

Tampereen yliopisto

Johtamiskorkeakoulu

Kuntakapina – taustat, tavoitteet ja tulkinnat

Kunta- ja aluejohtamisen ko.

Pro gradu -tutkielma

Marjo Salo

TIIVISTELMÄ

TAMPEREEN YLIOPISTO

Johtamiskorkeakoulu

Kunta- ja aluejohtamisen tutkinto-ohjelma

SALO, MARJO: Kuntakapina – taustat, tavoitteet ja tulkinat

Pro gradu -tutkielma, 121 sivua, 2 liitesivua

Toukokuu 2015

Vuoden 2011 hallitusohjelmaan kirjattu tavoite koko maan kattavan kuntauudistuksen toteuttamisesta otettiin kunnissa vastaan suuren vastustuksen saattelemana. Kuntakapinaksi nimetty liike sai alkunsa nettiadressista ja kokosi pian taakseen kannattajia eri puolueista ja erikokoisista kunnista. Erityisen mielenkiintoista on se, että kapinaliikehdintä sai alkunsa hallituspuolueiden kuntaväen toimesta. Tässä tutkielmassa tarkastellaan kuntakapinaa ilmiönä eli sen muodostumista, organisointumista sekä liikkeen suurimpia huolenaiheita. Lisäksi pohditaan liikkeestä itsestään käytyä diskursssia julkisessa keskustelussa sekä vaihtoehtoja kuntaliitoksille. Tutkimusmenetelmänä on käytetty diskurssianalyysiä sekä sisällönanalyysiä. Tutkimusaineisto koostuu 150 kirjoituksesta, jotka ovat pääosin sanomalehti- ja aikakauslehtimateriaalia. Suurin osa on mielipidekirjoituksia, mutta aineistossa on mukana myös uutiskirjoituksia sekä asiantuntijahaastatteluja.

Teoreettisena taustana käsitellään kunnallisen itsehallinnon oikeudellista taustaa sekä hallinnon uudistamista ja aikaisempia kuntiin kohdistuneita rakennemuutoksia, mutta hallinnon näkökulman lisäksi perehdytään kansanliikkeen määritelmään sekä paikallisen identiteetin merkitykseen. Kuntarakennemuutuksen katsottiin uhkaavan kunnallista itsehallintoa sekä lähidemokratiaa ja sitä pidettiin jopa perustuslain vastaisena. Palvelujen pelättiin karkaavan kauas kuntalaisista. Valtionjohdon näkemys oli se, että kunnat ovat pelkkiä palvelujen järjestäjiä ja hallinnollisia rakennelmia, mutta kunnissa taas korostettiin kunnallisen itsehallinnon ja yhteisöllisyyden merkitystä. Kunta-alan asiantuntijatkaan eivät olleet yksimielisiä siitä, kuinka rakennemuutos tulisi toteuttaa. Ongelmallista oli myös se, ettei hallituksella ollut selvää näyttöä uudistuksen hyödyistä. Kuntakapinassa on klassisen muutosvastarinnan piirteitä, mutta ilmiönä se on harvinaislaatuinen kannanotto kunnallisen itsehallinnon ja tutun ja turvallisen elinympäristön puolesta. Liikkeenä kuntakapina ei ole yhtenäinen vaikka alkuun se henkilöityikin muutamaan näkyvästi esillä olevaan kuntavaikuttajaan. Enemmänkin kuntakapina on kattokäsite kuntaliitoksia vastustavalle toiminnalle, jota toteutetaan eri tavoin ympäri Suomea.

Kuntarakennemuutos ei valmistunut viime vaalikaudella, joten vastustuksella saavutettiin myös tuloksia. On olemassa konsensus siitä, että rakennemuutoksia on tehtävä, mutta valtiovetoinen uudistus epäonnistui tavoitteissaan, koska siltä puuttui kuntakentän tuki. Kenties kunnat ovat nyt löytäneet uuden tavan vaikuttaa suoraan valtionhallintoon, sillä kuntakapina on osoitus proaktiivisesta toiminnasta politiikan suunnan muuttamiseksi.

Avainsanat: kuntakapina, kuntarakennemuutos, pakkoliitos, itsehallinto, lähidemokratia, kansanliike, identiteetti

Sisällysluettelo

1 JOHDANTO	1
1.1 Tutkimuksen tausta	1
1.2 Tutkimuksen tavoitteet ja tutkimuskysymykset.....	2
1.3 Tutkimusmenetelmän valinta.....	3
1.4 Aineiston esittely ja analysointimenetelmä.....	4
2 KUNTIEN ASEMA JA SEN MUUTOKSET	7
2.1 Paikallishallinnon merkitys.....	7
2.2 Keskeinen lainsäädäntö.....	8
2.3 Muutokset kuntien asemassa.....	11
2.4 Paras-hanke	13
2.5 Kataisen hallituksen kuntarakenneuudistus	15
3 HALLINNON UUDISTAMINEN	16
3.1 Hallinnon uudistamisen teoreettista taustaa.....	16
3.2 Organisaatioiden kehityskaaret	17
3.3 Hallinnon hajauttaminen – neljäs kehityskaari	19
3.4 Hallinnon rakenteellinen uudistaminen	22
3.5 Muutosvastarinta.....	23
4 KUNNAT PAIKALLISYHTEISÖINÄ JA SAMAISTUMISEN KOHTEINA.....	24
4.1 Tilan ja paikan merkitys.....	24
4.2 Identiteetti	26
4.3 Alueellinen identiteetti.....	27
4.4 Kollektiivinen identiteetti	28
4.5 Kollektiivisen identiteetin rakentuminen ja sen haasteet.....	29
5 KUNTAKAPINAN ULOTTUVUUDET KOLLEKTIIVISENA TOIMINTANA.....	30
5.1 Kansanliikkeen määritelmä.....	30
5.2 Imagon merkitys	33
5.3 Vastademokratia.....	34
5.4 Kuntakapina kansanliikkeenä ja vastademokratian ilmentymänä	35
6. KUNTAKAPINA.....	37
6.1 Alkusysäys kapinalle ja liikkeen keskeiset tavoitteet	37
6.2 Kuntakapinan organisoituminen	43
6.3 Kuntakapina mediassa.....	55

6.4 Kuntarakenneuudistuksen uhkakuvat	72
6.5 Vaihtoehdot kuntaliitoksille.....	87
6.6 Kuntien asema nykypäivänä ja uudistuksen sudenkuopat	99
7 PÄÄTELMÄT	113
LÄHTEET.....	117
LIITE 1: Nettiadressin saateteksti.....	122

1 JOHDANTO

1.1 Tutkimuksen tausta

Tämä tutkimus käsittelee kuntakapinaa, joka sai alkunsa, kun hallitus ilmoitti toteuttavansa koko maan kattavan kuntauudistuksen luomalla työssäkäyntialueiden kokoisia suurkuntia. Hallituksen tarkoituksena oli muodostaa vahvoja peruskuntia, joiden avulla turvataan laadukkaat ja yhdenvertaiset kunnalliset palvelut asiakaslähtöisesti koko maassa. Hieman ristiriitaisesti samaan aikaan tavoitteena oli myös vahvistaa kunnallista itsehallintoa ja paikallisdemokratiaa. (Kataisen hallituksen ohjelma 2011, 75.) Hallitus teki selväksi, että uudistus tulee ehdottomasti toteutumaan. Tämä sai suurimman osan kunnista sekä monet yksityishenkilöt protestoimaan ja allekirjoittamaan ”Kuntakentän ääntä kuultava”-nettiadressin, koska he kokivat että kuntien määrän supistaminen ei ole vastaus ongelmiin. Lisäksi hallituksen ylhäältä alaspäin suuntautuva uudistamispolitiikka herätti kritiikkiä, koska kuntia ei oltu otettu mukaan suunnitteluprosessiin.

Adressissa ollaan erityisen huolissaan kunnallisen itsehallinnon sekä lähipalvelujen tulevaisuudesta. Adressissa myös toivotaan, että kuntien itsehallinnon vahvuudet säilytetään uudistuksia valmisteltaessa. Vahvuuksiksi mainitaan ennen kaikkea kansalaisläheisyys, kansanvalta, kunnalliseen itsehallintoon kuuluvan erilaisuuden säilyttäminen, kaavamaisten ratkaisumallien välttäminen ja kuntien oikeus palvelujen toteuttamistavoista päättämiseen, yhteistyöjärjestelyt mukaan lukien. Lisäksi siinä muistutetaan Kuntaliittoa, että sen tehtävä on kuntien etujen ja itsehallinnon edistäminen, eikä hallituspuolueiden talutusnuorassa kulkeminen. (Liite 1: Kuntakentän ääntä kuultava -nettiadressi.)

Erityisen mielenkiintoiseksi ilmiön tekee se, että adressin allekirjoittajia on erilaisista kunnista, myös suurista. Kapina ei ole myöskään yhden puolueen ajama protesti, vaan mukana on monien eri puolueiden edustajia, ja se onkin saanut lähes kansanliikkeenomaisia piirteitä. Kapinointi ei jäänyt pelkän nettiadressin tasolle, vaan liikkeelle muodostui johto-organisaatio, joka järjesti valtakunnallisia kokouksia ja uhkaili Kuntaliitosta eroamisella. Lisäksi osa kunnista vetosi Euroopan neuvostoon, jolta pyydettiin kannanottoa siihen, onko kuntauudistus ristiriidassa Euroopan unionin paikallisen itsehallinnon peruskirjan kanssa.

1.2 Tutkimuksen tavoitteet ja tutkimuskysymykset

Tutkimuksen tavoitteena on perehtyä kuntakapinaan. Ilmiönä kuntakapina on harvinainen Suomen melko yhtenäiselle poliittiselle kulttuurille ja erikoislaatuinen maailmanlaajuisestikin tarkastellen, joten aihe on tuore myös tutkimuskohteena. Selvää on myös se, että tämänkaltaisen protesti kertoo siitä, että jokin on vialla. Tämän vuoksi ilmiöön on hyvä tarttua ja kartoittaa niitä syy-seuraussuhteita, joita sen taustalla piilee. Näitä tekijöitä olen selvittänyt lehti- ja internetkirjoittelun kautta diskurssianalyysin sekä sisällönanalyysin avulla. Kuntakapinan kehityksen kuvaaminen kokonaisvaltaisesti alusta loppuun on melko haastavaa, koska tilanne elää koko ajan, mutta tarkoituksena on enemmänkin keskittyä sen lähtökohtiin ja erityispiirteisiin kuin kuvata liikkeen kehitystä kronologisesti.

Keskeinen tutkimuskysymys on:

- Mistä kuntakapinassa on pohjimmiltaan kyse?

Osakysymyksiä ovat:

- Miten kuntakapina on saanut alkunsa?
- Kuinka kirjoituksissa nousee esille kapinan organisoiminen ja johtaminen?
- Miten kapinan tavoitteet ilmenevät lehti-/internetkirjoituksissa ja minkälaista diskurssia kuntakapinasta itsestään käydään julkisessa keskustelussa?
- Mitkä ovat kuntauudistuksen vastustajien näkökulmasta uudistuksen pahimmat uhkakuvat?
- Mitä vaihtoehtoisia keinoja on ehdotettu kuntaliitosten tilalle?
- Mitä kuntarakennemuudistus kertoo kuntien roolista nykypäivänä ja mitkä ovat rakennemuudistuksen keskeiset ongelmat?

Tämän tutkimuksen tavoite ei ole ottaa kantaa siihen, onko kuntarakennemuudistus tarpeellinen. Kuntarakenteen uudistaminen on mielenkiintoinen ja tällä hetkellä erityisen ajankohtainen aihe, jota on jo tutkittukin (ks. esim. Haveri, A., Laamanen, L. & Majoinen K: Kuntarakenne muutoksessa? Tutkimus kuntajaon muutostarpeista tulevaisuudessa, 2003). Sen sijaan tavoitteena on tuottaa mahdollisimman hyödyllistä ja käytännönläheistä tietoa, jota voidaan hyödyntää rakennemuudistuksia suunniteltaessa, sekä tuoda esiin kuntien näkökulmaa, joka on uudistustyössä jäänyt hallituksen suunnitelmien jalkoihin. Kuntakentän vaikuttajien tuoreita näkemyksiä kuntarakenteen uudistamisesta on

julkaistu myös Antti Mykkäsen toimittamassa teoksessa ”Kuntakirja – uudistusajatuksia”, joka on julkaistu vuonna 2011. Myös kuntakapina itse on ollut tutkimuksen kohteena Aimo Ryynäsen teoksessa Kuntakapina – Esimerkki kansalaisliikkeen toimintamahdollisuuksista Suomessa (2013).

Tutkimuksen aluksi käsitellään kunnallista itsehallintoa ja sen lainsäädännöllistä pohjaa. Lisäksi perehdytään aikaisempiin kuntiin kohdistuneisiin rakenneuudistuksiin sekä kuntien asemaan ja sen muutoksiin suhteessa valtionhallintoon. Nämä ovat keskeisiä teemoja tutkimuksen aiheen kannalta, sillä kuntarakenneuudistusta pidetään luontaisena jatkumona aikaisemmille uudistamistoimenpiteille ja näiden kautta on helpompi ymmärtää myös kuntakapinan taustalla vaikuttavia motiiveja. Koska kuntauudistus kohdistuu nimenomaan rakenteisiin, tutkimuksessa sivutaan myös hallinnon uudistamisen teoreettista taustaa ja niitä valintoja, joita organisaatioissa joudutaan tekemään uudistusten läpiviemiseksi. Keskeistä kuntarakenneuudistuksen ja siten myös kuntakapinan kannalta on etenkin valinta hallinnon hajauttamisen ja keskittämisen välillä. Hallinnon näkökulman lisäksi tutkimuksessa korostuu myös sosiologinen lähtökohta, sillä kuntia tarkastellaan lisäksi paikallisyhteisöinä ja samaistumisen kohteina. Kuntakapinaa on verrattu kansanliikkeeseen, joten teoriaosuudessa käsitellään kollektiivista, vuorovaikutteellista toimintaa, jolla on myös spatiaalinen ulottuvuus. Kuntakapinaa tarkastellaan käsitteiden, kuten tila, paikka, identiteetti ja imago avulla unohtamatta toiminnan poliittista kontekstia.

1.3 Tutkimusmenetelmän valinta

Ilmiön tutkimisen ohella tutkimuksen alkuperäinen tarkoitus oli antaa kunnille konkreettisesti niiden kaipaama ”ääni” sekä mahdollisuus päästä kertomaan näkemyksiään kuntarakenteen uudistamisesta käyttämällä tutkimusmenetelmänä teemahaastattelua. Tällöin kohdejoukkona olisivat olleet ne henkilöt, jotka ovat olleet aktiivisesti mukana liikkeen toiminnassa. Ideana oli, että tällä tavoin he olisivat voineet tuoda esille suurimmat huolenaiheensa, ja aineisto olisi koostunut suoraan heiltä saadusta materiaalista. Teemahaastatteluiden avulla olisi ollut mahdollista saada syvällistä tietoa aiheesta ja selvittää ilmiön taustalla olevat motiivit.

Kaavailtu kohdejoukko kuitenkin katsoi, etteivät voi antaa aiheesta haastatteluja, joten menetelmänä käytetään sisällönanalyysiä sekä diskurssianalyysiä. Tutkimuksessa etsitään tutkimuskysymyksiin vastauksia julkisen keskustelun eli lähinnä lehti- ja internetkirjoittelun pohjalta, monenlaisia eri kirjoitustyyppisiä hyödyntäen. Tutkimusta lukiessa on hyvä muistaa, että päätelmät ovat tutkijan

omia tulkintoja toisen käden lähteistä, koska suoria vastauksia tutkimuskysymyksiin ei tässä tapauksessa aina ollut saatavilla.

Kyseessä on kvalitatiivinen tapaustutkimus. Yleisesti ottaen kvalitatiiviselle tutkimukselle on ominaista, että tutkimus on kokonaisvaltaista tiedonhankintaa ja tutkimuksen pääinstrumenttina on tutkija itse, mutta lomakkeiden ja muita mittausvälineiden hyödyntäminen on myös mahdollista. Kvalitatiivisissa tutkimusmenetelmissä kohdejoukko valitaan harkiten eli ei tehdä satunnaisotantaa, vaan käsitellään tapauksia ainutlaatuisina. (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2007, 160.)

Laadullisen tutkimuksen analysoinnissa ollaan uskollisia aineistolle, joka säilytetään usein alkuperäisessä sanallisessa muodossa. Tällöin tulkinta tapahtuu kontekstilähtöisesti, ja tutkija käyttää joko induktiivista päättelyä, jossa keskeistä on aineistolähtöisyys, tai sitten abduktiivista, jolloin tutkijalla on jo valmiina teorialähtöisiä ideoita, joita pyritään todentamaan aineiston avulla (Hirsjärvi & Hurme 2000, 136.) Tässä tutkimuksessa yhdistetään nämä teoria- ja aineistolähtöiset lähestymistavat. Ilmiötä pohditaan jo teoriaviitekehyksen kautta abduktiivisesti, mutta varsinaisessa aineiston analyysi -luvussa eli luvussa 6 aineistoa käsitellään sisällönanalyysin ja induktiivisen päättelyn keinoin tutkimuskysymysten kautta, jättäen tilaa myös mahdolliselle aineistosta nousevalle uudelle tiedolle.

1.4 Aineiston esittely ja analysointimenetelmä

Laadullisen aineiston analyysissä jäsennetään ne teemat, jotka ovat tutkittavan ilmiön kannalta merkityksellisiä (Kiviniemi 2001, 68). Tämän tutkimuksen aineistoon ovat valikoituneet ne lähteet, jotka käsittelevät joko 1) kuntakapinaa ja/tai 2) kuntauudistusta. Aineistoa oli runsaasti saatavilla, ja ongelmana olikin sen rajaaminen tutkimuksen laajuuden kannalta järkevästi. Tilanne myös elää koko ajan, jolloin uutta materiaalia on koko ajan saatavilla, joten pulmalliseksi osoittautui tilanteiden muuttuminen sekä sen päätöksen tekeminen, milloin aineistonkeruu olisi syytä lopettaa. Varsinaisten tutkimuskysymysten ohella empiriassa nousee esille myös yleistä pohdintaa kuntauudistuksen tarpeellisuudesta sekä hallitus-oppositio -asetelman vaikutuksesta kuntauudistuksesta käytyyn diskurssiin. Nämä kirjoitukset valikoituvat aineistoon mukaan, koska ne liittyvät kiinteästi kuntarakennemuutoksen ongelmiin ja kuvastavat tilanteen politisoitumista.

Aineisto koostuu yhteensä 150 kirjoituksesta, joiden joukossa on sekä sanomalehti- että aikakauslehtiaineistoa. Aineistoa olisi toki ollut vielä enemmänkin saatavilla, mutta aineistonkeruun jatkaminen olisi keskittänyt tutkimuksen fokuksen enemmän kuntarakenneuudistukseen kuin kuntakapinaan, ja se ei suinkaan ollut tämän tutkimuksen tarkoitus. Lisäksi aineistosta ei enää noussut uusia tämän tutkimuksen kannalta keskeisiä seikkoja, mikä kertoo aineiston saturoitumisesta. Aineisto on kerätty aikavälillä syyskuu 2011 – lokakuu 2013, ja se on esitelty lähteittäin taulukossa 1.

Lähteet ovat pääosin sanomalehtiä, sekä painetussa että verkkolehtien muodossa. Aikakauslehdistä tärkeimmäksi lähteeksi osoittautui Kuntalehti, joka seuraa tiiviisti kunta-alan ilmiöitä. Mukaan päätyi myös yksi blogikirjoitus Aluekehityksen arki -blogista, jota kirjoittaa Vaasan yliopiston aluetieteen professori Hannu Katajamäki.

Taulukko 1. Aineiston erittely lähteiden mukaan

Lähteet	2011-2013
Aamulehti	51
Pohjalainen	40
Suur-Tampere (Pirkanmaan Sanomat)	2
Talouselämä	2
Ura/Valtiotieteilijä	3
Maaseudun tulevaisuus	1
Ilkka	2
Suomenmaa	2
Tamperelainen	1
Kuntalehti	24
YLE:n verkkosivut	4
Iltalehti	1
Demokraatti	2
Turun Sanomat	2
Savon Sanomat	1
Kaleva	1
Etelä-Suomen Sanomat	1
Aamuset	1
Kymen Sanomat	1
Aluekehityksen arki -blogi	1
Iisalmen Sanomat	1
Kuntaliiton verkkosivut	1
Helsingin Sanomat	4
Nelosen verkkosivut	1
Yhteensä	150

Taulukko 2 puolestaan osoittaa aineiston jakaantumisen kirjoitustyyppien mukaan. Kuten taulukosta selviää, suurin osa aineistosta koostuu mielipidekirjoituksista, mikä jo osaltaan kertoo aiheen tärkeydestä ja tunteisiin vetoavasta luonteesta. Myös pääkirjoituksissa on otettu kantaa kuntauudistukseen sekä sitä vastaan kapinoiviin tahoihin. Koska suurin osa aineistosta on kantaaottavia kirjoituksia, on selvää, etteivät ne kaikki ole objektiivisia näkemyksiä. Tämä ei kuitenkaan ole tutkimuksen kannalta ongelma, sillä moni kiinnostuksen kohteena oleva tutkimuskysymys sekä myös diskurssi-analyysin valinta tutkimusmenetelmäksi perustuvat nimenomaan siihen, millaisia tunteita aihe herättää.

Taulukko 2. Aineisto erittely kirjoituslajin mukaan

Kirjoituslajit	
Mielipide	69
Uutinen	29
Kolumni	4
Pääkirjoitus	22
Henkilöhaastattelu	20
Artikkeli	5
Blogikirjoitus	1
yhteensä	150

Sisällönanalyysi ei ole yksittäinen menetelmä, vaan mahdollistaa aineiston monipuolisen ja tarkoituksenmukaisen tarkastelun ja siinä on sekä aineisto- että teorialähtöisiä piirteitä. Sisällönanalyysi perustuu päättelyyn, jossa pyritään aineiston tulkitsemisen kautta kohti käsitteellisempää kuvausta tutkittavasta ilmiöstä. Tavoitteena on järjestää aineisto tiiviiseen ja selkeään muotoon kadottamatta kuitenkaan sen sisältämää informaatiota, sillä pelkistämisen tavoitteena on nimenomaan aineiston informaatioarvon lisääminen. (Puusa 2011, 117.) Tässä tutkimuksessa jokainen aineiston osa on käsitelty yksitellen etsien vastauksia tutkimuskysymyksiin sisällönanalyysin kautta, mutta samalla hyödyntäen diskurssianalyysin menetelmää vaihtelevan kielenkäytön luomien vivahteiden tulkinnaissa. Aineisto on jaoteltu tutkimuskysymyksiin liittyvien teemojen mukaan, jonka jälkeen on kerätty olennainen tieto varsinaiseksi tutkimusaineistoksi.

Diskurssianalyysi ei myöskään ole selkeästi rajattu menetelmä, vaan ”väljä teoreettinen viitekehys”, jonka puitteissa voidaan käyttää erilaisia menetelmäsovelluksia (Potter & Wetherell 1989, 175; ks. Jokinen ym. 1993, 17). Diskurssianalyysille on tyypillistä myös kontekstisidonnaisuus, jolloin analyysin ja tulkintojen kohteena oleva toiminta sijoittuu johonkin tiettyyn aikaan ja paikkaan (Jokinen

ym. 1993, 30). Mielenkiinto kohdistuu kielenkäyttöön, sen eri vivahteisiin, moniäänisyyteen ja jopa ristiriitaisuuteen. Tämän vaihtelevuuden avulla tuotetaan erilaisia merkityksiä ja seurauksia, joita tutkittaessa tukeudutaan aineistoon hyvin yksityiskohtaisesti, sillä kieltä käytetään eri tavoin silloin, kun pyritään saavuttamaan erilaisia päämääriä. Aineisto nähdään jo itsessään tutkimuskohteena ja sosiaalisena todellisuutena, eikä pelkästään näistä kertovana kuvauksena. (Emt. 48–49.)

2 KUNTIEN ASEMA JA SEN MUUTOKSET

2.1 Paikallishallinnon merkitys

Suomen voidaan sanoa olevan kunnallisvaltio. Kunnat toimivat itsehallintoperusteisesti, mikä tuo monenlaisia etuja. Suhteellisen pieninä yksikköinä ne luovat hyvän perustan kansalaisvaikuttamiselle, sillä kunnallinen itsehallinto nojaa *subsidiariteetti- eli läheisyysperiaatteeseen*, jonka mukaan hallinnon tulisi olla mahdollisimman lähellä kansalaisia. Kunnallista itsehallintoa on pyritty vahvistamaan 1980-luvulta saakka mm. vapaakuntakokeilun, sääntelyn purkamisen sekä valtiosuusuu- distuksen kautta. Riippuvuus valtiosta on tosiasiaassa kasvanut etenkin taloudellisesta näkökulmasta. (Anttiroiko ym. 2005, 24.) Vaikka kunnilla on itsehallinto, on valtio se toimija, joka asettaa taloudelliset reunaehdot. Kuntakapinan ilmentämä pelko paikallisen elämän ja lähidemokratian puolesta ei ole uusi ilmiö, vaan on sisältynyt myös esimerkiksi aikaisempiin seutuyhteistyöhankkeisiin. Muutoin tärkeänä nähdyn seutuyhteistyön edistymistä on haitannut mm. se, ettei kunnallisesta itsehallinnosta ja sen turvaamisesta ole keskusteltu tarpeeksi (Airaksinen 2009, 146).

Kaikissa länsimaissa on olemassa jonkinlaisia vaaleilla valittuja paikallishallintoyksiköitä, joita yleensä pidetään demokraattisen yhteiskunnan merkkipaaluina. Niiden merkitys juontaa juurensa alkujaan Montesquieun ja myöhemmin Yhdysvaltain itsenäistymisen esilletuomista vallan hajauttamisen periaatteista. Sen lisäksi, että lainsäädäntö-, toimeenpano-, ja tuomiovalta erotetaan toisistaan, myös vallan alueellisen hajauttamisen katsottiin olevan tärkeää. Paikallishallinnolla katsotaan olevan myös ainutlaatuinen kyky harjoittaa edustuksellista, vastuullista ja luotettavaa hallintoa. Paikallishallintoyksiköitä on pidetty tehokkaina hallinnon tasoina ainakin sen suhteen, mitä tulee paikallisen väestön tarpeisiin palvelutarjonnan suhteen. Paikallisella hallinnolla on arvoa myös

”pehmeämmästä” näkökulmasta, sillä se luo yhteisöllisyyttä. (Goldsmith 1992, 49–50.) Saman yhteisön jäsenillä on eräänlainen yhteinen, jaettu identiteetti. Oman paikkakunnan asukkaisiin on helppompaa samaistua, kuin ihmisiin sen rajojen ulkopuolella. (Sharpe 1988, ks. Goldsmith 1992, 50.) Tämän vuoksi suhtautuminen paikallishallintoon on usein myös hyvin tunnepitoista. Vahvan paikallishallinnon ja kunnallisen itsehallinnon kannattajien mukaan kuntalaisten vaikutusmahdollisuuksien kannalta on erittäin tärkeää, että päättäjät ovat riittävän tuttuja (Viitaniemi 2006, 143).

Paikallishallinnon asema suhteessa valtion keskushallintoon on ollut pitkään keskustelun aiheena myös kansainvälisesti, jopa siinä määrin, että sen korostuminen on saanut kritiikkiä osakseen. Page (1982, 23–24) kutsuu käsitystä siitä, että paikallisuus olisi aina hyvä asia ja keskittäminen huono ”paikallisen itsehallinnon metafyyksiseksi päätökseksi.” Hän kritisoi sitä, että paikallisen itsehallinnon heikkenemisen jatkuva korostaminen esimerkiksi tutkijayhteisössä aiheuttaa sen, että hallinnossa nähdään vain kaksi toimijaa, paikallis- ja keskushallinto. Tällöin on vaarana, että huomio kääntyy pois laajemmista ja ajankohtaisista poliittisista prosesseista.

2.2 Keskeinen lainsäädäntö

Euroopan neuvoston *paikallisen itsehallinnon peruskirja* (European Charter of Local Self-Government) eli ns. kunnallissopimus on lokakuusta 1991 lähtien ollut osa myös Suomen oikeusjärjestystä. Sen voimaansaattaminen vahvisti kunnallisen itsehallinnon asemaa mm. korostamalla kuntien oikeutta määrätä itse hallintorakenteestaan sekä käyttää omaa harkintaansa toimialaansa kuuluvien tehtävien järjestämisessä siten, ettei valtion myöntämiä tukia tule sitoa tiettyjen tehtävien hoitamiseen. Lisäksi peruskirjassa korostetaan kuntien tarvetta riittävään oikeussuojaan. Peruskirjan katsotaan olleen myös vuoden 1995 kuntalain säätämisen mallina, mikä näkyy etenkin siinä, että organisaation muotoa koskevat säädökset on jätetty minimiin. (Anttiroiko ym. 2005, 25.)

Huomattavaa on, että sopimus koskee nimenomaan itsehallintoa eli ainoastaan kuntia, ei siis valtion paikallishallintoa. Kunnallissopimuksen tavoitteena on luoda eurooppalaiset standardit, joiden avulla voidaan mitata ja suojata paikallista itsehallintoa, joka nähdään tärkeäksi siitä syystä, että se on kaikkein lähimpänä kansalaisia. Tätä paikallisviranomaisille taattua autonomiaa voidaan pitää eräänä ”aidon demokratian” ilmentymänä, ja kunnallissopimuksen toteuttamista valvotaan poliittisesti, mutta ei oikeudellisesti. Mikäli koetaan, että sopimusta ei ole noudatettu, asiasta voidaan tehdä kirjallinen valvontavaatimus Euroopan kunta- ja aluehallintokongressille. Jos vaatimuksen tekee yksit-

täinen kunta, sen on yksilöitävä vaatimusintressinsä, esimerkiksi, jos kunta on kärsinyt vahinkoa ylemmän viranomaisen päätöksen vuoksi. Kunnan on myös osoitettava, että se on läpikäynyt oman maansa muutoksenhakukeinot, sillä kongressi ei halua sekaantua maiden sisäisiin lainkäyttöjärjestelmiin. Perinteisesti kunnan vaatimuksen käy ensin läpi oman maan kuntien keskusjärjestö. (Pöyhönen 1996, 15–24.) Suomen tapauksessa tämä järjestö on Kuntaliitto.

Kunnallisella itsehallinnolla on myös perustuslaillinen suoja. Perustuslain mukaan ”Suomi jakautuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon.” Perustuslakiin on kirjattu kuntien verotusoikeus, ja tärkeä on myös lause ”Kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla.” (Suomen perustuslaki 11.6.1999/731, 121 §). Lainkohdan merkittävänä puutteena pidetään rahoitusperiaatteen poisjäämistä eli sitä, että valtion tulisi myös huolehtia kuntien taloudellisista resursseista samalla kun niille määrätään uusia velvoitteita lainsäädännön kautta (Anttiroiko ym. 2005, 27.) Tämä on ristiriidassa paikallisen itsehallinnon peruskirjan kanssa, jossa mainitaan että ”Paikallisviranomaisten taloudellisten voimavarojen tulee olla riittävät suhteessa niihin velvoitteisiin, jotka niille on annettu perustuslaissa ja muussa laissa” (Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja, 9. artikla).

Suomessa kunnallisen itsehallinnon on ainakin tähän saakka nähty olevan melko vahvalla pohjalla, vaikkei sen perustuslaillinen suoja ulotu sellaisenaan yksittäiseen kuntaan eikä hallitusmuodossa turvata minkään kunnan olemassaoloa saati oikeutta päättää olemassaolostaan (Laamanen 2007, 57). Perustuslaki ei siis turvaa yksittäisen kunnan rajoja, vaan itsehallinnon järjestelmänä ja kuntien rajojen sisällä. Tähän ovat hallituksen edustajatkin vedonneet vastatessaan kuntauudistukseen kohdistuvaan kritiikkiin. Toisin sanoen, heidän näkemyksensä mukaan kuntien määrän supistamiselle ei ole lainsäädännöllistä estettä. Myös kuntien toimintaa säätelevän kuntalain mukaan ”Suomi jakautuu kuntiin, joiden asukkaiden itsehallinto on turvattu perustuslaissa” (Kuntalaki 365/1995, 1§). Tässäkin on turvattu nimenomaan asukkaiden itsehallinto, ei yksittäisen kunnan. Ryytänen (2011, 14) kuitenkin muistuttaa, että Euroopan paikallisen itsehallinnon 5. artiklan mukaan kuntien rajoja muutettaessa tulee toimia yhteistyössä asianomaisten kuntien kanssa ja että kuntien asukkaita on kuultava kansanäänestyksessä. Kunnallisella itsehallinnolla on oltava myös todelliset toteutumisen mahdollisuudet pelkän muodollisen rakenteen lisäksi.

Kuntajaon muuttamisesta on säädetty kuntajakolaissa. Laki asettaa ehdot kuntajaon muuttamiselle, sekä määrää prosessin etenemisestä ja vastuunjaosta. 1990-luvun puoliväliin saakka lainsäädännön linjauksena oli se, että edellytyksiä pakottaa kunnat liitoksiin vasten tahtoaan supistettiin, kun taas

vuosikymmenen alkuun saakka liitos oli ollut mahdollista toimeenpanna tärkeän yleisen edun edellytyksestä valtioneuvoston päätöksellä, olivatpa kunnat sitten halukkaita siihen tai eivät. Vuonna 1993 annetussa kuntajakolain muutoksessa kunnan lakkauttamista tai perustamista ei määrätty toimeenpantavaksi, jos kyseisen kunnan valtuusto sitä vastusti, mutta viime aikoina kuntajakolainsäädäntöä on kehitetty kuntaliitoksiin kannustavaksi (Laamanen 2007, 74–75.)

Viimeisin kuntajakolain muutos (478/2013) astui voimaan 1.7.2013. Tämän myötä lain nimi muuttui kuntajakolaista kuntarakennelaksi. Uuteen lakiin on myös lisätty uusi 1 a -luku, joka käsittelee kuntarakenneuudistusta ja sen etenemistä ja on voimassa väliaikaisesti 1.7.2013–31.12.2019. Kuntajakolain muutos toi mukanaan keskeisen muutoksen kuntien itsemääräämisoikeudessa. Kuntarakennelaki myös velvoitti kaikkia kuntia tekemään yhdistymisselvityksen 30.11.2013 mennessä. Aikaisemmassa kuntajakolaissa (Kuntajakolaki 1698/2009, 18 §) ohjeistettiin, että ”Valtioneuvosto voi päättää kuntien yhdistymisestä yhdistyvien kuntien valtuustojen yhteisestä esityksestä” ja että ”Kuntien yhdistymisestä voidaan päättää valtuuston vastustuksesta huolimatta, jos 16 §:ssä tarkoitettu kuntajakoselvittäjän ehdotus kuntien yhdistymisestä on saanut enemmistön kannatuksen yhdistymistä vastustaneessa kunnassa toimitetussa kansanäänestyksessä.” Nykyään 18 § kuuluu näin:

”Valtioneuvosto voi päättää 16 a §:ssä tarkoitetusta kuntajakoselvittäjän esityksestä erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevaa kuntaa koskevasta kuntajaon muuttamisesta muutoksen kohteena olevan kunnan tai kuntien valtuustojen vastustuksesta huolimatta, jos muutos on välttämätön erityisen vaikeassa taloudellisessa asemassa olevan kunnan asukkaiden lakisääteisten palvelujen turvaamiseksi ja 4 §:ssä säädetyt kuntajaon muuttamisen edellytykset täyttyvät.”

Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että valtioneuvosto voi pakottaa kunnat liitoksiin, jos se katsoo muutoksen olevan välttämätön. Keskeinen muutos onkin se, että kuntajakolain (1698/2009) oli tarkoitus luoda raamit kuntien vapaaehtoiselle yhdistymiselle, kun taas kuntarakennelaki (478/2013) antaa valtiolle enemmän valtaa kuntajaon muuttamisessa. Osana kuntarakenneuudistusta on ollut tekeillä myös kuntalain kokonaisuudistus, ja uuden kuntalain oli tarkoitus astua voimaan vuoden 2015 alussa. Tätä ei kuitenkaan vielä toistaiseksi ole tapahtunut.

2.3 Muutokset kuntien asemassa

Kuntarakenneuudistusten katsotaan liittyvän niihin merkityksiin, joita kunnille on annettu, ja kuntarakennekeskustelu puolestaan kytkeytyy kuntien itsehallintoon eli kuntien asemaan suhteessa valtioon. 1900-luvun alkupuolella liikenneyhteyksien kehittymättömyys sekä seurakuntien tarpeet aiheuttivat sen, että kuntia jaettiin pienemmiksi yksiköiksi. 1990-luku toi kuitenkin mukanaan laman ja taloudelliset ongelmat. Tällöin kuntien elinvoimaisuus ja edellytykset palvelujen järjestämiseen nousivat keskiöön. Kuntarakenteen muutostarpeen perusteluksi mainittiin jo silloin kuntien tehtävien ja taloudellisten resurssien heikentynyt suhde. (Laamanen 2007, 19.) Niinpä jokainen uudistus kertoo jotakin kuntien senhetkisestä asemasta yhteiskunnassa, ja myös Suomessa on nähty monenlaista uudistusta, kokeilua ja hanketta. Näitä ei tässä tutkimuksessa sen tarkemmin käsitellä lukuun ottamatta joitakin pääpiirteitä, sekä jäljempänä käsiteltävää Paras-hanketta. Huomionarvoista on kuitenkin se, että keskustelu optimaalisesta kuntakoosta ja kuntarakenteesta ei ole uusi diskurssin aihe. Jo 1960-luvulla Suomessa pohdittiin kuntarakenteen uudistamista, mutta konsensusta sen laajamittaiseen toteuttamiseen ei koskaan saavutettu (Haveri 2000,19).

Kuntien historia juontaa juurensa seurakunnista, joiden rajoja ne alkuun noudattivat. Yhteisöjen juuret juontavat kuitenkin vieläkin pidemmälle, sillä katolisen kirkon pyrkiessä vahvistamaan asemaansa Suomessa 1100-luvulla se järjesti paikallishallintonsa muinaispitäjien pohjalta. Näistä muinaispitäjistä muodostui kirkkopitäjiä, jotka toimivat samanaikaisesti seurakuntina sekä hallinnosta ja oikeudenkäytöstä vastaavina kärjäkuntina. Näiden pitäjien varaan alkoi rakentua itsehallinto, eikä maakunnallista itsehallintoa muodostunut, vaikka pyrkimyksiä tähänkin suuntaan on ollut. Pitäjäkeskeisyyttä on selitetty mm. harvalla asutuksella ja pitkillä välimatkoilla. (Laamanen 2007, 58–59.)

Suomalaisten käsitys vahvasta paikallisesta itsehallinnosta pohjautuu muinaispohjoismaiseen ja -germaaniseen näkemykseen vapaiden miesten oikeudesta ja myös velvollisuudesta kokoontua sekä päättää yhteisistä asioista, minkä katsotaan vaikuttaneen voimakkaasti kuntalaitoksen muotoutumiseen. Tämän näkemyksen mukaan päätöksiä ei voida tehdä ilman päätöksenteon kohteiden sille suomaa hyväksyntää. Kunnallishallinnon varsinaiset perusteet luotiin vuoden 1865 kunnallisasetuksella, ja vaikka kunnallislakia onkin sen jälkeen uudistettu useampaan otteeseen, on sisältö pysynyt perusasioiltaan melko muuttumattomana, kuten esimerkiksi sen suhteen, mitä tulee kuntalaisten itsehallintoon. 1920-luvulle asti kunnat olivat itsenäisiä suhteessa valtioon ja ne toimivat paikallisina ihmisten yhteisöinä. Kuntien roolissa ja tehtävissä on kuitenkin tapahtunut yhteiskunnallisista

muutoksista johtuvaa vaihtelua. Byrokratisoituminen alkoi 1930-luvulla, kun valtio katsoi oikeudekseen määrätä kunnille tehtäviä. (Haveri, Laamanen & Majoinen 2003, 26–27.)

1900-luvun jälkipuoliskolla kunnat alettiin nähdä osana valtion organisaatiota. Tämä paikallisviranomaisen asema toi mukanaan vastuun hyvinvoinnin ja tasa-arvon toteuttamisesta. (Laamanen 2007, 19.) Tätä aikaa voidaan kutsua myös hyvinvointivaltion rakentamisen vaiheeksi, jolloin etenkin sosiaalipoliittisten tehtävien katsottiin kuuluvan kuntien toimialaan. Paikallisen itsehallinnon kehitysvaiheissa uudistusten syynä olivat ensisijaisesti paikallishallinnon tehtäväkenttään kohdistuvat muutokset (Laamanen 2007, 56). 1980-luvun lopulta lähtien kunnallista itsehallintoa pyrittiin vahvistamaan sekä sopeuttamaan yhteiskunnallisiin muutoksiin erilaisten hallintouudistusten kautta, jotta julkisen hallinnon taloudellisuus ja tehokkuus lisääntyisivät. Hyvistä aikeista huolimatta tavoitteet eivät kuitenkaan toteutuneet, koska samanaikaisesti oikeudellisen vapauden kasvun kanssa taloudellinen liikkumavara kaventui. (Haveri 2000, 40; Haveri, Laamanen & Majoinen 2003, 27–28.)

Eräs merkkipaalu kunnallishallinnon uudistamisessa oli 1988 alkunsa saanut vapaakuntakokeilu, jonka myötä monet konkreettiset uudistukset saivat alkunsa, kuten esim. kunnallislain ja kuntien valtiosuus- ja kirjanpitojärjestelmän uudistaminen sekä hankkeet, joiden tavoitteena oli parantaa osallistumista sekä kuntien palvelukykyä. Vapaakuntakokeilun tavoitteena oli nimenomaan kuntien itsehallinnon vahvistaminen. (Haveri 2000, 43.) Se antoi kunnille vapauden ja mahdollisuuden organisoida omaa toimintaansa, mutta sitä on myös kritisoitu kunnan toimivallan eikä niinkään kuntalaislähtöisen itsehallinnon korostamisesta (emt. 46). Vapaakuntakokeilun taustalla oleva näkemys tehokkaasta kuntarakenteesta eroaa silmiinpistävästi nykyisestä, sillä tuolloin nimenomaan suurten kuntayksiköiden katsottiin olevan hallinnoltaan ja palvelutuotantojärjestelmältään liian byrokraattisia (Niemelä 2008, 23).

Merkittävä muutos kuntien asemassa oli kuntalain uudistaminen vuonna 1995. Vanhan kunnallislain ei enää nähty olevan ajankohtainen ja kuntia parhaalla tavalla palveleva. Uudistamistyössä tärkeänä lähtökohtana oli kuntien vapaus valita, millä tavalla palvelut tuotetaan, joten yksityisillä markkinoilla tuotettavat palvelut nousivat esiin voimakkaammin kuin koskaan aikaisemmin. Esimerkkiä haettiin maailmalta, etenkin muista Pohjoismaista, ja EU-jäsenyyden myötä huomioitiin myös kansainvälinen lainsäädäntö. Vuoden 1995 kuntalaki oli jatkoa jo 1970-luvulla alkaneelle kehitykselle, jossa kuntien tehtäviä ja päätösvaltaa lisättiin kansanvaltaisuuden ja itsehallinnon vahvistamiseksi. (Niemelä 2008, 30–31.)

2000-luvulle siirryttäessä ilmeni uusia haasteita, kuten väestön ikääntyminen, globaali talous ja epätasainen aluekehitys. (Laamanen 2007, 19.) Näistä haasteista etenkin pienten kuntien oli vaikea selviytyä. Oman lisänsä toi seutuistumiskehitys, jossa maantieteelliset rajat menettivät merkitystään kuntalaisten arkielämän ja yritystoiminnan määrittellessä toiminnalliset alueet. Tämän vuoksi kunta- jaotuksen ei katsottu vastaavan nykyaikaisia tarpeita. (Haveri, Laamanen & Majoinen 2003, 34.)

Kuntien välinen yhteistyö nähtiin yhtenä vaihtoehtona palvelujen järjestämisessä, ja vuonna 2000 aloitettiin seutuyhteistyökokeilu palvelurakenteen kehittämiseksi eli Seutukuntien tuki (SEUTU) -hanke. Tämän kokeilun perusteena oli huoli siitä, että pelkät kuntarakenteen muutokset eivät auta vastaamaan palvelutoiminnan ja negatiivisen julkisen talouden kehityksen tuomiin haasteisiin. (Haveri, Laamanen & Majoinen 2003, 62; Niemelä 2008, 37–38.) Hankkeen tavoitteena oli hankkia kokemuksia seutupohjaisesta yhteistyöstä ja sen vaikutuksista kunnalliseen itsehallintoon ja palveluihin (Haveri 2011, 139). Lisäksi tavoitteena oli lisätä kuntien vapaaehtoista yhteistyötä, jonka kautta tärkeiden palvelujen yksikkökokoja ja sitä kautta taloudellisuutta voitaisiin parantaa. Avainsanoja olivat riittävä väestöpohja, laatu ja saatavuus. Samaan aikaan kuitenkin korostettiin, ettei seutuyhteistyö poista kuntaliitosten tarvetta. Seutuyhteistyökokeilua seurasi vuonna 2004 laki seutuvaltuustokokeilusta, koska oltiin huolissaan siitä, että päätöksenteko siirtyy liian kauas kansalaisista. (Niemelä 2008, 37–39.)

Hyvistä aikeista huolimatta seutuyhteistyö jäi melko vähäiseksi ja odotettua vaikeammaksi. Yhteistyötä pyrittiin parantamaan harkinnanvaraisella yhteistoiminta-avustuksella, jonka mahdollisti vuoden 2005 alusta voimaantullut valtiosuuslain muutos. Tästä huolimatta laaja-alaisen yhteistoiminnan aikaansaaminen on ollut vaikeaa, hidasta ja alueellisesti epäyhtenäistä (Niemelä 2008, 39, 43). Rajat ylittävälle kunnalliselle yhteistyölle ei ole lainsäädännöllisiä esteitä, joten yhteistyön ongelmien katsotaankin olevan enemmän psykologisia kuin lainsäädännöllisiä, kuten ”kuntakateus” ja ”omaan pussiin vetäminen” (Haveri, Laamanen & Majoinen 2003, 36, 61).

2.4 Paras-hanke

Valtioneuvosto katsoi, etteivät peruskunnat lähitulevaisuudessa enää kykene turvaamaan hyvinvointipalveluja, vaan tarvitaan kuntarajat ylittävää yhteistyötä sekä myös muutoksia kuntajakoon. Niinpä se käynnisti keväällä 2005 Paras-hankkeen, jonka tavoitteena oli kunta- ja palvelurakenteen uudistaminen. Keinoina olivat tehokkaat ja monipuoliset tuotantotavat ja palvelujen laajempi väestöpohja, joiden avulla oli mahdollista saavuttaa keskittämisetuja. (Kuntaliitto, Paras-hanke.)

Paras-hankkeen tavoitteissa ei kuitenkaan mainita kuntien määrän vähentämistarvetta, vaan puhutaan yleisesti alueellisesti ehyistä ja yhdyskuntarakenteeltaan toimivista kunnista. Kuntarakenteen muutoksilla on kuitenkin yleensä pyritty kuntien määrän vähentämiseen ja koon kasvattamiseen. Tähän tähdättiin myös kuntajakolakiin sisältyvien yhdistymisavustusten muuttamisessa kannustavammaksi. (Niemelä 2008, 36–37). Paras-hanke kohtasi samankaltaista kritiikkiä kuin viimeisinkin kuntarakenneuudistus, sillä myös sen liikkeelle laittamisen katsottiin tapahtuneen ylhäältä annetusti ja epädemokraattisesti (Viitaniemi 2006, 144).

Uudistusta koskeva puitelaki näki päivänvalon vuoden 2007 alussa. Tämä puitelaki määrittelee uudistusten tavoitteet, esimerkiksi sen, että palvelujen väestöpohjan tulee perusterveydenhuollossa ja siihen kiinteästi liitettävässä sosiaalihuollossa olla 20 000 asukasta, ja ammatillisen peruskoulutuksen järjestämisessä vähintään 50 000. Periaatteessa valtioneuvoston määräyksestä kuntia voidaan liittää ilman niiden suostumusta. Lain edellyttämien muutosten piti valmistua puitelain voimassaoloaikana, viimeistään vuoden 2013 alussa. Lakia on täsmennetty jälkepäin, ja vuoden 2013 alusta lähtien valtioneuvosto voi velvoittaa kuntia liittymään yhteistoiminta-alueeseen, jollei väestöpohja sosiaali- ja terveystalveissa täytä 20 000 asukkaan vähimmäisvaatimusta. (Laki kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta 169/2007)

Käytännössä Paras-hanke pyrkimyksenään eheään ja elinvoimaiseen kuntaverkoston johti kuntien yhdistämisiin, joidenkin mielestä jopa pakkoliitoksiin. Hanketta on kritisoitu siitä, että palvelujen turvaamisen sijaan juuri lähipalvelut katoavat säästösyistä ja laajan väestöpohjan vaatimuksesta. Selontekoraportissa vuodelta 2009 myönnetäänkin, että uudistuksen tähänastiset vaikutukset näkyvät erityisesti hallinnollisten rakenteiden kehittämisessä eikä se ole vielä vahvasti edennyt palvelujen kehittämiseen (Valtioneuvoston selonteko kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta, 5). Tutkimukset osoittavat, että pelkkä kuntarakenteen uudistaminen ei lisää tehokkuutta eikä ratkaise kuntien ongelmia, vaan samanaikaisesti olisi kyettävä uudistamaan myös toimintamalleja ja omaksuttava uudenlaista teknologiaa (Haveri, Laamanen & Majoinen 2008, 73; Korpela & Mäkitalo 2008, 151). Lisäksi kuntaliitoksia on perusteltu kunnan ulkoisella kilpailukyvyllä ja elinkeinopolitiikalla, mutta sisäinen kilpailukyky, jolla on merkitystä kuntalaisten arjen kannalta, on jäänyt vähemmälle huomiolle (Halme & Kuukasjärvi 2010, 32).

2.5 Kataisen hallituksen kuntarakenneuudistus

Vaikka kuntarakenneuudistus on oma erillinen kokonaisuutensa, se jatkaa Paras-hankkeen viitoittamaa tietä ja on täten looginen jatkumo pidemmän aikavälin uudistamishankkeille. Kuten Haveri (2011, 140) toteaa, kunta- ja palvelurakennuksen myötä voimakkaaseen valtion interventioon pohjautuvasta tavasta tuli hallitseva keino koota yhteen kuntien voimavaroja. Vuoden 2011 hallitusohjelman mukaan aikomuksena oli myös poistaa lainsäädännöstä sekä kuntatalouden rahoitusjärjestelmistä kuntaliitoksia vaikeuttavat tekijät. Tarkoituksena oli, että uudistuksella luotaisiin palvelurakenne, jossa valta ja vastuu palveluiden järjestämisestä ja rahoituksesta olisivat yhdellä, riittävän laajaan asukas- ja osaamis pohjaan perustuvalla taholla. Tällöin tarve kuntien yhteistoiminta-alueille vähenisi, mikä puolestaan selkeyttäisi hallinnollista rakennetta. Hallitusohjelman yhtenä tavoitteena oli myös kuntalain kokonaisuudistus. (Kataisen hallituksen ohjelma 2011, 75–76.) Kuntarakenneuudistuksen yhteydessä oli tarkoitus uudistaa myös valtionosuusjärjestelmää. Valtionosuusuudistus astui voimaan 1.1.2015 ja keskeinen muutos on laskentaperusteiden määrän karsiminen ja järjestelmän yksinkertaistaminen. Paras-hankkeen puitelaki korvattiin luvussa 2.2 käsitellyllä erityisellä rakennelailla, joka astui voimaan 1.7.2013 ja joka antoi valtioneuvostolle enemmän valtaa kuntaliitostilanteissa.

Kuntaliitokset eivät kuitenkaan ole aivan yksiselitteinen asia, sillä pakkoliitosten on katsottu olevan yleiseurooppalaisen käytännön vastaisia eivätkä ne kaikkien mielestä noudata Euroopan kunnallissopimuksen periaatteita (Laamanen 2007, 153). Kunnallissopimuksen ongelmana on kuitenkin sen tulkinnanvaraisuus. Vaikka siinä korostetaan paikallisen hallinnon merkitystä, se ei määrittele hallintoyksiköiden kokoa. Huomionarvoista on myös se, että verrattuna moniin muihin kunnallissopimuksen ratifioineisiin maihin Suomen hyvin hajautunut kuntakenttä suurine kokoeroineen on jo alkujaan erilainen ja harvinaislaatuinen. Niemelä (2008, 46) tekeekin mielenkiintoisen huomion: kunta- ja palvelurakennetta koskevasta keskustelusta on talouden retoriikan kustannuksella kadonnut kuntien itsehallinnollisen aseman vahvistaminen, paikallisten olosuhteiden huomioiminen sekä kansalaislähtöisyys, jotka vielä 1990-luvun alkupuolelle asti olivat olennaisia seikkoja uudistamistyössä.

3 HALLINNON UUDISTAMINEN

3.1 Hallinnon uudistamisen teoreettista taustaa

Julkisen hallinnon uudistaminen on aina tavoitteellista toimintaa, jonka pyrkimyksenä on muuttaa rakenteita ja prosesseja niin, jotta ne toimisivat tehokkaammin ja taloudellisemmin. Airaksisen (2009, 37) määritelmän mukaan nämä tavoitteet voidaan jakaa ainakin kolmeen luokkaan. Ensimmäinen tavoite on vahvistaa sisäistä toimintakykyä, eli hallintokoneiston kyvykkyyttä edistää ja myös toteuttaa poliittisia päämääriä. Toinen tavoite liittyy ulkoisen toimintakyvyn parantamiseen eli kykyyn vastata kansalaisten ja yhteiskunnan odotuksiin. Kolmas tavoite on ratkaista ”aitoja ja oikeita ongelmia” hallinnon uudistamisen kautta ja välttyä tilanteilta, joissa hallintokoneisto toimii kyllä oikein, mutta käsittelee ”väriä ongelmia”.

Kuntarakenneuudistuksen taustalla ovat eittämättä ainakin ensimmäisenä sekä toisena mainitut näistä tavoitteista. Pyrkimyksenä oli tehostaa kuntien toimintaa ja karsia kustannuksia. Uudistuksen uskottiin luovan vahvoja peruskuntia, jolloin myös kansalaiset ja koko yhteiskunta tulisivat hyötymään. Nämä liittyvät sekä sisäisen että ulkoisen toimintakyvyn kehittämiseen. Kolmantena mainitun tavoitteen hahmottaminen tässä asiayhteydessä onkin problemaattisempaa. Tällä hetkellä oikeana ongelmana selvästikin pidetään kuntien suurta määrää ja palvelutoiminnan kustannuksia, mutta nettiadressin perusteella monet ovat eri mieltä kuntien määrää supistamisen vaikutuksesta kustannuksiin. Suurin haaste näiden ongelmien määrittelemisessä onkin se, että ne tuntuvat olevan enemmän mielipidekysymyksiä ja subjektiivisia näkemyksiä, kuin faktoihin pohjautuvia.

Hallinnon uudistamista voidaan tarkastella joko suoraviivaisesti etenevänä mallina, jossa uudistusta viedään koko ajan samaan suuntaan tai sitten eräänlaisena heilurina, jossa uudistus on vastareaktio edelliselle toimenpiteelle ja vie painopistettä toiseen suuntaan. Suoraviivaista etenemistä selittää uudistusten itseään vahvistava luonne, kun taas heiluriliike johtuu poliittisen päätöksenteon valtasemien muutoksesta. Heiluriliike myös asettaa uudet ideat vastakkain vanhojen kanssa, mistä on hyötyä uudistustyössä, sillä uudistusten perustelussa on osoitettava vanhojen mallien epäonnistuminen tai ainakin vanhentuminen. (Haveri 2011, 133.)

Viimeisen kahden vuosikymmenen aikana keskeistä hallinnon uudistamisessa kansainvälisestikin katsoen on ollut muutos ”perinteisestä” julkishallinnosta (government) tehokkuutta ja liiketalouden

piiristä omaksuttuja malleja korostavan uuden julkisjohtamisen (New Public Management) sekä verkostoihin liittyvän hallinnan (governance) suuntaan. Tutkijoiden käsitykset perinteisen julkishallinnon sekä uuden julkisjohtamisen sisällöstä ovat melko yhtenevät, mutta hallinnan suhteen löytyy ainakin kahdenlaista tulkintaa. Toiset eivät näe sen juurikaan eroavan uudesta julkisjohtamisesta, kun taas toiset pitävät näitä lähes vastakkaisina malleina, heilurin eri suuntina, jossa hallinta on syntynyt korjaamaan uuden julkisjohtamisen virheitä. Siinä kun uusi julkisjohtaminen korostaa politiikan ja hallinnon erillisyyttä, hallinta puolestaan näkee julkisen hallinnon riippuvaisena yhteiskunnasta ja sen muista toimijoista. Näiden kolme mallia eroavat toisistaan myös siinä, mitä tulee kansalaisten asemaan. Perinteinen, byrokraattinen julkishallinto, näkee kansalaisen alamaaisena, uusi julkisjohtaminen asiakkaan roolissa ja hallinta puolestaan yhteisön aktiivisena jäsenenä. (Emt. 133–136.)

Haverin (2011, 137–139) mukaan 1990-luvulla toteutetut Suomen kunnallishallinnon uudistukset, kuten esimerkiksi valtionosuusjärjestelmän ja kuntalain muutokset, olivat pitkälti uuden julkisjohtamisen periaatteiden mukaisia ja muodostivat toisiaan vahvistavan kokonaisuuden edeten suoraviivaisesti. Niillä pyrittiin eroon ylimääräisestä byrokratiasta ja tarkoituksena oli luoda taloudellinen, tehokas, itseohjautuva kunnallishallinto. Sen sijaan vuosituhannen vaihteen jälkeen kunnallishallinnon uudistaminen ei ole ollut yhtä johdonmukaista, vaan on nähtävissä useita kehityskaaria. 2000-luvulla myös hallinta eli governance-ajattelu alkoi saada jalansijaa, ja valtio alkoikin informaatio- ja resurssiohjauksen kautta kannustaa kuntia verkostoitumaan eli yhteistyöhön keskenään ja muiden toimijoiden kanssa, esimerkkinä tästä on mm. aikaisemmassa luvussa mainittu SEUTU-hanke.

Keskeiseksi ohjenuoraksi hallinnon kehittämistyössä on noussut *hyvän hallintatavan* (*good governance*) käsite (Airaksinen 2009, 37). Hyvä hallintatapa on käsite, jota käytetään usein politiikantutkimuksessa, julkisessa hallinnossa ja kehitysjohtamisessa. Se esiintyy erityisesti silloin, kun on kyse demokratiasta, kansalaisyhteiskunnasta, osallistumisesta, ihmisoikeuksista ja sosiaalisesta sekä kestävästä kehityksestä. (Pani 2009, 30.) Nämä seikat tulisi ottaa huomioon kaikessa hallintoa koskevassa uudistustyössä.

3.2 Organisaatioiden kehityskaaret

Organisaatioiden uudelleenjärjestely on merkittävä ja jatkuva osa julkisen sektorin hallintouudistuksia. Pollitt ja Bouckaert (2004) ovat erottaneet neljä melko klassista vaihtoehtoa, joilla organi-

saatioita voidaan kehittää ja joita on sovellettu maailmanlaajuisesti. Näitä kutsutaan kehityskaariksi ja ne ovat 1) *erikoistuminen*, 2) *koordinaatio*, 3) *laajuus* sekä 4) *hajauttaminen/keskittäminen*. Neljännen kehityskaaren merkitys on tutkimuksen aiheen kannalta keskeinen, joten se on saanut oman alalukunsa ja siihen perehdytään tarkemmin luvussa 3.3.

Ensimmäisenä näistä neljästä tarkastellaan erikoistumista. Yksi hallinnollisen ajattelun keskeisimmistä piirteistä on pohdinta sen välillä, pitäisikö organisaatioiden olla laaja-alaisia monitoimijoita vai keskittyä tiettyyn erityisosaamisen alaan. Molemmilla malleilla on kannattajia, ja heiluriliikettä näiden kahden vaihtoehdon välillä on ollut havaittavissa sekä valtioiden keskushallintojen että muiden hallinnontasojen organisaatioissa. Viime aikoina erikoistuminen on lisääntynyt, vaikka se on saanut myös kritiikkiä osakseen joissakin maissa, koska näiden uusien luomusten lainsäädännöllinen ja poliittinen asema ei aina ole ollut itsestäänselvyys. (Pollitt & Bouckaert 2011, 96–98.)

Toinen mahdollinen kehityskaari on koordinaatio. Koordinaatiota voidaan toteuttaa kolmella erilaisella mekanismilla, jotka ovat *hierarkkinen malli*, *verkostot* sekä *markkinat*. Perinteisessä hierarkkisessa hallinnossa koordinoinnista vastaa johto suunnaten määräykset ylhäältä alemmalle tasolle, josta ne päätyvät vertikaalisesti edelleen alemmaksi. Samalla tavalla toteutuu myös sääntely ja toiminnan tarkkailu, sillä jokainen organisaation taso valvoo hierarkiassa alempana olevaa. Kun uudenlainen tilanne tulee vastaan, sääntelyä muutetaan vastaamaan olemassa olevaa ja koko organisaation kattavaa toimintatapaa. Hierarkkinen ”käskyttäminen” ei kuitenkaan ole ainoa keino toteuttaa koordinaatiota, vaan se voidaan saavuttaa myös epävirallisemmilla keinoilla, kuten vapaaehtoisella yhteistyöllä verkostoissa. Verkostoissa koordinaatio perustuu solidaarisuuteen, jonka syntymistä edistää se, että tavoitteet ovat kaikille verkoston jäsenille samat, viestintä on sujuvaa ja merkityksellistä ja toimintojen laajuus on kohtuullinen. Markkinat koordinaation toteuttajana taas perustuu siihen logiikkaan, että hintajärjestelmä mahdollistaa tuottajien ja myyjien sekä kuluttajien ja ostajien välisen toiminnan koordinoinnin ilman, että minkään keskusauktoriteetin tulisi siihen puuttua. Kysynnän ja tarjonnan ”näkymätön käsi” yhdistettynä kehittyneeseen teknologiaan tekee kaiken työn. (Emt. 99).

Verkostojen hyöty verrattuna hierarkkiseen rakenteeseen näkyy myös valvonnassa. Hierarkkisessa mallissa voi joskus jäädä epäselväksi, kuka valvoo ylintä johtoa, kun taas verkostoissa valvontakin on vuorovaikutteista. Toisaalta vastuun näkökulma verkostoissa on ongelmallinen, koska aina ei ole selvyyttä sen jakautumisesta. Markkinat voivat toimia hyvänä koordinoitikeinona jonkin tietyn, tarkasti määritellyn tuotteen osalta, mutta esimerkiksi terveydenhuollon palvelujen tuottamiseen ne

eivät sellaisenaan sovi (emt. 99). On siis selvää, että julkisten organisaatioiden koordinointi ei voi tapahtua pelkästään markkinavoimiin perustuen.

Näiden kahden ensimmäisenä mainitun kehityskaaren eli erikoistumisen ja koordinaation välillä on tärkeä yhteys. Erikoistumisen lisääntyminen vaatii myös lisää koordinaatiota, etenkin jos halutaan ylläpitää toimintatapojen ja palvelujen tasoa. Keskushallintojen taholta koordinaatiota on pyritty vahvistamaan, vaikka joissakin tapauksissa nämä yritykset ovat tapahtuneet myöhäisinä vastareaktioina pirstoutumiselle, jonka aikaisempi uudistamiskehitys on aiheuttanut vuorotellessaan erikoistumisen ja hajauttamisen välillä. (Emt. 101.)

Kolmas kehityskaari on laajuus, mikä tässä yhteydessä liittyy organisaation kokoon ja sen tehtävien laajuuteen. Erikoistuminen ja hajauttaminen ovat toimintojen supistamiskehityksen ohella pienentäneet julkisten organisaatioiden kokoa. Matala, joustava, toiminnallisesti keskittynyt ja hajautettu ovat adjektiiveja, joilla voidaan kuvata julkisen sektorin organisaation ideaalirakennetta, mutta niiden hyödyntämisen edellytyksenä on organisaation pieni koko. Pienuuden paremmuudesta ei kuitenkaan olla täysin yksimielisiä, ja keskustelu optimaalisesta koosta jatkuu edelleen. (Emt. 104.) Tämä on jatkuvasti esillä myös suomalaisessa kuntakeskustelussa.

3.3 Hallinnon hajauttaminen – neljäs kehityskaari

Hallinnon uudistamisessa usein keskeiseksi nousee hajauttamisen käsite. Hallinnon hajauttamisessa on kyse päätösvallan delegoimisesta useammille tahoille, ja myös kunnallinen itsehallinto kuvaa hajautettua hallintomallia. Hajauttaminen on myös neljäs kehityskaari Pollittin ja Bouckaertin jaottelussa. Hajauttamista pidetään ideaalimuotona hyvän hallintatavan soveltamisessa, minkä vuoksi sitä on toteutettu maailmanlaajuisesti. Monet maat ovat historiansa aikana pohtineet keskuksen ja periferian suhteita keskittämisen ja hajauttamisen kautta, sekä käyneet läpi useita hajauttamisen aaltoja (Selee & Tulchin 2004, 297). Myös kuntakapinassa ilmenee huoli hajautetun hallinnon suomien hyötyjen katoamisesta, koska rakenneuudistuksessa kuntien toimintoja pyritään keskittämään suurempiin yksiköihin.

Kun hajauttamisen käsite alun perin syntyi noin puoli vuosisataa sitten, on se sen jälkeen omaksunut monenlaisia päämääriä, tavoitteita ja muotoja. Maailmansotien jälkeisen hajauttamisajattelun ensimmäinen aalto oli 1970–1980 -luvulla, jolloin hallitukset maailmanlaajuisesti alkoivat väljen-

tää hierarkkisia hallintorakenteitaan ja byrokratiaa. Tarkoituksena oli tehostaa julkista palvelutuotantoa ja laajentaa sen alueellista kattavuutta delegoimalla enemmän vastuuta paikallishallinnon yksiköille, sillä globalisaatio pakotti monet hallitukset ymmärtämään keskitetyn taloussuunnittelun ja johtamisen rajoitukset. Samaan aikaan kansainvälisten avustusjärjestöjen agendat alkoivat huomioida ensisijaisesti ihmisten perustarpeet, tasa-arvokysymykset sekä osallistumismahdollisuuksien kehittämisen talouskasvun ”alaspäin valuvan hyödyn” eli *trickle-down -ajattelun* sijaan, mikä omalta osaltaan loi painetta hajauttamiselle myös kehittyvissä maissa. Järjestöt pitivät hajauttamista kehityksen oleellisena osatekijänä ja keinona saada ihmiset itse auttamaan itseään ja ottamaan vastuuta. (Cheema & Rondinelli 2007, 2–3.)

Toinen aalto alkoi 1980-luvun puolessa välissä ja käsite laajeni kattamaan myös poliittisen vallan jakamisen, demokratisoimiskehityksen, markkinoiden vapauttamisen sekä yksityisen sektorin päätöksenteon. 1990-luvulla hajauttamisen fokuksena oli hallinnon avartuminen, mikä mahdollistaa laajemman yleisön osallistumisen kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden kautta. Tällöin haasteena oli lama, jolloin Kansainvälinen valuuttarahasto (IMF), Maailmanpankki ym. kansainväliset kehittämisorganisaatiot suosittelivat hajauttamista osana rakenteellista mukauttamista, jota tarvittiin markkinoiden elvyttämiseksi, demokratian luomiseksi ja vahvistamiseksi sekä hyvän hallintatavan edistämiseksi. (Emt. 3–4.) Tutkimusten mukaan näiden kansainvälisten instituutioiden rooli hajauttamisaallossa oli kuitenkin pieni, sillä pääsääntöisesti hajauttamispäätökset olivat lähtöisin paikallisten poliittisten eliittien omista päämääristä, joiden saavuttamista politiikan ja talouden rakenteiden muuttaminen edesauttoi (Selee & Tulchin 2004, 200).

Hajauttaminen hyötynä ovat herkemmin muutoksiin reagoivat julkiset palvelut ja paikallisten sekä yksilöllisten tarpeiden tiedostaminen. Se myös madaltaa organisaatorakenteita tekemällä väliportaan hallinnon tarpeettomaksi. Hajauttamisen hyöty piilee myös siinä, että pienemmissä organisaatioissa myös työntekijät ovat tyytyväisempiä, kun voivat keskittyä omaan toimeensa ilman keskushallinnon sääntelyn aiheuttamaa ylikuormitusta. (Pollitt & Bouckaert 2011, 101–102.) Hajauttaminen on prosessi, joka koostuu ainakin kolmesta strategisesta valinnasta. Nämä valinnat esitellään taulukossa 3.

Taulukko 3. Hajauttamisen strategiset valinnat Pollittia & Bouckaertia (2011, 103) mukailten

Joko	Tai
Poliittinen hajauttaminen	Hallinnollinen hajauttaminen
Kilpailutettu hajauttaminen	Ei-kilpailutettu hajauttaminen
Sisäinen hajauttaminen	Ulkoinen hajauttaminen

Hajauttamisen ensimmäinen strateginen valinta on, siirretäänkö hajautettu päätösvalta vaaleilla valitulle poliittiselle edustajistolle vai viranomaistaholle. Toinen valinta tehdään sen välillä, kilpailutaanko toimijat vai myönnetäänkö toimivalta ilman kilpailutusprosessia (englanninkielisessä lähde-teoksessa tässä kohdin käytetään käsitteitä *competitive* sekä *noncompetitive*, mutta olen ottanut vapauden kääntää ne paremmin suomalaiseen käsitteistöön sopiviksi). Kolmas valinta käsittelee sitä, tapahtuuko hajauttaminen organisaation rajojen sisällä vai hajautetaanko valtaa ulkopuoliselle, jo valmiiksi olemassa olevalla tai sitten tätä nimenomaista tarkoitusta varten muodostetulle toimijalle. (Pollitt & Bouckaert 2011, 102.) On kuitenkin syytä pitää mielessä, että vaikka taulukko on esitetty joko/tai -muodossa eivät nämä valinnat aina ole toisensa poissulkevia. Esimerkiksi kunnille on hajautettu sekä poliittista että hallinnollista toimivaltaa.

Ihanteistaan huolimatta hajauttaminen ei ole yleislääke, eikä se myöskään aina onnistu halutulla tavalla. Etenkin kehittyvissä maissa ongelmaksi voi nousta korruptio ja elitismin nousu, mutta yleismaailmallinen ongelma on myös se, ettei paikallinen päätösvalta aina takaa talouskasvua, kansalaisten osallistumisen lisääntymistä tai parempia palveluita (Cheema & Rondinelli 2007, 8). Halusimme tai emme, taloudelliset seikat määräävät nykypäivänä paljolti siitä, millaisiksi hallintorakenteet kehittyvät. Hajauttamisen hyödyt ovat pikemminkin demokratia-näkökulmassa niissä tapauksissa, joissa hallinnon uudistaminen on onnistunut (Selee & Tulchin 2004, 296). Hallinnon ollessa lähellä ihmisiä, myös osallistumismahdollisuudet ovat paremmat. Hallinnon hajauttamisen suurimpana innovaationa voidaankin nähdä osallistumista edistävien instrumenttien käyttö kansalaisten ja valtion välisen suhteen rakentamisessa (emt. 309). Täytyy myös muistaa, ettei kuntarakenteen uudistamisepaine ole signaali hajautetun hallinnon joutumisesta tiensä päähän, vaan kuntakentän sopeutumisesta yhteiskunnan muutoksiin, jota on tapahtunut koko kuntien historian ajan, vaikkakaan ei näin laajamittaisesti, mitä viime vuosina on suunniteltu.

3.4 Hallinnon rakenteellinen uudistaminen

Hallintouudistuksen lähtöidea ja toimeenpano ovat kaksi eri asiaa, ja vasta käytännön teot muodostavat hallintouudistuksen prosessin. Tämä prosessi pohjautuu niihin valintoihin, joiden on katsottu olevan tarpeellisia tavoitteiden saavuttamiseksi. (Airaksinen 2009, 39–40). Hallintouudistukset voidaan luokitella useankin eri tyyppiin, mutta tässä tutkimuksessa keskitytään nimenomaan rakenteelliseen uudistamiseen, joka on myös kuntauudistuksen taustalla.

Rakenteellisten uudistusten taustalla on oletus, että julkisen sektorin ongelmat on mahdollista ratkaista sen toimintojen uudelleenjärjestelyllä. Tämä on mahdollista toteuttaa esimerkiksi supistamalla hallinnon määrää, siirtämällä toimintoja eri hallinnon tasolle tai jakamalla organisaatio pienemmiksi yksiköiksi. (Farnham ym. 2005, ks. Airaksinen 2009, 40.) Kuntarakenteen uudistamisessa on pääsääntöisesti kyse tehokkuusvaatimuksiin vastaamisesta hallintoyksiköiden määrää supistamalla. Aikaisemmat uudistukset huomioon ottaen voidaankin päätellä, että rakennelähtöinen uudistaminen on hyvin tyypillinen lähestymistapa hallinnon uudistamiseen suomalaisessa kontekstissa.

Uudistamistrendissä on kyse maailmanlaajuisesta ilmiöstä. Myös muissa Pohjoismaissa on viime vuosina toteutettu paikallishallintoon liittyviä uudistuksia, jotka osoittavat, että maat kamppailevan samankaltaisten ongelmien kanssa. Kaikilla niillä on tarve vahvistaa kuntien toimintaedellytyksiä, johon myös Paras-hankkeella aikoinaan pyrittiin. Eroavuuksia löytyy kuitenkin toteutuksessa, jota määrittää kunkin maan poliittinen kulttuuri. Suomessa ja Norjassa uudistuksia hidastaa etenkin kuntakentän vastustus. Ongelmana on tällöin päättämättömyys perusasioissa ja päätöksenteon hitaus. (Airaksinen 2009, 38–39.) Suomen poliittiselle kulttuurille on myös ollut ominaista konsensushakuisuus, minkä vuoksi päätöksenteko on vaikeaa. Ehkäpä juuri tästä syystä Kataisen hallitus ilmoitti toteuttavansa kuntauudistuksen joko yhteistyössä kuntien kanssa tai ilman.

Rakennelähtöisen uudistamisen ongelma on sen liiallinen tukeutuminen rationaalisuuteen. Rakenteet eivät koostu neutraaleista organisaatioista ja yksiköistä, vaan tuntevista yksilöistä. Julkisella sektorilla yksilölähtöisen näkökulman huomioonottaminen ja hallinnon uudistaminen on kuitenkin mahdoton yhtälö. (Harisalo 2007, ks. Airaksinen 2009, 41). Nämä yksilöt eivät välttämättä hyväksy muutoksen perusteluja, mikä näkyy hyvin selvästi myös kuntakapinassa. Seuraavassa tarkastellaankin tyypillistä ilmiötä organisatorisen muutoksen edessä, eli muutosvastarintaa.

3.5 Muutosvastarinta

Muutos on luonnonlaki organisaatioiden elämässä – siltä ei voida välttyä. Muutos itsessään ei ole hyvä tai huono. Organisaationaalinen muutos on luonteeltaan usein rakenteellinen, ja kun sellainen tapahtuu, se järkyttää olemassa olevaa tasapainotilaa. Uudelleensopeutuminen saa aikaan monenlaisia pelkoja ja huolia organisaation jäsenten mielissä, mikä puolestaan aiheuttaa ongelmia muutosprosessin läpiviemiselle. (Kumar 2009, 385–386.) Organisaatioilla on siis luontainen taipumus tukeutua vanhaan ja vastustaa muutosta. Muutosvastarinnan käsitettä on käytetty enemmän silloin, kun viitataan jonkin tietyn organisaation sisäisiin muutoksiin, mutta se on osoittautunut relevantiksi myös laajempien organisaatioverkostojen muutoksissa, kuten kuntarakenneuudistuksissa.

Etenkin julkisella sektorilla muutosvastarinta voi vaikuttaa olennaisesti uudistusten onnistumiseen, ja jotta hallinto voisi uudistua, olisi uudistuksen taakse saatava ne sidosryhmät, joihin muutos ensisijaisesti vaikuttaa (Airaksinen 2009, 46). Kunnat ovat moniarvoisia poliittisia organisaatioita, joille on ominaista inertia, mikä tarkoittaa, että niiden on vaikeaa taipua suuriin muutoksiin. Pakkoliitokset vaikeuttavat tilannetta, sillä ulkopuolisesta pakosta toimiminen johtaa lähes aina kielteiseen reaktioon. (Haveri, Laamanen & Majoinen 2003, 46, 78.) Organisaation muutosta voidaan siis tarkastella myös poliittisesta näkökulmasta. Siinä kyse on etenkin vallankäytöstä, ja keskeisiksi nousevat kysymykset siitä, kuinka tätä valtaa käytetään ja ketkä ovat osallisia. Jos päätöksen muutoksen toteuttamisesta tekee pieni sisäpiiri ja muutos toimeenpannaan ylhäältä alaspäin, voidaan olla melko varmoja siitä, että syntyy myös vastavoima, joka kokoaa useita toimijoita ja pyrkii muuttamaan prosessia siten, että suuremman joukon osallistuminen on mahdollista. (Marshak 2006, 148–149.) Juuri tästä klassisesta esimerkistä on kuntakapinassakin kyse. Tyytymättömyys hallituksen ylhäältä alas johdettuun rakenneuudistussuunnitelmaan aiheutti voimakkaan vastareaktion.

Organisaatiot koostuvat ihmisistä, ja ihmisillä voi olla monia hyvin inhimillisiä syitä vastustaa muutosta. Näitä ovat totutun tasapainotilan järkkäytyminen, epätasapaino tarpeiden tyydyttämisessä, epävarmuus työn jatkuvuudesta ja tulevaisuudesta, taloudellisten menetysten pelko, tunteet, sosiaalisen verkoston muuttuminen tai pelko omien taitojen vanhentumisesta. Nämä ovat hyvin ymmärrettäviä huolia, mutta toki löytyy myös negatiivisävytteisiä syitä. Jotkut vastustavat muutosta pelkästä vastustamisen halusta, tavan vuoksi, tai pelkästään omaa egoa puolustaakseen. (Kumar 2009, 390–391.) Rationaalisuudella ei siis välttämättä ole sijaa silloin, kun on kyse muutoksen vastustamisesta. Täytyy myös muistaa, ettei vastustus ole ominaista pelkästään suorittavan työn tekijöille, vaan vastustuksen syyt pätevät yhtä hyvin myös organisaatioiden johtoon.

Kumar (2009, 388–389) on luokitellut muutoksen kohteita, jotka tyypillisesti aiheuttavat muutosvastarintaa. Näitä voivat olla esim. muutokset työvälineissä, teknologiset muutokset tai johtoportaan vaihtuminen. Tämän tutkimuksen ja kuntarakenteen muutoksen kannalta relevantteja vastustuksen aiheita ovat etenkin muutokset virallisten sekä epävirallisten organisaatioiden rakenteissa. Kunnat ovat virallisia organisaatioita, joiden työtapoja ja tottumuksia muutos tulisi järjestyttämään. Jokaiseen viralliseen organisaatioon liittyy kuitenkin myös epävirallinen organisaatio, joka on usein toiminnan keskeinen moottori ja motivaation lähde. Kuntien epävirallinen organisaatio on siinäkin mielessä merkittävä, että se koostuu viranhaltijoiden lisäksi kaikista kuntalaisista. Kuntakapinassa virallisten organisaatioiden lisäksi myös kuntalaiset ovat reagoineet negatiivisesti uudistushankkeeseen. Seuraavassa luvussa keskitytään kuvaamaan juuri näitä laajoja epävirallisia verkostoja, joita voidaan kokoavasti kutsua myös paikallisyhteisöksi.

4 KUNNAT PAIKALLISYHTEISÖINÄ JA SAMAISTUMISEN KOHTEINA

4.1 Tilan ja paikan merkitys

On hyvä muistaa, etteivät kunnat ole pelkästään paikallisviranomaisia ja hallinnollisia keskittymiä, vaan myös yhteisöjä, joissa ihmiset elävät ja vaikuttavat. Muinaispitäjien perustuksille muodostuneet kunnat ovat hallintoyksikköinä monista muodonmuutoksistaan huolimatta huomattavasti valtiota vanhempia, ja niitä pidetään tärkeinä. On luonnollista, että ihmiset samaistuvat omaan yhteisöönsä, ja kokevat sen olevan ainutlaatuinen. Tässä luvussa käsitellään identiteettiä ja sen merkitystä kuntarakenteen uudistamisen sekä myös kuntakapinan kontekstissa. Kuten Norberg-Schulz (1971, ks. Paasi 1984, 28) erinomaisesti kiteyttää, jokaisella ihmisellä on tarve hahmottaa suhteensa ympäristöön, antaa merkityksiä ja luoda järjestystä ympäröivän maailman tapahtumiin.

Eräs keino käsitellä paikallisyhteisöjen merkitystä on kulttuurimaantieteessä käytetty tila-käsite. Tila voidaan käsittää materiaalisena ympäristönä, erilaisuutena tai sosiaalisena spatiaalisuutena (Simonsen 1996, ks. Ojankoski 1998, 27.) Spatiaalisuus-käsitettä käytetään varsin paljon, mutta tässä kohtaa on ehkä tarpeen selventää sen merkitystä. Yksinkertaista ja tyhjentävää määritelmää on hankala löytää, mutta sivistyssanakirjan mukaan sen merkitys on 1) avaruudellinen, 2) tilaa, sijaintia tai välimatkaa koskeva (Sivistyssanakirja, spatiaalinen). Sosiaalisen spatiaalisuuden lähtökohta-

na ovat sosiaaliset käytännöt ja prosessit, ja näin ollen tila-käsitteellä on hyvin ihmisläheinen ulottuvuus. Tämä sosiaalinen tila tarkoittaa eletyn, koetun ja ymmärretyn vuorovaikutuksen muodostamaa kokonaisuutta. Kun tilalle annetaan inhimillisiä merkityksiä, se laajenee paikaksi. Paikan kokeminen on siis sidoksissa ihmisen henkilökohtaisiin kokemuksiin, ja sen merkitys on juuri siinä, että se on eletty, ainutlaatuinen, historiallinen sekä merkityksiä sisältävä kokonaisuus. (Ojankoski 1998, 28–33.)

Paikalla, etenkin kotipaikalla, on suuri merkitys, ja siihen liittyy psykologisia siteitä, jotka voivat olla myös tiedostamattomia tai sitten itsestään selviä ”jonnekin kuulumisen” tunteita. Ihmiset eivät opi tietämään ja tuntemaan pelkästään näitä paikkoja, vaan myös itseään kyseisiin paikkoihin liittyvän tietämyksen kautta. Totuttujen ja tyydytystä tuovien sidosten kautta kotipaikan konkreettisista tekijöistä tulee oman itsen, omien kokemusten jatkuvuuden sekä itselle merkityksellisten ja arvokkaiden tekijöiden symboleja. Paikat ovat tiettyyn maantieteelliseen sijaintiin kytkeytyviä sosiaalisten suhteiden ilmentymiä, mutta ne voivat myös joustaa. Rajat muodostuvat pikemminkin kompleksisten ja muuntuvien sosiaalisten suhteiden kautta, mutta myös maantieteellä on merkityksellinen osa. (Ojankoski 1998, 34–35.) Maantieteellisten rajojen psykologinen merkitys saattaa olla myös yksi tekijä, minkä vuoksi kuntaliitoksia vastustetaan.

Paikan kokemisella on suuri merkitys yksilön identiteetin rakentumisen kannalta. Voidaankin siis päätellä, että tutun paikan ollessa uhattuna esimerkiksi kuntaliitoksen kautta, se aiheuttaa vastarintaa. Vaikka omaksi koettu paikka ei maantieteellisesti katsoen kuntaliitoksissa muutu, tuo uudistus mukanaan sen, että subjektiivinen, kokemuksellinen tila muuttuu. Tällöin ehkäpä vuosikymmeniä kestänyt samaistuminen tiettyyn paikkaan tulee murrokseen, identiteetti kriisiytyy ja paikan symboliset merkitykset täytyy rakentaa uudelleen. Identiteetin tunneperäisyyden vuoksi sen muuttuminen ei aina ole kivutonta. Esimerkiksi kuntaidentiteetti voi olla luonteeltaan kollektiivinen eli suuremman ryhmän (kuntalaiset) jakama, mutta pohjimmiltaan se muodostuu yksilöiden kokemuksellisista sidoksista tiettyyn paikkaan eli paikkaidentiteetistä. Johtopäätöksenä on, että subjektiivinen pelko paikan muuntumisesta on taustatekijänä silloin, kun voimakkaan kuntaidentiteetin kautta vastustetaan kuntarakenteen muutosta. Vahva identiteetti on siis mitä todennäköisimmin yhteydessä muutostavastarinnan voimakkuuteen. Seuraavassa perehdytään identiteetin käsitteeseen hieman tarkemmin.

4.2 Identiteetti

Identiteetti-sana on peräisin latinan kielen sanasta *identitas* ja se tarkoittaa ”samaa” ja ”samuutta” (Zimmerbauer 2008, 27). Myös politiikalla ja identiteetillä on olemassa yhteys. Poliitikka nähdään ”retorisiksi kielelliseksi toiminnaksi, jossa ihmisille ehdotetaan tietynlaista identiteettiä tai eroa” (Karvonen 1997, 52). Tähän perustuu myös perinteinen puoluepolitiikka.

Identiteetti syntyy aina sosiaalisessa vuorovaikutuksessa. Sen syntymiseen vaikuttaa eriytyminen ”muista”, ja se on hyvin subjektiivinen kokemus omasta itsestä sekä omista sidosryhmistä, mutta myös siitä, kuinka yksilö tuo itseään esille. Sosiologit uskovat, että identiteetti on dynaaminen osa sosiaalista elämää, ja että se kehittyy ja muuttuu koko ajan. Identiteetti voi muuttua nopeasti, mutta useimmissa tapauksissa muutos on hidasta ja lähes huomaamatonta. (Seweryn & Smagacz 2006, 20–21.) Oman yksilöllisen identiteetin lisäksi ihmiset samaistuvat erilaisiin ryhmiin eli omaksuvat kollektiivisen identiteetin. Ryhmään samaistumiseen voidaan viitata myös *identifikaatio*-käsitteellä (Puusa 2005, 72). Zimmerbauer (2008, 29) muistuttaakin, että identiteetti on jo lähtökohtaisesti ristiriitainen käsite, sillä esimerkiksi alueellinen identiteetti perustuu samanaikaisesti johonkin samaistumiseen sekä erottautumiseen jostakin muusta.

Identiteettiä on pohdittu jo suurten antiikin filosofien aikakaudella esimerkiksi Sokrateen, Aristoteleen ja Platonin toimesta. Heidän näkemyksensä eroavat toisistaan mm. siinä, että Platonin mukaan jokaisella yksilöllä on kokonaisvaltainen identiteetti, joka luo pohjan luonteelle, kun taas Aristoteles oli sitä mieltä, että ihmisellä voi olla useampiakin identiteettejä. Perikles taas kirjoitti ensimmäisenä kollektiivisesta identiteetistä pohtiessaan ”mitä tarkoittaa olla ateenalainen?” Nämä ajatukset ovat heijastuneet myös myöhäisempien tutkijoiden tulkinnoissa. (Puusa 2005, 37–38.) Aristoteles ei ollut ollenkaan väärässä, sillä nykykäsityksen mukaan yksilöidentiteetillä on monia erilaisia ilmenemismuotoja. Yksilöllä on siis monia eri identiteettejä, jotka ilmenevät eri tilannetekijöiden vallitessa (Puusa 2005, 69).

Identiteetti-käsitettä on käytetty tiedeyhteisöissä 1950-luvulta saakka. Se ei myöskään ole välttynyt kritiikiltä, koska käsitettä on käytetty niin monessa asiayhteydessä, ettei se itsessään tarkoita enää yhtään mitään. Korvaavaa termiä ei yrityksistä huolimatta ole löytynyt, joten identiteetti moninaisne luokitteluineen jatkaa esiintymistä eräänlaisena sateenvarjokäsitteenä monille sosiaalisen samaistumisen, luokittelun ja edustuksen prosesseille. (Vörös 2006, 30; Pratt 2003, 10.) Identiteettikeskus-

telun jatkuvan suosion katsotaan liittyvän myös globalisaatioon, sillä ylikansallisuuden vastapainoksi syntyy tarve vahvistaa niitä tekijöitä, joihin oma identiteetti voi kiinnittyä (Zimmerbauer 2008, 43).

Tässäkin tutkimuksessa käsite on keskeisessä asemassa, vaikka sen käyttö aiheuttaa joitakin käytännön ongelmia johtuen siitä, että joskus rajat ovat hyvin häilyviä. Esimerkkeinä mainittakoon kuntaidentiteetti ja alueellinen identiteetti. Jälkimmäistä käytetään joskus myös silloin, kun puhutaan yksittäisestä kunnasta, mutta pääsääntöisesti se käsittää laajemman alueen. Yhteistä molemmille käsitteille on, että ne tarkoittavat tunneperäistä sidosta, joka rajautuu tietyille maantieteelliselle alueelle, tai kuten Anssi Paasi (1984,4) ilmaisee, kiinnikasvamista spatiaaliseen todellisuuteen.

Myös englanninkielinen käsite *local identity* voi viitata suomalaisessa kontekstissa sekä alueelliseen identiteettiin että kuntaidentiteettiin, mutta ehkäpä jälkimmäisen ollessa kyseessä olisi johdonmukaisempaa käyttää paikan identiteetin käsitettä. Kuntaidentiteetti on kuitenkin juurtunut suomen kieleen, ja ehkä siitä syystä, että se on helpommin ymmärrettävissä, kuin paikan identiteetti. Heinoisen (2011, 103) mukaan Suomessa ja myös muualla Pohjoismaissa luotetaan kunnallishallintoon, jonka katsotaan luovan yhteistä hyvää, osallistumismahdollisuuksia ja välittämistä tasaisemmin kuin keskushallinnon, mikä vaikuttaa merkittävästi myös kuntaidentiteetin voimakkuuteen.

4.3 Alueellinen identiteetti

Alueellinen identiteetti voidaan jakaa alueen itsensä identiteetiksi sekä ihmisten alueelliseksi identiteetiksi eli *aluetietoisuudeksi*. Alueen identiteetti liittyy fyysis-spatiaalisiin tekijöihin, jotka erottavat alueen muista, kun taas alueellinen identiteetti tarkoittaa ihmisten käsitystä omasta alueestaan. Jälkimmäistä voidaan kuvata myös aluesamaistumisen ja alueeseen kiinnittymisen käsitteillä. (Zimmerbauer 2008, 27.) Sanomattakin on selvää, että tässä tutkimuksessa alueellista identiteettiä käsitellään nimenomaan alueen asukkaiden näkökulmasta.

Alueellinen identiteetti voidaan edelleen jakaa paikan ja alueen identiteettiin. Paikka koetaan henkilökohtaiseksi ja alue taas kollektiiviseksi. Alue välittyy jokapäiväisessä elämässä erilaisina symboleina, jotka ovat alkujaan samanlaisia kaikille alueen jäsenille, mutta merkityksen antaminen näille symboleille on henkilökohtainen prosessi. Alue on yhteiskunnassa pysyvämpi rakenne kuin paikka. (Ojankoski 1998, 35–36.) Paasi (1984, 4) kuvaa myös tätä merkityksenantoa kognitiivisena, tietoi-

sena prosessina ja yhdistää identiteettiin myös kulttuurin. Hän korostaa, että sen, miten spatiaalinen – eli ihmisen paikallinen ja alueellinen – todellisuus hahmotetaan, määrää kulloinkin yhteiskunta ja instituutiot, jotka sosiaalistavat kyseisen kulttuurimuodon uudelle sukupolvelle. Spatiaalisuus on siis sekä kulttuurisesti että sosiaalisesti sidonnaista (Paasi 1984, 12).

Alueet ovat historiallisesti muotoutuneita ja myös institutionalisoituneita kokonaisuuksia, joten henkilökohtaisista tulkinnoista tulee yhteisiä ja kollektiivisia. Nämä kollektiiviset merkitykset ovat mielikuvia ja käsityksiä alueesta ja sen asemasta laajemmassa aluejärjestelmässä. Toisaalta alue- ja paikkaidentiteetit kuitenkin liittyvät myös toisiinsa ja molemmissa on molempien elementtejä, sillä henkilökohtainen ja kollektiivinen ovat toisiinsa kietoutuneita. Paikka- ja alueidentiteetistä voidaan puhua yhdessä korostaen samalla sitä muuttuvaa ja vuorovaikutteista suhdetta, joka yksilöllisen kokemuksen ja kollektiivisen tajunnan välillä on. Täten paikan identiteetti ja yksilön identiteetti tukevat toisiaan. Identiteettiä voivat ylläpitää esimerkiksi tieto ja uskomukset kansan (asukkaiden) tai heimon yhteisestä luonteesta, kielestä tai historiasta. (Ojankoski 1998, 37–39.) Kulttuurin ja tietoisuuden sisältö kuitenkin muuttuu ajan kuluessa, joten samalla muuttuvat myös merkityksisällöt ja niiden tulkinnat (Paasi 1984, 4). Täten myöskään alueellinen identiteetti ei ole sisällöltään yksiselitteinen eikä muuttumaton (Zimmerbauer 2008, 29).

4.4 Kollektiivinen identiteetti

Manuel Castells tarkastelee erityisesti kollektiivista identiteettiä, mikä tarkoittaa yksilön samaistumista yhteiskunnallisiin instituutioihin. Koska identiteetin rakentuminen tapahtuu aina valtasuhteiden värityksessä kontekstissa, hän jakaa kollektiivisen identiteetin kolmeen luokkaan. Ensimmäinen on *legitimoiva identiteetti* (*legitimizing identity*), jota yhteiskunnan hallitsevat toimielimet hyödyntävät laajentaakseen ja järkeistääkseen valta-asemaansa suhteessa muihin toimijoihin. Toinen luokka on vastustava identiteetti (*resistance identity*), joka on usein historian tai maantieteen määrittämä. Nimensä mukaisesti se vastustaa valtaapitävien toimia ja kyseenalaistaa niiden arvoja. Kolmas ja viimeinen luokka on *projekti-identiteetti* (*project identity*), joka kokoaa yhteen toimijoita erilaisista lähtökohdista, jolloin ne muodostavat uuden identiteetin, joka puolestaan määrittää uudeen heidän paikkansa yhteiskunnassa ja näin he voivat saada muutoksen aikaan. Castells mainitsee tästä esimerkkinä mm. feminismin, jolla on kyetty purkamaan patriarkaalisia järjestelmiä. (Castells 2009, 7–10.)

Castells pitää vastustavaa identiteettiä tärkeimpänä kollektiivisen identiteetin muotona nyky-yhteiskunnassa, koska se johtaa yhteisöjen syntymiseen. Kollektiiviset identiteetit syntyvät aina johonkin tarkoitukseen, minkä vuoksi niitä ei voi irrottaa kontekstistaan. (Emt.7.) Kuntaidentiteetin, samoin kuin kuntakapinankin voidaan siis nähdä pohjautuvan vastustavaan identiteettiin kuntien historiallisen itsehallinnollisen taustan vuoksi. Vastustava identiteetti onkin helppo yhdistää alueelliseen kontekstiin, koska alueiden rajojen muutospainet usein synnyttävät sitä ja seurauksena voi olla yhteisöllisyyden vahvistuminen (Zimmerbauer 2008, 47). On kuitenkin syytä muistaa, että esimerkiksi kuntaidentiteetti voi tarkoittaa eri ihmisille eri asioita, eikä sillä välttämättä ole mitään tekemistä kunnan hallinnollisten rajojen kanssa (emt. 68). Kapinassa on toisaalta myös kolmannen luokittelun aineksia, sillä kyseessä on kollektiivisesti muodostettu uusi identiteetti, joka on muodostunut tiettyä tarkoitusta varten. Myös kansanliikkeissä – joita käsitellään myöhemmässä vaiheessa – on kyse kollektiivisesta identiteetistä ja samaistumisesta tiettyyn ryhmään, olipa se sitten pysyvä tai väliaikainen.

4.5 Kollektiivisen identiteetin rakentuminen ja sen haasteet

Yhteisen identiteetin muodostuminen ei ole itsestäänselvyys. Vaikka käsite on keskeinen kollektiivisessa toiminnassa, se on samaan aikaan myös ongelmallinen. Joukko ihmisiä ei välttämättä jaa samaa identiteettiä, vaikka toimisivatkin samojen tavoitteiden puolesta, eikä ”me” ole aina suora vastakohta ”muille”, vaan identiteetinmuodostusprosessi voi olla ristiriitojen ja kiistojen aihe. Samaistuminen tiettyyn ryhmään ei tarkoita sitä, että käsitys ympäröivästä maailmasta on kaikille yhtenäinen. Kollektiivisen identiteetin rakentaminen ja ylläpitäminen vaativat tietoista ponnistelua tavoitteen eteen. Esimerkiksi kansanliikkeiden jäsenet toimivat myös laajemmassa ympäristössä, jolloin kollektiivisen identiteetin rakentaminen ei ole pelkästään sisäinen prosessi, vaan he ottavat huomioon myös ulkopuolisen yleisön reaktiot ja laajemman institutionaalisen ympäristön vaatimukset sekä poliittiset mahdollisuudet. (Reger, Myers & Einwohner 2008, della Porta & Diani 2006, 98) Tämä rakentamisprosessi on erittäin tärkeä, sillä jaettu kollektiivinen identiteetti on välttämätön minkä tahansa yhteistoiminnan mobilisoinnissa (Bernstein 2008).

Identiteetin rakentamiseen tähtäävä työ on strategista kamppailua sisäisen ja ulkopuolisen ympäristön ristitulella tavoitteena luoda sellainen identiteetti, joka palvelee mahdollisimman hyvin kyseisessä tilanteessa. Kerran muodostettu kollektiivinen identiteetti ei ole staattinen tila, vaan dynaaminen prosessi, jota muokkaavat osallistujien keskinäinen sekä ”muihin” suuntautuva vuorovaikutus.

(Reger, Myers & Einwohner 2008; della Porta & Diani 2006, 93). Myös kollektiivinen toiminta itsessään on prosessi, joka kehittyy ja muuttuu ajan myötä ja jossa toiminnan motivaatio sekä huolenaiheet muokkautuvat muihin toimijoihin suuntautuvan vuorovaikutuksen myötä. Tämä tarkoittaa myös sitä, että toiminnassa mukana olevien täytyy usein pohtia oman osallistumisensa tarkoituksenmukaisuutta. (della Porta & Diani 2006, 105.)

Kollektiivisen identiteetin luomiseen liittyy olennaisesti rajojen piirtäminen yhteisön ja ulkopuolisten väliin. Rajat auttavat ymmärtämään, kuka kuuluu ryhmään ja kuka puolestaan ei. Usein selkeä ”muiden” joukko on vahvassa asemassa ja kontrolloi sosiaalista ja poliittista ympäristöä ja tämän valta-asemansa kautta vaikuttaa myös siihen kulttuuriin, jossa protestoiva ja nykytilan haastava ryhmä elää. Tällöin liikkeen osallistujat arvioivat samankaltaisuutensa valtaapitävän ryhmän kanssa ja merkitsevät rajansa tämän ymmärryksen kautta. Jos nämä rajat eivät kuitenkaan ole selvät, voivat ryhmän jäsenet sen sijaan tukeutua ryhmänsä sisäiseen dynamiikkaan ja samankaltaisuuteen ja niiden kautta pyrkiä rakentamaan kollektiivista identiteettiä. (Reger 2008.)

5 KUNTAKAPINAN ULOTTUVUUDET KOLLEKTIIVISENA TOIMINTANA

5.1 Kansanliikkeen määritelmä

Aikaisemmassa luvussa tarkastelun kohteena ollut kollektiivisen identiteetin käsite ja kuvaus sen muodostumisesta luovat taustaa kansanliikkeen määrittelylle. Prattin (2003, 9) mukaan poliittiselle liikehdinnälle ominaista on kollektiivisuus, sekä tosiasiallinen sekä potentiaalinen. Kollektiivisuus määrittää ketkä muodostavat kyseisen yhteisön ja sen päämäärän. Hänen mukaansa kansanliikkeen ollessa kyseessä identiteettiä kannattaakin tarkastella kertomuksena, joka määrittelee liikkeen rajat ja vastustajat. Kansanliikkeistä ja monenlaisista protesteista on tullut pysyvä osa etenkin länsimaisia demokratioita. Usein yksilön mielipiteet ja huolenaiheet kasvavat monimuotoiseksi poliittiseksi tai sosiaalisesti osallistumiseksi, jolla pyritään pysäyttämään uhkaavalta vaikuttava kehityskulku, oikaisemaan epäoikeudenmukaista toimintaa ja luomaan vaihtoehtoisia menettelytapoja (della Porta & Diani 2006, 3).

Kansanliike käsitteenä on hyvin laaja ja pitää sisällään lähes kaiken kollektiivisen toiminnan, jolla on pyritty vaikuttamaan yhteiskuntaan ja vallalla oleviin käsityksiin. Tässä tutkimuksessa keskitytään kuitenkin tutkimusaiheen kannalta oleellisimpaan määritelmään, ”uusiin kansanliikkeisiin”, joiden katsotaan saaneen alkunsa 1980-luvulla. Meluccin (1996, 179) määritelmän mukaan uudet kansanliikkeet pyrkivät vastustamaan valtion ja markkinoiden tunkeutumista sosiaaliseen elämään sekä antamaan yksilölle oikeuden määritellä identiteettinsä ja yksityiselämänsä ilman kaikkialla läsnä olevaa ja kokonaisvaltaisesti manipuloivaa järjestelmää. Toisin kuin esimerkiksi työväenliikkeissä, uusissa kansanliikkeissä ei rajoituta materiaalisien hyödyn tavoittelemiseen, vaan pyrkimyksenä on haastaa poliittiset ja yhteiskunnalliset käsitykset. Ideologia nähdään siis tärkeämpänä motivaation lähteenä, kuin materiaaliset hyödykkeet. Kriesi (1992) näkee uudet kansanliikkeet organisoituneina, tietoisina pyrkimyksinä haastaa auktoriteetit ja ajaa niiden instanssien näkemyksiä, jotka kokevat tavoitteidensa jääneen vaille huomiota. Englanninkielessä kansanliikkeisiin viitataan käsitteellä *social movement*, joka on suomennettu myös *yhteiskunnalliseksi liikkeeksi*. Tässä tutkimuksessa käytetään kuitenkin johdonmukaisuuden vuoksi kansanliikkeen määritelmää kuvaamaan kollektiivisen toiminnan organisoitunutta muotoa.

Kansanliikkeiden voidaan myös sanoa olevan jatke perinteisille poliittisen toiminnan muodoille, joten ne ovat luonnollinen osa politiikkaprosessia. Nykyiset kansanliikkeet eivät siis välttämättä aja radikaalia muutosta. Ne tulisi nähdä pikemminkin niiden ongelmien konkreettisina ilmentyminä, joita edustukselliset järjestelmät kohtaavat vastatessaan yhteiskunnan vaatimuksiin. (della Porta & Diani 2006, 14, 61).

Kansanliikkeiden poliittisuus ei kuitenkaan ole ennalta suunniteltu ”projekti”, jonka kautta toimintaa luodaan ja ohjataan. Sen sijaan kollektiivinen toiminta ikään kuin ilmaantuu spontaanisti silloin, kun sille ilmenee tarvetta, ja toimii vain tietyn ajan. Liikkeet yhdistävät toimijoita erilaisista projekteista ja organisaatioista toimien yhdistävänä tahona, mutta ei ilman taistelua ja neuvottelua poliittisista päämääristä, joista niiden koko olemassaolo on riippuvainen. (Hyvärinen 1997.)

Kansanliikkeen teoreettinen erottaminen muista kollektiivisen toiminnan muodoista ei ole helppoa, koska käsitettä ei käytetä systemaattisesti. Niinpä kansanliikkeen käsite on toiminut pääasiassa liukuvana nimityksenä ilmiöille, joita voitaisiin kuvata myös poliittisina protesteina, mobilisaatioprosesseina, poliittisena kulttuurina tai laajasti ottaen kollektiivisen käyttäytymisen ulottuvuuksina. Nykyään kansanliikkeiden/kollektiivien toiminnan tutkimuksessa voidaan erottaa neljä pääteemaa tai näkökulmaa, joiden avulla toimintaa on mahdollista tarkastella ja joita voidaan käyttää myös tutkimuskehikkona. Ensimmäinen näkökulma käsittelee kansanliikkeitä *sosiaalisina verkostoina*.

Sen mukaan kansanliikkeet koostuvat yksilöiden välisistä verkostoista ja epävirallisista ryhmistä, mutta myös virallisista organisaatioista. Nämä verkostot toimivat monella tavalla, vaihdellen yksilöiden aktivoimisesta ja tiedon vaihdannasta tapahtumien järjestämiseen. Verkostolle on myös ominaista, etteivät sen rajat ole pysyvät, vaan ne vaihtelevat poliittisissa mahdollisuuksissa ja uskomusjärjestelmissä tapahtuvien muutosten mukaan. (Diani & Eyerman 1992.)

Toinen tapa käsitellä kansanliikkeitä on niiden ymmärtäminen *merkitysten lähteinä*. Verkostomaisuus ei vielä riitä erottamaan kansanliikkeitä muista poliittisista verkostoista, kuten liittoutumista. Sen sijaan erottava tekijä on merkitysten rakentamisen prosessi. Luomalla uusia merkityksiä kansanliikkeet voivat tuoda koko yhteiskunnan tietoisuuteen merkittävinä pitämänsä ongelmakohtat, sellaisetkin, joita muut eivät välttämättä ole vielä havainneet. Samanaikaisesti verkostot ovat paikkoja, joissa uskomuksia tarkennetaan ja vahvistetaan, mikä puolestaan edistää aktiivisten jäsenten ja myös hiljaisten kannattajien sitoutumista. Nämä prosessit ovat siis juuri ne tekijät, jotka muodostavat kollektiivisen identiteetin perustan. Mielenkiintoista on se, että nämä verkoston yhteiset uskomukset ovat niin vahvoja, että ne voivat vaikuttaa jäseniin vielä senkin jälkeen, kun aktiivinen osallistuminen yhteiseen toimintaan on päättynyt. Tämä mahdollistaa sen, että entiset jäsenet voidaan saada mukaan toimintaan myös mahdollisissa tulevaisuuden liikehdinnöissä. (Emt.)

Kolmannen näkökulman mukaan kansanliikkeet ovat *ajan myötä muuttuvia ilmiöitä*. Ne eivät siis ole sellaisenaan pysyviä, vaan vahvimmatkin suunnat ja ominaispiirteet voivat vaihdella. Samoin myös niiden näkyvyys yhteiskunnassa vaihtelee. (Emt.) Lukuun ottamatta vaikkapa kansanliikkeen ytimen muodostavia aktivisteja, yksittäiset henkilöt ovat mukana yleensä vain rajoitetun ajan. Tämä johtuu mm. siitä käytännön syystä, että kokoontumiset ja mielenilmaukset tapahtuvat aina jossakin maantieteellisessä paikassa, jossa kaikkien ei ole mahdollista olla mukana. (Kriesi 1992). Internet on toki vähentänyt protestien riippuvuutta sijainnista, mutta harva kansanliike tai yhteisen asian puolesta käytävä kamppailu tapahtuu pelkästään verkossa, vaan liikkeet ovat sidoksissa aikaan ja paikkaan. Täten jäsenten aktiivisuuden tason vaihdella myöskin kollektiivinen identiteetti ja sen myötä koko liike muuttuu. Neljäs näkökulma kansanliikkeisiin on se, että ne sisältävät *sekä institutionaalisista että epävirallisista piirteitä*. Tutkimukset ovat osoittaneet, että kansanliikkeiden muodostumisessa tärkeinä taustavaikuttajina ovat olleet myös institutionalisoituneet ja olemassa olevat organisaatiot, kuten esimerkiksi kirkot amerikkalaisessa kansalaisoikeusliikkeessä. (Diani & Eyerman 1992.)

5.2 Imagon merkitys

Vaikka kollektiivisessa toiminnassa pyritään muodostamaan rajoja ”meidän” ja ”muiden” välille, toimijat eivät voi olla välinpitämättömiä ympäröivää maailmaa kohtaan. Sen lisäksi, että identiteetin rakentamisella pyritään erottautumaan muista, on tavoitteena myös hyväksynnän hakeminen ulkopuolisilta tahoilta. Kollektiivinen toimija ei voi olla olemassa ilman sitä kokemusten ja kulttuurillisten symbolien viitekehystä, joka muodostaa sen identiteetin. Se ei kuitenkaan voi itse legitimoida itseään, vaan haluaa saada toimintansa oikeutetuksi myös muiden silmissä. Kansanliikkeiden muodostamiseen liittyy myös niiden imagon rakentaminen. Imagoon vaikuttaa vahvasti myös se, millaisen käsityksen yksittäiset jäsenet antavat itsestään. (della Porta & Diani 2006, 106.)

Identiteetin ja imagon yhteyttä on tutkinut myös Anu Puusa tarkastellessaan organisaatio-identiteettiä. Esimerkiksi liikeyrityksissä voidaan ajatella, että huomion kohdistaminen yrityksen varsinaiseen toimintaan on tärkeämpää kuin imago ja sen luominen, mutta jälkimmäiseen ei myöskään tulisi keskittyä edellisen kustannuksella. Lisäksi organisaation ulkopuolisten toimijoiden mielipiteet ja toiminta vaikuttavat organisaation omaan identiteettiin, sillä organisaation jäsenet peilaa-
vat omia käsityksiään organisaatiosta suhteessa ulkopuolisten näkemyksiin. (Puusa 2005, 87–88.)

Yleisesti hyväksytty imagon määritelmä on, että se on tietoisesti annettu kuva ja luotu käsitys tai vaikutelma jostakin henkilöstä, organisaatiosta, tuotteesta tai alueesta. Imago voidaan käsittää kahdella tavalla: ulkoisena visuaalisena ja viestinnällisenä, mutta myös ihmismielen tai tietoisuuden sisäisenä asiana. Sananmukaisesti imago-käsite tarkoittaa kuvaa, ja yksinkertaistettuna kyse on kuvan lähettämisestä ja vastaanottamisesta. (Zimmerbauer 2008, 24; Karvonen 1997, 27.) Käsite on yhdistetty etupäässä liikeyritysten toimintaan, mutta Karvosen mukaan huoli imagosta on levinnyt liiketaloudellisesta toiminnasta politiikkaan ja edelleen julkisten palvelujen ja hallinnon alueelle. Nykyään monet julkishallinnolliset ja aatteelliset organisaatiot tekevät tietoista työtä luodakseen itsestään positiivisen mielikuvan. (Karvonen 1997, 23.)

Imagolla on erilaisia ominaisuuksia. Se on ensinnäkin synteettinen eli keinotekoinen. Lisäksi se on suunniteltu palvelemaan tiettyä tarkoitusta ja tekemään halutunlainen vaikutelma, eräänlainen persoonallisuusprofiili. Imagon on myös oltava uskottava, tai muuten siitä ei ole mitään hyötyä. Kehitelyvaiheen jälkeen imago on luonteeltaan passiivinen. Etenkin vakiintuneen imagon kohdalla on organisaation/instituution sopeuduttava imagoonsa eikä toisinpäin. Asiolla on siis tapana muuttua

imagonsa kaltaisiksi. (Boorstin 1992, ks. Zimmerbauer 2008, 25.) Toisin sanoen kärsinyttä imagoa on vaikea muuttaa positiivisemmaksi.

5.3 Vastademokratia

Vaihtoehtoisia vaikutuskeinoja ja osallistumisen muotoja voidaan kutsua myös vastademokratiaksi. Vastademokratia-käsite on suhteellisen tuore, eikä sitä ole kirjallisuudessa paljoakaan käsitelty, mutta tämän tutkimuksen kannalta se on varsin osuva. Käsitteen on luonut ranskalainen politiikan-tutkija Pierre Rosanvallon.

Demokratian ihanne on nykypäivänä hallitsevassa asemassa, mutta miltei kaikkialla maailmassa siihen vetoavat järjestelmät saavat kritiikkiä osakseen. Rosanvallon nostaa tämän aikamme suurimmaksi poliittiseksi ongelmaksi ja hahmottelee toisenlaisia tapoja ymmärtää demokratioiden nykytilaa. Historiallisesti katsoen demokratia on aina merkinnyt sekä lupausta että ongelmaa. Kun jalojen ihanteiden toteuttaminen ei olekaan toteutunut, todellisuus on muodostunut ongelmaksi. Se, että päättäjät saavat mandaatin äänestäjiltä, on aina elänyt rinta rinnan kansalaisten valtaa kohtaan tuntemaan epäluulon kanssa. Tästä ristiriidasta todistaa ensimmäinen moderni demokraattinen manifesti ”Agreement of the People”, joka julkaistiin Lontoossa 1.5.1649. Legitiimiin vallankäyttöön on siis aina liittynyt myös epäluuloa. (Rosanvallon 2006, 21–23.)

Vastademokratiassa ei nimestään huolimatta ole kyse demokratian vastustamisesta, vaan edustuksellisen järjestelmän rinnalle syntyneistä vaikuttamisen muodoista, joiden taustalla on epäluulo hallitusvaltaa kohtaan. Vastademokratia siis asettuu vaalien legitimoimaa demokratiaa vastaan, mutta kuuluu samalla samaan kokonaisuuteen toimimalla demokraattisten instituutioiden jatkeena ja pyrkii ulottamaan niiden vaikutukset laajemmalle toimien täten edustuksellisen järjestelmän ”tukipilarina.” (Rosanvallon 2006, 26–27.) Kansalaisyhteiskunta on aina valvonut ja arvioinut käytäntöjä monin tavoin, mutta nyky-yhteiskunnassa tämä valta on kehittynyt ja luonut uudenlaisia muotoja. Rosanvallonin mukaan on syntynyt ”veto-oikeutta käyttävän kansan suvereenius”, sillä demokraattista järjestelmää ei enää määritä ainoastaan legitimointiprosessi ja valtuuttaminen, vaan se joutuu alituisen kohtaamaan erilaisia sosiaalisia painostusryhmiä sekä poliittisia ja taloudellisia voimia. (Emt. 30–32.) Vastademokratian voidaan siis nähdä olevan myös poliittisten protestien taustalla vaikuttava voima.

Vastademokratia muodostuu edustuksellisen demokratian taustalla olevista kolmesta vallan vasta-voimasta. Ensimmäinen näistä on *valvomisvalta*. Kansalaisten valta valita ja legitimoida edustajansa

toteutuu tietyin väliajoin, mutta valittuihin edustajiin kohdistuva valvonta on jatkuvaa. Toinen vastavoima on *pakote- ja torjuntakeinojen moninkertaistuminen*. Koska kansalaiset eivät voi pakottaa hallitusta tekemään tiettyjä toimenpiteitä tai päätöksiä, on valtaan kohdistuvista pakotekeinoista muodostunut tehokkaita apuvälineitä. Yksinkertaistaen, torjunnalla saadaan helpommin tuloksia aikaan kuin sillä, että yritettäisiin vaikuttaa esimerkiksi jonkin tietyn politiikan toteutumiseen. Tietynlainen negatiivisuus on siis tehokkaampi keino, kuin yritykset myötämielisen toiminnan kautta saavuttaa toivottu lopputulos. Negatiivista ihmisten yhteenliittymää on myös helpompi organisoida kuin positiivista enemmistöä. (Emt. 29–31.)

Kolmanneksi tekijäksi Rosanvallan mainitsee *kansan tuomiovallan lisääntymisen*. Ilmiötä kuvaa eräänlainen politiikan ”oikeudellistuminen”, jossa kansalaiset ottavat tuomarin roolin. Hallitukset eivät enää reagoi kansalaisten vaatimukseen riittävän tehokkaasti, mikä johtaa siihen, että hallituksilta yhä useammin vaaditaan selvityksiä asioista. Tämän myötä kansalaistoiminnassa on siirrytty vastakkainasettelusta syyttämiseen. Näiden kolmen tekijän myötä voidaan päätellä, että perinteisen valitsija-kansan rinnalle on tullut valvova, veto-oikeutta ja tuomiovaltaa käyttävä kansa. Rosanvallan korostaa, että edustuksellista demokratiaa tulee ajatella yhdessä vastademokraattisen vallankäytön kanssa. Samoin demokratian suorien ja edustuksellisten muotojen välistä jaottelua tulisi vähentää. Sen sijaan mielekkäämpää olisi muodostaa monimuotoinen näkemys demokraattisesta vallankäytöstä, koska demokraattinen toiminta ylittää instituutioiden rajat. Hänen mukaansa ainoastaan siten on mahdollista ymmärtää yhteiskunnallisen vallankäytön monimutkaista luonnetta. (Emt.32–33, 199.)

5.4 Kuntakapina kansanliikkeenä ja vastademokratian ilmentymänä

Kun kuntakapinaa tarkastellaan kansanliikkeen ja vastademokratian määritelmien sekä muiden edellä mainittujen käsitteiden valossa, voidaan melko turvallisesti sanoa, että kuntakapina on myös kansanliike, tai ainakin eräänlainen kollektiivisen toiminnan muoto, jossa toimijat ovat muodostaneet yhteisen identiteetin. Kapinan tarkoituksena on ilmaista tyytymättömyys asioiden nykytilaan. Se on myös sosiaalinen verkosto ja yhteisesti muodostettujen merkitysten lähde. Se, mikä alkoi nettiadressista, kehittyi lyhyessä ajassa valtakunnalliseksi liikkeeksi. Kapinan taustatekijöinä on eittämättä myös kiinteitä instituutioita, ja itse asiassa juuri niiden puolustamisesta kapinassa on pohjimiltaan kyse.

Kuntakapina on myös tietoyhteiskunnalle ominainen ilmiö, sillä se levisi nopeasti internetin avulla. Internet onkin mahdollistanut uudenlaiset vaikutuskeinot ja mahdollisesti myös helpottanut osallistumista. Nettiadressin kautta monet kansalaiset ovat osoittaneet tukensa kapinalle, mutta pääsääntöisesti sitä organisoivat aktivistien valikoitunut joukko. Koska tässä tapauksessa tilanne on vaatinut nopeaa toimintaa, ei vaikuttaminen olisi onnistunut edustuksellisen järjestelmän kautta. Toki myös oppositio on painostanut hallitusta kuntarakenneuudistuksen toteuttamistahdin hidastamisessa ja laajuuden uudelleenmäärittelyssä, mutta uudistusta vastustava joukko on kokenut vaihtoehtoisen vaikuttamisen ja painostuksen olevan tehokkaampaa, kuin luottamisen siihen, että hallitus vapaaehtoisesti muuttaisi linjaustaan. Täten voidaan sanoa, että kapinassa on myös vastademokraattinen ulottuvuus.

On aika epätodennäköistä, että kapinaliikkeen imagoa olisi tietoisesti rakennettu. Kuitenkin sitä leimaa asiantuntijuus, koska kuntien edustajat ovat paikallishallinnon ja paikallisen elämän rakentamisen ammattilaisia. Siitä kuvastuu myös kansalaislähtöisyys ja kollektiivinen huoli kansalaisten elämän perusedellytysten, kuten toimivien julkisten palvelujen puolesta. Sen vuoksi kansalaisten, ainakin niiden joilla vahva paikkasidonnaisuus ilmenee voimakkaana identifioitumisena tiettyyn kuntaan, on helppo samaistua siihen. Kuntakapina on median antama nimitys, mutta erittäin osuva siinä mielessä, että se kuvastaa liikkeen ominaispiirteitä, joita ovat tehokkuus taistelussa tärkeäksi koetun asian puolesta sekä myös edesottamusten radikaalius.

On selvää, että kuntakapinalla on myös poliittinen ulottuvuus. Sen takana olevalla joukolla ei ehkä ole yhteistä pidempikestoista ja syvällisempää poliittista agenda, koska mukana on eri puolueiden edustajia ja varsinainen toiminta tapahtuu perinteisten poliittisten instituutioiden ulkopuolella. Liikkeellä on kuitenkin tähän aikaan sidotut yhteiset poliittiset päämäärät, jotka muodostavat sen kollektiivisen identiteetin ja mahdollistavat toiminnan jatkumisen. Seuraavassa luvussa tutustutaan tarkemmin tutkimusaineistoon ja perehdytään varsinaisiin tutkimuskysymyksiin.

6. KUNTAKAPINA

6.1 Alkusysäys kapinalle ja liikkeen keskeiset tavoitteet

Vastustus hallituksen suunnittelemaa kuntauudistusta kohtaan sai alkunsa hallitusohjelman julkistamisesta kesällä 2011. Erityisesti hallituksen yksipuolisesti ylhäältä alaspäin suuntautuva uudistamispolitiikka sai osakseen kritiikkiä. Mielenkiintoista olisikin tietää miksi hallitus valitsi tämän linjan ja jätti Kuntaliiton ehdotuksen huomiotta, vaikka varmasti oli tiedossa, ettei kuntakenttä uudistusta sellaisenaan hyväksy. Ehkäpä syynä olivat aikaisemmat kokemukset, jotka ovat osoittaneet, etteivät kunnat mielellään omatoimisesti uudista rakenteitaan, joten ylhäältä määrääminen jäi ainoaksi vaihtoehdoksi toteuttaa uudistus eikä kuntia sen vuoksi otettu mukaan suunnittelutyöhön.

KUNTALIITON VARATOIMITUSJOHTAJAN TEHTÄVÄT jättävä Kari Nenonen uskoo nykyisen Kuntaliiton täyttävän parhaiten kuntien etujärjestötehtävän. Syynä niin sanottuun kuntakapinaan Nenonen pitää ristiriitaa, joka syntyi, kun Kuntaliiton hallitusohjelmavoitteet eivät sellaisinaan siirtyneet Kataisen hallituksen ohjelmaan. [– –] Hallituksen yksiviivaiset uudistussuunnitelmat iskivät kesällä särön paitsi kuntakenttään myös Kuntaliiton sisälle. Kuntaliiton hallitus oli keväällä esittänyt yksimielisesti kuntauudistuksen parlamentaarista valmistelua ja sitä, että kuntarakenneuudistuksen rinnalle voidaan harkita myös toista vaihtoehtoa eli piirikuntamallia. Hallitus valitsi kuitenkin suppean virkamiesvalmistelun ja ministerijohtoisen etenemisen. Tästä lankesi epäluottamuksen varjo myös Kuntaliiton ylle, ja eräät pienten ja keskisuurten kuntien edustajat väläyttivät vastalauseeksi eroa Kuntaliitosta. Kuntalehti 15/2011, Kuntaliiton silloisen varatoimitusjohtajan Kari Nenosen haastattelu.

Kuntaliitos-sanan käyttö sai kuntaväen reagoimaan välittömästi. Monet olivatkin sitä mieltä, etteivät hallituksen menetelmät uudistuksen läpiviemiseksi sovellu länsimaiselle demokratialle. Väittäisin-kin, että jollei varsinaisesti suurin, niin ainakin merkittävä sysäys kuntakapinalle oli juuri pakkoliitoksilla uhkailu. Uudistuksen vastaanotto olisi saattanut olla erilainen, mikäli hallitusohjelmasta olisi jätetty pois seuraava lause: ”Tavoitteena on mm. poistaa lainsäädännöstä sekä kuntatalouden rahoitusjärjestelmistä kuntaliitoksia vaikeuttavat tekijät”. Lainsäädäntöön puuttuminen ei kuitenkaan ollut aivan yksinkertaista ja osa hallituspuolueistakin perui puheensa pakkoliitosten osalta. Vahinko oli kuitenkin jo tapahtunut ja valtion ja kuntien välit tulehtuneet. Kuilua syvensi uudistuk-

sen nopea aikataulu sekä se, ettei hallituksella ollut esittää konkreettisia keinoja kuntien talouden parantamiseksi ja uudistuksen toteuttamiseksi. Kuntauudistuksen selvittelykustannusten epäiltiin jäävän kuntien harteille. Myös hallitusohjelman ulosantia on moitittu. Kuten Matti Mörttinen toteaa Aamulehden Näkökulma-palstalla 2.6.2012: ”Monen julkisesti annetun lausunnon mukaan kuntauudistus on Jyrki Kataisen (kok) hallituksen ykköshanke. Hallitusohjelmaankin se on kirjattu poikkeuksellisen yksiselitteisesti. Siinä ei suunnitella, selvitetä eikä tavoitella vaan toteutetaan.”

HALLITUS KÄSKEE HALLITUSOHJELMASSAAN kuin Martti Luther Vähässä Katekismuksessaan kuntia yhdistymään. Hallinto- ja kuntaministeri Henna Virkkunen antaa kunnille auliisti omia ukaasejaan. Hyväksyessään hallitusohjelman hallituksen piti tietää, että sillä ei ole keinoja yhdistää kuntia pakolla, koska voimassa olevasta kuntajakolaista (2008) puuttuvat pakkoliitossäännökset. Vain selvästi kriisiytyneitä kuntia hallitus voi yhdistää pakolla. [– –] Tietokatkoakaan ei voinut syntyä, koska kuntauudistusosion valmistelutyöryhmää veti Jouni Backman (sd), joka jo hallintoministerinä (1995–99) ollessaan poistatti kuntajakolaista pakkoliitosmahdollisuuden. On käsittämätöntä, että hallitus ei heti kertonut julki, että se ei tule muuttamaan kuntajakolaisia niin, että hallitus voi toteuttaa uudistuksensa pakolla. Seurauksena oli kuntakapina. Jopa oikeuskansleri joutui puuttumaan hallituksen hoppuiluun. Lopulta puolueiden, erityisesti Sdp:n, oli tultava esiin ja kerrottava, että puolue ei hyväksy pakkoliitoksia. Kokoomuksen kanta lienee edelleen epäselvä. Seurauksena oli myös kaiken meneillään olleen suunnittelun pysähtyminen. Varsinainen lainsäädännöllinen kömmähdys on, että kuntajaon muutosperusteet olisivat määräaikaisia eli niitä sovellettaisiin vain vuosina 2013–2016. Kömmähdys kielii siitä, että hallitus aikoo toteuttaa uudistuksen kertarysäyksellä. Selvitysvelvollisuuskaan ei ole uusi velvoite, sillä valtionvarainministeriö voi määrätä kuntajakolain mukaan ”toimitettavaksi erityisen kuntajakoselvityksen ja asettaa kuntia kuultuaan kuntajakoselvittäjiä”. Valtio maksaisi kaikki kustannukset. Hallitus haluaa välttää hankalan ja aikaa vievän kuntien kuulemismenettelyn pakottamalla suoraan lailla kunnat tekemään yhdistymisselvitykset. Selvityskustannuksetkin lankeaisivat pääosin kunnille. Turun sanomien verkkosivu 9.2.2013, lukijan kolumni, Aulis Pöyhönen.

Kuntalain kokonaisuudistusta sekä valtionosuus- ja rahoitusjärjestelmän uudistusta lähdettiin viemään läpi kesällä 2012. Tämä ei kuntia miellyttänyt, sillä kuntavaalit ajoittuivat syksyille 2012. Näin ollen kuntavaalien aikaan uudistuksen suuntaviivat eivät olleet vielä selvillä, mutta silti uudistusta

pyrittiin toteuttamaan nopealla tahdilla. Etenkin pakkoliitospuheita kritisoitiin, sillä ne vain lisäsivät hämmennystä ja negatiivista mielialaa uudistusta kohtaan.

KÄSITTÄMÄTTÖMÄLTÄ TUNTUU, ETTÄ kokoomus ajoitti tämän kuntauudistuksen vuoteen, jonka aikana käydään kunnallisvaalit. Kaiken huipuksi pääministeri Jyrki Katainen ja kuntaministeri Henna Virkkunen sohasivat kepillä muurahaispesää, kun ilmoittivat tarvittaessa käytettävän pakkotoimenpiteitä. Kumpikaan ei ole kertonut, mitä ne pakkotoimenpiteet ovat, joilla esimerkiksi Nokiasta, Kangasalasta, Pirkkalasta ja Tampereesta syntyy Nässy. Kun uskaltaa puhua pakottamisesta niin virkamiehillä täytyy olla työkalut kassakaapissa. Aamulehti 10.3.2012, mielipide, Jukka Koo Salonen.

Kuntauudistuksen vastarintaliike, jota mediassa hyvin nopeasti alettiin kutsua kuntakapinaksi, sai alkunsa puolivahingossa nettiadressin muodossa syyskuussa 2011. Adressi keräsi lyhyessä ajassa paljon nimiä ja kokosi yhteen kuntalaisia, kuntien poliittisia johtajia sekä virkamiehiä ympäri maata. Eri puolueiden edustajat kerääntyivät sulassa sovussa yhteisen asian taakse ennennäkemättömällä tavalla.

TARKOITUS OLII VAIN hieman raottaa pullon korkkia ja laittaa vetoisuus ”Kuntakentän ääntä kuultava” nettiin. Mutta sitten räjähti. Adressin allekirjoittajia oli hetkessä useita satoja. Puhelimet soivat ja haastatteluja annettiin. Pullon henki lähti elämään omaa elämäänsä. Media risti keskustelun avauksen ”Kapinaliikkeeksi”. Lähti liikkeelle prosessi, jota kuntakenttä ei ole aikoihin kokenut. [- -] – Tilanteen laukaisi hallitusohjelma ja ylimielisyys. Jo keväällä oli aistittavissa, että kaikki oli jo suunniteltu ennalta. Jo ennen kuin mitään tuotiin julkisuuteen, muka demokraattiseen keskusteluun. Tämä on ärsyttänyt suunnattomasti. Miksei tällaisissa asioissa voida edetä asiallisesti ja rauhallisesti, kysyy Ahonen. Hän argumentoi näkemyksensä kiihkottomasti ja analyttisesti. Kuntalehti 11/2011, Janakkalan kunnanjohtaja Anna-Mari Ahonen.

Liikkeen johtohahmot kritisoivat ”kuntakapina” nimitystä, sillä omasta mielestään he eivät lietsoneet kapinaa. Sen sijaan liikkeen tavoitteena oli kerätä joukkovoimaa, jonka avulla hallitus saataisiin kuuntelemaan myös kuntien mielipiteitä. Omasta mielestään liike profiloituikin ennemmin kansalaisliikkeeksi kun kapinaryhmäksi.

TYTYMÄTTÖMYYS ISTUVAN HALLITUKSEN kuntapolitiikkaan ja kuntaministeri Henna Virkkusta (kok) kohtaan kasvaa. Kuntakentän ääntä kuultava -adressit sivustoille virtaa jatkuvasti uusia nimiä ja kannanottoja. Janakkalan kunnanjohtaja Anna-Mari Ahonen kertoo, että tähän mennessä kuntien pakkoliitoksia vastustavan adressin on kirjoittanut jo 240 kuntaa. Näistä 150 on sellaista kuntaa, joissa kunnan koko ylin johto on mukana hankkeessa. Loput ovat sellaisia, joissa osa kunnan johdosta vastustaa pakkoliitoksia. Suomessa on tällä hetkellä 336 kuntaa, joten ainoastaan 96 kuntaa on sellaisia, jotka eivät ole reagoineet adressiin toistaiseksi. Kuntakentän ääntä kuultava -adressi ponkaistiin liikkeelle alun perin Sysmästä. Janakkalan kunnanjohtaja kieltää, että hän olisi porukan johtaja. Liioin hän ei pidä kuntia kapinajoukkona. – Olemme kansalaisliike, joka puolustaa kunnallista itsehallintoa. Mukana on monenlaisia kuntia ja allekirjoittajia joka puolueesta. Kansalaisliike järjestää joukkokokouksen, joka pyritään pitämään lokakuussa. Pakkoliitoksia vastustavat kunnat ovat jo heittäneet ilmaan ajatuksen, että tarvittaessa ne eroavat Kuntaliitosta. Aamulehden verkkosivut 15.9.2011, uutinen.

Toisaalta kuntauudistus saattoi olla vain viimeinen pisara kaunassa, jota pienet ja keskisuuret kunnat ovat tunteneet jo vuosikausia, sillä paine niiden toiminnan tehostamiseen on jatkunut jo pitkään eikä loppua näy. Kauna kohdistui erityisesti istuvaan kuntaministeriin Henna Virkkuseen (kok) sekä Kuntaliittoon, sillä etenkin pienet ja keskisuuret kunnat kokivat, ettei Kuntaliitto ollut suorittanut päätehtäväänsä eli kuntien edunvalvontaa tarpeeksi tehokkaasti. Kunnat odottivat Kuntaliiton ryhtyvän toimenpiteisiin, mutta pettyivät kun liitto ei heidän mielestään ollutkaan etulinjassa puolustamassa kunnallista itsehallintoa. Kunnat aloittivat omatoimisen järjestäytymisen ja monessa kunnassa liikkeen taakse asettautui sekä poliittinen että virkamiesjohto.

”KAPINALIIKKEELLÄ” ON KAKSI päälinjaa; luottamusmiesjohtajat ja virkamiesjohtajat. Yhteistä on, että he edustavat pieniä ja keskisuuria kuntia. Liikkeen aktivistien mukaan pienten ja keskisuurten kuntien järjestäytymisestä on keskusteltu jo usean vuoden ajan. On koettu, että pienet ovat jääneet suurten jalkoihin, eikä ääni kuulu valtakunnan tasolle asti. Paineita ei kuitenkaan ole purettu kuin vasta nyt. Kuntalehti 11/2011, Janakkalan kunnanjohtajan Anna-Mari Ahosen haastattelu.

Kapina ei kuitenkaan jäänyt vain pienten kuntien protestiksi, vaikka se sellaisena alkoikin. Tätä selittää se, että uudessa kuntauudistuksessa myös hyvin toimeentulevat kunnat olivat liitosvaaras-

sa. Myös aikaisempi uudistus Paras-hanke ongelmiseen on hyvin todennäköisesti lisännyt muutosvastarintaa. Kunnissa oltiin väsyneitä jatkuviin muutoksiin, varsinkin kun Paras-hankkeen hyödyistä ei edelleenkään ollut selkeää näyttöä.

OSIN PURKAUKSEN TAKANA on varmasti Paras-hankkeen aikana käyty, monin paikoin työläs, tuskallinen ja turhauttavakin vääntö. Toistaiseksi on tutkimatta, mikä oli Paras-hankkeen vaikutus keskustalaisen kunnallisväen vaalikäyttäytymiseen eduskuntavaaleissa, mutta jokin vaikutus sille kaikesta päätellen oli. Paras-hanke työllisti eniten pienkuntia. Nyt hallituksen työssäkäyntialueista lähtevä kuntaremontti uhkaa hyvin toimeen tulevien kehyskuntien itsenäisyyttä ja niistä monet ovat kokoomusveitoisia. Tämä näkyy selvästi protestiliikkeen taustavoimissa. Kuntalehti 11/2011, pääkirjoitus.

Mielenkiintoisen piirteen kapinalle tuo se, että hallituspuolueiden kuntaväki ei allekirjoittanut emopuolueidensa tavoitteita, vaan juuri he saivat aikaan toisinajattelun aallon. Nyt kun protestissa oli mukana väkeä erikokoisista kunnista ja myös eri puolueista, ansaitsi kuntakapinaksi ristitty protestiliike kansanliikkeen statuksen. Kapina ei myöskään jäänyt pelkästään luottamushenkilöiden ja virkamiesten mielenilmaukseksi, vaan myös kansalaiset avasivat sanaisen arkkunsa, ja vilkas mielipidekirjoittelu sai alkunsa. Kunnissa koettiin, että valtion tasolla ei ymmärretä kuntien arkea.

KESKUSTELU RYÖPSÄHTI KÄYNTIIN Kokoomuksen ja Sdp:n toisinajattelijoiden aloitteesta. Kuntapolitiikassa he eivät nielleet puolueittensa päälinjojen hyväksymää hallitusohjelmaa. Kokoomuslainen Ahonen sanoo, että tässä oli kyse päähallituspuolueiden sisäisestä, oman väen liikkeestä. Ja hän tietää myös mistä viime kädessä on kyse: – Me teemme kuntapolitiikkaa valtiollisella tasolla. Tämä on kuntien yhteinen asia, ja kaikkien puolueiden yhteinen asia, ei minkään yksittäisen puolueen, sanoo Ahonen. Kuntalehti 11/2011, Janakkalan kunnanjohtajan Anna-Mari Ahosen haastattelu.

Kuntakapinan tavoite on yksinkertainen: estää pakkoliitokset, säilyttää kuntien mahdollisuus itsenäisyyteen sekä päästä mukaan uudistuksen suunnittelutyöhön. Näitä tavoitteita on puitu liikkeen järjestämissä kokouksissa, joita on mediassa nimitetty kapinakokouksiksi. Tämä on liikkeen edustajien mukaan harhaanjohtavaa, sillä tavoitteet pyritään saavuttamaan maltillisilla keinoilla ja muistuttamalla kuntalaisia perimmäisistä arvoista.

– TARKOITUS EI OLE järjestää pelkkää rähinäkokousta. Tavoitteena on joukkovoiman kerääminen ja löytää tälle joukkovoimalle paras käytötapa. Saatamme olla haluttu keskustelukumppani sen jälkeen esimerkiksi Kuntaliitossa, sanoi Ahonen. Kuntalehti 11/2011, Janakkalan kunnanjohtajan Anna-Mari Ahosen haastattelu.

Pääministeri Jyrki Katainen pyrki vakuuttamaan kansaa siitä, että hallitus on yksimielinen, vaikka tosiasiallisesti näin ei ollut. Sosiaalidemokraatit sanoutuivat hyvin pian irti pakkoliitoksista, todennäköisesti juuri kunnista tulleen palautteen perusteella. Kuntaudistuksen valmistelu olikin hankalaa alusta asti eikä puoluekuri riittänyt pitämään hallituspuolueiden kuntavaikuttajia hallitusohjelman takana. Ristiriitaisia viestejä alkoi tulla eri medioissa.

MONI USKALTAA SILTI epäillä, että vastustajat lyövät hallitukselle lopulta luun kurkkuun. Kapinalippuja liehuu hallituksen omissakin riveissä. SDP:n puheenjohtaja, valtiovarainministeri Jutta Urpilainen vakuutti syksyllä eduskunnalle, etteivät demarit hyväksy pakkoliitoksia. Myös hallituksen pikkupuolueet ovat ottaneet etäisyyttä uudistukseen. Jopa osa kokoomuslaisista vastustaa hanketta. Puolueen koviin nimiin kuuluva kansanedustaja Eero Lehti on mollannut kuntauudistusta jyrkin sanoin. Pääministeriä nurina ei horjuta. Hän kertoo puhuneensa uudistuksesta Jutta Urpilaisen kanssa vastikään ja on vakuuttunut, että ”sosiaalidemokraatit ovat täysin sitoutuneita kuntauudistukseen. Totesimme Urpilaisen kanssa yhdessä, että tää me viedään maaliin!” Talouselämä-lehden verkkosivut 20.1.2012, pääministeri Jyrki Kataisen haastattelu.

NYKYISEN HALLITUKSEN ONGELMA on, että se lähti linjauksissaan tiukasti valtiovetoisesta rakenneuudistuksesta, jonka hallitus ”toteuttaisi hallituskauden aikana”. Kun viime vuoden syksyllä kokoomuksen hallituskumppanit ryhtyivät tekemään irtiottoja mahdollisista pakkoliitoksista, valtiovetoinen uudistus ajautui vaikeuksiin. URA-lehti 4/2012, artikkeli "Valtiovetoisesta kohti kuntavetoista uudistusta".

SDP ON KUNTAUUDISTUKSESSA tehnyt pesäeroa kokoomukseen vastustamalla kuntien pakottamista samaan muottiin pakkoliitoksilla. – Vastustaminen ei perustu poliittisiin tuulahduksiin, vaan analyysimme siitä, että Suomessa on poikkeuksellisen kuntavetoinen yhteiskunta. Kunnilla on valtava määrä tehtäviä ja paikallisdemokratia toimii niissä. Pakolla ei synny mitään hyvää. Valtio ohjaa ja kunnat saavat itse tehdä liitospäätökset, kertoo SDP:n kansanedustaja Maarit Feldt-Ranta. [– –] SDP:llä ja ko-

koomuksella on erilainen näkemys myös palvelujen tuottajasta. Kokoomus olisi valmis siirtämään lisää palveluista yksityisille yrityksille. SDP:lle se ei käy. Pohjalainen 7.10.2012, uutinen.

Kuntauudistuksen vastustajat saavuttivat äänekkäällä vastarinnallaan myös tuloksia. Uudistuksen tahti hidastui ja pakkoliitospuheet muuttuivat varovaisemmiksi. Osaltaan tähän saattoivat vaikuttaa lähestyvät kuntavaalit. Lisäksi kuntauudistuksen ohella julkisuutta sai hallituksen toinen suuri hanke, sote-uudistukseksi nimetty sosiaali- ja terveydenhuollon rakenneuudistus, joka oli tarkoitus toteuttaa kuntauudistuksen kanssa samanaikaisesti.

HALLITUS OTTI KUNTAUUDISTUKSESSA odotetun aikalisän. Samalla hallitus otti useita askelia Kuntaliiton suuntaan. Kuten Kuntaliiton valtuuston keskustalainen puheenjohtaja Pekka Nousiainen tiivisti Kunta-tv:n haastattelussa, kunnat ovat saaneet lisää aikaa, tulee toinen lausuntokierros, pakko on poistunut ja vahvan peruskunnan rinnalle on nyt hyväksytty sote-alueet. Kuntalehti 8/2012, pääkirjoitus.

KUNTALIITON VALTUUSTON PUHEENJOHTAJA Pekka Nousiainen (kesk.) pitää myönteisenä, että kuntauudistuksen toteutus on maltillistunut ja lähestynyt kuntien uudistuksesta antamia kannanottoja. Nousiaisen mielestä vastuu uudistuksesta on siirtynyt nyt paljolti kunnille itselleen. Helmikuussa julkistettu kuntajako- tai selvitysaluekartta ei muodosta enää valmistelun pohjaa. – Kuntarakenneuudistuksen varsin epämääräinen eteneminen on tähän mennessä jopa lisännyt kitkaa kuntien keskinäisessä yhteistyössä. Toivottavasti tilanteen vähittäinen selkeytyminen hallituksen linjauksen myötä auttaa korjaamaan kuntien vaikeutunutta yhteistyötä, kehittämään sitä ja virittää kuntia tekemään vapaaehtoisia kuntaliitoksia, Nousiainen summaa. Kuntalehti 8/2012, Kuntaliiton valtuuston puheenjohtajan Pekka Nousiaisen haastattelu.

6.2 Kuntakapinan organisoituminen

Vaikka kapinaliikkeellä ei virallista johto-organisaatiota olekaan, henkilöityi kapina erityisesti muutamassa vahvasti esillä olleeseen kuntavaikuttajaan. Kuntakapina-liikkeen puhenaisena mediassa toimi pääsääntöisesti Janakkalan kunnanjohtaja Anna-Mari Ahonen (kok), joka on antanut suurim-

man osan liikettä koskevista haastatteluista. Lisäksi esillä ovat olleet Sulkavan kunnanjohtaja Tanja Matikainen sekä Sysmän kunnanhallituksen puheenjohtaja Mika Järvinen (kok).

Tutkimussuunnitelmaa tehdessäni lähestyin Anna-Mari Ahosta ja Tanja Matikaista sähköpostitse helmikuussa 2012 haastattelupyynnön merkeissä, mutta molemmat kieltäytyivät. Vastaukset olivat yhteneväiset, mikä kertonee siitä, että myös kapinaliikkeellä oli jonkinlainen ryhmäkuri ja että he miettivät tarkoin, minkälaisia lausuntoja antavat. Tuolloin keskustelu aiheesta kävi kovin kuumana, joten varovaisuus on toki ymmärrettävää. He olivat myös sitä mieltä, että tuossa vaiheessa aiheen objektiivinen analyysi olisi ollut hankalaa.

JANAKKALAN KUNNANJOHTAJA KIELTÄÄ, että hän olisi porukan johtaja. Liioin hän ei pidä kuntia kapinajoukkona. – Olemme kansalaisliike, joka puolustaa kunnallista itsehallintoa. Mukana on monenlaisia kuntia ja allekirjoittajia joka puolueesta. Kansalaisliike järjestää joukkokokouksen, joka pyritään pitämään lokakuussa. Pakko-liitoksia vastustavat kunnat ovat jo heittäneet ilmaan ajatuksen, että tarvittaessa ne eroavat Kuntaliitosta. Kuntalehti 11/2011, Janakkalan kunnanjohtajan Anna-Mari Ahosen haastattelu.

Kuntien organisoitumiseksi liike järjesti kokouksia, joiden tavoitteena oli saada kuntaväki koolle. Hajanaista ja omia intressejään ajavaa joukkoa on vaikea hallita, joten kokousten tehtävänä oli selvästäkin vahvistaa kollektiivista identiteettiä ja muistuttaa yhteisistä tavoitteista. Kokousten tavoitteena oli myös valistaa kuntalaisia kuntademokratian merkityksestä sekä suurkuntien ongelmista ja rohkaista kuntalaisia tuomaan mielipiteensä esiin.

KUNTIEN ITSENÄISYYDEN PUOLESTAPUHUIJAT kokoontuvat tänä iltana Sysmään. Kuntauudistuksen kapinallisiksi nimetyt kuntien luottamushenkilöt ja kunnanjohtajat aikovat jatkossa järjestää kokoontumisia eri puolilla Suomea. Sulkavan kunnanjohtaja Tanja Matikaisen mukaan kuntakapinoitsijat haluavat myös kiertueellaan jakaa kansalaisille oikeaa tietoa kuntademokratiasta. Kuntademokratiasta väitöskirjaa tekevän Sulkavan kunnanjohtajan Tanja Matikaisen mukaan kansanvalta vaarantuu, ellei syrjäseutujen ääni kuulu kunnissa. – Demokratian toteutuminen on tärkeä asia. On kysyttävä miten muodostuvat hallitukset ja valtuustot suurissa kunnissa ja miten saadaan reuna-alueiden ääni kuuluviin, että palvelut säilyisivät niissäkin, pohtii Matikainen. Kuntakapinallisten joukoissa on päättäjiä ja kunnanjohtajia ja nettiadressissa 1800 nimeä. Silti Sysmän tilaisuuden ei ennakoida oleva yleisömenestys. – Joukkom-

me eivät ole repeämässä, jatkossa vain täytyy pitää kokoukset muuna kuin perinteisenä kokouspäivänä maanantaina. Sysmässä tämä päivä oli toivottu Itte-teemaviikon aloitus, selittää Matikainen. Kuntakierroksen tehtävänä on paitsi tiivistää joukkoja, myös jakaa yleisölle tietoa kuntien tehtävistä ja tulevaisuudesta. Yleisön toivotaan tulevan paikalle. – Näissä tilaisuuksissa kuntalaiset saivat tietoa kunnallisesta itsehallinnosta ja kuntauudistuksesta, kertoo Matikainen. Yle Uutisten tekemässä kuntauudistuskyselyssä jotkut kunnat jättivät vastaamatta, selittäen vastaamisen olevan luovuttamista väistämättömän kuntauudistuksen edessä. Sulkavan Tanja Matikainen ei kannusta tällaiseen protestointiin. – Olisi tärkeää, että asioista puhuttaisiin nyt, eikä liian myöhään. Nyt on suu saatava auki, kun asioita valmistellaan, eikä sitten kun päätökset on tehty. Ylen verkkosivut 7.11.2011, uutinen.

Liikkeen kapina-lempinimelle pontta antoivat alkuvaiheen radikaalimmat tavoitteet. Tunteita herättävän uudistuksen alkupurkauksessa uhiteltiin Kuntaliitosta eroamisella ja vaadittiin jopa kuntaministerin vaihtamista. Sittemmin tavoitteet maltillistuivat, kun kuntauudistuksen tahti hidastui.

SYSMÄN KOKOUS TUOMITSI maanantai-iltana jyrkästi ylhäältä määräämisen ja kunnallisen itsehallinnon loukkaamisen. Valtion toimia kuntaremontissa yhteydessä pidettiin jopa perustuslain vastaisina. Kuntien kapinaliike kokoontui maanantaina illalla ensimmäistä kertaa Sysmässä Päijät-Hämeessä. Jatkossa kapinaliikkeen on tarkoitus järjestää kokoontumisia eri puolilla maata. Sysmän teatteritalon saliin kokoontui noin 200 osallistujaa. Sysmässä oli koolla kuntauudistuksen vastustajia paristakymmenestä kunnasta, Sysmän lisäksi muun muassa Hartolasta, Heinolasta, Iitistä ja Orimattilasta. Kuntien kapinaliikkeessä on mukana kunnanjohtajia ja muita päättäjiä. Kapinaliike on saanut alkunsa juuri Sysmästä. Liikkeen sysmääläinen puuhamies, kunnanhallituksen puheenjohtaja kokoomuslainen Mika Järvinen, vaatii jopa kuntaministerin vaihtamista. [– –] Kapinakokous ei ollut tyytyväinen myöskään Kuntaliiton toimintaan. Kokouksen mukaan Kuntaliitto ajaa vain suurten kaupunkien etua ja toteuttaa hallituksen tahtoa kuntaremontissa. Kokous muistutti, että jos Kuntaliitto ei kuuntele nykyistä herkemällä korvalla pienten kuntien ajatuksia, Kuntaliitosta voidaan myös erota. [– –] Lisäksi Sysmän kokouksessa oli sellaista henkeä, että kapinaliike voisi nyt organisoiua. Tähän mennessä kuntaremonttiin on otettu kantaa nettiadressin muodossa, jossa allekirjoittajina on yhteensä 180 kuntaa. Ylen verkkosivut 7.11.2011, uutinen.

Tukea liikkeen tavoitteille haettiin myös Euroopan tasolta Euroopan neuvostolle lähetetyn vetoomuksen muodossa, mutta sen taholta ei ainakaan suoraan ole otettu kantaa Suomen rakenneuudistukseen. Keväällä 2012 mediassa uutisoitiin Euroopan neuvoston lähettävän selvittäjän Suomeen raportoimaan Suomen kuntien tilasta, mutta sen koommin asiasta ei mediassa ole tiedotettu,

SULKAVAN KUNNANJOHTAJA TANJA Matikainen oli puhumassa kuntauudistusta vastustavien pienten kuntien ensimmäisessä paikallisessa kokouksessa Sysmässä. Marraskuun alussa järjestetyssä tilaisuudessa oli arviolta parisataa osanottajaa noin 20 kunnasta. [– –] Matikaisen mielestä kuntauudistus on lähtenyt väärästä päästä. Ongelmana ei ole kuntarakenne vaan kuntien ja valtion välinen tehtävien ja kustannusten jako. – Suomi on ainoa maa, jossa kunnat järjestävät näin suuren palvelun kuin erikoissairaanhoidon. Terveystieteiden palvelujen järjestämisessä voisimme ottaa oppia esimerkiksi Ruotsista tai Norjasta. [– –] Matikainen lähetti kuntauudistuksesta syksyllä vetoomuksen Euroopan neuvostolle. Vetoomuksessa pyydetään neuvostoa arvioimaan, noudattaako Suomen hallitus Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjaa. Matikaisen lisäksi allekirjoittajina on parikymmentä muuta kunnanjohtajaa ja kuntien poliittista päättäjä. Kuntalehti 15/2011, Sulkavan kunnanjohtajan Tanja Matikaisen haastattelu.

Kokousten tarkoituksena oli toimia myös keskustelufoorumina kuntakentän edustajien maanlaajuiselle verkostoitumiselle. Kunnissa vastustettiin jyrkästi uudistusta, joten laajempi verkostoituminen oli luonnollinen jatkumo liikkeen strategialle. Suomen Kuvalehti julkaisi tammikuussa 2012 kuntakartan, jossa Suomen kuntakenttä oli piirretty rajusti uusiksi. Valtiovarainministeriön mukaan kuntakartta, jota kutsuttiin mielipidekirjoituksissa sarkastisesti nimellä ”karttahaarjotus”, ei ollut lopullinen, vaan pelkästään pohja rakenneuudistuksen suunnittelulle. Vahinko oli kuitenkin jo ehtinyt tapahtua ja karttaluonnos lisäsi vettä uudistuksen vastustajien myllyyn. Valtakunnallisen suuren kokouksen suunnittelu alkoi.

KOKOOMUSLAISTEN JA SOSIAALIDEMOKRAATTISTEN kansalaisaktivistien varaan on jo nyt rakennettu kaikki maakunnat kattava verkosto, joka valmistelee valtakunnallisen suuren kokouksen koollekutsumista heti, kun kuntaministerin työryhmät saavat aikaan joitakin konkreettisia esityksiä. Ylijohtaja Päivi Laajalan aikataulun mukaan laskien silloin eletään vuodenvaihdetta. Liikkeen keulaihmissä ovat mm. Ja-

nakkalan kunnanjohtaja Anna-Mari Ahonen ja Sysmän kunnanhallituksen puheenjohtaja Mika Järvinen. Kuntalehti 14/2011, artikkeli.

ENSIMMÄINEN VALTAKUNNALLINEN KUNTAKAPINAKOKOUS pidetään Tampereen seudulla. Kuntaudistuksen kärkiarvostelijoihin kuuluva Janakkalan kunnanjohtaja Anna-Mari Ahonen kertoi perjantaina iltapäivällä aikatauluista. Seuraava paikallinen kuntakapinakokous on Sulkavalla helmikuun puolessa välissä. – Tavoittemme on, että koko maata kattava kokous saadaan pidettyä helmikuun lopulla mutta viimeistään maaliskuun alussa, kertoo Ahonen. Kokouksen ajankohta on tärkeä, koska siinä annetaan kuntien johdolle ja luottamushenkilöstölle eväitä lausuntojen kirjoittamiseksi. Kuntaministeri Henna Virkkunen (kok) tuo oman esityksensä julkisuuteen helmikuun alussa. Sen jälkeen esitys lähtee kuntakierrokselle ja kunnilta pyydetään lausuntoja. Kuntaudistus pöllähti julkisuuteen perjantaina, kun Suomen Kuvalehti julkisti karttaesityksen. Valtiovarainministeriöstä on korostettu, ettei esitys ole heidän lopullinen esityksensä. Uutisen mukaan Suomeen jäisi vain 70 kuntaa. Aamulehden verkkosivut 13.1.2012, uutinen.

Kokouksiin osallistuminen oli vaisumpaa kuin odotettiin, mutta tämä ei kuitenkaan tarkoittanut sitä, että kapina olisi laantunut. Kokoukset toivat medianäkyvyyttä liikkeen tavoitteille, jonka jälkeen kapina jatkui ”monen rintaman sotana”. Valtakunnallisesti kapina näkyi mielipidekirjoituksissa, joissa vedottiin kuntalaisiin, jotta he eivät suostuisi hallituksen kaavailemiin liitoksiin eivätkä tulisi huijatuiksi vaihtoehtoisilla vaikutusmahdollisuuksilla. Mielipidekirjoittelu onkin ollut vilkasta koko ajan siitä lähtien, kun hallitusohjelma julkistettiin. Uudistusta vastustaville mielipiteille on ollut tyypillistä tunteisiin vetoava ja uhkaskenaarioita maalaileva tyyli. Erityisenä huolenaiheena niissä mainitaan paikallisen päätäntävällän katoaminen. Kuntaliitoksista toivottiin järjestettävän kansanäänestyksiä.

KAIKKEIN JÄRKYTTÄVINTÄ ON, että alle 10 000 asukkaan kunnilla ei olisi minäänlaista vaikutusmahdollisuutta siihen, miten palvelut järjestetään ja miten paljon niistä peruskunnalta laskutetaan. Tätä menettelyä kutsutaan ns. isäntäkuntamalliksi. Otan rautalankaesimerkin, jotta ymmärrettäisiin mistä on kysymys. Sinulla on omakotitalo, jossa on myös pihanurmikko. Sinä et päättäisi miten ja milloin sitä hoidetaan. Naapurisi tai joku muu tekee sen ihan niin kuin hyväksi katsoo. Ja myös laskuttaa miten haluaa. Sinä saat vain tyytyä tehtyyn työhön ja maksaa mielivaltaisesti laaditun

laskun. Hyväksyisitkö menettelyn? Hallitus ei halua tehdä kuntien pakkoliitoksia. Tämä isäntäkuntamalli on kuitenkin pakkoliitokset korvaava kiristysruuvi, jolla kunnat aiotaan pakottaa polvilleen. Se on mitä räikeimmässä ristiriidassa demokraattisen yhteiskunnan pelisääntöjen kanssa. Se on mielestäni ristiriidassa myös Suomen perustuslain kanssa. Nyt on kuntakapinan aika. Hallituksen aikeet on torjuttava mahdollisimman selkokielisesti. Kun hallituksen ja ministeri Henna Virkkusen (kok.) lähettämä selvityshenkilö saapuu kuntiin kysymään, että mihin kaupunkiin aiotte liittyä, niin kysyjälle on näytettävä ovea. Savon Sanomien verkkosivut 14.5.2013, mielipide, Reijo Tossavainen.

Mielipidekirjoituksissa suorastaan lietsottiin kapinaan ja tottelemattomuuteen. Hallituksen suunnitelmia ei pitäisi lähteä toteuttamaan – ainakaan vapaaehtoisesti. Näissä kirjoituksissa heijastuu liikkeen äärimmäisen tiukka ja periksiantamaton linja uudistusta vastaan.

KUNTAKARTTA OLI VARMASTI monille järkytys. Nyt toivoisin kuntapäätäjiltä ryhtiä ja omaa harkintaa järjettömiä pakkoliitoksia vastaan. Mielestäni olisi hölmöä alkaa jo omaehtoisesti ajaa kuntakartan mukaisia liitoksia yhteen. Asukkaiden niin vaatiessa on mahdollisesta liitoksesta järjestettävä kansanäänestys, jossa vaihtoehtona on oltava myös kuntaliitoksesta kokonaan kieltäytyminen. Pohjalainen 21.2.2012, mielipide, Kauhavan perussuomalaisen puheenjohtaja Risto Mattila.

Hallituspuolueista kokoomusta on arvosteltu eniten uudistusaikeiden vuoksi. Kuntaudistus nähdään sitä vastustavien mielipiteissä erityisesti kokoomuslaisena projektina ja tämä on havaittavissa useissa kirjoituksissa, mutta myös sosiaalidemokraatit ovat saaneet osansa arvostelusta, sillä heitä syytetään kokoomuksen talutusnuorassa kulkemisesta. Monessa kirjoituksessa hallitus kuvataan kärjistetyksi porvareina, jotka haluavat näyttää mahtinsa ja kyykyttää tavallista kansaa. Myös Talouselämä-lehden 18/2013 pääkirjoituksessa arvostellaan hallituksen motiiveja. ”Kuntaudistuksen tärkein tarkoitus on vähentää keskustan valtaa syrjäseuduilla eikä tarkoituksenmukaistaa kunnallishallintoa. Kun motiivit ovat väärät, tuloksetkin ovat väärä.”

HALLITUS VÄITTÄÄ ETTÄ kuntauudistuksessa ei tehdä pakkoliitoksia, mutta asia on toisin. Jos kunnat päättävät, ettei ole aihetta kuntaliitoksiin, niin hallitus lähettää henkilön, lähinnä kokoomuslaisen, sitä kuntaa tekemään pakolla. Pohjalainen 3.11.2012, mielipide, Veikko Vuorinen, Kauhava.

Vastustus kohdistui henkilötasolla erityisesti kuntaministeri Henna Virkkuseen. Myös keinot, kuten 2013 vuoden valtionosuuksien uudistaminen, on tuomittu. Monissa uudistusta vastustavissa kirjoituksissa on myös vedottu hallitukseen, jotta se kiinnittäisi enemmän huomiota asiantuntijoiden mielipiteisiin.

KOKOOMUKSEN JA ETUNENÄSSÄ Henna Virkkusen ajama kuntauudistus on jo etukäteen tuhoon tuomittu. Viisaat asiantuntijaprofessorit ovat huolissaan järjettömän uudistuksen seuraamuksista. Eikö tässä kansalaisia koskevassa uudistuksessa tulisi kuunnella järjen ja asiantuntijoiden ääntä, ettei käy kuten kävi kalliiksi tulleele Lehtomäen ajamalle jätevesilaille, josta tuli täydellinen fiasko, joka kaatui omaan mahdottomuuteensa. Suur-Tampere 3.10.2013, mielipide.

VALTIONOSUUKSIEN KOVILLA KIRISTYKSILLÄ kunnilta viedään paljon rahaa. Se on äärimmäinen ja jopa epätoivoinen keino. Henna Virkkunen on kyseistä viimeistä keinoaan pitänyt ikään kuin piilossa. Kyllä hallitus on käyttämässä selvää komentotalouden keinoa entisen Neuvostoliiton tavoin, saadakseen jotakin kuntauudistuksessa liikahtamaan, kun muut keinot ovat täysin loppuneet. Aamulehti 17.2.2013, mielipide.

Liike jatkoi toimintaansa samaan aikaan valtakunnallisesti että omiin kuntiinsa hajaantuneena joukkona. Erityisen kovaa vastustus oli ns. kuntakierroksen aikana, jolloin kunnallishallinnon rakennetyöryhmä kävi esittelemässä kuntajakoselvitystä maakunnissa. Kuntia patistettiin ilmoittamaan mahdolliset liitoskumppaninsa marraskuun 2012 loppuun mennessä, mutta kaikki kunnat eivät ryhtyneet selvitystyöhön. Käytettiin niin sanottua passiivista vastarintaa.

VALTIOVARAINMINISTERIÖN KUNNALLISHALLINNON RAKENNETYÖRYHMÄ esitti jättikuntaa koskevan mietintönsä hallinto- ja kuntaministeri Henna Virkkuselle, kok., helmikuun alussa 2012. Selvitystä esiteltiin maakunnissa kovan kohun saattelemana ja kunnat esittivät vastineensa huhtikuun puolivälissä. Kokkolan päättäjät nousivat vastarintaan. Keinona on niin sanottu italialainen lakko: kunta ei ryhdy aloitteisiin esityksen toteuttamiseksi. Asia painaa kuitenkin päälle, sillä kuntien pitää antaa lausuntonsa hallituksen kuntarakennelakiin maaliskuun alkuvuokolla. Laki tulisi voimaan jo toukokuussa. Marraskuun loppuun mennessä kuntien pitää ilmoittaa, minkä kuntien kanssa ne selvittävät liittymistä. Kuntalehti 2/2012, artikkeli.

Kuntakierros ei saavuttanut toivottuja tuloksia, sillä liki puolet Manner-Suomen kunnista ilmoitti, etteivät ne halua tehdä liitosselvitystä. Liitosselvitykseen suostuminen ei myöskään vielä tarkoittanut sitä, että halukkuutta löytyy myös varsinaisiin kuntaliitoksiin. Selvä vähemmistö kunnista oli liitosselvitysten kannalla.

KUNNALLISHALLINNON RAKENNETYÖRYHMÄ TUNTUI aluekierroksellaan saavan toistuvasti lunta tupaan. Käsitys vain vahvistui, kun Finlands Kommuntidning julkaisi kierroksen jälkeen numerossa 3/2012 yhteenvedon, joka oli tehty kuntien edustajien aluetilaisuuksissa käyttämien puheenvuorojen perusteella. Yhteenvedon mukaan 43 kuntaa suhtautui ehdotettuun kuntajakoselvitykseen myönteisesti, 44 kuntaa oli valmis johonkin muuhun selvitysalueeseen, 79 kuntaa ei ottanut kantaa ja 155 kuntaa suhtautui kielteisesti. Kuntaudistukselle myönteisiä kuntia oli siis kuulemisten perusteella runsaat 80. Kunnat jättivät rakennetyöryhmän selvityksestä viralliset lausuntonsa huhtikuussa. [– –] 320:stä Manner-Suomen kunnasta liitosselvitykseen ilmoittaa voitavansa osallistua 161 kuntaa. 158 kuntaa ei halua ryhtyä selvityksen tekkoon, ja yhden kunnan kanta jää avoimeksi. Onko tulos hyvä vai huono? Riippuu siitä, miltä kannalta asiaa katsoo. [– –] Vuonna 2009 toteutui 32 kuntaliitosta. Milloin seuraava liitosaalto tulee, jää nähtäväksi. Vaikka kuntien halukkuus liitosselvityksiin olisi lisääntynyt, halukkuus liitoksiin ei välttämättä ole. Kuntalehti 6/2012, artikkeli.

Suuri apu liikkeelle on ollut se, että kokoomuslaisena projektina koettua kuntauudistusta vastustivat myös kuntien kokoomuslaiset. Kuntaudistuksen fokuksen siirtyminen pikkukuntien liitoksista kaupunkiseutujen kuntien mahdollisiin pakkoliitoksiin herätteli kuntaväkeä myös hyvin toimeentulevissa kehyskunnissa. Hyvä esimerkki tästä tulee Turun seudulta, jossa kaikki eivät noudattaneetkaan ryhmäkuria, vaan puolueen sisältä nousi kriittisiä puheenvuoroja emopuolueen käyttämiä pakkoimenpiteitä kohtaan. Tämä vei puolueelta uskottavuutta.

KOKOOMUKSEN RUSKON VALTUUSTORYHMÄN julkinen irtisanoutuminen hallituksen kuntapolitiikasta on tuonut oikeastaan ensi kerran yleiseen tietoisuuteen kokoomuksen tulehtuneen sisäisen tilanteen. Tiedossa on tosin ollut, että maakuntien kokoomuslaiset ovat omissa kunnissaan yhtä ankaria kuntauudistuksen vastustajia kuin keskustalaisetkin. Puolue on kuitenkin pystynyt pitämään vastalauseet pääosin pinnan alla. Puolueuskollisuuskin on auttanut. Ei näköjään enää. Kokoomuksen valtuustoryhmä on Ruskon suurin, yhdeksän jäsentä. Se ei ole mikä tahansa pienryhmä.

Se on täynnä korkeasti koulutettua, osaavaa väkeä. Sen hallussa on kunnanhallituksen puheenjohtajan paikka. Rusko on hoitanut asiansa hyvin. Se nimettiin viime vuonna jopa Suomen parhaaksi kunnaksi. Nyt ”hallitus kuitenkin haluaa viedä Ruskolta ole-massaolon oikeutuksen”, kuten valtuustoryhmä kirjoittaa (www.ruskonkokoomus.fi). Kiinnostavaa on, että kokoomuksen eduskuntaryhmän puheenjohtaja Petteri Orpo on kotoisin Ruskon naapurista, Turusta. Nyt kaikki Ruskon kokoomusvaltuutetut ilmoit-tavat eroavansa kokoomuksen valtuustoryhmästä, jos Orpon junailema sote-uudistus toteutetaan. Valtuustoryhmä lataa suoraa tekstiä: ”Kokoomuksen johto lupasi ennen vaaleja, että kuntien pakkoliitoksia ei tule. Nyt kehyskuntien itsehallinto halutaan ro-muttaa. Kokoomus etunenässä on lähtenyt toteuttamaan ehdotusta, joka käytännössä merkitsisi Ruskon kaltaiselle kunnalle vielä huonompaa vaihtoehtoa kuin pakolla vie-ty itsenäisyys. Viimeistään nyt Kokoomuksen tulisi ottaa opikseen ja osoittaa, ettei valta puolueessa ole keskitetty vain pienelle puheenjohtajan ympärille kootulle sisäpii-rille.” Ja näin: ”Olemme yrittäneet vaikuttaa, olemme yrittäneet tulla kuulluiksi, mutta vaikka meitä olisi kuultu, meitä ei ole oikeasti kuunneltu. Olemme kaikki aikanamme liittyneet Kokoomukseen, koska vapaus ja vastuullisuus ovat olleet meille tärkeitä ar-voja. Nyt ne on korvattu pakottamisella ja pakkovelvoitteilla.” Kriittisiä kokoomuspu-heenvuoroja on tullut julki nyt muualtakin. Tilanne onkin samantapainen monessa kasvukeskuksessa. Hyvinvoivat kehyskunnat eivät halua pakkopäätöksillä menettää omaa päätösvaltaansa eivätkä halua keskuskuntien velkojen maksajiksi. Suomenmaa-lehden verkkosivut 18.6.2013, pääkirjoitus.

Kokoomuksen sisäisistä ongelmista kertoo myös Kaarinan tilanne. Sielläkään puolueella ei ollut yksimielisyyttä siitä, tulisiko Kaarinan ryhtyä kuntajakoselvitykseen. Tämä kertonee siitä, että kun-tatasolla poliitikot kokevat olevansa vastuussa äänestäjilleen, eivät puolueen johdolle. Turun seu-dulla pelkona on se, että yhteistyö vaikeutuu kuntarakenneuudistuksen kiristäessä kuntien välejä. Ongelmallista pidetään sitä, että kuntien vapaaehtoinen lähentyminen ja yhteistyö voisivat antaa vääriä signaaleja ja täten lisätä kuntaliitoksen uhkaa seudulla. Tiukka linja uudistusta vastaan voi siis kostautua hyvien yhteistyöhankkeiden vesittymisenä.

KAARINAN VALTUUSTO PÄÄTTI maanantaina jättäytyä Turun seudulla tehtävän erityisen kuntajakoselvityksen ulkopuolelle. Päätös syntyi selvin äänin, 34–17. Ko-koomuksen ryhmän enemmistö, kymmenen valtuutettua, äänesti selvityksen puolesta. Se kertoo paineesta, joka ryhmään on kohdistunut. Silti esimerkiksi kaupunginhalli-

tuksen puheenjohtaja Vesa Mäki (kok.) äänesti esitystä vastaan. Hänkin yritti ensin palautusehdotuksella saada aikalisän, jonka aikana olisi voitu sovittelua näkemyksiä ja löytää ulospääsy umpikujasta. Kuntakapina kytee nyt Turun kehyskuntien kokoomuslaisissa ja myös demareissa. Hallituksen pakkoliitoskirjaus ei olisi voinut tulla huomommalla hetkellä. Kaarinan päätös oli selvä pettymys ja tappio erityisesti kokoomukselle. Kuntauudistus kun henkilöityy hallinto- ja kuntaministeri Henna Virkkuseen (kok). Tappion koki myös kokoomuksen eduskuntaryhmän puheenjohtaja Petteri Orpo, joka ei pystynyt pitämään omiaan ruodussa yrityksistä huolimatta. Kaarinan päätös ei tarkoita, etteikö seudullinen kuntajakoselvitys toteutuisi, eikä se varsinkaan tarkoita, etteikö Kaarina olisi selvityksessä tavalla tai toisella, vaikka valtion käskyttämänä, mukana. Kuntarakennelaisissa on määritelty kriteerit selvitykselle. Kaarina täyttää ne kaikki. Kaarinalaisia päättäjiä on vaikea syyttää linjauksesta. He eivät olisi kyenneet selittämään äänestäjilleen, kaarinalaisille muunlaista ratkaisua, koska eivät kyenneet selittämään sitä itselleenkaan. Päättäjät pesivät kätensä ja pääsevät nyt hirttopaikalle puhtain käsin. Hallituksen on pakko katsoa peiliin. Pakkoliitospuheet olivat epäviisaita, tarpeettomia ja erityisen huonosti ajoitettuja. Hallituksen poliittinen pelisilmä on puusta ainakin kuntaliitosasioissa. Surkeinta on kuitenkin se, että Turun seutu on menettämässä otollisen hetken ja hengen luoda uutta ja yhteistä. Pteroita kaivetaan syvemmiksi, harva jaksaa katsoa nenäänsä pitemmälle. Koko seutukunta ja jokainen sen asukas joutuu vielä maksamaan siitä hinnan. Aamuset-lehden verkkosivu 25.9.2013, pääkirjoitus.

Kaupunkiseutujen pakkoliitokset kuohuttivat Turun seudun kokoomuslaisia niin paljon, että hallituksen puheenjohtajat kuudesta eri kunnasta antoivat palautetta kokoomuksen kansanedustajille sekä eduskuntaryhmälle. He vaativat tarkempaa selvitystä siitä, mitä pakkoliitoksilla oikein tarkoitetaan. Huolenaiheena tässäkin tapauksessa oli se, mitä tapahtuu lähidemokratialle jos pakkoliitokset toteutuvat.

TURUN NAAPURIKUNTIEN KOKOOMUSLAISET ovat tuohduksissaan hallituksen linjauksesta ottaa tarvittaessa käyttöön kuntien pakkoliitokset kaupunkiseuduilla. Kuuden naapurikunnan hallitusten puheenjohtajat ovat lähestyneet paikallisia kokoomuskansanedustajia ja eduskuntaryhmää tiukkasävyisellä kirjelmällä. Paperissa vaaditaan selvitystä, mitä pakkoliitoskaavailu tarkkaan ottaen pitää sisällään. Kirjelmässä ilmaistaan myös syvä huoli demokratian säilymisestä mahdollisessa pakkoliitostilan-

teessa. Hallitusten puheenjohtajien kapina uhkaa vähintään viivästyttää Turun seudulla tekeillä olevaa 12 kunnan kuntajakoselvitystä. Kuntien kokous päätti elokuun lopulla lähteä mukaan selvitykseen ja ilmoittaa asiasta valtiovarainministeriölle lokakuun puoliväliin mennessä. Pari päivää kuntakokouksen jälkeen hallitus toi julki esityksensä mahdollisista pakkoliitoksista kaupunkiseuduilla. Kuntarakenneselvitys on jo jäänyt pöydälle Kaarinan ja Liedon hallituksissa. Turun Sanomien verkkosivut 11.9.2013, uutinen.

Varsinaisen organisoidun kuntakapina-liikkeen lisäksi on ilmaantunut myös muita liikkeitä, jotka ajavat käytännössä samoja tavoitteita. Tämän vuoksi on vaikeaa erotella, onko kyse erillisestä liikkeestä vai onko kyseessä vain toiminnan luonnollinen jatkumo. Voidaankin ajatella että kuntakapina on eräänlainen sateenvarjokäsite, jonka alla on monia toimijoita. Esimerkiksi Pakkoliitoksia vastaan -liike julkaisi kansalaisaloitteen, joka nimensä mukaisesti vastustaa pakkoliitoksia. Tämäkin liike ei tunnusta olevansa kapinaliike, mutta jatkaa selvästi alkuperäisen liikkeen jalanjäljissä. Se on laittanut alulle kansalaisaloitteen, joka lisäisi kuntien päätäntävaltaa kuntaliitosten suhteen ja käytännössä estäisi pakkoliitosten mahdollisuuden. Liikkeen tavoitteena on ollut kerätä 50 000 nimeä nettiadressiin, jotta aloite saataisiin eduskunnan käsittelyyn. Tavoitteen mukaisella aikataululla ei nimien keruu ole edennyt, mutta liike on aktiivinen myös sosiaalisessa mediassa ja sillä on olemassa omat Facebook-sivunsa, joilla se jakaa tietoa kuntauudistuksesta. Myös yksittäisille kunnille on ilmestynyt niiden itsenäisyyttä puolustavia Facebook-sivustoja.

SIPOOSSA ALKUNSA SAANUT Pakkoliitoksia vastaan -liike on tiistaina julkaissut kansalaisaloitteen hallituksen kuntauudistusta vastaan. Aloitteella pyritään parantamaan kuntien suojaa pakkoliitoksia vastaan ja varmistamaan kunnille riittävät voimavarat lakisääteisten tehtävien hoitamiseen. Pieni joukko sipoolaisia on huhtikuun aikana perustanut kuntien pakkoliitoksia vastaan taistelevan liikkeen. Taustalla on huoli, ei vain Sipoon, vaan kaikkien suomalaisten kuntien tulevaisuudesta, kertoo liikkeen puheenjohtaja Pia Tynys. – Olemme olleet yhteydessä ihmisiin ympäri Suomen ja huomanneet, että ihan samanlaiset tuntemukset ovat muuallakin. Ihmiset kokevat, että hyvin toimivia ja elinvoimaisia kuntia ollaan välillisin keinoin pakottamassa yhteen. Liike on tänään julkaissut kansalaisaloitteen, jossa halutaan parantaa kuntien suojaa valtiohallinnon pakottamia kuntaliitoksia vastaan. Aloitteessa ehdotetaan, että kuntaliitoksia voi tehdä vain jos kunnan päättäjät ja asukkaat ovat asian kannalla. Aloitteessa lisättäisiin myös asukkaiden vaikutusmahdollisuuksia ja lähidemokratiaa sallimalla

kaupunginosahallinnot. Käytännössä tämä tarkoittaisi sitä, että kunnan tai kaupungin osa-alueita koskeva oma hallinto olisi tarpeellinen mikäli asukkaiden määrä valtuutettua kohden ylittää 500. Aloitteessa halutaan lisäksi varmistaa kunnille riittävät voimavarat lakisääteisten tehtävien hoitamiseen. – Sehän on ollut yksi ajatus tässä kuntauudistuksessa, että kavennetaan kuntien määrärahoja ja samalla lisätään tehtäviä. Tällöin kunnat tulevat mahdottoman tilanteen eteen eli ne eivät pysty enää hoitamaan niitä tehtäviä ja sitä kautta joutuvat liittymään yhteen, Tynys selventää. Aloitteen takana on jo nyt valtuutettuja ja kunnanjohtajia ympäri Suomen ja yli puoluerajojen. Yhtenä ensimmäisten joukossa nimensä paperiin laittoi Sipoon kunnanjohtaja Mikael Grannas. – Mielestäni tämä on hyvä aloite ja vaikka nimi "Pakkoliitoksia vastaan" kuulostaa vähän tällaiselta kapinaliikkeeltä, niin kun aloitteen sisältöön perehtyy, niin huomaa, että se on erittäin konstruktiiivinen. Se tähtää siihen, että liitoksia voi tapahtua, mutta ne perustuvat siihen, että kunta ja asukkaat itse näkevät sen järkeväksi ja poistaa sellaisen uhkailu-lahjonta-kiristys-pakottamis-tyyppisen asenteen. Eduskunnan käsittelyyn vaadittavat 50 000 nimeä on tarkoitus saada kasaan puolen vuoden kuluessa. Tampereen yliopiston hallintotieteen professori Risto Harisalo uskoo sen onnistuvan. – Uskon, että vaadittavat nimet saadaan kokoon, mutta se, miten se käsitellään eduskunnassa, onkin sitten toinen juttu. Sieltä minä en ehkä kovin paljon odota, mutta tämä tuo uutta tietoa ja lisää ihmisten aktiivisuutta, Harisalo toteaa. Harisalon tekemän tutkimuksen mukaan kuntien ja valtion välinen luottamus on tällä hetkellä heikoissa kantimissa. – Pidän aloitetta hyvänä myös siksi, että tämä on oiva keino saada valtio keskustelemaan tasavertaisesti kuntien kanssa ongelmista, jotka ovat sekä kunnille että valtiolle yhteisiä. Epäluottamus vallitsee kuntien ja valtion välillä ja se on kaiken tekemisen esteenä. Ylen verkkosivut 23.4.2013, uutinen.

Pahin uhka kuntien itsenäisyydelle alkaa olla väistymässä, mutta kapina ei suinkaan ole kokonaan laantunut. Kuntauudistuksen raunioilta keskiöön noussut sote-uudistus on tällä hetkellä kriittisen tarkastelun kohteena. Siinä on hyvin samantyyppisiä ongelmakohtia kuin kuntauudistuksessakin, kuten huoli paikallisen päätätävällän puolesta, palvelujen etäännyminen kansalaisista ja rahoituksen ongelmat.

6.3 Kuntakapina mediassa

Vastarinta oli odotettavissa hallitusohjelman tultua julki. Tätä mieltä ollaan myös Turun Sanomien verkkosivuilla 9.2.2013 julkaistussa lukijan kolumnissa, jonka kirjoittajana on Aulis Pöyhönen: " – Naiivia oli uskoa, että kunnat ovat vaiti kuin lampaat keritsijänsä edessä. Vain kaavaillut keskuskunnat – kuten Turku – ovat innoissaan. Tämä on ymmärrettävää, koska kyseessä on niiden elintilan laajentaminen ja tosiasiallisen vaikutusvallan lisääntyminen." Kapinaliikkeestä itsestään on mediassa käyty monenlaista keskustelua. Kirjoitusten tarkoituksesta riippuen kielenkäyttö on vaihdellut sarkastisesta ja arvostelevasta ihailevaan, lähestulkoon Daavid ja Goljat -asetelmaan, jossa kunnat nähdään itseään puolustavana altavastaajana ja valtio isona pahana vastustajana.

Liikkeen uskottavuutta on pyritty vähentämään käyttämällä ilmaisuja, kuten "tunnepitoinen päätös" ja "vastuuton". Kapinaa pidettiin myös hätäilynä ja liioiteltuna reaktiona uudistusaikeisiin. Kapinaliikehän muodostui jo ennen kuin kuntauudistusta ja sen toteutusta oli ehditty lyödä lukkoon. Tähän uumoillaan olevan syynä kuntapäätäjien pelon oman asemansa puolesta. Uskottavuuden puutetta lisäsi se, että näkyvimmit kapinoitsijat olivat työ- tai virkasuhteessa kuntiin.

HALLITUKSEN VALMISTELEMAA KUNTARAKENNEUUDISTUSTA nousi alkusyksystä vastustamaan etenkin pienten ja niin sanottujen kehyskuntien päättäjistä koostuva kapinaliike, joka maanantaina piti ensimmäisen yhteisen tapaamisensa Sysmässä. Kyseessä oli paluu syntysijoille, sillä verkossa nopeasti levinnyt ja hallituksen aikomuksia jyrkästi arvostellut adressi sai alkunsa Itä-Hämeestä. Maanantain tapaamiseen osallistui isäntien ja emäntien lisäksi edustajia paristakymmenestä kunnasta, mikä tosin on varsin vaatimaton luku siihen nähden, että itse verkkoadressissa on laskettu olevan allekirjoituksia jopa noin 180 kunnasta eri puolilta maata. Mitään vallankumousta Sysmässä ei maanantaina vielä aloitettu. Kunniansa saivat tietysti kuulla niin maan hallitus kuin kuntien oma etujärjestö Kuntaliitto, jotka kuulemma ajavat uudistusta kuin käärmettä pyssyyn. Minkäänlaisia päätöksiä ei kuitenkaan tehty, mutta kapinan vannottiin jatkuvan. Kuntapäätäjillä on oikeus ilmaista mielipiteensä siinä missä kaikilla vapaan maan kansalaisilla. Kapinaliikkeessä herättää kuitenkin kummastusta se, että nyt ollaan nylkemässä karhua, josta metsästäjät eivät vielä ole nähneet kuin vilauksen. Kuntauudistus on haukuttu maan rakoon, vaikka kukaan ei vielä tiedä, miten uudistus käytännössä aiotaan toteuttaa, tuskin edes hallitus itse. Ollaanhan vasta valmisteluvaiheessa, jonka tuloksia on luvassa vuodenvaihteessa. Sen jälkeen kunnat-

kin pääsevät ottamaan kantaa ennen lopullisia päätöksiä. Kapinaliikkeellä ei ollut malttia odottaa valmistelijoiden esityksiä. Se ei oikeastaan ole mikään ihme, rakentuuhan liike pitkälti sellaisista kuntapäätäjistä, jolla uudistuksessa mitä ilmeisimmin on eniten menetettävää: oma valtansa. Etelä-Suomen sanomien verkkosivut 9.11.2011, pääkirjoitus, "Kuntakapina nylkee karhua etuajassa".

Kuntaliitto sai osakseen epäluottamuslauseen, kun osa kunnista ei aikonut maksaa sen jäsenmaksua ainakaan kokonaisuudessaan. Lopulta näin ei kuitenkaan tapahtunut, vaan kaikki kunnat maksoivat jäsenmaksunsa. Tämä aikomus lisäsi liikkeen saamaa näkyvyyttä, mutta toisaalta liike näyttöytyi radikaalimpana, mikä taas omalta osaltaan saattoi viedä liikkeeltä uskottavuutta ja sai aikaan negatiivista palautetta.

KOLME KUNTAA ELI Asikkala, Janakkala sekä Juva pidättäytyvät toistaiseksi maksamasta Kuntaliiton jäsenmaksua 2012 kuntakapinaksi luonnehditun ilmiön seurauksena. Asikkalan ja Janakkalan päätökset tehtiin kunnanhallituksessa äänestäen, Janakkalassa äänin 5-4. Kolme kuntaa ilmoittaa maksavansa jäsenmaksun osittain. Orimattila ja Sysmä maksavat 70 prosenttia ja Rusko puolet jäsenmaksusta. Lisäksi noin kymmenessä kunnassa asiaa on käsitelty ja maksut päätetty maksaa normaalisti, mutta liitolle on esitetty tyytymättömyyttä ja toiveita. Kuntalehti 2/2012, uutinen.

Kapinaliikettä vähäteltiin ja pidettiin ohimenevänä ilmiönä. Tämän ajattelutavan kiteyttää Kuntalehdessä 1/2012 julkaistu mielipide, jonka on kirjoittanut KTT Anna-Leena Laihanen, Taipalsaareltä: "Tunnepohjainen jankutus ja Kuntaliiton parjaaminen eivät vie eteenpäin uudistusta, jonka tarpeellisuutta ei kukaan ole kiistänyt. Kuntien tulorahoitusvaje ja demografinen kehitys (vanheneva, vähenevä väestö) ovat ongelmia, faktoja ja tausta itse uudistuksen ymmärtämiselle." Negatiiviseen sävyyn vaikuttanee osaltaan se, että aluksi liikkeen suunnalta tullut viesti oli paljon aggressiivisempaa, mikä kertoo siitä, kuinka tunteita herättävästä aiheesta on kyse.

AKUUTEIMMAT SYYT UUTEEN kuntauudistukseen ovat tiedossa, mutta valmius niiden tunnustamiseen on hämmentävän huono. Kaupungistuminen jatkuu, joissakin tapauksissa jopa kiihtyvään tahtiin. Koko maassa, mutta erityisesti maaseudulla, huoltosuhde heikkenee voimakkaasti. Yhä harvemman työllisen on turvattava yhä useamman hyvinvointi. Tämä johtaa pian hallitsemattomaan kaupungistumiseen, mikä taas

tarkoittaa heikompia palveluja kaikille. Suuret ikäluokat siirtyvät eläkkeelle ja kilpailu työvoimasta kiihtyy. Kilpailu niukasta työvoimasta nostaa työn hintaa. Samanaikaisesti tiedämme, että julkisen sektorin jo nyt on rahoitettava juoksevia menoja lainavaroin eikä lainanottoa pysäyttävää ohjelmaa vieläkään ole saatu aikaan. Kaiken tämän lisäksi kansainvälinen kilpailu kiristyy, minkä seurauksena työpaikkoja siirtyy ulkomaille. Tätä taustaa vasten kuntakapinan kannattajat näyttävät päänsä hiekkään piilottavilta strutseilta. Kuntaliiton verkkosivut 21.12.2011, verkkokolumni, professori Krister Ståhlberg.

Kuntalaisten huolta palveluiden katoamisesta ei vähätelty. Sen sijaan kunnanjohtajista koostuva kapinaliike ei herättänyt sympatiaa. Sitä moitittiin eri tahojen syytelystä ja kovasta uhoamisesta, jonka ei kuitenkaan uskottu johtavan mihinkään. Adressin saaman allekirjoitusmäärän ei itsessään uskottu riittävän kapinan tueksi ja epäiltiin, ettei allekirjoittajista ole sitoutumaan vahvemmin liikkeen tavoitteisiin.

NYKYISEN HALLITUKSEN PYRKIMYS vetää läpi perusteellinen kuntauudistus on herättänyt paljon porua. Moni kansalainen pelkää palvelujen karkaamista kauas, oman asuinalueen identiteetin katoamista sekä sitä, ettei "pienen ihmisen" tai syrjäkultmien ääni enää kuulu uusissa suuremmissa yksiköissä. Huomaamatta jää silloin kuntaremontin perusajatus: hallintorakenteiden purkua tarvitaan, jotta kansalaisille tärkeät kuntapalvelut olisi myös ikääntyvässä Suomessa ylipäättään vara hoitaa. Kuntalaisten ääni joka tapauksessa kuulukoon nyt uudistajien korviin. Niillä, joita uudistus koskee, on oikeus tulla kuulluksi. Kyseenalaisempaa sen sijaan on, että kuntien kapinalliikkeiden lipunkantajina esiintyy tällä hetkellä monia kunnanjohtajia. Sananvapaus koskee heitäkin, mutta paljon luontevampaa olisi, jos kapinallisten johdossa olisi tavallisia kuntalaisia tai ainakin heitä edustavia luottamushenkilöitä. Nyt syntyy väkisinkin epäily, että monen kunnanjohtajan taistelutahdon takana on muutakin kuin kuntalaisten väitetty etu, esimerkiksi virkamiehen huoli oman tuolinsa säilymisestä. Kaleva-lehden verkkosivut 27.12.2011, pääkirjoitus.

Erityisen kuntapuolueen tittelin saanut keskusta on näkyvästi toiminut liikkeen puolestapuhujana. Keskustan viesti olikin yksinkertainen: kuntauudistussuunnitelmat on peruttava. Keskustalaiset myös näkyvästi arvostelivat silloisen kuntaministerin toimia. Kritiikin vahvuuteen vaikuttanee myös se, että oppositiossa oleva puolue havaitsi hyvän tilaisuuden kritisoida istuvaa hallitusta.

KUNTAMINISTERI HENNA VIRKKUSEN (kok) toimet kuntarakenneuudistuksessa saavat kritiikkiä keskustalta. Kansanedustajat Juha Rehula, Tapani Tölli ja Elsi Katainen toteavat, että Virkkunen on ylimielisyydessään vailla vertaa. Keskustan kolmikko arvostelee ministeriä ”hajota ja hallitse” -tyylistä, jolla kuntakentälle on luotu ”sekasortoa” ja ”epätietoisuutta”. He vaativat, että hallitus luopuu ”suurkuntaideologiasaan” ja uudistukset aloitetaan puhtaalta pöydältä. Aamulehti 26.1.2013, uutinen.

Keskustan puheenvuoroissa korostetaan puolueen olevan samalla linjalla kuntien kanssa yhteistä vihollista vastaan. Niissä myös moititaan hallituspuolueita, erityisesti kokoomusta ja sosiaalidemokraatteja, jyrkin sanakääntein. Uudistusta kutsutaan ideologiseksi ja pieniä kuntia syyllistäväksi.

KATAISEN HALLITUKSEN VIREILLE laittama kuntauudistus on koko eduskuntakauden yksi merkittävimpiä poliittisia kokonaisuuksia periaatteellisesta näkökulmasta ja myös vaikutuksiltaan. Uudistuksen tausta on hyvin ideologinen ja kasvanut nykymittaan todennäköisesti vuosikymmenten aikana, kun erityisesti hallituksen pääpuolueet kokoomus ja SDP ovat pitäneet kuntatalouden heikkenemisen syntipukkinä pieniä kuntia. Kun yhteinen hallitustaival aukesi, puolueet ryntäsivät korskeillen lunastamaan sisäisesti tekemiään lupauksia pistää suomalainen pirstoutunut kuntakenttä kuosiin. Elleivät kuntauudistuksen vaikutukset olisi kuntalaisten arjelle niin dramaattisia, viime aikojen poliittisia käänteitä hallituspuolueiden sisällä voisi kutsua surkukupaisiksi. Iisalmen Sanomien verkkosivut 9.11.2011, mielipide, keskustan puoluevaltuuston jäsen Riikka Pirkkalainen, Lapinlahti.

Toisaalta keskustan omakaan toiminta ei ole saanut kiitosta, vaan sen moititaan vastustavan pelkäämistä vastustamisen ilosta. Tätä mieltä on ainakin Aamulehdessä 21.6.2013 julkaistun mielipiteen kirjoittaja: ”Kuntauudistuksen hyödyt ovat suuressa vaarassa valua pelkkiin selvityksiin. Oppositio näkee jarruttamisen voittona ja kapuloiden heittäminen rattaisiin on sen tarkoitus.” Samaa mieltä on Jukka Tuori, maakuntaneuvos (kok) Aamulehdessä 30.6.2013: ”Maakuntien entiset keskustavaikutajat on valjastettu mustamaalaamaan Kataisen hallituksen sote- ja kuntauudistusta. Tietenkin tämä on puoluetuimiston operaatio, jolla kosiskellaan kansalaisia ja pyritään vahvistamaan gallupkannatusta entisestään.”

Keskusta on tuonut mielipiteitään esiin kansalaisten tunteisiin vetoavalla tavalla ja artikuloiden varsin vahvasti ”suomalaisen elämänmuodon” puolesta. Keskustakin myöntää, että uudistuksia tarvi-

taan, mutta nykyinen linja on väärä. Kuntien välistä yhteistyötä tarvitaan jatkossakin eikä kuntien vähäisempi lukumäärä ole ratkaisu ongelmiin.

KESKUSTAN PUHEENJOHTAJA MARI Kiviniemi pitää kuntien määrän vähentämistä 69:än aivan kammottavana tavoitteena. – Sinipunahallitus etenee keskittämisen ja pakkoliitoslinjalla. Linja on täysin väärä. Keskusta torppaa uudistuksen yhdessä kuntien kanssa, koska hallitus on murskaamassa suomalaista elämänmuotoa. Kiviniemen mielestä esitys lepää tyhjän päällä, koska se ei perustu laskelmiin. – Vähäinen kuntien määrä ei poista kuntien välistä yhteistyötä. Tähän maahan ei pystytä saamaan riittävän suuria kuntia, jotka pystyisivät huolehtimaan kaikista tehtävistä ilman yhteistyötä. Uudistuksia tarvitaan, mutta ongelmaa on lähestytty täysin väärästä päästä. [– –] Heti hallituksen nimittämisen jälkeen oli nähtävissä, että hallituspuolueet etenivät asiassa kuin laput silmillä. Kuntien lukumäärä näytti olevan pelkkä ilmoitusasia. Yllätys oli, kun myös hallituspuolueiden valtuutetut ja kunnanjohtajat kunnissa alkoivat kapinoida uudistusta vastaan. Kuntakapina sai vastakaikua erityisesti sosiaalidemokraateissa, jotka ovat yrittäneet sovittelua asiassa. Pohjalainen 9.2.2012, uutinen.

Keskustan puheenvuorot saivat aikaan voimakasta vastadiskurssia, jossa puolueen aikaisempaa toimintaa kritisoitiin. Keskustan silloista puheenjohtajaa Kiviniemeä arvosteltiin siitä, että nyt hän vastusti samaa asiaa, mitä keskustahallitus omalla kaudellaan pyrki toteuttamaan. Keskustaa onkin piikitelty Paras-hankkeesta, joka ei lunastanut sille asetettuja odotuksia. Keskustaa moititaan takin-kääntäjiksi, koska he olivat viimeisen suuren kuntarakenteen muutoksen takana. Myös Paras-hanke kohtasi vastustusta ja silloinkin uudistus toteutettiin ylhäältä alaspäin. Kuntarakenneuudistusta keskusta kuitenkin pitää pöyristyttävänä ja kansalaisten oikeuksia polkevana. Joissakin kirjoituksissa tunnustetaan, että oppositiopuolueena keskustan rooliin kuuluukin hallituksen toimien kriittinen tarkastelu, mutta kuntauudistus on alusta lähtien ollut niin politisoitunut, ettei sitä voida tarkastella objektiivisesti. Siksi keskustan äänekäs vastustus nähdään lähinnä oman puolueen asemien pönkitämisenä ja pelkona valta-aseman menettämisestä kuntakentällä.

EDELLINEN HALLITUS AJOI voimakkaan keskustajohtoisesti ns. Paras-hanketta ja siihen sisältyvää ajatusta 20 000 asukkaan väestöpohjasta terveystalvelujen järjestämiseksi. [– –] Aivan yhtä perusteltua on kysyä, mihin tosiasiallisiin faktoihin perustui Paras-laki. Ei mihinkään, kuten ei nyt esillä oleva hankekaan. ”Paras osoittautui suudeksi”, totesi aivan oikein Aamulehden pääkirjoituskin (7.10.2011). Kunnissa asia tie-

dettiin jo ennen kuin koko laki oli voimassa. Vaivalla ja suurella rahalla kokoon kyyhättäjä hallintohimmeleitä ollaan nyt purkamassa. Paras-laki oli sekin vaihtoehdoton pakkolaki. Tästä keskusta kansaa sumuttaen häveliäästi vaikenee. Kuntia ei haluttu oikeasti kuulla tuolloinkaan. [– –] Nyt Kiviniemellä on otsaa syyttää hallitusta samantaisesta käyttäytymisestä. Olkoonkin, että kyyti on kyllä kunnille nytkin kylmää. Hallituksella ei ole valtakirjaa suunniteltuun kuntien alasajoon. Kuntien päättäjiä ja kuntalaisia halveksiva asenne ei ole tätä päivää. Kansan tulee osoittaa hallitukselle kaapin paikka. Keinoja siihen kyllä löytyy. Aamulehti 26.2.2013, Tapani Leppänen, Virtain kaupunginjohtaja 1993-2011.

OPPOSITIOSSA PITÄÄ TIETYSTI lähtökohtaisesti vastustaa kaikkea, mitä hallitus esittää. Keskusta on ottanut kuntauudistuksen hampaisiinsa. Se on alkanut varsinaisen kuntakohelluksen. Takki on kääntynyt ja ääni kellossa muuttunut. On aktiivisesti unohdettu, että vielä voimassa oleva laki kunta- ja palvelurakennemuutoksesta säädettiin Vanhasen hallituksen esityksestä. [– –] Keskustalla on vähiten perusteita politisoida kuntauudistusta, koska useimmissa kriisikunnissa keskusta on vallassa. Pohjalainen 21.2.2012, mielipide.

Keskustalaiset itse eivät näe yhtäläisyyksiä kuntarakennemuutoksen ja Paras-hankkeen välillä. Heidän mielestään Paras-hankkeen hyödyt ovat valuneet tyhjiin osaksi juuri Kataisen hallituksen toimien vuoksi. Keskustalaiset perustelivat näkemyksiään profiloimalla itsensä kuntatason asiantuntijoiksi. Kokoomuslaista kuntaministeriä kuvailtiin sanalla "kokematon".

EDELLINEN HALLITUS PERUSTI sinänsä tarpeellisen kuntarakenteen kehittämisen pakkotoimien sijasta kuntien omaan päätösvaltaan ja taloudellisiin kannustimiin. Hyviin tuloksiin johtanut polku katkesi, kun sinipuna-akseli pääsi valtaan. Tilalle tulivat sanelupolitiikka sekä suorat ja välilliset pakkotoimet. Kuntien virkamiesten ja luottamusmiesten kokemus ja osaaminen nollattiin kerralla. Tilalle asetettiin ministeriön virkamiesten ja kunta-asioissa kokemattoman ministerin näkemykset. Aamulehti 12.8.2012, mielipide, Kangasalan valtuutettu Simo Arra (kesk).

Keskustan puheenjohtaja Mari Kiviniemi – joka myös korosti kuntaministerikokemustaan – ihmetteli hallituksen asiantuntemattomuutta ja kutsui kuntakierrosta teatteriksi. Kiviniemi myös kritisoi kokoomuksen julkilausumaa näkemystä kunnista pelkinä palveluiden järjestäjinä.

PARHAIMMILLAAN KÄYNNISSÄ OLEVAA kuntien kuulemiskierrosta Kiviniemi pitää teatterina. Kunnat antavat lausuntonsa virkamiesesityksestä 13. huhtikuuta mennessä ja hallitus on luvannut päätöksiä jo huhtikuun loppuun mennessä. Kiviniemi sanoo entisenä kuntaministerinä tietävänsä, ettei lausuntojen läpikäyminen ja hyödyntäminen kahdessa viikossa ole mitenkään mahdollista. – Ihmettelen hallituksen asiantuntemattomuutta asettaa tällaiset aikataulut. Jokainen ihminen näkee, että ei tule onnistumaan. Tulee onnistumaan vain silloin, jos ei kuunnella aidosti eikä lueta palautteita. Kunnille tarjotaan vain yhtä vaihtoehtoa. Keskusta leimaa kuntauudistuksen suurimmaksi syylliseksi kokoomuksen. – Kokoomus on kertonut, että kunnat ovat vain palvelujen järjestäjiä. Se ei pidä paikkaansa. Kunnat ovat myös lähiyhteisöjä ja alueidensa moottoreita, Kiviniemi arvioi. Pohjalainen 23.2.2012, uutinen.

Keskustan tehostekeinona käyttämää kuntaidentiteettiin vetoamista ei pidetty uskottavana argumenttina uudistajien piirissä, sillä esimerkiksi Etelä-Pohjanmaalla suunniteltu neljän kunnan liitos, joka muodostaisi yhden suurkunnan, on nimenomaan keskustan ajama.

JOHAN OVAT SEINÄJOKI ja muutamat seudun mahtikunnat kehittelivät vekkulin kuntaliitossuunnitelman. Siinä Kurikka, Jalasjärvi, Seinäjoki ja Kauhava muodostaisivat ässän muotoisen kunnan, joka kiemurtelisi kuin lohikäärme halki koko maakunnan. [– –] Huvittavaa Seinäjoen seudun suunnitelmassa on se, että liikkeellä ovat nyt kunnat, joissa keskustalla on erittäin vahvat asemat. Keskustalaiset kunnallispoliitikot siis ajavat suurta, noin sadan tuhannen asukkaan keskuskaupunkia Etelä-Pohjanmaalle. Samaan aikaan heidän puolueensa on ottanut lokakuun kuntavaaleissa valtakunnallisen kampanjointinsa pääteemaksi kaataa hallituksen kuntauudistus. Pohjalainen 8.9.2012, pääkirjoitus.

Kuntaidentiteetin merkitystä epäilee myös Aamulehdessä 26.2.2012 julkaistun mielipiteen kirjoittaja: "Eivät Pohjanmaalta muuttavat pohdi sitä, muuttavatko he Tampereella Vehmaisiiin vai Kangasalle tai Lempäälään, yhtä Tamperetta kaikki. Nurkkapatriootit syntyvät vasta toisessa polvessa." Opposition moitittiin myös pelottelevan kansalaisia, vaikka nykytilanne antaisi enemmän aihetta pelätä palvelujen katoamista kuin vaihtoehtojen etsiminen. Kuntatalous on heikoissa kantimissa ja palvelujen turvaamiseksi on pakko tehdä jotakin. Kansanedustaja Mia-Petra Kumpula-Natri (sd) muistutti myös siitä, että kuntahallinto ei ole se, mihin kuntalaiset kiintyvät:

OPPOSITION KESKITTÄMISPELOTTELU ALKAA kyllästyttää. Ei, kukaan ei ehdota, että palveluja keskitetään. Palvelut tulee tarjota sinne, missä niitä tarvitaan. 800 koulua lakkautettiin, kun hallituksessa oli keskustalainen pääministeri. Ei siksi, että hallitus olisi niin määrännyt, vaan koska lapsien määrä väheni. [– –] Kunnilla on mahdollisuus ja velvollisuus vaikuttaa uudistuksen lopputulokseen. Uudistus on niin laaja, että kaikkien puolueiden osallistuminen talkoisiin olisi arvokasta. Kunnissa ei edes ole hallitus-oppositio -asetelmaa [– –] Tunneside lähiyhteisöön rakentuu usein muulle kuin kuntahallinnolle. Pohjalainen 12.2.2012, mielipide, kansanedustaja Mia-Petra Kumpula-Natri (sd).

Opposition vastustukselta pyrittiin viemään uskottavuutta ja sen moitittiin käyttävän hallituksen sisäistä kamppailua omaksi hyväkseen. Samalla uudistuksen puoltajat yrittivät uskotella, että hallituspuolueet ovat samalla linjalla, ja uudistus tulee toteutumaan.

MIKÄÄN HALLITUSPUOLUE EI ole sanoutunut hankkeesta irti, vaikka murinaa kuuluukin esimerkiksi SDP:stä. Oppositio luonnollisesti yrittää ottaa tulenarasta hankkeesta kaiken poliittisen hyödyn irti ja pitää takuulla huolen siitä, ettei hallituksen uudistustyö ole helppoa. Oma lukunsa on se, kuinka uskottavaa vastustus on. Uudistuksen tarpeesta ollaan melko yhtä mieltä. Jokin uudistus siis varmasti tulee. [– –] Suurin arvostelu uudistusta kohtaan tulee luottamushenkilöiden piiristä. Sellaista markkaa silti on, että kuntajohtajat alkavat nähdä uudistusten vääjäämättömyyden. Pohjalainen 10.2.2012, pääkirjoitus.

Keskustaa on moitittu myös siitä, että se ei toiminut silloin, kun sillä itsellään oli mahdollisuus vaikuttaa. Puolueen uskottiin tiedostavan, että sen ehdottama rakennemalli olisi toimimaton ratkaisu. Nyt keskusta kuitenkin saattoi propagandana vedota siihen, että heillä olisi ollut ratkaisu tilanteeseen, kun on selvää, ettei heidän ehdotustaan lähdetä toteuttamaan

SOSIAALI- JA TERVEYSPALVELUISTA välikysymyksen jättänyt keskusta syyttää hallitusta toimintakyvyttömyydestä sen vuoksi, että suuruudistusten valmistelussa ei ole hätiköity. Keskustan päähuolena eivät tosiasiallisesti ole kuntalaisten sosiaali- ja terveyspalvelut, vaan omien valta-asemien ja kannatuksen menetys. Muussa tapauksessa keskusta – joka myöntää terveydenhuollon ongelmat – olisi vienyt kahdeksanvuotisella pääministerikaudellaan eteenpäin kotikunta-maakuntamalliaan, jota se tyrkyttää nyt,

kun tietää, ettei sitä tarvitse ryhtyä toteuttamaan. Kainuun mallin mynkään meno osoittaa, ettei vallan ja tehtävien keskittäminen maakuntiin toimi. Keskusta puhuu kauniisti kotikunnista, mutta tekisi kunnista keskenään riiteleviä puolivallattomia toimijoita siirtämällä niiltä pois puolet niiden lakisääteisesti tehtävistä. Demokraattilehden verkkosivut 25.10.2012, pääkirjoitus.

Olisi voinut luulla, että kuntauudistuksesta nousevien erimielisyyksien vastakkainasettelu olisi ollut hyvin toimeentulevat kunnat vastaan taloudellisissa ongelmissa olevat kunnat tai kaupungit vastaan maaseutu. Suurin kinastelu on kuitenkin käyty puolueiden välillä. Jos uudistusta pidetään kokoomuksen projektina, on vastustus leimautunut keskustan harteille. Kuntarakennekeskustelua pidetään näiden kahden puolueen välisenä valtataisteluna, mikä ei ainakaan ole edesauttanut uudistuksen läpiviemistä.

LÄHINNÄ KESKUSTA JA sen kannattajat yrittävät tehdä kaikkensa, että koko hanke vesittyy ja oma valta säilyy. Muutos onnistuessaan tietää nimittäin eniten menetystä keskustan kannattajille kokonaisuudessaan. [– –] Inhimillisesti katsottuna on selvää, että muutos aiheuttaa aina vastustusta, oli se hyvä tai ei. Periaatteellinen vastustaminen on kuitenkin vastuuttomuutta ja poliittista peliä. Näin ollen nykyisiltä kuntajohtajilta kysyminen asiasta on lähes lapsellista, kun vastaus on jo etukäteen tiedossa. Aamulehti 13.4.2013, mielipide.

Puolueita muistutellaan siitä, että uudistus on välttämätön ja sitä ei pitäisi pilata liialla politisoinnilla. Valtiovetoista uudistusta puolustellaan sillä, että se on ainoa keino toteuttaa näin mittava muutos. Vapaaehtoisuudella ei uskota saatavan mitään aikaiseksi. Lisäksi paikallisdemokratian varauksetonta ihannointia kritisoidaan, sillä heikosti toimeentulevissa kunnissa se on vain sanahelinää.

POLITISOIMALLA UUDISTUSTA EI kuitenkaan pidä ryhtyä pilaamaan, koska se on välttämätön. Liian moni kunta on menettänyt peruuttamattomasti elinvoimansa eikä tule omillaan toimeen. [– –] Kuihtuvissa kunnissa ei voi myöskään puhua mistään kukoistavasta paikallisdemokratiasta. Kun palvelut ja rahankäyttö on siirretty yhteistoiminta-alueiden byrokralle, kuntalaisten ääni ei voi sinne nykysysteemillä mitenkään kantaa. Puhe palvelujen säilyttämisestä tai lähidemokratiasta on tässä yhteydessä pelkkää silmänlumetta. [– –] Arvostelijat ovat sanoneet, että uudistus kulkee ylhäältä alas, kun sen pitäisi kulkea alhaalta ylös. Niin pitäisikin. Kokemus vain osoittaa, että

silloin uudistus jää toteutumatta. [– –] Varmaankin aika moni vastustus selittyy sillä, että luottamushenkilöt ja virkamiehet puolustavat päättäjinä omia asemiaan. [– –] Eri-tyisen kiinnostava on raju vastustus, jonka keskusta on polkaissut liikkeelle. Sillä onkin valtapoliittisesti ajatellen paljon puolustettavaa. Se on noin 3500 valtuutetullaan suurin puolue yli 200 kunnassa, ja niistä sillä on sadassa yksinkertainen enemmistö. Pohjalainen 21.1.2012, pääkirjoitus.

Kuntakapinoitsijoiden retoriikka on pantu merkille ja sitä moititaan populistiseksi propagandaksi, jolla yritetään sekoittaa kuntalaisten ajatukset. Kuntakapinaa käsitelleissä kirjoituksissa on käytetty paljon militaarista sanastoa, mikä ehkä johtuu kapina-sanaan liittyvistä assosiaatioista. On puhuttu poteroista ja Janakkalan kunnanjohtajaan Anna-Mari Ahosen on viitattu kapinakenraalinimityksellä. Näillä on ehkä haluttu luoda myös humoristista kuvaa uudistuksen vastustajista ja sitä kautta viedä liikkeeltä uskottavuutta.

SUOMEN KUVALEHTI JULKAISI valtiovarainministeriön karttatarjoituksen. Kytevä kuntakapina leimahti heti ilmiliekkiiin, ja kapinalliset kaivautuivat entistä syvemmälle poteroihinsa. Hallituksen kuntarakenneuudistus on polttava poliittinen aihe, johon sotilassanasto istuu luontevasti. Kuntaministeri Henna Virkkusen (kok.) työryhmän ilmoituksella suunnittelun ja kartan keskeneräisyydestä ei ollut vaikutusta. Hankkeen tielle vieritettiin kaikki mahdolliset kompastuskivet. Erityisesti keskustan johtavat poliitikot lupasivat tehdä kaikkensa ”pakkoliitosvyöryn”, ”kuntakentän sekasorron” ja ”lähidemokratian romuttamisen” estämiseksi. Juuri läheisyysnäkökulma on ollut vahvasti esillä vastarinnassa tähänkin asti: miten käy pienten kuntien. Kunta-uudistuksen todellinen koetus käydään kuitenkin suurissa kaupungeissa ja niiden ympäriskunnissa. Ratkaisevin on pääkaupunkiseutu. Jos Helsinki, Espoo, Vantaa ja Kauniainen eivät näytä mallia, miten tavoitellaan palvelujen turvaamista, hallinnon keventämistä ja kaavoituksen järkevöittämistä, on vaikea saada pienempiäkään ympyröitä liikahuttamaan. Vaarana on jälleen kerran, että asialliset edut jäävät poliittisten etujen vartioinnin jalkoihin. Puolueet ja poliitikot puolustavat asemiaan, kunnanjohtajat puolustavat työpaikkojaan, kuntalaisten on vaikea erottaa faktoja propagandan tulvas-
ta. Kymen Sanomien verkkosivut 17.1.2012, mielipide, Markku Espo.

Keskustaa ja myös perussuomalaisia moititaan populismista ja siitä, että ne hyödyntävät yleistä protestimielialaa. Populismina pidetään myös lähidemokratian korostamista. Osa on vahvasti sitä miel-

tä, että todellista lähidemokratiaa ei nykyisessä taloustilanteessa voida toteuttaa eikä kuntayksiköiden pienuus ja lukumäärä ole tehokkaan paikallisvaikuttamisen tae. Protestiliikettä syytetään myös totuuden kieltämisestä ja siitä, että uudistuksen vastustajat eivät tajua tilanteen vakavuutta. Lähidemokratia ei ole itseisarvo, mikäli se ei oikeasti toteudu kuntalaisten parhaaksi, vaan kuntien toiminnan edellytys on vankka taloudellinen pohja, jonka turvaamiseksi on tehtävä rakennemuutoksia. Lähidemokratia ja palvelujen laatu ovat jo heikentyneet ja nykytilanteessa ei ole mitään ihailtavaa, vaikka oppositio näin yrittää väittää.

OPPOSITIOPUOLUEET KESKUSTA JA perussuomalaiset ovat ripustautuneet vahvasti vastustukseen. Lienevätkö laskeneet väärin? Ainakaan kannatusmittausten valossa keskusta ei ole hyötynyt änkyröinnistä yhtään. Perussuomalaisten kannatus osoittaa nousun oireita, mikä johtuu varmasti lähes pelkästään siitä, että eurokriisi kiristää yleistä poliittista ilmapiiriä ja luo protestimielialaa. [– –] Erikoista uudistuksen vastustuksessa on se, että niin keskusta kuin perussuomalaisetkin luettelevat kyllä helposti pitkän listan palvelutarpeita, jotka pitäisi hoitaa viipymättä. Täysjarrutuksen ne kuitenkin polkaisevat päälle heti, kun suomalainen peruskunta pitäisi elvyttää liitoksilla täyteen toimintakuntoon. [– –] Peruspalvelut ja lähidemokratia ovat kuntakeskustelun kestoteemoja, joilla uudistusta hämmennetään. Uudistuksen väitetään romuttavan ne. Ympäriilleen katsomalla voi kuitenkin todeta, että molemmat ovat jo nyt rämettyneet, kun kunnat ovat menettäneet iskukykynsä. Palveluja on rahapulassa leikattu pienistä kunnista jo pitkään. Kurjistumisen kierre on johtanut siihen, että palveluja on jouduttu viemään yhä enemmän kuntayhtymiin. Niiden syövereihin myös kansanvalta on karannut ja kadonnut. Nyt keskusta haluaisi vielä laajentaa noita kuntien yhteistyörakennelmia ja muodostaa monitoimikuntayhtymiä. On harhaa ajatella, että pelkkä läheisyys tekisi kunnan toiminnasta demokraattista. Siihen tarvitaan ennen muuta vankka taloudellinen pohja. Pohjalainen 22.9.2012, pääkirjoitus.

Vastustajia moititaankin asioiden yksinkertaistamisesta ja keskittymisestä liiksi kuntien rajoihin, kun palvelut pitäisi nostaa keskiöön. Kuntaliitoksia pidetään myös aktivoivina uudistuksina, jotka mahdollistaisivat kunnille paremman tulevaisuuden. Laajemmalla rahoituspohjalla voitaisiin tehdä tärkeitä investointipäätöksiä, kun taas tällä hetkellä kunnat kilpailevat keskenään ja resurssit vähenevät päivä päivältä. Nykyisellä kuntarakenteella on turha odottaa kasvua.

KESKUSTELUSSA UUDISTUSTA VASTUSTAVAT syyllistyvät asioiden karkeisiin yksinkertaistamisiin. Miksi kinastella rajoista, kun tärkeintä on järjestää palvelut kaikille jakamalla olemassa olevat resurssit. Itse asiassa on kysymys siitä, miten palvelujen edellyttämä työllisyys, resurssit ja kasvu luodaan. Tiedämme, että nykyiset järjestelyt eivät siihen riitä. [– –] Kuntaliitokset ovat dynaamisia prosesseja, jotka aktivoivat, edistävät muutoksia ja luovat uusia tavoitteita. Kuntaliitosten tavoitteena on tuottavampi hallinto ja menojen kasvun pysäyttäminen. Kasvavia käyttömenoja ei voi välttää uudessa hallinnossakaan, ei myöskään merkittäviä investointeja siirtymävaiheessa, mutta ne on nähtävä panostuksina kestävämpään tulevaisuuteen. Tänään kunnat kamppailevat olemassaolostaan ja kilpailevat keskenään kalliisti. Yhteisessä kunnassa pystyisimme paremmin hillitsemään menoja ja olisi helpompi saada aikaan tärkeitä investointipäätöksiä. Miten vaikeaa se onkaan nyt! Pohjalainen 20.2.2012, mielipide, Vaasan kaupunginvaltuuston puheenjohtaja Håkan Nordman.

Kapinakuntia syytetään totuuden kaunistelemisesta omaksi hyväkseen, sillä monet niistä ilmoittavat pärjäävänsä omillaan vaikka tosiasiallisesti suuri osa kunnista on taloudellisissa vaikeuksissa. Kuntia kannustetaan yhteistyöhön maakuntien ja seutujen hyväksi.

HALLITUKSELLA ON VANKKOJA perusteita todeta, että nykyinen kuntarakenne on aikansa elänyt. Joka kolmas kunta ajautuu suuriin talousvaikeuksiin 2020-luvulla, ja puolella kunnista on veroprosentissa suuria nousupaineita. [– –] Koko hyvinvointiyhteiskunta on siis vaakalaudalla. Silti kaikilla pohjalaiskunnilla menee erinomaisesti nyt ja tulevaisuudessakin, ainakin kuntien itsensä mielestä. Pohjalainen 24.2.2013, pääkirjoitus.

ILMAJOEN KUNNANJOHTAJA SEPPO Pirttijoki sanoo haastatteluissa, että Ilmajoki hoitaa asiat itse. Kunnanjohtajan asioiden valmistelijana ja esittelijänä pitäisi pysyä tosiasioissa. Ilmajoki jos kukaan tarvitsee naapureitaan. Ilmajoen kunnanjohtajat ovat aina istuneet maakunnan eturivissä ja ajaneet yhteistä etua. Pohjalainen 11.9.2012, mielipide.

Kuntakapinaa leimaa – ainakin uudistuksen kannattajien mielestä – ”me vastaan muut” -ajattelumalli, joka on kyvytön muutoksiin ja yhteistyöhön, myös silloin, kun ne olisivat organisaation omaksi parhaaksi. Kehyskuntia moititaan keskuskaupunkien resurssien hyödyntämisestä ja it-

sekkyydestä. Ne ovat valmiita ottamaan kaiken hyödyn sijainnistaan, mutta eivät ole valmiita jakamaan hyötyjä seudun kesken. VTT Timo Aro kutsuu tätä Kuntalehden mielipidekirjoituksessaan sarkastisesti Janakkala-Asikkala -syndroomaksi.

LÄÄKETIETEESSÄ SYNDROOMA TARKOITTAO oireyhtymää, jossa useat samanaikaisesti esiintyvät oireet tai ilmiöt käytöksessä auttavat hoidon määrittelemisessä. Samaa periaatetta voidaan soveltaa aluekehitykseen. Kirjailija Meir Shalev totesi kerran, että ”en haluaisi syöttää asioita lusikalla, mutta teidän kanssanne tarvitsisin talikon”. Nämä sanat muuttuivat lihaksi lukiessa joidenkin kehyskuntien vastauksia kunnallishallinnon rakennetyöryhmän kysymyksiin. Ilmiötä voi kutsua esimerkiksi Janakkala-Asikkala -syndroomaksi. Samat oireet soveltuvat useaan hyvinvoivaan kehyskuntaan suurten kaupunkien kyljessä. Janakkala-Asikkala-oireyhtymää potevilla kunnilla on useita yhteisiä piirteitä: sijainti suuren keskuksen vaikutusalueella, riippuvuus keskuskaupungista, jatkuva väestönkasvu, muuttovoittoisuus, alhainen työpaikkavaraisuus, korkea pendelöintiaste, hyvä väestöllinen ja taloudellinen huoltosuhde, omistusasuntovaltaisuus, vähäinen sosiaalinen asuntotuotanto jne. Janakkala-Asikkala-syndrooman kuntien asema perustuu sijainnin täysimääräiseen hyödyntämiseen. Keskuskaupunki toimii väestöpumppuna, joka sekä syöttää kunnalle hyviä veronmaksajia että vastaanottaa työvoiman ulkopuolella olevia ja työttömiä. [– –] Janakkala-Asikkala-syndrooman kuntien ominaispiirre on riippuvuus alueen keskuskaupungista. Elinvoima perustuu keskuskaupunkien vetovoimaan ja menestymiseen. Kasvua ruokkivat hyvinvoivan keskiluokan tulomuutot. Tämä johtaa ”me” ja ”muut” -ajattelun vahvistumiseen ja alueelliseen ”Nimby”-ilmiöön. ”Me” edustaa turvallista, säästäväistä ja omillaan toimeentulevaa yhteisöä, jonka olemassaoloa ”muut” uhkaavat. Kun oman kunnan suhteellinen asema kohenee vuodesta toiseen sijainnin ja hyvän muuttajaineksen ansiosta, halutaan edelleen vahvistaa rajoja ja korottaa muureja suhteessa ”muihin” niiden poistamisen sijaan. Ensisijainen intressi on säilyttää nykytilanne ennallaan. Yhteistyötä keskuskaupungin kanssa tehdään sujuvasti vaarattomissa, helppoissa ja kivoissa asioissa, joihin omat resurssit eivät joko riitä tai jotka eivät uhkaa kunnan itsenäisyyttä. Tarvittaessa ollaan mukana ylläalueellisissa hallintohimmeleissä periaatteella ”pakko mikä pakko”. Oma etu on kaupunkiseudun kokonaisuutena tärkeämpi. Alueen keskuskaupunki on kaikessa suurennuslasin alla: yhtäältä keskuksen odotetaan lähtökohtaisesti tekevän ilmaiseksi työtä koko alueen parhaaksi ja toisaalta jokainen virhe tai väärä sana eskaloituu megalomaanisiin mittasuhteisiin. Rärkeimmil-

lään Janakkala-Asikkala -syndrooma tulee esiin pendelöinnin ja valikoivan asuntopoliitiikan kohdalla. Työpaikkaomavaraisuus on tavallisessa tarinassa alhainen ja joka toinen pendelöi töihin kunnan rajojen ulkopuolelle. Kuntalehti 6 /2012,mielipide, VTT Timo Aro, Pori.

Samoilla linjoilla on valtio-opin dosentti Pertti Timonen Aamulehden kolumnissaan, jossa hän kuvaa nykytilaa ”kunnalliseksi narsismiksi” ja uuskommunalismin aaveeksi”. Hän muistuttaa myös, että lähidemokratialla on käänköpuolensa, kuten hyvä veli -järjestelmän ja nepotismin vaara.

SUOMESSA ON LIIKKEELLÄ uuskommunalismin aave. Kuntien lausuntojen perussävel on sama: meidän kunta, paras kunta. Ei ajatustakaan koko alueen tai seutukunnan kokonaisedusta. Solidaarisuuden sijasta kunnallinen narsismi elää ja voi hyvin. [- -] Keskustelussa on koko ajan sellainen harhakuvitelma, että demokratia toimii sitä paremmin, mitä enemmän on erilaisia elimiä. Asia on aivan päinvastoin. Poliittisen vallan tulee olla keskitettyä ja virkamiesvallan hajautettua. Erityisen epä-älyllistä on lähidemokratian kritiikön hehkutus, joka unohtaa täysin sukulaisuus-, ystävyys- ja tuttavuussuhteisiin perustuvaan vallankäyttöön liittyvät vaarat. Aamulehti 4.8.2012, kolumni, valtio-opin dosentti Pertti Timonen.

Joidenkin mielestä uudistukseen olisi pitänyt tarttua jo eduskuntavaalikampanjoiden aikana. Toisaalta vaalikampanjaa tehtäessä on tärkeää, että puolue esiintyy yhtenäisenä, joten ehkäpä siitä syystä erimielisyydet jätettiin vaalien jälkeen puitaviksi. Ei myöskään katsota hyvällä sitä, että jo tehtyjä päätöksiä lähdetään jälkikäteen kyseenalaistamaan. Kokoomuksen ja sosiaalidemokraattien kapinaosastot kritisoivat nyt aikomuksia, joille eduskuntavaalikampanjan aikaan ovat jo antaneet siunauksensa ja niiden toimintaa moititaan tunnepohjaiseksi. Pohjalaisen pääkirjoituksessa 26.4.2012 moititaan kokoomuslaisia oman reviiirinsä vartioimisesta: "Myöskään aivan kaikki kokoomuslaiset kunta-alan johtajat eivät tahdo nielaista uudistuksen päämääriä silloin, kun liitoskaavailut alkavat liipata omaa kaupunkia. Pääkaupunkiseutu on tästä hyvä esimerkki."

KUNTAKAPINOIJKSI KUTSUTUT KUNTAVAIIKUTTAJAT ovat pääasiassa kokoomus- ja demaritaustaisia kuntajohtajia ja kuntien johtavia viranhaltijoita sekä kuntien johtavia luottamushenkilöitä. Kun kokoomus ja sosiaalidemokraatit ovat johtavia hallituspuolueita ja hallitusohjelman keskeinen rakennemuutosasia on kuntauudistus, voidaan kuntakapinoija nimitystä pitää perusteltuna. Kuntakapina on saanut suurta

julkisuutta, mutta kuntakapinoijien perustelut ovat ainakin toistaiseksi olleet varsin kevyitä. [– –] Puoluegallupeissa kokoomus on eduskuntavaalien jälkeen menestynyt hyvin, vaikka kuntauudistus kohdistuu voimakkaimmin pääministeri- ja kuntaministeripuolueeseen. Vaikuttaakin siltä, että kansa suhtautuu pääosin ymmärtävästi kuntauudistuksen tarpeeseen, päinvastoin kuin kuntakapinalliset. Herääkin epäily, että kuntakapinoijien todellinen syy ei olisikaan kansan edun ajamisessa, vaan jossain muussa kuten omien asemien puolustamisessa. Aika näyttää, miten kapinoijien tunnepohjaiset perustelut purevat. Kuntakapinoijat ovat ainakin pääosin aktiivisesti mukana politiikassa. Siksi ihmetyttääkin, etteivät he eduskuntavaalikampanjan aikana reagoineet mitenkään kokoomuksen ja sosiaalidemokraattien vaaliohjelmiin, joissa kuntauudistus oli näkyvästi esillä, vaan todennäköisesti tekivät jopa vaalityötä sen puolesta. Puheenjohtajat Jyrki Katainen (kok.) ja Jutta Urpilainen (sd) ovatkin aiheellisesti muistuttaneet, että kuntauudistus on ollut heidän puolueidensa eduskuntavaaliohjelmissa ja nyt ollaan toteuttamassa vaaliohjelmaa. Puolueiden jäsenten oikea aika kritisoida vaaliohjelmiään oli silloin, kun niitä laadittiin ja julkistettiin. Kuntalehti 1/2012, mielipide, kunnallisneuvos Raimo Sirén, Lempäälä.

Opposition toimia uudistuksen kaatamiseksi on kritisoitu myös parlamentaarisen demokratian vastaisena, sillä se vetoaa suoraan kuntavaikuttajiin ja suorastaan yllyttää kansalaisia kapinaan. Hallituksen toiminnan myönnetään olleen sekavaa, mutta se ei silti anna oikeutusta ulkoparlamentaariselle kansankiihotukselle.

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN PIHTISYNNYTTÄMÄLLÄ PÄÄTÖKSELLÄ vihdoin eteenpäin notkahtaneet uudistukset ovat Kataisen hallitukselle elämää suurempi kysymys. Oppositio vetoaa nyt ulkoparlamentaarisesti kuntapäätäjiin, että nämä sabotoisivat hallituksen hankkeet. [– –] Jos jokin peli hävitään asianmukaisessa päätöksentekoprosessissa, ei ole reilua mennä hakemaan revanssia kiertokautta. Seuraava aste kuntakapinasta olisi kehottaa kansalaisia kaduille mellakoimaan hallitusta vastaan. Houkutus nostattaa vastarintaa kuntakentällä on toki perussuomalaisille ja keskustalle lähes vastustamaton. Oppositio tietää, että monissa kunnissa myös hallituspuolueiden riveissä istuvat paikallis päättäjät ovat peloissaan lähitulevaisuuden näkymistä. [– –] Hallituksen sekavan ja monivaiheisen valmistelun seurauksena ei synny täydellistä lopputulosta. Mutta kaikkein pahinta on tässä vaiheessa painaa jarrua taval-

la, jossa unohtuvat sekä keskeiset tavoitteet että kohtuulliset käytöstavat. Aamulehti 21.6.2013, pääkirjoitus.

Myös maltillisia puheenvuoroja kuului, erityisesti Kuntaliiton suunnalta. Kapinaliikkeen kollektiivisen identiteetin ei uskottu kestävän, koska siinä oli mukana niin erilaisia kuntia. Kuntaliitto toivoikin kuntien tekevän omaehtoista suunnittelutyötä rakenteidensa uudistamiseksi, sillä muutosta nykytilanteeseen olisi saatava aikaan. Koska valtion toimia ei hyväksytty, täytyisi kuntien itse ottaa vastuuta taloudestaan.

KUNNAT OVAT TÄHÄN saakka olleet lähes yksissä tuumin valtiota vastaan. Kuntaliiton hallituksen puheenjohtaja Rakel Hiltunen (sd.) arvioi jatkossa kuntien vastakainasettelun korostuvan. Hän uskoo kuntakentän eritahtisen kehityksen vaikeuttavan myös Kuntaliiton edunvalvontaa. – Liittoa vastaan suunnattu viime talven kuntakapina hiipui onneksi vain napinaksi. Lopulta kaikki kunnat maksoivat liiton jäsenmaksun. Valitettavasti epäilen tämän olleen vain tyyntä myrskyn edellä, Rakel Hiltunen sanoo. Hän arvelee kuntakierrokselle lähteneen esityksen rakennelaista kuumentavan tunteita kunnissa ja kärjistävän niiden välejä. Monessa kunnassa kynnyskysymys on vaatimus 20 000 asukkaan väestöpohjasta, mikä velvoittaa valtaosan kunnista kuntajakoselvityksiin eli selvittämään kuntaliitoksia. Hiltunen toivoo kunnissa nyt itse kannettavan vastuu tulevaisuudesta. Valtion toimia ei kannata jäädä odottamaan. – Kunnilla on vuosisadan tilanne rakentaa tulevaisuutta. Uusien valtuustojen on otettava itse kehityksen ohjat. Haaste on kova, kun uudet valtuutetut hakevat samalla asemia kunnissa. Tässä ei ole sijaa populismille, Hiltunen sanoo. Hänen mielestään hallituksen ei pidä tässä tilanteessa tarjota sen enempää keppiä, porkkanaa kuin pakkoakaan. – Valtiovaltan tehtävä on näyttää suunta sekä ohjeistaa kuntia rakenne- ja sote-uudistuksessa. Muuten kunnat eivät onnistu pitkäjänteisessä suunnittelussa. Demokraatti-lehti 29.11.2012, verkkouutinen.

ISOIHIN ASIOIHIN PITÄÄ suhtautua niiden vaatimalla vakavuudella. Jokaisen suomalaisen etu ja oikeus on tietää, miten omalla alueella tällä hetkellä menee, mitä on odotettavissa tulevaisuudessa, miksi muutoksia pitäisi tehdä ja mitä vaihtoehtoisia polkuja eteenpäin on olemassa. Kuntakeskusteluun toivoisin nyt rauhallisuutta ja malttia. [– –] Kuntakeskustelussa päädytään herkästi vaikeiden asioiden pallotteluun. Ongelmat tunnistetaan ja tunnustetaan, myönnetään että jotain on tehtävä, mutta sitten tu-

lee oma kunnanraja vastaan ja muutosvastarinta ottaa yliotteen. Pohjalainen 23.2.2012, mielipide, kansanedustaja Jan Vapaavuori (kok).

Kaikki kuntaliitosten vastustajatkaan eivät uskoneet, että kapinalla on tehoa uudistuksen estämiseksi, vaan vedottiin mm. kansalaisjärjestöihin ja kehoitettiin niitä yhdistämään voimansa. Tämä kertoo epäluottamuksesta puoluepolitiikkaa kohtaan, joka ajaa niitä asioita, jotka hyödyttävät puolueiden omaa agenda. Puolueiden ei uskota aidosti välittävän paikallisuudesta, vaan järjestökenttä olisi oikea taho vastustamaan suurkuntaideologiaa, jota Vaasan yliopiston aluetieteen professori Hannu Katajamäki kutsuu blogikirjoituksessaan metropolivaltiopolitiikaksi.

JO RIITTÄÄ HALLINNON ja suuruuden logiikan ehdoilla tapahtuva ”kehittäminen”. Jo riittää kansalaisten maantieteen huomiotta jättäminen. Paikallisyhteisöjen Suomen on osattava järjestäytyä uuden vuosituhannen kansanliikkeeksi. Kylätoiminta ei pysty yksin puolustamaan kyliä. Kotiseutuliitto ei yksin kykene paikallisuuden tärkeyttä valtan kammareihin välittämään. Erillisinä kansalaisjärjestöt eivät yllä pysäyttämään metropolivaltion absoluuttisen keskittämisen politiikkaa. Tarvitaan paikkaperustaista politiikkaa. Puolueet eivät enää pidä paikallisuutta tärkeänä. Kunnanjohtajien käynnistämä kuntakapina ei ole uskottava. Tarvitaan uusi kansanliike: Paikallinen Suomi. Suomen Kylätoiminnan, Suomen Nuorisoseurojen liiton, Suomen Kotiseutuliiton, Suomen Setlementtiliiton, Suomen Omakotiliiton, seurakuntien ja muiden paikallisyhteisöissä toimivien kansalaisjärjestöjen on yhdessä perustettava Paikallinen Suomi. Siitä voi kehittyä todellinen vastavoima metropolivaltiopolitiikalle. Aluekehityksen arki -blogi 5.2.2012, Vaasan yliopiston aluetieteen professori Hannu Katajamäki.

Pääasiassa tutkimusaineistossani vastaan tulleet kapinaliikettä itseään koskevat kirjoitukset ovat olleet sävyiltään moittivia. Liikkeen toiminta on kuitenkin saanut myös positiivista palautetta. Monen mielestä se kertoo suomalaisten aktiivisuudesta ja valveutuneisuudesta sekä myös siitä, että politiikka yhä kiinnostaa. Liikettä pidettiin myös ainutlaatuisena.

KUNTAUUDISTUSKESKUSTELUN SYNNYTTÄMÄ KUNTAKAPINA on ainutlaatuinen yhteiskunnallisen vaikuttamisen kentässä. Se kertoo siitä, että suomalaiset haluavat muistuttaa päättäjiään siitä, ettemme asu kaikki lähtökohdiltaan ja talouden kantokyvyiltään tasavertaisilla alueilla. Tämän huomioimiseksi politiikka on olemassa. Sitä meillä on myös oikeus vaatia. Iisalmen Sanomien verkkosivut 9.11.2011, mielipide, keskustan puoluevaltuuston jäsen Riikka Pirkkalainen, Lapinlahti.

Kuntakapinoitsijoiden toiminnan laajuus ja liikkeen sitkeys herättivät vastahakoistakin ihailua. Liikkeen uskottiin kuivuvan kokoon heti alkuunsa ja hajoavan erilaisten intressien ristipaineessa, mutta sen sijaan rintama on ollut hyvinkin yhtenäinen ja periksiantamaton. Tämä tuli monelle yllätyksenä. Liikettä on moitittu vastuuttomasta toiminnasta, mutta joidenkin mielipiteiden mukaan se on päinvastoin osoitus kuntavaikuttajien vastuuntunnosta.

ON VAIKEA KUVITELLA, minkälaista vastaanottoa kuntakartoille maakuntakierroksella eri puolilla odotettiin. Siitä huolimatta vaikuttaa, että se on ollut monille yllätys. Yllätys on ehkä ollut myös se laajuus, millä rakennetyöryhmän kuntakohtaisia esityksiä on vastustettu. Suurempi yllätys on kuitenkin ehkä ollut nähdä kuntapäätäjien luja sitoutuminen oman kuntansa asioihin. Kärjekkäitäkin puheenvuoroja on toki kuultu, mutta aika vähän. Kuntien puheenvuoroissa kuvastuu suuri vastuuntunto ja monissa myös aito huoli tulevaisuudesta. Kokonaisuutena keskustelu on ollut erittäin asiallista ja sivistynyttä. Kuntalehti 3/2012, pääkirjoitus.

6.4 Kuntarakenneuudistuksen uhkakuvat

Kuntaliitoksista virinnyt keskustelu on ollut vilkasta sekä puolesta että vastaan, kuten aikaisemmista luvuista käy ilmi. Tässä luvussa käsitelläänkin niitä huolenaiheita, jotka ovat tuon mittavan vastustuksen taustalla. Suurimpana uhkakuvana nähdään luonnollisesti palvelujen katoaminen pieniltä paikkakunnilta. Pienet kunnat koetaan tehokkaampina palveluntarjoajina ja niitä pidetään myös ihmisläheisempinä kuin suurina.

ENTISENÄ TAMPERELAISENA KOKEMUKSENI Oriveden kunnallisista palveluista yllätti minut. Hammaslääkärille pääsi samana päivänä, kun soitti, että on särkyä. Tampereella vastaavassa tilanteessa ehdotettiin särkylääkettä ja aikaa kolmen kuukauden päähän. Jos Orivesi liittyisi osaksi Tamperetta; miksi ihmeessä se saisi laadukkaammat palvelut kuin Tampereen muut kaupunginosat? Moisista pilvilinnoista tiputaan kovaa ja korkealta Keskustorin kivetykselle. Aamulehti 27.10.2012, Ari Sutinen (kesk).

Kuntauudistuksen pelätään myös riistävän kansalaisilta vapauden valita oma asuinpaikkansa, sillä palveluiden puuttuminen tietyiltä alueilta kaventaa valinnan mahdollisuutta. Samalla tämä johtaa siihen, että ennestäänkin ongelmissa olevat alueet joutuvat entistä huonompaan asemaan.

KUNTAUUDISTUKSEN TÄRKEIN KRITEERI on unohdettu: palvelujen laatu. Ei ole todellakaan merkitystä sillä, tuotetaanko palvelut yli 20 000 asukkaalle kerralla ja vain sellaisille, jotka ymmärtävät pysyä työmatkallaan samassa kunnassa. [– –] Suuri ei ole kaunista palvelujen tuottamisessa – tämä on nähty historiassa niin liittovaltioissa kuin suurkunnissa. Palvelun vihollisia ovat suuri byrokratia ja pitkä etäisyys tarvitsijasta. Laatumäärittelyssä tarvitaan riittävän suoraa ja läheistä kontaktia palveluntuottajiin ja päättäjiin. [– –] Tärkeä kriteeri pienten kuntien elinvoimaisuudessa on se, ettei valtion taholta tule pakkotoimia, jotka huonontavat lähipalveluita, lähidemokratiaa ja mahdollisuutta vapaassa Suomessa valita asuinpaikkansa ja rakentaa myös taajamien ulkopuolelle. Aamulehti 30.9.2012, mielipide.

TIETENKIN VOIMME AJATELLA positiivisesti: kun toimivien palvelujen kunnissa, kuten Pirkkala, palvelut madalletaan ongelmakuntien tasolle, niin tasa-arvo lisääntyy. Huoleni on, miten käy potilaan. [– –] Hallituksen päättämät sote-alueet on suunniteltu kuntarakennemuutosten tarpeisiin. On ilmaistu halu yksinkertaistaa hallintomalleja. Toisin on käymässä. Syntymässä on himmeleiden himmeli, käsittämätön sekasotku, joka ei ilman pakkoa toteudu. Aamulehti 30.3.2013, mielipide.

Suurkunnissa pelottaa ihmisen tarpeiden hukkuminen byrokratian syövereihin ja eräänlainen kasvottomuus, kun kuntalainen ei välttämättä tunnekaan päättäjiä. Tunteminen yhdistyy läheisesti myös kokemukseen palvelun tasosta, sillä tuttujen ihmisten asioista huolehditaan ehkä perusteellisemmin kuin täysin tuntemattomien. Tällöin myös päättäjien toiminnan koetaan olevan vastuullisempaa.

– EN HALUAISI NÄHDÄ, että terveydenhuolto katoaisi kuntaperustaisen järjestelmän käsistä. Niin kauan kuin terveyspalveluiden päätöksenteossa on mukana yksikin kotikunnan päättäjä, kansalaisilla on joku, jota nyhjäistä hihasta, jos tulee ongelmia. Jos palveluilta katoavat vastuullisten päättäjien kasvot, katoavat pian palvelutkin, Airaksinen ennakoi. Ura-lehti 4/2012/Jenni Airaksinen

Sosiaalinen pääoma, kuten yhteisöllisyys on nostettu tärkeänä arvona esiin kirjoituksissa. Kunnallista itsehallintoa pitäisikin arvostaa sen itseisarvon lisäksi myös positiivisia seurannaisvaikutuksia luovana järjestelmänä. Kunnilla koetaan olevan tärkeä rooli myös sen asukkaiden identiteetinmuodostuksessa ja elämänhallinnassa sekä yhteisöllisyyden luojana. Kuntaliitosten pelätään tuhoavan yhteisöllisyyttä ja johtavan jopa sosiaalisiin ongelmiin.

HALLITUS ON ALIARVIOINUT kotikunnan merkitystä ihmisten identiteetin muodostajana. Kuntaa ei koeta vain palvelujen tuottajaksi ja kehityksen moottoriksi, vaan vielä enemmän yhteisöllisyyden rakentajaksi. [– –] Lakkautetun Sahalahden syntyperäisenä asiakkaana voin kertoa, että korvaavan identiteetin muodostuminen uuden suuremman yhteisön varaan kestää pitkään. Pieneen kuntaan verrattavaa yhteisöllisyyttä ei voi koskaan edes syntyä. Aamulehti 7.10.2012, Simo Arra, Kangasala (kesk).

MUTTA ME LEMPÄÄLÄLÄISET ihmiset pelkäämme joutua suureen rattaaseen, organisaatiokäppyröiden ohjaamaan hallintoon ja ihmisten kohtaamiseen. Me olemme tottuneet lähidemokratiaan, joka pelaa arjen kohtaamisissa. Palveluihin, joilla on kasvot ja joilta voi kysyä hädässään suoraakin apua. Ei tarvitse miettiä, miten hallintokäppyrät kulkevat ja olenko nyt kysymässä asiaani oikealla luukulla. Me puolustamme oman kuntamme henkeä, sen kulttuuria ja tapaa toimia. Meillä on hyvä olla yhdessä, pienemmissä ympyröissä, joissa saa äänensäkin kuuluviin. Emme halua olla osa suurta kokonaisuutta, joka sanelee sen, mitä tarvitsemme. Aamulehti 28.5.2013, mielipide, Lempäälän kunnanvaltuutettu Maikki Hämäläinen-Ylikahri (kesk).

Kunnat ovat kasvualustoja monille kansalaisjärjestöille ja harrastekerhoille, joille tuttu ja turvallinen toimintaympäristö on ensiarvoisen tärkeä toiminnan sujuvuuden kannalta. Pienemmissä yhteisöissä töitä näiden eteen tehdään myös paljolti vapaaehtoisvoimin. Näiden rakenteiden rikkomisella pelätään olevan kauaskantoisia seurauksia.

SUURESSA KUNNASSA KANSALAISTEN yhteys paikallisiin päättäjiin katkeaa. Samalla uhkaa kadota ”lattiatason terveyden tuottaminen”. Sillä Kekomäki tarkoittaa kaikkea yhteisöllistä toimintaa partioista 4H-kerhoon. Niillä on yksi yhteinen piirre: juuri siellä tuotetaan terveyden ydin eli elämänhallinta. – Silloin kun elämänhallinta ja siihen liittyvät rakenteet eli pienet kunnat hävitetään, me olemme ajaneet ojasta allikkoon. [– –] Kekomäen mukaan uudistuksella haluttaisiin hillitä myös erikoissaira-

hoidon kustannuksia. Sekään ei tule onnistumaan. Vaarana on hänen mukaansa se, että suurilla kunnilla on kannuste alkaa rakennella suuria erikoissairaanhoidon yksiköitä, jotka kilpailevat keskenään yhä enemmän esimerkiksi kalliilla laitehankinnoilla. Pohjalainen 14.2.2012, Helsingin yliopiston terveyden- ja sairaanhoidon hallinnon emeritusprofessorin Martti Kekomäen haastattelu.

Myös asiantuntijat ovat ahkerasti ottaneet kantaa kuntauudistuksen epäkohtiin. Uudistuksen tavoitteita on arvioitu peilaamalla niitä voimassaolevaan lainsäädäntöön, eikä kaikkien niiden uskota täyttävän lain vaatimuksia. Valtionosuusuudistusta on kritisoitu siitä, että se epäsuorasti pakottaa kunnat näennäisesti vapaaehtoiseen liitoksiin. Asiantuntijoiden kirjoituksissa kunnallinen identiteetti ja kuntalaisten vaikutusmahdollisuudet ovat keskeisiä huolenaiheita. Hekin painottavat kuntien pitkän historian muovaamaa henkistä perintöä.

PROFESSORI KAARLO TUORIN mukaan kiperimmät kohdat ovat pakkoliitokset, kuntakoko, kunnallinen demokratia ja kielelliset perusoikeudet. – Perustuslain kannalta on myös arvioitava, onko asianmukaista, että valtionosuutta käytetään ikään kuin peukaloruuvina kuntarakenteen muuttamiseen. Peukaloruuvina, jota vääntämällä kunnat saadaan suostumaan ikään kuin vapaaehtoiseen yhteenliittymisiin. Tässä on kyse niin sanotusta hiljaisesta pakosta. Perustuslaki asettaa Tuorin mukaan rajoitteita kuntien lukumäärälle. Kuntia pitää olla niin monta, että myös maakuntien itsehallinnolla on mahdollista toteutua. [– –] Tuorin mielestä kunnallinen demokratia on jäänyt kuntauudistuksessa liian vähälle huomiolle. Kuntakoon kasvaessa kuntalaiset ja päätöksenteko etäännyvät. – Siihen on keksittävä lääkkeitä. Julkisen vallan tehtävänä on perusoikeusluvun mukaan lisätä yksilöiden vaikutusmahdollisuuksia. Tuorin mukaan kunnallisen identiteetin säilyttäminenkin on tärkeää erityisesti syrjäseuduilla. – Se, että asiat koetaan yhteisiksi, edellyttää yhteenkuuluvuuden tunnetta. Sellainen meille on historiallisen kehityksen tuloksena muodostunut nykyisten kuntarajojen sisään. – Koko kansalaisjärjestökenttä, kuten esimerkiksi urheiluseurat ja seurakunnat on järjestäytynyt nykyisten kuntarajojen mukaisesti. Pohjalainen 4.10.2012, uutinen.

Kuntarakenteiden muutokset vaikuttavat siis laajemmin kuin pelkästään kuntien toimintaan ja niiden tarjoamiin palveluihin. Myöskään kirkko ei välttyisi muutoksilta, mikä osoittaa monien vanhojen, vahvojen instituutioiden olevan vaarassa. Näillä instituutioilla on suuri merkitys monien kansalaisten elämässä, ja kuntauudistuksen vastustajat haluavat muistuttaa siitä, että kaikkea ei voida mi-

tata taloudellisilla tunnusluvuilla. Kirkkoa viime vuosina koetelleista vaikeuksista huolimatta sen tärkeyteen uskotaan yhä vahvasti.

KUNTAKESKUSTELU KUUMENTAA MYÖS seurakuntia. Vahvat pelkäävät itseenäisyytensä menettämistä ja pienet vähienkin voimiensa kadottamista. Jo nyt ovat monet seurakunnat taloudellisissa vaikeuksissa. Toimintaa on vaikea pitää yllä, kun virkoja tulee lakkauttaa ja tiloja myydä. Seurakuntiin kuitenkin kohdistetaan suuria odotuksia: kuka muu antaisi toivoa tulevasta? Monilla seurakunnilla on keskiajalta periytyvä historia. Siihen verrattuna voi kunta vaikuttaa nuorelta ja ohimenevältä hallintoyksiköltä. Kunnantalo ei kylän jatkuvuuden symbolina kilpaile kirkon ja hautausmaan kanssa. [– –] Suuremmat hallinnolliset kokonaisuudet voivat tehdä mahdolliseksi jakaa ja kohdentaa resursseja joustavammin – edellyttäen, että hallinto ei vedä toimintaa mukanaan ja keskitä sitä suuriin yksiköihin. Näin voi tapahtua, mikäli seurakuntaa pidetään kunnan kaltaisena palveluja tarjoavana rakenteena, joka sijaitsee jossain jäsenkuntansa ulkopuolella. Seurakunta on kuitenkin ihmisyyhteisö eikä hallintoyksikkö. Aamulehti 4.12.2011, pääkirjoitus, sunnuntaivieraana Tampereen hiippakunnan piispa Matti Repo

Kieli ja kulttuuri ovat tärkeitä elementtejä identiteetinmuodostukselle. Etenkin rannikolla huolenaiheena on suomenruotsalaisten identiteetti, sillä kielen ja kulttuurin pelätään katoavan jos pakkoliitokset viedään läpi. Esimerkiksi Pohjanmaalla kaavailtujen liitosten myötä uusi Vaasa olisi väkiluvultaan 105 000 ja enemmistöltään suomenkielinen. Tämä hirvittää alueen ruotsinkielisiä kuntia. Aiheesta uutisoi Pohjalainen 24.2.2012: ”Pohjanmaalle kaavailuissa kolmessa liitoskunnassa kahdessa ruotsi tulisi valtakieleksi, mutta suur-Vaasan ykköskieli olisi suomi. Tämä merkitsisi sitä, että esimerkiksi Maalahdessa ja Vöyrissä valtakieli muuttuisi yhdessä yössä ruotsista suomeksi, jos kunnat liittyvät Vaasaan.” Kuntauudistuksen pelätään myös heikentävän kansallista yhteishenkeä ja hankaloittavan kuntien omaehtoista yhteistyötä.

VALTIO AJAA YKSIOIKOISESTI joka paikkaan vahvan keskuskunnan ympärille rakentuvaa mallia. Niille kunnille, jotka eivät täytä vahvan peruskunnan kriteereitä, heristellään sormea. Suomessa on aina puhallettu yhteen hiileen. Nyt ilmeisesti ei enää arvosteta kaikkien työpanosta, ja se heikentää yhteishenkeä valtakunnan tasolla. Uudistuksen ensivaiheessa ei ole määritelty perusasioita; millaisen roolin kunta ottaa julkisten palvelujen – esimerkiksi hoidon, hoivan ja perusopetuksen järjestäjänä – missä

määrin kunnan tulee toimia valtion toisena demokraattisena tasona, ja mikä on kunnan rooli oman seudun kehittäjänä. [– –] Ahlberg näkee, että kuntauudistus voi horjuttaa koko maan ruotsinkielistä kulttuuria. – Jos haluamme pitää maassa yllä kahta elävää kieltä, se vaatii instituutioita ja vahvoja rakenteita. Jos rakenteita ei tule kunnan kautta tai niitä heikennetään, miten jatkossa olisi tarkoitus vahvistaa kahden kielen Suomea? Ura-lehti 2/2013, Mustasaaren kunnanjohtajan Rurik Ahlbergin haastattelu.

Mielenkiintoisen lisän identiteettikeskusteluun tuo puhekielen tutkija Johanna Vaattovaara. Suomi on monien murteiden maa ja puhutulla kielellä on suuri rooli alueellisessa identiteetissä. Kielen rikkautta on pidetty suomalaisena kulttuuriperintönä, mutta nyt myös murrerajat ovat uhattuina kuntaliitosten vuoksi, ainakin pidemmällä aikavälillä. Murrealueiden sekoittuessa esimerkiksi oppilaitoksissa valtakieli alkaa dominoida, mikä voi johtaa harvinaisempien murteiden häviämiseen.

TULEVASSA KUNTAUUDISTUKSESSA JOUDUTAAN todennäköisesti yhdistämään monta kuntaa, joissa ihmiset puhuvat aivan erilaista puheenpartta. Joissakin tapauksissa tulevan kunnan toisella laidalla puhutaan itämurteita ja toisella länsimurteita. [– –] Käytännössä esimerkiksi pieni koululainen voisi joutua uudessa kunnassa vanhan naapurikunnan ja -murteen puolelle kouluun. [– –] Puhekielen tutkijan Johanna Vaattovaaran mukaan murteiden törmäysalueella alkavat yleensä huomaamattomat neuvottelut siitä, miten ja mitä kielen piirteitä jää käyttöön. [– –] Vaattovaaran mukaan murrerajojen yli tehtävät kuntaliitokset voivat osoittautua yhteisön alueellisen identiteetin kannalta isoiksi asioiksi. Pohjalainen 22.9.2012, uutinen.

Myös tutkimustulokset osoittavat, että kuntaliitokset etäännyttävät kuntalaisia hallinnosta. Yksikköjen koon kasvaessa kuntalaisten on nähtävä enemmän vaivaa oppiakseen tuntemaan kotikuntansa toimintaa. Osassa Suomen kuntia vahinko on jo tapahtunut ja hallinnon katsotaan olevan kuntalaisille etäinen käsite. Toisaalta samanaikaisesti kansalaisvaikuttaminen itsessään kokee valtavaa murrosta sosiaalisen median ja muiden suurempien vaikuttamiskanavien lisääntyessä, mistä kuntakapinakin on hyvä esimerkki. Todennäköisesti tulevien sukupolvien keinot vaikuttaa päättäjiin tulevat olemaan monimuotoisemmat kuin tähän asti on nähty.

KUNTALIITOKSET OVAT HEIKENTÄNEET asukkaiden ja hallinnon keskinäistä vuorovaikutusta. – Byrokratia lisääntyy, ja on opeteltava tuntemaan koko kunta laidasta laitaan. Hallinto on hajautunutta ja etäistä, tutkija Antti Saartenoja Ruralia-

instituutista luettelee. Tulokset paljastuvat Helsingin yliopiston Ruralia-instituutin ja Turun yliopiston tekemästä selvityksestä, jonka vastuullisena tutkijana Saartenoja toimi. [– –] Erityisesti maaseudun asukkaat kokivat, että juuri heidän asemansa on heikentynyt. Hallinto on etääntynyt kuntalaisten arjesta. [– –]Asukkaiden osallistuminen on kääntynyt entistä epävirallisemmaksi. Kansalaistoiminta on siirtymässä voimakkaasti sosiaaliseen mediaan. Pohjalainen 17.2.2012, uutinen.

ESITETTY KUNTALIITOS YHDISTÄISI muun muassa Pietarsaaren, Uudenkaarlepyyn, Luodon ja Pedersören yhtenäiseksi kunnaksi, jonka seurauksena kuntien valtasuhteet tulisivat merkittävästi muuttumaan. Osa seudun asukkaista uskoo pienempien kuntien menettävän täysin itsenäisyytensä Pietarsaaren saadessa keskuskuntana enemmän päätösvaltaa. Pohjalainen 15.2.2012, uutinen.

Liitoksia eivät vastusta ainoastaan itsenäisyytensä puolesta pelkäävät pienemmät kunnat, vaan myös suuremmat ovat huolissaan. Oman tontin vartiointia on selvästi havaittavissa ja eräät ovat huolissaan siitä, että naapurikunnat kuorivat kerman päältä. Ympäryskuntien asukkaat käyttävät keskuskaupungin palveluita ja käyvät töissä siellä, mutta verot maksetaan naapurikuntaan. Pirkanmaan alueella tämä keskustelu on ollut erityisen vilkasta. Myös vastakkaisia mielipiteitä löytyy ja joidenkin mielestä nimenomaan keskuskaupunki hyötyisi ympäröivien kuntien liittämistä. Nämä mielipiteet näyttäisivät jakautuvan asuinkunnan mukaan, eli esimerkiksi tamperelaiset kokevat kehyskuntien hyödyntävän heitä ja päinvastoin. Tämänkaltaisen diskurssi jos mikä kertoo kuntaidentiteetin merkityksestä.

KESKUSKAUPUNKINA TAMPERE ON joutunut panostamaan kulttuuri- ja vapaa-aikapalveluihin ja elinkeinopoliittisiin toimiin. Minne naapurien rahat menevät, vaikka kustannusrakenne on edullisempi? Aamulehti 7.10.2012, Lasse Eskonen, Tampere (sd).

TAMPEREEN JA KEHYSKUNTIEN suhde on vinoutunut. Keskuskaupunki on pitkään hyödyntänyt naapuriensa luonnonvaroja ja siirtänyt sinne ympäristölle haitallisia toimintoja. [– –] Onko tässä todellinen syy haluta pakkoliittää naapurikunnat? Keskuskunnassa on sosiaalisia ja ympäristöongelmia, jotka halutaan työntää kauemmaksi, mutta kehyskunnat haraavat vastaan. Aamulehti 7.10.2012, Jorma Mäntylä, Kangasala (vas).

Kehyskunnissa pelätään uudistuksen johtavan siihen, että ne joutuvat alueensa suurimman kunnan suurhankkeiden maksajiksi. Niin tässäkin, Aamulehdessä 15.4.2012 julkaistussa mielipidekirjoituksessa: "Tokihan Tampereella tiedetään, että niin tunnelille kuin areenallekin samoin kuin suunnitellulle ratikalle pitää löytää rahat. Helpoimmin ne saadaan vaurailta kehyskunnilta orjuutuksen yhteydessä – ja porkkanarahoina valtiolta." Myös kuntaliitosten seurannaisvaikutukset, kuten mahdollinen asumiskustannusten nousu sekä yhdyskuntarakenteen tiivistyminen huolestuttavat. Asutus on joutunut keskittynyt taajamiin ja pelätään, että haja-asutusalueilla eläminen muuttuisi kuntaliitosten myötä yhä hankalammaksi. Uskotaan, että kaavoituksen keskittymisen myötä rakentaminen olisi kallimpaa ja rakennuslupien saamisen vaikeampaa. Tästä kärsisivät myös pienet rakennusalan yritykset.

MITÄ ISOSTA KUNTAREMONTISTA sitten seuraisi? Suuret kuntaliitokset saisivat aikaan etenkin rakennuskelpoisen maan hinnan huomattavan nousun. Siitä seuraisi myös asuntojen hintojen huomattava kohoaminen. Samoin kiinteistöjen verot nousisivat. Kuntauudistukseen liittyy myös yhdyskuntarakenteen tiivistäminen. Silloin asuntojen rakentaminen keskittyisi vain taajamiin tai niiden tuntumaan. Kuntien reuna-alueille ei myönnettäisi lupia rakentamiseen. Suuret kiinteistösijoittajat mukaan lukien isot rakennusliikkeet odottavat nyt vesi kielellä kuntauudistuksen tuloksia. Aamulehti 12.8.2012, mielipide.

TÄNÄ PÄIVÄNÄ KOLMANNES maan kuntahallituksista ja -valtuustoista on kiinni ongelmassa. Muilla on varaa ajatella positiivisesti eteenpäin. Virkkusen kuntauudistus muuttaisi tämän niin, että lähes kaikki olisivat ongelmassa. Silloin positiiviset projektit lykkääntyisivät tai niitä ei panna alullekaan. Rakennuskielto paiskattaisiin päälle ainakin kaikkiin entisiin maalaiskuntiin. Kaupungin suunnitteluresurssit olisivat kiinni uuden kaupungin kokonaissuunnittelussa, joten rakennusaktiiviteetti myös kantakaupungeissa takkuaisi. Rakennuslalle tulisi ennennäkemätön lama. [– –] Sanomani on, että jos halutaan menestyä firmana tai maana, voimavarat on keskitettävä positiiviseen tekemiseen ja ajatteluun. Minusta Virkkusen kuntauudistusprojekti on katastrofaalisen riskialtis. Toivon ja rukouksen, että löytyy tahoja maasta jotka estävät sen toteutumisen. Pohjalainen 28.2.2012, mielipide, Daniel Paro.

Suuremman kuntakoon ei uskota ratkaisevan kuntien todellisia ongelmia. Pelkällä rakenteeseen puuttumisella ei muutosta tapahdu, jollei kiinnitetä huomiota myös johtamisen ongelmiin. Kunnallisan alan kehittämissäätöön teettämän Kuntajohtamisen kuva -raportin mukaan kuntajohtaminen on

pahasti retuperällä. Kunnallisalan kehittämissäätiön asiamies Antti Mykkänen toteaaakin Aamulehdelle 26.1.2013: "Johtajuuden ongelmat jäävät helposti varjoon, kun keskustellaan soteuudistuksista ja kuntarakenteista". Lisäksi haja-asutusalueilla kuntaliitosten pelätään vain romuttavan entisestäänkin hajanaista yhdyskuntarakennetta.

LAPUAN KAUNPUNGINJOHTAJANA MAANANTAINA aloittanut Arto Lepistö ei epäröi ottaa kannettavakseen kapinajohtajan viittaa. [– –] – En ole koko urani aikana ymmärtänyt, enkä tule ymmärtämään, miksi suuruudesta on tullut niin kriitikittömästi tavoiteltava asia. Tähän mennessä esimerkit ovat kertoneet, että kaava ei vain toimi. Lepistö nostaa pöydälle Jyväskylän kuntaliitoksen, jossa 80 000 asukkaan kaupungista tuli yksikäs 135 000 asukkaan kriisikunta. [– –] Heikkojen kuntien taustalla on konkarin käsityksen mukaan lähes poikkeuksetta huonoa johtamista. – Liitokset voivat tuoda mukanaan rationaalisuutta ja tehokkuutta, mutta vain hyvällä johtamisella kunta pärjää. Suuruuden seurauksena alueellinen eheys Lepistön kokemuksen mukaan yleensä kärsii. Yhdyskuntarakenne ei vaan enää toimi, jos sijainti keskuksesta menee tietyn rajan yli. [– –] – Liitokset toimivat yleensä vain silloin, kun keskukset ovat joka tapauksessa kasvaneet yhteen. Pohjalainen 6.9.2012, uutinen.

Hyvällä ei myöskään katsota sitä, että hyvinvointi keskittyy kaupunkiin ja maaseutu autioituu. Kuntarakenneuudistuksen pelätään edistävän muuttoliikettä palveluiden keskittyessä suurempiin taajamiin. Maaseudulle jäävä väestö on jo eri asemassa kuin kaupungeissa asuva ja tämän veronmaksajien eriarvoistumiskehityksen pelätään tulevaisuudessa kiihtyvän. Sanomalehti Pohjalaisessa Pohjalainen 22.2.2012 julkaistun lukijan kommentin mukaan "kuntauudistus onkin työkalu, jonka avulla on tarkoitus kohdistaa säästöt maaseudulle".

SUURI UHKA ON valtiovallan toimet maaseudun ja maakuntien elinolosuhteiden karsimiseksi ja siten tulevaisuuden uskon lamaannuttamiseksi. Muuttoliike on jo nyt tyhjentänyt luvattoman monta kaupunkia, kuntaa ja yritystä. Ja viimeinenhän sammuttaa lampun, lopullisesti. Missä on raja, Suomenlahdessako? [– –] Tunnustakaamme tosiasia, että maan hyvinvoinnin edellyttämät rahat tehdään koko laajassa Suomessa. Väheksymättä ainuttakaan työ- tai asuinpaikkaa on kuitenkin torjuttava edesvastuuttomat, näyttöä vailla olevat, tarkoitushakuiset laskelmat keskittämisen säästöistä. Kuntalehti 10/2011, teollisuusneuvos Esko Eela.

Alueiden eriarvoistumisen lisäksi liitosten pelätään lisäävän myös demografista epätasa-arvoa. Toisaalta moni uskoo myös siihen, että suuruuden ekonomian ihailu tulee vielä hiipumaan. Kuntauudistuksen moititaan olevan vain vahvojen asialla, niin kuntien kuin ihmistenkin.

PÄÄMINISTERI KATAINEN SANOO, että monessa kunnassa on tulevaisuudessa suurin osa lapsia ja vanhuksia, mutta juuri näiden ryhmien palveluja karsitaan koko ajan. Sehän on aika helppo tehdä, koska näillä ryhmillä ei ole mahdollisuuksia eikä oikein kykyäkään pitää ääntä itsestään. [– –] Olen vahvasti sitä mieltä, että jossain vaiheessa rakenteita on pakko ryhtyä muuttamaan toiseen suuntaan, koska loppujen lopuksi pienen yhteisön (lue: kunnan) hallitseminen on helpompaa ja myös ihmisläheisempää. Silloin ei olla vain lukuja ja prosentteja, vaan voidaan olla taas oikeita ihmisiä. Aamulehti 20.10.2012, mielipide.

Käytännön ongelmia on jo nyt ilmaantunut esimerkiksi paikannimien vuoksi. Uutisoinnissa unohdetaan monesti mainita tarkemmat paikannimet ja osoitteet liitoksen läpikäyneiden kuntien osalta. Tämän vuoksi vanhat paikannimet olisi syytä säilyttää. Identiteettikysymys nousee tässäkin esiin, sillä paikallisen identiteetin rippeet voitaisiin säilyttää pitämällä voimassa vanhat paikannimet.

AAMULEHDESSÄ OLI METSÄHALLITUKSEN ilmoitus, jossa se etsii ostajaa 74ha:n tilalle Sastamalan Tooppikallioilla. Sastamala on maantieteellisesti jo niin suuri kunta, että olisi oikein mainita, onko Tooppikallio kenties Karkussa, Kiikassa, Keikyässä, Mouhijärvellä vai Vammalassa. Nämä kaikki ovat olleet joskus itsenäisiä kuntia, jotka ovat nykyisin Sastamalan kaupunkia. [– –] Mammuttikuntien puolustajat ovat kyllä vakuutelleet, että kuntien ja paikkakuntien identiteetit säilyvät, vaikka itse kunta sulautuisikin perustettavaan suurkuntaan. Tätä on vaikea uskoa. Asia on korjattavissa säilyttämällä entisten kuntien nimet niin ilmoittelussa kuin uutisoinnissakin. Aamulehti 21.4.2012, mielipide.

Oppilaitosverkosto on muutospaineessa, sillä säästöt kohdistuvat myös siihen. Laadukas opetus on perinteisesti ollut Suomen ylpeyden aihe ja kilpailuvaltti maailmalla, mutta lukiodien tulevaisuus ei näytä hyvältä. Etäopetuksen mahdollisuuksia kehitetään koko ajan, mutta itse näkisin, että etäopiskelulla on myös sosiaaliset seurauksensa. Ongelmallista tulisi olemaan esimerkiksi oppilaiden vertaistuen mahdollistaminen aidon sosiaalisen vuorovaikutuksen vähentyessä ja kontaktien siirtyessä enemmän verkkoon.

LUKIOIDEN MÄÄRÄ ON vähentynyt hitaasti mutta varmasti. Ikäluokkien pieneneminen ja kuntauudistus lisäävät painetta esimerkiksi lukioiden yhdistämiseen. [– –] Lukiokoulutuksen erityisasiantuntija Lieselotte Eskelinen Kuntaliitosta ennustaa, että jatkossa nähdään enemmänkin lukioiden lakkauttamisia, verkostoitumista, suurempia kampuksia ja yhteistyötä ammattiopistojen kanssa. Toisaalta hallitusohjelmassa tavoitteena on lukiokoulutuksen saatavuus koko maassa. Apuna tässä on etäopetus. – Haja-asutusalueilla lukion lakkauttaminen vaarantaa myös yläkoulun, koska aineenopettajille ei riitä tarpeeksi tunteja. Aamulehti 7.4.2012, uutinen.

Kuntauudistuksen pelätään jättävän varjoonsa monet tärkeät kehittämishankkeet ja hidastavan jo suunniteltujen toteutusta. Myös henkilöstön pelätään väsyvän jatkuvassa muutospaineesa. Organisaatiot ovat hitaita muuttamaan ja jos muutoksia tulee tiheällä tahdilla, ne eivät ehkä saa aikaan toivottua muutosta. Uudistaminen jo itsessään on kuluttavaa, ja muutostoimenpiteillä on myös negatiivisia sivuvaikutuksia. Uudistuksen vastustajat moittivat myös resurssien tuhlaamista väärin asioihin, varsinkin kun lopputuloksesta ei ole varmuutta. Kuntauudistuksen vaikutukset elinkeinoelämään ja sen mukanaan tuomat lisäkustannukset huolestuttavat myös.

SUURREMONTTI AJAISI SUOMEN kaikki kunnat, palvelujen tuottajat, pitkäaikaiseen henkilökuntaa ja asukkaita rasittavaan poikkeustilaan. Remontti esitetystä laajuudessa vaatisi satojatuhansia työtunteja, paljon inhimillisiä voimavaroja sekä tietenkin rahaa ja konsultteja. Kaikki tämä voitaisiin käyttää tuottavamminkin, vaikkapa työllistävän kotimaisen yritystoiminnan tai palvelujen kehittämiseen. [– –] Niukan rahan aikana ja varsinkaan velkarahalla ei saa tulla huteja. Remonttiin sijoitetun rahan tuoton pitää olla varmaa. Se ei voi toteutua vasta vuosikymmenen kuluttua tai jopa jäädä toteutumatta. Suurremontti johtaisi myös valituskierteeseen hallinto-oikeuksiin, korkeimpaan hallinto-oikeuteen ja jopa EU:n tuomioistuimiin. Valitukset tukkisivat oikeusistuimet, ratkaisut viipyisivät. Syntyisi sekava ja pysähtynyt olotila. Maan henkinen ilmapiiri huonontuisi, mikä vaikeuttaisi yhteistyötä tulevana vaikeina aikoina. Aamulehti 18.2.2013, mielipide Esa Hietala, Virrat.

SUURIN PELKO KUNTAUUDISTUKSESSA on se, että palvelujen kehittäminen lyödään jäihin sillä verukkeella, että rakennepuoli on auki. Jos kaikki jäävät odottamaan vuotta 2013, jolloin rakennelaki tulee voimaan, menee 1,5 vuotta aikaa hukkaan. Siihen ei ole varaa. [– –] Henkilöstöä jatkuvat organisaatiomuutokset koettelevat. – Esimerkiksi Loimaan alueella on viimeisten viiden vuoden aikana toteutettu kaksi

kuntaliitosta ja yksi yhteistoiminta-alue. Nyt tulee taas uusi uudistus. Jos lähdetään jälleen puhtaalta pöydältä, mistä löydämme motivoituneen henkilöstön tekemään sen työn? Kuntalehti 11/2011, Kuntaliiton erityisasiantuntija Antti Kuopila.

Vaikka kuntauudistus toteutuisi, se ei vähentäisi kuntien yhteistyöelimien tarvetta. Uudistus ei myöskään automaattisesti selkiytä hallintojärjestelmää, vaan voi myös huonontaa tilannetta entisestään. Hallinnonuudistamista ei siis tulisi pitää ihmeläkkeenä kuntien ongelmiin, se korkeintaan tarjoaa puitteet toiminnan parantamiselle.

HALLITUKSEN USKO UUDISTUKSEN onnistumiseen on vahva. Tutkimustuloksia uskon perusteeksi ei kuitenkaan ole olemassa. Päivävastoin. Hallinnon uudistaminen on epävarmaa ja harvoin onnistuu kaikissa tavoitteissaan. Varmaa on vain se, että jos hallituksen kaavailema uudistus toteutuisi hallitusohjelman mukaisesti, julkisen sektorin organisaatioiden ja niissä toimivien luottamushenkilöiden määrä vähenisi. [– –] Vaikka kuntamäärä vähenisikin huomattavasti, kuntien yhteistyö jatkuu laajan väestöpohjan palveluissa, kuten erikoissairaanhoidossa, erityishuollossa ja koulutuksessa. Kuntaliitokset eivät siis poista ”hallintohimmeleiksi” kutsuttuja kuntien yhteistyöorganisaatioita; esimerkiksi kuntayhtymille on tarvetta jatkossakin. [– –] Olennaista on ymmärtää, että hallinnonuudistaminen tarjoaa parhaimmillaankin vain edellytyksiä toiminnan muuttamiselle ja parantamiselle. Kuntaliitoskaan ei itsessään takaa esimerkiksi parempia palveluja tai vahvempaa itsehallintoa. Hallinnonuudistuksilla voi myös olla ennakoimattomia ja jopa epätoivottuja vaikutuksia. Uudistus voikin aiheuttaa huononnuksia: palvelujen saatavuuden turvaamiseksi tehdyn uudistuksen seurauksena on palvelujen loittoneminen, tai hallinnon selkeyttämiseksi ja läpinäkyvyyden parantamiseksi tehdyn uudistuksen lopputuloksena on entistä monimutkaisempi hallintojärjestelmä. Aamulehti 18.11.2011. Kunnallispolitiikan tutkija Anni Jäntti, Tampereen yliopisto.

Kuntalehdessä 2/2012 on koottu asiantuntijamielipiteitä uudistukseen liittyvistä ongelmista. Näissäkin esille nousee huoli siitä, että pakottaminen liitoksiin vie huomion kehittämistoimenpiteiltä. Kuntien lukumäärä ei ole ratkaiseva tekijä, vaan kuntien tehtävien ja rahoituksen epätasapaino eikä kuntalentiteettiä pitäisi aliarvioida.

KUNTIEN TALOUDELLINEN AHDINKO ei johdu kuntien lukumäärästä, vaan siitä, että tehtävien määrä ja niiden rahoitus eivät ole kohdallaan. Pitäisi siis puuttua kuntien tehtävien määrään ja laajuuteen. (Lotta-Maria Sinervo, yliopistonlehtori, Tampereen yliopiston Johtamiskorkeakoulu) [- -] Tampereen yliopiston taloustieteiden laitoksen emeritusprofessori Pentti Meklin varoittaa pakon käytöstä kuntauudistuksessa. – On muistettava, että kuntaliitos on vain ensivaihe. Se antaa mahdollisuuksia jotka on otettava käyttöön. Pakkotilanteessa kehittämispotentiaali saattaa jäädä käyttöönottamatta, hän sanoo. [- -] Djupsund vierastaa nykyistä kuntauudistustermiä. Kun uudistuksen mittakaava on iso, on "jossain määrin väärin" puhua kunnasta. Rajojen sisällä on seutuja tai alueita. – Termien pitää sopia yhteen identiteettiasioiden kanssa. Ihmiset samaistuvat kuntaan. Identiteettiä voitaisiin kunnioittaa pitäjä-käsitteellä (ruotsiksi socken), hän ehdottaa. Pitäjä on paljon parempi sana kuin kunnanosa. – Kunnanosa-valtuusto tuntuu hallinnolliselta temppuilulta, professori määrittelee. (Valtiotieteen professori Göran Djupsund, Åbo Akademi). Kuntalehti 2/2012, asiantuntijahaastattelu.

Kuntien työntekijät pelkäävät työpaikkojensa puolesta. Pelko on aiheellinen, mutta toisaalta viiden vuoden irtisanomissuojaa takaisi melko rauhallisen siirtymävaiheen. Kuntaliitosten irtisanomissuojaa on myös kritisoitu, sillä kuntien työntekijöiden nähdään olevan kohtuuttoman hyvässä asemassa yksityisen sektorin työntekijöihin nähden. Vaarassa on myös kuntien imago, sillä mielikuva kunnista työnantajina rapisee jatkuvien muutospaineiden myötä.

KUNTAUUDISTUS VOI OSOITTAUTUA odotettua hankalammaksi. Kiistely kuntaliitoksista on jättänyt vähemmälle huomiolle sen, mitä kuntien henkilöstölle tapahtuu. Heidän asemansa voi huonontua. Toisaalta epäillään, että viiden vuoden irtisanomissuojan vuoksi liitoksilla tavoiteltavat säästöt saattavat jäädä toteutumatta. [- -] Kun yksityisellä sektorilla irtisanominen on Suomessa suhteellisen helppoa, kuntaväen katsotaan olevan kohtuuttoman hyvässä asemassa muihin verrattuna. Pohjalainen 14.5.2012, uutinen.

PÄÄOSA KUNTIEN PALVELUISTA näyttäytyy kuntalaisille nykyisin kovin rapistuvassa kunnossa. Kun tähän päälle levitetään tieto, että vähemmillä työntekijöillä on koko näkyvässä oleva tulevaisuus saatava enemmän aikaan, huomataan, että taas eräs haaste, myönteisen työnantajamielikuvan rakentaminen, on paljolti helistelyä. Suhtau-

tuminen kunnan työntekijöihin on ollut vuosikausia nurinkurinen. [– –] Kunta-alan arvostus työnantajana on valitettavasti romahtanut. Epätietoisuus lähes kaiken kunnallisen toiminnan tulevaisuudesta ei lupaa mitään parempaa. Aamulehti 2.6.2012, kolumni, Matti Litukka.

Uudistus laitettiin liikkeelle nopealla tahdilla, ja moni on huolissaan, ettei siinä huomioida oikeita asioita puhumattakaan siitä, että uudistettaisiin oikeita asioita. Uudistamisen fokuksena pitäisi olla palvelut, eivät kuntarajat. Ajatus on hyvä, mutta keinot väärät. Pohjalaisessa 1.10.2012 julkaistussa mielipiteessä muistutellaan siitä, että suuri kuntakoko ei ratkaise ongelmia: ”Työskentelytavat pienessä kunnassa ovat erilaisia kuin isoissa, mutta ei se tarkoita, että ne olisivat vääriä. Ei suuri ja mahtava merkitse samaa kuin ainut ja oikea. Liitoksessa pitää muistaa kuunnella jokaista osapuolta.”

HALLITUKSEN KAAVAILEMA KUNTAUUDISTUS lähtee vääristä lähtökohdista. Nykyisessä ehdotuksessa on ensin mietitty kuntarajat pohtimatta tarkemmin, mitä palveluja rajojen sisällä tuotetaan. Ensin tulisi miettiä, mitä palveluita haluamme, mitä palveluita haluamme kuntien vastuulle. Sen jälkeen voidaan vasta katsoa, miten ja millä tasolla palvelut on järkevintä järjestää ja millaiset kuntarajat olisivat toimivimmat. [– –] Kunnissa, joissa ei pystytä järjestämään kunnolla edes kaikkia peruspalveluita itse, yhteistyö naapurikuntien kanssa on välttämätöntä. Näissä kunnissa tulisi vakavasti harkita liitoksen mahdollisuutta. Hyvin taloutensa hoitaneita kuntia, jotka pystyvät tehokkaasti ja järkevästi järjestämään palvelunsa itse tai yhteistyössä, ei tule pakottaa liitoksiin, vaan näissä kunnissa liitosten tulee perustua vapaaehtoisuuteen. Aamulehti 4.3.2012, mielipide, Pirkanmaan kokoomusnuorten pj. Riina-Eveliina Eskelinen.

Kuntien takauskeskuksen toimitusjohtaja Heikki Niemeläinen (Kuntalehti 8/2011) on myös huolissaan uudistuksen nopeasta tahdistista ja kyseenalaistaa vahvan peruskunnan käsitteen. Hänenkin mielestään uudistus keskittyy liikaa kuntakokoon ja jää samanaikaisesti sisällöltään höttöiseksi. Tavoite on myös vanhanaikainen. Kuntalakia tulisi uudistaa niin, että se huomioisi kuntien erilaisuuden ja nimenomaan tästä erilaisuudesta kumpuavat hyödyt.

NIEMELÄISEN MUKAAN HALLITUKSELLE ei ole ollut kuntauudistuksen perusteeksi käytössään riittäviä eikä oikeita tietoja kuntien uudistamisen tarpeesta. – Halli-

tuksen selvitystyö – aivan oikein – tunnistaa kuntien kestävyysvajeen tärkeimmäksi hoitokeinoksi tuottavuuden parantamisen, mutta selvitys ei käsittele tuottavuuden pullokauloja eikä keinoja niiden poistamiseksi, vaan se keskittyy kuntarajojen muuteluun. [– –] Niemeläinen arvioi, että jos Jyrki Kataisen (kok.) hallituksen kaavailema, koko kuntakenttää yhtenäistävä kuntauudistus toteutuu, kunnat muokataan samaan putkeen, ja siitä voi koitua yhteiskunnalle suurta vahinkoa. – Vanha kuntalaki perustuu ajatukselle, että kunnat ovat ja että niiden pitää olla samanlaisia. Kuntakenttä on kuitenkin eriytynyt. Ei ole järkevää yrittää työntää eriytynyttä kuntarakennetta vanhan kuntalain muottiin, vaan uudistaa kuntalaki vastaamaan todellisuutta. Niemeläiselle ei ole selvinnyt, mitä hallituksen tavoite elinvoimaisesta peruskunnasta tarkoittaa. – On vain käsitys, että kunnissa on jokin elinkeinopolitiikkaan liittyvä ilmiökokonaisuus, jota ei ole otettu haltuun, Niemeläinen päättelee. Kuntalaki tulee uudistaa vastaamaan eriytynyttä kuntarakennetta. [– –] Niemeläisen mielestä se hallitusohjelman tavoite, että kaikki kunnat itse kykenisivät huolehtimaan peruspalvelujen rahoituksesta, ei ole realistinen. – Tavoite on vanhentuneen kuntalain mukainen, eikä se hyödynnä kuntien erilaisuuden tuomia tehokkuusetuja. On karkea ja tyhmä ajatus, että kunta, jossa on paljon vanhuksia, elää toisten rahoilla. Pitää hyväksyä se, että ihmisten sijoittumista ei paljon voi ohjailta. Kuntalehti 8/2011, Kuntien takauskeskuksen toimitusjohtaja Heikki Niemeläinen.

Niemeläisen kanssa samoilla linjoilla on myös Tampereen yliopiston kunnallispolitiikan tutkija Anni Jäntti. Hänenkin mielestään ajatus on hyvä, mutta toteutus ja päämäärät ontuvat. Suomen kunnista on turha yrittää muotoilla tasaista harmaata massaa, sen sijaan niiden erilaisuus pitäisi tunnustaa. Olisi viisasta huomioida muutkin keinot kuin kuntaliitokset. Uudistaminen pelkästään uudistamisen halusta ei poista kuntien ongelmia. Suurkunnat voivat myös olla vaaraksi paikalliselle demokratialle ja kunta voi olla myös liian suuri. Hallitusta on moitittu myös siitä, että se pitää kuntauudistusta ihmelääkkeenä, joka ratkaisee kaikenlaisten kuntien ongelmat. Heikosti menestyviä kuntia syyllistetään, kun ainoana onnistumisen mittarina pidetään talouden lukuja.

TUTKIMUSTEN PERUSTEELLA HALLINNONUUDISTUKSIIN liittyy monenlaisia ongelmia, kuten ennakoimattomia vaikutuksia ja ristiriitaisuuksia. Vaikka suuren kuntauudistuksen vaikutuksia on suunnitteluvaiheessa vielä mahdotonta arvioida, voidaan aiempien tutkimusten perusteella nostaa esille joitakin seikkoja, jotka olisi hyvä ottaa huomioon. Kuntauudistuksessa on nimittäin jo nyt nähtävissä tiettyjä hallin-

nonuudistuksille tyypillisiä kompastuskiviä. Perustavanlaatuinen ongelma on usko uudistamisen kaikkivoipaisuuteen: hallitusohjelmassa se näkyy siten, että kuntauudistusta pidetään yleislääkkeenä hyvin monenlaisiin vaikeuksiin. Tutkimukset kuitenkin osoittavat, ettei ole olemassa patenttiratkaisua, jolla pystyttäisiin vastaamaan kaikkiin ongelmiin, vaan erilaisten ongelmien ratkaisemiseksi tarvitaan erilaisia malleja. Siksi tulisikin määritellä, mitkä ovat ongelmat, joihin ratkaisuja etsitään, millaisilla malleilla ongelmiin on mahdollista vastata ja millainen malli parhaiten sopii mihinkin kuntaan. Kuntaliitokset ovat tarpeellisia, jopa välttämättömiä monilla alueilla, ja ne voivat helpottaa ongelmien ratkaisemista esimerkiksi maankäyttöön, asumiseen ja liikenteeseen liittyvissä asioissa. Paikallisen demokratian vahvistamiseen liitokset taas eivät välttämättä ole paras vaihtoehto; osa kunnista voi päinvastoin jopa olla liian suuria tästä näkökulmasta. Yhden mallin politiikassa on aina riskinsä. Epävarmassa tilanteessa, erilaisten alueiden erilaisissa ongelmissa, on järkevää edetä erilaisia polkuja pitkin. Kuntauudistus kaipaa kuntien erilaisuuden tunnustamista ja hyväksymistä. Aamulehti 18.11.2011, kunnallispolitiikan tutkija Anni Jäntti, Tampereen yliopisto.

6.5 Vaihtoehdot kuntaliitoksille

On olemassa konsensus siitä, että kuntien tulevaisuuden turvaamiseksi täytyisi tehdä toimenpiteitä. Ongelma onkin siinä, että keinoista ei olla yhtä mieltä. Kuntauudistusta on moitittu yhden vaihtoehdon ohjelmaksi, joka ei ota huomioon suomalaisen kuntakentän erityispiirteitä ja sen monimuotoisuutta. Kaikki kunnat eivät ole samalla viivalla, joten selviytyäkseen ne tarvitsisivat erilaisia toimintamalleja. Kuntauudistuksen ei uskota auttavan kriisiytyneitä kuntia, joiden keskinäiset liitokset eivät lisäisi käytettävissä olevia resursseja.

SIELLÄ, MISSÄ VÄKI vanhenee ja vähenee eikä uutta elinkeinotoimintaa ole näkyvissä, on turha edes poliittisen julistustekstin tasolla haaveilla vahvuudesta ja elinvoimasta. Ehkä olisikin alun alkujaan pitänyt lähteä tekemään kahta selvitystä. Toisessa olisi järjestetty asiat vahvojen kaupunkikeskusten ympärillä, missä myös työssäkäynnillä on jonkinlainen merkitys rakenteen pohjana. Erillisen urakointiryhmän tehtäväksi olisi annettu luoda hengissäpito-ohjelma niille alueille, joilla on turha miettiä, miten

kolmesta tai viidestä konkurssikypsästä kunnasta saadaan yhdistettynä jotain dynaamista ja menestyvää. Aamulehti 2.6.2014, Näkökulma-palsta, Matti Mörttinen.

Kirjoituksissa on ehdotettu useampaa mallia, jotka voisivat rakentua muillakin tavoilla kuin keskuskaupunkien ympärille. Liitokset voisivat olla yksi vaihtoehto, mutta niiden tulisi perustua vapaaehtoisuuteen. Kaupunkikeskeisyyden lisäksi tulisi myös maalaiskuntia vahvistaa, jotta kuntakentän monimuotoisuus säilyisi ja juuri erilaisuudesta kumpuavat vahvuudet saataisiin hyötykäyttöön.

SUURIN VALTION SANELEMAN kuntarajausperiaatteen puute on edelleenkin keskuskeskeisyys. Kunnat rakennettaisiin edelleen kaupunkikeskusten ympärille ja reunusalueiden merkitys on pelkästään keskuksen elinkeinoelämän tukeminen. Ne valjastetaan ruokkimaan keskuksen kehitystä. Olisiko mahdollista, että fanaattisesta keskuskeskeisyydestä luovutaan ja hyväksytään, että myös vahvat maalaiskunnat ovat mahdollisia? [– –] Vahvassa maalaiskunnassakin voi olla riittävä väestöpohja verotulojen riittävyyden ja palvelujen järjestämisen tehokkuuden kannalta. Niissä hallinto voisi olla lähellä ihmisiä ja yhteisöjä ottaen huomioon niiden ja alueen erityistarpeet ja vahvuudet. Kaupunkialueiden ja maaseudun tasapaino ja yhdenvertaisuus ovat kaikkien eduksi. Ei ole mitenkään järkevää kuolettaa alueita, joilla on kiistatta omat vahvuutensa! Pohjalainen 31.12.2011, mielipide.

Ratkaisuksi on ehdotettu myös kuntien omaehtoista yhteistyötä sekä mahdollisuutta valita useammasta mallista omalle kunnalle toimivin ratkaisu. Vaihtoehtoja on olemassa, mutta tutkijat ovat huolissaan siitä, että kunnille ei tätä mahdollisuutta tarjota. Harvaan asutussa maassa kuntalaisten yhdenvertaisuus ei ole peruste kuntaliitoksille, sillä se ei tule toteutumaan, vaikka kuntia yhdistettäisiinkin. Maaseudun ja kaupunkien asukkaiden välillä on ja tulee olemaan kuilu esimerkiksi palveluiden saatavuuden suhteen. Palveluiden perusteella rajatuista hallinnollisista yksiköistä ei automaattisesti muodostu kuntaa, sillä kunta on paljon muutakin, kuin sen tarjoamat palvelut. Siksi täytyisi olla useampi vaihtoehto, joista kunnat voisivat valita omiin erityispiirteisiinsä sopivimman ratkaisun.

AIRAKSISELLA ON SYVÄ huoli kuntauudistuksen etenemisestä. Hän huokaa, että uudistus on tärkeä. Valtio on painavalla asialla. Mutta vaihtoehdottomuus mättää. Kuntauudistus lähtee yhdestä ainoasta vahvan peruskunnan mallista ja sen välttämättömyyttä on pyritty argumentoimaan milloin mitenkään. – Suurten kuntien on sanottu pelastavan palvelut, auttavan kestävyysvajeeseen ja tasapainottavan kuntataloutta. Sen

ajatellaan olevan jopa ratkaisu heikkeneviin huoltosuhteisiin. Kaiken lisäksi mallin luvataan turvaavan kansalaisille yhdenvertaiset palvelut. Airaksisen mielestä ”yhdenvertaisuus” on kunnista keskusteltaessa käsitteenä mieletön. – Miten toteutuu helsinkiläisten keskinäinen yhdenvertaisuus? Tai sodankyläläisten ja pelkosenniemeläisten yhdenvertaisuus suhteessa helsinkiläisiin? Kun puhumme palveluista, saatavuus liittyy aina yhdenvertaisiin palveluihin. Eivät pelkosenniemeläiset ole yhdenvertaisia helsinkiläisiin nähden. Hyvä jos keskenään. [– –] – Ikään kuin kaikki ongelmat voitaisiin ratkaista yhdellä keinolla. Emme kykene ratkaisemaan kaupunkiseutujen ongelmia nojautuen samoihin argumentteihin kuin taantuvilla alueilla. Ja kun kuntaväki tiedostaa tämän, se syö argumenteilta uskottavuutta. [– –] Hankalaksi uudistuksen tekee Jenni Airaksisen mielestä sen täydellinen vaihtoehdottomuus. – Kunnilla pitäisi olla jotakin, josta tehdä aitoja päätöksiä ja minkä väliltä valita. Että tässä on tällainen malli, jonka edut ja haitat ovat tällaisia ja tuossa toinen malli, jonka edut ja haitat ovat tuollaisia. Nyt on yksi malli. [– –] – Hallitus näyttää ajattelevan, että kunta on yhtä kuin sen vaativin ja suurin palvelu. Mutta näin ei ole. Jos laajennamme kuntarajat sellaiselle alueelle, joka suoriutuisi erikoissairaanhoidosta, siitä ei synny automaattisesti kuntaa, Jenni Airaksinen tähdentää. [– –] Valtiolla tulisi olla ymmärrys siitä, että kunta on muutakin kuin palvelukone. [– –] – Jos olisin Virkkunen, en olisi yhden-mallin-virkkunen. Olisin enemmänkin vähän-kaikkea-virkkunen. Miksei olisi mahdollista heittää neljä tai viisi erilaista kokeilua eri alueille? Siis pääkaupunkiseudulla metropolihallinnon pohjalta, joillakin alueilla vahvempien peruskuntien pohjalta ja jossakin toisaalla maakuntatasoisilla palveluilla. – Ja pohtisin sitäkin, että jos lähikunta on kansalaisille näin arvokas, voitaisiinkin Ruotsin ja monien muiden Euroopan maiden tapaan edetä kaksitasoisella paikallis- ja aluehallinnolla. Vaativimmat palvelut maakuntatasolle ja lähipalvelut kuntien vastuulle. [– –] – Jos kunnat saisivat valita eri malleista, eteneminen olisi helpompaa. Olisi tärkeää, että kunnat lähtisivät omaehtoisesti selvittämään kuntaliitoksia, mutta toivoisin, että sen rinnalla voitaisiin selvittää yhteistyömalleja. Ura-lehti 4/2012, Tampereen yliopiston Johtamiskorkeakoulun lehtorin, HTT Jenni Airaksisen haastattelu.

Kuntauudistukselle kannatuksensa antanut professori Krister Ståhlberg lähtisi uudistuksessa siitä, että ensin tulisi määritellä uudet kunnat, jonka jälkeen vasta voitaisiin vasta keskustella kuntien tehtävistä. Hänkin on kuitenkin sitä mieltä, että koko julkishallinnon tehtäväkenttää tulisi tarkastella uudelleen ja huomioida aluehallinnon mahdollisuudet.

TUTKIJA OSOITTAAN, ETTÄ ensin tulee ratkaista kuntarakenne, sitten vasta voidaan puhua kuntien tehtävistä. Tutkijan tapaan hän tukee ajatusta aukottomilla loogisilla perusteluilla, joita vastaan on kenenkään vaikea väittää. – On mahdotonta puhua siitä, mitä tehtäviä kunnille annetaan, jos emme tiedä millaisia kunnat ovat, tutkija totesi talvella artikkelissaan vaatiessa selkokielisyyttä. Näin yksinkertaista se on: voimme määrittää kuntien tehtävät vasta kun tiedämme, kuinka suuria kuntia tulee. – Tarkoitan sitä, että tarvitaan liitoksia, jotta voimme ylläpitää palveluja, hän lisää. [– –] Hän muistuttaa, että hallituspuolueet olivat useissa asioissa eri linjoilla, mutta yhdestä tavoitteesta oli yksimielisyys: kuntauudistus on välttämätön. Tavoitteeseen pääsy vaatii kuitenkin johtajuutta ja sitä tutkija nyt hallitukselta odottaa. [– –] Tuore on myös Ståhlbergin ajatus, että kuntauudistukseen liittyen tulee tarkastella koko julkishallinnon tehtäviä, etenkin tehtävänjakoa kuntien ja aluehallinnon välillä. Tämä näkökulma kuitenkin puuttuu toistaiseksi kuntakeskustelusta. Kuntalehti 7/2012, professori Krister Ståhlbergin haastattelu.

Keskusta on esitellyt oman vaihtoehdonsa, ns. kotikunta-maakunta -mallin, jossa kuntien tehtävät jaettaisiin paikallisen ja aluetason välillä. Tässä kunnat säilyisivät suunnilleen nykyisellään, ja kaltevit palvelut, kuten sosiaali- ja terveystoimi hoidettaisiin maakuntien voimin. Keskustan kansanedustaja Arto Pirttilahti maalailee melko romanttista näkemystä kyseisestä mallista Suur-Tampere -lehdessä 17.10.2012:

KESKUSTAN TARJOAMA KOTIKUNTA-MAAKUNTA -malli mahdollistaa elinvoimaisen ja tasavertaisen Suomen. Malli takaa yhdenvertaisuuden, mutta jättää tilaa erilaisuudelle. Keskustan mallissa kotikunnan tehtäviä ovat esimerkiksi päivähoiton, peruskoulun ja asumisen järjestäminen sekä yritysten toimintamahdollisuuksien ja työpaikkojen turvaaminen. Omalta tuntuva kotikunta osaa parhaiten nämä lähipalvelut järjestää, ei keskitetty etäinen suurkunta. Maakuntien huolehdittavaksi tulisivat muun muassa sosiaali- ja terveyspalvelut sekä toisen asteen koulutus. Näiden palvelujen tehokas järjestäminen vaatii onnistuakseen riittävän laajan asukas pohjan, jonka kuntien välinen yhteistyö mahdollistaa ilman uusia hallintorakenteita. [– –] Omaleimaisten kuntien välinen dynamiikka vahvistaa luovuutta. Naapurikuntien toimiessa kirittäjinä paikallinen kehitys ja yrittäjäyys virkistyvät. Luova jännite on osaltaan kehittänyt Tampereen keskuseudusta maan kakkoskeskuksen. Pakolla yksien rajojen sisälle niputetut alueet menettävät paljon omasta voimastaan. Paikallinen voima saatetaan jou-

tua kehittämisen ja iloisen tekemisen sijasta käyttämään eloonjäämisteluun. Suomessa ei ole varaa hukata voimiaan. Kotikunta tuntee vahvuutensa ja mahdollisuutensa. Se kuulee lähempää asukkaitaan ja yrittäjiään. Sillä on oma identiteettinsä ja tutut kasvot. Kotikunnassa ketään ei jätetä. Suur-Tampere 17.10.2012, mielipide kansanedustaja Arto Pirttilahti (kesk).

Malleja vaihtoehtoisille ratkaisuille on haettu muista Pohjoismaista. Keskustan ehdottama kotikunta-maakunta -malli on samantapainen, kuin Ruotsissa on käytössä. Ruotsissa tosin maakunnallinen taso on keskeisessä roolissa myös perusterveydenhuollon osalta. Vaihtoehtona on esitelty myös kuntien ja valtion työnjaon muuttamista niin, että erikoissairaanhoito siirrettäisiin pois kuntien harteilta ja kokonaan valtion vastuulle, kuten esimerkiksi Norjassa. Moni näkee valtiovetoisen erikoissairaanhoidon järjestämisen tehokkaampana kuin sairaanhoitopiirien. Tämä myös helpottaisi kuntien rahoitusongelmia, kun niiden ei tarvitsisi olla vastuussa kalliista erikoissairaanhoidon palveluista. Samalla perusterveydenhuollon palveluverkosto voisi vahvistua.

RUOTSISSA VASTUU SAIRAALOISTA ja valtaosasta perusterveydenhuoltoa on maakunnilla eli maakäräjillä. Norjassa perusterveydenhuollosta vastaavat kunnat ja alueellisesta erikoissairaanhoidosta valtion omistamat terveysyritykset. – Perusterveydenhuollon palvelut voisivat olla Suomessa edelleen kuntien järjestämisvastuulla, mutta erikoissairaanhoidon palvelut pitäisi organisoida valtiovetoisesti. Tällöin valtio määrittäisi sen, millainen olisi tarkoituksenmukainen sairaalaverkosto. Nykyisten sairaanhoitopiirien ongelmana on esimerkiksi se, että osa niistä on aika pieniä. Kuntalehti 15/2011, Sulkavan kunnanjohtaja Tanja Matikaisen haastattelu.

KUNTIEN KAPINALIIKE NÄKEE sekä valtion kuntauudistuksen, että markkina-voimat kuntien talousahdingon taustalla. Kuntakapinallisten keulanainen ehdottaakin paljon varoja nielevää erikoissairaanhoitoa pois kuntien kontolta. Kuntakapinoitsijat pelkäävät, että kuntaliitokset veisivät lääkäripalvelut kauas syrjäseuduilta. Kustannukset hoitoon menosta jäisivät myös kuntalaisten vastuulle, syyttää Sulkavan kunnanjohtaja, kuntademokratiasta väitöskirjaa valmisteleva Tanja Matikainen. – Kuntien ja valtion työnjako aiheuttaa tämänkin rakenneuudistuksen ongelman. Jos valtio järjestäisi ja jopa kokonaan maksaisi erityisterveydenhoidon, jäisi kunnille enemmän varallisuutta järjestää perusterveydenhoito ja nimenomaan lähipalveluina. Tämä tehtäisiin nykyisellä tai vähän muokatulla kuntarakenteella, pakkoliitoksia ei voi hyväksyä. Ylen verkkouutinen 7.11.2011.

KUN KESKUSTELU KUNTAUUDISTUKSESTA viriää, on syytä muistaa lähtökohdat. Kuntien itsehallinto on muutakin kuin peruspalvelujen hoitamista. Voitaisiin myös perustellusti väittää, että valtion tulisi ottaa kontolleen osa peruspalveluista, jolloin kuntien selkäranka ei taittuisi. Pitäisikö kuntauudistuksen yhteydessä vakavasti pohtia erikoissairaanhoidon kustannusten tai merkittävän osan siirtämistä valtiolle, jolloin perusterveydenhuoltoon jäisi enemmän resursseja? [– –] Kuntauudistuksessa kunnallinen itsehallinto ja peruspalvelujen hoitaminen ajautuvat ristiriitatilanteeseen. Kunnallisen itsehallinnon luonne saattaa muuttua enemmän peruspalvelujen hoitamisen suuntaan. Miten pitkälle perustuslaissa säädetyn itsehallinnon käsitteen tulee venyä? Pohjalainen 25.2.2012, mielipide, lakimies ja liikuntaneuvos Ilmari Ylä-Autio, Seinäjoki.

Esimerkkiä on haettu lähempääkin, Ahvenanmaalta, jonka kuntarakenne on erilainen kuin manner-Suomessa ja muistuttaa Ruotsin mallia. Tämäkin malli on lähellä keskustan esittämää vaihtoehtoa, mutta eräät tutkijat ovat sitä mieltä, että kyseistä mallia ei voida edes harkita, koska sen esittäjä on keskustapuolue ja aihe täten jo liikaa politisoitunut. Siksi analyttistä ja objektiivista keskustelua aiheesta on hyvin vaikea käydä. Keskustan mallin hyväksyminen olisi hallituspuolueille tappio.

SUOMEN KUNTARAKENNEUUDISTUKSEN VALMISTELIJOIDEN ja päättäjien kannattaisi tehdä opintomatka Ahvenanmaalle. Tätä mieltä on Vaasan yliopiston aluetieteen professori Hannu Katajamäki. [– –] Itsenäisen Sottungan olemassaoloa ja runsaan 28 500 asukkaan Ahvenenmaan 16 kunnan hallintorakennetta voi selittää maantieteellisillä, historiallisilla ja taloudellisilla seikoilla. Lisäksi sikäläisten kuntien tehtävät ovat hieman köykäisempiä kuin manner-Suomessa. – Systemi muistuttaa Ruotsin maakärjäkuntamallia. Siinä maakunta hoitaa tietyt peruspalvelut, muun muassa terveydenhuollon, Katajamäki muistuttaa. Professorin mielestä ruotsalaisjärjestelmä toimii koko lailla ihanteellisilla hajauttamisen ja keskittämisen periaatteilla. Maakärjäkunta, landsting, on ikään kuin toisen asteen kunta, jolla on verotusoikeus ja vaalilla valittava valtuusto. – Meillä tämäläisistä mallista on mahdotonta käydä analyttistä keskustelua. Aihe on niin politisoitunut. Ruotsalais-ahvenanmaalainen vaihtoehto kuitataan keskustan salajuoneksi, sillä se tuo mieleen keskustalaisten markkinoiman kotikunta-maakuntamallin. – Niinpä Suomen nykyinen hallitus on lähestulkoon hirtäytynyt ainoana vaihtoehtona pitämäänsä suurten peruskuntien ideologiaan. Tavoite

on yksinkertaisesti vain suurentaa kuntakokoa. Aamulehden Asiat-liite 6.10.2013, Vaasan yliopiston aluetieteen professorin Hannu Katajamäen haastattelu.

Palvelujen järjestäminen maakuntatasolla ei kuitenkaan olisi aivan yksinkertaista. Pohjalaisen pääkirjoituksessa 25.10.2012 keskustan malli sai täystyrmäyksen. Sen pelätään luovan vain lisää byrokratiaa, vievän resursseja ja siirtävän päätösvaltaa ylikunnallisille tasoille lähidemokratian kustannuksella.

MALLI SÄILYTTÄISI HEIKON kuntarakenteen ja veisi kuntien budjeteista vähintään puolet päätettäväksi maakuntatasolle. Se ei tehostaisi palveluja, ja lisäksi demokraattinen päätöksenteko karkaisi kauas valtuustoista. Se toisi tullessaan mitä todennäköisimmin myös maakunnalliset verot, yhdet uudet vaalit ja paljon lisää hallintoa. [– –] Hallitus ajaa suuria ja vahvoja kuntia, joita maahan jäisi ehkä reilut sata. Keskustalle se ei käy, mutta samaan aikaan se keskittäisi tärkeimmät kuntapalvelut 18 maakunnalle. Pohjalainen 25.10.2012, pääkirjoitus.

Myös Kuntaliitto on tuonut kortensa kekoon ehdottamalla ns. piirikuntamallia, jossa kunnat muodostaisivat yhteistyöelimiä sosiaali- ja terveydenhuollon sekä esimerkiksi toisen asteen koulutuksen järjestämiseksi. Piirikuntien hallinnosta vastaisi valtuusto, joka olisi kuntien valtuustojen valitsema. Kuntaliittokin hylkää ajatuksen vahvoista peruskunnista epärealistisena ja on huolissaan ajattelutavasta, joka mukaan kunta on pelkkä palvelujen järjestäjä. Kuntaliitto korostaa kuntien asemaa nimenomaan kansalaisyhteiskunnan perustana.

KUOPILA TARJOAA SYRJÄSEUTUJEN ratkaisuksi Kuntaliiton hallituksen linjaa maa piirikuntamallia. Kuntaliitto esitti keväällä, että jos vahvan peruskunnan perustamiselle ei löydy edellytyksiä, kunnat voisivat koota voimansa piirikunnaksi. Piirikunnat olisivat kuntien yhteistyöelimiä, jotka hoitaisivat useampia tehtäviä samalla organisaatiolla riittävän väestöpohjan varassa tarvittaessa maakuntarajojen yli. Piirikunnalla olisi kunnanvaltuustojen valitsema valtuusto, ja sille voitaisiin siirtää ainakin sosiaali- ja terveydenhuollon sekä toisen asteen koulutuksen järjestämisvastuu. Kuntalehti 11/2011, Kuntaliiton erityisasiantuntijan Antti Kuopilan haastattelu.

VAHVOJEN PERUSKUNTIEN SUOMEA ei saada syntymään. Kuntaliiton varatoimitusjohtaja Timo Kietäväinen patistaa kuntauudistusta suunnittelevia tunnustamaan vihdoin tosiasian. – Peruskuntien rinnalla on tärkeää kehittää kuntien yhteistyötä.

Kuntaliitto on esittänyt piirikuntamallia, jossa raskaat ylikunnalliset tehtävät hoidettaisiin yhdessä, hän toteaa. [– –] Kietäväinen kummastelee pääministeri Jyrki Kataisen (kok) näkemystä kuntien tehtävistä. – Hän ei ole yksin sanoessaan, että kuntien tehtävä on ainoastaan palvelujen tuottaminen. Se on ajatuksena pahin mahdollinen. Kuntaväki ajattelee toisin. – Kunta on vahva alueiden ja elinkeinojen kehittäjä sekä merkittävä kansalaisvaikuttamisen väline. Kunta on myös pohja kansalaisyhteiskunnalle, Kietäväinen korostaa. Ilkka 26.11.2011, Kuntaliiton varatoimitusjohtajan Timo Kietäväisen haastattelu.

Nykyisten kuntayhtymien tilalle on ehdotettu seutuvaltuustoja. Valtuustojen jäsenet voitaisiin valita esimerkiksi kuntavaalien yhteydessä, jolloin kansanvalta toteutuisi paremmin kuin epädemokraattisina pidetyissä kuntayhtymissä.

SUURKUNNAN SIJASTA JOENSIVU ehdottaa seutuvaltuustoa kuntayhtymän tilalle. – Seutuvaltuustoon valittaisiin jäsenet esimerkiksi kuntavaalien yhteydessä. Seutuvaltuusto käsittelisi maakunnan erikoissairaanhoidon, maankäyttöä, asunto- ja liikennepolitiikkaa sekä ammatillista koulutusta. Joensivu huomauttaa, että palvelujen tuottaminen on tutkimusten mukaan tehokkainta 30 000–50 000 asukkaan kunnissa. Aamulehti 12.2.2011, Ylöjärven kaupunginvaltuuston puheenjohtajan Leena Joensivun haastattelu.

Paikallisen identiteetin säilyttämiseksi kuntaliitoksissa on ehdotettu pitäjäkäytännön elvyttämistä Ruotsin malliin. Pitäjillä pysyisi edes jonkinasteinen itsemääräämisoikeus ja asema lähidemokratian toteuttajina, kun taas suurkunnat huolehtisivat esimerkiksi verotuksesta ja kalliimmista palveluista. Ennen kaikkea pitäjillä säilyisi kuntaidentiteetti symboleineen ja perinteineen. Myös aluelautakuntia pidetään yhtenä vaihtoehtona. Lautakunnat olisivat paikallisia päätäntäelimiä, joilla olisi toimivaltaa vaikuttaa lähialueen palveluihin.

RUOTSISSA – JA JOISSAKIN muissa Euroopan maissa – on suurkunnat ”kommun”, joiden sisällä tietyllä tavalla itsenäiset pitäjät ”socken”. Esimerkkinä Stockholms kommun ja Uppsala kommun, joiden sisällä joukko pieniä oman paikallisen identiteetin omaavia somia ja viihtyisiä pikku pitäjiä. Tietääkseni suurkunnat hoitavat ainakin verotuksen sekä sosiaali- ja terveystoimen. Pitäjät hoitavat ainakin kulttuuri- ja liikuntatoimintaa ja ylläpitävät lähidemokratiaa. Varsin pitkälti suurkunnat siis toimivat siten kuin Suomeen kaavailut noin 70 suurkuntaa, paitsi että pienempiä kuntayksiköjä ei

ole Ruotsissa lakkautettu, vaan niillä on merkittävä rooli lähidemokratiassa ja tiettyjen palvelujen kanavoijina. [– –] Miksi suomalaisilta pitäisi riistää oma paikallinen identiteetti ja kulttuuri kuntavaakunoineen, kuntakeskuksineen, nimineen ja tapahtumineen? Aamulehti 26.2.2012, mielipide, Pekka Linnainmaa, Pälkäne.

AIDON LÄHIDEMOKRATIAN VÄLTTÄMÄTÖN ehto on todellinen toimivalta. Tämä tarkoittaa, että paikallisyhteisöjen asukkaiden tulee pystyä oikeasti vaikuttamaan lähipalvelujensa järjestämiseen ja maankäytön periaatteisiin. [– –] Yksi mahdollisuus on vahvan toimivallan aluelautakunta. [– –] Maaseudulla aluelautakunnat muodostuisivat usean lähikylän toiminnallisista kokonaisuuksista ja kaupunkialueet jaettaisiin kansalaisten arjen kannalta järkeviin kaupunginosiin. Pohjalainen 22.2.2012, mielipide, Vaasan yliopiston aluetieteen professori Hannu Katajamäki.

On myös esitetty mielipiteitä, että lähidemokratiakokeilut pitäisi ottaa käyttöön heti eikä odottaa mahdollisia kuntaliitoksia. Paikallisvaikuttaminen on jo nyt karannut kauemmas kuntalaisista, joten nykytilannekin vaatisi parannuksia.

LÄHIDEMOKRATIAKOKEILUT OVAT HYVÄ ajatus, mutta niiden aika ei ole kuntaliitosten jälkeen, vaan nyt heti. Kuntien kesken on hedelmällistä luoda yhteistoimintaa, kasvattaa luottamusta ja tehdä kokeiluja. Asukkaiden paikallista identiteettiä on syytä kunnioittaa. Tamperelainen 3.10.2013, mielipide, keskustan valtuutettu ja Tampereen kaupunginhallituksen jäsen Timo Hanhilahti.

Erilaisia paikallisia päätäntäelimiä on ehdotettu vaihtoehtoiksi lähidemokratian edistämiseksi suurkunnissa, mutta nekään eivät ole aivan ongelmattomia vaihtoehtoja. Aamulehdessä 25.3.2012 julkaistu lukijan kommentti kiteyttää ongelman ytimen: "Muodostuisi epäkuntia, joissa saatettaisiin riidellä kaikista mahdollisista asioista; entisen kuntajaon mukaan." Identiteetti ei häviä yhdessä yössä vaikka kuntarajat muuttuisivatkin, joten me-henki muodostuisi vasta pidemmän ajan kuluessa. Tällä välin päätösten tekeminen voisi olla äärimmäisen hankalaa. Näiden toimielinten ei uskota muutenkaan olevan realistinen vaihtoehto, sillä ne eivät keventäisi hallintoa vaan päinvastoin lisääisivät toimijoiden määrää. Suurkunnissa jouduttaisiin kuitenkin hajauttamaan päätäntävaltaa suurkuntia pienempiin yksiköihin, jotta kuntalaisten vaikutusmahdollisuudet oman asuinalueensa päätöksentekoon säilyisivät. Ongelmallista tällöin olisi resurssien ohjaaminen paikallisten elinten käyt-

töön ja sen huomioiminen kunnan budjettiprosessissa. Kunnanosalvaltuustoja pidetään myös liian monimutkaisena ja raskaana vaihtoehtona.

MONET KUNTAPÄÄTTÄJÄT OLETTAVAT, että kunnansiin perustetut lausunto- ja antavat asukastoimikunnat ja -lautakunnat ovat riittäviä lähidemokratian edistäjiä. Jotkut arvioivat internetin palautejärjestelmät ja kunnan järjestämät keskustelutilaisuudet tehokkaiksi kansalaisvaikuttamisen väyliksi. Kunnanosalvaltuustojen valitseminen kunnallisvaalien yhteydessä nähdään yhtenä vaihtoehtona. On myös esitetty kunnan jakamista vaalipiireihin, joiden avulla taattaisiin valtuutettujen alueellinen edustavuus. [– –] Millä tavoin uusissa suurkunnissa hoidettaisiin kymmenien kylien ja kunnan väliset neuvottelut ja mistä tuolloin sovittaisiin? Millä mekanismeilla kunnat ohjaisivat resursseja yksittäisten kylien käyttöön? Miten tämä liitettäisiin kunnan budjettiprosessiin? Miten huolehdittaisiin kaupunkimaisten alueiden lähidemokratiasta? En pidä pyrkimystä yksittäisten kylien ja kunnan keskushallinnon väliseen suoraan neuvottelumenettelyyn realistisena. Esitetyt käytännöt olisivat liian työläitä, sattumanvaraisia ja niiden piiriin voitaisiin ottaa ainoastaan kevyen sarjan kysymyksiä. Tähänastiset kokemukset ovat osoittaneet, että lausuntoja antavat elimet eivät pysty vaikuttamaan esimerkiksi alakoulun, päivähoidon, kotipalvelujen, neuvolan tai kirjaston kohtaloon. Internetin tai keskustelutilaisuuksien kautta kerättävän kansalaispalautteen systemaattisesta huomioon ottamisesta ei ole näyttöjä. Kunnanosalvaltuustot ovat liian raskas väline. Miksei saman tien luovuta kuntaliitoksista ja tehdä maakunnallisia järjestelyjä, jotka säilyttäisivät nykyiset kunnat? Pohjalainen 22.2.2012, mielipide, Vaasan yliopiston aluetieteen professori Hannu Katajamäki.

Monenlaisia malleja on esitetty vaihtoehdoksi kuntien rakenneuudistukselle. Nämä ovat pääsääntöisesti aina sulkeneet pois kuntarajojen muuttamisen ja ovat esittäneet kuntauudistuksen yksinomaan negatiivisessa valossa. Osa kuitenkin on sitä mieltä, että uudistuksen itsessään on potentiaalia myös toimivan lähidemokratian kehittämiseen jos ajatellaan laajemmalti kuin paikallisten hallintoelimien kautta ja annetaan vaikutusmahdollisuuksia jo olemassa oleville tahoille. Vihreiden Ville Niinistön ehdottamia kaupunginosalvaltuustoja kommentoidaan mm. näin:

EPÄILEN, ETTÄ KAUPUNGINOSAVALTUUSTO toimialaltaan suppeana hallintoelimenä ei herättäisi valtavaa innostusta tarttua yhteisiin asioihin. Miksi pitäisikään, sillä modernissa maailmassa vaikuttaminen ei välttämättä edellytä perinteisiä edustuk-

sellisia toimielimiä. Niinistön ehdotus ei myöskään vähennä nykyisiä hallintoportaita. Kuntauudistuksen muutosvoima ei piile kunnanrajojen muutoksissa, vaikka niilläkin on merkitystä tehokkaan hallinnon ja kestäväen palveluverkon aikaansaamisessa, vaan sen tarjoamassa mahdollisuudessa muuttaa kuntademokratia lähidemokratiaksi. Nykyinen paikallishallinto useimmin määrää kuin helpottaa alueen asukkaiden arkea. [– –] Uusi lähidemokratia tarkoittaisi esimerkiksi sitä, että päiväkotien ja koulujen jo toimivat ja useissa kunnissa varsin aktiiviset vanhempainyhdistykset otettaisiin aidosti osaksi varhaiskasvatuksen ja koulun hallintoa. [– –] Vastaavasti asukas- ja kyläyhdistykset voisivat osallistua alueensa maankäytön ja palvelujen suunnitteluun prosessien alusta lähtien tasavertaisina toimijoina. Aamulehti 11.3.2012, mielipide, Nokian kaupungin kasvatus- ja opetuskeskuksen johtaja Matti Helin.

Toiset kuitenkin näkevät kuntarakenteen selkiyttämisen liitosten kautta olevan ainoa järkeenkäypä vaihtoehto. Monen erilaisen mallin yhteensovittamista pidetään mahdottomana ja pohjoismaisia esimerkkejä pidetään tehottomina. Kustannusten siirtäminen kunnilta valtiolle ei ratkaisisi koko julkista sektoria koskettavaa kestävyysvajetta ja sekalainen julkishallinnon kenttä heikentäisi toiminnan avoimuutta ja läpinäkyvyyttä.

YHTENÄ KEINONA PELASTAA pienet kunnat on esitetty sairaanhoidon siirtämistä kunnilta valtion vastuulle. Kun julkisella sektorilla menee huonosti, lääkkeeksi tarjotaan siis rahojen siirtämistä kunnilta valtion taskuun. Tällainen menettely ei ratkaise mitään ongelmia. Niin ei arvioiden mukaan ole käynyt Norjassakaan, missä on toimitettu ehdotetun mallin mukaisesti. Kustannushallinta on huonontunut. Toinen ehdotus on ollut, että sekalaisia julkishallinnollisia ratkaisuja demokratian nimissä lisättäisiin: kuntayhtymiä, piirikuntia, isäntäkuntia, kaikki yhdessä sekamelskassa peruskunnan yläpuolella tai rinnalla. Erilaiset anonyymit päättäjryhmät tekevät leijonanosan pienien kuntien menoja koskevista päätöksistä. Aito demokratia edellyttää, että eduista päättävät mahdollisimman laajasti samat henkilöt tai tahot, jotka vastaavat päätösten kustannuksista. Jotta tämä demokratiatavoite voidaan saavuttaa, on kuntarakennetta selkeytettävä ja yhdenmukaistettava. Kuntaliiton verkkosivut 21.12.2011, verkkokolumni, professori Krister Ståhlberg.

YHDISTYMINEN MAHDOLLISTAA RESURSSIEN tehokkaamman kohdentamisen ja uusien mahdollisuuksien hyödyntämisen. Lisäksi osapuolet hyötyvät vahvemmasta kokonaisuudesta ja pystyvät nykyistä paremmin vastaamaan tulevaisuuden haasteisiin. Edelleen alueen kokonaisvaltainen suunnittelu jämäköityy, kun painopiste siirtyy talousalueen päämoottorille päin eikä voimia haaskata näennäiskilpailulla ja turhalla kuntakohtaisella tai maakunnallisella byrokratialla. Pohjalainen 15.10.2012, mielipide, ilmajokelainen kunnallisvaaliehdokas Keijo Kapiala (kok).

Kuntarakennekeskustelun, samoin kuin nyt keskiössä olevassa sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen suhteen peräänkuulutetaan yhteistyötä ja kuuntelevaa otetta. Kunnat ovat oman tilanteensa asiantuntijoita, joten kuntien mielipiteitä tulisi kuunnella enemmän, samoin kunta-alan asiantuntijoiden. Toisaalta, kuten tässä tutkimuksessa on jo käynyt ilmi, asiantuntijatkaan eivät ole yksimielisiä siitä, kuinka rakenteita tulisi muuttaa.

HALLITUKSEN KUNTAPOLITIikka TARVITSISI enemmän erityisselvittäjää kuin suomalainen kuntakenttä [– –] Rehula sanoo, että sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus sekä kuntauudistus tarvitsevat uuden alun ja yhteistyökykyisemmän otteen. – On annettava arvo asiantuntijuudelle. Kuntia on aidosti kuunneltava. On valittava etenemistie, joka on aidosti vastaus tulevaisuuden ongelmiin. On valittava malli, joka on sekä toteuttamiskelpoinen että aidosti ihmisille tärkeät palvelut turvaava. Suomenmaa 30.1.2013, keskustan varapuheenjohtaja Juha Rehula.

On selvää, että perinteinen demokratia ei toteudu ihanteiden mukaisella tavalla. Tulevaisuudessa päätösvalta tulee todennäköisesti siirtymään yhä enemmän muille tahoille kuin kunnille. Tässä voisi olla tilaisuus kehittää päätöksentekojärjestelmää hyödyntämällä sosiaalista pääomaa ja yhteisöllisyyttä. Jos kansalaisilla olisi enemmän vaikuttamismahdollisuuksia, voisi se myös aktivoida. Turhautuminen nykyiseen päätöksentekojärjestelmään näkyy äänestyskäyttäytymisenä ja vieraannuttaa kansalaisia paikallispolitiikasta.

6.6 Kuntien asema nykypäivänä ja uudistuksen sudenkuopat

Kuten teoriaosuudessa jo todettiin, kuntarakenneuudistusten katsotaan liittyvän niihin merkityksiin, joita kunnille on annettu. Jokainen uudistus kertoo jotakin kuntien senhetkisestä asemasta yhteiskunnassa ja nämä merkitykset ovat vaihdelleet aikojen saatossa. Kunnallishallinto käsitteenä on suhteellisen tuore – vaikkakin Suomen valtiota vanhempi – mutta pitäjien pitkä historia on kuitenkin muokannut harvaan asutun maamme kansalaiset uskomaan paikallishallintoon ja sen tärkeyteen. Näyttäisi siltä että nykyään valtion tasolta katsottuna kunnat ovat vain hallinnollisia yksiköitä, eräänlainen valtion jatke, mikä aiheuttaakin suurimman ristiriidan kunnallis- ja valtionhallinnon välille. Kuntauudistuskeskustelu on kuitenkin myös tuonut kuntien merkityksen diskurssin keskiöön.

KUNTA- JA PALVELURAKENTEEN uudistamisen ympärille rakennetut poliittiset tavoitteet ja käyty keskustelu ovat nostaneet esiin kunnan merkityksen suomalaisessa yhteiskunnassa ja perustuslaissa. Minulle on ainakin muodostunut käsitys, että kuntien tehtävä on tuoda peruspalvelut mahdollisimman lähelle ja kunnan omina palveluina. Ja toisaalta kunta mahdollistaa paikallisen demokratian, asukkaiden mahdollisuuden vaikuttaa heitä koskeviin päätöksiin. Nyt kaavailut kuntaliitokset räjäyttävät kunnan perustehtävän ja kuntademokratian palasiksi. Pohjalainen 26.1.2012, mielipide.

Tutkimusten mukaan kansa puoltaa suurempaa kuntamäärää. Yhteiskunnallisista mullistuksista huolimatta kansalaiset pitävät kuntia turvallisina perusyksiköinä ja haluavat säilyttää ne jatkossakin. Aamulehti uutisoi Alma Median taloustutkimuksella teettämästä kyselystä 6.10.2012, jonka mukaan kolme neljäsosaa kansalaisista olisi valmis veronkorotuksiin, jotta kunnan itsenäisyys säilyisi ja kunnalliset palvelut pysyisivät lähellä.

ALLE SADAN KUNNAN karttaa ei kannata kuin viidennes kansasta. Myönteisimmin leikattuun kuntamalliin suhtautuvat kokoomuslaiset. Tosin alle sadan kunnan mallin taakse ei löydy edes puolta kokoomustaustaisista vastaajista, vaan alle 38 prosenttia. [– –] Jo aiemmin uutisoitiin, että 73 prosenttia kansasta korottaisi veroja, jotta kunnan talous kohenisi, Vain joka viides tekisi sen palveluja leikkaamalla. Tämäkin kertoo vahvasti siitä, että itsenäisestä kunnasta ja sen palveluista pidetään kiinni. Jos ei muutoin, niin rahalla. Aamulehti 6.10.2012, uutinen.

Kuntauudistussuunnitelmissa kunnat olivat altavastajan asemassa, mutta maaseudun kuntien asema oli erityisen huono. Uudistusta moitittiin siitä, että se keskittyi liiaksi keskuskaupunkien ympärille. Vaasan yliopiston aluetieteen professori Hannu Katajamäki kutsuu tätä metropolivaltiokehitykseksi, jossa maaseutua ei enää tunnusteta. Tässä kehityksessä resurssit kohdennetaan muutamien innovaatiokeskittymien ympärille eikä reuna-alueita enää pyritäkään kehittämään.

TALOUDEN JA POLITIIKAN eliitti sekä heitä myötäsukaisesti silittävät tutkijat tavoittelevat noin viiteen vahvaan keskukseseen perustuvaa Suomea. Tämän saavuttamiseksi on yhteiskunnan rakenteiden trimmaamisen tehostuttava. Metropolivaltio suosii absoluuttisen keskittämisen ideaa. Uskotaan harvoihin innovaatiokeskittymiin ja suuruuden logiikan vaihtoehtottomuuteen. Maaseutua ei tässä asetelmassa tunnusteta. Hallinnossa tavoitellaan yhä suurempia ja tehokkaampia yksiköitä. Tärkeä etappi metropolivaltiokehityksessä on käynnissä oleva kuntauudistus. Muutama viikko siten julkisuuteen valahtanut alustava kuntakartta on etiäinen tulevasta. Tavoitteena on korkeintaan sadan kunnan Suomi, joka kiertyy muutamien valovoimaisiksi päätettyjen innovaatiokeskittymien ympärille. Suurkunnat ovat metropolivaltion synnyttämisen välineitä. Seuraava vaihe saattaa olla maakuntahallinnon tarpeettomaksi toteaminen. Innovaatiokeskittymien ulkopuolisten alueiden asukkaiden siirtymäajan kohtalosta ei ole keskusteltu. Epämääräinen puhunta paikallisidentiteetin ja lähivaikuttamisen tärkeydestä ei ole uskottavaa, jos ainoat vaikuttamisen välineet ovat lausuntojen antaminen palvelujen lakkauttamisesta, kun päätös on jo tehty ja internetin palautejärjestelmiin vastaaminen. Jotkut aluetutkijat ovat sentään rehellisiä: metropolivaltion laita-alueille ja kuihtuville keskuksille olisi tarjottava tyylikkään taantumisen strategioita. Kuinka haluttu on aikanaan ministerintehtävä, jonka pääsisältönä on ydin- ja harvaan asutun maaseudun sekä maaseutukaupunkien saattohoito? Aluekehityksen arki -blogi 5.2.2012, Vaasan yliopiston aluetieteen professori Hannu Katajamäki.

Kuntarakennemuutoksella on pyritty lisäämään kuntien vastuuta kansalaisista, mutta niiden edellytyksiä hoitaa tehtäviään ei kuitenkaan ole vahvistettu. Valtionosuuksia on leikattu ja eikä viimeimmän valtionosuusuudistuksenkaan uskota parantavan kuntien taloudellista tilannetta. Moni uskookin näiden olevan keino pakottaa kuntia ”vapaaehtoisiin” liitoksiin, sillä tilanne on kestävätkin etenkin pienimmille kunnille. Kataisen hallituksen kritisoidaan vain lisänneen kuntien talousongelmia leikkaamalla valtionosuuksia ja lisäämällä niiden tehtäviä. Kuntauudistuksen epäiltiin siis olevan myös korjausliike, jolla hallituksen itsensä aiheuttamat ongelmat saataisiin lakaistua sivuun.

MIKÄÄN HALLITUS EI 1990-luvun laman jälkeen ole kohdellut kuntia yhtä tylysti kuin Kataisen hallitus. Hallitusohjelmassa oli maininta tilapäisestä leikkauksesta, mutta leikkaukset eivät jääneet tilapäisiksi. Vuosien 2012 ja 2013 kehysriihissä leikkauksia lisättiin. Vuonna 2017 valtionosuudet ovat 1,4 miljardia euroa pienemmät kuin vuonna 2011. Vuosina 2012–2017 kunnilta jää saamatta valtionosuuksia 6,5 miljardia euroa. [– –] Pääministeri Kataisen mukaan pitää tehdä kuntauudistus, koska kuntien talous on niin heikko että kaikesta pitää säästää. Talous on kuitenkin heikko, koska hallitus leikkaa kaudellaan yli miljardin valtionosuuksia ja lisää kuntien tehtäviä lopulta tietämättä, miten suuri on lasku. Siten hallitus siis parantaa itse aiheuttamaansa ongelmaa pyrkimällä suurempiin kuntiin. [– –] Valtionosuuksien leikkauksessakin tulee perälauta vastaan. Perustuslain suojaa nauttivan rahoitusperiaatteen mukaan valtion on huolehdittava kuntien lakisääteisten tehtävien riittävästä rahoituksesta. Tosin lakipykälät eivät tähänkään asti ole hallitusten kuntiin kohdistuneita toimia jarruttaneet. Kunnallinen itsehallinto on tottunut joustamaan. [– –] On esitetty arveluja, että valtionosuusjärjestelmän muutosta käytetään umpikujaan ajautuneen kuntauudistuksen vauhdittamiseen. Jos rahaa siirretään kustannusten tasauksesta tulojen tasaukseen, menettäjinä ovat ikärakenteeltaan vanhat maaseutukunnat riippuen tosin siitä miten eri tekijöitä viritellään. Kuntalehti 5/2013, Heikki Helin, erikoistutkija (Helsingin kaupungin tietokeskus) ja kuntatalouden dosentti (Tampereen yliopisto), hallituksen toiminnan puolivälitarkastus.

KAIKKI VAKUUTTAVAT ETTÄ tulevat kunnanvaltuustot päättävät kuntien itsenäisyydestä. Todellisuudessa samaan aikaan tehdään erilaisia kriteereitä, joiden kautta itsenäisen kunnan olemassaolosta päättäneet valtuutetut joutuvat ottamaan lusikan kauriiseen käteen. On tekeillä valtionapu-uudistus, joka muuttaa kunnille maksettavien valtionapujen perusteet. Näin kunnat johdatetaan taloudellisten vaikeuksien kautta liitoksiin. Toisaalla on tehty kriteeristö, joka kuntien tulee täyttää, jotta itsenäisyys voidaan säilyttää. Nämä vaateet on asetettu niin, että vain suuret kaupungit niistä selviävät. Aamulehti 7.10.2012, Maikki Hämäläinen-Ylikahri, Lempäälä (kesk).

Akateeminen väki on reagoinut vahvasti kuntien ja valtion välisen työnjaon mahdollisiin muutoksiin. Palvelujen rahoittaminen pelkästään kunnallisveron tuotoilla on absurdi ajatus, sillä perustuslain mukaan vastuu hyvinvointipalveluista on sekä valtiolla että kunnilla. Päättäjiä muistutetaan siitä, että valtio ei voi ilman lainmuutosta säilyttää tehtäviä kunnan harteille ja että valtion on myös

turvattava kuntien edellytykset hoitaa tehtäviään, mikä on myös ihmisoikeuskysymys. Valtio ei myöskään voi säästää vahvojen peruskuntien varjolla, sillä kunnilla ja valtiolla ei ole omaa rahaa, vaan kyseessä ovat veronmaksajien rahat.

VALTION EDUSTAJAT OVAT kuntarakennehankkeen yhtenä perusteluna alkaneet markkinoida tavoitetta, jonka mukaan kuntien tulisi vastata lakisääteisistä hyvinvointipalveluista oman kunnallisveron tuotoilla. Viimeksi kuntaministeri totesi haastattelulausunnossaan (HS 8.9.2012), että ”hallituksen tarkoitus on se, että jatkossa kunnat omien verotulojensa kautta pystyisivät pyörittämään palvelutoimintaansa”. Tavoite kuulostaa asiaa tuntemattomasta varmaan oikealta. Sitä se kuitenkin ei ole enempää kuntien ja valtion välisen työnjaon periaatteiden kuin voimassa olevan lainsäädännökään kannalta. Vuonna 2000 voimaan tulleen perustuslain perusoikeussäännökset asettavat lausuman kyseenalaiseksi. Perustuslaissa vastuu hyvinvointipalveluista on valtion ja kuntien yhteinen. Esimerkiksi 19 §:n mukaan julkisen vallan vastuulla on, että kansalaisilla on riittävät sosiaali- ja terveystalvet. Julkinen valta tarkoittaa valtion ja kuntien yhteisvastuuta. Valtion vastuu toteutuu juuri finanssitasoituksen, Suomessa ”valtionosuudeksi” kutsutussa muodossa. Tätä valtiolle kohdentuvaa vaatimusta alleviivaa rahoitusperiaate, joka on niin perustuslakivaliokunnan lukuisissa kannanotoissa kuin oikeusjärjestyksemme osana olevan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 9 artiklassa vahvistettu vaatimus. Sen mukaan on huolehdittava siitä, että kunnilla on riittävät taloudelliset voimavarat niille lainsäädännöllä osoitettujen velvoitteiden hoitamiseen. Perustuslakivaliokunta on erikseen korostanut, että sanottu vaatimus kohdentuu myös yksittäiseen kuntaan saakka. [– –] Kuntien tuottamat palvelut ovat pääosin ihmisoikeuksien toteuttamista. Kansainvälisoikeudellisesti vastuu niistä on valtion. [– –] Suomen kaltaisessa erilaisten olosuhteiden maassa tarvitaan jatkossakin valtion rahoituspanosta sen säättämien velvoitteiden toteuttamiseksi. Kyse ei ole mistään ”valtionavusta”, sillä enempää valtiolla kuin kunnillakaan ei ole ”omaa” rahaa. Molemmat toimivat veronmaksajien varoilla. Kuntarakennemuudistuksen perusteluina kunnan oman tulopohjan riittävyystavoite ei vakuuta. Ministerin haastattelulausunnosta vahvistuu väistämättä kuva, että hallituksen kuntauudistus onkin vain elinkeinopoliittinen hanke, jossa valtio pyrkii säästämään panoksiaan. Kuntalehti 12/2012, Kauko Heuru (hallintotieteiden tohtori, oikeustieteiden lisensiaatti), Erkki Mennola (dosentti, hallintotieteiden tohtori) ja Aimo Ryyänen, (kunnallisoikeuden professori, emeritus).

Osa halusi rauhoittaa uudistamisen tahtia ja varoitteli liian hätiköityjen toimenpiteiden seurauksista. Hallituksen toimintaa ei pidetty vastuullisena ja toivottiin parlamentaarisen komitean asettamista, sillä uudistus ei toteutuisi yhden vaalikauden aikana. Kunnallisen palvelutarjooman laajentaminen ei hyödytä kuntalaisia, kun sen kustannukset jäävät kuitenkin lopulta kuntien maksettavaksi.

EIVÄT KUNNAT KAADU muutamassa vuodessa. Nyt olisi syytä tuumata rauhallisesti, miten kuntauudistuksessa pitäisi edetä. Umpikujaan ajautunutta hanketta ei pelasta ministereiden kierrätyskään. Hätäisillä päätöksillä aiheutetaan pelkästään vahinkoa. Parlamentaarisen komitean voisi asettaa vieläkin. Niin pitäisi menetellä muissakin laajoissa, yli vaalikauden kestävässä hankkeissa. Hallitus markkinoi näyttävästi sitä hyvää, mitä se on saanut aikaan. Kansalaisille tarjotaan lisää palveluja, mutta laskun maksu jää kunnille. Kunnille jää likainen työ – palvelujen karsiminen – kun hallitus leikkaa valtionosuuksia. Hallitus keventää verotusta, mutta ottaa kuntalaisten toisesta taskusta kiristämällä kiinteistöverotusta. Uusien palvelujen lisääminen tässä taloustilanteessa ei ole vastuullisen hallituksen tekoja. Kuntalehti 5/2013, Heikki Helin, erikoistutkija (Helsingin kaupungin tietokeskus) ja kuntatalouden dosentti (Tampereen yliopisto).

Lainsäädäntökään ei rajoittanut hallituksen uudistamisintoa, jota leimasi asiantuntijamielipiteiden huomiotta jättäminen. Moni pitikin uudistusta jo alkujaan fiaskona ja vetoasi asiantuntijoiden osaamiseen. Uudistuksen ei myöskään uskottu toteutuvan vaan sitä pidettiin resurssien tuhlaamisena. Asikkalan kunta teki kantelun kevään 2012 lausuntokierroksen lyhydestä, jonka myötä oikeuskansleri antoi huomautuksen. Oikeuskansleri Jaakko Jonkka piti kuntauudistusesitykselle varattua lausuntoaikaan varsin lyhyenä, sillä valtiovarainministeriö pyysi keväällä kunnilta lausunnot hieman yli kahdessa kuukaudessa. Samoin hän moitti kuntauudistuksen ja sote-uudistuksen valmistelua siitä, että nämä eivät tapahtuneet samanaikaisesti, vaikka sosiaali- ja terveyspalvelut muodostavat kunnallisten palvelujen ytimen.

OIKEUSKANSLERI JAAKKO JONKKA pitää kuntarakenneuudistuksen sekä sote-uudistuksen valmistelun eritahtisuutta ongelmallisena. [– –] Oikeuskansleri Jaakko Jonkan mielestä eritahtisuutta ei voi pitää perustuslaissa turvattujen kansanvaltaisuu- den, osallistumisoikeuksien, oikeuden tulla kuulluksi ja kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta onnistuneena ratkaisuna. Sosiaali- ja terveyspalvelut muodostavat hyvin huomattavan osan kunnan vastuulla olevista palveluista. Oikeuskanslerin näkemyksen

mukaan sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutoksen perusratkaisujen tulisi olla riittävällä tarkkuudella tiedossa eduskunnalla sen käsitellessä kuntajakolain uudistamista koskevaa hallituksen esitystä lakien voimaantuloajankohdan ja ilmoituksille ja selvityksille asetettavien määräaikojen osalta sekä kunnilla siinä vaiheessa, kun kuntien uudistettuun kuntarakennelakiin perustuva velvollisuus selvittää kuntien yhdistymistä tulisi voimaan. Oikeuskansleri saattoi esittämänsä kuntarakennemuutoksen sekä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelurakennemuutoksen valmistelun aikataulujen yhteensovittamista koskevat näkökohdat valtioneuvoston kanslian, valtiovarainministeriön sekä sosiaali- ja terveysministeriön tietoon. Iltalehti 10.4.2013, verkkouutinen.

OIKEUSOPPINUT TOISENSA JÄLKEEN on arvostellut uudistusten tekotapaa sekä sisältöä. Keskiviikkona moni asiantuntijoista oli kuultavana eduskunnan perustuslakivaliokunnassa. [– –] Erityisen haastava kysymys on hallituksen haluama vastuu- eli isäntäkuntien malli sote-palveluiden järjestämisessä. Se tarkoittaa, että pieni kunta ei voisi järjestää itse palveluitaan mutta joutuu maksamaan niistä vastuukunnalle. [– –] Keskiviikkona kuultavana ollut akatemiaprofessori Kaarlo Tuori on aiemmin arvellut hallituksen pakkoliittävän kuntia liitosselvitysten ja isäntäkuntamallin kautta. ”Kuntarakennemuutosta perusteltiin sote-tehtävien hoitamisella riittävän suurissa yksiköissä, mutta nyt joudutaan rakentamaan erilaisia himmeleitä”, hän sanoi MT:lle maaliskuussa. Hän piti tärkeänä uudistuksen laajaa hyväksyntää myös opposition puolelta. Tuori on esittänyt epäilynsä myös siitä, että hallitus saattaa toivoa perustuslakivaliokunnan muuttavan lausunnossaan tulkintaansa kunnallisesta itsehallinnosta. Niin ikään valiokunnan kuultavana keskiviikkona käynyt kunnallisoikeuden emeritusprofessori Aimo Rynänen on arvostellut uudistuksia kiireestä, huonosta valmistelusta, kuntien itsehallinnon polkemisesta ja siitä, etteivät luvut miljoonasäästöt perustu mihinkään. [– –] Kuntauudistuksen piti olla helppo nakki, kun kunnille järjestettiin valtakunnallinen kuuleminen ja uudistuksen takana seisoivat kuusi hallituspuoluetta. Mutta toisin kävi. Edes hallituspuolueiden kuntapäätäjät eivät ymmärtäneet, miksi uudistus pitäisi tehdä. Hallitus ei aikonut käyttää pakkoa, mutta käytti kuitenkin. Sosiaali- ja terveysuudistuksen kriteerit takaavat sen, että vapaaehtoinen naapuriliitos alkaa kiinnostaa. Vaihtoehtona on päätöksenteon menettäminen. Kokoomusjohtoiselta hallitukselta puuttuivat korvat, eivätkä niitä ole avanneet edes professorien ja oikeuskanslerin moit-

teet. Maaseudun tulevaisuus 31.5.2013, artikkeli ”Kuntaudistus panee perustuslain tiukille”.

Kuntaudistuksessa ei kiinnitetty huomiota eriäviin mielipiteisiin. Näistä oltiin kyllä tietoisia, mutta jostain syystä niitä ei ainakaan valmisteluvaiheessa haluttu huomioida. Tunnepitoisen diskurssin lisäksi aiheesta käytiin myös rakentavaa keskustelua, jota uudistuksen uskottavuuden vuoksi olisi ollut syytä käydä vuorovaikutteisesti. Uudistuksessa valtiolla nähtiin olevan aktiivisen toteuttajan ja kunnilla ”passiivisen alamaisen” rooli vaikka keskeistä uudistuksen onnistumiselle olisi ollut nimenomaan kuntakentän tuki paikallisen osaamisen hyödyntäminen

HALLINNONUUDISTUSTEN ONNISTUMISELLE OLENNAISTA on, että uudistuksen hyväksyvät ne, joihin se eniten vaikuttaa. Suuren kuntauudistuksen kohdalla niin ei näytä olevan. Uudistukselta puuttuu kuntakentän laaja tuki, vastustus sen sijaan on kovaäänistä ja näkyvää puoluerajoista riippumatta. Tilannetta tuskin auttaa se, että kuntauudistusta toteuttaa valtio ylhäältä alaspäin: hallitusohjelmassa todetaan, että ”hallitus toteuttaa koko maan laajuisen kuntauudistuksen”. Tällainen sanavalinta herättää kummastusta Suomessa, jossa kunnallinen itsehallinto ja kuntien rooli yhteiskunnassa on perinteisesti ollut erittäin vahva. Kuntaudistuksessa kunnilla on passiivisen alamaisen rooli, ei aktiivisen toimijan. Hallitus myös ”käynnistää koko maan kattavan selvityksen kullekin alueelle tarkoituksenmukaisesta kunta- ja palvelurakenteesta”. Kunnissa se tulkitaan helposti epäluottamukseksi kuntien toimintaan ja kykyyn tehdä paikallisia valintoja kunnallisen itsehallinnon nimissä. Paikallistuntemuksella ei ole merkitystä, vaan valtiovalta tietää paikallisia päättäjiä paremmin, mikä on kullekin alueella parasta. Tällainen epäluottamuksen asetelma tarjoaa huonot lähtökohdat uudistuksen onnistumiselle. Aamulehti 18.11.2011. Kunnallispolitiikan tutkija Anni Jääntti, Tampereen yliopisto.

Kirjoitusten perusteella kuntien todellisuus näkyy hyvin erilaisena kuntaväelle kuin valtionjohdolle, ne puhuvat aivan ”eri kieltä”. Valtion taholta puhutaan vahvemmassa kokonaisuudesta ja resurssien kohdentamisesta hienoin sanakääntein, mutta palveluista ja konkreettisesta toteutuksesta ei juuri mitään. Myöskään mahdollisista säästöistä ei ole varmuutta. Uudistuksen retoriikassa täytyisi olla konkretiaa, jotakin, minkä tavallinen kuntalainenkin ymmärtää ja kokee tärkeäksi omassa elämässään eikä pelkkää poliittista valtapeliä. Tampereen yliopiston taloustieteiden laitoksen emeritusprofessori Pentti Meklin kritisoi uudistusta Kuntalehdessä 2/2012: ”Kuntaudistuksen ongelma on Me-

klinin mielestä siinä, ettei kuntaliitoksien hyödyille ole riittävän vakuuttavia perusteluja. Esimerkiksi väestön ikääntymisen aiheuttama menokasvu ei koske useita keskuskaupunkien kehyskuntia.”

VAALITILAISUUKSIEN KIERTÄMINEN YMPÄRI Pirkanmaata on ollut hätkähdyttävä kokemus. Olen hämmästynyt, kuinka realistisesti väki näkee kuntien tulevaisuuden. Hämmentävää, lähes pelottavaa, on myös ollut huomata, kuinka kaukana valtakunnallisen politiikan puhe on kunnissa käytävästä yhteiskunnallisesta keskustelusta. [– –] Populistinen ja höttöinen puhe on jäänyt valtakunnan politiikkaan. Siellä pääsataan Euroopan talouskriisistä, kuntarakenneuudistuksesta, sote-malleista. Kunnissa puhutaan ihmisille elintärkeistä palveluista. [– –] Valtakunnanpolitiikasta haettu kuntarakenneuudistus (lue kuntaliitokset) ei riitä ratkaisuksi. Köyhien ja köyhtyvien liitto ei mitään pelasta. [– –] Hallituspuolueiden edustajat kuntakeskustelussa eivät viitsi puolustaa hallituksen kuntalinjauksia. Aamulehti 21.10.2012, pääkirjoitus, vastaava päätoimittaja Jouko Jokinen.

KUNTA- JA PALVELURAKENNEUUDISTUSTA on markkinoitu psykologisesti surkeasti, ja siihen on sotkettu aivan liikaa politiikkaa. Ihmiset haluavat tietää, miten uudistukset vaikuttavat heidän arkielämäänsä. Nyt vastustajilla on ollut hyvää aikaa ja tilaisuus mustamaalata, että liitettäessä kunta suurempaan kuntaan, alue ja sen ihmiset jätetään oman onnensa nojaan. Palvelujen sisällön ja organisoinnin kehittäminen on hyvin käytännöllinen ja epäpoliittinen tehtävä. Tarvitaan puolueettomia palvelusisältöjen- ja prosessien ja hallinnon kehittäjiä. Pitäisi määritellä mallikunta, jota sitten sovitetaan Suomen kartalle asutuksen mukaan. Pohjalainen 10.5.2012, mielipide.

Kuntien uskottiin joutuneen valtakunnanpolitiikan pelinappuloiksi hallituspuolueiden pyrkiessä vahvistamaan asemiaan kuntakentällä. Hajaantuneen rakenteen uskotaan olevan yksi syy keskustan suosiolle ja tämän tilanteen muuttaminen vahvistaisi hallituspuolueiden asemia. Puolueista kokoomus hyötyisi uudistuksesta eniten.

KESKUSKAUPUNKIEN SUURIMMAT PUOLUEET hotkaisevat vaalipiiriinsä kehyskunnat, jos hallituksen kaavailema kuntauudistus toteutuu. Suurimman menetyksen kokee oppositiopuolue keskusta, joka vuoden 2008 kuntavaalien jälkeen toimi päällepäsmärinä 220 kunnassa. Jos kuntarajoja muutettaisiin Suomen Kuvalehdessä olleen salaisen kuntakartan mukaisesti vaalituloksen säilyessä samana, menettäisi kes-

kusta valta-asemansa neljänkymmenen vanhan kunnan alueella. Suurin hyötyjä olisi kuntauudistusta voimakkaasti ajava kokoomus. Myös toinen päähallituspuolue lisäisi valtaansa. [– –] Helsingin yliopiston valtiotieteen emeritusprofessori Tuomo Martikainen on sitä mieltä, että valtarakenteiden muuttaminen hallituspuolueille edullisemmaksi on yksi syy kuntauudistukseen. Martikainen uumoilee, että uudella kuntajajolla keskustan asema heikentyisi selvästi. Hänen mukaansa keskustan mahtiasema on perustunut hajautuneeseen rakenteeseen, jossa on paljon pieniä yksiköitä. Pohjalainen 17.1.2012, uutinen.

Kuntarakennemuudistusta on myös käytetty vaalimainonnan välineenä. Kuntavaalien 2012 alla mielipidekirjoittelu aiheesta oli erityisen vilkasta ja kuntavaaliehdokkaat olivat näkyvästi esillä paikallislehdissä rakennemuudistusta vastustavilla mielipiteillään. Sosiaalidemokraattien ja kokoomuksen paikallistason väki myös halusi erottautua emopuolueiden linjasta ja tuoda esiin omat näkemyksensä. Puolueiden rivit olivat siis uudistuksen suhteen kaikkea muuta kuin yhtenäiset. Syksyllä 2012 kaikilla kuntavaaliehdokkailla oli jotakin sanottavaa uudistuksesta lähinnä siitä syystä, että vaalien ”kuumaan perunaan” oli pakko ottaa jotenkin kantaa. Tämä pakko sai aikaan myös ympäröityjä ja maltillisia puheenvuoroja. Otettiin kantaa siihen, että jotakin tulee tehdä ja lähidemokratia tulisi säilyttää, mutta konkreettisia keinoja tämän toteutumiseksi oli harvalla esittää. Yhtä mieltä oltiin siitäkin, että kuntalaisia tulisi kuulla. Usein vedottiin myös kuntien viranhaltijoihin esimerkin näyttämiseksi ja myös kansanäänestystä ehdotettiin. Pakkoliitokset tuomittiin laajalti.

MITEN TAHANSA KUNTA- ja sote-uudistuksen laivat kääntyvätkin syksyn kuluessa, on keskeistä tiedostaa nykyiset avoimuuden ja vaikutusväylien puutteet. Nykytilannetta voidaan korjata. Uudistuksen onnistumisen airueiksi tarvitaan kuntien viranhaltijat. [– –] Jokaisessa Pirkanmaan kunnassa voidaan vahvemmin ottaa mukaan kuntalaiset omia asuinalueitaan ja palveluitaan koskevaan päätöksentekoon. Toimivia malleja löytyy. Kokemus vaikuttamisen mahdollisuuksista lisää hyvinvointia. Aamulehti 7.10.2012, mielipide, Minna Sorsa, Ylöjärvi (vihr).

KUNTALIITOKSIEN SUUNNITTELUSSA ON ehdottomasti kuultava kuntalaisten mielipidettä. On järjestettävä äänestys, johon kaikki kuntalaiset voivat osallistua, ja ratkaisut on tehtävä tämän tuloksen perusteella. Tähän äänestykseen voitaisiin ottaa mahdollisesti mukaan kaikki 16 vuotta täyttäneet. Ennen äänestystä on järjestettävä riittävän monta keskustelutilaisuutta, joissa on alustajina asiantuntijoita kertomassa lii-

toksien huonot ja hyvät vaikutukset totuudenmukaisesti. Pakkoliitoksia ei missään nimessä saa tehdä. Aamulehti 7.10.2012, mielipide, Sakari Lisma, Tampere (sd).

POHJANMAAN VASEMMISTO NÄKEE, että nyt aloitettu kuntarakenneuudistus antaa mahdollisuuden parempiin palveluihin myös suurempien kuntarakenteiden reuna-alueille. [– –] Kuntajaon toteuttaminen kiireellä voi heikentää toimivan palvelurakenteen luomista. Kunnille on annettava riittävästi aikaa yhteistyölle. Toimivan lähi-demokratian toteuttamiseksi kunnallisen itsehallinnon periaatteita on kunnioitettava. Pohjanmaan vasemmisto ei hyväksy pakkoliitoksia. Pohjalainen 14.2.2012, Pohjanmaan vasemmiston allekirjoittama kirjelmä.

Hallitusta kritisoitiin siitä, että uudistuksen suunta ei ollut selvillä vielä kuntavaalien aikoihin, näin myös Pohjalaisen pääkirjoituksessa 22.10.2012: ”Uurnille mennään kunnissa nyt historiallisen tärkeän ja kauaskantoisen uudistuksen kanssa lyhdyt sammuksissa.” Kuntauudistuksen ja hallituksen toimien aiheuttama vastustus ei kuitenkaan vaikuttanut kuntavaalien äänestyskäyttäytymiseen. Viikkoa myöhemmin (29.10.2012) Pohjalaisen pääkirjoituksessa kerrottiin kuntavaalien olevan selvä mandaatti uudistajille: ”Vahva ja elinvoimainen peruskunta sai näissä vaaleissa selvän kannatuksen, ja jos nämä olivat kansanäänestys kuntauudistuksesta, tulos on selvä.” Kunnallisvaalien nähtiin olevan lottovoitto hallituspuoleille, mutta tämän hehkuttaminen oli ennen aikaista. Vaalien äänestysprosentti oli matala, vain 58,3, joten siitä voidaan johtaa monenlaisia tulkintoja. Julkisudessa on spekuloitu äänestäjien luottamuspulasta päättäjiä kohtaan, mutta heikko äänestysinto suuren rakenneuudistuksen kynnyksellä saattaa kertoa myös uskosta siihen, että takkuinen uudistus ei tule toteutumaan. Kuntaliiton teettämän kyselyn mukaan ainakin kuntajohtajien piirissä kuntauudistuksen suosio on heikentynyt.

LÄHES 60 PROSENTTIA kuntajohtajista ilmoittaa, ettei hänen johtamansa kunta ole valmis liitokseen, selviää Kuntaliiton kyselystä. Kyselyyn vastasi 124 kuntajohtajaa Suomen 320 kunnasta. Samoin lähes 60 prosenttia vastanneista kannattaa yhteistyön syventämistä lähiseudun kuntien kanssa. Pakkoliitokset hyväksyvät yli puolet silloin, kun kunta täyttää kriisikunnan kriteerit. Myönteisesti kuntauudistukseen suhtautuvien osuus on pienentynyt hieman vuodesta 2011. Alle 20 prosenttia kuntajohtajista arvioi, että liitos on tarpeellinen omalle kunnalle vuoteen 2016 mennessä. Pitkällä aikavälillä uudistuksen arvioi tarpeelliseksi noin 40 prosenttia vastanneista kuntajohtajista. Usko

oman kunnan selviytymiseen tulevista haasteista on vahvistunut. Yli kaksi kolmasosaa vastanneista arvioi näin. Aamulehti 26.1.2013, uutinen.

Kuntarakenneuudistus osoitti sen, että käsitys kuntien perimmäisestä olemuksesta ei ole yhtenäinen, ja jotkin tahot näkevät kunnat vain palvelunjärjestäjinä. Yhteiskunnan moniarvoistuminen näkyy siis myös julkisella sektorilla. Lähidemokratian arvostus ja kuntien sosiaalinen merkitys ovat kaatoamassa – ja mikä pelottavinta – juuri valtionjohdon mielissä. Pääministeri Jyrki Kataisen kokouksen puoluevaltuuston kokouksessa julkilausuma kommentti kunnista pelkkinä palveluiden järjestäjinä sai aikaan kritiikkitulvan.

KOKOOMUKSEN PUOLUEVALTUUSTON KOKOUKSESSA Helsingissä lauantaina poliittista tilannekatsausta pitänyt Katainen intoutui poikkeuksellisen ponnekaasti puolustamaan hanketta. Aiheesta ilmeisen innostunut Katainen ei juuri muihin aiheisiin puuttunut. Kuntien yhdistymistä vastustava, kuntakapinaksi nimetty liikehdintä on ollut laajaa myös kokoomuksen omissa riveissä. Katainen yritti mahdollisimman selväsanaisesti perustella uudistuksen välttämättömyyttä. [– –] - Kunnalla ei ole mitään muuta arvoa kuin se, että se järjestää palveluja kuntalaisille. Onko tunnearvo hallinnollisesta yksiköstä suurempi kuin palvelut? Ei tietenkään voi olla. Ilkka 20.11.2011, uutinen.

Yhteistyö kuntien ja valtion välillä on vaikeutunut. Tämä johtuneesta hallitsijaalamainen -asetelmasta, jota kunnat eivät kuitenkaan hyväksyneet. Julkisen sektorin yhtenäisyys rakoilee ja kuntakenttä elää omaa elämäänsä. Kunnissa on kuitenkin herännyt uudenlainen kansalaisaktiivisuuden aalto, jonka myötä vaikutusväylät valtakunnanpolitiikkaan tulevat varmasti monimuotoistumaan. Kunnat ovat omaksuneet itsenäisen toimijan roolin, jonka edessä kuntarakenneuudistuskin joutui antamaan periksi.

KORHONEN KÄYTTÄÄ TERMIÄ ”iso tahtotila”. Se puuttuu. Kunnissa ei ole syntynyt tahtoa uudistuksen tekemiseen valtion kanssa. Pikemminkin kunnissa ajatellaan, että kuntia ollaan viemässä uudistukseen. Se on saanut kunnat takajaloilleen, ja itsehallinto on nostettu itsetarkoitukseksi. – Kunnissa ei ajatella, että uudistus on kunta-laisten asialla, ja että se tehdään palveluitten turvaamiseksi. Korhonen sanoo, että uudistuksen tekemisessä ei ole ollut riittävän selkeää päämäärää, minkä seurauksena jokainen taho puolustaa omaa asiaansa. Syntyy tukku vaihtoehtoja, joitten taakse piiloudutaan, eikä lopulta saada aikaan mitään ratkaisua, vaan jonkinlainen välivaihe. Kor-

honen arvioi, että hallituksella olisi uudistuksen alkuvaiheissa ollut mahdollisuus tehdä päätöksiä. Etsikkoaika kuitenkin meni menojaan. Ratkaisut jäävät nyt kuntien tehtäväksi, ja vapaaehtoisuuden varaan. [– –] Tähän mennessä on jo tapahtunut se, että yhtä uudistusmallia ei saada aikaan, vaikka hallitus tavoitteli koko maahan vahvojen peruskuntien mallia. – Huonoin vaihtoehto on, että syntyy malleja, jotka vaarantavat palvelut. Toisaalta väkisellä runttaaminen ei ole mahdollista, sellaista riskiä ei pidä ottaa. Korhonen arvioi, että uudistuksen kohtalo on liian heppoista panna hallitusoppositio -puntariin. Kaikissa ryhmissä on eri näkemyksiä. – Tämä uudistus ei valmistu tällä eikä seuraavallakaan vaalikaudella. Kuntalehti 2/2013, kansanedustaja Martti Korhosen (vas) haastattelu.

Jonkinlaista uudistusta pidetään välttämättömänä, mutta tärkeitä keskusteluja on vielä käymättä. Ongelmalliseksi asioiden eteenpäin viemisen tekee se, että valtioneuhalla ja kunnissa eletään eri aikakäsityksessä. Valtio katsoo eteenpäin, kun taas kunnat haikailevat menneeseen. Joidenkin mielestä aika on yksinkertaisesti ajanut pienten kuntien ohitse. Toisaalta uudistamista halutaan hillittää ja moni uudistuksen kannattajakin toivoi uudistamisen tapahtuvan myönteisemmässä hengessä. Myös muita yhteiskunnan tahoja olisi pitänyt ottaa mukaan suunnitteluun. Näitä voisivat olla esimerkiksi elinkeinoelämän keskeiset toimijat ja työmarkkinajärjestöt.

KUNTAUUDISTUS JÄÄ NÄKEMYKSILTÄÄN kovin sisäänlämpiäväksi ja rajoituneeksi, jos sitä ovat tarkastelemassa pelkästään keskeiset kuntatoimijat. Alueellisia kuulemistilaisuuksia ei voine kasvattaa osallistujamääriltään kovin suuriksi, mutta lausunnonantajiksi pitää pyytää myös esimerkiksi elinkeinoelämän, työmarkkinajärjestöjen, koulutuksen järjestäjien ja kolmannen sektorin keskeisiä toimijoita. [– –] Kuntauudistuksen toteuttamista on syytä korostaa myönteisessä hengessä, ratkaisuja hakien ja kuntia tukien. Sanelupolitiikasta emme pidä edes me kuntien toimijat, jotka uudistusta muuten tuemme ja pidämme tärkeänä myös sen ripeää etenemistä. Kuntalehti 1/2012, KTT Anna-Leena Laihanen, Taipalsaari, mielipide.

Myös kansainväliseltä tasolta on otettu kantaa Suomen kuntien tilanteeseen. Esimerkiksi Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö OECD pitää Suomen kuntarakennetta vanhanaikaisena ja kehottaa kuntaremonttiin. Aamulehden Asiat-liitteessä 12.2.2012 Tampereen yliopiston kunta- ja aluejohtamisen professori Arto Haveri kuitenkin kyseenalaistaa OECD:n auktoriteetin: ” – OECD on ideoiden kierrätyskeskus, jonka kautta kansallisten poliitikkojen ja eliittivirkamiesten ajatukset

kierrätetään ja julistetaan ikään kuin tutkittuina totuuksina. Suomi on poikkeuksellinen siinä mielessä, että missään muualla ei näin raskas tehtäväkuorma koske yhtenäisesti näin erikokoisia kuntia.”

Osa uudistuksen kannattajistakin oli tietoinen uudistuksen sudenkuopista. Kuntaidentiteetti, kuntien historiallinen perintö ja sosiaalinen pääoma tulisi uudistamiskeskustelussa ottaa paremmin huomioon. Uudistuksen läpiviemiseksi peräänkuulutettiin myös määrätietoisempaa johtamista, jolla lyhytnäköisenä pietty muutosvastarinta saataisiin nujerrettua. Toimenpiteet pitäisi perustella kansalle paremmin.

KESKUSTELUA ON HALLINNUT liikaa julkistettu kuntajaotuksen karttapiirros, kun pitäisi keskustella kunkin kunnan huoltosuhteen kehityksestä, kunkin kunnan talousnäkymistä 2020- ja 2030-luvuilla sekä sosiaali- ja terveyspalvelujen turvaamisesta ja eläköitymisen vaikutuksesta ja työvoiman riittävydestä. [– –] Totta kai jokaisen mielessä pyörii ajatuksia, että miten nykyisten kuntien keskukset (vanhan ajan kirkonkylät) kehittyvät jatkossa, ja mitä niille tapahtuu. Kuulemiskierroksella pitää olla hyvin herkkänä kuulemaan ihmisten aitoja tuntoja siitä, mitä tapahtuu omalle kunnalle ja, miten nykyiset kunnan palvelut muuttuvat. Jokaisella kunnalla on oma historiansa, jonka edelliset sukupolvet ovat luoneet ja tehneet. Se on arvokas perintö. Miten nykyisen kunnan identiteetti säilyy jatkossa, jos kuntakeskus siirtyy muualle? Se keskustelu täytyy käydä myös. Mutta kuntauudistus on läpivietävä tällä eduskunnan vaalikaudella yhteisenä kansallisena hankkeena, jotta Suomi selviytyy seuraavina vuosikymmeninä. Kuntalehti 3/2012, mielipide, Seppo Juha Pietikäinen.

VIELÄ RUNSAAT KYMMENEN vuotta sitten pienten kuntien puolustaminen oli keino vastustaa hallitsematonta rakennemuutosta. Nyt sellainen kaottinen ja tuhoisa muutos voidaan torjua perusteellisella kuntauudistuksella. Lyhytnäköisen muutosvastarinnan nujertamiseen tarvitaan vahvaa ja määrätietoista johtamista. Tarvitaan kykyä selittää tarpeellisten toimenpiteiden viisaus. Kuntaliiton verkkosivut 21.12.2011, kolumni, professori Krister Ståhlberg.

Kuten nyt jälkeenpäin voidaan todeta, uudistus ei toteutunut hallituskaudella 2011-2015. Vaikka uudistusta perusteltiin monella väittämällä, ei hallitus saanut perusteltua edes itselleen sen välttämättömyyttä tai toteutustapaa. Kunnallista itsehallintoa pidetään itseisarvona ja sen uhkaaminen on yksinkertaisesti perustuslain vastaista. Suurkunnissa lähidemokratiaa on lähes mahdotonta toteuttaa.

JOSSAIN MÄÄRIN OVAT uudistajat nyt tulleet pikkuhiljaa varovaisemmiksi. On alettu toistella, että ”pakkoliitoksille on korkea kynnyks”. Se kynnys nousee perustustaista. [– –] Eurooppalaisessa itsehallintokäsityksessä, johon olemme paikallisen itsehallinnon peruskirjan kautta sitoutuneet, kunnan vahvaa olemassaolon suojaa pidetään yhtenä kunnallisen itsehallinnon perusteisiin kuuluvana elementtinä. Kuntarakennetta voidaan muuttaa, mutta vain vankilla perusteilla ja se vaatii yleensä asianomaisten hyväksyvää tahdonmuodostusta. [– –] Jopa Kuntaliiton taholla on katsottu, ettei paikallisen itsehallinnon peruskirjan 5. artiklalla olisi merkitystä kunnan olemassaolon suojan kannalta. Tulkinta on puutteellinen peruskirjan kokonaisuuden ymmärtämisen kannalta. Kyseinen artikla nimittäin ei yksin sääntele kunnan olemassaolon suojaa, vaan ottaa sen lähtökohdaksi. Tässä on iso ero. Voimassa olevan perustuslain tavoitteeksi jo valmistelussa asetettiin kunnallisen itsehallinnon vahvistaminen. Mikä voisi kunnan itsehallinnon kannalta olla vakavampi loukkaus kuin sen lakkauttaminen? Viime kädessä kysymyksen siitä, mitkä ovat kunnallisen itsehallinnon rajat, määrittää perustuslakivaliokunta. Tämän päivän katsannossa korostuvat niin Eurooppa-oikeudellisesti kuin omien kansallisten hallinnon uudistustemme kautta läheisyysperiaate, kansalaisten myötävaikuttamisen vahvistamisen tarve ja demokratia. Jos kunta on heterogeeninen, maakunnan kokoinen ja keskuskaupungin dominoima hallintokokonaisuus, ei se voi vastata tämän päivän käsitystä kansalaisvaikuttamiseen perustuvasta itsehallinnollisesta kunnasta. Aamulehti 10.3.2012, mielipide, kunnallisoikeuden professori emeritus, Aimo Ryyänen.

Vihreät ja vasemmisto lähtivät hallituksesta kesken vaalikauden, uudistusta innokkaasti ajaneet ministerit kuntaministeriä myöten vaihtuivat ja lopulta kuntauudistuksesta jäi käteen vain suuret puheet ja seuraavalle hallitukselle perintönä sote-uudistuksen eteenpäin vieminen. Sote-uudistusta on kritisoitu pitkälti samoista syistä kuin kuntarakenneuudistustakin. Suunnittelutyötä olisikin syytä tehdä yhteistyössä kuntien ja muiden yhteiskunnan toimijoiden kanssa, kunnallista itsehallintoa ja lähidemokratiaa kunnioittaen.

7 PÄÄTELMÄT

”Uuskommunalismin aave”, ”päänsä hiekkaan hautaavat strutsit”, ”nurkkapatriootit”, ”Janakkala-Asikkala -syndrooma”; vertauksia on monia. Kuntakapinasta voidaan olla montaa eri mieltä. Joidenkin mielestä kapinan tarkoitus oli puolustaa kunnallista itsehallintoa ja kuntalaisten oikeuksia, joidenkin mielestä taas kuntajohtajat pelkäsivät omien vaikutusmahdollisuuksiensa puolesta. Toisten mielestä kyseessä taas oli naiivi idealismi. Tästä ei päästä yksimielisyyteen, mutta selvää on se, että kuntakapina on ainutlaatuinen kansalaisten yhteishengen ilmentymä individualismia korostavana aikana. Ihmisiä erottavat monenlaiset asiat, eivätkä vähiten sosioekonomiset tekijät. Puolueet yhdistyivät kuitenkin kuntatasolla ennennäkemättömällä tavalla, viestien siitä, että pohjimmiltamme me ihmiset kaipaamme samankaltaisia asioita. Turvallisuus on yksi tärkeimmistä tekijöistä ja se assosioituu monen kansalaisen mielessä kuntaan ja sen tarjoamiin palveluihin. Vahvalla paikallishallinnolla on Suomessa pitkät perinteet ja siihen luotetaan edelleen yhteistä hyvää luovana ja vastuullista hallintoa toteuttavana instituutiona. Tästä syytä suhtautuminen kuntauudistukseen oli hyvin tunnepitoista.

Hallituksen sanelupolitiikka ja ylhäältä alas suuntautuva uudistamispyrkimys saivat aikaan voimakkaamman reaktion, kuin kukaan olisi uskonut. Toki hallituksen täytyi tietää, ettei uudistus tule menemään läpi ilman muutosvastarintaa, mutta se, että nimenomaan hallituspuolueiden kuntaväki oli liikkeen takana, saattoi tulla yllätyksenä ja varsinkin kokoomukselle valtavana pettymyksenä. Kunnat olivat sitä mieltä, että heidät oli jätetty kokonaan huomiotta hankkeen valmistelussa ja halusivat äänensä kuuluviin. Näin syntyi kuntakapina. Hallitusohjelman julkistaminen ja pakkoliitospuheet olivat siis viimeinen pisara, mutta toisaalta kaunan uskotaan kehittyneen aikojen saatossa pienten ja keskisuurten kuntien tyytymättömyyden lisääntyessä. Kuntauudistuksen kohdalla ei ollut kyse hallinnon uudistamisen ”heiluriliikkeestä”, jolla korjataan aikaisempia virheitä. Sen sijaan sen katsottiin olevan hallinnon suoraviivaista uudistamista ja siten jatkumoa Paras-hankkeelle, joka ei onnistunut odotetulla tavalla. Kuntia on 2000-luvulla valtion taholta kannustettu verkostoitumaan governance -ajattelun hengessä, mutta nyt omaehtoisen verkostoitumisen ja hajautetun hallinnon tilalle tarjottiin pakkoa ja koordinaatiovallan keskittämistä. Jatkuvat muospaineet ovat myös rasittaneet kuntien henkilöstöä. Oman leimansa kuntakapinalle antoi kuitenkin se, että myös suuremmat ja hyvin toimeentulevat kunnat ryhtyivät vastarintaan, johon syynä saattoi olla se, että kuntauudistus uhkasi myös niiden rajoja ja totuttuja toimintatapoja. Kyse oli siis paljolti myös klassisesta muutosvastarinnasta, jolla haluttiin puolustaa olemassa olevia instituutioita.

Palvelujen katoamisen lisäksi liikkeen huolenaiheisiin kuuluivat lähidemokratian rappeutuminen, päätäntävällän karkaaminen ylikunnallisille päätöksentekuelimille ja kunnallisen identiteetin sekä sosiaalisen pääoman häviäminen. Yhteenkuuluvaisuuden tunne ja yhteisöllisyys luovat pohjaa monenlaiselle kansalaistoiminnalle ja kansalaisten hyvinvoinnille. Kuntarakenneuudistuksessa myös seurakunnat sekä järjestöt olisivat muospaineessa, jotta ne kykenisivät sopeutumaan suurkuntien organisaatioihin ja toimintatapoihin. Peräänkuulutettiin vaihtoehtoisia toimintamalleja, joiden avulla kuntien toiminta tehostuisi, mutta ne voisivat silti säilyttää identiteettinsä ja itsemääräämisoikeutensa. Paikalla – etenkin kotipaikalla – on suuri merkitys, ja siihen liittyy psykologisia siteitä. Paikan kokemisella on suuri merkitys yksilön identiteetin rakentumisen kannalta, minkä vuoksi kuntaidentiteettiä ei missään nimessä tulisi vähätellä. Vahva identiteetti on myös suoraan yhteydessä muutosvastarinnan voimakkuuteen.

Liikettä voidaan hyvin kutsua kansanliikkeeksi, sillä kyseessä oli kollektiivinen huoli kuntien tilasta, jonka pohjalta muodostui jokseenkin organisoitunut yhteistoimintaryhmittymä. Ryhmä jakoi yhteisen, kollektiivisen identiteetin ja organisoitui tiettyä tarkoitusta varten. Sen tehtävä oli tuoda huolenaiheensa laajempaan tietoisuuteen ja muuttaa uhkaavalta vaikuttavaa kehityskulkua, eikä se uskonut Kuntaliiton yksin saavan tarvittavaa painetta aikaiseksi. Liike ei jäänyt odottamaan mitä hallitus päättää, vaan aloitti aktiivisen toiminnan suunnitelmien estämiseksi. Tällainen kollektiivinen, ideologinen toiminta edustuksellisen järjestelmän rinnalla on luonnollinen osa politiikkaprosessia länsimaisissa demokratioissa ja sitä voidaan kutsua myös vastademokratiaksi. Liikkeen imago ei ehkä tietoisesti rakennettu, mutta koska yksikään kansanliike ei toimi tyhjiössä vaan on riippuvainen ympäröivästä yhteiskunnasta, sille oli tärkeää saada laajan yleisön tuki. Tässä liike onnistuikin erinomaisesti.

Kuntakapina on myös tietoyhteiskunnalle ominainen ilmiö. Koko liike sai alkunsa nettiadressista ja mielipidekirjoittelu oli yksi vaikuttamisen muoto, mutta liike järjesti myös kokouksia. Medialle lausuntoja antoivat lähinnä liikkeen johtohahmot, joten sillä oli myös jonkinlainen hierarkia. Juuri-kin tätä ydinliikettä kutsuttiin mediassa kuntakapina-nimityksellä ja se antoi kapinalle kasvot. Kapina ei kuitenkaan rajoittunut pelkästään ydinjoukkoon, vaan se laajeni ja koostui lopulta monenlaisista erikokoisista toimijoista, jotka jakoivat samat huolenaiheet. Voidaankin siis sanoa, että kuntakapina on kattokäsite kaikelle kuntauudistusta vastustaneelle toiminnalle.

Uudistuksen toteuttaminen osoittautuikin odotettua takkuisemmaksi. Suurin ongelma oli se, ettei hallitus saanut keskeisiä sidosryhmiä taakseen vaan muutosvastarinta oli vahvaa. Tyytymättömyyttä hallituksen toimintaan lisäsivät kuitenkin myös muut seikat, kuten kansainvälinen talouskriisi sekä paljon mediatilaa saanut sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus. Tyytymättömyyden ilmapiiri oli omiaan lisäämään protestimielialaa. Kansalaisten ovat selvästi olleet myös uudistusta vastaan, vaikka tämä ei näkynytäkään syksyn 2012 kuntavaalien äänestystuloksessa. Ongelmallista kansalaisten kannalta on varmasti ollut se, että mielipiteet kuntauudistuksen tarpeellisuudesta ja hyödyistä jakautuivat niin hallituksen sisällä kuin asiantuntijoidenkin keskuudessa. Kuntien perustuslaillisen suojan riittävydestä keskusteltiin paljon. Asia on myös politisoitunut ja rakenneuudistuksen katsottiin olevan puolueiden auktoriteettimittelöiden temmellyskenttä. Tästä syystä myös hyviä ehdotuksia jäi huomiotta, koska ei haluttu antaa sananvaltaa vastustajille. Vaihtoehdoiksi on esitetty mm. piirikuntamallia sekä kuntien raskaimpien tehtävien, kuten esimerkiksi erikoissairaanhoidon siirtämistä maakunnalliselle tasolle. Mielipidekirjoituksissa peräänkuulutettiin myös konkretiaa, sillä uudistuskeskustelu pysyi hyvin abstraktilla tasolla eikä kenelläkään ollut esittää vahvaa näyttöä siitä, kuinka uudistus tulisi toteuttaa ja mitkä olisivat sen hyödyt.

Rakenneuudistusta ei saatu valmiiksi vaalikaudella 2011-2015, minkä vuoksi kapina on ehkä hiipunut, mutta ei kokonaan sammunut. Liikkeen keskeisin anti on varmasti siinä, että se toimi myös esimerkkinä suomalaiselle kansalaisyhteiskunnalle siitä, mitä voidaan saavuttaa, kunhan vastarinta on tarpeeksi äänekkästä ja laajaa. Lisäksi uudistuksen vastustajien heterogeenisyys toi liikkeelle uskottavuutta. Tälläkin hetkellä Pakkoliitoksia vastaan -liike vaikuttaa sosiaalisessa mediassa ja pyrkii siihen, että sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus toteutettaisiin kuntien ehdoilla. Näyttää siis siltä, että kapinamieliala on tullut jäädäkseen ja kunnat ovat löytäneet uuden keinon vaikuttaa suoraan valtionjohtoon. Kuntakapinaliikkeen organisaatio ei ole staattinen, sillä kollektiivinen toiminta itsessään on prosessi, joka kehittyy ja muuttuu ajan myötä ja jossa toiminnan motivaatio sekä huolenaiheet muokkautuvat muihin toimijoihin suuntautuvan vuorovaikutuksen myötä. Paikallisen kuntavaikuttamisen lisäksi ollaan löytämässä väyliä ”valtakunnalliselle paikallispolitiikalle”. Oli valtion näkökulma kuntiin sitten mikä hyvänsä, ovat kunnat ottaneet aktiivisemmän roolin. Ne ovat heränneet pitämään puoliaan ja havainneet, että kuntakentän yhteistyöllä vaikuttaminen on hyvinkin mahdollista. Pakkoliitosten uhalta vältyttiin toistaiseksi, mutta asioita on paljon ratkaisematta ja nähtäväksi jää mitä tuleva hallitusohjelma pitää sisällään ja kuinka sote-uudistuksen suunnittelu etenee.

Jokainen kuntarakenteisiin kohdistuva uudistus kertoo kuntien sen hetkisestä asemasta yhteiskunnassa. Kuntarakenneuudistuksessa kunnat nähtiin pelkkinä palvelujen järjestäjinä ja unohdettiin niiden inhimillinen ulottuvuus. Kuten jo aiemmin todettiin, kunta- ja palvelurakennetta koskevasta keskustelusta on talouden retoriikan kustannuksella kadonnut kuntien itsehallinnollisen aseman vahvistaminen, paikallisten olosuhteiden huomioiminen sekä kansalaislähtöisyys, jotka vielä 1990-luvun alkupuolelle asti olivat olennaisia seikkoja uudistamistyössä.

Aikaisempienkin kuntakentän muutosten ongelmana on ollut se, ettei kunnallisesta itsehallinnosta ja sen turvaamisesta ole keskusteltu tarpeeksi. Ongelmallista on erityisesti se, että kunnissa tunnutaan elävän aivan eri todellisuudessa kuin valtion tasolla. Näiden intressien yhteensovittamisen tulisi olla keskiössä rakenneuudistuksia suunniteltaessa. Toisaalta kuntienkin olisi hyvä tunnustaa se, ettei niillä ole ollut halukkuutta ryhtyä vapaaehtoiseen yhteistyöhön silloin, kun sellaiseen olisi tarjottu mahdollisuutta.

LÄHTEET

- Airaksinen, J. 2009. Hankala hallintouudistus. Akateeminen väitöskirja. Acta Universitatis Tamperensis 1397. Tampereen yliopisto.
- Anttiroiko, A-V., Haveri, A., Karhu, V., Ryytänen, A. & Siitonen, P. 2005. Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Tampereen yliopisto: Kunnallistieteiden laitos.
- Bernstein, M. 2008. The Analytic Dimensions of Identity: A Political Identity Framework. Teoksessa Reger, J., Myers, D.J. & Einwohner, R.L. (eds.): Identity Work in Social Movements, 277–301. University of Minnesota. USA.
- Castells, M. 2009. Power of Identity: Economy, Society, and Culture (2. painos). Wiley-Blackwell. Hoboken, NJ. USA
- Cheema, G.S. & Rondinelli, D.A. 2007. From Government Decentralization to Decentralized Governance . Teoksessa Cheema, G.S. & Rondinelli, D.A. (eds.): Decentralizing Governance : Concepts and Practices, 1–20. Brookings Institution Press . Washington, DC. USA.
- Della Porta, D & Diani, M. 2006. Social Movements: an Introduction (2. painos). Blackwell Publishing. Australia, UK & USA.
- Diani, M. & Eyerman, R. 1992. The Study of Collective Action: Introductory Remarks. Teoksessa Diani, M. & Eyerman, R. (eds.): Studying Collective Action, 1–21. Sage Publications. London.
- Goldsmith, M. 1992. Local Government. Teoksessa Pierre, J. 1995.(ed.): Urban and Regional Policy, 49–66. Ilmestynyt aikaisemmin julkaisussa Urban Studies Vol. 39, 1992.
- Halme, E. & Kuukasjärvi, L. 2010. Uusi kunta vai kuntaliitos – kuntalaisen itsehallinto. Kunnallisan kehittämissäätiön Polemia-sarjan julkaisu nro 76. Vammalan kirjapaino Oy. Sastamala.
- Haveri, A. 2000. Kunnallishallinnon uudistukset ja niiden arviointi. Acta-sarjan julkaisu nro 124. Suomen Kuntaliitto.
- Haveri, A., Laamanen, E. & Majoinen, K. 2003. Kuntarakenne muutoksessa? Tutkimus kuntajaon muutostarpeista tulevaisuudessa. Acta-sarjan julkaisu nro 155. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

- Haveri, A. 2011. Kunnallishallinnon uudistamisen suuret linjat 1980-luvun lopulta nykypäivään: linjakkaasta lähdöstä moniin kehityssuuntiin. Teoksessa Hyyryläinen, E & Viinamäki, O-P. (toim.): Julkinen hallinto ja julkinen johtaminen. Juhlakirja professori Ari Salmisen 60-vuotispäivän kunniaksi, 132–145. Acta Wasaensia 238. Vaasan yliopisto.
- Heinonen, J. 2011. Päijät-Hämäläinen kuntaidentiteetti. Kuntien palvelurakenteiden kehittämisprojekti. Päijät-Hämeen liitto. Julkaisu A191.
- Hirsjärvi, S. & Hurme, H. 2000. Tutkimushaastattelu: teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Yliopistopaino. Helsinki.
- Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. 2007. Tutki ja kirjoita (13. painos). Kustannusosakeyhtiö Tammi. Helsinki.
- Hyvärinen, M. 1997. The Merging of Context into Collective Action. Teoksessa Edmonson, R.(ed.): The Political Context of Collective Action. Power, Argumentation and Democracy, 33–46. Routledge. London.
- Jokinen, A., Juhila, K. & Suoninen, E. 1993. Diskurssianalyysin aakkoset. Vastapaino. Tampere
- Karvonen, E. 1997. Imagologia. Imagon teorioiden esittelyä, analyysiä, kritiikkiä. Akateeminen väitöskirja. Acta Electronica Universitatis Tamperensis 742. Tampereen yliopisto. Luettavissa <<http://acta.uta.fi/pdf/978-951-44-7393-7.pdf>>
- Kiviniemi, K. 2001. Laadullinen tutkimus prosessina. Teoksessa Aaltola J. & Valli R. (toim.): Ikkunoita tutkimusmetodeihin II – näkökulmia aloittelevalle tutkijalle tutkimuksen teoreettisiin lähtökohtiin ja analyysimenetelmiin. Chydenius-Instituutin julkaisuja 3/2001. Gummerus Kirjapaino Oy. Jyväskylä.
- Korpela, J. & Mäkitalo, R. 2008. Julkishallinto murroksessa. Rohkeutta ja vauhtia muutokseen. Edita. Helsinki.
- Kriesi, H. 1992. Support and Mobilization Potential for New Social Movements: Concepts, Operationalizations and Illustrations from the Netherlands. Teoksessa Diani, M. & Eyerman, R. (eds.): Studying Collective Action, 22–54. Sage Publications. London.
- Kumar, N. 2009. Organizational Behaviour: A New Look: Concept, Theory and Cases. Himalaya Publishing House LTD. Mumbai.

Kuntaliitto. Paras-hanke. [Verkkodokumentti]. Saatavissa

<<http://www.kunnat.net/fi/palvelualueet/paras/Sivut/default.aspx>> Viitattu 1.2.2012

Laamanen, E. 2007. Vapaaehtoiset pakkoliitokset? Diskurssianalyttinen tutkimus kuntarakennetta koskevasta julkisesta keskustelusta. Akateeminen väitöskirja. Acta-sarjan julkaisu nro 194. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

Marshak, R. J. 2006. Covert Processes at Work : Managing the Five Hidden Dimensions of Organizational Change. Berrett-Koehler Publishers. Williston, VT, USA.

Melucci, A. 1996. Challenging Codes. Collective Action in the Information age. Cambridge University Press.

Niemelä, M. 2008. Julkisen sektorin reformin pitkä kaari Valtava-uudistuksesta Paras-hankkeeseen. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia nro 102. Kelan tutkimusosasto. Helsinki.

Ojankoski, T. 1998. Oikea pieni kaupunki. Maantieteen ja asukkaiden näkökulma suomalaiseen pikkukaupunkiin. Akateeminen väitöskirja. Turun yliopisto.

Paasi, A. 1984. Aluetietoisuus ja alueellinen identiteetti ihmisen spatiaalisen sidoksen osana. Suunnittelumaantieteen yhdistyksen julkaisuja 13. Helsinki.

Page, E. 1982. The Value of Local Autonomy. Teoksessa Pierre, J. 1995.(ed.): Urban and Regional Policy, 5 –26. Ilmestynyt aiemmin julkaisussa Local Government Studies, July/August 1982.

Pani, N. & Mishra, S. S. 2009. E-Governance. Himalaya Publishing House LTD. Mumbai.

Pollitt, C. & Bouckaert, G. 2011. Public Management Reform: a Comparative Analysis: New Public Management, Governance and the Neo-Weberian State. (3rd Edition). Oxford University Press.

Pratt, J. 2003. Class, Nation and Identity. The Anthropology of Political Movements. Pluto Press. Sterling, VA. USA.

Puusa, A. 2005. Organisaatio-identiteetin tarkastelu käsitetutkimuksena. Lisensiaatintutkimus. Jyväskylän yliopiston taloustieteiden laitoksen julkaisu nro. 153.

Puusa, A. 2011. Laadullisen aineiston analysointi. Teoksessa Puusa A. & Juuti P. (toim.): Menetelmäviidakon raivaajat – Perusteita laadullisen tutkimuslähestymistavan valintaan, 114–125. Hansaprint. Vantaa.

- Pöyhönen, A. 1996. Euroopan kunnallissopimus. Paikallisen itsehallinnon tavoitemalli. Edita. Helsinki.
- Reger, J. 2008. Drawing Identity Boundaries: The Creation of Contemporary Feminism. Teoksessa Reger, J., Myers, D.J. & Einwohner, R.L. (eds.): Identity Work in Social Movements, 101–120. University of Minnesota. USA.
- Reger, J., Myers, D.J. & Einwohner, R.L. 2008. Identity Work, Sameness, and Difference in Social Movements. Teoksessa Reger, J., Myers, D.J. & Einwohner, R.L. (eds.): Identity Work in Social Movements, 1–17. University of Minnesota. USA.
- Rosanvallon, P. 2006. Vastademokratia: politiikkaa epäluulon aikakaudella. Alkuteos La contre-démocratie: la politique à l'âge de la défiance. Suomentanut Tapani Kilpeläinen. Vastapaino. Tampere 2008.
- Ryynänen, A. 2011. Eurooppalainen näkökulma kuntauudistukseen ja –rakenteeseen. Teoksessa Mykkänen, A. (toim.): Kuntakirja – uudistusajatuksia. Kunnallisalan kehittämissäätiön Polemia-sarjan julkaisu nro 81. Vammalan kirjapaino Oy. Sastamala.
- Selee, A. D. & Tulchin, J.S. 2004. Decentralization and Democratic Governance: Lessons and Challenges. Teoksessa Oxhorn, P., Tulchin, J. S. & Selee, A. D. (eds.): Decentralization, Democratic Governance, and Civil Society in Comparative Perspective, 295–319. Woodrow Wilson Center Press. Washington, DC. USA.
- Seweryn, O. & Smagacz, M. 2006. Frontiers and Identity: Approaches and Inspirations in Sociology. Teoksessa Klusáková, L. & Ellis, S. G. (eds.): Frontiers and Identities – Exploring the Research Area, 17–25. Edizioni Plus. Pisa University Press..
- Sivistyssanakirja <http://sivistyssanakirja.com>
- Viitaniemi, A. 2006. Kunnallinen itsehallinto ja demokratia vaakalaudalla. Teoksessa Hakanen, Y. (toim.): Kuntapamfletti, 142-154. TA-Tieto Oy. Helsinki.
- Vörös, L. 2006. Methodological and Theoretical Aspects of 'Social Identities' Research in Historiography. Teoksessa Klusáková, L. & Ellis, S. G. (eds.): Frontiers and Identities – Exploring the Research Area, 27–45. Edizioni Plus. Pisa University Press.
- Zimmerbauer, K. 2008. Alueellinen imago ja identiteetti liikkeessä. Akateeminen väitöskirja. Helsingin yliopisto, Ruralia-instituutti. Seinäjoki.

Virallislähteet:

Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja

Kuntajakolaki 1698/2009

Kuntalaki 365/1995

Kuntarakennelaki 478/2013

Laki kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta 169/2007

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma. 22.6.2011.

Suomen perustuslaki 731/1999

Valtioneuvoston selonteko kunta- ja palvelurakenneuudistuksesta.

Valtiovarainministeriö. Marraskuu 2009. [Verkkodokumentti]. Saatavissa

<http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/03_kunnat/VNK-selonteko_suomi%2bkansi.pdf> Viitattu 2.2.2012

LIITE 1: Nettiadressin saateteksti

Kuntakentän ääntä kuultava

Kuntakentän ääntä kuultava herkemällä korvalla

Suomalaisen kansanvallan vahvan perustan muodostavat kansalaisten itsehallintoon perustuvat kunnat. Uuden hallituksen hallitusohjelmassa mainitaan pyrkimyksenä olevan kunnallisen itsehallinnon vahvistaminen. Tavoitteet, joilla tähän pyrittäisiin, ovat kuitenkin varsin epämääräisesti ilmaistuja. Kaiken lisäksi ne herättävät perusteltua huolta niiltä osin kuin konkreettisia ilmauksia on luettavissa. Sellainen on ennen muuta epämääräinen vahvan kunnan käsite.

Uuden kunta-asioista vastuullisen ministerin jo ensimmäisessä haastattelussa ilmaistiin tahto kuntien määrän olennaisesta vähentämisestä. **On vaikea ymmärtää, miksi kuntien määrä olisi maamme kunnallishallinnon uudistamisen ensisijainen kysymys. Olennaisempi painopiste aloituksessa lausuttavaksi olisi ollut kuntien lakisääteisten velvoitteiden ja taloudellisten resurssien välisen epätasapainon korjaaminen. Siihen on valtiovarainministeriöllä jopa lakisääteinen velvollisuus, sillä kuntalain 8 §:n mukaisesti ministeriön on pidettävä huolta, että kuntien itsehallinto otetaan huomioon kuntia koskevan lainsäädännön valmistelussa.**

Vaatus kuntien määrän vähentämisestä julkisen talouden vajeen korjaamiseksi lepää kestäättömällä pohjalla. Kuntien menotalouden laajuudesta keskimäärin 90 % johtuu valtion kunnille osoittamista velvoitteista. Terveystieteiden, vanhuspalvelujen, opetuksen ja muiden vastaavien lakisääteisten palvelujen tarjoamisessa velvollisuus säilyy samanlaisena kuntien yhdistyessäkin, koska palveluiden kysynnän perusta, asukkaiden määrä luonnollisesti säilyy entisellään. Tätä seikkaa ei julkisessa keskustelussa ja kuntien väitetystä tuhlailusta uutisoitaessa ole haluttu tuoda esille. Olennaisiin säästöihin voidaan työssäkäyntialueiden pohjaksi otettavassa kuntamallissa päästä ainoastaan rankalla palvelupisteiden keskittämällä keskuskaupunkiin. Tämän seurauksena on kustannusten siirtäminen asukkaille pidempien ja aikaa vievempien palveluiden hakumatkojen johdosta. Kyse on merkittävästä yhteiskuntapoliittisesta kustannustensiirrosta, joka on jäänyt täysin sivuun.

Suomen Kuntaliiton toiminnan tarkoituksena on jäsenkuntiensa itsehallinnosta huolehtiminen. Tämä tulisi liiton johdossa pitää kirkkaana mielessä. Liiton linja ei voi olla puolueiden kulloisistakin päivänpoliittisista ohjelmista riippuvainen. Liitto ei myöskään voi olla eräänlainen valtiovarainministeriön sivukonttori, joka jäseniinsä päin siirtyy palvelijan asemesta

isännän kuviteltuun rooliin. Olennaista on muistaa, että sen tulee joka hetki saada toiminnalleen kaikkien jäsenyhteisöjensä hyväksyntä. Vain näin se ja sen johto voivat puolustaa tarpeellisuuttaan.

Edellä kirjoitetusta johtuen saatamme tietoonne ja huomioon otettavaksi nämä laajan, erilaisista kunnista olevien kuntapäätäjäjoukon näkemykset. Hallitusohjelman kuntaosion konkretisoinnissa kehotamme valtiovarainministeriötä ja Suomen kuntaliittoa ottamaan vakavasti huomioon Suomen kunnallisen itsehallinnon vahvuuksien säilyttämisen uudistuksia valmisteltaessa. Sellaisia ovat ennen kaikkea kansalaisläheisyys, kansanvalta, kunnalliseen itsehallintoon kuuluvan erilaisuuden säilyttäminen, kaavamaisen ratkaisumallien välttäminen ja kuntien oikeus palvelujen toteuttamisesta päättämiseen, yhteistyöjärjestelyt mukaan lukien. Kansalaisten palvelujen turvaamisessa tulevaisuudessakin kunnallisen itsehallinnon omavastuinen, alhaalta ylös nouseva aktiivisuus ja osaaminen ovat toimiva malli. Ylhäältä sanellut keinotekoiset hallintokokonaisuudet tappavat tällaisen aktiivisuuden. **Kuntien, ja sitä kautta koko julkisen hallinnon toimintakykyisyys on turvattavissa ainoastaan saattamalla perustuslakivaliokunnan edellyttämä rahoitusperiaate täysimääräisesti voimaan.** Vastuu peruspalveluiden turvaamisesta rahoituksellisesti on yhteinen.

Kuntien edustajien mielipiteille ja valmiudelle tarvittavaan yhteistoimintaan, myös suoraan kuntien ja valtion kesken, tulee varata kattava mahdollisuus tulla huomioonotetuksi uudistusten konkreettisesti valmistelussa. Esikuvia tällaisesta onnistuneesta yhteistyöstä löytyy runsaasti aiemmilta ajoilta (esimerkiksi vapaakuntakokeilu vuosina 1988 – 1996). Kunnallisen itsehallintomme tarpeellisten uudistusten toteuttaminen ei voi onnistua, ellei mukaan saada myös kuntayhteisöjen edustajien laajaa mielipidekirjoa ja osaamispanosta.

Sysmän kunta

Adressi kokonaisuudessaan saatavilla:

http://www.adressit.com/kuntakentan_aanta_kuultava