

Tampereen yliopisto

Johtamiskorkeakoulu

Kaisa Kurkela

KUNNAN ITSEHALLINNOLLINEN ASEMA JA KUNTALIITOS

Tapaustutkimus Hämeenlinnan vuoden 2009 monikuntaliitoksesta

Valtio-oppi

Pro gradu -tutkielma

Huhtikuu 2013

Tampereen yliopisto

Johtamiskorkeakoulu

KURKELA, KAISA: Kunnan itsehallinnollinen asema ja kuntaliitos. Tapaustutkimus Hämeenlinnan vuoden 2009 monikuntaliitoksesta.

Pro gradu -tutkielma, 75 s., 2 liites.

Valtio-oppi

Huhtikuu 2013

Pro gradu -tutkielmani käsittelee Hämeenlinnan vuoden 2009 monikuntaliitosta, jossa Hämeenlinna, Hauho, Kalvola, Lammi, Renko ja Tuulos liittyivät yhdeksi kunnaksi. Kuntaliitos oli osa kansallista Paras-hanketta, jossa haluttiin muokata suomalaisten kuntien palvelu- ja kuntarakenteita kannustamalla kuntia kuntaliitoksiin ja yhteistyötoiminta-alueiden perustamiseen. Tutkielmani on tapaustutkimus, jossa olen perehtynyt Hämeenlinnan kuntaliitokseen itsehallinnon eri näkökulmista. Keskiössä tutkielmassa ovat kunnanvaltuutetut. Tutkimuksen aineisto koostuu haastatteluaineistosta, hallituksen esityksestä kunta- ja palvelurakennemuutoksesta sekä Hämeenlinnan asukaslehden ja Hämeen Sanomien artikkeleista. Tutkielmassa olen pohtinut valtion ja kuntien välistä suhdetta itsehallinnon ja kuntaliitosten näkökulmasta, valtuutettujen asemaa ja lähidemokratiaa muuttuvassa kuntakentässä.

Kunnalliselle itsehallinnolle voidaan antaa monenlaisia merkityksiä. Sitä voidaan tarkastella esimerkiksi poliittisesta, oikeudellisesta ja hallinnollisesta näkökulmasta. Itsehallinnon käsitteeseen liittyy kuntien suhde valtioon vahvasti. Sekä kuntien ja valtion suhde että kunnallisen itsehallinnon määritelmä ovat aikaan sidottuja ja muuttavat muotoaan. Hämeenlinnan kuntaliitos näyttää perustuvan aineiston valossa liitoskuntien keskinäiseen kehitystyöhön kunnallisen itsehallinnon puitteissa. Toisaalta kuntatalouden haasteet ja kuntien väestörakenne vaikuttavat olleen eräällä tavalla pakottavia tekijöitä liitoksen taustalla. Paras-hanke ei kuitenkaan ole ollut merkityksetön ja sillä on ollut vaikutusta liitokseen sitä kautta, että liitos nousi poliittiselle agendalle kunnissa. Yhdistymisavustukset eivät aineiston valossa ole olleet ratkaisevia liitoksen toteutumisessa, mutta niillä näyttää olleen vaikutus liitoksen ajankohtaan.

Edustuksellinen demokratia liittyy vahvasti kunnalliseen itsehallintoon. Hämeenlinnan tapauksessa kunnanvaltuutetuilla näyttää olleen oleellinen rooli lopullisen kuntaliitospäätöksen tekemisessä poliittisen tuen antajina. Heidän mahdollisuutensa vaikuttaa liitossopimuksen sisältöön olivat kuitenkin rajalliset. Johtavien luottamushenkilöiden rooli sen sijaan nähtiin erityisen tärkeänä kuntaliitospäätöksenteossa kunnanjohtajien ja viranhaltijoiden ohella. Myös Hämeenlinnan kuntaliitoksessa lähidemokratia on ollut jo ennen kuntaliitosta yksi huolenaiheista ja sen toteutuminen uudessa kunnassa on nähty haasteena. Pienten kuntien asukkaiden sitouttaminen uuden kunnan päätöksentekoon aiheuttaa myös omat haasteensa. Lähidemokratian toteuttamiseen tarkoitettujen aluetoimikunnat on nähty epäonnistuneeksi ja aineistossa tuli esiin, että lähidemokratian toteutumisen eteen on uudessa kunnassa vielä tehtävä töitä. Uudet kuntarakenteet tekevät demokratian haasteet ajankohtaiseksi uudessa kunnassa.

SISÄLTÖ

1. Johdanto	1
1.1. Johdatus tutkielman teemaan	1
1.2. Tutkimusongelmat - ja kysymykset	3
2. Hämeenlinnan seudun kuntaliitos tutkimuksen kohteena	4
2.1. Kuntaliitokset Suomessa ja Paras-hanke.....	4
2.2. Kuntaliitoksen eteneminen yleisesti.....	6
2.3. Hämeenlinnan monikuntaliitoksen eteneminen	8
3. Tutkimuksen konteksti: Kunnallisen itsehallinnon ja valtion suhde.....	11
3.1. Kunnallisen itsehallinnon käsite ja merkitys	11
3.2. Kunnallisen itsehallinnon malleja	13
3.3. Valtion ja kunnallisen itsehallinnon jännitteinen suhde	16
4. Tutkimuksen aineisto ja metodit	19
4.1. Tutkimustapana tapaustutkimus	19
4.2. Sisällönanalyysi	20
4.3. Haastatteluiden metodiikkaa	22
5. Aineiston analyysi: Valtuutettujen näkemyksiä Hämeenlinnan kuntaliitoksesta	24
5.1. Aineiston esittely	24
5.2. Kuntaliitos ja Paras-hanke	28
5.2.1. Paras-hanke liitoksen taustalla	28
5.2.2. Kuntaliitos ja yhdistymisavustukset.....	34
5.2.3. Lisää valtionohjausta?.....	35
5.3. Kunnalliset palvelut	38
5.3.1. Hallituksen esitys ja palvelut kunnissa	38
5.3.2. Hämeenlinnan kuntaliitos ja palvelut.....	40
5.4. Lähidemokratia	44

5.4.1. Lähidemokratia hallituksen esityksessä	44
5.4.2. Vaikutusmahdollisuudet kuntaliitosten jälkeen.....	45
5.4.3. Kuntaliitos prosessina kunnissa ja toimijat.....	48
6. Kuntaliitokset ja itsehallinto	51
6.1. Uuden kuntajaon tarve: perusteluja puolesta ja vastaan	51
6.2. Kuntien ja valtion suhde ja kunnallinen itsehallinto liitosten toteutumisessa	53
6.3. Kunnallisesta demokratiasta ja valtuuston asemasta	56
6.4. Lähidemokratian mahdollisuudet ja haasteet	62
7. Loppupäätelmät.....	65
Lähdeluettelo.....	69
Liite: Haastattelukysymykset.....	76

1. JOHDANTO

1.1. Johdatus tutkielman teemaan

Pro gradu -tutkielmani on tapaustutkimus, jossa tutkin Hämeenlinnan vuoden 2009 kuntaliitosta kunnallisen itsehallinnon ja demokratian näkökulmista. Viitekehyksenä tutkielmassa on siis kunnallisen itsehallinnon käsite ja problematiikka sekä sen suhde valtioon. Keskiössä ovat kunnalliset luottamushenkilöt, joten pohdin tutkielman teemoja myös heidän eli kunnanvaltuuston ja kunnanhallituksen näkökulmasta.

Tutkielmaa kirjoittaessani suomalainen kuntarakenne, sen muutokset ja tulevaisuus ovat olleet vilkkaan julkisen keskustelun keskiössä. Suomalainen kuntarakenne onkin muovautunut viime aikoina hallituksen kunta- ja palvelurakennemuutoksen eli Paras-hankkeen myötä. Myös tulevina vuosina kuntaliitoksia todennäköisesti tulee tapahtumaan ja suomalaisen kuntakartan muovautuminen kohti isompia kuntia tulee jatkumaan.

Hämeenlinnan kuntaliitoksessa liittyivät yhteen Hämeenlinna, Hauho, Kalvola, Renko, Tuulos ja Lammi. Kuntaliitos oli osa Paras-hanketta, jonka tavoitteena oli luoda edellytyksiä kunnille selviytyä palveluhaasteista, jotka liittyvät esimerkiksi väestön ikääntymiseen. Tarkoituksena oli kuntien ja palveluiden rakenteiden vahvistaminen ja tuottavuuden parantaminen palvelujen tuotantotapojen ja organisoinnin kautta. Sisällöllisesti hankkeen voidaan katsoa liittyneen kahteen ulottuvuuteen: Ensinnäkin se liittyi kuntajakoon ja keskusteluun, jota käydään kuntien yhdistymisestä. Toiseksi se liittyi yhteistyöhön, jota toteutetaan kuntatasolla palvelutoiminnassa. Paras-hanke käynnistyi vuonna 2005 ja sen toteutusta ohjasi laki kunta- ja palvelurakennemuutuksesta (169/2007) eli puitelaki, jonka voimassaolo päättyi vuoden 2012 lopussa. (Stenvall ym. 2009, 11–15.) Sen tuloksena kuntien lukumäärä onkin vähentynyt merkittävästi. Vuosi 2009, jolloin Hämeenlinna toteutti kuntaliitoksen, oli liitosten kannalta vilkasta aikaa. 1.1.2009 toteutui kaiken kaikkiaan 32 kuntaliitosta. Kuntien määrä väheni tällöin 67:llä, jolloin kuntia jäi Suomeen 348. (Haveri & Stenvall 2009, 228, Tilastokeskus 19.9.2008.)

Yhteiskunnalliset haasteet, kuten globalisoituva maailma, talouteen liittyvät haasteet ja väestön ikääntyminen vaikuttavat eittämättä suomalaisiin kuntiin ja myös kunnilta odotetaan toimenpiteitä näihin haasteisiin vastaamisessa. Kuntaliitoskeskustelua on Paras-hankkeen myötä käyty useista näkökulmista. Näkökulmia on ollut esimerkiksi kuntatalous, lähidemokratia, kuntien ja valtion välinen suhde, kunnallinen identiteetti ja palvelut. Liitosten yhteydessä kohdataan monenlaisia haasteita. Haastavaa on jo itse liitoksen toteuttaminen sekä hallinnon ja erilaisten hallintokulttuurien yhdistäminen. Liitosten yhteydessä palvelut ovat usein suurennuslasin alla ja huomio kiinnittyy

usein erityisesti syrjäalueiden asukkaille tarjottaviin palveluihin. Liitoksiin liittyy myös kuntalaisten identiteettiä koskevia kysymyksiä ja epäilyksiä. Liitostilanteissa pienten liitoskuntien luottamuselinten toiminnassa mukana olevien henkilöiden määrä vähenee. Tämä asettaa haasteen lähidemokratian toteutumisesta ja myös syrjäseutujen ja niin sanotun kaupunkialueen ulkopuolisten alueiden mahdollisuuksista vaikuttaa oman kuntansa ja alueensa asioihin.

Myös itsehallinnon asema on usein vahvasti läsnä keskusteluissa. Yhtäältä kuntaliitoksia voidaan tarkastella itsehallinnon näkökulmasta pohtimalla kuntien asemaa itsehallinnollisina yksikköinä, joiden rakenteisiin valtio pyrkii vaikuttamaan kansallisen tavoitteellisen ohjelman kautta. Toisaalta sitä voidaan tarkastella siitä näkökulmasta, millainen vaikutus liitoksilla ja kuntakoon suurenemisella on yksittäisten kuntien asemaan. Kunnallisen itsehallinnon käsitteelle ei kuitenkaan voida antaa yksiselitteistä merkitystä, joten oleellista on itsehallinnon käsitteen määrittely eri näkökulmista ja lainsäädännöllisen taustan tarkastelu. Toisin sanoen tärkeä kysymys on, minkälaiseksi ajattelemme kunnallisen itsehallinnon aseman, kun puhumme kuntaliitoksista.

Itsehallinnon käsitteellä on luonnollisesti selkeä yhteys demokratian käsitteeseen, jota ei sitäkään voida määrittellä yksiselitteisesti. Tutkimuksessani kuitenkin pyrin valottamaan kunnanvaltuutettujen asemaa demokraattisina vallankäyttäjinä ja edustuksellisen demokratian toimijoina. Pyrin tarkastelemaan valtuuston asemaa itsehallinnollisen kunnan ylintä päätösvaltaa käyttävänä elimenä. Kiinnostavaa tutkimukseni kannalta on myös se, kuinka paljon valtuutetut ylipäänsä pystyvät vaikuttamaan kuntien päätöksentekoon ja sitä kautta tulevaisuuteen ja erityisesti, miten he näkevät mahdollisuutensa vaikuttaa, kun kyse on kuntaliitospäätöksistä.

Itsehallinnon käsitettä, sen asemaa ja sen suhdetta valtioon olen pyrkinyt peilaamaan luonnollisesti Hämeenlinnan tapaukseen. Hämeenlinnan kuntaliitos on liitos muiden liitosten joukossa ja tarkoitukseni ei ole tehdä yleistyksiä vaan pohtia itsehallinnon käsitettä nimenomaan Hämeenlinnan tapauksessa. Koska tutkimukseni on tapaustutkimus, olen pyrkinyt saamaan mahdollisimman laajan käsityksen Hämeenlinnan liitoksesta. Aineistoa olen kerännyt haastattelemalla kolmen liitoskunnan (Hämeenlinna, Kalvola ja Lammi) valtuutettuja, jotka olivat mukana tekemässä päätöstä kuntaliitokseen lähtemisestä. Lisäksi aineistona olen käyttänyt lehtiartikkeleita ja hallituksen esitystä kunta- ja palvelurakennemuutuksesta. Aineistosta nousseita teemoja olen peilannut tieteelliseen keskusteluun, jota kunnallisesta itsehallinnosta ja demokratiasta on käyty.

Paitsi mediassa myös tutkimuksen saralla kuntaliitoskeskustelu on ollut aktiivista ja monipuolista Paras-hankkeen aikana ja jo sitä ennen. Kuntaliitostutkimuksia on tehty Suomessa paljon. Osa tutkimuksista on tutkinut kuntaliitoksia yleensä ja niiden taustoja. Näkökulmat ovat olleet moninaisia. Useissa tutkimuksissa on kiinnitetty kuntaliitoksiin oikeustieteellisestä tai

hallintotieteellisestä näkökulmasta. Myös esimerkiksi talouteen ja politiikkaan liittyneitä tutkimuksia on toteutettu. Toisaalta on toteutettu myös tapaustutkimuksen tyyppisiä tai vertailevia tutkimuksia ja raportteja jo tapahtuneista liitoksista tietyillä paikkakunnilla eri näkökulmista. Esimerkiksi Kari Leinamo (2010) on tutkinut teoksessaan Suomessa vuosina 2001–2009 toteutuneita liitoksia ja arvioinut niitä. Hämeenlinnan kuntaliitos oli yksi arvioituista liitoksista.

Luku 2 taustoittaa suomalaisten kuntaliitosten historiaa ja Paras-hanketta, Hämeenlinnan kuntaliitoksen etenemistä sekä kuntaliitosten etenemistä yleensä. Luvussa 3 käsittelen tutkimuksen kontekstia eli itsehallinnon käsitettä, sen malleja sekä kunnallisen itsehallinnon suhdetta valtioon. Luvussa 4 esittelen tutkimuksen metodit sekä haastattelun tutkimuksen aineistonkeruutapana. Luku 5 on aineiston analyysia. Se koostuu teemoista, jotka nousivat aineistossa esille. Nämä teemat ovat Paras-hanke liitoksen taustatekijänä, kunnalliset palvelut ja liitokset sekä lähidemokratia. Luku 6 peilaa aineistoa ja itsehallinto- ja kuntaliitoskeskustelua teoreettisesta näkökulmasta. Se käsittelee lisäksi valtuuston asemaa kunnallisessa päätöksenteossa ja lähidemokratian haasteita ja mahdollisuuksia. Luku 7 on tutkielman loppupäätelmä-luku.

Haluan kiittää erityisesti haastattelemani luottamushenkilöitä. Heidän haastatteluista sain paljon näkemyksiä tutkielman työstämisen avuksi. Tutkielmaa varten olen saanut Kunnallisalan kehittämissäätiöltä apurahaa ja haluan myös kiittää säätiötä työni taloudellisesta tukemisesta.

1.2. Tutkimusongelmat - ja kysymykset

Kuten jo edellä mainitsin, tutkin tutkielmassani Hämeenlinnan vuoden 2009 monikuntaliitosta. Viitekehys on kunnallinen itsehallinto ja siihen liittyvä problematiikka sekä valtion ja kuntien välistä suhdetta kuntaliitosten ja Paras-hankkeen näkökulmasta. Keskityn erityisesti luottamushenkilöiden asemaan ja heidän näkemyksiinsä Paras-hankkeesta, valtionohjauksesta ja kuntaliitosprosessista. Teoriaan perustuvien osioiden teemat ovat osittain nousseet aineistosta ja osittain ne ovat olleet taustana jo ennen haastatteluita ja muuta aineiston keruuta. Olen pyrkinyt siihen, että aineisto ja teoria eräällä tavalla keskustelevat keskenään ja siksi olenkin työn edetessä pohtinut teorian sisältöjä eri näkökulmista.

Tutkimuksessani minua kiinnostaa kysymys siitä, mikä oli Hämeenlinnan tapauksessa kunnallisen itsehallinnon asema kuntaliitosta toteutettaessa samalla kun valtio ohjasi Paras-hankkeen kautta suomalaista kuntarakennetta. Toisin sanoen keskiössä on kuntien ja valtion suhde ja kunnanvaltuutettujen asema itsehallinnollisten kuntien poliittisina toimijoina. Lähestyn työssäni kunnallisen itsehallinnon käsitettä melko laajasti poliittisesta, hallinnollisesta ja oikeudellisesta näkökulmasta. Kunnallinen itsehallinto toteutuu kuntien ja niiden toimintojen kautta. Siksi olen pyrkinyt tutkimaan kuntaliitosta esimerkiksi myös kuntatalouden ja palveluiden kannalta, koska

näillä on selkeä yhteys kunnallisen itsehallinnon toteutumiseen ja lisäksi ne liittyvät vahvasti Paras-hankkeeseen ja kuntaliitoskeskusteluun. En ole siis rajannut haastattelukysymyksiäni koskemaan vain tiukasti kunnallisen itsehallinnon käsitettä.

2. HÄMEENLINNAN SEUDUN KUNTALIITOS TUTKIMUKSEN KOHTEENA

2.1. Kuntaliitokset Suomessa ja Paras-hanke

Kuntien välistä vapaaehtoista yhteistyötä on ollut jo ennen Paras-hanketta. Yhteistyötä voidaan kuitenkin luonnehtia melko aaltomaiseksi. Se on vaihdellut sisällöltään ja tiiviydeltään alueesta riippuen. (Stenvall ym. 2009, 15.) Suomen kuntamäärä kasvoi 1920–1930-luvuilla, ja vielä sodan jälkeen kuntien määrä kasvoi muutamalla. Kuntien lukumäärän väheneminen alkoi 1960-luvulla. Vuonna 1961 valtioneuvosto perusti komitean pohtimaan pienten ja taloudelliselta kantokyvyltään heikkojen kuntien mahdollisuuksia selviytyä niille asetetuista vaatimuksista. (Laamanen 2007, 71.)

Vuosien 1950 ja 2000 välillä suomalaisten kuntien määrä väheni määrällisesti 99 kunnalla (18 prosenttia). 1960 ja 1970 -luvulla kuntien määrä väheni melko nopeassa tahdissa, yhteensä 84 kunnalla. Kuntien yhdistäminen oli 1980-luvulle asti mahdollista vastoin kuntien tahtoa valtioneuvoston päätöksellä. Niin sanottuja pakkoliitoksia, joissa valtuusto vastusti yhdistymistä, toteutettiin kuitenkin vain muutama. Monesti liitoksissa oli kyse niin sanotuista vierekkäisliitoksista, joissa maalaiskunta liittyi lähikaupunkiin tai kauppalaan. Valtio kannusti liitoksiin 1970-luvun alkupuolelta lähtien maksamalla liitoskunnille erityisiä tukia ja avustuksia. Kuntaliitoksia on tuettu myöntämällä liitoskunnille yhdistymisavustuksia, korvauksia valtionosuuksien pienenemisestä sekä myöhemmin myös erillisiä investointiavustuksia. 1980-luvulla liitoksia toteutui vain neljä. 1990-luvulla toteutettiin kahdeksan liitosta. Vaikka 1990-luvun alussa odotettiin, että kunnat innostuvat ryhtymään kuntaliitoksiin laman ja siitä seuranneen julkisen talouden rahoituskriisin seurauksena, ei näin kuitenkaan tapahtunut useiden liitoshankkeiden päädyttyä epäonnistumiseen. (Laamanen 2007, 74–76, Moisio & Uusitalo 2003, 9–11 ja 59–60, Haveri & Majoinen 2000, 15.)

Muihin Pohjoismaihin verrattuna on Suomi uudistanut kuntarakennettaan hyvin varovaisesti. Esimerkiksi Ruotsi ja Tanska uudistivat kuntarakenteitaan voimakkaasti 1950-luvulta 1970-luvun alkuun niin, että kummassakin maassa kuntien määrä väheni noin kymmenesosaan uudistuksia edeltävästä ajasta. Tanska toteutti 2000-luvun alussa kuntareformin, jonka seurauksena kuntien lukumäärä väheni alle sataan. Arto Haverin ja Jari Stenvallin mukaan on havaittavissa, että suomalaisessa kuntarakennekeskustelussa on otettu mallia Tanskasta. (Haveri & Stenvall 2009, 226.)

Hämeenlinnan seudun kuntaliitos oli monen suomalaisen kuntaliitoksen ohella osa valtakunnallista kunta- ja palvelurakenneuudistusta. Vuonna 2005 sisäasiainministeriö aloitti kunta- ja palvelurakenneuudistuksen suunnittelun ja valmistelun. Hankkeesta ja sen käynnistämiseen johtaneista syistä vallitsi valtioneuvoston selonteon mukaan laaja poliittinen yhteisymmärrys. Uudistusta perusteltiin suurilla rakenteellisilla muutoksilla, joita kunnat tulevat lähivuosina kohtamaan. Tällaisia muutoksia olivat muun muassa väestön vanheneminen, palvelukysynnän kasvu, sisäinen muuttoliike, yhdyskuntarakenteen tiivistyminen, henkilöstön eläkkeelle siirtyminen, työvoiman niukkeneminen sekä julkisen talouden paineiden ja palveluiden tuotantotapojen monimuotoistuminen. Näihin muutoksiin reagoimisen katsottiin vaativan uutta osaamista sekä syvenevää yhteistyötä sekä kuntien kesken että julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin välillä. Muutosten katsottiin kasvattavan entisestään tarvetta kuntien yhteistoiminnalle ja vähentävän kuntarajojen merkitystä. (Valtiovarainministeriö 2009, 8.) Uudistuksen tarkoituksena oli, että kuntien vastuulla olevien palvelujen saatavuus ja laatu turvataan myös tulevaisuudessa. Palvelurakenteita haluttiin vahvistaa siten, että sellaisia palveluita, jotka vaativat laajempaa väestöpohjaa, koottaisiin yhteen ja siten, että kuntien välistä yhteistoimintaa lisättäisiin. (Laine 2006, 401.)

Vuonna 2005 alkaneen hankkeen alussa uudistusta valmisteltiin valtakunnan tasolla rakenneryhmässä ja sen alaisuudessa toimineissa neljässä työryhmässä. Alkuvaiheen tavoitteena oli selvittää, mitä palveluiden kehittäminen edellyttää palvelurakenteelta suhteessa tulevaisuuden haasteisiin. (Stenvall ym. 2009, 17.) Uudistuksen yhteydessä kuntajakolakia muutettiin. Kuntajaon muuttamisen lähtökohtiin lisättiin vaatimus siitä, että kunnan tulisi muodostua työssäkäyntialueesta tai muusta sellaisesta toiminnallisesta kokonaisuudesta, jolla on taloudelliset ja henkilöstövoimavaroihin perustuvat mahdollisuudet vastata palveluiden järjestämisestä ja niiden rahoituksesta. Laissa on suuressa osassa tavoitteellinen kunnan määrittely: Laki ohjaa kuntia, kun ne arvioivat yhdistymisen edellytyksiä ja tavoitteita. (Laamanen 2007, 76.)

Vuonna 2006 toteutettiin aluevaihe, jossa kuntien vastaukset kerättiin maakunnittain maakuntaliittojen välityksellä. (Stenvall ym. 2009, 17.) Kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta annettu laki tuli voimaan 2007 ja se oli voimassa vuoden 2012 loppuun asti. Uudistuksen tavoitteena oli vahvistaa kunta- ja palvelurakennetta kunnallisen kansanvallan lähtökohdista, kehittää palvelujen tuotantotapoja ja organisointia, uudistaa kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmää ja lisäksi tarkistaa valtion ja kuntien välistä tehtävänjakoa siten, että kuntien palveluiden järjestämiseen ja tuottamiseen ja kuntien kehittämiseen olisi vahva rakenteellinen ja taloudellinen perusta. Taustalla oli halu parantaa tuottavuutta ja hillitä kuntien

menojen kasvua sekä luoda edellytyksiä kuntien järjestämien palveluiden ohjauksen kehittämiseksi. (Valtiovarainministeriö 2009, 5.)

Uudistus pyrki aktivoimaan kuntia useilla ohjauskeinoilla. Valtiolta kuntiin kohdistuvaa normiohjausta Paras-hankkeessa edustivat puitelaki ja muu lainsäädäntö. Sen sijaan esimerkiksi kuntaliitoksiin myönnetty yhdistymisavustukset sekä eri ministeriöiden hankerahoitus edustivat resurssiohjausta. Informaatio-ohjausta edustivat esimerkiksi uudistukseen liittyvä ohjeistus, koulutus- ja keskustelutilaisuudet, kuntien kanssa käyty neuvottelut sekä kuntien tueksi tuotettu tieto ja kunnille sekä kaupunkiseuduille annetut palautteet. Niiden kuntien osalta, jotka eivät esittäneet riittävän selkeitä suunnitelmia puitelain velvoitteiden täyttämiseksi, oli ohjaus toimeenpanosuunnitelmien palauttamisen jälkeen tiukempaa. Sen sijaan niiden kuntien osalta, joilta ei edellytetty jatkotoimenpiteitä, oli ohjaus väljää ja luonteeltaan informaatio-ohjausta. (Valtiovarainministeriö 2009, 11–12.) Kuitenkaan hankkeessa eri ohjausmuodot eivät erotu erityisen selkeästi toisistaan. (Stenvall ym. 2009, 61.)

Paras-hanke rohkaisi kuntia Hämeenlinnan kaltaisiin monikuntaliitoksiin. Hankkeen yhteydessä valmisteltiin kuntajakolakiin sellainen kannuste, jonka tarkoituksena oli lisätä halua monikuntaliitosten toteuttamiseen. Lakiin tehtiin muutos, jonka mukaan kuntien saama yhdistymisavustus kasvaa liittyvien kuntien kasvaessa. (Koski 2008, 11–12.) Hankkeen aikana vuosina 2007–2013 Suomessa on toteutunut 68 kuntaliitosta. Tänä aikana kuntien lukumäärä on vähentynyt 111:llä eli noin neljänneksellä. Vuonna 2006 Suomessa oli Ahvenanmaa mukaan lukien yhteensä 431 kuntaa ja vuonna 2013 kuntia on 320. (Kuntaliitto, Kuntaliitokset, 14.3.2013)

2.2. Kuntaliitoksen eteneminen yleisesti

Kuntaliitosprosessi ja kuntaliitoksiin liittyvien ratkaisujen tekeminen on usein vaativaa. Liitoksen aikaansaaminen ja toteuttaminen edellyttävät ajallista ja kuormittavaa investointia. Liitoksiin liittyy jo päätöksentekovaiheessa lähes poikkeuksetta poliittista, henkilöstöön liittyvää ja kuntien välistä jännitettä sekä kuntalaisten vastustusta. Siksi kuntaliitos strategisena valintana edellyttää, että kunnassa on joitakin liitosta kannattavia aktiivisia ja vaikutusvaltaisia paikallisia toimijoita. Kuntaliitoksen tavoittelu voi olla selkeä riski paikallisella tasolla. Näin ollen lopputuloksena saattaa olla, että kuntien välinen vapaaehtoinen yhteistyö vähenee tai vähintäänkin vaikeutuu. (Haveri & Stenvall 2009, 231.)

Selvityksen ensimmäisen askeleen voidaan nähdä otettavan silloin, kun ajatus muutostarpeen selvittämisestä otetaan esiin. Tarve muutokseen voi nousta esiin esimerkiksi luottamushenkilön, henkilöstön edustajan, kuntalaisen tai esimerkiksi yrittäjiä edustavan tahon aloitteesta. Prosessi voi

toisaalta alkaa myös esimerkiksi valtuustoaloitteesta, jonka taustalla on jokin valtuustoryhmä tai useita ryhmiä. (Kuntaliitto, Kuntaliitosselvityksen käynnistäminen 14.3.2013.)

Selvitysvaihetta on usein edeltänyt kuntien välillä käyty tunnustelu selvitystyön sisällöstä. Arto Kosken mukaan alusta asti olisi oleellista tiedostaa, että suunnittelulla ja toteutuksella on vaikutusta siihen, millaisia tuloksia kuntien yhdistymisellä voidaan saavuttaa. Kuntajakoon liittyvä selvitystyö on prosessina hyvin haastava. Siksi olisikin tärkeää saada mukaan selvitysorganisaatioon, eli ohjausryhmään tai selvitystoimikuntaan, liitoskuntien johtavat luottamushenkilöt. Tavoitteena myös on, että kaikki puolueet olisivat edustettuina. Myös johtavien viranhaltijoiden tulisi luottamushenkilöiden ohella olla mukana selvitystyössä. Esimerkiksi kunnanjohtajan tai joidenkin keskeisten luottamushenkilöiden puuttuminen saatetaan tulkita selvitystyön merkityksen vähättelyksi ja työ saattaa heti alussa menettää painoarvoaan. (Koski 2004, 15–18.)

Johtavien luottamushenkilöiden eli hallituksen ja valtuuston puheenjohtajiston roolin halutaan usein olevan alusta alkaen vahva. Poliittista johtajuutta tarvitaan erityisesti selvityksen käynnistys- ja päätöksentekovaiheessa. (Kuntaliitto, Kuntaliitosselvityksen käynnistäminen 14.3.2013.) Usean kunnan liitoshankkeissa päädytään usein siihen, että jokaisesta kunnasta on ohjausryhmässä mukana vain suurimpien puolueiden johtavat luottamushenkilöt. (Kuntaliitto, Kuntaliitosselvityksen organisointi 14.3.2013.) Tärkeää kuitenkin olisi, että selvitystyön aikana kunnat kokisivat olevansa keskenään tasa-arvoisia. Lisäksi olisi oleellista, että selvitystyö koettaisiin tärkeäksi ja siihen panostettaisiin. Selvitysorganisaatiossa on käsiteltäviä asioita paljon varattuun aikaan nähden. Tästä syystä on Kosken mukaan perusteltua nimetä tehtäväkohtaisia työryhmiä. (Koski 2004, 15–18.)

Selvitystyön tavoitteena on tuottaa tietoa muutostarpeen arvioinnin tueksi. Selvitys on samalla prosessi, jonka aikana kuntien johtavat luottamushenkilöt ja viranhaltijat neuvottelevat kunnille tärkeistä reunaehdoista ja mahdollisuuksista niiden yhteensovittamiseksi. Kuntaliiton mukaan kuntaliitosselvityksen perusasiat ovat kuntien toimintaedellytysten kehitys, kuntien talouden kehitys ja arvio yhdistymisen taloudellisista vaikutuksista, palvelu- ja henkilöstötarpeiden ennakointi, kuntien tärkeät reunaehdot neuvottelutilanteessa sekä visio uudesta kunnasta. Perusasioita ovat myös liitoksen vaikutukset alue- ja yhdyskuntarakenteeseen, hallinnollisiin ja muihin aluejakoihin sekä vaikutukset alueelliseen kilpailukykyyn. (Kuntaliitto, Kuntaliitosselvityksen sisältö 20.9.2012.)

Selvitystyön tekemisessä on kolme erilaista vaihtoehtoa. Kunnat voivat tehdä selvitystyön kokonaan omana työnään tai ne voivat palkata myös avukseen ulkopuolisen selvityshenkilön, joko konsultin tai muun asiantuntijan. Kolmas vaihtoehto on, että valtiovarainministeriö asettaa virkavastuulla toimivan kuntajakoselvittäjän tai selvittäjiä. (Kuntaliitto, Kuntaliitosselvityksen

organisointi 14.3.2013.) Kosken mukaan uuden yhteisen kunnan perustaminen ole lähtökohdiltaan tasa-arvoisempi kuin perinteinen kuntaliitos, jossa pienempi kunta liitetään isompaan. Uuden yhteisen kunnan perustaminen tarjoaa parhaan mahdollisen henkisen ilmapiirin yhdistymiselle. (Koski 2004, 18–21.) Kuntajakolaki edellyttää, että yhdistyvien kuntien tulee tehdä sopimus hallinnon ja palvelujen järjestämisestä. Tätä sopimusta kutsutaan yhdistymissopimukseksi. Uuden kunnan strategiset tavoitteet linjataan sopimukseen sekä sitä täydentäviin suunnitelmiin. Yhdistymissopimusta on noudatettava kolmen vuoden ajan sopimuksen voimaantulosta, jollei lyhyemmästä ajasta ole sovittu ja jolleivät olosuhteet ole muuttuneet. Henkilöstön asema turvataan laissa viideksi vuoksi. (Kuntaliitto, Yhdistymissopimus 14.3.2013.) Sopimuksessa tulee usein eteen sellaisia asioita, joihin on selvitystoimikunnassa vaikea saada yhteisesti hyväksyttyä ratkaisua. Kuntajakoselvittäjän tulisi arvioida, onko kyseisiin asioihin mahdollista löytää neuvotteluratkaisu. (Koski 2004, 18–21.)

Jos yhdistyminen hyväksytään, siirrytään valmisteluvaiheeseen. Yhdistymistä edeltävänä vuonna tärkeä osa hallinnon suunnittelua on uuden kunnan hallintosäännön ja johtosäätöjen valmistelu. Järjestelytoimikunnan tehtäviin kuuluu myös ensimmäisen vuoden budjetin ja kahden seuraavan vuoden taloussuunnitelman valmistelu. Järjestelytoimikunta huolehtii kunnan hallinnon järjestämisestä koskevista valmistelutehtävistä siihen saakka, kunnes vaalien tulos ja kunnanhallitus on vahvistettu. (Koski 2004, 24–27.)

Yhdistymisen toteutusvaihe käynnistyy yhdistymishetkestä. Kosken mukaan on erityisen tärkeää panostaa yhdistymisen ensimmäisinä kuukausina päätöksentekoon, henkilöstöhallintoon, viestintään, edunvalvontaan ja markkinointiin. Lisäksi on tärkeää, että luottamushenkilöiden rooli on keskeinen uuden kunnan rakentamisessa ja sen tulee näkyä alusta asti. Muutoksen johtaminen voidaan nähdä haastavimpana osana yhdistymisen toteutusta ja johdon luottamuspääoma mitataan useaan otteeseen prosessin aikana. (Koski 2004, 27.)

2.3. Hämeenlinnan monikuntaliitoksen eteneminen

1.1.2009 liittyivät Hauho, Kalvola, Renko, Lammi ja Tuulos kuntaliitoksella Hämeenlinnan kaupunkiin. Uusi kunta on maantieteellisesti noin 11 kertaa suurempi kuin entinen Kanta-Hämeenlinna. Uuden Hämeenlinnan asukasluku on vuoden 2012 tietojen perusteella 67 506 (Hämeenlinna-tietoa 12.3.2012.)¹ Vuonna 2009 tehtiin Suomessa kolme suurta monikuntaliitosta. Hämeenlinnan ohella liitoksia tapahtui Salon ja Kouvolan seuduilla (Koski 2008, 13).

¹

Syksyllä 2005 seutuhallituksen ja kunnanjohtajien seminaarissa selvityksen tavoitteeksi asetettiin palvelurakenne yhdessä kunnassa tai siten kuin yhdessä kunnassa. Palvelurakenteiden yhdistäminen nähtiin tärkeäksi kuntalaisten asemaa parantavaksi asiaksi. Kuntaliitoksen valmistelu alkoi lopulta 1.1.2006 PATU-hankkeen nimissä. Valmistelu tapahtui Hauhon, Lammin, Hattulan, Tuuloksen, Rengon ja Kalvolan välillä. Ainoastaan Janakkala päätti jäädä selvityksen ulkopuolelle. Hanke eteni vaiheissa. Kuntakierrosten, seminaarien ja toimialojen selvitysten sekä kartoitusten jälkeen kunnat päättivät hankkeen jatkosta. Hauho, Hämeenlinna, Kalvola, Renko ja Tuulos sitoutuivat 2.10.2006 valtuustojen päätöksellä jatkovalmisteluun, joka tähtäsi yhteen kuntaan. Lammi palasi kuntaliitosneuvotteluihin takaisin 9.8.2007 tehdyllä päätöksellä. (Suunnitelma kuntien palvelurakenteiden yhdistämisestä 2007, 4.)

Hattulan kunnasta liitettiin valtioneuvoston päätöksellä uuteen Hämeenlinnaan 27,60 neliökilometrin kokoinen alue kunnan eteläosasta, jotta Kalvolalle saatiin maaraja uuteen Hämeenlinnaan. Tämä koski 32 Hattulan asukasta. Lammin eteläosa liitettiin asukkaiden anomuksen perusteella Hämeenlinnasta osaksi Hausjärven kuntaa. (Valtiovarainministeriön tiedote 19.6.2008, Leinamo 2010, 105.)

Yksi kunta nähtiin Hämeenlinnan seudulla mahdollisuutena selviytyä tulevaisuuden haasteista. Valmistelun periaatteita täydennettiin prosessin aikana. Keskeisenä nähtiin seudun tulevaisuuden kannalta sovittaa kuntien palvelurakenteita yhteen taloudellisuuden ja tuottavuuden parantamiseksi. Hämeenlinnan uusi kunta esitti muutoksen olevan kokonaisvaltainen. Se sisälsi palvelu- ja kuntarakennemuutoksen. Hämeenlinnassa esitettiin neljä tavoitetta kuntaliitokselle. Palvelujen järjestämistä alueen asukkaille haluttiin edistää (1) ja asukkaiden elinoloja haluttiin myös parantaa (2). Lisäksi prosessin myötä haluttiin parantaa alueen elinkeinojen toimintamahdollisuuksia (3) sekä edistää liitoskuntien toimintakykyä ja toiminnan taloudellisuutta (4). Hämeenlinnan seudulla haluttiin ”muodostaa vuoden 2009 alusta alkaen uusi kunta, joka tuottaa palveluja kuntalaisille nykyistä asiakaslähtöisemmin, tehokkaammin ja innovatiivisemmin”. Samassa kuntaliitossopimuksessa päätettiin myös tilaaja-tuottajamallin käyttöönotosta. Uuden Hämeenlinnan

Lammi 5612

Hauho 3947

Kalvola 3461

Renko 2352

Tuulos 1564

Lähde: Hämeenlinnan kaupunki 2006

http://www.hameenlinna.fi/pages/374414/Kuntarakenneselvitys_kes%C3%A4kuu_2006.pdf

valtuuston kooksi määriteltiin kuntaliitossopimuksessa 59 valtuutettua. (Sopimus hallinnon ja palveluiden järjestämisestä kuntien yhdistyessä 2009, 2–5.)

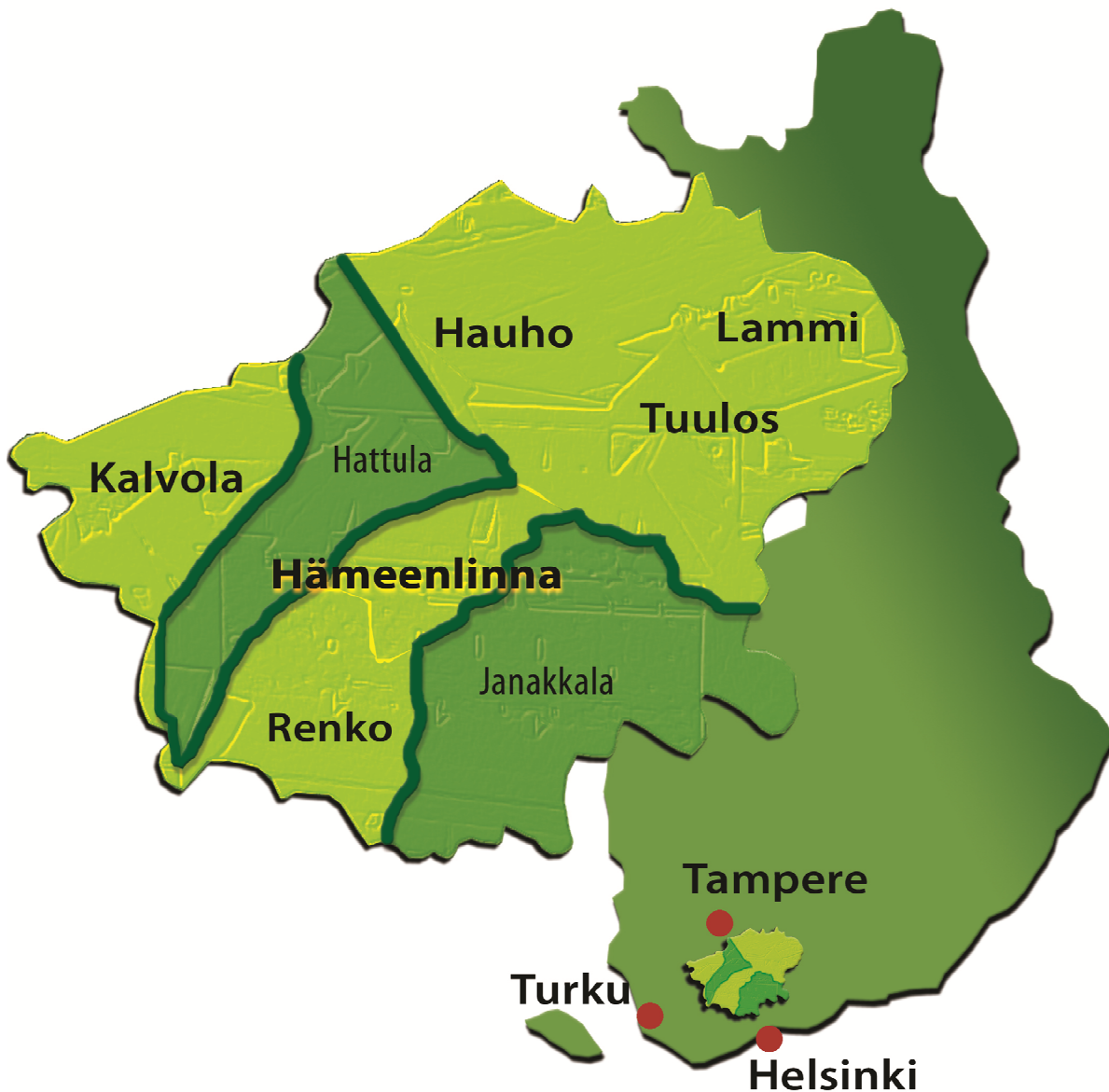
Valtuuston kokoonpanossa haluttiin huomioida alueellinen edustavuus valtuustokaudella 2009–2012. Lähidemokratia haluttiin turvata perustamalla kaksi aluetoimikuntaa. Aluetoimikunnan jäsenet ja varajäsenet nimesi kaupunginvaltuusto ja paikkajaossa otettiin huomioon aluetoimikuntien äänestystulokset.² Aluetoimikuntien tehtäviksi nimettiin muutosten valmistelu ja niiden seuranta. Lisäksi toimikuntien oli tarkoitus toimia linkkinä paikallisten toimijoiden ja valtuuston välillä sekä jakaa rahoitusta ensimmäisen valtuustokauden ajan paikallisten toimintojen kehittämiseksi. Valtuustossa liittyvien kuntien edustus turvattiin niin, että aluetoimikuntien alueilta (Kalvola-Renko ja ja Hauho-Lammi-Tuulos) valittiin koko kaupungin vaalituloksen perusteella kummaltakin yksi edustaja ja varaedustaja kaupunginhallitukseen ja muutamiin lautakuntiin. Lisäksi liittyvien kuntien alueelta valittiin yksi edustaja kaupunginvaltuuston puheenjohtajistoon. (Sopimus hallinnon ja palveluiden järjestämisestä kuntien yhdistyessä 2009, 5–6.)

Uusi Hämeenlinna sai yhdistymisavustuksia yhteensä 12,4 miljoonaa euroa ja ne kohdistettiin lakkaavien kuntien elinvoimaisuuteen, palvelurakenteen kannalta järkeviin investointeihin sekä muutoksesta aiheutuviin tietojärjestelmä-, koulutus- ja palkkojen harmonisointikustannuksiin. Liitoskunnille osoitettuja osuuksia yhdistymisavustuksista käytettiin esimerkiksi päiväkotien, koulujen ja liikuntakeskusten rakentamiseen. (Sopimus hallinnon ja palveluiden järjestämisestä kuntien yhdistyessä 2009, 10.) Taloudellisesta näkökulmasta Hämeenlinnan kuntaliitoksen lähtökohta oli alijäämäisten talouksien vuoksi ennakoitua huonompi ja kaupungin taloudellinen tilanne on haastava. Maaseudulla suurta huomiota herätti lakkauttamispäätökset: yksi kalvolalainen ja kolme lammilaista kyläkoulua päätettiin lopettaa 2011–2012 kaupunginhallituksen otettua päätösvallan käyttöönsä. Hauhon vanhainkodin lopettaminen siirrettiin vuoteen 2012. (Leinamo 2010, 113.)

²Aluetoimikuntien jäsenet:

Kalvola-Renko: Kalvola 8, Renko 6, yhteensä 14.

Hauho-Tuulos-Lammi: Hauho 6, Lammi 8, Tuulos 4, yhteensä 18



KUVA 1: Uusi Hämeenlinna kartalla. Lähde ja lupa julkaisuun: Hämeenlinnan kaupunki/Viestintä.

3. TUTKIMUKSEN KONTEKSTI: KUNNALLISEN ITSEHALLINNON JA VALTION SUHDE

3.1. Kunnallisen itsehallinnon käsite ja merkitys

Tutkielman kannalta on oleellista tarkastella ja taustoittaa kunnallisen itsehallinnon määritelmää. Paras-hankkeen ollessa valtion asettama tavoitteellinen ohjelma ja kuntien saadessa valtiolta kannusteita, esimerkiksi yhdistymisavustusten kautta, kuntaliitoksiin on syytä tutustua kunnallisen itsehallinnon käsitteeseen ja toisaalta kuntien ja valtion suhteeseen. Tässä luvussa tarkastelen itsehallinnon käsitettä ja sen suhdetta valtioon ja sen vallankäyttöön sekä pohdin kunnallisen itsehallinnon malleja ja kehityskulkuja.

Kuntien itsehallinto on määritelty perustuslaissa. Perustuslain 121 §:n mukaan Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua asukkaiden itsehallintoon. Laki määrittää kuntien hallinnon yleiset perusteet ja kunnille annettavat tehtävät. Kunnilla on myös verotusoikeus. Kunnallinen itsehallinto voidaan nähdä ilmiönä, jolla ei ole kiinteää muotoa. (Niemi-Iilahti 1992, 278). Sen voidaan nähdä tarkoittavan sekä valtion ja kuntien suhdetta että kuntalaisten itsehallintoa. (Niiranen 2011, 220.) Tässä luvussa perehdyn käsitteeseen molemmista näkökulmista. Luvun pääpaino on kuitenkin itsehallinnossa valtion ja kuntien suhteen näkökulmasta.

Nykymuotoinen kunnallinen itsehallinto on 1800-luvun perustuslaillisuuden aatteen aikaansaannosta. Kunnallisen itsehallinnon kautta kansalaisten asemaa hallitsijaan nähden vahvistettiin luovuttamalla heille lisää päätösvaltaa asioissaan. Tämä tapahtui kuitenkin ylhäältä päin, valtiovallan suorittamana desentralisaationa. Kansanvaltaisuuden vahvistaminen paikallista ja maakunnallista itsehallintoa laajentamalla ei kuitenkaan vaatinut monarkiasta luopumista kokonaan. Vapaan yhteiskunnan mittareiksi kiteytyi tuolloin neljä periaatetta. Ensinnäkin *oikeusvaltio* edellyttää, että samat abstraktit oikeussäännökset sitovat kaikkia yhteiskunnan jäseniä. Toiseksi *markkinatalous* varmistaa, että jokaisella on oikeus harjoittaa vapaasti elinkeino- tai yritystoimintaa. Kolmanneksi *demokratia* taas takaa kaikille yhtäläiset poliittiset oikeudet yhteiskunnan päätöksenteossa. Neljänneksi *ihmisoikeudet* kuuluvat jokaiselle yksilölle. (Mennola 2012, 25.)

Itsehallinnon käsitteestä ei ole olemassa teorian tasolla yksimielisyyttä. Voidaan kuitenkin sanoa, että sillä tarkoitetaan jonkinasteista yhteiskunnallisen toiminnan vapautta suhteessa valtioon. (Heuru 2001, 14) Sen olennainen idea on myös se, että ihmiset hoitavat itse omaan yhteisöönsä liittyviä asioita. Poliittisen määrittelyn ja intressiristiriitojen kohteena on asioita, jotka eivät ole globaaleja, kansallisia tai välttämättä edes kunnallisia, mutta jotka kuuluvat ihmisten arkeen ja elinympäristöön ja niihin tulisi voida vaikuttaa paikallisilla ja alueellisilla areenoilla. Alueen asukkailla tulisi olla mahdollisuus tehdä oman elinpiirinsä kehittämiseen liittyviä valintoja ja siksi asioista tulisi päättää mahdollisimman lähellä ihmisiä, asioiden kokoluokan ja laajuuden näkökulmasta sopivalla alueella. Idea kuitenkin muuttuu monimutkaisemmaksi, koska paikallisen ja ei-paikallisen raja saattaa olla paikoin epäselvä. Paikalliseen itsehallintoon liittyy myös Euroopan unionissa sovellettu subsidiariteettiperiaate, jonka mukaan julkisen vallan päätökset tulisi tehdä mahdollisimman lähellä ihmisiä, mahdollisimman paikallisella tasolla. Ylemmille tasoille tulisi viedä vain sellaiset päätökset, joita ei alemmilla tasoilla voida tehdä. (Haveri & Airaksinen 2011, 51–52.)

Kunnallinen itsehallinto voidaan nähdä pohjimmiltaan oikeudellisena käsitteenä, jolla kuvataan tilannetta, jossa paikalliset yhdyskunnat sekä muut peruskuntaa laajemmat tai pienemmät alueelliset yhteisöt päättävät ja huolehtivat omista asioistaan oikeudellisesti määritellyn valtapiirin sisällä.

(Heuru, Mennola & Ryyänen 2008, 17.) Kauko Heuru näkee kunnan olevan itsenäinen yhteiskuntapoliittinen alkuyksikkö, joka viime kädessä itse valitsee toimintalinjansa ja jossa toiminnan tuloksia arvostetaan enemmän kuin toimintaa sinänsä. Tämä ei tarkoita kuitenkaan täydellistä vapautta valtiosta. Oikeusjärjestelmä nimittäin määrittää vapauden rajat. Siitä, mihin laki loppuu, alkaa itsehallinto ja tällöin valtion hallinnollisilla määräyksillä ei ole pätevää sijaa. (Heuru 2001, 14) Itsehallinnon voidaan nähdä tarkoittavan myös oikeutta erilaisuuteen ja oikeutta erilaisiin ratkaisuihin kunnissa (Heuru, Mennola & Ryyänen. 2008, 43).

Kunnallista itsehallintoa voidaan kuvailla myös paikallisuuden keskeiseksi ilmentymäksi. Paikallisen tason merkitys korostuu maailmanlaajuisten talouden, politiikan ja kulttuurin kehitystrendien myötä. Palveluiden tuottamisen ohella kunta on myös paikkaan sidottu yhteisö. Tähän yhteisöön kuntalaiset tuntevat yhteenkuuluvuutta ja tähän yhteisöön he viittaavat kuvaillessaan itseään. (Majoinen 2001, 29.) Itsehallinnollisella kunnalla tulisi olla kyky tiedostaa jäsentensä tarpeet sekä valmius yhteiskunnallisen oikeudenmukaisuuden ja ihmisen henkisen kasvun edistämiseen. Lisäksi sillä tulisi olla valmius luoda yleisiä edellytyksiä aineellisesti, henkisesti ja ekologisesti kestäväälle kehitykselle. (Heuru 2001, 14.)

Kunnallinen itsehallinto voidaan ajatella myös sosiaalisena toimintana, jota ei voida selittää toimijoiden pyrkimyksistä ja arvoista riippumattomilla tekijöillä. Itsehallinto voidaan nähdä tuloksena tiettyihin päämääriin pyrkimisestä ja tiettyjen arvojen olemassaolosta. Poliittinen hajauttaminen korostaa päätösvallan siirtämistä valtiota alemmille tasoille. Se myös liittyy demokratiaan liittyvän poliittisen osallistumisen desentralisaation osatekijäksi. Sen yhtenä pyrkimyksenä on luoda edellytyksiä demokratialle lisäämällä paikallisen tason toimintavapautta, jonka kasvaessa oleelliseksi kysymykseksi nousee, ketkä tätä toimintavaltaa käyttävät. Kunnallinen itsehallinto näyttäytyy alueellisena yhteisönä ja organisaationa, jolla on kyky asettaa päämääriä ja toimeenpanna niitä ja se edellyttää julkisen toiminnan ja päätöksenteon hajauttamista valtion sisällä. Hajauttamiseen liittyy tehokas hallinto, kansalaisten osallistuminen ja paikallishallinnon vapaus valtion totaalisesta vallasta. (Niemi-Lilahti 1992, 278–285, Sutela 2000, 34–35.)

3.2. Kunnallisen itsehallinnon malleja

Eurooppalaisessa kontekstissa suomalaista itsehallintoa voidaan pitää verrattain vahvana. Kunnilla on perustuslailla suojattu asema, verotusoikeus ja erittäin laajat tehtävät. Useissa Euroopan maissa kansallisen tason alapuolella on yksi itsehallintotaso, johon edustajat valitaan vaaleilla. Suomessa järjestelmä on kaksitasoinen. Muita vastaavalla tavalla toimivia maita ovat esimerkiksi Viro, Kypros, Malta, Liettua, Luxemburg, Slovenia ja Bulgaria. Nämä maat ovat melko pieniä ja näissä maissa sovellettu kaksitasoinen malli on harvinaisempi kuin edellä mainittu yksitasoinen malli.

(Haveri & Airaksinen 2011, 52.) Pohjoismaisessa mallissa hyvinvointipalveluiden lisääminen on lisännyt paikallishallinnon roolia, mutta se on lisännyt keskushallinnon osallistumista. Joidenkin näkemysten mukaan juuri hyvinvointivaltio on uhannut paikallisen itsehallinnon ja demokratian arvoa Pohjoismaissa. (Borge, Rattsø 2012, 16.)

Kunnallisen itsehallinnon toteuttamiseen Aimo Rynnänen erottelee kolme erilaista normatiivista mallia. Ensimmäinen näistä malleista on perinteisen *oikeustieteen epäpoliittinen malli*. Tämä näkemys vallitsi myös Suomessa 1800-luvulta pitkälle 1900-luvulle asti. Ernst Forsthoffin näkemyksen mukaan kunnallisten organien tehtävänä ei ollut poliittinen tahdonmuodostus, vaan hallintovelvollisuuksien asianmukainen suorittaminen. Hän perusteli tätä muun muassa sillä, että valtion suhde itsehallinto-orgaaneja kohtaan on viime vuosikymmeninä vahvistunut siten, että ei ole olemassa enää sijaa laadullisesti omille ja valtiosta erillisille tehtäväalueille. Itsehallinto on itsessään valtiollisten tehtävien hoitamista julkisoikeudellisten organien ja laitosten toimesta. (Forsthoff 1950, 343, viitattu Rynnäsen 2008, 49 mukaan.)

Toinen malli on *konkurrenssi- eli kilpailudemokratia*. Siihen liittyy vahvasti kaikki puoluepolitisoitumisen muodot. Ensinnäkin se sisältää vahvan puoluepolitisoitumisen, jonka mukaan kunnallispolitiikan on orientoitettava myös ideologisten näkökohtien ja ohjelmien suuntaisesti. Kuntalaisella on näin ollen mahdollisuus valita eri ohjelmien kesken. Toisaalta malliin liittyy myös vahva henkilöllinen puoluepolitisoituminen, joka näkyy erona hallitus- ja oppositioryhmien välillä. Kilpailudemokratian tunnusmerkkeinä pidetään konflikteja enemmistö- ja oppositioryhmien välillä. Puolueiden kilpailun kautta vahvistuu kansanvaltainen kontrolli, joka kohdistuu hallintoon. Tämän näkemyksen mukaan pidetään valtuuston toimivaltuuksien vahvistamista oleellisena. Suoran demokratian keinoihin tämä malli suhtautuu kriittisesti ja sitä pidetään valtuuston toimivaltuuksien kaventajana. Kuntalaisten tulisi enemmän kanavoida osallistuminen puolueiden kautta ja vaikuttaa valtuuston tavoiteasetteluihin. (Rynnänen 2008, 49–50.)

Kolmas malli on *konkordanssiteoria*, jota kutsutaan usein myös konsensusdemokratiaksi. Tämän demokratiamallin taustalla on näkemys, jonka mukaan puolueperusteisesti harjoitettavan politiikan laajentuminen ei ole mikään modernin demokratian luonnonlaki. Rynnäsen mukaan perustelut ovat kunnallispolitiikan kannalta ymmärrettäviä, ei nimittäin ole olemassa esimerkiksi oikeistolaista katuvalojen rakentamista tai vasemmistolaista palvelutuotantoa. Tästä syystä puolueiden vaikutukset tulisi tämän demokratian mallin mukaan rajautua periaatteellisluontoisiin asiaratkaisuihin. Malli kritisoi myös henkilöllistä puoluepolitisoitumista, koska se ei ole sopusoinnussa hyvin toimivan säästäväisen hallinnon kanssa. Konkordanssiteoriaan liittyy myös

vahva kansalaisvaikuttaminen ja suora osallistuminen on mallin tavoite. Kuntien läheisyys toimii toimeksiantona osallistumiselle ja puolueiden välitystehtävä ei ole juuri tarpeen. (Ryynänen 2008, 50–51, Holtkamp 2008, 94–101.)

Haveri ja Jenni Airaksinen ovat hahmotelleet sen sijaan kuntaidean jäsentymistä kahdella ideologisella ulottuvuudella, joissa kummassakin on läsnä kunnallinen itsehallinto. Ensimmäinen ulottuvuus on käsitys julkisen sektorin roolista ja toinen käsitys koskee paikallista itsehallintoa. *Minimalistinen ideologia (1)* pohjautuu siihen näkemykseen, että parhaalla tavalla yhteiskunnan toiminta toteutetaan, kun yksityisillä toimijoilla, vapaaehtoisella sektorilla ja yksilöillä on suuri rooli. Näkemyksen mukaan näille toimijoille tulee antaa mahdollisuudet toimia suhteellisen vapaasti. Valtion rooli tässä näkemyksessä on väljä kehityksen ohjaaja, joka turvaa jatkuvuuden ja ennustettavuuden. *Interventionistinen ideologia (2)* korostaa sen sijaan julkisen hallinnon intervention roolia yhteiskunnallisten ongelmien ratkaisussa. Kuntiin on kehittynyt palveluiden runsas tarjonta sekä toiminnan sääntely, joka toteutetaan joko lainsäädännöllä tai muilla ohjaukeinoilla. (Haveri & Airaksinen 2011, 55–57.)

Haverin ja Airaksisen esittelemä ensimmäinen malli, kunnat alueyhteisöinä, perustuu ajatukseen paikallisen *itsehallinnon itsearvoisesta luonteesta (a)* ja merkityksestä kehityksen ohjaajana. Oleellista mallissa on, että kunta on asukkaiden keino toteuttaa paikallisia valintoja ja he valitsevat itselleen toimintamallin ja palvelutason. Tärkeä kysymys on se, kuinka asukkaiden hyvinvointi maksimoidaan. Kuntien erilaisuus korostuu tässä mallissa. Toinen malli näkee *kunnat hajautetun järjestelmän itsenäisinä osina (b)*, joilla on merkittävä rooli palveluiden ja muiden toimintojen paikallisessa koordinaatiossa. Malli korostaa kuntien välinearvoa. Tämä määritelmä kuvaa ehkä parhaiten nykyistä suomalaista kuntakäsitystä. (Haveri & Airaksinen 2011, 55–57.)

Malli, joka näkee kunnat minimalistisina ja jotka korostavat niiden välinearvoa (1 ja b), pitäisi kuntien roolin suppeana ja ne järjestäisivät lähinnä tärkeimpiä kuntien palveluja tilaamalla ne yksityisiltä tuottajilta. Malliin liittyy vahvasti uuden julkisjohtamisen opit (New Public Management) ja siinä korostuu markkinoihin ja sopimukseen perustuva hallinta. Kuntalainen nähdään asiakkaana. Tämä malli ei ole suomalaisessa kuntakeskustelussa hallitseva näkemys. Malli, joka korostaa kuntien välinearvoa ja joka on interventionistinen (2 ja b), näkee kunnat keskusjohtoisen palvelujärjestelmän osina. Kuntien tulee järjestää keskushallinnon määrittämät palvelut samaan tapaan joka paikassa. Malliin liittyy vahvasti byrokraattinen hallinta ja selkeät valta- ja vastuusuhteet. Tämä malli on vallassa Suomessa 1930-luvulta 1980-luvun loppuun asti. (Haveri & Airaksinen 2011, 55–57.)

Risto Harisalo puhuu niin sanotusta *uuden tasapainon mallista*. Hänen mukaan ajatus valtion johtavasta ja määräävästä auktoriteetista suhteessa kunnallishallintoon on yleisesti hyväksytty. Valtio päättää kuntien asemasta, tehtävistä ja rahoituksesta ja johtaa kuntien toimintaa. Kuntien tehtävänä on toteuttaa valtion strategiset päätökset. Valtion ja kuntien välistä suhdetta voidaan tarkastella myös kääntämällä asia ylösalaisin ja tarkastella valtiota itsehallinnollisten kuntien näkökulmasta. Kunnat ovat kuitenkin demokraattisia yhteisöjä ja sellaisina teoreettisesti tasarvoisia toimijoita. Tämä idea on yritys hakea uutta tasapainoa kahden demokraattisen ja kansanvaltaisen instituution eli valtion ja kuntien välille. Etsittäessä tasapainoa kuntien ja valtion välille on ratkaistava muutamia kysymyksiä. Yksi niistä on kysymys valtion tehtävien uudelleen määrittelystä. Tämä edellyttäisi, että valtio luovuttaisi strategisen kehittäjän tehtävän kunnille ja ottaisi itselleen perinteisen oikeusvaltion velvollisuudet. Tässä Harisalon ehdottamassa uudessa tasapainossa kysymys on suuremmasta asiasta kuin kehityksen ja hajautuksen asteesta. Kysymys on kokonaan uuden ulottuvuuden luomisesta kunnalliseen itsehallintoon, mikä edellyttää luopumista siitä ajatuksesta, että kunnat ovat sidottuja valtiovaltaan. (Harisalo 2011, 43.)

Toinen uuteen tasapainoon liittyvä kysymys on institutionaalinen kysymys, johon ei ole luvassa nopeaa ratkaisua, koska institutionaaliset käytännöt ovat juurtuneet syvään ihmisten ajatteluun ja toimintaan. Sekä valtion että kuntien instituutioissa perinteiset ajattelu- ja toimintamallit tulisi korvata itsehallinnon arvoa ja merkitystä korostavilla säännöillä, kriteereillä, käytännöillä ja mekanismeilla, joista on tällä hetkellä vain vähän näkemystä ja tietoa. (emt.)

3.3. Valtion ja kunnallisen itsehallinnon jännitteinen suhde

Kunnallisen itsehallinnon tapaan myös kunnan ja valtion suhteelle on monenlaisia määritelmiä ja niiden välinen suhde ei ole stabiili (Nyholm 2011, 128). Kunnallinen itsehallinto muuttaa muotoaan valtioneuvoston myötä. Kun valtio voimistuu, määräävät ensisijassa valtion tavoitteet kunnallisen itsehallinnon päämäärät. (Niemi-Iilahti 1992, 285.) Kunnallisen itsehallinnon aseman kehityksen kannalta kunnan ja valtion suhteilla on tärkeä merkitys. Esimerkiksi kuntia koskevan yksityiskohtaisen lainsäädännön lisääntyminen ja kuntien lisääntyneiden velvoitteiden ja niihin varattujen resurssien epätasapaino on aiheuttanut huolen itsehallinnon kaventumisesta valtion tiukassa ohjauksessa. (Nyholm 2011, 128.)

Keskushallinnon kontrolli on oleellinen osa paikallisen hallinnan järjestelmiä. Paikallisen hallinnon asema valtion hallinnossa on määritelty usein perustuslain mukaan ja lainsäädännön muutosten ja tulkinnan kautta. Keskushallinto voi kuitenkin kontrolloida paikallishallintoa myös epävirallisemmilla keinoilla. Valtion tahtotila osaltaan määrittää sitä millaiseksi paikallishallinnon asema kehittyy. Demokraattisina yksiköinä valtiota ja kuntia erottaa se, että toisella osapuolella

katsotaan olevan valta toisen ohjaukseen. Tämä heijastaa ajatusta kuntien ja valtion suhteiden rakentumisesta hierarkkiselle pohjalle. Käytännössä valtion ohjausvalta ilmenee virallisten ja keskitetympien toimintakäytäntöjen ja kontrollivallan, esimerkiksi normi- ja resurssiohjauksen ohella epämuodollisemmissa ja hajautetummissa käytännöissä. Informaatio-ohjaus, valtakunnalliset toimintaohjelmat ja kehittämishankkeet ovat myös ohjauksen keinoja. Niiden sitovuus ja osittain vaikuttavuuskin voi olla virallista ohjausta heikompaa. Kyse tässä ohjausvallassa onkin käytännön mekanismeista, joilla valtiotason toimijat ohjaavat paikallishallintoa ja jotka määrittävät samalla kuntien ja valtion välisiä suhteita. (Goldsmith 2002, 91, Nyholm 2011, 129.) Nämä ohjauskeinot näkyvät selkeästi myös Paras-hankkeessa ja valtiotason kuntaliitoskeskustelussa.

Suomen valtion muodostuessa sen perusrakenne järjestettiin eri alueiden ja väestöryhmien yhteenkuuluvuutta korostavan unitaristisen yhteisvaltiomallin pohjalle. Valtiojärjestyksen unitaristinen perusrakenne määritti myös valtion ja itsehallintoyhteisöjen suhteiden muodostumista. Unitarismin voidaan nähdä toteutuneen erityisen tiukkana valtion ja alueellisten yhteisöjen suhteita jäsentävissä valta- ja hallintorakenteissa. Valtiovalta toimii yhtenäisin perustein koko alueellaan. Aluehallinnon yhtenäisyyden vaatimus on viety niin pitkälle, ettei siihen ole käytännössä mahtunut maakunnallista itsehallintoa³. Kansalaisten alueellista itsehallintoa on toteutettu vain kunnissa ja kuntien yhteistoimintaorganisaatioiden välityksellä. (Pihlajaniemi 2006, 12.)

Valtion ohjauksen ja kuntien itsehallinnon välillä voidaan nähdä aina olleen jännitettä. Valtion ohjauksen perusteeksi on esitetty kansalaisten keskinäisen yhdenvertaisuuden tai kunnille säädettyjen uusien velvoitteiden toteutumisen varmistaminen. Toivo Pihlajaniemen mukaan hyvinvointivaltion rakentamisessa tavoiteltujen arvojen paino on ollut niin suuri, että se on riittänyt työntämään itsehallinnon puolustamisen sivuun. (emt., 19.) Hyvinvointivaltion laajenemisella ja kehityksellä onkin ollut vaikutus kunnallisen itsehallinnon muovautumiseen. Hyvinvointivaltion laajeneminen jatkui 1970–80 -luvulle ja vaikutti siihen, että kuntien tehtäviä ja velvollisuuksia lakisäätettiin ja aiemmin yleisen toimialan vapaaehtoiset tehtävät säädettiin erityislaeilla, jotta ne voitiin toteuttaa yhdenmukaisesti kaikissa kunnissa. Tätä normiohjausta täydensi kohdennettu valtiosuusjärjestelmä sekä toiminnallinen ohjaus yleiskirjeillä ja ohjeilla. Kuntien palvelujärjestelmät kehittyivät hyvin samankaltaisiksi. Kunnan roolin voidaan sanoa olleen vastuunkantajan eli valtion avustajan ja kunnat olivat osa valtio-organisaation kokonaisuutta. Valtion ja yksilön kokonaisuus näyttäytyi kunnallista itsehallintoa merkittävämpänä. (Nyholm 2011, 131.)

1980-luvulla alkoi esiintyä vaatimuksia valtionohjauksen vähentämiseksi. Kunnat näkivät valtion suuren vaikutusvallan demokratiaa ja itsehallintoa kaventavana ja keskitetyn ohjauksen ei uskottu

³ Lukuun ottamatta Kainuun hallintokokeilu ja Ahvenanmaan itsehallinto.

pystyvän paikallisten tarpeiden huomioon ottamiseen. Tähän kehitykseen liittyi uudet ajatukset kuten New Public Management, jossa kunnat haluttiin nähdä kilpailevina itsehallinnollisina yksikköinä. 1980-luvun lopulla alkoikin hallintoreformiaalto. Toteutetut uudistukset olivat periaatteellisia ja niiden taustalla oli juuri kunnallisen itsehallinnon tehostamisvaatimukset. Muuttuneessa tilanteessa valtion normi- ja resurssiohjauksen purkaminen johti osaltaan valtion ohjaustapojen muutokseen ja monimuotoistumiseen. Informaatio-ohjauksen rooli kasvoi. (emt.)

Yleistä kehitystä muodollisesta kontrollista ja byrokraattisista hierarkioista kohti epämuodollisempia ja suurempia ohjausmekanismeja voidaan suomalaisessa kontekstissa kutsua kehityksenä hallinnosta hallintaan. Kunnan ja valtion välisiin suhteisiin liittyy governance-ajatus, joka merkitsee irtautumista hierarkkisista rakenteista kohti verkostomaista, yhteistoiminnallista ja eri osapuolten hyväksyntään perustuvaa mallia. (Nyholm 2011, 132, Ryyänen 2009, 6–8.) Tämän ajattelun voidaan nähdä muovanneen suomalaista kunta-valtiosuhdetta 2000-luvulla suuntaan, jossa ohjauskeinot ovat muuttuneet perinteisestä keskitetystä normi- ja resurssiohjauksesta uudenlaisten ohjausmuotojen, kuten ohjelmaohjauksen, tulos- ja tavoiteohjauksen sekä informaatio-ohjaukseen suuntaan. (Nyholm 2011, 132.)

Itsehallinnon 1980-luvun lopulla alkaneesta vahvistamiskehityksestä huolimatta kunnallisen itsehallinnon riippuvuuden valtiosta voidaan nähdä tosiasiallisesti kasvaneen. Valtion taholta määrätään yhä enemmän kuntien tehtävistä sekä tuloperustasta. Näin kuntien laajan oikeudellisen kompetenssin vastapainona on supistunut taloudellinen liikkuma-ala. (Ryyänen 2007, 32.) Perustuslain vaatimus kansalaisten itsehallintoon perustuvasta kunnallisesta itsehallinnosta (121§) ja vaatimus kansalaisten yhdenvertaisuudesta ovat kuntien ja valtion suhteen kannalta ristiriidassa keskenään. Tämä ristiriita on melko keskeinen ja se näkyy käytännön tason ohjauksessa. Kunnissa toivotaan suurempaa toimintavapautta toiminnan järjestämiseksi tehokkaasti ja tuottavuutta parantavasti. Osittain tämä on myös valtion tavoite. Kuitenkin valtio korostaa tarvetta turvata kuntalaisten oikeudet yksityiskohtaisemmalla ohjauksella. (Nyholm 2011, 134.) Tämä ajatus ristiriitaisuudesta oli nähtävissä myös toteuttamissani luottamushenkilöiden haastatteluissa.

Joidenkin näkemysten mukaan valtion ja kuntien suhteen nähdään vakiintuneen eräänlaiseen peruskaavaan: Valtiolla on omat lainsäädännölliset, hallinnolliset ja oikeudelliset tehtävänsä koskien koko valtion aluetta ja sillä asuvaa väestöä. Lisäksi valtiolla on rooli kuntien tehtäviin ja niiden hoitamiseen vaikuttavana perustuslaillisten puitteiden asettajana, kuntien lakisääteisten tuloperusteiden ja tehtävävelvoitteiden määrittäjänä sekä kuntien lainmukaisuuden valvojana. Kuntien tehtävät ovat yhtäältä valtion lailla määrittämiä ja osittain rahoittamia pakollisia tehtäviä ja

toisaalta kuntien itsehallintonsa nojalla itselle hoitaakseen ottamia vapaaehtoisia tehtäviä. (Pihlajaniemi 2006, 12–17.)

Burnsin, Hambletonin ja Hoggertin mukaan paikallisen itsehallinnon demokratiatehtävä on kaikkia muita tehtäviä tärkeämpi. Paikallinen demokratia vaikuttaa heidän mukaansa positiivisesti ja suoraan kansallisen tason politiikan terveyteen. Kuntien tehtävä vapauksien suojelijana nähdään tärkeänä, koska poliittinen vaihtelu vähentää itsevaltiuden kehittymisen mahdollisuuksia. Paikallinen itsehallinto toimii myös eräänlaisena ”politiikan peruskouluna”, jossa demokraattiset tavat otetaan käyttöön ja niitä harjoitetaan ja kehitetään. (Burns, Hambleton, & Hoggett 1994, 30, viitattu Haveri & Airaksinen 2011, 53 mukaan.)

Hyvinvointipalvelujen kautta tapahtuneet julkisen vallan kokonaistehtävien laajentuminen ja kuntien roolin kasvu ovat vaikuttaneet monin tavoin valtion ja kuntien toimivaltajakoon ja ohjaussuhteisiin. (Pihlajaniemi 2006, 12–17.) Suomessa voidaan sanoa olevan melko laaja yksimielisyys mallista, jonka mukaan kunnilla on oleellinen rooli hyvinvointipalveluiden järjestäjänä. Keskushallinnon ja kuntien välillä on ollut erilaisia näkemyksiä kuntien vapausasteesta, kun päätetään palveluista. Myös käsitykset kuntien perustehtävistä ja roolista jakaa käsityksiä puolueiden sisällä ja niiden välillä. Äärimmäisissä näkökulmissa kuntien ainoana tehtävänä nähdään palveluiden järjestäminen ja ne ovat siten osa valtakunnallista palveluverkostoa. Toisaalta on näkemyksiä, jotka korostavat kuntien roolia luovina yrittäjämäisinä yhteisöinä, jotka pyrkivät myös tulojen kasvattamiseen ja hoitavat merkittävää demokratiatehtävää. (Haveri & Airaksinen 2011, 55.)

Ilkka Pyyntä mukaan kunnallinen itsehallinto ei pysty enää vastaamaan väestön vanhenemisen ja globalisaation aiheuttamiin seurauksiin. Kyky huolehtia peruspalveluista kyseenalaistuu jo lähivuosina. Luottamusta kunnallisen itsehallinnon kykyyn vaikeuttaa sekin, että ylipäänsä paikallisuuden aseman ja merkityksen ajatellaan heikkenevän koko ajan mobilisoituvassa ja digitalisoituvassa maailmassa. (Pyy 2007, 111.) Haveri ja Airaksinen taas näkevät yhtenä suurimpana uhkana kuntien korostuneeseen palvelurooliin liittyvän paikallisen valinnan vähäiset vapausasteet. (Haveri & Airaksinen 2011, 60.)

4. TUTKIMUKSEN AINEISTO JA METODIT

4.1. Tutkimustapana tapaustutkimus

Laineen, Bambergin ja Jokisen mukaan tapaustutkimuksen käsitteellä on usein virheellisesti viitattu erilaisiin tutkimusmetodeihin. Lähtökohtaisesti tapaustutkimus sisältää useita tutkimusmenetelmiä.

Siksi voidaan sanoa, että tapaustutkimus on tutkimustapa tai tutkimusstrategia, jonka sisällä voidaan käyttää erilaisia aineistoja ja menetelmiä eikä niinkään metodi. (Laine, Bamberg & Jokinen 2007, 9.) Empiirisissä tutkimuksissa käsitellään aina tapauksia. Kuitenkin tapaustutkimuksessa tapaus ymmärretään eri tavalla kuin esimerkiksi määrällisessä tutkimuksessa, jonka tapaus on tilastollinen yksikkö. Tapaustutkimuksen kohde on yleensä tapahtumakulku tai ilmiö. Kyseessä on siis pieni joukko tapahtumia. Usein kohteena saattaa olla vaikka yksi tietty tapahtuma. Tapaustutkimus on tutkittavan ilmiön perusteellinen ja tarkkapiirteinen kuvaus. (emt.) Tässä tutkielmassa kohteena on Hämeenlinnan monikuntaliitos ja siihen liittynyt tapahtumien kulku eri kunnissa.

Tapaustutkimuksen lähtökohtana on kerätä mahdollisimman monipuolinen aineisto ja kuvata tutkimuksen kohde perusteellisesti. Yleensä tapaustutkimuksia luonnehtivat seuraavat seikat: holistisuus eli kokonaisvaltainen analyysi luonnollisesti tapahtuvasta ilmiöstä (1), kiinnostus sosiaaliseen prosessiin tai prosesseihin (2), useanlaisten aineistojen ja menetelmien käyttö (3), aikaisempien tutkimusten hyödyntäminen (4), tapauksen ja kontekstin rajan hämäryys (5). (emt., 9–10.)

Robert E. Stakeen mukaan yksi tärkeimmistä kysymyksistä tapaustutkimuksessa on: mitä voimme oppia tapauksesta? Tapaustutkimukselle on ominaista, että pyritään selvittämään jotakin, mikä ei entuudestaan ole tiedettyä ja vaatii lisävalaisua. Se tarkastelee usein monimutkaisia ja pitkään jatkuvia ilmiöitä ja siksi se soveltuu hyvin vastaamaan kysymyksiin miten ja miksi. Tarkoituksena on lisätä ymmärrystä tutkittavasta tapauksesta ja olosuhteista, joiden lopputuloksena tapauksesta tuli sellainen kuin tuli. (Stake 1995, 4, viitattu Laine, Bamberg & Jokinen 2007, 10 mukaan.) Tutkimus ei ole pelkkä kuvaus tapahtumien kulusta tai ilmiön sisällöstä. Siihen nimittäin liittyy kiinnostus jottain tiettyä jännitettä kohtaan. Tapaustutkimuksesta tehdessä on syytä erottaa toisistaan tapaus ja tutkimuksen kohde. Tutkimuksen kohde viittaa asiaan, jota tapaus ilmentää. (Laine, Bamberg & Jokinen 2007, 10.)

4.2. Sisällönanalyysi

Tutkimukseni on luonteeltaan laadullinen. Aineiston analyysissa käytän menetelmänä sisällönanalyysia, jota voidaan pitää yksittäisenä metodina tai väljänä teoreettisena kehyksenä ja joka voidaan liittää erilaisiin analyysikokonaisuuksiin. Sitä voidaan käyttää monenlaisissa tutkimuksissa. Useimmat eri nimillä kulkevat laadullisen tutkimuksen analyysimenetelmät perustuvat periaatteessa jollain tavalla sisällönanalyysiin, mikäli sisällönanalyysilla tarkoitetaan kirjoitettujen, kuultujen tai nähtyjen sisältöjen analyysia väljänä teoreettisena kehyksenä. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 91.)

Sisällönanalyysi kuvataan menetelmäksi, jolla voidaan analysoida tarkasteltavaa aineistoa systemaattisesti ja objektiivisesti. (Kyngnäs & Vanhanen 1999, viitattu Tuomi & Sarajärvi 2009, 103 mukaan.) Se on tekstianalyysia, joka etsii tekstin merkityksiä ja sen avulla pyritään saamaan ilmiöstä kuvaus tiivistetyssä ja yleisessä muodossa. Oleellista on se, että tutkimuksessa päästään joihinkin tiettyihin johtopäätöksiin. Sisällönanalyysilla nimittäin saadaan aineisto ainoastaan järjestetyksi johtopäätöksiä varten. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 103–104.)

Tutkielmassa olen pääasiassa käyttänyt teoriaohjaavaa sisällönanalyysia. Kyseisenlaisessa analyysissa on teoreettisia kytkentöjä. Ne eivät kuitenkaan pohjautu suoraan teoriaan. Teoria voi myös toimia apuna analyysin etenemiseen. Teoriaohjaavassa analyysissä analyysiyksiköt valitaan aineistosta, mutta aikaisempi tieto ohjaa tai auttaa analyysia. Analyysistä on siis tunnistettavissa aikaisemman tiedon vaikutus, mutta tämän tiedon merkitys ei ole teoriaa vastaava, vaan ennemminkin uusia ajatusuria avaava. Lähtökohdiltaan teoriaohjaava sisällönanalyysi etenee aineiston ehdoilla aineistolähtöisen analyysin tavoin. (emt., 96–97.)

Aineistolähtöisessä sisällönanalyysissa voidaan eritellä karkeasti kolme vaihetta. Nämä vaiheet ovat aineiston pelkistäminen eli redusointi (1), aineiston ryhmittely eli klusterointi (2) sekä teoreettisten käsitteiden luominen eli abstrahointi (3). Aineiston pelkistämässä analysoitava data eli litteroidut haastattelut ja muu aineisto pelkistetään niin, että siitä karsitaan tutkimuksen kannalta kaikki epäoleellinen pois. Tämä tarkoittaa joko informaation tiivistämistä tai pilkkomista osiin. Tutkimustehtävä ohjaa tällöin aineiston pelkistämistä, jonka mukaan aineistoa pelkistetään esimerkiksi koodaamalla tutkimustehtävälle olennaiset ilmaukset. (emt., 108–110.)

Aineiston ryhmittelyssä aineistosta koodatut alkuperäisilmaisut käydään läpi tarkasti ja aineistosta etsitään samankaltaisuuksia ja eroavaisuuksia kuvaavia käsitteitä. Samaa asiaa tarkoittavat käsitteet ryhmitellään ja yhdistetään luokaksi sekä nimetään luokan sisältöä kuvaavalla käsitteellä. Luokitteluyksikkönä voi olla esimerkiksi tutkittavan ilmiön ominaisuus, piirre tai käsitys. Luokittelun myötä aineisto tiivistyy, koska yksittäiset tekijät sisällytetään yleisempiin käsityksiin ja samalla luodaan pohja kohteena olevan tutkimuksen perusrakenteelle sekä alustavia kuvauksia tutkittavasta ilmiöstä. (emt., 110.)

Sisällönanalyysin viimeisessä vaiheessa eli teoreettisten käsitteiden luomisessa erotetaan tutkimuksen kannalta olennainen tieto ja valikoidun tiedon perusteella muodostetaan teoreettisia käsitteitä. Tässä vaiheessa edetään alkuperäisinformaation käyttämisestä kielellisistä ilmauksista teoreettisiin käsitteisiin ja johtopäätöksiin. Käsitteiden luomista jatketaan yhdistelemällä luokituksia, niin kauan kuin se on mahdollista aineiston sisällön näkökulmasta. Teoriaohjaava

sisällönanalyysi eroaa aineistolähtöisestä siinä, kuinka abstrahoinnissa empiirinen aineisto liitetään teoreettisiin käsitteisiin. (emt., 108–113.)

4.3. Haastatteluiden metodiikkaa

Tutkielmani tärkein aineisto on kuuden luottamushenkilön haastattelut. Valtuutetut olivat luottamustehtävissä liitoskunnissa silloin, kun kunnissa tehtiin päätös liitosselvitykseen mukaan lähtemisestä ja lopullisesta kuntaliitoksesta. Haastattelut sopivat tutkielmaani aineistoksi, koska kuntaliitokseen liittyi paljon keskustelua, jota ei ole dokumentoitu mihinkään ja näin ollen on järkevää pyrkiä saamaan haastatteluiden avulla selville valtuutettujen ajatuksia ja näkemyksiä kuntaliitoksesta ja sen toteutuksesta. Lisäksi kuntaliitokset ovat usein vahvoja tunteita herättäviä prosesseja ja niitä tutkittaessa eri näkemysten kannattajien haastatteleminen on mielenkiintoista.

Haastattelun ehdottomaksi eduksi voidaan nähdä sen joustavuus. Haastattelijalla on mahdollisuus esimerkiksi toistaa kysymys, oikaista väärinkäsityksiä, selventää ilmausten sanamuotoa ja käydä keskustelua haastateltavan kanssa. Lisäksi haastattelussa on joustavaa se, että kysymykset voidaan esittää siinä järjestyksessä kuin tutkija katsoo aiheelliseksi. Haastattelussa oleellista on saada mahdollisimman paljon tietoa halutusta asiasta. Sen etuna voidaan nähdä myös se, että kun haastattelusta sovitaan henkilökohtaisesti, haastateltavat luvan annettuaan harvoin kieltäytyvät haastattelusta tai kieltävät haastattelunsa käytön tutkimusaineistona. Haastatteluun voidaan myös valita henkilöt, joilla on kokemusta tutkittavasta ilmiöstä tai tietoa aiheesta. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 73–74.)

Laadullisessa tutkimuksessa ongelmallista ei ole vastaamattomuus yleistettävyyden kannalta, koska se ei pyri yleistämään. Ongelmallista sen sijaan on se, jos aineisto jää liian niukaksi. Tämä saattaa johtua esimerkiksi siitä, että haastateltavilla ei ole tarpeeksi tietoa tutkittavasta asiasta tai he eivät osaa ilmaista itseään. Tällöin ongelmaksi saattaa muodostua se, kertooko ylipäänsä koko tutkimus mitään tutkittavasta ilmiöstä. Kyselyyn verrattuna haastattelun heikkoutena ovat aika ja raha: Haastatteluiden toteuttaminen vie etenkin ajallisia resursseja. (emt.)

Tämän tutkielman haastattelut on toteutettu teemahaastatteluina, joka on tyypiltään puolistrukturoitu haastattelu ja jolle on ominaista, että jokin haastattelun näkökohta on lyöty lukkoon, mutta ei kaikkia (Hirsjärvi & Hurme 2011, 47). Teemahaastattelussa käydään läpi samat teemat ja aihepiirit, mutta kysymysten muoto ja järjestys voivat vaihdella (Ruusuvoori & Tiittula 2005, 11). Haastattelun kysymykset tulee rajata niin, että niillä pystytään löytämään merkityksellisiä vastauksia tutkimuksen tarkoituksen ja ongelmanratkaisun kannalta. Etukäteen valitut teemat perustuvat tutkimuksen viitekehykseen eli tutkittavasta ilmiöstä jo etukäteen tiedettyyn. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 75.) Teemahaastattelun suunnitteluvaiheen tärkeimpiä

tehtäviä on haastatteluteemojen suunnittelu. Haastattelurunkoa laatiessa ei ole tarkoitus laatia yksityiskohtaista kysymysluetteloa vaan teema-alueuuttelo. Teema-alueet edustavat teoreettisten pääkäsitteiden spesifioituja alakäsitteitä tai alaluokkia. Ne ovat kuitenkin yksityiskohtaisempia kuin tutkimusongelmat. Teema-alueet ovat niitä, joihin haastattelukysymykset varsinaisesti kohdistuvat. (Hirsjärvi & Hurme 2011, 66.)

Laadullisessa tutkimuksessa puhutaan usein otoksen sijaan harkinnanvaraisesta näytteestä, koska yleistysten sijasta pyritään ymmärtämään jotakin tapahtumaa syvällisemmin, saamaan tietoa jostakin paikallisesta ilmiöstä tai etsimään uusia teoreettisia näkökulmia tapahtumiin ja ilmiöihin. Muutamaa henkilöä haastatteleamalla voidaan saada jo merkittävää tietoa. Tapaustutkimusta tehdessä jokainen yksilöön kohdistuva tiedonkeruu saattaa sisältää suuren joukon havaintoja ja aineisto on tällöin kvantitatiivisestikin runsas. Kvalitatiivisesti keskittyminen yhteen tapaukseen antaa taas mahdollisuudet tutkia yksityiskohtia. Tällöin voidaan selvittää tiettyjen toimintojen yhteyttä olosuhteisiin ja tilanteisiin. Harkinnanvarainen näyte voi olla kuitenkin harhainen ja usein joudutaankin kysymään, onko aineisto todella edustava. Tästä ei voida olla varmoja, mutta tutkijan on mahdollista osoittaa, ettei haastateltavien valintaan liity systemaattista harhaa. (emt., 58–60.)

Omassa tutkimuksessani valitsin haasteltavat valtuutetut niin, että kolme erilaista kuntaa ja kaikki kategorisoidut näkemykset⁴ liitoksesta ovat edustettuina haastatteluaineistossa. Haastateltavien määrä on tutkimusta tehtäessä vaikea kysymys. On tärkeää suunnitella huolellisesti, kuinka monta henkilöä tutkimukseen valitaan tutkimuksen kohteeksi. Haastateltavien määrä riippuu tutkimuksen tarkoituksesta. Yksinkertainen ohje on, että tutkimuksessa tulisi haastatella niin montaa henkilöä kuin on välttämätöntä, jotta saa tarvitsemansa tiedon. (emt.)

Peilattessani tutkittavaa aineistoa tutkimuskysymyksiini uskon teemahaastattelun olevan sopiva aineistonkeruumenetelmä tutkielmaani. Teemahaastattelu mahdollistaa myös sellaisen tiedon saannin, joka heijastaa tapahtunutta kuntaliitosta haastateltavan näkökulmasta. Tärkeää on luonnollisesti kysymysten yhteensopivuus tutkimuskysymysten kanssa. Teemahaastattelu mahdollistaa sellaisen tiedon saannin, jota ei ole suoraan kysymyksissä kysytty ja saattaa näin ollen tarjota relevantteja uusia näkökulmia, joita haastattelija ei ole huomannut muotoilleessaan kysymyksiä. Tutkielman etenemisen kannalta avainasemassa ovat olleet haastatteluteemojen- ja kysymysten muotoilu.

⁴ Kategorisoidut näkemykset liitoksesta: Kielteinen, epävarma ja myönteinen.

5. AINEISTON ANALYYSI: VALTUUTETTUJEN NÄKEMYKSIÄ HÄMEENLINNAN KUNTALIITOKSESTA

5.1. Aineiston esittely

Luku 5 on aineistoa käsittelevä luku. Kuten edellä on mainittu, ensisijaisena aineistona tutkielmassani käytän liitoskuntien luottamushenkilöille vuosien 2011 ja 2012 aikana toteuttamiani haastatteluja. Koska laadullisessa tutkimuksessa ei pyritä tilastolliseen yleistettävyyteen, on haastateltavia valittaessa erityisen tärkeää se, että haastateltavat tietävät tutkittavasta ilmiöstä mahdollisimman paljon ja heillä on kokemusta siitä. Tästä syystä tiedonantajien valinnan tulee olla harkittua. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 86.)

Haastateltavat olen valinnut hämeenlinnalaisten, kalvolalaisten ja lammilaisten kunnanvaltuutettujen ja kunnanhallitusten jäsenten joukosta. Henkilöt toimivat kunnissa luottamushenkilöinä silloin, kun päätöksiä kuntaliitosselvitykseen lähtemisestä ja kuntaliitoksesta tehtiin. Haastattelemi henkilöt ovat lueteltuna alla olevassa taulukossa. Kuvaukset kertovat henkilöiden asemasta silloin, kun kuntaliitospäätöksiä tehtiin. Kaikilta haastatelluilta on saatu lupa nimen julkaisemiseen. Haastatteluista poimimiani lainauksia olen muokannut kirjakielelle ja olen poistanut muutamia välisanoja. Kuitenkaan lainausten sisältöä en ole muokannut.

Haastateltava	Kunta	Puolue	Merkittävät luottamustoimet kuntaliitoksen aikaan	Kanta liitokseen omin sanoin
Iisakki Kiemunki	Hämeenlinna	SDP	Valtuutettu	Myönteinen
Kirsi Ojansuu-Kaunisto	Hämeenlinna	Vihreät	Valtuutettu Kaupunginhallituksen jäsen (Kansanedustaja 1999–2011)	Myönteinen
Timo Saviniemi	Kalvola	Kokoomus	Valtuutettu Valtuuston puheenjohtaja	Myönteinen
Jukka Viitaniemi	Kalvola	Keskusta	Valtuutettu Kunnanhallituksen puheenjohtaja	Varovaisen kielteinen
Sinikka Lindholm	Lammi	SPD	Valtuutettu Kunnanhallituksen jäsen	Myönteinen
Jukka Ruuhijärvi	Lammi	Vihreät	Valtuutettu	Kielteinen

Jokaisessa kunnassa kunnanvaltuusto käsitteli kuntaliitosta saman esityksen pohjalta 2.10.2006 ja 26.11.2007. 2.10.2006 valtuustoissa päätettiin yhteiseen kuntaan tähtäävän valmistelun

aloittamisesta. Hämeenlinnan ja Rengon valtuustot olivat tässä vaiheessa yksimielisiä valmistelun aloittamisesta kun taas Lammilla, Kalvolassa, Hauholla ja Tuuloksessa suoritettiin äänestys.⁵ Lammilla valmistelun aloittamista kannattaneet valtuutetut jäivät vähemmistöön, joten Lammi jäi tällä erää pois valmistelusta. (Liitoskuntien kunnanvaltuustojen pöytäkirjat 2.10.2006.) Lammi palasi valtuuston päätöksellä 9.8.2007 mukaan valmisteluprosessiin (Lammin kunnanvaltuuston pöytäkirja 9.8.2007). 26.11.2007 äänestettiin kaikissa kunnissa kuntaliitoksen toteutumisesta. Hämeenlinnan, Tuuloksen, Rengon ja Kalvolan valtuustot olivat yksimielisiä ehdotuksen puolesta, joten äänestystä ei näissä kunnissa suoritettu. Hauholla ja Lammilla suoritettiin äänestys. Kummassakin kunnassa ehdotus liitoksesta hyväksyttiin. (Liitoskuntien kunnanvaltuustojen pöytäkirjat 26.11.2007.)⁶

Lammi, Kalvola ja Hämeenlinna ovat valikoituneet haastateltavien kotikunnaksi niiden sijaintinsa ja erilaisten lähtökohtien johdosta. Hämeenlinna on yksi näistä kunnista, koska se oli keskuskaupunki, johon muut kunnat liitettiin ja sen näkökulman liitokseen arvioin olevan erilainen kuin ympäröivien kuntien. Kalvola valikoitui näiden kuntien joukkoon siksi, että se oli eräällä tavalla riippuvaisempi Hämeenlinnan palveluista jo ennen liitosta kuin esimerkiksi Lammi. Kalvolassa päätös liitoksesta tehtiin melko yksimielisesti. Lammi sen sijaan on tuottanut monet palvelut itsenäisesti ja siellä päätöksentekoon liitoksesta liittyi eniten vastustusta.

Tutkielmani kannalta oli mielestäni oleellista ottaa huomioon liitosta kannattaneiden, siihen epävarmasti suhtautuneiden sekä sitä vastustaneiden valtuutettujen näkemys, jotta liitoksesta saadaan monipuolinen kokonaiskuva. Nämä kaikki ryhmät ovat edustettuina aineistossani. Haastateltujen henkilöiden myönteinen tai kielteinen suhtautuminen liitokseen vaihteli. Esimerkiksi hämeenlinnalaiset valtuutetut suhtautuivat liitokseen erittäin myönteisesti, kun taas lammilainen myönteisesti suhtautunut valtuutettu suhtautui hieman kriittisemmin liitokseen. Kalvolalaisista haastatelluista toinen sanoi suhtautuvansa liitokseen ”varovaisen kielteisesti” ja toinen suhtautui liitokseen myönteisesti.

Aineiston monipuolisuuden varmistamiseksi haastatteluaineistossa on edustettuna valtuutettuja, joista osa oli kunnanvaltuuston lisäksi kunnanhallituksessa sen vuoksi, että valtuutetuilla ja

⁵Äänestystulokset 2.10.2006:Tuulos: 14 JAA -ääntä ja 3 EI-ääntä

Hauho 16 JAA-ääntä ja 5 EI-ääntä. Kalvola: 16 JAA-ääntä 5 EI-ääntä. Lammi: 9 JAA-ääntä ja 18 EI-ääntä

⁶Äänestystulokset: Hauho: 17 JAA-ääntä ja 4 EI-ääntä.

Lammi: 16 JAA-ääntä ja 11 EI-ääntä

hallituksen jäsenillä on ollut eri lähtökohdat vaikuttaa kuntaliitospäätökseen kunnissa. Puoluetusta ei ole ollut tärkein määrittelevä tekijä haastateltavien valinnassa, vaan heidän kantansa liitokseen ja asemansa kunnanvaltuustossa. Haastattelukysymyksissä kysyin kuitenkin esimerkiksi puoluekurista ja puolueyhymän vaikutuksesta omaan mielipiteeseen ja siksi katsoin tärkeäksi, että jokaisesta isoimmasta puolueesta (kokoomus, keskusta, SDP) haastattelen vähintään yhtä henkilöä. Yksi haastateltavista valikoitui muun muassa siitä syystä, että hän toimi myös kansanedustajana samaan aikaan ja on ollut päättämässä Paras-hankkeesta eduskunnassa.

Kuten edellä on mainittu, haastattelut ovat tutkielman ensisijainen aineisto. Saadakseni kuitenkin laajemman näkökulman niin, että myös valtiohallinnon näkemykset tulevat esiin, olen valinnut lisäaineistoa tukemaan haastatteluita. Haastatteluiden lisäksi olen tutkielmaan valinnut hallituksen esityksen laiksi kunta- ja palvelurakennemuutuksesta sekä laeiksi kuntajakolain muuttamisesta ja varainsiirtoverolain muuttamisesta. Lisäksi aineistona olen käyttänyt hämeenlinnalaisen Arjessa Mukana -asukaslehden artikkeleita vuosilta 2006–2009. Paikallismedia näyttää olleen aktiivinen toimija seudun kuntaliitoskeskustelussa. Näin ollen aineistoksi olen valinnut myös Hämeen Sanomien kirjoituksia kuntaliitoksesta aikaväliltä 2006–2008. Aineistoon valitsessani artikkeleissa käsitellään liitosta kaikkien liitoskuntien sekä ulkopuolelle jääneiden Hattulan ja Janakkalan näkökulmista.

Aineiston teemat ovat nousseet pääasiassa haastatteluaineistosta ja siellä esiintyvistä valtuutettujen näkemyksistä. Luvussa 5.2. käsitelen Paras-hanketta yleensä ja sitä miten siitä on keskusteltu Hämeenlinnan seudulla. Lisäksi luvussa kartoitan eri toimijoiden näkemyksiä hankkeesta yleensä sekä siitä, kuinka suuri rooli hankkeella nähtiin Hämeenlinnan tapauksessa. Luvussa on pohdintoja esimerkiksi siitä, kuinka paljon valtion ohjaus oli liitoksen taustalla ja toisaalta siitä, olisiko valtiolta kaivattu enemmän ohjausta.

Kuten ennalta saattoi odottaa, nousivat palvelut etenkin haastatteluaineistossa näkyvään osaan. Luku 5.3. käsittelee palveluita Paras-hankkeessa sekä haastateltujen näkökulmista. Tärkeä kysymys kuntaliitosten yhteydessä on usein, pystyykö uusi kuntaorganisaatio järjestämään laadullisesti ja tarjonnaltaan hyvät palvelut uudessa kunnassa ja pysyykö se pitämään niin kutsuttujen syrjäseutujen palvelutason entisellä tasolla tai niin, että asukkaat eivät näe palvelutason heikentyneen.

Luku 5.4. käsittelee lähidemokratiaa, joka myös teemana nousee esille vahvasti kuntaliitosten yhteydessä. Kysymykset liittyvät usein syrjäseutujen asukkaiden vaikutusmahdollisuuksiin kun kyse on esimerkiksi alueen palveluista. Toisaalta liitoksiin liittyy kunnallispolitiikassa mukana olevien henkilöiden määrän väheneminen etenkin liitosalueiden näkökulmista. Luvussa käsitellään myös kuntaliitosprosessia ja sen toimijoita. Haastatteluissa pyrin kartoittamaan sitä, mitkä

luottamushenkilöryhmät olivat avainasemassa liitoksen valmistelussa ja suunnittelussa. Toisaalta keskustelimme siitä, mikä oli valtuuston ja virkamiesten rooli liitoksessa.

Kolmen tarkkailtavan kunnan valtuustot suhtautuivat haastatteluiden perusteella hyvin eri tavalla liitokseen valtuuston istunnoissa. Hämeenlinnan valtuustossa oltiin yksimielisiä haastattelujen tausta-aineiston perusteella kuntaliitoksesta ja äänestykselle asiasta ei ollut Hämeenlinnan kaupunginvaltuustossa tarvetta. Lammilla taas valtuustossa oli kielteisesti liitokseen suhtautuvia valtuutettuja ja ainoana kaikista liitoskunnista siellä äänestettiin kolmesti liitoksesta, valtuuston kaataessa päätöksen sen äänestäessä selvitystyöhön lähtemisestä. Näin ollen Lammi oli osan ajasta kuntaliitoshankkeen ulkopuolella. Kalvolassa valtuustossa oli myös vastustusta liitosta kohtaan ja liitoksesta äänestettiin ensimmäisellä käsittelykerralla, jolloin päätettiin selvitystyöhön lähtemisestä.

Yleisesti ottaen haastatteluissa esiintyi erilaisia näkemyksiä siitä, mitkä olivat liitoksen edut ja haitat. Liitoksen etuna nähtiin esimerkiksi se, että sen myötä suuremmat ratkaisut pystyttiin tekemään niin, että niihin sitoutetaan myös pienemmät kunnat ja niin sanottu ”vapaamatkustajuus” ei ole näin ollen mahdollista. Lisäksi liitoksen etuina nähtiin myös eräänlainen yhteisyys. Haastatteluissa esiintyi nimittäin näkemys, jonka mukaan liitoksen myötä vastakkainasettelu sekä verokilpailu, jolla houkuteltiin yrityksiä kuntaan, poistui liitoskuntien väliltä. Maankäytön suunnittelun kannalta liitos nähtiin myös toivottavana yhdessä haastattelussa. Haastatteluissa esiintyi myös näkemys siitä, että peruspalveluiden osalta on pystytty tekemään innovatiivisempia ratkaisuja. Etenkin hämeenlinnalaiset haastateltavat näkivät palveluiden kannalta liitoksen hyvänä asiana niiden turvaamisen ja niiden yhtäläisyyden kannalta.

Talous nähtiin suuressa osassa haastatteluja liitoksen etuna. Liitoksen myötä saatiin ”taloudellisesti leveämmät hartiat”. Kalvolalaisen haastateltavan mukaan ennen liitosta yksittäiset vakavat sairaustapaukset saattoivat vaikuttaa paljonkin Kalvolan kunnan terveydenhuoltobudjettiin. Uudessa kunnassa kyseisenlaiset tapaukset voidaan hoitaa ”isommin”. Liitoskuntien taloudelliset tilanteet ja ennusteet veroprosentin noususta näkyivät haastatteluissa kautta linjan tärkeinä tekijöinä. Liitos toisaalta mahdollisti kalvolalaisen haastateltavan mukaan sen, että sen myötä pystytään tarjoamaan peruspalvelut jatkossakin. Haasteena nähtiin myös väestörakenne.

...useimmat näistä kunnista, kun katsoi niiden pitkän aikavälin ikäpyramidia, näyttivät siltä, että itse asiassa sen väestön ikääntyminen on iso asia, joka jollakin tavalla tulisi väistämättä vaikuttamaan heidän toimintaansa. Jos ei nyt heti lähimmän neljän vuoden aikana, niin kuitenkin kymmenen vuoden aikana. (Ojansuu-Kaunisto, Hämeenlinna, Vihreät.)

Eräänlaisina liitoksen haittoina nähtiin useassa haastattelussa lähidemokratian ongelmat ja haasteet. Perustetun aluetoimikuntamallin ei nähty toimivan toivotulla tavalla. Haasteena nähtiin myös yhdessä haastattelussa liitoskuntien erilaisten poliittisten ja hallinnollisten kulttuurien yhteensovittaminen. Lammilaisen kielteisesti liitokseen suhtautuneen haastateltavan mielestä liitoksen haittana oli ainakin Lammilla se, että terveyspalveluiden saatavuus oli heikentynyt liitoksen jälkeen. Myös kalvolalainen haastateltava näki liitoksen haittana lähipalveluiden heikkenemisen. Hän otti esimerkiksi rakennusluvut, joiden käsittelyaika oli pidentynyt verrattuna liitosta edeltävään aikaan. Lisäksi haastatteluissa tuli esille erilaiset näkökulmat keskuskaupungin Hämeenlinnan ja kehyskuntien välillä. Esimerkiksi kuntaliitoksen vaikutus palveluiden laatuun ja tarjontaan nähtiin eri tavalla hämeenlinnalaisten kunnanvaltuutettujen haastatteluissa kuin liitoskuntien valtuutettujen haastatteluissa.

5.2. Kuntaliitos ja Paras-hanke

5.2.1. Paras-hanke liitoksen taustalla

Hallituksen esitys asetti tavoitteekseen kuntarakenteen uudistamisen ja palveluiden järjestämisen siten, että kuntien vastuulla olevat palvelut ja kuntien kehittäminen saavat riittävän vahvan rakenteellisen ja taloudellisen perustan, jotta palveluiden järjestäminen voidaan myös tulevaisuudessa turvata. (HE 155/2006, 7.) Esitys esitti annettavaksi kolme lakia: lain kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta, lain kuntajakolain muuttamisesta sekä lain varainsiirtoverolain muuttamisesta. Kunta- ja palvelurakenneuudistusta koskevan lain merkitys oli luoda linjaukset uudistukselle. Lain puitteissa ja kunnallisen kansanvallan lähtökohdista haluttiin vahvistaa kunta- ja palvelurakennetta, kehittää palveluiden tuotantotapoja ja organisointia, uudistaa kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmiä sekä tarkistaa kuntien ja valtion välistä tehtävänjakoa. Tavoitteena oli parantaa tuottavuutta, hillitä kuntien menojen kasvua sekä luoda edellytyksiä kuntien järjestämien palveluiden ohjauksen kehittämiseksi. Tavoitteena oli myös elinvoimainen ja eheä kuntarakenne. (HE 155/2006, 73–74.)

Yksi tärkeä kriteeri, joka esiintyi hallituksen esityksessä, oli vaatimus uuden kunnan muodostumisesta työssäkäyntialueesta tai muusta toiminnallisesta kokonaisuudesta. Tämä vaatimus ei näytä täysin toteutuneen Hämeenlinnassa toivotulla tavalla Janakkalan ja Hattulan jäätyä liitoksen ulkopuolelle. Kunnalla tai alueella haluttiin olevan taloudelliset ja henkilöstövoimavaroihin perustuvat edellytykset vastata palveluiden järjestämisestä ja rahoituksesta. Toinen tärkeä uuden kunnan kokoon vaikuttava kriteeri esityksessä oli se, että perusterveydenhuollosta ja siihen kiinteästi liittyvistä sosiaalitoimen tehtävistä huolehtivissa kunnassa tai yhteistoiminta-alueella tulisi olla vähintään 20 000 asukasta. (HE 155/2006, 1–2.)

Haastatteluissa kysyin valtuutettujen näkemyksiä Paras-hankkeesta ja valtioneuhjauksesta. Kysyin myös heidän ajatuksiaan siitä, kuinka paljon he uskoivat valtion ohjauksen olleen liitoksen taustalla ja kuinka itsenäisenä projektina he näkivät liitosprosessin sekä kuinka suuressa määrin hanke näkyi liitoksen taustatekijänä. Osa haastatelluista oli perehtynyt hankkeeseen enemmän kuin toiset. Jokainen haastateltava oli kuitenkin tietoinen Paras-hankkeesta oman kuntansa liitoksen näkökulmasta. Paras-hanke nähtiin tärkeänä tekijänä siinä, että liitos tapahtui Hämeenlinnan seudulla, mutta osassa haastatteluissa esiintyi mielipiteitä siitä, että taustalla oli paljon seudun omaa kehitystoimintaa.

Yhdessäkään haastattelussa Paras-hankkeen tai valtioneuhjauksen ei uskottu olevan tärkein tekijä siinä, että liitos tapahtui tai siinä millainen liitossopimus syntyi. Yleinen näkemys oli, että liitosprosessi oli seudun kuntien yhteinen projekti. Haastatteluissa tosin todettiin, että Paras-hankkeella oli vaikutus esimerkiksi yhdistymisavustusten kautta kuntaliitokseen ja sen ajankohtaan. Haastatteluiden perusteella hankkeella näytti myös olevan rooli siinä, että kuntaliitoksesta alettiin puhua enemmän alueella. Hämeen Sanomien toimittaja kuitenkin kirjoitti kirjoituksessaan, että eräällä tavalla liitoshankkeen toteutuminen oli yllättävää.

Tuskin moni kunnallispoliitikko olisi lyönyt vetoa uuden Hämeenlinnan puolesta vielä keväällä 2007. Jos silloin kirjoitti juttuun sanan kuntaliitos, tuli heti kipakka palaute siitä, että kuntien yhteistyöhön pitää pyrkiä, mutta kunnallinen itsemääräämisoikeus on pyhä ja loukkaamaton. Erityisen yllättävää on se, että liitospäätökset tehtiin vahvan nousukauden aikana. Vaikka kaikilla seudun kunnilla ei silloinkaan mennyt hyvin, nenä sentään oli jotenkin vielä pinnalla. (Hämeen Sanomat, 28.12.2008.)

Pääosin kuntaliitoshankkeen nähtiin siis olevan itsenäinen seudun tai kuntien kehittämishanke ja etenkin hämeenlinnalaisten haastateltujen ja muutamien asukaslehden artikkelien mukaan sillä nähtiin ehdottomat hyödyt alueen kehittämisen kannalta. Hämeenlinnalaiset haastateltavat näkivätkin liitoksen taustalla olleen hämeenlinnalaisten halua kehittää koko seutua, ja näkemys eräänlaisesta kehitysmielialasta näkyi näissä haastatteluissa vahvasti. Yhdessä hämeenlinnalaisen valtuutetun haastattelussa tuli esiin näkemys siitä, että Hämeenlinnassa on haluttu olla kehityksen kärjessä ja toisaalta kaupungin kehittämisessä on hänen mukaansa ollut kunnianhimoa. Näin ollen myös Paras-hankkeessa haluttiin olla mukana ensimmäisten joukossa.

Minusta Hämeenlinnassa on aina haluttu olla kehityksen kärjessä. [...] Se on ollut kaupunginjohtaja Tapani Hellsténille jotenkin kunnia-asia, että Hämeenlinna olisi kehityksen etunenässä ja siksi halusimme olla myös Paras-hankkeessa ensimmäisten joukossa.[...] Meillä on ollut sellaista kunnianhimoa Hämeenlinnan kaupungin kehittämisessä. [...] Me olemme halunneet erottautua muista, että me emme olisi perässähiittäjiä. [...] Me olemme olleet edelläkävijöitä tähän asti. (Ojansuu-Kaunisto, Hämeenlinna, Vihreät.)

Paras-hankkeen ja valtiovallan ohjauksen sijaan taustalla vaikutti haastateltujen mukaan nimenomaan eräänlainen kehitysmieliala. Näkemys seudun kehittämistä näkyi myös kaupungin asukaslehdessä Hämeenlinnan kaupunginjohtajan Tapani Hellsténin haastattelussa. Hellsténin mielestä taustalla kuntaliitoksessa oli tahtotila rakentaa yhteistä kuntaa kehittyä ja olla kilpailukykyinen. Hänen mukaansa Hämeenlinnan seutu oli huomioitu (ilmeisesti valtion tasolla) positiivisesti, koska seutu oli edennyt ”reippaasti” kuntaliitosasiassa. (Arjessa Mukana 3/2006, 12–13.)

Esiin tuli myös näkemys, että hämeenlinnalaisten päättäjien joukossa oli strategista ja laajempaa ajattelua Paras-hankkeen tavoitteiden mukaisesti pienempien liitoskuntien päättäjien ajatellessa pääosin hyöty-haitta-ajattelun kautta. Kautta linjan haastatteluissa oli nähtävissä hämeenlinnalaisten haastateltujen näkemysten olevan osittain erilaisia Hämeenlinnan keskuskaupunkiaseman vuoksi. Yksi haastateltava uskoi myös keskuskaupungilla olevan vastuun koko seudun kehittämistä ja seudun eteenpäin menemisestä ja kuntien välinen yhteistyö nähtiin tärkeäksi esimerkiksi siksi, että palveluiden laatu voidaan varmistaa ja palveluita voidaan järjestää.

Myös Kalvolan ja Lammin liitoskuntien valtuutetut näkivät liitoksella etunsa. Lisäksi liitokseen kielteisesti suhtautunut valtuutettu uskoi liitoksella olleen joitakin etuja. Hämeenlinnalaisten valtuutettujen haastatteluista tuli esiin näkemys, että Hämeenlinnassa asiaa ajateltiin laajemmin kuin liitoskunnissa, joissa suuressa roolissa oli oman kunnan alueen tulevaisuus. Pienten kuntien valtuutetut tuntuivat näkevän taustalla seudun yhteisen kehittämisen ohella eräänlaisen huolen oman kunnan alueen tulevaisuudesta ja palveluista. Väestön ikääntymisen aiheuttamat haasteet tulivat vahvasti esille haastatteluaineistossa sekä hämeenlinnalaisten että liitoskuntien valtuutettujen näkemyksissä. Haastateltujen mielestä liitoksesta oli eri näkökulmista hyötyä ja yhtä haastateltavaa lukuun ottamatta he uskoivat liitoksen olevan järkevä päätös. Kuitenkin yhtä haastateltavaa lukuun ottamatta pienten liitoskuntien valtuutettujen suhtautuminen liitokseen oli enemmän kritiikin sävyttämää kuin hämeenlinnalaisten valtuutettujen.

Paras-hankkeen puitteissa liitos oli vapaaehtoinen. Haastatteluissa esiintyi kuitenkin näkemyksiä siitä, että eräänlainen pakko oli liittyyä. Huomioitavaa on, että tällä viitattiin kuntien taloudelliseen tilanteeseen, palveluiden tuottamisen haastavuuteen ja väestörakenteeseen. Liitos saatettiin joissakin kohdin nähdä jopa ainoana vaihtoehtona selvittää tulevaisuuden haasteista. Se nähtiin järkevänä myös esimerkiksi maankäytön kannalta. Kuitenkin talous näyttää olleen kuntien ikärakenteiden ohella mahdollisesti ratkaisevin tekijä. Rengon kunnassa konsulttiyhtiö toimitti kunnalle talousraportin, jolla oli ollut päättäjien näkemyksiin vaikutusta kunnan tulevaisuudesta. Konsulttiyhtiön selvityksessä kuntaliitos nähtiin Rengon tapauksessa selkeimpänä ja riskittömimpänä vaihtoehtona

alueen talouden ja palveluiden turvaamisen kannalta. Selvitys uskoi taloudellisten resurssien heikentyvän tulevina vuosina väestörakenteen muutoksen vuoksi. Vanhusten ja päiväkotij- ja kouluikäisten kuntalaisten määrä uskottiin kasvavan, minkä taas uskottiin kasvattavan palveluiden ja rahan tarvetta. (Hämeen Sanomat 1.2.2008 & 14.6.2007.)

Viime kesänä tilanne selkiintyi. Konsulttiyhtiö Audiatorin tekemä talousraportti teki kunnan päättäjille selväksi, ettei Renko pitkällä aikavälillä pärjää itsenäisenä. Talousraportin kynnyksysymykseksi nousi kunnan ikärakenne. (Hämeen Sanomat, 01.02.2008.)

Kalvolalainen haastateltava uskoi, että jos talous ei olisi ollut eräällä tavalla pakottavana tekijänä, liitosta ei olisi todennäköisesti tapahtunut. Myös hämeenlinnalaiset valtuutetut puhuivat haastatteluissa liitoskuntien haasteista, esimerkiksi talouden ja ikäjakauman näkökulmista ja ne nähtiin tärkeänä syynä liitokseen.

Vapaaehtoisuuteenhan se perustu meilläkin, että toki siellä oli ne porkkanarahat, jotka olivat tietysti omana tapana kannustimena siellä, mutta se, että kyllähän siellä sitten faktat puhu ihan karuaan kieltään siitä, että kyllä tässä nykyisessä Hämeenlinnankin näistä kaupunginosakeskuksista, kyllähän siellä oltiin rehellisesti sanottuna pakon edessä. Vaikkei sitä läheskään joka paikassa myönnetty, mutta kyllä siellä olisi aika monessa kunnassa oltaisiin tultu pakon eteen siinä, että olisi ollut pakko leikata niitä palveluja huomattavasti paljon enemmän kuin, mitä on tällä hetkellä tehty. (Saviniemi, Kalvola, Kokoomus.)

Vaikka kuntaliitoksen taustalla nähtiin haastatteluissa pitkälti kuntien keskinäinen tahtotila kehittää omaa aluettaan ja seutua, oli Paras-hankkeella haastateltujen mielestä vaikutusta liitoksen ajankohtaan ja siihen, että liitos nousi agendalle. Hankkeella näyttää olleen alullepaneva vaikutus. Haastatteluiden mukaan Paras-hanke toimi eräänlaisena kimmokkeena sille, että liitosta alettiin suunnitella. Vaikutusta liitoksen syntyyn näytti olevan myös sillä, että kaikki kunnat liittyivät Hämeenlinnan samaan aikaan. Paras-hankkeella nähtiin myös vaikutusta siihen että se velvoitti kunnat keskustelemaan asiasta. Yhdessä hämeenlinnalaisvaltuutetun haastattelussa nähtiin, että pienemmissä kunnissa ei ennen Paras-hanketta ollut mahdollisesti niin sanottua henkistä valmiutta kuntaliitokseen ja se nähtiin hyvänä seikkana, että kuntaliitos tapahtui kerralla monikuntaliitoksena, eikä niin että kunnat olisivat liittyneet erikseen ja eri aikoina.

Minkäläisten seikkojen katsot vaikuttaneen siihen, että kuntaliitos tapahtui nimenomaan vuonna 2009 eikä aikaisemmin tai myöhemmin?

No kyllä luulen, että se Paras-hanke oli siihen aika ratkaiseva. Kyllä sillä oli merkitystä siinä. Aikaisemmin ei ollut henkisesti valmiutta näillä pienillä kunnilla ja sitten toisaalta luulen, että oli aika keskeistä, että ne liittyivät samaan aikaan.[...]

Minusta siinä on ollut viisautta nähdä, että parempi sitten tehdä kerralla [...] Varmaan se alkoi mielissä syventyä sitten kuitenkin sen Paras-hankkeen myötä. (Ojansuu-Kaunisto, Hämeenlinna, Vihreät.)

Kyllä uskon, että siinä mielessä Paras-hanke teki asiansa, että se tavallaan nousi agendalle, siitä oli pakkokin jo sitten keskustella. (Kiemunki, Hämeenlinna, SDP.)

Liitosta vastustanut haastateltava näki projektin olleen yhteisen kehitysprojektin sijaan Hämeenlinnan projekti kasvattaa kokoaan.

No se (kuntaliitos) lähti liikkeelle varmasti valtion asettamana hankkeena [...], niin kuin tämä Paras-hanke on sellainen. Mutta kyllä se suhteellisen nopeasti muuttui minusta Hämeenlinnan projektiksi. (Ruuhijärvi, Lammi, Vihreät.)

Ainakin Lammilla oli poliittisessa keskustelussa esiintynyt näkemyksiä, joiden mukaan liitos kannattaa tehdä vielä Paras-hankkeen puitteissa vapaaehtoisesti, jolloin tarjotaan yhdistymisavustuksia, koska valtion lähitulevaisuuden kuntapolitiikasta ei ollut tietoa ja ainakin lammilaisessa keskustelussa epäiltiin, että tulevaisuudessa mahdollisesti kunta itse ei pääse vaikuttamaan itse liitokseen eikä saa yhdistymisavustuksia. Myös pakkoliitokset nähtiin mahdollisena tulevaisuudessa ja kuntaliitos nähtiin seudulla väistämättömän kehityksenä.

No oliko sitten tässä prosessissa, mikä täällä käytiin, Lammilla, niin kuinka suuressa osassa valtion asettamat tavoitteet kunnille, tämän Paras-hankkeen puitteissa? Oliko siis valtion ohjaus suuressa roolissa, näkyikö se keskusteluissa? (Haastattelija)

Se näkyi oikeastaan siinä, että kun tätä kunnallisella tasolla sitä hanketta tai seudullisella tasolla suunniteltiin ja siitä järjestettiin tilaisuuksia, niin niissä oli yleensä valtionhallinnon viestintuojia, jotka sitten näihin asioihin toi perusteluja ja kannusti siihen kuntaliitokseen, että sen kautta. Mutta ei ehkä sitten paikallisessa argumentoinnissa niin voimakkaasti, toki joitakin oli sellaisia asioita, missä sitten käytettiin perusteluna, että turha tässä nyt on tuota pullikoida, että jos tähän ei suostuta, niin valtio pakottaa siihen, että se on tällainen vapaaehtoinen pakko. (Ruuhijärvi, Lammi, Vihreät.)

Kyllä siellä väläytettiin silloin, että valtiovallan taholta tulee pakotteita ja silloin ei enää sitten... Ei ole enää porkkanarahoja. [...] Ja saadaan olla tässä itse päättämässä ja suunnittelemassa niitä asioita. Tämä oli se yksi pointti, minkä takia sitä sitten siihen kallistui enempi, että tämä on nyt helpompi tehdä vapaaehtoisesti, kun sitten mahdollisesti pakotetaan. Ja sitten Lammin tilanteen ottaen, tämä pieni kunta tässä, niin ei se voi jäädä oikein tähän väliin. Että jos nuo muut on Hämeenlinnan alueella ja sitten tuo Lahden alue, se taas Hämeenkoski taas menee sinne Lahden suuntaan, se on aina ollut sinnepäin. Niin tämä jää tähän väliin. (Lindholm, Lammi, SDP.)

Paras-hanke ei kuitenkaan haastattelujen perusteella tuonut kuntaliitoskeskustelua Hämeenlinnan seudulle täysin uutena asiana. Kuntaliitoksia seudulla on tapahtunut aiemmin jo 1970-luvulta lähtien. Lammilaisten haastateltavien mukaan keskustelua oli käyty esimerkiksi Lammin, Hauhon ja Tuuloksen välillä. Haastellun mukaan nämä liitokset eivät kuitenkaan ole toteutuneet, koska päättäjien keskuudessa oli ollut keskustelua, että maaseutujen välinen liittyminen ei kannata, koska liitos Hämeenlinnaan on ikään kuin väistämätön. Seudulla oli myös ennen kuntaliitoskeskustelua ollut yhteisiä projekteja.

Onko Hämeenlinnan seudulla käyty tällaisista kuntaliitoskeskustelua vai tuliko se tämän hankkeen myötä? (Haastattelija)

On käyty ja täällähän on kuntia liittynyt jo 70-luvulla toisiinsa, että ei se mitään uutta välttämättä ollut. [...] Esimerkiksi Lammin, Tuuloksen ja Hauhon kesken on ollut yhteistyötä [...] pitkin 2000-lukua, että pitäisikö sitä lähteä viemään kohti kuntaliitosta, mutta yleensä siellä oli se kommentti, että ei näitä maaseutukuntia kannata yhteen liittää, että kohta liitytään Hämeenlinnaan, niin kuin se näkymä oli jo olemassa. (Ruuhijärvi, Lammi, Vihreät.)

Kalvolalainen kuntaliitokseen varovaisen kielteisesti suhtautunut valtuutettu olisi halunnut kokeilla kuntien välisen syvenevän yhteistyön tien mallin. Kuntaliitokseen ei olisi hänen mielestä tarvinnut lähteä niin nopealla aikataululla. Yhteistyön laajeneminen ja syventyminen olisi hänen mukaansa tapahtunut ilman Paras-hankettakin. Kuntaliitoksen yhteydessä ei hänen mukaansa oikein tiedetty ”mihin ollaan hyppäämässä”. Seudulla oli ennen liitosta hyvää yhteistyötä, josta haastateltava nosti esille esimerkiksi liitokseen asti toimineen seutuvaltuuskunnan. Hän kuitenkin otti esille seikan, että hänellä henkilökohtaisesti liittyi liitokseen varovaisen kielteisyyden ohella myös varovaista myönteisyyttä, koska pieni kunta ei hänen mukaansa pärjää yksin. Kalvola oli hänen sanojensa mukaan kuitenkin toteuttanut kuntien välistä yhteistyötä jo ennen liitosta esimerkiksi kuntayhtymien kautta ja Kalvola ei hänen mukaan ollut ”sadan prosentin itsenäinen kunta” ennen liitostakaan.

Ei, en saanut mitään herätystä. Olin varovaisen kielteinen, mutta varovaisen myönteinenkin ja ymmärsin sen hyvin, että kolmen ja puolen tuhannen asukkaan kunta ei pärjää iankaiken yksistään. [...] Me oltiin esimerkiksi kansanterveystyön kuntayhtymässä, ammattikoulun kuntayhtymässä, kansalaisopisto oli kimpassa, vesiyhtiö oli kimpassa. Meillä oli paljon tällaisia yhteistyön elementtejä jo. Että me emme tällainen sadan prosentin itsenäinen kunta olla koskaan oltukaan. Että meillä oli näitä yli kuntarajat ylittäviä yhteistyömuotoja, kuvioita, jopa yhtiöitä. (Viitaniemi, Kalvola, Keskusta.)

5.2.2. Kuntaliitos ja yhdistymisavustukset

Paras-hanke kannusti monikuntaliitoksiin yhdistymisavustusten kautta. Niiden rakenne ja mitoitus määriteltiin niin, että avustukset kannustivat useita kuntia liittymään väestömäärältään merkittävästi nykyistä suuremmiksi kunniksi. Yhdistymisavustukset porrastettiin yhdistyvän kunnan kokonaisuuskasmäärän (muiden kuin suurimman kunnan asukasmäärän) ja liitoksessa mukana olleiden kuntien lukumäärän perusteella. Laskennallinen yhdistymisavustussäännös oli asukaslukupohjainen ja oli pienille kunnille suurempi ja väheni porrastetusti kunnan asukasluvun kasvaessa. Avustusta maksetaan porrastetusti alentuvasti kuntaliitosta seuraavat viisi vuotta. Avustuksen enimmäismäärä oli 6,7 miljoonaa euroa. Yhdistymisavustuksia myönnettiin kuntaliitoksiin, jotka on toteutettu tai toteutetaan vuosina 2008–2013. Kuitenkin vuosien 2008 ja 2009 alusta toteutettavien liitosten avustus maksettiin esityksen pohjalta 1,8-kertaisena. Lisäksi kuntaliitoksissa mahdollisesti realisoituvat valtionosuuksien menetykset kompensoidaan täysmääräisesti viiden vuoden ajalta. (HE 155/2006, 2–11.)⁷

Näkemyks yhdistymisavustusten merkityksestä haastatteluissa vaihteli riippuen siitä, oliko haastateltava vanhasta Hämeenlinnan kaupungista vai liitoskunnasta. Kaikissa haastatteluissa yhdistymisavustukset tulivat kuitenkin tavalla tai toisella esiin. Näitä niin sanottuja porkkanarahoja ei nähty haastatteluissa ratkaisevana tekijänä siihen, että liitos lopulta tapahtui. Kuitenkin haastatteluissa todettiin, että kunnat pystyivät rakentamaan uusia toimitiloja palveluille (esimerkiksi Kalvolan varhaiskasvatuskeskus ja Lammin liikuntahalli), joita ne eivät olisi pystyneet itsenäisenä kuntana silloisessa taloustilanteessa rakentamaan ja ne olivat ”lisätäkynä” sitä kautta liitoksessa ollessaan ”korvamerkittynä” liitoskunnille.

Se varhaiskasvatuskeskus rakennetaan nyt uusi, osin näillä porkkanarahoilla. Että näitä saatiin, näitä pieniä täkyjä. Varhaiskasvatuskeskusta ei Kalvolan itsenäinen kunta olisi hetkeen pystynyt tuon koulukeskuksen jälkeen rakentamaan, mutta niillä porkkanarahoilla saatiin se sitten. (Viitaniemi, Kalvola, Keskusta.)

Yhdistymisavustuksilla uskottiin olevan myös vaikutus siihen, että niiden avulla kuntaliitosta pystyttiin perustelemaan liitoskuntien asukkaille, että liitoksen kautta voidaan saavuttaa myös rahallisia hyötyjä. Hämeenlinnalaiset haastateltavat näkivät yhdistymisavustukset tärkeinä nimenomaan pienille liitoskunnille, jotka liitoksen myötä pystyivät toteuttamaan sellaisia hankkeita, joita ei olisi ollut muutoin mahdollista kuntien taloustilanteessa toteuttaa, esimerkiksi Kalvolan varhaiskasvatuskeskuksen. Yhdistymisavustukset eivät näytä olleen millään tavalla ratkaiseva tekijä liitoksen taustalla ja muut tekijät olivat niitä, jotka pääosin liitokseen kannustivat.

⁷ Ks. Hämeenlinnan liitoksen yhdistymisavustukset s. 10.

Kuntatalouden kannalta liitos tapahtui melko haastavaan aikaan. Tämä seikka tuli esille useissa haastatteluissa. Myös kaupunginjohtaja Tapani Hellstén toteaa asukaslehden pääkirjoituksessa, että uuden Hämeenlinnan rakentamisvaiheessa ei pystytty ennustamaan kansainvälisen talouden muutoksia. Taloudessa tapahtuneet muutokset ovat tuoneet haasteita myös Hämeenlinnalle ja Hellsténin mukaan talouden pohja petti monessa suhteessa. (Arjessa Mukana 2/2009, 2.)

5.2.3. Lisää valtionohjausta?

Keskustelimme haastateltavien kanssa Paras-hankkeesta myös yleisluontoisesti. Yksikään haastateltava ei pitänyt hanketta täysin onnistuneena, mutta sen etuina nähtiin esimerkiksi, että se toi mukanaan kokonaisvaltaisempaa ajattelua kunta-asioihin. Haastatteluissa hankkeen hyvät ja huonot elementit tulivat kuitenkin esiin, pääasiassa Hämeenlinnan liitoksen näkökulmasta. Väestön ikääntyminen nähtiin sekä hallituksen esityksessä että haastatteluissa erittäin merkittäväksi syyksi kuntaliitokselle. Lisäksi tärkeä syy näyttää olleen myös kuntien suuri vastuu palveluiden järjestämisestä. Haastatteluissa etenkin pienten kuntien tilanne nähtiin väestön ikääntymisen vuoksi tulevaisuudessa ongelmalliseksi, jos hallintorakenteita ei muuteta.

Paras-hankkeen hyväksi elementeiksi nähtiin yksittäisissä haastatteluissa esimerkiksi kuntien välisen yhteistyön lisäämisen ja se, että se oli kokonaisvaltainen hanke, jolla pyrittiin katsomaan kokonaisuutta. Esiin tuli myös yhdessä haastattelussa näkemys, että kuntatason päättäjillä ei riitä osaaminen vaikeissa kysymyksissä ja kunnallispolitiikkaan liittyy vahvasti luottamushenkilöiden oman ja puolueen aseman edistäminen, mikä saattaa estää toivottujen muutosten toteutumisen. Haastatteluissa tuli myös ilmi, että hyvää hankkeessa oli pyrkimys saada aikaan nopeasti muutoksia tilanteissa, jotka vaativat tällaisia muutoksia.

Hämeenlinnalaisen haastateltavan mukaan Hämeenlinnassa Paras-hankkeen tavoitteet nähtiin järkeviksi. Pienten kuntien kohdalla uskottiin olevan kyse siitä, että kunnissa pohdittiin selviämistä itsenäisinä. Terveystarpeen 20 000 asukkaan väestöpohjavaatimus nähtiin haastatteluissa yhtäältä tavoitteeksi, josta pitäisi pitää tiukemmin kiinni kuntajaotuksesta päätettäessä. Toisaalta haastatteluissa esiintyi näkemyksiä, joiden mukaan tämän tyyppinen vaatimus nähtiin tiukkana ja järkevämpää olisikin kiinnittää enemmän huomioita toiminnallisuuteen. Lisäksi yhdessä haastattelussa tuli ilmi näkemys, jonka mukaan 20 000 asukkaan tavoite ei välttämättä sovi Suomeen, joka on monimuotoinen maa ja jossa kunnilla on erilaisia lähtökohtia ja tilanteita. Väestötavoite saattaa näkemysten mukaan olla vaikeasti saavutettavissa Suomessa.

Yhdessä haastattelussa tuli esiin näkemys, että jos Paras-hanke olisi onnistunut, uutta hanketta ei kuntaliitoksiin liittyen enää tarvittaisi. Haastatteluista oli havaittavissa, ettei haastateltujen mielestä Paras-hanke ollut täysin onnistunut. Hankkeen yhdeksi epäonnistumiseksi nähtiin se, että se oli liian

vapaaehtoinen ja siltä olisi odotettu enemmän ohjausta ja se olisi saanut olla tiukempikin. Yhdessä haastattelussa hanketta kutsuttiin ”löperöksi” hankkeeksi, joka oli huonosti ohjattu. Tämä heijastuu Hämeenlinnan tapauksessa esimerkiksi siihen, että Hattula ja Janakkala jäivät liitoksen ulkopuolelle, mikä nähtiin kaikissa haastatteluissa epäonnistumiseksi. Alkuperäinen tavoite oli haastateltavan mukaan ”dynaaminen pohjois-eteläsuunnan pääradan varren kunta”, mutta lopullinen tulos oli ”räiskälemäinen torso”. Myös Hämeen Sanomien kirjoituksessa liitosprosessin tulos nähtiin ristiriitaisena suhteessa valtionhallinnon tavoitteisiin sillä, että valtiovalta oli pyrkinyt eroon reikäleipäkunnista. Hämeenlinnan uusi kunta voidaan nähdä sellaisena Hattulan jäädessä pois. (Hämeen Sanomat 28.12.2008.)

No Paras-hanke oli löperö, huonosti ohjattu ja tässä sen toimivuuden näkee, että me tavoittelimme tämmöistä dynaamista pohjois-eteläsuunnan, pääradan varren kehittyvää kuntaa. Ja mitä me saimme? Me saimme sata kilometriä leveän räiskälemäinen, torson. [...] Että se, jos Paras-hanke olisi paremmin ohjattu ja sillä olisi haluttu saada niitä tuloksia aikaan, mitä sillä tavoiteltiin, niin eihän tämmöisiä rimpuloita, mikä tämä meidän kuntakin on maantieteellisestikin piirrettynä, olisi syntynyt. Että meillä on tavallaan reikäleipäkunta kesken. Hattula sijaitsee keskellä.[...] Että eihän tässä lopputuloksessa mitään järkeä ollut, mikä tästä syntyi. Että olisi jo Paras-hankkeessa pitänyt viedä [...] yhteen voimakkaammin se koko seutu, kun tietää, että se tulee olemaan se väistämätön kehitys kuitenkin jossain vaiheessa, jos halutaan päästä näistä seudullisista riidoista. Että se on jokaisella kaupunkiseudulla samat ongelmat keskuskaupungin ja kehyskuntien välillä. (Kiemunki, Hämeenlinna, SDP.)

Haastatteluissa esiintyikin näkemyksiä, joiden mukaan vahvemman ohjauksen kautta toivottiin myös Janakkalan ja Hattulan liittyvän Hämeenlinnaan. Tällöin se olisi ollut toimivampi Hämeenlinnan tapauksessa. Esimerkiksi infrastruktuurin ja kuntien maantieteellisen sijainnin kannalta näiden kuntien liittyminen olisi nähty tärkeäksi. Hattula ja Janakkala olivat Hämeenlinnan naapurikuntia, jotka sijaitsivat vanhan Hämeenlinnan vieressä ja niillä oli ympäryskunnista eniten asukkaita. Ainoastaan yhdessä haastattelussa tuli ilmi jonkinasteinen tarve pakkoliitoksille. Janakkalan ja Hattulan vapaaehtoinen liittyminen Hämeenlinnaan nähtiin melko epätodennäköisenä. Mahdollisuudeksi tehostaa kuntaliitoksia esitettiin yhdessä haastattelussa vahvempi ohjaus ja painostus verotulotasausjärjestelmän tai valtionosuusjärjestelmän kautta. Toisessa haastatteluissa taas hyväksi ohjauskeinoksi koettiin kriteerien luominen sosiaali- ja terveyspalveluille.

Hämeenlinnan kuntaliitokseen kielteisesti suhtautunut haastateltava olisi toivonut, että suomalaisesta kuntarakenteesta olisi määrätty lailla. Demokratia ja hallinto tulisi kytkeä osaksi sitä. Paras-hankkeessa lähdettiin ”porkkanalinjalle” ja tehdään niin sanotusti vapaaehtoisia kuntaliitoksia, joihin ei kuitenkaan ole olemassa vaihtoehtoja. Tämä aiheuttaa haastateltavan

mukaan ”sekasotkia ja kirjavia lopputuloksia”. Rehellisempää olisikin hänen mukaansa puhua pakkoliitoksista vapaaehtoisten liitosten sijaan.

Hämeenlinnan asukaslehdessä kaupunginjohtaja Tapani Hellstén pohti myös Paras-hankkeeseen liittyviä mahdollisia pakotteita. Puitelaissa on ilmaistu pakote ja Hellsténin mukaan isoja asioita ei synny ilman pakotteita tai paineen asettamista. Hellsténin arvion mukaan valtion ensimmäinen toive kuitenkin on, että alueelliset kunnat tulisivat itse siihen lopputulokseen, että yhdistyminen on hyvä ratkaisu. (Arjessa Mukana 3/2006, 12–13.)

Yhdessä haastattelussa hankkeen ongelmana nähtiin Paras-hankkeen vaihtoehdottomuus. Lammilainen haastateltava mainitsi näkemyksen myös siitä, että Paras-hanke liittyy suuruuden ihannointiin ja kaikki halutaan suurempiin yksikköihin. Tämän kautta eräänlainen kasvottomuus lisääntyy. Haastatteluissa nousi esiin myös näkemys siitä, että liitokseen lähdettiin ja sopimus liitoksesta toteutettiin liiallisella kiireellä. Lammin kohdalla oli painostuksen tunnetta osalla valtuutetuista saattanut aiheuttaa se, että asia otettiin kunnanhallituksen toimesta uudestaan käsittelyyn, vaikka ehdotus kuntaliitoksesta oli jo kerran valtuuston päätöksellä hylätty. Tämä seikka on kiinnostava, jos ajatellaan valtuuston mahdollisuuksia vaikuttaa.

Haastattelussa esiin nousi myös näkemys siitä, että seudun yhteen vieminen on väistämätöntä ja sen kautta myös päästään eroon seudullisista riidoista. Kuntien välinen kilpailu uusista yrityksistä ja niiden sijoittumisesta esimerkiksi verotuksen kautta nähtiin muutamassa näkemyksessä aiemmin olleen ongelma ja liitoksen myötä tämä ongelma poistui. Kuten mainittu edellisessä alaluvussa, kalvolalaisen kunnanvaltuutetun mukaan ilman Paras-hankettakin olisi yhteistyön laajentamista ja syventämistä jatkettu.

Paras-hankkeessa määriteltiin liittyvien kuntien henkilöstölle niin sanottu viiden vuoden suoja, jonka mukaan 2008–2013 tapahtuvissa kuntaliitoksissa kunnilla ei ole oikeutta irtisanoa palvelusuhdetta taloudellisilla tai tuotannollisilla syillä viiden vuoden aikana liitoksesta paitsi siinä tapauksessa, jos henkilö kieltäytyy vastaanottamasta hänelle soveltuvaa uutta tehtävää. (HE 155/2006, 77.) Tämä nähtiin ongelmalliseksi osassa haastatteluissa. Tuloksia saattaa olla vaikea saavuttaa, jos henkilöstön määrä pysyy samana. Toisaalta ongelmana nähtiin yhdessä haastattelussa se, että hyväpalkkaisia, johtavassa asemassa olevia virkamiehiä eri liitoskunnista jäi töihin kaupungille. Myös yhdessä haastattelussa epäiltiin, että Paras-hanketta kehitettäessä ei tiedetty, millainen taloustilanne tulee olemaan ja viiden vuoden irtisanomissuoja on ongelmallinen huonontuneessa taloustilanteessa.

Hämeenlinnalainen valtuutettu kutsui Paras-hanketta tynkäkompromissiksi ja toivoi, että se olisi ollut tiukempi. Kuten hallituksen esityksessä, myös haastatteluissa väestön ikääntyminen oli tärkeä syy kuntaliitokseen lähtemisessä. Etenkin pienten kuntien kohdalla näytti haastatteluissa olevan yksimielisyys väestön ikääntymisen mukanaan tuomista haasteista. Hämeenlinnalaisvaltuutetun mukaan odotettavissa olevat muutokset ovat isoja ja kaikki päättäjät eivät tätä vielä ymmärrä. Hän olisi valmis tinkimään jossain määrin kunnallisesta itsehallinnosta, koska hän koki kunnissa usein valtuutettujen varmistavan omia ja puolueensa asemia ja näin ollen vastustavat muutosta.

Jokaisessa haastattelussa keskustelimme haastateltavan kanssa Paras-hankkeen onnistumisesta ja toisaalta sitä, mitä tulevaisuus tuo tullessaan valtion kuntapolitiikassa. Vaikka haastateltujen henkilöiden suhtautuminen liitokseen vaihteli, oli haastattelussa yksimielisyys siitä, että kuntien tulee toimia yhteistyössä keskenään selvitäkseen.

Että siinä mielessä saadaan itse olla rauhallisempia, että me ollaan ratkaisumme tehty ja ollaan eteenpäin menty sitten. On se sitten nyt hyvä tai huono asia. [...] Tietysti sitten se vähän harmittaa, jos se onkin parempi tämä joku toinen ja me ryvötään sitten tässä. (Lindholm, Lammi, SDP.)

Airaksisen ym. tutkimusraportin aineistosta on saatu tutkielman aineistoon verrattuna samantyyppisiä havaintoja. Tutkimuksen kohdekuntia olivat Salo, Kouvola, Jyväskylä ja Joensuu sekä Etelä-Karjalan sosiaali- ja terveyspiiri. Tutkimuksen mukaan kuntaliitosprosesseihin on vaikuttanut sekä ulkoiset että sisäiset tekijät. Tutkimuksen liitoksista pääasiallisesti liikkeellepanevana voimana ovat olleet alueiden sisäiset tekijät ja paineet. Ulkoisista paineista tutkimuksessa nousee esiin Paras-laki, jonka vaikutus tutkimuksessa näkyy liitosprosessin alkua vauhdittaneena tekijänä. Ohjaavan lainsäädännön merkitys näyttäytyi kuntien näkökulmasta huomattavasti vähäisempänä kuin esimerkiksi kuntien taloudelliset tai toiminnalliset vaikeudet. Tutkimuksen mukaan valtion taholta tullut ohjaus lainsäädännön, porkkanoiden ja informaation muodossa on eräällä tavalla kehystänyt liitosprosesseja ja antanut paikallistoimijoille ajattelemisen aihetta ja luonut liitosprosessin alkua helpottavia perusteluja. Yhdistymisavustuksilla on tutkimuksen valossa saattanut olla liitoksia nopeuttava vaikutus. Taustalla tässä nähdään olleen yhdistymisavustusten kytkeytyminen aikatauluun. Toisaalta myöhemmistä kannusteista ei ollut takeita. (Airaksinen ym. 2012, 29.)

5.3. Kunnalliset palvelut

5.3.1. Hallituksen esitys ja palvelut kunnissa

Hallituksen esityksen mukaan Paras-hankkeen tavoite oli palvelurakenteiden vahvistaminen kokoamalla kuntaa laajempaa väestöpohjaa edellyttäviä palveluita ja lisäämällä kuntien

yhteistoimintaa. Esityksessä koko maahan haluttiin laadukkaat ja kansalaisten saatavilla olevat palvelut. Palvelurakenteen haluttiin olevan kattava ja taloudellinen ja sen olisi mahdollistettava voimavarojen tehokas käyttö. (HE 155/2006, 1.)

Kunta- ja palvelurakennetta haluttiin vahvistaa kunnallisen kansanvallan lähtökohdista ja palveluiden tuotantotapoja ja organisointia haluttiin kehittää. Tavoitteena oli tuottavuuden parantaminen ja kuntien menojen kasvun hillitseminen. Perusterveydenhuollosta ja siihen kiinteästi liittyvistä sosiaalitoimen tehtävistä huolehtivissa kunnassa tai yhteistoiminta-alueella tulisi olla vähintään 20 000 asukasta. Esityksen mukaan palveluiden turvaamiseen tulee ryhtyä välittömästi. Palveluiden turvaamisessa otettiin huomioon palveluiden laatu, vaikuttavuus, saavutettavuus ja tehokkuus sekä teknologinen kehittäminen. Paras-hankkeen yksi tavoite olikin hyvinvoinnin ja kansalaisten toimintakyvyn lisääminen ja sen kautta tulevan hoidon ja palveluiden tarpeen vähentäminen sekä väestöryhmien välisten terveys- ja hyvinvointierojen kaventaminen (HE 155/2006, 1–7 ja 74.)

Esityksen mukaan kuntien välillä oli suuria eroja palveluiden saatavuudessa. Pienillä kunnilla oli sen mukaan jopa mahdottomat ja kohtuuttomat tehtävät. Tukemalla kuntien välistä yhteistyötä oli tilannetta pyritty korjaamaan. Tavoitteena oli, että maan kaikissa osissa asukkailla on yhdenvertaiset mahdollisuudet saada korkeatasoisia sosiaali- ja terveydenhuollon perus- ja erityispalveluja ja palvelut olisi tehokkaasti järjestetty. Terveydenhuollon ja sosiaalialan tulevaisuuden turvaamista koskevissa valtioneuvoston periaatepäätöksissä tavoitteena oli seudullinen ja alueellinen yhteistyö. Vaikka selvää edistystä oli tapahtunut, kehitys oli ollut muutostarpeeseen nähden hidasta ja alueellisesti epäyhtenäistä. Palveluiden saatavuudessa oli esityksen mukaan alueellisia eroja ja esityksen mukaan nämä erot olivat vaarassa kasvaa tulevaisuudessa kuntien rahoituspohjan heikkenemisestä ja henkilöstön saatavuuteen liittyvistä ongelmista johtuen. (HE 155/2006, 58–61.)

Esitys myös näki ongelmallisena sen, että perusterveydenhuollossa ja sosiaalihuollossa kunnallisen kehittämistoiminnan pysyvät rakenteet puuttuivat kokonaan tai olivat heikot hoitopiireillä ja erikoishoitopiireillä oli kokonsa puolesta voimavaroja järjestelmälliseen kehittämiseen, mutta kehittämistoiminnan järjestämisessä oli suuria eroja piirien välillä. Kehittäminen oli liikaa yksittäisten aloitteiden ja henkilöiden sekä määräaikaisten projektien varassa. (HE 155/2006, 61.)

Uudistuksen uskottiin tuovan palveluille vahvemman hallinnollisen ja taloudellisen perustan. Sen myötä pyrittiin turvaamaan asukkaille palvelut väestön ikääntymisestä ja muuttoliikkeestä ja niiden aiheuttamasta palvelunkysynnästä huolimatta. Esityksessä uskottiin, että vaikka osa palveluista siirtyykin muutosten myötä isompien yksiköiden järjestettäväksi, palvelut voidaan edelleen tuottaa lähellä asukkaita. Näin ollen esityksessä uskottiin, että palveluiden siirtyminen isompiin

yksikköihin ei tarkoittaisi palveluiden saatavuuden heikentymistä. Suurempi väestöpohja turvaisi vahvemman rahoituspohjan muun muassa vähentämällä satunnaisvaihtelusta aiheutuvaa kuormitusta sekä turvaa henkilöstön osaamisen ja rekrytoinnin. On olemassa myös palveluita, jotka on mahdollista järjestää laadullisesti vain hyvin laajalla väestöpohjalla (esimerkiksi erikoissairaanhoidon tehtävät). Haasteena nähtiin kunnallisten palveluiden tarpeen lisääntyminen ja työmarkkinoille tulevien ikäluokkien koon pieneneminen. Uhkana on tämän myötä työvoimapula erityisesti syrjäisemmillä alueilla ammattitaitoisesta työvoimasta. (HE 155/2006, 82.)

Kuntaliiton julkaisun mukaan kunta- ja palvelurakennetta koskeva puitelaki rajoitti jossain määrin kuntien oikeutta päättää palvelujen järjestämisestä. Lukuun ottamatta muutamia poikkeuksia alle 20 000 asukkaan kunta ei voi yksin huolehtia perusterveydenhuollosta ja siihen liittyvistä sosiaalitoimen tehtävistä. Tehtävät olisi annettava puitelaissa säädetyn yhteistoiminta-alueen järjestettäväksi. Liian pienten yksiköiden toiminnan haavoittuvuudesta johtuvia riskejä pyrittiin näin hallitsemaan. (Kuntaliitto 2007, 5.)

5.3.2. Hämeenlinnan kuntaliitos ja palvelut

Haastatteluissa kysyin haasteltavien näkemyksiä siitä, onko liitoksen myötä palveluiden laatu heidän omien näkemysten mukaan heikentynyt vai parantunut. Kuitenkin palvelut tulivat esille monissa muissakin kysymyksissä ja kuten ennalta jo saattoi arvata, palvelut olivat haastatteluissa isossa roolissa. Haastatteluissa esiintyi ristiriitaisuuksia liittyen juuri palveluihin ja niiden tuottamiseen kuntaliitoksen jälkeen. Osa haastatelluista oli huolissaan lähipalveluiden asemasta. Toisaalta osa ei ollut varma siitä, mikä lopulta olisi liitoksen vaikutus liitoskuntien palveluiden tarjontaan. Eräänlainen jakolinja oli havaittavissa hämeenlinnalaisten ja pienempien liitoskuntien valtuutettujen haastatteluissa.

Kysymykset palveluiden muutoksesta uuden kunnan myötä tulivat näkyviin Hämeenlinnan asukaslehdessä. Asiaa lähestyttiin esimerkiksi perheiden palvelutarjonnan näkökulmasta. Lehden raportissa kuntalaistilaisuuksista nousi esiin kuntalaisten huoli palveluiden säilyttämisestä lähialueilla. Vastauksena tähän huoleen kuitenkin esitettiin, että kuntakeskuksissa aiottiin säilyttää palvelupiste ja sama lupaus koskee myös muun muassa terveyskeskuksia. (Arjessa Mukana 2/2007, 16–18.) Lehdessä otettiin esille myös se, että liitoskuntien haasteet selvitä palvelutuotannosta ovat tulevaisuudessa suuret. Artikkelin mukaan on arvioitu, että mikäli palvelutarpeet pysyisivät nykyisellään, muun muassa Hämeenlinnan seudun kuntien vanhustenhuoltomenot liki kolminkertaistuisivat vuoteen 2030 mennessä. (Arjessa Mukana 1/2007, 4.) Uuden Hämeenlinnan palveluverkon eli lähipalveluiden saatavuus oli kuntaliitossopimuksessa sopimusaikana vuosina 2009–2011 sama kuin vuonna 2007. Palveluverkkoa voitiin sen mukaan muuttaa vain erityisistä

syistä kuten käyttäjien merkittävän vähenemisen tai merkittävien laadullisten syiden vuoksi. Käytännössä tämä tarkoitti artikkelin mukaan sitä, että uusi Hämeenlinna lupasi jatkossakin huolehtia asukkaidensa peruspalveluista koko kunnan alueella. (Arjessa mukana 3/2007, 7, ks. Sopimus hallinnon ja palveluiden järjestämisestä kuntien yhdistyessä 2009.)

Liittyneisiin maalaiskuntiin perustettiin liitoksen myötä palvelupisteet. Niiden tehtäviä ovat asukaslehden mukaan esimerkiksi tarjota tietoa kaupungin palveluista, tarjota asukkaille erilaisia esitteitä, lomakkeita ja hakemuksia sekä niihin voi jättää tiettyjä asiakirjoja ja hakemuksia. Lisäksi palvelupisteet tarjoavat palvelujen ohjausta ja neuvontaa ja käsittelevät palautetta. Lähikirjastot säilyivät liitoksen jälkeen kuntakeskuksissa ja arvioitiin, että kirjastojen osalta palvelutaso on saattanut jopa parantua. (Arjessa Mukana 3/2008, 4–8.)

Yhdessä haastattelussa tuli esille se näkemys, että kuntien velvoitteet järjestää palveluita kasvavat koko ajan ja näin ollen pienille kunnille saattaa tulla olla haastavaa järjestää vaaditut palvelut. Tämä tekijä vaikutti siihen, että kuntaliitos tuli tehdä myös Hämeenlinnan tapauksessa. Palveluiden tarjoaminen jatkossakin kunnan asukkaille oli haastateltavan mielestä syy lähteä liitokseen.

No ainahan on se mahdollisuus olemassa, että se olisi voinut tapahtua aiemmin, mutta aika nyt vaan oli kypsä sille ajattelulle. Ja se, että kyllähän se tietysti paineita on koko ajan lisännyt siihen, kun kuntien velvoitteet järjestää palveluita lisääntyy koko ajan. Että kyllä pienen kunnan vaan on äärimmäisen vaikeaa täyttää ne kaikki velvoitteet, joita sille laitetaan valtion taholta. (Saviniemi, Kalvola, Kokoomus.)

Hämeenlinalaiset haasteltavat uskoivat liitoksella olleen positiivista vaikutusta palveluiden laatuun ja tarjontaan. Hämeenlinalaisten haastatteluissa isot organisaatiot nähtiin hyväksi tavaksi järjestää palvelut ja niiden uskottiin mahdollistavan palveluiden laadun parantumisen. Toinen hämeenlinalaisista valtuutetuista näki liitoksen etuna sen, että kouluja keskitetään. Tämä mahdollistaa paremman oppilashuollon tuottamisen kunnissa. Tietyntyyppisen oppilashuollon saamisen valtuutettu näki perusturvana ja esimerkiksi pienet kyläkoulut eivät hänen mukaansa pysty kaikkia perusturvaan luettavia asioita tuottamaan. Myös hallituksen esityksessä nähtiin Paras-hankkeen yhtenä tärkeänä tarkoituksena perusoikeuksien toteutuminen palveluiden saatavuuden ja laadun osalta yhdenvertaisesti asuinpaikasta riippumatta (HE 155/2006, 74). Ison kunnan etuna nähtiin myös se, että ne pystyvät tekemään palveluiden osalta innovatiivisempia ratkaisuja ja rakenteita, joita pienillä kunnilla ei ole mahdollista tehdä.

Näen, että nämä peruspalveluiden toteuttamistavat, ne on pystytty tuottamaan. Niissä on tehty innovatiivisempia ratkaisuja ja rakenteita, mitä pienellä kunnalla olisi mahdollista. Ja kun se muutosvastarinta alkuvaiheessa on ohi, niin pidemmän päälle olen ihan varma, että ihmiset huomaa, että näin oli parempi. (Ojansuu-Kaunisto, Hämeenlinna, Vihreät.)

...puhutaan vaikka sosiaali-terveysalan ammattilaisista, ne eivät halua mennä enää kovinkaan pieniin organisaatioihin, että kaipaavat sitä tukea sekä sieltä kollegoilta, että itse siltä taustaorganisaatiolta. (Kiemunki, Hämeenlinna, SDP.)

Lisäksi hämeenlinalainen haastateltava otti esiin huomion ”rusinat pullasta -näkökulman”, jossa naapurikunnan asukkaat käyttävät keskuskaupungin palveluita, mutta maksavat veronsa kotikuntiin. Samalla keskuskaupunki kokee häviötä. Tämä näkemys on esiintynyt usein kuntaliitoskeskusteluissa eri paikkakunnilla. Haastateltavan mukaan liitos on sitouttanut liittyneet kehyskunnat yhteisyyteen ja estänyt niin sanotun vapaamatkustajuuden. Hän myös mainitsi, että ainakin periaatteellisella tasolla liitos on mahdollistanut yhtäläiset palvelut.

Toinen Kalvolan ja kummatkin Lammin valtuutetuista suhtautuivat kysymykseen palveluista varautuneemmin. Tiettyihin palveluihin liitoksella saattoi olla jopa negatiivinen vaikutus. Heidän haastatteluissaan oli nähtävissä myös eräänlainen epävarmuus palveluiden tulevaisuudesta. Huoli koski palveluiden tarjontaa ja laatua. Yksittäisenä esimerkkinä kalvolalainen valtuutettu otti esille rakennuspalvelut. Kalvolan tapauksessa esimerkiksi rakennuslupien saaminen oli haastateltavan mukaan hidastunut, kun taas ennen liitosta rakennuslupien hakeminen oli ollut verrattain joustavaa ja nopeaa.

Se negatiivinen on tässä tämä lähipalveluiden tilanne. Meiltä lopetettiin viimeinenkin kyläkoulu. Sitten meillä oli erittäin hyvä palvelutaso kunnassa. Meillä rakennusluvan sai kahdessa viikossa. Täällä se kestää vähintään kaksi kuukautta. [...] Tämä rakennuslupabyrokratia on yksi esimerkki siitä. (Viitaniemi, Kalvola, Keskusta)

Asukaslehdessä Hauhon ja Rengon kuntalaistilaisuuksia koskevissa artikkeleissa etenkin palvelut huolestuttivat kuntalaisia. Suoraa kritiikkiä ei artikkelin mukaan esitetty hankkeelle ja asukasilojen osanottajat ymmärsivät vanhusväestön suhteellisen osuuden kasvamisen aiheuttavan lisäpaineita kunnan veroprosenttiin, jos palvelut halutaan säilyttää nykyisellä tasolla. Artikkelissa esiintyi kuitenkin huolta siitä, unohtaako suurkunta uudet alueet, jotka sijaitsevat kaukana tiiviisti rakennetusta keskuskaupungista ja säilyvätkö palvelut lähialueella. Asukkaat näkivät artikkelin perusteella tärkeänä sen, että palvelupisteet säilyisivät myös jatkossa kuntakeskuksissa. (Arjessa Mukana 2/2007, 16.)

Kielteisesti kuntaliitokseen suhtautunut haastateltava näki, että uudessa kunnassa saattaa olla joitakin sellaisia toimia, jotka on mahdollisuus järjestää paremmin kuntaliitoksen mukanaan tuomissa isommissa organisaatioissa. Toisaalta hänen mielestään terveyspalveluiden saatavuus ja käytettävyys oli heikentynyt liitoksen myötä. Esimerkiksi hammaslääkäripalvelut olivat hänen mukaan heikentyneet liitoksen jälkeen.

Kuitenkin verratessa Lammia ja Kalvolaa kuntaliitokseen suhtautumisessa näyttää vaikuttaneen se, että Lammilla on ennen liitosta tuotettu enemmän palveluita itse. Kalvola on sen sijaan tehnyt yhteistyötä Hämeenlinna kanssa monien palveluiden osalta. Esimerkkinä haastatteluissa nousi lukio ja hammashoidon oikomishoidot. Liitos Hämeenlinnan kanssa nähtiin Kalvolassa mahdollisesti luonnollisempana kuin Lammilla.

Haastatteluissa nousi esiin myös tarve valtionohjauksen lisääntymiselle, kun on kyse palveluiden järjestämisestä. Valtionhallinnolta odotettiin lisää ohjausta palveluiden järjestämiseen. Kansanedustajana toimineen valtuutetun mielestä kunnallinen itsehallinto ei ole itseisarvo esimerkiksi silloin kun kyse on lasten ja nuorten psykiatrisen hoidon järjestämisestä.

Kuntatason päättäjät eivät voi tehdä tätä ratkaisua. Sen pitää uskaltaa tulla ministeriöstä. Sen pitää uskaltaa tulla hallitusohjelmasta. Pitää tulla hallitukselta nämä isot ja selkeät ohjeistukset siitä, mitkä viedään miljoonapiireihin. (Ojansuu-Kaunisto, Hämeenlinna, Vihreät.)

Leinamo on tutkinut kuntaliitosten jälkeistä tilannetta viidessä kunnassa ja yhdistymisen vaikutuksia liitosalueiden näkökulmasta. Tutkimuksen tavoitteena oli etsiä tietoa itsenäisyydestään luopuvan kunnan myöhempään kehitykseen. Leinamon mukaan kuntaliitosten vastustajien esiintuomat pelot vaikuttavat tutkimuksen perusteella osin perustelluilta. Yhdistyneissä kunnissa ei hänen mukaansa nimittäin välttämättä kehitetä liitosaluetta yhtä voimakkaasti, kuin mihin itsenäisen kunnan kehittämisessä pyritään. Palvelut saattavat siirtyä uuden kunnan keskukseen tai niitä keskitetään liitosalueella suuriin yksiköihin nopeammin kuin toimintaansa jatkavissa kunnissa. (Leinamo 2004, 130–131.)

Lukuun ottamatta kaupunkimaisia taajamia liitosalue voi helposti jäädä reuna-alueeksi ja erityisesti kirkonkylät tai muut toiminnalliset keskukset saattavat kärsiä liitoksesta. Kuitenkaan Leinamon tutkimuksen vertailun tulokset eivät kuitenkaan anna vahvistusta esitettyihin pelkoihin maaseudun autioitumisesta, palveluiden täydellisestä häviämisestä ja elämän vaikeutumisesta. Kuntien yhdistyminen näyttää tutkimuksen perusteella vaikuttavan eniten juuri kunnallisten palvelujen sijaintiin ja määrään. Kuntaliitoksen vaikutus sivukylissä saattaa tosin olla aluksi suhteellisen vähäinen. Esimerkiksi koulun lakkauttaminen, harrastustoiminnan väheneminen ja valtuustoedustuksen menettäminen ovat kuitenkin liitosalueen kylissä selviä uhkakuvia kuntien yhdistymisen jälkeen. Leinamon tutkimuskunnissa näyttäisi peruspalvelut olevan hoidettu asianmukaisesti, mutta hänen tutkimuksessaan vertailukuntien esimerkit osoittavat itsenäisten kuntien pystyvän monipuolisempaan palvelutarjontaan niin halutessaan. Leinamon mukaan lupauksiin palvelujen säilymisestä tulisi suhtautua varauksellisesti: palveluja säilyy toki myös

omalla paikkakunnalla, mutta tilanne on harvoin yhtä hyvä kuin itsenäisessä kunnassa. (Leinamo 2004, 130–131.)

5.4. Lähidemokratia

5.4.1. Lähidemokratia hallituksen esityksessä

Tärkeä kysymys kuntaliitostilanteissa koskee liitosalueiden ja syrjäalueiden mahdollisuuksia vaikuttaa alueensa asioihin päätöksenteon keskittyessä ja liitoskuntien luottamushenkilöiden vähetessä. Kysymys lähidemokratiasta tuli esiin myös tutkielman aineistossa.

Hallituksen esityksessä viitataan perustuslakiin ja sen asettamaan kunnallisen itsehallinnon asemaan. Esityksen mukaan lailla on turvattava kunnan päätöksentekojärjestelmän kansanvaltaisuus, mikä sisältää ennen muuta kuntalaisten oikeuden valitsemiinsa hallintoelimiin sekä sen, että päätösvalta kunnissa kuuluu asukkaiden valitsemille toimielimille. Lailla säätämisen vaatimus ulottuu esityksen mukaan mainitun säännöksen nojalla myös kunnille annettaviin tehtäviin. Kunnan itsehallinnollisiin periaatteisiin kuuluu, että kunnan tulee itse voida päättää tehtävistä, joita se itsehallintonsa nojalla ottaa hoidettavakseen, ja ettei kunnille voida antaa tehtäviä lakia alemmanasteisilla säädöksillä. (HE 155/2006, 7, HE 1/1998, 176.)

Suomalainen pienkuntavaltainen ja pirstoutunut kuntarakenne edellyttää hallituksen esityksen mukaan monimuotoisia ja päätöksentekojärjestelmiltään vaikeasti hahmottuvia kuntien yhteistyömenettelyjä, mikä heikentää demokraattisen päätöksenteon edellytyksiä kunnallisessa toiminnassa. Kuntien tehtävien siirto yhteistoimielimille vaikeuttaa kunnan asukkaiden mahdollisuuksia ohjata toimintaa kansanvaltaisesti. Kunnallisen itsehallinnon ja demokratian näkökulmasta kunnan tehtävien siirto yhteistoimintaorganisaatioille tarkoittaa valtuuston ja asukkaiden päätösvallan siirtymistä kunnan ulkopuolelle, kunnan välillisesti valitsemille edustajille. Moninaiset sopimusjärjestelyt hämärtävät kunnan asukkaiden käsityksiä valta ja vastuusuhteista. (HE 155/2006, 59 & 68.) Asukaslehdessä tuli esille myös keskustelu syrjäalueiden vaikutusmahdollisuuksista ja unohtuvatko nämä alueet uuden kaupungin päätöksenteossa. (Arjessa mukana 2/2007, 16).

Haastatteluissa kysyin lähidemokratian tilasta ja kuntaliitoksen vaikutuksesta siihen. Etenkin pienten kuntien edustajia lähidemokratia uudessa Hämeenlinnassa huolestutti palveluiden ohella. Lähidemokratian teema kuitenkin nousi esille myös muissa kysymyksissä. Esimerkiksi kalvolalainen haastateltava näki liitoksen ehdottomana haittana lähidemokratian heikentymisen. Liitoksen myötä niiden henkilöiden määrä liitoskunnissa, jotka osallistuvat kunnalliseen

päätöksentekoon on vähentynyt, mikä näyttäisi vaikuttavan liitosalueiden mahdollisuuksiin vaikuttaa.

Etenkin Kalvolan ja Lammin valtuutetut näkivät liitoksella olleen negatiivista vaikutusta lähidemokratian toteutumiseen. Lähidemokratian toteutumiseksi Hämeenlinnaan on perustettu aluetoimikuntia, mutta näiden katsottiin kaikissa haastatteluissa epäonnistuneen toiminnassaan. Aluetoimikuntien epäonnistumisen yhdeksi syyksi katsottiin hyvin rajalliset mahdollisuudet käyttää budjettivaltaa ja se, että ne kokoontuvat melko harvoin.

He ovat olleet keskeisillä paikoilla, liitoskuntien poliitikot, että näen, että sitä kautta ei ole ongelmaa, mutta sitten me teimme nämä meidän omat lähidemokratiasovellukset näille liittyneille alueille, eli nämä [...] aluetoimikunnat ja ne ovat osoittautuneet ihan fiaskoiksi, että ei niillä ole ollut mitään järkevää käyttöä eikä roolia. Ne eivät ole löytäneet sitä omaa rooliaan. Että ne kokoontuvat sen kolme kertaa vuodessa ja niiden on tarkoitus olla tällainen jonkinlainen viestin tuoja tänne kaupungin päätöksentekoon, mutta kyllä ne viestit tulevat näiden luottamushenkilöiden kautta jo kuukausia etukäteen, ennen kuin ne aluetoimikunnat ovat kokoontuneet pohtimaan jotain. Sieltä ei ole tullut yhtään viestiä. [...] uskon, että aika vahva konsensus meillä on, että nämä ovat ihan käyttökelpottomia tällä nykyisellä mallilla ainakin. Että jotain muuta täytyy keksiä. (Kiemunki, Hämeenlinna, SDP.)

Lammilainen haastateltava näki liitoksen yhtenä ongelmana demokratiavajeen. Hänen mukaansa kuntalaisten mahdollisuus vaikuttaa asioihin on heikentynyt ja etääntynyt. Kuntaliitokseen liittynyt tilaaja-tuottaja-mallin käyttöönotto oli haastateltavan mukaan siirtänyt kunnan virkamiehille sellaista valtaa, jota on totuttu aikaisemmin käyttämään valtuustossa ja lautakunnissa.

Leinamon tutkimuksessa esiin tullut näkemys tukee haastattelussa esiin tulleita seikkoja. Hänen mukaansa aluetoimikuntien rooli Hämeenlinnan tapauksessa on jäänyt erittäin vähäiseksi. Niiden roolina on keskustella ajankohtaisista asioista. Samansuuntaisia tutkimustuloksia Leinamo on saanut Salon seudulla, jossa niin ikään toteutettiin monikuntaliitos 2009 ja jossa käyttöön otettiin myös aluetoimikunnat. Salossa viiden toimikunnan vaikutusmahdollisuudet arvioidaan vähäisiksi. Niiden työ on painottunut pitkälti strategia-, ohjelma- ja suunnitelmatyön sekä hankkeiden seuraamiseen. (Leinamo 2010, 113.)

5.4.2. Vaikutusmahdollisuudet kuntaliitosten jälkeen

Kuntaliitosten yhteydessä tärkeä kysymys pienempien liitoskuntien kannalta on lähidemokratian tila liitoksen jälkeen. Tähän liittyy myös kysymys liitoskuntien valtuustopaikoista ja hallituspaikoista. Kuntaliitosten jälkeen pienten ympäriskuntien valtuutettujen määrä laskee ja tämän saatetaan nähdä lähidemokratiaa heikentävänä seikkana.

Huoli liittyneiden ympäröskuntien valtuutettujen määrän vähenemisestä näkyi asukaslehtien artikkeleissa. Esimerkiksi hauholaisille ja renkolaisille järjestetyissä tilaisuuksissa näkyvä keskustelunaihe oli lähidemokratia. (Arjessa Mukana 2/2007, 16.) Asukaslehden pääkirjoituksessa nostettiin esiin kysymys siitä, kun omien valtuustojen sijaan, liitoskunnat saavat yhden tai kaksi valtuutettua ja muutaman henkilön muihin luottamuselimiin. Tärkeäksi kirjoittaja näkee yhteistyöhaluisten ja rakentavien suhteiden luomisen Hämeenlinnan päättäjiin ja virkamiehiin. Tämän ohella esimerkiksi yhdistykset ja seurät ovat tärkeässä asemassa. Mainitun kansalaisaktiivisuuden ohella kirjoittaja näkee tärkeänä kiinnittää huomiota niin sanottuun hiljaisen tiedon siirtymiseen. Kirjoittaja toivookin, että vapaaehtoisorganisaatiot osallistuisivat paikallistasolla kylien toimintaan asukkaiden hyväksi. Hän muistutti kirjoituksessa luottamushenkilötoiminnan perustuvan järjestötoiminnan tavoin vapaaehtoisuuteen, kiinnostukseen ja aktiivisuuteen. (Arjessa Mukana 1/2008, 2.)

Haastatteluiden perusteella vuoden 2008 kuntavaaleissa oli uuden Hämeenlinnan kaupunginvaltuustoon valittu odotettua ja asukaslukuun suhteutettuna enemmän valtuutettuja vanhoista liitoskunnista. Yhdessä haastattelussa lähidemokratian nähtiin toteutuvan kuntavaalien yhteydessä ja toisaalta haastatellun mukaan pelätty lähidemokratian kapeneminen ei ainakaan vuonna 2009 alkaneella valtuustokaudella toteutunut liitoskuntien kannalta suotuisan vaalituloksen vuoksi. Kuitenkin haastatteluissa nousi esille tarve saada myös liitosalueiden asukkaiden ääni kuuluviin tavallisen valtuustotyöskentelyn lisäksi. Kalvolalaisen valtuutetun haastattelussa nähtiin haasteena kunnallisten päätöksentekijöiden määrän väheneminen. Haastateltava näki asialla yhteyden kuntalaisten sitouttamiseen kunnan asioista päätettäessä.

Valtioneuvoston selonteon mukaan suomalaisilla kuntaliitoksilla näyttää olleen vaikutus kuntavaalien ehdokasvalintoihin. Suuri osa Suomen kunnista toteutti kuntaliitoksen valtuustokaudella 2004–2008. 1.1.2009 yhdistyneiden 32 kunnan mukaan lukien Hämeenlinnan valtuustot äänestettiin vuoden 2008 vaaleissa. Koko Suomessa liitosalueilla kilpailu valtuustopaikoista kiristyi selvästi. Vuonna 2008 koko maassa valtuutettuja valittiin 10 400, kun aiemmissa kuntavaaleissa vuonna 2004 valittiin 12 000 valtuutettua. Vuonna 2009 kaikki liitoskunnat saivat edustuksen uudenkin kunnan valtuustoon. Merkillepantavaa on, että keskuskuntien alueilta valittiin pääosin suhteellisesti vähemmän valtuutettuja kuin siellä asuvien äänioikeutettujen osuus olisi edellyttänyt. Reuna-alueiden ehdokkaiden vaalimenestystä selittää osin alueiden perinteisesti korkea äänestysaktiivisuus, onnistunut ehdokasasettelu sekä äänten keskittäminen. Liitoskunnissa äänestettiin lisäksi yli kuntarajojen, mikä hyödytti reuna-alueen kuntia. (Valtiovarainministeriö 2009, 88–89.)

Kaikissa haastatteluissa oltiin sitä mieltä, että lähidemokratian ja kansalaisvaikuttamisen eteen tulisi vielä tehdä töitä, koska se ei toimi nykyisellään. Asukaslehden artikkelissa kuntademokratian toteuttajaksi nostettiin esille aluetoimikunnat ja niille haluttiin Hauhon kunnanhallituksen puheenjohtajan mukaan enemmän valtaa päättää alueen asioista. Ongelmallista nimittäin oli pienten kuntien, kuten Hauhon ja Rengon edustajien kannalta, että vain harvan pienten liitoskuntien kuntavaaliehdokkaan uskottiin pääsevän uuden Hämeenlinnan valtuustoon. Hauhon kunnanhallituksen edustaja piti valtuustopaikkoja oleellisempänä seikkana sitä, kuinka laaja-alaisesti uusi valtuusto osaa lähestyä asioita. Valtuuston koko ei näin ollen olisi merkittävin seikka. (Arjessa Mukana 2/2007, 16.)

Kuntaliitosneuvotteluissa oli puhuttu mahdollisista liitoskuntien kiintiöistä luottamustehtäviin niin, että liitoskunnat olisivat halunneet ensimmäiseksi vaalikaudeksi edustuksen kaupunginhallitukseen ja lautakuntiin. Hämeenlinnan kaupunginhallitus ei tällaisia luottamuspaikkakiintiöitä halunnut. Se ei halunnut kiintiöillä muotoilla kunnallisvaalien tulosta ja korosti demokraattista päätöksentekoa, vaikka laaja alueellinen edustavuus uuden kunnan toimielimissä nähtiin etuna. (Hämeen Sanomat 29.10.2007.) Kysymys luottamushenkilökiintiöistä tuli esiin myös muutamissa haastatteluissa. Haastatteluissa kuitenkin todettiin, että liitoskuntien ehdokkaiden verrattain hyvä menestys vaaleissa, jonka myötä liitoskunnat saivat väkilukuunsa nähden suhteessa enemmän paikkoja, teki tällaiset luottamushenkilökiintiöt ainakin vaalikaudella 2008–2012 turhaksi.

Tuleva kuntaliitos nähtiin lehtikirjoituksessa myös mahdollisuutena edustukselliselle demokratialle. Hämeenlinnan seudulla se mahdollisti vuoden 2008 ehdokkaille vaalityön tekemisen laajemmalla alueella. Lisäksi äänestäjät saivat lisää vaihtoehtoja. Pienempien puolueidenkin kuten esimerkiksi vihreiden ja vasemmistoliiton ehdokkaita oli näin ollen mahdollista äänestää myös liitoskunnissa. Aiemmin nämä puolueet eivät välttämättä asettaneet ehdokkaitaan ehdolle vaaleissa. Vaalien alla myös epäiltiin, että liitos saattaa herättää ”uinuvan nurkkapatriotismia” eli kotiseutuhengen ja liitoskuntien asukkaat voivat kokea erityisen tärkeäksi oman kulmakunnan äänen kuulumisen ja näin ollen äänestävät aktiivisesti. (Hämeen Sanomat 30.03.2008.)

Siitä, kuinka kuntaliitos vaikuttaa kuntalaisten äänestysintoon, voi esittää toistaiseksi ainoastaan arvauksia. On varmaa, etteivät kaikki hurraa kuntaliitokselle. He saattavat passivoitua ja jättää vaalit kokonaan väliin. Toisaalta kuntaliitos voi herättää myös uinuvan nurkkapatriotismia, kotiseutuhengen. Liitoskuntien asukkaat voivat kokea erityisen tärkeänä oman kulmakunnan äänen kuulumisen ja lähtevät aktiivisesti äänestämään. (Hämeen Sanomat 30.3.2008.)

5.4.3. Kuntaliitos prosessina kunnissa ja toimijat

Vaikka puoluejäsenyys ei kaiken kaikkiaan näytä esimerkiksi valtuustojen pöytäkirjojen perusteella olleen tärkein valtuutettujen toimintaa kuntaliitosasiassa määrittävä tekijä, eri puolueilla kuitenkin näyttää olleen hienoisia eroja esimerkiksi, kun kyse oli valtuuston puolueyhmiin niin sanotusta puoluekurista. Lammilaisten haastateltavien vastauksissa liittyen puoluekuriin näytti olevan pieniä eroja. Toinen haastateltava oli ainoa puolueensa edustaja Lammin kunnanvaltuustossa ja hänen mielestään äänestyspäätökset olivat melko henkilökohtaisia. Toinen haastateltava kuului sosialidemokraattien ryhmään ja sanoi, että keskustelulla oman puolueyhmiensä sisällä oli vaikutusta oman päätöksen muotoutumiseen. Lammilla liitoksen vastustaminen tai kannattaminen ei näytä kaiken kaikkiaan noudattaneen täysin puoluelinjoja.

Teettämissäni haastatteluissa oli havaittavissa se, että näkemykset omista vaikutusmahdollisuuksista liitokseen liittyvässä päätöksenteossa vaihtelivat sen mukaan, mikä oli valtuutettujen asema kuntien valtuustoissa ja hallituksissa. Hallituksen puheenjohtajana toiminut haastateltava näki omat mahdollisuutensa vaikuttaa liitoksen suunnitteluun merkittäviksi. Valtuutetut taas eivät mielestään omanneet laajoja vaikutusmahdollisuuksia liitosasiassa, etenkin suunnittelutyössä. Toisaalta kaikki haastatelluista eivät olisi halunneetkaan olla liitokseen liittyvässä päätöksenteossa tai suunnittelussa mukana. Hämeen Sanomien kirjoituksen mukaan liitoksesta päätettäessä kunnallispolitiikassa vankasti sisällä olevat luottamushenkilöt tunnistavat liitosesityksen vahvuudet ja heikkoudet. Kuitenkin ”rivivaltuutetut” kuntalaisten ohella olivat kirjoituksen mukaan melko tietämättömiä kokonaistilanteesta. (Hämeen Sanomat 05.08.2006.)

Valtuuston rooli nähtiin haastatteluissa eri tavoin. Joidenkin näkemysten mukaan valtuusto toimi ikään kuin ”kumileimasimena liitokselle”, mutta antoi kuitenkin tärkeän poliittisen tuen liitoksen suunnittelulle ja toteuttamiselle. Haastatteluissa esiin nousi myös näkemys siitä, että valtuuston rooli oli lopulta kantaa poliittinen vastuu liitoksesta. Haastatelluilla valtuutetuilla ja hallitusten jäsenillä ei välttämättä ollut suurta halua päästä suunnittelutyöhön mukaan vaan he olivat tyytyväisiä asemaansa kuntaliitoksen suunnittelussa. Yleinen näkemys oli se, että valtuustolle oli tarjolla riittävästi tietoa liitoksesta. Kuitenkin yhdessä haastattelussa todettiin, että tarjottu tieto ei välttämättä ollut laadullisesti riittävää, ja tarjottavan aineiston tulkinnassa oltiin liikaa asiantuntijoiden analyysin varassa. Tiedonhakutaidot ja tiedontulkintataidot näyttävät olleen merkityksellisiä. Suunnitteluun saattoi päästä vaikuttamaan lautakunnissa, sen päätöksentekoagendaan liittyvissä päätöksissä.

Yhden haastateltavan mukaan liitoskuntien valtuustojen ja hallitusten puheenjohtajat kokoontuivat viikoittain. Työryhmä hioi liitossopimusta ja se toisaalta toimi eräänlaisena tiedon välittäjänä

kuntien hallituksiin ja valtuustoihin. Työryhmässä toimineen kunnanhallituksen puheenjohtajan mukaan työryhmän jäsenet veivät tietoa omiin hallituksiin ja valtuustoihin, joiden oli tarkoitus kommentoida työryhmän työskentelyä.

Kyllä, olin koko ajan informoitu ja pääsin vaikuttamaan ja olin koko ajan sormi valtimolla, että tiesin missä mennään. (Viitaniemi, Kalvola, Keskusta.)

No valtuuston rooli on tietysti se, että se hyväksyy kunnanhallituksen esityksestä niitä tai hylkää niitä päätöksiä, mitä tuodaan esille. Että valmisteluun ei kovin voimakkaasti osallistuttu. Että se on muutama näiden hankkeessa mukana olleiden kuntien yhteiset seminaarit suurin piirtein, että ei sitä muuten kovin paljon minusta osallistettu. (Ruuhijärvi, Lammi, Vihreät)

Kuitenkin toimijoiden erilaiset roolit liitosasiassa ja etenkin valtuutettujen vähäiset mahdollisuudet vaikuttaa suunnittelutyöhön heijastelevat todennäköisesti normaalia päätöksentekokäytäntöä kunnissa, joka perustuu pitkälti valtuuston asemaan strategisena päättäjänä. Tähän ajattelutapaan ei välttämättä sovi se, että valtuutetut pääsisivät vaikuttamaan kuntaliitoksen yksittäisiin asioihin. Valtuuston rooli nähtiin haastatteluissa ennen kaikkea lopullisen päätöksen tekijänä ja poliittisen tuen antajana.

Yhden haastattelun mukaan pienemmille kunnille näyttää olleen neuvotteluissa tärkeää, että liitoskuntien voidaan liitoksen jälkeenkin tarjota alueella tietyt peruspalvelut. Toisaalta neuvotteluissa näyttää olleen myös tärkeää kysymys siitä, kuinka yhdistymisavustukset käytetään. Haastattelun mukaan hänen edustamansa Kalvola onnistui kohtuullisesti neuvotteluissa. Tärkeää näyttää haastattelujen perusteella olleen se, että kunnat keskenään selvittivät liitosta ja tekivät sopimukset. Kuntaliitoksen toteuttamisessa ei käytetty valtiovallan määräämää selvitysmiestä. Eräänlaisena selvitysmiehenä toimi liitoskunnista pienimmän eli Tuuloksen kunnanjohtaja. Kahdessa haastattelussa nousi esille se, että oli poliittisesti järkevää sekä luottamusta herättävää valita kyseinen henkilö selvittämään liitosta. Valtiovallan puuttumista ei olisi toivottu haastattelujen perusteella kuntaliitoksen toteutukseen tai sitä ei nähty tarpeellisena. Esille nousi myös näkemys, että esimerkiksi selvitysmiehen persoonalla, taustalla ja puoluetustalla voi olla negatiivinen vaikutus kuntien asukkaisiin ja valtuutettuihin.

...kun hän oli pienen kunnan kunnanjohtaja, niin luotin häneen sillä lailla, että kun hän ei ollut valtiovallan edustaja. Luotin että hän selvittää sitä oikeasti, [...] voisiko sanoa puolueeton, ja ajattelisi Tuuloksen kunnan kannalta tätä samaa. (Lindholm, Lammi, SDP.)

Aija Tuimala oli ihan kantava voima tässä, Tuuloksen entinen kunnanjohtaja. Hänet pantiin tähän kehittämisspällikön virkaan viemään tätä läpi. Ja hän oli pienimmän

liitoskunnan kunnanjohtaja [...] Se oli poliittisesti viisas veto ottaa se Aija siihen selvittäjäksi, tämmöiseksi koordinaattoriksi, koska meillä maalaisilla oli hyvä luottamus häneen... (Viitaniemi, Kalvola, Keskusta.)

Kunnan virkamiehistä kunnanjohtajien rooli nähtiin erityisen tärkeänä. Lisäksi johtavilla virkamiehillä oli oleellinen rooli suunnittelussa ja koko prosessissa. Lammilla näyttää haastatteluiden perusteella olleen liitosprosessin aikana jonkinlaisia johtajuusongelmia kunnanjohtajan jäätyä eläkkeelle kesken prosessin. Haastatteluissa tuli ilmi, että johtajuutta olisi Lammilla kaivattu prosessin aikana enemmän.

Kunnanjohtaja oli number one. Sitten oli kunnanhallitus, sitten oli virkamiehet [...] Sanoisin, että sosiaalijohtaja, sivistystoimenjohtaja ja nämä kaksi oli alusta asti kaikissa näissä oman alansa neuvotteluissa, yhteisissä neuvottelupöydissä, he veivät sitä virkamiesvalmistelua eteenpäin. [...] Kunnanjohtaja oli ilman muuta tässä kiljussa hiivana. (Viitaniemi, Kalvola, Keskusta.)

Kunnanjohtajan ohella myös muilla johtavilla virkamiehillä oli haastattelujen perusteella tärkeä rooli liitoksen suunnittelussa ja toteuttamisessa. Yhden haastattelun mukaan virkamiehillä oli liikaa valtaa liitoksessa ja tämä ei toteuttanut demokratian periaatteita. Hänen mukaansa virkamiehet Lammin tapauksessa tekivät työtä liitoksen eteen vaikka valtuusto ei antanut sille tukeaan. Sen sijaan toisen haastattelun mukaan mikään ryhmä ei noussut erityisen tärkeäksi liitosta suunniteltaessa ja valmisteltaessa. Kaikilla toimijoilla, virkamiehillä, kunnanhallituksella ja valtuustolla on haastattelun mukaan tärkeä osa roolinsa puitteissa.

Haastatteluissa tuli esille yksimielisyys siitä, että kuntaliitoksen jälkeinen kehitystyö on vielä kesken ja voi olla haastavaa joiltain osin arvioida liitoksen onnistumisia tai epäonnistumisia. Esimerkiksi palveluiden laatua ja tarjontaa voitaneen tosiasiasa arvioida vasta muutaman vuoden kuluttua. Liitossopimukseen nimittäin liittyi niin sanottu kolmen vuoden siirtymäaika, jolloin lähipalvelut piti säilyttää liitoskunnissa (Sopimus hallinnon ja palvelujen järjestämisestä kuntien yhdistyessä 2009). Tämä kolme vuotta oli vasta kulunut liitoksesta haastatteluja toteuttaessani, joten tutkittaessa palveluiden tarjontaa, tulisi asiaan tutustua uudestaan muutaman vuoden kuluttua. Lisäksi siirtyminen palveluiden tuottamisessa tilaaja-tuottaja-malliin liitoksen yhteydessä oli haastava prosessi ja myös sen osalta kehitys näyttää olevan kesken.

6. KUNTALIITOKSET JA ITSEHALLINTO

6.1. Uuden kuntajaon tarve: perusteluja puolesta ja vastaan

Suomessa voidaan nähdä olevan sekä pien- että suurkuntaongelma. Kuntajaotuksen alueellinen ja väestömääräinen heterogeenisuus ja laaja tehtävävastuu ovat nimittäin liittyneet yhteen samassa maassa. Väestömäärältään pienimmät kunnat selviävät vain pienestä osasta tehtäviään omin voimin ja alueeltaan suurimpien kuntien on vaikeaa järjestää asukkaidensa palvelut saatavuudeltaan muiden kanssa yhdenvertaisesti. Kuntajaotukseen liittyy myös muita rakenteellisia eroja. Pohjois-eteläsuunnassa pitkän maan kunnat toimivat hyvin erilaisissa luonnonoloissa. Kuntien talousmaantieteelliset ja logistiset asemat sekä fyysiset aluerakenteet ovat erilaisia. Kuntien väestö- ja elinkeinorakenteet poikkeavat toisistaan. Suuri osa kunnista on alueeltaan vesistöjen jakamia tai liikenne- ja viestiyhteyksiltään muutoin rikkonaisia. (Pihlajaniemi 2006, 35.)

Kuntarakenteen muutoksen takana on aina globaaleja, kansallisia ja paikallisia selittäviä tekijöitä. Kuntien toimintaympäristöä muokkaa monissa maissa samalla tavalla markkinoiden globalisaatio, väestön ikääntyminen, muuttoliike, kaupungistuminen ja poliittis-hallinnolliset uudistamisopit. Kunnat kohtaavat yhä enemmän haasteita. Näin ollen ne joutuvat puolustautumaan etsimällä uusia tapoja järjestää palveluita, kehittää elinkeinoja ja luoda edellytyksiä kestäväälle kehitykselle. Vaikka tällaisessa tilanteessa on usein rationaalista ajatella, että kuntarajat ylittämällä voidaan koota resursseja ja luoda parempia edellytyksiä kehitykselle, ei kuntien koon ja palveluiden järjestämisen tehokkuuden ja laadun välillä näytä olevan aukottomasti osoitettavaa kausaalisuhdetta. Käytettävissä olevien resurssien määrä on yksi tärkeä tekijä niin palveluiden järjestämisessä kuin kunnille tärkeän elinvoiman luomisessa. Keskeinen haaste Suomen kunnallishallinnon tapauksessa onkin ollut jo jonkin aikaa se, miten järjestää resurssien kokoaminen, jotta tehtävien ylikuormasta voidaan selviytyä. Tämän haasteen merkitys tulee ymmärrettäväksi, kun katsotaan Suomen kuntien organisaatioita, tehtäviä ja asemaa. Suomessa on yksitasoinen kuntajärjestelmä, suhteellisen suuri määrä pieniä kuntia, joilla on laaja autonomia ja kunnilla on vastuu suuresta määrästä erilaisia tehtäviä. Tärkeää ei ole kuntien koon vertailu, vaan kuntien koon vertailu huomioiden tehtävät. Vertailussa, jossa huomioidaan kunnan koko ja tehtävät suomalaiset kunnat ovat maailmanlaajuisessa vertailussa kärjessä epäsuhdallaan. (Haveri & Stenvall 2009, 226.) Palveluiden kannalta liitoksia on aina haastava arvioida. Tutkielman aineistossa esimerkiksi nousi esiin melko erilaisia näkemyksiä liitoksen vaikutuksista palveluihin, niiden verkkoon ja niiden saatavuuteen.

Kuntien lukumäärän vähentämistä on perusteltu esimerkiksi suurtuotannon eduilla, maankäyttöön ja suunnitteluun liittyvillä eduilla, alueellisen kilpailukyvyn parantumisella sekä niin sanotun vapaamatkustajaongelman poistamisella. Vapaamatkustajaongelmalla tarkoitetaan sitä, että

kaupunkiseuduilla esimerkiksi monien kulttuuri- ja vapaa-ajan palveluiden kustannukset eivät kohdistu oikeudenmukaisesti. Vaikka seudun kaikkien kuntien asukkaat käyttävät palveluita, suuri osa kustannuksista päätyy keskuskaupungin maksettavaksi. Tämä näkemys tuli esille myös toteuttamissani haastatteluissa. Kuntaliitokset on nähty tarpeellisiksi kaupunkiseuduilla niin sanotuissa reikäleipäkunnissa sekä maaseudun pienimpien kuntien välillä. (Haveri 2002, 8.) Reikäleipäkuntien liitosta on perusteltu etenkin keskuksen painoarvon kasvulla, maankäytön ja liikenteen järjestämisen tarpeilla sekä yleisesti palveluiden järkipäätämällä. Kaupunkiseudulla kuntaliitoksen puolesta puhuvat muun muassa yhtenäiset työ- ja asuntomarkkinat sekä kaupunkiseudun kehittämistavoitteet. Seudun voimavarojen yhteinen hyödyntäminen voidaan nähdä tärkeäksi seudun väestön työllisyyden ja kansantalouden kannalta. Pienkuntien liitoksia on puolestaan perusteltu eniten liitoksen tuomilla mittakaavaeduilla. On ajateltu, että kunnan koon ollessa suurempi, kuntalaisille tarjottavien palveluiden järjestäminen on laadultaan parempaa ja tehokkaampaa. Haveri ja Kaija Majoinen kuitenkin muistuttavat, että kiistattomat tutkimustulokset kuntakoon merkityksestä puuttuvat ja näin ollen ei olla kyetty selvästi osoittamaan, että suuret kunnat olisivat tehokkaampia ja taloudellisimpia palveluiden järjestäjiä kuin pienet kunnat. (Haveri & Majoinen 2000, 14.)

Kriittisesti kuntaliitoksiin suhtautuvat ovat sen sijaan perustelleet näkemyksiään esimerkiksi kuntalaisten vaikuttamismahdollisuuksien heikentymisellä suuremmissa kunnissa ja pienet kunnat on nähty osallistumisen ja demokratian kannalta toimivampina kuin suuret. Lisäksi liitoksia on kritisoitu näkemyksellä, että yhdistyvän kunnan alueet taantuvat ja palvelut heikkenevät. Pienessä kunnassa palvelut voidaan vastustajien mielestä järjestää yksilöllisemmin ja joustavammin kuin suuressa kunnassa. Kuntaliitosten esteeksi on koettu myös valtionosuuksien menetykset. Toisaalta kuntaliitoksia vastustetaan myös sillä argumentilla, että kuntakoon ja taloudellisen tehokkuuden välillä ei ole kyetty osoittamaan yhteyttä ja kuntaliitosten vastustajat ovat myös esittäneet, etteivät toteutuneet liitokset ole onnistuneet saavuttamaan niiden tavoittelemia aitoja hyötyjä. Oman kunnan itsenäisyyteen suhtaudutaan lisäksi usein tunteellisesti, sillä oman kunnan itsenäisyys on monelle kansalaiselle tärkeä asia. (Haveri 2002, 8, Kuotola 2009, 21.) Myös haastatteluissa ja muussa aineistossa monet edellä mainituista näkemyksistä liitosten hyödyistä ja niitä koskevasta kritiikistä tulivat esiin. Esimerkiksi lähidemokratian haaste ja palveluiden järjestäminen uudessa Hämeenlinnassa tulivat vahvasti aineistossa esiin.

Sakari Möttösen mukaan kuntarakenteen näyttää erilaiselle eri näkökulmista. Ei ole olemassa ainoastaan yhtä tapaa rakentaa suomalainen kuntakartta ja toisaalta ei ole rationaalisia kriteerejä sille kuinka monta kuntaa Suomessa tulisi olla. Kuntarakenteen muutokset saattavat ratkaista joitain ongelmia tai toisaalta ne saattavat synnyttää uusia ongelmia. Esimerkiksi kuntademokratian

kannalta tehokas kuntarakenne saattaa olla ongelmallinen. Palveluiden tuottamiseen liittyvä tehokkuustavoite saattaa olla ristiriidassa kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien kanssa. Toisaalta valtion tehtävien hoidon ja ohjauksen näkökulmasta, kuntien määrän vähentäminen voi tuntua järkevältä. Pienempää kuntamäärää on helpompia ohjata ja valtion hallinnon asettamia tavoitteita saadaan näin helpommin toteutetuksi. Möttönen mainitsee, että kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta ajatellen, kuntarakenteen muodostumisen tulisi rakentua kuntien ja kuntalaisten vapaan tahdon mukaisesti. (Möttönen 2011, 74.)

Kuntaliitoksiin liittyvä kokonaisvaltaisen uudistamisen vaikeus. Kuntaliitos on neuvotteluprosessin tulos, jolloin on mahdollisesti pyritty ratkaisuun, jossa eri osapuolten intressit on pyritty ottamaan huomioon. Osassa liitoksista on alkuvaiheessa, myös Hämeenlinnan tapauksessa, pyritty välttämään radikaaleja toimenpiteitä palveluverkon uudistamiseksi, jotta ne eivät leimaisi muutosta. Väljimmillään liitos on vain hallinnollinen ja tämä luo näkemystä, että liitos itsessään ei ole ratkaisu kuntien ongelmiin. (Haveri & Stenvall 2009, 232.)

6.2. Kuntien ja valtion suhde ja kunnallinen itsehallinto liitosten toteutumisessa

Hämeenlinnan kuntaliitostapaus sekä Paras-hanke perustuivat kuntien väliselle vapaaehtoiselle yhteistyölle. Toivo Pihlajaniemen mukaan kuntien välinen yhteistyö on useimmiten lähtenyt liikkeelle valtion säättämän lain velvoittamana tai kuntien toteamista organisaatioiden riittämättömyydestä jonkin tai joidenkin välttämättömien tehtävien hoitamiseksi. Osa lakisääteisestä yhteistyöstä on ollut pakollista kaikille kunnille. (Pihlajaniemi 2006, 45.)

1990-luvun puolivälistä lähtien kunnat ovat pyrkineet vastaamaan muutospaineisiin kahdella toisistaan poikkeavalla strategialla, joista kumpikin liittyy voimavarojen kokoamiseen ja skaalaetuihin. Strategiat ovat kuntien välinen yhteistyö ja kuntaliitokset. Kumpikin on nähty strategisina valintoina, joiden kautta on tavoiteltu elinvoimaisuutta ja mahdollisuuksia selviytyä tehtävien ylikuormasta. Lisäksi nämä uudistukset voidaan nähdä rakenteisiin vaikuttavana uudistuksina. Strategioiden suurin ero on siinä, kuinka ne vaikuttavat kuntien itsemääräämisoikeuteen ja identiteettiin. Kuntien välinen yhteistyö on yleensä nähty keinona hyödyntää skaalaetuja ilman että kunnan tarvitsee täysin luopua kontrollistaan. Kun kuntaliitosten kautta rajat kokonaan katoavat, yhteistyön avulla kuntarajat eräällä tavalla venyvät ja haalenevat niissä asioissa, joissa siihen on tarvetta, mutta kunta pysyy hallinnan perusyksikkönä. Esimerkiksi Suomen liittyminen Euroopan unioniin on vahvistanut kuntien seudullista ja alueellista yhteistyötä. (Haveri 2002,10, Haveri & Stenvall, 227.)

Kuntien välinen yhteistyö on toteutettu pääosin tehtäväkohtaisilla organisatorisilla ratkaisulla. Näillä ratkaisulla on pyritty tarjoamaan tietty palvelu tai ratkaisemaan erilaisia ongelmia.

Terveysthuollon kuntayhtymät ovat esimerkki kuntien välisestä yhteistyöstä. Vapaaehtoista yhteistyötä on kuntien seudullisesti tai maakunnallisesti keskenään sopima yhteistyö. Kuntarakenteiden kehittämisessä vapaaehtoinen yhteistyö edustaa eräänlaista pehmeää yhteistyötä, koska kunnat sitoutuvat vain niihin asioihin, jotka ne kokevat itselleen hyödylliseksi. Tällainen vapaaehtoinen yhteistyö on toisinaan ollut polku kuntaliitoksille. Havainnot esimerkiksi päätöksenteon ja palveluyhteistyön rajoitteista saattaa tuoda esille näkemyksen kuntaliitoksen välttämättömyydestä. (Haveri & Stenvall 2009, 227–231.)

2000-luvun alun jälkeen yhteistyö on hidastunut ja painopiste on siirtynyt kohti kuntaliitoksia. Kuntien välinen yhteistyö ja strategiseen valintaan perustuva vapaaehtoinen yhteistyö on nähty joissain yhteyksissä liian hitaaksi, vaivalloiseksi ja ennustamattomaksi hoitokeinoksi kuntien skaalaongelmiin. Kunta- ja palvelurakennemuutoksen keinovalikoimassa on siirrytty uudelle tasolle velvoittamalla kunnat lain kautta järjestämään tehtäviään yhteistyötä ja rakenteita uudistaen. (emt., 227.)

Kuntaliitos saattaa mahdollistaa aikaisempaa uskottavamman ja vetovoimaisemman keskuksen. Tästä syystä monien keskisuurten kaupunkien alueilla on syntynyt kuntaliitoksia Paras-hankkeen myötä. Kuntaliitosten kautta tarjoutuu mahdollisuus tarkastella muun muassa palveluverkkoja, elinkeinopolitiikkaa, maankäyttöä ja liikennepolitiikkaa. Yhteistyörakenteisiin verrattuna päätöksenteko on hallittavampaa ratkaisujen tapahtuessa yhden kokonaisuuden sisällä. Kunnallisen itsehallinnon kannalta kuntaliitokset voidaan siis näin ollen nähdä selkeämmäksi kuin erilaisista yhteistyörakenteista muodostuva kokonaisuus. (emt., 231.)

Inga Nyholmin mukaan kuntien rooli on ollut uudistuksen eteenpäin viemisessä suuri. Kuitenkin kunnat ovat nähneet myös valtion roolin merkityksen: ilman valtion toimia kunta- ja palvelurakenteiden uudistaminen ei olisi käynnistynyt riittävässä laajuudessa. Nyholmin mukaan valtion ohjaus ja paikallistason olosuhdetekijät ovat uudistusprosessin näkökulmasta keskeisiä ja siihen monin eri tavoin vaikuttaneita tekijöitä. Osa kunnista on kokenut valtion ohjauksen liian vahvana samalla kun osa näkee sen taas olleen liian löyhää ja ovat kaivanneet selkeämpiä ja yksiselitteisempiä kriteereitä puitelaille. (Nyholm 2010, 98.) Haverin ja Stenvallin mukaan pakon ja vapaaehtoisuuden raja oli Paras-hankkeessa hiuksenhieno. Hankkeen kautta edesautettiin sitä, että ratkaisuja oli pakko tehdä. Kunnallisen itsehallinnon periaatteen mukaisesti kuntarakenteita koskevat strategiset valinnat tapahtuivat paikallisesti. Tämä asetelma on Haverin ja Stenvallin mukaan osittain keinotekoinen. (Haveri & Stenvall 2009, 228–232.)

Kunta- ja palvelurakennemuutokselle oli etenkin uudistuksen alkuvaiheessa tyypillistä valtakunnan tason toimijoiden välinen yhteistyö. Etenkin sisäasianministeriö, valtiovarainministeriö, sosiaali- ja

terveysministeriö, opetusministeriö ja kyseisten hallinnonalan toimijat sekä Kuntaliitto tekivät yhteistyötä. Kuntatasolla uudistus mielletään voimakkaasti kuntien ja valtion suhteisiin vaikuttavaksi asiaksi. Ristiriitaista on, että valtion odotetaan antavan selkeämmät raamit ja mallit uudistukselle, mutta toisaalta sen toivotaan ottavan paremmin huomioon kuntien ominaispiirteitä ja itsehallintoa. Ohjauksen yleisyyden katsotaan jättäneen kunnille toimintavapautta. Hankkeen edetessä odotukset valtion tiukempaa ohjausta kohtaan ovat kuitenkin voimistuneet. Kysymys saattaa olla ulkoistamisesta: Jos uudistus ei ole edennyt halutulla tavalla, syyksi esitetään monesti valtion liian epäselvä, paikallistasolle mahdollisuuksia jättävä ja vallankäytöltä liian epäselvä ohjaus. Valtio näyttäytyy kuntakentälle vahvana valtatekijänä, jolla on mahdollisuus vaikuttaa kuntatason ratkaisuihin. Kirjoittajien mukaan onkin mahdollista, että Paras-hankkeen yksi seuraus on kuntien itsehallinnon väheneminen valtioon nähden. Juuri itsehallinnon kannalta onkin osin ristiriitaista se, että osa kuntatoimijoista toivoo ongelmiinsa valtion ratkaisua sen sijaan, että he pyrkisivät ratkaisemaan asioita ja ongelmia paikallisesti. (Stenvall ym. 2009, 57–58.) Myös aineistossa nousi esille paikka paikoin toive valtion tiukemmalle ohjaukselle, vaikka erittäin tärkeäksi nähtiin se, että liitoksen tapahtuminen perustui kuntien yhteistyöhön ja kehitystyöhön.

Paras-hanke voidaan nähdä kuntia aktivoivana uudistuksena ja paikallistasolla on tehty yleisesti ottaen paljon valmistelu- ja suunnittelutyötä. Monelle kunnalle uudistuksen aikataulu on ollut liian nopea. Osittain tästä syystä uudistus on edennyt valtakunnallisesti melko epätasaisesti ja se näytti ainakin uudistuksen alkuvaiheessa palvelevan kuntia ja alueita eri tavoin. Toisaalta hankkeen tavoitteiden ja tarkoituksen sisäistäminen on saattanut muodostua kuntien viranhaltijoille ja luottamushenkilöille vaikeaksi niin nopeassa muutostahdissa. (emt., 62.) Ainoastaan asianomaisen kunnan valtuusto voi tehdä sellaisen esityksen kuntajaon muuttamiseksi, joka tarkoittaa uuden kunnan perustamista tai kuntien lukumäärän vähenemistä. Muussa tapauksessa esityksen kuntajaon muuttamisesta voi tehdä valtuusto tai kunnan jäsen. Aloite voi tulla myös ministeriön aloitteesta. Kunnallinen itsehallinto on siis kuntajakolaissa lähtökohtana. Kuitenkin valtionhallinto voi erilaisilla porkkanoilla edistää ja nopeuttaa kuntajaotuksen muutosta. Muun muassa jo edellä mainituilla lainsäädännöllä ja yhdistymisavustuksilla voidaan vaikuttaa kuntaliitoksen houkuttelevuuteen. Näillä porkkanoilla voi olla strateginen merkitys silloin, kun on kysymys päätöksenteosta niillä rajoilla, joilla marginaalisetkin tekijät voivat kääntää ratkaisun suuntaan tai toiseen. (Haveri & Majoinen 2000, 21.) Uusien kuntaliitosten myötä muodostuneiden kuntien saamat avustukset riippuvat asukasmäärästä ja mukana olevien kuntien lukumäärästä. Osin tästä syystä noin puolet toteutuneista kuntaliitoksista on ollut monikuntaliitoksia. Vuonna 2009 tapahtui historiallisen paljon liitoksia, kun yhdistymisavustukset olivat korkeimmillaan. (Nyholm 2010, 98.)

Paras-uudistuksessa voidaan nähdä keskiössä valtiokeskeinen näkemys. Onhan sen kautta haettu valtion tehtävien hoidon kannalta toimivaa ja julkisen talouden kannalta tehokasta kuntarakennetta. Taustalla uudistuksessa on Möttösen mukaan nimenomaan se, että yksikkökokoja suurentamalla voidaan kuntien toiminnan tehokkuutta parantaa. Tämän oletuksen paikkansa pitävyydestä ei hänen mukaansa ole tutkimuksellista näyttöä. Sen sijaan on todettu, että erilaisissa ympäristöissä ja erilaisissa tehtävissä erikokoiset kunnat ja yksiköt ovat tehokkaita. Toisaalta kompleksisessa kuntarakenteessa niin sanotun tehokkuusinstrumentin käytöllä on monenlaisia seurauksia ja sivuvaikutuksia. Paikallistasolla ilmenee seurauksia, jotka vaikuttavat henkilöstöön, sidosryhmiin, poliittiseen päätöksentekoon ja paikalliseen toimintaympäristöön. Näiden vaikutusten arviointi saattaa olla haastavampaa. (Möttönen 2011, 75.)

Kuten jo edellä on mainittu, on Paras-hanketta verrattu Tanskan kuntauudistukseen. Vaikka uudistuksien asetelmissa on yhteisiäkin piirteitä, Paras-hankkeen asetelma kuitenkin poikkeaa oleellisesti Tanskan uudistuksesta. Esimerkiksi suomalaisten kuntien vapausasteet olivat Paras-hankkeen toteuttamisessa paljon suuremmat kuin Tanskan uudistuksessa. Tällä viitataan esimerkiksi suomalaisten kuntien vaihtoehtoihin hankkeen puitteissa, uudistuksen melko pitkään aikatauluun ja valtion ohjaukseen. Paras-hanke on Tanskan uudistukseen verrattuna avoimempi erilaisille paikallisille valinnoille. Se kuitenkin mahdollistaa ”vetopelaajat”, koska valtakunnallista konfliktienratkaisumekanismia ei ole siinä tapauksessa jos naapurikunnat eivät pääse yhteisymmärrykseen. (Sandberg 2012, 42.)

6.3. Kunnallisesta demokratiasta ja valtuuston asemasta

Tutkielmassa kunnanvaltuutetut ovat keskiössä ja olenkin aineisto-osuudessa pyrkinyt valottamaan valtuutettujen asemaa itsehallinnollisten kuntien ylintä päätösvaltaa käyttävinä toimijoina Hämeenlinnan kuntaliitoksessa. Kunnallisen itsehallinnon ja demokratian tärkeimpiä toimijoita ovat kansalaiset ja juuri valtuutetut. Kuten jo aineisto-osuudessakin tuli esiin, valtuusto viime kädessä antaa toteutuville kuntaliitoksille hyväksyntänsä. Tutkielman aineistossa nousi esiin valtuustojen rooli poliittisen tuen antajina liitoksessa ja toisaalta niiden rooli vastuun kantajana. Tässä luvussa tarkastellaan kunnallista demokratiaa päänäkökulmana valtuuston asema kunnallisen itsehallinnon toimijana.

Kuntien demokraattista järjestelmää voidaan sanoa edustukselliseksi demokratiaksi. (Wiberg 2005, 24–25). Kuntalain mukaan kunnan päätösvaltaa käyttää asukkaiden valitsema valtuusto ja se toteuttaakin päättäjän näkökulmasta edustuksellista demokratiaa. Valtuutettujen tehtäviä on esimerkiksi päättää kunnan toiminnan ja talouden tavoitteista ja päättää hallinnon järjestämisen perusteista. (Kuntalaki 1§ & 13§.) Kunnanvaltuusto voidaan nähdä kunnallisen itsehallinnon

perustana ja kunnallisen demokratian ytimenä (Majoinen 2001, 25). Esimerkiksi kuntaliitosasioissa valtuusto lopulta tekee päätöksen siitä, ryhdytäänkö liitokseen vai ei. Myös Eurooppalaisella tasolla pidetään paikallista itsehallintoa tärkeänä ja Euroopan paikallisen itsehallinnan peruskirja mainitsee, että paikallisen itsehallinnon oikeutta ja kelpoisuutta käyttävät valtuustot tai kokoukset, joiden jäsenet on valittu salaisessa äänestyksessä vapailla ja välittömillä vaaleilla. Tämän lisäksi peruskirja mainitsee, että paikallisten viranomaisten valtuudet ja vastuut tulee olla määriteltynä perustuslaissa tai ohjesäännössä. (European Charter of Local Self-Government 15.10.1985.)

Luottamushenkilön rooli voidaan nähdä kaksinaisena. Luottamushenkilö toimii sekä kuntalaisen edustajana että päätöksentekijänä. Kuntalain (32§) mukaan luottamushenkilön yksiselitteinen tehtävä on edistää kunnan ja kuntalaisten parasta. Luottamushenkilöllä tulisi olla kyky tehdä sellaisia päätöksiä, joita kuntalaiset pitävät oikeutettuina ja kyky perustella tekemänsä ratkaisut myös silloin kun ne eivät ole kaikkien kuntalaisten mielen ja tahdon mukaisia. Tämä velvoite voidaan nähdä haastavana, etenkin kun otetaan huomioon, että kunnan poliittinen päätöksenteko on luonteeltaan enemmän arvojen kohdentamista kuin rationaalista esimerkiksi tutkimustietoon perustuvia valintoja. Poliittiselta päätöksenteolta odotetaan monesti viisautta ja taitavuutta etenkin silloin, kun kyse on vaikeista, toisilleen vastakkaisista asioista tai sellaisista ratkaisuksista, joiden seurausvaikutuksia on vaikea ennakoida. (Niiranen 2011, 224.)

Suomalaiseen kunnallishallintoon on perinteisesti liittynyt dualistinen periaate. Sen mukaan päätösvaltaa kunnassa käyttää valtuusto kunnanhallituksen ja hallinnon vastatessa päätösten valmistelusta ja täytäntöönpanosta. Tähän periaatteeseen nojaa myös kuntalaissa määritelty valtuuston asema. Valtuusto ei voi ottaa omasta aloitteestaan käsiteltäväkseen asiaa, joka ei kuulu sen toimivaltaan. Päätöksenteon ja valmistelun täytäntöönpanon erottelua korostaa se, että valtuuston tehtävät on määritelty nykyisessä kuntalaissa niin, että valtuusto päättää strategisen tason asioista. (Hämäläinen, Prättälä & Ryyänen 2009, 62.)

Kuntalain nojalla valtuuston roolin voidaan nähdä olevan suuri. Valtuusto johtaa kunnan toimintaa ja taloutta sekä toimii alueen yhdyskuntarakenteen keskeisten tavoitteiden asettajana ja seuraajana. Valtuusto myös päättää kunnan hallinnon järjestämisen perusteista ja näin myös omasta asemastaan kunnan organisaatiossa. On pidettävä huolta siitä, että kunnan asukkailla ja palveluiden käyttäjillä on edellytykset osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan. Valtuusto myös vastaa toiminnan arvioinnista ja seurannasta. Päätöksentekotilanteissa valtuustolta edellytetään, että se arvioi kuntalaisten todellisia tarpeita ja palvelurakenteen tarkoituksenmukaisuutta. Lisäksi sen edellytetään suhteuttavan kuntalaisten tarpeet taloudellisiin resursseihin. Tämän pohjalta valtuusto

asettaa talousarviossa ja suunnitelmassa koko kuntaa koskevat tavoitteet ja osoittaa niiden edellyttämät määrärahat ja tuloarviot eri toimintojen hoitamiseen. (Majoinen 2001,25.)

Kunnissa 1990-luvulla toteutetuilla hallintouudistuksilla on delegoitu rutiiniasioiden käsittelyä kunnanvaltuustolta kunnanhallituksille, lautakunnille ja viranhaltijoille. Tarkoituksena on ollut, että valtuusto voisi keskittyä tämän myötä enemmän strategiseen johtamiseen eli suurempiin kunnan kehittämistä koskevien linjapäätösten tekemiseen, joista kuntaliitokset ovat yksi esimerkki. (Ruostetsaari & Holttinen 2001, 40.) Valtuuston tehtäväkentän muuttuminen periaatepäätösten ja merkittävimpien yksittäispäätösten kokonaisuudeksi voidaan nähdä lainsäädännön ja kuntien omien johtosääntöjen tulokseksi. Kuntalaki ja erityislait ovat mahdollistaneet valtuustolle laajemman päätösvallan siirtämisen alemmille toimielimille ja viranhaltijoille. Toimivallan siirtäminen on kuitenkin ollut viime kädessä kuntien ja valtuustojen omissa käsissä. Kuntalaiset kuitenkin äänestäjinä odottavat, että valtuustolla on todellista päätösvaltaa, koska valtuutetut kantavat vastuun vaaleissa kunnissa tehdyistä päätöksistä. Hämäläinen, Prättälä ja Ryyänen ovatkin sitä mieltä, että tosiasiallisen vallan ja poliittisen vastuun kunnan asukkaille tulisi kohdata. Kunnallishallinnon ongelmaksi voidaan nähdä legitimitetin puute. Poliitikan keskiön voidaan nähdä siirtyneen pois valtuustosta. Merkinä tästä on kuntalaisten alhainen kiinnostus valtuuston valintaan vaaleissa ja sen toimintaan. Päätöksenteon keskiön sijaintia on pyritty kartoittamaan erilaisilla kyselyillä ja saatu sekalaisia vastauksia, joiden mukaan valtuustoa keskeisempänä pidetään esimerkiksi johtavaa virkakuntaa ja hallitusta. Valtuuston aseman vahvistaminen olisi mahdollista muuttamalla kunnan organisaatiota, päätöksentekoprosesseja ja kunnanjohtamista siihen suuntaan, että valtuusto voisi vaikuttaa päätöksentekoon kaikissa sen vaiheissa (Hämäläinen, Prättälä & Ryyänen 2009, 87–89.)

Tapa, jolla valtuusto toimii, liittyy läheisesti siihen, millaiset päätöksenteko- ja johtamisprosessit ovat ja mihin vaiheeseen valtuuston työskentely sijoittuu. Perinteinen tapa on ollut, että kuntaorganisaation luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden työtapaa rakentuu erivaiheisten valmistelu-, päätöksenteko- ja täytäntöönpano-operaatioiden varaan. Tämän tavan mukaan valtuusto siis käsittelee niitä asioita, jotka on tuotu niiden päätettäväksi. Perinteinen valtuuston työmuoto onkin valtuuston kokous, joita pidetään noin kerran kuukaudessa. Strategiatyön edellytys on, että valtuutetut voivat osallistua aktiivisesti prosessin eri vaiheisiin esimerkiksi nostamalla esiin strategisia kysymyksiä, analysoimalla toimintaympäristön muutoksia sekä hahmottamalla päämääriä ja niille asetettavia tavoitteita. Tämän myötä muodollis-juridisten päätöskokousten rinnalle tulevat entistä tärkeämmäksi työryhmä- ja projektityöskentely (Majoinen 2001, 25–26.) Hämeenlinnan tapauksessa esimerkkinä tämänlaisesta virallisten päätösten ohella tapahtuvasta työskentelystä oli Hämeenlinnan kaupunginvaltuuston kuntaliitosta koskeva valtuutettujen seminaari.

Lainsäädännölliset uudistukset ovat korostaneet edustuksellisen demokratian ohella myös suoran vaikuttamisen eli kuntalaisten osallisuuden lisäämistä. Samaan aikaan kuntien taloudellisen aseman pysyvä epävarmuuden tila on tuonut kuntajohtamiselle entistä kovempia vaatimuksia. Vaatimus uusien kuntakohtaisten ratkaisujen hakemisesta organisaation toimintakyvyn ja sen reagoit nopeuden sekä talouden kunnossapidämiseksi on vaatinut entistä enemmän toimitusjohtajamaista johtamista. Tämän kehityksen myötä luottamushenkilöt ovat jääneet varjoon. Operatiivisen tason asioita koskevan päätösvallan delegoiminen viranhaltijoille on koettu kaventaneen luottamushenkilöiden valtaa ja asemaa. Osallisuuden ja demokratian korostaminen on luonut myös uusia jännitteitä. Kuntalaisten suoran osallisuuden korostamisen luottamushenkilöt ovat saattaneet kokea valtuustoryhmien ja poliittisten järjestöjen aseman heikentämiseksi ja vallan siirroksi yhden asian liikkeille. Virkamiesjohdon ja valmistelukoneiston toimiessa suoraan kansalaisten kanssa, kunnallispoliitikot tuntevat jäävänsä sivustakatsojiksi. (Ruostetsaari & Holttinen 2001,11.)

Valtuuston aseman muutoksen taustalla voidaan nähdä kaksi tekijää. Yhtäältä kameralistinen budjettijärjestelmä oli aikaisemmin edellyttänyt kunnan talousarviolta yhden määrätarkoituksen tarkkuudella tapahtuvaa määrärahojen jakoa. Uuden järjestelmän myötä kunnanhallitus, lautakunnat ja viranhaltijat alkoivat jakaa valtuuston myöntämät resurssit määrätarkoituksiin. Valtuuston vallan kannalta tärkeä talousarvion yksityiskohtaisuusvaatimus siirtyi luottamushenkilöiden ulottumattomiin. Toisaalta valtuuston asemaan on vaikuttanut se, että tapauskohtaisista päätöksistä on luovuttu ja siirrytty entistä enemmän päättämään periaatteista ja tavoitteista. Tulosjohtamiseen liittyvät periaatteet edellyttävät strategisen päätöksenteon erottamista operatiivisesta päätöksenteosta. Strategisesta päätöksenteosta vastaavan valtuuston tulee osoittaa suunta ja asettaa tavoitteet, joiden saavuttamisesta vastuu kuuluu kuitenkin operatiiviselle täytäntöönpanokoneistolle. Tämän mallin toimivuuden edellytys on, että tavoitteiden saavuttamiseksi tarvittava keinovalikoima tulisi olla operatiivisen tason valittavissa. (emt.,11.)

Kuntakontekstiin yrityssectorilta on lainattu tulosjohtamismalli, jossa luottamuselimet rinnastetaan yritysten johtoelimiin ja jossa luottamuselimet omistajien edustajina määrittelevät kunnan päämäärät, ei toimi eikä voikaan toimia yritysmaailman mallin tavoin. Jos poliittiset päätöksentekuelimet toimivat yritysten hallintoelinten tavoin, niiden on mahdollista tehdä vain ”kevyitä” strategisia päätöksiä. Toisin sanoen ne voivat ohjata kunnan ja sen organisaation toimintaa vain melko ahtaissa rajoissa, joiden määrittelyssä viranhaltijat haluavat olla mukana. Ne eivät pysty julkisesta tehtävästään johtuen tekemään virkakoneiston toimintaan oleellisesti vaikuttavia ”raskaita” strategisia päätöksiä, jollaisia yritysmaailmassa tehdään. (Möttönen 1997, 356–357, Ruostetsaari & Holttinen 2001, 42.)

Tulosjohtamisessa on elementtejä, jotka legitimoivat viranhaltijoiden aloitteellisuuden ja heidän ehdoillaan tapahtuvan toiminnan. Käytännössä kunnan toiminnan uudistamisessa viranhaltijat ovat hierarkiassa poliittisia päätöksentekijöitä ylempänä, koska he vastaavat strategioiden valmistelusta. Möttösen mukaan on kyseenalaista, että taustaltaan yhä enemmän epäyhtenäinen luottamushenkilöjoukko pystyisi yhdessä tekemään käsitteellistä strategiatyötä ja johtamaan oman päätöksäkäyttämisen vahvistetuista tavoitteista. (Möttönen, 366–367, Ruostetsaari & Holttinen, 43.)

Eräänlaista jännitettä, joka viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden välillä on nähtävissä, voidaan pitää osoituksena siitä että viranhaltijoiden valta ei ole päässyt kokonaan irtaantumaan kansanvaltaisesta kontrollista, vaikka viranhaltijoiden rooli onkin kasvanut. (Möttönen 1997, 386–387, Ruostetsaari & Holttinen 2001, 91.) Viranhaltijoiden suureen rooliin perustuva tulosjohtamisoppi muodostaa kuitenkin edelleen poliittisten päättäjien ja viranhaltijoiden välisen työnjaon perustan. Luottamushenkilöiden näkökulmasta tavoitteiden saavuttamiseen tarvittavien keinojen siirtyminen toimeenpanokoneiston valittavaksi on epäilemättä merkinnyt kunnallispolitiikan hallinnoitumista ja depolitisoitumista. (Ruostetsaari & Holttinen 2001, 91.)

Kunta-alalla on tehty useita tutkimuksia valtuutettujen asemasta. Tutkimuskohteena ovat olleet eri luottamushenkilöryhmät eri kunnissa. Päivi Kurikka on tutkinut kuntapäättäjien näkemyksiä yhteistyöstä, luottamushenkilötyön edellytyksistä ja vaikuttamismahdollisuuksista. Tutkimus käsitteli valtuustokautta 2001–2004. Tutkittavat ryhmät olivat valtuustojen ja hallitusten puheenjohtajat sekä kunnanjohtajat. Tutkimuksen mukaan johtavat luottamushenkilöt arvioivat yhteistyön kunnissaan sujuvan pääosin hyvin. Huomioitava on kuitenkin vastanneiden asema ja toisaalta tutkimuksen kysymyksenasettelu antoi tilaa vain yksinkertaistetulle tulkinnaalle. Kurikan tutkimuksen mukaan arviot yhteistyön toimivuudesta etenkin ylimmän luottamushenkilöjohdon ja ylimpien viranhaltijoiden välillä eivät tuoneet esille erityisiä kipukohtia. Erityisesti hallitusten puheenjohtajien ja kunnanjohtajien välinen yhteistyö näyttää Kurikan tutkimuksen perusteella olleen vahvalla pohjalla. Kuitenkin valtuustojen puheenjohtajisto löysi useammin ongelmia yhteistyössä eri tahojen kanssa. (Kurikka 2005, 136.)

Tutkimuksen mukaan tyytyväisyys oli melko korkealla tasolla, kun kyse oli luottamushenkilöiden mahdollisuuksista ottaa osaa asioiden valmisteluun. Vastaajaryhmistä tyytymättömiä mahdollisuuksiinsa vaikuttaa olivat kunnanvaltuustojen puheenjohtajat. Vertailtaessa eroja pienten ja suurten kaupunkien välillä, suurimpien⁸ kuntien valtuustojen ja hallitusten puheenjohtajat olivat selkeästi tyytymättömiä luottamushenkilöiden mahdollisuuksiin vaikuttaa valmisteltaviin

⁸ yli 50.000 asukkaan kunnat

asioihin. Kaiken kaikkiaan johtavien luottamushenkilöiden arviot omasta, valtuustojen ja hallitusten vaikuttamismahdollisuuksista kunnissa olivat tutkitulla valtuustokaudella myönteiset. Puheenjohtajien omat ja valtuuston työn vaikuttavuus ei Kurikan tutkimusaineiston perusteella yllä hallituksen tasolle. (emt., 130–131 & 137.)

Myös kuntien rooli palveluiden tuottajana on vaikuttanut luottamushenkilöiden rooliin ja heiltä vaadittavaan osaamiseen. Paikallisten olosuhteiden ei ole katsottu riittävän palveluorganisaation poliittiseen ohjaukseen. Luottamushenkilöiltä saatetaan odottaa päätöksenteossa jopa syvällisiä substanssikannanottoja. Itsehallintonäkökulmasta luottamushenkilöiden tulisi olla niin sanottu alueella asumisen asiantuntija, eikä niinkään palvelun substanssiosaaja. (Haveri & Airaksinen 2011, 59.) Kuntaliitoksiin liittyvissä arviointitutkimuksissa on todettu, että valta keskittyy usein pienelle luottamushenkilöjoukolla ja kaikki valtuutetut eivät välttämättä pääse vaikuttamaan asioihin haluamallaan tavalla. Tunne vallan puutteesta ja esimerkiksi valikoitu tiedonkulku saattavat aiheuttaa muutosvastarintaa ja haluttomuutta nähdä uusia rakenteita ja uutta tilannetta mahdollisuutena. (Zimmerbauer & Saartenoja 2008, 7.) Haastatteluaineistossani tuli esille eri valtuustotoimijoiden mahdollisuudet vaikuttaa liitoksen suunnittelutyöhön ja päätöksentekoon. Kunnanhallitusten ja valtuustojen puheenjohtajilla näyttää olleen jonkinlaiset mahdollisuudet vaikuttaa liitokseen ja etenkin sopimuksen sisältöön erilaisten neuvotteluiden kautta.

Kuntaliitoksien myötä tapahtuu usein muutoksia luottamushenkilöelimiissä. Majoisen ja Janne Mäen mukaan uusien kuntien luottamushenkilöorganisaatioiden rakenne noudattaa pienin poikkeuksin suuremman liitoskunnan organisaatorakennetta. Tämän paikallisena seurauksena on luottamushenkilöpaikkojen väheneminen. (Majoinen & Mäki 2005, 145.) Kaj Zimmerbauer ja Antti Saartenoja ovat kirjoittaneet raportin, jossa he tarkastelivat vuonna 2005 tapahtunutta Seinäjoen ja Peräseinäjoen kuntaliitosta hallinnon ja lähidemokratian näkökulmasta. Tutkimus toteutettiin kaupunginhallituksen ja asukaslautakuntien jäsenille kohdistettujen teemahaastattelujen avulla. Haastatteluaineiston mukaan Seinäjoen tapauksessa päätöksenteko oli uudessa kunnassa muuttunut entistä muodollisemmaksi. Liitoksen myötä päätöksenteko oli myös muuttunut hitaammaksi ja osittain kankeammaksi. Tätä ei kuitenkaan nähty aineistossa ongelmana. (Zimmerbauer & Saartenoja 2008, 5–11.)

Kuntaliitosten myötä myös liitoskuntien valtuutettujen määrä vähenee ja on mahdollista että liitoskunnasta ei pääse vaalien kautta yhtäkään edustajaa uuden kunnan valtuustoon. Tämä asettaa haasteita lähidemokratialle ja pakottaa pohtimaan edustuksellista demokratiaa uudessa kunnassa uudella tavalla.

6.4. Lähidemokratian mahdollisuudet ja haasteet

Kysymys lähidemokratiasta tulee usein esille myös kuntaliitosten yhteydessä. Tutkielman haastatteluaineistossa nousi esiin huoli lähidemokratian tilasta ja sen tulevaisuudesta. Huoli tuli esille etenkin ympäröskuntien valtuutettujen näkemyksissä. Toisaalta myös aluelautakunnat nähtiin epäonnistuneina ja haastatteluissa todettiin, että lähidemokratian toteuttamista tuleekin nyt miettiä uudestaan. Tässä luvussa pyrin käsittelemään lähidemokratiaa näiden esiin nousseiden näkemysten kautta.

Demokratia ja kunnan asukkaiden osallistuminen ovat kunnallisen itsehallinnon keskeisiä peruskiviä. Kunnan ja valtion suhteen ohella on tärkeää tarkastella kunnallista itsehallintoa myös kuntalaisen itsehallintona eli mahdollisuutena toteuttaa paikallisia valintoja. Kunnallisella itsehallinnolla ei ole perusteita, jos se ei perustu kuntalaisten aktiivisuuteen, hyväksyntään ja demokratiaan. (Haveri, Stenvall & Majoinen 2011, 12.) Yleisellä tasolla demokratia voidaan määritellä poliittiseksi järjestelmäksi, jossa aikuisten laajalla joukolla on mahdollisuudet osallistua päätöksentekoon. Demokraattisuuden kriteeriksi muodostuu tällöin se, kuinka päätöksenteon kohteena olevat voivat osallistua ja vaikuttaa. Jokaisen ihmisen jatkuva osallistuminen demokraattiseen päätöksentekoon ei usein ole mahdollista. Tällaisissa olosuhteissa edustuksellinen demokratia nähdään ainoaksi mahdollisuudeksi. (Sutela 2000, 53.)

Edustuksellinen demokratia perustuu tiettyihin oletuksiin kansalaisen asemasta. Kansalaisten poliittiset preferenssit tulevat punnituksi poliittisia päätöksiä tehdessä vain, jos kaikki kansalaiset osallistuvat poliittiseen prosessiin ainakin jossain sen vaiheessa. Poliittiseen prosessiin liittyy ainakin kolme keinoa. Vaalien kautta kunnan asukas osallistuu valintaan asetettujen ehdokkaiden välillä. Toisaalta osallistua voi myös mielipiteen muodostuksen kautta. Tämä siis vaikuttaa vaaleissa tarjolla oleviin vaihtoehtoihin ja valittujen ehdokkaiden toimintaan vaalien väliaikoina. Lisäksi kuntalainen voi osallistua valituskäytäntöjen kautta, joilla Matti Wiberg tarkoittaa kansalaisen mahdollisuuksia puolustautua päätöksiä vastaan, joiden hän kokee vahingoittavan etujaan. (Wiberg 2005, 24–25.)

Kunnalliseen itsehallintoon liittyy kansalaisyhteiskunnan yläkäsite. Tavoite kansalaisyhteiskunnasta nojaa vahvasti asukkaiden omavastuiseen kunnalliseen itsehallintoon. Kunnassa kansanvaltaisena yhteisönä ei kansalaisilla voi olla pelkästään oikeuksia vaan myös velvollisuuksia, joiden kautta kansalaisten tulee myötävaikuttaa yhteisössään yleisen edun ja hyvän toteuttamiseen. Tällaisella osallistavalla kansanvaltaisella aspektilla on keskeinen merkitys sekä hallinnon legitimitetin että päätösten sisällön kannalta. Aktiiviseen osallistumiseen ja vuorovaikutukseen perustuvat prosessit synnyttävät päätöksiä, jotka voivat olla laadullisesti onnistuneempia ja eri näkökohdat

huomioonottavampia kuin suljetussa valmistelussa tosiasiallisen sisältönsä saavat päätökset. Tällaisille päätöksille edellytys on riittävä julkisuus ja tällainen päätöksenteko vaatii aktiivista julkisuustyötä. (Ryynänen 2008, 38–39.)

Demokratiaa voidaan lähestyä osallistuvan demokratian teorian kautta, jonka kautta on yritetty vastata muuttuvan yhteiskunnan tuomiin haasteisiin. Edustuksellisia päätöksentekotapoja on pyritty muuttamaan kansalaiset enemmän huomioon ottavaan suuntaan ja samalla lisäämään kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia. Tämän teorian edustajille yhteistä on yksimielisyys siitä, että tulevaisuudessa yhä useammat ihmiset ovat entistä valmiimpia ottamaan osaa itseään koskevien päätösten tekoon ja että poliittisia rakenteita tulisi muokata tämän mahdollistamiseksi. Osallistuvaan demokratiaan liittyy kolme keinoa. Ensinnäkin sitä voidaan toteuttaa lisäämällä edustukselliseen demokratiaan jo ennestään sisältyviä suoria vaikutusmahdollisuuksia, kuten kansanäänestyksiä. Toisaalta edustuksellisen demokratian rinnalle voidaan luoda uusia päätöksentekokoneistoja, kuten lähidemokratiaan kuuluvia kaupunginosavaltuustoja ja erilaisia foorumeja. Kansalaisille tulisi antaa mahdollisuus vaikuttaa oman alueensa suunnitteluun. Kolmanneksi asiakasdemokratiaa tulisi kehittää parantamalla kansalaisten vaikutuksia niihin julkisen sektorin palveluihin, jotka kohdistuvat heihin itseensä. (Sutela 2000, 56–57.)

65 suomalaisen kunnan asukkaille osoitetun kyselytutkimuksen mukaan kuntalaiset ovat enemmän epäluottavaisia tai kriittisiä kuntansa päätöksentekoon.⁹ Luottavaisimmin kuntansa päätöksentekoon suhtaudutaan tutkimuksen mukaan alle 2000 asukkaan kunnissa ja vähiten luottavaisesti yli 100 000 asukkaan kaupungeissa. Maaseutumaisissa kunnissa luottamus on suurempaa kuin kaupunkimaisissa kunnissa. (Pekola-Sjöblom 2011, 9.) Muun muassa tämän tutkimustuloksen valossa voidaan todeta, että kuntaliitokset asettavat omat haasteensa maaseutumaiden ympäryskuntien kuntalaisten suhtautumiseen uuden kunnan päätöksentekoon samalla kun kuntakoko saattaa kasvaa merkittävästi.

Edellä mainitun tutkimuksen mukaan kuntalaiset suhtautuvat erilaisten suorien osallistumistapojen vaikuttavuuteen suhteessa kunnan päätöksentekoon yleisellä tasolla lievästi positiivisesti. Tutkimuskunnissa suurimmassa osassa ennemminkin uskotaan kuin epäillään suoriin osallistumistapoihin. Kyselyn mukaan kansalaisilla on kasvavia vaateita suoraan vaikuttamiseen kansanäänestysten, suorien kansanvaalien ja palvelujen käyttäjien kuulemisen vahvistamisen kautta. Tulokset myös heijastavat kunnanosa- ja aluevaikuttamisen nousevia mahdollisuuksia. (Pekola-Sjöblom 2011, 9–10.)

⁹ Kysely toteutettiin vuonna 2008.

palveluiden, asioiden ja hyvinvoinnin puolustajana. Pihlajan ja Sandbergin selvitystyössä tuli esille, etteivät valtuutetut voi enää aina toimia alueensa edunvalvojana. (Pihlaja & Sandberg 2012, 120–121.)

7. LOPPUPÄÄTELMÄT

Yksittäisen kuntaliitoksen arvioiminen eri näkökulmista on haastavaa. Kuntaliitokset ovat prosesseja, jotka vievät usein vuosia aikaa. Niihin liittyy suuria muutoksia, jotka saattavat olla monimutkaisia ja raskaita. Kehitystyö esimerkiksi palveluiden ja hallinnon osalta vie oman aikansa. Haastatteluissa tuli esiin, että esimerkiksi palveluiden kohdalla liitoksen onnistumista on vaikea arvioida vain muutama vuosi liitoksen jälkeen. Kuten aineisto-osuudessa tuli esiin, ihmisten suhtautuminen samoihin asioihin luonnollisesti vaihtelee: Uuden kunnan isommat organisaatorakenteet saatetaan nähdä samanaikaisesti sekä liitoksen etuna että haittana, kun asiaa tarkastellaan eri näkökulmista. Myös yleinen taloustilanne on vaikuttanut siihen, että liitosta kuntatalouden kannalta on haastavaa arvioida.

Lisäksi kunnallinen itsehallinto on haastava teema, kun liitoksesta on kulunut vain muutama vuosi. Itsehallinnon määritelmän moninaisuus sekä kuntien ja valtion suhteen muuttuva asetelma tuo omat haasteensa. Tämä itsehallinnon käsitteen määrittelemisen haastavuus tuo luonnollisesti haasteen myös Paras-hankkeen arviointiin, kun sitä tarkastellaan demokratian ja itsehallinnon näkökulmista. Toisaalta yhden kuntaliitostapauksen tutkimisen kautta ei voida tehdä yleistyksiä. Kuitenkin yhden tapaustutkimuksen tuloksia voidaan verrata muiden tutkimusten tuloksiin ja saada näin yleisluontoisempaa näkemystä tutkimukseen.

Itsehallinnon asemaa voidaan pohtia sitä kautta, että kuntaliitokset liittyvät usein valtion määrittämiin esimerkiksi kuntakokoa koskeviin tavoitteisiin ja strategioihin. Näiden kohdalla voidaan kysyä, mikä on kunnan oma liikkumavara ja toisaalta, mitkä ovat kunnan mahdollisuudet jatkaa halutessaan itsenäisenä. Kuten tutkimuksessa on jo useaan kertaan todettu, oli Paras-hanke valtion hanke, jolla pyrittiin ohjamaan kuntia liitoksiin ja keskinäiseen yhteistyöhön niin, että suomalainen kuntakartta saataisiin toimivammaksi ja esimerkiksi kuntien palveluntarjontaa voitaisiin näin tehostaa. Taustalla olivat siis valtion tavoitteet, joiden mukaan kuntien toivotaan toimivan. Hämeenlinnan tapauksessa vahvana tekijänä taustalla olivat esimerkiksi kuntien taloudelliset tilanteet ja väestörakenne, jotka nähtävästi eräällä tavalla vahvasti painostivat kuntia liitokseen. Myös paineet palveluiden tuottamisesta tulivat esille liitokseen johtaneina syinä. Kehityksestä puhuttaessa onkin huomioitava liitoskuntien erilaiset lähtötilanteet liitokseen lähtiessä esimerkiksi talouden ja väestörakenteen kannalta.

Valtion maksamilla yhdistymisavustuksilla oli vaikutusta liitoksen tapahtumiseen ja ne näyttävät olleen tärkeä valtion ohjauskeino. Aineiston perusteella ne eivät kuitenkaan näytä olleen ratkaisevin tekijä liitoksen toteutumisessa. Hämeenlinnan tapauksessa yhdistymisavustusten ja muun ohjauksen kautta Paras-hanke näyttää vaikuttaneen liitoksen ajankohtaan ja siihen, että liitos nousi poliittiselle agendalle. Kuntaliitosten tulevaisuutta näyttää kuvaavan jonkinlainen epävarmuus. Niin ikään epävarmuus, joka koskee muun muassa mahdollisia pakkoliitoksia ja tulevaisuuden yhdistymisavustuksia, saattoi vaikuttaa myös Hämeenlinnan tapauksessa kuntaliitoksen ajankohtaan. Paras-hankkeessa on kuitenkin olennaista se, että se perustuu kuntien vapaaehtoiselle keskinäiselle yhteistyölle ja jos esimerkiksi verrataan Tanskassa toteutettuun kuntareformiin, ovat suomalaisten kuntien vapausasteet suuremmat.

Kuntaliitoskeskustelussa on pohdittu myös sitä, onko esimerkiksi Paras-hankkeen valtiolta kuntiin kohdistuva ohjaus riittävää ja oikeanlaista. Haastatteluissakin tuli esille toivomuksia, että kunnille asetettaisiin erilaisia kriteerejä valtion taholta ja näin ollen joltain osin toivottiin enemmän valtionohjausta. Toisaalta esiin nousi se, että liitos ei ollut välttämättä toivotun laajuinen Hattulan ja Janakkalan jäädessä liitoksen ulkopuolelle. Esiin nousi näkemys, että jonkinlainen ohjausta tarvitaan lisää, jos halutaan, että Janakkala ja Hattula liittyisivät tulevaisuudessa osaksi Hämeenlinnaa. Stenvallin ym. raportissa todettiin, että Paras-hankkeen edetessä odotukset valtion vahvemmalle ohjaukselle lisääntyivät. Kuntien suhtautuminen on raportin mukaan kaksinaista: yhtäältä toivotaan että hankkeessa otetaan huomioon kuntien ominaispiirteet ja itsehallinto ja toisaalta toivotaan valtiolta selkeämpiä kriteerejä. (Stenvall ym. 2009, 63–64.) Tämä tuo mielestäni ristiriidan keskusteluun kunnallisen itsehallinnon suhteesta valtioon. Kunnilla näyttäisi olevan tahtoa pysyä itsenäisinä päätöksentekijöinä, mutta samalla odotetaan valtiolta ohjausta haastavissa kuntaliitostilanteissa. Toisaalta tulee muistaa kuntien haastava tilanne palveluiden tuottajina. Lakisääteisten tehtävien vaatiessa yhä enemmän rajallisia resursseja ja kaventaessa kuntien itsemääräämisoikeutta kuntien voidaan nähdä olevan haastavassa tilanteessa

Kunnalliseen itsehallintoon kuntaliitoksilla ei aina näytä olevan vahingollinen vaikutus. Ainakaan ne eivät ole demokratian ja itsehallinnon suurin uhka. Mikäli itsehallintoa tarkastellaan paikallisyhteisöjen asukkaiden ja kuntien kykynä toteuttaa omia valintojaan ja päättää itse omista asioistaan, voidaan kuntaliitoksilla useissa tapauksissa jopa vahvistaa itsehallintoa. Oletuksena tällöin on, että yhdistyneiden kuntayksiköiden kautta liikkumavara lisääntyy ja kuntien kapasiteetti toimia asukkaiden eduksi vahvistuu. (Haveri & Airaksinen 2011, 58–59.) Liitosten kautta voidaan parantaa edustuksellista demokratiaa ja sitä kautta itsehallintoa, kun päätöksenteko siirtyy eri yhteistoiminta-alueiden toimielimistä vaaleilla valitun valtuuston toimivaltaan. Päätöksenteko saattaa näiltä osin muuttua selkeämmäksi. Kiinnostavaa olisi tarkastella sitä, kuinka valtuutetun työ

muuttuu uuden kunnan myötä. Suuren kaupungin valtuutetun työnkuva saattaa poiketa suurestikin pienen kunnan valtuutetun työkuvasta. Tämän kautta olisi kiinnostavaa myös tarkastella valtuutetun mahdollisuuksia vaikuttaa päätöksentekoon uudessa kunnassa.

Kuntaa itsehallinnollisena yksikkönä voidaan kuvata paikallisuuden ilmentymänä, joka on paikkaan sidottu yhteisö. Tähän yhteisöön kuntalaiset tuntevat yhteenkuuluvuutta. Itsehallintoon liittyy myös olennainen idea siitä, että ihmiset hoitavat itse omaan yhteisöönsä liittyviä asioita. Tälle ajatukselle itsehallinnosta kuntaliitokset usein aiheuttavat haasteita. Lähidemokratian haasteet tulivat vahvasti esille tutkielman aineistossa. Merkillepantavaa on se, että pienissä kunnissa asukkaiden sitoutuneisuus kunnalliseen päätöksentekoon saattaa kaventaa liitoksen myötä, koska yhä harvempi pienen kunnan asukas on mukana kunnallisessa päätöksenteossa uudessa kunnassa. Lähidemokratian nähtiin osassa aineistoa heikentyneen. Tällä viitattiin esimerkiksi päätöksenteon etäännyntymiseen kuntalaisilta, kuntalaisten sitouttamiseen kunnan toimintaan, liitoskuntien mahdollisuuksilla vaikuttaa kaupungin päätöksentekoon ja liitoskuntien vähentyneeseen luottamushenkilöiden määrään. Haasteita on Hämeenlinnan tapauksessa pyritty ratkaisemaan aluetoimikunta-mallilla, jota ei kuitenkaan nähty toimivaksi. Lisäksi suurentunut kuntakoko saattaa aiheuttaa haasteita kuntalaisten luottamukseen päätöksentekoa kohtaan.

Tarve lähidemokratian kehittämiseen on tiedostettu yksittäisten kaupunkien tasolla myös valtakunnallisella tasolla. Esimerkiksi oikeusministeriön kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman kautta on pyritty edistämään aktiivista kansalaisuutta, kansalaisyhteiskunnan toimintaa, kansalaisten yhteiskunnallista vaikuttamista ja edustuksellisen demokratian toimivuutta. (Oikeusministeriö 26.9.2012.) Kaupungeissa ja kunnissa on perustettu verkkoportaaleja ja niissä on ollut käynnissä erilaisia kansalaisaktiivisuuden kehittämishankkeita. Tässä tutkielmassa tuli esille huoli erityisesti lähidemokratian tilasta liittyneissä kunnissa ja syrjäseuduilla. Esiin nousi myös haaste siitä, kuinka esimerkiksi vanhusväestö pääsisi vaikuttamaan asiakasnäkökulmasta palveluihin, joita he käyttävät. Hämeenlinnan tapauksessa suuri osa liitoskuntien asukkaista on juuri vanhusväestöä. Internetissä toimivat portaalit eivät siis voi jäädä ainoaksi suoran vaikuttamisen kanavaksi.

Kunnanvaltuusto käyttää korkeinta päätösvaltaa kunnissa. Kuntaliitos vaikuttaa valtuutettujen asemaan ja mahdollisuuksiin vaikuttaa ja he ovat ratkaisevia toimijoita kuntaliitoksen toteutumisessa. Kuntaliitosprosessin kannalta aineistossa nousi esiin valtuuston rooli lopullisen päätöksen tekijänä. Kuntaliitossopimuksen sisältöön kuitenkin tavallisen valtuutetun oli haastavaa vaikuttaa. Tietoa oli nähtävästi tarjolla riittävästi valtuutetuille, mutta tiedonhakutaidoilla näyttää olleen suuri merkitys. Liitoksen suunnittelutyöstä vastasivat pääasiassa toiset toimijat. Kunnan hallituksen ja etenkin kunnanhallitusten puheenjohtajien roolit korostuivat haastatteluaineistoissa.

Myös valtuuston puheenjohtajilla näyttää olleen tärkeä rooli kuntaliitosprosessissa. Suuri merkitys oli johtavilla virkamiehillä ja luonnollisesti kunnanjohtajilla prosessin läpiviennissä. Aineistossa esiin tullut kunnanvaltuutettujen rooli poliittisen tuen antajina heijastelee kunnanvaltuuston teoriaosuudessa esiin tullutta roolia strategisten päätösten tekijöinä. Tärkeä kysymys kuntaliitosten yhteydessä on se, kuinka paljon kuntalaisten vaaleilla valitsemat valtuutetut pääsevät vaikuttamaan kuntaliitoksiin ja näin ollen oman kunnan kohtaloon ja onko kuntaliitossuunnittelu täysin viranhaltijoiden vastuulla valtuuston toimiessa samalla eräänlaisena kumileimasimena. Näin ei kuitenkaan, näytä tutkielman aineiston perusteella, olleen Hämeenlinnan tapauksessa, vaikka johtavien virkamiesten suuri rooli suunnittelutyössä tiedostettiin.

Paras-hanke eittämättä toi kuntien välisen yhteistyön ja kuntaliitokset poliittiselle agendalle ja sen myötä tapahtui useita kuntaliitoksia Suomessa. Se ei kuitenkaan onnistunut täydellisesti eikä se suinkaan päättänyt suomalaisen kuntarakenteen uudistamista. Kataisen hallitus ja kuntaministeri Henna Virkkunen ovat työstäneet maanlaajuista kuntarakennemuudistusta, jonka tavoitteena on vahvoihin peruskuntiin pohjautuva elinvoimainen kuntarakenne. Vahvan peruskunnan halutaan muodostuvan luonnollisista työssäkäyntialueista ja sen halutaan olevan kykeneväinen ja riittävän suuri pystyäkseen itsenäisesti vastaamaan peruspalveluista, joihin ei lasketa erikoissairaanhoidon ja vaativia sosiaalihuollon palveluita. Uudistuksen tavoitteeksi esitetään myös kunnallisten palveluiden asiakaslähtöinen turvaaminen ja edellytyksien luominen kuntataloutta vahvistavalle kehittämistoiminnalle sekä kunnallisen itsehallinnon ja paikallisen demokratian vahvistaminen. Uudistukseen tulisi keskeisesti liittyä esimerkiksi kuntarakennelaki, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämislaki ja kuntien valtionosuus- ja rahoitusjärjestelmän uudistus sekä kuntien tehtävien arviointi. (Valtiovarainministeriö, Kuntaudistus 20.3.2013.)

LÄHDELUETTELO

Primäärilähteet

Arjessa Mukana. Hämeenlinnan kaupungin asukastiedote 3/2006.

Arjessa Mukana. Hämeenlinnan kaupungin asukastiedote 1/2007.

Arjessa Mukana. Hämeenlinnan kaupungin asukastiedote 2/2007.

Arjessa Mukana. Hämeenlinnan kaupungin asukastiedote 3/2007.

Arjessa Mukana. Hämeenlinnan kaupungin asukastiedote 1/2008.

Arjessa Mukana. Hämeenlinnan kaupungin asukastiedote 3/2008.

Arjessa Mukana. Hämeenlinnan kaupungin asukastiedote 2/2009.

HE 155/2006, Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kunta- ja palvelurakennemuutoksesta sekä laeiksi kuntajakolain muuttamisesta ja varainsiirtoverolain muuttamisesta.
<http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2006/20060155>. Luettu 20.9.2012.

Hämeen Sanomat 5.8.2006, ”Kuntaliitos nyt valtuustojen käsissä”. Artikkel.
<http://www.hameensanomat.fi/uutiset/49940-kuntaliitos-nyt-valtuustojen-kasissa>. Luettu 14.3.2013.

Hämeen Sanomat 14.6.2007, ”Audiatorin selvitys suosittaa Rengolle kuntaliitosta”. Artikkel.
<http://www.xn--hmeensanomat-gcb.fi/uutiset/45979-audiatorin-selvitys-suositaa-rengolle-kuntaliitosta>. Luettu 14.3.2013.

Hämeen Sanomat 29.10.2007, ”Hämeenlinna ei halua muotoilla vaalitulosta”. Artikkel.
<http://www.xn--hmeensanomat-gcb.fi/uutiset/kotimaa/151748-hameenlinna-ei-halua-muotoilla-vaalitulosta>. Luettu 14.2.2013.

Hämeen Sanomat, 1.2.2008, ”Kunnanjohtajan takki on tyhjä”. Artikkel.
<http://www.xn--hmeensanomat-gcb.fi/uutiset/43124-kunnanjohtajan-takki-tyhja>. Luettu 14.3.2013.

Hämeen Sanomat 30.3.2008, ”Kuntavaaleissa uusi viritys”. Artikkel.
<http://www.xn--hmeensanomat-gcb.fi/uutiset/42486-kuntavaaleissa-uusi-viritys>. Luettu 14.3.2013.

Hämeen Sanomat 28.12.2008, ”Ei olisi ikinä uskonut”. Artikkel.
<http://www.hameensanomat.fi/uutiset/39427-ei-olisi-ikina-uskonut>. Luettu 14.3.2013.

Kiemunki, Iisakki, haastattelu Hämeenlinnassa 13.2.2012.

Lindholm, Sinikka, haastattelu Hämeenlinnassa 18.3.2012.

Ojansuu-Kaunisto, Kirsi, haastattelu Hämeenlinnassa 14.3.2012.

Ruuhijärvi, Jukka, haastattelu Hämeenlinnassa 25.5.2012.

Saviniemi, Timo, haastattelu Hämeenlinnassa 16.10.2012.

Viitaniemi, Jukka, haastattelu Hämeenlinnassa, 8.2.2012.

Sekundäärilähteet

Airaksinen, Jenni, Laine, Toni K., Kyösti, Anni, Markkola, Antti, Härkönen, Helena, Afflekt, Antti, Lehtola, Jenni & Paananen, Henna (2012), ”Kuntaudistus prosessina. Institutionaalinen johtajuus kuntamuutoksessa”. Valtiovarainministeriön julkaisuja 23/2012. Tampere: Juvenes Print, Tampereen Yliopistopaino Oy.

Borge, Lars-Erik - Jørn Rattsø (2012), Fiscal federalism: “International experiences and the nordic response”. Teoksessa Moisio, Antti (toim.), *Rethinking local government: Essays on municipal reform*. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. ss.15–14.

Burns, Danny, Hambleton, Robin & Hoggett, Paul (1994): “The Politics of Decentralisation. Revitalising Local Democracy”. Lontoo: Macmillan.

European Charter of Local Self-Government 15.10.1985.
<http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/122.htm>. Luettu 20.9.2012.

Forsthoff, Ernst (1950), “Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Band 1”. München.

Goldsmith, Michael (2002), “Central Control over Local Government – A Western European Comparison”. *Local Government Studies* 28:3. ss. 91–112.

Harisalo, Risto (2011), ”Kunnallinen itsehallinto: epätodellinen haave vai todellinen mahdollisuus?” Teoksessa Haveri, Arto, Stenvall, Jari, Majoinen, Kaija (toim.), *Kunnallisen itsehallinnon peruskivet*. Acta nro 224. Helsinki: Kunnallistieteen yhdistys. Suomen kuntaliitto. ss. 38–50.

Haveri, Arto (2002), ”Kuntarajojen sopeuttamisen perusmekanismit ja näköalat”. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja 1/2002*. ss.7–21.

Haveri, Arto - Jari Stenvall (2009), ”Kuntarakenteen muutos kuntien strategisena valintana ja valtion toteuttamana reformina”. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja 3/2009*. ss. 224–235.

Haveri, Arto - Jenni Airaksinen (2011), ”Itsehallinto asukkaiden paikalliseen itsehallintoon perustuvana hallintana”, Teoksessa Haveri, Arto, Stenvall, Jari, Majoinen, Kaija (toim.), *Kunnallisen itsehallinnon peruskivet*. Acta nro 224. Helsinki: Kunnallistieteen yhdistys. Suomen kuntaliitto. ss. 51–62.

Haveri, Arto - Kaija Majoinen (2000), ”Muutosprosessit ja johtajuus – kuinka kunnat yhdistyvät?” ACTA nro 123. Helsinki: Suomen kuntaliitto.

Haveri, Arto, Stenvall, Jari & Majoinen, Kaija (2011) ”Johdanto”. Teoksessa Haveri, Arto, Stenvall, Jari, Majoinen, Kaija (toim.), *Kunnallisen itsehallinnon peruskivet*. Acta nro 224. Helsinki: Kunnallistieteen yhdistys. Suomen kuntaliitto. ss. 7–15.

HE 1/1998, Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi Suomen hallitusmuodoksi.
<http://www.edilex.fi/virallistieto/he/19980001>. Luettu 14.3.2013.

Heuru, Kauko (2001), ”Itsehallinnon aika”. Kunnallisalan kehittämissäätiön Polemia –sarjan julkaisu nro 40. Vammala: Vammalan kirjapaino Oy.

Heuru, Kauko, Mennola, Erkki & Ryyänen, Aimo (2008), ”Kunta – Kunnallisen itsehallinnon perusteet”. Helsinki: Edita.

Hirsjärvi, Sirkka - Helena Hurme (2011), ”Tutkimushaastattelu – Teemahaastattelun teoria ja käytäntö”. Tallinna: Gaudeamus Helsinki University Press.

Holtkamp, Lars (2008), ”Modelle kommunaler Selbstverwaltung im Praxistest”. Die *Öffentliche Verwaltung* 3/2008. ss. 94–101.

Hämeenlinna-tietoa. <http://www.hameenlinna.fi/Hameenlinna-tietoa/>. Luettu 26.3.2013.

Hämäläinen, Kirsi, Prättälä, Kari & Ryyänen, Aimo (2009), ”Kunnan johtaminen – demokratia, työnjako ja vastuu”. Valtiovarainministeriön julkaisuja 20/2009. Helsinki: Edita Prima Oy.

Kaupunginvaltuuston pöytäkirja, Hämeenlinna. 2.10.2006.

Kaupunginvaltuuston pöytäkirja, Hämeenlinna. 26.11.2007.

Koski, Arto (2004), ”Kuntien rutiiniyhdistyminen ja taitava yhdistyminen”. Helsinki: Sisäasiainministeriö.

Koski, Arto (2008), ”Monikuntaliitokset” Acta Nro 203. Helsinki: Suomen kuntaliitto.

Kunnanvaltuuston pöytäkirja, Hauho. 2.10.2006.

Kunnanvaltuuston pöytäkirja, Hauho. 26.11.2007.

Kunnanvaltuuston pöytäkirja, Kalvola. 2.10.2006.

Kunnanvaltuuston pöytäkirja, Kalvola. 26.11.2007.

Kunnanvaltuuston pöytäkirja, Lammi. 2.10.2006.

Kunnanvaltuuston pöytäkirja, Lammi. 9.8.2007

Kunnanvaltuuston pöytäkirja, Lammi. 26.11.2007.

Kunnanvaltuuston pöytäkirja, Renko. 2.10.2006.

Kunnanvaltuuston pöytäkirja, Renko. 26.11.2007.

Kunnanvaltuuston pöytäkirja, Tuulos. 2.10.2006.

Kunnanvaltuuston pöytäkirja, Tuulos. 26.11.2007.

Kuntalaki 17.3.1995/365.

Kuntaliitto (2007), ”Uudistuvat lähipalvelut. Kuntalaisen PARAS”. Helsinki: Suomen kuntaliitto.

Kuntaliitto, Kuntaliitokset. <http://www.kunnat.net/fi/palvelualueet/kuntaliitokset/Sivut/default.aspx>. Luettu 14.3.2013.

Kuntaliitto, Kuntaliitosselvityksen käynnistäminen.

<http://www.kunnat.net/fi/palvelualueet/kuntaliitokset/yhdistymisprosessi/kuntaliitosselvitykset/sisalto/Sivut/default.aspx>. Luettu 14.3.2013.

Kuntaliitto, Kuntaliitosselvityksen organisointi.

<http://www.kunnat.net/fi/palvelualueet/kuntaliitokset/yhdistymisprosessi/kuntaliitosselvitykset/organisointi/Sivut/default.aspx>. Luettu 14.3.2013.

Kuntaliitto, Kuntaliitosselvityksen sisältö.

<http://www.kunnat.net/fi/palvelualueet/kuntaliitokset/yhdistymisprosessi/kuntaliitosselvitykset/sisalto/Sivut/default.aspx> Luettu 20.9.2012.

Kuntaliitto, Yhdistymissopimus.

<http://www.kunnat.net/fi/palvelualueet/kuntaliitokset/yhdistymisprosessi/yhdistymissopimus/Sivut/default.aspx>. Luettu 14.3.2013.

Kuotola, Yrjö (2009), ”Kunnan raja”. Tampere: Tampere University Press.

Kurikka, Päivi (2005), ”Kuntapäätäjien näkemykset yhteistyöstä, luottamushenkilötyön edellytyksistä sekä vaikuttamismahdollisuuksista”. Teoksessa Kurikka, Päivi, Majoinen, Kaija & Pekola-Sjöblom, Marianne (toim.), *Edustuksellisen demokratian tila kunnissa valtuustokaudella 2001-2004*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto. ss.121–138.

Kyngäs, Helvi- Liisa Vanhanen (1999), ”Sisällön analyysi”. *Hoitotiede II (1)*, ss. 3–12.

Laamanen, Elina (2007), ”Vapaaehtoiset pakkoliitokset? Diskurssianalyttinen tutkimuskuntarakennetta koskevasta julkisesta keskustelusta.” Acta nro 194. Helsinki: Suomen kuntaliitto.

Laine, Markus, Bamberg, Jaakko & Jokinen, Pekka (2007), ”Tapaustutkimuksen käytäntö ja teoria”. Teoksessa Laine, Markus, Bamberg, Jaakko, Jokinen, Pekka (toim.) *Tapaustutkimuksen taito*. Helsinki: Gaudeamus. ss.9–38.

Laine, Veli (2006), ”Kunta- ja palvelurakennemuutoksen lähtökohdista ja tavoitteista”. *Kansantaloudellinen aikakauskirja 102. vsk.-3/2006*. ss. 401–409.

Laki kunta- ja palvelurakennemuutuksesta 169/2007.

Leinamo, Kari (2004), ”Kuntaliitoksen jälkeen: kuntien yhdistymisen vaikutukset liitosalueiden näkökulmasta”. Vaasa: Vaasan yliopisto.

Leinamo, Kari (2010), ”Yhdeksän hyvää ja kymmenen kaunista. Vuosina 2001–2009 toteutettujen maaseutu–kaupunki –kuntaliitosten tarkastelua”. Vaasa: Vaasan yliopisto. Levón-instituutti.

Majoinen, Kaija (2001), ”Mitä virkaa valtuustolla? Kuntalailla säädetyn valtuuston perustehtävän monitahoarviointi”. Helsinki: Suomen kuntaliitto.

Majoinen, Kaija - Janne Mäki (2005), ”Valtuustot ja kuntarakenteen muutos”. Teoksessa Kurikka, Päivi, Majoinen, Kaija & Pekola Sjöblom Marianne (toim.), *Edustuksellisen demokratian tila kunnissa valtuustokaudella 2001-2004*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto. ss.139–156.

Mennola, Erkki (2012), ”Subsidiariteettiperiaate ja kuntauudistus”. *Kunnallistieteiden aikakauskirja 1/2012*. ss. 24–30.

Moisio, Antti - Roope Uusitalo (2003), ”Kuntien yhdistymisten vaikutukset kuntien menoihin”. Helsinki: Sisäasiainministeriön monistamo.

Möttönen, Sakari (1997), ”Tulosjohtaminen ja valta poliittisen päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden välisessä suhteessa”. Helsinki: Kuntaliiton painatuskeskus.

Möttönen, Sakari (2011), ”Kunnallisen itsehallinnon merkitys ja uudistuminen muuttuvassa toimintaympäristössä”. Teoksessa Haveri, Arto, Stenvall, Jari, Majoinen, Kaija (toim.), *Kunnallisen itsehallinnon peruskivet*. Acta nro 224. Helsinki: Kunnallistieteen yhdistys. Suomen kuntaliitto. ss. 63–84.

Niemi-Iilahti, Anita (1992), ”Itsehallinnon ideaalimallin kehitys ja reaaliaailma. Ideaalityyppimetodi kunnallisen itsehallinnon käsitteen ja pohjoismaisen hyvinvointivaltion itsehallinnan tulkinnassa”. Vaasa: Vaasan Yliopisto.

Niiranen, Vuokko (2011), ”Keskiössä kuntalainen – demokratia itsehallinnon kivijalkana”. Teoksessa Haveri, Arto, Stenvall, Jari, Majoinen, Kaija (toim.), *Kunnallisen itsehallinnon peruskivet*. Acta nro 224. Helsinki: Kunnallistieteen yhdistys. Suomen kuntaliitto. ss. 220–229.

Nyholm, Inga (2010), ”Valtioneuvoston selonteko kunta – ja palvelurakennemuutuksesta – uudistuksen vaikutuksia, tuloksia ja jatkolinjoja”. *Kunnallistieteen aikakauskirja 1/2010*. ss. 97–106.

Nyholm, Inga (2011), ”Kunta-valtio-suhteen muodonmuutos – linjakkaasta liitosta monimuotoisten mekanismien määrittämäksi kokonaisuudeksi”. Teoksessa Haveri, Arto, Stenvall, Jari, Majoinen, Kaija (toim.), *Kunnallisen itsehallinnon peruskivet*. Acta nro 224. Helsinki: Kunnallistieteen yhdistys. Suomen kuntaliitto. ss. 228–140.

Oikeusministeriö, Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelma. <http://www.om.fi/333.htm>. Luettu 27.3.2013.

Pekola-Sjöblom, Marianne (2011), ”Kuntalaiset uudistuvissa kunnissa. Tutkimus kuntalaisten asenteista ja osallistumisesta ARTTU-tutkimuskunnissa 2008”. Paras-ARTTU-tutkimuksia nro 9. Helsinki: Kuntatalon paino.

Pihlaja, Ritva - Siv Sandberg (2012), ”Alueellista demokratiaa? Lähidemokratian toimintamallit Suomen kunnissa”. Valtiovarainministeriön julkaisuja 27/2012. Suomen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print, 2012.

Pihlajaniemi, Toivo (2006), ”Kuntarakenne murroksessa”. Vammala: Kunnallisalan kehittämissäätiö KAKS.

Pyy, Ilkka (2007), ”Kunta- ja palvelurakennemuutos – edistystä”. *Kunnallistieteiden aikakauskirja 1/2007*. ss. 111–116.

Ruostetsaari, Ilkka - Jari Holttinen (2001), ”Luottamushenkilö ja valta.” Kunnallisalan kehittämissäätiön tutkimusjulkaisut, nro 29. Vammala: Vammalan kirjapaino.

Ruusuvuori Johanna - Liisa Tiittula (2005), ”Haastattelu: tutkimus, tilanteet ja vuorovaikutus”. Tampere: Vastapaino.

Ryynänen, Aimo (2007), ”Kunnallinen itsehallinto”. Teoksessa Anttiroiko, Ari-Veikko, Haveri, Arto, Karhu Veli, Ryynänen, Aimo & Siitonen, Pentti (toim.), *Kuntien toiminta johtaminen ja hallintasuhteet*. Tampere: Tampereen yliopistopaino. ss. 32–54.

Ryynänen, Aimo (2008), ”Kuntaudistus ja itsehallinto”. Tampere: Tampere University Press.

Ryynänen, Aimo (2009), ”Eduskunta ja kunnallinen itsehallinto. Taustajulkaisu”. Eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan julkaisu 3/2009. Helsinki: Eduskunta.

Sandberg, Siv (2012), ”Paras-uudistus kuntapäätäjän silmin”. Paras-ARTTU-tutkimuksia nro 20. Suomen Kuntaliitto Helsinki:Kuntatalon paino.

Sopimus hallinnon ja palveluiden järjestämisestä kuntien yhdistyessä (2009). Uudistuva Hämeenlinna.Hauho, Hämeenlinna, Kalvola, Lammi, Renko, Tuulo , Luettavissa <http://www.hameenlinna.fi/pages/374311/uusikuntasopimus.pdf>. Luettu 20.9.2012.

Stake, Robert E. (1995). ”The Art of Case Study Research”. Lontoo: Sage.

Stenvall, Jari, Vakkala, Hanna, Syväjärvi, Antti, Leinonen, Jaana, Juntunen Pekka, Oulasvirta, Lasse, Tiilikainen, Arto (2009), ”Parasta nyt – Kunta- ja palvelurakennemuutoksen suunnitteluvaiheen loppuarviointi”. Valtiovarainministeriön julkaisuja 11/2009. Helsinki: Edita Prima Oy.

Sutela, Marja (2000), ”Suora kansanvalta kunnassa. Oikeusvertaileva tutkimus kansanäänestyksestä kunnan asukkaiden itsehallinnon toteuttajana”. Helsinki: Kauppakaari Oyj, Lakimiesliiton kustannus.

Suunnitelma kuntien palvelurakenteiden yhdistämisestä. (2007).Hauho, Hämeenlinna, Kalvola, Lammi, Renko, Tuulos. <http://www.hameenlinna.fi/pages/374311/Suunnitelma%20kuntien%20palvelurakenteiden%20yhdist%C3%A4misest%C3%A4.pdf> . Luettu 8.2.2011.

Tilastokeskus (2008), Kuntaliitokset 1.1.2009. <http://www.stat.fi/meta/luokitukset/luokitustiedotteet.html#171008>. Luettu 8.2.2011

Tuomi, Jouni - Anneli Sarajärvi (2009), ”Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi”. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.

Valtiovarainministeriö, Kuntaudistus. http://www.vm.fi/vm/fi/05_hankkeet/0107_kuntaudistus/index.jsp. Luettu 20.3.2013.

Valtiovarainministeriö (2009), ”Valtioneuvoston selonteko kunta- ja palvelurakennemuutuksesta”.

Valtiovarainministeriö 19.6.2008, ”Valtioneuvosto päätti viidestä kuntien yhdistymisestä”. Tiedote. http://www.vm.fi/vm/fi/03_tiedotteet_ja_puheet/01_tiedotteet/20080619Valtio/name.jsp. Luettu 14.3.2013

Wiberg, Matti (2005), ”Valta kunnassa”. Polemia-sarjan julkaisu nro 58. Vammala: Vammalan kirjapaino.

Zimmerbauer, Kaj - Antti Saartenoja (2008), Hallinto ja lähidemokratia Seinäjoen ja Peräseinäjoen kuntaliitoksessa 2008. Seinäjoki: Helsingin yliopisto, Ruralia-instituutti.

Kuvat

KUVA 1: Uusi Hämeenlinna kartalla. Lupa julkaisuun: Hämeenlinnan kaupunki/Viestintä.

LIITE: HAASTATTELUKYSYMYKSET

I JOHDANTO

Yleiset kysymykset

1. Mikä on nimenne ja miten liitytte vuoden 2009 kuntaliitokseen?
2. Saako vastauksianne käyttää tutkimuksessani?
3. Saako nimeänne käyttää tutkimuksessani?
4. Mitä puoluetta edustitte ollessanne kunnanvaltuustossa?

Johdatus haastateltavien näkemyksiin kuntaliitoksesta yleensä

5. Mikä oli kantanne kuntaliitokseen? (jaa/ei/eos)
6. Muuttuiko kantanne prosessin edetessä?
7. Mitkä näette liitoksen etuina? Entä haittoina?

II KUNNAT JA PARAS-HANKE

Näkökulmat valtion ohjaukseen ja PARAS –hankkeeseen

8. Mikä on henkilökohtainen mielipiteenne Paras –hankkeesta ja sen toimivuudesta esimerkiksi omassa kunnassanne?
9. Oliko puolueellanne yhtäläinen kanta liitokseen? Vaikuttiko muiden puolueen jäsenten kanta omaan näkemykseenne liitoksesta?
10. Erosivatko eri puolueiden kannat liitokseen kunnassanne?
11. Kuinka suuressa osassa prosessissa oli valtion asettamat tavoitteet kunnille Paras –hankkeesta?
12. Koitteko prosessin olevan ennemminkin valtion projekti vai liitoskuntien yhteinen itsenäinen projekti?
13. Onko kuntaliitoksesta ollut Hämeenlinnan seudulla keskustelua ennen Paras –hanketta?
14. Minkäláisten seikkojen katsotte vaikuttaneen siihen, että kuntaliitos nimenomaan tapahtui vuonna 2009?
15. Katsotteko, että taustalla oli kuntien yhteistä ajatusta/toimintaa kehittää Hämeenlinnan seutua?
16. Kun vertaa esimerkiksi Lahden seutuun, missä kuntaliitoshanke epäonnistui, minkä tekijöiden uskotte olevan ratkaisevia sen suhteen, että liitos tapahtui ja vielä varsin laajana?

Kuntatalous ja yhdistymisavustukset

17. Millaisena näette kuntanne taloudellisen tilanteen ennen liitosta?
18. Millainen vaikutus liitoksella oli kuntanne talouteen?
19. Lähdettäessä neuvotteluihin ja selvitystyöhön millaisessa roolissa oli kuntien taloudellinen tilanne?
20. Millainen vaikutus oli yhdistysavustuksilla tapahtuneeseen liitokseen?

Palvelut

21. Onko liitos vaikuttanut alueen (vanhan kuntanne) palveluiden laatuun ja tarjontaan? Onko laatu ja tarjonta parantunut vai heikentynyt?

III KUNTALIITOS PROSESSINA KUNNISSA

Eri toimijoiden roolit ja keskinäissuhteet

22. Mitkä toimijat on mielestänne olleet suurimmassa roolissa liitoksen toteutumisessa?
23. Millaisena näette valtuuston roolin kuntaliitoksessa?
24. Millaisena näette kunnan hallituksen roolin kuntaliitoksessa?
25. Millaisena näette kuntanne viranhaltijoiden roolin liitoksessa?

Eteneminen kunnissa

26. Etenikö prosessi mielestänne kaikki toimijat huomioon ottaen?
27. Informointiinko valtuustoa mielestänne riittävästi?
28. Koetteko valtuuston jäsenenä olleenne mukana suunnittelutyössä?
29. (kysymys hallituksen jäsenille) Koetteko hallituksen jäsenenä olleenne mukana suunnittelutyössä?
30. Kuinka paljon keskustelua asiasta syntyi kuntanne valtuustossa. Olisitteko toivonut enemmän vai vähemmän keskustelua aiheesta?
31. Kaiken kaikkiaan onnistuiko prosessi mielestänne tavoitteiden mukaisesti? Olisiko jotain voitu tehdä toisin?

IV LOPUKSI

32. Haluatteko vielä lisätä jotakin tai täydentää vastauksianne?

