometrien runkolinjoja tuskin lienee paljon. Usein kyläteistä ja vedenjakelusta vastaavat tie- ja vesiyhdistykset, joiden jäseniä ovat kiinteistöjen omistajat – usein myös yhteisöt. Nuo yhdistykset ovat joskus muuten kovin riitaista porukkaa, mistä lie riidat alkunsa saavat.

Maaseudun liittäminen läheisimpään kaupunkiin sisältää ristiriitaisia etuja ja haittoja. Kumpi vaatii suhteessa enemmän resursseja ja kumpi maksaa kummankin osuuksia? Maalaisilla ja kaupunkilaisilla ei liene paljonkaan intressiä puuttua toistensa asioihin, joten osa suunnittelusta voi mennä löperöksi, jos kokouksissa istuu ihmisiä päättämässä asioista, jotka heitä eivät kiinnosta lainkaan. Mitä kunnallisteknisiä palveluja maalaiset ylipäätänsä tarvitsevat? Tarvitsevatko he lainkaan kaupunkiin verrattavaa teknistä hallintoa? Valtion maaseutu- tai ympäristöhallinto saattaisi riittää lupa- ja valvontaviranomaiseksi tilanteisiin, joihin ei liity merkittävää tarkoituksenmukaisuusharkintaa.

Mitä tehdään asumattomille alueille? Tarvitsevatko ne lainkaan itsehallintoa? Hallitaanko niitä lähimmästä kaupunki- tai kyläkunnasta vai jätetäänkö ne valtion virkahallinnon varaan? Onko lähimmän kaupungin johtajilla suurtakaan intressiä välittää asumattomasta korpimaasta? Lapin porotalousalueet tarvitsevat omat hallintomallinsa.

Valtiollisen ja paikallisen infrastruktuurin sovittaminen ja työnjako vaatii jotain pohdintaa. Sinänsä valtakunnallinen tieverkosto voidaan luovuttaa paikallisen organisaation vastuulle, jos valtio vain koordinoi, että tiet osuvat rajalla vastakkain ja huolehtii valtakunnallisen liikenneosuuden rahoituksesta. Valtakunnallisen liikenneverkon voi tietenkin antaa myös valtiosta itsenäisen organisaation haltuun, olipa se

käyttäjistä koostuva ”maantiekunta” taikka kunnallisten kiinteistötointen hallitsema yhteisverkosto. Niitä en tässä käsittele sen enempää.

Elinkeinotoiminta

Pääsääntöisesti elinkeinujen tulee toimia itsenäisesti omilla ehdoillaan ja omalla vastuullaan ilman julkisen vallan puuttumista. Julkisen vallan tulee tietenkin puuttua rikkomuksiin, mikä kuuluu valtion vastuulle. Lain mukaan kunnat eivät saa harjoittaa tehtävänkuvansa kuulumatonta elinkeinotoimintaa, joka kilpailee yksityisen sektorin kanssa.

Paikallisella tasolla tehdyillä päätöksillä luodaan tai tuhoaan edellytyksiä paikalliselle elinkeinotoiminnalle. Jokainen kunnallinen päätös omalta osaltaan vaikuttaa näille edellytyksille ainakin epäsuorasti. Suoraan niihin vaikutetaan kaavoituksella, kiinteistöillä sekä rahallisella ja materiaalisella tuella. Kuntien poliittisia lupia tarvitaan myös kaivoksille ja ydinvoimaloille. Eri tahot harrastavat myös yrityksen perustamiseen kohdistuva neuvontaa sekä erilaista suhdetoimintaa.

Kunnallinen elinkeinotoimi voi toimia melko luonnollisesti teknisen kunnan siivellä. Sitä laajempi toimialue voi tuottaa synergiaetuja, mutta tuskin niin merkittäviä, että se pitäisi ottaa huomioon kuntakokoja optimoitaessa. Omalle erilliselle, itsenäiselle ja paikalliselle elinkeinokunnalle ei löydy riittävästi perusteita. Sirpalekuntien aikana läheiset kunnat muodostivat usein yhteisen elinkeinotoimen.

Kuntien roolia elinkeinotoiminnan tukena ei pitäisi painottaa liikaa. Koska kuntien materiaallinen tuki elinkeinoille pääosin kohdistuu valtakunnan sisäiseen kilpailuun siitä, minkä kunnan alueelle toiminta sijoittuu, se yleensä on valtakunnallisesti nollasummapelejä. Laajempi tukipolitiikka pitäisi jättää valtiolle, jolla on objektiivisemmat mahdollisuudet valita, mihin paikkakuntaan mahdollinen tuki ja toiminta milloinkin keskitetään. Kunnallinen rinnakkaisorganisaatio voi vain sekoittaa kuvioita.

Elinkeinoiksi laskettakoon myös ammatti- ja kilpaurheilu. Kuntien ei pitäisi osallistua sellaisen tukemiseen, vaan kuntalaiset antakoon tukensa suoraan, kuten haluavat, ilman julkishallinnon välikäsiä.

Elinkeinotukia pidetään yleisesti tuhoisina taloudelle. Ne vääristävät kilpailua ja pitävät hengissä vanhentunutta teollisuutta turhan pitkään. Ne saattavat auttaa vain tilapäisten sokkien yli selviytymiseen, jos vapautuville resursseille ei mitään muuta käyttöä löytyisi. Poikkeuksena tästä ovat innovaatiotuet, jotka tuottavat positiivisia ulkoisvaikutuksia. Yritykset yleensä alirahoittavat innovaatioita, joko osaamattomuuttaan tai pakosta, koska aineetonta pääomaa ei hyväksytä velan vakuudeksi. Innovointituista voi koitua vahvaa alueellista vaikutusta, minkä vuoksi kuntien kannattaakin niitä

harkita. Erityisen tehokkaana pidetään tukea koulutukselle, julkiselle tutkimukselle sekä innovaatioekosysteemien muodostamiselle.

Sivistyskunnat

Kunnat käyttävät sivistystoimeen yhteensä 14 miljardia euroa. Valtio käyttää sen päälle reilut 3 miljardia korkeakoulutukseen, lähes miljardi euroa yleissivistävään koulutukseen ja lähes miljardi euroa ammatilliseen koulutukseen. Hallinto mukaan lukien opetus- ja kulttuuritoimeen menee 20 miljardia julkista rahaa. Kunnallisessa koululaitoksessa hallintoon menee 1,5-6 % kustannuksista lähteestä riippuen (tuo 1,5 % eli 187 M€ on virallisemmasta tilastosta [HS?]) ja 6 % poliitikon puhetta [Kalevassa?] ilmeisesti sisältäen lähijohdon).

koulutusmenojen jakaantuminen

yhteensä 20 miljardia



Peruskouluja on Suomessa 2300, sisältäen ala- ja yläkoulut. Näistä 700 on alle 50 oppilaan kyläkouluja. Yläkouluopetusta (7-9-luokat) annetaan lähes 700 koulussa ja alakouluopetusta (1-6-luokat) 2100 koulussa. Alakoulun keskimääräinen väestöpohja on 2600 asukasta ja yläkoulun lähes 8000 asukasta. Tyypillisesti toiminnallisen ja tehokkaan peruskoulun (0-10-luokat) toteuttaminen vaatii minimissään noin 5000 asukkaan väestöpohjaa, kenties enemmänkin, jos taantuvan kunnan väkiluku painottuu eläkeläisiin. Riittävän suuria taajamia Suomessa on noin 100. Toisaalta monen taajaman maaseutumaisen ympäristön asukkaat joka tapauksessa tukeutuisivat keskus-taajaman kouluihin, joten kestäviä sivistyskuntia Suomeen mahtuisi paljon enemmän.

Tietääkseni kokonaan peruskoulutonta kuntaa ei Manner-Suomessa ole. Suomessa on joitain kuntia (tuskin kovin kauan), joissa ei ole omaa yläkoulua, kuten Kaskinen (1200 as), Kaavi (3100 as) ja Lapinjärvi (2700 as). Taajamittain tarkasteltuna

aika moni pieni taajama jää yläkoulutta. Osassa maata asutus on niin harvaa ja etäisyydet niin pitkiä, että pakostakin niissä pitää ylläpitää aika pieniä kouluja, jotta koulumatkat eivät kasvaisi kohtuuttomiksi. Silti lapset matkustavat pitkänkin matkan päästä.

Peruskoulun menot ovat vajaat 6 miljardia euroa.

Suomessa on noin 340 lukiota. Kutakin lukiota vastaa keskimäärin 15 000 asukkaan väestöpohja. Lukioiden määrä on samaa suuruusluokkaa kuin kuntien lukumäärä (311). Koska kaupungeissa on yleensä lukuisia lukioita, niin läheskään kaikilla nykykunnilla ei ole omaa lukiota. Kaupungeista ainoastaan Kaskiselta puuttuu oma lukio. Suuri osa lukiottomista kunnista on selvästi toisen taajaman kehyskuntia, jotka voivat helposti tukeutua naapurikunnan lukioon. Suurin osa lukioista toiminee yläkoulun yhteydessä. Vain suurissa kaupungeissa on erillisiä lukioita, jotka sitten ovat yleensä suurempia. Pieni lukio tarvitsee rinnalleen yläkoulun opettajien työmäärän optimoimiseksi, koska kovin monen aineen opettajat ovat harvassa eikä pieneltä paikkakunnalta välttämättä löydy sivutoimista tuntiopettajaa muutamalle viikkotunnille. Toisaalta myös pieni yläkoulu tarvitsee lukiota samasta syystä.

Lukiokoulutuksen kokonaismenot Suomessa ovat 0,7 miljardia euroa.

Väestömuutokset ovat muuttaneet kouluverkostoa rajusti. Siinä on vielä odotettavissa uusia rajuja muutoksia. Kyläkouluja lakkautetaan ja moni yläkoulu ja lukio saa lähtöpassit, kun koulurakennus rapistuu kelvottomaksi. Kiertävällä opetuksella voidaan pitää joitain pieneneviä yläkouluja vielä hengissä, jos sitä pidetään välttämättömänä.

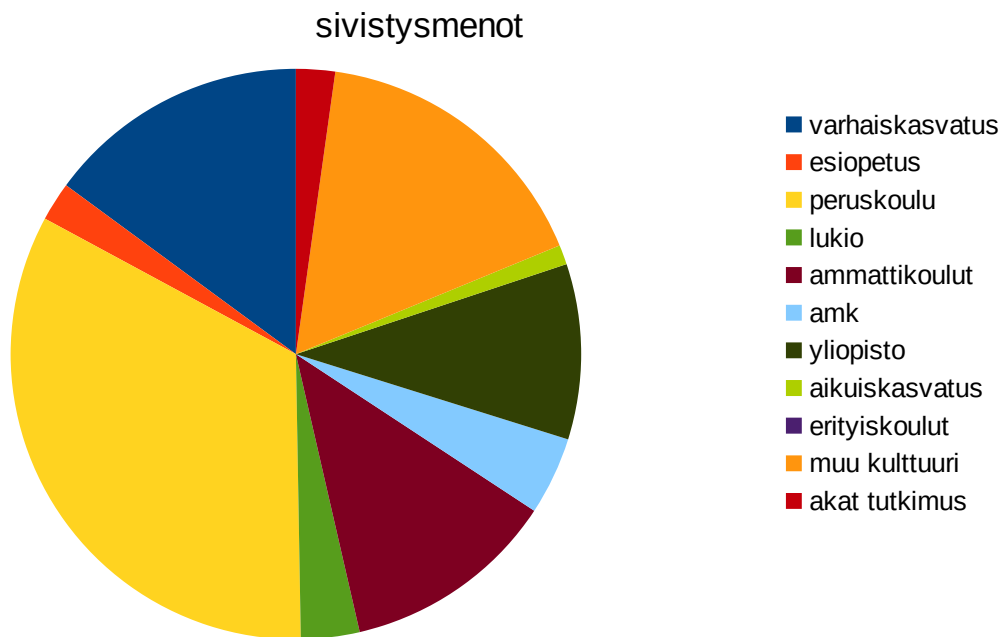
Sopivat koulupiirit saattavat muodostaa luontevan pohjan kuntajaolle alueilla, joilla tekninen toimi ei sitä rajoita tai joilla se ei paljon merkitse. Se tarkoittaa lähinnä harvaan asuttua maaseutua, jonka kirkonkylän muodostaa kirkko, koulu, kunnantalo ja ostoskeskus. Periaatteessa koulupiiri voi muodostaa oman itsehallinnollisen yksikkönsä, joka toimii itsenäisesti ja erillään muista alueellisista itsehallintoyksiköistä, eri rajoin. Oppilasmäärän muutokset voivat tietenkin vaikuttaa koulupiirien elinkelpoisuuteen.

Ammatti- ja korkeakoulujen väestöpohjavaatimukset ovat sitten täysin erilaiset. Ne myös riippuvat opetusalaista. Harvinaisimmilla aloilla puhutaan miljoonasta asukkaasta, yleisimmillä kymmenistä tuhansista. Maan eri osien koulutustarpeet poikkeavat jonkin verran muun muassa paikallisten elinkeinorakenteiden vuoksi. Toisaalta jokaisella lapsella tulisi olla mahdollisuus saada omia halujaan ja taipumuksiaan vastaavaa ammatillista opetusta lähellä kotipaikkakuntaansa, mitä ei kuitenkaan kaikkialle ikinä voida tarjota.

Suomessa on 175 ammattikoulutuksen järjestäjää ja useimmilla näistä on useita toimipisteitä eri paikkakunnilla. Ammattikouluverkosto kattaa lähes koko Suomen ja tyypillisesti jo muutaman tuhannen asukkaan taajamalla on ammattikoulun toimipiste,

ellei se pysty tukeutumaan lähikuntaan. Kaupungeista Kaskisilta ja Pyhäjärveltä puuttuu ammattikoulu, mutta ilmeisesti kaikissa muissa kaupungeissa annetaan jonkinlaista ammatillista koulutusta (ehkä jotain kehyskaupunkia lukuun ottamatta). Laajempi koulutusvalikoima edellyttää kuitenkin kymmenien tuhansien asukkaiden väestöpohjaa. Oppisopimuksella ja kiertävällä opetuksella voidaan turvata ammattikoulutus varsin pienille taajamille, jos tahdotaan, mutta alavalikoima jää väistämättä kapeaksi.

Ammattikoulujen koulutusmenot ovat 0,8 G€, ammattikorkeakoulujen 0,8 G€ ja yliopistojen 1,8 G€, minkä päälle ne saavat ulkoista rahoitusta tutkimukseen (ainakin 0,4 G€).



Toisen asteen ammattikoulutuksen järjestäminen tehokkaasti ja oppilasystävällisesti voi vaatia sen kahtiajakoa toteuttajan tai rahoittajan mukaan. Yhtäältä olisi kunnalliseen peruskoululaitokseen kuuluvat yleisammattikoulut (tekiöt) ja toisaalta valtakunnalliset erikoisammattikoulut tai ammattiopistot. Ammatinvalintapäätöstä voidaan lykätä siten, että ensin mennään 1-2-vuotiseen paikalliseen yleisammattikouluun tai tekiöön (esimerkiksi teollisuus-, palvelu- tai hoitolinjalle), jossa tutustutaan kiinnostaviin aloihin ja siitä pyritään valtakunnalliseen 1-2-vuotiseen erikoisammattikouluun erikoistumaan tai jopa lukioon taikka jatketaan paikallisesti oppisopimuksella. Ilmeisesti monet 16-vuotiaat (erityisesti ammattikouluun valikoituvat) eivät ole vielä kypsiä muuttamaan pois kotoaan koulua varten, tai se vaatisi erityisiä oppilasasuntoloita, joissa pitäisi olla ympärivuorokautinen valvonta. Sellainen toki ei ole mahdotonta ja sellaista on historiallisesti ollut jo oppikoulutasolta, mistä myös karseita tarinoita kerrotaan. Toinen peruste on, että nuoret eivät yleensä ole kypsiä tekemään päätöksiä tulevaisuudestaan murrosiän kuohujen keskellä. Ammattikouluissa ollaan siirtymässä käytäntöön, että ensin valitaan koulutusohjelmaan ja varsi-

nainen pääaine valitaan vasta toisena vuonna. Se voi helpottaa valintapainetta, jos ensiksi tekee vain yleisen valinnan ja erikoistumisen vasta tietojen kartuttua. Toisaalta se aiheuttaa riskin, että ei kun pääsekään sille haluamalleen ammattialalle, ei myöskään pääse toiseksi toivotulle, vaan joutuu ohjelman epämieluisimmalle alalle. Siksi ensimmäisen valinnan muuttaminen yleisemmäksi ja sitä seuraava erityisvalinta voisi johtaa optimaalisempaan lopputulokseen, kun oppilas voi hakea itseään ja testata taitojaan sekä kokeilla eri aloja tutustumiskursseilla.

Varhaiskasvatus ei aseta merkittäviä vaatimuksia hallintopiirille. Sen menot ovat kohtuulliset 2,7 G€, mutta yksikkökoot ovat suhteellisen pieniä – yleensä selvästi alakoulua pienempiä. Varhaiskasvatusta pidetään lähipalveluna, joka tulisi olla helposti saavutettavissa, vaikka yleensä vanhemmat vievät lapset autolla. Sen varaan ei kuitenkaan voi laskea, että kaikilla vanhemmilla olisi auto aina käytössään, vaan päiväkotiin tulee päästä kävellen (lastenvaunujen kanssa) tai julkisilla vanhemman kanssa, missä ylipäättänsä voi töihin julkisilla mennä. Jos töihin on joka tapauksessa mentävä autolla, ei muutama kilometri päiväkotiin enää paljon lisärasita.

Kirjastojen, museoiden, teattereiden ja muiden kulttuurilaitosten ylläpidon ei pidä antaa vaikuttaa merkittävästi kuntakoon määrittämiseen. Nämä vievät hyvin pienen osan kunnan resursseista ja ovat helposti skaalattavissa kunnan resurssien mukaan. Sama koskee liikunta- ja nuorisotoimia. Aikuisoppilaitokset eivät välttämättä skaalaudu samoin, mutta ne muodostavat sen verran pienen osan koulutussektoria, ettei sillä ole väliä optimoinnille.

Koulujen välinen toiminnallinen synergia jää yleensä varsin pieneksi. Siksi erillisten koulujen yhdistäminen saman hallinnon alle ei tuo kovin merkittävää etua, olivatpa ne samalla tai eri tasoilla. Hallinto tehostuu siltä osin, kun yhteisellä oppilaaksiottoalueella voidaan optimoida koulutointa eli koulujen määriä ja paikkoja tai alueellisesti voidaan jakaa henkilöresursseja koulujen kesken. Muuten erityisesti eri koulutasojen välinen hallintosynergia jää vähäiseksi. Etäiset koulut eivät kuitenkaan voi jakaa samoja teknisiä ja inhimillisiä resursseja. Oppilaiden sivuaineet ja erikoiskurssit voidaan järjestää valtakunnallisesti muutenkin kuin saman hallinnon alla.

Koulutoimi ei nouse merkittävimäksi tekijäksi aluejakoa määritettäessä. Koulutoimen hallinnon alueellisella optimoinnilla ei ikinä saavuteta miljardien säästöjä – tuskin edes sataa miljoonaa (kunnallisen koulutoimen hallintokulut ovat noin 400 M€), koska eri kouluasteet ja koulutusalat optimoituvat erilaisiin yksikkökokoihin eikä erilaisten koulujen yhdistäminen samaan hallintoon edes tuo suuria synergiaetuja. Siten koulutoimen runttaaminen kiinteistö- tai sosiaaliskunnan rajoihin ei aiheuta kamalaa lisäkustannusta. Kouluhallintoalue saanee sopeutua muuten annettuihin alue-rajoihin eivätkä muutamassa harvassa tapauksessa välttämättömät koulutuskuntayhtymät tuota kohtuutonta lisäbyrokratiaa. Eri kouluasteet voivat hyvinkin kuulua eri hallintotasojen tai yliorganisaatioiden alaisuuteen. Oppivelvollisuuskoulun jälkeiset opinnot voidaan antaa valtiollisen, yksityisen tai kolmannen sektorin hoidettavaksi

eivätkä ne välttämättä tarvitse muuta yhtenäistä järjestelmää kuin opetushallituksen koordinoimaan tutkintoja ja eduskunnan myöntämään määrärahoja, käytännössä jakaen rahaa eri aloille opetusministeriön esitysten mukaan.

Kiinteistö- ja sotetoimesta erillinen sivistyskunta tarjoaa kuitenkin yhden edun: Ylimmälle johdolle tulee mahdollisuus keskittyä kokonaan sivistystoimeen ilman tarvetta hajauttaa huomiota muualle.

Sote-kunnat

Tehokkaan sote-alueen väestöpohjasta ei ole päästy yksimielisyyteen. Sellaista ei välttämättä ole edes kovin tosissaan yritetty, koska julkisuuteen ei ole kerrottu mitään faktatietoja, vaan osalliset rajoittuvat taistelemaan vallasta näennäisargumentein.

Suomen terveydenhoitokulut ovat 20 G€. Siitä 15 G€ on julkista ja 5 G€ yksityistä rahaa. Kuntien kautta siitä kulkee yli 11 G€, mistä yli 2 G€ tulee asiakasmaksuina. Lääkekuluihin menee julkista rahaa 2 G€, missä olisi säästövaraa tehottoman apteekkilaitoksen vuoksi, mutta jääköön toiseen pohdintaan. (Tarkat summat riippuvat määritelmästä ja laskutavasta – esimerkiksi miten siirtojen ja verojen osuudet lasketaan.) Summa on nousussa.

Joskus esitettiin, että toimiva perusterveydenhoito (kustannus 4 G€, 19 % kuntien ja kuntayhtymien yhteisestä sote-budjetista) vaatisi 20 000 asukasta. Sen vuoksi alle 20 000 asukkaan kuntia pyrittiin painostamaan kuntaliitoksiin. Sitten arvioitiin, että sairaanhoidon ja erikoissairanhoidon järjestäminen vaatisi 200 000 asukkaan pohjaa. Kummallekaan luvulle ei ole julkisuudessa esitetty pitäviä perusteita, vaikka ne sinänsä kuulostavat uskottavilta (kuten moni muukin luku kuulostaisi, jos niitä jatkuvasti toistettaisiin). Tilastoissa suurimpien ja pienimpien kuntien terveystoimen osuudessa on selvä ero suurimpien hyväksi (3000 vs 4000 €/as), mutta se selittyy pitkälti ikärakenteella.

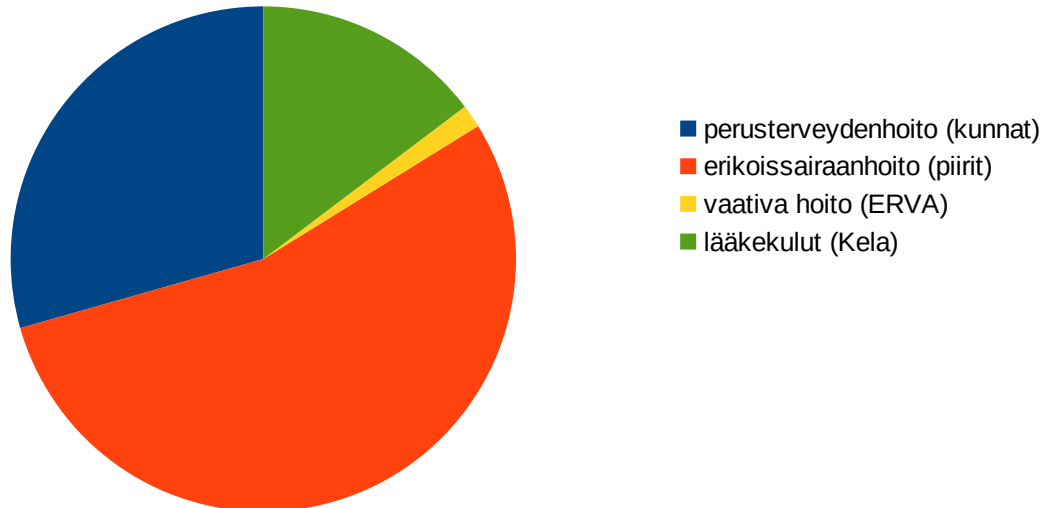
Erikoissairaanhoito vie 35 % sosiaali- ja terveystoimen budjetista eli yhteensä 7,4 G€ vuodessa. Nykyisin tästä vastaavat sairaanhoitopiirit, joita Suomessa on 20 kappaletta. Erikoissairaanhoito vie niin suuren osuuden sote-budjetista – yli puolet enemmän kuin perusterveydenhoito – että terveydenhoitoa ei juurikaan kannata rakentaa nykyisiä sairaanhoitopiirejä pienempiin yksiköihin. Piirien nykyisiä rajoja ei kuitenkaan pidä ottaa annettuna, vaan niitä pitää tarkastella objektiivisesti ilman menneisyyden painolasteja.

Vaativaan erityissairaanhoitoon kuluu n. 1 % kuntien sosiaali- ja terveydenhoidon menoista. Vaativasta erityissairanhoidosta vastaavat nykyisin viisi erityisvastuualuetta. Niiden osuus budjetista voi olla hieman suurempi tai pienempi riippuen, kuinka suureen kattavuuteen itsenäinen sote-alue pyrkii. Joka tapauksessa jokainen nykyisen sairaanhoitopiirin kokoinen alue pystyisi 95 % hoitokattavuuteen ja suurimmat jopa 99 % hoitokattavuuteen. Siltä pohjalta sairaanhoitopiiri – kenties muutamia yhdistellen,

erotellen ja rajoja muutellen – vaikuttaisi luonnollisen kokoiselta sote-vastuualueelta. Viiden alueen malli ei toisi enää kovin merkittävää tehostusta.

terveysmenojen jakaantuminen

tehtävä ja vastuutaso (voi vaihdella alueittain)



Nykyinen työnjako ei kuitenkaan välttämättä kuvaa optimia – kenties vaativimpia hoitoja kannattaisi keskittää vieläkin enemmän yliopistollisiin sairaaloihin. Tosin kaikkein vaativimpia keskitettäisiin vain osaan niistä, jolloin erityisvastuualue voisi jäädä tarpeettomaksi, kun kunta tai sairaanhoitopiiri päättäisi, mihin yliopistolliseen sairaalaan potilas lähetetään, ellei valtakunnallisesti päätetä keskittämisestä vain yhteen. Nykyisin esimerkiksi elinsiirrot, alkiodiagnostiikka ja lasten avosydänleikkaukset on keskitetty Helsinkiin ja huuli- ja suulakihalkiopotilaiden hoito Ouluun ja Helsinkiin. Keskittämisen on arvioitu tuottavan 350 miljoonan euron säästöt – kenties suurempaankin voisi päästä keskittämällä enemmän ja harkitummin.

Sote-hallintoyksikön koolle ei kuitenkaan ole määritelty ylärajaa tarkasti. Minimää suurempi yksikkö yleensä aiheuttaa enemmän kustannuksia kasvavan sisäisen byrokratian vuoksi eli minimää suurempi yksikkö ei yleensä tule tehokkaammaksi. Erityisesti suureen yksikköön muodostuu useampia keskijohtoportaita, mikä lisää hallintokustannuksia ja jäykistää organisaatiota. Lisäksi pinta-alaltaan laaja itsehallinnollinen yksikkö voi etäännyttää sen hallintoa kansasta (äänestäjistä). Näiden vaikutukset ovat vaikeasti laskettavissa.

Yleensä sote-hallintoyksiköltä edellytetään vähintään päivystävää sairaalaa. Päivystävien sairaaloiden minimimäärä tulee siitä, että sairaalaverkosto ei saa jäädä liian harvaksi, jolloin eri puolilla maata asuvat tai matkustavat ihmiset eivät ehtisi sairaalaan sairastuttuaan. Päivystävältä sairaalalta vaaditaan varsin laajaa kykyä selvittää erilaisista akuuteista tapauksista, mikä asettaa sille kriittisen massan. Näiden

vaatimusten yhteensovittaminen vaatii pohdintaa ja priorisointia, mielellään paremman tutkimustiedon varassa.

Hallintoalueen raja määräytyisi luonnollisimmin päivystävän erikoissairaalan potilasalueena. Sinänsä hallintoalueella voi olla useampiakin sairaaloita tai muita toimipisteitä eli kaikkea hoitoa ei tarvitse keskittää alueen keskussairaalaan, kuten usein julkisuudessa väitetään ja millä pelotellaan. Ihan varmasti toimialueella olisi lukuisia terveysasemia tai millä nimellä paikallista lääkärinvastaanottoa nykyisin nimitetään.

Yhtenä perusteena aluekoolle käytetään päivystyksen laajuutta sekä siihen liittyvää kokemuskarttumaa. Pienissä sairaaloissa lääkäreille ja hoitajille ei kerry riittävästi tapauksia, jotta he voisivat ylläpitää ammattitaitoaan. Jos kuitenkin pienet sairaalat liitetään samaan hallinto-organisaatioon suuremman sairaalan kanssa, niin henkilöstöä voidaan helposti kierrättää niin lyhyt- kuin pitkäaikaisesti. Esimerkiksi piensairaalan kätilö voi käydä kerran kuussa viikon komennuksella suursairaalassa ja suursairaalan lääkäri voi mennä piensairaalaan viikonloppupäivystäjäksi. Tällöin piensairaalassa on aina riittävästi osaamista kiireellisiä päivystystapauksia varten. Häätapauksia varten voi jopa olla turvallisempaa ja kustannustehokkaampaa lennättää johtava erikoislääkäri paikalliselle päivystyspisteelle kuin kuljettaa potilas suursairaalaan. Anamneesiin, ohjeistukseen ja päätöksentekoon riittää videoyhteys, jonka sitten pitää olla varma.

Suurten sairaaloiden on todettu toimivan vaativissa leikkaushoidossa jopa 20 % tehokkaammin kuin pienten. Siksi ei-akuutit leikkaukset kannattaa keskittää suuriin sairaaloihin. Tavallinen ihminen joutuu harvinaisiin hoitoihin (kuten tavallista harvinaisempi syöpä) keskimäärin harvemmin kuin kerran elinaikanaan, joten ei se ketään hirmuisesti hetkauta, minne sen ainokaisen kerran joutuu erikoishoitoon. Omaisten matkakulut voivat tietenkin nousta, eikä niitä Kela korvaa.

Sosiaalitoimen tarpeet poikkeavat terveystoimesta. Sosiaalitoiminta ei edes ole hyvin määritelty. Sen kattavuus vaihtelee säädösten mukaan: aiemmin sosiaalitoimeen kuulunut lasten päivähoito on nimetty varhaiskasvatukseksi ja siirretty koulu-, kasvatus tai sivistystoimeen kuuluvaksi. Osa lapsisosiaalisesta toimesta voitaisiin siirtää koululaitoksen yhteyteen, varsinkin, jos koulutoimi ja sotetoimi erotetaan eri organisaatioihin. Vapaa-ajan toimet vaikuttavat yksilöiden sosiaaliseen ja terveydelliseen tilanteeseen, mutta vapaa-aikatoimi harvoin liitetään sosiaali- ja terveystoimen alle (usein opetus- ja kulttuuritoimeen). Suuri osa rahallisesta sosiaalituesta on säädetty valtiosektorin alle. Sosiaali- ja terveydenhuollon väliset rajat ovat niin sumeat, että ne yleensä kuuluvat saman hallintosektorin alle. Palvelujen suurkuluttajat tarvitsevat yhtä lailla molempia – 10 % väestöstä käyttää lähes 75 % resursseista.

Sosiaalitoimeen laskettava vanhustenhoito nivoutuu usein osaksi terveyspalveluja. Ikääntyneiden palvelut vievät 15 % sotehuollon budjetista (3 G€) ja pääosin ikääntyneitä palveleva kotihoito 5,6 % (1 G€). Lisäksi vanhukset kuluttavat runsaasti

tavallisia terveyst- ja sosiaalipalveluita. Vanhustenhoidolle ei ole erityistä tai yhtenäistä kriittistä massaa: kriittisenä kohtana on yksittäisen vanhainkodin koko ja varsin pienissäkin kunnissa asuu suhteellisen runsaasti vanhuksia väestörakenteen vuoksi. Ympäri vuorokautisen hoidon ja päivystyksen järjestäminen virkatyönä vaatii vähintään 15 hengen työyhteisöä ja sen tehokas hyödyntäminen vastaavasti vaatii kymmeniä asukkaita: lakisääteisen (?) minimin ja maksimin 2,5 potilasta per työntekijä täyttämisen tarkoittaa vähintään 35:tä asukasta per vanhainkoti, mutta ilmeisesti noin 50 asukasta tuottaisi tehokkaamman rakenteen. Sosiaalisten suhteiden säilyttämiseksi vanhusten asumispalveluita ei pidä viedä kovin kauaksi kotiseuduiltaan, vaikka muuten vanhustenhuolto saattaisi tulla taloudellisesti edullisemmaksi tarkoitusta varten suunnitelluissa ja rakennetuissa suuryksiköissä – suurimmissa palvelukeskuksissa asuu lähes 1000 asukasta. Yhteensä vanhainkodeissa tai vastaavissa asuu noin 47 000 ihmistä ja on varauduttava siihen, että ensi vuosikymmenellä 1 % kansasta asuu palveluyksikössä. Tämä ei aseta kovin suuria ehtoja ylläpitävän alueen koolle, vaan taantuvassa vanhusvoittoisessa kunnassa jo muutaman tuhannen hengen asukas pohja riittää hoivakodin perustamiseen, joskaan ei välttämättä rahoittamiseen, muiden ikäriippuvien menojen ohella. Kotihoidolle väestöpohja sinällään ei merkitse paljonkaan, koska pitkät etäisyydet joka tapauksessa turmelevat suurten alueiden synergiaedut.

Lastensuojelu (6 % sosiaalimenoista, 1,3 G€) ja päihdehuolto (1 %, 0,2 G€) harvoin tulevat merkittäväksi kriittisen massan arvioimisessa. Kumpikin voidaan järjestää niin suurissa kuin pienissä kunnissa, mutta ne ovat volyymitään niin pieniä, että ne voidaan toteuttaa kalliimminkin, jos joku ratkaisu optimoi raskaammat toimet. Vammaisten palvelut (9 %, 2 G€) tuskin myöskään vaikuttavat merkittävästi optimi kokoon. Näissäkin pitkien välimatkojen vuoksi etäisten kylien yhdistäminen samaan hallintoon ei tuota kovin merkittäviä etuja.

Karkealla arviolla noin puolet sosiaali- ja terveystpalveluista ei vaadi pikku-kaupunkia suurempaa hallintoalueyksikköä ja vain alle kolmannes palveluista tehostuu merkittävästi kaupunkia suuremmasta toimialueesta. Sairaanhoidopiiriä tai maakuntaa suuremmasta keskittämisestä ei koidu enää kovin merkittävää skaalaetua, paitsi kenties pienimpien yhdistämisestä. Epäselväksi jää, missä keskittämisasteessa byrokratian paisuminen ylittää skaalaedut ja minkäkokoinen piiri optimoi kustannukset ja muut arvot. Maakuntauudistuksesta ei missään tapauksessa saada 3 miljardin säästöä – 350 miljoonaa kuulostaa realistisemmalta.

Rahallinen sosiaaliturva ja solidaarisuusalue

Rahana maksettavan sosiaaliturvan toteuttamisen hallinnollisesti kriittinen määrä tulee siitä, että sitä hallinnoiva virasto on sopivan kokoinen. Tämä harvoin tulee edes marginaalisesti merkittäväksi tekijäksi. Paljon raskaampi rajoitus tulee perustuslain

säättämistä oikeudesta toimeentuloon sekä sen vaatimuksista yhdenvertaiselle kohtelulle. Nämä säädökset toteutuvat nimenomaan valtion kautta, minkä vuoksi rahallisten etujen maksaminen ja sosiaaliturvan maksaminen ylipäättensä on Suomessa nykyisin säädetty valtiolle taikka valtakunnallisille rahastoille. Sosiaaliturvan jakaminen ja rahoittaminen alueellisten yksiköiden kautta niiden oman maksukyvyyn tai -halun mukaan johtaisi lähes väistämättä alueelliseen epätasa-arvoon. Pelkän päätöksenteon delegointi kunnille valtion rahan jakamisesta taas voi johtaa epäoptimaaliseen toimintaan.

Solidaarisuusalueella tarkoitettakoon väestöpohjaa, joka vastaa yhdessä jäsentensä vastavuoroisesta sosiaalivakuutuksesta enemmän tai vähemmän vapaaehtoisesti. Käytännössä se määrätään lailla. Mikä olisi sopivan kokoinen solidaarisuusalue? Mikä tuottaa riittävän tehokkuuden ja takaa riittävän oikeudenmukaisuuden aiheuttamatta epäterveitä kannustimia? Määrätäänkö se asuinpaikan, työpaikkakunnan vai jonkun muun jäsenyyden perustella?

Pääsääntöisenä solidaarisuusalueena toimii valtio ja kohteena sen kansa. Kansa siis maksaa verot ja tarvittaessa kansa saa tarvittavaa materiaalista tai rahallista tukea. Jäsenyyden takaa kansalaisuus, mutta kansa voi sisältää varsinaisten kansalaisten lisäksi maassa asuvia ulkomaalaisia siten kuin ylikansallisilla sopimuksilla säädellään.

Eurooppa-politiikassa on pohdittu unioninlaajuista solidaarisuusaluetta. Sellaiseen en tässä puutu, koska se vaikuttaa vielä epärealistiselta. Sen toteutuminen vaatisi yksimielisyyttä ja yksimielisyys vaatisi varsin yhtäläistä lähtöasemaa kaikille. Suomi ei voi jäädä odottamaan EU-päätöksiä. Globaalisti oikeudenmukaisimpaan lopputulokseen johtaisi maapallonlaajuinen solidaarisuusalue, mutta käytännössä kansainvälistä oikeudenmukaisuutta kohti päästään vain vapaaehtoisella kehitysavulla.

Sote-uudistuksen yhteydessä on puhuttu maakunnista taikka sote-alueista solidaarisuusalueina. Se tarkoittaisi, että sote-alue kustantaa kaikki sosiaalipalvelut sekä tarjoaa sosiaaliturvan, minkä se rahoittaa keräämillään veroilla. Sellaisen säätäminen vaatisi perustuslain säätämisyjärjestystä, koska se rikkoo alueellista tasa-arvoa. Toinen vaihtoehto olisi joku kompromissiratkaisu, johon kuuluu tulonsiirtomekanismi, joka turvaa heikoimpienkin alueiden perusturvan toteutumisen.

Kirjallisuudessa on pohdittu omaehtoiseen liittymiseen perustuvista ei-maantieteellisistä solidaarisuusyhteisöistä (Vrt. Nozickin utopiat). Jokainen voisi kuulua yhteisöön joko lain velvoittamana tai vapaaehtoisesti. Sellaiset kuuluvat eritoten uusliberalistiseen ajatteluun, jossa kyseiset yhteisöt – käytännössä vakuutusyhtiöt – kuuluvat yksityisoikeuden alaan. Vapaavalintaisten sosiaalivakuutusten toimintaa häiritsevät erilaiset valikoitumisongelmat, joiden vuoksi osa heikoimmista jäsenistä voi jäädä ilman turvaa ja osa kansasta pääsee vapaamatkustajiksi.

Valtiota suuremman tai pienemmän solidaarisuusalueen toteuttaminen ei siis liene käytännössä toteutettavissa, ainakaan lyhyellä aikataululla. Siten seuraavassa oletetaan,

että valtio jatkossakin vastaa perusturvaan kuuluvasta toimeentuloturvasta ja sosiaalivakuutuksista. Minimimäärää suuremmat, mahdollisesti ansiosidonnaiset edut voidaan kuitenkin laillisesti ulkoistaa vaikka yksityiselle sektorille – Suomessa niitä hoitavat eläkevakuutusyhtiöt ja työttömyyskassat, joiden rahoittaminen ei kuitenkaan ole täysin vapaaehtoisuuden varassa.

Kompromissina voitaisiin jatkaa mallilla, jossa valtio huolehtii rahallisesta sosiaaliturvasta ja alueyksiköt hoidosta. Siitä voi tulla osaoptimoinnin sallivia kannusteongelmia, lähinnä, jos hoidon lykkääminen lisää sairaspäivärahoja tai eläkkeitä. Toisaalta osa ansiosidonnaisista sosiaalietuuksista kuuluu yksityisten sosiaalivakuutuslaitosten alle. Täydellinen kustannuskattavuus vaatisi niiden sosialisoimista.

Montako paikallishallinnon tasoa?

Selvästikään emme voi löytää yhtä kuntakokoa, joka optimoisi kerralla kaikkien alueellisesti hajautettujen toimialojen vaatimukset koko maassa. Vaihtoehtoina on

1. Optimoidaan tärkein tehtävä ja muodostetaan kunnat sen perusteella. Suuremmat ylikunnalliset tehtävät sovitetaan väkisin kuntakokoon, toteutetaan yhteistyössä (hallintohimmeleinä) tai siirretään valtiolle.
2. Luodaan kaksi tai kolme erillistä kuntatasoa (maakunta, seutukunta, piirikunta tms) demokraattisella hallinnolla ja verotusoikeudella siten, että kullekin annetaan eri tehtävät.

Jos kuntatasot toteuttavat eri tehtäviä, silloin ne eivät kilpaile keskenään eikä niillä ole päällekkäisyyksiä. Ne eivät siten ole toisilleen alisteisia eivätkä juuri toisistaan riippuvaisia. Yhdellä hallinnon tai toiminnan alueella siten ei ole useampaa tasoa.

Monitasoinen järjestelmä todennäköisesti minimoisi byrokratian. Julkisuudessa usein väitetään päinvastaista, mikä perustuu alkeelliselle väärinkäsitykselle. Nytkin jokaisessa kunnassa on erilliset koululautakunnat, terveyslautakunnat ja tekniset lautakunnat sekä niitä vastaavat virastot ja päälliköt. Monitasoisessa järjestelmässä ainakin osa lautakunnista ”yhdistyy” yhdeksi toimialavaltuustoksi ja useiden kuntien virastot yhdeksi virastoksi. Toki monitasoisuus aiheuttaa muuta sekavuutta ja liiallisten demokraattisten toimielinten määrä ja valinta voi tuottaa vaaliväsymystä.

Turhien vaalien eliminoimiseksi voidaan käyttää epäsuoraa valintaa. Se tarkoittaisi, että lähikunnan – siis pienimmän alueellisen itsehallintoyksikön – valtuutetut valitsisivat kunnan edustajat maakunnan tai toimintapiirin valtuustoon. Se vastaa nykyisten kuntayhtymien hallintoa. Ero tulee siinä, että lähikunnalla ei olisi omia lautakuntia kyseiselle toimialalle. Jos maakuntavaalit eivät jaksakaan kiinnostaa kansaa, tämä jää jäljelle lähes ainoaksi vaihtoehdoksi. Sitä ei välttämättä etukäteen tiedä. Perustuslainmukaisuutta en takaa.

Välttämättä koko maahan ei voi eikä edes kannata luoda samanlaista järjestelmää. Harvaan ja tiheään asutuilla alueilla erilaiset järjestelmät voivat toimia tehokkaimmin. Reunaehtona on, että ihmisten alueellista tasa-arvoa Suomessa ei saa vaarantaa. Siten joka järjestelmässä tarvitaan ihmisten välisiä tulonsiirtoja, jotka voivat nettomääräisesti kohdistua alueelta toiselle.

Jokaiseen malliin liittyy rajanveto valtion ja kunnan velvoitteiden välille. Valtion menot ilman rahoituskuluja ja tulonsiirtoja kunnille ovat nykyisin 46 G€. Tästä minimi-valtioon (yövärtijavaltioon) menee noin 6 G€, liikenneverkkoon 2 G€, korkeakouluille 3,3 G€, muuhun opetustoimeen 3 G€, ruokahuoltoon 2 G€, eläkkeisiin 9,5 G€, muulle sote-alalle 16 G€, ja muuhun loput. Osa sosiaalimenoista – lähes 10 G€ – kanavoidaan valtiosektoriin kuuluvan Kelan kautta, joka kerää lisäksi 4 G€ suorina vakuutusmaksuina – siten valtiosektorin menoista yli puolet (n. 60 %) on sosiaalikuluja.

Malleja

Nelitasoinen malli

Aloitetaan hypoteettisella mallilla, jossa jokainen selkeästi erotettava toimiala muodostaa oman erillisen ja itsenäisen itsehallintotasonsa eikä tehtäviä muuten siirrellä näiden välillä tai muualle. Seuraavissa luvuissa tätä varioidaan yhdistelemällä osia eri tavoin tai siirtämällä tehtäviä valtiolta kunnille tai päinvastoin, mutta tässä käsitellään kaikkia erillisinä ja itsenäisinä.

Neljä hallintoalaa olisivat:

1. Kiinteistökuunta huolehtii kunnallistekniikasta, sisältäen kaavoituksen ja tarvetai tarkoituksenmukaisuusharkinnaisen luvituksen sekä muun paikallisen ympäristötoimen. Paikalliseen elinkeinotoimeen kuuluvat tehtävät kuuluisivat myös kiinteistökuunnalle. Kiinteistökuuntien kokonaisbudjetti olisi noin 5 G€ [vai 11 G€, nettona 2 G€?] (puolet hallintoon, puolet infrastruktuurien ylläpitoon ja rakentamiseen). Kiinteistökuunnille maksettaisiin kiinteistövero, nykyisin 1,7 G€. Suomen kiinteistöverokanta on kuitenkin kansainvälisesti ottaen varsin matala ja sitä voidaan hyvinkin korottaa kaksinkertaiseksi talouden häiriintymättä liikaa, mutta tuskin yhdellä kerralla. Tekniseen toimeen kuuluvia maksuja tulee kunnille vain 0,1 G€ eikä niitä voida nostaa kovin moninkertaisesti. Toimitilavuokria, tontinvuokria ja myyntituloja tulee kunnasta riippuen kohtuullisen paljon ja niiden kokonaismäärä voi ylittää 5 G€². Lisäksi katujen ja teiden ylläpitoon voitaisiin kohtuudella jyvittää autoveroa miljardin verran, mutta ilmeisesti kiinteistökuunta pystyisi keräämään tarvittavan rahoituksen muutenkin.

2 Miksi tästä ei ole selkeää tilastoa missään?

2. Koulukunta huolehtisi koululaitoksesta ja kulttuuritoimesta. Yhteenlaskettu budjetti olisi 14 G€ (päivähoito 3 G€, perusopetus 5 G€, esiopetus 0,4 G€, lukio 0,7 G€, ammatillinen koulutus 1,5 G€ ja muu sivistys 1 G€.) Se saisi tulonsa paikalliselta tuloverolta – joita maksettaisiin selvästi vähemmän kuin kunnallisveroja nykyisin (19 G€), kunnallisesta yhteisöverosta (1,5 G€) sekä valtion avustuksista. Maksutuloja kunnallinen sivistystoimi saa alle miljardin vuodessa (aikuiskoulutuksen osallistumismaksut, kulttuuritoimen pääsylipputulot, kirjaston sakkomaksut ja sen sellaiset).
3. Sosiaalikunta huolehtisi sosiaali- ja terveystoimesta. Kokonaismenot ovat 21 G€ (18-24 G€) ilman tulonsiirtoja (lähes 40 G€). Tulot kerättäköön veroina, osin valtiosauksen kautta ja asiakasmaksuina (2 G€). Vaativimmat erityishoidot ostetaan siihen erikoistuneelta yliopistolliselta sairaalalta aluerajoista riippumatta, mihin mennee alle 5 % sosiaalikunnan menoista.
4. Valtio huolehtisi yleisestä järjestyksestä, pelastustoimesta, maanpuolustuksesta sekä rahasta, kuten myös sosiaalisista tulonsiirroista³. Niitä ei missään tapauksessa delegoida pois. Myös korkeakoulutus kuuluu valtiolle, mutta on delegoitavissa koulukunnille.

Näiden lisäksi muodollisesti julkiseen sektoriin laskettavat osin yksityiset sosiaalivakuutuslaitokset huolehtivat sosiaaliturvasta, lähinnä rahamääräisistä tulonsiirroista eli eläkkeistä ja ansiosidonnaisista työttömyyseduista.

Jokainen ala ja taso muodostaisi omankokoisensa alueellisen kokonaisuuden. Ne muodostettaisiin kullakin alueella optimaalisesti. Jollain alueella eri toimen itsehallintoalueiden rajat voivat olla yhteneviä, ja joku voi olla yhdellä alueella toista suurempi, toisella pienempi. Alueelliset toimielimet eivät ole toisilleen alisteisia eivätkä ne kilpaile millään toimialueella keskenään, vaan toimivallan rajat vedetään tiukasti.

Jokaisella aluetasolla olisi vaaleilla valittava toimielin, joka päättäisi lain sallimissa rajoissa veroista, maksuista ja menoista. Äänioikeus perustuisi asuinpaikkaan. Yhtäläisestä äänioikeudesta ei voida siirtyä veromäärän mukaiseen äänioikeuteen eikä institutionaalisille kiinteistöveronmaksajille suoda vaalioikeuksia, joskin niillä on muut keinot saada äänensä kuuluviin.

Ongelmaksi jää eri hallintoelinten välinen tiedonkulku ja yhteistyö. Esimerkiksi koululaisten sosiaalihuolto ja hoitoonohjausvastuu jakautuvat eri organisaatioihin kuuluvien koululaitoksen ja sosiaalitoimen kesken. Nykytilaa se ei pahenna, koska tietosuoja määräysten vuoksi kunnallinen koulutoimi, sosiaalitoimi ja terveystoimi eivät saa välittää tietoja lapsen ongelmista toinen toisilleen saman kunnan sisällä ja tiedonkulku valtiollisen poliisi- ja oikeustoimen kanssa voi toimia jopa paremmin. Kenties lasten sosiaalista lähihuoltoa pitäisi siirtää enemmän koulutoimen vastuulle, mikä jääköön eri pohdinnan alle.

³ Valtio voitaisiin periaatteessa jakaa perusvaltioon (yövärtijavaltioon) ja hyvinvointivaltioon, joilla olisi omat vaalinsa ja veronsa. Se saattaa kuitenkin monimutkaistaa turhaa.

Rajanvetoja ja ristiriitoja voi tulla esimerkiksi liikuntatiloista. Erilliset liikuntatilat ja urheilukentät kuuluvat loogisesti kiinteistökunnan vastuulle, mutta yleensä suurin osa kunnallisista liikuntatiloista rakennetaan koulujen yhteyteen. Liikuntatilojen jakaminen kahdelle eri hallinnolle voi tuottaa tehottomuutta. Kyse on kuitenkin niin pienistä miljoonista, että se ei kokonaisuutta kaada.

Valtion vastuulle kuuluvia tehtäviä voidaan osin siirtää aluekunnille tai päinvastoin. Silloin budjetit skaalattaisiin vastaavasti. Esimerkiksi korkeakoulutusta tai ammattikoulutusta voidaan säätää jompaankumpaan suuntaan, mikä voi nostaa koulukunnan budjettia yli 3 G€ tai laskea yli 1 G€. Liikenneinfrastruktuuria voidaan myös kunnallistaa, mikä lisäisi kiinteistökuntien menoja miljardin euron suuruusluokkaa. Sosiaalikululle voidaan siirtää Kelalta lääkekorvauksia (1,4 G€), matkakorvauksia (0,3 G€) ja lääkärikorvauksia (0,1 G€), mahdollisesti myös sairauspäivärahoja (0,8 G€).

Varoitin toimialakohtaiseen hallintomalliin liittyvästä rahoitusansasta. Toimialan johtoon ja valtuustoon kerääntyy yleensä alasta kiinnostuneita ja siihen mahdollisesti identifioituneita henkilöitä, joiden intressissä tai identifikaatiossa on lisätä alan palvelutuotantoa, henkilöstöä ja siten myös rahoitusta muiden alojen kustannuksella. Jos toimialan valtuusto itse päättää sille kuuluvista veroista ilman rajaa, niin verot varmasti nousevat, koska kaikki eri valtuustot olettavat, että toiset säästävät siitä edestä. Siksi voidaan perustellusti vaatia, että joku ylempi demokraattinen toimielin laatii kokonaisbudjetin ja osoittaa rahoituksen toimialoille. Toinen vaihtoehto olisi kansanäänestyksen vaatiminen verojen ja maksujen taikka budjetin kokonaismäärän korotukselle ainakin siltä osin kun se ei johdu lain vaatimusten toteuttamisesta tai inflaatiosta. Ehdottomasti pitää evätä vaalikelpoisuus kyseisen organisaation työntekijöiltä, jos sen valtuustolla on mitään verovaltaa.

Kolmitasoinen malli

Tarkastellaan seuraavaksi kolmetasoista järjestelmää. Siinä kunnallistekniikka ja sivistystoimi liitetään saman kunnallishallinnon alle, mutta sote-toimi muodostaa omat, yleensä selvästi harvalukuisemmat ja laajemmat alueensa. Se koostuu seuraavasti:

1. Infrakunta vastaa kunnallistekniikasta ja perussivistystoimesta. Perussivistystoimeen kuuluu peruskoulutus, sekä kulttuuri-, liikunta ja vapaa-ajan palveluista. Infrakunnalle kuuluisi myös rajoitetusti elinkeinotoimen edistämisestä huolehtiminen. Kaupunkikunnan tulee kattaa koko yhtenäinen kaupunkialue keskustaajamasta esikaupunkialueille. Kaupunkiin ei tarvitse yhdistää ympäröivää maaseutua, joka ei tukeudu kaupungin infrastruktuuriin eikä lähetä lapsiaan kaupungin kouluihin, vaan ne muodostaisivat omat itsehallintoalueensa. Infrakunta keräisi rahoituksensa maksuista, kiinteistöveroista, yhteisöveroista sekä tuloveroista ja koulutoimen valtionosuuksista.

2. Suprakunta vastaa terveydenhoidosta ja sosiaalipalveluista. Sille ei kuulu muita tehtäviä, vaan se keskittyy toimialaansa. Toimiala voidaan toki tulkita laajasti, kattaen alan kehityksen, koulutuksen ja elinkeinotoiminnan tukemisen.
3. Valtio vastaa (perusvaltiotoimen lisäksi) pelastustoimesta, turvallisuustoimesta, valtakunnallisesta korkeakoulusta sekä erikoisammattikoulusta.

Sekä infra- että suprakunnan kokonaisbudjetit olisivat noin 21 G€, joten ne olisivat siltä osin tasapainossa, jos sillä mitään merkitystä on.

Mallia voi varioida monin osin. Jos osa valtion tehtäviä jaetaan maakunnan tehtäväksi, niin maakunnan tehtäväkenttä selvästikin hajaantuisi. Kompromissi voi vaarantaa alueen optimoinnin, koska sellainen antaa aina pelivaraa politikoinnille eli valtataistelulle vallan vuoksi. Sinänsä voisi olla perusteltuakin, että sosiaali- ja terveysalan oppilaitokset kuten terveys- ja lääketieteelliset tiedekunnat sekä terveysalan ammattikorkeakoulut liitetään terveystoimen vastuulle, koska alueellinen terveystoimi kuitenkin ottaa suurimman osan valmistuneista palkkalistoilleen ja nämä toimivat tiiviissä yhteistyössä sairaaloiden kanssa. On sillä vaaransakin, joita pitää perusteellisesti pohtia.

Kaksiportainen mahtavien kaupunkien malli

Paikallishallinto koostuisi vahvoista kaupungeista, heikoista kauppaloista sekä kaupunkien ulkoisista maalaiskunnista. Osa valtiolle nykyisin kuuluvista tehtävistä siirrettäisiin kaupunkien vastuulle. Kaupunkeja ja maaseutua kohdeltaisiin eri tavoin, saattamatta asukkaita liian eriarvoiseen asemaan.

Kaupunkina pidetään riittävän suurta taajamaa liitännäisalueineen. Kaupunkiin liitetään kaikki yhtenäiseen kaupunkitaajamaan kuuluvat alueet sekä sopivasti sitä ympäröiviä alueita. Kaupunkiin kuuluisivat väistämättä kaikki alueet, jotka tukeutuvat tai liittyvät kiinteästi kaupungin infrastruktuuriin tai joiden lapset kuuluvat luontevasti kaupungin yläkoulun oppilaaksiottoalueeseen (teoreettisesti, ei välttämättä olemassa olevien koulujen perusteella). Kaupunkiin liitetään myös läheisiä, mutta siitä erillisiä taajamia tai haja-asutusalueita, jos merkittävä osa niiden asukkaista käy kaupungissa töissä, koulussa tai säännöllisillä asioilla eikä niille ei ole muuta luontevaa paikkaa.

Kaupunki vastaisi kaikesta alueensa liikenneinfrastruktuurista ja rahoittaisi ne itse kokonaan parin poikkeuksin. Valtakunnalliset rautatiet kuuluisivat valtion vastuulle, mutta metrot ja lähijunaradat sekä rautatieasemat kaupungille. Valtio maksaisi korvausta kaupungin läpi kulkevien kaupungin hoitovastuulla olevien valteiden käytöstä laskennallisen valtakunnallisen käytön perusteella tai päinvastoin – rakennuskustannuksista neuvoteltaisiin tapauskohtaisesti, mutta työmatkaliikenteen tarpeisiin ei valtiolta rahaa heruisi. Kaupungin alueella olevat julkisen liikenteen asemat ja terminaalit kuuluisivat kaupunkien vastuulle lentokenttiä myöten.

Kaupungilla olisi velvollisuus ylläpitää koulutointia lukiota ja ammattioppilaitosta myöten. Suurimpien kaupunkien tulisi pitää yllä korkeakoulua, mahdollisesti asukasluvun mukaan porrastettuna. Kaupungit hallinnoisivat itse oppilaitoksia ja myös rahoittaisivat osittain valtion avun turvin. Kaupungin asukkuutta ei saisi edellyttää kouluun pääsyyn eikä muihinkaan vastaaviin palveluihin eikä ulkopaikkakuntalaisilta saisi periä eri maksua, ellei sitä erityisesti lailla sallita. Valmistumisen jälkeen opiskelijat jäävät joka tapauksessa todennäköisemmin koulukaupunkiin kuin palaavat kotikuntaansa, joten on ihan kohtuullista, että koulun isäntäkunta maksaa koulutuksen (mahdollisen valtiontuen myötä).

Kaupunki järjestäisi itse asukkailleen sosiaali- ja terveyshuollon. Rahamääräisten sosiaalietujen jako jäisi Kelalle ja sosiaalivakuutusyhtiöille, joiden osuutta voi tarkastella erikseen. Vaativampi erikoissairaanhoidon ostetaan vastaavista keskussairaaloista.

Muilla kunnilla ei tule velvollisuutta sairaanhoitoon tai ylempään koulutukseen. Ne joutuisivat hankkimaan nämä palvelut valitsemiltaan kaupungeilta, jotka velvoitetaan niitä myymään omakustannushintaan. Jokaisella kunnalla pitää kuitenkin olla vähintään alakoulu – jos ei sitä pysty ylläpitämään, pakkoliitettäköön naapuriin.

Kunnat voidaan jakaa kauppaloihin ja maalaiskuntiin, mikä ei ole välttämätöntä. Kauppala ylläpitää omaa terveysasemaa ja vastaa yläkoulusta. Kauppalaa ei kuitenkaan kielletä pitämästä omalla kustannuksellaan lukiota tai ammattioppilaitosta yksin tai yhdessä. Valtio vastaisi maalaiskuntien alueilla olevista maanteistä, mutta kylien tulisi vastata kyläteistä ja taajamien katuverkostoista (minkä hallinnon ne voivat hankkia ostopalveluna valtiolta, kaupungilta tai muulta).

Maalaiskunnat saavat halutessaan pitää omaa terveysasemaa tai ostaa palvelut toiselta kunnalta, kauppalalta tai kaupungista listahintaan. Maalaiskuntien terveys-toimeen voi jäädä tehottomuutta, mutta niiden pienen väestöosuuden vuoksi se ei maata kaataisi. Maalaiskuntia ei siten tarvitsisi suotta yhdistää toisiinsa, vaan ne voivat rakentua kirkonkylän ja kyläkoulun ympärille.

Kaksiportainen valtiopainotteinen malli

Tähän malliin jäisi vain yksi alueellinen itsehallintotaso, kunta. Sosiaali- ja terveys-toimesta vastaisi valtio. Sitä varten perustetaan oma keskitetty hallinto, joka jakaantuu alueellisiin ja alallisiin aliyksiköihin. Alueellista organisaatiota ja toimipisteitä voidaan muuttaa tarpeen mukaan sisäisin päätöksin. Ilmeisesti valtion sote-toimi voidaan liittää Kelan kanssa yhteen. Sosiaalivakuutusrahastojen roolia tarkasteltaisiin – luonnollisinta olisi sosialisoida ne samaan organisaatioon, mutta ei välttämätöntä.

Sote-toimen valtiollistaminen voi osoittautua väistämättömäksi, jos maakunnallinen sote-malli törmää perustuslaillisiin ongelmiin taikka jos sen itsehallinto kutistuu ylhäältä annetun budjetin puitteissa tapahtuvaksi lakisääteisten päätösten

hyväksymiseksi ilman merkittävää mahdollisuutta omiin päätöksiin ja omiin veroihin. Silloin ei tarvita mitään pellevaltuustoa lakimääräisten päätösten kumileimasimeksi eikä pellevaaleja pellevaltuutettujen valitsemiseksi. (Vaihtoehtona on, että kunnat valitsevat valtuutetut.) Kaupungit voivat vaikuttaa sijoittumispäätöksiin kaavoituksella ja tarjoamalla kiinteistöjä.

Mallissa valtio huolehtisi myös korkeakouluista (yo+amk) sekä erikoisemmasta ammattikoulutuksesta. Valtio päättäisi niiden resurssoinneista sekä toimipaikoista.

Kaupunkien rooli rajoittuisi tekniseen toimeen ja perussivistystoimeen. Perussivistystoimeen kuuluisi peruskoulu, lukio ja yleisammattikoulut. Kaupungit voivat myös hoitaa muita vapaaehtoisia toimia vapaa-ajan palveluiden ja elinkeinotoiminnan edistämisen suhteen.

Kaupungit kattaisivat alueellisesti koko kaupunkitaajaman, mutta olisivat kooltaan hieman pienempiä kuin edellisessä mallissa. Niihin ei liitetä kaupunkia ympäröivää maaseutua. Kaupunkia pienemmät taajamat voidaan nimetä kauppaloiksi, pitäjiksi tai kyliksi. Kaupungilla olisi velvollisuus järjestää peruskoulutus ja ylläpitää lukiota, kauppalalla koko peruskoulua ja pitäjällä alakoulua. Kylällä olisi oikeus pitää kyläkoulua omalla vastuullaan. Valtio voi maksaa oppilaskohtaista valtionosuutta.

Muu maaseutu jaetaan laajoihin piirikuntiin. Piirikunnan tehtävänä on pitää peruskouluja ja huolehtia muusta paikallisdemokratiasta. Piirikunta voi järjestää käyttäjälähtöistä lähidemokratiaa esimerkiksi kyläkoulun hallintoon taikka vapaa-ajan toimiin, tai ad hoc -demokratiaa suunnitteluun ja lupiin. Silloin eräistä nykyisin kunnille kuuluvista harkinnanvaraisista luvista vastaisi suunnitellun toiminnan vaikutussäteellä olevien asukkaiden ”torikokous”.

Kaksi- ja puoliportainen sote-orientoitunut malli

Peruskunnat muodostetaan riittävän suuriksi huolehtimaan sote-toimesta pääosin yksin. Kuntakoko optimoidaan sillä, että kukin kunta pystyy huolehtimaan melkein koko sote-toimesta. Kunnat voivat ostaa vaativimpia hoitoja yliopistollisilta tai muilta keskussairaaloilta. Valtio vastaisi edelleen rahamääräisestä sosiaaliturvasta yhdessä sosiaalivakuutuslaitosten kanssa.

Mallissa kunnat huolehtivat myös alueensa infrastruktuurista, kiinteistötoimesta sekä kulttuuri- ja sivistystoimesta.

Malli voi johtaa kuntien määrän laskemiseen välille 30-80. Harvaan asuttuun seutuun muodostuu väistämättä erittäin laajoja kuntia. Suuret välimatkat kunnan sisällä saattavat tuottaa ongelmia.

Kunnat voivat omalla päätöksellään muodostaa kunnan sisäisiä alueellisia demokraattisia toimielimiä. Nämä voivat olla luonteeltaan lautakuntia, joihin kunnanvaltuusto valitsee jäsenet alueiltaan taikka valtuuskuntia, joihin käydään erilliset vaalit. Mitä ilmeisimmin merkittävät päätökset pitäisi alistaa kunnanvaltuustolle. Erillistä verotusoikeutta niille ei myöskään suoda – jos suodaan, se edellyttää lähidemokraattista toimielintä. Kunnat voivat myös perustaa kylävirastoja, jotka toimivat kyseisen paikallislautakunnan eikä keskuslautakunnan alaisuudessa.

Alueellisesti eriytetty sekamalli

Koko maahan ei tarvitsisi soveltaa samanlaista järjestelmää. Olosuhteet ja tarpeet poikkeavat merkittävästi maan eri kolkissa, joten niille voitaisiin räätälöidä omat järjestelmänsä. Erilaisuus sallisi tutkia niiden tehokkuutta ja toimivuutta, mikä toisi tietoa kehittää ja parantaa niitä. Jossain määrin alueet saisivat itse päättää työnjaosta yhteistyöhalujen ja -kykyjen mukaan. Suomeen voidaan muodostaa siten kaksi, kolme tai jopa neljä eri lailla hallintotasoihin jakautuvaa aluetta: esimerkiksi Metro-Suomi, Teollisuus-Suomi ja Luonto-Suomi.

Pääkaupunkiseutu muodostaisi oman kaikkivoivan erityisalueensa. Metropolitaajama on riittävän vahva huolehtimaan asukkaidensa koulutuksesta sekä sosiaali- ja terveydenhoidosta. Silloin sillä on myös resursseja rakentaa oma infrastruktuurinsa, kuten metro ja kaupunkijunaverkosto. Metropolista vastaisi oma metropolihallinto, joka halutessaan voi omalla päätöksellään muodostaa sisäpaikallisia kaupunginosahallintoja ja antaa niille tehtäviä. Metropolin tehtävänä olisi alueen kunnallistekniikan, sivistystoimen sekä sosiaali- ja terveystoimen ylläpito ja hoito. Muun Uudenmaan maaseutualueet jouduttaneen liittämään toisiinsa maakuntiin, mikä herättänee närää alueilla, joiden liikenneyhteydet eivät välttämättä tue sen suuntaista matkustamista.

Muualla Suomessa sovellettaisiin kolmetasoista mallia: valtio, maakunta ja lähikunta. Etelä-, Keski- ja Länsi-Suomen tiheästi asutuissa maakunnissa (Teollisuus-Suomessa) tehtävät jaettaisiin siten, että maakunnat huolehtisivat sosiaali- ja terveystoimesta ja lähikunnat kiinteistö- ja sivistystoimesta. Pohjois- ja Itä-Suomen laajoissa ja harvaan asutuissa maakunnissa (Luonto-Suomessa) sivistystoimi kuuluisi maakuntien vastuulle. Silloin tekniseen toimeen keskittyvistä lähikunnista ei tarvitsisi kasvattaa luonnottoman laajoja, vaan ne voitaisiin muodostaa yksittäisen taajaman ympärille. Verotulot ja valtiontuet jakautuisivat vastaavasti näiden kesken. Kummassakin tapauksessa maakunnan asioista päättäisi vaaleilla valittu valtuusto.

Valtion ja maakuntien tehtävajaosta voidaan säätää valtakunnallisesti tai neuvotella maakunnittain. Erillisellä sopimuksella valtio voisi delegoida tehtäviään maakunnalle tai metropolille, sopivaa korvausta vastaan.

Tyhjät alueet

Suomessa on laajoja asumattomia alueita. Neliökilometreittäin jokaista asuttua ruutua vastaa kaksi asumatonta. Karttaruuduilla (250 m x 250 m) 93 % Suomesta on asumatonta. Karttaruutu saati hehtaari tuntuu liian pieneltä kokonaistilan hahmottamiseksi – kävelymatka seuraavaan asumukseen tai järkevä työmatka taajamaan kuulostaisi toiminnallisemmalta rajalta. Tiettömälle maalle etäisyys tiestä voisi määrittää sitä paremmin.

Asumaton alue ei välttämättä ole käyttämätön alue. Sillä voi olla teollisuutta tai sitä voidaan viljellä. Voitaisiin määritellä tyhjä alue, jossa ei ole asutusta, viljelyä tai käytössä olevia rakennelmia. Mihin se kuuluisi?

Rautatiet ja maantietkin kulkevat usein asumattomien alueiden läpi. Tie kuitenkin usein houkuttelee jotain käyttöä lähimaille.

Niin sivistys- kuin sosiaali- ja terveystoimen kannalta asia on selvä. Palvelut ja hallinto kohdistuvat ihmisiin, joten asumattoman alueen liittäminen niiden vastuulle on teoreettinen ongelma, joka realisoituu vasta, jos joku muuttaa sinne asumaan. Nykymuuttoliike kulkee kuitenkin päinvastaiseen suuntaan. Näille palveluille ihmisten liikkuvuus joka tapauksessa muodostaa haasteen: kuinka pitkä oleskelu alueen sisällä oikeuttaa tai velvoittaa kuulumaan sen palvelu- ja verotuspiiriin.

Kiinteistötoimintaan ei tarvita sinne, missä kunnalla ei ole kiinteistöjä, katuja ei tarvita eikä kukaan kysy rakennuslupia. Maanomistaja saattaa kuitenkin kiinnostua käyttämään maatansa johonkin, esimerkiksi vapaa-ajan viettoon, mikä voi vaatia jotain lupaa ja tarkistuksia, joka jonkun pitää hallita. Jos kyse on teknis-juridisista seikoista, sen voi tehdä keskitetysti myös valtion viranomaisen. Jos tarvitaan tarkoituksenmukaisuusharkintaa, pitää jonkun poliittisen elimen sitä tehdä, viime kädessä valtioneuvoston.

Elinkeinoiminnan kannalta tilanne voi olla toinen. Melkein kaikkia alueita voidaan käyttää biotalouteen. Erämaa-alueilla voi olla matkailullista merkitystä, joka vaikuttaa lähitaajamien elinvoimalle. Lapissa ja Koillismaalla asutuksen, viljelyn ja muun käytön ulkopuoliset maat ovat pääosin porojen laidunmaita. Muuallakin metsiä voidaan käyttää metsästyksen, maanomistajan oikeuksin. Asumattomia maita voidaan ottaa kaivostoimintaan, minkä jälkeen ne eivät olisi enää tyhjiä alueita. Mihin tahansa taloudelliseen toimintaan liittyy ympäristövaikutuksia, jotka voivat ulottua pitkällekin. Riittääkö, että vaikutusalueen asukkailta, maanomistajilta ja kaupungeilta kysytään ad hoc-lupa.

Verottaja tietenkin kiinnostuu kaikesta. Missä ihmisiä ei asu ei ole tuloveroja ja missä elinkeinoja ei harjoiteta, ei tule yhteisöverojakaan. Kiinteistövero ei joutomaasta nykyisin makseta, ei edes maa- ja metsätalouskäytössä olevasta maasta. Tulevaisuudessa joutomaakin voi tulla verolle pantavaksi.

Joutomaan kannalta on siis yksi ja sama liitetäänkö ne lähimpään taajamaan liittyvään hallintoalueeseen vai jätetäänkö kokonaan valtion varaan (Luontopiirille t.m.s.). Niistä ei tule minkään alan kunnille erityisiä kuluja taikka kustannuksia.

Mitä pitää tehdä?

Näillä tiedoin en halua vielä julistaa mitään edellä käsiteltyä mallia ehdottomasti ainoaksi oikeaksi tai edes vääräksi. Jokainen niistä lienee kuitenkin parannus nykytilaan, joka on sekava ja tehoton, liekö edes perustuslain mukainen.

Varovaisesti tuen mahdollisuutta järjestää paikallinen hallinto eri tavoin eri osissa maata. Niin kauan kuin alueellista tasa-arvoa ei vaaranneta, hyväksyisin aika laajojakin alueellisia eroja hallintomalleissa. Jossain välikunnassa voisi käyttää vaaleilla valittavaa valtuustoa, toisessa lähikuntien päättämää edustustoa tehtäväkentän laajuudesta riippuen. Kunta voi myös perustaa sisäisiä kunnanosahallintoja. Valtion, aluekunnan ja lähikunnan tehtävänjakoa voi varioida maan eri osissa. Erilaisuus antaisi tietoa, millainen malli toimii tehokkaimmin.

Suhteellisen ehdottomana pitäisin vain seuraavia teesejä:

1. Paikallinen aluesuunnittelu ja kiinteistötoimi kuuluvat sopivankokoisen itsehallinnollisen kunnan vastuulle (mikä määrittelee kunnan).
2. Edellä määritelty ja toimeensa optimoitu kiinteistökuunta on useimmissa tapauksissa liian pieni järjestämään yksinään kattavat sosiaali- ja terveystoimet.
3. Lakimääräisten rahamääräisten sosiaalietuuksien jakaminen kuuluu valtion tai muun valtakunnallisen organisaation vastuulle.
4. Sama ihminen ei saisi missään olosuhteissa istua samanaikaisesti eri luottamuspaikoilla eri itsehallintoelimissä eikä luottamustehtävään saa valita saman organisaation työntekijää taikka muuta henkilöä, jolla on jatkuva intressiristiriita.

Lisäksi ehdollisemmin pidän seuraavista teeseistä:

5. Jollei toiminnallisista skaalatekijöistä muuta johdu, tehokkaimmin toimii mahdollisimman pieni kriittisen massan ylittävä hallintoyksikkö. (Yleensä toiminnalliset skaalatekijät ovat kuitenkin merkittäviä.)
6. Jaettaessa julkinen sektori autonomisiin toimialoihin, tulee varmistaa jollain ylemmällä koordinaatiolla, että toimialat eivät turhaan paisu.
7. Sivistystoimen sisäinen synergia on vähäisin ja sen suhteelliset kustannukset skaalautuvat heikoimmin ja sisäisesti vaihtelevimmin, minkä vuoksi se on helpoiten sovittavissa toisiin perusteisiin optimoituun

hallinto-organisaatiokokoon, jopa hajauttaen eri hallinto-organisaatioihin.

En tyrmää ajatusta kokonaan valtiollistetusta sotetoimesta. Valtio voi ulkoistaa minimin ylittävät taikka ansiosidonnaiset rahamääräiset sosiaali- ja terveyshoidot yksityiselle sektorille. Ne voivat toimia velvoittavasti tai vapaaehtoisesti.

Näillä tiedoin Sipilän hallituksen ajama maakuntamalli ei sinällään (ilman ”valinnanvapautta” ja yksityistämistä) vaikuta katastrofaaliselta verrattuna nykytilan ja tekemättömyyteen taikka useimpiin oppositiopoliittikkojen ehdotuksiin. Maakunta lienee riittävän vahva huolehtimaan riittävän suuresta osasta sosiaali- ja terveystointa toimiakseen tehokkaasti ja välttääkseen osaoptimoinnin. Malliin liitetyt kilpailuttamismallit ja yksityistymiset kuitenkin saattavat tehdä tyhjäksi kaikki tavoitteet, mihin alun perin pyrittiin. En myöskään pysty näkemään niitä hyötyjä, joita saadaan antamalla maakunnille muita, kokonaan sosiaali- ja terveystoimeen kuulumattomia tehtäviä ja vastuita, jotka rahamääräisesti jäävät marginaalisiksi sote-toimeen verrattuna. En ole nähnyt uskottavia perustetta esitetylelle maakuntien määrälle – en tosin millekään muullekaan määrälle – joten mitään muuta maakuntien määrää ei ole paremmaksi tai huonommaksi osoitettu. Varmasti Kataisenkin hallituksen kaavailema kuntauudistus olisi tehostanut nykytilaa, vaikka ei välttämättä tarpeeksi, mutta hallitukseen iski paniikki eikä se saanut ikinä mitään kunnollista suunnitelmaa valmiiksi.

Lopullista valintaa varten tarvitsemme lisää luotettavaa täsmätietoa päätöksenteon tueksi. Hallituksen – tämän tai tulevan – tulisi pyytää useammalta riippumattomalta tutkimusryhmältä tai tutkimusorganisaatiolta tieteellisesti valideja tutkimuksia, jotka vastaisivat ainakin seuraaviin kysymyksiin:

- Kuinka pieni erillinen taajama pystyy huolehtimaan kiinteistötoimesta riittävän tehokkaasti?
- Mitä synergiasäästöjä ja toimintahaittoja tulee yhdistettäessä kahden toiminnallisesti erillisen taajaman infrastruktuuritoimet?
- Kuinka suurta haittaa tai hyötyä saadaan halkaisemalla teknisesti yhtenäinen infrastruktuurialue ei hallintokuntiin?
- Kuinka kattavaan hoitokattavuuteen minkäkin kokoinen terveysalue pystyy (turvallisesti ja tehokkaasti)?
- Mikä on sairaanhoidon kriittinen massa, joka pystyy integroimaan riittävän suuren osan hoitoketjua? (95-99 %?)
- Kuinka paljon säästää, jos sairaanhoitoa keskitetään suurempiin yksiköihin?
- Kuinka suuri osa vaativasta erikoissairaanhoidosta kannattaa siirtää viidelle ja kuinka moni sitä vähemmälle erikoistuneelle sairaalalle?

- Pystyykö valtiollistettu terveydenhoito toimimaan riittävän tehokkaasti ja tekemään riittävän optimaalisia ja tasapuolisia päätöksiä paikallisten erityisolosuhteiden ja toiveiden mukaisesti.
- Mitä synergiaetuja tulee erillisten ja erilaisten koulujen alistamisesta saman hallinnon alle?
- Mitä sivuvaikutuksia keskittämisestä tai hajauttamisesta tulee?
- Kuinka kaukaisesta virastosta voidaan tehokkaasti ohjata etäistä toimipaikkaa (koulu, sairaala, varikko t.m.s.)?
- Minkä kokoinen hallintorakenne ylipäätään toimii tehokkaimmin?

Lisäksi pitää tehdä pohtia seuraavia, osin arvo- ja intressiperustaisia kysymyksiä:

- Miten ratkaistaan kaikkien luonnollisten rajojen ulkopuolelle jäävien asumattomien tai erittäin harvaan asuttujen alueiden hallinto?

Kaupunginjohtajilta ei pidä kysyä mitään, ei edes kuunnella kysymättömiä vastauksia, koska he ovat liian jäävejä sanomaan mitään. Kannattaa myös suhtautua asiallisella varauksella siihen, miten helsinkiläiset järjestäisivät kuihtuvien kylien hallinnon tai päinvastoin.

Joka tapauksessa eduskunnan tulee tehdä pikaisia ratkaisuja lainsäädännöllä. Turha on odottaa, että kunnat itse pystyvät optimoimaan omat hallintohimmelsinsä, koska niihin liittyy liikaa erimerkkisiä paikallisia ja henkilökohtaisia intressejä sekä epäluottamusta valtiotason päätöksiin.

Erikoistarpeita ja identifioitumista varten voidaan muodostaa virallisten alueiden lisäksi epäbyrokraattisia erityisalueita. Sää tiedotuksia varten maa jaettakoon säälääneihin meteorologisiin perustein. Niillä ei ole muuta merkitystä eikä niille tule hallintoa, mutta niitä toki voidaan käyttää identifioitumiseen. Rajoista päättää ilmatieteen laitos ja nimistä kielitoimisto. Matkailun kansainvälistä markkinointia (ja kenties porotalouden organisoimista) varten muodostettakoon Lapin suuralue, joka sisältää tunturi- ja poronhoitoalueen Koillismaata (Pudasjärvi, Suomussalmi, ...) myöten, ilman Perämerenkaaren savupiippuista teollisuusaluetta (Kemi ja Tornio). Tarvittaessa voidaan määritellä myös Järvi-Suomen ja Saariston matkailualueet, tai jakaa koko Suomi muutamaan matkailualueeseen, joita voidaan käyttää ulkomaille suunnatuissa kartoissa, koska ulkomaalaiset joka tapauksessa haluavat jakaa Suomen punaisilla viivoilla useampaan osaan, koska ovat sellaiseen tottuneet eivätkä muuten hahmota Suomea⁴.

4 Moniin ulkomaisiin tilaus- ja työnhakulomakkeisiinkin pitää valita joku provinssi, koska sille on ohjelmassa paikka, jota ei voi jättää tyhjäksi kaatumatta koko systeemiä.

Liite: Suomen kaupunkitaajamat

Seuraavassa taulukossa on Suomen taajamat suuruusjärjestyksessä, kai vuoden 2014 mukaan. Taajaman määritelmä on Tilastokeskuksen määräämä eikä se noudata hallinnollisia rajoja. Yksi taajama voi siis kattaa useita kuntia tai yhdessä kunnassa voi olla useita taajamia. Laskelmat on tehty rakennusten koordinaattien mukaan. Yli 15 000 asukkaan taajamat määritellään kaupunkitaajamiksi. Niitä on Suomessa 38 kappaletta, pienimpänä Heinola. Jos raja olisi 10 000, saataisiin kymmenkunta lisää. Yli 5000 asukkaan taajamia on noin 100, laskutavasta riippuen. Maantieteessä käytetään myös toisenlaisia määritelmiä.

Mielivaltaisinta on määrittää, milloin kaksi taajamaa yhdistetään yhdeksi (edes tilastollisesti). *Erillisyydeltään kyseenalaistettavat taajamat on merkitty kursiivilla.* Vastaavasti muutaman taajaman asukasluku voisi olla suurempi. Kasvavat kaupunkitaajamat saattavat vielä nielaista monia nyt erillisiä taajamia yhteen erityisesti pääkaupunkiseudulla, mutta tuskin Riihimäkeä etäämpänä.

Kaupungin vaikutusalue voi olla taajamaa suurempi. Vaikutusalue tarkoittaa tyypillistä työssäkäynti- ja asiointialuetta. Esimerkiksi Liminka, Tupos, Kiimingin kirkonkylä, Ii ja Muhos kuuluvat osin Oulun työssäkäyntialueeseen, mutta ovat infrastruktuureiltaan erillisiä (maantie yhdistää), tosin Kiimingistä Jääli on laskettu kuuluvaksi Oulun kaupunkitaajamaan. Oulun sisälläkin on erillisiä vesijohtoverkostoja vanhojen kuntajakojen pohjalta.

Paksuilla merkityissä kaupungeissa on virallinen yliopisto. Sellaisia laskin yksitoista. Itä-Suomen yliopisto on selkeästi kahdella paikkakunnalla ja Lahti on juuri saanut virallisen yliopistokaupungin statuksen, kun LUT muuttui Lahden-Lappeenrannan yliopistoksi. Eräillä muilla yliopistoilla on sivutoimipisteitä muilla paikkakunnilla, kuten ”yliopistokeskukset” Kokkola, Mikkeli, Pori ja Seinäjoki (Kajaani lie lakkautettu), opettajakoulutusyksikkö Raumalla (Hämeenlinna, Savonlinna, Kajaani, Kemijärvi, Raahe, Heinola j.n.e. lopetettu) sekä kenttäasemia. Pienin kaupunkitaajama ilman omaa nimellistä yliopistoa on Pori ja pienin ilman mitään yliopiston yksikköä lienee Kotka. Pienin oikea yliopistokaupunki on Rovaniemi (tuskin kovin kauaa tällä menolla). Nykymuodin mukaan hajautettuja yliopistoyksiköitä lakkautettaneen pikemmin kuin perustettaneen lisää.

Suomessa on noin 25 ammattikorkeakoulua, mutta niillä on lukemattomia kampuksia ja sivutoimipisteitä, joista osa on hyvin pienillä paikkakunnilla – jotkut yksikötkin ovat hyvin pieniä. Laitan kuitenkin tietämiini kohtaan A, missä on ammattikorkeakoulun pääkampus ja a, missä lienee sivukampus. Pääkampuksen, sivukampuksen ja muun toimipisteen erottelu jää hämäräksi, koska moni nykyinen ammattikorkeakoulu on syntynyt yhdistämällä useita ammattikorkeakouluja tai muita oppilaitoksia ja eri kampukset voivat olla varsin tasakokoisia. Suurimmat kaupunki-

taajamat, joista en löydä ammattikorkeakoulun yksiköitä ovat Raahe (OAMK lakkautti, mutta onko Kajaanin AMK perustamassa sivupistettä?), Kirkkonummen kirkonkylä, Hamina ja Heinola. Jokaisesta on kuitenkin kohtuuyhteys lähimpään korkeakouluun, mitä ei enää voi sanoa seuraavana olevasta Jämsästä. Tyypillisesti 15 000 – 20 000 asukasta vaikuttaa rajalta ammattikorkeakoulukampukseen, joskin eräissä paljon pienemmissä taajamissa sijaitsee amk-yksiköitä (m.m. Oulainen 5000 as, Kankaanpää 8000 as, Tammisaari 9000 as ja Ylivieska 11 000 as), mutta en halua ennustaa, kuinka kauan (Oulaista ainakin yritetään lakkauttaa).

Ammattikoulujen kampuksia riittänee – järjestäjiäkin eli kuntia, koulutuskuntayhtymiä ja muita tahoja on 175. En yritäkään laskea, mistä taajamasta puuttuu ammattikoulun toimipiste (kaupungeista ainakin Pyhäjärveltä), mutta tiedän ammattikoulutusta annettavan jopa alle 3000 asukkaan taajamissa (esim. Taivalkoski).

[Hakasulkeissa on työssäkäyntialueen asukasmäärä. Tämä riippuu kovasti, mitä prosenttiosuutta tarkastellaan ja mitkä taajamat lasketaan kuuluvaksi samaan työssäkäyntialueeseen. Kysymysmerkilliset ovat alueiden itse netissä antamia arvoja, jotka voivat olla tarkoitushakuisia. Kahdella kysymysmerkillä ovat omat arviot, jotka ovat kaikkein epävarmimpia.]

1. **Helsinki** 1 214 000 [1 500 000] A
2. **Tampere** 325 000 [405 000] A
3. **Turku** 264 000 [350 000] A
4. **Oulu** 196 000 [250 000] A
5. **Jyväskylä** 120 000 [175 000] A
6. **Lahti** 117 000 [175 000] A
7. Pori 84 000 [112 000?] a
8. **Kuopio** 82 000 [175 000 ???] A
9. **Vaasa** 66 000 [114 000 ?] A
10. **Joensuu** 66 000 [124 000 ?] A
11. **Lappeenranta** 55 000 [>100 000?] A
12. Kotka 53 000 (Kotka-Hamina 70 000) [80 000??] a
13. **Rovaniemi** 52 000 A
14. Hämeenlinna 50 000 a
15. Kouvola 49 000 a
16. Seinäjoki 48 000 A [> 100 000 ???]
17. Hyvinkää 43 000 a (Hyvinkää-Riihimäki 70 000)

18. Porvoo 38 000 a
19. Mikkeli 36 000 A
20. Kokkola 36 000 A
21. Rauma 34 000 a
22. Lohja 34 000 a
23. Kajaani 30 000 A
24. Salo 30 000 a
25. Imatra 29 000 a
26. *Riihimäki* 27 000 a
27. Kemi 28 000 (Kemi-Tornio 44 000) a
28. Savonlinna 23 000 a
29. Forssa 22 000 a
30. Pietarsaari 21 000 a
31. Varkaus 20 000 a
32. Raahе 19 000 a?
33. *Kirkkonummi (kirkonkylä)* 19 000
34. *Tornio* 17 000 a
35. Valkeakoski 17 000 a
36. *Hamina* 16 000
37. Iisalmi 15 000 a
38. Heinola 15 000
39. Pieksämäki 14 000 a
40. Jämsä 13 000
41. *Nummela (@Vihti)* 13 000
42. Maarianhamina 13 000 A
43. *Nastola* 12 000
44. Ylivieska 11 000 a
45. *Siilinjärvi* 11 000
46. Mäntsälä 11 000
47. Lapua 10 000

48. Vammala 10 000
49. Uusikaupunki 10 000
50. Parainen 10 000
51. Orimattila 9000
52. Loimaa 9000
53. Äänekoski 9000
54. Kauhajoki 9000
55. Kuusamo 9000
56. Tammisaari (@Raasepori) 9000 a
57. Hanko (@Raasepori) 8000
58. Mänttä 8000
59. Toijala (@Akaa) 8000
60. Karjaa (@Raasepori) 8000
61. Kankaanpää 8000 a
62. Paimio 8000
63. Lieksa 8000
64. Turenki (@Janakkala) 8000
65. Karkkila 8000
66. Laukaa 8000
67. Ilmajoki 7000
68. Söderkulla (@Sipoo) 7000
69. Loviisa 7000
70. *Nurmijärvi (Kirkonkylä)* 7000
71. Joutseno (@Lappeenranta) 7000
72. *Muurame* 7000
73. Muhos 7000
74. Kyläsaari (@Pori) 7000
75. Kyröskoski (@Hämeenkyrö) 7000
76. Lauttakylä (@Huittinen) 7000
77. Parola (@Hattula) 7000

78. Eura 7000
79. Kalajoki 7000
80. Laihia <7000
81. Veikkola (@Kirkkonummi)
82. Keuruu
83. Orivesi
84. Myllykoski (@Kouvola)
85. Rajamäki (@Nurmijärvi)
86. Kurikka
87. Ii (Hamina)
88. Vuokatti (@Sotkamo)
89. Jokela (@Tuusula)
90. Jokela (@Kouvola)
91. Kuhmo
92. Nivala
93. Oulainen a
94. Kauhava >6000
95. Viiala (@Akaa) <6000
96. Suonenjoki
97. Kiiminki (kirkonkylä)
98. Toivala-Vuorela (@Siilinjärvi-Kuopio)
99. Inkeroinen (@Kouvola)
100. Nurmes
101. Saarijärvi
102. Laitila
103. Sodankylä
104. Somero >5000

Listalta puuttuu muutamia näitä pienempiä, kuitenkin historiallisesti kaupungeiksi laskettavia taajamia, kuten Kemijärvi (4700) tai Suomen pienin kaupunki Kaskinen (1300), sekä lukuisia itsensä kaupungeiksi julistaneita pientaajamia, kuten

Suomen toiseksi pienimmän kaupungin Pyhjärven keskustaajama Pyhäsalmi (2400).
Osa näistä muistuttaa rakenteellisesti kaupunkia, osa ei.